



**АСН**

Сеть по борьбе с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии

Отдел по борьбе с коррупцией

Директорат по Финансам и Предпринимательству

Организация Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР)

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

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

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

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

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

### **Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией**

#### **Второй раунд мониторинга**

### **Таджикистан**

#### **Отчет о мониторинге**

Принят на девятом пленарном заседании Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией 8 декабря 2010 года в штаб-квартире ОЭСР в Париже.

## Содержание

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ .....	3
ВТОРОЙ РАУНД МОНИТОРИНГА.....	6
ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ О СТРАНЕ .....	8
Социально-экономическое положение .....	8
Политическая система .....	9
Ситуация с коррупцией.....	9
1. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА .....	11
1.1.-1.3. Политическая воля в отношении борьбы с коррупцией, политические документы по борьбе с коррупцией и исследования коррупции .....	11
1.4-1.5 Участие общественности в борьбе с коррупцией, повышение уровня знаний и обучение общественности .....	18
1.6. Специализированные институты по разработке и координации политики в сфере борьбы с коррупцией .....	23
1.7. Участие в международных конвенциях по борьбе с коррупцией .....	25
2. КРИМИНАЛИЗАЦИЯ КОРРУПЦИИ .....	27
2.1. - 2.2. Уголовные правонарушения и элементы преступлений.....	27
2.3. Определение должностного лица .....	32
2.4–2.5–2.6 Санкции, конфискация, неприкосновенность и сроки давности.....	35
2.7. Международное сотрудничество и взаимная правовая помощь .....	38
2.8. Применение, толкование и процедура.....	40
2.9. - 2.10. Специализированные правоохранительные органы по борьбе с коррупцией и статистика применения положений уголовного законодательства по делам о коррупции .....	41
3. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОРРУПЦИИ.....	45
3.1. Институты по предупреждению коррупции.....	45
3.2. Добропорядочность на государственной службе .....	46
3.3. Повышение прозрачности и ограничение дискреционных полномочий в области государственного управления .....	56
3.4. Государственный финансовый контроль и аудит .....	57
3.5. Коррупция в сфере государственных закупок .....	63
3.6. Доступ к информации .....	66
3.7. Политическая коррупция.....	68
3.8. Коррупция в органах юстиции .....	72
3.9. Добропорядочность в частном секторе .....	75
СВОДНАЯ ТАБЛИЦА .....	79

## Основные выводы

Настоящий отчет посвящен анализу проделанной работы в Таджикистане в направлении разработки антикоррупционных реформ и реализации рекомендаций, полученных в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией после первого раунда мониторинга в 2006 году. В отчете также содержится ряд новых рекомендаций в трех областях: антикоррупционная политика; криминализация коррупции; и предупреждение коррупции.

### Антикоррупционная политика

За последние четыре года вопросы борьбы с коррупцией были вынесены на политическую арену в Таджикистане. Проблема коррупции постоянно поднимается Президентом Таджикистана, антикоррупционные меры и меры добросовестности включены в различные национальные программы Правительства. Однако, дальнейшие усилия необходимы для реализации политических заявлений в практическую плоскость, что поможет на практике продемонстрировать наличие политической воли в этом вопросе.

Правительством Таджикистана была принята Стратегия борьбы с коррупцией в Республике Таджикистан на 2008-2012 годы (далее – Стратегия) и разработан детальный план ее реализации – Матрица мер по ее реализации. Четкий механизм мониторинга и контроля над исполнением Стратегии отсутствует. Судя по всему, был проведен ряд исследований уровня и тенденций развития коррупции, а теперь необходимо приложить дальнейшие усилия к использованию результатов таких исследований на практике – при разработке и мониторинге исполнения Стратегии. К тому же в 2010 году Президентом был издан Указ «О дополнительных мерах по усилению противодействия коррупции в Республике Таджикистан» о дополнительных мерах по борьбе с коррупцией, и правительством была принята Резолюция по его исполнению, которые могут создать возможность дублирования и перекрывания уже существующих пунктов Стратегии.

Большинство органов власти участвовали в процессе разработки Стратегии и были предоставлены ряд возможностей для привлечения гражданского общества. Однако такие возможности были ограниченными, в дальнейшем их нужно поощрять и развивать. Необходимо обеспечить полноценную работу общественных комиссий по предотвращению коррупции, которые были недавно созданы при органах местной власти.

Недавнее решение создать Национальный координационный совет по противодействию коррупции при Президенте Республики Таджикистан предусмотренный Стратегией, является шагом вперед. Его создание не только предоставит платформу для диалога между всеми государственными органами, задействованными в борьбе против коррупции, представителями судебной и законодательной власти, а также представителями гражданского общества, но и создаст механизм консолидации усилий по разработке и реализации государственной политики. Во избежание дублирования и перекрывания функций Совета и Агентства, и для оптимизации борьбы против коррупции, Таджикистану необходимо будет координировать деятельность этих двух институций.

Деятельность, связанная с образованием и повышением уровня знаний по антикоррупционным вопросам получила активное развитие за последние годы в Таджикистане, однако мероприятия, проводимые Таджикистаном по этому вопросу, имеют очень общий характер и должны быть более тщательно разработанными и нацеленными на отдельные аудитории.

## **Криминализация коррупции**

Таджикистаном была ратифицирована Конвенция ООН против коррупции в 2008 году. Была создана рабочая группа для проведения анализа и реформирования национального законодательства в соответствии с установленными международными стандартами. Однако на данный момент было сделано очень малое в этой области на практике.

Чтобы соответствовать международным стандартам, Таджикистан должен внести изменения в статьи Уголовного Кодекса об активном и пассивном взяточничестве, а именно – установить уголовную ответственность за «требование» и «вымогательство» взятки в случае пассивного взяточничества, и за «предложение», «обещание» и «дачу» взятки в случае активного взяточничества. Необходимо ввести формулировку «неправомерного преимущества» как предмета взятки, отойдя от ограничений «материальной выгоды» и ввести уголовную ответственность за злоупотребление влиянием в корыстных целях. А также, необходимо определить минимальный порог ценности подарка, при получении которого, наступает уголовная ответственность. Понятие «должностного лица», используемое в Уголовном Кодексе, в Кодексе об административных правонарушениях и в законе «О борьбе с коррупцией» необходимо гармонизировать. Его определение должно охватывать все категории должностных лиц, в том числе, и иностранных и международных должностных лиц в соответствии с международными стандартами.

Определенные успехи были достигнуты в области борьбы с отмыванием денег. Был создан Департамент финансового мониторинга при Национальном банке Таджикистана, однако, необходимо обеспечить его полноценную функциональность. Существующий порядок конфискации остается не достаточным для осуществления успешной конфискации имущества, полученного в результате совершения коррупционных преступлений. Таджикистану необходимо внести изменения, предусматривающие конфискацию всех средств и доходов, полученных в результате любых преступлений коррупционного характера, вне зависимости от степени их тяжести, а также конфискацию имущества или денежного эквивалента доходов, полученных в результате коррупционных преступлений.

В 2007 году было создано Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан. Агентство обладает очень широкими полномочиями и занимается решением следственных, административных и аналитических вопросов, а также задач в области финансового мониторинга, и выполняет другие превентивные функции. Вопросы судебного преследования и некоторые элементы координации межведомственного сотрудничества выходят за рамки компетенции Агентства. В том, что касается проведения предварительного следствия по уголовным делам, Агентство в настоящее время работает уже в полную силу, а функции по решению аналитических и превентивных задач пока что находятся в процессе становления. Внимание необходимо сконцентрировать на работе по подготовке и переподготовке кадров, в контексте разработки учебной программы для постоянного преподавания представителям правоохранительных органов, прокурорам и судьям.

## **Предупреждение коррупции**

В области предупреждения коррупции было предпринято ряд мер по реформированию законодательной базы в разных секторах, однако в практическом применении этих норм прогресс очень ограничен. Так, среди положительных факторов можно назвать создание в 2007 году

специализированного государственного органа (Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан), которое отвечает за вопросы предупреждения коррупции. На данном этапе, деятельность сотрудников Агентства в области предупреждения коррупции в основном нацелена на мероприятия по повышению знаний о вопросах борьбы с коррупцией. Агентству необходимо продолжать развивать предупредительные функции в соответствии с международными стандартами и успешным опытом в этой сфере.

Таджикистаном были разработаны и распространены практические руководства для должностных лиц по вопросам борьбы с коррупцией, конфликта интересов, этических норм поведения, санкций за коррупцию и системы сообщения о фактах коррупции, однако эти руководства зачастую – слишком теоретические и декларативные по своему содержанию, и не имеют прямого практического применения. Определение конфликта интересов в законодательстве – слишком ограничено. Кодекс этики государственного служащего имеет ряд недостатков и необходимо усовершенствовать механизмы контроля по его соблюдению. В то же время следует отдать должное Таджикистану за работу Института повышения квалификации государственных служащих, который начинает набирать обороты и инициировал ряд образовательных, методологических, исследовательских, информационных и аналитических проектов. Тем не менее, такую деятельность необходимо институционально закреплять. Система декларирования доходов требует серьезного реформирования, например, декларации – необходимо опубликовывать, установив механизм их проверки и увеличив круг лиц, которые обязаны их заполнять.

Таджикистаном было достигнуто определенных успехов в области государственного финансового контроля и аудита, сейчас проводится создание Высшего органа аудита и необходимо обеспечить его независимость и подотчетность. Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан последовательно развивало свой потенциал в этой сфере; однако, необходимо дальнейшее усовершенствование его подходов к аналитической работе и дальнейшее повышение квалификации его работников по этой тематике.

Система государственных закупок находится в процессе развития и представляет собой серьезные трудности для Таджикистана. Необходимо продолжать ее развитие и устранять всяческие возможности проявления коррупции, и создать надежный механизм ее надлежащего управления и контроля.

Большая работа предстоит в сфере борьбы с политической коррупцией, а именно, путем обеспечения надлежащей финансовой отчетности политическими партиями и кандидатами, распространения этических норм поведения среди парламентариев и развития законодательной базы по управлению конфликтами интересов.

В целях предотвращения коррупции в судебной ветви власти, Таджикистану необходимо выписать более четкие критерии отбора и увольнения судей, предоставить доступ общественности к информации о судах, серьезно рассмотреть возможность введения случайного распределения дел и пересмотреть существующую систему этических норм, регулирующих поведение судей.

Таджикистану также необходимо активизировать работу в направлении борьбы с коррупцией в частном секторе. Необходимо разрабатывать совместные инициативы между государственным и частным сектором, задействовать бизнес при разработке государственной политики, в этой сфере повышая уровень прозрачности и устанавливая доверие.

## Второй раунд мониторинга

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

Обзор Таджикистана состоялся в январе 2004 г. По его результатам стране была дана 21 рекомендация. В ходе первого раунда мониторинга была проведена оценка выполнения Таджикистаном этих рекомендаций с присвоением соответствующих рейтингов, характеризующих степень выполнения страной каждой рекомендаций. Отчет о проведении первого раунда мониторинга был принят в июне 2006 г., и в нем было отмечено, что: одна рекомендация была выполнена Таджикистаном полностью, 4 рекомендации были выполнены в основном, 12 рекомендаций были выполнены частично, и 4 рекомендации выполнены не были. На пленарных заседаниях СБК Таджикистан регулярно предоставлял обновленные сведения о принятых в стране мерах, направленных на выполнение полученных рекомендаций.

Предложенная анкета была заполнена и представлена Правительством Таджикистана в августе 2010 г. Визит в страну состоялся в период с 13 по 17 сентября 2010 г. и включал 12 тематических встреч с представителями различных государственных учреждений и организаций, в числе которых были Агентство по финансовому контролю и борьбе с коррупцией, Маджлиси милли (верхняя палата Парламента), Маджлиси намояндагон (нижняя палата Парламента), Генеральная прокуратура, Государственный советник Президента Республики Таджикистан по правовой политике, Центр стратегических исследований при Президенте Республики Таджикистан, Национальный центр законодательства при Президенте Республики Таджикистан, Управление государственной службы при Президенте Республики Таджикистан, Министерство образования, Министерство культуры, Министерство юстиции, Центральная комиссия по выборам и референдумам, Верховный суд, Совет юстиции, Учебный центр судей при Совете юстиции Республики Таджикистан, Министерство внутренних дел, Министерство труда и занятости населения, Налоговый комитет, Таможенная служба, Государственный комитет по национальной безопасности, Государственный комитет по инвестициям и управлению государственным имуществом, Министерство экономического развития и торговли, Агентство по государственным закупкам товаров, работ и услуг при Правительстве Республики Таджикистан, Министерство финансов, Департамент финансового мониторинга при Национальном банке Таджикистана и Омбудсмен Республики Таджикистан.

При поддержке проекта «Инициатива верховенства права» Ассоциации американских юристов (American Bar Association Rule of Law Initiative) в Таджикистане было организовано и проведено специальное совещание с представителями деловых кругов и гражданского общества Таджикистана, а в сотрудничестве с Представительством ОБСЕ в Таджикистане было проведено заседание для международной общественности.

Координацию работы со стороны Таджикистана обеспечивали Сухроб Кохири и Идибек Собиров,

представлявшие Агентство по финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан, которое является национальным координатором реализации Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией в Таджикистане. Со стороны ОЭСР / Секретариата Сети координацией работы занимались Инесса Гайка и Татьяна Хаванская. Группу мониторинга возглавлял Даниэль Телесклаф (Швейцария), а в состав этой группы входили следующие эксперты: Йолита Василяускайте (Литва), Эльнур Мусаев (Азербайджан) и Александрас Зиновичус (Литва).

Отчет был принят на пленарном заседании Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией 8 декабря 2010 года. В нем содержатся следующие обновленные рейтинги Таджикистана (оценки степени выполнения полученных рекомендаций): 1 рекомендация выполнена полностью, 8 рекомендаций выполнено в основном, 9 рекомендаций выполнено частично и 3 рекомендации остаются не выполненными. Оценки степени выполнения полученных рекомендаций были повышены по 5 из 21 рекомендаций. Кроме того, в отчет включено 17 новых или обновленных рекомендаций. Отчет опубликован после проведения заседания по адресу <http://www.oecd.org/corruption/acn>.

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

## Общие сведения о стране

### Социально-экономическое положение

В Таджикистане проживает около 7,6 миллионов жителей<sup>1</sup>. Территория страны составляет 143,000 кв. км, 93% которой занимают горы. После окончания гражданской войны 1992 – 1997 г.г., которая была одним из наиболее ожесточенных конфликтов на всем постсоветском пространстве, страна переживает период социально-экономической стабильности. Политика реформ была начата примерно в 1999 г. В последние годы в Таджикистане наблюдается устойчивый **экономический рост**. В период 1998 – 2008 г.г. годовой рост ВВП, в среднем составлял почти 8%. После падения на 3,4% в 2009 г. рост таджикской экономики возобновился, составив за первую половину 2010 года 7,4%.

Всемирный банк в своем обследовании «Doing Business» за 2010 год отнес Таджикистан к **первой десятке** стран, где в 2008/2009 г.г. политика реформ проводилась наиболее активно. Но при этом Таджикистан занял всего лишь 152 место среди 183 стран мира и последнее место среди стран Восточной Европы и Центральной Азии<sup>2</sup>. Журнал «Форбс» в рейтинге «Лучшие страны мира для ведения бизнеса» («Best Countries for Business») за 2010 г. присвоил Таджикистану 121 место среди 128 стран<sup>3</sup>.

Доминирующими отраслями экономики Таджикистана являются **производство хлопка и алюминиевая промышленность**. Производство алюминия является основной отраслью промышленности (на нее приходится 40% добавленной стоимости в производстве). Кроме того, алюминий является в Таджикистане главным источником экспортных доходов: по оценкам экспертов, в 2009 г. доходы от продаж алюминия достигли 650 миллионов долларов США, что составляет более половины всех экспортных доходов страны. Крупнейшим предприятием алюминиевой отрасли является ГУП «Таджикская Алюминиевая Компания» (TALCO). **Сельское хозяйство** по-прежнему остается главным сектором экономики; на его долю приходится около 20% ВВП. В настоящее время рост наблюдается также и в других секторах, в том числе в сфере услуг, в легкой промышленности и в строительстве. В Таджикистане существует настоятельная необходимость в диверсификации экономики и развитии частного сектора.

Таджикистан обладает богатейшими запасами **полезных ископаемых**, включая золото и серебро, а также огромным потенциалом развития гидроэлектроэнергетики. Однако развитию сектора **гидроэлектроэнергетики** препятствует нехватка инвестиций, вследствие чего он вырабатывает лишь 5% своего потенциала. С 2010 года 16% доходов бюджета страны выделяется на развитие энергетического сектора – главным образом средства, идут на финансирование проекта строительства Рогунской ГЭС. В соответствии с Указом Президента № 742 от 29 декабря 2009, в

---

<sup>1</sup> По данным Агентства по статистике при Президенте Республики Таджикистан население Таджикистана по состоянию на 01.07.2010 года.

<sup>2</sup> Doing Business 2010, World Bank, 2009, см. <http://www.doingbusiness.org/documents/fullreport/2010/DB10-full-report.pdf>

<sup>3</sup> Forbes, Special report, Best Countries for Business, 09.08.10, см. [http://www.forbes.com/lists/2010/6/best-countries-10\\_Best-Countries-for-Business\\_Rank\\_5.html](http://www.forbes.com/lists/2010/6/best-countries-10_Best-Countries-for-Business_Rank_5.html)



Таджикистане с января 2010 проводилась реализация акций ОАО «Рогунская ГЭС» гражданам и предприятиям.

Считается, что через территорию Таджикистана проходит один из главных транзитных маршрутов **незаконного наркотрафика** из Афганистана, который является крупнейшим в мире производителем опиума, на рынки России и Европы.<sup>4</sup>

Таджикистан в высокой степени полагается на **денежные переводы**, поступающие в страну от таджикских трудовых мигрантов, работающих за границей, преимущественно в России и Казахстане.

## Политическая система

Таджикистан является **президентской республикой**. Согласно Конституции, Президент является одновременно и главой государства и главой правительства. В стране действует **двухпалатный парламент**, состоящий из Палаты представителей (нижняя палата) и Национального совета (верхняя палата).

Судебную власть осуществляют Конституционный суд, Верховный суд, Высший экономический суд, Военный суд и Суд Горно-Бадахшанской автономной области, областные, города Душанбе, городские и районные суды. Генеральный прокурор отвечает за контроль над соблюдением закона и подотчетен Президенту и Парламенту.

Президент Эмомали Рахмон был избран в 1994 году на всенародном референдуме, одновременно с принятием действующей Конституции. В 2006 г. он был повторно избран еще на один семилетний срок. Народно-демократическая партия Таджикистана (НДП), во главе которой стоит Президент, на выборах в феврале 2005 г. получила 75% голосов. Последние парламентские выборы в стране прошли 28 февраля 2010 г. По их результатам НДП получила около 72% голосов избирателей. Всего в парламент было избрано представителей 5 политических партий. Согласно отчету ОБСЕ, **выборы 2010 года** были третьими многопартийными выборами в Таджикистане с 1997. Вместе с тем было отмечено, что в проведении выборов Центральной избирательной комиссией Республики Таджикистан не во всем соблюдалась прозрачность и подотчетность.<sup>5</sup>

## Ситуация с коррупцией

По данным различных отчетов, в Таджикистане коррупция проникла практически во все сферы жизни общества.<sup>6</sup> По индексу восприятия коррупции организации «Трансперенси интернэшнл» место Таджикистана по сравнению с другими странами мира за последние годы практически не изменилось. Рейтинг Таджикистана, присваиваемый стране организацией «Фридом Хаус», в 2004 несколько улучшился, но с тех пор остается без изменений. «Несмотря на то, что в течение года (2009) по обвинению в коррупционных преступлениях не удалось задержать ни одного из

---

<sup>4</sup> Economist Intelligence Unit, Tajikistan Country profile, см.

[http://www.eiu.com/index.asp?layout=displayIssueArticle&issue\\_id=663450251&article\\_id=983450283](http://www.eiu.com/index.asp?layout=displayIssueArticle&issue_id=663450251&article_id=983450283)

<sup>5</sup> OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Tajikistan, Parliamentary Elections, 28 February 2010: Final Report

<sup>6</sup> “The domestic economy: Despite robust economic growth, poverty is endemic”, Economist Intelligence Unit, 14 June 2010; Nations in Transit.

высокопоставленных государственных чиновников, органы суда и прокуратуры Таджикистана наращивают темпы своей работы по антикоррупционным делам».<sup>7</sup>

**Freedom House («Фридом Хаус») доклады «Страны на распутье»:**

	1999– 2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Коррупция	6.00	6.00	6.00	6.00	6.25	6.25	6.25	6.25	6.25	6.25	6.25

**Индекс восприятия коррупции Transparency International («Трансперенси Интернэшнл»):**

2004		2006		2007		2009	
Место	Балл	Место	Балл	Место	Балл	Место	Балл
133	2,0	142	2,2	150	2,1	158	2,0

В докладах международных организаций подчеркивается необходимость повышения прозрачности экономики и государственного бюджета страны. В этих докладах отмечено, что проблема коррупции существует в таких областях, как **производство и экспорт алюминия и хлопка**. Риск коррупции существует и в таких областях, как **судебная система**, а также **в связи с наркотрафиком** через территорию Таджикистана. Коррупция имеет место и **на повседневном уровне** – например, дать взятку, чтобы получить водительские права, поступить в высшее учебное заведение и т.д. Правда, предприятия малого и среднего бизнеса сообщают, что в 2007 г. с них требовали меньше неофициальных поборов, чем в 2002 и 2005 г.г.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Nations in Transit, p.504

<sup>8</sup> International Crisis Group, Tajikistan: On the Road to Failure, 12 February 2009; Nations in Transit, 2010; International Finance Corporation, Business Environment in Tajikistan as Seen by Small and Medium Enterprises, December 2009

## 1. Антикоррупционная политика

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

#### Политическая воля в отношении борьбы с коррупцией

В ответах на вопросник Таджикистан указывает на наличие твердой политической воли в отношении борьбы с коррупцией, в особенности, в части ее предотвращения у Президента Таджикистана. Предоставленная страной информация, говорит о том, что борьба с коррупцией является тем вопросом, который Президент регулярно поднимал в своих ежегодных обращениях к Парламенту в период с 2006 по 2010 г.г. В некоторых докладах отмечается, что в последнее время Президент Таджикистана Эмомали Рахмон, занимает «более жесткую позицию в отношении коррупции», и что более высокое число возбужденных дел против коррупций и улучшение делового климата в стране рассматриваются как шаги в направлении борьбы и предотвращения коррупции<sup>9</sup>. Так, в послании Президента Республики Таджикистан Парламенту страны в апреле 2010 года предупреждение и борьба с коррупцией признаны приоритетным направлением правовой политики государства.

В 2008 г. Правительство Таджикистана приняло Стратегию борьбы с коррупцией в Республике Таджикистан (более подробно об этой стратегии см. ниже). Начиная с 2004 г. Правительство включило в ряд других национальных программ меры по наращиванию потенциала борьбы с коррупцией и повышению прозрачности и подотчетности государственного сектора. Борьба с коррупцией является ожидаемым результатом выполнения плана действий по реализации государственной программы ПРООН на 2010 – 2015 годы. В предвыборных программах политических партий до февральских выборов 2010 г. коррупция была названа одной из наиболее серьезных проблем страны.

Одновременно как выполнение Стратегий борьбы с коррупцией в Республике Таджикистан на 2008-2012 г.г. еще продолжается, Президентом был издан Указ № 864 от 30 апреля 2010 г. «О дополнительных мерах по усилению противодействия коррупции в Республике Таджикистан». Этот указ предусматривает введение специальных мер по противодействию коррупции, включая раздел, касающийся политической коррупции, а также меры по повышению прозрачности бюджета. Во исполнение этого Указа было принято соответствующее Постановление Правительства РТ №431 от 2 сентября 2010 г., содержащее подробный план действий по его реализации. Этот указ Президента может стать новым стимулом для борьбы с коррупцией в стране. Однако все эти меры еще только предстоит реализовать на практике, а также прояснить, как они соотносятся с антикоррупционной стратегией правительства.

---

<sup>9</sup> см. “The president adopts a tough stance on corruption”, Economist Intelligence Unit, 14 June 2010

## Политические документы по борьбе с коррупцией

### Предыдущая рекомендация 1

***Разработать и принять комплексную Программу (или Стратегию) борьбы с коррупцией на основе и в развитие Указа Президента и Закона о борьбе с коррупцией с целью поддержки реализации антикоррупционных мер. Программа борьбы с коррупцией должна учитывать анализ особенностей коррупции в стране, и ее следует разрабатывать с привлечением общественности. Программа должна предлагать выбранным государственным учреждениям целенаправленные планы или меры борьбы с коррупцией. Кроме того, Программа должна предусматривать эффективные механизмы мониторинга и отчетности.***

В 2006 г. было признано, что данную рекомендацию Таджикистан **выполнил частично**.

Постановлением Правительства Республики Таджикистан №34 от 26 января 2008 г. была принята Стратегия борьбы с коррупцией в Республике Таджикистан на 2008-2012 г.г.

Для разработки Стратегии борьбы с коррупцией была сформирована специальная рабочая группа в составе 21 человека, в которую вошли представители Управления делами Президента, Парламента, Совета безопасности, Верховного суда, Генеральной прокуратуры, Министерства внутренних дел, Министерства иностранных дел и других организаций и учреждений. Возглавил эту рабочую группу директор Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан. Таким образом, в разработке антикоррупционной политики страны было вовлечено большинство органов государственной власти.

Таджикистан сообщает, что эта Стратегия была разработана при активном участии общественности. По-видимому, некоторые возможности для вовлечения в этот процесс гражданского общества предоставлены были. Так, например, рабочая группа, занимавшаяся разработкой Стратегии, имела право привлекать в состав своих подгрупп представителей гражданского общества. Вместе с тем следует отметить, что, помимо представителей научных кругов и международных организаций, было названо всего две неправительственных организации, привлеченных к процессу разработки Стратегии. Во время визита в страну те из представителей органов государственной власти Таджикистана, которые сами участвовали в разработке Стратегии, заявили, что от граждан страны был получен и рассмотрен ряд предложений по ее созданию. Окончательный вариант Стратегии был представлен на общенациональной конференции по борьбе с коррупцией, проведенной с участием представителей международного донорского сообщества в Таджикистане и представителей гражданского общества, и ее текст был опубликован в республиканских газетах.

После того как Стратегия борьбы с коррупцией в Республике Таджикистан на 2008-2012 г.г. была принята, ее текст опубликовали на сайте Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан <http://www.anticorruption.tj>. Согласно ответам Таджикистана на предложенную анкету, информация о реализации Стратегии периодически публикуется на сайте Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией. Проверить это не представлялось возможным, поскольку часть информации на этом сайте публикуется только на таджикском языке. Несмотря на все вышеупомянутые меры, некоторые НПО и другие представители не государственных структур, с которыми удалось побеседовать во время визита в страну, сообщили, что не знакомы с текстом стратегии. Поэтому усилия по распространению информации о Стратегии необходимо продолжать и усиливать, находя

более эффективные методы.

Важность привлечения гражданского общества к делу борьбы с коррупцией подчеркивается неоднократно в тексте Стратегии борьбы с коррупцией в Республике Таджикистан на 2008-2012 г.г., как одна из приоритетных задач борьбы с коррупцией в стране. Некоторые меры, включенные в Матрицу мер по реализации Стратегии борьбы с коррупцией, направлены на расширение возможностей гражданского общества в области мониторинга процесса принятия решений в государственном секторе и его участия в борьбе с коррупцией. В будущем, необходимо максимально привлекать представителей гражданского общества ко всем процессам, связанным со Стратегией: к разработке, к осуществлению и к контролю над исполнением.

Стратегия борьбы с коррупцией в Республике Таджикистан на период 2008-2012 г.г. состоит из двух разделов: (1) Общая (аналитическая) часть и (2) Матрица мер по реализации Стратегии.

В общей части Стратегии изложены приоритетные направления борьбы с коррупцией, дан обзор уже проведенной в стране антикоррупционной деятельности и определены те меры по борьбе с коррупцией, которые необходимо предпринять в будущем. Эта часть содержит следующие разделы: социально-экономические меры, организационно-правовые меры, деятельности судов и правоохранительных органов, вопросы правоприменения в сфере противодействия коррупции, участие гражданского общества в борьбе с коррупцией и международное сотрудничество. На первый взгляд, Стратегия охватывает все основные направления борьбы с коррупцией, т.е. (1) предупреждение, (2) криминализацию и правоохранительную деятельность и (3) участие общества в борьбе с коррупцией, повышение уровня его информированности и антикоррупционное просвещение. Мероприятия, включенные в матрицу мер по реализации Стратегии, также охватывают многие сферы государственного регулирования на общенациональном и местном уровнях. Указанные направления борьбы с коррупцией - предупреждение коррупции, криминализация и вовлечение в процесс борьбы с коррупцией гражданского общества – в общей части Стратегии и в Матрице мер необходимо выделить более четко.

Официальные лица Таджикистана заявляют, что в процессе разработки Стратегии использовались данные различных исследований коррупции - в частности, данные опроса 2006 г. о коррупции в Таджикистане, проведенного Центром стратегических исследований, доклады «Трансперенси Интернэшнл», аналитические отчеты Генеральной прокуратуры, а также отчеты Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией. Однако в общей части Стратегии не содержится ни четких ссылок на эти документы, ни анализа степени проникновения коррупции в государственные административные органы, ни указания тех секторов, где риск возникновения коррупции наиболее высок, ни основных характеристик коррупции.

Предполагается, что источниками финансирования реализации Стратегии должны быть национальный и местные бюджеты, а также донорская помощь со стороны международных организаций. Несомненно, из общего бюджета организации-исполнителя довольно непросто отделить те средства, которые связаны с реализацией Стратегии, в случае, когда речь идет о таких мерах, как разработка проектов законов или программ, т.е. о мерах, непосредственно связанных с функциями данной организации-исполнителя. Все же в некоторых случаях вопросы финансирования могут стать препятствием в реализации Стратегии<sup>10</sup>. Поэтому очень важно, чтобы

---

<sup>10</sup> Например, социально-правовое исследование состояния, масштабов, особенностей проявления, причин и условий коррупции в государственных органах, предусмотренное в пункте 19 Матрицы мер по реализации

все организации-исполнители предусматривали в своих годовых бюджетах необходимые для реализации Стратегии финансовые средства<sup>11</sup>.

Второй раздел Стратегии содержит Матрицу мер по реализации Стратегии борьбы с коррупцией. Эта матрица содержит 39 позиций. По каждой из этих мер в Матрице прописаны цели и задачи, ожидаемые результаты, сроки исполнения и организация-исполнитель. Никаких критериев оценки выполнения мер, включенных в эту Матрицу, не предусмотрено.

Правительственное Постановление №34 от 26 января 2008 г. не предусматривало какого-либо механизма мониторинга и контроля реализации Стратегии борьбы с коррупцией. Однако, в соответствии с положениями Постановления Правительства №267 от 29 мая 2010 г., которое было издано по итогам анализа отчета о реализации Стратегии, организациям-исполнителям было вменено в обязанность представлять в Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан (далее – Агентство) полугодовые отчеты о проделанной работе по реализации Стратегии. Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан обязано предоставлять в Правительство подробные отчеты о реализации Стратегии один раз в год.

Первый обзор ситуации о выполнении Стратегии был проведен в начале 2010 года. Отчет о результатах выполнения был подготовлен Агентством по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан на таджикском языке. Несмотря на то, что информация о результатах исполнения Стратегии частично была предоставлена группе мониторинга, было затруднительно оценить эффективность реализации Стратегии. Но, судя по вышедшему 29 мая 2010 г. Постановлению Правительства РТ №267, Правительство Таджикистана сочло результаты выполнения Стратегии недостаточными.

Хотя меры, предусмотренные в Стратегии борьбы с коррупцией в Республике Таджикистан, еще не реализованы в полном объеме, Президентом был издан Указ №864 от 30 апреля 2010 г. «О дополнительных мерах по усилению противодействия коррупции в Республике Таджикистан». Во исполнение этого Указа было принято соответствующее Постановление Правительства РТ № 431 от 2 сентября 2010 г., содержащее подробный план действий по реализации этих дополнительных мер.

В этой связи следует отметить риск дублирования и частичного совпадения этих двух документов – Стратегии борьбы с коррупцией и президентского Указа о дополнительных мерах. Это может создать почву для увливания от исполнения одного или другого плана, внести путаницу в деятельность исполнителей и снизить значимость Стратегии как основного национального политического документа по борьбе с коррупцией<sup>12</sup>.

---

Стратегии борьбы с коррупцией в Республике Таджикистан на 2008 – 2012 годы, не было проведено, в том числе, из-за отсутствия финансирования.

<sup>11</sup> Согласно Постановлению Правительства РТ №267 от 29 мая 2010 г., все министерства, ведомства, местные и иные органы власти были обязаны разработать и принять ведомственные антикоррупционные программы и планы действий реализации соответствующих мер Стратегии борьбы с коррупцией.

<sup>12</sup> Главным образом в этих документах имеет место дублирование, в части тех мер, которые в них предусмотрены. Однако есть и некоторые противоречия, например, Мера №10 в Матрице мер по реализации Стратегии борьбы с коррупцией предусматривает проведение антикоррупционного анализа законодательных и иных нормативных правовых актов на предмет их способствования коррупции, а Мера №2 в Постановлении Правительства РТ №431 от 2 сентября 2010 г. предполагает разработку проекта

Стратегия борьбы с коррупцией в Республике Таджикистан была принята на период с 2008 по 2012 годы. Продление срока действия этого документа в Постановлении Правительства РТ №24 от 26 января 2008 г. не предусмотрено. Тем не менее, во время визита в страну высокопоставленные государственные чиновники Таджикистана заверили экспертов из группы мониторинга, что по истечении срока действия Стратегия будет возобновлена.

**Новая оценка:** Рекомендацию 1 Таджикистан выполнил **в основном**.

#### **Антикоррупционные программы в министерствах и ведомствах**

Разработка и принятие антикоррупционных программ во всех министерствах и ведомствах предусматриваются в Матрице мер по реализации Стратегии борьбы с коррупцией в Республике Таджикистан на 2008 - 2012 г.г. (см. раздел 17 Матрицы мер).

Согласно сведениям, предоставленным Таджикистаном, антикоррупционные программы разрабатываются практически во всех органах государственной власти и местного самоуправления. При этом, однако, трудно оценить, насколько комплексными являются эти программы и насколько эффективны предусмотренные в них меры с точки зрения решения конкретных проблем, связанных с коррупцией в данных органах государственной власти и местного самоуправления. Никаких примеров этих программ ни на одном из рабочих языков группы мониторинга предоставлено не было, но в анкете Таджикистана было указано, что антикоррупционные программы в органах государственной власти и местного самоуправления содержат в основном те меры, которые включены в Матрицу мер по реализации Стратегии борьбы с коррупцией в Республике Таджикистан на 2008-2012 г.г., а их выполнение входит в обязанности соответствующего органа государственной власти и местного самоуправления. Кроме того, Постановление Правительства РТ №267 от 29 мая 2010 г. обязывает все органы государственной власти и местного самоуправления принять и утвердить собственные планы действий по реализации Стратегии борьбы с коррупцией в Республике Таджикистан на 2008-2012 г.г. Сведения о проведении каких-либо исследований или анализа риска коррупции в конкретных секторах или органах государственной власти и местного самоуправления отсутствуют (за исключением довольно подробного анализа, проведенного Генеральной прокуратурой, данные которого легли в основу антикоррупционной программы). Это дает повод сомнениям об эффективности антикоррупционных программ в различных секторах и отдельных ведомствах.

#### **Новая рекомендация 1.2.**

***Провести оценку реализации Стратегии борьбы с коррупцией в Республике Таджикистан на 2008-2012 г.г. и обеспечить, чтобы разработка ее новой редакции основывалась на результатах комплексного исследования характера коррупции, и ее проникновения в органы государственного управления.***

***С учетом накопленного опыта, обеспечить, чтобы в следующей редакции Стратегии борьбы***

---

законодательства о нормативно-правовой базе проведения антикоррупционного анализа законодательных и нормативно-правовых актов. Согласно статье 19 Закона «Об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан», антикоррупционный анализ законодательных и иных нормативных правовых актов входит в компетенцию этого Агентства.

*с коррупцией был предусмотрен четкий механизм мониторинга, контроля, анализа и обновления этой Стратегии, со строгим распределением соответствующих функций и указанием сроков исполнения мероприятий, не допуская дублирования и совпадения этих функций.*

*Сформулировать цели Стратегии и установить критерии проверки их достижения. Дополнить Матрицу мер по реализации Стратегии, включив в нее графу «Критерии оценки выполнения».*

*Продолжать распространение информации о Стратегии борьбы с коррупцией и ее реализации, вовлекать гражданское общество во все связанные с ней процессы: реализацию, мониторинг и контроль выполнения, анализ и обновление; стремиться к тому, чтобы эти процессы стали совместной работой государственных органов и неправительственных структур.*

*Ввести положения, в соответствии с которыми, Стратегия борьбы с коррупцией должна стать долгосрочной государственной программой, возобновляемой по мере истечения срока ее действия (или до его истечения).*

## **Исследования коррупции**

Первое общенациональное социологическое исследование причин коррупции и отношения к ней было проведено Центром стратегических исследований при Президенте Республики Таджикистан в сотрудничестве и при поддержке ПРООН в 2005 г. Это исследование упоминалось в отчете о проведении первого раунда мониторинга.

Затем аналогичное исследование было проведено в 2006 г. Исследование 2006 г. включало такие вопросы, как отношение населения и деловых кругов к коррупции, анализ коррупции в секторах образования и здравоохранения, частичный обзор системы борьбы с коррупцией в Таджикистане и рекомендации по разработке национальной программы борьбы с коррупцией. Неясно, однако, идентичная ли методология была использована в двух этих исследованиях, поскольку никакой информации о сравнении их результатов представлено не было.

Центр стратегических исследований при Президенте Республики Таджикистан, при поддержке ПРООН, в 2007 г. также провел исследование под названием «Национальная система добропорядочности в Республике Таджикистан». Это исследование содержит анализ деятельности органов исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти, избирательных комиссий, правоохранительных органов, гражданского общества, деловых кругов, международных организаций, отношение к вопросам добропорядочности в деятельности этих институтов и их роль в борьбе с коррупцией.

Отчеты об этих исследованиях были обнародованы во время тематических конференций и других соответствующих мероприятий, опубликованы в Интернете и распространялись в печатном виде. Однако, несмотря на все проведенные в последние годы исследования, в Таджикистане по-прежнему отсутствует комплексное исследование, посвященное вопросу проникновения коррупции в учреждения государственного сектора, которое охватывало бы деятельность всех органов государственной власти и местного самоуправления и всех секторов. О необходимости проведения такого исследования говорится во Введении к Стратегии борьбы с коррупцией в



Республике Таджикистан на 2008 – 2012 г.г., где указано, что в целях обоснования мер антикоррупционной Стратегии будет регулярно проводиться оценка сфер и масштабов распространения коррупции. Соответствующие мероприятия предусмотрены также и в разделе 19 Матрицы мер по реализации Стратегии: «Проведение социально-правового исследования состояния, масштабов, особенностей проявления, причин и условий коррупции в государственных органах» в 2008 – 2009 г.г. Однако этот пункт матрицы мер пока не выполнен.

Исследования, в котором бы исследовался вопрос доверия общества к органам по борьбе с коррупцией, в Таджикистане также не проводилось. Упомянутые выше исследования включают лишь некоторые аспекты общественного мнения о проникновении коррупции в определенные органы государственного управления.

Матрица мер по реализации Стратегии предусматривает также проведение анализа коррупционного риска в сфере образования, здравоохранения и других отраслей. Согласно пункту 4 Матрицы мер, такие исследования были запланированы на 2008 – 2009 годы, однако до сих пор проведены не были. В анкете, заполненной Таджикистаном, указано, что эти исследования только что были начаты Агентством по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан и другими соответствующими министерствами и ведомствами.

Сообщалось также о проведении в Таджикистане некоторых других специальных исследований коррупции в различных секторах и учреждениях за последний год. По-видимому, достаточно комплексное исследование коррупции, этических норм и поведения госслужащих было проведено Генеральной прокуратурой в первом полугодии 2010 года; по результатам этого исследования была разработана программа борьбы с коррупцией на 2010 – 2012 г.г.

В 2009 г. Управлением государственной службы при Президенте Республики Таджикистан был проведен анализ деклараций об имуществе и доходах государственных служащих. Результаты этого анализа были представлены в Управление делами Президента Республики Таджикистан и в Налоговый комитет при Правительстве Республики Таджикистан.

Как уже говорилось выше, социологическое исследование, проведенное в 2006 г. Центром стратегических исследований при Президенте Республики Таджикистан в сотрудничестве и при поддержке ПРООН, содержало анализ коррупции в таких секторах, как образование и здравоохранение.

Таджикистан сообщает также о ряде инициатив неправительственных структур по проведению исследований коррупции. В частности, в 2009 г. таджикская НПО «Право и благоденствие» провела в некоторых районах Таджикистана исследование уровня осведомленности населения о борьбе с коррупцией. Результаты этого исследования были опубликованы в Интернете.

По-видимому, большинство исследований, связанных с изучением коррупции, за исключением некоторых специальных исследований в определенных секторах и учреждениях, были заказаны и/или профинансированы донорскими организациями. Ни о каких ассигнованиях на исследования коррупции, которые предусматривались бы в государственном или местных бюджетах, не сообщалось.

Функции статистического мониторинга коррупционных преступлений, в соответствии с законом «О борьбе с коррупцией» (параграф 2 Статьи 5), относятся к ведению Генеральной прокуратуры.

Ежегодную статистику по коррупционным делам также представляется Президенту и Правительству.

Сообщалось, что в ходе разработки Стратегии борьбы с коррупцией на 2008-2012 г.г. были рассмотрены исследование отношения населения Таджикистана к коррупции, проведенное в 2006 г. Центром стратегических исследований при Президенте Республики Таджикистан при поддержке ПРООН, а также доклады Генеральной прокуратуры о статистике коррупционных дел.

### **Новая рекомендация 1.3.**

***Обеспечить регулярное (с периодичностью не реже чем один раз в три года) проведение комплексных социологических исследований проникновения коррупции во все ветви власти и органы государственного управления, и использование их результатов при разработке антикоррупционной политики страны. Методология этих исследований должна охватывать деятельность всех соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления и обеспечивать сопоставимость результатов исследований; в этих исследованиях должны рассматриваться не только вопросы отношения населения к коррупции, но также и конкретный фактический опыт его столкновения с коррупцией.***

## **1.4-1.5 Участие общественности в борьбе с коррупцией, повышение уровня знаний и обучение общественности**

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

В целом следует отметить, что в последние годы растет понимание важности той роли, которую могут сыграть в борьбе с коррупцией гражданское общество и общественная поддержка. В параграфе 4 Статьи 5 закона «О борьбе с коррупцией», принятого в 2008 г., указано, что борьба с коррупцией осуществляется при широком участии населения, общественных организаций и средств массовой информации. Участие гражданского общества в борьбе с коррупцией также является одним из приоритетных направлений Стратегии борьбы с коррупцией в Республике Таджикистан на 2008-2012 г.г. Матрица мер по реализации Стратегии борьбы с коррупцией включает несколько мер, касающихся создания условий, способствующих участию общественности в борьбе с коррупцией, путем предоставления или расширения доступа населения к соответствующей информации и организации совместных действий по повышению активности населения в борьбе с коррупцией. Но при этом участие каких-либо конкретных неправительственных организаций в реализации антикоррупционных мер не предусматривается.

В Указе Президента Республики Таджикистан №864 от 30 апреля 2010 г. «О дополнительных мерах по усилению противодействия коррупции в Республике Таджикистан» также говорится об участии общественности в борьбе с коррупцией. Этот указ предусматривает создание Национального координационного совета по противодействию коррупции при Президенте Республики Таджикистан, который будет заниматься координацией совместной деятельности государственных органов, Парламента и гражданского общества по борьбе с коррупцией. В этом Указе подчеркивается также важность повышения информированности и антикоррупционной культуры общества.

Таджикистан сообщает, что разработка Стратегии борьбы с коррупцией в Республике Таджикистан на 2008-2012 г.г. проводилась с участием общественности. В частности, упоминается о привлечении

к работе в качестве консультантов подгрупп специальной рабочей группы по разработке Стратегии борьбы с коррупцией представителей гражданского общества – а именно, двух НПО, ученых, представителей союза писателей Таджикистана и СМИ. В Интернете и других СМИ были опубликованы объявления о разработке этой Стратегии, с приглашением к участию в работе над ее созданием представителей гражданского общества. Те из представителей органов государственной власти Таджикистана, которые сами участвовали в разработке Стратегии, заявили, что от граждан страны был получен и рассмотрен ряд предложений по ее созданию. Окончательный вариант Стратегии был представлен на общенациональной конференции по борьбе с коррупцией, проведенной с участием представителей международного донорского сообщества в Таджикистане и представителей гражданского общества.

Несколько НПО в Таджикистане в рамках своей деятельности занимаются, в том числе, и борьбой с коррупцией – главным образом это антикоррупционное просвещение, повышение информированности общества, разбор жалоб граждан, в том числе касающихся коррупции и вымогательства, мониторинг проектов по борьбе с коррупцией; в качестве примеров можно привести НПО «Право и общество», Бюро по правам человека и соблюдению законности и НПО «Право и благоденствие». Однако количество представителей гражданского общества, способных вести диалог по вопросам борьбы с коррупцией, по-прежнему остается очень ограниченным.

До последнего времени в Таджикистане не было НПО, которые занимались бы сугубо вопросами борьбы с коррупцией. Лишь в 2009 г. была учреждена НПО «Центр антикоррупционного просвещения и пропаганды». В обновленной информации, представленной Таджикистаном в Секретариат Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией в марте 2010 г., указано, что данная НПО была создана по инициативе и при поддержке Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан, и деятельность этой организации осуществляется в тесном сотрудничестве с Агентством. Однако никакой информации о конкретных примерах совместной деятельности по борьбе с коррупцией и вообще о какой-либо практической антикоррупционной деятельности этой НПО предоставлено не было.

Следует отметить также разрыв между официальной политикой, предусматривающей вовлечение гражданского общества в процесс борьбы с коррупцией, и практикой. Похоже, что государственные органы в Таджикистане не особенно охотно обращаются к НПО по собственной инициативе и, за редкими исключениями, не стремятся к сотрудничеству с НПО в области борьбы с коррупцией. Например, одна из НПО в 2009 г. участвовала в ознакомительной поездке в Латвию в целях изучения опыта борьбы с коррупцией в этой стране. Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан сообщает о подписании в мае 2009 г. соглашения о совместной деятельности с НПО «Центр антикоррупционного просвещения и пропаганды», в соответствии с которым, как сообщает Таджикистан, был запланирован ряд совместных действий этих структур по борьбе с коррупцией. Копия этого соглашения предоставлена не была, но, по-видимому, оно носит достаточно общий характер и не содержит указаний на какие-либо конкретные действия, распределение обязанностей сторон, сроки, возможности финансирования и т.д. Вероятно, это соглашение явилось результатом инициативы со стороны данной НПО, и в его рамках не проводилось никакой конкретной деятельности, и государственного финансирования на его реализацию выделено не было.

Отсутствие конкретных предложений, как привлечь к антикоррупционной деятельности гражданское общество и отсутствие необходимых для этого ресурсов может стать помехой, снижающей эффективность совместных действий. Но есть и сведения о некоторых подвижках в

этой области. В частности, в начале 2010 г. в Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан был создан Отдел по связям с общественностью. Ознакомиться с положениями о деятельности этого отдела и с планом его работы на вторую половину 2010 г., о разработке которого говорилось в предоставленной Таджикистаном информации, возможности не было. Нужно отметить, что отсутствие в этом отделе специалистов, обладающих соответствующей квалификацией и опытом работы, может стать препятствием для обеспечения его эффективной работы.

Еще одним примером вовлечения гражданского общества в процесс борьбы с коррупцией является создание при всех местных органах государственной власти Общественных комиссий по предупреждению коррупции. В соответствии с требованиями Стратегии борьбы с коррупцией в республике Таджикистан на 2008-2012 г.г., такие комиссии должны были быть учреждены еще в 2008 г. Сообщается, что при некоторых местных органах власти такие комиссии уже созданы, а в остальных должны быть образованы в скором времени. Однако определить истинную роль этих комиссий еще только предстоит. По-видимому, эти комиссии должны стать связующим звеном, обеспечивающим одностороннюю связь местных органов государственной власти с гражданским обществом. Опасность, что Общественные комиссии окажутся не в состоянии внести действенный вклад в предупреждение коррупции, остается.

#### **Новая рекомендация 1.4.**

***Продолжать оказывать содействие участию общества в борьбе с коррупцией, способствуя организации конструктивного диалога с широким спектром представителей гражданского общества на общенациональном и местном уровнях и привлекать представителей гражданского общества к участию в Национальном Совете по противодействию коррупции при Президенте Республики Таджикистан.***

***Обеспечить создание и эффективное функционирование общественных комиссий по предупреждению коррупции при всех местных органах государственной власти, в соответствии с положениями Стратегии борьбы с коррупцией в Республике Таджикистан на 2008-2012 г.г.***

#### **Повышение уровня знаний и обучение общественности**

##### **Предыдущая рекомендация 6**

***Проводить информационные кампании и организовать для широкой публики, государственных служащих и представителей частного сектора обучение по таким вопросам, как источники и последствия коррупции, средства предупреждения коррупции и борьбы с ней и права граждан при взаимодействии с государственными органами.***

В 2006 г. было признано, что данную рекомендацию Таджикистан **выполнил частично**.

Информация, предоставленная Таджикистаном, свидетельствует о том, что в последние годы в стране более активно проводятся мероприятия в области антикоррупционного просвещения и повышения информированности общества. Постепенно растет число обучающих мероприятий по борьбе с коррупцией и повышению информированности общества, организуемых Агентством по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан и другими государственными органами.

Однако по своему содержанию мероприятия по повышению информированности общества по-

прежнему носят довольно общий характер, и создается впечатление, что в этой области в Таджикистане отсутствует система долгосрочного целенаправленного планирования. Деятельность по повышению информированности общества главным образом сводится к публичным выступлениям, информации в СМИ, которые доступны более широкой части населения либо к распространению рекламных материалов (плакаты на улицах, брошюры, в основном в Душанбе). Лишь небольшая часть мероприятий ориентирована на конкретные целевые группы – в основном это определенные категории государственных служащих (например, служащие органов внутренних дел, государственные гражданские служащие), школ и университетов. По-видимому, учебные мероприятия, организуемые органами государственной власти, выполняют свою роль с точки зрения повышения информированности людей и доведения до их сведения некоторой общей информации о коррупции и борьбе с ней, но с задачей предоставления населению практической информации и обучения конкретным способам противодействия коррупции и защиты своих прав в случае столкновения с коррумпированным государственным чиновником, они, как правило, не справляются. Некоторые мероприятия в сфере антикоррупционного просвещения и повышения информированности общества предусмотрены в Стратегии борьбы с коррупцией в Республике Таджикистан на 2008-2012 г.г. Так, в 2009 г., во исполнение одной из этих мер, Приказом Министра образования №1936 была утверждена Антикоррупционная программа для студентов высших учебных заведений на 2009 – 2012 г.г. В нескольких вузах Таджикистана в 2009 -2010 г.г. был проведен соответствующий *пилотный* проект. В дальнейшем эта программа будет введена во всех вузах Таджикистана. Министерство образования организовало также ряд кампаний по повышению информированности школьников о борьбе с коррупцией, которые проводились в форме конкурсов.

Вопросы по борьбе с коррупцией включены также в программы подготовки и повышения квалификации государственных служащих, которые проводятся в Институте повышения квалификации государственных служащих (более подробно этот вопрос освещен в разделе «Добропорядочность государственной службы»). Программа повышения квалификации руководящих работников Министерства внутренних дел, которая была разработана и проводится в Академии МВД, также включает курс лекций по противодействию коррупции. В 2009 г. для специалистов и работников МВД были организованы специальные семинары по вопросам этики и добропорядочности в государственной службе. Вопросы по борьбе с коррупцией включены также в программы обучения Академии МВД, центра повышения квалификации прокуроров, центра повышения квалификации Министерства Юстиции и в программах тренинга для судей в Совете юстиции.

Деловое сообщество охвачено программами антикоррупционного просвещения и повышения информированности в меньшей степени. В предоставленной Таджикистаном информации указано, что некоторые мероприятия, ориентированные на представителей бизнеса, Агентством по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан обсуждаются с хозяйствующими субъектами - преимущественно с крупными компаниями, но также и с предприятиями малого и среднего бизнеса. Материалов таких обсуждений (а также их результатов) предоставлено не было.

Печатные материалы используются для целей антикоррупционного просвещения и повышения информированности общества в основном Агентством по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан. Кроме того, при поддержке ПРООН в 2009 г. был опубликован свод законов и нормативно-правовых актов, посвященных борьбе с коррупцией, который был распространен среди работников правоохранительных органов и других

заинтересованных сторон.

Таджикистан в полной мере использует средства массовой информации, которые принадлежат государству, для антикоррупционного просвещения и повышения информированности общества. Таджикистан сообщает о публикации в газетах и журналах внушительного числа статей, посвященных вопросам борьбы с коррупцией, передач по телевидению, публикаций в Интернете. Большинство этих публикаций и телепередач организовано и осуществлено под руководством государственных органов – таких как Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан и другие, - однако в этой сфере имеет место и ряд частных инициатив. О каких-либо мерах по обеспечению объективности и беспристрастности освещения этих вопросов в СМИ не сообщалось.

Помощь неправительственных организаций в деле антикоррупционного просвещения и повышения информированности общества пока не используется. И, несмотря на то, что, как уже говорилось выше, в 2009 г. между Агентством по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан и НПО «Центр антикоррупционного просвещения и пропаганды» было подписано соглашение о совместной деятельности, о проведении каких-либо конкретных мероприятий в области антикоррупционного просвещения и повышения информированности общества в рамках этого соглашения не сообщалось.

В бюджетах органов государственной власти и местного самоуправления не предусмотрены отдельные статьи расходов на финансирование мероприятий по антикоррупционному просвещению и повышению информированности общества. Этот вид деятельности финансируется из общего бюджета органов государственной власти и местного самоуправления. Представители Таджикистана не смогли ответить, какая часть государственного бюджета или бюджета какого-либо конкретного государственного или местного органа тратится на мероприятия по антикоррупционному просвещению и повышению информированности общества.

Оценка действенности и эффективности мер по повышению информированности общества и его антикоррупционному просвещению по-прежнему остается одной из проблем, требующих повышенного внимания и больших усилий. В информации, предоставленной Таджикистаном, сообщается о некоторых попытках Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией проанализировать результаты мероприятий по антикоррупционному просвещению и повышению информированности общества. Однако никаких подтверждающих сведений и комментариев, касающихся методики такого анализа, предоставлено не было.

Оценка остается прежней: данную рекомендацию Таджикистан **выполнил частично**.

#### **Новая рекомендация 1.5.**

***Распространить практику стратегического планирования в сфере антикоррупционного просвещения в государственных органах; в основе таких мероприятий должен лежать анализ текущей ситуации.***

***Определить целевые группы, на которые будут ориентированы мероприятия по антикоррупционному просвещению и повышению информированности, в том числе группы, наиболее уязвимые с точки зрения воздействия коррупции, группы, в которых риск коррупции наиболее высок и разработать специальные программы и обращения для каждой из этих групп; упор в этих программах должен быть сделан на практические аспекты и конкретные***

*инструменты борьбы с коррупцией и ее предупреждения, а также на права граждан в их взаимодействии с государственными учреждениями.*

*Разработать и провести оценку действенности и эффективности мероприятий по антикоррупционному просвещению и повышению информированности общества.*

*Привлекать специалистов по антикоррупционному просвещению и повышению информированности общества, обладающих соответствующей квалификацией и опытом работы, и постоянно повышать их квалификацию.*

*Разработать совместные мероприятия по антикоррупционному просвещению и повышению информированности общества в сотрудничестве с неправительственными организациями-партнерами.*

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

### **Предыдущая рекомендация 2**

*Создать общенациональный Совет борьбы с коррупцией с участием всех заинтересованных сторон, что будет способствовать разработке и реализации Программы (Стратегии) борьбы с коррупцией. Стороны, представленные в указанном совете, должны включать представителей администрации Президента и Правительства, Парламента и гражданского общества в качестве равноправных партнеров.*

По итогам первого раунда мониторинга было признано, что данную рекомендацию Таджикистан **не выполнил**.

В период с 2004 по 2007 годы Таджикистан не обращался к этой рекомендации и не занимался созданием общенационального совета по борьбе с коррупцией с участием всех заинтересованных сторон, как это было рекомендовано в 2004 году. В ходе первого раунда мониторинга мнения о создании координационного совета резко разделились. Были те, кто придерживался твердого убеждения, что единственным таким советом должен быть совет по координации деятельности правоохранительных органов, во главе которого стоит Генеральный прокурор, а руководство координационной деятельностью должно осуществлять Управление по борьбе с коррупцией Генеральной прокуратуры. Вместе с тем были высказаны опасения в связи с такой централизацией деятельности по борьбе с коррупцией в Таджикистане и столь доминирующей ролью правоохранительных органов в этой сфере.

В данном вопросе наметился прогресс по сравнению с той ситуацией, которая наблюдалась во время проведения первого раунда мониторинга: в настоящее время достигнуто соглашение о создании такого совета с участием всех заинтересованных сторон. Указ Президента РТ№ 864 от 30 апреля 2010 г. предусматривает создание Национального координационного совета по противодействию коррупции при Президенте, в целях консолидации деятельности государственных органов, Парламента и гражданского общества в этой области. Проект положения об учреждении Национального координационного совета был разработан Агентством по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан. Во время визита в сентябре 2010 г. проект находился в стадии согласования на правительственном

уровне. В соответствии с проектом, предоставленным группе мониторинга после визита, Президент будет руководить советом, его заместителем будет Директор Агентства и в состав войдут ответственные органы всех трех ветвей власти, все политические партии и 8 представителей, которых должны делегировать организации гражданского общества (коллегия адвокатов, средства массовой информации, ассоциации предпринимателей, НПО и других общественных объединений). Во время визита в сентябре 2010 г. группе мониторинга сообщили, что в составе совета будет в общей сложности 39 человек. Столь многочисленный состав Совета может затруднить его деятельность и усложнить процесс принятия решений. Кроме того, важно, чтобы все представители были бы наделены равным правом голоса в процессе принятия решений. Неизвестно, предусматривается ли какая-либо ротация участников от гражданского общества в целях обеспечения полного представительства интересов всех слоев гражданского общества.

При Совете планируется создать две комиссии: по противодействию коррупции и по разрешению конфликтов интересов. Согласно с проектом положения о совете, предоставленным группе мониторинга после визита, у Совета широкие полномочия, в том числе утверждение/координация планов действий и выработка предложений по стратегии развития Агентства и других органов в области предупреждения коррупций, в том числе правоохранительных органов, планирование мероприятий по предупреждению коррупции, мониторинг, повышение уровня знаний общественности. Надо отметить, что по проекту положения это не постоянный совет высших должностных лиц, который должен собираться не меньше двух раз в год.

Чтобы с созданием Совета борьба с коррупцией приобрела новый импульс, следует обеспечить эффективность работы Совета и согласовать его функции с функциями Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией, особенно в части, касающейся стратегии борьбы с коррупцией, ее мониторинга и координирующей роли Агентства. А также, предотвратить возможность любого ненадлежащего влияния со стороны Совета на расследование и преследование в уголовном порядке конкретных коррупционных уголовных дел.

Таджикистан **не выполнил** рекомендацию 2.

Антикоррупционная политика и система координации деятельности по борьбе с коррупцией в Таджикистане находятся в стадии разработки. Исполнительная ветвь власти в Таджикистане - главным образом этим занимается Управление делами Президента – играет ведущую роль в разработке и координации государственной политики, в том числе в области борьбы с коррупцией. С момента его создания в 2007 г. важная роль в разработке антикоррупционной политики и координации деятельности по борьбе с коррупцией принадлежит Агентству по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан.

В соответствии с законом «Об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан», Агентство должно принимать участие в разработке и реализации государственной политики противодействия коррупции и определении приоритетных направлений борьбы с ней, в разработке и реализации программ по борьбе с преступностью и коррупцией. В задачи Агентства входит осуществление оперативно-розыскной деятельности с целью выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия коррупционных преступлений в государственных и частных структурах. В рамках своей компетенции Агентство также занимается координацией деятельности органов по борьбе с коррупцией.

Указ Президента Республики Таджикистан №864 от 30 апреля 2010 г. «О дополнительных мерах по



усилению противодействия коррупции в Республике Таджикистан» и соответствующее Постановление Правительства РТ №431 предусматривают введение непосредственной личной ответственности руководителей государственных органов и всех организаций с государственным участием за предупреждение коррупции и борьбу с ней во вверенных им структурах. Если эти положения будут реализованы на практике, то в какой-то мере это может стать основой для расширения координирующих функций Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан.

В соответствии с положениями Постановления Правительства РТ №267, вышедшего по итогам анализа доклада о реализации Стратегии в 2010 г., организациям-исполнителям вменено в обязанность представлять в Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан полугодовые отчеты о проделанной работе по реализации Стратегии, что также вносит свой вклад в укрепление роли Агентства как координирующего органа. Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан также имеет право вносить поправки в правовые акты, отменять их и принимать новые. Это свое право Агентство может осуществлять через соответствующий уполномоченный орган, обладающий правом законодательной инициативы, либо через тот орган, который принял соответствующий правовой акт.

Для разработки Стратегии борьбы с коррупцией была сформирована специальная рабочая группа из 21 человека, в состав которой вошли представители Управления делами Президента, Парламента, Совета безопасности, Верховного суда, Генеральной прокуратуры, Министерства внутренних дел, Министерства иностранных дел и других организаций и учреждений. Возглавил эту рабочую группу Директор Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан. Таким образом, в деятельность по разработке антикоррупционной политики страны было вовлечено большинство органов государственной власти; это свидетельствует о том, что данный документ имеет статус государственной программы. Рабочая группа имеет право обращаться за помощью и консультациями к различным организациям, учреждениям и представителям гражданского общества. Учитывая этот факт, а также стремление обеспечить ответственность и подотчетность органов государственного сектора, можно утверждать, что гражданское общество имеет некоторую возможность участвовать в разработке антикоррупционной политики и в мониторинге ее реализации.

#### **Новая рекомендация 1.6.**

***Учредить общенациональный Совет по противодействию коррупции, в состав которого должны войти представители всех заинтересованных сторон. Этот Совет должен заниматься решением стратегических вопросов борьбы с коррупцией и оказывать содействие разработке и способствовать реализации стратегии и мер по борьбе с коррупцией принятых в Таджикистане. В состав Совета включить в качестве равноправных партнеров представителей всех трех ветвей власти, ответственных государственных органов и гражданского общества.***

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

Главным достижением в этой области является подписание Таджикистаном Конвенции ООН против коррупции 26 сентября 2006 г. и ее ратификация Парламентом страны 16 апреля 2008 г. Группе мониторинга сообщили, что в скором времени, в соответствии с положениями Стратегии борьбы с

коррупцией в Республике Таджикистан на 2008-2012 г.г., должна быть сформирована рабочая группа, которая будет вести мониторинг соблюдения Конвенции ООН против коррупции. Однако механизм имплементации положений этой конвенции в национальное законодательство Таджикистана отсутствует.

Был разработан проект Соглашения о сотрудничестве государств-участников СНГ в противодействии коррупции, который в настоящий момент находится в стадии обсуждения. Таджикистан планирует подписать это соглашение.

Матрица мер по реализации Стратегии борьбы с коррупцией (план действий) содержит пункт, предусматривающий изучение вопроса о присоединении Таджикистана к Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию и к Конвенции ОЭСР о борьбе с взяточничеством иностранных должностных лиц в международных деловых операциях.

## 2. Криминализация коррупции

### 2.1. - 2.2. Уголовные правонарушения и элементы преступлений

#### Предыдущая рекомендация 7

**Гармонизировать и прояснить связь и взаимоотношения между нарушениями Уголовного Кодекса и Закона о борьбе с коррупцией.**

Данную рекомендацию Таджикистан **выполнил частично.**

После проведения первого раунда мониторинга Правительство Таджикистана продолжило свою деятельность в этом направлении. В частности, 16 апреля 2008 г. Таджикистан ратифицировал Конвенцию ООН против коррупции, и были приложены определенные усилия к тому, чтобы решить вопрос о гармонизации Уголовного Кодекса РТ и Закона «О борьбе с коррупцией». Ратификация Конвенции ООН предоставляет удачную возможность гармонизировать эти разделы законодательства, устранить имеющиеся в них несоответствия, а также прояснить взаимоотношения между Законом «О борьбе с коррупцией» и положениями Уголовного Кодекса, опираясь на международные стандарты в этой области. В целях проведения анализа антикоррупционного законодательства Республики Таджикистан с точки зрения его соответствия положениям Конвенции ООН против коррупции, в частности путем внесения изменений в УК РТ, была сформирована специальная рабочая группа. В состав такой рабочей группы вошли представители соответствующих организаций и учреждений, включая Аппарат Президента, Парламент, Верховный Суд, Прокуратуру, Министерство юстиции, Агентство по борьбе с коррупцией. С целью привнесения международного опыта в нормотворческий процесс, представляется целесообразным участие в работе данной группы экспертов из международных организаций и представителей гражданского общества.

Закон «О борьбе с коррупцией» был принят и вступил в силу 25 июля 2005 года. Содержащееся в этом законе определение коррупции, в значительной степени, соответствует тому, которое используется в основных международных документах по этой тематике; в законе перечислены органы борьбы с коррупцией, изложены критерии, позволяющие квалифицировать противоправные деяния как коррупционные преступления, и содержатся другие важные положения. Однако данный закон носит декларативный характер и не стал частью материального права, поскольку в нем не прописан процессуальный механизм, обеспечивающий его претворение. Для того чтобы применить положения этого закона, необходимо либо включить ссылки на нормы этого закона, или инкорпорировать его нормы в соответствующие статьи уголовного или административного законодательства. В этой связи Правительству Таджикистана рекомендуется рассмотреть возможность применения одного из двух этих подходов законотворчества.

Кроме того, даже в этом законе даны противоречащие друг другу определения коррупции как преступления: например, в качестве обязательного критерия отнесения уголовного преступления к категории коррупционных преступлений указаны «действия, совершенные из корыстной заинтересованности». Однако, в Статье 314 Уголовного кодекса РТ («Злоупотребление должностными полномочиями») злоупотребление должностными полномочиями определяется как «использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние (действие или бездействие) совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства». Таким образом,

уголовное правонарушение, состоящее в злоупотреблении служебными полномочиями, совершенное «из иной личной заинтересованности» не является коррупционным преступлением согласно критерию, содержащемуся в законе «О борьбе с коррупцией». При этом деяния, подпадающие под положения Статьи 314 УК РТ, все-таки были включены в перечень коррупционных преступлений согласно «Инструкции статистического учета преступлений коррупционного характера и перечню этих преступлений», утвержденным Постановлением Правительства Республики Таджикистан № 414 от 7 сентября 2006 г.

Группа мониторинга отмечает, что Таджикистан ввел определенные поправки в свое уголовное законодательство, в том числе направленные на гуманизацию уголовного права, путем внесения изменений в санкции за ряд правонарушений, предусмотренных некоторыми разделами УК РТ. В том, что касается криминализации коррупции (установления уголовной ответственности за коррупционные преступления) изменения соответствующих положений УК РТ в целях приведения таджикского уголовного законодательства в соответствие с положениями Конвенции ООН против коррупции, нашли свое отражение в законопроекте, разработанном вышеупомянутой Рабочей группой.

Кроме того, Таджикистану также предстоит дать четкое разграничение административной и уголовной ответственности, в частности, путем определения минимального порога ценности подарка, при получении которого наступает уголовная ответственность.

В соответствии с требованиями Стратегии борьбы с коррупцией, Таджикистан ввел в Кодекс об административных правонарушениях Главу 38 (статьи 638 – 675). Согласно этому закону, Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан стало органом, уполномоченным осуществлять правоприменение статей 658 - 675 Кодекса об административных правонарушениях. Текст некоторых статей Главы 38 Кодекса об административных правонарушениях был составлен по образцу статей Уголовного кодекса, с добавлением слов «при отсутствии признаков уголовного правонарушения», с тем, чтобы отличить соответствующие деяния от уголовных преступлений. Этот, довольно-таки доктринальный, термин следовало бы заменить на какой-либо конкретный критерий, чтобы, в соответствии с фундаментальными принципами обеспечения законности, обеспечить единообразное толкование границ действия норм уголовного и административного права не только со стороны работников Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией, осуществляющих надзор работников прокуратуры, обвинителей в суде и судей, но также и среди физических и юридических лиц, которых это касается.

Несмотря на то, что в Законе «О борьбе с коррупцией» дается развернутое определение коррупции и вводятся различные важные понятия в этой связи, например, определение подарков, нематериальных преимуществ и т.д., этот закон носит чисто декларативный характер, и в нем отсутствует механизм его применения. Поскольку аналогичные деяния могут быть предметом как административной, так и уголовной и даже дисциплинарной ответственности, то тексты этих законов необходимо унифицировать с точки зрения тех понятий, которые в них используются, и устранить любые противоречия не только внутри самого Уголовного Кодекса, но и между Уголовным Кодексом и Кодексом об Административных правонарушениях. Противоречия между этими законодательными документами необходимо устранить, а положения Закона «О борьбе с коррупцией» можно ввести в действие, включив в эти положения ссылки на положения соответствующего кодекса.

Таджикистан частично выполнил рекомендацию 7.

#### Предыдущая рекомендация 8

***Дополнить положение об инкриминировании активного и пассивного взяточничества в Уголовном Кодексе в целях приведения его в соответствие с международными стандартами и криминализовать «торговлю влиянием».***

По итогам первого раунда мониторинга было признано, что данную рекомендацию Таджикистан **не выполнил**.

Несмотря на то, что в период проведения мониторинга в Таджикистане был внесен ряд важных поправок в Уголовный кодекс, никаких изменений, направленных на приведение его в соответствие международным стандартам в этой области на период мониторинга, пока не произошло. Действующее уголовное законодательство, вообще говоря, предусматривает ответственность за активное и пассивное взяточничество, но только в своих базовых формах. В Уголовном кодексе отягчающими обстоятельствами считаются получение взятки: за совершение незаконных действий; лицами, занимающими высокие государственные посты; повторно; по предварительному сговору; группой лиц; с вымогательством.

Статья 319 Уголовного кодекса Республики Таджикистан («Получение взятки») предусматривает уголовную ответственность за получение должностным лицом лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера за действия (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия должностного лица, либо оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию), а равно за общее покровительство и попустительство по службе.

В статье Уголовного кодекса, касающейся получения взятки, отсутствует понятие «требование или просьбы взятки». Представители таджикских властей заявляют, что эти деяния Уголовным кодексом тоже охвачены, так как в нем предусмотрены положения об ответственности за покушение на совершение преступления. Но поскольку для возбуждения уголовного преследования за покушение на преступление зачастую необходимо доказать не только такие элементы состава преступления, как факт предложения или обещания взятки, но и, например, факт бездействия получателя взятки - т.е. непринятия им никаких мер к тому, чтобы преступный умысел нарушителя, вопреки его воле, не осуществился, - то требованиям Конвенции ООН против коррупции в большей степени соответствовали бы такие положения УК, в которых уголовная ответственность за предложение и подстрекательство к даче взятки устанавливалась бы явным образом. Положение об уголовной ответственности за требование или просьбу взятки как за покушение на получение взятки не соответствует международным стандартам, не позволяет возбудить уголовное преследование и наказать нарушителей за совершение преступления и не охватывает всех видов преступной деятельности, связанной с взяточничеством. Тем не менее, в уголовном законодательстве РТ в определенной степени предусмотрена ответственность за «вымогательство», которое необходимо сохранить и привести в соответствие с международными нормами.

Далее: Статья 320 Уголовного кодекса РТ предусматривает уголовную ответственность за дачу взятки должностному лицу лично или через посредника, за совершение им заведомо незаконных действий, что является отягчающим обстоятельством этого вида преступления. Таким образом,

задачей властей Таджикистана по-прежнему остается обеспечить соответствие внутреннего законодательства требованиям международных стандартов в этой области, т.е. криминализировать такие деяния, как «предложение», «обещание» и «дача» взятки.

Дальнейший анализ положений УК о взяточничестве показывает, что в Уголовном кодексе Таджикистана отсутствует единый подход к понятию взятки. Так, в Статье 319 («Пассивное взяточничество») взятка определяется как «деньги, ценные бумаги, иное имущество или выгоды имущественного характера»; в Статье 320 («Дача взятки») просто упоминается слово «взятка», а в Статье 321 («Провокация взятки») снова говорится о «деньгах, ценных бумагах, ином имуществе или оказании услуг имущественного характера». Таким образом, «неправомерного преимущества» здесь по-прежнему не упоминаются.

Таджикистану рекомендуется привести определение взятки в соответствие с международными стандартами, определив это понятие как получение «неправомерного преимущества», т.е. включить в него не только материальные, но и нематериальные блага и преимущества, благодаря которым должностное лицо оказывается в более выгодном положении. Понятие «не предусмотренных законами благ и преимуществ» упоминается в Законе «О борьбе с коррупцией» в определении понятия коррупции, но ввиду отсутствия механизма проведения этого закона в жизнь, в Уголовном Кодексе оно силы не имеет.

Кроме того, в законодательстве не предусмотрена ответственность за пассивное взяточничество и взяточничество в пользу третьих лиц с согласия или с ведома должностного лица.

Группа мониторинга не обнаружила какого-либо прогресса в области гармонизации разделов Уголовного кодекса, касающегося активного и пассивного взяточничества, с международными стандартами в этой области, несмотря на ратификацию Таджикистаном в 2008 г. Конвенции ООН против коррупции.

Таджикистан **не выполнил** рекомендацию 8.

#### **Новая рекомендация 2.1.-2.2.**

***Провести тщательный и сравнительный анализ Уголовного Кодекса, Закона «О борьбе с коррупцией», Кодекса об административных правонарушениях и других соответствующих актов законодательства Республики Таджикистан в целях приведения содержащихся в них понятий в соответствие международным стандартам, в том числе положениям Конвенции ООН против коррупции, и по результатам этого анализа гармонизировать уголовное и административное антикоррупционное законодательство страны.***

***Внести дополнения в статьи Уголовного Кодекса Республики Таджикистан об активном и пассивном взяточничестве (дачи и получения взятки), в целях приведения Уголовного Кодекса в соответствие с международными стандартами, а именно, установить уголовную ответственность за «требование или просьбу» взятки в случае пассивного взяточничества и за «предложение», «обещание» и «дачу» (в случае дачи имеется ввиду дача взятки в пользу добросовестных третьих лиц) взятки в случае активного взяточничества как законченных составов преступлений. Ввести в соответствующие статьи Уголовного Кодекса понятие и дать в данном Кодексе формулировку «неправомерного преимущества» как предмета взятки и криминализировать «торговлю влиянием». Определить минимальный порог ценности подарка, при получении которого наступает уголовная ответственность государственного***

служащего.

## Борьба с отмыванием денег

### Предыдущая рекомендация 13

***В отношении отмывания денег: продолжать усилия, направленные на создание Службы финансовой разведки; пересмотреть положения Уголовного Кодекса об отмывании денег, обеспечив достаточно широкое определение этого понятия, с тем чтобы оно охватывало все формы укрывательства доходов, полученных в результате коррупции.***

По итогам первого раунда мониторинга было признано, что данную рекомендацию Таджикистан выполнил частично.

Во исполнение Указа Президента Республики Таджикистан №724 от 20 октября 2009 г. был учрежден Департамент финансового мониторинга при Национальном банке Таджикистана (ДФМ) «для сбора и анализа информации, а также проведения соответствующих мероприятий, направленных на противодействие легализации доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма». Когда этот Департамент начнет свою работу, он будет выполнять функции Службы финансовой разведки страны. Поскольку данный Указ носит достаточно общий характер, то необходимо будет принять соответствующие акты вторичного законодательства, в частности, наряду с Положением о ДФМ и другими нормативными актами Национального банка, в которых прописаны полномочия этого органа, его обязанности, штатное расписание, а также порядок использования информационной подсистемы. В штате ДФМ будет работать 12 сотрудников, а организационно он разделен на 4 отдела: аналитический, международный, юридический и отдел технической поддержки.

На момент визита в страну ДФМ еще не функционировал. В соответствии со статьей 35 Закона Республики Таджикистан «О банковской деятельности» кредитные организации обязаны предоставлять в правоохранительные органы и Национальный банк информацию о подозрительных финансовых операциях. Членам группы мониторинга было заявлено, что при поддержке Всемирного банка и Управления ООН по наркотикам и преступности был составлен проект соответствующего закона, но доступ к этому документу предоставлен не был.

В уголовном законодательстве об отмывании денег используется подход, в соответствии с которым все правонарушения, связанные с коррупцией, подпадают под категорию основных правонарушений согласно положению об отмывании денег. Однако в оценке, проведенной Евразийской группой (ЕАГ)<sup>13</sup>, сообщается, что положение Уголовного кодекса Таджикистана об отмывании денег имеет ряд существенных недостатков, касающихся перечня деяний, подпадающих под определение этого преступления. Например, непонятно, подпадают ли под определение отмывания денег преступления, совершенные за границей. ЕАГ приняла решение применить к Таджикистану процедуру усиленного контроля и рекомендовала Таджикистану в срочном порядке имплементировать все необходимые положения и к сентябрю 2010 г. принять

<sup>13</sup> Евразийская группа по противодействию легализации преступных доходов и финансирования терроризма (ЕАГ) является региональной структурой, созданной по типу ФАТФ (Международной группы по борьбе с финансовыми злоупотреблениями), и объединяет Беларусь, Казахстан, Китай, Кыргызстан, Россию, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан.

всеобъемлющий закон о противодействии отмыванию доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, в соответствии с рекомендациями ФАТФ. Власти Таджикистана заявляют, что такой закон может быть принят Парламентом не позднее весны 2011 года<sup>14</sup>.

Часть функций Службы финансовой разведки (сбор информации о подозрительных финансовых операциях) уже поручена Национальному банку Таджикистана, в соответствии со Статьей 35 закона «О банковской деятельности», принятого 19 мая 2009 г., однако полномочия Национального банка (а именно, его Департамента финансового мониторинга), касающиеся передачи полученной информации в правоохранительные органы, по-прежнему не ясны.

Второго ноября 2009 г. Правление Национального банка Таджикистана приняло План действий по реализации Указа Президента № 724. Этот план действий предусматривает подготовку соответствующего вторичного законодательства, регулирующего деятельность Службы финансовой разведки страны, и включает штатное расписание этого органа.

Тем не менее, в Таджикистане до сих пор нет закона о противодействии отмыванию доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а Служба финансовой разведки пока не функционирует.

**Новая оценка:** Таджикистан выполнил рекомендацию 13 в основном.

## 2.3. Определение должностного лица

### Определение государственного должностного лица

#### Предыдущая рекомендация 9

*Гармонизировать понятие «должностного лица», используемое в Уголовном Кодексе и в законе «О борьбе с коррупцией», обеспечив, чтобы это определение охватывало всех государственных должностных лиц и лиц, выполняющих служебные обязанности во всех органах исполнительной, законодательной и судебной власти государства, включая органы местного самоуправления, и должностных лиц, выбранных или назначенных в представительный орган, а также лиц, представляющих интересы государства в коммерческих совместных предприятиях и в правлениях компаний.*

По итогам первого раунда мониторинга было признано, что данную рекомендацию Таджикистан выполнил частично.

В законе «О борьбе с коррупцией» дается двоякое определение понятия «должностное лицо»: (1) лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, и (2) лица, приравненные к уполномоченным на выполнение государственных функций, при этом «государственные функции» являются определяющей характеристикой для первой категории. Это определение «должностного лица» взято из закона «О государственной службе», и оно шире, чем аналогичное определение, содержащееся в Уголовном кодексе. Это определение охватывает также должностных лиц государственных хозяйствующих субъектов и других субъектов хозяйствования, доля государства в имуществе которых составляет не менее половины. Однако в уголовном судопроизводстве эти положения Закона непосредственно не применяются.

<sup>14</sup> UNODC/World Bank AMNL/CFT Newsletter for Central Asia, Issue 50, September 2010



В различных статьях Уголовного кодекса, в законе «О борьбе с коррупцией» и в законе «О государственной службе» содержатся разные определения понятия «должностное лицо». В частности, в примечании к Статье 314 Уголовного кодекса Республики Таджикистан определение «должностного лица», которое применяется ко всем статьям Уголовного кодекса, охватывает следующие три категории лиц: лица, занимающие государственные должности (совершение преступлений этой категорией лиц является отягчающим обстоятельством) и государственные служащие органов местного самоуправления, а также государственные служащие и служащие органов местного самоуправления, не относящиеся к числу должностных лиц (последние несут уголовную ответственность в случаях, специально предусмотренных соответствующими статьями). Согласно п.3 Статьи 319, отягчающим обстоятельством является совершение преступлений, предусмотренных данной статьей, «главой местного самоуправления». Кроме того, в Статье 325 содержится термин «служащий», который определяется как лицо, не являющееся должностным лицом государственного органа. А в Статье 161 Уголовно-процессуального кодекса Республики Таджикистан появляется еще один термин – «субъект коррупционного преступления» (отличный от «государственного должностного лица»).

Если все эти понятия объединить, то термин «должностное лицо» будет охватывать государственных должностных лиц или лиц, выполняющих организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции в органах исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти государства и местного самоуправления. Но это не будет в полной мере соответствовать требованию, согласно которому должностными лицами должны считаться «лица, выполняющих официальные обязанности во всех органах».

Анализ статей Уголовного кодекса, касающихся преступлений коррупционного характера, выявляет противоречия, и недоработки в части криминализации деяний, совершаемых различными категориями «должностных лиц». В том, что касается таких преступлений, как злоупотребление служебным положением, превышение власти, получение взятки, случай, когда исполнителем преступления является «должностное лицо» или лицо, занимающее государственную должность, является отягчающим обстоятельством. Получение взятки лицом, занимающим государственную должность, предусматривает более суровое наказание, в то время как дача взятки лицом, занимающим государственную должность, отягчающим обстоятельством не считается, т.е. не усугубляет ответственности за совершение этого преступления. Получение взятки государственными служащими и служащими органов местного самоуправления, не подпадающими под определение «должностного лица», уголовным преступлением не считаются. Правонарушением считается присвоение полномочий, совершаемое государственными служащими и служащими органов местного самоуправления, не подпадающими под определение «должностного лица». Согласно Уголовному кодексу, присвоение полномочий, совершаемое должностным лицом или лицом, занимающим государственную должность, уголовным преступлением не является. Служебный подлог определяется как правонарушение, которое может быть совершено либо должностным лицом, либо государственными служащими или служащими органов местного самоуправления, не подпадающими под определение «должностного лица». Те же деяния не составляют уголовного правонарушения, если совершаются лицами, занимающими государственную должность, поскольку эта категория лиц в тексте Статьи 323 Уголовного кодекса не упоминается. Среди практикующих юристов нет четкого понимания того, считаются ли лица, представляющие интересы государства в коммерческих совместных предприятиях или в правлениях компаний, «лицами, наделенными функциями представителей органов государственной власти». В законодательстве, в том виде, как это указано в Статье 314 УК, это

вопрос не оговорен.

Многообразие категорий лиц, которые теоретически могут подпадать под определение «должностного лица», влечет ситуацию, при которой аналогичные виды деяний могут преследоваться на основании разных статей Уголовного кодекса. Так, например, «подкуп служащего, т.е. предоставление материального вознаграждения или имущественной выгоды служащему предприятия, не являющемуся должностным лицом государственного органа, независимо от форм собственности, за совершение незаконного деяния в интересах осуществляющего подкуп лица», подлежит уголовной ответственности по Статье 325 УК РТ. Отсюда видно, что единственным отличием между «служащим» и «должностным лицом» является отсутствие у первого организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций. Поскольку функции должностных лиц устанавливаются в ходе ведения предварительного следствия по уголовному делу, основанного на фактических обстоятельствах дела, то существует риск, что правонарушитель может избежать ответственности за получение взятки согласно Статье 319 УК просто потому, что вместо этого ему будет вменена Статья 325, предусматривающая менее суровое наказание.

В этой связи Таджикистану рекомендуется принять единый, более простой подход к этому вопросу, который обеспечит ответственность всех категорий должностных лиц за совершение коррупционных преступлений.

Таджикистан **частично выполнил** рекомендацию 9.

## **Определение иностранного должностного лица**

### **Предыдущая рекомендация 10**

***Ввести уголовную ответственность за подкуп должностных лиц иностранных государств и международных организаций путем расширения определения «должностное лицо» или введения соответствующих отдельных положений в Уголовный Кодекс.***

По итогам первого раунда мониторинга было признано, что данную рекомендацию Таджикистан **не выполнил**.

В законодательстве Таджикистана должностные лица иностранных государств и международных организаций, имеющие отношения с должностными лицами, государственными органами, физическими и юридическими лицами Республики Таджикистан, включены в категорию «лиц, приравненных к уполномоченным на выполнение государственных функций», в соответствии со Статьей 1 закона «О борьбе с коррупцией». Однако группе мониторинга не удалось обнаружить каких-либо мер со стороны Таджикистана, которые были бы направлены на придание силы аналогичным положениям Уголовного кодекса, а, следовательно, и на выполнение данной рекомендации. Таким образом, уголовная ответственность за подкуп должностных лиц иностранных государств и международных организаций в Таджикистане не установлена. Осуществляя эту меру, Таджикистану рекомендуется использовать подход, соответствующий требованиям КООНПК, а именно, ввести уголовную ответственность всех лиц, осуществляющих государственные функции в иностранных государствах, и всех лиц, уполномоченных действовать от имени международных организаций.

Оценка остается прежней: рекомендацию 10 Таджикистан **не выполнил**.

Новая рекомендация 2.3

***Ввести единое понятие «должностного лица», используемое в Уголовном Кодексе, Кодексе об административных правонарушениях и в Законе «О борьбе с коррупцией», обеспечив, чтобы это определение охватывало все категории государственных должностных лиц, должностных лиц иностранных государств и международных организаций, предусмотренных в соответствующих положениях Конвенции ООН против коррупции.***

## **2.4–2.5–2.6 Санкции, конфискация, неприкосновенность и сроки давности**

**Санкции и конфискация**

**Предыдущая рекомендация 11**

***Рассмотреть возможность изменения существующей системы конфискации, так чтобы она предусматривала конфискацию доходов, полученных в результате коррупции, или имущества, стоимость которого соответствует этим доходам, или соразмерные ей денежные штрафы. Рассмотреть временные меры по повышению эффективности и оперативность процедуры идентификации и изъятия доходов, полученных в результате коррупции, на этапах уголовного расследования и преследования.***

По итогам первого раунда мониторинга было признано, что данную рекомендацию Таджикистан **выполнил частично**.

В соответствии со Статьей 35 Уголовно-процессуального кодекса Республики Таджикистан (далее - УПК РТ), только суд вправе разрешить наложение ареста на имущество, включая денежные средства физических и юридических лиц, находящиеся на счетах и во вкладах или на хранении в банках и кредитных организациях. Для того чтобы осуществить эту меру процессуального принуждения, согласно Статьи 116 УПК РТ, орган, ведущий уголовный процесс, с согласия прокурора вносит в суд ходатайство о наложении ареста на имущество. Наложение ареста на имущество применяется для обеспечения гражданского иска и возможной конфискации имущества. В Таджикистане отсутствуют законодательные барьеры для действенного осуществления временных мер или мер процессуального принуждения в том виде, в котором они прописаны в законодательстве, в области идентификации и изъятия доходов, полученных в результате коррупции. Каких-либо шагов, направленных на оценку эффективности этой процедуры или временных мер по обеспечению конфискации имущества, выявлено не было.

В Таджикистане конфискация имущества по-прежнему рассматривается как дополнительное наказание (см.: Статью 57 Уголовного кодекса Республики Таджикистан, далее – УК РТ). В УК РТ конфискация определяется как принудительное безвозмездное изъятие в собственность государства имущества, являющегося собственностью осужденного; конфискация имущества устанавливается за тяжкие и особо тяжкие преступления, совершенные из корыстных побуждений, и может быть назначена судом только в случаях, предусмотренных соответствующими статьями УК РТ.

Уголовный кодекс Республики Таджикистан предусматривает конфискацию имущества за хищение

чужого имущества с отягчающими обстоятельствами (Статья 245, части 3 и 4), мошенничество, совершенное лицом с использованием своего служебного положения (Статья 247, части 3 и 4), получение должностным лицом взятки за незаконное действие (бездействие) (Статья 319, часть 2), получение взятки за незаконное действие (бездействие) лицом, занимающим государственную должность (Статья 319, часть 3), а также за получение взятки с отягчающими обстоятельствами (Статья 319, часть 4), за дачу взятки за незаконное действие (бездействие) (Статья 320, часть 2), провокацию взятки (Статья 321) и т.д.. Дача и получение взятки должностным лицом, злоупотребление должностными полномочиями, подкуп служащего конфискацией имущества не наказываются.

Видимо, причина ограниченного применения конфискации имущества лежит в самом характере конфискации, которая в Таджикистане является мерой дополнительного наказания и потому не имеет универсального характера санкции, применяемой ко всем видам преступлений и предусматривающей конфискацию всех средств и доходов от преступной деятельности. Вместе с тем Статья 78 УПК РТ предусматривает, что при вынесении приговора, определение и постановление о прекращении уголовного дела деньги и иные ценности, нажитые преступным путем, подлежат обращению в доход государства.

Доходы, полученные в результате коррупционных преступлений, нередко переводятся в собственность третьих лиц, а в отношении обращения взыскания на имущество, находящегося у третьих лиц, есть серьезные препятствия. Анализ законодательства Республики Таджикистан показывает, что существует акт делегированного законодательства о взыскании такого имущества посредством механизма «возбуждения гражданского иска в уголовном процессе», который в общих чертах описан в Главе 15 УПК РТ. Согласно Статье 279 УПК РТ, Государственный обвинитель предъявляет или поддерживает предъявленный потерпевшим гражданский иск, если этого требует охрана государственных или общественных интересов или прав граждан. К должностному лицу, имущество которого получено в результате коррупции, можно было бы применить механизм, предусмотренный Гражданским кодексом Республики Таджикистан (далее – ГК РТ), в соответствии с которым сделка по переводу имущества в собственность третьего лица объявлялась бы ничтожной. В частности, Статьей 193 ГК РТ предусматривается, что сделка, не соответствующая требованиям законодательства, является ничтожной. Однако в законодательстве Таджикистана перевод имущества или доходов в непосредственную пользу третьих лиц уголовным правонарушением не считается. Статья 319 (пассивное взяточничество) предусматривает, что лишь «получение материальных благ должностным лицом [для себя] напрямую либо через посредника» влечет уголовную ответственность. Уголовным законодательством Таджикистана не устанавливается уголовная ответственность в случаях получения выгоды третьими сторонами. Статья 254 охватывает только случаи с заведомо добытым преступным путем имуществом, в то время как лица без такого знания не попадают не под какую статью. Поэтому в данном случае этот механизм применен быть не может. Следовательно, для того чтобы исключить возможность использования каких бы то ни было лазеек в законодательстве, Таджикистану рекомендуется рассмотреть вопрос о введении законодательного механизма конфискации доходов, полученных в результате коррупции, у третьих лиц, являющихся их недобросовестными владельцами.

Таджикистан **частично выполнил** рекомендацию 11.

#### **Новая рекомендация 2.4.-2.5.-2.6.**

***Внести изменения в действующий порядок конфискации имущества и доходов, так чтобы он***

*предусматривал конфискацию всех средств и доходов, полученных в результате любых преступлений коррупционного характера, вне зависимости от степени их тяжести, определяемой в законодательстве Республики Таджикистан, а также конфискацию имущества или денежного эквивалента доходов, полученных в результате коррупционных преступлений. Рассмотреть возможность введения законодательного механизма конфискации доходов, полученных в результате преступлений коррупционного характера, у третьих лиц, являющихся их недобросовестными владельцами. Ввести устойчивый механизм оценки эффективности временных мер (процессуальных мер принудительного характера, применяемых на стадии предварительного следствия), направленных на обеспечение конфискации.*

## Неприкосновенность

### Предыдущая рекомендация 12

*Обеспечить, чтобы неприкосновенность, предоставляемая Конституцией некоторым категориям государственных служащих, не препятствовала проведению расследования и преследования взяточничества.*

По итогам первого раунда мониторинга было признано, что Таджикистан **частично выполнил** данную рекомендацию.

По законодательству Республики Таджикистан, неприкосновенность предоставляется Президенту Таджикистана, членам парламента и судьям. Конституционный закон «Об органах прокуратуры Республики Таджикистан» предусматривает специальный порядок возбуждения и ведения уголовных дел в отношении прокуроров и следователей; иммунитетом от преследования этот порядок считаться не может.

По законодательству Республики Таджикистан, различным может быть даже порядок лишения судей иммунитета: так, судьи судов высших инстанций не могут быть привлечены к уголовной ответственности и заключены под стражу без согласия Парламента, а судьи нижестоящих судов не могут быть привлечены к уголовной ответственности и заключены под стражу без согласия Президента. Судья не подлежит задержанию, за исключением случаев задержания его на месте совершения преступления.

Согласно Конституционному закону «О судах Республики Таджикистан», проникновение в жилище или служебное помещение судьи, в личный или служебный транспорт, производство там обыска или выемки, прослушивание его телефонных переговоров, личный обыск судьи, а равно изъятие и выемка его корреспонденции, принадлежащих ему имущества и документов, производится не иначе как с санкции Генерального прокурора Республики Таджикистан и только в связи с возбуждением уголовного дела в отношении этого судьи. Важно отметить, что возбуждение уголовного дела в отношении судьи невозможно при отсутствии достаточных на то оснований.

Согласно Статьи 146 УК РТ, постановление о возбуждении уголовного дела выносит, при наличии соответствующих повода и оснований, дознаватель, следователь или прокурор. Несмотря на то, что поводы для возбуждения уголовного дела перечислены в Статье 140 УПК в основном как источники информации, в Главе 17, которая называется «Повод и основания к возбуждению уголовного дела», основания к возбуждению уголовного дела отдельно не сформулированы. Наличие этих

оснований подразумевается общим принципом ведения уголовного процесса; для этого необходимы соответствующие улики. В тех случаях, когда правоохранительные органы располагают только информацией о том, что судья замешан в коррупции, но не имеют никаких улик, положение о неприкосновенности судей не позволяет правоохранительным органам принять какие-либо меры в отношении этого судьи, в особенности это касается осуществления оперативно-розыскных мероприятий - таких как прослушивание телефонных разговоров, установление слежки и т.д., так как отсутствует нормативно-правовая база для получения таких улик, т.е. формально уголовное дело не заведено. Любые действия правоохранительных органов, нарушающие неприкосновенность судьи, преследуются законом. Аналогичные положения в законодательстве РТ распространяются также и на членов парламента.

Неприкосновенность судей является абсолютной и не ограничивается только аспектами их профессиональной деятельности. Группа мониторинга не нашла в законодательстве Таджикистана никаких положений, касающихся процедуры снятия иммунитета судей, которые позволили бы оценить принципы и критерии оценки эффективности и прозрачности этого процесса.

Возбудить уголовное дело в отношении прокуроров и следователей прокуратуры имеет право только Генеральный прокурор или Директор Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией. Группа мониторинга не обнаружила в законодательстве Таджикистана никаких положений о том, что оперативно-розыскные мероприятия в отношении этой особой категории лиц должны проводиться только с разрешения суда и в рамках ведения уголовного дела. Таким образом, правоохранительным органам и, в особенности, Агентству по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией ничто не мешает проводить негласные оперативно-розыскные мероприятия в отношении следователей и прокуроров.

Наконец, закон о сроке давности не прекращает свое действие в отношении должностных лиц на тот период, пока они занимают должность, предоставляющую иммунитет от преследования, что является одной из лазеек, позволяющих им избежать уголовного преследования по преступлениям коррупционного характера.

В заключение следует отметить, что иммунитет, гарантируемый Конституцией Таджикистана некоторым категориям государственных должностных лиц, потенциально может препятствовать проведению расследований и преследований по фактам взяточничества, совершаемого определенными категориями должностных лиц.

Новая оценка: Таджикистан **в основном выполнил** рекомендацию 12.

## **2.7. Международное сотрудничество и взаимная правовая помощь**

### **Рекомендация 14**

***Обеспечить действенные меры по обеспечению международной взаимной правовой помощи.***

Было признано, что эту рекомендацию Таджикистан **в основном выполнил**.

В Республике Таджикистан существуют положения внутреннего законодательства, регулирующие вопросы взаимной правовой помощи и экстрадиции в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом РТ. В частности, Раздел XIII УПК РТ посвящен вопросам взаимодействия судов, прокуроров, следователей и органов дознания с соответствующими органами и должностными

лицами иностранных государств по уголовным делам. Этот раздел содержит ряд статей, в которых оговорены вопросы оказания взаимной правовой помощи по уголовным делам (Глава 48), экстрадиции («Выдача лица для привлечения к уголовной ответственности или для исполнения приговора», Глава 49) и передачи лица, осужденного к лишению свободы, для отбывания наказания в государстве, гражданином которого он является (Глава 50).

Кроме того, в Таджикистане все подписанные и ратифицированные им международные конвенции по этим вопросам имеют прямое действие. Таджикистан является стороной, подписавшей Минскую Конвенцию о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам в ее обновленной (Кишиневской) версии, Конвенцию ООН против коррупции, Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности; все эти документы содержат положения о взаимной правовой помощи стран-участниц, которые могут быть применены, в том числе, и к преступлениям коррупционного характера. Таджикистан также является стороной по ряду двусторонних соглашений в этой области, а именно, с Китаем, Индией, Объединенными Арабскими Эмиратами, Турцией и Ираном и другими государствами. Правительство Таджикистана указало, что в случаях, когда речь идет о преступлениях коррупционного характера, документом, который применяется чаще всего, является Минская конвенция.

Согласно УПК РТ, поручение о производстве отдельного следственного действия направляется через Генеральную прокуратуру, а судебного действия - через Совет юстиции.

Действует общее требование, касающееся необходимости обоюдного признания соответствующего деяния преступлением, в соответствии с положениями Статьи 479 УПК РТ, за исключением поручений о сборе доказательств; единственное ограничение здесь состоит в том, что поручение возвращается, если его исполнение противоречит законодательству Республики Таджикистан (Статья 473 УПК РТ). В таджикском законодательстве отсутствует определение политического преступления, хотя в Статье 479 УПК РТ упоминается понятие политического убежища как одной из причин отказа в экстрадиции.

В том, что касается запросов о выдаче (экстрадиции), в Таджикистане применяется принцип взаимности в законодательстве (Статья 483 УПК РТ).

На практике положение о взаимной правовой помощи было использовано лишь в нескольких громких и сложных делах, и самой серьезной проблемой, о которой говорят в этой связи практикующие юристы, является то, что процесс международного сотрудничества компетентных органов занимает огромное количество времени, в результате чего следователи и прокуроры нарушают все сроки проведения процессуальных действий. Затягиванию процесса получения взаимной правовой помощи способствует и отсутствие современных технических средств обмена информацией по защищенным каналам связи.

Группа мониторинга не обнаружила в таджикском законодательстве специальных положений, регулирующих вопросы возврата активов, за исключением тех положений, которые предусматривают передачу предметов, являющихся орудиями преступления, а также доходов, добытых преступным путем (см. Статью 482 УПК РТ). Эти предметы передаются даже в том случае, когда выдача лица по каким-то причинам не может состояться. Пока что был подан всего один запрос о возврате средств, переведенных в 2008 г. из Таджикистана в Российскую Федерацию, на сумму 390,401 долл. США, но на момент визита в страну никаких средств и активов возвращено

еще не было. Во время визита в страну источники в Правительстве Таджикистана сообщили группе мониторинга, что в Таджикистане практически не было случаев применения положений о возврате активов, и что это тот вопрос, который нуждается в дальнейшей проработке.

Таджикистан в основном выполнил рекомендацию 12.

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

### **Применение и толкование**

В делах о покушении на взяточничество установлено различие между ситуациями, когда обусловленное взяточничество просто не состоялось, когда было сознательное намерение не допустить взяточничества или когда были обстоятельства, не зависящие от воли лиц, пытавшихся передать или получить взятку, из-за которых акт взяточничества не состоялся. Предложение взятки будет квалифицироваться, как покушение на взятку в случае отсутствия намерения не допустить акта дачи/получения взятки; если же дальнейшие шаги по совершению такой «сделки» были намеренно прекращены, то все предыдущие действия в этой связи не будут являться элементами состава преступления. Это различие было установлено Постановлением Пленума Верховного Суда РТ «О судебной практике по уголовным делам об активном и пассивном взяточничестве и коммерческом подкупе», принятом в декабре 2008 г., и является обязательным для исполнения.

Для вынесения обвинительного приговора по делу о взяточничестве не требуется доказательства того, что факт получения должностным лицом взятки как-либо повлиял на его положение, если факт его причастности к «коррупционной сделке» непреложно установлен и доказан в суде. Кроме того, совершение должностным лицом незаконных действий в обмен на получение взятки считается отягчающим обстоятельством.

Теоретически, косвенное доказательство может быть принято судом, если будет доказано преступное намерение или иные субъективные стороны преступления; тем не менее, по ответам Правительства Таджикистана на анкету ясно, что такая практика является чрезвычайно редкой, если вообще имеет место.

### **Процедура**

Правоохранительные органы Таджикистана, уполномоченные на проведение расследование коррупционных преступлений, имеют в своем распоряжении следующие специальные методы расследования: секретные операции, контролируемые поставки, электронные средства аудио- и видеонаблюдения и записи, прослушивание и запись телефонных переговоров, перехват корреспонденции, в том числе электронной. Специальные методы расследования применяются в режиме секретности до возбуждения уголовного дела, а их использование регулируется законом «Об оперативно-розыскной деятельности». После возбуждения уголовного дела специальные методы расследования применяются открыто, в соответствии с положениями УПК РТ.

Усмотрение обвинительной власти как таковое в Таджикистане отсутствует, и, в то время как прокурор имеет право открывать и закрывать уголовное дело, он может действовать только в рамках положений Уголовно-процессуального кодекса, в котором четко оговорены основания для таких решений. В УПК РТ указано пять оснований к возбуждению уголовного дела. К ним



относятся: заявление о преступлении; явка с повинной; сообщение должностного лица предприятий, учреждений, организаций; сообщение в средствах массовой информации; непосредственное обнаружение дознавателем, следователем или прокурором сведений, указывающих на признаки преступления. Аналогично, проведение расследования и преследования по делам, составляющим элементы состава преступления, являются обязательными, за исключением случаев, отдельно оговоренных в УПК РТ – таковыми, в частности, являются, смерть обвиняемого, примирение потерпевшего с обвиняемым по уголовным делам о мисдиминоре и т.д. Кроме того, право открыть или закрыть уголовное дело имеет суд, что также оговорено в соответствующих положениях УПК РТ. Бывают также случаи привлечения к процессу открытия уголовного дела других органов; эти случаи могут быть связаны с процедурой лишения иммунитета. Таким образом, справедливо будет сказать, что все эти процедуры строго регулируются таджикским законодательством, не оставляя возможности для применения каких-либо дискреционных полномочий.

## **2.9. - 2.10. Специализированные правоохранительные органы по борьбе с коррупцией и статистика применения положений уголовного законодательства по делам о коррупции**

### **Предыдущая рекомендация 3**

*Необходимо рассмотреть возможность создания Специального антикоррупционного управления, наделенного полномочиями по выявлению, расследованию и судебному преследованию коррупционных преступлений, как автономного управления в составе Прокуратуры, имеющего особый статус и укомплектованного сотрудниками, командированными из основных правоохранительных органов. Указанное управление должно заниматься решением следственных, прокурорских, административных и аналитических задач. Важно, чтобы в состав этого управления входили специализированные прокуроры. Наряду с работой над реальными делами о коррупции, одной из основных задач управления должно стать усиление межведомственного сотрудничества между правоохранительными органами, службой безопасности и органами финансового контроля при проведении расследований дел о коррупции (например, за счет принятия четких правил в отношении отчетности и обмена информацией, принятия подхода «работы единой командой» при проведении сложных расследований и т.п.), а также расширение аналитических возможностей и обеспечение более эффективного статистического мониторинга фактов коррупции и правонарушений, связанных с коррупцией во всех сферах государственной службы, в полиции, в органах прокуратуры и судах на основе согласованной методологии, позволяющей выполнять сравнение ситуаций в различных ведомствах.*

Было признано, что эту рекомендацию Таджикистан выполнил в основном.

Президентом Республики Таджикистан, в соответствии с Рекомендацией 3, в январе 2007 г. был учрежден независимый специализированный антикоррупционный орган – Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан (далее – Агентство). Агентство имеет центральный аппарат с 6 региональными Управлениями и отделами и отдельным Управлением, который занимается только столицей страны - Душанбе. Агентство обладает очень широкими полномочиями и занимается решением следственных, административных и аналитических вопросов, а также задач в области финансового мониторинга, и

выполняет другие превентивные функции. Вопросы судебного преследования и некоторые элементы координации межведомственного сотрудничества выходят за рамки компетенции Агентства. В том, что касается проведения предварительного следствия по уголовным делам, Агентство в настоящее время работает уже в полную силу, а функции по решению аналитических и превентивных задач пока что находятся в процессе становления.

В соответствии со Статьей 161 Уголовно-процессуального кодекса Республики Таджикистан, предварительное следствие уголовных дел по большинству преступлений коррупционного характера отнесено к ведению Агентства. Прокуратура может только отозвать либо передать дело о коррупционном преступлении на любой стадии предварительного следствия, и не наделена полномочиями по ведению самого предварительного следствия по делам о коррупционных преступлениях. Исключение из этого правила составляют дела о коррупции в вооруженных силах: работники Агентства могут проводить следствие по таким делам только в случаях раскрытия ими преступления, во всех остальных случаях такие дела относятся к компетенции следственного управления Военной прокуратуры. Кроме того, предварительное расследование по делам о хищении средств фондов иностранной помощи (Статья 257 Уголовного кодекса РТ) проводится следователями Агентства, если такие хищения были совершены руководителями предприятий, учреждений и других организаций, и следователями Прокуратуры и органов внутренних дел в остальных случаях (включая случаи, когда преступление было совершено лицами, не наделенными распорядительными полномочиями).

В случае множественных правонарушений, т.е. правонарушений, относящихся к юрисдикции нескольких компетентных органов, Агентство пользуется приоритетными полномочиями. Единственное исключение сделано для преступлений, связанных с наркотиками: предварительным расследованием по этим делам занимается только специализированный орган по борьбе с наркотиками - Агентство по контролю над наркотиками.

Надзор за передачей в Агентство другими правоохранительными органами дел о коррупционных правонарушениях, относящихся к юрисдикции Агентства, входит в обязанности прокурора. Работники прокуратуры не только осуществляют надзор за ведением предварительного следствия по уголовным делам, но также обращаются в суд за разрешением на осуществление мер принудительного характера. Поэтому считается, что прокуратура обладает всеми необходимыми инструментами для обеспечения проведения предварительного следствия по уголовному делу соответствующими компетентными органами.

Кроме того, прокуроры обладают исключительной компетенцией обращаться в суд с ходатайством об удовлетворении иска. В структуре Прокуратуры существует специализированное антикоррупционное подразделение.

Тем не менее, все еще предстоит расширить аналитические возможности и обеспечить более эффективный статистический мониторинг фактов коррупции и правонарушений, связанных с коррупцией во всех сферах государственной службы, в полиции, прокуратуре, судах и других государственных ведомствах на основе согласованной методологии, позволяющей выполнять сравнение ситуаций в различных ведомствах. Работа в данном направлении начата и ведется совместными усилиями Агентства по борьбе с коррупцией и Генеральной Прокуратуры.

**Таджикистан в основном выполнил рекомендацию 3.**

#### **Предыдущая рекомендация 4**

***Принять руководство по усилению сотрудничества, обмена информацией и ресурсами между органами, ответственными за борьбу с организованной преступностью и контрабандой, включая незаконный оборот наркотиков, с одной стороны, и агентствами, ответственными за борьбу с коррупцией, с другой.***

По итогам первого раунда мониторинга было признано, что эту рекомендацию Таджикистан **не выполнил**.

Агентству еще только предстоит развить свой потенциал в области укрепления межведомственного сотрудничества с правоохранительными органами, силами безопасности и органами финансового контроля в области расследования коррупционных преступлений.

На момент визита в страну в Таджикистане, по-видимому, отсутствовала нормативно-правовая база по обеспечению обмена информацией и опытом между органами, занимающимися ведением предварительного следствия по уголовным делам, в целях разработки и создания единого методического руководства по ведению следствия по делам о преступлениях, имеющих коррупционный характер. В целях установления нормативной базы для сотрудничества, регулярного обмена информацией и ресурсами в ноябре 2010 подписано Соглашение о сотрудничестве Генеральной прокуратуры, Агентства, Агентства по контролю за наркотиками, Министерства внутренних дел, Государственного комитета по национальной безопасности, Таможенной службы и Налогового комитета при Правительстве. Данная нормативная база заложила основы для сотрудничества, однако, она не должна дублировать положения существующего законодательства, а отражать конкретные механизмы сотрудничества, а потому требует дальнейшего развития. Хотя Агентству не вменено в обязанность предоставлять результаты расследований в те организации, которые первыми раскрыли и передали в Агентство соответствующие дела, на практике данная информация предоставляется, что также требует закрепления данной процедуры на основе нормативных положений.

Группу мониторинга проинформировали также о том, что Агентство и Генеральная прокуратура занимаются разработкой действенного механизма статистического мониторинга ситуации с коррупцией и коррупционными преступлениями во всех сферах и органах государственной службы, полиции, прокуратуры и судов на базе единой согласованной методологии. В этой связи была выражена надежда, что такие данные действительно позволят сопоставить ситуацию с коррупцией в различных организациях и учреждениях, как это и было рекомендовано Таджикистану по итогам проведения первого раунда мониторинга.

В настоящее время Агентство и Генеральная прокуратура занимаются разработкой специальных форм по делам о преступлениях коррупционного характера, обязательных для заполнения всеми соответствующими правоохранительными органами. В этой связи очень важно будет составить четкое руководство по заполнению этих форм и их дальнейшему анализу компетентными сотрудниками Агентства.

Новая оценка: Таджикистан **частично выполнил** рекомендацию 4.

#### **Предыдущая рекомендация 5**

***Организовать совместное профессиональное обучение по вопросам борьбы с коррупцией для сотрудников полиции, прокуроров, судей и других должностных лиц правоохранительных***

***органов; обеспечить необходимые ресурсы для исполнения антикоррупционного законодательства; обеспечить возможность эффективного поиска и изъятия финансовых документов.***

По итогам первого раунда мониторинга было признано, что эту рекомендацию Таджикистан **выполнил в основном.**

Таджикистан предоставил информацию о проведении тренингов по вопросам противодействия коррупции для следователей и других работников правоохранительных органов. Согласно предоставленным сведениям, у каждого ведомства существует своя система обучения и подготовки кадров. В частности, Агентство имеет собственный учебный центр для своих сотрудников; то же касается и Генеральной прокуратуры. Каждая организация разрабатывает собственный учебный план и проводит обучение для своих сотрудников в соответствии с собственными потребностями и приоритетами. Помимо этих программ проводятся также совместные тренинги, организуемые в рамках различных специальных инициатив.

По мнению группы мониторинга, у Правительства Таджикистана по-прежнему отсутствует единый подход к организации совместных программ подготовки кадров по вопросам противодействия коррупции. В этой связи настоятельно рекомендуется обеспечить использование передового опыта организации совместных тренингов в целях содействия процессу обмена информацией и укреплению межведомственного сотрудничества на постоянной основе.

Таджикистан **в основном выполнил** рекомендацию 5.

**Новая рекомендация 2.8.**

***Разработать учебный план для проведения совместных и отдельных тренингов для сотрудников всех правоохранительных органов, включая Прокуратуру, а также судов и обеспечить, чтобы эти тренинги проводились на регулярной основе в соответствии с данным учебным планом.***

## **3. Предупреждение коррупции**

### **3.1. Институты по предупреждению коррупции**

*См. также раздел 1.6 отчета о «Специализированные институты в сфере антикоррупционной политики и координации»*

По сравнению с первым раундом мониторинга, в ходе реализации которого отмечалось отсутствие государственного органа, конкретно отвечающего за предупреждение коррупции и специализирующегося в данной сфере, за предыдущие несколько лет в этой сфере произошли позитивные изменения.

В соответствии со ст. 1 Закона об Агентстве по финансовому контролю и борьбе с коррупцией, в функции Агентства по финансовому контролю и борьбе с коррупцией входит деятельность по предупреждению коррупции. Агентство было создано в 2007 г., и его функций по предупреждению коррупции продолжает развиваться.

29 апреля 2008 г. указом Президента была изменена структура Агентства и создан отдел профилактики коррупции. Положение отдела профилактики коррупции, где указаны его задачи и функции, было утверждено в сентябре 2008 г. Впоследствии, в соответствии с указом Президента № 599 от 16 января 2010 г., в рамках Агентства было создано Управление профилактики коррупции. Численность его сотрудников сегодня составляет 11 человек. Кроме того, в региональных отделениях Агентства были созданы подразделения по предупреждению коррупции с общей численностью сотрудников 24 человек.

Представляется, что вплоть до настоящего времени сотрудники Агентства, занимающийся предотвращением коррупции, основной упор в своей работе делали на повышение уровня информированности. В ответах таджикской стороны на анкету отмечалось, что сотрудниками подразделений по предупреждению коррупции были сделаны 140 докладов и презентаций для различных организаций и предприятий; в различные министерства, прочие государственные органы и предприятия были разосланы 610 писем по проблемам коррупционных рисков, а также представлены 1564 докладов по данной проблематике. Во время визита группы мониторинга, Таджикистан подтвердил, что основное внимание было направлено на повышение уровня информированности и работой с СМИ. Кроме того, указанный Департамент исполняет доверенную Агентству работу по мониторингу реализации антикоррупционной стратегии. Так же, в соответствии с указом Президента от 29 апреля 2008 г., работа Агентства по предотвращению включает проверку законодательства на антикоррупционные риски. Все же, информация о проведенных мероприятиях или результатов в этой сфере предоставлена не была.

Представляется, что функции Агентства в части работы по предупреждению коррупции нуждаются в дальнейшем совершенствовании и в более эффективном выполнении. В ходе визита мониторинговой группы Таджикистан отмечал наличие намерения привести указанные функции Агентства в соответствие с международными стандартами, т.е. Конвенций ООН, к концу 2010 г.

### Новая рекомендация 3.1.

*Продолжить совершенствование функций Агентства по финансовому контролю и борьбе с коррупцией в области предупреждения коррупции с учетом приоритетных потребностей Таджикистана, требований Конвенций ООН и примеров лучшей практики других стран в данной области и обеспечить их эффективное выполнение.*

## 3.2. Добропорядочность на государственной службе

### Предыдущая рекомендация 15

*Подготовить и обеспечить широкое распространение комплексных практических инструкций для государственных служащих по проблемам коррупции, конфликта интересов, этическим стандартам, санкциям и донесении о коррупции. Повысить антикоррупционный потенциал сотрудников налоговой и таможенной служб посредством внедрения их регулярного обучения без отрыва от основной деятельности*

Таджикистан в основном выполнял данную рекомендацию

В ходе первого раунда мониторинга с удовлетворением было отмечено, что Таджикистан в основном выполнил данную рекомендацию, подготовив и распространив достаточное количество практических пособий для должностных лиц о коррупции, конфликте интересов, этических нормах, санкциях и донесении о коррупции.

Следует отметить, что в 2009 году, совместно и при поддержке ПРООН в Таджикистане, Агентством по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией была подготовлена и распространена книга для практиков «Свод законов и другие нормативные правовые акты, посвященные борьбе с коррупцией в Республике Таджикистан». Это издание опубликовано в количестве 1000 единиц и роздано бесплатно правоохранительным органам и другим заинтересованным читателям. В Свод законов включены тексты Конвенции ООН против коррупции, Стратегия борьбы с коррупцией в Республике Таджикистан на 2008-2012 годы, Указ Президента Республики Таджикистан № 143 от 10.01.2007 года об образовании Агентства, законы Республики Таджикистан «О борьбе с коррупцией», «Об Агентстве», «О государственном финансовом контроле», «О государственной службе», «Об оперативно-розыскной деятельности», «О проверках хозяйствующих субъектов в Республике Таджикистан», «Об обращениях граждан» и другие законы, выдержки из уголовного, уголовно-процессуального, налогового, гражданско-процессуального законодательства, и из законодательства об административных правонарушениях и об экономическом судопроизводстве, подзаконные нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность Агентства, приказы и инструкции Агентства о порядке проведения проверок и ревизий, совместных проверок с налоговыми органами, и др.

Также в 2009 году усилиями Института повышения квалификации государственных служащих Республики Таджикистан и Управлением государственной службы при Президенте Республики Таджикистан, при финансовой поддержке проекта ЕС (Европейского Союза) «Содействие реформе государственной службы и эффективному управлению в Таджикистане», издано учебно-методическое пособие - «Этика и добропорядочность в государственной службе» в количестве 470 брошюр (издана и электронная версия, в которой примеры сопровождаются, наглядно иллюстрируемым, видео и звуковым рядом) на таджикском и русском языках. Нужно отметить, что указанное методическое пособие состоит из следующих глав: добросовестное управление; этика

государственной службы; регулирование конфликта интересов; и борьба с коррупцией.

В целях повышения осведомленности должностных лиц и населения об источниках и последствиях коррупции распространено пособие для должностных лиц под названием «Что такое коррупция и как с ней бороться». Аналогичные пособия и программы-обучения, с соответствующими раздаточными материалами, были разработаны и проведены в формате региональных семинаров, при финансировании Европейским Союзом и реализации проекта Фондом Николаса Витсена (NWF). Указанное методическое пособие состоит из следующих элементов: этические стандарты государственной службы; проекты нормативно правовых документов, находящихся на стадиях рассмотрения; оценка деятельности – новая структура управления человеческими ресурсами; международная практика в сфере государственной службы, и имеется в наличии в Академии МВД Республики Таджикистан, Центре повышения квалификации работников прокуратуры при Генеральной прокуратуре Республики Таджикистан, Центре повышения квалификации Министерства юстиции Республики Таджикистан, на Курсах повышения квалификации судей при Совете юстиции Республики Таджикистан. Однако нужно отметить, что нет уверенности в том, как это пособия и тренинги действуют на практике и в каком объеме фактически проводится подготовка должностных лиц в этих областях.

Важно отметить, что комплексные практические пособия для должностных лиц о коррупции, конфликте интересов, этических нормах, санкциях и донесении о коррупции, часто являются чересчур академичными, декларативными или агитационными, их практичность, как настольной книги должностного лица, является недостаточной. Особенно это заметно в сфере регулирования конфликтов интересов и этических норм. Недостаток практичности в пособиях о конфликтах интересов и служебной этике, возможно, связан с объективными причинами, такими как - новизна проблематики, недостаточно четко регламентированная и иногда хаотичная правовая база в этой сфере, а также устоявшийся стереотип среди государственных должностных лиц, что служебная этика и конфликт интересов это эмоциональная, декларативная, далекая от практического применения, сфера деятельности. Комплексные учебно-методические пособия из количественного уровня должны переходить на новый, более высокий и непростой – качественный, уровень с учетом культурно-этнической специфики Республики Таджикистан.

Таджикистан в основном выполнил рекомендацию 15.

### **Предупреждение конфликта интересов**

Определение конфликта интересов, приведенное в Законе, является слишком узкой и в смысле круга субъектов (государственных служащих) к которым она применима, и в смысле объекта регулирования. А именно, во-первых, наличие конфликта интересов по закону возможно только у государственных служащих, остается не ясным, что делать с политическими и другими государственными должностными лицами. Во-вторых, конфликт интересов, согласно данному определению, возникает при императивном условии - в процессе выполнения должностных обязанностей, государственный служащий оказывается под воздействием своих личных интересов, вследствие чего принимает решения, а ведь сам смысл и цель урегулирования конфликта интересов превентивный. Урегулированием конфликта интересов должностное лицо старается избежать ситуации, когда решения уже принято и ущерб нанесен, в таком случае уже возможна уголовная ответственность в зависимости от размеров ущерба.

В том, что касается оставшихся других двух дефиниций, представленных в Законе Республики

Таджикистан «О государственной службе», связанных с конфликтом интересов – «государственный интерес» и «личный интерес», не вникая в подробности и руководствуясь уже упомянутыми целями регулирования конфликта интересов, можно заметить ту же тенденцию, что данные два определения представлены некорректно узким пониманием. Термин государственный интерес, хотя в законе и определяется как всеобщая заинтересованность общества, но он сам по себе несёт узкую смысловую нагрузку государственного аппарата. Одна из основных задач, надлежащего регулирования конфликта интересов это увеличение доверия к государственным структурам со стороны общества. Наличие конфликта интересов в деятельности всего государственного сектора является фактором, который часто подрывает доверие общества к государственным должностным лицам в частности, и к государству в целом. Служение интересам общества, а не государства (в узком смысле) – это основополагающая задача государственных структур. Общество ожидает от должностных лиц и государственных органов беспристрастного, прозрачного и не предвзятого принятия решений, а также выполнения своих служебных обязанностей. Общество ожидает, что правовые акты обязаны обеспечить условия, при которых частные интересы, деловые и иные связи государственных должностных лиц не смогут скомпрометировать механизм принятия решений в государственном секторе или подрывать авторитет системы государственного управления. Как и в других странах, можно ожидать, что требования общества к государству в Таджикистане будет расти. Поэтому не разрешаемые или неэффективно разрешенные конфликты интересов со стороны государственных служащих способны поколебать доверие граждан к институтам государственной власти.

На данный момент в Таджикистане применяется узкое понимание «личного интереса» как - материальной или иной выгоды, которую государственный служащий стремится получить или получает. Такое узкое понимание делает минимальным практическое применение регулирования конфликта интересов как превентивного инструмента предотвращения коррупции. Иными словами говоря, «личный интерес» - это интерес, который может привести (а не уже приведший) к возникновению конфликтов интересов, например, финансовые и экономические интересы, долги и активы, принадлежность к коммерческим и некоммерческим организациям, связи с политическими, профсоюзными или профессиональными организациями, а также другие интересы, вытекающие из статуса чиновника как частного лица. Личный интерес не всегда очевиден и может меняться, потому важный аспект регулирования конфликта интересов является декларирования должностным лицом своего «личного интереса» (частного интереса), таким образом, в первых идентифицировать свой частный интерес и, во-вторых, зафиксировав его в декларации.

### **Кодекс этики**

В ходе первого раунда мониторинга было отмечено, что Кодекс этики государственного служащего Республики Таджикистан был принят Указом Президента Республики Таджикистан 14 июня 2004 года. Кодекс этики устанавливает основные правила, стандарты поведения государственных служащих в служебной и внеслужебной сфере.

В ходе второго раунда мониторинга при проведенном комплексном анализе, было установлено, что «Кодекс этики государственного служащего Республики Таджикистан» имеет определенные недостатки и нуждается в доработке, в особенности нуждаются в доработке практические аспекты регламентирования и процедуры его применения.

Указом Президента Республики Таджикистан от 15 сентября 2010 года утвержден обновленный



Кодекс этики государственного служащего Республики Таджикистан. Обновленный Кодекс этики имеет важные изменения и демонстрирует позитивные тенденции. Изменена сама структура документа, Кодекс дополнен в 2 главе изложенными четырьмя (законность, соблюдение защита прав человека, честность, толерантность) этическими принципами государственной службы. Однако такие основополагающие принципы для государственного служащего как беспристрастность, прозрачность, профессионализм, компетентность, и др. были оставлены без внимания.

Очень важное новшество Кодекса этики является установление и регламентация контроля над соблюдением Кодекса этики, а также порядок образования и функционирования комиссий по этике, которая и должна осуществлять контроль над соблюдением Кодекса. К сожалению, в Кодексе не нашло отражения сама инфраструктура служебной этики, упущены практические аспекты и аспекты позитивной мотиваций государственного служащего.

На основании информации, полученной во время второго раунда мониторинга и на основании анализа практических аспектов реализации Кодекса этики, была обнаружена низкая осведомленность среди государственных служащих о положениях Кодекса этики. Так, большинство опрошенных государственных служащих сказали, что слышали о Кодексе этики, но никогда не читали его положений, не имели его копию и не знали, где его можно получить. Согласно исследованию, те респонденты, которые читали «Кодекс этики государственного служащего Республики Таджикистан», отметили, что его положения носят абстрактный и размытый характер, а его регламентация не имеет отношения к их повседневной практической работе. Часть респондентов (государственных служащих) обратили внимание на тот факт, что руководители государственных органов, а также начальники структурных подразделений, по их мнению, сами не соблюдают этических стандартов. В частности, государственные служащие местных органов власти отмечали, что руководители разных рангов часто обращаются с подчиненными служащими в недопустимо грубой форме. Кроме этого, государственные служащие отмечали, что ввиду отсутствия процедуры ротации некоторые руководители структурных подразделений, занимающие свои должности по 20 лет, и потому нередко злоупотребляют своим служебным положением.

Все опрошенные были единодушны, что Кодекс этики остаётся бездейственным документом, так как, по мнению большинства опрошенных, отсутствует надлежащий механизм его распространения, обучения и исполнения. Это мнение подтвердилось и при проведении тематической сессии, не существует системы управления служебной этикой и конфликтом интересов. Между тем, при проведении тематической сессии (это подтверждают и результаты опроса) создалось впечатление, что должностные лица не могут вразумительно ответить на вопрос, к кому необходимо обратиться за советом в случае возникновения этической дилеммы, а также к кому можно обратиться, если государственным служащим стало известно о неэтичном поведении своих коллег. Тем не менее, государственные служащие отмечали, что во время конкурса государственным служащим задавались вопросы по этике. Кроме того, во время одного из интервью с руководителем кадровой службы министерства было отмечено, что вопросы по этике всегда задаются во время конкурса в соответствии со списком типовых вопросов, разработанных УГС.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Кодекс этики государственного служащего: оценка и обзор его исполнения, обучения и практики управления этикой в системе государственной службы Республики Таджикистан. Д.Тураханова, З.Курбанова, Ю.Пурга. Проект ЕС, июнь 2009

В редакцию Закона Республики Таджикистан «О государственной службе» от 11.03.2010г. № 603 было внесено немало позитивных изменений и дополнений, которые связаны с предупреждением коррупции и прозрачностью на государственной службе. Закон дополнился статьей 7(1), регламентирующей этику государственного служащего, это является важным связующим звеном Кодекса этики государственного служащего с Законом Республики Таджикистан «О государственной службе» и закрепляется юридический статус самого Кодекса этики. Однако нужно подчеркнуть, что положения Закона «О государственной службе» и Кодекса этики об ответственности за нарушения кодекса так и остались неопределенными и носят размытый характер. Между тем статья 28 закона «О государственной службе» и некоторые другие статьи данного закона дополнились положениями, связанными со сферой служебной этики и урегулирования конфликта интересов.

Кроме этого статья 7 закона «О государственной службе» регламентирующая основные принципы государственной службы дополнена основополагающим принципом прозрачности на государственной службе. Однако в законе «О государственной службе» (как и в кодексе этики государственного служащего) не отразился принцип беспристрастности. Статья 26(1) дополнившая Закон, регламентирует Ротацию (перемещение) руководящих кадров на государственной службе, однако на сегодняшний день не приняты правила проведения ротации руководящих кадров, установленные законом, в целом очень позитивная норма Закона до принятия правил и их утверждения, остаётся декларативной и на практике не действует.

### **Кадровая политика государственной службы**

Важное значение имеет статья 18 закона Республики Таджикистан «О государственной службе», которая закрепляет конкурсную основу приема (замещения вакантных государственных должностей на государственной службе) на государственную службу, тем самым влечет предпосылки для прозрачного и не предвзятого проведения конкурса и приема на государственную службу самых компетентных кандидатов. Детальный порядок и сама процедура приема определены Указом Президента Республики Таджикистан за № 659 от 20 мая 2009 года в «Положении о порядке проведения конкурса на замещение вакантных административных должностей государственной службы». На основании указа принято Положение о порядке проведения конкурса для лиц, принимаемых на службу в Агентство, утвержденного Приказом Директора Агентства, между тем положение о порядке проведения конкурса поэтапно и детально регламентирует процесс проведения конкурса. Один из важнейших этапов этого процесса собеседование, которое хотя и включает возможность письменного «написание реферата, тестирование и др.», однако в порядке проведения конкурса нет императивной обязанности тестирования кандидатов как неотделимой части проведения конкурса на замещение вакантных административных должностей государственной службы.

С целью установления объективности и прозрачности процедуры оценки знаний, тестирование – как один из объективных инструментов оценки – в Таджикистане уже начали применять высшие учебные учреждения. Такой опыт внедрения тестирования и балльной системы оценки был бы полезен и для проведения конкурса на замещение вакантных административных должностей государственной службы. Устную часть конкурса полезно было бы, в обязательном порядке, записывать (на звуковые носители) и хранить до завершения сроков обжалования решений конкурсной комиссии. Еще одним препятствием для большей прозрачности является оформление протокола решений конкурсной комиссии, в котором не предусмотрена возможность подписи

кандидатов участвовавших в конкурсе, вызывает сомнения и положение, в котором предусматривается, что кандидат не позднее 5 дней письменно информируется о результатах конкурса. Такой длинный срок для одобрения решения конкурсной комиссии руководителем учреждения неприемлем, и создает предпосылки к подозрительности, недоверию и предвзятости, а также создает условия к проявлению коррупции. Непонятно что мешает комиссии принять решения сразу после проведения собеседования со всеми кандидатами.

## **Обучение государственных служащих по противодействию коррупции**

### **Предыдущая рекомендация 16**

***Развивать деятельность Института государственного управления, который должен осуществлять обучение государственных служащих без отрыва от основной деятельности и программы обучения, в котором должны включать темы, связанные с этикой и мерами по борьбе с коррупцией.***

Таджикистан **частично выполнял** данную рекомендацию.

В ходе первого раунда мониторинга было отмечено, что Программа Института включает курс по изучению Кодекса этики государственных служащих. Однако, хотя институт и проводит обучение, а также готовит справочные материалы для государственных служащих, было замечено, что в программу института еще не были включены вопросы, связанные с предотвращением коррупции, а так же существуют сомнения по поводу того, как эта программа воплощается в жизнь, и в каком объеме фактически проводится подготовка государственных служащих в этих областях.

Во время проведения второго раунда мониторинга, отмечаются усилия и конкретные действия властей Таджикистана по укреплению Школы государственной администрации по обучению государственных должностных лиц и подготовке программ, в которые включены темы, связанные с этикой и мерами борьбы против коррупции.

Несмотря на то, что институт повышения квалификации государственных служащих только начинает набирать обороты (Указом Президента РТ от 9 октября 2002 года в Управлении государственной службы при Администрации Президента РТ был создан Институт повышения квалификации государственных служащих), нельзя не заметить прогрессивную динамику в данном направлении деятельности института, выражающуюся, в частности, в разработке и принятии образовательной, методической, научной, информационной и аналитической деятельности в сфере государственной службы. В 2007 году в программу обучения института включен курс по изучению законодательства РТ и вопросов, связанных с предотвращением и профилактики коррупции. В институте с 09 по 14 марта в рамках 46 учебных часов проводились специальные курсы по теме «Государственное управление на современном этапе», в них приняло участие 23 Председателей городов и районов республики. На курсах перед слушателями выступил Директор Агентства по проблемам предупреждения и борьбы с коррупцией. В 2009 году были проведены 28 учебных курсов в объёме 112 часов по темам: «Понятие, признаки и виды коррупционных правонарушений», «Коррупция как социальное проявление» и «Законодательство Республики Таджикистан о борьбе с коррупцией». В 2009 году состоялась первая Душанбинская международная научно-практическая конференция по теме: «Коррупционные преступления против интересов государственной службы». В том же году в Душанбе при поддержке проекта ЕС содействия реформированию государственной службы и эффективного управления по теме: «Этика и добропорядочность в государственной службе» состоялся семинар-тренинг, где участвовали 30

руководителей кадровых служб государственных ведомств и учреждений. Такой же семинар был проведен по теме: «Этика и беспристрастность государственных служащих», где участвовали 25 сотрудников кадровых служб государственных органов. По результатам этих 3-х семинаров 85-ти государственным служащим были выданы сертификаты тренера в области добросовестного управления, этики государственного служащего, конфликтов интересов и борьбы с коррупцией.

Нужно заметить, что процесс обучения служебной этике и урегулирования конфликта интересов в государственном секторе в Таджикистане еще не носит резко выраженный практический характер. Необходимо перейти от теоретических и декларативных семинаров, направленных на описание общих намерений, к семинарам, оцениваемым по эффективности и конкретным результатам обучения. Целью должен стать не сам процесс обучения как таковой, а конечный результат, как теоретические и практические (инструментальные) навыки полученные участниками и как они могут быть применены на практике. Служебная этика и урегулирование конфликта интересов на государственной службе должны стать неотъемлемой частью процесса управления человеческими ресурсами в государственном секторе.

Таджикистан **частично выполнил** данную рекомендацию.

## **Декларирование доходов и имущества государственными служащими**

### **Предыдущая рекомендация 18**

***Обеспечить эффективное применение положений закона о борьбе с коррупцией, которые касаются декларирования имущества и предупреждения конфликта интересов, посредством назначения независимого института (возможно, Антикоррупционного совета) и наделяния его полномочиями в части мониторинга реализации указанных правил. В то же время обеспечить гибкость применения указанных положений - обязанность декларировать имущество должна быть применима только к высшим чиновникам и государственным служащим, работающим в потенциально коррупциогенных ведомствах.***

В 2006 г. было признано, что Таджикистан **частично выполнил** данную рекомендацию.

В ходе первого раунда мониторинга было отмечено, что применение положений Закона «О борьбе с коррупцией», касающихся заполнения декларации об имущественном положении, находилось на начальной стадии. Власти только приступали к введению декларирования, были назначены органы, ответственные за сбор деклараций, но система декларирования не функционировала.

В период между проведениями двух раундов мониторинга, как и планировалась, в начале 2006 года система декларирования, по представленным Таджикистаном сведениям, начала функционировать, все государственные должностные лица продеklarировали свое имущество, а также представили декларации о подоходном налоге. В дальнейшем каждый год до 1 апреля эти лица обязаны предоставить такие декларации о доходах в налоговые органы и при востребовании по месту работы. С первого раунда мониторинга осталась не изменённой статья восьмая закона «О борьбе с коррупцией» и Постановлением Правительства №289 «Об утверждении налоговой декларации по подоходному налогу и декларации об имущественном положении государственного служащего» от 1 августа 2005 года.

Важно отметить тот факт, что с целью объединения всех противодействующих коррупции сил государственной власти, Парламента, неправительственных организаций и гражданского общества

в целом, осуществления комплексных мер по предупреждению и борьбе с коррупцией в Республике Таджикистан и устранения причин и условий, способствующих коррупции, 21 января 2010 года было подано письмо на имя Президента с предложением о создании Национального совета по противодействию коррупции при Президенте Республики Таджикистан. Президент Республики Таджикистан поддержал данное предложение, и в настоящее время разрабатывается проект Указа и положение такого Совета, который в своём составе будет иметь две комиссии по предупреждению и борьбе с коррупцией и по разрешению конфликтов интересов, и в ближайшее время будет направлен Исполнительным аппаратом Президента Республики Таджикистан министерствам и ведомствам для согласования. Это свидетельствует о том, что этому вопросу уделяется большое внимание и серьёзности намерения властей Таджикистана изменить на деле создавшуюся ситуацию.

Важное значение для реализации контроля за своевременным декларированием имело то, что согласно утвержденному плану Управлением государственной службы при Президенте Республики Таджикистан в 2009 г., были предприняты меры по изучению ситуации о состоянии процесса представления деклараций об имущественном положении государственных служащих в государственных органах и органах местного самоуправления. В результате было выявлено, что многие государственные служащие не представили своевременно декларации в соответствующие органы. Информация о выявленных недостатках была направлена в Исполнительный аппарат Президента Республики Таджикистан и в Налоговый комитет при Правительстве Республики Таджикистан для принятия соответствующих мер. В пункте 30 Рабочего плана Управления на первое полугодие 2010 года предусмотрено проведение мониторинга состояния представления деклараций по налогам от доходов и имущественному положению государственного служащего, результат которого подытоживается 1 мая 2010 года.

С первого раунда мониторинга остается не решенным то, что действующие в Таджикистане правовые акты, однозначно не устанавливают категории государственных должностных лиц или других лиц, которые обязаны представлять декларации. Кроме того, согласно действующим правовым актам, только установлена обязанность ежегодного предоставления декларации по подоходному налогу в налоговые органы по месту жительства декларацию о доходах. Что касается имущественного положения ситуация не так однозначна, во-первых закон «О борьбе с коррупцией» устанавливает право (а не обязанность) при назначении (избрании) лица на должность, а с лиц, занимающих государственные должности, один раз в год потребовать представления сведений: «о доходах, полученных ими из всех источников; о недвижимости и ценном движимом имуществе, стоимость каждого из которых в отдельности превышает две тысячи показателей для расчетов, в том числе, находящемся за пределами Республики Таджикистан либо находящемся во временном владении других лиц, с указанием оценочной стоимости и адреса; о вкладах в банках, в том числе иностранных банках, ценных бумагах, которыми вправе распоряжаться лично или совместно с другими лицами; о своем прямом или опосредованном участии в качестве акционера или участника фирм и обществ, дехканских (фермерских) хозяйств, других хозяйствующих субъектов и фондов с указанием формы участия и процента собственности в них; о задолженности на сумму свыше 500 показателей для расчетов и об иных обязательствах финансового характера, в том числе за границей; сведения об имуществе членов семьи». Во-вторых, статья 31 закона «О государственной службе» гласит - «Вид дохода, вид и наименование имущества, а также порядок и срок предоставления деклараций, предусмотренных в части первой настоящей статьи, устанавливаются Правительством Республики Таджикистан». Из представленных примеров, очевидно, что законодательная база декларирования недостаточна и небезупречна, некоторые данные, которые есть в законе, как например - сведения об имуществе членов семьи

отсутствуют в декларациях, а также не до конца регламентирован порядок и процедура декларирования.

Нужно заметить, что законы однозначны, что касается гласности представленных в декларациях данных - они не подлежат разглашению, что соответственно исключает возможность контроля со стороны общества и средств информации. Несмотря на усилия властей Таджикистана, выраженные в проведение мониторинга состояния представления деклараций, законы и другие правовые акты, которые были представлены группе мониторинга, не предусматривают специальной процедуры контроля над процессом декларирования. Данные анализа нормативно-правовых актов свидетельствуют, что без всеобщего обнародования представленных в декларациях данных, и, не создав действенной правовой базы и функциональной процедуры контроля, представленных в декларациях данных, действенность и эффективность системы декларирования как практического инструмента предупреждения коррупции не представляется возможным.

Таджикистан **частично выполнил** рекомендацию 18.

#### **Предыдущая рекомендация 17**

***Принять меры по предоставлению защиты служащих государственных органов от применения к ним мер дисциплинарного воздействия или притеснения, когда они сообщают о вызывающих подозрения действиях в их организациях в правоохранительные органы или прокуратуру, путем принятия (базовых) правил по защите заявивших о злоупотреблениях лиц, а также организовать внутреннюю кампанию по повышению информированности государственных служащих об этих мерах. Кроме того, изучить изложенную в Уголовном кодексе правоприменительную практику в части преступлений, связанных с клеветой и оскорблениями, для обеспечения того, чтобы они не стали препятствием к информированию о нарушениях, совершаемых должностными лицами государственного аппарата.***

Таджикистан **частично выполнял** данную рекомендацию

В соответствии со ст. 6 принятого в 2005 г. закона «О борьбе с коррупцией», любое лицо, сообщившее о нарушении закона или каким-либо другим образом оказывавшее содействие в обнаружении коррупции, подпадает под защиту государства. Эта защита обеспечивается силами государственного органа, ответственного за борьбу с коррупцией.

Ст. 672 принятого в 2008 г. Кодекса об административных нарушениях предусматривается, что непредставление информации правоохранительным органам о нарушениях, связанных с коррупцией, является нарушением закона и наказывается штрафом.

Ст. 163 Уголовного кодекса запрещается уголовное преследование лица в связи с его/ее информированием правоохранительных органов.

Ст. 34 принятого в 2007 г. закона Республики Таджикистан «О государственной службе» предусматриваются различного рода гарантии государственным служащим, включая, среди прочего, гарантии защиты государственного служащего, членов его семьи и близких родственников от насилия, угроз и прочих незаконных действий, связанных с отправлением им государственных обязанностей. Однако это не представляет собой конкретную гарантию от мер дисциплинарного воздействия или притеснения в случае, если государственный служащий сообщает о

коррупционных действиях.

В заключение следует отметить, что вопросы, связанные с донесением о коррупционных действиях и защитой лиц, сообщающих о преступлениях и коррупции, регулируются различными нормативно—правовыми актами. Однако не было представлено ни одного примера, демонстрирующего, что такого рода меры могут в конечном итоге служить защитой государственному служащему против мер дисциплинарного воздействия и притеснения в случае, если он сообщает в правоохранительные органы или прокуратуру об имеющих место в его ведомстве подозрительных действиях. В отчете не содержится информации о каком-либо применении норм Уголовного кодекса, связанных с клеветой или оскорблением.

Таджикистан **частично выполнил** рекомендацию 17.

### **Новая рекомендация 3.2.**

#### **Правовые рамки и предупреждение конфликта интересов**

*Изложить правовое регулирование в сфере конфликта интересов в государственной службе систематически. Кроме того, доработать с целью расширения в Законе следующие определения: конфликт интересов, государственный интерес, личный интерес.*

*Предусмотреть в законе декларирование личных интересов всеми должностными лицами, в том числе политическими государственными служащими, а также конкретные процедуры для исключения личных интересов из процесса принятия решений, и определить процедуры для разрешения случаев возникновения конфликта интересов или обвинений в совершении конфликта интересов.*

#### **Кодекс этики**

*Включить в Кодекс этики государственного служащего разъяснение принципов государственной службы, а также детальное определение ожидаемых стандартов поведения государственных служащих. Усовершенствовать механизмы контроля по соблюдению этики государственными служащими. Разработать и распространить специальные кодексы этики (поведения) для сфер, подверженных высокому риску коррупции, таких как органы внутренних дел, таможни, пограничной службы, налоговой службы, прокуратуры и др.*

#### **Кадровая политика государственной службы**

*При проведении конкурса на государственную службу, предусмотреть процедуры, которые позволяют обеспечить объективность и беспристрастность при оценке кандидатов и принятия их на службу.*

#### **Практическое обучение для государственных служащих, избираемых государственных служащих, судей и глав государственных органов**

*Улучшить систему обучение служебной этике и урегулирования конфликта интересов государственных служащих, обеспечив систематический и перманентный характер обучения. Разработать отдельные специальные курсы обучения служебной этике и урегулирования конфликта интересов для политиков, судей и руководителей организаций.*

#### **Декларирование активов**

*Огласить содержания представленных декларации активов, особенно политиков и высших государственных должностных лиц, разработать механизм постоянного контроля над*

*своевременным представлением деклараций, полнотой и достоверностью представленных данных. Ввести декларирование личных (частных) интересов. Расширить требования по заполнению деклараций доходов и имущества на супругов и детей должностных лиц; усовершенствовать имеющиеся формы деклараций с учетом перехода в электронный формат процесса декларирования в будущем.*

### **3.3. Повышение прозрачности и ограничение дискреционных полномочий в области государственного управления**

#### **Антикоррупционная проверка правовых актов**

Антикоррупционная проверка правовых актов является функцией Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией, согласно Статье 19 Закона об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией. Все же не существует методологий проведения таких проверок, и, согласно информации, полученной во время визита группой мониторинга, проверки проводятся в зависимости от случая, в основном как часть обычной межведомственной консультации при разработке законодательных актов. Кроме того, во время визита группа мониторинга была проинформирована, что Национальный центр законодательства при Президенте также осуществляет функции, связанные с проверкой правовых актов, в том числе по выявлению рисков коррупции. Уставом этого Центра предусматривается правовая экспертиза проектов законодательных актов, предназначенных для направления их по инициативе Президента и Правительства Таджикистана в Парламент, но не проверка правовых актов на коррупционность. Законодательные акты также должны анализироваться Управлением государственной службы, в соответствии с его программой по борьбе с коррупцией, принятой в июне 2010 года.

В этой связи существует опасность дублирования или частичного пересечения функций указанных государственных органов, осуществляющих проверку правовых актов на коррупционность без какого-либо четкого разграничения по видам этих актов или типам осуществляемой в их отношении проверки. Все-таки основная проблема, это отсутствие конкретных мер и результатов.

К настоящему времени регламент осуществления проверки правовых актов на коррупционность еще не принят. Остается непонятным, какого рода правовые акты предполагаются к проверке, кто инициирует процедуру проверки, как она осуществляется (какими методами, с использованием каких критериев, т.д.), какова юридическая сила отчетов о результатах проверки, т.п. Представляется, что проверка правовых актов на коррупционность в основном подразумевает анализ возможного несоответствия между ними и другими правовыми актами или их недостатков с точки зрения правил подготовки проектов правовых актов.

Необходимость проверки действующих правовых актов на коррупционность также отмечается в Стратегии по борьбе с коррупцией в Таджикистане на период 2008-2012 гг. Соответствующие меры предусмотрены Матрицей мер по реализации Стратегии (п. №10), а государственными органами, ответственными за их реализацию в указанный период стали Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией, Министерство юстиции, Генеральная прокуратура, Налоговый комитет и Таможенная служба при Правительстве Республики Таджикистан.

Указом Президента Республики Таджикистан № 864 «О дополнительных мерах по борьбе с коррупцией» и соответствующим Постановлением Правительства № 431 предусматривается



внедрение механизма проверки правовых актов на коррупциогенность в правовую систему Таджикистана. В этих целях предусматривается разработка и принятие правового акта по правовым и организационным основам проверки на коррупциогенность действующих правовых актов и проектов будущих правовых актов.

### **Упрощение норм законодательства**

Некоторые позитивные шаги приняты в виду упрощения норм законодательства в сфере предпринимательства и инвестиций, как сообщает Всемирный Банк в докладе «Doing Business 2010», где Таджикистан назван одним из 10 реформаторов в 2008/2009 гг. в мире. Всемирный Банк в своем докладе пишет, что Таджикистан упростил законодательство для регистрации нового бизнеса, ускорил регистрацию налогоплательщиков, уменьшил число лицензий, которых представляют самоуправления. Все же остаются возможности для дальнейших шагов по упрощению норм законодательства и привлечения нового бизнеса и инвесторов.

Так же предусмотрены, с целью повысить прозрачность и упростить нормы законодательства в отношении к другому значительному вопросу в Таджикистане – доступе к земле, а так же к использованию государственного имущества. План мероприятий по выполнению Дополнительных мер по противодействию коррупции предусматривает повысить прозрачность и упростить ряд законодательных актов по земельным вопросам, более конкретно в связи со сделками с недвижимостью, приватизации, аренде и использования государственного имущества и ресурсов.

### **Новая рекомендация 3.3.**

***Разработать и реализовать систему экспертизы правовых актов на коррупциогенность с четким обозначением функций в части реализации указанной экспертизы (для предупреждения их дублирования и пересечения), определить, какие правовые акты подлежат экспертизе, кто обладает правом инициировать экспертизу, каковы сроки осуществления экспертизы, а также какова юридическая значимость отчета/рекомендаций по итогам проведения экспертизы. Разработать и утвердить процедуры, методiku и способы проведения экспертизы правовых актов на коррупциогенность для всех видов указанной экспертизы, проводимой в Таджикистане.***

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

Управление средствами государственного бюджета порождает серьезные коррупциогенные риски. Махинации, присвоение средств или другие формы коррупционных деяний, с находящимися в управлении государственных органов финансовыми ресурсами, могут подорвать способность правительства достигать намеченных целей и отрицательным образом сказаться на экономическом росте и социальном развитии страны в целом. Следовательно, цели эффективного и результативного государственного управления и минимизации возможностей для появления коррупции императивно диктуют необходимость создания здоровой системы управления государственными бюджетными средствами. Неотъемлемой частью системы управления государственными финансами выступает концептуальное обоснование и создание на практике института аудита – ведь крайне важно проверять, расходуются ли средства государства наиболее экономичным и эффективным образом в строгом соответствии с существующими нормами и правилами. Таким образом, своим существованием указанные виды деятельности и системы способствуют реализации концепции надлежащего государственного управления и вносят

значительный вклад в борьбу с коррупцией.

В Таджикистане, в целом, создана относительно адекватная правовая основа для разработки, управления, предоставления отчетности, контроля и аудита бюджета страны, реализуемая в соответствии с законом о государственных финансах, законом о финансовом управлении и внутреннем контроле в государственном секторе Республики Таджикистан и законом о государственном финансовом контроле, которые определяют основные правовые и экономические принципы в сфере управления финансовыми ресурсами, государственного финансового контроля и внутреннего контроля в государственном секторе. Однако, принимая во внимание тот факт, что существующее законодательство не дополнено соответствующим образом необходимыми подзаконными актами и внутренними положениями, их применение влечет высокий риск принятия дискреционных решений и действий.

### **Государственный финансовый контроль**

В Республике Таджикистан разработаны достаточно эффективные законодательно-правовые рамки в сфере государственного финансового контроля. Они постоянно анализируются и модифицируются для приведения их в соответствие с международными стандартами в области финансового контроля и аудита. Так, в марте 2008 г. правительство Таджикистана создало специальную правительственную комиссию, которую возглавил премьер-министр страны, по реализации международных стандартов в указанной области. Перед комиссией была поставлена задача, в сжатые сроки, осуществить реформу стандартов бухгалтерского учета и финансового контроля с обязательным информированием правительства о проделанной за истекший год работе.

Кроме того, для обеспечения независимости и повышения статуса верховного института финансового контроля в Республике Таджикистан проведена работа по созданию верховного органа по вопросам внешнего аудита – Палаты внешнего аудита Республики Таджикистан: был разработан проект закона о Палате внешнего аудита и создана рабочая группа по реализации стратегии и плана действий по созданию нового органа независимого внешнего аудита. В соответствии с проектом закона, залогом независимости этого нового органа станут выборы на конкурсной основе председателя Палаты и его заместителя, а также принимаемые нижней палатой Парламента страны решения по вопросам структуры Палаты.

В 2007 г. функции верховного органа финансового контроля в Таджикистане были переданы Главному управлению государственного финансового контроля Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией в связи с упразднением Комитета по государственному финансовому контролю; Агентство продолжает исполнять указанные функции и в настоящее время.

### ***Предыдущая рекомендация 20***

***Развивать потенциал, ресурсы и независимость Комитета по государственному финансовому контролю и совершенствовать процедуры его отчетности перед Парламентом и общественностью.***

Таджикистан, как полагали, **в полной мере выполнил** эту рекомендацию

В процессе первого этапа мониторинга, по мнению экспертов, Таджикистан **в полной мере**

выполнил Рекомендацию 20, и в настоящее время **продолжает в полной мере следовать** ей. С момента разработки данной рекомендации потенциал Главного управления государственного финансового контроля – как материальный, так и профессиональный – демонстрировал устойчивую тенденцию к росту.

В настоящее время в составе Главного управления государственного финансового контроля 104 сотрудника в головном офисе и 20 - в региональных подразделениях. Главное управление финансового контроля – структурное подразделение созданного в 2007 г. Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией. Оно подчиняется напрямую Президенту Республики и подотчетно Парламенту Республики Таджикистан, предоставляя последнему на ежегодной основе отчеты о своей деятельности, включая результаты работы в сфере финансового контроля. Вмешательство в деятельность сотрудников Государственного института финансового контроля является незаконным деянием.

Хотя и Главное управление государственного финансового контроля, и Агентство обладают высокой степенью автономии, существуют возможности для дальнейшего повышения степени их независимости. Можно надеяться, что эта проблема получит свое разрешение с созданием Палаты внешнего аудита, с подлинно независимым руководством и персоналом, которые получат соответствующие гарантии и правовой иммунитет в связи с выполнением своих служебных обязанностей.

Группа осуществляющих мониторинг экспертов уяснила, что Главное управление государственного финансового контроля располагает достаточно широкими полномочиями и дискреционными полномочиями при исполнении своих функций. Оно отвечает за *ex-post* финансовый контроль (контрольно-ревизионные функции), аналитическую, информационную и прочие функции в части разработки и управления государственными финансовыми ресурсами, их эффективного использования в соответствии с законом, исполнения государственного бюджета на всех уровнях и всеми подразделениями правительства, использования кредитных ресурсов, надзора за государственным внутренним и внешним долгом и резервами, правомерным использованием государственной собственности. Главное управление реализует указанные функции посредством проведения комплексных ревизий и тематических проверок, а также разрабатывая правила и рекомендации по оптимизации финансово-экономической деятельности государственных учреждений. Главное управление работает на основе двухлетнего плана по проведению комплексных ревизий и ежегодного плана тематических проверок.

В ходе проведения указанных мероприятий перед сотрудниками Главного управления не ставится задача вскрывать факты коррупции и мошенничества, однако зачастую они обнаруживают нарушения законодательства, включающие указанные преступления. Материалы, связанные с подобного рода фактами, должны направляться в правоохранительные органы в течение 5 дней. Помимо этого, существует возможность проведения специальных проверок, осуществляемых по запросу правоохранительных органов в рамках соответствующих следственных мероприятий. В соответствии с полученной от правительства Таджикистана информацией, в первом полугодии 2010 г. главным управлением были проведены 3393 ревизий и проверок, из которых 535 (18,72%) – по запросу правоохранительных органов. Данный подход не полностью эффективен, так как он направлен на выявление результатов, а не на устранение причин и факторов, способствующих совершению не законных действий, ошибок, мошенничества.

Вдобавок, Главное управление государственного финансового контроля обладает правом

неограниченного доступа к информации, необходимой для реализации данных ему функций. По закону прочие государственные учреждения и ведомства обязаны предоставлять сотрудникам Главного управления все запрашиваемые ими архивные записи и информацию, и группа участвующих в мониторинге экспертов получила заверения в том, что на практике это не представляет проблемы.

Главное управление государственного финансового контроля обязано отчитываться в своей деятельности, как перед Парламентом, так и перед Президентом. Отчеты Президенту предоставляются на ежеквартальной основе, а нижней палате Парламента Республики Таджикистан – ежегодно и в форме развернутого документа. Результаты осуществляемых ведомством ревизий и проверок обсуждаются с руководителями инспектируемых учреждений, которым предоставляется возможность представить свои аргументы и объяснения. Вслед за этим сотрудники Главного управления готовят заключение с рекомендациями и предложениями, как устранить нарушения, возместить нанесенный ущерб, применить меры дисциплинарного или материального воздействия по отношению к лицам, допустившим нарушения, а также как обеспечить оптимизацию работы данного учреждения в указанной сфере.

Несмотря на прогресс и достижения в данной области, обязанность Главного управления отчитываться перед общественностью по-прежнему вызывает озабоченность. В частности, во время посещения экспертами страны и их встреч с представителями бизнес-сектора, гражданского общества и СМИ внимание экспертов было привлечено к тому факту, что информация по государственному бюджету недоступна в полном виде, но лишь в обобщенной версии. Широкой общественности недоступна информация о государственных расходах и исполнении бюджета. Это порождает серьезную озабоченность относительно соблюдения главных принципов подотчетности государства в финансовой сфере перед гражданами. В соответствии с нормами Лимской декларации, к которым стремится Таджикистан, высший орган аудита должен тщательно взвешивать интересы государства, которые следует охранять или которые охраняются законом, и преимущества, которые влечет за собой раскрытие подобной информации. Правительству Республики Таджикистан было настойчиво рекомендовано усовершенствовать систему публикации и распространения информации о деятельности Главного управления государственного финансового контроля, в частности, и об исполнении государственного бюджета, в целом.

Еще один важный компонент, призванный обеспечить эффективность системы государственного контроля, – наличие механизма контроля над выполнением рекомендаций верховного учреждения финансового контроля. В Республике Таджикистан информация о реализации подобного рода указаний, рекомендаций и инструкций должна направляться в Главное управление государственного финансового контроля, а контроль над реализацией осуществляет Парламент Республики. В случае если эти указания и рекомендации не исполняются, дело направляется в органы прокуратуры.

И последняя – но не менее важная – проблема – это вопрос о соответствующих человеческих, материальных и финансовых ресурсах, задействованных в работе верховного учреждения финансового контроля. Как упоминалось выше, Главное управление государственного финансового контроля располагает значительным по количеству аппаратом, включая и на региональном уровне; его сотрудники посещают курсы и тренинги, организуемые Агентством по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией, а также принимают участие в тренингах, проводимых международными организациями. В своей работе они руководствуются особыми процедурами и правилами, изложенными во множестве правительственных документов, и

инструкциями о порядке проведения ревизий и проверок. В ходе поездки в Республику Таджикистан группа экспертов была проинформирована о том, что заработная плата сотрудников Главного управления государственного финансового контроля выше, чем в среднем в государственном секторе, и работа в Главном управлении считается престижной.

Государственный финансовый контроль как функция внешнего аудита представляет собой лишь отдельно взятый элемент системы контроля над управлением государственными средствами. С этой точки зрения, система внутреннего контроля и независимого внешнего и внутреннего (частного) аудита является столь же важным компонентом и должна быть развита в такой же степени.

#### *Системы внутреннего финансового контроля*

Разработка правил и механизмов создания внутренних систем финансового контроля в каждом государственном учреждении возложена на Контрольно-ревизионное управление Министерства финансов Республики Таджикистан.

Контрольно-ревизионное управление разрабатывает нормы, инструкции, методику управления финансами и внутреннего контроля с опорой на нормы INTOSAI. Сотрудники управления оказывают содействие главам бюджетных учреждений в разработке ими политики в сфере управления бюджетными средствами и оценки рисков, выработке предложений по использованию эффективных форм экономического контроля и сбалансированных систем мониторинга и отчетности.

Контрольно-ревизионное управление также обеспечивает проведение внутреннего аудита в государственных органах, где отсутствуют соответствующие подразделения, а также в контрольно-ревизионных мероприятиях в отношении всех структур, программ и процессов, организованных и реализуемых силами Министерства финансов страны. Контрольно-ревизионное управление также отвечает за анализ исполнения законодательства Республики Таджикистан, исполнением контрактов и неконтрактных обязательств, анализ эффективности деятельности, а также за сохранение государственных средств и соответствующей документации. Помимо этого, Контрольно-ревизионное управление разрабатывает рекомендации, направленные на повышение качества бюджетных мероприятий и мониторинга исполнения бюджета.

Контрольно-ревизионное управление и его структурные подразделения на местах переходят с финансового контроля *ex-post* на внедрение аудита систем финансового контроля. Текущий же финансовый контроль осуществляют, главным образом, Главное управление Государственного казначейства и его структурные подразделения на местах, Контрольно-ревизионные управления министерств и ведомств все еще проводят финансовый контроль *ex-poste*. Наконец, функция последующего внешнего финансового контроля входит в обязанности Главного управления государственного финансового контроля Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией.

Упорядоченные системы финансового контроля являются одним из инструментов уменьшения риска мошенничества и коррупции. Создание таких систем в Таджикистане находится на ранней стадии и должно оставаться приоритетом в правительственных программах и действиях по предупреждению коррупции.

Правительство должно обязывать руководителей государственных учреждений применять на практике соответствующие положения по предоставлению государственных услуг, предоставлять выделенное финансирование, проводить государственные закупки надлежащим образом и поддерживать уровень должной прозрачности, с целью уменьшения дискреционных или непрозрачных распределений государственных финансов. Так будет обеспечиваться снижение риска незаконного использования государственных средств и их хищения.

## **Аудит**

В Таджикистане аудит осуществляется в двух секторах, и существуют две различные системы для поддержания этих функций. В государственном секторе только вопросы внутреннего аудита урегулированы в полной мере, в то время как законодательство, регулирующее внешний аудит государственного сектора, находится на стадии разработки. Независимый аудит коммерческих предприятий регулируется отдельными нормами.

*Об аудите в частном секторе см. раздел 1.6 отчета «Добропорядочность в частном секторе».*

Основополагающим документом в части внутреннего аудита в государственном секторе с 2007 г. является Стратегия развития государственного финансового контроля в Республике Таджикистан. Она получила дальнейшее развитие в рамках проекта по поддержке укрепления потенциала системы управления государственными финансами, который финансируется Еврокомиссией. Кроме того, недавно были внесены изменения и дополнения в закон о государственных финансах, которые определяют роль внутреннего аудита. В июле 2010 г. был принят закон о внутреннем аудите в государственном секторе, в соответствии с которым, в случае если объем расходов и доходов, а также численность государственного ведомства или учреждения сотрудников фиксируется на уровне, превышающем установленный, в дополнение к 4-5 основным учреждениям управления бюджетным процессом создаются внутренние контрольно-ревизионные подразделения.

В настоящее время система внутреннего аудита децентрализована и контрольно-ревизионные подразделения функционируют в рамках соответствующих учреждений и ведомств. В 5 министерствах и планируется создание еще 8 в соответствии с законом «О внутреннем аудите в государственном секторе». Существующие подразделения полностью укомплектованы и сотрудникам предоставлена возможность непрерывно повышать уровень своей квалификации в сфере разработки, планирования и порядка проведения внутреннего аудита и его процессов, последних новаций и отчетности в данной области. В своей деятельности внутренние аудиторы руководствуются Регламентом, инструкциями и методическими указаниями по осуществлению функций внутреннего аудита, стандартами Института внутренних аудиторов и требованиями Кодекса профессиональной этики аудиторов.

Внутренние аудиторы независимы от других сотрудников соответствующих учреждений и ведомств, защищены от ненадлежащего вмешательства представителей других ведомств и в случае необходимости имеют право напрямую обращаться к «своим» министрам. Они подотчетны главам министерств и ведомств. В случае выявления ими серьезных нарушений аудиторы обязаны сообщать главам министерств и ведомств и в правоохранительные органы. Только в прошлом году аудиторы передали в последние материалы по 41 делу.

Кроме того, отчеты внутренних аудиторов имеют статус государственных документов и могут быть

представлены как доказательства при рассмотрении дела судебными органами.

#### **Новая рекомендация 3.4.**

***Обеспечить наличие у высшего органа в сфере аудита полномочий и, законодательно закрепленных, обязательств о предоставлении независимой ежегодной отчетности. Такие отчеты должны подлежать опубликованию за вычетом информации, которая охраняется законом. Обеспечить широкое распространение и обсуждение подобных отчетов.***

***Усовершенствовать развитие навыков и потенциала по разработке более аналитического материала и рекомендаций, предоставляемых Президенту и Правительству Агентством по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией, направленных на устранение существующих причин и факторов, благоприятствующих развитию коррупции и мошенничества в сфере управления государственными финансами.***

### **3.5. Коррупция в сфере государственных закупок**

Расходы на государственные закупки составляют примерно 10 процентов от общего объема расходов государственного бюджета Таджикистана. В своем нынешнем виде система государственных закупок все еще находится в процессе развития, что представляет серьезный вызов, обусловленный, с одной стороны, значительным количеством государственных органов и ведомств и ограниченными ресурсами бюджета страны, с другой. Таким образом, необходимость усилий по дальнейшей оптимизации и совершенствованию системы государственных закупок с целью устранения возможных коррупциогенных проявлений и созданию действенного механизма управления и надзора за государственными закупками становится особенно важной и срочной задачей.

Несмотря на то, что законодательством о государственных закупках товаров, работ и услуг установлено равенство соответствующих правил и процедур, применяемых ко всем учреждениям и секторам, за исключением вопросов, относящихся к национальной обороне, безопасности, государственной тайне, драгоценным металлам и камням, представляется, что на практике существует ряд исключений. Значительные по своему объему внебалансные проекты, как, например, строительство Рогунской ГЭС, не подпадают под рамки процедур и правил государственных закупок. В то же время подобного рода проекты крайне важны для страны и общества и не представляют вышеназванные сферы исключений. Такая практика потенциально может способствовать проявлению отсутствия подотчетности и непрозрачности в государственных закупках, что не соответствует международной передовой практике, в соответствии с которой в сфере государственных закупок на всех видах закупок и в отношении ко всем секторам должны существовать четкие правила, и закупки должны проводиться с учетом требований гласности и прозрачности.<sup>16</sup>

#### **Рекомендация 19**

***Проанализировать Закон о государственных закупках с целью повышения прозрачности процедур закупок, повышения их эффективности и ограничения возможности***

<sup>16</sup> См., на пример, Конвенция ООН по борьбе с коррупцией, Статья 9, Публичные закупки и управление публичными финансами; OECD Principles for Integrity in Public Procurement, 2009.

**необоснованного принятия решений служащими закупочных организаций при осуществлении процедур отбора. Обеспечить, чтобы критерии приемлемости для конкурсных государственных закупок и процессов приватизации содержали положение об отсутствии судимости за коррупцию. При условии юридической защиты честной конкуренции, рассмотреть необходимость создания и ведения базы данных компаний, которые в прошлом были осуждены за коррумпированную практику, в поддержку таких ограничительных критериев приемлемости.**

В 2006 г. было признано, что Таджикистан **частично выполнил** данную рекомендацию.

Основой правовой структуры системы государственных закупок в Таджикистане является принятый в 2006 г. для целей следования данной Рекомендации закон «О государственных закупках товаров, работ и услуг». Законом предусмотрена правовая, экономическая и организационная основа для сферы государственных закупок товаров и услуг. Он устанавливает единые правила и порядок в отношении закупок товаров и услуг и содержит ряд важных положений, необходимых для функционирования адекватной системы государственных закупок.

Помимо указанного закона, имеется ряд других правовых и нормативных актов, регулирующих данную сферу и охватывающих отдельные компоненты системы государственных закупок: постановление правительства об Агентстве по государственным закупкам товаров и услуг при правительстве Республики Таджикистан и Регламенте его работы, Регламент установления минимальных и максимальных объемов средств, выделяемых на государственные закупки, Регламент альтернативных методов государственных закупок и т.п.

В мае 2010 г. Агентство по государственным закупкам товаров, услуг и организации биржевой деятельности при Министерстве экономического развития и торговли страны было упразднено и заменено Агентством по государственным закупкам товаров, работ и услуг при Правительстве Республики Таджикистан. Группа осуществляющих мониторинг экспертов рассматривает этот шаг в целом как позитивный, однако затрудняется должным образом оценить эффективность работы нового органа, учитывая короткий срок его существования. Однако можно отметить ряд как положительных, так и отрицательных моментов, которые правительству Республики Таджикистан следует принять во внимание в процессе дальнейшего развития национальной системы государственных закупок.

В первую очередь, экспертная группа приветствует решение правительства Республики Таджикистан наделить указанное Агентство большей независимостью и придать ему более высокий статус, выделив его из структуры министерства, подчинив его напрямую правительству и придав ему статус органа исполнительной ветви власти, ответственного за реализацию государственной политики в данной области.

Во главе Агентства по государственным закупкам товаров, работ и услуг стоит Директор, который назначается на должность и снимается с нее правительством Таджикистана. Он несет персональную ответственность за деятельность Агентства. Центральный секретариат Агентства состоит из 5 управлений, директората (Директор и его заместитель) и двух секторальных подразделений. Кроме того, в состав Агентства входят 5 региональных подразделений.

Мандат Агентства по государственным закупкам товаров, работ и услуг охватывает следующие функции:



- Разработка соответствующей политики;
- Подготовка законодательных проектов и разработка предложений по реформированию подмандатной сферы;
- Обеспечение следования законодательству в области государственных закупок;
- Оказание консультаций и содействия в определении участников и потребителей тендеров по закупкам;
- Рассмотрение жалоб и протестов;
- Сбор и распространение информации о государственных закупках;
- Начальное и непрерывное обучение специалистов по закупкам;
- Предоставление рекомендаций по отбору и правильному применению методов закупок;
- Управление базой данных национальных и заграничных участников тендеров, а также реестром ненадежных участников тендеров;
- Подготовка и публикация Бюллетеня государственных закупок;
- Сотрудничество с другими органами власти и зарубежными структурами;
- Консультирование частных лиц и организаций в области государственных закупок;
- Развитие децентрализации в сфере государственных закупок;
- Обеспечение конфиденциальности данных, которые подпадают под категорию государственной тайны и охраняются законом.

Вышеприведенный список функций представляет собой обобщенный объем предполагаемой деятельности Агентства по государственным закупкам товаров и услуг. В тоже время во время визита в Таджикистан группа экспертов была проинформирована, что в настоящее время в составе ведомства числятся 38 сотрудников. Несмотря на то, что трудно в точности оценить сегодняшний потенциал Агентства и уровень его возможностей в части реализации соответствующего законодательства, очевидно, что предоставленные ему ресурсы далеко не достаточны и их объем нужно резко увеличить. Сотрудникам агентства должна быть обеспечена возможность непрерывного обучения в области законодательства по государственным закупкам и соблюдения этических принципов в процессе деятельности в данной сфере. Таким образом, рекомендация по развитию потенциала данного уполномоченного органа в целях обеспечения реализации им соответствующих многочисленных функций остается в силе.

Экспертами отмечалось и наличие ряда недостатков в процедуре закупок как таковой и возможности для ее дальнейшей оптимизации. Согласно правилам государственных закупок, в их разряд попадают государственные закупки всех товаров стоимостью свыше 7 тыс. сомони и всех услуг стоимостью свыше 10 тыс. сомони. Процесс государственных закупок носит децентрализованный характер. Его организуют либо специальные подразделения, ведающие закупками, либо уполномоченные на то государственные служащие 11 министерств и ведомств, имеющих право на осуществление закупок, либо в случае их отсутствия – Агентство по государственным закупкам товаров и услуг. Среди прочих функций указанных специализированных подразделений по осуществлению закупок или уполномоченных государственных служащих, значатся подготовка ежегодного плана расходов на закупки, разработка графика реализации каждой отдельно взятой закупочной процедуры, подготовка всей соответствующей документации, внесение предложений по персональному составу тендерной комиссии, участие в процессе принятия решений по закупкам, а также публикация указанных решений в Бюллетене.

В процессе посещения Республики Таджикистан экспертная группа была проинформирована о том, что не все из числа указанных функций реализуются должным образом. Так, например, даже если

специализированное подразделение по закупкам и разрабатывает план по расходам на закупки, его вопреки требованиям закона не предоставляют в Агентство. При анализе деятельности тендерных комиссий в период после проведения тендеров выявляются процедурные ошибки и нарушения, которые зачастую остаются незамеченными инспекторами Агентства по государственным закупкам товаров и услуг. В этой связи, необходимо организовать обучение по вопросам действующего законодательства в сфере государственных закупок, а также этическим нормам в области государственных закупок, в первую очередь, представителей организаций-закупщиков, частного сектора и правоохранительных органов.

Качество системы распространения информации о проводимых тендерах на закупки для государственных нужд, как представляется, на практике остается недостаточно удовлетворительным. Сайт Агентства по государственным закупкам товаров и услуг в сети Интернет не в полной мере функционален, а опубликование информации о закупках в Интернете еще пока не осуществляется.

Некоторые источники выразили обеспокоенность в связи с тем фактом, что чрезмерно конкретизированные требования к квалификации для участия в конкурсах на государственные закупки зачастую препятствуют участию организаций в процессе закупок. В дальнейшем этому вопросу следует уделять внимание, чтобы обеспечить более широкое участие национального бизнеса в государственных закупках.

Законом «О государственных закупках товаров, работ и услуг» не регламентируются закупки товаров, работ и услуг стоимостью ниже установленных правительством пределов. Министерства могут решать этот вопрос, устанавливая собственные внутренние правила закупок. Важно не допускать нарушений в данном вопросе и обеспечивать соответствующий контроль и надзор.

Такая опция, как электронные закупки, еще не стала приоритетом в связи с финансовыми ограничениями, но ей следует уделить внимание на более поздней стадии.

Таким образом, несмотря на то, что в Таджикистане были сделаны важные шаги в правильном направлении, в данной сфере наблюдаются многочисленные недостатки.

Новая оценка: Таджикистан **в основном выполнил** рекомендации 19.

#### **Новая рекомендация 3.5.**

***Обеспечить непрерывное обучение сотрудников Агентства по государственным закупкам товаров и услуг, представителей организаций-закупщиков, частного сектора и правоохранительных органов по вопросам действующего законодательства в сфере государственных закупок, а также по проблеме соблюдения этических норм.***

***Закупки всех товаров и услуг производить правительством и государственными учреждениями основываясь на правилах, которые установлены законом, объективных критериях, прозрачности и конкуренции, и что любые исключения должны быть оговорены в законе.***

### **3.6. Доступ к информации**

### **Предыдущая рекомендация 21**

***Рассмотреть возможность создания независимого офиса специального уполномоченного для получения обращений согласно Закону о доступе к информации, проводить расследования, готовить отчеты и рекомендации. Вносить изменения в законодательство по доступу к информации, ограничивать полномочия ответственных должностных лиц и ограничить объем информации, которая не подлежит разглашению.***

Таджикистан **частично** выполнил данную рекомендацию.

Непонятно, насколько серьезно Таджикистан рассматривает возможность создания независимого агентства для работы с обращениями согласно закону «О доступе к информации», тем не менее, никакая конкретная процедура для рассмотрения жалоб в связи с отказом в доступе к информации в Таджикистане не определена. Более того, правительство Таджикистана не указало на то, что это входит в их планы.

Были предприняты некоторые шаги для совершенствования законодательства со времени мониторинга выполнения проекта в 2006г. Более конкретно, отдельный закон «О праве на доступ к информации» был принят в июне 2008 г., который дополняет существующую законодательную базу. Но, несмотря на то, что объем информации, которая не должна разглашаться, был сокращён, по-прежнему, нет четкого определения, согласно каким внутренним постановлениям или решениям правоохранительных органов в области борьбы с преступностью и т.д. определенная информация классифицируется как “для внутреннего пользования”; процедура получения такого статуса тоже не ясна.

Правительство должно доводить до сведения общественности все законы и законодательные акты, но никакие другие обязательства не прописаны в законе – опубликование информации, касающейся различных внутренних функций, подробная организационная структура, бюджетные расходования и т.д. различных государственных учреждений решается ведомствами в индивидуальном порядке и варьируется от “присутствует”, “частично присутствует” и “полностью отсутствует”.

Представители неправительственного сектора особо подчеркивали проблемы, связанные с доступом к информации в системе уголовного правосудия страны. На встрече с неправительственными организациями было отмечено, что почти невозможно получить какую-либо информацию в районных судах Душанбе. Большинство судей, отказывающихся предоставлять информацию, рекомендуют получить санкции Совета правосудия, и только после предъявления санкций, судья может обещать предоставить какую-либо информацию. Подобная практика наблюдается и в других учреждениях, когда те, кто запрашивает информацию, отсылаются в органы прокуратуры за разрешением.

Говоря в общем, при более близком ознакомлении неясно, какие практические усовершенствования в области получения доступа к информации были представлены новым законом. Более того, представляется очевидным, что есть большее поле для свободы действий руководителей различных ведомств и учреждений, разрешенных новым законом.

Если быть более точным, п.4 статьи 8, в котором определены правила предоставления права на доступ к информации, отставляет на усмотрение руководителям агентств определять правила, согласно которым удовлетворяются запросы на получение доступа к информации. Аналогично

этому, правила компенсации за полученную информацию, определенные нормативным актом Правительства №610 от 31 октября 2009 г., недостаточно четко прописаны, оставляя многие аспекты принятия решений руководителям учреждений.

Представители бизнеса, СМИ и представители гражданского общества выразили мнение, что действующее законодательство не обеспечивает их функционирующими механизмами получения информации своевременно и в полном объеме. Некоторые поделились, что они подали обращения по поводу отказа в предоставлении доступа к информации, но не получили каких-либо положительных результатов. В связи с тем, что нет данных по количеству отказов на запросы о предоставлении информации, полученных обращений и решений, невозможно проанализировать, является ли система административных и судебных обращений эффективной.

Правительство Таджикистана утверждает, что информация регулярно предаётся гласности на пресс-конференциях, проводимых во всех государственных учреждениях и ведомствах, по меньшей мере, раз в три месяца. В то же время представители средств массовой информации были настроены скептически по поводу интерактивного характера таких мероприятий и их ценности, в общем, ввиду отсутствия какой-либо негативной информации на таких форумах.

Касаясь своевременности доступа к законодательным документам в режиме онлайн, надо отметить, что законодательные документы, доступные общественности в режиме онлайн, редактируются со значительной задержкой, до 6 месяцев и предоставляются ежемесячно исключительно должностным лицам государственных учреждений или на коммерческой основе широкой общественности за очень высокую плату.

Вопрос преследования журналистов, ведущих расследования, по-прежнему вызывает беспокойство в Таджикистане. Группе по мониторингу предоставили документы, подтверждающие преследование и угрозы журналистам, которые критикуют правительство или пишут о предполагаемых случаях коррупции.

Таджикистан **частично выполнил** рекомендацию 21.

### **3.7. Политическая коррупция**

По этому вопросу не было предыдущей рекомендации.

Политическая коррупция в Таджикистане представляется той областью, в которой необходимо предпринять меры в рамках дальнейшей борьбы с коррупцией. В соответствии с Указом Президента №864, утвержденного 30 апреля 2010г., «О дополнительных мерах по усилению борьбы с коррупцией» для предотвращения политической коррупции необходимо обеспечить прозрачность работы Центральной избирательной комиссии и референдумов, чтобы избежать дискриминации по отношению к кандидатам и партиям и обеспечить прозрачность в расходовании средств на проведение выборов. Указ также предусматривает включение дополнений к закону «О политических партиях» с тем, чтобы обеспечить опубликование ежегодных отчетов политических партий и отчетов об источниках финансирования партий для участия в выборных кампаниях. План по выполнению данного Указа, принятый 2 сентября 2010г., далее указывает на необходимость внесения изменений в закон «О политических партиях» с тем, чтобы обеспечить опубликование отчетов об источниках финансирования и расходования средств из избирательных фондов и на

необходимость сделать процесс формирования избирательных фондов прозрачным, сроки выполнения данных мер – 2010-2012 гг.

В выступлении Президента в Парламенте 24 апреля 2010г. говорится о том, что особое внимание необходимо уделить пересмотру статуса неприкосновенности, включая неприкосновенность членов Парламента, органов государственной власти и членов правительства.

### **Финансирование политических партий**

Финансирование политических партий регулируется законом «О политических партиях».

Закон «О политических партиях» не позволяет осуществлять финансирование из государственного бюджета политических партий или любых других организаций, преследующих политические цели.

Текущее финансирование партии формируется за счет вступительного взноса и регулярных взносов, пожертвований, гонораров за прочитанные лекции, выставки и другие общественные мероприятия, дохода от издательской и другой работы или дохода от любой другой деятельности, не противоречащей закону. Объем частных пожертвований для текущего финансирования партии не ограничен. Частные лица и организации, имеющие право финансировать партии, не обязаны публиковать информацию о своих пожертвованиях. Общественные учреждения и организации, зарубежные страны, граждане, предприятия и организации, предприятия с зарубежным капиталом не могут финансировать политические партии. Анонимные пожертвования запрещены.

### **Финансирование избирательных кампаний.**

Финансирование избирательных кампаний регулируется законом «О выборах в Маджлиси Оли» (Парламент).

Для финансирования избирательной кампании кандидат от политической партии учреждает избирательный фонд. Избирательные кампании могут финансироваться только из этого фонда. Данный фонд имеет банковский счет, открытый в государственном банке “Амонатбанк”.

Источниками дохода в избирательные фонды могут быть средства избирательной комиссии или собственные денежные средства кандидата или политической партии. Собственные денежные средства кандидата или политической партии ограничены максимум 500 минимальными зарплатами<sup>17</sup> на один мандат голосующего региона (около 6500 евро) и 10 000 минимальных зарплат на партию, имеющую список кандидатов (130 000 евро). Также источниками дохода могут быть благотворительные взносы от физических и юридических лиц.

Максимальная сумма, которая может быть собрана в избирательный фонд, составляет 1500 минимальных зарплат на одного кандидата (19 500 евро) и 30 000 минимальных зарплат для политической партии (390 000 евро).

Запрещается вносить средства в избирательные фонды в виде благотворительности местным учреждениям и правительственным органам, государственным организациям и предприятиям, в которых государству принадлежит более 30% акций, военным и правоохранительным органам,

---

<sup>17</sup> Минимальная зарплата составляет 80 сомони (13 евро).

религиозным и благотворительным организациям, зарубежным странам и зарубежным юридическим лицам, юридическим лицам, образованным с участием зарубежных инвестиций, международным организациям и международным общественным движениям и анонимным пожертвователям.

### **Прозрачность и контроль над финансированием партии и избирательным фондом.**

Не существует механизма контроля над текущим финансированием партии. Во время визита было сообщено, что это должно являться ответственностью Министерства Юстиции. В дальнейшем было прояснено, что согласно статье 16 Закона Республики Таджикистан №680 от 13.11.1998 г. «О политических партиях» финансовый отчет политической партии проверяется соответствующими органами налоговой службы Республики Таджикистан.

Политические партии обязаны публиковать ежегодные отчеты об источниках и суммах дохода и о расходах на текущее финансирование партии в течение календарного года, а также об активах партии и уплаченных налогах.

Никакой информации, подтверждающей, что такие отчеты действительно подготавливаются и публикуются, не было предоставлено. Как отмечали авторитетные источники в Таджикистане во время посещения страны, такие отчеты не составляются.

В новый Кодекс об административных нарушениях, который вступил в силу 1 апреля 2009г., включены некоторые административные нарушения, связанные с финансированием избирательных кампаний.

Статья 662 предусматривает, что незаконные взносы в избирательный фонд из государственных денежных или материальных средств, влечет за собой штраф должностным лицам в размере от 30 до 40 показателей расчета. За непредставление информации или отчета о доходах и расходах, или об источниках финансирования избирательной кампании кандидатов или политических партий, или непредставление избирательной комиссией информации по избирательным фондам, или финансовых отчетов кандидатами, может повлечь за собой штраф (Статья 74), использование других фондов, помимо избирательных, или превышение расходов свыше предельной суммы (Статья 75), использование незаконного финансирования (Статья 76), обеспечение финансирования, которое не допускается по закону, включая финансовую и материальную поддержку и предоставление неоплачиваемых услуг как физическими, так и юридическими лицами (Статья 77) – штраф или конфискация, незаконная передача денежных или материальных ресурсов в избирательные фонды кандидатов или политических партий (Статья 662). В соответствии с Конституционным Законом Республики Таджикистан «О выборах Маджлиси Оли Республики Таджикистан» Центральная избирательная комиссия и Референдумы (CCER) может вынести предупреждение, а в случае повторного нарушения – аннулировать решение о регистрации кандидата или политической партии для участия в выборах.<sup>18</sup>

В соответствии с Конституционным Законом Республики Таджикистан «О выборах Маджлиси Оли Республики Таджикистан» кандидаты, политические партии и избирательные комиссии должны предоставлять отчеты о доходах и расходах, выделенных на проведение выборов и о расходовании

---

<sup>18</sup> Ответы Таджикистана на вопросник п.197, п. 7

средств из избирательных фондов.<sup>19</sup>

Таджикистан указал на то, что финансовые отчеты, подготовленные кандидатами и политическими партиями, передаются в Центральную избирательную комиссию, но другие обычные отчеты не составляются, и никакой информации относительно проверки и опубликования отчетов не было предоставлено.

Таджикистан также возражает по поводу того, что уголовная ответственность, установленная за различные формы коррупции, может применяться в отношении финансирования партий и выборов, например, Статья 314 по неправоначальному использованию служебного положения в целях ограничения прав и правовых интересов граждан, и это может также относиться к тем случаям, когда нарушается право на участие в выборах. Может применяться в тех случаях, когда право на участие в выборах нарушается.

Контроль над финансированием, осуществляемый избирательными комиссиями, а также контроль над объёмами и источниками финансирования избирательных фондов кандидатов и политических партий и эффективным использованием средств этих фондов, должен обеспечиваться Центральной избирательной комиссией и Референдумами Республики Таджикистан. Это является одной из задач, стоящих перед комиссией, при этом основной ответственностью является контроль над проведением выборов. Члены Центральной избирательной комиссии назначаются Парламентом по предложению Президента.

Судя по всему, контрольная функция Центральной избирательной комиссии ограничивается рассмотрением жалоб. Представители комиссии отметили, что был случай снятия кандидата, в результате предоставленного в одну из избирательных комиссий отчета. Никакой другой информации относительно механизмов контроля источников и уровня расходования средств во время избирательных кампаний, или статистики выявленных нарушений не было предоставлено.

Несмотря на то, что политические партии обязаны представлять отчеты о своей деятельности и источниках финансирования, это обязательство, по всей видимости, не выполняется. Доступность информации о деятельности партий и их финансировании могла бы способствовать проверке общественностью правильности результатов выборов, помочь избирателям сделать свой выбор.

В заключение следует отметить, что не существует ограничений для частных пожертвований, предлагаемых политическим партиям. Никакой информации по вступительным и регулярным взносам не было предоставлено.<sup>20</sup> Не существует контроля над источниками собственных денежных средств кандидатов и партий, или за денежными средствами от благотворительности, которые могут вливаться в избирательные фонды.

В общем можно сказать, что система финансирования партий прописана в законе и относительно разработана, но на практике не выполняется, и финансирование партий не носит открытый характер.

### **Конфликт интересов и декларации об активах партийных должностных лиц**

---

<sup>19</sup> Ответы Таджикистана на вопросник, п.192, п. 4

<sup>20</sup> В некоторых странах существует ограничение относительно того, сколько одно лицо может заплатить вступительных взносов и пожертвований (например, в Латвии это 25 000 евро в год).

Правила этики и поведения депутатов парламента изложены в Положении Парламента №909 от 27 февраля 2008г. «Об этических нормах поведения депутатов Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан».

Правила этики определяют некоторые общие нормы, такие как честность, ответственность, уважение к другим. Правила этики запрещают использовать государственные помещения в личных целях и использовать физических и юридических лиц для выполнения служебных обязанностей. Положение предусматривает существование Комиссии по этическому поведению депутатов, которая анализирует неправильное поведение депутатов и дает совет. Правила также предусматривают санкции – выговор и просьбу принести публичные извинения.

В Правилах этики для депутатов не упоминается о добропорядочности и беспристрастности, важности понимания, что частные интересы не должны влиять на решения депутатов и что необходимо разрешать конфликт интересов. Также прозрачность или необходимость усиления общественного доверия не фигурирует в числе целей и ценностей в Кодексе. Согласно Всемирной организации парламентариев против коррупции, Кодекс поведения для членов парламентов должен предусматривать предупреждение конфликта интересов, прозрачность, раскрытие информации, парламентскую неприкосновенность, и создавать механизмы для регулирования и исполнения Кодекса.<sup>21</sup>

Возможно, основное беспокойство по поводу соблюдения Правил Этики депутатами состоит в том, что они не применяются на практике, и никакой информации об их выполнении не было предоставлено. Никакой информации о соблюдении этических норм и механизмах для предупреждения конфликта интересов среди политических назначенцев или членах правительства не сообщалось.

### **Новая рекомендация 3.7**

*Предусмотреть составление ежегодных отчетов политическими партиями и их публичную доступность, информацию о финансах, полученных в течение года, как того требует закон. Обеспечить политическими партиями и кандидатами сбор информации о доходах и расходах избирательных фондов, представление этой информации государственным органам и доступность для широкой общественности. Распространить депутатом парламента их правила этики и обеспечить, чтобы эти правила применялись на практике. Ввести правила этики для политически назначенных должностных лиц и членов правительства. Разработать правовую базу для разрешения конфликтов интересов и разработать практические механизмы для предупреждения конфликта интересов и разрешения этических дилемм политическими должностными лицами.*

## **3.8. Коррупция в органах юстиции**

<sup>21</sup> Всемирная организация парламентариев против коррупции (GOPAC), Декларация 3-й Всемирной Конференции, Заявление о позиции и окончательные решения, 19 ноября 2008 г.



Влияние коррумпированности системы судебных органов невозможно не учитывать, она подрывает способность государства бороться с преступностью, является причиной замедления роста экономики и человеческого прогресса и, что самое важное, отказывает гражданам в беспристрастном разрешении споров. Высокие моральные качества работающих в системе судебных органов является основным для правильного функционирования антикоррупционной системы. Низкие зарплаты и ненадёжные условия работы, включая несправедливые процессы продвижения по службе и переназначения, а также недостаток непрерывного обучения судей приводит к уязвимости системы к взяточничеству. Это, в свою очередь, подрывает доверие к власти из-за попустительства коррупции во всех направлениях деятельности правительства и посылает явный позыв людям, что коррупция позволительна.

Основные правовые акты, регулирующие деятельность органов юстиции в Республике Таджикистан, включают Конституцию Республики Таджикистан, закон Республики Таджикистан «О судах», закон Республики Таджикистан «О Конституционном Суде» и другие. Судебная система включает в себя следующие элементы: Конституционный Суд Таджикистана отвечает за вопросы, связанные с конституционностью, система судов общей юрисдикции представлена судами первой инстанции (областные, городские и районные суды), при этом Верховный Суд Таджикистана является самым высоким уровнем апелляционного суда, аналогичным образом устроены и экономические суды страны с Высшим Экономическим Судом во главе иерархии.

Судебная система в Таджикистане претерпевала определённые реформы в последние два года. 23 июня 2007г. Президент Таджикистана подписал Указ об утверждении Программы судебно-правовой реформы в Республике Таджикистан. Основная цель Программы – укрепление судебной ответственности судебных органов и судебной системы, повышение роли судов для защиты прав граждан, свобод, законных интересов граждан, областей, организаций и учреждений, а также усиление ответственности работников судебных органов, повышение их знаний, опыта и ответственности.

Программа предусматривает принятие нового Уголовно-Процессуального Кодекса, Гражданского Процессуального Кодекса, Хозяйственного судопроизводства и Кодекса об административных правонарушениях; разработку и принятие закона «Об изменениях и дополнениях в Конституционные законы Республики Таджикистан», «О судах в Республике Таджикистан», «О Конституционном Суде Республики Таджикистан» и «Об Исполнительных процедурах». Система исполнительных процедур Высшего Экономического Суда претерпела изменения. Все осуществленные меры говорят о том, что правительство непрерывно предпринимает действия, направленные на усовершенствование доступа к судебной системе.

### **Назначение и снятие с должности судей**

Назначение и снятие с должности судей в судах высшей инстанции осуществляется в соответствии с той же процедурой, что и для Верховного Суда Таджикистана и Высшего Экономического Суда Таджикистана – Парламент назначает и снимает с должности судью, основываясь на предложение Президента Республики Таджикистан. Судьи первой инстанции назначаются и освобождаются от должности Президентом по предложению Совета Юстиции Таджикистана.

Критерии для отбора судей определены в Статье 85 Конституции, а критерии для снятия с должности содержатся в Статье 18 Закона «О судах в Республике Таджикистан». Группа по мониторингу отметила, что при ознакомлении с типичными критериями отбора и увольнения,

основания для освобождения от должности включают в себя некоторые размытые формулировки, трудные для понимания. Например, в соответствии с пунктом 14 вышеприведенной Статьи, основанием для снятия с должности судьи может быть “несоответствие занимаемой должности” – такую формулировку трудно интерпретировать. Критерии выбора и снятия с должности должны быть более четкими и предаваться широкой огласке, что позволит кандидатам и тем, кто их отбирает, и всем другим иметь четкое представление, как осуществляется отбор.

### **Судебная независимость**

Конституция Республики Таджикистан, Закон «О судах в Республике Таджикистан» и Уголовно-процессуальный кодекс содержат статьи, которые предусматривают независимость и иммунитет судей, и устанавливают, что любое вмешательство в их работу является незаконной. В то же время все вопросы, связанные с финансированием, зарплатами, бонусами и определением ранга в зависимости от квалификации определяются Президентом, что создаёт реальную проблему для подлинной независимости органов юстиции.

### **Обеспечение правопорядка и распределение дел**

Ответственностью руководителей судов является распределение судебных дел, осуществление руководства обеспечением правопорядка, ведение статистики, планирование обучения судей. И тем не менее, для предотвращения коррупционных действий среди судей и секретарей судей есть необходимость практиковать случайное распределения судебных дел между коллегиями судей. Необходимо серьёзно рассмотреть возможность внедрения такой практики.

Существует Нравственный кодекс судей Республики Таджикистан, принятый в октябре 2004г., но группа по мониторингу не получила достаточно информации относительно его практического применения, позволяющей сделать какое-либо значимое заключение. Более того, встречи с представителями органов юстиции во время посещения показали достаточно невысокую осведомленность о положениях Нравственного кодекса среди судей, и участники судейской коллегии не смогли назвать механизм принуждения. Кодекс этики является серьёзным инструментом, способствующим проявлению высоких моральных качеств в профессии юристов, и должен неукоснительно соблюдаться. Группа по мониторингу настойчиво рекомендует пересмотреть существующие этические нормы для органов юстиции и обеспечить их практическое исполнение.

### **Дисциплинарная ответственность судей**

Глава 10 закона «О судах в Республике Таджикистан» содержит статьи по дисциплинарной ответственности. Существует три стадии дисциплинарного производства: проверка информации о дисциплинарном нарушении судьи, инициирование дисциплинарной процедуры и рассмотрение дисциплинарного дела. Судья может привлекаться к ответственности в течение месяца с момента нарушения. Дисциплинарное судопроизводство может быть инициировано руководителем или Верховного Суда, или Высшего Экономического Суда в отношении любого из судей внутри своей судебной структуры, или руководителем Совета Юстиции в отношении всех судей, за исключением судей Верховного Суда и Высшего Экономического Суда. Рассмотрение дисциплинарного дела осуществляется квалификационными комиссиями соответствующего уровня в зависимости от уровня судьи, чьё дело рассматривается. Группу по мониторингу заверили, что судьи регулярно получают дисциплинарные взыскания за нарушения, и что даже определенное количество

уголовных расследований было заведено против судей.

### **Профессиональное обучение судей**

Центр обучения судей при Совете Юстиции Таджикистана отвечает за обучение судей. Никакой информации по специальному обучению по противодействию коррупции или повышению моральных качеств не предоставлялось, равно как и информации по частоте и содержанию обучения, если таковое существует, что делает невозможным судить, является ли уровень подготовки судей и их квалификация по этим вопросам достаточной.

### **Доступ к правосудию и принцип прозрачности в судах**

В соответствии с исследованием по мониторингу судебных разбирательств в период с августа по ноябрь 2008г., проведенным Центром по правам человека, оказалось, что доступ к судам затруднен для общественности. Члены групп по мониторингу в Душанбе, Вахдат и Горно-Бадахшанской автономной области столкнулись с трудностями при получении информации о судебных заседаниях. Невозможно было получить информацию в канцелярии судов. Одна группа представителей судебной власти отказалась предоставить информацию, ссылаясь на запрет руководства суда, а другие оправдывались тем, что это не входит в их полномочия или обосновывали свой отказ тем, что судьи сами назначают дату судебного заседания и что такую информацию можно получить только у них<sup>22</sup>.

Правительству Таджикистана рекомендуется усовершенствовать механизмы представления общественности надёжного доступа к информации, относящейся не только к законам, предлагаемым изменениям в законодательстве, но и к судебным процессам, решениям суда, вакансиям в органах юстиции, критериям приёма на работу, процедуре отбора судей и обоснованию назначения на должность судей.

### **Новая рекомендация 3.8**

***Уточнить критерии отбора и снятия с должности судей. Усовершенствовать механизмы предоставления общественности надёжного доступа к информации, относящейся не только к законам, предлагаемым изменениям в законодательстве, но также и к судебным процедурам, решениям суда, вакансиям в органах юстиции, критериям приёма на работу, процедуре отбора судей и обоснованию назначения на должность судей.***

***Серьёзно проработать возможность случайного распределения судебных дел между коллегиями судей.***

***Пересмотреть существующие этические нормы для судебных органов и обеспечить их практическое применение.***

### **3.9. Добропорядочность в частном секторе**

Частный сектор развивается в Таджикистане, но пока находится на ранней стадии, и

<sup>22</sup> Бюро по вопросам прав человека и верховенства закона, Ежегодный отчет 2008г.: Соблюдение прав человека в Таджикистане.

административная нагрузка на него может быть уменьшена. В 2007г. частный сектор составлял 43% ВВП<sup>23</sup>. Существует приблизительно 155 000 предприятий в Таджикистане, большую часть которых составляют малые и средние предприятия. Большинство малых и средних предприятий составляют фермерские хозяйства или индивидуальные предприятия, или компании, насчитывающие менее 30 работников и сосредоточенных, в основном, в Душанбе<sup>24</sup>.

Общая деловая среда понемногу улучшается. Концепция поддержки развития частного и предпринимательского сектора была принята правительством Таджикистана в декабре 2004г., она предусматривает такие меры, как упрощение регистрации предприятий, сокращение числа контролирующих органов, а также упрощение процедуры уплаты налогов. Займитесь бизнесом-2010 и обзор Международной Финансовой Корпорации по малым и средним предприятиям показал некоторые улучшения, например, исключение требования о наличии минимального стартового капитала для открытия бизнеса, ускоренная постановка на налоговый учет, сокращение времени на получение разрешительных документов на строительство, усиление требований по раскрытию конфликта интересов при осуществлении сделок, улучшение условий для предпринимательской деятельности для малых и средних предприятий, а Таджикистане, в частности, по количеству проверок, времени на регистрацию и срок действия лицензии в среднем<sup>25</sup>. Концепция и основные директивы по преодолению кризиса, принятые правительством Таджикистана в феврале 2010г., как одно из основных направлений определяют поддержку частному сектору и улучшение инвестиционного климата.

Позитивной мерой, которую решительно поддержал частный сектор, был Указ Президента №496 от 25 июля 2008г. о введении моратория на два года на любые проверки малых и средних предприятий и закон «О моратории на проверки субъектов малого и среднего предпринимательства», принятый 26 марта 2009 г., который действовал до 29 июля 2010 г. Частный сектор поддерживает идею продления упомянутого моратория. Как было сказано группе по мониторингу, новый закон о проверках был разработан правительством совместно с представителями бизнеса в рамках этого процесса, но информации о дальнейших шагах по его принятию не предоставлено.

Другим положительным шагом, осуществленном при сотрудничестве с деловыми ассоциациями, было принятие Регламента Правительства №55 от 12 февраля 2010г. «О едином государственном реестре юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». Единый реестр был создан Налоговым комитетом и размещен на сайте Налогового комитета при Правительстве Республики Таджикистан (<http://www.andoz.tj/>).

В то же самое время, административная нагрузка на бизнес остаётся проблемой. Требования для участия в государственных закупках, например, репутация, опыт, получение кредитов ограничивают возможности для многих малых и средних предприятий. Регулярные проверки государственными органами и вымогательство со стороны представителей власти в обмен на предоставление услуг и работ остаётся проблемой. Немногие предприятия платят налоги. Необходимо расширять доверие к бизнесу, привлекая его к осуществлению государственных

---

<sup>23</sup> В 27 странах Восточной Европы и Средней Азии средняя доля частного сектора в ВВП увеличилась с 9.8% в 1989г. до 64.8% в 2006г. В 2004г. В Египте доля частного сектора в ВВП составляла 72%.

<sup>24</sup> Обзор Международной Финансовой Корпорации об условиях для предпринимательской деятельности в Таджикистане по мнению малых и средних предприятий страны, 2009г.

<sup>25</sup> Международная Финансовая Корпорация, Обзор об условиях для предпринимательской деятельности в Таджикистане, по мнению малых и средних предприятий, 2009г.

стратегий, предоставляя информацию об использовании денег налогоплательщиков, расходов из государственного бюджета. Больше сотрудничать с ассоциациями частных предпринимателей.

Власти Таджикистана хотят ввести в своей стране правила бухгалтерского учета в соответствии с международными стандартами. В 2010г. Министерство финансов провело заседание, на котором рассматривались различные вопросы, относящиеся к бухгалтерскому учету в частном секторе и соответствующие международные стандарты. Другой конкретной информации об изменениях в законах и положениях не было предоставлено. Было упомянуто, что Таджикистан намеревается перейти на международные стандарты до 2012 г.

Требования, предъявляемые к бухгалтерскому учету в Таджикистане, не запрещают неучтенные записи; запрещается включать в бухгалтерские книги денежные обязательства поддельных получателей, фиксировать несуществующие расходы и использовать фальшивые документы; руководители предприятий и другие лица, ответственные за организацию и бухгалтерские отчеты, могут нести ответственность в соответствии с законодательством в области бухгалтерского учета.

В декабре 2009 г. Налоговый комитет при Правительстве Таджикистана принял конкретное Положение о ведении бухгалтерского учета малыми предприятиями.

Представители Таджикистана отметили, что все компании должны предоставлять ежегодный отчет и должны пройти проверку на основании этого отчета, который тоже, в свою очередь, должен быть представлен в налоговые органы. С 2006г. предприятия частного сектора могут подвергаться внешнему аудиту.

Деятельность аудиторов в частном секторе Республики Таджикистан регламентирована законом «Об аудиторской деятельности» от 2006 г. Лицензирование аудиторов осуществляется Министерством финансов в соответствии с законом «О лицензировании отдельных видов деятельности в Республике Таджикистан», а для аудиторов банковского сектора - Национальным банком страны. Лицензии выдаются на срок в 5 лет, с обязательной ежегодной переаттестацией, которую также осуществляет Министерство финансов страны. Аудиторы должны подтверждать свою квалификацию и ежегодно проходить курсы повышения квалификации и получать новые знания по измерениям национального и международного законодательства в сфере аудита. Такие курсы организованы и проводятся при Институте национальных аудиторов.

Независимость и беспристрастность аудиторов при реализации ими своих профессиональных обязанностей обеспечивается целым набором специфических мер: так, в соответствии с международными стандартами, аудиторам запрещено иметь какие-либо профессиональные отношения, напрямую или косвенно, с организациями – объектами их аудита (включая лиц, тесно связанных с аудиторами); то же правило действует в отношении аудиторских организаций; кроме того, существует трехлетний запрет на оказание аудиторских услуг компании, уже получившей такого рода услуги от одного и того же конкретного аудитора или аудиторской компании.

Статья 15 Закона «Об аудиторской деятельности» устанавливает, что аудиторов или аудиторские организации должны быть независимыми от проверяемых предприятий, и что предоставление аудиторских услуг должно быть беспристрастным, на аудитора нельзя оказывать давление, чтобы повлиять на результаты аудита. Никакой информации по поводу обязанности аудитора сообщать о подозрениях на преступления в правоохранительные органы, не было представлено.

Власти Таджикистана отметили, что подразделения внутреннего контроля, независимые от руководства, будут созданы на предприятиях в соответствии с законами, относящимися к предпринимательской деятельности, но конкретные законы не назывались.

Никакой информации об инициативах по повышению антикоррупционной осведомленности в частном секторе или в сотрудничестве с правительством не сообщалась. Никаких изменений в области корпоративной этики или практического осуществления внутреннего контроля в компании не были представлены.

**Новая рекомендация 3.9.**

*Правительству и ассоциациям предпринимателей разработать совместные инициативы для улучшения условий предпринимательской деятельности и положения по развитию бизнеса, вовлечь бизнес и ассоциации предпринимательства в разработку национальных программ и правовых актов, относящихся к частному сектору, с целью обеспечить большую прозрачность и укрепление доверия.*

## Сводная таблица

<b>I. Антикоррупционная политика</b>						
Новая структура	Новые рекомендации	Старые рекомендации	Рейтинг			
			полностью	В значительной степени	Частично	Нет
1.1. Выраженная политическая воля						
1.2. Антикоррупционная политика	✓	1. Антикоррупционные документы		+		
1.3. Обзоры по коррупции	✓					
1.4. Общественное участие	✓					
1.5. Повышение уровня осведомленности и обучение общественности	✓	6. Повышение осведомленности и знаний			+	
1.6. Антикоррупционная политика и координирующие органы	✓	2. Антикоррупционные координирующие органы				+
1.7. Международные конвенции по борьбе с коррупцией						
<b>II. Криминализация коррупции</b>						
2.1. Уголовные правонарушения	✓	7. Гармонизация УК и Антикоррупционного закона			+	
		13. Борьба с отмыванием денег		+		
		8. Гармонизация с международными стандартами				+
2.2. Элементы преступлений						
2.3. Определение государственного должностного лица	✓	9. Гармонизация определения государственного должностного лица			+	
		10. Международные, иностранные должностные лица				+
2.4. Санкции						
2.5. Конфискация	✓	11. Конфискация			+	
2.6. Неприкосновенность и сроки давности		12. Иммунитеты		+		
2.7. Международное сотрудничество и ВПП		13. Эффективная ВПП		+		
2.8. Применение, толкование и процедура						
2.9. Специализированные правоохранительные органы по борьбе с коррупцией	✓	3. Антикоррупционные департамент		+		
		4. Сотрудничество и координация			+	
		5. Совместное обучение		+		
2.10. Статистические данные						
<b>III. Предупреждение коррупции</b>						
3.1. Органы по предупреждению	✓					

коррупции						
3.2. Добропорядочность на публичной службе	✓	15. Практические руководства для госслужащих		+		
		16. Антикоррупционное обучение			+	
		18. Декларирование доходов			+	
		17. Защита осведомителей			+	
3.3. Прозрачность и дискреционная власть	✓					
3.4. Государственные финансовые контроль, аудит	✓	20. Государственный комитет финансового мониторинга	+			
3.5. Государственные закупки	✓	19. Государственные закупки		+		
3.6. Доступ к информации		21. Доступ к информации			+	
3.7. Политическая коррупция	✓					
3.8. Органы судебной власти	✓					
3.9. Частный сектор	✓					