



ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

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

Антикоррупционные реформы в Таджикистане

**3-ий раунд мониторинга Стамбульского плана
действий по борьбе против коррупции**

Отчет

(18 апреля 2014)

Данная работа публикуется под ответственность генерального секретаря ОЭСР. Изложенные в ней мнения и приводимая аргументация могут не отражать официальных взглядов Организации или правительств стран – членов.

Настоящий документ и любая содержащаяся в нем карта не затрагивают статус любых территорий и суверенитет над ними, делимитацию государственных границ и пограничных линий, а также названия территорий, городов и областей.

© ОЭСР 2014

Об ОЭСР

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

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

Основной целью Сети ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии, основанной в 1998 году, является поддержка стран-членов в их усилиях по предотвращению и борьбе против коррупции, обмен информацией, разработка хорошей практики и координация донорской помощи в форме региональных встреч и семинаров, программ взаимного обучения и специализированных тематических проектов. Стамбульский план действий по борьбе против коррупции является частью Сети. Больше информации на www.oecd.org/corruption/acn/.

О Стамбульском плане действий по борьбе против коррупции

Стамбульский план действий по борьбе против коррупции (далее - СПД) – это суб-региональная программа взаимной оценки, которая была начата в рамках Сети в 2003 г. СПД поддерживает антикоррупционные реформы в Армении, Азербайджане, Грузии, Казахстане, Кыргызстане, Монголии, Таджикистане, Украине и Узбекистане с помощью обзоров стран и непрерывного мониторинга усилий стран по реализации рекомендаций в поддержку выполнения Конвенции против коррупции ООН, других международных стандартов и хорошей практики. Больше информации на www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan/.

Содержание

Резюме	5
Третий раунд мониторинга	9
Общие сведения о стране	12
1. Антикоррупционная политика	15
Политическая воля для борьбы с коррупцией и антикоррупционные программные документы	15
Специализированные институты по разработке и координации политики в сфере борьбы с коррупцией	39
Участие в международных конвенциях по борьбе с коррупцией	42
2. Уголовная ответственность за коррупцию	44
Уголовные правонарушения и элементы преступлений	44
Определение должностного лица	54
Санкции, конфискация и неприкосновенность	59
Применение, толкование и процедура	65
Специализированные правоохранительные органы по борьбе с коррупцией	68
3. Предупреждение коррупции	73
Институты по предупреждению коррупции	73
Добропорядочность на государственной службе	76
Повышение прозрачности и ограничение дискреционных полномочий в области государственного управления	85
Государственный финансовый контроль и аудит	90
Коррупция в сфере государственных закупок	96
Доступ к информации	101
Политическая коррупция	103
Коррупция в органах юстиции	109
Добропорядочность в частном секторе	118
Сводная таблица	121

Резюме

Антикоррупционная политика

За последние несколько лет в Таджикистане декларируемая политическая воля бороться против коррупции позволила реализовать несколько инициатив, которые при действенном применении могли бы стать важным вкладом в развитие антикоррупционной системы в стране. По истечении срока первой национальной антикоррупционной стратегии, своевременно была разработана и принята Стратегия противодействия коррупции на 2013–2020 годы. Но насколько данная стратегия основана на данных мониторинга осуществления предыдущей стратегии и комплексного исследования коррупции, трудно сказать, так как в тексте самой стратегии нет никаких это показывающих фактов. Самой стратегии, плану мероприятий ее реализации, а также механизмам мониторинга и контроля осуществления стратегии, свойственны некоторые недостатки, которые могут стать препятствием эффективной реализации стратегии.

За последние годы в Таджикистане проведено одно комплексное исследование проникновения коррупции во все ветви власти и органы государственного управления и несколько секторных исследований. Но в основном исследования были инициированы и финансированы международными и донорскими организациями. Данные же исследований были использованы не достаточно.

Позитивным шагом является учреждение Национального совета по противодействию коррупции и создание при некоторых местных органах государственной власти общественных комиссий по предупреждению коррупции для расширения возможностей вовлечения гражданского общества в борьбу против коррупции. Но образование и работа данных органов нуждается в совершенствовании для того, чтобы они стали настоящими инструментами действенного участия гражданского общества в антикоррупционной деятельности страны.

Со второго раунда мониторинга в Таджикистане проведено огромное количество мероприятий антикоррупционного информирования и просвещения, особенно для государственных служащих. Но эти мероприятия достаточно общие и проводятся без стратегического планирования и последующей оценки эффекта.

Уголовная ответственность за коррупцию

Несмотря на обязательства Таджикистана в связи с подписанием и ратификацией Конвенции ООН против коррупции, уголовная ответственность за «требование или просьбу» взятки и за «предложение», «обещание» и «дачу» взятки в пользу добросовестных третьих лиц, как законченных составов преступлений не была введена в национальное законодательство. Понятие и формулировка «неправомерного преимущества» как предмета взятки также не были введены в соответствующие статьи УК, а «торговля влиянием» не была криминализована. Со второго раунда мониторинга также не было введено единое понятие «должностного лица», которое бы использовалось в УК, КАП и в Законе «О борьбе с коррупцией», и эта задача все еще стоит перед Таджикистаном. Помимо этого в отчете отмечается, что для соответствия нормам Конвенции, Таджикистану необходимо установить эффективную и действенную ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения с пропорциональными санкциями, которые будут соразмерными совершенному деянию.

В отчете отмечаются и уже достигнутые успехи, сделанные Таджикистаном для приведения законодательства в соответствие с международными стандартами в области борьбы с коррупцией и рекомендациями второго раунда. Так, приветствуется признание должностного лица иностранного государства и должностного лица международной организации, в качестве субъекта коррупционных преступлений. Приветствуется и начатая законотворческая работа в

этом направлении и создание межведомственной рабочей группы по приведению национального законодательства в соответствие с нормами Конвенции ООН против коррупции.

Позитивных результатов Таджикистану удалось добиться и в контексте реформирования законодательства регулирующего порядок конфискации. В частности, конфискация больше не ограничивается применением только к тяжким и особо тяжким преступлениям и изъятием имущества, являющегося собственностью осужденного. Действующее законодательство позволяет конфисковать средства и доходы, полученные от коррупционных преступлений, а также орудия и средства совершения преступления. Конфискация преобразованных доходов и выгод от доходов также возможна в соответствии с действующим законодательством. Тем не менее, Таджикистану все еще предстоит предпринять ряд конкретных шагов по практической реализации некоторых элементов соответствующей рекомендации второго раунда и будет важно, чтобы наработки межведомственной группы не только учитывали все ее нюансы, но и нашли в дальнейшем свое отражение в законах и начали применяться на практике.

Что касается расследования и преследования коррупционных правонарушений на практике, отчетом отмечается необходимость сфокусировать усилия правоохранительных органов на раскрытие и успешное расследование сложных коррупционных правонарушений. Для этого они должны вести более про-активную (агрессивную) работу по выявлению и расследованию коррупционных правонарушений. Особое внимание должно быть уделено секторам, которые особо подвержены коррупции, - таким, как государственные закупки, лицензирование, концессии и т.д. Для выявления преступлений следует использовать различные источники информации, включая СМИ, сведения от налоговых инспекторов, инспекторов Счетной палаты и частных аудиторов, а также сообщения о подозрительных операциях от ПФР. Использование на практике оперативно-розыскных мероприятия, может также существенно облегчить задачу по сбору необходимых доказательств по коррупционным преступлениям. В этом смысле принципиально важно, чтобы специализированный орган по борьбе с коррупцией был оснащен всей необходимой специализированной техникой, а также что бы сотрудники имели необходимую подготовку.

Регулярные тренинги и учебные занятия по противодействию коррупции с участием государственных служащих и работников правоохранительных органов, а также представителей прокуратуры и Агентства по финансовому контролю и борьбе с коррупцией, получили позитивную оценку в отчете. Соответственно, отмечается, что такие инициативы нужно продолжать и в будущем, а также оговаривается, что тренинги станут еще более эффективными, при их формализации в, например, официальный учебный план, или официальный курс по повышению квалификации по вопросам противодействия коррупции.

И наконец, в то время как в отчете приветствуются предпринимаемые меры по более четкому регулированию отбора кадров Агентства и органов прокуратуры, были выявлены и определенные недостатки в механизме принятия на службу в указанных ведомствах и Таджикистану рекомендуется предпринять меры по повышению прозрачности соответствующих процедур.

Предупреждение коррупции

Предупреждению коррупции в Таджикистане уделяется все больше внимания, в том числе и назначая за данные функции ответственных специалистов или структурных подразделений во всех органах государственной власти. Но ресурсы и функции по предупреждению коррупции Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией, которое, как специализированный антикоррупционный орган, должно также быть координирующим органом в сфере предотвращения коррупции, еще недостаточно развиты.

В сфере государственной службы за последние годы в Таджикистане немало внимания уделялось подготовке специализированных кодексов этики. Но нет данных, насколько эти кодексы помогает государственным должностным лицам решать этические дилеммы при выполнении служебных функций. Позитивным шагом применения кодекса этики государственного служащего Республики Таджикистан является учреждение комиссий по этике во всех органах государственной власти. Но роль данных комиссий достаточно ограничена, так как их решения могут быть единолично отменены руководителем государственного органа и отсутствует координация деятельности этих комиссий. Система предотвращения и контроля конфликтов интересов, соответствующая международным стандартам, в Таджикистане все еще отсутствует.

В конце 2012 года был принят Закон Республики Таджикистан «Об антикоррупционной экспертизе нормативно правовых актов и проектов нормативно правовых актов». Но подзаконные нормативно правовые акты еще не приняты и данных об осуществлении данного закона пока нет.

В сфере государственного финансового контроля и аудита, приветствуется создание Счетной палаты и отмечается, что этот орган имеет хороший потенциал быть независимым и профессионально исполнять свои обязанности. Теперь важно обеспечить набор высококвалифицированных кадров и их соответствующую подготовку, а также действительно максимально широко распространять и обсуждать отчеты Счетной палаты. Также отмечается, что с развитием и окончательным становлением нового органа внешнего аудита, функции Агентства по государственному контролю и борьбе с коррупцией необходимо пересмотреть с целью устранения дублирования деятельности этих двух органов. В этой связи рекомендуется рассмотреть вопрос возможного упразднения функций проведения аудита сотрудниками Агентства.

В сфере государственных закупок Таджикистан намерен пересмотреть и усовершенствовать с учетом международных стандартов национальное законодательство. Это очень важно, так как теперешнее совмещение функций контроля во сфере госзакупок и непосредственное проведение госзакупок в одном органе является порочным с антикоррупционной точки зрения. Необходимо также обеспечить, чтобы закупки, не являющиеся исключением из закона, регламентирующего государственные закупки, на практике проводились, соблюдая требования этого закона. Усовершенствования требует также системы отчетности и прозрачности государственных закупок.

В сфере контроля политической коррупции более значительных изменений за последние годы в Таджикистане не было. Системы обеспечения правомерности и прозрачности финансирования политических партий и кампаний и соответствующего контроля, как и применение кодекса этики депутатов парламента, все еще требует усовершенствования.

По итогам третьего раунда мониторинга, незначительный прогресс достигнут и в сфере противодействия коррупции в органах юстиции в контексте ранее полученных Таджикистаном рекомендаций. Так предыдущие нормы, касающиеся критериев отбора и снятия с должности судьи, были практически нетронуты; так и не было введено случайного распределения дел; и отсутствует существенный прогресс в реализации рекомендации ОЭСР о необходимости пересмотра существующих этических норм для судебных органов в части обеспечения их практического применения. И наконец, в отчете отмечается, что исходя из действующих правовых норм, очевидно, что судебная власть не является поистине независимой, судьи не имеют реальных полномочия для самостоятельного управления судебной системы; в этой связи Таджикистану выписана новая рекомендация.

Признается, что Таджикистан за последние несколько лет предпринял значительные усилия для разработки совместных инициатив для улучшения условий предпринимательской деятельности и положения по развитию бизнеса, вовлечения бизнеса и ассоциаций

предпринимательства в разработку национальных программ и правовых актов, относящихся к частному сектору. Реализация и внедрение этих реформ в практической плоскости должны стать теперь фокусом деятельности, как властей Таджикистана, так и представителей частного сектора. В этой связи, рекомендуется продолжать диалог с бизнес сектором, вовлекать компании в процесс содержательных консультаций по мерам стимулирования добропорядочности бизнеса и оказывать бизнес-ассоциациям поддержку в их усилиях в этом направлении.

Третий раунд мониторинга

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

Первоначальный обзор правовой и институциональной базы в области борьбы с коррупцией в Таджикистане и рекомендации ему были одобрены в 2004 году. Первый отчет о результатах мониторинга, в котором была дана оценка исполнению исходных рекомендаций и присвоены рейтинги соответствия Таджикистана этим рекомендациям, был принят в июне 2006 года. Отчет по результатам второго раунда мониторинга, утвержденный в декабре 2010 года, включал обновленные рейтинги степени выполнения Таджикистаном исходных рекомендаций, а также новые рекомендации. В период между раундами мониторинга Таджикистан на всех заседаниях Сети по вопросам мониторинга предоставлял обновленную информацию о действиях по реализации этих рекомендаций. Таджикистан также принимал активно участие и поддерживал другие мероприятия Сети. Все отчеты доступны на веб-сайте Сети ОЭСР по адресу: www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm.

Третий раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий был одобрен странами-участницами в декабре 2012 года. Правительство Таджикистана представило ответы на страновой вопросник третьего раунда мониторинга в декабре 2013 года.

Посещение страны состоялось в Душанбе 16-19 февраля 2014 года. Целью этого визита были встречи с представителями соответствующих государственных институций, гражданского общества, деловых кругов и иностранных миссий для обсуждения прогресса, достигнутого в Таджикистане касательно выполнения предыдущих рекомендаций СПД и выявления направлений дальнейшего совершенствования в области политики и институций страны, призванных противодействовать коррупции, криминализации и предупреждения этого явления.

Таджикские власти организовали 10 тематических сессий с более чем 40 соответствующими государственными учреждениями, в том числе с представителями аппарата Президента Республики, Генеральной прокуратуры, Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией, Министерства Юстиции, Центральной комиссии по выборам и референдумам, Агентства государственной службы при Президенте, Агентства по контролю за наркотиками при Президенте, Агентства по статистике при Президенте, Комитета местного развития при Президенте, Центра стратегических исследований при Президенте, Министерства внутренних дел, Министерства иностранных дел, Министерства образования и науки, Министерства труда, миграции и занятости населения, Министерства финансов, Министерства обороны, Министерства транспорта, Министерства экономического развития и торговли, Министерства здравоохранения и социальной защиты населения, Министерства культуры, Министерства энергетики и водных ресурсов, Государственного комитета национальной безопасности, Государственного комитета по земельному управлению и геодезии, Государственного комитета по инвестициям и управлению государственным имуществом, Налогового комитета при Правительстве, Комитета по телевидению и радио при Правительстве, Комитета по делам молодежи, спорту и туризму при Правительстве, Службы связи при Правительстве, Таможенной службы при Правительстве, Антимонопольной

службы при Правительстве, Агентства по стандартизации, метрологии, сертификации и торговой инспекции при Правительстве, Агентства по государственным закупкам товаров, работ и услуг при Правительстве, Главного управления по защите государственных секретов при Правительстве и Уполномоченным по правам человека (Омбудсмен). Также в ходе визита мониторинговая группа имела возможность встретиться с представителями Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли, Маджлиси Милли Маджлиси Оли, Конституционного суда, Верховного суда, Высшего экономического суда, судов общей юрисдикции и Совета юстиции. В сотрудничестве с Офисом Фонда Евразии Центральной Азии в Таджикистане, Секретариат Сети организовал специальную встречу с представителями гражданского общества и бизнеса. В сотрудничестве с Бюром ОБСЕ в Таджикистане и представительством Департамента по международному развитию Великобритании в Центральной Азии, на территории Бюро ОБСЕ, была проведена встреча с международными организациями, донорами и иностранными миссиями.

После визита в страну Правительство Таджикистана по просьбе группы мониторинга предоставило обширные дополнительные материалы, в том числе тексты новопринятых нормативно правовых и подзаконных актов. Группа мониторинга максимально возможно пыталась принять эту информацию во внимание при разработке отчета.

Данную оценку Таджикистана осуществляла группа под руководством г-жи Татьяны Хаванской (Секретариат Сети). В состав мониторинговой группы входили эксперты: г-жа Йолита Василяускайте (Секретариат Сети), г-н Видмантас Мечкаускас (начальник отдела коррупционных рисков Службы Специальных Расследований Литовской Республики), г-н Ровшан Алиев (начальник отдела организационной и информационной поддержки Управления по борьбе с коррупцией Генеральной прокуратуры Республики Азербайджан), г-н Ион Настас (старший розыскной офицер по особо важным делам Национального Антикоррупционного Центра Республики Молдова), г-н Максут Утешев (начальник регионального управления Павлодарской области и Глава Дисциплинарного Совета Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы) и г-жа Дилшод Каримова (аналитик по вопросам закупок Офиса Всемирного банка в Таджикистане).

Группа мониторинга хотела бы выразить благодарность правительству Таджикистана за отличное сотрудничество в ходе третьего раунда мониторинга – в частности, директору Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией, г-ну Абдуфатохи Гоибу, и другим сотрудникам Агенства, в особенности, г-ну Миллопару Бандишоеву, г-ну Сухробу Кохири и г-ну Бахтиеру Юсупову. Подготовка и проведение визита в страну, а также предоставление дополнительной информации и комментариев, заслуживает особенного внимания, так как представители Агенства показали образцовый уровень организации и координации этих процессов внутри страны. Также благодарность выражается неправительственным партнерам и международным партнерам – в частности, г-же Мартине Шмидт (Офис ОБСЕ в Таджикистане) и г-же Алис Берт (представительство Департамента по международному развитию Великобритании в Центральной Азии), которые внесли свой вклад в различных формах в процесс мониторинга. Группа мониторинга также благодарна таджикским властям и представителям неправительственных организаций за открытое и конструктивное обсуждение, состоявшееся в ходе визита в страну.

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

Отчет был принят на пленарном заседании Стамбульского плана действий Сети ОЭСР в Париже 18 апреля 2014 года. В нем содержатся следующие рейтинги степени выполнения рекомендаций Второго раунда мониторинга: **из 17 предыдущих рекомендаций Таджикистан в основном выполнил 4 рекомендации, частично – 12 рекомендаций и не выполнил 1 рекомендацию. В результате третьего раунда мониторинга сформулированы 14 новых рекомендаций, а 6 предыдущие рекомендации признаны все еще остающимися в силе.**

Отчет обнародывается после заседания, в том числе по адресу: www.oecd.org/corruption/acn. Властям Таджикистана предложено обеспечить как можно более широкое распространение данного отчета. С целью представления и содействия имплементации результатов третьего раунда мониторинга Секретариат Сети организует повторный визит в Таджикистан, который будет предусматривать встречи с представителями органов государственной власти, гражданского общества, деловых кругов и международного сообщества. Правительству Таджикистана будет предложено регулярно информировать на пленарных заседаниях Стамбульского плана действий о мерах, принятых для выполнения рекомендаций.

Третий раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий Сети ОЭСР осуществляется при финансовой поддержке Соединенных Штатов, Швейцарии и Соединенного Королевства.

Общие сведения о стране

Социально-экономическое положение

В Таджикистане проживает около 8,2 миллионов жителей¹. 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.

В последние годы в Таджикистане наблюдается устойчивый экономический рост. В 2013 году в Таджикистане был зафиксирован рекордно низкий уровень инфляции за всю историю после провозглашения независимости республики -- 3,7%. В 2012 году инфляция составляла 6,4%. Несмотря на стабильный рост, составивший в 2013 году 7,42%, достигнутый, в основном, благодаря рекордным объемам денежных переводов, экономика Таджикистана остается уязвимой к внешним шокам. Согласно прогнозам в новом экономическом отчете Всемирного банка по Таджикистану, без активных структурных реформ, направленных на укрепление экономического роста, в среднесрочной перспективе будет наблюдаться замедление темпов экономического роста.²

Доминирующими отраслями экономики Таджикистана являются производство хлопка и алюминиевая промышленность. Производство алюминия является основной отраслью промышленности (на нее приходится 40% добавленной стоимости в производстве). Слабый спрос на внешнем рынке и снижение цен на алюминий и хлопок оказали негативное воздействие на объемы экспорта.

Таджикистан в высокой степени полагается на денежные переводы, поступающие в страну от таджикских трудовых мигрантов, работающих за границей, преимущественно в России и Казахстане. Благодаря поступлениям денежных переводов, услуги остаются крупнейшим сектором экономики, отвечающим практически за половину валовой добавленной стоимости, за которым следует сельское хозяйство, где этот показатель составляет одну пятую.

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 малый процент своего потенциала.

Экономический отчет Всемирного банка по Таджикистану приходит к заключению, что правительству страны необходимо запустить новый двигатель роста, основанный на частных инвестициях, как внутренних, так и зарубежных в этом контексте вопросы борьбы с коррупцией получают особую актуальность.

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

¹ По данным Агентства по статистике при Президенте Республики Таджикистан население Таджикистана по состоянию на 01.01.2014 года.

² Пресс-релиз Всемирного банка, 18 апреля 2014 г. <http://www.worldbank.org/ru/news/press-release/2014/04/18/tajikistan-strong-structural-reforms-needed-to-accelerate-growth-says-the-world-bank>

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, и в 2013 г. – был снова переизбран получив 84% голосов.

Последние парламентские выборы в стране прошли 28 февраля 2010 г. По их результатам Народно-демократическая партия Таджикистана (НДП), во главе которой стоит Президент, 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.³

Ситуация с коррупцией

По данным различных отчетов, в Таджикистане коррупция продолжает присутствовать практически во всех сферах жизни общества и на всех уровнях. Верховенство права слабо развито и в большинстве институций отсутствует прозрачность и добросовестность. В целом перед Таджикистаном, по сути, стоят те же проблемы, что и в других постсоветских государствах в Центральной Азии.⁴

По индексу восприятия коррупции организации «Трансперенси интернэшнл» Таджикистан занял 154 место из 177 стран в 2013 году с баллом 22, в 2012 году Таджикистан занимал 157 место из 176 стран. Рейтинг Таджикистана, присваиваемый стране организацией «Фридом Хаус», несколько улучшившийся в 2004 году, с тех пор остается без изменений с индикатором «коррупция» 6.25 в 2013 году. В Глобальном Докладе по Конкурентноспособности Всемирного Экономического Форума за 2012 -2013 гг. говорится, что руководители бизнесов считают коррупцию четвертым самым серьезным препятствием ведения бизнеса в Таджикистане.

³ OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Tajikistan, Parliamentary Elections, 28 February 2010: Final Report

⁴ Anti-Corruption Resource Center (U4) "Overview of corruption and anti-corruption in Tajikistan", January 2014 (<http://www.u4.no/publications/overview-of-corruption-and-anti-corruption-in-tajikistan/>).

Сокращения

ГП	Генеральная прокуратура Республики Таджикистан
МВД	Министерство внутренних дел Республики Таджикистан
КАП	Кодекс об административных правонарушениях Республики Таджикистан
MONEYVAL	Комитет экспертов Совета Европы по оценке мер борьбы с отмыванием денег
НПО	Неправительственные организации
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ООН	Организация объединённых наций
ОРД	Оперативно розыскная деятельность
ПДЛ	Публичные должностные лица
ПКАП	Процессуальный кодекс об административных правонарушениях
ПОД/ФТ	Противодействие отмыванию денег и финансированию терроризма
ПРООН	Программа развития Организации объединённых наций
ПФР	Подразделение финансовой разведки
РТ	Республика Таджикистан
СМИ	Средства массовой информации
СПД	Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией
СПО	Сообщение о подозрительных операциях
УК	Уголовный кодекс Республики Таджикистан
УНП ООН	Управление ООН по наркотиками и преступности
УПК	Уголовный процессуальный кодекс Республики Таджикистан
ФАТФ/FATF	Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег

1. Антикоррупционная политика

Политическая воля для борьбы с коррупцией и антикоррупционные программные документы

Политическая воля для борьбы с коррупцией

Борьба против коррупции остаётся одним из вопросов, который Президент Республики регулярно поднимает в своих ежегодных обращениях к Парламенту. Так, например, в обращении 2012 г. был сделан акцент на необходимости предотвращения коррупции в сфере государственных закупок посредством внедрения системы электронных закупок, важности усиления контроля над использованием государственных финансовых ресурсов и реализации государственных программ, устранении бюрократических препятствий для развития предпринимательства, искоренении коррупции в сфере государственных услуг населению, в работе правоохранительных органов (особенно системы внутренних дел), совершенствовании применения антикоррупционных мер и необходимости сотрудничества с гражданским обществом в сфере борьбы против коррупции. Президент Республики отметил необходимость разработки национальной стратегии по борьбе против коррупции на новый период и дал соответствующее поручение Агентству по государственному финансовому контролю и борьбе против коррупции. В ежегодном обращении Президента Республики к Парламенту в 2013 году была отмечена необходимость усиления финансового и банковского контроля и внедрения электронного обслуживания, обеспечения честности государственных служащих, еще раз акцентирована цель разработки национальной антикоррупционной стратегии на новый период Агентством по государственному финансовому контролю и борьбе против коррупции совместно с Министерством юстиции, Генеральной прокуратурой, Счетной палатой и другими субъектами, функции которых включают противодействие коррупции.

Позитивным развитием является факт, что в Таджикистане, как хорошо видно и из вышеуказанных ежегодных обращений Президента Республики к Парламенту, формируется понимание, что противодействие коррупции является задачей всех органов государственной власти, и что специализированный орган по борьбе против коррупции не может без всеобщей поддержки обеспечить эффективное предотвращение коррупции.

Внимание высшего руководства страны к вопросам борьбы против коррупции отражается в разработке и принятии в достаточно короткие сроки национальной стратегии по противодействию коррупции на новый период; в принятии закона об антикоррупционной экспертизе нормативно правовых актов и их проектов, а также в создании Национального совета [по] противодействию коррупции для привлечения представителей гражданского общества к рассмотрению стратегических вопросов борьбы против коррупции. И хотя на практике реализация этой инициативы привлечения представителей гражданского общества к борьбе против коррупции имеет некоторые недостатки, в качестве позитивного момента необходимо отметить достаточно высокий уровень представителей государственной власти в составе данного совета (более подробно о Национальном совете и его деятельности смотрите рекомендацию 1.6.). Необходимо отметить и то, что Стратегия по противодействию коррупции в Республике Таджикистан на 2013–2020 г. была утверждена указом Президента Республики, в то время как первая Стратегия борьбы с коррупцией в Республике Таджикистан на 2008–2012 г. была принята постановлением Правительства Республики.

Несмотря на все это, осуществление антикоррупционной политики и применение антикоррупционного законодательства все еще нуждается в усовершенствовании. Во многих

сферах меры по борьбе против коррупции разрабатываются и осуществляются недостаточно эффективно. Поэтому очень важно, чтобы политическая воля для борьбы против коррупции выражалась в практической форме, особенно в личном примере руководителей высших органов государственной власти.

Беспокойство вызывает факт, что представители международных и донорских организаций, работающих в Таджикистане, как и представители негосударственного сектора на встречах с группой мониторинга выразили глубокое сомнение насчет эффективности антикоррупционных действий правительства, замечая, что часто все заявления о необходимости и намерении бороться против коррупции не перерастают в какие-либо более ощутимые результаты. Поэтому в таджикском обществе необходимо предпринять более серьезные шаги по формированию всеобщей атмосферы нетерпимости к коррупции.

Предыдущая 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 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).

Первая стратегия борьбы против коррупции в Республике Таджикистан была принята Постановлением Правительства Республики № 34 26 января 2008 г. на 2008–2012 г. Данная Стратегия частично соответствовала требованиям, которые ставятся документам такого типа. Т. е. Стратегия состояла из общей (аналитической) части и матрицы мер по реализации Стратегии с предусмотренными ответственными исполнителями и сроками выполнения отдельных мер; Стратегия и меры для ее реализации охватывали все основные направления борьбы с коррупцией – предотвращение, криминализацию и уголовное преследование, антикоррупционное информирование и просвещение. Но в то же время Стратегии были свойственны некоторые существенные недостатки, такие как, например, отсутствие критериев для оценки реализации самой Стратегии и мер ее выполнения, первоначальное отсутствие механизма мониторинга и контроля осуществления Стратегии⁵, не было

⁵ Постановлением Правительства № 267 от 29 мая 2010 г., которое было принято, учитывая итоги анализа отчета о реализации Стратегии борьбы с коррупцией на 2008–2012 г., предусмотрена обязанность организаций-

предусмотрено целевое финансирование для мер, реализация которых связана с существенными затратами (такие как, например, социально-правовое исследование состояния, масштабов, особенностей проявления, причин и условий коррупции в государственных органах), впоследствии чего, насколько можно судить по ответам Таджикистана на вопросник, эти недостатки стали серьезным препятствием для успешной реализации Стратегии.

По истечении срока первой Стратегии была разработана и утверждена Указом Президента Республики № 1504 от 30 августа 2013 г. **Стратегия противодействия коррупции в Республике Таджикистан на 2013–2020 годы.**

Таджикистан утверждает, что Стратегия на новый период разрабатывалась на основе результатов анализа реализации предыдущей Стратегии. Но в самом тексте Стратегии на 2013–2020 г. нет явных доказательств этого, так как аналитическая часть обновленной Стратегии включает только перечисление принятых или пересмотренных нормативно-правовых актов, регулирующих предотвращение и борьбу против коррупции в Таджикистане. Отчет по мониторингу осуществления Стратегии на 2008–2012 г., который, как указывает Таджикистан, был проведен Секретарём Национального совета по противодействию коррупции и Управлением профилактики коррупции Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе против коррупции к началу 2013 г., состоит из 14 томов и существует только на таджикском языке, поэтому трудно судить о качестве и результатах проведённого мониторинга. Учитывая то, что в Стратегии на 2008–2012 г. не были предусмотрены критерии оценки осуществления мер реализации Стратегии, и, что в предоставленной Таджикистаном информации не были указаны конкретные измеряемые критерии, на основе которых оценивалось выполнение мер реализации Стратегии, остаются достаточно серьезные сомнения насчет качества и обоснованности проведенного мониторинга.

Группе мониторинга во время визита в стране было сообщено, что по данным проведенного анализа реализации предыдущей Стратегии, из 39 мер, предусмотренных в матрице мер по реализации Стратегии, выполненными были признаны 37 мер, невыполненными – 2 меры, которые были перенесены в обновленную Стратегию. Без возможности ознакомиться с обосновывающим материалом о выполнении Стратегии на 2008–2012 г., невозможно проверить, насколько такая статистика отражает реальную ситуацию. Но даже на основе информации, доступной группе мониторинга, не менее 5 мер (пункты 1, 3, 4, 10, 12 Матрицы мер) можно считать невыполненными, реализация еще 2 мер (пункты 9 и 25 Матрицы мер) оставляет сомнения. Необходимо также отметить, что представители международных и донорских организаций, работающих в Таджикистане, как и представители негосударственного сектора на встречах с группой мониторинга выразили глубокое сомнение насчет антикоррупционных действий правительства и особенно их действенности, подчеркивая, что часто все заявления о необходимости и намерении бороться с коррупцией не перерастают в какие-либо ощутимые результаты.

Таджикистан также указывает, что разработка новой Стратегии по противодействию коррупции в Республике Таджикистан на 2013–2020 г. основывалась на результатах комплексного исследования характера коррупции и ее проникновения в органы государственного управления. Но по данным, предоставленным Таджикистаном в рамках вопросника, очевидно, что с декабря 2010 г. было проведено только одно исследование,

исполнителей представлять в Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан полугодовые отчеты о проделанной работе по реализации Стратегии. Агентство обязано представлять в Правительство подробные отчеты о реализации Стратегии один раз в год.

соответствующее требование комплексного исследования характера коррупции и ее проникновения в органы государственного управления, которое может являться основой для разработки стратегического документа борьбы против коррупции. Данное исследование «Осознание, отношение и борьба с коррупцией в таджикском обществе» (более подробно об исследованиях смотрите рекомендацию 1.3) было проведено Центром стратегических исследований при Президенте Республики Таджикистан в 2011 году совместно с Бюро ОБСЕ в Таджикистане. Но никаких ссылок на это исследование или данные этого исследования или других доказательств, что данные этого или других исследований были учтены при определении целей, задач или приоритетов Стратегии или использованы каким либо другим способом, в самой Стратегии на 2013–2020 г. не существует.

Таджикистан в ответах на вопросник мониторинга также указывает ряд международных исследований и рейтингов, таких как индекс восприятия коррупции Transparency International, индекс судебной независимости (Judicial Independence), данные Global Integrity, исследования Всемирного банка «Doing Business» и др., которые, как утверждает представители Таджикистана, были учтены при разработке Стратегии на 2013–2020 годы. Но подтверждающей это информации в самой стратегии нет. К тому же указанные индексы и данные являются достаточно общими и могут быть полезными при оценке динамики национального уровня коррупции, особенно в международном контексте, а не внутри страны в отдельных секторах или сферах.

Кроме вышеупомянутого перечня принятых или пересмотренных нормативно правовых актов, регулирующих борьбу против коррупции в Таджикистане, ближе всего к анализу ситуации, на котором должна быть основана разработка любого стратегического документа, в случае Стратегии борьбы против коррупции в Республике Таджикистан на 2013–2020 г., являются предоставленные в некоторых разделах Стратегии статистические данные⁶, но они рассматриваются без сравнительного анализа, и поэтому не могут являться действенной основой для подготовки стратегического документа.

Препятствием для достижения целей и желаемого эффекта Стратегии могут стать и недостаточно четко и корректно сформулированные **цели и задачи** Стратегии по противодействию коррупции на 2013–2020 г., которые в отдельных случаях являются достаточно расплывчатыми, слишком широкими или неопределенными, напрямую не связанными с борьбой против коррупции, а также задачи стратегии, которые не совсем соответствуют целям Стратегии и не вполне покрывает все предусмотренные цели.

Также необходимо отметить, что по прежнему, как и в случае первой антикоррупционной стратегии, слабым местом Стратегии по противодействию коррупции на 2013–2020 г. остаются **критерии** для оценки (1) достижения целей и задач, и (2) реализации конкретных мер Стратегии. Хотя в тексте Стратегии и Плана мероприятий осуществления Стратегии можно найти некоторые попытки предусмотреть критерии для оценки реализации Стратегии и ее мер, но приходится отметить, что критериев, соответствующих требованиям методологии стратегического планирования, в Стратегии по противодействию коррупции на 2013–2020 г. не существует. Информация в графах «критерии» в основном описывает желаемый результат осуществления Стратегии или отдельных мер реализации Стратегии или метод осуществления конкретных мер, повторяет цель Стратегии или отдельной меры или же такая информация является слишком обобщенной или расплывчатой, в результате чего никак не сможет быть

⁶ Например, данные о за 2007–2012 г. выявленных коррупционных и экономических преступлений коррупционного характера сотрудников правоохранительных органов и военных структур, финансовом ущербе, выявленном в результате финансовых проверок в сфере здравоохранения и образования.

измеренной и стать основой оценки.

Еще одним препятствием для обеспечения действенности Стратегии является тот факт, что большинство мер, предусмотренных в **Плане мероприятий осуществления Стратегии** по противодействию коррупции на 2013–2020 г., сформулированы нечетко или неконкретно, т. е. суть меры слишком широкая или расплывчатая, меры, включающие в себя несколько не всегда связанных между собой целей, меры, суть которых не соответствует результатам, слишком детализированные меры или меры со слишком узкой целью, несвойственные для стратегических документов и т. д., в последствии чего осуществление таких мер будет невозможно или не принесет желаемого результата.

Недостатком Стратегии также является много информации, задач и мер, напрямую несвязанных с борьбой против коррупции – например, вопросы отмывания денег, финансирования терроризма, общие вопросы введения электронного правительства, управления архивами и бухгалтерскими документами и т. д., что может рассеять усилия, которые необходимы для успешной борьбы против коррупции и отвлечь внимание ответственных органов от прямой – антикоррупционной – цели Стратегии. Приходится отметить, что в тексте новой Стратегии существует немало противоречий⁷, несовпадений и двусмысленных толкований⁸. Неясно, присущи ли данные недостатки оригинальной версии Стратегии на таджикском языке, или они обусловлены некачественным переводом Стратегии на русский язык. Но учитывая, что по законодательству Таджикистана, русский язык является языком межнационального общения, и в некоторых случаях может использоваться и русский вариант Стратегии, указанные недостатки могут препятствовать успешному осуществлению Стратегии.

Пунктом 24 Стратегии по противодействию коррупции на 2013–2020 г., предусмотрено, что «источниками **финансирования** мер Стратегии и их конкретных мероприятий включают в себя средства республиканского и местных бюджетов, ресурсы партнеров–международных организаций, стран–доноров, а также организаций гражданского общества» (текст цитируется в не отредактированном виде). В Плане мероприятий по реализации стратегии предусмотрены возможные источники финансирования реализации каждой меры, но конкретное финансирование не предусмотрено. Несомненно, из общего бюджета организации–исполнителя довольно непросто выделить те средства, которые связаны с реализацией Стратегии, 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, как показала практика реализации Стратегии на 2008–2012 г., вопросы финансирования могут стать препятствием для реализации Стратегии. Поэтому очень важно, чтобы все организации–исполнители предусматривали в своих годовых бюджетах финансовые средства для реализации Стратегии.

Также необходимо отметить, что в Стратегии по противодействию коррупции на 2013–2020 г. во многих случаях осуществление мер, которые являются непосредственными функциями органов государственной власти (например, мера № 1 – определение подразделений внутреннего контроля как ответственных за предотвращение коррупции; мера № 3 – контроль и мониторинг реализации осуществления Стратегии и ведомственных антикоррупционных

⁷ Например, пункт 92 части 2 «Предупреждение политической коррупции и роль Парламента в национальной системе противодействия коррупции», в котором отмечается необходимость усовершенствования соответствующего законодательства, но в то же время перечисляются положения, цель которых – предотвращение неправомерного влияния на политические партии или лица. В результате чего остается неясным, будут ли пересматриваться данные положения, с какой целью и как.

⁸ Например, те же самые положения о необходимости исследований коррупции в разных местах аналитической части Стратегии повторяются как причины, цели, приоритеты.

программ; мера № 16 – заключение и реализация международных соглашений о сотрудничестве для изучения передового опыта в борьбе против коррупции и т. д.), некорректно предусмотрено международное финансирование, которому свойственен одноразовый временный характер.

Позитивным фактом является то, что после разработки Агентством по государственному финансовому контролю и борьбе против коррупции проекта стратегии борьбы против коррупции на новый период⁹, для усовершенствования документа была сформирована специальная рабочая группа, в состав которой вошли представители Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе против коррупции, Национального центра законодательства, Налогового комитета при Правительстве, Генеральной прокуратуры, министерств юстиции, внутренних дел, финансов, Национального банка и Таможенной службы при Правительстве. Таким образом, в разработке антикоррупционной политики страны были вовлечены может и ни все, но какая-то часть органов государственной власти. Положительным моментом реализации Стратегии является и то, что Пункт 3 Указа Президента Республики «О Стратегии по противодействию коррупции в Республике Таджикистан на 2013–2020 годы» № 1504 от 30 августа 2013 г. в целях обеспечения исполнения мер, предусмотренных в Плана мероприятий Стратегии по противодействию коррупции на 2013–2020 годы обязывает министерства, ведомства, местные исполнительные органы государственной власти, другие органы государственного управления, органа местного самоуправления поселков и сел, составить и утвердить двухгодичные внутриведомственные планы. Таким образом обеспечивается обязанность каждого исполнителя Стратегии по осуществлению Стратегии на уровне и в сфере отдельного государственного органа. Но остается впечатление, что только некоторые государственные органы (в основном правоохранительные) принимают наиболее активное сознательное участие в разработке и реализации национальной анти-коррупционной стратегии, остальные же органы просто выполняют обязанность, иногда, возможно полностью и не осознавая ее цели и не чувствуя себя полноценными участниками в процессах разработки и реализации Стратегии.

Мониторинг и контроль исполнения Стратегии. Пункт 3 Указа Президента Республики Таджикистан «О Стратегии по противодействию коррупции в Республике Таджикистан на 2013–2020 годы» № 1504 от 30 августа 2013 г., обязывает министерства, ведомства, местные исполнительные органы государственной власти, другие органы государственного управления и органы самоуправления поселков и сел представить информацию о выполнении Плана мероприятий Стратегии по итогам каждого года в Национальный совет [по] противодействию коррупции Республики Таджикистан. Пункт 4 данного указа также возлагает на специализированный антикоррупционный орган страны обязанность каждые два года проводить комплексный мониторинг общего состояния исполнения Стратегии и предоставлять соответствующую информацию Президенту Республики.

Необходимо отметить, что обязанность специализированного антикоррупционного органа каждые два года проводить комплексный мониторинг исполнения Стратегии не поддерживается соответствующей обязанностью всех органов государственной власти, являющихся исполнителями Стратегии, соответственно каждые два года предоставлять информацию об исполнении Стратегии специализированному антикоррупционному органу. Хотя Таджикистан утверждает, что на практике отчеты по выполнению национальной

⁹ Соответствующие поручение Агентству было дано Президентом Республики в ежегодном обращении Президента Республики к Парламенту 2012 г. Необходимо заметить, что очень важным фактором действенности национальной антикоррупционной стратегии является участие всех органов государственной власти в рамках своей компетенции в разработке такого документа. Поэтому специализированный антикоррупционный орган страны должен выполнять роль экспертного руководителя и координатора, но ни в коем случае не разрабатывать документ единолично.

антикоррупционной стратегии ежегодно предоставляются Агентству по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией всеми органами государственной власти. Если такие отчеты не предоставляются, Агентство запрашивает такую информацию.

Предполагая, что информацию о выполнении Плана мероприятий Стратегии по итогам каждого года Национальным советом по противодействию коррупции предусмотрено собирать с целью мониторинга и контроля, не совсем ясным остаётся соотношение данного мониторинга и комплексного мониторинга, проводимого специализированным антикоррупционным органом каждые два года. Учитывая то, что Национальный совет [по] противодействию коррупции не имеет своего секретариата (Положение о Национальном совете противодействию коррупции, утвержденное Указом Президента Республики № 968 от 14 декабря 2010 г. предусматривает только должность секретаря для обеспечения деятельности Национального совета), но имеет право на содействие Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе против коррупции, т. е. специализированного антикоррупционного органа Республики Таджикистан, в работе по анализу и обобщению вопросов, обсуждаемых на заседаниях Национального совета (пункт 13 Положения о Национальном совете противодействию коррупции), можно предполагать, что анализ и обобщение информации о выполнении Плана мероприятий Стратегии по итогам каждого года, предоставляемой Национальному совету [по] противодействию коррупции, также будет проводиться Агентством по государственному финансовому контролю и борьбе против коррупции. Без анализа и соответствующих выводов Национальный совет по противодействию коррупции, учитывая его состав и способ работы¹⁰, вряд ли сможет проанализировать информацию о выполнении Плана мероприятий Стратегии, которая должна быть достаточно объёмная, и принять соответствующие решение.

Также необходимо отметить, что мониторинг и контроль реализации Стратегии один раз в год (предполагая, что информацию о выполнении Плана мероприятий Стратегии по итогам каждого года Национальным советом [по] противодействию коррупции предусмотрено собирать с целью мониторинга и контроля), вряд ли является достаточным для обеспечения своевременного и эффективно осуществления Стратегии.

Контроль реализации Стратегии возложен на Национальный совет [по] противодействию коррупции (пункт 6 Указа Президента Республики № 1504 от 30 августа 2013 г.). С одной стороны это положительный факт, так как Национальный совет был создан с целью вовлечь гражданское общество в рассмотрение стратегических вопросов антикоррупционной политики страны (хотя, приходится отметить, что реализация этой цели на практике оставляет большие сомнения)(более детально о Национальном совете и его деятельности смотрите Рекомендацию 1.6). Но необходимо отметить, что Национальный совет является консультативно-совещательным органом при Правительстве Республики Таджикистан, который, по положениям Закона о системе органов государственного управления Республики Таджикистан, не обладает самостоятельными властными полномочиями и не выполняет функций государственного управления. Поэтому возможности Национального совета для выполнения на его возложенной функции контроля реализации Стратегии могут быть достаточно ограниченными.

Роль гражданского общества в процессах, связанных со Стратегией по противодействию

¹⁰ Кроме некоторых представителей гражданского общества, в состав Национального совета [по] противодействию коррупции входят высокого уровня представители законодательной исполнительной власти и руководители правоохранительных органов. В Положении о Национальном совете по противодействию коррупции предусмотрено, что Национальный совет собирается не реже одного раза в год, т. е. достаточно редко и поэтому его работа не является постоянной. Более подробно о Национальном совете по противодействию коррупции смотрите рекомендацию 1.6.

коррупции. Положительным моментом в Стратегии по противодействию коррупции на 2013–2020 г., по сравнению с предыдущим вариантом стратегии, является факт, что в Плана мероприятий по выполнению Стратегии на 2013–2020 годы не только предусмотрены меры для укрепления участия гражданского общества при противодействии коррупции, но и участие представителей гражданского общества при осуществлении этих мер. Но насколько этот факт позитивно отразится при реализации Стратегии и достижении ее целей покажет осуществление Стратегии.

Необходимо отметить, что были предоставлены некоторые возможности вовлечения гражданского общества в процесс разработки Стратегии. Но в основном под такими возможностями имеется в виду дискуссии представителей СМИ и граждан в средствах СМИ, т. е. достаточно неформальные и не имеющие обязательного влияния. Никакой информации, подтверждающей факт, что представители гражданского общества формально (например, как члены рабочей группы для рассмотрения и усовершенствования проекта стратегии) были вовлечены при разработке проекта Стратегии по противодействию коррупции на 2013–2020 г., не было предоставлено. Таджикистан также указывает, что НПО, с исключением НПО, с которыми Агентством по государственному финансовому контролю и борьбе против коррупции были подписаны договоры о сотрудничестве, не были активными при разработке антикоррупционной стратегии на новый период. Данный факт может быть связанным с недостаточной активностью гражданского общества Таджикистана в борьбе против коррупции, но также может свидетельствовать о селективном подходе к вопросу вовлечения гражданского общества в антикоррупционную деятельность и недостаточной открытости государственной власти (более детально о вопросах участия гражданского общества в борьбе против коррупции смотрите рекомендацию 1.4.).

Также необходимо отметить, что группе мониторинга во время визита в стране было сообщено, что при разработке Стратегии на 2013–2020 г. не были учтены результаты мониторинга осуществления Стратегии на 2008–2012 г., проведенного гражданским обществом, хотя больше какой либо информации о таком мониторинге или копии отчета самого мониторинга группе мониторинга не было предоставлено ни правительством, ни представителями гражданского общества Таджикистана.

Как уже отмечалось выше, факт, что контроль реализации Стратегии возложен на Национальный совет [по] противодействию коррупции можно рассматривать как положительный факт, учитывая первоначальную цель создания Национального совета, но учитывая то, что роль представителей гражданского общества в деятельности в Совета из-за ограниченной их численности по сравнению с представителями государственной власти, достаточно ограничена, возможности участия представителей гражданского общества при мониторинге и контроле реализации Стратегии остаются сомнительными.

Распространение информации о Стратегии и ее реализации – Таджикистан указывает, что новая Стратегия (как и Стратегия на 2008–2012 годы с 2010 года) была полностью размещена на сайте Агентства, информация о ходе реализации Стратегии на 2008–2012 годы также размещена на сайте Агентства и в отдельных изданиях СМИ. К сожалению, рабочая группа, не владея знанием таджикского языка не в силах проверить данные факты, как и то, насколько опубликована информация может быть полезна для гражданского общества. Таджикистан также информировал, что запланировано распространение Стратегии среди населения и за рубежом (не совсем понятно, с какой целью), в том числе общественными организациями-партнёрами Агентства, среди школьной и студенческой молодёжи, предпринимателей, в рабочих коллективах и на местностях в рамках специального курса «Противодействие коррупции».

Несмотря на все вышеупомянутые меры и планы, некоторые НПО и другие представители не государственных структур, с которыми удалось побеседовать во время визита в страну, сообщили, что не знакомы с текстом стратегии или отметили, что не верят, действенности данного документа. Поэтому, при распространении информации о Стратегии, необходимо больше внимания уделять результатам реализации Стратегии, чтобы каждый госорган-исполнитель Стратегии чувствовал ответственность перед обществом, а общество знало о своем праве требовать от госорганов действенного осуществления Стратегии и это подтверждающей информации. В последствии этого в обществе постепенно создавалась бы вера в действенность национальных анти-коррупционных документов и, соответственно, усиливалось доверие к государственной власти.

Законодательный статус Стратегии по противодействию коррупции. Таджикистан указывает, что статус Стратегии по противодействию коррупции, как долгосрочной государственной программы, возобновляемой по мере истечения срока ее действия, обеспечен Пунктом 63 Концепции прогнозного развития законодательства Республики Таджикистан, утверждённой Указом Президента Республики Таджикистан № 1021 от 19 февраля 2011 года, и пунктом 11.2. Плана мероприятий для реализации Государственной программы по реализации Концепции прогнозного развития законодательства Республики Таджикистан в сфере государственного устройства, правозащиты, обороны и безопасности на 2012–2015 годы, утверждённой Постановлением правительства Республики Таджикистан № 97 от 1 марта 2012 года.

Выводы

Необходимо отметить достаточно своевременную разработку и принятие национальной стратегии по противодействию коррупции на новый период. Также положительным фактом является достаточно широкое участие основных государственных органов, занимающихся предотвращением коррупции, при разработке данного документа. Позитивно и то, что законодательством предусмотрена обязанность всех государственных органов для обеспечения исполнения стратегии составить и утвердить двухгодичные внутриведомственные планы.

Хотя Таджикистан указывает, что Стратегия по противодействию коррупции на 2013–2020 г. Республики Таджикистан была разработана на основе данных оценки реализации предыдущей стратегии и результатах комплексного исследования характера коррупции, и ее проникновения в органы государственного управления, но явных доказательств в самом тексте стратегии не существует. Также необходимо отметить, что самой Стратегии по противодействию коррупции на 2013–2020 г., а также механизмам мониторинга и контроля ее реализации, финансирования свойственны некоторые недостатки, которые могут стать серьезным препятствием для эффективного осуществления стратегии. Поэтому необходимо продолжить усовершенствование механизмов мониторинга и контроля осуществления национальной стратегии по противодействию коррупции, с целью обеспечить эффективность реализации стратегии, которое впоследствии обеспечило бы доверие и более активную поддержку со стороны общества.

Таджикистан частично выполнил рекомендацию 1.2.

Новая рекомендация 1

- *Разработать очень конкретные измеряемые критерии оценки достижения целей и осуществления мер реализации Стратегии по противодействию коррупции в*

Республике Таджикистан на 2013–2020 г. и дополнить ими Стратегию, предусматривая источники информации (данных), на основе которой будет оцениваться достижение целей Стратегии, и ведомства, ответственные за сбор такой информации.

- Обеспечить наиболее активное участие всех органов государственной власти (республиканских и местных) в разработке, осуществлении, оценке реализации антикоррупционной стратегии страны, при этом предусматривая возможность для государственных органов в течении реализации Стратегии по противодействию коррупции в Республике Таджикистан на 2013–2020 г. предоставлять предложения об ее изменении и дополнении.
- Обеспечить эффективный мониторинг реализации Стратегии по противодействию коррупции в Республике Таджикистан на 2013–2020 г., гарантируя, что орган, уполномочен осуществлять функции мониторинга и контроля имеет достаточные полномочия решать или инициировать решение проблем невыполнения или недостаточного выполнения Стратегии, необходимые ресурсы проводить качественный анализ и оценку информации о реализации Стратегии, право получить информацию, связанную с осуществлением Стратегии от всех исполнителей Стратегии, а также, что данное право поддерживается соответствующей обязанностью исполнителей Стратегии. Также предусмотреть более регулярный мониторинг (каждое полгода), с целью оперативно реагировать на невыполнение или недостаточное выполнение Стратегии. Обеспечить, чтобы при оценке реализации Стратегии по противодействию коррупции в Республике Таджикистан на 2013–2020 г. (мониторинге) учитывались данные комплексного исследования характера коррупции и ее проникновения в органы государственного управления.
- Продолжать распространение информации о Стратегии по противодействию коррупции в Республике Таджикистан на 2013–2020 г. и ее реализации, больше внимания уделяя результатам реализации Стратегии, чтобы каждый госорган-исполнитель Стратегии чувствовал ответственность перед обществом, и общество знало о своем праве требовать от госорганов действенного осуществления Стратегии.
- Продолжить усилия вовлекать гражданское общество во все связанные с Стратегией процессы: реализацию, мониторинг и контроль выполнения, анализ и обновление; стремиться к тому, чтобы эти процессы стали совместной работой государственных органов и неправительственных структур.
- Обеспечить необходимое финансирование реализации Стратегии по противодействию коррупции в Республике Таджикистан на 2013–2020 г., в самой Стратегии предусматривая соответствующие средства для реализации мер, которые не могут быть осуществлены за счет бюджета государственных органов-исполнителей Стратегии (т. е. мер, непосредственно не связанных с функциями госоргана или требующих дополнительного финансирования) или обязательство всех госорганов предусмотреть осуществление мер Стратегии в своих внутриведомственных двухгодовых планах обязанностью предусмотреть и соответствующее финансирование.

Антикоррупционные программы в министерствах и ведомствах

Разработка и принятие антикоррупционных программ во всех министерствах и ведомствах

было предусмотрено в Матрице мер по реализации Стратегии борьбы против коррупции в Республике Таджикистан на 2008–2012 г. 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 в них предусмотренные меры с точки зрения решения конкретных проблем, связанных с коррупцией в данных органах государственной власти и местного самоуправления.

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, на сколько можно судить из информации, предоставленной Таджикистаном в ответах на вопросник мониторинга, так как с самим анализом и программой не было возможности ознакомиться, ибо данные документы существуют только на национальном языке). Единственным критерием определения риска коррупции в Таджикистане, о котором удалось узнать группе мониторинга, является число жалоб и преступлений или правонарушений коррупционного характера. Это доказывает, что ведомственные и секторные антикоррупционные программы в основном являются только средством реализации национальной антикоррупционной стратегии (что несомненно важно для обеспечения реализации национальной стратегии), но не выполняет основной своей роли, т. е. определить ведомственные или секторные риски коррупции и обеспечить предотвращение коррупции в конкретном ведомстве или секторе.

Исследования коррупции

Предыдущая 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 обеспечить 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.

Комплексные социологические исследований коррупции. Учитывая информацию, предоставленную Таджикистаном, за анализируемый период – с декабря 2010 г. – в Таджикистане проведено одно социологическое исследование, соответствующее требованиям, указанным в рекомендации, т. е. исследование «Осознание, отношение и борьба с коррупцией в таджикском обществе», проведенное Центром стратегических исследований при Президенте Республики Таджикистан в 2011 году совместно с Бюро ОБСЕ в Таджикистане.

Методология данного исследования охватывала деятельность всех органов государственной власти и местного самоуправления, а также некоторые наиболее важные общественные институты, такие как СМИ, общественные организации, профсоюзы, мечеть, а также международные-донорские организации, коррумпируемость социальных услуг и функций, источники информации о коррупции, формы коррупции, наиболее распространенные в обществе, доверие граждан к институтам и организациям в контексте оценки их коррупционности и т. д. Исследованием рассматривались не только вопросы мнения и

отношения населения к коррупции, но и фактический опыт коррупции, индексы коррупционных отношений, стоимость коррупционной сделки и т. д. Методология данного исследования включало в себя методы фокус групп – «экспертов», «хорошо информированных граждан» и «граждан» (с элементами группового опроса), репрезентативный социологический опрос населения и контент-анализ печатных СМИ Таджикистана.

Государственное финансирование комплексных исследований характера коррупции в Республике Таджикистан в Государственном бюджете за анализируемый период с декабря 2010 года предусмотрено не было. Исследование «Осознание, отношение и борьба с коррупцией в таджикском обществе», проведенное Центром стратегических исследований при Президенте Республики, было финансировано средствами Бюро ОБСЕ в Таджикистане.

Таджикистан также указывает, что разработка новой Стратегии борьбы против коррупции в Республике Таджикистан на 2013–2020 г. основывалась на результатах комплексного исследования характера коррупции и ее проникновения в органы государственного управления. Но по данным, предоставленным Таджикистаном в рамках вопросника, очевидно, что с декабря 2010 г. было проведено только одно исследование, соответствующее требованиям комплексного исследования характера коррупции и ее проникновения в органы государственного управления, которое может являться основой для разработки стратегического документа борьбы против коррупции, – а именно Центром стратегических исследований при Президенте Республики Таджикистан в 2011 году совместно с Бюро ОБСЕ в Таджикистане проведенное исследование «Осознание, отношение и борьба с коррупцией в таджикском обществе». Но никаких ссылок на данное исследование или данные этого исследования или других доказательств, что данные этого или других исследований были учтены при определении целей, задач или приоритетов Стратегии или использованы каким либо другим способом, в самой Стратегии на 2013–2020 г. не существует.

Пунктом 43 плана Мероприятий реализации Стратегии по противодействию коррупции Республике Таджикистан на 2013–2020 годы предусмотрено «/.../ не менее одного раза в три года проведение комплексных социологических исследований состояния коррупции и определение ее уровня во всех ветвях государственной власти в сотрудничестве с другими государственными органами, представительствами международных и общественных организаций и использование результатов исследования при определении антикоррупционной политики на общественном уровне». Исполнителями данной меры являются Центр стратегических исследований при Президенте Республики совместно с другими соответствующими министерствами и ведомствами. Финансирование реализации меры предусмотрено за счет ведомственных средств и международных и общественных организаций.

Обеспечение регулярного проведения комплексных социологических исследований коррупции должно быть задачей государства и финансироваться за счет средств национального государственного бюджета, так как данные таких исследований является одной из основ национальной антикоррупционной политики и оценки ее реализации. Также необходимо отметить, что, не смотря, на государственное финансирование, при разработке методологии и проведении таких исследований должно быть обеспечена беспристрастность и объективность методологии и результатов. Учитывая это, очень важно осторожно рассматривать сотрудничество и совместное финансирование комплексных социологических исследований, предусмотренное в Стратегии по противодействию коррупции Республике Таджикистан на 2013–2020 годы, так как комплексные социологические исследования в идеальном варианте должны охватывать вопросы коррупции не только в государственном, но и в негосударственном секторе, в том числе и в деятельности международных и общественных

организаций, СМИ и т. д. К тому же, проведение таких исследований, так как они являются жизненно важными для действенной национальной антикоррупционной политики, не должно зависеть от финансирования, не зависящего от правительства страны.

Таджикистан указывает, что «Центром стратегических исследований при Президенте Республики планирует проведение социологических исследований по коррупционной проблематике, используя, апробированную методологию исследований, раз в три года, т. е. 2014 г., 2017 г., 2020 г., если такого рода исследования будут поддержаны», т. е., как было уточнено во время визита в страну, будет обеспечено соответствующее финансирование. Но группе мониторинга было сообщено, что государственного финансирования для проведения социологических исследований кроме бюджетных средств на содержание Центра (которые, как указывает сам Центр, недостаточны для финансирования проведения комплексных социологических исследований), не предусмотрено. Поэтому, приходится констатировать, что как и при выполнении Стратегии борьбы против коррупции Республике Таджикистан на 2008–2012 годы, существует серьезный риск, что мера Стратегии по противодействию коррупции в Республике Таджикистан на 2013–2020 годы, предусматривающая проведение комплексных социологических исследований коррупции, не будет реализована, по крайней мере, без поддержки со стороны, т. е. международных-донорских организаций.

Необходимо также отметить, что Пунктом 42 плана Мероприятий реализации Стратегии по противодействию коррупции Республике Таджикистан на 2013–2020 годы предусмотрена «С использованием передового опыта других стран разработка методологии проведения социологических исследований коррупции и представлении ее в Национальный совет по противодействию коррупции Республики Таджикистан». Исполнителями данной меры является Центр стратегических исследований при Президенте Республики, Агентство. Не совсем понятна целесообразность данной меры, так как соответствующая методология на основе международно признанной методологии комплексных социологических исследований коррупции Transparency International уже была адаптирована для условий Таджикистана Центром стратегических исследований при проведении исследования «Осознание, отношение и борьба с коррупцией в таджикском обществе» в 2011 году совместно с Бюро ОБСЕ в Таджикистане. Поэтому данная мера может быть просто расточением средств и может стать причиной того, что результаты следующего комплексного социологического исследования коррупции, которое будет проведено в Таджикистане, не будут сопоставимы с результатами исследования «Осознание, отношение и борьба с коррупцией в таджикском обществе», проведенного в 2011 году, в последствии чего, возможности использования этих результатов будет ограничены.

Секторные исследования коррупции. Таджикистан в ответах на вопросник мониторинга также указывает на некоторые секторные исследования, проведенные государственными ведомствами или общественными организациями совместно и при поддержке международных и донорских организаций. Т. е., с 5 августа 2011 года в районах и городах страны совместно с Программой развития ООН в Таджикистане с участием представителей соответствующих ведомств и Агентством по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией было проведено комплексное исследование рисков коррупции в водном секторе. В феврале 2012 года проведена презентация итогов исследования, на основе положений которого были составлены рекомендации по предупреждению коррупции.

Также при поддержке проекта ПРООН Национальным Центром законодательства при Президенте Республики Таджикистан в конце 2010 года было проведено исследование в рамках проекта «Восприятие судебной системы населением Республики Таджикистан», одним из направлений которого являлись вопросы коррупции и борьбы с ней в судебной системе.

Работа опубликована в 2012 году.

Социологический опрос «Какие меры следовало бы принять для снижения уровня коррупции в Таджикистане» был проведён в Душанбе Республиканской общественной организацией «Центр антикоррупционного просвещения и пропаганды».

Группе мониторинга были предоставлены копии только некоторых из Таджикистаном указанных исследований или предоставлена более детальная информация о целях, методологии и выводах указанных исследований. Но на основе группы мониторинга доступной информации приходится заметить, что возможности использования данных некоторых из указанных исследований весьма ограниченные из-за несовершенства методологии, которая часто направлена на изучение только восприятия и мнения о коррупции, а не практики.

К сожалению, большинство указанных исследований проводится по инициативе международных и донорских организаций и, в основном, при их финансовой и часто экспертной поддержке. Также необходимо отметить, что, к сожалению, использование данных комплексных или секторных исследований коррупции в Таджикистане очень ограниченное. Результаты исследований в основном используются однократно в рамках инициативы, при которой они были проведены. В дальнейшем эти данные никак не используются ни при разработке национальной или секторной антикоррупционной политики или документов ее осуществления, ни при оценке осуществления национальных или секторных документов антикоррупционной политики.

Выводы

К сожалению, приходится отметить, что за анализируемый период времени регулярное проведение комплексных социологических исследований проникновения коррупции во все ветви власти и органы государственного управления и использование их результатов при разработке антикоррупционной политики страны правительством Таджикистана не было обеспечено. В большинстве случаев комплексные или секторные исследования коррупции в Таджикистане проводится по инициативе международных и донорских организаций и при их финансовой и экспертной поддержке. Данный факт вместе с тем, что использование данных проведенных исследований коррупции в Таджикистане очень ограничено и что государственное финансирование каких-либо исследований коррупции в момент проведения мониторинга не было предусмотрено, заставляет делать вывод, что роль исследований коррупции для эффективности антикоррупционной политики в Таджикистане до сих пор не полностью осознана.

Таджикистан частично выполнил рекомендацию 1.3.

Данная рекомендация под новым номером 2 остается в силе.

Участие общественности в борьбе с коррупцией, повышение уровня знаний и обучение общественности

Участие общественности в борьбе с коррупцией

Предыдущая рекомендация 1.4.

<i>Продолжать оказывать содействие участию общества в борьбе с коррупцией, способствуя организации конструктивного диалога с широким спектром</i>
--

представителей гражданского общества на общенациональном и местном уровнях и привлечь 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.

Национальный Совет по противодействию коррупции. Кажется, что сознание необходимости и важности участия гражданского общества в борьбе против коррупции в Таджикистане растет. Но в то же время невозможно игнорировать некоторые факты, говорящие, что все намерения и меры вовлечения гражданского общества в антикоррупционную деятельность могут быть достаточно формальными, обусловленными не осознанием необходимости поддержки общества для обеспечения эффективности борьбы с коррупцией, а давлением международных организаций. Например, обе довольно похвальные инициативы страны создать условия для участия гражданского общества в разработке антикоррупционной стратегии и антикоррупционной деятельности на национальном и местном уровне – т. е. участие гражданского общества в Национальном Совете по противодействию коррупции при Президенте Республики и создание общественных комиссий по противодействию коррупции при местных органах государственной власти, как предусматривалось в Стратегии борьбы с коррупцией в Республике Таджикистан на 2008–2012 г., – при реализации приняли достаточно искажённую форму, в последствии чего вряд ли можно считать, что они достигли или в будущем достигнут свою первоначальную цель (более подробно смотрите далее рекомендацию 1.4 и рекомендацию 1.6).

Позитивно то, что Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан сотрудничает уже не с одним НПО, как было отмечено на втором раунде мониторинга Стамбульского плана антикоррупционных действий, а с четырьмя НПО, с которыми, как указывает Агентство, были подписаны договора о сотрудничестве. К сожалению копии данных договоров не были предоставлены группе мониторинга, поэтому трудно судить об их возможном влиянии. Также позитивно, что данные НПО-партнеры Агентства были приглашены и участвовали (хотя ни все достаточно активно) на одной из правительственных сессий во время визита группы мониторинга в страну.

В то же время беспокойство вызывает факты, что НПО создается или планируется создаваться (бывшими) сотрудниками Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией и такие НПО становятся партнерами Агентства. В гражданском обществе чувствуется раскол между НПО, которые сотрудничают с Агентством и остальными НПО. Представители гражданского общества говорят, что Агентство и другие органы государственной власти в основном «вспоминают» о гражданском обществе и необходимости сотрудничества, когда приближаются международные мониторинги.

Учитывая информацию, предоставленную Таджикистаном, за анализируемый период с декабря 2010 г. сотрудники Агентства в некоторых случаях проводили мероприятия для населения и совместно с неправительственными организациями, с которыми Агентство подписало договор о сотрудничестве. Но все эти мероприятия, на сколько можно судить по предоставленной правительством Таджикистана информацией, в основном являются достаточно общими информационно-образовательными мероприятиями по вопросам борьбы против коррупции.

Участие представителей гражданского общества при разработке Стратегии по противодействию коррупции на 2013–2020 г., на сколько можно судить из информации, предоставленной Таджикистаном в рамках ответов на вопросник мониторинга, и полученной от представителей неправительственного сектора во время визита группы мониторинга в страну, было достаточно ограничено как по влиятельности самих формах участия, так и по численности участвовавших представителей неправительственного сектора. В основном участие принималось НПО-партнёрами Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией и в основном в форме дискуссий. Никакой информации, подтверждающей факт, что представители гражданского общества формально (например, как члены рабочей группы для рассмотрения и усовершенствования проекта стратегии) были вовлечены в оценку реализации предыдущей Стратегии и разработку проекта Стратегии по противодействию коррупции на 2013–2020 г., не было предоставлено.

Положительно, что в Плане мероприятий по выполнению Стратегии по противодействию коррупции на 2013–2020 г. предусмотрены меры для укрепления участия гражданского общества (пункты 25–33) в противодействии коррупции и участие представителей гражданского общества при осуществлении этих мер. Также необходимо отметить, что некоторые из данных мер, насколько можно судить из их формулировки, при действенном осуществлении должны обеспечить более влиятельное участие представителей негосударственного сектора в антикоррупционной деятельности. Например, меры, предусматривающие участие гражданского общества в антикоррупционной экспертизе нормативно правовых актов, пересмотр системы обращения граждан (к сожалению только в Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией) и др. Но насколько этот факт позитивно отразится в реализации Стратегии и достижении ее целей покажет только сама реализация Стратегии в будущем.

Приходится констатировать, что не предусмотрено активное участие представителей гражданского общества при проведении мониторинга реализации Стратегии по противодействию коррупции на 2013–2020 г. Часть представителей неправительственного сектора в составе Национального совета по противодействию коррупции, на которого возложена функция контроля осуществления Стратегии, очень ограничена по сравнению с представителями государственной власти, в результате чего влияние представителей неправительственного сектора на решения и деятельность Национального совета также очень ограничена.

Каких либо данных о сотрудничестве с представителями гражданского общества в сфере противодействия коррупции, основанном на более активной роле представителей гражданского общества, и на более непосредственный результат ориентированных формах (таких как мониторинг осуществления антикоррупционной политики и национальной антикоррупционной стратегии, участие в контроле эффективности деятельности органов государственной власти, в том числе и ответственных за борьбу против коррупции, участие в принятии решений органами государственной власти и т. д.) не было предоставлено.

Правительство Таджикистана указывает на проблему неактивности неправительственного сектора и незаинтересованности в борьбе против коррупции. С этим частично можно согласиться, учитывая опыт работы Сети ОЭСР с неправительственным сектором в регионе в рамках Стамбульского плана действий и других проектов. Так как представители неправительственного сектора Таджикистана еще совсем недавно стали более активно интересоваться вопросами борьбы против коррупции, и они не всегда имеют необходимые знания и навыки. Также они часто сталкиваются с проблемами финансирования и нехваткой других ресурсов. Но в то же время нельзя игнорировать факт, что незаинтересованность

неправительственного сектора в борьбе против коррупции может быть обусловлена и такими причинами как недоверие к органам государственной власти или же неодобрение методов и сфер сотрудничества, предлагаемых органами государственной власти, а также угрозы и риски, с которыми сталкиваются представители неправительственного сектора, занимающиеся вопросами борьбы против коррупции. О существовании данных проблем подтвердили и встречи группы мониторинга с представителями неправительственного сектора и международных и донорских организаций. К тому же, как показывает данные исследования «Осознание, отношение и борьба с коррупцией в таджикском обществе», 2011 году проведённого Центром стратегических исследований при Президенте Республики Таджикистан совместно с Бюро ОБСЕ в Таджикистане, доверие населения к органам государственной власти достаточно низкое.

Общественные комиссии по предупреждению коррупции при местных органах государственной власти. Создание общественных комиссии по предупреждению коррупции при всех местных органах государственной власти, предусмотренное в Стратегии борьбы с коррупцией в Республике Таджикистан на 2008–2012 г., является хорошей инициативой, которая при правильном и действенном осуществлении могло бы помочь улучшить качество деятельности местных органах государственной власти и обеспечить ее прозрачность.

Таджикистан указывает, что во всех *регионах* страны (областях и крупных городах), районах республиканского подчинения созданы общественные комиссии по предупреждению коррупции при местных исполнительных органах государственной власти, т. е. не при всех местных органах государственной власти, как предусматривалось в Стратегии борьбы с коррупцией в Республике Таджикистан на 2008–2012 г.

Как отмечается Таджикистаном, хотя общественные комиссии формально были созданы, в большинстве случаев, они не были активными. Таджикистан указывает, что созданным комиссиям не были предусмотрены какие-либо «полномочия по проверкам и анализу рисков коррупции», поэтому рабочая группа из представителей Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе против коррупции, Министерства юстиции, Генеральной прокуратуры, политических партий и негосударственных организаций-членов Национального совета разработала примерное (типовое) положение о порядке работы и деятельности Общественных комиссий по предупреждению коррупции при представительных и исполнительных органов государственной власти на местах.

Таджикистан в ответах на вопросник мониторинга указывает, что «Согласно проекта Положения, Комиссия в ходе координации и контроля мер по применению Стратегии противодействия коррупции Республики Таджикистан на 2013-2020 годы (далее Стратегия), с учётом национальных и общемировых ценностей обеспечивает устойчивую и регулярную связь и плодотворные взаимоотношения между населением и государственной властью в целях упрочения доверия народы государству и поддержки его мероприятий со стороны гражданского общества. В этом процессе будут обеспечены подытоживайте результатов эффективных работ в этом направлении, учреждений с путями последовательного анализа рисков коррупции, проведения ведомственной антикоррупционной оценки нормативных правовых актов, а также антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, разъяснение, диалоги и встречи с населением, проведение семинаров и конференций и других агитационно-пропагандных и управленческих мероприятий, предусмотренных рабочими планами Национального совета противодействию коррупции и требований действующего законодательства на основе программно-проектного бюджетирования. Заместитель председателя комиссии является представителем гражданского общества» (текст цитируется в не отредактированном виде).

Т. е., насколько можно судить из данной информации, предусмотренные функции Комиссий являются или идентичными функциям органов местной власти, или более ориентированы на антикоррупционно-образовательную и разъяснительную деятельность по отношению к населению, а не на предоставление информации о проблемах местных жителей, требующих решений органов местной власти, участие в процессе принятия решений местными органами государственной власти, таким способом отстаивая интересы местного населения и осуществляя контроль принятия решений на уровне местной власти, что должно быть основным назначением общественных комиссий при местных органах государственной власти.

По предоставленной Таджикистаном информации, данные комиссии, по информации администраций городов и районов, привлекались ими на основе их утверждённых планов для антикоррупционного просвещения и пропаганды в селах и на местном телевидении, в других общественных мероприятиях. Т. е., они не исполняли какой-либо активной роли мониторинга и контроля деятельности местных органов государственной власти и не отстаивали интересов местных жителей в местных органах государственной власти.

Таджикистан указывает, что «Председатель и секретарь [комиссий] являются представителями местной власти, а заместитель председателя представителем от гражданского общества, членами являются представители организаций и учреждений, производственных предприятий на территории района, города, в основном представители интеллигенции, творческих союзов, ветераны труда, председатели сел и духовенства». Т. е. на практике комиссии, учитывая положения об их составе, не являются независимыми общественными комиссиями, которые могли бы контролировать деятельность местных органов государственной власти или другим способом участвовать в предотвращении коррупции.

Более детальной информации о том, какую часть представители неправительственного сектора имеют в составе комиссий, кем и на какой основе были приняты решения на счет включения конкретных представителей неправительственного сектора в состав комиссий, предусмотрено ли регулярное перерассмотрение списка представителей неправительственного сектора в составе комиссий (ротация), могут ли другие представители неправительственного сектора предоставить заявление об их включение в состав комиссии и т. д. у группы мониторинга нет.

Несмотря на все это, насколько можно судить по предоставленной Таджикистаном информации, все-таки существуют хорошие примеры работы общественных комиссий по предупреждению коррупции при местных органах, т. е. в Согдийской области¹¹, которые могли бы стать моделям хорошей практики для других местных органов государственной власти страны. Национальный совет по противодействию коррупции Республики Таджикистан мог бы выполнять роль координатора деятельности общественных комиссий, одновременно определяя примеры хорошей практики и распространяя ее между остальными комиссиями.

Таджикистан указывает, что «Финансирование деятельности Комиссии и ее секретаря

¹¹ Планом работы общественной комиссии Согдийской области, утверждённого Председателем области 22.12.2008, предусмотрены такие мероприятия как проведение анализа коррупционных рисков в сфере образования, здравоохранения и других сферах в целях выявления коррупционных явлений, /.../, широкое привлечение граждан в направлении предупреждения коррупционных правонарушений, формирование антикоррупционной атмосферы среди населения, нетерпимости к коррупционным явлениям, обеспечение общественного контроля за проведением антикоррупционных мероприятий, осуществление мероприятий по повышению осведомлённости населения.

осуществляется за счёт средств местного бюджета и вклада заинтересованных организаций, проектов и грантов международных организаций, осуществляющих свою деятельность на территории местности», но какой-либо более детальной статистики о выделении средств из бюджетов местных органов власти для финансирования работы общественных комиссий по предупреждению коррупции не было предоставлено. Также не указывается, оплачивается ли работа представителей неправительственного сектора в деятельности общественных комиссий.

Таджикистан в своих ответах по вопроснику мониторинга указывает, что «К моменту визита экспертной группы в Таджикистан, будет завершён Агентством совместно с филиалами и членами Представительства Общероссийской общественной организации «Международная комиссия по борьбе с коррупцией» проводимый мониторинг результатов деятельности общественных комиссий органов исполнительной власти Согдийской области (17 городов и районов) и других районов в центральном регионе страны», но не предоставляет более подробной информации о цели, методике этого мониторинга. Копия или выводы данного мониторинга не была предоставлена.

Таджикистан также отмечает, что «Информация по состоянию на 2011 год, об анализе /.../ выполнения /.../ Стратегии министерствами и ведомствами, в том числе пункта 35 о создании общественных комиссий по предупреждению коррупции, прилагается. По мере перевода на русский язык, также будет представлена и аналогичная информация /.../ по состоянию к 2013 году». Но копия данного анализа тоже не была предоставлена.

Выводы

Необходимость и важность вовлечения гражданского общества в антикоррупционную деятельность за последние годы в Таджикистане постоянно подчеркивалась. Были предприняты некоторые меры для создания условий участия гражданского общества в борьбе против коррупции на национальном уровне при рассмотрении стратегических вопросов, т. е. способом создания Национального Совета по противодействию коррупции и некоторого привлечения представителей гражданского общества при разработке антикоррупционной стратегии, также предусмотрено участие гражданского общества в осуществлении Стратегии по противодействию коррупции на 2013–2020 г. На местном уровне были созданы общественные комиссии по противодействию коррупции при части местных органов государственной власти. Позитивно и то, что Агентством по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией были подписаны и реализуются договора о сотрудничестве с несколькими НПО.

Но в то же время остаётся сильные сомнения на счет серьёзности намерения правительства Республики сотрудничать с представителями гражданского общества в сфере антикоррупционной деятельности. Беспокойство вызывает независимость НПО, так как существуют факты участия или инициативы государственных органов при создании НПО. Также приходится заметить, что влияние представителей неправительственного сектора на решения и деятельность Национального совета и общественных комиссий по противодействию коррупции при местных органах государственной власти очень ограничены. И хотя частично можно согласиться с Правительством Таджикистана, которое указывает на проблему неактивности и незаинтересованности неправительственного сектора в борьбе против коррупции, необходимо заметить, что причины данной неактивности могут быть обусловлены недоверием со стороны представителей гражданского общества к органам государственной власти. Поэтому правительству Таджикистана необходимо продолжать оказывать содействие участию общества в борьбе против коррупции, способствуя развитию конструктивного диалога

с широким спектром представителей гражданского общества, при этом привлекая представителей гражданского общества для осуществления функций, ориентированных на непосредственный результат (таких как мониторинг осуществления антикоррупционной политики и национальной антикоррупционной стратегии, участие в контроле эффективности деятельности органов государственной власти, в том числе и ответственных за борьбу против коррупции, участие в принятии решений органами государственной власти и т. д.).

Таджикистан частично выполнил рекомендацию 1.4.

Данная рекомендация под новым номером 3 остается в силе.

Повышение уровня знаний и обучение общественности

Предыдущая 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.

Судя по предоставленной Таджикистаном информации, с декабря 2010 г. в Таджикистане было разработано и принято немало разных программ по антикоррупционному просвещению и проведено много мероприятий для антикоррупционного просвещения и повышения информированности общества и представителей государственных органов как в рамках программ по антикоррупционному просвещению, так и не предусмотренных специальными программными документами.

Например, как сообщает Таджикистан, “в соответствии с «Программой правового обучения и воспитания граждан Республики Таджикистан на 2009 – 2019 годы» и планом мероприятий Министерства юстиции, с целью снижения коррупции и обстоятельств, способствующих к совершению преступлений коррупционного характера, проводится мероприятия учебного и информационного характера среди слушателей курсов повышения квалификации и среди населения, учащихся средних общеобразовательных школ в рамках выездных курсов, семинаров, встреч и конференций. В первом квартале текущего года среди населения и учащихся средних общеобразовательных школ городов и районов Яван, Рудаки, Вахдат, Шохмансур и Фирдавси города Душанбе проведено 27 семинаров и встреч. В рамках этих

мероприятий по мере возможности привлекаются представители джамоатов, отделов внутренних дел, местных исполнительных органов государственной власти в качестве лекторов”.

Но судя по предоставленной информации, данные программы и проведенные мероприятия не соответствуют требованиям рекомендации, так как они не соответствуют требованиям стратегического планирования. Т. е. они обусловлены выполнением Стратегии борьбы с коррупцией 2008–2012 г., а не анализом текущей ситуации и определением необходимости и целесообразности антикоррупционного просвещения и повышения информированности общества и государственных служащих, в связи с определением групп общества, которые являются наиболее уязвимыми с точки зрения воздействия коррупции, и групп государственных служащих и общества, в которых риск коррупции наиболее высок.

Единственным исключением может быть внутриведомственная программа предупреждения коррупции Генеральной прокуратуры на 2010–2012 годы, разработана, как указывает Таджикистан, на основе данных проведенного социолого-правового исследования состояния служебной дисциплины, этики и распространения коррупции, причин и условий, способствующих коррупции в органах прокуратуры и путей их предупреждения. А также соответствующая внутриведомственная программа Генеральной прокуратуры на 2013–2015 годы, разработана по истечению срока предыдущей программы, как было указано в ответах на вопросник мониторинга, на основе результатов проведенного мониторинга исполнения предыдущей Программы. К сожалению у группы мониторинга не было возможности ознакомиться с данными внутриведомственными программами Генеральной прокуратуры и результатами проведенного мониторинга исполнения Программы на 2010–2012 годы, так как эти документы существуют только на национальном языке.

Антикоррупционному просвещению и повышению информированности в Таджикистане свойственный секторный подход. Стратегических документов (планов, программ) антикоррупционного просвещения и обучения национального уровня в Таджикистане не существует. С одной стороны секторный подход может позволить более точно определить и реагировать на специфические потребности антикоррупционного просвещения и обучения в отдельных секторах, но соответствующие стратегические документы национального уровня, не исключая применения согласованных ведомственных программ, помогли бы антикоррупционное просвещение и информирование проводить бы более целесообразно и координировано.

На национальном уровне инициатив с целью определить целевые группы, которые являются приоритетными для проведения мероприятий по антикоррупционному просвещению и повышению информированности, в связи с наиболее большой уязвимости с точки зрения воздействия коррупции или наиболее высоким риском коррупции в Таджикистане не было.

Таджикистан в ответах на вопросник мониторинга указывает, что «Министерством образования, по согласованию с Агентством по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией, в качестве целевых групп, которые чаще всего сталкиваются с коррупционными ситуациями были *выбраны* [курсивом выделено экспертной группой мониторинга] экономические и юридические специальности в ВУЗах.». Также указано, что «К целевым группам подведомственных учреждений Министерства юстиции относятся лица, которые так или иначе связаны с финансовыми операциями». Агентство по госслужбе также указывает, что определило должности, наиболее подвержены риску коррупции, но ознакомится с документом, которым был утвержден данный список должностей, которым свойствен наиболее большой риск коррупции, группа мониторинга не смогла, так как данный

документ, как указывает Агентство по госслужбе, является конфиденциальным (на просьбу группы мониторинга уточнить причины конфиденциальности данного документа было указано, что конфиденциальность обусловлена тем, что в данном списке указаны фамилии специалистов Агентства).

Это может считаться первыми попытками сделать антикоррупционное просвещение и повышение информированности более целесообразным и планированным и, в последствии, более эффективным. Не имея более детальной информации, как были определены указанные целевые группы и как данное решение повлияло на дальнейшие шаги, трудно судить, насколько серьезным прогрессом можно считать эти ограниченные примеры в усовершенствовании антикоррупционного просвещения и повышения информированности в Таджикистане, особенно учитывая, что эти примеры охватывает только очень небольшую часть системы государственного управления, так как в случае Министерства образования инициатива определения целевых групп для антикоррупционного просвещения, насколько можно судить по предоставленной информации, охватывало только высшее образование и было направлено только на студентов (т. е. меры не охватывали преподавателей и другого персонала ВУЗов).

Таджикистан указывает, что «пункт 4.1. Плана Национального совета по противодействию коррупции предусматривает разработку программ и организацию антикоррупционных курсов для отдельных групп государственных служащих с приданием особого значения совершенствованию антикоррупционного просвещения государственных служащих, наиболее подверженных коррупционным рискам в 2013-2014 годах». Но более детальной информации о том, кто, в каком объеме, с помощью какой методологии и т. д. будет определять государственных служащих, наиболее подверженных коррупционным рискам, и впоследствии будет разрабатывать соответствующие программы антикоррупционного просвещения, группе мониторинга получить не удалось.

Обоснованность и действенность указанных инициатив – осуществлённых и планируемых – определения государственных лиц, наиболее подверженных риску коррупции, оставляет серьёзные сомнения, так как единственным критериям определения риска коррупции в Таджикистане, о котором удалось узнать группе мониторинга, является число жалоб и преступлений или правонарушений коррупционного характера.

Таджикистан в информации, предоставленной на основе вопросника мониторинга указывает, что программы и планы мероприятий антикоррупционного просвещения разработаны и утверждены в Министерстве внутренних дел, Таможенной службе, органах судов, Агентстве по контролю за наркотиками при Президенте Республики, в Управлении государственной службы при Президенте Республики, Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией, других правоохранительных органах.

Не имея возможности ознакомиться с материалами и методологией антикоррупционного просвещения и повышения информированности в Таджикистане, трудно судить, насколько в информации, предоставленной Таджикистаном, перечисленные достаточно числительные мероприятия являются специализированными и ориентированными на отдельные группы слушателей. Но в некоторых случаях указанные темы, лектора и скудные намеки о методах обучения и информирования, заставляет делать вывод, что проводимые мероприятия антикоррупционного просвещения и повышения информированности имеют более общий характер и не предоставляют специализированной информации о рисках коррупции, с которыми могут столкнуться отдельные группы общества или государственных служащих, не

объясняет, как избежать данных рисков или какие меры предпринять, чтобы избежать коррупции или конфликта интересов.

Также необходимо отметить, что основные усилия антикоррупционного просвещения и информирования направлены на государственные служащие, так как почти все указанные программы, предназначены для антикоррупционного просвещения и информирования государственных служащих и должностных лиц, кроме некоторых мало числительных исключений таких как программы антикоррупционного просвещения для студентов, мигрантов в России или населения в общем, отдельных однократных инициатив антикоррупционного информирования или обучения представителей отдельных профессий, например, нотариусов.

Программа правового обучения граждан на 2009–2019 годы, утверждённая Постановлением Правительства Республики Таджикистан № 253 в 29 апреля 2009 года может считаться мерой повышения информирования населения о правах граждан в их взаимодействии с государственными учреждениями, но копия данной программы группе мониторинга как и более детальная информация о самой программе или ее осуществлении не была предоставлена.

Приходится заметить, что как и в случае антикоррупционного просвещения и информирования государственных служащих и должностных лиц, антикоррупционное просвещение и информирование населения проводится без планирования и анализа потребности, т. е. мероприятия анти-коррупционного просвещения проводится не учитывая особенностей групп слушателей на общие темы предотвращения и борьбы с коррупцией, в последствии чего не могут быть эффективными, так как они не предоставляют специальной информации о рисках коррупции, с которыми могут столкнуться отдельные группы общества, не объясняет, как избежать данных рисков или какие меры предпринять при неправомерном поведении государственных служащих или должностных лиц.

Таджикистан указывает, что оценка действенности и эффективности мероприятий по антикоррупционному просвещению и повышению информированности общества не была проведена, но «новой Стратегией /.../ такие оценки соответствующих мер по активизации гражданского общества в национальном процессе противодействия коррупции в пунктах 27-35 Плана мероприятий с графами критерии (индикаторы) оценки». Но необходимо заметить, что среди указанных мер нет никакой меры, цель которой была бы связана с оценкой действенности и эффективности мероприятий по антикоррупционному просвещению и повышению информированности общества.

Как указано в ответах на вопросник, в большинстве случаев за антикоррупционное просвещение в государственных органах отвечают кадровая служба или специалисты внутреннего аудита. Довольно часто антикоррупционное просвещение в государственных органах проводится специалистами Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией (в основном специалистами управлений профилактики коррупции Агентства), которые в лучшем случае могут предоставить общую информацию о противодействии коррупции, но без специального анализа, требующего достаточно много времени, не могут знать особенностей рисков и проявления коррупции в каждом секторе государственного управления, особенно учитывая, что в Таджикистане не существуют инструменты оценки риска коррупции в отдельных секторах или ведомствах и секторные исследования коррупции достаточно ограничены. Какой либо информации о квалификации и опыте работы специалистов, которые занимаются антикоррупционным просвещением и информированием, у группы мониторинга нет.

Инициатива Института государственного управления при Президенте Республики, начата в конце 2013 года, в рамках которой предусмотрено организовать регулярные курсы повышения квалификации для специалистов подразделений по предупреждению коррупции всех центральных органов государственной власти, можно оценивать как инициативу «обучения учителей» (англ. «training of trainers»), если специалисты, участвовавшие на данных курсах, в последствии полученные знания адаптируют для своих секторов и будут проводить обучение в курируемой сфере. Но необходимо отметить, что указанные темы данного курса являются довольно общими и могут быть полезны только для первоначального ознакомления. Более серьезно судить о действенности данной Инициатива Института государственного управления и ее возможном эффекте невозможно из-за ограниченной информации доступной группе мониторинга.

Больше данных о системе «обучения учителей» по антикоррупционному просвещению и повышению информированности в государственных органах, которая позволила бы более эффективно использовать человеческие и другие ресурсы, охватить более широкую целевую аудиторию и подготовить более специализированный материал, не было предоставлено.

Выводы

Необходимо отметить, что за последние годы в Таджикистане было разработано и принято немало разных программ по антикоррупционному просвещению и проведено много мероприятий для антикоррупционного просвещения и повышения информированности государственных служащих и общества. Но при этом серьезные сомнения вызывает эффективность данных мер, так как они в основном не основаны на анализе текущей ситуации с целью определить необходимость и целесообразность антикоррупционного просвещения и повышения информированности общества и государственных должностных лиц. Существуют некоторые очень не числительные попытки на ведомственном уровне определить целевые группы с наиболее высоким риском коррупции, но судить об их обоснованности и возможном эффекте сложно, особенно имея в виду, что единственными критериями, применяемыми на практике для определения риска коррупции в Таджикистане, о которых удалось узнать группе мониторинга, являются число жалоб и преступлений или правонарушений коррупционного характера.

Не смотря на большое количество мероприятий для антикоррупционного просвещения и повышения информированности в Таджикистане, они вряд ли могут иметь какое-либо более ощутимое влияние при минимизировании риска коррупции в секторах, которым свойствен наиболее высокий риск коррупции, так как в основном по своей сути эти мероприятия являются более общими и не предоставляют специализированной информации о рисках коррупции и мерах, помогающих избежать коррупции или конфликта интересов. Также необходимо отметить, что оценка действенности и эффективности мероприятий по антикоррупционному просвещению и повышению информированности в Таджикистане не проводится, за единственным исключением Институтом государственного управления по завершению каждого курса повышения квалификации государственных служащих проводимого анкетирования слушателей курса для оценки качества и полезности курса.

Таджикистан частично выполнил рекомендацию 1.5.

Данная рекомендация под новым номером 4 остается в силе.

Специализированные институции по разработке и координации политики в сфере борьбы с коррупцией

Предыдущая 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.

Национальный совет [по] противодействию коррупции Республики Таджикистан (далее – Национальный совет) был учреждён Указом Президента Республики № 968 14 декабря 2010 года, которым также утверждено положение о Национальном совете.

Согласно положению, Национальный совет «является общенациональным совещательным органом по координации деятельности государственных органов и привлечения гражданского общества для реализации мероприятий по предупреждению и противодействию коррупции». Председателем Национального совета является Премьер-министр Республики. Национальный совет подотчетен Президенту Республики.

Согласно Положению, основной целью Национального совета является:

- анализ и рассмотрение вопросов по противодействию коррупции и координация деятельности государственных органов и гражданского общества по предупреждению и борьбе с коррупцией;
- содействие в реализации требований нормативных правовых актов Республики Таджикистан, международных правовых актов, признанных Республикой Таджикистан по противодействию коррупции, Стратегии Республики Таджикистан по борьбе с коррупцией и других национальных программных документов по борьбе с коррупцией;
- государственно-общественный мониторинг по предупреждению и эффективному решению задач государственных органов в борьбе с коррупцией и оценка деятельности государственных органов и других организаций в этом направлении;
- широкое привлечение неправительственных организаций, гражданского общества и граждан в борьбе с коррупцией;
- устранение угроз безопасности национальной экономике, предупреждение условий способствующих коррупции, содействие в осмыслении уровня опасности коррупции в обществе и создание атмосферы нетерпимости коррупционным факторам.

Состав Национального совета утвержден соответствующим положением состоит из 28 членов и включает представителей законодательной власти (2 представителей Парламента Республики и руководителей политических партий, имеющих представителей в Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан, которые на данный момент составляет 5 представителей в составе Национального совета¹², судов (3 представителей), гражданского общества (6 представителей, включая представителей духовенства и СМИ),

¹² Народно-демократической партии, Партии Исламского возрождения, Аграрной партии, Коммунистической партии, Партии экономических реформ Таджикистана.

представителей исполнительной власти и правоохранительных органов, которые составляют основную часть состава Национального совета.

Учитывая то, что согласно положению, «Решения Национального совета принимаются открытым голосованием большинством голосов присутствующих на заседании» и то, что «Заседания Национального совета проводятся при участии не менее двух третей членов Национального совета», возможности влияния представителей неправительственного сектора-членов Национального совета на решения и деятельность совета очень ограничены. В последствии чего, Национальный совет на практике вряд ли может рассматриваться как инструмент привлечения гражданского общества к решению стратегических вопросов противодействия коррупции в стране.

Не было указано, кем и на какой основе было принято решение на счет включения конкретных представителей неправительственного сектора в состав Национального совета. Теперешние представители хотя и могут выразить мнение какой-то части общества, но, с исключением Союза журналистов, Ассоциации предпринимателей и может быть Союза молодежи, вряд ли могут считаться настоящими антикоррупционными неправительственными игроками. Во время визита в страну, группе мониторинга было объяснено, что конкретные представители гражданского общества в состав Национального совета разработчиками соответствующего положения включались, учитывая их активность и продолжительность деятельности. Также, наверное, на решение могло повлиять и сам факт осведомления государственных должностных лиц, разработавших проект положения, о существовании и деятельности данных общественных организаций, так как никакой информации о публичном объявлении о намерении создавать Национальный совет и возможности участвовать в деятельности совета представителям общественных организаций, не было.

В нормативно правовых актах, регламентирующих учреждение и деятельность Национального совета, не предусмотрено рассмотрение списка представителей неправительственного сектора в составе Совета (ротация), также неясно, могут ли другие представители неправительственного сектора предоставить заявление об их включении в состав совета и какой должна быть процедура их рассмотрения, кем и на какой основе принималось бы решение об их включении.

Также необходимо отметить, что роль Национального совета как инструмента привлекать общество при решении стратегических антикоррупционных вопросов, ограничивает и то, что в нормативно правовых актах, регламентирующих деятельность Национального совета, не предусмотрена возможность для других общественных организаций присутствовать на заседаниях совета хотя бы на правах наблюдателей или членов совета без права голосования. Также не предусмотрена процедура консультаций с обществом, заранее оглашая вопросы, которые будут рассматриваться Национальным советом, или проекты решений совета, чтобы население могло выразить свое мнение.

Позитивным моментом является включение в состав Национального совета достаточно высокого ранга представителей законодательной, судебной и исполнительной власти, правоохранительных органов. Это может рассматриваться как факт, показывающий намеренность государственной власти бороться с коррупцией. Наверное, это также повлияло на положение, предусматривающие, что «заседания Национального совета созываются не реже одного раза в год», так как положение о Национальном совете также предусматривает, что члены Национального совета обязаны участвовать на заседаниях Национального совета. Они не могут передавать свои полномочия другим лицам».

Таджикистан указывает, что с момента создания Национальный совет собирался три раза: 1 раз 2011 году и 2 раза 2012 году. Этот факт вызывает сомнения о роли Национального совета при оценке реализации Стратегии по борьбе с коррупцией в Республике Таджикистан на 2008–2012 г. и разработке Стратегии по противодействию коррупции Республике Таджикистан в 2013–2020 г. С одной стороны, учитывая ответы Таджикистана на вопросник мониторинга, кажется, что Национальный совет играл достаточно активную роль, но с другой стороны, необходимо учитывать факт, что заседаний совета 2013 году, когда должен был проводиться мониторинг результатов предыдущей антикоррупционной стратегии и разрабатываться проект стратегии на новый период, не было.

Таджикистан сообщает, что первое заседания Национального совета было открытым, на нем кроме членов совета участвовали представители государственных и негосударственных СМИ, Бюро ОБСЕ в Таджикистане, ректоры негосударственных высших учебных заведений, представители других международных организаций. Не указывается, были ли открыты другие проведенные заседания, никаких положений на счет этого в нормативно правовых актах, регламентирующих учреждение и деятельность Национального совета, не предусмотрено.

К сожалению копии протоколов, проведенных заседаний Национального совета, не были предоставлены группе мониторинга, поэтому невозможно более детально судить об участии на заседания представителей негосударственного сектора. Необходимо отметить, что беспокойство вызывает факт, что насколько можно судить по ответам Таджикистана на вопросник мониторинга, по крайней мере, на первом заседании Национального совета никто из представителей негосударственного сектора не высказывался.

По положению о Национальном совете, «финансирование деятельности Национального совета и его секретаря осуществляется за счет республиканского бюджета». Вопросы оплаты работы в рамках деятельности Национального совета представителей неправительственного сектора в нормативно правовых актах, регламентирующих учреждение и деятельность Национального совета, не рассматриваются.

Выводы

Создание Национального совет по противодействию коррупции, как общенационального совещательного органа для координации деятельности государственных органов и привлечения гражданского общества для рассмотрения стратегических вопросов борьбы против коррупции, в общем является позитивном шагом в развитии антикоррупционной системы страны. Но на практике возможности влияния представителей неправительственного сектора-членов Национального совета на решения и деятельность совета очень ограничены. Также необходимо отметить, что в состав Совета включённых представителей неправительственного сектора вряд ли можно считать настоящими антикоррупционными НПО. Сомнения также вызывает способ их выбора для привлечения к работе Совета. К тому же не установлена процедура и критерии включения представителей неправительственного сектора в состав Совета и пересмотр списка представителей неправительственного сектора в составе Совета (ротация). Впоследствии чего, Национальный совет на практике вряд ли может рассматриваться как действенный инструмент привлечения гражданского общества к решению стратегических вопросов противодействия коррупции в стране.

Позитивным моментом является включение в состав Национального совета достаточно высокого ранга представителей законодательной, судебной и исполнительной власти, правоохранительных органов. Но с другой стороны это может ограничивать интенсивность работы совета, что доказывает и информация, предоставлена о деятельности совета, так как с

момента его создания 2011 году совет собирался только три раза. Поэтому еще трудно судить о влиятельности и эффективности роли Национального совета в антикоррупционной системе страны.

Таджикистан в основном выполнил рекомендацию 1.6.

Данная рекомендация под новым номером 5 остается в силе.

Участие в международных конвенциях по борьбе с коррупцией

Таджикистан Конвенцию ООН против коррупции подписал 26 сентября 2006 г. и ратифицировал 16 апреля 2008 г. Таджикистан сообщает, что согласно требованиям части 3 статьи 6 Конвенции ООН против коррупции, в соответствии с Конвенцией, наименование и адрес Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан, как уполномоченного органа по международному сотрудничеству противодействия коррупции, 2012 году было сообщено Правительством страны Генеральному секретарю Организации Объединённых Наций.

В Стратегии борьбы с коррупцией в Республике Таджикистан на 2008–2012 г. был предусмотрен мониторинг соблюдения требований и стандартов Конвенции ООН против коррупции. Но никакой информации о механизме данного мониторинга и результатах группы мониторинга не было предоставлено.

Таджикистан сообщает, что в марте 2013 года принято Распоряжение Президента Республики об образовании рабочей группы «по приведению национального законодательства в соответствие с нормами Конвенции ООН против коррупции и рекомендаций FATF».

Таджикистан также отмечает, что в рамках «Механизма обзора хода осуществления Конвенции ООН против коррупции», эксперты Таджикистана в составе экспертной группы в 2011–2012 г. провели обзор законодательства и практики государства Папуа-Новая Гвинея, на предмет соответствия Главе 4 конвенции (международное сотрудничество).

В Матрицу мер по реализации Стратегии борьбы с коррупцией в Республике Таджикистан на 2008–2012 г. (план действий) был включен 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, но никакой информации, связанной с осуществлением данных мер, не было предоставлено.

В информации, предоставленной Таджикистаном в рамках ответов на вопросник мониторинга, перечисляется несколько мероприятий и соглашений о международном сотрудничестве в регионе – например, 2-ое заседание глав органов по борьбе с коррупцией и омбудсменов государств-членов Организации экономического сотрудничества (Афганистан, Иран и Таджикистан), состоявшаяся 21–22 ноября 2012 года в Душанбе, и принятие Устава Регионального центра ОЭС по сотрудничеству антикоррупционных агентств и омбудсменов; проект Соглашения о сотрудничестве государств-участников СНГ в противодействии коррупции и т. д.

Таджикистан также отмечает определённую активизацию взаимной правовой помощи в регионе, указывая, что за 2011–2013 годы подразделениями Агентства по государственному

финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан в адрес правоохранительных органов других государств–участников СНГ направлено 14 запросов и поручений о проведении следственных действий, 9 из которых исполнены в полном объеме и материалы исполнения получены своевременно.

2. Уголовная ответственность за коррупцию

Уголовные правонарушения и элементы преступлений

Предыдущая 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 криминализовать «торговлю влиянием». Определить минимальный порог ценности подарка, при получении которого наступает уголовная ответственность государственного служащего.

Сравнительный анализ Уголовного Кодекса (УК), Закона «О борьбе с коррупцией», Кодекса об административных правонарушениях (КАП)

Правительством Таджикистана было предоставлено большое количество ссылок и упоминаний о работе, которая ведется в направлении проведения анализа антикоррупционного законодательства с целью его дальнейшего приведения в соответствие международным стандартам. В том числе, данный вопрос был внесен в ряд стратегических документов, таких как Государственная программа по реализации концепции прогнозного законодательства в сфере государственного устройства, правозащиты, обороны и безопасности на 2012 – 2015 гг. (пункт 18 – разработка Уголовного кодекса); Матрица (пункт 9.1. – изменения до 2013г.); План Национального совета по противодействию коррупции; были также сделаны ссылки на раздел «Криминализация коррупции и правоохранительная деятельность» в новой Стратегии.

Помимо этого был создан ряд межведомственных рабочих групп и комиссий по разработке и внесению изменений в уголовное и административное законодательство Республики Таджикистан (РТ) – например, была создана рабочая группа по приведению национального законодательства в соответствие с нормами Конвенции ООН против коррупции и рекомендаций FATF¹³, также функционируют рабочие группы по разработке Уголовного кодекса¹⁴ и Кодекса об административных правонарушениях¹⁵.

¹³Распоряжением Президента Республики Таджикистан от 18 апреля 2013 года №РП2217 образована данная рабочая группа.

¹⁴Создана Распоряжением Президента Республики Таджикистан от 13.05.2013 №РП2230.

¹⁵Создана Распоряжением Президента Республики Таджикистан от 26 августа 2010 года №РП-1385.

В ходе визита в страну группа мониторинга имела возможность встретиться с некоторыми членами этих рабочих групп и обсудить вопросы реформирования уголовного и административного законодательства в сфере борьбы с коррупцией. В качестве результатов своей деятельности, ими упоминалась проводимая работа по разработке проектов Законов о внесении изменений и дополнений в УК Республики Таджикистан, Закон об противодействия коррупции, однако на момент проведения мониторинга они находились на стадии разработки и еще не подавались правительством на рассмотрение в законодательный орган Таджикистана. В виду различных стадий разработки этих документов и возможности дальнейшего усовершенствования их текстов, анализ вышеуказанных проектов законодательных актов группой мониторинга не проводился.

Гармонизация уголовного и административного антикоррупционного законодательства

В рамках второго раунда мониторинга эксперты установили, что Таджикистану предстоит дать четкое разграничение административной и уголовной ответственности за коррупционные правонарушения.

Еще во время второго раунда мониторинга, Таджикистан ввел в КАП Главу 38 (статьи 638 – 675). В основном, текст большинства статей Главы 38 КАП был составлен по образцу статей УК, с добавлением слов «при отсутствии признаков уголовного правонарушения», с тем, чтобы отличить соответствующие деяния от уголовных преступлений. В докладе второго раунда Таджикистану рекомендовалось заменить этот, довольно-таки доктринальный, термин на какой-либо конкретный критерий, чтобы 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.

Со второго раунда мониторинга Таджикистаном были внесены изменения в статьи УК, из которых лишь статьи 319 и 320¹⁶ - относятся к «преступлениям коррупционного характера»¹⁷ - изменения, внесенные в данные статьи, касаются определения «должностного лица» - см. следующий раздел по выполнению Рекомендации 2.3., и к этой рекомендации относятся только в малой мере. Данных о внесении каких-либо изменений в другие, так называемые коррупционные статьи, - предоставлено не было, поэтому можно предположить, что таких изменений внесено не было.

Были внесены изменения и дополнения Законом от 28.06.2011г. №718 и в КАП. Однако, этот и другие законы о внесении изменений и дополнений в КАП, не затрагивают статей коррупционного характера¹⁸.

Помимо прочего группу мониторинга проинформировали о внесении изменений в Закон «О борьбе с коррупцией», однако упоминаемые Таджикистаном статьи 1, 4 и 61 тоже не касаются вопросов гармонизации коррупционных понятий, о которых шла речь во втором раунде

¹⁶Статья 319 (получение взятки) и статья 320 (дача взятки).

¹⁷Согласно утвержденной Постановлением Правительства Республики Таджикистан № 414 от 7 сентября 2006 года Форме 1-коррупция, к коррупционным преступлениям относятся преступления, подпадающие под следующие статьи УК: статья 314 (злоупотребление должностными полномочиями), статья 319 (получение взятки), статья 320 (дача взятки), статья 323 (служебный подлог), статья 324 (получение вознаграждения путем вымогательства), статья 245 (присвоение или растрата).

¹⁸Глава 38 – Административные правонарушения, связанные с коррупцией (Статьи 656 – 675) Кодекса об административных правонарушениях, которая и оценивалась в рамках Второго раунда мониторинга в контексте коррупционных правонарушений.

мониторинга. Как результат, Закон «О борьбе с коррупцией» и его нормы так и не имеют механизмов практического применения, доводы приводимые правительством Таджикистана в этой связи приводились и во втором раунде мониторинга, но не нашли подтверждения на практике.

В контексте выполнения данного элемента рекомендации ситуация осталась неизменной. Так, например, в статье 671 КАП предусмотрено наказание за «предоставление материальных и нематериальных благ, услуг и выгод должностным и приравненным к ним лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, с целью их склонения к соответствующему деянию (действию или бездействию) в интересах лица, предоставляющего эти блага и услуги при отсутствии признаков преступления», которая, по своей сути, идентична с преступлением инкриминируемой в статье 320 УК «Дача взятки (*Примечание.* денег, ценных бумагах, 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) должностному лицу».

Как результат, квалификация данного деяния в качестве административного правонарушения или преступления не зависит от каких-то объективных критериев, а оставлена на субъективное усмотрение сотрудника правоохранительного органа, тем самым создавая возможность для повышенных коррупционных рисков.

Более того, в некоторых статьях КАП даже не предусмотрен критерий демаркации «при отсутствии признаков уголовного правонарушения». Так, в статье 658 КАП предусмотрено «Использование должностным лицом не предусмотренных законом преимуществ в получении и возвращении кредитов, ссуд из банков и иных организаций, приобретении ценных бумаг, недвижимости и иного имущества, выплате государственных налогов и исполнении других обязательств». По своей сути, данное действие представляет собой объективную сторону получения взятки, предусмотренной статьей 319 (1) УК, так как в понятие взятки входят и «выгоды имущественного характера». Под выгодами имущественного характера следует понимать, в частности, занижение стоимости передаваемого имущества, приватизируемых объектов, уменьшение арендных платежей, процентных ставок за пользование банковскими ссудами (долгами).¹⁹

В то же время в соответствии со статьей 11 (1) УК если уголовно-правовая норма изложена двусмысленно или может быть истолкована неоднозначно, то толкование (интерпретация) должно осуществляться в пользу обвиняемого (подсудимого, осужденного).

В выше указанной ситуации, получение должностным лицом лично или через посредника взятки в виде выгод имущественного характера, а именно использование должностным лицом не предусмотренных законом преимуществ в получении и возвращении кредитов, ссуд из банков и иных организаций, приобретении ценных бумаг, недвижимости и иного имущества, выплате государственных налогов и исполнении других обязательств за действия (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, будут квалифицированы не как уголовное преступление (статья 319 УК) а как административное правонарушение (статья 658 КАП).

Аналогичная ситуация наблюдается и в отношении статьи 657 КАП «Принятие должностными лицами подарков и иных услуг в связи с исполнением государственных или приравненных к ним

¹⁹Постановление Пленума Верховного Суда Республики Таджикистан о судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе, № 11 от 19.12.2008).

функций от лиц, зависимых по службе, а также предоставление таких подарков и услуг вышестоящему должностному лицу».

Как и в предыдущем случае, данные действия предусмотрены в составе преступления статьи 319 и 320 УК, а именно получение/дача взятки за общее покровительство и попустительство по службе и, соответственно, должны были быть квалифицированы именно как уголовное преступление.

Нужно отметить что, как правило, согласно общепринятой практике, при получении взятки за общее покровительство или попустительство по службе конкретные действия (бездействие), за которые она получена, на момент ее принятия могут не оговариваться между взяткодателем и взяткополучателем, а лишь осознаются ими как вероятные, возможные в будущем.

В результате существующей коллизии между указанными правовыми актами, данные деяния будут квалифицированы согласно статье 657 КАП, компрометируя тем самым эффективность уголовных норм.

Выше указанные коллизии не представляют исчерпывающий список, а были представлены в качестве наиболее наглядных примеров, такая ситуация являясь, в принципе, характерной для всех правонарушений предусмотренных в Главе 38 КАП.

Кроме сохранения *статуса кво* в действующем законодательстве Таджикистана, следует отметить, что хотя в ответах на вопросник, предоставленных правительством Таджикистана, утверждается, что был проведен сравнительный анализ внутреннего законодательства в целях приведения его в соответствие с международными стандартами, и на его основании были предложены поправки в законодательство, которые в настоящее время находятся на стадии разработки; однако, во время визита в страну, члены данных рабочих групп не назвали каких-либо конкретных примеров коллизий, которые были бы определены в результате их работы, и в целом не видели проблемы дублирования норм административной и уголовной ответственности за коррупционные правонарушения.

«Требование или просьба» и «предложение», «обещание» и «дача» взятки(в пользу добросовестных третьих лиц)

Еще во втором раунде мониторинга Таджикистан ратифицировал Конвенцию ООН против коррупции, тем самым взяв на себя обязательство, привести свое законодательство в соответствие с международными стандартами в области предупреждения и борьбы с коррупцией.

По итогам второго раунда мониторинга, ОЭСР рекомендовало Таджикистану привести содержащиеся в УК понятия в соответствие с положениям Конвенции ООН против коррупции особо выделив необходимость внести дополнения в статьи УК об активном и пассивном взяточничестве (дачи и получения взятки), 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.

Действующее уголовное законодательство в контексте этого элемента данной рекомендации осталось неизменным. Как и прежде, УК предусматривает ответственность за активное и пассивное взяточничество, но только в своих базовых формах. В УКотягчающими

обстоятельствами считаются получение взятки: за совершение незаконных действий; лицами, занимающими высокие государственные посты; повторно; по предварительному сговору; группой лиц; с вымогательством.

Статья 319 УК («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.

Далее: Статья 320 УК РТ предусматривает уголовную ответственность за дачу взятки должностному лицу лично или через посредника, за совершение им заведомо незаконных действий, что являетсяотягающим обстоятельством этого вида преступления.

Таким образом, как и во время второго раунда мониторинга, в статье УК, касающейся получения взятки, отсутствует понятие «требование или просьбы взятки», а также в статье УК, касающейся дачи взятки, отсутствует понятие «обещание и предложение». Представители таджикских властей, как и в рамках второго раунда мониторинга, заявляют, что эти деяния УК тоже охвачены, так как в нем предусмотрены положения об ответственности за покушение на совершение преступления. Также был высказан определенный скептицизм по поводу возможности и необходимости некоторых новаций, в том числе и введения уголовной ответственности за «предложение» и «обещание» взятки.

В соответствии со статьей 32 (2) УК «Уголовная ответственность наступает только за приготовление к тяжкому или особо тяжкому преступлению».

Исходя из того что деяния предусмотренные в части первой статьи 319 и 320 УК являются преступлениями средней тяжести (статья 18 (3) УК), за приготовление к данным преступления, то есть за обещание или предложение передать либо принять незаконное вознаграждение, лицо не может быть привлечено к уголовной ответственности.

Помимо доводов второго раунда мониторинга, о том, что 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; следует отметить что, согласно УК РТ, обещание или предложение передать либо принять незаконное вознаграждение за совершение действий (бездействие) по службе не может быть квалифицировано как покушение на совершение преступления. Данные действия, следует рассматривать как умышленное создание условий для совершения соответствующих коррупционных преступлений в случае, когда высказанное лицом намерение передать или получить взятку было направлено на доведение его до сведения других лиц в целях дачи им либо получения от них ценностей, а также в случае достижения договоренности между указанными лицами. Если при этом иные действия, направленные на реализацию обещания или предложения, лица не смогли совершить по независящим от них обстоятельствам, содеянное следует квалифицировать как приготовление к даче взятки или к получению взятки.

Неизменным осталось и законодательство регулирующее взяточничество в пользу добросовестных третьих лиц с согласия или с ведома должностного лица, и как и во втором

раунде мониторинга, в законодательстве Таджикистана за него не предусмотрена ответственность.

«Неправомерное преимущество» как предмет взятки

В соответствии со статьей 15 Конвенции ООН против коррупции, уголовно наказуемо получение, согласие принять/предложение, предоставление *«какого-либо неправомерного преимущества»*, в понятие которой входят не только материальные, но и нематериальные блага и преимущества, благодаря которым должностное лицо оказывается в более выгодном положении. В соответствии с данным стандартом, по итогам второго раунда мониторинга, ОЭСР рекомендовало Таджикистану ввести в соответствующие статьи УК понятие и дать в данном Кодексе формулировку «неправомерного преимущества» как предмета взятки.

Никаких изменений в УК в этой связи внесено не было и хотя, как и прежде, понятие «не предусмотренных законами благ и преимуществ» упоминается в Законе «О борьбе с коррупцией» в определении понятия коррупции, ввиду отсутствия механизма проведения этого закона в жизнь, в УК оно силы не имеет.

Таким образом, для реализации этого элемента рекомендации Таджикистаном был разработан законопроект, который находится на рассмотрении в правительстве.

«Торговля влиянием»

В качестве эффективной меры борьбы с коррупцией, в статье 18 Конвенции ООН против коррупции считает целесообразным инкриминировать *злоупотребление влиянием в корыстных целях*, то есть злоупотребление каким-либо лицом своим действительным или предполагаемым влиянием с целью получения от администрации или публичного органа государства какого-либо неправомерного преимущества. В соответствии с этим стандартом, введение уголовной ответственности за «торговлю влиянием» стало еще одним элементом данной рекомендации для Таджикистана.

Таким образом, для реализации этого элемента рекомендации пока Таджикистаном не было предпринято никаких шагов помимо законопроектной работы.

Выводы

Несмотря на тот факт, что в период с принятия отчета второго раунда мониторинга по 2013 год законодательным органом Таджикистана были внесены ряд изменений и дополнений в Закон РТ «О борьбе с коррупцией», КАП, УК, а также был принят новый ПКАП – данные меры преследовали другие цели, и не были направлены на устранение существующих противоречий между выше указанными законодательными актами.

Более того, изучив представленные Таджикистаном документы, а также непосредственно в ходе визита, было установлено что, несмотря на существование межведомственных рабочих групп, до сих пор не был проведен тщательный анализ существующих противоречий между уголовным и административным законодательством, а также нормами Закона РТ «О борьбе с коррупцией», который мог бы материализоваться, в разработке соответствующих проектов законодательных актов. Как результат, группа мониторинга пришла к выводу что, существующие на данный момент противоречия непосредственно в самих антикоррупционных законодательных актах, а также между ними, не только затрудняют применение данных норм на практике, а также представляют сами по себе серьезные коррупционные риски.

Законодательство, регулирующее уголовную ответственность за коррупционные правонарушения в контексте выполнения данной рекомендации, осталось неизменным. Несмотря на, принятые на себя Таджикистаном, обязательства в связи с подписанием и ратификацией Конвенции ООН против коррупции, уголовная ответственность за «требование или просьбу» взятки и за «предложение», «обещание» и «дачу» взятки в пользу добросовестных третьих лиц, как законченных составов преступлений не была введена. Понятие и формулировка «неправомерного преимущества» как предмета взятки не были введены в соответствующие статьи УК, а «торговлю влиянием» не была криминализована.

Эксперты группы мониторинга отметили начатую законотворческую работу в этом направлении и считают, что создание, например, межведомственной рабочей группы по приведению национального законодательства в соответствие с нормами Конвенции ООН против коррупции – является шагом в правильном направлении. В ходе дискуссий с представителями этой рабочей группы, эксперты группы мониторинга подчеркнули важность приведения норм в соответствие с требованиями Конвенции, в том числе и введения ряда новаций, которые вызывают трудности и у законодателей других стран СПД и поощряют обмен опытом в рамках Сети по этим вопросам.

Тем не менее, в целом кроме законопроектной деятельности, которую группа мониторинга приветствует и надеется на правильность и координацию выбранного направления в работе межведомственных рабочих групп и комиссий, прогресс в реализации данной рекомендации формально невозможно оценить позитивно.

Таджикистан не выполнил рекомендацию 2.1.-2.2.

Новые сведения: Ответственность юридических лиц за коррупционные преступления

В соответствии со статьей 26 Конвенции ООН против коррупции каждое Государство-участник принимает такие меры, какие, с учетом его правовых принципов, могут потребоваться для установления **ответственности юридических лиц** за участие в преступлениях, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией; а также каждое Государство-участник, в частности, обеспечивает применение в отношении юридических лиц, привлекаемых к ответственности в соответствии с настоящей статьей, эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие уголовных или не уголовных санкций, включая денежные санкции.

В ходе визита, представители Таджикистана, объяснили, что на сегодняшний момент невозможно предусмотреть уголовную ответственность юридических лиц за коррупционные преступления, так как это противоречило бы Конституции. Также, было подчеркнуто, что юридические лица могут быть привлечены к ответственности за совершение административных правонарушений, связанных с коррупцией.

Изучив КАП, не могут быть приняты и доводы представителей Таджикистана относительно возможности привлечения юридических лиц к административной ответственности за коррупционные правонарушения.

Так, в соответствии со статьей 31 КАП:

- (1) юридические лица несут административную ответственность за административное правонарушение только в случаях, прямо предусмотренных соответствующими статьями Особенной части настоящего Кодекса;
- (2) юридические лица также могут быть привлечены к административной ответственности и подвергнуты административному наказанию (за действия или бездействие) физического лица, признанного виновным в совершении административного правонарушения, если будет

установлено, что данное физическое лицо, являясь представителем (членом, руководителем) юридического лица совершало противоправные действия в их пользу.

Статьи Главы 38 КАП²⁰ прямо не предусматривают ответственности юридических лиц. Единственная статья 671²¹, которая, по своему содержанию, могла бы подпасть под пункт 2 – также не может быть применима, так как действия, описываемые в этой статье, должны быть совершены «в интересах лица, предоставляющего эти блага и услуги», а не в пользу юридического лица. Остальные коррупционные правонарушения, признанные таковыми в соответствии с Конвенцией ООН против коррупции вообще отсутствуют в данной главе КАП.

Более того, по целому ряду причин режим привлечения к ответственности юридических лиц не должен требовать определения, привлечения к суду или осуждения физического лица. Во-первых, не всегда есть возможность привлечь к ответственности физическое лицо, совершившее преступление, например, если этот человек скрылся или умер. Во-вторых, усложняющаяся и рассредоточенная природа принятия решений в корпорации затрудняет выявление конкретных лиц, принимавших участие в преступлении. Наконец, судебное разбирательство только в отношении юридического лица может стать приемлемой и справедливой альтернативой привлечения к ответственности представителя корпорации или рядового сотрудника, возможно, осуществивших подкуп под давлением со стороны корпорации.²²

Как результат, исходя из вышеуказанных нормативных ограничений, юридические лица не могут быть привлечены на сегодняшний день не только к уголовной, но и к административной ответственности за коррупционные правонарушения в Таджикистане.

Мониторинговая группа экспертов подчеркивает необходимость установить эффективную и действенную ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения с пропорциональными санкциями, которые будут соразмерными совершенному деянию. Ответственность должна наступать как за совершение определенными должностными лицами, так и за ненадлежащий контроль со стороны руководящих органов/лиц такого юридического лица, что сделало возможным совершение такого правонарушения.

Новые сведения: «Незаконное обогащение»

Аналогичным образом, одним из действенных средств в борьбе с коррупцией, Конвенция ООН против коррупции (статья 20) посчитала возможность принятия таких законодательных и других мер, какие могут потребоваться, с тем, чтобы признать в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно, «незаконное обогащение», т.е. значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать.

Эта мера призвана устранить сложности, с которыми сталкиваются правоохранительные органы в связи с необходимостью доказывания факта вымогательства или принятия взяток публичным должностным лицом в случаях, когда масштабы его обогащения настолько несоразмерны с его законными доходами, что дело о коррупции может быть заведено на основании принципа *prima facie*. Признание незаконного обогащения в качестве уголовно наказуемого деяния в ряде стран

²⁰ «Административные правонарушения, связанные с коррупцией»

²¹ «Предоставление материальных и нематериальных благ должностным лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций»

²² Для получения более детальной информацией по разъяснению данного стандарта, см. «Коррупция: Глоссарий международных стандартов в области уголовного права», ОЭСР 2007г (стр.: 73 – 83).

оказалось также действенным фактором сдерживания коррупции среди публичных должностных лиц.

Учитывая определенные трудности, которые могут возникнуть с криминализацией незаконного обогащения в связи с презумпцией невиновности предусмотренной статьей 20 Конституцией Таджикистана, все-таки могут быть приняты определенные нормы, которые позволили бы привлечение должностных лиц за незаконное обогащение.

Новые сведения: Коррупция в частном секторе

Согласно статье 21 Конвенции ООН против коррупции каждое государство должно рассматривать возможность принятия таких законодательных и других мер, какие могут потребоваться, с тем, чтобы признать в качестве уголовного наказуемого деяния, коррупцию в частном секторе.

В статье 279 УК Таджикистана инкриминируется коммерческий подкуп:

«1) Незаконная передача лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг, иного имущества, а равно незаконное оказание ему услуг имущественного характера за совершение действий (бездействия) в интересах дающего в связи с занимаемым этим лицом служебным положением.

3) Незаконное получение лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг, иного имущества, а равно незаконное пользование услугами имущественного характера за совершение действий (бездействия) в интересах дающего в связи с занимаемым этим лицом служебным положением.»

Исходя из того что положения статьи 21 (Подкуп в частном секторе) Конвенции ООН против коррупции зеркально отражают положения статьи 15 (Подкуп национальных публичных должностных лиц) Таджикистану следует применить рекомендации которые были даны к статьям 319, 320 УК непосредственно и к статье 279 УК.

В то же время, нужно отметить, что применение на практике статьи 279 УК, может быть, в некоторых случаях, затруднено так как, те же самые деяния, частично, охвачены и в диспозиции статьи 324 УК:

«1) Получение вознаграждения путем вымогательства, то есть требование материального вознаграждения или имущественной выгоды со стороны служащего, предприятия, не являющегося должностным лицом государственного органа независимо от формы собственности, за выполнение определенной работы или оказания услуг, входящих в круг служебных обязанностей этого работника, а равно умышленное становление гражданина в такие условия, когда он в целях предотвращения правонарушения и охраняемых законом интересов вынужден обеспечить его этим вознаграждением.»

В ходе визита, было объяснено, что данная норма, призвана, в принципе, инкриминировать случаи получения работником предприятия, учреждения или организации путем вымогательства незаконного вознаграждения за выполнение работы или оказание услуги в сфере торговли, общественного питания, транспортного, бытового, коммунального, медицинского или иного обслуживания населения, входящих в круг служебных обязанностей этого работника, то есть субъект преступления в данном случае не совпадает с субъектом преступления предусмотренного в части (3) статьи 279 УК.

Изучив данные нормы, эксперты, пришли к выводу, что коллизия данных норм является результатом неправильной формулировки субъекта преступления.

Так в статье 279 УК, в качестве субъекта, указано «лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации»²³.

В свою очередь в статье 324 УК, в качестве субъекта указан «служащий, предприятия, не являющийся должностным лицом государственного органа независимо от формы собственности».

Нужно отметить, что в Примечание к статье 295 дано следующее определение: «Служащими коммерческих и иных организаций в настоящей статье признаются лица, постоянно, временно, либо по специальному полномочию, выполняющие распорядительные или иные управленческие функции в коммерческих организациях независимо от формы собственности, а также в некоммерческих организациях, не являющихся государственными органами власти».

Как результат, из-за присутствия в статье 324 УК критерия «должностное лицо государственного органа» для обозначения лиц, которые не подпадают в понятие «служащего», выходит что должностное лицо не государственного органа (лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой организации) входит в понятие служащего статьи 324 УК и подлежит ответственности как за деяния предусмотренной этой статьей, так и согласно статьей 279 УК которое, по своей сути, инкриминирует те же самые деяния, провоцируя серьезные трудности практического применения и делимитации данных норм, а также представляет дополнительные коррупционные риски.

Новые сведения: Коррупция в частном секторе и понятие «вымогательства»

В части (3) статьи 11(1) УК предусмотрено, что «Запрещается придание разных значений одинаковым формулировкам в рамках настоящего Кодекса, если отсутствует специальная оговорка об этом в данном Кодексе».

Несмотря на данное правило, в рамках Главы 30 УК, дается разное определение «вымогательству». Так, в примечании к статье 320 УК указано: «Под вымогательством, (...), следует понимать требование (...) взятки под угрозой совершения таких действий по службе, которые могут причинить ущерб законным интересам взяткодателя, а также умышленное проставление гражданина в такие условия, при которых он вынужден дать взятку для предотвращения вредных последствий его право охраняемым интересам». В то же время, согласно статье 324 УК, наказуемо «Получение вознаграждения путем вымогательства, то есть требование материального вознаграждения или имущественной выгоды (...), за выполнение определенной работы или оказания услуг, входящих в круг служебных обязанностей этого работника, а равно умышленное проставление гражданина в такие условия, когда он в целях предотвращения правонарушения и охраняемых законом интересов вынужден обеспечить его этим вознаграждением».

Как результат, в одном случае, вымогательство имеет место, только если ставится под угрозу права и законные интересы взяткодателя (статья 320 УК), в другом случае, под

²³Примечание. Нужно подчеркнуть, что серьезным упущением является тот факт, что УК не разъясняет данное понятие.

вымогательством понимается любое требование не причитающихся выгод (статья 324 УК), тем самым создавая определенные трудности в практической применении данных норм.

Новая рекомендация 6

- Провести тщательный и сравнительный анализ Уголовного Кодекса, Закона «О борьбе с коррупцией», Кодекса об административных правонарушениях и других соответствующих актов законодательства Республики Таджикистан, и по результатам этого анализа гармонизировать уголовное и административное антикоррупционное законодательство страны.
- Ввести в уголовное законодательство квалификацию «просьбы», «испрашивания» или «требования» неправомерного преимущества и «принятия предложения/обещания» подобного преимущества в качестве самостоятельного состава преступления.
- Ввести в уголовное законодательство квалификацию умышленного «предложения» и «обещания» неправомерного преимущества публичному должностному лицу в качестве самостоятельного состава преступления.
- Пересмотреть существующие формулировки взятки с обязательным указанием, что она подразумевает «какое-либо неправомерное преимущество».
- Предусмотреть ответственность за пассивное взяточничество и взяточничество «в пользу третьих лиц» с согласия или с ведома должностного лица.
- Установить эффективную и действенную ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения с пропорциональными санкциями, которые будут соразмерными совершенному деянию. Ответственность должна наступать как за совершение определенными должностными лицами, так и за ненадлежащий контроль со стороны руководящих органов/лиц такого юридического лица, что сделало возможным совершение такого правонарушения.
- Рассмотреть возможность о принятии соответствующих законодательных норм в целях наказания незаконного обогащения.
- Предусмотреть в качестве преступления «торговлю влиянием».
- Привести статью 279 УК в соответствие с нормами, предусмотренными в статье 21 Конвенции ООН против коррупции.
- Разъяснить в рамках УК понятие «лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной организации».
- Разграничить элементы состава преступления, предусмотренные в статьях 279 и 324 УК, во избежание дублирования данных норм.
- Ввести единое понятие «вымогательства».

Определение должностного лица

Предыдущая 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

Понятие «должностного лица»

По результатам второго раунда мониторинга Таджикистану было рекомендовано ввести единое понятие «должностного лица», используемое в УК, КАП и в Законе «О борьбе с коррупцией». Со второго раунда мониторинга Таджикистаном не было внесено никаких изменений в вышеперечисленные законодательные акты с целью введения единого понятия «должностного лица» и доводы, приведенные в отчете второго раунда, остаются в силе и на данный момент.

Понятие «должностного лица» в уголовном законодательстве

Также как и при втором раунде мониторинга в различных статьях УК, содержатся разные определения понятия «должностное лицо». В частности, в примечании к Статье 314 УК определение «должностного лица», которое применяется ко всем статьям Уголовного кодекса, охватывает следующие три категории лиц:

- (1) лица, занимающие государственные должности (совершение преступлений этой категорией лиц является отягчающим обстоятельством);
- (2) государственные служащие органов местного самоуправления; а также
- (3) 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 УПК появляется еще один термин – «субъект преступления коррупционного характера» (отличный от «государственного должностного лица»).

Понятие «должностного лица» в законе «О борьбе с коррупцией»

В соответствии со статьей 1 Закона «О борьбе с коррупцией», под коррупцией понимается «*деяние (действие или бездействие), совершаемое лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций или приравненными к ним лицами...*»

Также, в статье 1 Закона «О борьбе с коррупцией» дано понятие субъекта правонарушения, связанного с коррупцией:

«- лица, уполномоченные на выполнение государственных функций:

1. *лица, постоянно, временно или по специальному полномочию занимающие государственные должности государственной власти;*
2. *лица, постоянно, временно или по специальному полномочию занимающие государственные должности государственной службы;*
3. *должностные лица государственных хозяйствующих субъектов и других хозяйствующих субъектов, доля государства, в имуществе которых составляет не менее половины.*

- лица, приравненные к уполномоченным на выполнение государственных функций:

1. *должностные лица органов самоуправления поселков и сел;*
2. *должностные лица организаций, независимо от их организационно-правовой формы;*
3. *лица, зарегистрированные в установленном нормативными правовыми актами Республики Таджикистан порядке в качестве кандидатов на занятие выборных государственных должностей и в члены выборных государственных органов;*

4. *должностные лица иностранных государств и международных организаций, имеющие отношения с государственными органами, должностными лицами, физическими и юридическими лицами Республики Таджикистан.*

- лица, противоправно предоставляющие материальные и нематериальные блага преимуществва и иные льготы лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, или приравненным к ним лицам.»

Понятие «лица осуществляющего функции представителя власти» включает в себя не только лиц «уполномоченных на выполнение государственных функций» и «лиц приравненные к уполномоченным на выполнение государственных функций», но также и другие категории лиц, таких как: судьи, прокуроры, следователи, военнослужащие, - вследствие выше указанной формулировки субъекта правонарушения, связанного с коррупцией, эти категории лиц не подпадают под действие Закона «О борьбе с коррупцией», что является серьезным упущением.

Понятие «должностного лица» в КАП

В соответствии с Главой 38 КАП к ответственности за административные правонарушения связанные с коррупцией привлекаются, в основном, должностные лица, то есть *«лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя государственной власти, то есть наделенное в порядке, установленном законодательством Республики Таджикистан, распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции в государственных органах и органах самоуправления поселков и сел, а также в Вооруженных Силах Республики Таджикистан, других воинских и специальных формированиях Республики Таджикистан».*

Вследствие существующих противоречий между понятиями должностного лица (КАП) и субъекта правонарушения, связанного с коррупцией (Закон «О борьбе с коррупцией»), несмотря на то, что последние признаются в качестве субъекта административной ответственности (статья 12 Закон «О борьбе с коррупцией»), определенный круг лиц из данной категории не подпадают под понятие должностного лица (КАП) и как результат не могут быть привлечены к административной ответственности за правонарушения связанные с коррупцией: «

- *должностные лица государственных хозяйствующих субъектов и других хозяйствующих субъектов, доля государства, в имуществе которых составляет не менее половины;*
- *должностные лица организаций, независимо от их организационно-правовой формы;*
- *лица, зарегистрированные в установленном нормативными правовыми актами Республики Таджикистан порядке в качестве кандидатов на занятие выборных государственных должностей и в члены выборных государственных органов;*
- *должностные лица иностранных государств и международных организаций, имеющие отношения с государственными органами, должностными лицами, физическими и юридическими лицами Республики Таджикистан.»*

Категории государственных должностных лиц

По результатам второго раунда мониторинга Таджикистану было рекомендовано принять такой подход к определению «должностного лица», который бы обеспечил ответственность всех категорий должностных лиц за совершение коррупционных правонарушений, в том числе и должностных лиц иностранных государств и международных организаций.

Должностные лица иностранных государств и международных организаций

Законом № 1028 от 12.11.2013, были внесены дополнения в УК, согласно которым должностное лицо иностранного государства и должностное лицо международной организации были признаны в качестве субъекта преступления предусмотренного статьями 319-321 УК.

В пункте 3 примечания к статье 319 УК предусматривается, что: *«Под понятием должностного лица иностранного государства в статьях 319-321 настоящего кодекса понимается любое лицо, занимающее (назначаемое или избираемое) какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органах, и другое лицо, выполняющее какую-либо государственную функцию для этих органов иностранного государства».*

В пункте 4 примечания к статье 319 УК предусматривается, что: *«Под должностным лицом международной организации понимается служащий международной организации или другое лицо, которое уполномочено действовать от имени этой организации».*

Криминализация 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 УК, 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 УК не упоминается.

Соответственно, и за того что лица, занимающими государственную должность, не упоминаются в статьях 318 (Незаконное участие в предпринимательской деятельности), 322 (Халатность) УК, они не могут быть привлечены к ответственности за совершение данных преступлений.

Выводы

До третьего раунда мониторинга Таджикистаном так и не было введено единого понятия «должностного лица», которое бы использовалось в УК, КАП и в Законе «О борьбе с коррупцией». Разные понятия используются в различных законодательных актах и имеются коллизии как внутри самих этих актов, так и между ними.

Далее, если объединить все понятия, используемые в УК, 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, что должностными лицами должны считаться «лица, выполняющих официальные обязанности во всех органах».

Кроме того, анализ статей УК, касающихся преступлений коррупционного характера, выявил, и противоречия и недоработки в части криминализации деяний, совершаемых различными категориями «должностных лиц».

Таким образом, группа мониторинга считает, что в процессе выполнения рекомендации 2.3. о введении единого понятия «должностного лица», Таджикистану нужно обеспечить, чтобы это определение охватывало все категории государственных должностных лиц в понимании, которое дается непосредственно в тексте Конвенции ООН против коррупции.

Так, слово «должность» следует понимать как охватывающее «должности на всех уровнях и во всех подразделениях органов управления – от национальных до местных. В тех государствах, в которых существуют субнациональные подразделения органов управления (например, провинциальные, муниципальные и местные), имеющих характер самоуправления, включая государства, в которых такие органы не считаются образующими часть структуры таких государств, слово "должность" может пониматься соответствующими государствами как охватывающее должности также на этих уровнях»²⁴.

Примечательно, что в соответствии с Конвенцией ООН против коррупции, для признания лица в качестве публичного должностного лица не имеет значение, если должность занимает «на постоянной или временной основе», «за плату или без оплаты труда», «независимо от уровня должности этого лица».

Также, в соответствии со статьей 2 Конвенции ООН против коррупции, в понятие «публичных должностных лиц» должны быть включены «любые другие лица, выполняющие какую-либо публичную функцию, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия, или предоставляющее какую-либо публичную услугу».

Понятие «публичного предприятия» не раскрыто непосредственно в Конвенции ООН против коррупции. Однако, в Комментарий к Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных операций (14), поясняется что «публичное предприятие» - это любое предприятие любой юридической формы, *на которое правительство или правительства могут прямо или косвенно осуществлять решающее влияние*. Считается, что так обстоит дело, *inter alia*, когда правительство или правительства владеют большей частью выпущенного по подписке акционерного капитала, контролируют большинство акций, дающих право голоса и выпущенных предприятием, или могут назначать большинство членов административного, управляющего или надзорного органа предприятия.

²⁴ Доклад Специального комитета по разработке конвенции против коррупции о работе его первой – седьмой сессий. A/58/422/Add.1

И наконец, заслуживает внимания рассуждения, высказанные в Комментарий к Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных операций (16): *«В особых обстоятельствах государственная власть может находиться в руках лиц, которые формально не являются должностными лицами государства (например, руководителей политических партий в однопартийных государствах). Такие лица, благодаря фактическому исполнению государственных функций могут рассматриваться в качестве должностных лиц иностранных государств, в соответствии с правовыми принципами некоторых стран».*

Группа экспертов мониторинга отмечает и успехи, сделанные Таджикистаном по выполнению некоторых из элементов данной рекомендации. Так, приветствуется принятие закона № 1028 от 12.11.2013, что позволило в своем большинстве выполнить соответствующий элемент Рекомендации 2.3. В то же время, принимая во внимание положения Конвенции ООН против коррупции, понятие должностного лица иностранного государства должно быть, дополнено примечанием, что в данную категорию входят и лица, выполняющие какую-либо публичную функцию, в том числе для «публичного предприятия».

И наконец, для выполнения Рекомендации 2.3. в полном объеме, Таджикистану следует определить весь спектр лиц, которые, исходя из рода своей деятельности, совершают коррупционные преступления, но не признаются УК в качестве субъекта данных преступлений ни в качестве должностного лица (публичный сектор), ни как лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации (частный сектор), избегая тем самым уголовного наказания.

В эту категорию лиц входят в первую очередь адвокаты. Согласно статье 1 Закона «Об адвокатуре», «адвокатура в Республике Таджикистан является независимым профессиональным объединением». Тем самым, не смотря на значительную роль адвоката в осуществление правосудия, он не является, в понятие УК ни должностным лицом, ни лицом, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации и, соответственно, не может быть привлечен к ответственности за коррупционные преступления.

Таджикистан выполнил рекомендацию 2.3. частично

Новая рекомендация 7

- ***Ввести единое понятие «должностного лица», обеспечив, чтобы это определение охватывало все категории лиц указанных в Конвенции ООН против коррупции, в том числе лиц, выполняющие какую-либо публичную функцию, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия, или предоставляющее какую-либо публичную услугу.***
- ***Выявить все категории лиц, которые, исходя из рода своей деятельности, совершают коррупционные преступления, но не признаются УК в качестве субъекта данных преступлений, ни в качестве должностного лица, ни как лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации и устранить дынные упущения.***
- ***Дополнить понятие «должностного лица иностранного государства» примечанием, что в данную категорию входят лица, выполняющие какую-либо публичную функцию, в том числе для публичного предприятия.***

Санкции, конфискация и неприкосновенность

Предыдущая 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.

Данная рекомендация нашла свое отражение в Стратегии по противодействию коррупции в РТ на 2013-2020 годы. А именно, параграф 2 пункта 38 гласит, что существующий порядок конфискации активов, приобретенных в результате коррупционных преступлений, не является целесообразным и достаточным, и по этому необходимо, внести изменения и дополнения в законодательство Таджикистана и обеспечить конфискацию всех средств и доходов, приобретённых в результате различных преступлений коррупционного характера, независимо от степени их тяжести, а также конфискацию имущества либо денежного эквивалента доходов, полученных в результате совершения коррупционных преступлений.

Стратегией также предусматривается разработка и представление в Правительство РТ проектов законов о внесении изменений и дополнений в Уголовный, и другие кодексы, с целью приведения их в соответствие с рекомендациями FATF. Ожидаемым результатом таких изменений должно стать обеспечение эффективности уголовного преследования коррупционных деяний, и обеспечение конфискации имущества и других активов, полученных в результате коррупции, а также конфискация имущества в качестве основного наказания и наложение штрафа как альтернативного наказания.

Кроме того, Таджикистаном была создана межведомственная рабочая группа с целью реализации Плана мероприятий по обеспечению исполнения рекомендаций ОЭСР для Таджикистана в рамках СПД²⁵. Этой межведомственной рабочей группе было поручено разработать и согласовать проекты соответствующих нормативных правовых актов, вытекающих из Плана мероприятий.

Со второго раунда мониторинга Таджикистаном был внесен ряд изменений и дополнений в законодательство, регулирующее порядок конфискации. А именно были приняты Законы РТ «О внесении изменений и дополнений в уголовный кодекс республики Таджикистан» № 965 от 13.07.2013 г. и № 1037 от 28.12.2013г. и Статья 57 УК была изложена в следующей редакции:

«Статья 57. Конфискация имущества

1) Конфискация имущества это принудительное безвозмездное изъятие и обращение в собственность государства на основании обвинительного приговора следующего имущества:

а) денег, ценностей и иного имущества, полученных в результате совершения преступлений, предусмотренных частью 2 статьи 104, частями 2 и 3 статьи 110, частями 2 и 3 статьи 130, статьей 130, частью 3 статьи 131, статьей 132, частью 2 статьи 150, статьей 153.1 (если

²⁵ Создана Распоряжением Президента РТ от 19.04.2013-го года.

преступление совершено из корыстной заинтересованности), статьями 156, 156.1, 167, частью 2 статьи 171 (если преступление совершено из корыстных побуждений), статьей 172 (если преступление совершено из корыстных побуждений), статьей 173 (если преступление совершено из корыстных побуждений), статьями 179, 179.1, 179.2, 179.3, 181, 183, 184, 184.2, 184.4, 185, 186, 187, 188, 193, 194, 195, 200, 201, 202, 202.1, 202.2, 204, 205, 206, 221, 230, 232, 238, 239, 240, 241, 244-250, 254, 257, 259, 259.1, 262, 273, 274, 275, 277, 278, частями 3 и 4 статьи 279, частью 3 статьи 280, статьями 281, 282, 284, 291-293, 305, 306, 307, 307.1, 307.2, 307.3, 308, 309, 310, 313, 314, 319, 320, 335.1, 335.2, 340, 340.1, 351, 352, 353, 356, 397, частью 3 статьи 401 и статьи 402 настоящего кодекса, а также являющихся предметом контрабанды, ответственность за которую установлена статьей 289 настоящего кодекса, и любых доходов от этого имущества, за исключением имущества и доходов от него, подлежащих возвращению законному владельцу;

б) денег, ценностей и иного имущества, в которые имущество, полученное в результате совершения хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями, указанными в пункте а) настоящей части, и доходы от этого имущества были частично или полностью превращены или преобразованы;

в) денег, ценностей и иного имущества, используемых или предназначенных для финансирования терроризма, организованной группы, незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации);

г) орудий и (или) средств совершения преступления, принадлежащих виновному.

2) Если имущество, полученное в результате совершения преступления и (или) доходы от этого имущества были приобщены к имуществу, приобретенному законным путем, конфискации подлежит та часть этого имущества, которая соответствует стоимости приобщенных имущества и доходов от него.

3) Имущество, указанное в частях 1 и 2 настоящей статьи, переданное виновным другому лицу (организации), подлежит конфискации, если лицо, принявшее имущество, знало или должно было знать, что оно получено в результате преступных действий.

4) Если конфискация определенного предмета, входящего в имущество, указанное в частях 1 - 3 настоящей статьи, на момент принятия судом решения о конфискации данного предмета невозможна вследствие его использования, продажи или по иной причине, суд выносит решение о конфискации денежной суммы, которая соответствует стоимости данного предмета.

5) При решении вопроса о конфискации имущества в соответствии с частями 1 - 4 настоящей статьи в первую очередь должен быть решен вопрос о возмещении вреда, причиненного законному владельцу.

б) При отсутствии у виновного иного имущества, на которое может быть обращено взыскание, кроме указанного в частях 1 и 2 настоящей статьи, из его стоимости возмещается вред, причиненный законному владельцу, а оставшаяся часть обращается в доход государства.

7) не подлежит конфискации имущество, необходимое осужденному или лицам, находящимся на его иждивении, согласно перечню, предусмотренному кодексом исполнения уголовных наказаний Республики Таджикистан».

Конфискация всех средств и доходов вне зависимости от степени тяжести коррупционных преступлений и стоимостная конфискация

В результате второго раунда мониторинга в связи с тем, что в Таджикистане конфискация имущества по-прежнему рассматривалась как дополнительное наказание за тяжкие и особо тяжкие преступления, совершенные из корыстных побуждений, и могла быть назначена судом только в случаях, предусмотренных соответствующими статьями УК; было рекомендовано 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, а также

конфискацию имущества или денежного эквивалента доходов, полученных в результате коррупционных преступлений.

Во время визита в страну Таджикские власти заявили, что согласно изменениям, внесенным в законодательство в 2013 году, конфискация имущества теперь может осуществляться за любое коррупционное преступление, не зависимо от категории преступления и направленности умысла. Также было отмечено, что в настоящий момент за все преступления, коррупционного характера суды могут не зависимо от степени тяжести последствия и категории, назначить конфискацию имущества.

Любые преступления коррупционного характера

С целью оценки выполнения первой части рекомендации, необходимо в первую очередь определить круг преступлений коррупционного характера. Группа мониторинга столкнулась с некоторыми трудностями в этой связи, так как четкого определения в Таджикском уголовном законодательстве не дается. И хотя, в Статье 161 УПК, определяющей подследственность по уголовным делам, в пункте 7 дан очень широкий перечень статей, которые можно было бы трактовать как «коррупционные преступления», так как их предварительное расследование поручается следователям специализированного органа по борьбе с коррупцией, в ней также делается оговорка «если эти деяния согласно Уголовному кодексу Республики Таджикистан имеют коррупционный характер», тем не менее, в УК такое, либо схожее понятие не содержится.

Поэтому группой экспертов мониторинга был очерчен более узкий круг преступлений, которые могли бы подпадать под эту категорию.

Во-первых, согласно «Форме 1-коррупция», утвержденной Постановлением Правительства РТ № 414 от 7 сентября 2006 года, к коррупционным преступления относятся преступления, подпадающие под следующие статьи УК: статья 314 (злоупотребление должностными полномочиями), 319 (получение взятки), 320 (дача взятки), 323 (служебный подлог), статья 324 (получение вознаграждения путем вымогательства), статья 245 (присвоение или растрата).

Во-вторых, если в основу брать перечень правонарушений, охваченных Конвенцией ООН против коррупции, к которой присоединился Таджикистан, то в эту категорию будут дополнительно подпадать и статьи 262 (легализация доходов полученных преступным путем), 279 (коммерческий подкуп), 325 (подкуп служащего), и 345 (воспрепятствование осуществлению правосудия).

В новой редакции статьи 57 были включены 7 из 10 вышеназванных статей.

Также необходимо подчеркнуть, что согласно дополнительно предоставленным текстам законодательства, было выяснено, что Законом Республики Таджикистан № 966 от 13 июня 2013 года из санкций статей Особенной части УК слова “с конфискацией имущества”, “с конфискацией имущества или без таковой”, “с конфискацией имущества либо без таковой” исключены. На данный момент суд может назначить наказание в виде конфискации имущества, по перечисленным статьям в статье 57 УК, не зависимо от степени их тяжести.

А также были внесены изменения в часть 6 статьи 48 (Основные и дополнительные наказания) УК и было исключено слово «и конфискация имущества». Таким образом, конфискация имущества была исключена из списка дополнительных видов наказания в УК.

Всех средств и доходов

Во втором раунде мониторинга предусматривалась только лишь конфискация имущества. Статья 57 с внесенными изменениями предусматривает конфискацию денег, ценностей и иного имущества, полученных в результате совершения перечисленных в ней преступлений, и любых доходов от этого имущества, за исключением подлежащих возвращению законному владельцу. В ней также предусматривается конфискация денег, ценностей и иного имущества, в которые имущество, полученное в результате совершения хотя бы одного из перечисленных преступлений, и доходы от этого имущества были частично или полностью превращены или преобразованы. И наконец, она предусматривает конфискацию орудий и (или) средств совершения преступления, принадлежащих виновному.

Вне зависимости от степени тяжести

Во втором раунде мониторинга конфискация имущества устанавливалась за тяжкие и особо тяжкие преступления, совершенные из корыстных побуждений. В новой редакции статьи 57 эта формулировка была полностью опущена.

Конфискация денежного эквивалента доходов

Понятие стоимостной конфискации отсутствовало в законодательстве Таджикистана во время второго раунда мониторинга, а изменения в статью 57 УК позволяют суду выносить решение о конфискации денежной суммы, которая соответствует стоимости предмета, конфискация которого невозможна вследствие его использования, продаже или по иной причине.

Конфискации имущества у третьих лиц

Так как объект конфискации зачастую бывает не у коррумпированного должностного лица и не у взяткодателя, а у третьих лиц (родственников, друзей, а также связанных с ними юридических лиц), по итогам второго раунда мониторинга Таджикистану было рекомендовано рассмотреть возможность введения конфискации доходов у третьих лиц, являющихся их недобросовестными владельцами.

Часть 3 статьи 57 УК предусматривает что, имущество, указанное в частях 1 и 2 настоящей статьи, переданное виновным другому лицу (организации), подлежит конфискации, если лицо, принявшее имущество, знало или должно было знать, что оно получено в результате преступных действий.

А также в ответах на вопросник Таджикистан сообщил, что в статье 175 УПК имеются конкретные положения о наложении ареста на имущества с целью обеспечения гражданского иска или возможной конфискации. При рассмотрении представленной редакции УПК подобных положений в статье 175 УПК (Обязательность рассмотрения ходатайств) обнаружено не было. Порядок наложения ареста на имущества предусматривается в статье 116 УПК, однако и там никаких специфических положений касающихся конфискации имущества у третьих лиц не было найдено.

Ни смотря на это, в рамках визита в страну группу экспертов мониторинга заверили, что конфискация имущества у третьих лиц в порядке гражданского иска часто применяется в судах и на практике никаких проблем не возникает. Но компетентные органы не смогли

предоставить примеров конкретных случаев таких гражданских исков, а обещанная статистика так и не была предоставлена экспертам мониторинга.

Кроме выше сказанного, Таджикиские коллеги сообщили, что в соответствии со Стратегией противодействию коррупции в РТ, в новой версии УК все упущения будут учтены, и положения о конфискации будут приведены в соответствие со статьей 31 Конвенции ООН против коррупции.

Механизм оценки эффективности временных мер

По итогам второго раунда мониторинга Таджикистану было рекомендовано предпринять шаги, направленные на оценку эффективности процессуальных мер принудительного характера, применяемых на стадии предварительного следствия, направленных на обеспечение конфискации.

В ответах на вопросник властями Таджикистана была детально описана процедура обеспечения временных мер, направленных на обеспечение конфискации. Также была предоставлена детальная информация о пересмотре «решений» уполномоченных органов по аресту имущества и об обжаловании их действий.

В рамках визита в страну представители правоохранительных органов Таджикистана поделились некоторыми практическими аспектами их опыта по обеспечению временных мер и заверили, что на практике почти не возникает трудностей. Органы, ведущие уголовный процесс, с согласия прокурора вносят в суд ходатайство о наложении ареста на имущество подозреваемого, обвиняемого или материально ответственных лиц исудьи в наикратчайшие сроки рассматривают подобные ходатайства и выносят решения о наложении ареста на имущество. И хотя судья вправе отказать в наложении ареста на имущества, на практике такого не случается.

Кроме этого обсуждалась роль Департамента финансового мониторинга при Национальном банке Таджикистана в данном контексте. Департамент уполномочен приостанавливать банковские операции на срок до 7 дней, если банковские операции вызывают подозрительный характер. Представители Департамента финансового мониторинга отметили, что 5 материалов о подозрительных банковских операциях было отправлено ими за последний год в Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией, но не в одном случае не было возбуждено уголовное дело. Представители Агентства в свою очередь объяснили это нехваткой доказательств по отмыванию денег для возбуждения уголовных дел.

Что же касается информации о конкретных шагах, предпринятых Таджикистаном по созданию, либо разработке механизма оценки эффективности временных мер, - ее предоставлено не было ни в вопроснике, ни в рамках визита в страну. Было сделано одно упоминание о том, что различные правоохранительные органы используют одну и ту же методологию оценки, и что данные по результатам подобного рода анализа за последние 3 года будут предоставлены во время визита группы мониторинга в страну, чего пока сделано не было.

Выводы

В целом группа экспертов мониторинга приветствует, внесение данной рекомендации в стратегические документы по борьбе с коррупцией и позитивно отмечает такой подход Таджикиских властей к ее выполнению, так как он свидетельствует о серьезном отношении к данному вопросу. Также позитивно было отмечено и создание соответствующей

межведомственной рабочей группы, и безусловным успехом являются существенные изменения, которые были введены в режим конфискации, с принятием новой редакции статьи 57 УК.

Так, в частности, конфискация больше не ограничивается применением только к тяжким и особо тяжким преступлениям и изъятием имущества, являющегося собственностью осужденного. Действующее законодательство позволяет конфисковать средства и доходы, полученные от коррупционных преступлений, а также орудия и средства совершения преступления. Конфискация преобразованных доходов и выгод от доходов также возможна в соответствии с действующим законодательством РТ.

Ни смотря на эти позитивные сдвиги, Таджикистану все еще предстоит предпринять ряд конкретных шагов по практической реализации некоторых элементов данной рекомендации и будет важно, чтобы наработки межведомственной группы не только учитывали все ее нюансы, но и нашли в дальнейшем свое отражение в законах и начали применяться на практике.

Например, проанализировав статью 57 УК с точки зрения предложенного определения «коррупционных преступлений», группа мониторинга пришла к выводу, что нынешний, значительно расширенный список преступлений, по которому может быть применена конфискация имущества в качестве наказания, в намного большей части охватывает так называемые «коррупционные» преступления. Однако остается не ясным, по каким причинам в этот список преступлений не были включены статья 323, статья 324 и статья 325. А также в этот список можно добавить статью 316 (Превышение должностных полномочий) и статью 321 (Провокация взятки) УК.

Введением части 3 статьи 57 УК Таджикистан выполнил часть рекомендации о конфискации доходов у третьих лиц. Однако в Таджикистане не считается уголовно наказуемым получение выгоды третьими сторонами или перевод имущества (или доходов) в непосредственно пользу третьих лиц.

Группа мониторинга призывает Таджикистан завершить реформы законодательного характера, рассмотрев вышеуказанные упущения, и привести уголовное законодательство страны о конфискации имущества в полное соответствие международным стандартам и требованиям данной рекомендации.

Что касается оценки статуса выполнения части рекомендации о введении устойчивого механизма оценки эффективности временных мер – к сожалению, группа мониторинга не имела в своем распоряжении необходимой информации и поэтому она считается не выполненной.

Таджикистан выполнил рекомендацию 2.4–2.5–2.6 в основном.

Данная рекомендация под новым номером 8 остается в силе.

Применение, толкование и процедура

По данному разделу предыдущей рекомендации не было.

Новые сведения: процесс и методы расследования

На сегодняшний день, как было установлено экспертами группы мониторинга во время визита в страну, уголовные дела по взяточничеству в Таджикистане возбуждаются исключительно при наличии соответствующего заявления взяткодателя или взяткополучателя.

Нужно подчеркнуть что, как правило, взяткодатель пишет заявление в правоохранительные органы, только при наличии вымогательства взятки, то есть когда ущемлены, и ставятся под угрозу его законные права и интересы. Обычно, такие случаи носят бытовой характер и преобладают в социальных сферах, таких как образование, здравоохранение, правоохранение и, как следствие, у общества создается впечатление, что борьба ведется только с малой коррупцией, тем самым подрывая доверие к специализированному органу по борьбе с коррупцией.

В то же время, как известно, вымогательство представляет собой только малую часть взяточничества, наибольшая часть таких преступлений совершается при наличии обоюдного интереса между сторонами (контрабанда, неуплата налогов, получение государственных заказов, и т.д.) и на более высоком уровне, то есть в форме коррупции «белых воротников».

Именно на таких делах и необходимо сфокусировать деятельность правоохранительных органов в целом, и особенно следователей Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией. Также нужно отойти от практики возбуждения уголовных дел только при наличии заявителя.

Правоохранительные органы должны вести более про-активную (агрессивную) работу по выявлению и расследованию коррупционных правонарушений. Особое внимание должно быть уделено секторам, которые особо подвержены коррупции, - таким, как государственные закупки, лицензирование, концессии и т.д. Для выявления преступлений следует использовать различные источники информации, включая СМИ, сведения от налоговых инспекторов, инспекторов Счетной палаты и частных аудиторов, а также сообщения о подозрительных операциях от ПФР. Все это, по мнению участников мониторинговой группы, значительно повысит эффективность предпринимаемых Таджикистаном правоприменительных усилий в целом, в том числе и эффективность борьбы с правонарушениями, охваченными в данной главе отчета.

Использование на практике оперативно-розыскных мероприятия, может также существенно облегчить задачу по сбору необходимых доказательств по коррупционным преступлениям. Общее мнение относительно специальных методов расследования таково, что, несмотря на высокую степень вторжения большинства из них в частную жизнь подозреваемого и необходимость использовать их крайне осторожно, они представляют собой крайне действенный инструмент выявления и расследования случаев коррупции, которая является латентным преступлением и редко предполагает наличие его свидетелей или доказательств.

Согласно статье 8 (5) Закона РТ об оперативно-розыскной деятельности, *«прослушивание телефонных и иных переговоров допускается только в отношении лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления, а также в отношении лиц, которые могут иметь информацию о данных преступлениях».*

В то же время, согласно статье 18УК РТ, такие преступления как Коммерческий подкуп (статья 279), Подкуп участников и организаторов профессиональных спортивных соревнований и зрелищных коммерческих конкурсов (статья 280), Злоупотребление полномочиями служащими коммерческих и других организаций (статья 295), Злоупотребление полномочиями аудиторами, третейскими судьями (статья 296), Злоупотребление должностными

полномочиями (статья 314, часть 1, 2), Превышение должностных полномочий (статья 316, часть 1), Получение взятки (статья 319, часть 1), Дача взятки (статья 320, часть 1), Получение вознаграждения путем вымогательства (статья 324), Подкуп служащего (статья 325), не являются тяжкими или особо тяжкими преступлениями.

Как результат, в соответствии с положениями статье 8 (5) Закона РТ об оперативно-розыскной деятельности по вышеуказанным преступлениям не разрешается прослушивание телефонных и иных переговоров, чем существенно усложняется работа правоохранительных органов.

Согласно Закону РТ «Об оперативно-розыскной деятельности», правоохранительные органы Таджикистана имеют в своем распоряжении такие специальные методы расследования как:

- *оперативное внедрение* - проникновение в преступную группу сотрудника органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, или лица, оказывающего ему содействие, для решения задач оперативно-розыскной деятельности на конфиденциальной основе;
- *оперативный эксперимент* - искусственное создание обстановки, максимально приближенной к реальности, с целью вызвать определенное событие либо воспроизведение события, или проведение определенных опытов в полностью управляемых условиях и под контролем органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, с вовлечением лица, в отношении которого имеются данные о противоправной деятельности, без уведомления его об участии в оперативном эксперименте, в целях подтверждения совершения данным лицом противоправных действий, а также предупреждения, выявления, пресечения и раскрытия преступления против собственности, порядка осуществления экономической деятельности, общественной безопасности и охраны здоровья населения, тяжких, особо тяжких преступлений или преступлений, могущих принести вред национальной безопасности.

Однако в ходе визита в страну, эксперты группы мониторинга удостоверились что, несмотря на их наличие в законодательстве, эти оперативно-розыскные мероприятия не используются Агентством по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией для выявления и противодействия коррупционных преступлений.

В тоже время в ходе визита в страну, экспертам группы мониторинга сообщили, что такие оперативные действия как оперативное внедрение и оперативный эксперимент с успехом применяются специализированными органами по борьбе с нарко-трафиком.

В этом смысле принципиально важно, чтобы специализированный орган по борьбе с коррупцией был оснащен всей необходимой специализированной техникой, а также что бы сотрудники имели необходимую подготовку. Поэтому, считаем целесообразным, перенятия имеющегося опыта в применение данных оперативных мероприятии специализированными органами по борьбе с нарко-трафиком, в пресечение коррупционных преступлений.

Новая рекомендация 9

- ***Оттолкнутся от практики возбуждения уголовных дел по взяточничеству исключительно при наличии заявителя. Для облегчения раскрытия и расследования сложных коррупционных правонарушений:***
 - (i) ***увеличить упредительный потенциал следователей Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией,***

- представителей других правоохранительных органов и органов прокуратуры, в частности путем, более широкого использования аналитических методов;*
- (ii) помимо оперативной информации, собранной правоохранительными органами, более активно использовать другие методы следственной работы, включая более тщательное изучение, в качестве оснований для начала расследований, сообщений в СМИ, информации, полученной из других юрисдикций, сведений от налоговых инспекторов, аудиторов и ПФР, а также жалоб, полученных через правительственные веб-сайты и горячие линии, докладов из посольств и информации, поступившей по иным каналам подачи жалоб.*
- *Предусмотреть возможность прослушивания телефонных и иных переговоров относительно ко всем коррупционным преступлениям.*
 - *Использовать в выявлении и расследовании коррупционных преступлений такие оперативно-розыскные мероприятия, как оперативное внедрение и оперативный эксперимент.*

Специализированные правоохранительные органы по борьбе с коррупцией

Предыдущая 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.

Таджикистаном была предоставлена информация о ряде тренингов и учебных занятий, организованных прокуратурой и Агентством по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией с целью обучения своих кадров вопросам противодействия коррупции. Эти тренинги проводились на базе Центра повышения квалификации сотрудников прокуратуры, который функционирует в структуре Генеральной прокуратуры РТ.

Так, согласно принятым планам на период с 2011 по 2013 годы, этот Центр во взаимодействии с соответствующими Управлениями и отделами Генеральной прокуратуры провел ряд занятий по теме противодействия коррупции. Среди них – в 2011 году в Центре было проведено занятие на тему «Меры профилактики коррупции в государственных органах», в котором приняли участие сотрудники органов прокуратуры, Министерства внутренних дел, Государственного Комитета национальной безопасности, Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией, Агентства по надзору за незаконным оборотом наркотиков; в целом тренинг прошло 55 сотрудников. В 2012 году в Центре, с привлечением сотрудников вышеуказанных органов, было проведено занятие на тему «Выявление, регистрация и расследование преступлений коррупционного характера», в котором приняли участие 45 сотрудников. Кроме того, в первом полугодия 2013 года в Центре было проведено занятие на тему «Порядок ведения единого учёта и регистрации преступлений, в том числе коррупционных и лиц их совершивших».

Данные занятия проводились сотрудниками указанного Центра с привлечением сотрудников центрального аппарата Генеральной прокуратуры и их результаты были высоко оценены различными органами; было высказано мнение, что в результате этих тренингов и участия в занятиях по противодействию коррупции, повысился уровень квалификации сотрудников правоохранительных органов.

Кроме этого, компетентные представители прокуратуры и Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией во время визита в страну, проинформировали, что каждые 3 месяца в прокуратуре РТ проводятся курсы повышения квалификации и следователи Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией тоже участвуют в этих курсах.

Также было отмечено, что каждую пятницу по утвержденному тематическому плану в Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией проводятся учебные занятия, в которых участвуют все сотрудники органа. Помимо этого, сотрудники Управления кадров Агентства регулярно проводят работу с личным составом (персоналом), прежде всего с молодыми специалистами, с разъяснением требований дисциплинарных уставов, кодекса этики сотрудников Агентства, инструктажа назначенных на должности сотрудников. И, наконец, положительно следует расценивать обучение сотрудников Агентства за рубежом с целью повышения квалификации и посещение ими различных международных тренингов.

Во время визита в страну выяснилось, что совместных тренингов работников прокуратуры, Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией по вопросам противодействия коррупции с судьями практически не проводилось.

В 2013 году был утвержден совместный план мероприятий по повышению квалификации сотрудников правоохранительных органов, органов прокуратуры и судов в учреждениях повышения квалификации Генеральной прокуратуры, МВД, Совета юстиции и Управления государственной службы в исполнение подпунктов 4.1 и 9.1 пунктов 4 и 9 Плана мероприятий Национального Совета по обеспечению исполнения рекомендации Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) для Таджикистана в рамках Стамбульского плана действий Сети борьбы с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии, утвержденный Решением национального Совета по противодействию по борьбе с коррупцией в Республике Таджикистан от 26.12.12, №2 от 01.10.13..

Выводы

Группа мониторинга позитивно оценивает тот факт, что в период с окончания второго раунда мониторинга в Таджикистане постоянно проводились тренинги и учебные занятия по противодействию коррупции, в которых участвовали государственные служащие и работники правоохранительных органов, а также представители прокуратуры и Агентства по финансовому контролю и борьбе с коррупцией.

Касательно совместных и отдельных тренингов для сотрудников всех правоохранительных органов, мониторинговая команда хотела бы отметить, что все проведенные мероприятия, связанные с повышением квалификации сотрудников правоохранительных органов и представителей органов прокуратуры, похоже, произвели позитивный эффект.

Соответственно, команда мониторинга убеждена, что такие инициативы нужно продолжать в будущем. Принятие совместного плана мероприятий по повышению квалификации сотрудников правоохранительных органов, органов прокуратуры и судов является, безусловно, позитивным шагом в направлении выполнения данной рекомендации. Группа мониторинга, к сожалению, не имела возможности детально ознакомиться с текстом плана. Хотелось бы подчеркнуть, что тренинги станут еще более эффективными, при формализации в такую форму, как, например, официальный учебный план, или официальный курс по повышению

квалификации по вопросам противодействия коррупции, который включал бы сфокусированные занятия для различных органов и специализированных сотрудников, а также общие совместные занятия. Представляется, что теперь необходимо обеспечить четкое включение тематик противодействия коррупции в курсы обучения в рамках этого плана мероприятий и реализации недавно принятого плана.

Также рекомендуется повысить масштабы тренингов, и организовывать такие же тренинги не только в столице, но и в регионах. И наконец, складывается впечатление о том, что судейский корпус выпал из этих инициатив, что необходимо исправить в срочном порядке.

Таджикистан выполнил рекомендацию 2.8. в основном.

Новые сведения: набор кадров

Агентство по финансовому контролю и борьбе с коррупцией, которое было только недавно создано в Таджикистане во время проведения второго раунда мониторинга, обладает очень широкими полномочиями и занимается решением следственных, административных и аналитических вопросов, а также задач в области финансового мониторинга, и выполняет другие превентивные функции.

Следует отметить достаточно высокую активность в сфере расследования коррупционных преступлений Агентства по финансовому контролю и борьбе с коррупцией. Так, для примера, по данным сайта Агентства, в течение 2012 года его подразделениями было выявлено 1320 коррупционных преступлений, экономических преступлений коррупционного характера и преступлений, связанных с налогами; 380 из них являются особо тяжкими и тяжкими преступлениями.

Однако, как отмечалось в разделе «Процесс и методы расследования» данного доклада, для повышения собственного статуса в глазах населения, Агентству необходимо сделать фокус на коррупционные дела высокой сложности, высоко резонансные дела с привлечением к ответственности должностных лиц наивысших категорий, а также на дела по институциональной/системной коррупции. Точно такой же подход необходимо применить и в органах прокуратуры. Помимо факторов, которые были расписаны в разделе «Процесс и методы расследования» на потенциальную способность добиться успехов в таких делах влияет и кадровый потенциал органа.

В соответствии со статьёй 18 Закона РТ «О государственной службе», части 4 статьи 26 Закона РТ «Об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан» и пункта 15 Положения о прохождении службы в правоохранительных подразделениях Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией РТ, утвержденного Указом Президент РТ от 13 мая 2008 года, №457, занятие вакантных должностей на правоохранительную и гражданскую службу в органах Агентства по финансовому контролю и борьбе с коррупцией осуществляется на основании конкурса, со стороны двух комиссий (для гражданской службы и для правоохранительной службы).

Комиссии действуют в следующем составе: председателя – Заместителя Директора Агентства (куратора правоохранительных органов Агентства), Советника – Помощника Президента РТ по кадровой политике и юридическим вопросам, представителя Агентства государственной службы, а также начальника Главного управления по борьбе с коррупцией и экономическими преступлениями коррупционного характера, и начальников управлений кадров, внутренней безопасности, специального оперативного, организационно-инспекторского; другая комиссия

в составе председателя – Первого заместителя Директора Агентства (куратора органов по государственному финансовому контролю), Советника – Помощника Президента РТ по кадровой политике и юридическим вопросам, представителя Агентства государственной службы, а также начальника Главного управления по государственному финансовому контролю и начальники 4-х управлений главного управления.

Кандидат для работы в Агентстве должен иметь юридическое или экономическое образование. О предстоящем конкурсе на вакантные должности Агентство публикует объявления о имеющихся вакансиях в газете «Джумхурият (республиканец)», по мере того, как такие вакансии образуются в результате освобождения по должности на условиях и в порядке, предусмотренном законодательством.

О проведении конкурса на вакантные места в органах прокуратуры даётся объявления в двух республиканских газетах «Садои мардум» и «Джумхурият». Кроме того для участия в конкурсе технического персонала прокуратуры (старшие специалисты, специалисты и т.д.), имеющие высшее юридическое образование в нижестоящие прокуратуры направляются письма. При входе в Генеральную прокуратуру вывешивается объявление. Приём происходит в три этапа. Изучение документов, проверка знаний в письменном виде и последний этап проверка знаний комиссией. После этого комиссия принимает решение.

Группе экспертов мониторинга была также передана информация о том, что Генеральной прокуратурой РТ в настоящее время разработано Положение «О порядке проведения конкурса на замещение вакантных должностей в органах прокуратуры», которое находится на стадии обсуждения и принятия со стороны Научно – методического совета Генеральной прокуратуры.

Также стало известно, что набор в органы прокуратуры производится на основании заявления соискателя, а также по направлению руководителя высшего вуза выпускников отличников, а решение о принятии на работу в органы прокуратуры принимается Генеральным прокурором Таджикистана. Но как избираются выпускники высших вузов для направления, и по каким критериям рассматривают заявления кандидата не известно.

Кроме того, не было предоставлено информации о порядке обжалования решений комиссии. Эти факторы превращают механизм принятия на службу в недостаточно прозрачную процедуру, что не соответствует современным стандартам кадровой политики.

В то время как, группа экспертов мониторинга позитивно отмечает наличие активности, и надеется, что подобная динамика будет расти вместе с уровнем дел, расследуемых Агентством по финансовому контролю и борьбе с коррупцией, и приветствует предпринимаемые меры по более четкому регулированию отбора кадров Агенства и органов прокуратуры, а также, позитивно оценивает такие шаги, как разработка проекта положения «О порядке проведения конкурса на замещение вакантных должностей в органах прокуратуры»; тем не менее, во время мониторинга были выявлены некоторые недостатки, и экспертная группа пришла к выводу, что механизм принятия на службу в указанных ведомствах является не достаточно прозрачным и отчасти дискреционным.

Новая рекомендация 10

- ***Продолжить принятие мер, направленных на проведение совместных и отдельных тренингов для сотрудников всех правоохранительных органов, включая Прокуратуру, а также суды.***

- *Выработать механизм обучения, обеспечивающий проведение подобных мероприятий регулярно и на основе формализованного учебного плана оперативно отражающего все изменения законодательства.*
- *Разработать механизм оценки специального обучения.*
- *Обеспечить применение эффективного и прозрачного многоуровневого механизма конкурсного отбора кадров в Агентство по финансовому контролю и борьбе с коррупцией, а также в органы прокуратуры на основе прозрачных процедур.*
- *Обеспечить объективную оценку знаний и умений кандидатов со стороны независимой комиссии, участвующей как минимум на стадии предварительного отбора, а также установить порядок опротестования результатов отбора со стороны кандидатов.*

3. Предупреждение коррупции

Институции по предупреждению коррупции

Предыдущая 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.

Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе против коррупции Республики Таджикистан (далее – Агентство) создано в 2007 г. Согласно Закону об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе против коррупции, в функции Агентства входит и деятельность по предотвращению коррупции. Но данные функции Агентства, по сравнению с остальными функциями – функциями финансового контроля и выявления и досудебного расследования преступлений коррупционного характера и преступлений, связанных с налогами – развивались наиболее медленно и до сих пор составляют самую малую часть в ресурсах Агентства.

Отдел профилактики коррупции в структуре Агентства указом Президента Республики был создан 29 апреля 2008 г. 16 января 2010 г. данный отдел указом Президента Республики реорганизован в Управление профилактики коррупции. По информации, предоставленной Таджикистаном, 2011 г. в Управлении профилактики коррупции работало 11 сотрудников; в региональных отделениях Агентства были созданы подразделения по предупреждению коррупции, в которых работали 24 сотрудника. По данным, предоставленным Таджикистаном в рамках третьего раунда мониторинга Стамбульского плана антикоррупционных действий, в 2014 г. в управлении профилактики коррупции работало 14 сотрудников, т. е. число сотрудников по профилактике коррупции увеличилось на 3 сотрудника. В структуру Управления профилактики коррупции входят два отдела – отдел по анализу рисков коррупции и отдел по общественно-международным связям. В отделах и отделениях по предупреждению коррупции региональных офисов Агентства работают 14 сотрудников: по городу Душанбе – 4 сотрудника, в ГБАО – 1, Согдийской и Хатлонской областях – по 4, Раштском регионе – 1, т. е. численность сотрудников по профилактике коррупции Агентства на регионах за последние 3 года уменьшилась на 7 штатных единиц.

Учитывая, что, как указывает Таджикистан, предельная штатная численность Агентства в настоящее время составляет 479²⁶ единиц (без обслуживающего персонала), часть сотрудников по предотвращению коррупции в Агентстве составляет только шесть процентов. Учитывая то, что предотвращение коррупции, уголовное преследование, антикоррупционное обучение и просвещение являются всеобщими признанными основными направлениями борьбы против коррупции, которым необходимо уделять максимально равномерное внимание и ресурсы, предотвращению коррупции в деятельности Агентства все еще уделяется недостаточно внимания и ресурсов.

Таджикистан сообщает о намерении усилить функции по предотвращению коррупции Агентства, в структуре Управления профилактики коррупции создавая еще один отдел антикоррупционной экспертизы нормативно правовых актов и проектов нормативно правовых

²⁶ Согласно Указу Президента Республики Таджикистан № 115 от 8 января 2014 года, 50 единиц штатных единиц передано Счётной палате Республики Таджикистан.

актов и меняя статус Управления профилактики коррупции на главное управления, но пока данные намерения находятся на этапе разработки соответствующих проектов нормативно правовых актов.

На данный момент основными направлениями деятельности Управления профилактики коррупции Агентства, на сколько можно судить из информации, предоставленной Таджикистаном, являются мероприятия антикоррупционного просвещения и информирования, разработка и направление представлений об устранении причин и условий, способствовавших установленному и раскрытому факту коррупции, в связи статьей 16(1) УПК РТ, проведение проверок в сферах, наиболее подверженных рискам коррупции, антикоррупционная экспертиза нормативно правовых актов и их проектов (более подробно о данной функции смотрите рекомендацию 3.3.), международное сотрудничество.

Для наиболее рационального использования ресурсов и обеспечения действенности и эффективности деятельности по предотвращению коррупции Агентства, необходимо продолжить специализацию сотрудников. При развитии функций по предотвращению коррупции Агентства, особенно расширяя эти функции, необходимо учитывать, что для выполнения каждой дополнительной функции обязательно нужно обеспечить соответствующие ресурсы. Также необходимо применять элементы стратегического планирования, такие как определение приоритетных направлений деятельности, учитывая аналитические и другие данные, результаты исследований коррупции, мониторинг и оценку влияния отдельных мер по предотвращению коррупции и т. д. Т. е. необходимо стремиться к повышению не только количественных, но и качественных показателей деятельности структурных подразделений по предотвращению коррупции Агентства, наиболее рационально используя имеющиеся ресурсы.

Например, в деятельности Агентства в сфере анти-коррупционного просвещения и информирования, как и на национальном уровне, целесообразно внедрить элементы стратегического планирования, т. е. меры антикоррупционного просвещения и информирования проводить планировано (по плану или программе, разработанной на год или любой другой рациональный период времени), учитывая данные проведенных исследований коррупции в стране и другую статистическую, аналитическую и экспертную информацию, распределяя меры антикоррупционного просвещения и информирования на предназначенные для населения и государственных должностных лиц, на универсальные и специальные, т. е., предназначенные для конкретных групп слушателей (наиболее уязвимых по отношению коррупции лиц или лиц, которые сталкиваются с наиболее большим риском коррупции); при подготовке конкретных мероприятий антикоррупционного просвещения и информирования учитывать такие факторы как цель мероприятия, целевая аудитория, суть информации, путь и средства доставки информации, время, как часто, сколько, т. д., обратная связь и т. д.; при возможности задействовать другие заинтересованные лица, имеющие контакт и необходимые знания о респондентах, которым данные меры предназначены; проводить оценку эффективности мероприятий антикоррупционного просвещения и информирования (более подробно об антикоррупционном просвещении и информировании смотрите рекомендацию 1.5.).

У группы мониторинга создалось впечатление, что координирование работы специалистов (структурных подразделений) предотвращения коррупции региональных офисов Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе коррупции недостаточно. Т. е. Управление по профилактике коррупции Агентства ежеквартально получает отчеты региональных подразделений (специалистов), занимающихся предотвращением коррупции, но не координирует их работу, определяя приоритетные направления деятельности, предоставляя

экспертную и методологическую помощь и т. д. Таджикистан указывает, что «назрела необходимость унификации их [местных подразделений по предотвращению коррупции Агентства] положений, что и будет делаться в ходе внесения изменений и дополнений в закон и положения об Агентстве и управлении», т. е. на данный момент направления деятельности по предотвращению коррупции на региональном уровне определяется региональными офисами Агентства и является разными в отдельных регионах страны. Не смотря на то, что в каждом регионе могут быть специфические проблемы и цели, связанные с предотвращением коррупции, необходимо обеспечить координацию работы сотрудников по предотвращению коррупции Агентства и постоянную коммуникацию с целью сбора и обобщения информации о проблемах, связанных с коррупцией, на уровне всех регионов страны, обмена опытом среди специалистов по предотвращению коррупции Агентства, решения возникающих рабочих проблем и т. д.

Позитивным развитием антикоррупционной системы Таджикистана является назначение во всех органах государственной власти структурных подразделений, ответственных за предотвращение коррупции, т. е. поручение данных функций подразделениям внутреннего аудита. Сейчас необходимо обеспечить соответствующее обучение специалистов данных подразделений, чтобы они могли успешно выполнять им порученные функции по предотвращению коррупции в сфере деятельности органов, в структуре которых они работают, и при необходимости разработать другие инструменты для развития функций предотвращения коррупции на ведомственном уровне, например, рекомендации, пособия по выполнению отдельных функций предотвращения коррупции, специальные нормативно правовые акты и т. д. Агентство должно стать координатором деятельности данных ведомственных подразделений, выполняющих функции предотвращения коррупции, и предоставлять специалистам экспертную и методологическую помощь, по возможности регулярно организовывать мероприятия для обучения специалистов, ответственных за предотвращение коррупции на ведомственном уровне, чтобы в последствии данные специалисты могли обучать специалистов своих ведомств (обучение учителей), содействовать обмену опытом среди данных специалистов и т. д.

Также необходимо отметить, что хотя Таджикистан акцентирует важность сотрудничества с гражданским обществом в сфере борьбы против коррупции и отмечает прилагаемые усилия, представители гражданского общества на встрече с группой мониторинга во время визита в страну отметили, что Агентство публично не представляет отчет о своей деятельности, т. е. обществу не хватает детальной информации о конкретных результатах деятельности Агентства. Поэтому необходимо обеспечить больше прозрачности в деятельности Агентства и более детальную отчетность Агентства, ее доступность для как можно более большой части населения в доступной и понятной разным представителям населения страны форме и с возможностью обратной связи в форме вопросов и комментариев. Это бы положительно повлияло бы на уровень доверия к Агентству со стороны жителей, что жизненно важно для обеспечения эффективности выполнения функций Агентства.

Выводы

Функции по предотвращению коррупции Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе против коррупции за последние годы постепенно развивались, но, по сравнению с остальными функциями Агентства, до сих пор составляют самую малую часть в ресурсах Агентства. Информация об объеме результатов деятельности сотрудников Агентства, занимающихся предотвращением коррупции, выглядит очень впечатляющий. Но отсутствие стратегического планирования и недостаточная целенаправленность деятельности, а также выполнение функций, не совместимых с предотвращением коррупции, таких как участие при

определении и выявлении правонарушений и преступлений коррупционного характера и проведении оперативно-розыскной деятельности, не позволяют максимально эффективно использовать имеющиеся ресурсы Агентства на предотвращение коррупции.

Позитивным развитием антикоррупционной системы Таджикистана является назначение во всех органах государственной власти структурных подразделений, ответственных за предотвращение коррупции, т. е. поручение данных функций подразделениям внутреннего аудита. Для обеспечения действенного функционирования данной части антикоррупционной системы необходимо обеспечить соответствующее первоначальное обучение специалистов и координирование их деятельности, предоставляя экспертную и методологическую помощь. Данную функцию целесообразно выполнять Агентству по государственному финансовому контролю и борьбе против коррупции.

Таджикистан частично выполнил рекомендацию 3.1.

Новая рекомендация 11

- *Продолжить развивать и укреплять функции по предотвращению коррупции Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией, обеспечивая более весомую часть ресурсов, выделяемую для этого направления деятельности Агентства.*
- *Продолжить специализацию сотрудников по предотвращению коррупции Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией.*
- *Обеспечить действенное координирование деятельности сотрудников (структурных подразделений) предотвращения коррупции региональных офисов Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией.*
- *Обеспечить действенное координирование деятельности специалистов (структурных подразделений) предотвращения коррупции других органов государственной власти.*

Добропорядочность на государственной службе

Предыдущая 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 обучения 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.

Предупреждение конфликта интересов

Понятия «конфликта интересов», «государственного интереса» и «личного интереса» включены в Закон Республики Таджикистан «О государственной службе» 11 марта 2010 года. В дальнейшем в Закон «О государственной службе» какие-либо поправки, касающиеся данных понятий не вносились. Поэтому замечания второго раунда мониторинга о том, что данные понятия в законодательстве Таджикистана являются слишком узкими и не соответствуют международным стандартам предотвращения конфликта интересов остаются в силе.

В информации, предоставленной Таджикистаном, отмечается, что разработан проект Закона «О предупреждении конфликта интересов в государственных органах Республики Таджикистан и его структурах».

Но вместе с тем необходимо заметить, что пунктом 61 Плана мероприятий Стратегии по противодействию коррупции в Республике Таджикистан за 2013–2020 годы, на 2018–2020 годы в пилотном порядке при отсутствии конфликта интересов государственным служащим разрешается заниматься мелкой предпринимательской и индивидуальной трудовой деятельностью. Цель данной меры – улучшение трудовых показателей государственных служащих и улучшение их социальных условий.

Полностью понятна цель улучшить социальные условия государственных служащих, так как слишком низкая зарплата на встречах с группой мониторинга отмечалась и представителями

негосударственного сектора как одна из основных причин (другой причиной был назван nepoтизм) очень низкого уровня профессионализма государственных служащих. Но данная проблема должна решаться пересмотром и повышением заработной платы на госслужбе параллельно обеспечивая соответствующие требования к знаниям и квалификации, а также контроль качества выполнения обязанностей госслужащими. А не создавая условия для возникновения риска конфликта интересов, что именно и произойдет при реализации выше упомянутой меры. К тому же странно звучит цель «улучшение трудовых показателей государственных служащих» в контексте разрешения государственным служащим заниматься дополнительной с их прямыми функциями несвязанной деятельностью, которая будет отвлекать от их работы на государственной службе. Учитывая это, намеренность регулировать предотвращение и контроль конфликтов интересов, декларируемая Таджикистаном, кажется весьма сомнительной.

Также необходимо отметить, что хотя Таджикистан сообщается о разработке 7 нормативных правовых актов, какие либо изменения или дополнения для введения декларирования личных интересов всеми должностными лицами, в том числе политическими государственным служащими, а также конкретных процедур для не допущения личных интересов в процессе принятия решений, и для определения процедур решения (потенциальных) случаев конфликта интересов или обвинений в совершении конфликта интересов, в законодательство Таджикистана внесены не были.

Декларирование активов

В Таджикистане существуют два вида деклараций государственных служащих – (1) декларация о доходах, которую, согласно Закону «О борьбе с коррупцией», лица, претендующие на государственные должности, при назначении (избрании) на должность, и лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, ежегодно представляют в налоговые органы по месту жительства; и (2) декларации об имуществе, которые государственный орган, уполномочены к назначению (избранию) и освобождению от государственной должности, *имеет право* (т. е. не обязанность, а только право) при назначении лица на должность, а с лиц, занимающих государственные должности, *один раз в год* (т. е. только один раз в год, а не в любой момент по возникновению подозрений о возможном конфликте интересов) истребовать от государственного служащего. В то же время в статье 31 Закона «О государственной службе» установлено, что «/.../ государственные служащие *обязаны* ежегодно представлять /.../ в государственный орган по месту работы декларацию об имущественном положении». Но данные ни одной из данных деклараций не разглашаются и ни каких мер для внедрения публикации содержания деклараций не было предпринято.

По законодательству Таджикистана в задачи кадровой службы входит и «организация и контроль предоставления информации о доходах и имущественном положении государственного служащего», а также «проведение проверки сведений, представленных гражданами при назначении на государственную должность государственной службы». Но сведения о доходах и имущественном положении проверяются не в обязательном порядке, а только при возникновении сомнений о достоверности предоставленной информации, обращении лиц или на основе сведений в СМИ. Но при отсутствии декларации личных интересов, соответствующего законодательства и уполномоченного органа, невозможно говорить о существовании системы предотвращения и контроле конфликтов интересов.

В информации, представленной Таджикистаном, отмечается, что в 2010 году был подготовлен проект о внесении изменений в Инструкции о порядке заполнения Декларации по

подходному налогу и Декларации об имущественном положении государственного служащего, но при согласовании он не был одобрен. Таджикистан указывает, что на данный момент рассматривается проект Закона, предусматривающего внесение поправок в Закон Республики Таджикистан «О государственной службе» в части специальной проверки по предоставлению деклараций по доходному налогу и о своем имущественном положении и членов семьи государственного служащего. Вместе с тем, это является лишь проектом закона.

Что касается расширения требования по заполнению деклараций доходов и имущества на супругов и детей должностных лиц, каких-либо соответствующих изменений законодательства не было. Каких либо шагов с целью ввести декларирование личных интересов и усовершенствовать имеющиеся формы деклараций с учетом перехода в электронный формат процесса декларирования в Таджикистане за анализируемый период с декабря 2011 года также предпринято не было.

Кодекс этики государственного служащего

Кодекс этики государственного служащего Республики Таджикистан был принят Указом Президента Республики 14 июня 2004 г.; новая редакция кодекса утверждена Указом Президента Республики 15 сентября 2010 г. Больше изменений или дополнений в кодекс не вносилось. Поэтому приходится констатировать, что каких-либо действий для разъяснения принципов государственной службы, детального определения ожидаемых стандартов поведения не было предпринято.

Таджикистан сообщает о разработке проекта Указа Президента Республики для внесения изменений и дополнений в Кодекс государственного служащего Республики Таджикистан с целью усовершенствования реализации кодекса.

Одним из инструментов контроля соблюдения норм этики государственными служащими являются комиссии по этике, которые должны быть созданы в каждом государственном органе. Решение комиссии является основанием для привлечения государственного служащего к дисциплинарной ответственности. В то же время руководитель государственного органа имеет право обоснованно отклонить решение комиссии по этике или назначить проведение повторной проверки. Право руководителя единолично принимать решение в данном случае ставит под сомнение роль комиссии по этике как субъекта, контролирующего соблюдение требований кодекса этики государственными служащими, и смысл существования таких комиссий.

Указом Президента Республики № 932, утвержденного 15 сентября 2010 г., «О Кодексе этики государственного служащего Республики Таджикистан», контроль исполнения данного указа возложен на Управление государственной службы, которое в 2014 году было реорганизовано в Агентство государственной службы.

Но орган, который координировал и контролировал бы деятельность комиссий по этике, в Таджикистане отсутствует. Это подтверждает и тот факт, что представители Таджикистана во время встреч с группой мониторинга не смогли представить каких-либо данных о работе этих комиссий, о предоставлении экспертной и методологической помощи данным комиссиям, специальном обучении для членов этих комиссий или других мероприятий для обмена опытом и т. д. Таким образом, при отсутствии надлежащего контроля и координации, деятельность комиссий по этике может иметь формальный характер. В этом случае было бы целесообразным координацию работы указанных комиссий возложить на Агентство по делам государственной службы.

Специальные кодексы этики для сфер, подверженных высокому риску коррупции

Таджикистан указывает, что приказом министра внутренних дел 19 июля 2011 года утвержден профессиональный кодекс сотрудников и военнослужащих органов внутренних дел. Распоряжением председателя налогового комитета при Правительстве № 160 31 мая 2011 года утверждены Правила поведения работников налоговых органов. Приказом начальника Таможенной службы утвержден Кодекс профессиональной этики сотрудника таможенной службы. Приказом Генерального прокурора 18 апреля 2011 года утвержден Кодекс этики сотрудника прокуратуры. Сам факт принятия данных специальных кодексов этики или поведения является позитивным фактом. Но детально не изучив содержание данных документов, трудно судить об их применении на практике и возможном антикоррупционном эффекте. Также очень важно, как данные документы разрабатывались, т. е. принимали ли участие в их разработке все сотрудники конкретного органа, а также как данные документы применяются на практике – сопровождается ли их реализация постоянным обучением и разъяснением требований данных документов, поддерживается ли реализация данных документов положительным примером руководителей и т. д.

В месте тем необходимо отметить, что все еще отсутствуют специальные кодексы этики или поведения в некоторых органах, деятельность которых подвержена высокому риску коррупции, на пример, Агентство по государственным закупкам. Кодекс этики Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе против коррупции был принят во время подготовки доклада мониторинга. Следует отметить, что представители неправительственного сектора на встрече с группой мониторинга указали на необходимость повышения уровня этики именно со стороны сотрудников Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией. Действенное применение специального кодекса поведения для сотрудников данного Агентства, отражающего детально, как должен вести себя в той или иной ситуации сотрудник, могло бы улучшить как состояние по соблюдению этики в Агентстве, так и мнение со стороны общества о данном органе.

Кадровая политика государственной службы

Закон Республики Таджикистан «О государственной службе» предусматривает конкурсный отбор на государственную службу. «Положение о порядке проведения конкурса на замещение вакантных административных должностей государственной службы» утверждено Указом Президента Республики № 659 20 мая 2009 года.

Обязательным этапом конкурса является собеседование. Другие формы (более объективны) проверки знаний и профессиональных навыков кандидатов – написание реферата, тестирование и др. – возможны, но не являются обязательными. Данных о каких либо мер для выполнения рекомендаций предыдущего отчета – т. е. устную часть конкурса обязательном порядке записывать (на звуковые носители) и хранить до завершения сроков обжалования решений конкурсной комиссии; предусмотреть возможность подписи кандидатов, участвовавших в конкурсе, на протоколе решений конкурсной комиссии; вместо сейчас установленного срока (не позднее 5 дней) предусмотреть более короткий срок для письменного информирования кандидатов о результатах конкурса – не предоставлено. Учитывая все это, приходится констатировать, что нормативно правовые акты Республики Таджикистан не изменились в сторону повышения объективности и прозрачности конкурсных процедур.

Положительным моментом является факт, что в состав конкурсной комиссии входят внешние лица – представители профессиональных союзов, научных или образовательных отраслевых организаций и представители центрального уполномоченного органа по вопросам госслужбы.

Следует отметить, что согласно законодательству, руководитель государственного органа обязан на основании решения конкурсной комиссии назначить рекомендованных кандидатов на замещение вакантных должностей в срок не позднее 5 дней. Вместе с тем, другая норма говорит о том, что руководитель государственного органа имеет право с обоснованными доводами отклонить решение конкурсной комиссии о назначении кандидата на вакантную должность или назначить проведение повторного конкурса. Неясно, что считается достаточным основанием для отклонения решения конкурсной комиссии. Данная норма создает условия для злоупотреблений со стороны руководителя, и было бы более правильным, если решение конкурсной комиссии, как коллегиального органа, не подвергалось изменению единоличным решением руководителя госоргана.

Согласно Положению о порядке проведения конкурса, в Таджикистане существуют два вида конкурса: открытый и внутренний (т. е. предусмотренный для обеспечения карьерного роста административных государственных служащих, соответствующих квалификационным требованиям, в рамках одного государственного органа по согласованию с уполномоченным органом в сфере госслужбы). Необходимо отметить, что форма проведения конкурса (внутренний или открытый) определяется руководителем государственного органа, какие-либо критерии, определяющие, в каких случаях проводится внутренний, а в каких открытый конкурс, отсутствует.

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

Таджикистан в ответах на вопросник мониторинга указывает, что ежегодно в Институте государственного управления проводятся курсы, семинары на темы: «Конфликт интересов», «Профессиональная этика государственного служащего», «Коррупция – как социальный фактор: понятия и комментарии законодательства Республики Таджикистан в сфере борьбы с коррупцией», «Этика и добропорядочность в государственной службе» и «Антикоррупционные законодательства». Ежегодно обучается 1200–1400 госслужащих. Обучение прошли и сотрудники тех ведомств, где существует наиболее высокий риск совершения коррупционных правонарушений. Обучение проводилось для работников Агентства по госзакупкам, Министерства иностранных дел, Налогового комитета, Агентства Таджикстандарта, Таможенной службы при Правительстве Республики Таджикистан.

Таджикистан также указывает, что на протяжении 2011–2013 г. в Учебном центре судей при Совете юстиции Республики Таджикистан были разработаны программы по обучению судей, стажеров-судей Республики по всем категориям дел судопроизводства. Обязательными при их обучении являются темы «Особенности рассмотрения дел коррупционного характера» и «Международные стандарты. Кодекс этики судей Республики Таджикистан». Программы обучения для судей составляются с учетом их квалификации и опыта работы, т. е. обучение вновь назначенных судей составляет 15 дней в год, для судей, имеющих стаж работы от 1 до 10 лет – 10 дней в год, для судей, имеющих большой опыт работы, – до 4 дней в год.

Таджикистан сообщает, что при обучении сотрудников судов, используются различные формы обучения: лекции, дискуссии, работа в группах, проведение игровых судебных разбирательств с соблюдением принципов судопроизводства, судебной этики ведения процесса, индивидуальная работа с участием психолога, с использованием видео-технического

оборудования, заседания Круглого стола, совместные семинары с участниками судебного процесса, гражданским обществом.

Обучение проводится за счет средств государственного бюджета и при содействии различных международных организаций, в том числе Швейцарского общества по международному сотрудничеству в Республике Таджикистан ХЕЛВЕТАС, Международного детского Фонда ЮНИСЕФ, Американской Ассоциации юристов (АВА СИЛИИ), ПРООН, Международной организации миграции, Германского общества по техническому сотрудничеству ГТЦ ГмбХ в Таджикистане, Датского Института по правам Человека, Международной организации развития права IDLO, а также Таджикского Филиала Института «Открытое общество» - Фонд Содействия.

В 2011 году по 9 разработанным Программам обучения, в частности по темам: «Особенности рассмотрения дел коррупционного характера», «Международные стандарты. Кодекс этики судей Республики Таджикистан» приняли участие 120 судей, в 2012 году по 5 Программам приняли участие 200 судей, в 2013 году по 11 Программам приняли участие 240 судей Республики. Все принятые стажеры-судьи за год в течении 4 месяцев теоретически обучаются в Учебном центре при Совете юстиции, где им преподается и тема: «Международные стандарты. Кодекс этики судей Республики Таджикистан» (каждой подгруппе по 2 часа в неделю). В 2011 г. такое обучение прошли 75, в 2013 г. – 50 стажеров-судей.

Таджикистан отмечает, что «к чтению лекций приглашаются видные государственные деятели, государственные служащие. К примеру, в качестве преподавателя для судей и для стажеров-судей привлекался Председатель Совета юстиции Республики Таджикистан. Преподавание по теме «Особенности рассмотрения дел коррупционного характера» для судей республики за указанный период проводилось заместителем Председателя суда города Душанбе, а также начальником Управления судами Совета юстиции.

Сведений о том, что были разработаны отдельные специальные курсы обучения служебной этике и урегулированию конфликта интересов для политиков или руководителей организаций нет. Таджикистан сообщает, что один раз в три года руководители должны проходить обучение, включающее вопросы борьбы с коррупцией, но это подтверждающей информации и информации, которая показала бы, насколько это обучение является специализированным и практическим, группе мониторинга не было предоставлено. О каких-либо мерах для обеспечения систематического и периодически-продолжительного обучения государственных служащих, особенно тех, деятельность которых связана с наиболее большим риском коррупции, информации не предоставлено.

Несмотря на достаточно большое число указанных проведенных курсов и семинаров, нет уверенности в том, каким образом данное обучение действует на практике. Госслужащие, которые присутствовали на встречах с группой мониторинга во время ее визита в страну, затруднялись указать, какие именно знания, полученные во время обучения, и как они применяют в своей работе.

Серьезные сомнения вызывает и содержание и действенность обучения по вопросам конфликта интересов, учитывая существенные недостатки регламентирования в данной сфере и отсутствие системы предотвращения и контроля конфликтов интересов в Таджикистане. Определение конфликта интересов, указанное в Законе «О государственной службе» является слишком узким и включает в себя фактический конфликт интересов, который по сути является правонарушением или преступлением коррупционного характера, а не потенциальным конфликтом интересов, как требует международные стандарты.

Ротация. Закон Республики Таджикистан «О государственной службе» 11 марта 2010 г. был дополнен статьей 26(1), регламентирующей ротацию (перемещение) руководящих кадров на государственной службе, одна из целей, которой, как указывается, является предотвращение коррупции. Правила проведения ротации руководящих кадров утверждены 26 мая 2011 года соответствующим указом Президента Республики. Таджикистан указывает, что ротация предусмотрена в органах милиции, прокуратуры, других органах внутренних дел, также рассматриваются возможности внедрения ротации в других правоохранительных органах Республики. Но применение ротации (перемещения) руководящих кадров вряд ли можно считать достаточно действенной мерой предотвращения коррупции, так как, хотя установлен пятилетний максимальный срок службы на конкретной руководящей должности (каденция), но под ротацией по законодательству Таджикистана понимается только «назначение на иную равнозначную или более высокую должность». Во время визита в страну группе мониторинга также было сообщено, что если свободной равнозначной должности нет, лицо, занимающее руководящую должность, остается на занимаемой должности до тех пор, пока не освободится необходимая равнозначная должность.

Выводы

Несмотря на некоторые инициативы, система декларирования личных интересов, как и контроль, а также предотвращение конфликта интересов в Таджикистане отсутствует. Существующие соответствующие правовое регулирование в Таджикистане не соответствует международным стандартам.

Система декларирования доходов и имущества государственных должностных лиц в Таджикистане не обеспечена необходимым объемом и подробностью декларируемых данных и кругом лиц, данные которых должны предоставляться. Также из-за отсутствия действенного контроля и прозрачности данных деклараций, эти декларации не могут служить инструментом контроля и предотвращения конфликта интересов и неправомерного обогащения.

Позитивным развитием в сфере этики государственной службы можно считать создание комиссии по этике в каждом государственном органе для осуществления контроля соблюдения норм этики государственными служащими. Но на практике смысл существования таких комиссий является достаточно спорным, так как решение комиссии имеет только рекомендательный характер и руководитель государственного органа имеет право обоснованно отклонить решение комиссии.

Кроме Кодекса этики государственного служащего Республики Таджикистан, принятого Указом Президента Республики в 2004 г. и пересмотренного в 2010 г., за последние годы в Таджикистане принято ряд специальных кодексов этики для сфер, подверженных наиболее высокому риску коррупции. Но судить об эффективности данных кодексов детально не изучив их содержания и без данных о том, как они разрабатывались и как они применяются на практике, невозможно.

Таджикистан сообщает о ежегодном достаточно объемном обучении госслужащих на темы конфликта интересов и этики. Но учитывая то, что система контроля и предотвращения конфликта интересов в Таджикистане не существует, а система соблюдения требований служебной этики требует усовершенствования, такое обучение вряд ли может быть практическим и действенным. Таджикистан указывает об обучении сотрудников судов, но

данных, что были разработаны отдельные специальные курсы для обучения служебной этике и урегулирования конфликта интересов для политиков или руководителей организаций, нет.

В сфере кадровой политики государственной службы необходимо отметить, что хотя конкурсный отбор на государственную службу предусмотрен Законом «О государственной службе», обязательным этапом конкурса является только собеседование; другие более объективные формы проверок знаний и профессиональных навыков кандидатов не являются обязательными. Позитивно то, что в состав конкурсной комиссии включаются внешние лица, но сама процедура проведения конкурсного отбора, включая собеседование, требует усовершенствования с целью обеспечить больше прозрачности и объективности. Также необходимо максимально ограничить случаи, когда прием на государственную службу может осуществляться вне конкурса. Приходится отметить, что ротация руководящих кадров как мера предотвращения коррупции в Таджикистане не действует, так как максимальный срок службы (каденция) и максимальное число каденций не устанавливается и лицо, подлежащее ротации, назначается только на равнозначную должность, в случае ее доступности.

Таджикистан частично выполнил рекомендацию 3.2.

Данная рекомендация под новым номером 12 остается в силе.

Новые сведения: Защита государственных должностных лиц, сообщивших о возможных случаях коррупции или других неправомерных действиях

В соответствии со Статьей 6 Закона «О борьбе с коррупцией», любое лицо, сообщившее о правонарушении, связанном с коррупцией, или каким-либо другим образом оказывающее содействие в борьбе против коррупции, находится под защитой государства. Эта защита обеспечивается силами государственного органа, ответственного за борьбу против коррупции. В Статье 672 Кодекса об административных нарушениях предусматривается, что непредставление информации правоохранительным органам о нарушениях, связанных с коррупцией, является нарушением закона и наказывается штрафом. Статьей 163 Уголовного кодекса Республики Таджикистан запрещается уголовное преследование лица в связи с его/ее информированием правоохранительных органов.

Статья 34 Закона Республики Таджикистан «О государственной службе» предусматривает гарантии государственным служащим, включая, гарантию защиты государственного служащего, членов его семьи и близких родственников от насилия, угроз и других неправомерных действий, связанных с *исполнением должностных обязанностей*. Однако это не представляет собой конкретную гарантию защиты от расправы мерами дисциплинарного воздействия или притеснения в случае, если государственный служащий сообщает о ему/ей известных коррупционных действиях.

Группа мониторинга не имеет информации, демонстрирующей, что указанные положения применяются на практике с целью защитить государственного служащего от неправомерного применения мер дисциплинарного воздействия и притеснения в случае, если он сообщает в правоохранительные органы или прокуратуру о подозрениях о коррупции или других неправомерных действиях.

Позитивным шагом является изменения, внесены в Уголовный кодекс Республики Таджикистан 2012 г., которыми исключена статья 135, предусматривавшая уголовную ответственность за клевету, и статья 136, предусматривавшая уголовную ответственность за

оскорбление. Хотя необходимо отметить, что клевета в Таджикистане еще не полностью декриминализована.

Новая рекомендация 13

- *Принять меры по предоставлению защиты государственных служащих от применения по отношению к ним мер дисциплинарного воздействия или служебного притеснения, в случае, если они сообщают о подозрениях о коррупции или других неправомерных действиях в их организациях в правоохранительные органы или прокуратуру, путем принятия (специальных базовых) правил по защите лиц, заявивших о возможных случаях коррупции или других неправомерных действиях, и обеспечить, что государственные должностные лица знали об обязательстве сообщить о подозрении о коррупции или других неправомерных действиях и о данных правилах о защите лиц, сообщивших о подозрениях о коррупции или других неправомерных действиях.*
- *Полностью декриминализовать клевету.*

Повышение прозрачности и ограничение дискреционных полномочий в области государственного управления

Антикоррупционная оценка нормативно правовых актов и их проектов

Предыдущая 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.

В Статье 19 Закона Республики Таджикистан об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией как одно из прав органов Агентства предусмотрено право проводить экспертизу нормативно правовых актов, а также проектов нормативно правовых актов, с целью определения наличия в них норм, способствующих коррупции, и с этой целью иметь научно-исследовательское подразделение.

В Стратегии борьбы с коррупцией в Республике Таджикистан на 2008–2012 годы также подчёркивалась необходимость осуществления анализа действующего законодательства на предмет выявления неопределенностей, способствующих росту коррупции, и предусматривалась соответствующая мера, исполнителями которой являлись Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе против коррупции, Министерство юстиции, Генеральная прокуратура, Налоговый комитет при Правительстве Республики Таджикистан и др.

Информация о применении выше указанной функции Агентства выглядит достаточно двусмысленно, так-как, с одной стороны, Таджикистан всегда указывал, что экспертиза нормативно правовых актов и их проектов проводится сотрудниками по предотвращению

коррупции Агентства и указывал соответствующие статистические данные о количестве проведенных экспертиз, но в то же время всегда отмечал о недостаточных экспертных знаниях в данной сфере и необходимости изучения соответствующего опыта других стран. Также необходимо заметить, что система, процедуры и методы, применения этой меры по предупреждению коррупции в Таджикистане отсутствовали до принятия Закона Республики Таджикистан «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» в конце 2012 года.

В Законе «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – закон) предусмотрены два вида антикоррупционной экспертизы – (1) государственная и (2) общественная, а также право Генеральной прокуратуры при выявлении коррупциогенных факторов в нормативно правовых актах направить представление правотворческому субъекту или органу по государственному финансовому контролю и борьбе против коррупции по устранению данных факторов.

Закон предусматривает три вида государственной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов и, соответственно, субъектов, уполномоченных проводить такую экспертизу:

- орган по государственному финансовому контролю и борьбе против коррупции уполномочен проводить антикоррупционную экспертизу всех действующих нормативно правовых актов и их проектов;
- Министерство юстиции – действующих нормативно правовых актов общеобязательного характера министерств, государственных комитетов, других государственных органов, органов самоуправления поселков и сел;
- Все правотворческие органы – ими разработанных проектов нормативно правовых актов (внутриведомственная антикоррупционная экспертиза).

Из положений закона остается неясным отношение между антикоррупционной экспертизой, проводимой органом по государственному финансовому контролю и борьбе против коррупции, и экспертизой, проводимой Министерством юстиции. Не указывается, выводы которой из данных экспертиз имеет более весомое значение и которая из данных экспертиз должна учитываться при противоречии их выводов и замечаний. Такая ситуация, когда в стране существуют две внешние антикоррупционные экспертизы, частично дублирующие друг друга, не только неэффективна и нерациональна с экономической точки зрения, но и может негативно повлиять на имидж антикоррупционной экспертизы нормативно правовых актов как меры предупреждения коррупции, так как разные и противоречивые выводы экспертизы, предоставленные разными субъектами, вызовут сомнения в объективности и значительности самой экспертизы. Чтобы избежать этого, необходимо уточнить полномочия данных субъектов, не оставляя возможности дублирования функций, и более ясно определить соотношение между данными двумя видами антикоррупционной экспертизы. Также было бы полезно создать своевременный по принципу «online» работающий реестр, в котором оперативно фиксировалась бы информация не только о проведенной экспертизе и ее выводы, но и о принятых решений о (не)проведении антикоррупционной экспертизы нормативно правовых актов и их проектов.

Таджикистан не считает, что проведение антикоррупционной экспертизы одного и того же нормативно правового акта двумя государственными органами и предоставление заключений, которые могут включать и противоречащие выводы и замечания, не будет создавать проблем на практике.

Учитывая то, что круг нормативно правовых актов и их проектов, которые по положениям закона подлежат антикоррупционной экспертизе, как и лиц, имеющих право, инициировать такую экспертизу, очень широк, можно полагать, что существует серьезный риск того, что нагрузка для субъектов, уполномоченных или обязанных проводить антикоррупционную экспертизу, может быть слишком большой. В последствии чего, если потоки антикоррупционной экспертизе подлежащих нормативно правовых актов существенно превысят физические возможности экспертизу проводящих органов, антикоррупционная экспертиза может превратиться в формальный, беглый, поверхностный просмотр нормативно правовых актов, в последствии чего, сама антикоррупционная экспертиза будет неэффективной и потеряет свою значимость и влияние как мера предупреждения коррупции.

Одним из принципов проведения антикоррупционной экспертизы нормативно правовых актов и их проектов, предусмотренным Статьей 4 закона, является обязательность проведения антикоррупционной экспертизы *проектов* нормативно правовых актов, что дает понять, что антикоррупционная экспертиза проектов нормативно правовых актов будет проводиться в обязательном порядке. В данном контексте не понятна целесообразность Статьи 10 закона, предусматривающей приоритетные сферы проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативно правовых актов, так-как применение положений данной статьи никак неограниченно (т. е., на пример, для внешней антикоррупционной экспертизы, проводимой Агентством по государственному финансовому контролю и борьбе против коррупции). В последствии положения Статьи 10 закона могут стать причиной злоупотребления. К тому же, не ясно, как на практике будут осуществляться положения Пункта 1 Статьи 11, предусматривающие обязанность государственных органов, органов местного самоуправления поселков и сел предоставлять информацию в случаях выявления коррупциогенных факторов в нормативно правовых актах, регулирующих сферу их деятельности, так-как законом предусмотрена антикоррупционная экспертиза только *проектов* нормативно правовых актов, проводимая государственными органами, органами местного самоуправления поселков и сел; проведение антикоррупционного анализа *действующих* нормативно правовых актов предусмотрено только органом по государственному финансовому контролю и борьбе против коррупции и Министерством юстиции.

Во время визита в страну, экспертной группе было сообщено, что антикоррупционная экспертиза органом по государственному финансовому контролю и борьбе против коррупции проектов нормативно правовых актов должна проводиться после межведомственного согласования проекта перед его поступлением на рассмотрение в аппарат Президента Республики или Парламент Республики. Но соответствующая обязанность предоставлять проект нормативно правового акта для проведения антикоррупционной экспертизы органу по государственному финансовому контролю и борьбе против коррупции в законодательстве Таджикистана не предусмотрена.

Необходимо отметить, что хотя закон предусматривает внешнюю и внутреннюю антикоррупционную экспертизу проектов нормативно правовых актов, в Статье 12 «Заключение антикоррупционной экспертизы нормативно правовых актов и их проектов» предусмотрен только один вид заключения, установлена суть заключения и расписана процедура его применения, которая по сути более связана с внешней антикоррупционной экспертизой. В последствии чего, остается неясной суть и процедура применения заключения внутриведомственной антикоррупционной экспертизы проектов нормативно правовых актов (на пример, не указано, должны ли сразу устраняться выявленные недостатки проектов нормативно правовых актов, кто принимает соответствующие решение (так-как законом указано, что к проведению внутриведомственной антикоррупционной экспертизе

привлекаются специалисты, не участвовавшие в подготовке проекта нормативно правового акта), как должна решаться ситуация несогласия специалистов, которые разработали проект нормативно правового акта, с выводами проведенной антикоррупционной экспертизы, не предусматривается также, что выводы такой экспертизы должны прилагаться к проекту нормативно правового акта в процессе его рассмотрения и принятия). Впоследствии чего, роль и целесообразность проведения внутриведомственной антикоррупционной экспертизой остается сомнительными.

Установление законом квалификационных требований для экспертов и общественных организаций, имеющих право проводить общественную антикоррупционную экспертизу, может быть объектом дискуссий, учитывая факт, что выводы общественной антикоррупционной экспертизы имеет только рекомендательный характер, и соответствующие требования не установлены по отношению специалистов, уполномоченных на проведение государственной антикоррупционной экспертизы.

На момент проведения третьего раунда мониторинга Стамбульского плана антикоррупционных действий, какая-либо методика (правила) антикоррупционной экспертизы нормативно правовых актов и их проектов в Таджикистане отсутствовала. Законом предусмотрено принятие Правительством Республики только порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативно правовых актов общеобязательного характера министерств, государственных комитетов, других государственных органов, органов самоуправления поселков и сел и их проектов, т. е. порядок антикоррупционной экспертизы проводимой Министерством юстиции и остальными правотворческими субъектами. Методика (правила) проведения антикоррупционной экспертизы нормативно правовых актов и их проектов органом по государственному финансовому контролю и борьбе против коррупции законом не предусмотрена.

Представители Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе против коррупции группе мониторинга во время визита в страну сообщили о намерении разработать и принять методику, общую для всех органов, уполномоченных или обязанных проводить антикоррупционную экспертизу. Применение единой методики проведения всех видов антикоррупционной экспертизы нормативно правовых актов и их проектов может быть связано с двойным риском. В первых, единая методика может обусловить неэффективность антикоррупционной экспертизы проектов нормативно правовых, которая должна проводиться субъектами, разрабатывающими проекты нормативно правовых актов, в случае слишком большой обширности и гибкости. Или данная методика может стать препятствием эффективности антикоррупционной экспертизы, осуществляемой Агентством по государственному финансовому контролю и борьбе против коррупции, если такая методика будет слишком узкой и ограничивающей при применении. Во вторых, единая методика антикоррупционной экспертизы нормативно правовых актов и их проектов для всех органов, уполномоченных или обязанных проводить данную экспертизу, ставит под вопрос разницу между такой экспертизой и, соответственно, целесообразность проведения экспертизы разными органами государственной власти.

Информация, предоставлена Таджикистаном по поводу осуществления Закона антикоррупционной экспертизы нормативно правовых актов и проектов нормативных правовых актов, достаточно противоречива. В отдельных местах указывается, что данная экспертиза проводится специалистами Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе против коррупции (на пример, в ответах на вопросник мониторинга указывается, что «к настоящему времени [т. е. дата предоставления информации по вопроснику мониторинга – 6 декабря 2013 г.], сотрудниками управления с начало года даны заключения по проведенной

экспертизе почти 100 проектов нормативных правовых актов», в другом месте отмечается, что «к настоящему времени [т. е. дата предоставления информации по вопроснику мониторинга – 6 декабря 2013 г.; за какой период, не указывается], специалистами Агентства проведена антикоррупционная экспертиза десятка проектов нормативных правовых актов /.../». Сомнения вызывает также факт, что, как указывает Таджикистан, «до создания специального подразделения /.../, с ноября 2013 г. в дополнение к потенциалу управления на основании контракта Агентства заключен договор с [двумя] специалистами» Таджикского национального университета. Не указывается, оплачивается ли работа данных специалистов, которую они делают для Агентства на основе данного договора, также не ясно, какой статус носит антикоррупционная экспертиза, проведенная этими специалистами – государственной, предоставляемой от имени Агентства, или общественной.

Министерство юстиции сообщает, что антикоррупционной экспертизы нормативно правовых актов и проектов нормативных правовых актов, которую, по положениям выше указанного закона, Министерство юстиции должно проводить, на данный момент не проводит, так как порядок проведения такой экспертизы еще не принят. Информации о проведении внутриведомственной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов законодательными субъектами, как это предусмотрено соответствующим законом, не предоставлено. Нужно полагать, что при отсутствии соответствующего порядка, данная экспертиза пока не проводится.

Таджикистан сообщает о намерении усилить функции по предотвращению коррупции Агентства, в структуре Управления профилактики коррупции создавая еще один отдел по антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, но пока данные намерения находятся на этапе разработки соответствующих проектов нормативно правовых актов.

Также необходимо отметить, что учитывая информацию, предоставленную Таджикистаном, создается впечатление, что понятие антикоррупционной экспертизы нормативно правовых актов и их проектов, хотя и было определено соответствующим законом, на практике все еще имеет расплывчатый характер и часто путается с правовой экспертизой или межведомственным согласованием нормативно правовых актов, что в последствии может негативно повлиять на роль и действенность антикоррупционной экспертизы нормативно правовых актов и их проектов.

Выводы

Право проводить антикоррупционную экспертизу нормативно правовых актов и их проектов Законом Республики Таджикистан об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией как одно из прав Агентства предусмотрено с момента создания Агентства, т. е. с 2007 года. Но хотя Таджикистан всегда указывал, что такая экспертиза проводится сотрудниками Агентства, каких-либо данных, доказывающих действенность применения данной меры, и методики антикоррупционной экспертизы не было.

Позитивным шагом является принятие Закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» в конце 2012 года. Но необходимо отметить некоторые недостатки данного закона, такие как предусмотрение двух видов внешней антикоррупционной экспертизы, которые на практике могут частично дублировать друг друга, не достаточное ограничение круга нормативно правовых актов и их проектов, которые подлежат антикоррупционной экспертизе, в последствии чего создается серьезный риск того, что нагрузка на субъектов, уполномоченных или обязанных проводить

антикоррупционную экспертизу будет слишком большой, в последствии чего антикоррупционная экспертиза может превратиться в формальный, беглый, поверхностный просмотр нормативно правовых актов и потерять свою значимость и влияние как мера предупреждения коррупции. Также приходится отметить некоторые двусмысленности и неточности положений закона.

На момент проведения третьего раунда мониторинга Стамбульского плана антикоррупционных действий, какая-либо методика (правила) антикоррупционной экспертизы нормативно правовых актов и их проектов в Таджикистане отсутствовала, поэтому трудно судить о возможной действенности внедрения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Но необходимо заметить, что применение одной общей методики для всех видов государственной антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов может обусловить неэффективность антикоррупционной экспертизы, так как условия и принципы внешней и внутренней антикоррупционной экспертизы отличаются.

Таджикистан частично выполнил рекомендацию 3.3.

Новая рекомендация 14

- *Внедрить и обеспечить действенное функционирование системы антикоррупционной экспертизы нормативно правовых актов и их проектов, четко не допуская дублирования функций субъектов, уполномоченных проводить такую экспертизу.*
- *Разработать и утвердить методику (-и) антикоррупционной экспертизы нормативно правовых актов и их проектов для всех видов антикоррупционной экспертизы, предусмотренной законодательством Таджикистана, учитывая различия внутренней и внешней антикоррупционной экспертизы.*
- *Для действенного проведения всех видов антикоррупционной экспертизы, предусмотренной законодательством Таджикистана, обеспечить необходимую подготовку специалистов и их регулярное обучение.*

Государственный финансовый контроль и аудит

Предыдущая 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.

Система государственного контроля и аудита Таджикистана была существенно изменена за период с 2010 по 2013 года.

В целях развития системы независимого внешнего аудита, 28 июня 2011 года был принят Закон «О Счетной палате Республики Таджикистан», который регулирует вопросы, связанные с правовым статусом, полномочиями, организационной структурой, задачами, правами и обязательствами Счетной палаты РТ.

Согласно этому закону, Счётная палата является высшим органом финансового контроля РТ и проводит независимый внешний аудит по оценке исполнения государственного бюджета и готовит предложения по его усовершенствованию.

На основе закона «О Счетной палате Республики Таджикистан», были изданы соответствующие указы Президента РТ и распоряжения Правительства РТ, которые способствовали образованию и становлению, к настоящему времени, высшего органа финансового контроля страны, как одного из основных элементов государственного контроля.

В связи с принятием закона «О Счетной палате Республики Таджикистан», были также внесены необходимые изменения и дополнения в действующие законы РТ, в том числе, в законы РТ "О государственной службе", "О государственных финансах Республики Таджикистан", "О проверке деятельности хозяйствующих субъектов Республики Таджикистан", "О банковской деятельности в Республике Таджикистан", а также в Конституционный закон РТ "О Маджлиси Оли Республики Таджикистан".

Предоставление независимой ежегодной отчетности высшим органом в сфере аудита

В рамках второго раунда мониторинга Таджикистану рекомендовалось обеспечить наличие у высшего органа в сфере аудита полномочий и обязательств о предоставлении независимой ежегодной отчетности. Согласно Рекомендации 3.4. эти полномочия и обязательства должны были быть закреплены в законодательстве. Рекомендация также требовала, чтобы отчеты высшего органа в сфере аудита подлежали опубликованию за вычетом информации, которая охраняется законом, и, чтобы было обеспечено широкое распространение и обсуждение подобных отчетов.

Ежегодно Счётная палата представляет Президенту РТ и МаджлисиномаюндагонМаджлиси Оли РТ обобщенный отчет о своей аудиторской деятельности, а также, не позднее первого квартала очередного финансового года представляет Президенту РТ и МаджлисиномаюндагонМаджлиси Оли РТ отчет об исполнении бюджета Счетной палаты. Полномочия Счётной палаты по проведению независимого внешнего аудита распространяются на все ветви государственной власти РТ. Эти полномочия и обязательства законодательно закреплены в Законе «О Счетной палате», статьях 1 и 5.

Эксперты группы мониторинга не имели возможности ознакомиться с отчетами Счетной палаты, так как к моменту направления информации для мониторинга первый отчет Счетной палаты РТ еще не был подготовлен.

Статья 4 Закона «О Счетной палате» гласит, что одним из принципов ее деятельности является гласность в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства РТ. Более того, согласно статье 31 (Публикация аудиторских заключений) Закона «О Счетной палате», Счётная палата обязана публиковать свои отчеты в средствах массовой информации.

Несмотря на то, что Счетная палата недавно начала свою деятельность, пунктами 75 и 76 Матрицы мероприятий Стратегии противодействия коррупции в РТ на 2013-2020 годы предусматривается широкое опубликование отчетов об исполнении бюджетов всех уровней.

Органы власти Таджикистана проинформировали группу мониторинга, что, в соответствии с порядком предусмотренным законодательством РТ, а также Стратегией противодействия коррупции в РТ на 2013-2020 годы, кроме публикации отчетов Счетной палаты в средствах массовой информации, информирование общественности планируется осуществлять путем публикации отчетов на веб-сайте Счетной палаты, на веб-сайтах органов государственной

власти и путем проведения пресс-конференций с участием журналистов и других заинтересованных лиц.

Навыки и потенциал по разработке аналитического материала и рекомендаций Агентством по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией

Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией разрабатывает большое количество аналитического материала и рекомендаций, направленных на устранение существующих причин и факторов, благоприятствующих развитию коррупции и мошенничества в сфере управления государственными финансами. Эти материалы и рекомендации предоставляются Президенту РТ и Правительству РТ, и, по результатам второго раунда мониторинга, Агентству по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией было рекомендовано усовершенствовать развитие навыков и потенциала своих сотрудников по их разработке.

Среди шагов, предпринятых Таджикистаном с декабря 2010 года с целью повышения качества аналитического материала и рекомендаций, предоставляемых Президенту и Правительству Агентством по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией, были названы различные меры. В том числе, реформирование и развитие системы внутреннего государственного финансового контроля, которое было инициировано еще во время второго раунда мониторинга; развитие международного сотрудничества и изучение опыта других стран; а также организацию различных мероприятий по повышению квалификации кадров, ответственных за подготовку рекомендаций и аналитических материалов.

В частности было доведено до сведения группы мониторинга, что уже в более 12 министерствах и ведомствах республики функционируют внутриведомственные органы финансового контроля – отделы внутреннего аудита, отчитывающиеся каждый квартал перед Главным управлением по государственному финансовому контролю Агентства.

Агентство является членом ЭКОСАИ и Совета руководителей высших органов финансового контроля стран СНГ, поддерживает связь с высшими органами финансового контроля других государств и заключает с ними соглашения о сотрудничестве.

Помимо этого, за последние годы активизировалась практика межведомственного сотрудничества в рамках национальной и ведомственных антикоррупционных программ. По мнению властей Таджикистана, она даёт положительный эффект, в частности, в результате проведения совместных мероприятий с участием специалистов Министерства здравоохранения и Министерства труда и социального обеспечения.

Агентство за последние годы, на основе обобщения практики анализа государственного финансового контроля за состоянием расходования республиканского и местного бюджетов, находится на стадии становления и ведет поиск оптимального варианта перечня единых показателей оценки результатов контрольных мероприятий. В этой связи активно изучается опыт и методология других стран, в том числе и Высших органов финансового контроля государств-участников СНГ.

И наконец, представители власти Таджикистана проинформировали группу мониторинга о том, что, по их мнению, одним из показателей эффективности деятельности Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией в РТ является то, что за истекший период (2011, 2012 и 10 месяцев 2013 года) Агентством проведено 3 854 ревизий и проверок в министерствах и ведомствах, органах местного государственного управления, государственных хозяйствующих субъектов и других бюджетных организаций, в результате которых выявлено финансового ущерба на сумму более 490,4 млн. сомони.

В ходе проведения этих контрольных мероприятий было возмещено почти 300,0 млн. сомони, или 60% от общей суммы нанесенного материального ущерба. Достигнуты аналогичные

результаты и по другим показателям, в том числе по незаконным расходам государственных средств, недостачам и хищению денежных средств и материальных ценностей, припискам и искажениям в отчетности, доначисления налоговых платежей, и возмещению ущерба.

Более того, если контрольный орган обнаруживает какие-то недостатки или нарушения и выясняет, кто в них персонально виноват, он обязан принять меры к виновным. Но, прежде всего, он обязан указать пути и способы улучшения работы, как и кто должен устранить выявленные недостатки или нарушения, установить для этого определенный срок, а затем проверить исполнение. В этой связи также были достигнуты позитивные результаты по принятию мер по устранению недостатков и нарушений.

Власти Таджикистана сообщалось, что к настоящему времени накоплен огромный материал, который ещё подлежит обстоятельному научно-практическому анализу, для чего необходимо время и поддержка со стороны, как правительства, так и международных финансовых институтов. Кроме того, новая Стратегия противодействия коррупции в РТ на 2013-2020 годы, именно с учётом такого практического опыта, обязывает все ведомства подвергнуть всестороннему анализу ключевых аспектов деятельности, рассматриваемой как аудит деятельности, включающей в себя в том числе, аудит эффективности, аудит результативности, и финансовый аудит.

Группа мониторинга была также проинформирована, что в целом результаты совместной деятельности правоохранительных органов и органов государственного финансового контроля за этот период показали, что уровень выявления финансовых нарушений, принятие необходимых мер по устранению коррупционных правонарушений и экономических преступлений коррупционного характера в республике заметно улучшились.

Выводы

Эксперты группы мониторинга приветствуют создание Счетной палаты РТ и считают, что этот орган имеет хороший потенциал быть независимым и профессионально исполнять свои обязанности. Так как на данный момент идет его полное укомплектование, на этой стадии очень важно обеспечить набор высококвалифицированных кадров и их соответствующую подготовку.

Также проанализировав законодательство регулирующее деятельность нового высшего органа внешнего аудита, группа экспертов пришла к выводу, что та часть рекомендации, которая касается законодательного закрепления обязанностей и полномочий этого органа по подготовке и предоставлению независимой ежегодной отчетности, была полностью выполнена.

Второй элемент рекомендации также был выполнен, но лишь в той части, которая касается формального обязательства опубликования отчетов высшего органа в сфере аудита за вычетом информации, которая охраняется законом. Применение этого обязательства на практике же еще предстоит показать. И так как Счетная палата совсем недавно начала свою деятельность на момент оценки прогресса по этой рекомендации существовало большое количество планов, от реализации которых будет зависеть выполнения данной рекомендации в полной мере.

Очень важно для Таджикистана будет действительно обеспечить максимально широкое распространение и обсуждение отчетов Счетной палаты.

Кроме того, группа мониторинга пришла к выводу, что есть ряд моментов, на которые Таджикистану следует обратить особое внимание. В частности, с развитием и окончательным

становлением нового органа внешнего аудита, функции Агентства по государственному контролю и борьбе с коррупцией необходимо пересмотреть с целью устранения дублирования деятельности этих двух органов.

В этой связи стоит рассмотреть вопрос возможного упразднения функций проведения аудита сотрудниками Агентства. Такой шаг может иметь смысл не только по вышеперечисленным причинам, но и для того чтобы избежать возможностей создания какого-либо даже впечатления конфликта интересов. Так, на данный момент сотрудники Агентства по государственному контролю и борьбе с коррупцией проводят и аудиторские проверки, и расследование по делам, в которых результаты таких проверок могут иметь большой вес в контексте успеха следствия по ним. И хотя они являются сотрудниками различных управлений Агентства, эти управления все же являются подразделениями одного органа и подчиняются одному и тому же Директору, и в конечном итоге должны работать на выполнение задач и обеспечение успеха одного и того же органа.

Относительно выполнения Таджикистаном второй части данной рекомендации группа мониторинга отметила серьезность мер и шагов, предпринятых Таджикистаном с декабря 2010 года с целью повышения качества аналитического материала и рекомендаций, предоставляемых Президенту и Правительству Агентством по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией. И, приняв во внимание все доводы и различные примеры позитивных эффектов работы Агентства в этой сфере, пришла к выводам, что Таджикистаном был достигнут значительный прогресс и Рекомендацию в этой части можно считать выполненной. Однако это конечно не означает, что все те меры, которые предпринимаются на данный момент нужно прекратить или сузить.

Таджикистан в основном выполнил рекомендацию 3.4.

Новая информация: внутренний аудит

Таджикистаном был проделан значительный прогресс в вопросах развития системы внутреннего аудита, что конкретно не охватывалось Рекомендацией 3.4. однако, по мнению экспертов группы мониторинга, должно быть отмечено в контексте успехов достигнутых Таджикистаном в данной сфере.

Для реализации Закона РТ «О внутреннем аудите в государственном секторе», Министерством финансов был утвержден план действий на 2011 - 2015 гг., который включает в себя поэтапное утверждение и внедрение Руководства по внутреннему аудиту, в т.ч. Инструкции по системно-ориентированному аудиту, которая будет включать в себя подготовку и планирование аудиторского задания, идентификацию целей процесса, проверку мер контроля, формулирование выводов, виды докладов об аудите, разработку процедур по сертификации и обучение.

Для адаптации системы внутреннего аудита международным правилам, были переведены на государственный язык Международные Профессиональные Стандарты Внутреннего Аудита и Кодекс этики внутренних аудиторов и направлены в Институт Внутренних Аудиторов США, для регистрации, что ими пользуются в РТ. Было получено разрешение на авторское право по их изданию на государственном языке и принятия их в РТ.

В соответствии Закона «О внутреннем аудите в государственном секторе», Министерство финансов ежегодно до 1 мая каждого года, представляет в Правительство Республики Таджикистан годовой аналитический отчет о состоянии внутреннего аудита в государственном секторе.

Были подготовлены и утверждены приказом Министерства финансов Методические указания по составлению годового плана деятельности структурных подразделений внутреннего аудита в государственном секторе на основе оценки риска.

В феврале 2012 года Министерством финансов были утверждены методические указания по содержанию и порядку предоставления аудиторских отчетов по результатам аудиторских проверок.

В июне 2013 года распоряжением Министерства финансов № 65 от 26 июня 2013 года была утверждена инструкция о порядке проведения внутреннего аудита в государственном секторе, в которой определяется подготовка и планирование аудиторского задания, идентификация рисков и оценка механизмов контроля, доклады об аудитах и т.д.

Согласно статье 8 Закона РТ и утвержденного плана действий, была разработана процедура по проведению обучения и сертификации внутренних аудиторов. Распоряжением Министерства финансов №43 от 16 апреля 2013 г. было утверждено Положение по организации и проведению экзамена на получение сертификата «Внутренний аудитор в государственном секторе». В июне 2013 года был проведен первый экзамен по сертификации. По результатам экзамена 40 внутренних аудиторов государственного сектора получили сертификат.

Группа мониторинга была также проинформирована о том, что в рамках исполнения основных направлений Стратегии противодействия коррупции в РТ на 2013-2020 годы, будет совершенствоваться деятельность внутреннего аудита в государственном секторе. В частности будет проводиться анализ рисков коррупции, предлагаться дальнейшие меры по устранению причин и условий, способствующих возникновению коррупционных ситуаций, а также обеспечение их осуществления. Подробная информация по результатам внутреннего аудита, как проведенного анализа рисков коррупции вместе с мотивированным заключением о вероятности наличия коррупции в тех или иных сферах деятельности ведомства, будет представляться руководителям органов для принятия соответствующих мер.

В виду уже проделанной работы, а также дальнейших планов Министерства финансов РТ и Агентства по финансовому контролю и борьбе с коррупцией, группа экспертов мониторинга поддерживает эти инициативы и призывает Таджикистан продолжать работу в этих направлениях.

Новая рекомендация 15

- ***Продолжить развитие Счетной палаты Республики Таджикистан, укомплектовав ее высококвалифицированными кадрами с высоким уровнем моральных норм и добропорядочности.***
- ***С развитием и окончательным становлением нового органа внешнего аудита, функции Агентства по государственному контролю и борьбе с коррупцией и Счетной палаты необходимо пересмотреть с целью устранения дублирования деятельности этих двух органов.***
- ***Предусмотреть для сотрудников Счетной палаты, Агентства по финансовому контролю и борьбе с коррупцией и сотрудников отделов внутреннего аудита других ведомств проведение совместных с представителями соответствующих правоохранительных органов, а также отдельных тренингов по вопросам выявления фактов мошенничества и коррупции, передачи этой информации в правоохранительные органы, а также анализа причин и факторов, благоприятствующих развитию коррупции и мошенничества в сфере управления государственными финансами и методов их устранения.***
- ***Обеспечить практическую реализацию обязательств Счетной палаты по подготовке, предоставлению и опубликованию независимой ежегодной***

отчетности, за вычетом информации, которая охраняется законом, а также обеспечить максимально широкое распространение и обсуждением опубликованных отчетов.

Коррупция в сфере государственных закупок

Предыдущая 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.

Расходы на государственные закупки составляют примерно 22 процента от общего объема расходов государственного бюджета Таджикистана, т. е. достаточно малую часть по сравнению с соответствующей статистикой других стран, где через систему госзакупок расходуются около 50 процентов затрат государственного бюджета. Данный факт обусловлен тем, что хотя в 2006 г.²⁷ принятый Закон «О государственных закупках товаров, работ и услуг» устанавливает единые правила и процедуры, связанные с государственными закупками товаров, работ и услуг, осуществляемых полностью или частично за счет государственных средств Республики Таджикистан, и должен распространяться на все государственные закупки, осуществляемые на территории Республики, за исключением государственных закупок для обеспечения национальной обороны, национальной безопасности, государственных секретов, драгоценных металлов и драгоценных камней, а также для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и других экстренных случаев, на практике существует немало исключений, не предусмотренных законом.

Например, значительные по своему объему закупки в инвестиционных проектах, с использованием государственных средств, закупки на средства государственных предприятий, банков и др., не представляя вышеназванных сфер исключений, не подпадают под рамки процедур и правил государственных закупок. В то же время подобного рода проекты составляют значительные финансовые вклады и крайне важны для страны и общества. Такая практика может способствовать условиям непрозрачности и отсутствию контроля и подотчетности, что не соответствует международным стандартам, требующим, чтобы государственные средства тратились максимально эффективно по четко установленным максимально едиными правилам с учетом требований гласности и прозрачности.²⁸

Необходимо отметить, что не существует какого-либо регламентирования (соответственно нужно полагать и контроля) закупок, не попадающих под рамки Закона «О государственных закупках товаров, работ и услуг» (на пример, государственных закупок для обеспечения национальной безопасности, государственных секретов, драгоценных металлов и

²⁷ Изменения и дополнения в данный закон внесены 16 апреля 2012 г. законом № 815. Правительство Таджикистана также выразило свое намерение пересмотреть Закон «О государственных закупках товаров, работ и услуг» и связанные другие нормативно правовые акты Республики с целью обеспечить его соответствие требованиям и стандартам Типового (примерного) закона о госзакупках UNICITRAL 2011.

²⁸ 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.

драгоценных камней и т. д.). К тому же закупки, которые являются исключением из сферы регулирования Закона «О государственных закупках товаров, работ и услуг», могут проводиться закупающими организации, которые не имеют статуса "квалифицированной закупающей организации", т. е. не обладают необходимыми экспертными и другими ресурсами для проведения госзакупок.

Уполномоченным органом по государственным закупкам в Таджикистане является Агентство по государственным закупкам товаров, работ и услуг при Правительстве Республики (далее – Агентство по госзакупкам), учрежденное в мае 2010 г.

Беспокойство вызывает факт, что вместе с осуществлением и усовершенствованием государственной политики госзакупок, мониторингом и контролем над соблюдением требований законодательства, и других функций уполномоченного органа по государственным закупкам Агентство по госзакупкам само проводит государственные закупки товаров, работ и услуг от имени тех закупающих организаций, которые не имеют статуса "квалифицированной закупающей организации"²⁹. Т. е. выполняет функции, которые обычно в других странах выполняются центральной закупающей организацией, которая является отдельным органом государственной системы. И хотя представители Министерства финансов Таджикистана не смогли указать конкретную часть государственных закупок, осуществляемых Агентством по госзакупкам, группе мониторинга было сообщено, что такие закупки составляют основную часть, так как из более чем 6'000 закупочных организаций только 26 имеют статус "квалифицированной закупающей организации". Такая ситуация, когда одному субъекту поручены функции надзора и одновременно проведения госзакупок является порочной с антикоррупционной точки зрения и данные функции должны быть институционально разделены.

Также необходимо отметить, что достаточно ограниченные ресурсы Агентства по госзакупкам (Постановление Правительства Республики № 228³⁰ «Об Агентстве по государственным закупкам товаров, работ и услуг при Правительстве Республики Таджикистан», принятое 3 мая 2010 г. предусматривает 32 сотрудников Агентства без обслуживающего персонала) в основном направлены на функцию, несвойственную такого типа органам, т. е. проведения госзакупок. В последствии чего основные функции уполномоченного органа по государственным закупкам, такие как усовершенствование соответствующего законодательства, контроль соблюдения законодательства закупающими организациями и предоставление им методологической помощи, рассмотрение жалоб и т. д., остаются без необходимого внимания и ресурсов.

Позитивным моментом системы госзакупок в Таджикистане можно считать факт, что закупающая организация получить статус "квалифицированной закупающей организации" может только если она соответствует квалификационным требованиям, указанным в законе и включающим необходимые экспертные знания и ресурсы (т. е. специальное подразделение или должностных лиц с Сертификатом специалиста по закупкам, ответственных за проведение процесса закупок, иметь квалифицированных специалистов по отраслям закупок для формирования тендерных комиссий на каждый проводимый тендер), материальные и технические возможностей, необходимыми для проведения процесса закупок в соответствии с требованиями закона и т. д.

²⁹ Статья 20 Закона «О государственных закупках товаров, работ и услуг».

³⁰ Новая редакция Постановления Правительства Республики № 228 принята Постановлением Правительства Республики 15 октября 2012 г. № 564.

Система разглашения информации о госзакупках и контроля проведения госзакупок установлена Законом «О государственных закупках товаров, работ и услуг», на практике в основном функционирует. Все закупающие организации (которых в Таджикистане существует больше чем 6'000), должны составлять и предоставлять в уполномоченный орган план государственных закупок на очередной финансовый год, которые в последствии публикуются уполномоченным органом на официальном сайте www.goszakupki.tj³¹. В 2013 году такие планы предоставили только 33 закупающие организации, т. е. меньше 1 процента. И даже после обращения Агентства по госзакупкам о соблюдении обязанностей закупающих организаций, предусмотренных законом, большинство закупающих организаций не выполняет данного требования. После обращения Агентства по госзакупкам в Генеральную прокуратуру и повторного обращения Генеральной прокуратуры о соблюдении требований законодательства, некоторые закупающие организаций отреагировали, но их число все равно остается очень незначительным.

Агентство по госзакупкам контроль проводит в основном по обращениям и жалобам, которых, как указывает само Агентство, на практике поступает очень мало. Таджикистан указывает, что в 2011 г. было проведено 11 проверок в закупающих организациях, в 2012 г. – 9 проверок, в 2013 г. – 6 проверок, т. е. число проверок явно недостаточное для действенного контроля. Наиболее распространенные нарушения связаны с дроблением сумм закупок, в связи с чем, такие закупки проводились напрямую, без утвержденной процедуры закупок, непредставлением или несвоевременным представлением плана государственных закупок в уполномоченный орган, несвоевременным представлением отчета о произведенных закупках.

Учитывая информацию, предоставленную Таджикистаном, создается впечатление, что контроль закупок до установленной минимальной пороговой суммы закупки³², которые проводятся в упрощенном порядке по процедурам, установленными уполномоченным органом, явно недостаточны. Законом установлено, что при закупках ниже минимальной пороговой суммы протокол о процедурах закупок не составляется. О данных закупках закупающая организация, по положениям законодательства, должна составлять и представлять ежеквартально в уполномоченный орган сводный отчет. Но данные требования закона не выполняются, поэтому приходится отметить, что действенная система мониторинга и контроля закупок ниже минимальной пороговой суммы в Таджикистане не существует.

Таджикистан указывает, что Агентством по государственным закупкам товаров, работ и услуг было проведено 6 курсов по **подготовке специалистов** в области государственных закупок. В соответствии с утвержденным порядком, 76 слушателям курсов был выдан сертификат специалистам по закупки, в том числе: 20 сотрудникам Агентства по государственным закупкам товаров, работ и услуг, 55 представителям организаций-закупщиков и 1 представителю частного сектора. Т. е. можно констатировать, что непрерывное обучение представителей частного сектора и правоохранительных органов по вопросам действующего законодательства в сфере государственных закупок, не было обеспечено. Также не предоставлено какой-либо информации о специальном обучении специалистов по госзакупкам и представителей частного сектора по проблеме соблюдения этических норм в сфере госзакупок. Таджикистан отмечает, что в рамках подготовки и тренинга специалистов по госзакупкам, проводимым Агентством по государственным закупкам товаров, работ и услуг, антикоррупционному аспекту уделяется определенное учебное время.

³¹ В марте 2013 года запущен новый портал по госзакупкам – www.zakupki.gov.tj.

³² Минимальная пороговая сумма закупки для товаров равняется двумстам пятидесяти показателям для расчетов, для работ и услуг – трёхстам пятидесяти показателям для расчетов (в редакции Закона РТ от 16.04.2012г.№815), что соответственно составляет 10'000 сомони (1'497 евро) и 14'000 сомони (2'095 евро).

Агентство по госзакупкам отмечает недостаточность ресурсов Агентства для обучения специалистов по госзакупкам. 2008 г. восемь специалистов Агентства прошли обучение в Республике Киргизии и получили квалификацию, необходимую для обучения специалистов по госзакупкам, но на данный момент из них в Агентстве остались только два.

Таджикистан сообщает, что на основании Указа Президента Республики Таджикистан от 30 августа 2013 года № 1504, разработана ведомственная антикоррупционная Программа Агентства по государственным закупкам. В соответствии с Планом мероприятий на 2013–2014 годы, состоящим из 10 пунктов, источником реализации внутренней Программы являются средства Агентства по госзакупкам и международных финансовых институтов (копия программы на рабочем языке группы мониторинга не предоставлена). Объем средств на реализацию Программы определен в сумме 1'050'000 сомони (не указано, предусмотрена ли данная сумма в каком-либо бюджете и если да, то в каком).

Информация о тендерах, проводимых Агентством по госзакупкам, размещается на официальном сайте по госзакупкам www.zakupki.gov.tj, в республиканских и местных СМИ и на одном местном телевидении. Группа мониторинга не получила убедительной информации, что информация об остальных госзакупках публикуется. Та же самая проблема касается и публикации информации о заключенных договорах по госзакупкам. Т. е. система сбора и разглашения информации по госзакупкам не является действенной и не покрывает всю систему госзакупок. Агентство по госзакупкам владеет информацией по госзакупкам, которые проводятся самим непосредственно Агентством, и ежеквартально предоставляемой информацией по госзакупкам 26 закупающих организаций, имеющих статус "квалифицированной закупающей организации". Впоследствии чего информация об 1/3 всех госзакупок остается не покрытой.

Внедрение **электронных закупок** было предусмотрено в Стратегии по борьбе против коррупции в Республике Таджикистан на 2008–2012 г. и, так как данная цель не была достигнута в рамках предыдущей стратегии, включено в Стратегию по противодействию коррупции в Республике Таджикистан на 2013–2020 г. Таджикистан указывает, что на основе поручения Президента Республики, изложенного в Послании Маджлиси Оли Республики Таджикистан от 22 апреля 2012 года, Агентством по государственным закупкам была разработана Программа электронных закупок в Республике Таджикистан на 2013–2015 годы, принятая постановлением Правительства Республики Таджикистан от 29 декабря 2012 года, № 759. С марта 2013 года началась практическая реализация Программы, разработан и внедрен в действие модуль электронных закупок для закупок горючего и смазочного материала. Агентство по государственным закупкам намерено постепенно расширять число наименований товаров, закупаемых через электронные закупки.

Выводы

Закон Республики Таджикистан «О государственных закупках товаров, работ и услуг» устанавливает единые правила и процедуры, связанные с государственными закупками, осуществляемыми полностью или частично за счет государственных средств, и должен распространяться на все государственные закупки, за исключением некоторых видов закупок, таких как государственные закупки для обеспечения национальной обороны или для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, предусмотренных данным законом. Но на практике существует немало исключений, не предусмотренных законом, в том числе, закупки инвестиционных проектов, с использованием государственных средств, закупки на средства государственных предприятий, банков и др. Недостатком является и то, что не существует какого-либо регламентирования (соответственно, и контроля) закупок, не попадающих в

рамки Закона «О государственных закупках товаров, работ и услуг», таких как, например, государственных закупок для обеспечения национальной безопасности.

Беспокойство также вызывает факт, что Агентству по госзакупкам, которое является уполномоченным органом по государственным закупкам Республики Таджикистан, одновременно поручено и проведение госзакупок от имени техкупающих организаций, которые не имеют статуса "квалифицированнойкупающей организации", т. е. не имеют право проводить госзакупки в соответствии требованиям Закона «О государственных закупках товаров, работ и услуг». Также необходимо заметить, что система контроля госзакупок и разглашения информации о госзакупках, хотя и прописаны в законе, на практике, не считая незначительных исключений, не действуют.

Позитивным моментом системы госзакупок в Таджикистане можно считать факт, чтокупающая организация право проводить госзакупки в соответствии требованиям Закона «О государственных закупках товаров, работ и услуг» может получить, только если она соответствует квалификационным требованиям, указанным в законе и включающим необходимые экспертные знания и ресурсы. Но приходится заметить, что из более чем 6'000 закупочных организаций Таджикистана только 26 имеют такое право. Ресурсы Агентства по госзакупкам для подготовки специалистов по госзакупкам³³ весьма ограничены, так как основное внимание и ресурсы Агентство вынуждено направлять на выполнение функций, несовместимых с функциями государственного органа для осуществления и усовершенствованием государственной политики госзакупок, мониторингом и контролем над соблюдением требований законодательства, и др.

Таджикистан частично выполнил рекомендацию 3.5.

Новая Рекомендация 16

- *Пересмотреть Закон «О государственных закупках товаров, работ и услуг» и другие связанные нормативно правовые акты Республики с целью обеспечить соответствие законодательной базы страны международным требованиям и стандартам.*
- *Обеспечить, чтобы все закупки товаров, работ и услуг, осуществляемых полностью или частично за счет государственных средств Республики всеми органами власти или другими юридическими лицами, полностью или частично финансируемыми за счет государственных средств Республики, проводились по требованиям закона «О государственных закупках товаров, работ и услуг».*
- *Обеспечить действенное функционирование системы подотчетности, контроля и распространения информации по госзакупкам, предусмотренной законом «О государственных закупках товаров, работ и услуг».*
- *Регламентировать проведения закупок, которые являются исключением из сферы регулирования закона «О государственных закупках товаров, работ и услуг» (государственных закупок для обеспечения национальной обороны, национальной безопасности, государственных секретов и т. д.) и установить контроль средств, которые тратятся способом таких закупок, не нарушающую требования секретности и др., свойственные таким закупкам.*

³³ Присутствие таких специалистов является одним квалификационных требований для получения статуса "квалифицированнойкупающей организации", разрешающего проводить закупки товаров, работ и услуг, в соответствии требованиям Закона «О государственных закупках товаров, работ и услуг».

- *Разделить функции надзора за системой государственных закупок и проведение госзакупок от имени закупающих организаций, не имеющих статуса "квалифицированной закупающей организации", поручая их отдельным органам и обеспечивая необходимые ресурсы для эффективного выполнения данных функций.*

Доступ к информации

Предыдущей рекомендации по данному вопросу не было.

Закон Республики Таджикистан «О праве на доступ к информации», принят в июне 2008 года, регулирующий вопросы обращения граждан к государственным органам и организациям о получении информации, за рассматриваемый период с декабря 2011 года не менялся. Поэтому необходимо заметить, что хотя данный закон определяет виды информации, доступ к которой не может быть ограничен (Статья 5), и основы отказа в предоставлении информации (Статья 14), между данными категориями остается достаточно широкое поле свободы действий (дискреция) государственных органов и организаций (т. е. их руководителей) при ограничении доступа к информации. Пунктом 4 статьи 8 Закона Республики Таджикистан «О праве на доступ к информации» предусмотрено, что правила выполнения запросов на получение информации устанавливаются руководителями государственных органов и организаций, при этом оставляя им достаточно широкие полномочия, например, установить категории предоставляемой информации, порядок оплаты за услуги по предоставлению информации и другие условия. При этом правила компенсации за полученную/предоставленную информацию, установленные Правительством, недостаточно четко определяет вопросы, связанные с оплатой услуг по предоставлению информации, оставляя многие аспекты на усмотрение руководителей государственных органов и организаций. Необходимо также заметить, что группе мониторинга во время визита в страну также было указано, что каждый руководитель государственного органа имеет право установить список категорий информации «для внутреннего пользования», которая не подлежит разглашению на основе Закона «О праве на доступ к информации»; при этом не существует четкого определения, на какой основе информация причисляется к данной категории, какова процедура такого причисления и т. д.

Представители бизнеса, СМИ и гражданского общества выразили мнение, что действующее законодательство не обеспечивает функционирование действенных механизмов для своевременного получения информации в полном объеме, особенно отмечая все еще существующие проблемы получения информации в судах. Они также указали, что обращались 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 в связи с ними принятых решений, невозможно проанализировать, является ли система контроля исполнения требований Закона «О праве на доступ к информации» и рассмотрения соответствующих жалоб эффективной.

Правительство Таджикистана утверждает, что информация регулярно предоставляется обществу на пресс-конференциях, проводимых во всех государственных органах, по меньшей мере, раз в три месяца. В то же время представители средств массовой информации настроены скептически по поводу интерактивного характера таких мероприятий и их ценности, отмечая недостаточную детальность предоставляемой информации, также отсутствие какой-либо негативной информации на таких пресс-конференциях.

По законодательству Таджикистана, правительство должно доводить до сведения общественности все законы и законодательные акты. Закон предусматривает обязательное опубликование нормативно правовых актов только в печатном виде. Надо заметить, что своевременный доступ к законодательной базе страны онлайн для всего общества не обеспечен, законодательные документы, доступные общественности в такой форме, достаточно ограничены и редактируются со значительной задержкой (до 6 месяцев). Принятые нормативно правовые акты предоставляются ежемесячно (!) только государственным должностным лицам, а широкой общественности доступны на коммерческой основе от предприятия, учрежденного Министерством юстиции, или частных предприятий за достаточно высокую плату.

Единых требований об информации, которая должна публиковаться органами государственной власти (в том числе на интернетных страницах данных органов) не существует. Категории и детальность информации, связанной с отдельными государственными органами и их деятельностью, публикуются по усмотрению каждого органа. Представители неправительственного сектора и средств массовой информации особенно отмечали недостаточное опубликование информации и детальность публикуемой информации о национальном и местных бюджетах и расходовании средств данных бюджетов.

Также необходимо отметить, что вопрос преследования журналистов, занимающихся расследованиями, связанными с коррупцией или другими негативными явлениями, связанными с высокопоставленными и влиятельными государственными должностными лицами, по-прежнему вызывает беспокойство. Представители средств массовой информации и неправительственного сектора группе мониторинга во время визита в страну подтвердили, что журналисты, которые критикуют правительство или пишут о коррупции, также как и НПО, все еще сталкиваются с преследованием и угрозами.

Выводы

Закон Республики Таджикистан «О праве на доступ к информации», принят в июне 2008 года, является позитивным шагом в сфере урегулирования вопросов доступа к информации, но все еще оставляет достаточно широкое поле для свободы действий руководителей государственных органов и организаций при ограничении доступа к информации. К тому же, каждый руководитель государственного органа имеет право установить список категорий информации «для внутреннего пользования», которая не подлежит разглашению на основе Закон «О праве на доступ к информации»; при этом не существует четкого определения, на какой основе информация причисляется к данной категории, какова процедура такого причисления и т. д. Контроль соблюдения требований Закона «О праве на доступ к информации» отсутствует, и система обжалования нарушений права на доступ к информации функционирует не достаточно эффективно.

Также приходится отметить отсутствие единых требований к информации, которая должна опубликоваться органами государственной власти, впоследствии чего информация о деятельности государственных органов, публикуются по усмотрению каждого отдельного органа.

Беспокойство вызывает и все еще существующие факты преследования журналистов и НПО, занимающихся расследованиями, связанными с коррупцией или другими негативными явлениями, или деятельностью, в результате которой выявляются недостатки работы органов

государственной власти или высокопоставленных или влиятельных государственных должностных лиц.

Новая рекомендация 17

- *Пересмотреть соответствующее законодательство по доступу к информации с целью ограничить объём информации, которая не подлежит разглашению, и полномочия руководителей государственных органов и организаций, устанавливая ограничения доступа к информации.*
- *Поручить функцию мониторинга соблюдения требований Закона о доступе к информации (рассмотрение жалоб в связи с нарушением права на доступ к информации и проведение соответствующих расследований, предписания об устранении препятствий к доступу к информации, подготовка отчетов о соблюдении требований Закона о доступе к информации, рекомендации и т. д.) офису Уполномоченного по правам человека или другому государственному органу и обеспечить данному органу соответствующими необходимыми правами и ресурсами.*
- *Предпринять меры для устранения проблем, связанных с доступом к информации в судебной системе.*
- *Подтвердить единые требования к информации, которая должна публиковаться органами государственной власти, и к интернетным страницам государственных органов и организаций, определяя информацию, которая должна быть предоставлена на данных страницах, и обеспечить соблюдения данных требований.*
- *Обеспечить свободный неограниченный бесплатный доступ ко всей нормативно правовой базе страны, включая проекты нормативно правовых актов, обновляемой в кратчайшие сроки.*

Политическая коррупция

Предыдущая 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.

Прозрачность и контроль финансирование политических партий и избирательных кампаний

Финансирование **политических партий** в Таджикистане регулируется Законом «О политических партиях». За период со второго раунда мониторинга данный закон не менялся, поэтому все замечания о недостатках и возможностях усовершенствования данного закона с целью обеспечить прозрачность и действенную контроль финансирования политических партий и других мерах остаются в силе. Т. е., например, предусмотреть ограничения текущего финансирования партий за счет пожертвований в форме установления максимальной суммы одного пожертвования и максимального числа пожертвований от одного лица в год. Установить требование политическим партиям публиковать информацию о полученных пожертвованиях и соответствующий порядок. Ввести требование лицам, пожертвовавшим политическим партиям, декларировать доходы и имущество и установить соответствующий порядок проверки данных предоставленных деклараций. Рассмотреть целесообразность ввести государственное бюджетное финансирование политических партий и запрет юридическим лицам финансировать политические партии и т. д.

Согласно статье 11 Закона Республики Таджикистан «О политических партиях», политические партии ежегодно обязаны публиковать сведения о материальном положении партии. Согласно статье 16 данного Закона, политические партии также обязаны публиковать ежегодный отчет об источниках, размерах и расходовании средств, поступивших в партийную кассу в течение отчетного года, а также об имуществе партии и уплаченных налогах. Согласно статье 16 Закона «О политических партиях», финансовый отчет политической партии проверяется соответствующими органами налоговой службы Республики Таджикистан. Но никаких данных, доказывающих функционирование механизма контроля над текущим финансированием партии с целью обеспечить прозрачность и законность финансирование политических партий не было предоставлено. Таджикистан в ответах на вопросник мониторинга указывает, что механизма контроля над текущим финансированием партии не существует и отмечает о необходимости создания такого механизма.

Группе мониторинга во время визита в страну были предоставлены две газеты, как было указано, с опубликованными в них отчетами политических партий. Так как данные газеты на таджикском языке, невозможно определить, какие именно отчеты политически партий в них распечатаны и какая информация предоставлена. Но насколько можно судить визуально, в данных опубликованных отчетах политических партий предоставлена достаточно ограниченная (обобщенная) информация. Также необходимо заметить, что только публикация финансовых отчетов политических партий, особенно обобщенной информации, не обеспечивает действенного контроля, так как общество не имеет доступа к информации, необходимой для проверки данных, предоставленных в финансовых отчетов политических партий. К тому же, финансовая отчетность политических партий должна быть доступна в любой момент каждому заинтересованному лицу, для чего она должна собираться и публиковаться централизованно, а не только один раз в год в любом печатном СМИ.

Таджикистан сообщает о разработке проекта Закона Республики Таджикистан "О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Таджикистан "О политических партиях", который на данный момент представлен на рассмотрение Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан. Таджикистан отмечает, что в соответствии с данным проектом предусмотрено составление ежегодных отчетов политическими партиями и их публичная доступность, также механизм предоставления информации государственным органам о финансах, полученных в течение года политической партией; осуществление проверки финансового отчета политической партии, сведений о поступлении и расходовании средств политических партий, соблюдения правил легализации имущественных активов проектом

поручается органу исполнительной власти, уполномоченному на осуществление функций по контролю и надзору в области налогов и сборов (замечание группы мониторинга: не смотря, что такие требования уже существуют в законе). Таджикистан сообщает, что проектом предусмотрено, что сведения о результатах проверки финансовых отчетов политических партий доводятся до сведения соответствующих политических партий и публикуются в средствах массовой информации ежегодно, а также дополнительно за один месяц до предвыборной кампании. Группа мониторинга надеется, что данное положение не исключает ответственности политических партий и их ответственных лиц и применение необходимых санкций в случае выявления не соблюдения или нарушений законодательства. Другие нововведения проекта Закона заключаются в запрете использования средств, не предусмотренных Законом, а также денежных перечислений через посредников; более детальное регламентирование порядка пожертвований физических лиц; установление ограничений общей суммы ежегодной материальной помощи от одного физического лица политическим партиям и др.

Финансирование **избирательных кампаний** в Республике Таджикистан регулируется Конституционным законом «О выборах в Маджлиси Оли» (Парламент). За рассматриваемый период с декабря 2011 г. данный закон не менялся, поэтому все замечания о недостатках и возможностях усовершенствования данного закона с целью обеспечить прозрачность и действенную контроль финансирования политических избирательных кампаний и других мерах остаются в силе. Т. е., например, предусмотреть ограничения финансирования выборов (политических кампаний) за счет пожертвований физических и юридических лиц в форме установления максимальной суммы одного пожертвования и максимального числа пожертвований от одного лица в течении избирательной кампании. Установить требование опубликования всех видов отчетов о финансировании выборов (политических кампаний) и соответствующий порядок. Ввести требование лицам, пожертвовавшим для поддержки какой-либо политической кампании декларировать доходы и имущество и установить соответствующий порядок проверки данных предоставленных деклараций. Рассмотреть целесообразность ввести государственное бюджетное финансирование политических кампаний и запрет юридическим лицам финансировать политические кампании и т. д.

В соответствии с Конституционным законом «О выборах Маджлиси Оли Республики Таджикистан», вид финансового отчета избирательных комиссий по внесенным и израсходованным средствам, выделенным для проведения выборов, а также кандидата в депутаты и политической партии по поступлениям и расходам средств из избирательного фонда устанавливает Центральная комиссия по выборам и референдумам. Контроль целесообразного использования средств, выделенных соответствующей избирательной комиссией для проведения выборов, а также контроль поступлений, источников, правильного учета и целевого использования избирательных фондов кандидата в депутаты и политических партий осуществляется Центральной комиссией по выборам и референдумам. Это является одной из задач Центральной избирательной комиссии, основной из которых считается контроль над проведением выборов. При этом контролю финансирования политических кампаний (выборов) не уделяется достаточно внимания. Судя по всему, контрольная функция Центральной комиссии по выборам и референдумам в основном ограничивается рассмотрением жалоб. Никакой другой информации относительно механизмов контроля источников и расходования средств во время избирательных кампаний, проверки и опубликования отчетов или статистики выявленных нарушений не было предоставлено. Никакой информации о пересмотре системы и инструментов контроля финансирования избирательных (политических) кампаний и принятии соответствующих мер усовершенствования данной системы не было предоставлено.

Также необходимо отметить, что пунктом 92 части 2 Стратегии по противодействию коррупции на 2013–2020 г. «Предупреждение политической коррупции и роль Парламента в национальной системе противодействия коррупции» отмечается необходимость усовершенствования соответствующего законодательства. Но не понятно, почему в то же время перечисляются положения, цель которых – предотвращать неправомерного влияние на политические партии или избираемые политические лица. Впоследствии чего, остается неясным, будут ли пересматриваться данные – антикоррупционные – положения законодательства, с какой целью и как.

Правила этики для политически назначенных должностных лиц и членов правительства

Кодекс этики государственного служащего Республики Таджикистан, утвержден Указом Президента Республики 15 сентября 2010 года, согласно положениям самого кодекса и Закона «О государственной службе» должен регулировать также и вопросы этики политических государственных служащих и членов Правительства Республики. Но кажется, что применение данного Кодекса этики для регулирования и рассмотрении поведении политических государственных служащих и членов Правительства может быть сложным, так как, в первых, представители Таджикистана на встрече с группой мониторинга не могли уверенно сказать, применяется ли Кодекс этики государственного служащего Республики по отношению к политическим государственным служащим и членам Правительства, и, во вторых, не существует механизма (ответственных органов и процедур) для мониторинга и контроля соблюдения требований Кодекса данными государственными лицами.

Контроль соблюдения требований кодекса этики должен осуществляться комиссиями по этике, которые должны быть созданы во всех государственных органах. Факт, что комиссии этики являются ведомственными и создаются решением руководителя государственного органа, который может отклонить решение комиссии по этике, при этом единолично принимая решение, ставит под вопрос действенность Комиссий этики и целесообразность их создания (подробнее о вопросах Кодекса этики государственного служащего и комиссиях этики смотреть рекомендацию 3.2.). Также факт отсутствия уполномоченного органа по служебной этике, который координировал бы и контролировал деятельность ведомственных комиссий по этике, ставит под вопрос возможности мониторинга и контроля поведения политических государственных служащих и членов Правительства.

Также приходится отметить, что действенность и эффективность применения Кодекса этики государственного служащего Республики, в том числе и по отношению к политическим государственным служащим и членам Правительства, может быть ограничена недостатками самого кодекса, которые после пересмотра данного документа 2010 году уменьшились, но кодекс все таки остается недостаточно практическим. Также недостаточно разработана инфраструктура его осуществления (кроме недостатков работы комиссий этики, все еще не достаточна осведомленность среди государственных служащих о положениях кодекса, не хватает постоянного практического обучения на основе Кодекса и разъяснения его положений, доступности качественных советов по практическом выполнении требований кодекса, действенных и надежных каналов для сообщения о неэтичном поведении (особенно руководителей), позитивной мотиваций государственного служащего для соблюдении положений кодекса). И что является самым важным, не хватает поддержки соблюдения требований кодекса со стороны руководства в форме личного примера. Также создается впечатление, что Кодекс этики государственными служащими рассматривается ни как инструмент, который помогает им при выполнении их служебных обязанностей надлежащим образом, а как дополнительные требования возлагающий и проблемы создающий документ.

Этика депутатов парламента

Правила этики и поведения депутатов парламента изложены в Положении Парламента № 909 от 27 февраля 2008 г. «Об этических нормах поведения депутатов Маджлисиномаояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан». Правила этики определяют некоторые общие нормы, такие как честность, ответственность, уважение к другим, но не касается вопросов добропорядочности и беспристрастности депутатов, требования, чтобы частные интересы не влияли на решения депутатов и чтобы при возможном возникновении конфликта интересов были предприняты меры для его предотвращения, как этого требует стандарты Всемирной организации парламентариев против коррупции³⁴.

Положение Парламента № 909 предусматривает создание Комиссии по этическому поведению депутатов, которая должна анализировать поведение депутатов, несоответствующие требованиям правил этики депутатов Парламента, и предоставлять совет. Правила также предусматривают санкции – выговор и просьбу принести публичные извинения. По предоставленной Таджикистаном информации, Комиссии по этике Маджлисимилли Маджлиси Оли и Маджлисиномаояндагон Оли созданы соответствующими положениями Маджлисимилли Маджлиси Оли 17 апреля 2000 года № 22 (в составе 5 членов парламента) и Маджлисиномаояндагон Оли 27 марта 2000 года № 33 (в составе 9 членов парламента), но никакой информации о заседаниях, деятельности, решениях данных комиссий, обновлении их состава и т. д. не было предоставлено. Поэтому трудно судить о действенности данных комиссий.

Информации о каких-либо изменениях регулирования вопросов этики депутатов Парламента, мерах, принятых для распространения правил этики и поведения депутатов парламента среди парламентариев или инициативах обеспечить, чтобы эти правила применялись на практике, предоставлено не было. Никаких данных, доказывающих применение этого документа на практике, не было предоставлено. Также не ясно, насколько население знакомо с положениями Правил этики и поведения депутатов парламента, существует ли процедуры и инфраструктура для сообщений о неэтичном поведении депутатов парламента и т. д. Группа мониторинга была информирована, что сообщений о неэтичном поведении парламентариев со второго раунда мониторинга не было, и что Комиссия по этике Маджлисиномаояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан за 4 года деятельности не выявила ни одного случая поведения депутатов, несоответствующего требованиям правил этики депутатов Парламента.

Предотвращение и контроль конфликтов интересов политических должностных лиц

Несмотря на некоторые положения в законодательстве, система предотвращения и контроля конфликтов интересов в Таджикистане отсутствует. Понятия «конфликта интересов», «государственного интереса» и «личного интереса» не соответствуют международным требованиям и стандартам, впоследствии чего не могут применяться для предотвращения конфликтов интересов. Декларирование доходов и имущество не охватывает всех государственных должностных лиц и данных, необходимых для предотвращения и контроля конфликтов интересов. Данные деклараций не разглашаются, контроль предоставления деклараций об имущественном состоянии и данных, предоставленных в данных декларациях, в основном не функционирует. Декларирование личных интересов в законодательстве Таджикистана не предусмотрено. Поэтому неудивительно, что Таджикистан сообщает, что «По предоставленной информации Министерства юстиции, данных по конфликту интересов политических должностных лиц в Министерстве юстиции не имеется». Учитывая это,

³⁴ Всемирная организация парламентариев против коррупции (ГОРАС), Декларация 3-й Всемирной Конференции, Заявление о позиции и окончательные решения, 19 ноября 2008 г.

приходится констатировать, что правовая база для разрешения конфликтов интересов и практические механизмы для предупреждения конфликта интересов политическими должностными лицами, как и административными должностными лицами, отсутствует (подробнее о вопросах конфликта интересов смотреть рекомендацию 3.2.).

Выводы

Контроль финансирования избирательных кампаний и текущего финансирования политических партий, хотя в некоторой мере и регламентированы соответственно Конституционным законом Республики Таджикистан «О выборах в Маджлиси Оли» (Парламент) и Законом Республики Таджикистан «О политических партиях», на практике не действует. Требования к финансированию избирательных кампаний и текущему финансированию политических партий также должны быть усовершенствованы для того, чтобы применение данных требований помогло бы обеспечить прозрачность финансирования политических партий и кампаний и предотвратить неправомерное влияние на политических партий и избираемых политических лиц. В Стратегии по противодействию коррупции в Республике Таджикистан 2013–2020 г. отмечается необходимость усовершенствования законодательства с целью предупреждения политической коррупции. Но не совсем понятно, как именно, так как перечисляется и положения, цель которых – предотвращать неправомерное влияние на политические партии или избираемые политические лица.

Позитивно то, что Кодекс этики государственного служащего Республики Таджикистан распространяется также и на политические государственные служащие и члены Правительства Республики. Но возможности применения Кодекса этики на практике для регулирования и рассмотрения поведения данных лиц вызывает сомнения, так как механизм (ответственные органы и процедуры) для мониторинга и контроля соблюдения требований Кодекса данными государственными лицами в Таджикистане не существует.

Также приходится отметить, что данных о применении Правил этики и поведения депутатов парламента, принятых Положением Парламента в 2008 г., к сожалению, не было предоставлено. Комиссии по этическому поведению депутатов, которые должны анализировать поведение депутатов, несоответствующие требованиям правил этики депутатов Парламента, и предоставлять совет, хотя и созданы в Маджлисимилли Маджлиси Оли и в Маджлисиномаюндагон Оли Республики Таджикистан, но никакой информации о деятельности и решениях данных комиссий группа мониторинга не получила.

Система предотвращения и контроля конфликтов интересов политических должностных лиц, как и в случае государственных служащих в Таджикистане, не действует.

Таджикистан частично выполнил данную рекомендацию.

Новая рекомендация 18

- ***Усовершенствовать законодательство, регулирующее финансирование политических партий и политических (избирательных) кампаний, согласно соответствующим международным стандартам, в том числе, устанавливая требования к и ограничения пожертвований, а также порядок пожертвований, с целью обеспечить прозрачность пожертвований и источников средств пожертвований, предотвращение конфликта интересов и неправомерного влияния на политические партии и политические должностные лица, ограничить финансирование политических партий и политических (избирательных) кампаний юридическими лицами и обеспечить действенный учет и контроль такого***

финансирования, установить требования учета и обосновывающей документации политических партий и политических (избирательных) кампаний и т. д.

- *Обеспечить действенный контроль финансирования политических партий и политических (избирательных) кампаний и доступность обществу информации о финансировании политических партий и политических (избирательных) кампаний, а также результатов контроля соответствующего финансирования.*
- *Ознакомить депутатов парламента и общество с правилами этики и поведения депутатов парламента и обеспечить, чтобы эти правила применялись на практике. Принять нормативно правовой акт, регулирующий правила этики и поведения депутатов самоуправления, обеспечить, чтобы депутаты и общество были знакомы с положениями такого документа, и действенное применение этого документа.*
- *Обеспечить, чтобы Кодекс этики государственного служащего действительно применялся по отношению к политически назначенным должностным лицам и членам правительства.*
- *Разработать правовую базу для предотвращения и контроля конфликтов интересов политических должностных лиц и внедрить практические механизмы для предупреждения конфликта интересов и решения этических дилемм политическими должностными лицами.*

Коррупция в органах юстиции

Предыдущая 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.

Критерии отбора и снятия судей

Одним из важных условий для обеспечения независимости судебной системы является процедура отбора, назначения в должности и освобождения от занимаемой должности судей. Для обеспечения максимальной прозрачности и объективности этих процедур критерии отбора и снятия судей должны быть четко определены в законодательстве, основываться на объективных факторах и не иметь места для разнотолков.

В рамках второго раунда мониторинга было определено, что некоторые критерии отбора и снятия судей имели размытую формулировку и могли быть не только не понятыми, но и были открытыми к разным интерпретациям, создавая потенциальные возможности для злоупотреблений. В результате было рекомендовано уточнить критерии отбора и снятия судей.

Критерии отбора и снятия с должности судей регулируются Конституционным Законом РТ «О судах Республики Таджикистан». Второй, четвертый и пятый разделы которого регламентируют избрание и назначение на должность судьи, судей-стажеров, порядок освобождения и отзыва судьи, задачи и полномочия Совета юстиции Республики Таджикистан, образование и проведение квалификационных коллегий и аттестаций.

За период с 2010 по 2013 год в данные разделы Закона неоднократно вносились изменения и дополнения. В частности, Конституционным Законом РТ № 754 от 2 августа 2011 года внесено дополнение в статью 11 в том, что судьи всей судебной системы республики должны владеть государственным языком. Конституционным Законом РТ № 875 от 1 августа 2012 года внесено изменение в статью 19, предусматривающую порядок отставки судьи. Конституционным Законом РТ № 926 от 28 декабря 2012 года внесено изменение в нормы статьи 19, предусматривающие отставку судьи, в частности по вопросам права судьи на отставку и его пожизненное содержание.

Тем не менее, формулировка критериев отбора и снятия с должности судьи остались практически неизменными. Статья 11 Конституционного Закона РТ «О судах Республики Таджикистан» гласит, что:

«Судьи Конституционного суда избираются из числа юристов не моложе 30 лет и не старше 65 лет, имеющих профессиональный стаж работы не менее 10 лет.

На должности судей Верховного суда, Высшего экономического суда избираются юристы не моложе 30 лет и не старше 65 лет, имеющие стаж работы в качестве судьи не менее 5 лет.

На должности судей, суда Горно-Бадахшанской автономной области, областных судов и суда города Душанбе назначаются юристы не моложе 30 лет и не старше 65 лет, имеющие стаж работы в качестве судьи не менее 5 лет.

Кандидаты на должность судей военных судов должны также отвечать требованиям Закона Республики Таджикистан «О всеобщей воинской обязанности и военной службе».

На должности судей городского или районного суда, военного суда, экономического суда Горно-Бадахшанской автономной области, областного экономического суда, экономического суда города Душанбе назначаются юристы не моложе 25 лет и не старше 65 лет, имеющие профессиональный стаж работы не менее 3 лет.

Судьи Верховного суда, Высшего экономического суда, суда Горно-Бадахшанской автономной области, областных судов и суда города Душанбе, городского и районного суда, военных судов, экономического суда Горно-Бадахшанской автономной области, областных экономических судов, экономического суда города Душанбе должны владеть государственным языком».

Дополнительно Конституционным законом РТ № 754 от 2 августа 2011 года были определены критерии предъявляемые лицам, которые впервые представляются на должность судьи и, по предложению экзаменационной комиссии Совета юстиции РТ могут в течение года отработать в качестве стажера-судьи. Так, *«стажером-судьей может быть лицо, имеющее высшее юридическое образование, не моложе 24 лет, владеющее государственным языком, имеющее как минимум 2 года профессионального стажа, прошедшее экзаменационную комиссию Совета юстиции Республики Таджикистан».*

Отзыв и освобождение от должности судьи регулируется статьёй 18 Конституционного Закона РТ «О судах Республики Таджикистан». Текст этой статьи содержит перечень из 15 оснований, по которым судьи освобождаются от должности Президентом РТ по представлению Совета юстиции РТ. Единственным изменением в этом перечне со второго раунда мониторинга является дополнение пункта 2 подпунктом (б), который предусматривает освобождение от должности «в связи с выходом на пенсию».

Также власти Таджикистана проинформировали группу мониторинга о том, что на стадии согласования находятся проекты Конституционного закона «О судах Республики Таджикистан», Закона Республики Таджикистан «Об обращениях граждан», Кодекса этики судей и завершается осуществление Программы судебно-правовой реформы в РТ на 2011-2013 годы, утверждённой Указом Президента РТ № 976 от 3 января 2011 года. Пункт 13 данной программы предусматривает изучение вопросов усовершенствования квалификационных требований, предъявляемых к судьям, в том числе возраст назначения или избирания на должность судьи, наличие трудового стажа, бессрочное назначение или избирание на должность судей имеющих стаж работы более 10 лет и положительно зарекомендовавших себя.

Доступ к информации

Помимо необходимости уточнения критериев по отбору и освобождению на должность судьи было рекомендовано обеспечить широкую огласку информации о вакансиях в судебном корпусе и требованиях на такие вакантные позиции, а также обоснованию назначения на должность судей. Кроме того было рекомендовано обеспечить доступность информации о судебных процедурах и решениях суда, что является еще одним немаловажным фактором в обеспечение прозрачности их деятельности.

Информация по доступности информации о вакансиях в судебном корпусе и аппаратах различных судов была предоставлена Таджикистаном частично. Так, по вопросу о доступе общественности к информации о вакансиях на должность судьи и должностях в аппарате Верховного Суда было сообщено, что сведения о вакансиях на должность судьи Верховного Суда в средствах массовой информации не публикуется, поскольку такое требование не предусмотрено Законом, а сведения о вакансиях на должности в аппарате Верховного Суда публикуются в средствах массовой информации и на информационном щите Верховного Суда. Приём работников на должности в аппарате Верховного Суда производится на конкурсной основе. Как обстоит ситуация с доступом к подобной информации в других судах команде мониторинга выяснить не удалось.

Таджикские власти также сообщили команде мониторинга, что сведения о времени и месте рассмотрения гражданских и уголовных дел помещаются на информационном щите Верховного Суда, по результатам рассмотрения дел копии решений и приговоров вручаются в установленной законом порядке сторонам, осужденным и другим лицам определенным законом.

По поводу доступа к информации о судебных решениях было сообщено, что все уголовные и гражданские дела, за исключением категории дел, которые по закону не подлежат публичному рассмотрению, рассматриваются в открытых судебных заседания с привлечением общественности с обязательным разъяснением по окончанию рассмотрения дела о сущности судебного решения, а также результаты рассмотрения дел публикуется в периодической печати, передаются по радио и телевидению.

Любое лицо может присутствовать в зале судебного заседания. В судебных заседаниях могут участвовать общественные защитники и обвинители. По актуальным делам, вызывающим общественный резонанс проводятся выездные судебные заседания.

Кроме того, было сообщено, что судьи Верховного Суда и работники аппарата постоянно встречаются с населением, проводят лекции и беседы и доводят до их сведения результаты рассмотрения судебных дел. За последние три года на выездных судебных заседаниях рассмотрено 35 гражданских и уголовных дел, по радио и телевидения судьи выступили 631 раз в периодической печати опубликовано результаты рассмотрения 367 гражданских и уголовных дел.

И наконец, что касается доступа общественности к текстам действующего законодательства и проектов законов, ситуация осталась неизменной со второго раунда мониторинга и такой доступ весьма ограничен и даже тексты действующих законов не всегда доступны в своей последней редакции.

Случайное распределение дел

Согласно изменениям, внесенным Конституционным Законом РТ № 833 от 3 июля 2012 года в Конституционный Закон РТ «О судах Республики Таджикистан», Совет юстиции утверждает порядок распределения дел между судьями.

Данный вопрос был обсужден и в рамках второго раунда мониторинга, с предписанием соответствующей рекомендации. Изменений в этой процедуре, однако, введено не было, и она осталась такой же, как и во время второго раунда мониторинга, и на сегодняшний день, распределение судебных дел дано в компетенцию председателя суда. Серьезная преграда в обеспечение независимости судьи является существующее *процедура распределения судебных дел между судьями*.

Этические нормы для судебных органов и профессиональное обучение

По итогам второго раунда мониторинга было рекомендовано пересмотреть этические нормы для судебных органов, которые существовали на тот момент, а главное обеспечить их практическое применение. Также было отмечено отсутствие специального обучения темам противодействию коррупции или повышения моральных качеств судебного корпуса.

До и вовремя визита в страну Таджикистан предоставил обширную информацию о проведении различных тренингов и повышении квалификации судей, в том числе и по вопросам антикоррупционного законодательства в целом, и этических норм в частности.

На протяжении 2011 – 2013г.г. в Учебном центре судей при Совете юстиции РТ разрабатывались Программы по обучению судей, стажеров-судей республики по всем категориям дел судопроизводства, и, при обеспечении подготовки кадров по вопросам противодействия коррупции, обязательно предусматривалась тема: «Особенности рассмотрения дел коррупционного характера», а также тема: «Международные стандарты. Кодекс этики судей Республики Таджикистан».

Так, в 2011 году по 9 разработанным Программам обучения, в частности по этим темам приняли участие 120 судей, в 2012 году по 5 Программам приняли участие 200 судей, в 2013 году по 11 Программам приняли участие 240 судей республики.

Кроме того, все стажеры-судьи, принятые в 2011г.-75; в 2013г.-50 за год теоретически обучаются в Учебном центре при Совете юстиции в течение 4 месяцев, где им преподается тема: «Международные стандарты. Кодекс этики судей Республики Таджикистан» каждой подгруппе по 2 часа в неделю.

Преподавателем данной дисциплины в указанный период для судей и для стажеров-судей являлся Председатель Совета юстиции Республики Таджикистан. Преподавание по теме «Особенности рассмотрения дел коррупционного характера» для судей республики в указанный период проводилось заместителем Председателя суда города Душанбе, а также начальником Управления судами Совета юстиции.

Также 23 ноября 2013 года на конференции судей РТ был принят новый Кодекс этики судьи РТ.

Действие этого Кодекса распространяется на всех судей и народных заседателей, в том числе на судей, пребывающих в отставке. Кодекс является актом судебного сообщества, устанавливающего обязательные для каждого судьи правила поведения при осуществлении правосудия и во внесудебной деятельности. В обязанности председателя суда, заместителя

председателя и судьи входит разъяснить помощнику председателя, приставу, секретарю судебного заседания, и другим работникам аппарата суда положения данного Кодекса.

Поверхностный анализ текста Кодекса, перевод которого был предоставлен команде по мониторингу прямо перед завершением работы над проектом отчета, показал, что этот документ имеет ряд очень прогрессивных норм.

Так, например, в Кодексе оговаривается, что если судья испытывает затруднения в определении того, соответствует ли в сложившейся ситуации его поведение при осуществлении правосудия, либо во внесудебной деятельности, требованиям профессиональной этики и статусу судьи, или если судья не уверен в том, как поступить в сложной этической ситуации, чтобы сохранить независимость и беспристрастность, он вправе обратиться с соответствующим запросом в Комиссию по этике Ассоциации судей РТ. Оценить то, как эта норма будет действовать на практике, возможности у группы мониторинга не было; о существовании Комиссии по этике Ассоциации судей РТ стало известно из текста новопринятого Кодекса, и вопросы по функционированию этой Комиссии уточнить не представилось возможным.

Пункт 3 статьи 1 этого Кодекса говорит о том, что «несоблюдение требований настоящего Кодекса может повлечь ответственность судьи в соответствии с законодательством Республики Таджикистан», но механизм привлечения к такой ответственности нигде не прописан.

Выводы

Несмотря на ряд изменений, внесенных в законодательство Таджикистана регулирующие вопросы отбора и отзыва судьи, группа мониторинга пришла к выводу, что Таджикистаном был достигнут незначительный прогресс в отношении более четкой выписки критериев для назначения и освобождения от должностей судей. Предыдущие нормы, касающиеся именно критериев, были практически нетронуты со второго раунда мониторинга.

Более детальный анализ Конституции РТ³⁵ и Конституционного закона РТ «О судах Республики Таджикистан»³⁶, показал, что одним из стандартных критериев отбора судьи является профессиональный стаж работы от 10 до 3 лет в зависимости от уровня судебной инстанции, в которую отбирается данный кандидат в судьи. Однако, если для остальных рангов предусматривается наличие опыта работы в качестве судьи (за исключением судей Конституционного суда), то для кандидатов на должность судей городских и районных судов, Военного суда, Экономического суда Горно-Бадахшанской автономной области, областей и города Душанбе требуется профессиональный стаж работы не менее 3 лет, но не указывается какой именно стаж имеется в виду. Как результат, фактически, любой человек, работающий по юридической специальности, может занимать должность судьи.

Имея в виду особенные требования к профессиональной подготовке, которые выдвинуты в отношении судей, считаем целесообразным сузить понятие профессионального стажа, указав, непосредственно, определенные должности, которые бы и формировали необходимый стаж, к примеру: прокурор, следователь, адвокат, помощник судьи.

Назначение на должность судьи всех уровней (за исключением Конституционного Суда у которого особая компетенция), должно производиться только на основании открытого конкурса. В данном конкурсе должны иметь возможность участвовать все желающие, которые соответствовали бы установленным законом требованиям.

³⁵Статья 85.

³⁶Статья 11.

Все критерия отбора, сама процедура проведения конкурса и принятия решения должны быть в открытом доступе. Более того, в обязательном порядке, все существующие вакансии должны быть опубликованы так чтобы дать возможность всем желающим участвовать в конкурсе.

Наиболее оптимальным вариантом видится публиковать информацию об имеющихся вакансиях, а также о дате и условиях проведения конкурса на официальной web-странице Совета юстиции в сети Интернет.

Что касается определенных законодательством критериев освобождения от должности, то они – по-прежнему широки, и включают нормы, которые могут быть использованы в дискреционном порядке. Например, пункты 9 и 14, которые вызывали беспокойство команды мониторинга во втором раунде, предусматривающие освобождение от должности судьи в случаях «реорганизации структуры суда (судов) или сокращения численности судей» (9) и «обнаружившегося несоответствия судьи занимаемой должности» (14) остались неизменными. Их необходимо изменить, чтобы установить надлежащее равновесие между необходимостью защитить судей от преследований или давления, в особенности из источников политического влияния, и потребностью в существовании возможностей освобождения судей от должности по объективным критериям.

Дополнительно группа по мониторингу отметила, что согласно статье 84 Конституции РТ, судьи избираются и назначаются сроком на 10 лет. Тем самым, судьи испытывают дополнительное давление, связанное с риском, что их трудовой договор не будет продлен на новый срок без существования на то обоснованных причин.

Так как согласно статье 18 (13) Закона Таджикистана о судах, для освобождения от должности судьи достаточно истечение срока его полномочий, независимо от качества исполнения своих обязанностей, группа по мониторингу считает целесообразным предусмотреть в Законе РТ «О судах Республики Таджикистан» положения об автоматическом продлении трудового договора на новый десятилетний срок, если судья исполнял свои обязанности добросовестно.

Касательно вопросов доступа к решениям суда – так как в соответствии со статьей 88 Конституции Таджикистана разбирательство дел во всех судах открытое, необходимо предоставить открытый доступ ко всем решениям суда. В этой связи, группа мониторинга считает целесообразным публиковать решения судов на web-страницах судебных инстанции в сети Интернет. На первом этапе, учитывая технические и финансовые возможности, можно предусмотреть обязательную публикацию только решения Верховного суда и Высшего экономического суда.

По итогам третьего раунда мониторинга Таджикистаном так и не было введено случайного распределения дел. И не смотря на то, что судьи, с которыми встретились представители группы мониторинга во время визита в страну, не считали, что существующая система распределения дел представляет какие-либо проблемы. Группа мониторинга настаивает на необходимости реализации данной рекомендации и считает, что существуют существенные риски того, что распределение дел может быть осуществлено по субъективным критериям, исходя из личных предпочтений председателя суда.

Для реальной независимости судей, нужно максимально ограничить влияние человеческого фактора на распределение дел. Одной из эффективных мер в данном направлении видится, чтобы деятельность по рассмотрению дел осуществлялась с соблюдением принципа случайного распределения дел, что обеспечит прозрачность, объективность и непредвзятость этого процесса, посредством интегрированной программы по управлению делами.

И наконец, во время визита не было установлено существенного прогресса в реализации рекомендации ОЭСР о необходимости пересмотра существующих этических норм для судебных органов в части обеспечения практического применения данных норм. Принятие кодекса этики для судей отмечается как позитивный шаг, однако группа мониторинга хотела

бы напомнить, что Кодекс этики является серьёзным инструментом, способствующим проявлению высоких моральных качеств в профессии юристов и должен неукоснительно соблюдаться. Группа по мониторингу не увидела действующих механизмов применения новых этических норм и настойчиво рекомендует продолжить их усовершенствование с тем, чтобы обеспечить их практическое исполнение.

Что касается последнего элемента данной рекомендации, то группа мониторинга отмечает серьезные усилия, предпринятые властями Таджикистана по специальному обучению темам противодействия коррупции и повышения моральных качеств судебного корпуса – разработанные программы и проводимые мероприятия нужно продолжать, включив в них и обучение по ново-принятому Кодексу этики судьи.

Таджикистан выполнил рекомендацию 3.8. частично.

Новые сведения: независимость судей и адвокатов

Независимость судей

Основные правовые акты, регулирующие деятельность органов юстиции в РТ, включают Конституцию РТ, Закон РТ «О судах», Закон РТ «О Конституционном Суде» и другие. Судебная система включает в себя следующие элементы: Конституционный суд, Верховный Суд, Высший экономический суд, Военный суд, Суд Горно-Бадахшанской автономной области, суды областей, города Душанбе, городов и районов, Экономический суд Горно-Бадахшанской автономной области, экономические суды областей и города Душанбе.

В соответствие со статьей 14 Закона РТ о судах *«Председателя, заместителей председателя и судей Конституционного суда, Верховного суда и Высшего экономического суда избирает Маджлисимилли Маджлиси Оли Республики Таджикистан по представлению Президента Республики Таджикистан».*

Судей военных судов, суда Горно-Бадахшанской автономной области, областных, города Душанбе, городских и районных судов, судей экономических судов Горно-Бадахшанской автономной области, областных, города Душанбе назначает Президент Республики Таджикистан по представлению Совета юстиции Республики Таджикистан».

В этой связи нужно подчеркнуть, что согласно статье 84 Конституции Таджикистана «Судебная власть является независимой и осуществляется от имени государства судьями».

В то же время обеспечение данного принципа может быть осуществлено только при условии, что судебные органы будут пользоваться реальной независимостью от любого ненадлежащего давления со стороны других ветвей власти, а именно от законодательной и исполнительной власти.

Более того, нужно дополнительно обеспечить независимость судьи от ненадлежащего давления, которое может исходить непосредственно из самой судебной системы, в частности от председателей судов.

Исходя из действующих правовых норм, очевидно, что судебная власть не является поистине независимой, судьи не имеют реальных полномочия для самостоятельного управления судебной системы.

Так, полномочия по назначению в должности и освобождению судей Конституционного суда, Верховного суда и Высшего экономического суда даны в эксклюзивной компетенции Парламента и Президента, без возможности судебного корпуса как то повлиять на данный процесс.

Судьи других инстанции назначаются в должность и освобождаются Президентом по представлению Совета юстиции. Но и в этом случае, принятие данных решений зависит исключительно от решения Президента. Так, в законодательстве не предусмотрены какие-то механизмы, которые обязали бы Президента выполнять решения Совета юстиции.

В компетенцию Президента также отданы такие полномочия как награждение судей и присвоение квалификационных классов судьям; утверждение положения об экзаменационной комиссии Совета юстиции (статьи 95, 99 Закон Таджикистана о судах).

Более того, сам Совет юстиции не является независимым органом, а подчиняется, по своей сути, Президенту. Согласно статье 69 (12) Конституции, именно в компетенцию Президента отдано создание Совета юстиции. Так, структуру и количественный состав Совета юстиции устанавливает Президент; Председатель Совета юстиции, первый заместитель председателя Совета юстиции и заместитель председателя - секретарь Совета юстиции назначаются и освобождаются от должности указом Президента (статьи 95, 99 Закон Таджикистана о судах).

Как результат, для обеспечения реальной независимости судебной системы, группа мониторинга считает краеугольным реформирование Совета Юстиции с тем, что бы он ни зависел от других ветвей власти и был гарантом независимости судебной власти, а именно следует выполнить следующие условия:

- большинство в состав Совета юстиции должно быть обеспечено именно судьями всех уровней, которые будут избираться на данные должности непосредственно самими судьями на общих собраниях судей;
- компетенция Совета юстиции должна распространяться и на судей Конституционного суда, Верховного суда и Высшего экономического суда;
- такие вопросы как награждение судей, инициирование дисциплинарных дел, наложение дисциплинарных санкции, присвоение квалификационных классов судьям должны быть отданы в эксклюзивную компетенцию Совета юстиции;
- руководители Совета юстиции должны быть избраны в данные должности непосредственно самими членами Совета юстиции, а также ими же и отстранены от занимаемых должностей только на основании четко указанных в законе условий;
- обязать Президента и Парламент выполнять решения Совета юстиции о назначении, отстранение судей от занимаемой должности;
- в компетенцию председателя Совета юстиции, должны быть отданы только организационные вопросы, остальные, включая такие аспекты как назначение на должность и освобождение от должности стажеров-судей; наложение дисциплинарных взысканий на стажеров-судей и судебных приставов, а также помощников председателей судов, должны приниматься коллегиально.

В то же время, существуют определенные положения, которые ограничивают независимость судей непосредственно внутри судебной системы. В качестве примера указываем на следующие нормы Закона Таджикистана о судах:

- Председатель Верховного суда решает вопрос о передаче судебного дела из одного суда в другой суд; вносит представление Президенту РТ о присвоении судьям Верховного суда РТ квалификационных классов; возбуждает дела о дисциплинарной ответственности судей судов РТ; поощряет судей Верховного суда РТ, а также представляет их к государственным наградам РТ;
- Председатели судебных коллегий Верховного суда определяют составы суда для рассмотрения дела;
- Председатель Военной коллегии определяет составы коллегии суда для рассмотрения дел в кассационном и надзорном порядке;
- Председатель Высшего экономического суда возбуждает дела о дисциплинарной ответственности судей экономических судов РТ; решает вопрос о передаче судебного

дела из одного экономического суда в другой экономической суд; поощряет судей Высшего экономического суда РТ, а также представляет их к государственным наградам РТ;

- Председатель военного суда гарнизона распределяет судебные дела между судьями в установленном порядке;
- Председатели суда Горно-Бадахшанской автономной области, областных судов, суда города Душанбе распределяют судебные дела в установленном порядке;
- Председатель городского, районного суда распределяет дела между судьями в установленном порядке;
- Председатели экономического суда Горно-Бадахшанской автономной области, областных экономических судов, экономического суда города Душанбе распределяют дела между судьями в установленном порядке;
- Квалификационные коллегии судей Верховного суда и Высшего экономического суда по представлениям Председателя Верховного суда, Председателя Высшего экономического суда дают заключения о присвоении квалификационных классов;
- На судей Верховного суда и Высшего экономического суда Председателем Верховного суда и Председателем Высшего экономического суда составляется характеристика, в которой отражаются их деловые и нравственные качества, дается оценка их профессиональной деятельности.

В большинстве своем данные вопросы следовало бы передать в компетенцию Совета юстиции.

Независимость корпуса адвокатов

Немаловажным элементом в обеспечении эффективной юстиции является наличие независимого корпуса адвокатов.

В ходе визита, было сообщено, что был подготовлен новый проект закона об адвокатуре, некоторые положения которого могут ограничить независимость адвокатов. Среди таких положений проекта закона об адвокатуре было указано расширение полномочий Министерства Юстиции в сфере регламентации адвокатской деятельности, а именно выдача лицензий на адвокатскую деятельность и наложение дисциплинарных взысканий. Также, все действующие адвокаты будут обязаны пройти переаттестацию, чтобы получить новые лицензии.

Исходя из принципов деятельности адвокатов, группа мониторинга считает неприемлемыми данные предложения в проекте закона об адвокатуре. Закон об адвокатуре должен предусматривать необходимые гарантии независимости адвокатов с передачей таких полномочий как выдача лицензии, наложение дисциплинарных взысканий независимым органам адвокатского самоуправления.

Новая рекомендация 19

- ***Уточнить критерии отбора и снятия с должности судей.***
- ***Публиковать информацию об имеющихся вакансиях на должность судьи, всех уровней, а также о дате и условиях проведения конкурса на официальной веб-странице Совета юстиции в сети Интернет.***
- ***Предусмотреть положение об автоматическом продлении трудового договора судьи на новый десятилетний срок, если судья исполнял добросовестно свои обязанности.***

- *Предусмотреть обязательную публикацию решений Верховного суда и Высшего экономического суда.*
- *Обеспечить механизм рассмотрения дел в суде с соблюдением принципа их случайного распределения.*
- *Продолжить усовершенствование существующих этических норм для судебных органов с целью обеспечения их практического применения.*
- *Реформировать Совета Юстиции с тем, что бы он ни зависел от других ветвей власти и был гарантом независимости судебной власти.*
- *Предусмотреть в новом Законе об адвокатуре необходимые гарантии для обеспечения независимости адвокатов.*

Добропорядочность в частном секторе

Предыдущая 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.

По результатам второго раунда мониторинга было отмечено, что общая деловая среда в Таджикистане постепенно улучшается, и что властями начали предприниматься меры по поддержке и развитию частного предпринимательского сектора. Однако также отмечалось, что административная нагрузка на бизнес остается проблемой, регулярные проверки государственными органами и вымогательство со стороны представителей власти в обмен на предоставление услуг и работ остается проблемой. В связи с этим было рекомендовано правительству и ассоциациям предпринимателей разработать совместные инициативы с целью улучшения условий предпринимательской деятельности и положения по развитию бизнеса, в том числе вовлекая представителей частного сектора в процессы разработки относящихся к ним национальных программ и правовых актов.

Власти Таджикистана сообщили о многочисленных инициативах, предпринимаемых ими в этом направлении со второго раунда мониторинга. Так, группа мониторинга была проинформирована, что с 2010 года Правительством РТ, либо совместно с ассоциациями предпринимателей, либо для их поддержки, было проведено ряд экономических реформ по созданию благоприятного климата для развития и улучшения условий предпринимательской деятельности. В том числе:

- была принята Программа о поддержке строительных организаций и улучшении инвестиционного климата и предпринимательства в строительной сфере для 2012-2014 годов в РТ, утвержденная постановлением Правительством РТ №459 от 4 октября 2011г.;
- была принята Государственная Программа “О поддержке предпринимательства в РТ на 2012-2020 года”, утвержденная постановлением Правительства РТ № 201 от 30 апреля 2012 года, которая способствует улучшению предпринимательского климата в РТ;
- была создана рабочая группа по разработке проекта Закона “О разрешительной системе”, а в 2 августа 2011 года №751 был принят Закон “О разрешительной

системе". В результате реализации данной реформы количество разрешений сократился с 605 до 86;

- был принят Указа Президента РТ№1146 от 30 сентября 2011 «О моратории на все виды проверок предпринимательской деятельности в сфере производства»;
- был принят Закон РТ №859 «О моратории проверок деятельности предпринимателей в сфере производства» от 3 июля 2012,;
- был принят Закон № 907 “О государственном частном партнерстве” от 28 декабря 2012;
- была создана рабочая группа, разработавшая проект закона “О государственной защите и поддержке предпринимательства в Республике Таджикистан”, который был принят 28 октября 2012г. под номером 782 и вступил в действие.

Власти Таджикистана заверили группу мониторинга в том, что большинство из этих программ и законов разрабатывались при постоянном привлечении и активном задействовании представителей частного сектора и бизнес ассоциаций. Так, для примера, по информации министерства экономического развития, ассоциациями предпринимателей принимали участие в разработке следующих из них:

- проект Закона Республики Таджикистан "О Государственной защите и поддержке предпринимательства в Республики Таджикистан";
- проект Закона Республики Таджикистан "О проверках деятельности хозяйствующих субъектов в Республики Таджикистан";
- проект Программы государственной поддержки предпринимательства в Республике Таджикистан на 2012-2020 годы;
- проект Государственной программа по реализации потенциала сектора переработки фруктов и овощей на 2010-2012 годы".

Кроме вышеперечисленных инициатив, в целях содействия предпринимателям, приказом Налогового комитета при Правительстве от 12 мая 2010 года №107, был принят Единый стандарт государственных услуг для налогоплательщиков, где обязательства налоговых органов по оказанию государственных услуг налогоплательщикам уточнены и открыто отражены. С учётом предложений налогоплательщиков этот Стандарт был усовершенствован и 27 ноября 2012 года, приказом Налогового комитета №336 – заново утверждён. Помимо этого приказом Председателя Налогового комитета от 27 июля 2010 года, была значительно упрощена процедура приёма налоговых деклараций со стороны налогоплательщиков в электронном виде.

В дополнение к этому 25 марта 2011 года был принят Закон РТ №702 «О бухгалтерском учёте и финансовой отчётности», который устанавливается упрощённую систему отчётности и ведения бухгалтерского учёта для малых субъектов, использующих упрощённую систему налогообложения.

В целях упрощения норм и механизма налогообложения в новой редакции был принят Налоговый кодекс РТ от 17 сентября 2012 года №901, вступивший в действие с 1 января 2013 года. Кроме того, в целях устранения коррупционных факторов, Кодекс в новой редакции, уменьшив количество деклараций и налоговых отчётов до 40%, вместе с тем установил электронную форму представления налоговой декларации. В 2012 году согласно новому Налоговому кодексу, виды налогов сократились с 21 до 10.

Представители частного сектора, однако, поделились с группой мониторинга своими впечатлениями о новом Налоговом кодексе и высказали мнение о том, что он все еще требует большого количества доработок. Ими были определены необходимые области дальнейшего

усовершенствования Кодекса, и ряд предложений был передан в Агентство по финансовому контролю и борьбе с коррупцией для их дальнейшего изучения и учета представителями власти Таджикистана.

В рамках деятельности Координационного комитета по применению «Программы внедрения системы Единого окна оформления экспортно-импортных операций и транзита в Республике Таджикистан», состав которого был утверждён постановлением Правительства РТ от 2 октября 2010 года №503, были организованы три отдельные рабочие группы в секторах электронного документооборота, разрешительной системы, принятия международных стандартов и в сфере электронного обмена информацией. Представители частного сектора и ассоциаций предпринимателей, с которыми встретилась группа по мониторингу, позитивно отозвались об этой инициативе и подтвердили позитивные результаты ее внедрения.

Выводы

Группа мониторинга признает, что Таджикистан предпринял значительные усилия для реализации данной рекомендации. Многие инициативы были разработаны и большое количество законодательных актов принято в правильном направлении. Однако так как в третьем раунде мониторинга акцент ставится на практическое применение и оценку результатов от предпринятых мер, то на данный момент, с учетом того, что большинство инициатив очень новое – их оценить еще не возможно. Реализация и внедрение этих реформ в практической плоскости должны стать теперь фокусом деятельности, как властей Таджикистана, так и представителей частного сектора. Группа экспертов подчеркивает, что только их практическое применение покажет, которые из аспектов еще необходимо усовершенствовать, а которые в их сегодняшней форме внесут вклад в создание благоприятного климата для осуществления более обширной, прозрачной и доступной предпринимательской деятельности, зарубежным и отечественным инвестициям в экономическую инфраструктуру страны.

Таджикистан частично выполнил Рекомендацию 3.9.

Новая рекомендация 20

- *Продолжать диалог с бизнес сектором, проводя с компаниями информационно-разъяснительную работу по вопросам коррупционных рисков и практических решений, связанных с этими проблемами.*
- *Вовлекать компании в процесс содержательных консультаций по мерам стимулирования добропорядочности бизнеса, например, по таким вопросам, как введение корпоративной ответственности за коррупцию, бухгалтерский учет и аудит, корпоративное управление, упрощение государственного регулирования предпринимательства, целевые меры, ориентированные на наиболее коррумпированные сектора, и т. д.*
- *Ввести требования прозрачности и раскрытия информации, а также антикоррупционные программы на предприятиях, находящихся в собственности или под контролем государства.*
- *Оказывать бизнес-ассоциациям поддержку в их усилиях, направленных на стимулирование добропорядочности бизнеса (особенно это касается местных компаний и малых и средних предприятий) и организацию коллективных действий компаний и ассоциаций против коррупции.*

Сводная таблица

	Новые рекомендации	Предыдущие рекомендации	Новый рейтинг по предыдущей рекомендации			
			Полностью	В основном	Частично	Не выполнено
Раздел I. Антикоррупционная политика						
Антикоррупционные програмные документы	+	1.2. Стратегия			+	
Исследования коррупции	Предыдущая рекомендация в силе	1.3. Исследования и использование их результатов			+	
Участие общественности, повышение информированности и обучение общественности	Предыдущая рекомендация в силе	1.4. Участие общественности			+	
Повышение информированности и обучение общественности	Предыдущая рекомендация в силе	1.5. Повышение уровня знаний общественности			+	
Координирующие органы	Предыдущая рекомендация в силе	1.6. Координирующие органы		+		
Раздел II. Уголовная ответственность за коррупцию						
Уголовные правонарушения и их элементы	+	2.1.-2.2. Коррупционные правонарушения				+
Определение государственного должностного лица	+	2.3. Определение государственного должностного лица			+	
Санкции, конфискация и неприкосновенности	Предыдущая рекомендация в силе	2.4.-2.5.-2.6. Конфискация		+		
Применение, толкование и процедура	+	Процесс и методы расследования	Предыдущая рекомендация отсутствует			
Специализированные правоохранительные органы	+	2.8. Специализированные правоохранительные органы		+		
Раздел III. Предупреждение коррупции						
Институции по предупреждению коррупции	+	3.1. Институции по предупреждению коррупции			+	
Добропорядочность на государственной службе	Предыдущая рекомендация в силе	3.2. Добропорядочность на государственной службе			+	

Повышение прозрачности и ограничение дискреционных полномочий в области государственного управления	+	3.3. Антиторрупционная экспертиза			+	
Государственный финансовый контроль и аудит	+	3.4. Государственный финансовый контроль и аудит		+		
Государственные закупки	+	3.5. Государственные закупки			+	
Доступ к информации	+	3.6. Доступ к информации	Предыдущая рекомендация отсутствует			
Политическая коррупция	+	3.7. Финансирование партий			+	
Добропорядочность судебной власти	+	3.8. Коррупция в органах юстиции			+	
Частный сектор	+	3.9. Частный сектор			+	