

Борьба с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии

Антикоррупционные реформы в Таджикистане

4-й раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией

СЕТЬ ОЭСР ПО БОРЬБЕ СКОРРУПЦИЕЙ ДЛЯ СТРАН ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ И
ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Антикоррупционные реформы в Таджикистане

**Четвертый раунд мониторинга Стамбульского плана
действий по борьбе против коррупции**

2017



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/.

Настоящий отчет был утвержден на мониторинговом заседании Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией 13 сентября 2017 года в штаб-квартире ОЭСР.

Этот отчет публикуется под руководством Генерального секретаря ОЭСР. Изложенные в нем мнения и приводимая аргументация могут не отражать официальных взглядов правительств стран-членов ОЭСР.

Настоящий документ и содержащиеся в нем карты приводятся без ущерба для статуса или суверенности какой-либо территории, делимитации международных границ и территориальных образований или же к названию какой бы то ни было территории, города или местности.

Содержание

СОКРАЩЕНИЯ.....	4
РЕЗЮМЕ.....	5
СВОДНАЯ ТАБЛИЦА РЕЙТИНГОВ СТЕПЕНИ ВЫПОЛНЕНИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ.....	10
ВВЕДЕНИЕ.....	12
ГЛАВА 1. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА.....	15
1.1. Ключевые антикоррупционные реформы и тенденции коррупции ..	15
1.2. Влияние реализации антикоррупционной политики ..	24
1.3. Проведение комплексных социологических исследований ..	30
1.4. Участие общественности ..	32
1.5. Антикоррупционное просвещение и образование ..	35
1.6. Предупреждение коррупции и координационные учреждения.....	37
ГЛАВА 2. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОРРУПЦИИ	44
2.1. Добропорядочность на государственной службе ..	44
2.2. Добропорядочность судебных органов и органов публичного обвинения.....	58
2.3. Подотчетность и прозрачность в государственном секторе ..	76
2.4. Добропорядочность в сфере государственных закупок ..	82
2.5. Добропорядочность в бизнес сфере.....	89
ГЛАВА 3. ПРИМЕНЕНИЕ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА КОРРУПЦИЮ	94
3.1. Уголовное законодательство против коррупции.....	94
3.2. Процедуры расследования коррупционных преступлений и уголовного преследования за их совершение.....	112
3.3. Антикоррупционные органы уголовного правосудия (полиция, органы обвинения и судьи, органы по борьбе с коррупцией).....	118
ГЛАВА 4. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ И УГОЛОВНОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ КОРРУПЦИИ В ЗЕМЕЛЬНОМ СЕКТОРЕ.....	122
4.1. Общие сведения о земельном секторе.....	122
4.2. Секторальные антикоррупционные органы и политика.....	126
4.3. Антикоррупционные меры в земельном секторе ..	129
4.4. Превентивные меры ..	133
4.5. Правоприменение ..	136

СОКРАЩЕНИЯ

АГЗ	Агентство по государственным закупкам товаров, работ и услуг при Правительстве Республики Таджикистан
АРВ	анализ регуляторного воздействия
ВТО	Всемирная торговая организация
ГКНБ	Государственный комитет национальной безопасности
Госкомзем	Государственный комитет по земельному управлению и геодезии Республики Таджикистан
ИВП	Индекс восприятия коррупции
КАП	Кодекс об административных правонарушениях
КЗО	квалифицированная закупающая организация
МВД	Министерство внутренних дел
ОГО	организации гражданского общества
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ПФР	подразделение финансовой разведки
СМИ	Средства массовой информации
СПД	Стамбульский план действий по борьбе против коррупции
ТИ	Трансперенси Интернешнл
УК	Уголовный кодекс
УПК	Уголовно-процессуальный кодекс
ЮНСИТРАЛ	Комиссия ООН по праву международной торговли

РЕЗЮМЕ

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА

Таджикистан уделяет внимание вопросам мониторинга реализации действующих Стратегии по противодействию коррупции на 2013-2020 гг. и Плана мероприятий по ее осуществлению. Агентством по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией, осуществляющим мониторинг, были предприняты некоторые шаги по усилению данного механизма мониторинга (инициирование более частого, ежегодного (вместо двухгодичного), введение административной ответственности за неисполнение мероприятий государственных антикоррупционных программ и планов их реализации). Однако Отчет отмечает, что в целом данный мониторинг, как и сама реализация упомянутых программных антикоррупционных документов, подлежит более серьезному усовершенствованию с упором на качественную и аналитическую составляющие.

Практика регулярно проводимых **исследований коррупции** (в 2006, 2010, 2011, 2015 гг.) заслуживает позитивной оценки, они являются важным источником информации, но все еще не используются для разработки или корректировки антикоррупционной политики. В то же время, секторальные исследования коррупции не проводятся.

Взаимодействие государства с гражданским обществом в сфере формирования и осуществления антикоррупционной политики является довольно слабым, серьезности намерений правительства по улучшению ситуации в этой сфере, по мнению экспертов, пока не продемонстрировано. Отчет также акцентирует внимание на необходимости активизации работы сформированных общественных комиссий, дабы создание такого рода институций не стало исключительно формальным шагом. В стране проводится большое количество мероприятий по **антикоррупционному просвещению**, однако эта работа все еще требует системного подхода.

Таджикистан провел несколько институциональных улучшений, направленных на усиление **координации осуществления антикоррупционной политики и предупреждения коррупции**. В частности, был создан новый коллегиальный координационный орган, подотчетный Президенту - Национальный совет по противодействию коррупции. Кроме того, произведены позитивные структурные изменения, направленные на усиление превентивной составляющей в деятельности Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией. Вместе с тем, эксперты указывают на недостаточную активность и прозрачность работы Национального совета, как и на недостаточное привлечение представителей гражданского общества к его работе. Среди направлений для дальнейшего развития также указывается усиление координирующей роли Агентства. Среди возможных решений предлагается рассмотрение вопроса о возложении функций секретариата Национального совета на Агентство.

ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ КОРРУПЦИИ

Таджикистан принял или разработал ряд важных проектов нормативно-правовых актов, направленных на усовершенствование правового регулирования **предотвращения коррупции**. В частности был утвержден новый Кодекс этики государственного служащего, приняты законодательные изменения относительно превентивных ограничений для государственных служащих, декларирования имущественного положения членов Правительства и членов их семей, разработаны законодательные изменения относительно предотвращения конфликта интересов.

При этом практическое применению принятых положений уделяется недостаточное внимание, многие нововведения на практике коснулись лишь административных служащих, но не политических. Отчет также указывает на несовершенство системы разграничения политических и профессиональных служащих, и обращает внимание на необоснованно широкий перечень

исключений из правила о конкурсном порядке поступления на государственную службу. В то же время, позитивно отмечено введение тестирования при приеме на службу в отдельных государственных органах. Подчеркивается и отсутствие открытого доступа к имущественным декларациям служащих, равно как и эффективного механизма проверки достоверности задекларированных данных.

Вследствие проведенных преобразований **в судебной системе** был ликвидирован Совет юстиции, а ключевые полномочия в части назначения, увольнения и привлечения к дисциплинарной ответственности судей, распределения дел, материально-технического обеспечения принадлежат Председателям Верховного Суда, Высшего экономического суда и низших судов. Созданная Квалификационная коллегия судей не является организационно и функционально автономным органом. В целом же судебная система во многом зависит от решения Президента или Парламента. Поэтому Таджикистану рекомендуется принятие ряда шагов, направленных на обеспечение реальной независимости судей. Также эксперты обращают внимание на трудности с прозрачностью деятельности судебных органов.

В части добропорядочности **органов публичного обвинения** Отчет отмечает чрезмерно широкие полномочия прокуроров в сфере общего надзора, то есть вне уголовного процесса, и рекомендует ограничить их. Также предлагаются инструменты прокурорской независимости как от политического руководства страны (например, путем исключения из законодательства положений, допускающих внепроцессуальную проверку работы прокуроров по инициативе Президента или Парламента), так и внутри самой системы органов прокуратуры (в том числе, внедрение четких критериев оценки работы прокуроров). Среди проблемных аспектов также указано отсутствие конкурсного отбора кадров в органы прокуратуры.

Как в судебной ветви власти, так и в органах прокуратуры приняты Кодексы этики, что является позитивным, в качестве дальнейшего развития Отчет рекомендует применить системный подход к их применению.

Таджикистан не принял мер по усовершенствованию законодательства о **доступе к информации**, объём закрытой информации остается необоснованно большим, к тому же нет четких требований о том, какая информация должна публиковаться. Функция мониторинга в этой области возложена на Уполномоченного по правам человека, но его права и ресурсы недостаточны. Также в Таджикистане предусмотрена уголовная ответственность за публичное оскорбление Президента и клевету в его адрес, то есть клевета не декриминализована в полном объёме, что рекомендуется исправить.

Кроме этого, Отчет рекомендует обеспечить свободный и неограниченный доступ к нормативно-правовой базе страны, принять мер по обеспечению доступа к другой публичной информации, развивать механизмы оценки регуляторного воздействия и антикоррупционной экспертизы.

В сфере **государственных закупок** не произошло существенных изменений со времени предыдущего раунда мониторинга. Так, пересмотр законодательства, содержащего большое количество исключений из правила о применении регламентированных процедур закупок (например, к исключениям относятся закупки в сфере национальной безопасности и обороны), а также не охватывающего закупок совершаемых предприятиями с государственным участием, не состоялся. В то же время, работа по разработке нового законодательства ведется. Все еще требует реформирования институциональное устройство в сфере государственных закупок, поскольку на момент мониторинга функции надзора за соблюдением законодательства в этой области и проведения госзакупок совмещены в одном органе, что нельзя назвать позитивной практикой. Среди позитивных развитий Отчет отмечает подготовку профессиональных кадровых ресурсов по закупкам в структуре государственной службы. В Таджикистане существует система электронных

закупок, однако эксперты обращают внимание на необходимость ее дальнейшего усовершенствования.

Таджикистан предпринимает серьезные усилия по улучшению инвестиционной привлекательности, в том числе путем упрощения регулирования. Однако никаких мер по предупреждению коррупции не было предпринято в налоговой сфере. Также в целом **диалог с бизнесом** зачастую ведется формально, позитивным исключением являются рабочие группы при Инвестиционном комитете, в рамках которых бизнесу предоставлено реально участвовать в реформах по улучшению бизнес-климата. Началась работа по улучшению корпоративного управления госпредприятиями, но эта работа еще на самом начальном этапе. В целом же никаких конкретных мер по предупреждению коррупции на госпредприятиях пока нет даже в планах. Уровень знаний о коррупционных рисках в частном секторе низкий как среди предпринимателей, так и в государственных органах.

ПРИМЕНЕНИЕ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА КОРРУПЦИЮ

Уголовное законодательство Таджикистана продолжает содержать ряд существенных пробелов. Ряд международно-правовых стандартов, а именно «просьба», «требование», «обещание», «предложение», «принятие обещания или предложения» неправомерной выгоды как оконченные составы преступления, а также нематериальная форма взятки или выгоды, ответственность юридических лиц за коррупцию, криминализация незаконного обогащения и торговли влиянием, все еще не имплементированы.

Отчет также обращает внимание на ряд несоответствий в нормах уголовного и уголовно-процессуального законодательства, а также законодательства об административной ответственности, что позволяет применять разные правила в одинаковых ситуациях. Среди проблемных аспектов упоминаются трудности с разрозненностью субъектного состава коррупционных или связанных с коррупцией правонарушений, все еще требуется введение единого понятия «должностное лицо», соответствующего международным стандартам.

В целом экспертами рекомендовано произвести ряд качественных улучшений в соответствующих законодательных актах.

Согласно полученной во время мониторинга информации **конфискация** в коррупционных делах применяется крайне редко, что вызвало у экспертов сомнения в эффективности этого механизма, который должен выступать одним из ключевых инструментов сдерживания коррупции. Отчет рекомендует провести анализ причин отсутствия практики применения конфискации, рассмотреть вопрос о реформировании режима конфискации путем признания конфискации принудительной мерой, исключив ее из перечня наказаний, а также о внедрении расширенной конфискации. Также рекомендуется ввести устойчивый механизм оценки эффективности мер, направленных на обеспечение конфискации.

Наиболее часто применяемой **санкцией за коррупцию** в Таджикистане является лишение свободы, что, по мнению экспертов, с учетом уровня коррупции в стране является оправданным и правильным. Несмотря на это, санкции не имеют должного сдерживающего эффекта. В частности, Отчет указывает на необходимость обязательного лишения коррупционеров права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

Основная масса **коррупционных преступлений** в Таджикистане выявляется оперативным путем, в то время как аналитические методы используются редко. Как результат, правоохранительные органы в большинстве своем занимаются мелкими и незначительными делами о коррупции. Также Отчет обращает внимание на проблемы с отсутствием четкости и системности в определении **подследственности коррупционных дел**. Уголовно-правовая антикоррупционная статистика в

Таджикистане не обнаружится, в связи с чем общество не получает целостной информации о результатах работы правоохранительных органов в сфере борьбы с коррупцией.

В Таджикистане несколько **правоохранительных органов** ответственны за борьбу с коррупцией - Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией, в полномочия которого входит выявление и расследование коррупционных преступлений, органы прокуратуры, внутренних дел, национальной безопасности, военного управления, по контролю за наркотиками, налоговые и таможенные органы. Координация деятельности органов, осуществляющих борьбу с коррупцией, ведение аналитической работы возлагаются на Агентство, а статистического мониторинга - на органы прокуратуры. Упомянутое Агентство является специализированным органом по борьбе с коррупцией, в его полномочия входит осуществление оперативно-розыскной деятельности, дознания и предварительного следствия по большинству коррупционных дел.

Агентству удалось наработать определенный кадровый потенциал, позитивным моментом его работы является внедрение конкурсного набора кадров, который подлежит дальнейшему усовершенствованию. Также предлагается предусмотреть четкие критерии продвижения по службе в Агентстве и обеспечить его подотчетность перед обществом.

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ И УГОЛОВНОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ КОРРУПЦИИ В ЗЕМЕЛЬНОМ СЕКТОРЕ

В Таджикистане отсутствует частная собственность на землю, все земли в стране составляют единый государственный земельный фонд, в то же время земли передаются в пользование физическим и юридическим лицам. В целом землепользователи делятся на две категории: первичные – пользующиеся земельными участками в бессрочном, срочном или пожизненном наследуемом пользовании; и вторичные – пользующиеся земельными участками на условиях договора аренды (первичные землепользователи вправе передавать земельные участки в аренду сроком до 20 лет).

Использование земель является платным, плата за землю взимается ежегодно в форме земельного налога, единого налога для производителей сельскохозяйственной продукции и арендной платы, которая поступает первичному землепользователю.

Основная роль в регулировании земельного сектора принадлежит Государственному комитету по земельному управлению и геодезии Республики Таджикистан. Начиная с 2014 года этим органом принят ряд мер по усилению борьбы с коррупцией - в частности, утверждена Внутриведомственная программа борьбы с коррупцией на 2014-2020 годы, каждые два года принимаются рабочие планы, усилены агитационные работы по противодействию коррупции, предпринимаются все меры по усилению контроля деятельности работников в целях предупреждения коррупционных действий.

Основной коррупционной практикой в земельном секторе является приобретение прав на земельные участки лицами, не имеющими намерения использовать эти участки самостоятельно и рассчитывающими за вознаграждение передать эти права реальным пользователям.

Высокими коррупционными рисками характеризуется процедура отвода земельных участков, в рамках которой ответственные должностные лица наделены широкой дискрецией.

В целом проведенный анализ ситуации позволил экспертам выделить такие основные причины коррупционных рисков в земельном секторе:

- 1) недостаточная детализация земельным законодательством порядка принятия решений о выделении земельных участков и, в первую очередь, критериев на которых должны базироваться решения субъектов властных полномочий;
- 2) не установлен исчерпывающий перечень оснований для отказа в утверждении или согласовании землеустроительного дела;
- 3) электронные сервисы в земельном секторе практически не применяются, а земельный кадастр ведется на основе «бумажной» технологии;
- 4) решения о предоставлении земельных участков в пользование, в т.ч. для коммерческих целей, осуществляется без использования конкурентных процедур;
- 5) сведения о площади земель запаса или специального земельного фонда, который может перераспределяться для создания дехканских хозяйств, не пребывают в открытом доступе;
- 6) размер арендной платы за земельные участки не регулируется на законодательном уровне, а конкретная ставка арендной платы за земельный участок устанавливается путем переговоров;
- 7) практически отсутствует конкурентная среда на рынке землеустроительных услуг, а сервисы государственных проектных организаций являются безальтернативными для приобретателей прав на земельные участки, ценообразование на услуги не регулируется;
- 8) не ведется статистика предоставления согласований/отказов в выборе земельных участков, а также обобщение практики причин отказов в выделении земельных участков;
- 9) определение убытков землепользователей при изъятии земель может осуществляться на нерыночной базе оценки;
- 10) инспекторы государственного контроля по использованию и охране земель имеют полномочия давать предписания об остановке деятельности землепользователей без обращения в суд, а также прекращать право пользования земельными участками;
- 11) часть суммы взыскиваемых средств с нарушителей земельного законодательства могут направляться на материально-техническое обеспечение органов контроля;
- 12) при назначении руководителей земельных комитетов на местах не применяется конкурсная процедура, а назначение происходит на основании приказа комитета по представлению хукумата (хотя конкурсная процедура действовала до 2014 года).

Отчет предусматривает ряд рекомендаций, направленных на устранение основных из вышеперечисленных рисков.

СВОДНАЯ ТАБЛИЦА РЕЙТИНГОВ СТЕПЕНИ ВЫПОЛНЕНИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ

Рекомендация Третьего раунда мониторинга Таджикистана	Рейтинг степени выполнения предыдущей рекомендации			
	Полностью выполнено	В основном выполнено	Частично выполнено	Не выполнено
Рекомендация 1: Антикоррупционная политика и документы			+	
Рекомендация 2: Антикоррупционные исследования		+		
Рекомендация 3: Участие гражданского общества				+
Рекомендация 4: Повышение уровня знаний и обучение общественности			+	
Рекомендация 5: Специализированные институты по разработке и координации политики в сфере борьбы с коррупцией			+	
Рекомендация 6: Составы преступлений и их элементы				+
Рекомендация 7: Определение государственного должностного Лица				+
Рекомендация 8: Санкции, конфискация и неприкосновенность				+
Рекомендация 9: Раскрытие и расследование сложных коррупционных правонарушений				+
Рекомендация 10: Раскрытие и расследование сложных коррупционных правонарушений			+	
Рекомендация 11: Институты по предупреждению коррупции			+	
Рекомендация 12: Добросовестность на государственной службе			+	
Рекомендация 13: Защита государственных служащих, клевета				+
Рекомендация 14: Повышение			+	

прозрачности и ограничение дискреционных полномочий в области государственного управления				
Рекомендация 15: Государственный финансовый контроль и аудит*				
Рекомендация 16: Государственные закупки			+	
Рекомендация 17: Доступ к информации				+
Рекомендация 18: Политическая коррупция*				
Рекомендация 19: Судебная власть				+
Рекомендация 20: Частный сектор			+	

*Темы «Государственный финансовый контроль и аудит» и «Финансирование партий/Политическая коррупция» не охвачены Четвертым раундом мониторинга и поэтому соответствующие рекомендации не оценивались.

ВВЕДЕНИЕ

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 ОЭСР»). Стамбульский план действий охватывает Азербайджан, Армению, Грузию, Казахстан, Кыргызстан, Монголию, Таджикистан, Узбекистан и Украину, однако в его реализации 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 Республике Таджикистан и рекомендации ей 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 Таджикистана был утвержден в декабре 2010 года, а третьего раунда – в апреле 2014 года. Мониторинговые отчеты включали обновленные рейтинги степени выполнения Таджикистаном исходных рекомендаций, а также новые рекомендации. В период между раундами мониторинга на всех заседаниях Сети по вопросам мониторинга Таджикистан предоставлял обновленную информацию о действиях по реализации этих рекомендаций. Таджикистан также принимает активное участие и поддерживает другие мероприятия Сети. Все отчеты доступны на веб-сайте Сети ОЭСР по адресу: www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm.

Четвертый раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий был начат в 2016 году на основе методологии, одобренной странами-участницами Сети. Правительство Таджикистана представило ответы на специально подготовленный для страны вопросник четвертого раунда мониторинга в феврале 2017 г., а также ответы на дополнительные вопросы в марте 2017 г. Кроме того, в соответствии с методологией проведения четвертого раунда, ответы на вопросник были получены от Офиса ПРООН в Таджикистане, а также неправительственных партнеров, а именно от организаций «Фонд Евразия Центральной Азии» и «Центр по правам человека». Визит в страну (г. Душанбе) состоялся 27-31 марта 2017 года и включал 11 тематических сессий с представителями государственных органов, в том числе: Исполнительного аппарата Президента, Секретариата Премьер-министра, Парламента, Верховного Суда, Высшего экономического суда, Генеральной прокуратуры, Министерства юстиции, Министерства внутренних дел, Министерства здравоохранения и социальной защиты населения, Агентства государственной службы при Президенте, Государственного комитета по земельному управлению и геодезии, Государственного комитета по инвестициям и управлению государственным имуществом, Государственного комитета национальной безопасности, Центра стратегических исследований при Президенте, Налогового комитета, Уполномоченного по правам человека, Таможенной службы, Агентства по государственным закупкам товаров, работ и услуг при Правительстве, Национального банка, Национального центра законодательства при Президенте и других ведомств и учреждений.

Секретариат ОЭСР провел отдельные встречи с представителями гражданского общества, деловых кругов и международных организаций. Встреча с представителями гражданского общества была организована совместно с организацией «Фонд Евразия Центральной Азии».

Координирующим ведомством от Таджикистана выступало Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией; координацию и проведение мониторинга со стороны Таджикистана обеспечивали: Директор Агентства Султанзода С.С., заместитель Директора Агентства Идрисзода И.М., начальник управления Агентства Муками Н.А. и другие сотрудники этого ведомства.

В мониторинговую группу для проведения четвертого раунда мониторинга Таджикистана входили:

- Богдан Шапка (Национальное агентство по предотвращению коррупции, Украина (на момент проведения визита в страну); раздел 1);
- Азиза Умарова (Глобальный центр по эффективности государственной службы, ПРООН (на момент проведения визита в страну); разделы 2.1., 2.3);
- Дилшод Каримова (Офис Всемирного Банка в Таджикистане; раздел 2.4);
- Амир Оджагвердиев (Главное управление по борьбе с коррупцией при Генеральном прокуроре, Азербайджан; разделы 2.2., 3.2., 3.3);
- Ион Настас (Национальный антикоррупционный центр, Молдова (на момент проведения визита в страну); разделы 3.1., 3.2.);
- Андрей Мартын (Национальный университет биоресурсов и природопользования, Украина; раздел 4);
- Ольга Савран (секретариат Сети ОЭСР; раздел 1, разделы 2.1, 2.3-2.5., раздел 4);
- Андрей Кухарук (секретариат Сети ОЭСР, руководитель группы; разделы 2.2., 3).

Мониторинговая группа хотела бы выразить благодарность правительству Таджикистана за отличное сотрудничество в ходе четвертого раунда мониторинга – в особенности, сотрудникам Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией, в частности госпоже Мукими Н.А. Мониторинговая группа также благодарна представителям таджикских органов власти и неправительственных организаций, и, в частности, организации «Фонд Евразия Центральной Азии» за открытое и конструктивное обсуждение, состоявшееся в ходе визита в страну. Мониторинговая группа выражает благодарность Всемирному Банку, и, в частности, Офису Всемирного Банка в Таджикистане, а также Офисам ПРООН и ОБСЕ в Таджикистане за оказанное содействие в проведении мониторинга и подготовке отчета.

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

Этот отчет был принят на пленарном заседании Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией 13 сентября 2017 года в Париже в штаб-квартире ОЭСР. В нем содержатся следующие рейтинги степени выполнения рекомендаций Третьего раунда мониторинга: из 20 предыдущих рекомендаций Таджикистан не выполнил 8 рекомендаций, выполнил частично 9 рекомендаций, выполнил в основном одну рекомендацию; ни одна рекомендация не была выполнена полностью. Две рекомендации предыдущего раунда не оценивались, поскольку Четвертый раунд мониторинга не охватывал соответствующие темы (государственный финансовый контроль и аудит, политическая коррупция). В результате Четвертого раунда мониторинга были сформулированы 14 новых рекомендации, а 6 предыдущих рекомендаций были признаны все еще остающимися в силе. Отчет будет обнародован после заседания, в том числе по адресу: www.oecd.org/corruption/acn.

Властям Таджикистана предлагается обеспечить как можно более широкое распространение данного отчета. С целью представления и содействия имплементации результатов Четвертого 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. Четвертый раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий Сети ОЭСР осуществляется в рамках реализации Рабочей

программы Сети на 2016-2019 гг., которую финансово поддерживают Латвия, Литва, Лихтенштейн, Словакия, Соединенные Штаты Америки, Швейцария, Швеция

ГЛАВА 1. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА

1.1. Ключевые антикоррупционные реформы и тенденции коррупции

Основные достижения и проблемы

Упрощения регулирования экономикой способствовали улучшению инвестиционного климата и сокращению административных барьеров, которые могут вести к коррупции.

Создание антикоррупционного агентства и принятие антикоррупционной стратегии способствовали повышению информированности государственных органов и негосударственных партнеров, но еще не привели к реальному сокращению уровня коррупции.

Согласно Индексу восприятия коррупции ТИ Таджикистан остается одной из самых коррумпированных стран региона. Этот индекс также указывает на незначительное, но стабильное улучшение ситуации до 2016 года, и некоторое ухудшение в 2016 году.

Согласно регулярно проводимым национальным опросам мнения граждане считают коррупцию следующей по важности проблемой в стране после бедности, безработицы, роста цен и нехватки продуктов питания.

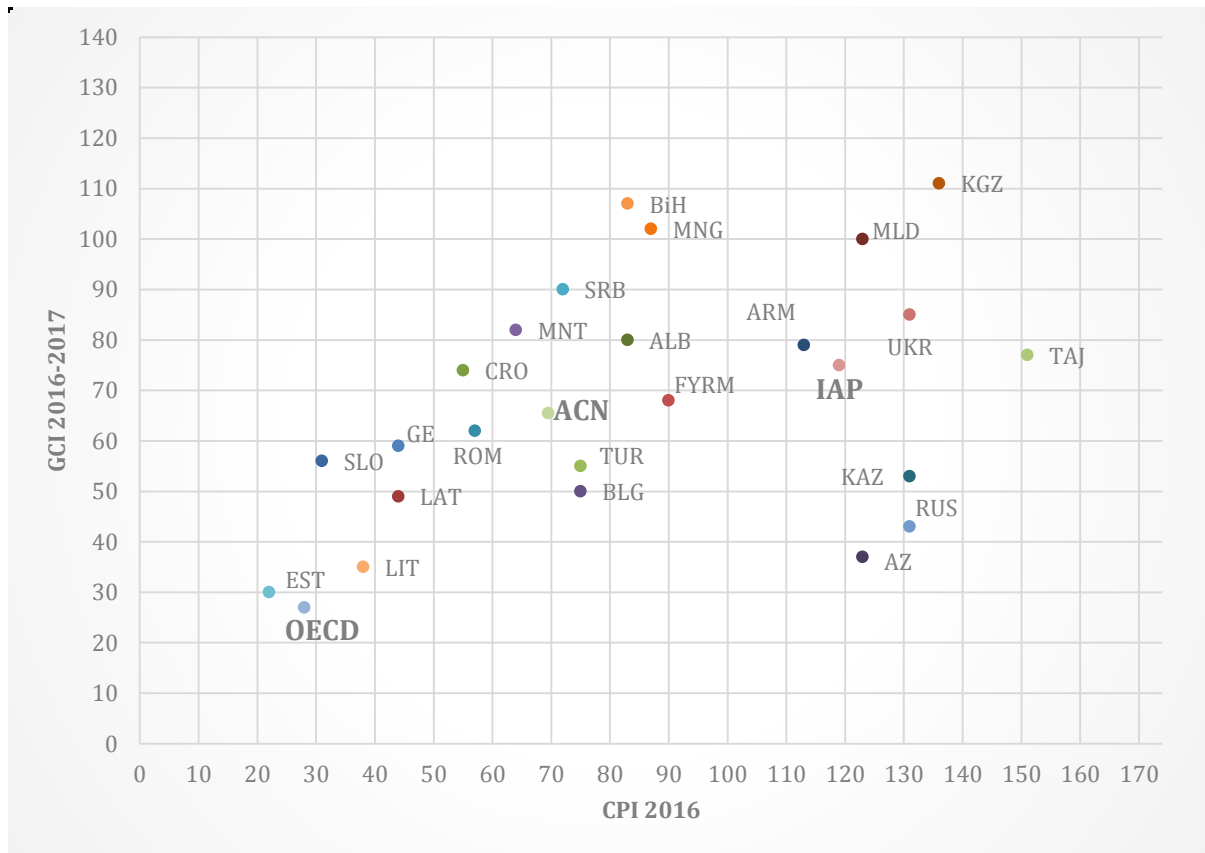
Остается множество нерешенных проблем в государственных органах и в органах местного самоуправления, которые приводят к высокому уровню коррупции – от политизации, слабости государственной службы и недостаточной открытости властей, до устаревших методов борьбы с коррупционными преступлениями силами органов правопорядка.

Если руководство страны хочет на деле бороться с коррупцией, нужно уйти от формального подхода разработки планов, проведения проверок и составления справок, и реализовать на практике конкретные проекты по системному предупреждению коррупции, особенно в отраслях с высоким уровнем риска, таких как правоохранительные органы, суды, здравоохранение, образование, землепользование, госзакупки и налоги. Такие проекты могут быть успешными только если руководители соответствующих органов продемонстрируют политическую волю и личное лидерство в их реализации.

Одновременно, Таджикистану необходимо продолжить реформирование своего антикоррупционного законодательства и укрепление антикоррупционного агентства и других служб, которые также отвечают за предупреждение и борьбу против коррупции.

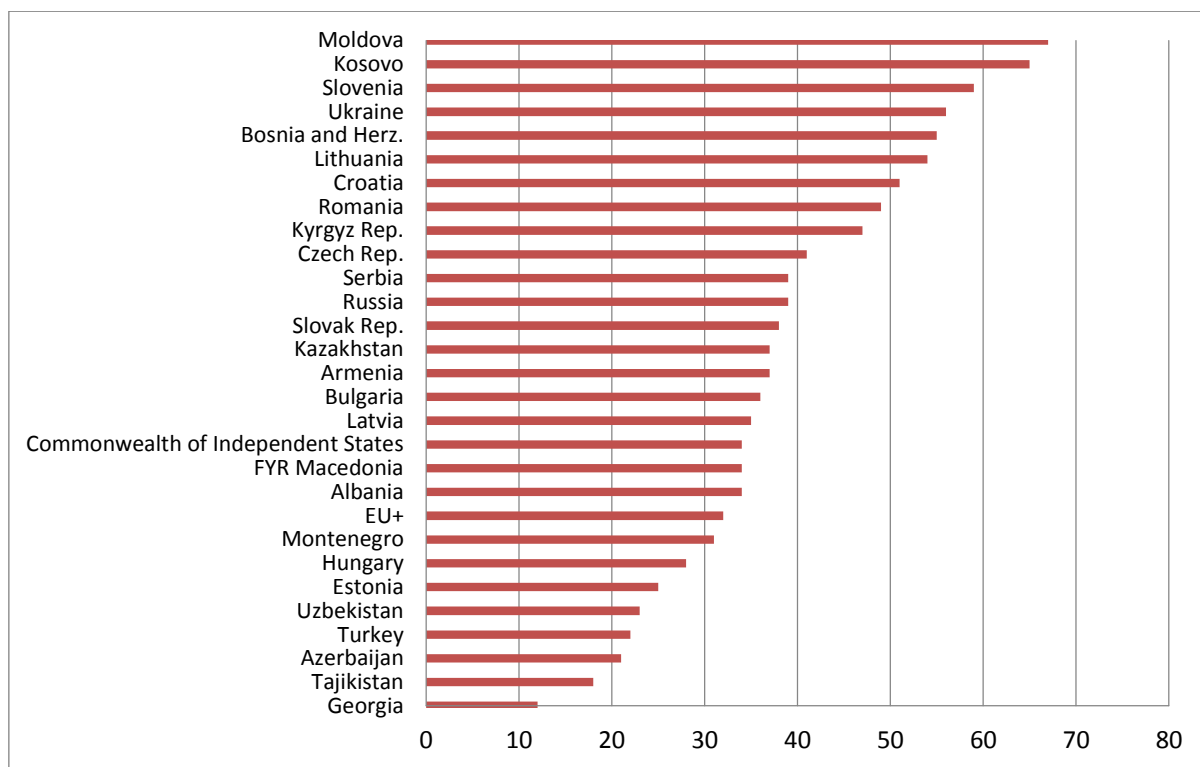
Международные индикаторы

Таблица 1. Рейтинг стран согласно Индексу восприятия коррупции ТИ и Глобальному индексу конкурентоспособности Всемирного экономического форума



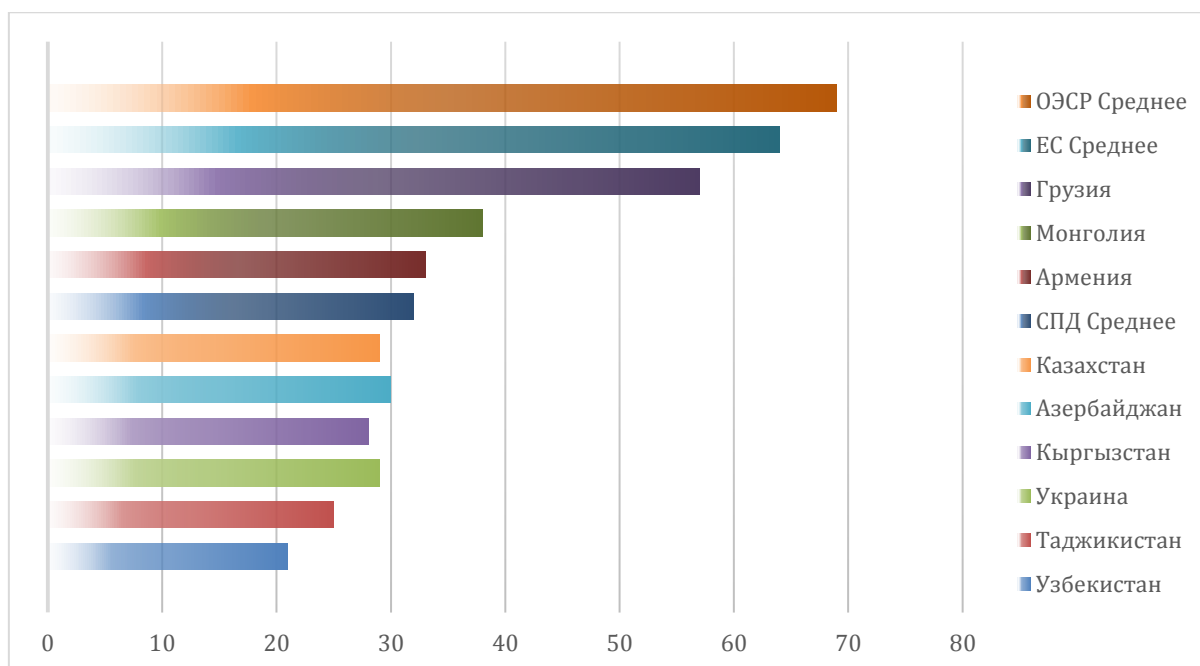
Источник: ТИ, Индекс восприятия коррупции, <http://goo.gl/1Ag4HZ>; Всемирный экономический форум, Глобальный индекс конкурентоспособности, <https://goo.gl/hnzRDH>.

Таблица 2. Наиболее важные проблемы, с которыми сталкивается страна – Коррупция/взяточничество согласно ответам респондентов



Источник: Глобальный барометр коррупции, Transparency International, 2015/16, <https://goo.gl/Eqd0c9>.

Таблица 3. Страны СПД, ЕС и ОЭСР в Индексе восприятия коррупции (показатели 2016)



Примечание: Чем выше показатель тем ‘меньше коррупции’.

Источник: Transparency International, Индекс восприятия коррупции, <http://goo.gl/1Ag4HZ>.

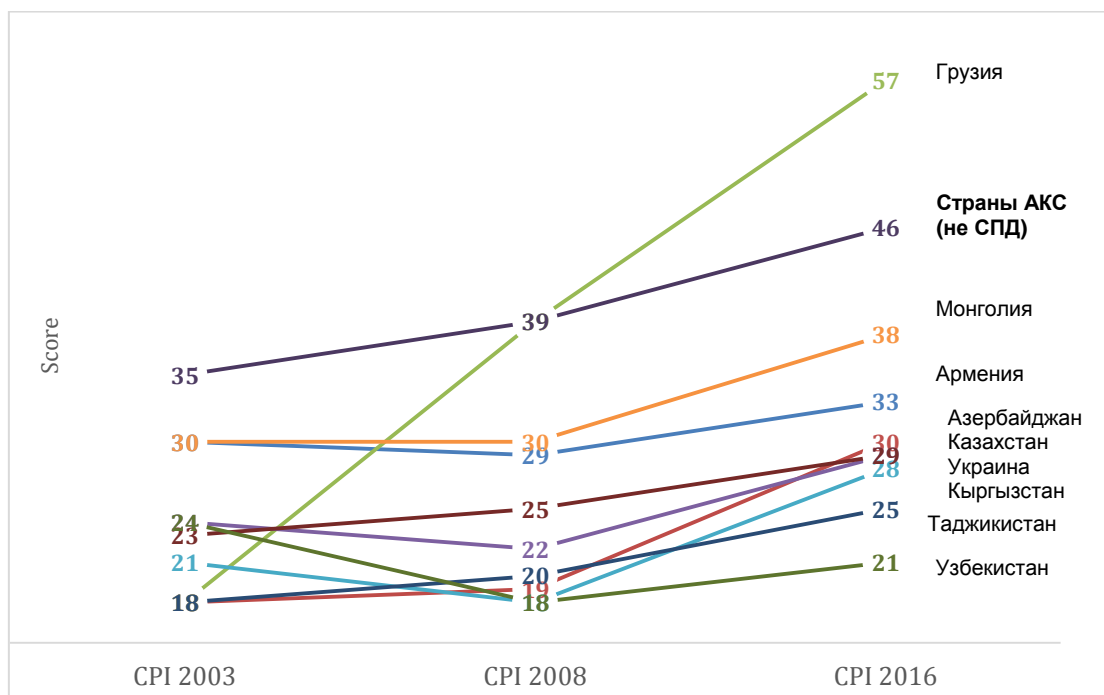
Таблица 4. Индекс восприятия коррупции ТИ, Восточная и Центральная Европа, Центральная Азия

Глобальный рейтинг страны 2016	Страна	ИВП 2016 Показатель	ИВП 2015 Показатель	ИВП 2014 Показатель	ИВП 2013 Показатель	ИВП 2008 Показатель **	ИВП 2003 Показатель **
22	Эстония	70	70	69	68	66	55
29	Польша	62	62	61	60	46	36
31	Словения	61↑	60	58	57	67	59
38	Литва	59↓	61	58	57	46	47
44	Грузия	57↑	52	52	49	39	18
44	Латвия	57↑	55	55	53	50	38
47	Чешская Республика	55↓	56↑	51	48	52	39
54	Словакия	51	51	50	47	50	37
55	Хорватия	49↓	51	48	48	44	37
57	Венгрия	48↓	51	54	54	51	48
57	Румыния	48↑	46	43	43	38	28
64	Черногория	45↑	44	42	44	34	23
72	Сербия	42↑	40	41	42	34	23
75	Болгария	41	41	43	41	36	39
75	Турция	41↓	42	45	50	46	31
79	Беларусь	40↑	32	31	29	20	42
83	Албания	39↑	36	33	31	34	25
83	Босния и Герцеговина	39↑	38	39	42	32	33
87	Монголия	38↓	39	39	38	30	-
90	Бывшая Югославская Республика Македония	37↓	42	45	44	36	23
95	Косово	36↑	33	33	33	-	-
113	Армения	33↓	35	37	36	29	30
123	Азербайджан	30↑	29	29	28	19	18
123	Молдова	30↓	33	35	35	29	24
131	Казахстан	29↑	28	29	26	22	24
131	Россия	29	29	27	28	21	27
131	Украина	29↑	27	26	25	25	23
136	Кыргызстан	28	28	27	24	18	21
151	Таджикистан	25↓	26	23	22	20	18
154	Туркменистан	22↑	18	17	17	18	-
156	Узбекистан	21↑	19	18	17	18	24

Примечания: Чем выше показатель тем 'меньше коррупции'. До 2013 года определение Индекса восприятия коррупции осуществлялось в другой форме (по шкале 0-10); для сравнения показатели Индекса 2003 и 2008 годов были переведены в шкалу 0-100.

Источник: ТИ, Индекс восприятия коррупции, <http://goo.gl/1Ag4HZ>.

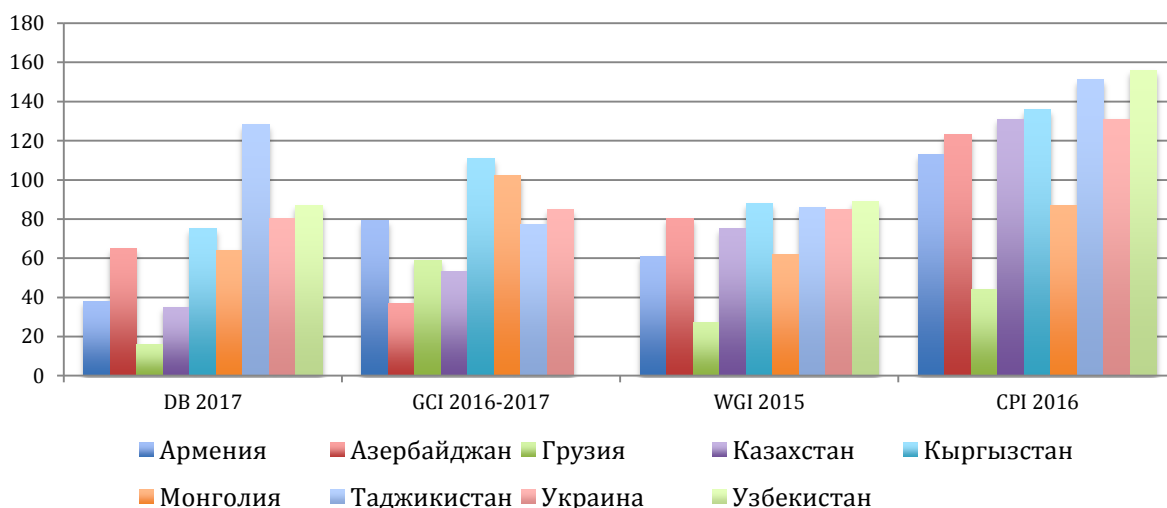
Таблица 3. Индекс восприятия коррупции стран-участниц СПД (шкала ИВП)



Примечания: Чем выше показатель тем ‘меньше коррупции’. АКС (не СПД)” отображает средние показатели Албании, Беларуси, Боснии и Герцеговины, Болгарии, Хорватии, Эстонии, Бывшей Югославской Республики Македония, Латвии, Литвы, Молдовы, Черногории, Румынии, России, Сербии и Словении.

Источник: ТИ, Индекс восприятия коррупции, <http://goo.gl/1Ag4HZ>.

Таблица 4. Страны СПД в глобальных рейтингах



Примечание: Показатель выше означает рейтинг ниже.

Источник: Всемирный Банк, *Индекс ведения бизнеса 2017*; Всемирный экономический форум, *Глобальный индекс конкурентоспособности, 2016-2017*; Всемирный Банк, *Индикаторы качества государственного управления, 2015*; ТИ, *Индекс восприятия коррупции, 2016*.

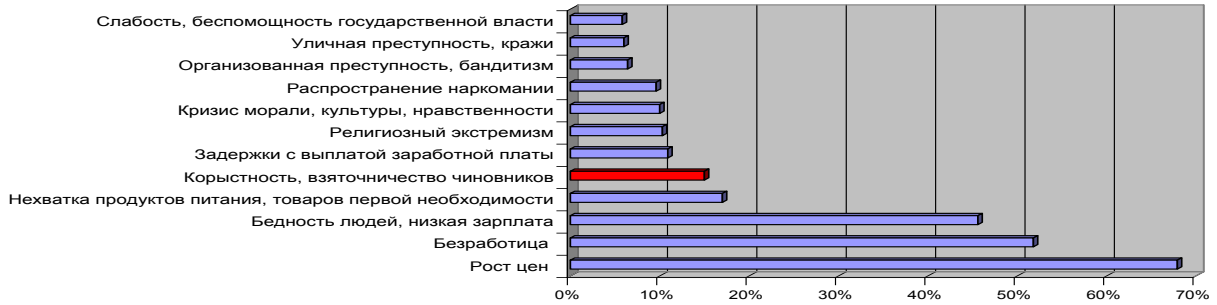
Таблица 5. Страны АКС в Индекс публичной добропорядочности

				Независимость судей	Административная нагрузка	Открытость торговли	Прозрачность бюджета	Доступ к электронным ресурсам	Свобода СМИ
1		Estonia	8.82						
2		Czech Republic	7.91						
3		Latvia	7.75						
3		Slovenia	7.75						
5		Lithuania	7.59						
6		Poland	7.43						
7		Georgia	7.33						
8		Romania	7.27						
9		Hungary	7.25						
10		Bulgaria	6.85						
11		Macedonia, FYR	6.78						
12		Croatia	6.67						
13		Serbia	6.61						
14		Turkey	6.19						
15		Albania	5.96						
16		Russian Federation	5.75						
17		Azerbaijan	5.61						
18		Bosnia and Herzegovina	5.54						
19		Ukraine	5.45						
20		Mongolia	5.37						
21		Kyrgyz Republic	4.56						
22		Kazakhstan	4.53						
23		Tajikistan	4.16						

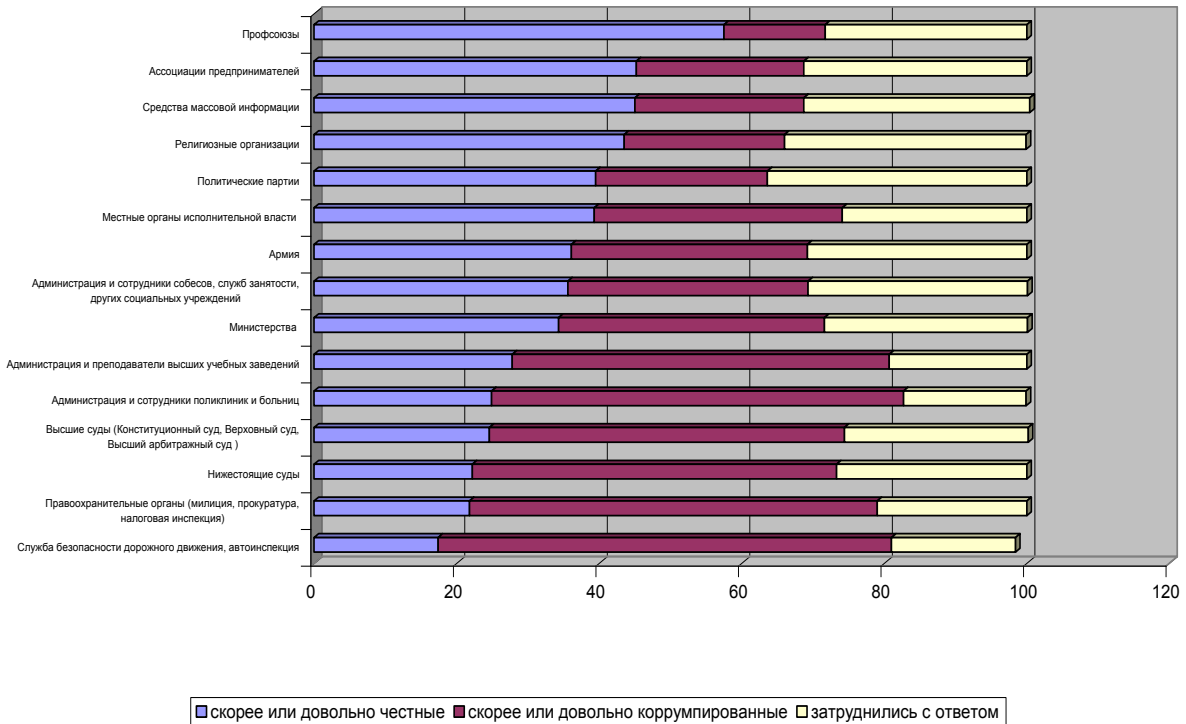
Источник: Индекс публичной добропорядочности, Европейский центр исследований борьбы с коррупцией и государственного строительства, <http://integrity-index.org/>

Национальные индикаторы¹

Острые проблемы общества

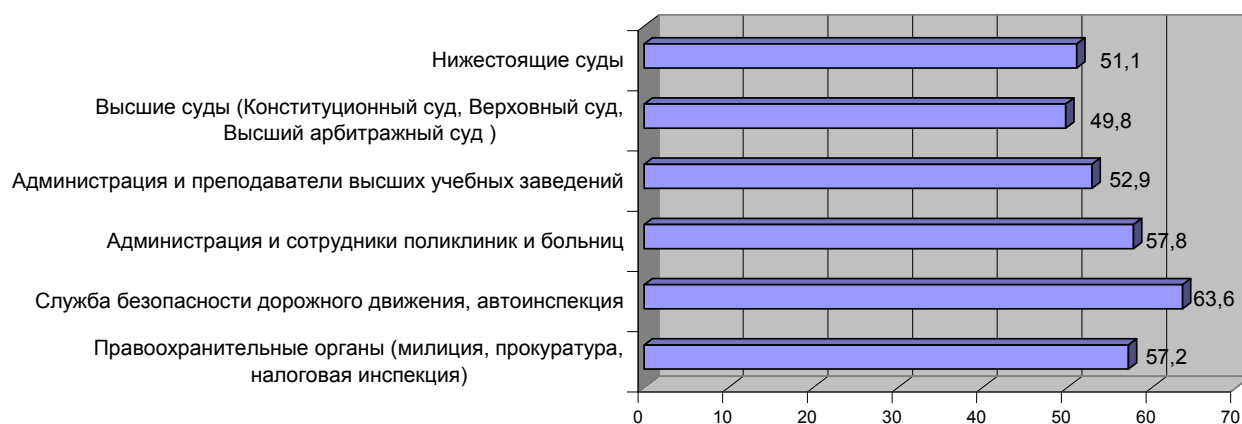


Процентное распределение ответов респондентов – граждан по оценкам уровня коррупции в отдельных органах и организациях



¹По результатам Социологического опроса по проблемам коррупции, Центр стратегических исследований при Президенте Республики Таджикистан, 2015, http://mts.tj/ru/images/stories/img_text/Konfrensiya/5yanvar.pdf

**6 органов, которые по мнению респондентов – граждан, скорее или довольно
коррупционированные, % от общего числа респондентов**



Общие показатели коррупции в динамике

	Исследование 2006 года	Исследование 2010 года	Исследование 2015 года
Охват коррупции (доля граждан, поймавших хотя бы один раз в жизни в коррупционную ситуацию, независимо от исхода: дали они взятку или нет)	60,1%	84,1%	46,4%
Риск коррупции (доля случаев попадания в коррупционную ситуацию)	31,9%	46,1%	22%
Спрос на коррупцию (доля случаев, когда средний гражданин дает взятку, оказавшись в коррупционной ситуации)	29,5%	45,3%	50%
Средняя величина взятки (средний размер взятки на одну произвольную коррупционную сделку в этом году)	620	1800	500

5 основных причин, порождающих коррупцию, 5 основных действий против коррупции

Действия против коррупции			
	Исследование 2006 года	Исследование 2010 года	Исследование 2015 года
1.	Создание независимого института по борьбе с коррупцией	Ужесточение уголовной ответственности за взятки	Освобождение чиновника от должности
2.	Усиление подотчетности чиновников, разработка механизмов прозрачности их доходов, замена коррумпированных руководителей	Увольнение коррумпированных чиновников	Укрепление кадровой состоятельности органов государственного управления
3.	Высокие материальные оклады, суровое материальное наказание, материальное поощрение информаторов	Уголовная ответственность за взятки	Консолидация/координированность действий различных ведомств в борьбе с коррупцией
4.	Запрет на работу в госорганах коррумпированным чиновникам	Повышение заработной платы чиновникам	Усиления местного уровня антикоррупционных действий, потенциала местных органов управления
5.	Реформирование государственной власти и прокуратуры	Контроль за чиновниками	Антикоррупционное просвещение населения, сотрудников государственных органов управления

1.2. Влияние реализации антикоррупционной политики

Рекомендация 1 Третьего раунда мониторинга:

- 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 (каждые 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 двухгодичных планах обязанностью предусмотреть и соответствующее финансирование.

Критерии оценки реализации Стратегии по противодействию коррупции

Как и в случае с предыдущей антикоррупционной Стратегией на 2008–2012 гг., ныне действующая Стратегия по противодействию коррупции в Республике Таджикистан на 2013–2020 гг. не содержит четких, конкретно измеряемых критериев оценки достижения целей и осуществления мер ее реализации.

Согласно информации, указанной Таджикистаном в ответах на вопросник мониторинга, равно как и предоставленной группе мониторинга во время визита в страну, на сегодняшний день основным критерием, позволяющим провести оценку достижения целей и осуществления мер реализации Стратегии, является мониторинг исполнения Плана мероприятий Стратегии.

Как указывалось в отчете по результатам Третьего раунда мониторинга СПД, сама Стратегия, как и План мероприятий по ее осуществлению, содержат некоторые попытки предусмотреть критерии для оценки реализации Стратегии и ее мер. При этом информация, содержащаяся в графах «критерии», либо описывает желаемый результат осуществления Стратегии или отдельных мер ее реализации, либо метод осуществления конкретных мер, либо повторяет цель Стратегии или отдельной меры, либо же такая информация является слишком обобщенной или расплывчатой, в результате чего никак не сможет быть измеренной и стать основой оценки.

Таким образом, можно сделать вывод, что конкретные, измеряемые критерии, соответствующие требованиям методологии стратегического планирования, которыми Таджикистану было рекомендовано дополнить Стратегию по противодействию коррупции на 2013 – 2020 гг., так и не были разработаны и, соответственно, в тексте документа отсутствуют.

Еще одним препятствием для обеспечения действенности Стратегии является тот факт, что большинство мер, предусмотренных в Плате ее мероприятий, сформулировано нечетко или неконкретно, меры слишком широкие или расплывчатые (например, мероприятия, предусматривающие необходимость принятия определенных мер по обеспечению верховенства закона, внесения изменений и дополнений в соответствующие нормативно-правовые акты, либо же разработки предложений в Правительство о совершенствовании законодательства, международных соглашений и договоров, содержат в себе оценочные суждения без четкого указания нормативных актов, требующих разработки или изменения); или меры, не связанные между собой (к примеру, задание по разработке проектов законов о внесении изменений и дополнений в ряд законодательных актов предусматривает одновременно изменения как в части декларирования личных доходов всеми должностными лицами, так и наряду с этим раскрытия принципов государственной службы, и определения стандартов поведения государственных служащих). В План включены меры, суть которых не соответствует результатам или меры со слишком узкой целью, несвойственные для стратегических документов (например, совершенствование законодательства, упорядочивающего бухгалтерские и архивные документы, переход на электронные формы их хранения, покупку для этого специальных сканеров, с помощью которых будет осуществлен перевод всех архивных документов).

Участие органов власти в антикоррупционной стратегии

Все министерства, государственные комитеты, иные органы государственной власти, местные исполнительные органы государственной власти, органы самоуправления поселков и сел Республики Таджикистан вовлечены в процесс осуществления Стратегии по противодействию коррупции.

При этом, согласно информации, предоставленной в ответах на вопросник и в рамках мониторингового визита, данное участие, в основном, реализуется путем обязательного

составления и утверждения всеми выше упомянутыми субъектами двухгодичных внутриведомственных планов, а также составления и предоставления соответственных отчетов об их реализации². Однако, представители органов власти, с которыми встречались эксперты во время визита в страну, не могли предоставить копии таких планов, или рассказать, что они содержат, и как они выполняются. Только представители Налогового комитета, Министерства здравоохранения и социальной защиты населения, Госкомзема, Таможенной службы продемонстрировали наличие таких планов.

Таким образом, только некоторые государственные органы (в основном правоохранительные) принимают наиболее активное участие в разработке и реализации национальной антикоррупционной стратегии, остальные же государственные органы просто выполняют обязанность, иногда, возможно полностью и не осознавая ее цели и не чувствуя себя полноценными участниками в процессах разработки и реализации Стратегии.

Кроме того, практика изменений положений Стратегии по противодействию коррупции свидетельствует о реальной возможности государственных органов вносить определенные коррективы в ее текст. Об этом, в частности, свидетельствуют инициированные в прошлом году Агентством государственной службы при Президенте Республики Таджикистан изменения и дополнения к Плану мероприятий Стратегии. В то же время, согласно полученной информации, в том числе и от представителей общественности, вносимые изменения носили исключительно технический характер, касались корректировки сроков и исполнителей определенных мероприятий, и не преследовали цель усилить влияние Стратегии на ситуацию с коррупцией в стране, либо адаптировать ее к современным реалиям и с целью повышения эффективности. Как одно из более существенных, можно отметить лишь инициированное Агентством по государственному финансовому контролю и борьбе против коррупции в июне 2017 года изменение в части обеспечения ежегодного мониторинга исполнения Стратегии.

Отдельно следует отметить существование специальной рабочей группы, состоящей из представителей Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией, Национального центра законодательства, Налогового комитета при Правительстве, Генеральной прокуратуры, министерств юстиции, внутренних дел, финансов, Национального банка и Таможенной службы при Правительстве, созданной с целью дальнейшего усовершенствования Стратегии по противодействию коррупции. Однако, полное отсутствие информации о результатах деятельности упомянутой специальной рабочей группы свидетельствует о том, что данная попытка вовлечения органов государственной власти в процесс разработки, осуществления и пересмотра антикоррупционной политики страны была формальной, и осталась на стадии инициативы.

В связи с невыполнением государственными органами обязательства по разработке внутриведомственных планов по борьбе против коррупции, по предложению Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Кодекс об административных правонарушениях Республики Таджикистан был дополнен отдельной статьей 663¹, предусматривающей ответственность за невыполнение или недостаточное выполнение стратегических программ по противодействию коррупции. Несмотря на то, что статья новая, имеет место практика ее применения в республике. Так, согласно информации правительства Таджикистана, в первом полугодии 2017 года за неисполнение мероприятий государственных антикоррупционных программ и планов их реализации к административной ответственности были привлечены 58 должностных лиц

²Пункт 3 Указа Президента Республики Таджикистан «О Стратегии по противодействию коррупции в Республике Таджикистан на 2013–2020 годы» № 1504 от 30 августа 2013 года

Мониторинг и оценка реализации Стратегии

Органом, ответственным за проведение мониторинга и оценки реализации Стратегии по противодействию коррупции, является Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан, которому поручено проведение каждые два года комплексного мониторинга общего состояния исполнения Стратегии по противодействию коррупции на 2013-2020 г. и предоставление информации о результатах Президенту Республики Таджикистан³.

Такой мониторинг последний раз проводился Агентством в 2015 году. Информация о его результатах была направлена Президенту Республики Таджикистан, и 25 декабря 2015 года рассматривалась на заседании Национального совета по противодействию коррупции, по результатам которого исполнителям были даны соответствующие указания. Следующий комплексный мониторинг состояния исполнения Стратегии будет проводиться Агентством в нынешнем году.

В структуре Агентства отсутствует отдельное подразделение по осуществлению мониторинга реализации и осуществления Стратегии. Данные полномочия возлагаются на сотрудников двух структурных подразделений Главного управления профилактики коррупции центрального аппарата Агентства (общее количество 15 штатных единиц). При этом следует отметить как отсутствие в настоящее время методологии (в том числе, наработок определенного проекта акта) проведения Агентством такого рода мониторинга и оценки реализации антикоррупционной Стратегии, так и утвержденных в нормативном порядке обязанностей вовлеченных в процесс осуществления Стратегии субъектов систематически предоставлять Агентству какого-либо рода информацию, в том числе статистическую, необходимую для подготовки мониторингового отчета. По утверждению Таджикистана подобная информация добывается исключительно в ходе проведения иницилируемых Агентством мониторинговых проверок государственных органов либо же направления, в случае необходимости, соответствующих запросов исполнителям.

В то же время на все министерства, государственные комитеты, иные государственные органы, местные исполнительные органы государственной власти, органы самоуправления поселков и сел возложено обязательство ежегодно предоставлять в Национальный совет по противодействию коррупции при Президенте отчет об исполнении разработанных во исполнение Стратегии двухгодичных внутриведомственных антикоррупционных программ. Таким образом, Национальным советом осуществляется параллельный ежегодный мониторинг реализации Стратегии по противодействию коррупции. Полномочия по проведению такого мониторинга возлагаются непосредственно на Секретаря Нацсовета, которым является Начальник Управления обороны и правопорядка Исполнительного аппарата Президента Республики Таджикистан. Однако, эффективность такого мониторинга, как и его результаты, вызывают сомнения у представителей ОГО.

Также создается впечатление малоактивной роли ведомств в процессе мониторинга, поскольку не ясно, предоставляют ли они свои отчеты, и как они реагируют на решения Нацсовета. Согласно информации ОГО, государственные органы и местные власти представляют формальные отчеты. При этом содержание таких отчетов, как и результаты мониторингов и указания, данные исполнителям по результатам заседания Национального совета, остаются неизвестными, поскольку не публикуются и не придаются огласке. Также следует обратить внимание на непредоставление государственными органами копий передаваемых в Нацсовет отчетов Агентству, что в последующем не позволяет последнему эффективно исполнять свои полномочия в этой сфере.

³Пункт 4 Указа Президента Республики Таджикистан «О Стратегии по противодействию коррупции в Республике Таджикистан на 2013–2020 годы» № 1504 от 30 августа 2013 года.

В свою очередь, позитивным шагом следует отметить подготовку Генеральной прокуратурой совместно с Агентством проекта единой методологии мониторинга осуществления и реализации антикоррупционной Стратегии. При этом сомнительным является определение ответственным за исполнение данного задания именно прокуратуры, а также невовлечение в данный процесс представителей от ОГО. Поскольку данная инициатива находится лишь на стадии проекта, особое внимание ее изучению в рамках данного мониторинга не отводилось.

Распространение информации о реализации Стратегии

Таджикистан указывает на то, что новая Стратегия (как и Стратегия на 2008–2012 гг.) размещена на сайте Агентства и информация о ходе ее реализации публикуется в отдельных изданиях СМИ. Текст Стратегии внесен в нормативно-правовую базу данных Министерства юстиции Республики Таджикистан. К тому же, на национальных телевизионных каналах республики вещались заседания Национального совета по противодействию коррупции, на которых рассматривались результаты мониторинга исполнения Стратегии.

Доступность информация о Стратегии подтверждена и представителями ОГО. В то же время некоторые ОГО сообщили, что не верят действительности данного документа, поскольку мониторинг его исполнения фактически сводится к подготовке и засылке государственными органами формальных отчетов по реализации ими собственных внутренних планов, формального их рассмотрения в конце года на заседании Национального совета, с подготовкой по его результатам такого же формального очередного, дополнительного плана мероприятий по реализации Стратегии на предстоящий год. Сами же результаты мониторинга, как и принятые по результатам их рассмотрения решения для представителей ОГО являются практически недоступными.

Таким образом, как уже указывалось в отчете по результатам Третьего раунда мониторинга, при распространении информации о Стратегии необходимо больше внимания уделять результатам мониторинга ее реализации, чтобы каждый из вовлеченных в осуществление Стратегии субъектов чувствовал ответственность перед обществом, а общество знало о своем праве требовать от государственных органов действенного осуществления Стратегии и подтверждающей это информации. Вследствие этого в обществе постепенно создавалась бы вера в действенность национальных антикоррупционных документов и, соответственно, усиливалось доверие к государственной власти.

Вовлечение гражданского общества

Рекомендация о вовлечения ОГО в реализацию, мониторинг и контроль выполнения, анализ и обновление Стратегии по противодействию коррупции в Таджикистане остается невыполненной, поскольку на протяжении 2014–2016 г. представители общественности к осуществлению указанных процессов не привлекались.

Финансирование реализации Стратегии

Источники финансирования мер Стратегии и их конкретных мероприятий включают средства республиканского и местных бюджетов, ресурсы партнеров – международных организаций, стран-доноров, а также организаций гражданского общества и частного сектора⁴. Иными словами, все органы власти должны выполнять требования Стратегии за счет своих средств, и специальное финансирование для Стратегии не предусмотрено.

⁴Пункт 24 Стратегии по противодействию коррупции на 2013–2020 г., утвержденной Указом Президента Республики Таджикистан от 30 августа 2013 года, № 1504

В Плане мероприятий Стратегии предусмотрены возможные источники финансирования реализации каждой меры, но конкретное финансирование не предусмотрено. Несомненно, из общего бюджета организации-исполнителя довольно просто выделить те средства, которые связаны с реализацией Стратегии, когда речь идет о таких мерах, как разработка проектов законов или программ, то есть о мерах, непосредственно связанных с функциями данной организации-исполнителя. Все же в некоторых случаях, как показала практика реализации Стратегии на 2008–2012 г., и на что обращалось внимание в отчете предыдущего раунда мониторинга, вопросы финансирования могут стать препятствием для реализации Стратегии. Поэтому очень важно, чтобы все вовлеченные в процесс осуществления Стратегии субъекты предусматривали в своих годовых бюджетах финансовые средства для ее реализации. Недоступной информация о финансировании реализации Стратегии является и для представителей ОГО Таджикистана.

Выводы

Результаты анализа представленной Таджикистаном информации в ответах на вопросник мониторинга, а также дополнительная информация, полученная во время визита в страну, свидетельствует о невыполнении рекомендации о разработке четких и измеримых критериев оценки осуществления мер реализации Стратегии по противодействию коррупции на 2013–2020 гг. Органы власти формально вовлечены в разработку, осуществление и оценку реализации антикоррупционной Стратегии, но они не принимают активного участия в этой работе. Представители ОГО так и продолжают оставаться вне указанных процессов.

Мониторинг реализации Стратегии не был улучшен. Вследствие фактического отсутствия в Стратегии на 2013–2020 гг. четких критериев оценки осуществления мер реализации Стратегии, как и конкретных измеряемых критериев, на основе которых оценивалось выполнение мер ее реализации, остаются сомнения в части качества и обоснованности результатов мониторингов. При этом параллельный подход (Агентство и Национальный совет) к мониторингу никоим образом не сказывается на эффективности его проведения. Результаты мониторинга и далее не публикуются. Позитивным шагом является принятие инициированного Агентством решения по более регулярному (ежегодному) мониторингу реализации Стратегии. Также, введена и применяется административная ответственность за неисполнение мероприятий государственных антикоррупционных программ и планов их реализации.

Все так же не предусмотрен и отдельный бюджет для выполнения мероприятий Стратегии, как и отсутствует информация о ее финансировании для представителей общественности. Правда это не сказалось на публичности самой Стратегии, текст которой находится в открытом доступе как непосредственно на сайте Агентства, так и в базах Министерства юстиции Республики Таджикистан.

Таджикистан **частично выполнил** рекомендацию 1 и она остается прежней.

Рекомендация 1: Антикоррупционная политика

- 1. Разработать очень конкретные измеряемые критерии оценки достижения целей и осуществления мер реализации Стратегии по противодействию коррупции в Республике Таджикистан на 2013–2020 гг. и дополнить ими Стратегию, предусматривая источники информации (данных), на основе которой будет оцениваться достижение целей Стратегии, и ведомства, ответственные за сбор такой информации.**

2. 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 гг. предоставлять предложения об ее изменении и дополнении.
3. Обеспечить эффективный мониторинг реализации Стратегии по противодействию коррупции в Республике Таджикистан на 2013–2020 гг., гарантируя, что орган, уполномоченный 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 ее исполнителей, а также, что данное право поддерживается соответствующей обязанностью исполнителей Стратегии. Также предусмотреть более регулярный мониторинг (каждые 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 гг. (мониторинге) учитывались данные комплексного исследования характера коррупции и ее проникновения в органы государственного управления.
4. Продолжать распространение информации о Стратегии по противодействию коррупции в Республике Таджикистан на 2013–2020 гг. и ее реализации, больше внимания уделяя результатам реализации Стратегии, чтобы каждый госорган-исполнитель чувствовал ответственность перед обществом, и общество знало о своем праве требовать от госорганов действенного осуществления Стратегии.
5. Продолжить усилия вовлекать гражданское общество во все связанные со Стратегией процессы: реализацию, мониторинг и контроль выполнения, анализ и обновление; стремиться к тому, чтобы эти процессы стали совместной работой государственных органов и неправительственных структур.
6. Обеспечить необходимое финансирование реализации Стратегии по противодействию коррупции в Республике Таджикистан на 2013–2020 гг., 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 соответствующее финансирование осуществления мер Стратегии в своих внутриведомственных двухгодичных планах.

1.3. Проведение комплексных социологических исследований

Рекомендация 2 Третьего раунда мониторинга:

- 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.

На протяжении 2014–2016 гг. в Таджикистане было проведено одно социологическое исследование коррупции (2015 г.), в котором сделан акцент на проникновение коррупции во все ветви власти и органы государственного управления. Данное исследование проводилось Центром стратегических исследований при Президенте Республики Таджикистан за средства государственного бюджета. В исследовании в основном использовался количественный метод – опрос по стандартной анкете предыдущих исследований (2006, 2010 и 2011 гг.) с добавлением вопросов по оценке деятельности государственных органов управления и местного самоуправления.

Результаты социологического исследования Центра были представлены в рамках ежегодного мониторинга реализации Стратегии, согласно которым:

- уровень коррупции все еще, находится на высоком уровне и не совсем ощущается его снижение в стране;
- уровень коррупции наиболее высок на республиканском уровне системы государственного управления;
- оценка коррумпированности министерств и местных органов управления показала наибольшие региональные различия;
- большая часть респондентов не считают проблему коррупции как острую проблему.

По результатам проведенного исследования Президент в Послании Маджлиси Оли (22 декабря 2016 г.) и выступлении на итоговом собрании, посвященном десятилетней деятельности Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией, отметил, что для активного противодействия коррупционным действиям следует разработать и осуществить дополнительные меры, направленные, в частности, на создание отдела или кафедры по предотвращению коррупции в соответствующих высших учебных заведениях страны; разработку и издание теоретической и научно-методической литературы по коррупции; организацию цикла специальных передач в средствах массовой информации; усиление сотрудничества с гражданами и общественными институтами; повышение уровня антикоррупционных правовых знаний различных слоев населения, особенно среди молодежи.

В то же время, со слов представителей ОГО результаты проведенного исследования довольно длительное время (около 8 месяцев!) согласовывались с правительством Таджикистана с целью получения разрешения на их публикацию, что может свидетельствовать о возможном их искажении и неполной объективности. По информации правительства такая задержка была связана с необходимостью обработки значительных массивов информации и отсутствия финансирования для публикации.

Отдельно следует обратить внимание на отсутствие проведения в период с 2014 г. секторальных исследований коррупции в Таджикистане, которые позволили бы более детально изучить проблематику коррупции в отдельно взятых сферах деятельности.

Выводы

Проведение регулярных исследований в Таджикистане является примером хорошей практики для других стран региона. Поэтому особенно печальным является тот факт, что результаты

исследований не используются для мониторинга выполнения Стратегии и ее улучшения, с целью ее ориентировки на самые важные проблемы.

Практически не изменившиеся показатели уровня коррупции за последние 3 года работы Стратегии Таджикистаном воспринимаются, как процесс стабилизации ситуации с коррупцией по Республике. Однако данная тенденция также свидетельствует и о неэффективности отображенных в Стратегии мероприятий, реализация которых, по сути, не способна качественно повлиять на проблему коррупции и ее уровень.

Таджикистан **выполнил** рекомендацию 2 **в основном**.

Рекомендация 2: Проведение комплексных социологических исследований

- 1. Продолжить практику регулярных (с периодичностью не реже чем один раз в три года) проведения комплексных социологических исследований проникновения коррупции во все ветви власти и органы государственного управления.**
- 2. Возобновить практику проведение секторальных исследований коррупции.**
- 3. Использовать результаты антикоррупционных исследований в разработке антикоррупционной политики, в процессах мониторинга и оценки исполнения антикоррупционной Стратегии.**
- 4. Обеспечить публикацию и широкое распространение результатов антикоррупционных исследований.**

1.4. Участие общественности

Рекомендация 3 Третьего раунда мониторинга

- Продолжать оказывать содействие участию общества в борьбе с коррупцией, способствуя организации конструктивного диалога с широким спектром представителей гражданского общества на общенациональном и местном уровнях и привлекать представителей гражданского общества к участию в Национальном совете по противодействию коррупции при Президенте Республики Таджикистан.
- Обеспечить создание и эффективное функционирование общественных комиссий по предупреждению коррупции при всех местных органах государственной власти, в соответствии с положениями Стратегии борьбы с коррупцией в Республике Таджикистан на 2008-2012 г.

Содействие участию общества в борьбе с коррупцией

На протяжении 2014-2016 гг. общественность не была вовлечена в реализацию, мониторинг и контроль выполнения, анализ и обновление Стратегии по противодействию коррупции.

При этом Таджикистан предоставил всего несколько примеров конструктивного диалога с ОГО за этот период – инициированный «Фондом Евразия Центральной Азии – Таджикистан» семинар на антикоррупционную тематику с представителями общественных комиссий при местных органах государственной власти Согдийской области, при поддержке ОБСЕ три обучающих семинара для представителей общественных комиссий при местных органах государственной власти Халтонской области Республики, а также проведение ряда антикоррупционных профилактических мероприятий в рамках подписанного в апреле нынешнего года Меморандума о сотрудничестве между Агентством и Общественной организацией "Предупреждение коррупции".

Каких либо дополнительных данных о сотрудничестве с представителями гражданского общества в сфере противодействия коррупции, основанном на более активной роли представителей гражданского общества, и на формах, более 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 так далее) предоставлено не было. Так же группе мониторинга не было предоставлено и информации, подтверждающей реализацию каких-либо мероприятий в рамках ранее подписанных договоров (меморандумов) о сотрудничестве.

Приходится констатировать, что и расширить круг ОГО для сотрудничества Агентству, по сравнению с Третьим раундом мониторинга, не удалось. При этом Правительство Таджикистана уверяет об открытости своей деятельности и готовности к сотрудничеству с общественностью, и указывает на проблему неактивности неправительственного сектора и его незаинтересованности в борьбе против коррупции.

Согласно информации, полученной от ОГО, в последние годы возникли проблемы взаимодействия общественности с Национальным советом по противодействию коррупции. Особенно это касается как вопросов непосредственного включения представителей общественности в состав Национального совета, так и участия в его заседаниях в качестве экспертов. Наиболее трудно в состав Нацсовета войти активным ОГО, которым даже для непосредственного сотрудничества с Агентством необходимо получать разрешение в администрации Президента. В то же время в состав Национального совета введены представители общественности, отношение деятельности которых к противодействию коррупции весьма сомнительно. Речь, в частности, идет о представителях Исламского центра, Союза журналистов, Союза молодежи, Союза писателей, Комитета по делам воинов-интернационалистов.

Создание и функционирование общественных комиссий по предупреждению коррупции

В период 2013-2014 гг. общественные комиссии по борьбе с коррупцией при местных органах государственной власти на протяжении последних лет были созданы во всех 78 территориальных единицах Республики Таджикистан.

В 2015 году Агентством был проведен анализ деятельности общественных комиссий. Интересно, что Агентство не проводило никакой другой работы с этими комиссиями до анализа, например, учеба или методическая помощь, а работы в этом направлении начались с 2016 года. Цель проведения подобного рода анализа негосударственных образований остается непонятной, как и его результаты, свидетельствовавшие лишь о подтверждении факта формирования данных общественных комиссий в областях, городах и районах республики. Как утверждает Таджикистан, половина членов таких общественных комиссий являются представителями общественных организаций, что вызывает вопрос о том, почему только половина, а не весь состав.

Согласно Положению «Об общественных комиссиях по предупреждению коррупции при местных органах государственной власти» общественные комиссии по борьбе с коррупцией при местных

органах государственной власти осуществляют надзор за исполнением антикоррупционных стратегий. Так как половина членов общественной комиссии по борьбе с коррупцией при местных органах государственной власти являются представителями общественных организаций, гражданское общество на основе данных нормативно-правовых актов республики привлекается к проведению мониторинга реализации Стратегии.

По утверждению ОГО создание подобных общественных комиссий является формальным, и служит лишь для отчета в центр. Также имеют случаи включения представителей общественности в состав общественных комиссий без учета или же вообще получения их согласия. Сама же деятельность таких общественных комиссий, как и результаты проводимого ими мониторинга для ОГО остаются неизвестными.

Анализ полученной информации, к сожалению, не дает возможности сделать вывод об эффективности данной инициативы, как и о пользе от функционирования таких общественных комиссий, в частности посредством вовлечения общественности в процессы формирования и мониторинга реализации антикоррупционной политики, поскольку речь идет исключительно о проведении ими информационных мероприятий.

Выводы

Таджикистаном продемонстрированы определенные шаги, направленные на вовлечение общественности в реализацию, мониторинг и контроль выполнения Стратегии по противодействию коррупции, и в формирование и реализацию антикоррупционной политики государства в целом.

При этом имеют место лишь единичные случаи проявления конструктивного диалога правительства и ОГО, чего явно недостаточно.

Отдельного внимания заслуживает также вопрос необходимости активизации деятельности сформированных при местных органах государственной власти общественных комиссий по борьбе с коррупцией, эффективного исполнения ими собственных функций полномочий, дабы создание подобных институций не стало исключительно формальным мероприятием.

Таким образом, Таджикистан не смог продемонстрировать всю серьёзность намерений правительства сотрудничать с представителями гражданского общества в антикоррупционной сфере.

Таджикистан **не выполнил** рекомендацию 3.

Рекомендация 3: Участие общественности

- 1. Продолжать оказывать содействие участию общества в борьбе с коррупцией, способствуя организации конструктивного диалога с широким спектром представителей гражданского общества на общенациональном и местном уровнях и привлекать представителей активного гражданского общества, имеющих опыт деятельности в сфере предотвращения коррупции, к участию в Национальном совете по противодействию коррупции при Президенте Республики Таджикистан.**
- 2. Обеспечить эффективное функционирование общественных комиссий по предупреждению коррупции при всех местных органах государственной власти в части осуществления функций, ориентированных на непосредственный результат (таких как**

мониторинг осуществления антикоррупционной политики и 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 так далее).

1.5. Антикоррупционное просвещение и образование

Рекомендация 4 Третьего раунда мониторинга

- 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.

Стратегическое планирование в сфере антикоррупционного просвещения

В 2014 году Указом Президента расширена структура Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией и создано Главное управление профилактики коррупции Агентства. Сотрудники отдельного структурного подразделения (7 штатных единиц) Главного управления профилактики коррупции проводят мероприятия по антикоррупционному просвещению и повышению информированности общества.

Следует отметить, что за охваченный мониторингом период в Таджикистане было проведено немало разнообразных мероприятий для антикоррупционного просвещения и повышения информированности государственных служащих и общества, в том числе семинары, конференции, встречи и выступления в сферах государственного управления, имеющих тенденцию к росту коррупции, учебные курсы, курсы по переподготовке, выездные курсы, научно-практические семинары и конференции, также в общественных местах регионов страны были распространены баннеры с телефонами доверия антикоррупционного органа.

При этом эффективность данных мер вызывает серьёзные сомнения, поскольку в большинстве случаев они не были основаны на анализе текущей ситуации с целью определить необходимость и целесообразность антикоррупционного просвещения и повышения информированности общества и государственных должностных лиц.

Также следует отметить регулярное проведение обучения сотрудников Агентства – двухразовые в неделю занятия при Главном управлении профилактики коррупции, а также регулярное направление сотрудников для повышения уровня знаний и квалификации на обучение в Институт государственного управления при Президенте Республики Таджикистан, Академию государственного управления при Президенте Республики Казахстан и Академию Министерства внутренних дел Республики Таджикистан.

Кроме того, отдельные мероприятия проводились совместно с представителями донорского сообщества. Так, к примеру, на протяжении двух предшествующих лет при Бюро ОБСЕ в Таджикистане 3 раза в 2015 г. и 3 раза в 2016 г. проведено обучающие семинары на темы «Порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых актов», «Методы разработки антикоррупционных стратегий и рабочих планов», «Оценка рисков коррупции». Также, сотрудники Агентства были направлены на обучение в институты повышения квалификации страны и за границу для повышения квалификации и обмена опыта.

Согласно Указа Президента о Стратегии все министерства, государственные комитеты, иные государственные органы, местные исполнительные органы государственной власти, органы самоуправления посёлков и сёл обязаны принять меры по просвещению государственных служащих. Сама же Стратегия включает 9 мер по предупреждению, что говорит о начале стратегического планирования.

Кроме того, в послании Президента в Маджлиси Оли от 22 декабря 2016 года отмечалось, что для повышения антикоррупционной осведомленности и образования населения при ВУЗах республики необходимо создать кафедры по предупреждению коррупции, которые начали функционировать с сентября 2017 года.

В Таджикистане не изменилась, в сравнении с результатами предыдущего раунда мониторинга, ситуация с отсутствием на национальном уровне инициатив с целью определения целевых групп, являющихся приоритетными для проведения мероприятий по антикоррупционному просвещению и повышению информированности в связи с наибольшей уязвимостью с точки зрения воздействия коррупции или наиболее высоким риском коррупции.

Выводы

Несмотря на обилие проведенных обучающих и просвещающих антикоррупционных мероприятий, Таджикистан продемонстрировал лишь незначительные шаги в части начала стратегического планирования в сфере антикоррупционного просвещения.

В то же время, программы по антикоррупционному просвещению и повышению информированности разработаны не были. Также не были определены и целевые группы, на которые будут ориентированы мероприятия по антикоррупционному просвещению и повышению информированности.

Несмотря на создание в Агентстве отдельного подразделения, сотрудники которого проводят мероприятия по антикоррупционному просвещению, оценка действенности и эффективности таких мероприятий не проводится. Так же не привлекаются для подобного рода занятий внешние специалисты (тренеры) по антикоррупционному просвещению и повышению информированности

общества, в то время как о повышении квалификации самих сотрудников Агентства, вовлеченных в этот процесс, ничего не известно.

Совместные мероприятия по антикоррупционному просвещению и повышению информированности общества в сотрудничестве с НПО не разрабатывались.

Таджикистан **частично выполнил** рекомендацию 4.

Рекомендация 4: Антикоррупционное просвещение и образование

- 1. Распространить практику стратегического планирования в сфере антикоррупционного просвещения в государственных органах; в основе таких мероприятий должен лежать анализ текущей ситуации.**
- 2. 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.**
- 3. Разработать и провести оценку действенности и эффективности мероприятий по антикоррупционному просвещению и повышению информированности общества.**
- 4. Привлекать специалистов по антикоррупционному просвещению и повышению информированности общества, обладающих соответствующей квалификацией и опытом работы, и постоянно повышать их квалификацию.**
- 5. Разработать совместные мероприятия по антикоррупционному просвещению и повышению информированности общества в сотрудничестве с неправительственными организациями-партнерами.**

1.6. Предупреждение коррупции и координационные учреждения

Рекомендация 5 Третьего раунда мониторинга:

- 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.

Общенациональный Совет по противодействию коррупции

Учреждённый Указом Президента Республики от 14 декабря 2010 года № 968 (в редакции Указа от 14 июня 2014 г. № 214) Национальный совет по противодействию коррупции является общенациональным совещательным органом по координации деятельности государственных органов и привлечения гражданского общества для реализации мероприятий по предупреждению и противодействию коррупции. Совет подотчетен Президенту.

Основными целями деятельности Национального совета являются:

- анализ 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, международных правовых актов, Стратегии и других программных документов по борьбе с коррупцией;
- мониторинг по предупреждению и борьбе с коррупцией и оценка деятельности государственных органов и других организаций;
- привлечение неправительственных организаций, гражданского общества и граждан;
- предупреждение условий, способствующих коррупции, содействие в осмыслении уровня опасности коррупции и создание атмосферы нетерпимости.

Национальный совет включает следующих представителей государственных органов:

- 4 помощника Президента - по правовым, кадровым вопросам, по вопросам социального развития и связям с общественностью, по вопросам национальной безопасности
- 2 Председателя Комитета Маджлиси по обеспечению основ конституции, прав и свободы человека, гражданина и законности и по обороне и правопорядку;
- Председатели Верховного и Высшего экономического судов;
- Директор Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией;
- Генеральный прокурор;
- Директор Агентства государственной службы;
- 4 Министра – внутренних дел, юстиции, обороны, финансов;
- Председатель Государственного комитета по национальной безопасности;
- Уполномоченный по правам человека;
- Директор Агентства по контролю за наркотиками;
- Начальник Таможенной службы при Правительстве;
- Председатель Налогового комитета при Правительстве;
- Руководитель Департамента по финансовому мониторингу при Национальном банке;

Также в составе Нацсовета:

- Руководители политических партий, имеющих представителей в Маджлиси;
- Председатель Федерации независимых профсоюзных комитетов;
- Председатель Исламского центра;
- Председатель Союза журналистов;
- Председатель Союза молодежи;
- Председатель Союза писателей;

- Председатель Ассоциации предпринимателей⁵.

В прошлом году в состав также был введен председатель Общественной комиссии «Комитет по делам воинов-интернационалистов».

Национальный совет осуществляет свою деятельность путем проведения заседаний, для участия в которых могут быть приглашены представители общественных и международных организаций. Также могут образовываться комиссии и рабочие группы. Решения Нацсовета оформляются протоколно и подписываются Председателем – Премьер-министром Республики. Исполнение решений Национального совета является обязательным. Организация деятельности Нацсовета, освещение ее посредством СМИ, как и осуществление контроля исполнения решений, возлагаются на Секретаря – Начальника Управления обороны и правопорядка Исполнительного аппарата Президента.

В то же время, сомнения вызывает вопрос активности и эффективности функционирования Национального совета. Начиная с апреля 2014 года Национальным советом по противодействию коррупции было проведено всего лишь 3 заседания. Тем самым вызывает сомнение факт роли Национального совета, как ключевого игрока при оценке реализации Стратегии по противодействию коррупции Республике Таджикистан на 2013–2020 гг. При этом механизм исполнения принятых решений остается не до конца прозрачным.

К тому же, по мнению ОГО, имеются определенные трудности с открытостью и публичностью деятельности Национального совета. Так, в состав Нацсовета формально включены представители определенных ОГО, отбор которых был произведен не понятно по каким критериям, поскольку их отношение к вопросам противодействия коррупции весьма сомнительно. Как было и ранее, возможность изменения представителей общественности в составе Нацсовета (ротация) осталась не предусмотренной. Неурегулированным остался и вопрос введения в его состав новых ОГО, в частности, относительно возможности предоставления другими представителями неправительственного сектора заявлений об их включении в состав Совета, процедуры рассмотрения таких заявлений и принятия соответствующих решений. При этом на сегодняшний день попасть на заседания Нацсовета представителям активной общественности чрезвычайно проблематично. Поскольку нормативно-правовыми актами, регламентирующими деятельность Национального совета, не предусмотрена возможность для других общественных организаций присутствовать на его заседаниях, хотя бы на правах наблюдателей или членов Совета без права голосования. Также не предусмотрена и процедура консультаций с обществом, заранее оглашая вопросы, которые будут рассматриваться Национальным советом, или проекты решений совета, чтобы население могло выразить свое мнение. К тому же, не публикуются и не приносятся огласке, кроме отдельных упоминаний в пресс-релизах или СМИ, протоколы и решения Национального совета.

Выводы

В целом учреждение и работоспособность общенационального Совета по противодействию коррупции, как высшего совещательного органа при Президенте страны, координирующего деятельность всех государственных органов в этой сфере и вовлекающего гражданское общество для рассмотрения стратегических вопросов борьбы против коррупции, является позитивным шагом в развитии антикоррупционной системы страны.

⁵П.8 Положения о Национальном совете по противодействию коррупции Республики Таджикистан, утвержденного Указом Президента Республики Таджикистан от 14 декабря 2010 года № 968.

В то же время, персональный состав Нацсовета, как и практика проведения его заседаний не позволяют сделать выводы о надлежащей эффективности работы данного органа, а также о весьма ограниченных возможностях влияния представителей неправительственного сектора – членов Национального совета на принятие им решений и деятельность в целом. При этом весьма сомнительным является состав введенных в его структуру представителей общественности. Данное обстоятельство на сегодняшний день не позволяет рассматривать на практике Национальный совет как действенный инструмент привлечения гражданского общества к решению стратегических вопросов противодействия коррупции в стране.

Еще одной слабой стороной функционирования Национального совета является его частичная изоляция вследствие недостаточной публичности и огласки, как самой его деятельности, так и результатов.

Таджикистан **частично выполнил** рекомендацию 5.

Рекомендация 5: Национальный совет по противодействию коррупции

- 1. Обеспечить эффективную и открытую деятельность Национального совета по противодействию коррупции. Пересмотреть утвержденный состав Национального совета и процедуру его формирования с целью вовлечения в него представителей общественности, принимающей активное участие в предотвращении коррупции. Обеспечить своевременную публикацию протоколов заседаний и принятых на них решений. Нарботать механизм исполнения решений Национального совета, и контроля этого процесса.**
- 2. Предусмотреть постоянный специальный секретариат Национального совета по противодействию коррупции с сотрудниками, специализирующимися на вопросах противодействия коррупции. Рассмотреть возможность возложения функций секретариата на Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией.**

Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией

Рекомендация 11 Третьего раунда мониторинга:

- 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.

Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией состоит из Центрального аппарата, а также региональных офисов:

- Управление по Горно-Бадахшанской автономной области – 27 единиц;
- Управление по Хатлонской области и его отдел в городе Кулябе – 106 единиц;
- Управление по Согдийской области и его отдел в долине Зарафшан – 75 единиц;
- Управление по городу Душанбе – 62 единиц;
- Раштский региональный отдел – 6 единиц;
- Региональный отдел по районам Гисарской долины – 5 единиц.

Общая штатная численность сотрудников Агентства состоит из 495 единиц (без обслуживающего персонала).

Агентство 2 раза в год (каждое полугодие) утверждает свои планы работы (на государственном языке). Агентство подчиняется и подотчетно Президенту и представляет Маджлиси отчёт о результатах расследований и финансовых проверок. Агентство каждое полугодие представляет письменный отчет Президенту, а также отчет о результатах финансовых проверок Маджлиси.

Специализация сотрудников Агентства

В 2014 г. Управление профилактики коррупции преобразовалась в Главное управление по профилактике коррупции, состоящее из 22 единиц. При этом штатная численность структурных подразделений в сфере профилактики коррупции в целом по Республике возросла дополнительно на 16 единиц⁶.

Данное Главное управление состоит из трех отделов, отвечающих за выявление и анализ коррупционных рисков (8 единиц), антикоррупционное просвещение (7 единиц), антикоррупционную экспертизу (7 единиц).

Отдельное структурное подразделение по реализации мониторинговой функции Агентства за исполнением антикоррупционной Стратегии отсутствует. Данные полномочия возлагаются на два первых из вышеуказанных структурных подразделений Главного управления профилактики коррупции.

Координация деятельности сотрудников региональных офисов Агентства

Исходя из полученных данных, развитие координационных полномочий Агентства по отношению к работе специалистов (структурных подразделений) по предотвращению коррупции региональных офисов остается недостаточным. Фактически данная функция сводится к согласованию структурными подразделениями (местными и региональными) своих планов работы с центральным аппаратом Агентства и их ежеквартальной отчетности Директору Агентства о проделанной работе, без определения приоритетных направлений деятельности, предоставления экспертной и методологической помощи и так далее.

⁶Указ Президента Республики Таджикистан от 4 сентября 2014 г. №275 «О внесении изменений и дополнений в Указ Президента Республики Таджикистан от 10 января 2007 года, №143 «Об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан»

Координация деятельности по предотвращению коррупции в других органах

Указом Президента от 25 ноября 2015 года №587 принято «Положение о координации деятельности органов по борьбе с коррупцией». Согласно данному положению Агентство уполномочено на координацию деятельности органов прокуратуры, внутренних дел, национальной безопасности, военного управления, по контролю за наркотиками, налоговых и таможенных органов для проведения аналитической работы по предупреждению, своевременному раскрытию и расследованию коррупционных преступлений, экономических преступлений коррупционного характера и преступлений, связанных с налогами, устранению причин и условий, способствующих их совершению. С этой целью при Агентстве создается Совет по деятельности координации органов по борьбе с коррупцией. За последнее 3 года Агентством разработан и ряд нормативно-правовых актов в сфере противодействия коррупции. Также, были разработаны проекты нормативно-правовых актов в части дополнения и изменения положений действующего законодательства, с целью их приведения в соответствие с международными стандартами в этой сфере.

Выводы

Таджикистаном принято ряд мер, направленных на усиление превентивной составляющей в деятельности Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией. В частности, в структуре аппарата выделено отдельное Управление по профилактике, которое, не смотря на наименьшую штатную численность среди функциональных подразделений, специализируется исключительно на вопросах профилактики коррупции.

Заслуживает внимания увеличение, хоть и незначительное, финансирования Агентства в 2016 г. (19 541 240 сомони), в сравнении с предыдущими периодами (2015 г. – 18 090 210 сомони, 2014 г. – 18 273 330 сомони).

Еще одним позитивным шагом является постоянное повышение квалификации сотрудников Агентства посредством проведения внутреннего и внешнего обучения. Тем не менее, понять, каким образом это влияет на специализацию сотрудников Агентства, не представляется возможным.

В то же время недостаточно развитой и эффективно действенной остается координирующая роль Агентства. Это касается вопросов координации деятельности сотрудников (структурных подразделений) по предотвращению коррупции как непосредственно в региональных офисах Агентства, так и в других органах государственной власти.

Таджикистан **частично выполнил** рекомендацию 11.

Рекомендация 6: Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией

- 1. 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.**
- 2. Продолжить специализацию сотрудников по предотвращению коррупции Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией.**
- 3. Обеспечить действенное координирование деятельности сотрудников (структурных**

подразделений) предотвращения коррупции региональных офисов Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией.

4. Обеспечить действенное координирование деятельности специалистов (структурных подразделений) предотвращения коррупции других органов государственной власти.

ГЛАВА 2. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОРРУПЦИИ

2.1. Добропорядочность на государственной службе

Рекомендация 12 Третьего раунда мониторинга:

Правовые рамки и предупреждение конфликта интересов

- Изложить правовое регулирование в сфере конфликта интересов в государственной службе систематически. Кроме того, доработать с целью расширения в Законе следующие определения: конфликт интересов, государственный интерес, личный интерес.
- Предусмотреть в законе декларирование личных интересов всеми должностными лицами, в том числе политическими государственными служащими, а также конкретные процедуры для исключения личных интересов из процесса принятия решений, и определить процедуры для разрешения случаев возникновения конфликта интересов или обвинений в совершении конфликта интересов.

Кодекс этики

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

Кадровая политика государственной службы

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

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

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

Декларирование активов

- Огласить содержания представленных декларации активов, особенно политиков и высших государственных должностных лиц, разработать механизм постоянного контроля над своевременным представлением деклараций, полнотой и достоверностью представленных данных. Ввести декларирование личных (частных) интересов. Расширить требования по заполнению деклараций доходов и имущества на супругов и детей должностных лиц; усовершенствовать имеющиеся формы деклараций с учетом перехода в электронный формат процесса декларирования в будущем.

Кадровая политика государственной службы и защита профессиональных служащих от неправомерного политического влияния

В Таджикистане действует Закон «О государственной службе» в редакции от 5 марта 2007 г., который является базовым для построения системы государственной службы. В соответствии с данным Законом Указом Президента Республики Таджикистан от 19 ноября 2013 года №12 Управление государственной службы при Президенте Республики Таджикистан преобразовано в Агентство государственной службы при Президенте Республики Таджикистан. В пункте 7 Положения об Агентстве государственной службы при Президенте Республики Таджикистан, утвержденного Указом Президента Республики Таджикистан от 15 марта 2014 года, №179, в перечне его функций предусматривается принятие необходимых мер по предупреждению и устранению коррупционных факторов в сфере государственной службы.

В Законе «О государственной службе» установлено разграничение между:

1. государственными должностями (не являются государственными служащими): Президент, председатели, заместители и члены Маджлиси милли, председатели, заместители и судьи Конституционного, Верховного и Высшего экономического судов
2. политическими должностями: Премьер-министр, его заместители, Руководитель Исполнительного аппарата Президента, его заместители, помощники Президента, министры, председатели государственных комитетов, Уполномоченный по правам человека и его заместитель, Председатель Центральной комиссии по выборам и референдумам, Генеральный прокурор, Секретарь Совета безопасности и его заместитель, Председатель Счётной палаты, руководители государственных органов при Президенте Республики Таджикистан, Постоянный представитель Республики Таджикистан при ООН, руководители Аппарата Маджлиси, председатели комитетов, начальники Служб, директора Агентств, начальники Главных управлений при Правительстве, Председатели областей, городов и районов
3. административными должностями: для административных государственных служащих устанавливаются 8 категорий должностей: высшая категория и первая - седьмая категории.

Это разграничение несовершенно: разница между государственными и политическими должностями остается неясной. Например, Президент и члены Маджлиси милли, то есть выборные должности, должны относиться к политическим. В то время как судьи не должны относиться к политическим должностям. Неясно, по какой причине Уполномоченный по правам человека, Председатель Центральной комиссии по выборам и референдумам, Генеральный прокурор и Председатель Счетной палаты отнесены к политическим должностям.

Указом Президента был утвержден Реестр государственных должностей, который включает все 3 типа. На 1 января 2017 года численность государственных служащих составляет 19 007 человек. Из них политических должностей 150 и административных служащих 18 857. Разбивка по категориям:

- политические должности составляют 150 или 0,7%
- высшая категория 379 или 2,0% государственных служащих;
- 1 категория 900 или 4,7% государственных служащих;
- 2 категория 937 или 4,9% государственных служащих;
- 3 категория 2161 или 11,3% государственных служащих;
- 4 категория 1448 или 7,6% государственных служащих;
- 5 категория 5052 или 26,5% государственных служащих;
- 6 категория 4447 или 23,3% государственных служащих;
- 7 категория 3533 или 18,5% государственных служащих.

Действие Закона «О государственной службе» не распространяется на правоохранительные органы.

В статье 33 Закона «О государственной службе» предусматривается норма «Отношение государственных служащих к исполнению незаконных приказов и распоряжений»: При возникновении сомнения в законности полученного для исполнения приказа или распоряжения, государственный служащий должен немедленно обратиться к своему непосредственному руководителю в письменной форме. Если непосредственный руководитель или вышестоящее должностное лицо письменно подтвердит правильность отданного приказа или распоряжения, государственный служащий обязан исполнять его при условии, что оно не имеет последствий административной или уголовной ответственности. По данным мониторинга, проводимого Агентством государственной службы, фактов письменных обращений в целях уточнения приказа не было.

Согласно статье 34 Закона «О государственной службе» смена руководителя государственного органа не может служить основанием для прекращения трудового договора по инициативе нового руководителя. За 2016 год из общего количества государственных служащих из государственных органов по различным причинам уволилось 2 558 государственных служащих, что составляет 13,4 процента. В ходе интервью представители госорганов отметили, что частая сменяемость и текучка кадров не является проблемой в Таджикистане, что, возможно, связано с постоянством президентской системы власти.

Прием на работу, оценка и продвижение

Порядок принятия на государственную службу предусмотрен в статье 18 Закона Республики Таджикистан «О государственной службе» от 2007 г. и Указом Президента Республики Таджикистан от 10.03.2016 г. № 647 «О Положении о порядке проведения конкурса на замещение вакантных административных должностей государственной службы». Вместо двух видов конкурса - открытый (для всех граждан) и внутренний (для продвижения по службе в государственных органах) предусматривается только открытый вид конкурса для всех граждан и государственных служащих. Положение предусматривает, что:

- объявление о проведении конкурса размещается на веб-сайте уполномоченного органа в сфере государственной службы (на данном сайте аккумулируются все объявления государственных органов о конкурсе);
- кандидаты для участия в конкурсе могут представлять свои документы в электронном виде;
- в ходе собеседования с кандидатами можно использовать технические средства записи. Для определения уровня знаний и профессиональной подготовки кандидатов можно использовать предварительную проверку (написание письменной работы, тестирование).

Руководитель государственного органа имеет право отклонить решение конкурсной комиссии о назначении кандидата только с обоснованными доводами (если при проведении конкурса нарушены требования законодательства). Следует отметить, что за период 2010-2016 гг. факты не назначения претендента–победителя конкурса на вакантную должность не фиксированы.

В тоже время, согласно пункту 4 данного Положения о порядке проведения конкурса на практике существует 13 исключений, что являет собой достаточно большой пласт людей, не подпадающих под требования открытого конкурса. Согласно пункту 4 Положения назначение административных государственных служащих вне конкурса осуществляется в следующих случаях:

- при назначении на государственные должности распоряжениями, указами или с согласия Президента, и постановлениями Правительства (являются политическими должностями и

должностями высших категорий административной государственной службы, поэтому их назначение входит в компетенцию Президента и Правительства Республики Таджикистан);

- для должностей, назначение на которые имеет двухстороннюю особенность (назначение по письменному согласию); (сюда относятся работники органов двойного подчинения)
- для выборных должностей;
- при назначении на основании рекомендации аттестационной комиссии;
- при назначении из числа лиц, включенных в резерв кадров;
- при переводе из одной должности на другую равную вакантную должность или на должность ниже категорией в том же государственном органе по письменному согласию государственного служащего;
- в случаях, когда занимаемая должность или должность, приравненная к ней, сохраняется;
- при восстановлении в должности;
- при ликвидации, реорганизации или преобразовании государственного органа;
- при сокращении численности или штатных единиц;
- при проведении ротации;
- в новых государственных органах только на должности руководителей кадровых и финансовых структур;
- при первом назначении граждан, окончивших высшие учебные заведения по государственной квоте и (или) по направлению государственного органа.

Согласно озвученным данным и на основе мониторинга, проводимого Агентством по госслужбе, в 2014 году было проведено 395 конкурсов на замещение 3647 вакантных должностей, выдвинутых на конкурс. По результатам конкурсов 2278 человек были назначены на вакантные должности государственной службы. В 2015 году было проведено 434 конкурса на замещение 3719 вакантных должностей, выдвинутых на конкурс. По результатам конкурсов 2491 человек был назначен на вакантные должности государственной службы. В 2016 году было проведено 458 конкурсов на замещение 3867 вакантных должностей, выдвинутых на конкурс. По результатам конкурсов 2534 человек были назначены на вакантные должности государственной службы. В первом квартале 2017 года для замещения 933 вакантных должностей было объявлено и проведено 99 конкурсов. На 854 должности было подано 1567 заявления кандидатов, из них 619 успешно прошли конкурсы и были назначены на соответствующие должности. Проведённые конкурсы охватывают все категории должностей, кроме политических и высших административных должностей государственной службы. Таким образом, согласно анализу среднее количество кандидатов на одну вакантную должность в 2014 году составляло 1,0 кандидата на место, в 2015 года - 1,2 кандидата на место, в 2016 году - 1,4 кандидата на место и в первом квартале 2017 года - 1,6 кандидата на место.

Во время визита были отмечены случаи санкций в отношении руководителей ведомств, которые в обход правил не проводили конкурсный отбор на районном уровне. Следует отметить, что в некоторых государственных органах во время принятия на работу перед проведением конкурсного отбора на замещение вакантных административных государственных должностей внедрена практика проведения тестирования. В 2016 году при проведении конкурсов на замещение вакантных должностей было проведено тестирование в 2 государственных органах: Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией и Счетная палата; в первом полугодии 2017 года - в 3 государственных органах, в том числе в Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией, Таможенной службе и в исполнительном органе государственной власти города Душанбе было проведено тестирование.

Оценка деятельности госслужащих

Некая оценка деятельности госслужащих также проводилась. Предоставленные национальной стороной данные гласят, что в 2013 году количество государственных служащих составило 18 705

человек (11 528 центральный и 7 177 местные органы), от общего количества 14 959 служащих или 80,0% охвачено оценкой по пятибалльной шкале. Было установлено, что 3746 человек или 20,0% по причинам, установленным законодательством - отпуск по уходу за ребенком, отпуск для учёбы, командировки, болезни, достижение предельного возраста пребывания на государственной службе, пребывание менее шести месяцев на занимаемых должностях - не были охвачены в оценкой.

Мониторинг оценки государственных служащих за 2014 год был проведен в январе-феврале 2015 года. Было установлено, что в 2014 году 15 658 государственных служащих или 84,2% от общего числа были охвачены оценкой. Из 2 927 служащих, которые не были охвачены оценкой, 512 занимали политические и высшие должности, 269 достигли предельного возраста пребывания на государственной службе, 1 691 работали меньше шести месяцев, 2 472 служащих (13.3%) согласно законодательству не привлекались к оценке, 180 человек находились в отпуске по уходу за ребенком, 36 человек в отпуске для учебы, 55 человек - в трудовом отпуске и 30 человек не участвовали из-за болезни. На основе данных национальной стороны, по результатам оценки цели полностью достигли 1 640 человек, частично достигли – 2 742 человек и не достиг всего один человек. Внедрение оценки само по себе является положительным шагом, но определить эффективность данной системы представляется сложным в отрыве от оценки деятельности госорганов, и системы индикаторов, применяемых при оценке.

Оплата труда

Указом Президента с 1 сентября 2013 года размер базисной заработной платы в качестве основы тарифных коэффициентов установлен для высшей, первой, второй, третьей, четвертой категорий - в сумме 405 сомони и заработная плата повысилась на 15,0 процентов, для пятой, шестой, седьмой категорий - в сумме 450 сомони и заработная плата повысилась на 29,0 процентов. С 1 июля 2016 года размер базисной заработной платы для высшей, первой, второй, третьей, четвертой категорий - в сумме 470, а для пятой, шестой, седьмой - в сумме 520 сомони. Оклады повысились приблизительно на 16 %.

В дополнение к Единой тарифной сетке производятся выплаты:

а) доплаты и надбавки:

- за работу в неблагоприятных природно-климатических условиях труда;
- за работу в особых условиях труда;
- в условиях, отличающихся от нормальных (выходные, праздничные дни, ночное время);

б) компенсационные выплаты:

- за время выполнения государственных и общественных обязанностей, повышение квалификации, нахождения в командировках;
- за неиспользованный отпуск;
- выходные пособия при увольнении.

Кроме того, проводятся меры по стимулированию госслужащих обеспечением земельными участками, а также льготной жилищной застройкой. Таджикистан не предоставил информации о том, есть ли какие-либо правила, которые обеспечивают прозрачность и объективность системы дополнительных выплат и дополнительного стимулирования, и не влечет ли эта система дополнительной оплаты труда к политическому влиянию.

Невзирая на увеличение, оплата труда госслужащих все еще остается низкой и не сопоставима с равнозначными позициями в частном секторе. Именно поэтому, в целях обеспечения достойного уровня жизни государственных служащих и предупреждения коррупции необходимо урегулировать уровень заработной платы и социальной защиты работников министерств и

ведомств, предприятий, учреждений и организаций, сопоставляя к оплате труда в частном секторе на схожих должностях (salary survey).

Конфликт интересов

Агентством государственной службы разработаны проекты Закона «О внесении изменений и дополнений в Закон «О борьбе с коррупцией» и Закона «О внесении изменений и дополнений в Закон «О государственной службе», которые находятся на рассмотрении Правительства.

В этих законопроектах понятия «конфликт интересов», «государственный интерес», «личный интерес», изложены в новой редакции:

«-конфликт интересов - ситуация личной заинтересованности лиц, занимающих государственные должности или приравненные к ним должности, которая может повлиять на выполнение служебных обязанностей и при принятии решения, и стать поводом причинения ущерба интересам граждан, государственных органов, общества или государства;

-государственный интерес - всеобщая заинтересованность общества, которая осуществляется путем принятия беспристрастных и законных решений лицами, занимающими государственные должности или приравненные к ним должности при выполнении своих должностных обязанностей;

-личная заинтересованность - любой материальный и нематериальный интерес, который лица, занимающие государственные должности и приравненные к ним должности, получают или стремятся получить в целях удовлетворения своих личных потребностей или третьих лиц в результате совершения действия или бездействия в отношениях с близкими, другими физическими или юридическими лицами, политическими партиями или международными организациями».

Разработка проекта изменений закона о конфликте интересов можно назвать положительным начинанием. Однако необходимо отметить, что эта редакция все еще неудовлетворительна с точки зрения лучшей международной практики, и не включает реальный, потенциальный и видимый конфликт интересов. Нет информации о том, какие меры по управлению конфликтом интересов включены в проект закона. Кроме того, этот проект еще не одобрен правительством, в связи с чем не может быть охвачен 4 раундом мониторинга.

По полученным данным в ходе визита, дисциплинарной ответственности подвергались 36 госслужащих, по центральным органам-34 (23-замечание, 7-выговор, 2 понижения в должности, 2-освобождение от должности), по местным-2 (замечание).»Согласно пункту 1 Кодекса этики государственного служащего Республики Таджикистан, утвержденного Указом Президента Республики Таджикистан от 3 декабря 2015 года №591, положения Кодекса распространяются на политических и административных государственных служащих. Конфликт интереса с участием политических должностных лиц может рассматриваться Правительством или Президентом, однако информации о такой практике не было предоставлено.

Ограничения

В статью 30 Закона «О государственной службе» в 2015 и 2017 годах внесены следующие дополнения:

«Государственный служащий не имеет права:

- входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих организаций на территории Республики Таджикистан, их структурных подразделений, если законодательством или международными договорами Республики Таджикистан не предусмотрено иное;
- участвовать в управлении деятельностью хозяйствующего общества или иной коммерческой организации, в том числе входить в состав органов управления коммерческой организации, пребывание в которых невозможно без специального личного волеизъявления, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Республики Таджикистан;
- открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами Республики Таджикистан, владеть и (или) пользоваться другими иностранными финансовыми инструментами и собственностью за рубежом;
- вмешиваться в деятельность иных государственных органов, которые не входят в круг его должностных полномочий».

Агентством государственной службы разработан и представлен проект Закона «О внесении изменений и дополнений в Закон «О борьбе с коррупцией». В частности, предлагается изложить абзац 3 статьи 10 Закона в новой редакции, запретив госслужащим при выполнении должностных обязанностей лично заниматься предпринимательской деятельностью. В таком случае возникнет коллизия с пунктом 61 Плана мероприятий реализации Стратегии по противодействию коррупции, где указано, что при отсутствии конфликта интересов государственным служащим разрешается заниматься мелкой предпринимательской деятельностью.

Относительно ограничений после прекращения государственной службы не существует каких-либо правил за исключением ограничения о неразглашении государственной тайны.

Подарки

В статье 10 Закона Республики Таджикистан «О борьбе с коррупцией» предусматривается, что лицу, занимающему государственную или приравненную к ней должность, запрещается: *принимать вознаграждения за услуги, оказанные в рамках служебных обязанностей, дарить подарки и оказывать внеслужебные услуги вышестоящим должностным лицам, за исключением символических знаков внимания и сувениров при проведении протокольных и иных официальных мероприятий. Общая стоимость полученных в течение года подарков не может превышать 100 показателей для расчетов.*

В пункте 15 Кодекса этики установлено, что государственный служащий должен противодействовать коррупционным деяниям, принимать меры по их предупреждению и предотвращению, избегать получения и дачи различных подарков за исполнение функций государственных органов и своих должностных обязанностей, в том числе при служебной командировке как в материальной (деньги, подарки), так и в нематериальной (услуги) форме, кроме случаев, предусмотренных законодательством.

Получить информацию о том, как на деле реализуется данная норма, не оказалось возможным. Потребуется разработка четкого регламента по получению подарков. В проекте Закона «О конфликтах интересов в государственных органах» предусматривается введение правил получения подарков, на данный момент подобной нормы нет.

Кодекс этики

Во исполнение рекомендаций ОЭСР Указом Президента от 03.12.2015 г. № 591, утвержден Кодекс этики государственного служащего в новой редакции. Положения настоящего Кодекса

распространяются на политических и административных государственных служащих, занимающих государственные должности государственной службы в государственных органах системы государственной службы и в органах самоуправления посёлков и сёл.

Установлено, что граждане, которые поступают на государственную службу и те, которые поступают на государственную службу, обязаны ознакомиться с текстом Кодекса и строго соблюдать его. В Кодексе даны разъяснения принципов государственной службы. Также предусмотрены дополнительные обязанности государственных служащих и их стандарты поведения в части недопущения и урегулирования конфликта интересов.

В Кодекс этики предлагается организовать комиссию по этике государственного служащего в составе от 3 до 7 человек из числа государственных служащих, членов профсоюзного комитета, в состав также могут быть включены работники данного государственного органа, которые не являются государственными служащими, депутаты соответствующих местных Маджлисов народных депутатов и депутаты джамоатов посёлков и сёл. Комиссии будут функционировать согласно Положению, утвержденному руководителем государственного органа.

В ходе визита было выявлено, что пока работа комиссий по этике возложена на имеющиеся штатные единицы из числа государственных служащих, зачастую из внутреннего контроля либо отдела кадров, а также членов профсоюзного комитета, и функционирует утвержденным руководителем государственного органа. Руководитель государственного органа не может быть председателем комиссии. Комиссия проводит заседание по следующим основаниям:

- поручение руководителя государственного органа;
- обращение государственного служащего;
- письменное обращение граждан;
- в случае выявления комиссией обстоятельства нарушения Кодекса.

Комиссия принимает одно из нижеследующих решений и представляет руководителю государственного органа:

- о привлечении государственного служащего к дисциплинарной ответственности;
- о направлении материалов для рассмотрения в уполномоченный государственный орган;
- о прекращении рассмотрения.

На решение комиссии или решение руководителя государственного органа в течение месячного срока со дня их вступления в силу можно подать жалобу в комиссию, руководителю государственного органа, вышестоящему органу, уполномоченному органу в сфере государственной службы или в суд.

Согласно Кодексу этики государственного служащего в задачи комиссии входят:

- осуществление контроля исполнения положений настоящего Кодекса;
- консультирование государственных служащих по вопросам этики;
- проведение обучающих мероприятий по настоящему Кодексу;
- разъяснение положений настоящего Кодекса.

Согласно со статьей 7¹ Закона «О государственной службе» и пункту 60 Плана мероприятий Стратегии по противодействию коррупции в на 2013-2020 гг. разработаны и приняты отраслевые кодексы этики в министерствах культуры, сельского хозяйства, внутренних дел, промышленности и новых технологий, юстиции, энергетики и водных ресурсов, Госкомземе, Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией, Агентстве по статистике, Генеральной прокуратуре, Счётной палате, комитетах по делам молодёжи и спорту, по архитектуре и строительству, Агентстве стандартизации, метрологии, сертификации и торговой инспекции, службах по государственному надзору в сферах труда, миграции и занятости населения,

Государственной инспекции фитосанитарии и карантину растений, Государственной инспекции по техническому надзору сельскохозяйственных машин. Кроме того, постановлением Правительства от 7 октября 2016 №421 утвержден Кодекс этики должностных лиц контролирующих органов. Согласно информации таджикской стороны во всех государственных органах приняты отдельные кодексы этики.

В 2016 году всего 36 госслужащих госорганов были привлечены к дисциплинарной ответственности за нарушения этических правил: 34 государственным служащим объявлены выговор и строгий выговор, переведены на низшую должность и 2 государственных служащих освобождены от занимаемой должности. В первом полугодии 2017 года 4 госслужащих госорганов были привлечены к дисциплинарной ответственности за нарушение этических правил и объявлены выговоры.

Комиссия выносит решение коллегиально и руководителю госоргана предлагает действия или рекомендует прекращение трудового контракта. Вместе с тем, данные нормы не гармонизированы с трудовым законодательством, что может осложнить механизм реализации. Хотя правовой статус и функции отдела кадров, отдела внутреннего контроля и комиссий по этике регламентируют различные нормативные правовые акты комиссии по этике осуществляют свою деятельность на общественных началах, и на практике не наблюдается четкой грани между работой отделов кадров, комиссии или отдела внутреннего контроля.

Обучение

Разработан учебный модуль «Мировой опыт противодействию коррупции», который предоставляется на всех курсах повышения квалификации. В 2014 году были проведены 20 курсов с участием 844 госслужащих. Из них 12 курсов посвящены теме «Правовые основы государственной службы и антикоррупционной политики». В 2015 году 1021 госслужащий прошел курсы повышения квалификации, где проведены занятия по различным программам антикоррупционного законодательства. В 2016 году Институтом государственного управления проведено 35 курсов, всего в курсах участвовали 1606 государственных служащих. На курсах проведены занятия по программам:

- «Этика и добропорядочность как средство предупреждения коррупционных явлений»;
- «Коррупция как социальное явление»;
- «Методы предупреждения коррупционных действий»;
- «Порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;
- «Роль таджикской милиции в предупреждении коррупционных явлений»;
- «Причины возникновения коррупции в государственных органах: меры предупреждения и методы борьбы с ней»;
- «Реализация программ выполнения Стратегии по противодействию коррупции в Республике Таджикистан на 2013-2020 гг.»;

Обучение Кодекса этики осуществлялось во всех курсах повышения квалификации. На курсах повышения квалификации проведены занятия по программам:

- «Профессиональная этика государственного служащего»;
- «Этика руководителя и управления с точки зрения таджикских и персидских учёных»;
- «Психология профессионального общения».

В плане проведения обучения для госслужащих, направленного на предотвращение коррупции среди государственных служащих, ведется работа с 2013 года. Судя по предоставленной

информации, пик количественный и объем охвата аудитории пришелся на 2014 и 2015 годы. Национальная сторона предоставила информацию о проведении многочисленных курсов (в том числе мобильных) и семинаров. Институт государственного управления при Президенте Республики Таджикистан организовал и провел 11 курсов повышения квалификации и 15 мобильных курсов для 1280 государственных служащих центральных органов и органов местного самоуправления. Кроме того, проводились мобильные курсы повышения квалификации по программе «Реализация государственной политики в области борьбы с коррупцией в Республике Таджикистан» для охвата регионов в 2013 году, а в 2014 организован 1 курс переподготовки, 13 курсов повышения квалификации и 15 мобильных курсов. На основе программ «Правовые базы государственной службы и антикоррупционной политики в Республике Таджикистан» и «Реализации государственной политики по борьбе с коррупцией в Республике Таджикистан» были проведены 12 курсов:

- курс повышения квалификации по программе «Государственная политика в области борьбы с коррупцией в Республике Таджикистан» с официальными лицами в целях предотвращения коррупции центральных органов государственной власти с 28 января по 1 февраля 2014 года;
- 2 курса переподготовки по программе «Правовые базы государственной службы Республики Таджикистан», охватывающий государственных служащих центральных органов государственной власти, которые были приняты на государственную службу в 2013 году, с 3 по 21 февраля 2014 года и с 3 по 7 марта 2014 года;
- курс повышения квалификации по программе «Государственная финансово-экономическая политика в Таджикистане и ее практики на местном уровне» с привлечением заместителей председателей ГБАО, областей, города Душанбе, городов и районов республики по экономике и финансам с 7 по 12 апреля 2014 года.

Также мобильные курсы повышения квалификации по программе «Реализация государственной политики в области борьбы с коррупцией в Республике Таджикистан» с привлечением работников правоохранительных органов, прокуратуры и судов области, городов и районов Хатлонской области в городе Курган-Тюбе с 14 по 16 апреля 2014 года; в соответствии с программой «Правовые базы государственной службы и антикоррупционной политики в Республике Таджикистан» с привлечением председателей органов самоуправления посёлков и сёл Хатлонской области в районе Шахритус с 17 по 23 апреля 2014 года, председатели органов самоуправления посёлков и сёл, городов и районов республиканского подчинения в Нурабадском районе с 19 по 21 мая 2014 года, председатели органов самоуправления посёлков и сёл, городов и районов Истаравшана, Айни, Горной Мастчоҳ и Зафаробод Согдийской области в городе Худжанд с 6 до 7 июня 2014 года, председатели органов самоуправления посёлков и сёл, городов и районов Кайракума, Чкалова, Дж. Расулова, Мастчоҳ, Ашт Согдийской области были проведены в городе Истаравшан от 2 до 4 июня 2014 года, а также председатели органов самоуправления посёлков и сёл, городов и районов Согдийской области (Пенджикент, Ганчи, Спитамен, Шахристан) с 9 по 11 июня 2014 года.

Также в 2014 году по программе «Местный исполнительный орган государственной власти в системе государственного управления» в процессе изучения с участием работников исполнительных органов государственной власти Горно-Бадахшанской автономной области, Согдийской области, Хатлонской области, города Душанбе и районов республиканского подчинения Агентством государственной службы и преподаватели Института государственного управления были освещены темы антикоррупционного законодательства, соблюдение служебной этики, устранение конфликта интересов и усиление процесса противодействия коррупции.

С целью пропаганды Кодекса этики государственного служащего сотрудники Агентства государственной службы провели занятия в Фархорском, Раштском районах, городе Хорога, в

Комитете по делам религии, упорядочению национальных традиций, торжеств и обрядов, Агентстве социального страхования и пенсий, Агентстве государственной службы, Агентстве по статистике, Аппарате Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан, Центре обучения судей при Верховном Суде и в других государственных органах. Состоялись выездные семинары 2 апреля 2016 года в Шаартусском районе Хатлонской области и 21 июля в городе Хороге Горно-Бадахшанской автономной области при финансовой поддержке Фонда Ханнса Зайдела с участием директора Агентства государственной службы и 145 государственных служащих с целью разъяснений положений Кодекса этики и эффективной реализации кадровых технологий в местных исполнительных органах государственной власти.

Агентством государственной службы и Институтом государственного управления в сотрудничестве с организацией GIZ в период с ноября 2015 года по ноябрь 2016 года были проведены 7 тренинг-семинаров на тему «Административная процедура в Республике Таджикистан» для 182 госслужащих центральных и местных органов государственной власти.

Декларации

Согласно статье 8 Закона «О борьбе с коррупцией» и статьи 31 Закона «О государственной службе» к кругу лиц, обязанных декларировать свои активы, относятся и претенденты на государственные должности и лица, занимающие государственные должности государственной власти, государственной службы и приравненные к ним должности. Для государственных должностных лиц, занимающих политические должности, государственных служащих высшего уровня какие-либо исключения не предусмотрены.

Статьей 8 проекта Закона «О внесении изменений и дополнений в Закон «О борьбе с коррупцией» предусмотрено, что форма деклараций, перечень их сведений и инструкция порядка заполнения деклараций устанавливаются Правительством. Агентством государственной службы до сих пор не утвержден Порядок заполнения деклараций, в котором также будут указаны виды декларирования о доходах, об имущественном положении государственного служащего и членов его семьи и о личных интересах всех должностных лиц, в том числе политических и административных государственных служащих.

Проверка деклараций осуществляется в рамках статей 17 и 17' Закона «О государственной службе»:

«Статья 17. Проверка сведений, представленных гражданином

1. Сведения, предоставляемые гражданином при решении вопроса о его назначении на государственную должность государственной службы, подлежат проверке.
2. Если проверкой обнаруживаются обстоятельства, препятствующие назначению гражданина, ему сообщается об отказе и о его причинах в письменном виде.
3. Порядок проверки сведений, представленных гражданином, определяется Правительством».

Кроме этого, был принят ряд нормативно-правовых актов, в частности Указ Президента «Об утверждении Правил проведения проверок деятельности государственных органов по соблюдению законодательства в сфере государственной службы» от 2008 года. Проверкой охватывается наличие сведений о доходе и имущественном положении государственного служащего и их проверка. Также принято Постановление Правительства «Об утверждении Порядка проверки сведений, представленных гражданином при назначении на государственную должность государственной службы» от 2009 года, согласно которому:

- Проверка сведений при назначении на политические и административные должности высшей категории, назначаемые (избираемые) Президентом и Правительством, производится соответствующей структурой Исполнительного аппарата Президента
- Проверка сведений при назначении на другие административные должности производится кадровой службой государственного органа
- Проверка документов, подтверждающих сведения о доходах и имущественном положении не является обязательной.

По полученным данным, в 2016 году электронную налоговую декларацию подали 2 540 госслужащих. Вместе с тем, вопрос о публикации информации и сверке с реестрами и государственными базами данных до сих пор не рассматривался. Политические должностные лица не подпадают под Закон о госслужбе, и соответственно, не подают свои декларации. Политических должностных лиц рассматривает Исполнительный аппарат Президента, но данных по проверкам во время мониторингового визита предоставлено не было.

Конституционным законом от 18 июля 2017 года №1455 в Конституционный закон «О Правительстве Республики Таджикистан» внесены изменения, согласно которым доходы и имущественные положения членов Правительства и членов их семей подлежат декларированию в порядке, установленном Законом «О борьбе с коррупцией» и налоговым законодательством. Это является положительным развитием. Однако содержание этих деклараций еще не подлежит публикации, не проводится постоянный мониторинг своевременного представления деклараций, полноты и достоверности предоставляемой информации. Существующие бумажные формы деклараций не являются эффективными по сравнению с современными возможностями электронных форм.

Внутренний контроль

Согласно статье 19 Закона «О системе органов государственного управления» за внутренний контроль отвечает руководитель органа. В центральных исполнительных органах создаются подразделения внутреннего контроля, с целью обеспечивать:

- соблюдение законов и нормативных правовых актов;
- защиту имущества от излишних затрат, причинения ущерба;
- целесообразность и эффективность деятельности органа;
- сбор, хранение и обнародование информации о деятельности органа.

В Агентстве госслужбы и некоторых других государственных органах осуществление данной функции возложены на соответствующие подразделения. В государственных органах, где специальное подразделение не образовано, эти функции предусмотрены в положениях о структурных подразделениях и должностных инструкциях госслужащих.

В государственных органах функционируют подразделения кадровой и правовой служб, на которые решением руководителей возложены функции по противодействию коррупции. Также на основании рекомендации Агентства государственной службы от 21 октября 2011 года, в разделе должностных обязанностей должностных инструкций ответственного лица (руководителя структурного подразделения) предусмотрены вопросы предупреждения коррупции и других правонарушений.

Изучение показало, что в структурах нескольких министерств и ведомств были организованы подразделения, среди прочих вопросов, отвечающие за внутренний контроль, в том числе Министерство труда, миграции и занятости населения – отдел внутреннего аудита, Министерство сельского хозяйства - отдел внутреннего аудита, Министерство здравоохранения и социальной

защиты населения - отдел внутреннего аудита и отдел контроля, делопроизводства, Агентство по государственной службе - отдел правового обеспечения и контроля, Государственный комитет по инвестициям и управлению государственным имуществом - общий отдел и контроля, Агентство социального страхования и пенсии - управление внутреннего аудита и финансовый контроль, Государственное агентство социальной защиты населения Министерства здравоохранения и социальной защиты населения - отдел контроля, делопроизводства и специальных работ, Госкомзем Республики Таджикистан - управление государственного контроля земли, Комитет защиты окружающей среды - отдел специальных работ и контроля, Комитет по делам молодежи и спорта - общий отдел и контроля. Такие структуры также предусмотрены в некоторых других государственных органах

Оценить эффективность этих органов в ходе мониторинга не было возможным. Необходимо отметить, что задачи этих органов очень широки, кадровое обеспечение в целом недостаточное, и нет методической помощи в их работе. Оценить эффективность этих органов планируется в конце 2017 года в рамках отчета по мониторингу исполнения Стратегии со стороны Таджикистана.

В целом за период с 2011 по 2015 годы к дисциплинарной ответственности за все виды служебных правонарушений были привлечены 263 (111 - центральных исполнительных органов, 152 местных органов государственной власти) административных государственных служащих.

Рекомендация 13 Третьего раунда мониторинга:

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.

Обязанность сообщать и защита информаторов

Агентством государственной службы разработан проект Закона «О внесении изменений и дополнений в Закон «О государственной службе», где часть 1 статьи 28 предлагается дополнить новым обязательством, в соответствии с которым государственный служащий обязан сообщить компетентным правоохранительным органам о совершении коррупционных и других неправомерных проступков в государственном органе по месту работы. Также данным проектом Закона предлагается дополнить Закон «О государственной службе» статьей 34¹ «Меры защиты государственного служащего, членов его семьи и близких родственников от насилия, угроз и других неправомерных проступков». Данный проект отправлен 12 декабря 2016 года в Исполнительный аппарат Президента для рассмотрения.

Таджикистан не предоставил никакой статистики о практике сообщений государственными служащими о коррупции и других неправомерных действиях. Как и во многих других странах региона, такая практика часто либо отсутствует и объясняется традицией негативного отношения к информаторам, либо ее учет не ведется. По результатам мониторинга, таджикская сторона

проинформировала, что фактов сообщений государственными служащими о коррупции и других неправомерных действиях не установлены.

Выводы

Таким образом, за оцениваемый период Таджикистан принял или подготовил проекты нормативно-правовых актов, которые вобрали в себя рекомендации Третьего раунда. Вместе с тем, недостаточное внимание было уделено реализации изложенных норм на практике, что является фокусом Четвёртого раунда мониторинга. Таджикистан выполнил часть рекомендации 12 относительно принятия нового Кодекса этики и обучения по вопросам служебной этики, также можно отметить некоторые улучшения в процедурах приема на госслужбу, как, например, публикация вакансий и проведение конкурсов и тестов в некоторых органах. Остальные части этой рекомендации остаются невыполненными, в частности относительно конфликта интересов и деклараций активов. Необходимо отметить, что многие нововведения на практике коснулись административных служащих, но не политических, что может снизить эффективность принимаемых мер, сводя их к мониторингу выполнения для низшего и среднего звена

Рекомендация 12 **выполнена частично**. Рекомендация 13 **не выполнена**.

В ходе Четвертого раунда мониторинга были выявлены дополнительные проблемы. Так, система разграничения политических и профессиональных должностей в государственной службе неверно относит многие важные должности, как например должности Генерального прокурора и Руководителя Счетной палаты, к политическим. Созданные комиссии по этике получили широкие полномочия, но у них нет ресурсов и знаний для эффективной работы. Все еще нет кодексов этики для отраслей с высоким уровнем коррупции. Обучение по этике не охватывает вопросы конфликта интересов и защиты прав госслужащих. Отсутствие качественных данных по всем вопросам предупреждения коррупции на государственной службе является важной проблемой для анализа проблем и принятия эффективных решений для обеспечения честности в госорганах. В связи с этим, ряд прежних рекомендаций остается в силе, и к ним добавляется ряд новых рекомендаций.

Рекомендация 7: Добропорядочность на государственной службе

- 1. Реформировать систему разграничения политических и профессиональных должностей в государственной службе.**
- 2. Сократить исключения из конкурсов при приеме на службу, внедрить обязательное тестирование для обеспечения объективности, и обеспечить прозрачность при выделении дополнительной отплаты госслужащим.**
- 3. Системно изложить правовое регулирование в сфере конфликта интересов на государственной службе. Кроме того, доработать с целью расширения в Законе следующие определения: конфликт интересов, государственный интерес, личный интерес.**
- 4. 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.**

5. Размещать в открытом доступе представленные 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.
6. Унифицировать подход к обучению по этике с возможной сертификацией, и включить в него вопросы конфликта интересов и защиты прав информаторов. Опубликовать, усовершенствовать содержание и обеспечить эффективное применение кодексов этики для отраслей с высоким риском коррупции, обеспечить гармонизацию и методическую поддержку деятельности комиссий по этике.
7. Организовать сбор и анализ статистики по всем вопросам предупреждения коррупции на государственной службе.

2.2. Добросовестность судебных органов и органов публичного обвинения

Судебные органы

Рекомендация 19 Третьего раунда мониторинга:

- 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 web-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 Совет Юстиции с тем, чтобы он не зависел от других ветвей власти и был гарантом независимости судебной власти.
- Предусмотреть в новом Законе об адвокатуре необходимые гарантии для обеспечения независимости адвокатов.

Система судостроительства

Правовой основой деятельности судов Таджикистана является Конституция, Конституционные законы «О судах Республики Таджикистан», «О Конституционном суде Республики Таджикистан», процессуальное законодательство и другие нормативные акты.

Система судостроительства Республики Таджикистан определена Конституцией, согласно которой правосудие осуществляют 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.

Конституционный суд Республики Таджикистан является независимым органом судебной власти по конституционному надзору.

Верховный Суд считается высшим судебным органом и осуществляет судебный надзор за деятельностью Суда Горно-Бадахшанской автономной области, судов областей, города Душанбе, военных судов гарнизонов, судов городов и районов по рассмотрению гражданских, семейных, уголовных дел, дел об административных правонарушениях и иных дел, подсудных указанным судам.

Несмотря на то, что Конституцией предусмотрено наличие отдельного Военного суда, систему военных судов формируют военная коллегия Верховного Суда и военные суды гарнизонов, как это предписано Конституционным законом «О судах Республики Таджикистан».

Экономические суды, рассматривающие экономические и другие споры, связанные с осуществлением предпринимательской деятельности, составляют отдельную от судов общей юрисдикции вертикаль из двух уровней, высшим судебным органом которой является Высший экономический суд.

Согласно Конституции правосудие осуществляется исключительно судьями, которые действуют от имени государства. В то же время, Конституционный Закон «О судах Республики Таджикистан» и Уголовно-процессуальный кодекс предусматривают институт народных заседателей, которые участвуют в рассмотрении судами особо тяжких преступлений в первой инстанции.

Независимость судебной ветви власти

Согласно Конституции Республики Таджикистан судебная власть является независимой. Конституционный Закон «О судах Республики Таджикистан» предусматривает, что судьи в своей деятельности независимы и подчиняются только Конституции Республики Таджикистан и закону. Указанный Закон определяет следующие гарантии обеспечения независимости судей:

- специальный порядок избрания, назначения, освобождения и отзыва судьи;
- неприкосновенность судьи;
- осуществление правосудия в порядке, установленном законодательством Республики Таджикистан;
- запрет под угрозой ответственности чье бы то ни было вмешательство в деятельность судьи по осуществлению правосудия;
- ответственностью за неуважение к суду, судье;
- право судьи на отставку, перевод на другую работу, освобождение от должности по собственному желанию, выход на пенсию или отзыв судьи;
- создание организационных и материально-технических условий для деятельности судов;

- предоставление судье за счет государства материального и социального обеспечения, соответствующего его статусу.

Вместе с тем, судебная ветвь власти в значительной степени зависит от решений Президента и Парламента.

Верхняя палата Парламента дает согласие на привлечение к уголовной или административной ответственности, заключение под стражу или домашний арест судей Верховного и Высшего экономического судов, по представлению Президента избирает и принимает решение об отзыве руководства и судей этих судов, а к компетенции нижней палаты относится образование судов.

Президент Республики Таджикистан также:

- определяет количество судей в судах всех инстанций, кроме численности штатных единиц судей военной палаты Верховного Суда, которая определяется Парламентом по представлению Президента;
- утверждает штатную численность и структуру аппаратов судов всех инстанций;
- присваивает судьям квалификационные классы;
- назначает и освобождает от должности Директора Учебного центра судей;
- утверждает Положение о порядке присвоения квалификационных классов судьям;
- дает согласие на привлечение к уголовной ответственности, заключение под стражу или домашний арест судей судов первой и второй инстанций;
- назначает судей, председателей и заместителей председателей судов первой и второй инстанций;
- создает Единую экзаменационную комиссию для кандидатов на должность судьи и судей - стажеров и утверждает её состав.

Несмотря на то, что во многих случаях эти полномочия осуществляются по представлению председателей Верховного Суда и Высшего экономического суда, окончательное решение по этим вопросам остается за Президентом. Законодательство Республики Таджикистан не содержит четких положений, обязывающих Президента придерживаться внесенного представления.

Что касается обеспечения независимости судей внутри судебной системы, то в этой части следует обратить внимание на довольно широкие полномочия руководства судов, в частности, Верховного и Высшего экономического судов.

Председатели этих высших судов осуществляют организацию и руководство деятельностью соответственно общих и экономических судов, вносят представление о назначении на должность судей судов первой и второй инстанций, их отзыве и освобождении с должности, возбуждают дисциплинарные дела в отношении судей, а также вносят на рассмотрение Квалификационной коллегии судей представления о проведении квалификационной аттестации судей.

У руководства судов также существенные полномочия относительно движения или рассмотрения конкретных дел. Например, председатель Верховного Суда решает вопрос о передаче судебного дела из одного суда в другой; может вносить протесты на судебные акты; выносит определение о передаче гражданского или семейного дела в суд надзорной инстанции для рассмотрения по существу; отменяет постановление судьи об оставлении без удовлетворения надзорного протеста или жалобы по уголовным делам и делам об административных правонарушениях; принимает решение о начале надзорного расследования и передаче надзорного протеста или жалобы на рассмотрение суда надзорной инстанции.

Распределение дел отнесено к компетенции заместителей председателя Верховного Суда, а в низших судах – председателей судов.

В целом Конституционный закон «О судах Республики Таджикистан» предусматривает ряд других широких полномочий председателей судов всех уровней. Таким образом, внутренняя организация судебной ветви власти довольно централизована, ключевую роль в ней играет руководство судов, в особенности Верховного и Высшего экономического.

Что касается финансовой самостоятельности судов, то финансирование, материально-техническое и иное обеспечение судов, охрана и содержание зданий судов Республики Таджикистан и их аппаратов осуществляется за счет средств государственного бюджета. Расходы, связанные с деятельностью каждого суда Республики Таджикистан, предусматриваются в республиканском бюджете отдельной строкой.

Позитивным дополнением является положение Конституционного закона о том, что размер финансирования судов утверждается Правительством по представлению Председателя Верховного Суда и Председателя Высшего экономического суда. Вместе с тем, открытым остается вопрос, насколько обязательным для Правительства является соответствующее представление.

В общем, во время мониторинга не получено информации о недостаточном финансировании судов. Более того, такой позитивный пример, как начало строительства в 2017 году нового здания Верховного Суда, свидетельствует о том, что материальному обеспечению судов в Таджикистане уделяется внимание.

Совет юстиции и Квалификационная коллегия

Указом Президента Таджикистана от 09 июня 2016 года № 698 был упразднен Совет юстиции Республики Таджикистан. Формальной причиной такого шага стали соответствующие изменения в Конституции, принятые по результатам референдума, основным же мотивом по заверению представителей судебной ветви власти стала попытка уменьшить влияние исполнительной власти на судебную.

В рамках предыдущего раунда мониторинга проблема роли исполнительной власти в формировании и работе Совета юстиции действительно освещалась, в результате было предоставлено рекомендацию относительно его реформирования, но никак не ликвидации органа вообще.

В то же время, для подбора и выдвижения достойных кандидатов на должность судьи и усиления гарантий независимости судей, а также проведения квалификационной аттестации судей, рассмотрения вопроса дисциплинарной ответственности предусмотрено создание Квалификационной коллегии судей Республики Таджикистан. Квалификационная коллегия состоит из 11 судей с пропорциональным представительством региональных и экономических судов. Персональный состав коллегии избирается конференцией судов судей Республики Таджикистан, которая созывается и проводится общественным объединением «Ассоциация судей Республики Таджикистан».

Хотя подход к формированию Квалификационной коллегии следует оценить как шаг в правильном направлении, этот орган нельзя рассматривать как полноценную и удачную замену Совету юстиции. В своей работе коллегия тесно привязана к Председателю Верховного Суда или Председателю Высшего экономического суда, выдавая большинство заключений или принимая решения по их представлению или инициативе. Также, в законодательстве отсутствует положение, предусматривающее обязательность решений коллегии для указанных должностных лиц. В то же время, решения коллегии, за исключением решения по результатам рассмотрения дисциплинарных дел, являются промежуточными, а не окончательными.

Организационное и материально-техническое обеспечение деятельности Квалификационной коллегии судей возлагается соответственно на Верховный Суд и Высший экономический суд Республики Таджикистан.

Отбор и назначение судей, срок пребывания в должности, увольнение судей

Со времени предыдущего раунда мониторинга в законодательство Таджикистана были внесены незначительные уточнения в части требований, предъявляемых к кандидату на должность судьи, а именно добавлено требование о том, что судьей может быть лицо, имеющее только гражданство Таджикистана.

Согласно упомянутому Конституционному закону на должность судьи Верховного Суда, Высшего экономического суда, Суда Горно-Бадахшанской автономной области, судов областей и города Душанбе избирается или назначается лицо, не моложе 30 лет, имеющее только гражданство Республики Таджикистан, высшее юридическое образование, владеющее государственным языком, и имеющее стаж работы в качестве судьи не менее 5 лет.

На должность судьи судов городов и районов, военных судов гарнизонов, Экономического суда Горно-Бадахшанской автономной области, экономических судов областей и города Душанбе назначается лицо, имеющее только гражданство Республики Таджикистан не моложе 25 лет, высшее юридическое образование, владеющее государственным языком и имеющее профессиональный стаж работы не менее 3 лет.

Судьей - стажером может быть лицо, имеющее только гражданство Республики Таджикистан, высшее юридическое образование, владеющее государственным языком, имеющее профессиональный стаж работы не менее 3 лет и прошедшее квалификационный экзамен.

Анализ положений Конституционного закона «О судах Республики Таджикистан» позволяет выделить несколько этапов в процедуре отбора кандидатов на должность судьи:

- прохождение квалификационного экзамена, который проводится Единой экзаменационной комиссией для кандидатов на должность судьи и судей – стажеров;
- выдача Квалификационной коллегией судей по представлению Председателя Верховного Суда и Председателя Высшего экономического суда с учетом результатов квалификационного экзамена заключения о рекомендации впервые выдвигаемого кандидата на должность судьи, либо в отказе его кандидатуры;
- внесение Председателем Верховного Суда или Председателем Высшего экономического суда представления Президенту Республики Таджикистан о назначении судьи на должность.

Утверждение Положения об упомянутой экзаменационной комиссии и ее состава, как и само создание комиссии, отнесены к полномочиям Президента, однако эти решения принимаются по совместному представлению Председателей Верховного Суда и Высшего экономического суда. На момент проведения мониторинга эти решения находились на стадии подготовки.

Также предусмотрено, что лицо, представляемое на должность судьи впервые по представлению Единой экзаменационной комиссии для кандидатов на должность судьи и судей – стажеров, может в течение года отработать в качестве судьи – стажера. Данное положение выглядит как дискреция комиссии и требует дальнейшей его конкретизации на законодательном или подзаконном уровнях.

Ввиду отсутствия комиссии и документов, регулирующих ее деятельность, не представляется возможным сделать окончательный вывод о том, насколько конкурсной является новая процедура отбора судей.

Что касается перевода судей в другие суды того же уровня, то какие-либо критерии для этого отсутствуют.

Также существует процедура квалификационной аттестации судей, которая применяется в следующих случаях:

- при присвоении квалификационных классов;
- при избрании и назначении судьи в вышестоящий суд;
- при избрании и назначении судьи на новый срок полномочий;
- при возникновении необходимости для определения соответствия судьи занимаемой должности.

Представление о квалификационной аттестации судей вносится в Квалификационную коллегию Председателем Верховного Суда или Председателем Высшего экономического суда. То есть, Квалификационная коллегия лишена права инициативы проведения квалификационной аттестации и рассмотрения вопроса о переводе судьи в высший суд.

Таджикистан оставил неизменным правило об 10-летнем сроке пребывания на должности судьи. При избрании либо назначении судьи в период его полномочий из одного суда в другой, десятилетний срок его полномочий исчисляется со дня нового избрания или назначения. Однако продление срока не является автоматическим в случае добросовестного исполнения судьей своих обязанностей. Для продления судья должен пройти квалификационную аттестацию и последующую процедуру согласований.

Статья 18 Конституционного закона «О судах Республики Таджикистан» устанавливает ряд оснований для отзыва и освобождения судьи. Несмотря на то, что текст закона указывает на различие этих двух процедур, информации о том, в чем разница между ними, экспертам во время мониторинга предоставлено не было.

Одно из упомянутых оснований - нарушение трудового законодательства - вызывает вопросы в части его нечеткой формулировки, что является слишком широкой дискрецией субъектов инициирования и принятия решения об отзыве и освобождении судьи. Такое основание, как реорганизация судов не предусматривает предоставления судье возможности перевода в другой суд. Эти аспекты могут создать возможность для давления на судью или его зависимости от руководства судебной системы и политического руководства страны. Основание «несоответствие судьи занимаемой должности» также требует конкретизации.

Решение об отзыве и освобождении судьи по представлению председателей высших судов принимают относительно судей Верховного Суда или Высшего Экономического суда - Маджлиси милли Маджлиси Оли Республики Таджикистан, а в отношении судей нижестоящих судов – Президент Республики. Квалификационная коллегия имеет полномочие выдачи заключений об отзыве и освобождении судей.

Правила этики, декларирование активов, конфликт интересов

В 2013 году Конференцией судей Таджикистана принят Кодекс этики судей.

Согласно статьям 6 и 7 Кодекса этики судей, судья во всех случаях должен неукоснительно соблюдать Конституцию Республики Таджикистан, Конституционные законы, другие законы, а

также высокие нравственно-этические стандарты поведения, использовать свои знания и профессиональный опыт при исполнении возложенных обязанностей, быть достойным своего звания, выполнять свои полномочия на профессиональном уровне, быть честным и добросовестным, в любой ситуации сохранять личное достоинство, избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти и причинить ущерб репутации судьи. Судья должен добросовестно пользоваться своими гражданскими правами и исполнять гражданские обязанности. Он не должен использовать свое служебное положение для получения личных преимуществ в гражданско-правовых отношениях. Судье не следует допускать заключения договоров, влекущих возникновение финансовых обязательств с лицами, находящимися от него в служебной зависимости, а также с лицами, участвующими в делах, находящихся в его производстве. Судья не должен использовать свой статус в целях получения каких-либо благ, услуг, коммерческой или иной выгоды для себя, своих родственников, друзей, знакомых (например, получение кредита, заключение договоров на иных условиях, чем это предусмотрено в отношении других лиц); требовать, либо принимать не предусмотренные законодательством Республики Таджикистан льготы, выплаты и преимущества (например, беспроцентные займы, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и других) и обязан предпринимать меры к тому, чтобы указанные льготы, выплаты и преимущества не могли быть приняты членами его семьи, если это вызвано действиями, которые судья совершил, или намеревается совершить, либо бездействием судьи в связи с исполнением им своих должностных обязанностей.

Судья должен быть осведомлен о своем личном имуществе и источниках его формирования, а также об имуществе и материальных интересах членов своей семьи. При осуществлении правосудия и вне службы судья не должен совершать каких-либо действий, либо давать повод другим лицам совершать такие действия, которые позволяли бы сделать вывод о том, что судья воспользовался своими полномочиями и усомниться в его независимости и беспристрастности. Судья может принимать почетные и специальные звания, награды и иные знаки отличия, в том числе иностранных государств, политических партий, общественных объединений и других организаций, а также получать подарки только в случаях и в порядке, установленных законодательством.

Что касается подарков, то согласно Конституционному закону «О судах Республики Таджикистан» судьи не вправе получать подарки, связанные с исполнением им служебных обязанностей. Подарки, полученные судьей в связи с протокольными мероприятиями, в служебных командировках и других официальных мероприятиях, передаются им по акту в суд, в котором он осуществляет деятельность.

Как и во время предыдущего раунда мониторинга, команда экспертов получила информацию о том, что в случае сомнений относительно поведения в сложной этической ситуации судья вправе обратиться с запросом Комиссию по этике Ассоциации судей. Однако, какой-либо информации о том, как это работает на практике, не предоставлено.

Специальные правила декларирования активов судьями не предусмотрены, на них распространяются общие правила для лиц, исполняющих государственные функции.

Справедливое и прозрачное вознаграждение

Заработная плата судей состоит из должностного оклада, надбавок за квалификационный класс и стаж работы. Также Конституционный закон «О судах Республики Таджикистан» предусматривает иные материальные гарантии судьям (единовременное пособие при выходе на пенсию, предоставление служебного жилья или беспроцентной ссуды на покупку жилья). Средняя заработная плата судей Верховного Суда составляет 2656 сомони (около 250 евро), областных судов и города Душанбе – 1455 сомони (около 140 евро), судов городов и районов – 1367 сомони (около 130 евро). Данные размеры являются невысокими, хотя, как сообщили экспертам во время

мониторингового визита, такая зарплата сравнительно выше среднего уровня заработной платы в государственном секторе по стране в целом. По официальным данным среднемесячная номинальная заработная плата, начисленная работающим по найму в ноябре 2016 года, сложилась в размере 1057,18 сомони⁷.

Также, в предоставленном Отчете по результатам мониторинга состояния реализации Стратегии по борьбе с коррупцией за 2013-2015 гг. упоминается о предоставлении служебного жилья 21 судье.

Судьи в отставке также пользуются правом на ежемесячное пожизненное содержание в размере 50-60 % месячного заработка.

Дисциплинарные разбирательства

Основаниями для привлечения судьи к дисциплинарной ответственности являются:

- грубейшее нарушение законодательства Республики Таджикистан при рассмотрении гражданских, семейных, экономических, уголовных дел, дел об административных правонарушениях, ходатайств и представлений;
- нарушение правил внутреннего трудового распорядка;
- совершение проступка, порочащего авторитет судебной власти, честь и достоинство судьи;
- несоблюдение требований Кодекса этики судьи Республики Таджикистан.

Рассмотрение дисциплинарного дела и применение дисциплинарных взысканий (замечание или выговор) относятся к компетенции Квалификационной коллегии, однако возбуждение дисциплинарного дела – это компетенция председателей судов. Более того, перед возбуждением дела председатели судов проводят предварительную проверку фактов на предмет наличия оснований для этого.

К судьям применяется две меры дисциплинарной ответственности: замечание и выговор.

Согласно полученной во время мониторинга информации к дисциплинарной ответственности привлекается относительно небольшое количество судей - за нарушение законодательства при исполнении служебных обязанностей, в том числе за неисполнение установленных правил поведения согласно Кодексу этики судей Республики Таджикистан в 2014 году привлечено 11 судей, в 2015 году – 27, в 2016 году - 14 судей.

Обучение

Согласно законодательству Таджикистана судья раз в два года охватывается повышением квалификации и по его окончании ему выдается сертификат установленной формы. Задания по обучению судей возложены на Учебный центр судей.

В 2014-2017 годах 300 судей прошли обучение на тему международных антикоррупционных стандартов. Также, в 2016 году в центре прошли обучение 60 судей-стажеров, которые будут представлены на должность судьи. Кроме этого, в прошлом году в рамках новой Программы проведения семинаров повышения квалификации судей 101 судья первой и второй инстанций был охвачен изучением Кодекса этики судей.

⁷ Доклад «Социально-экономическое положение РТ» за 2016 год, Агентство по статистике при Президенте Республики Таджикистан, <https://goo.gl/XjAvfd>

Эта практика заслуживает позитивной оценки и должна быть продолжена.

Прозрачность судебной системы

В Конституции и законах Республики Таджикистан закреплена открытость судебных заседаний. Также, в сентябре 2014 года Пленум Верховного Суда Республики Таджикистан принял Постановление «О гласности и открытости судебного разбирательства и права на доступ к информации о деятельности судов», которым судам разъяснены вопросы относительно возможности фиксации судебного заседания присутствующими и предусмотрено наличие информационных стендов в судах.

Однако в целом применяемые подходы на практике не способствуют обеспечению открытости и прозрачности судебной системы. Информацию о предстоящем судебном заседании можно узнать только на информационном стенде каждого отдельно взятого суда, вместо размещения судебных решений в открытом доступе обнародуется лишь общая информация по результатам рассмотрения отдельных дел.

Также, хотя закон и декларирует открытость заседаний Квалификационной коллегии, в целом процесс отбора судей нельзя назвать открытым. Команда экспертов получила информацию о позитивной практике Совета юстиции в этой части, в частности, о публикации информации о дате и условиях проведения конкурса на должность судьи-стажера, допуске СМИ к проведению экзамена. Но, на момент проведения мониторинга информация о вакантных должностях, кандидатах, условиях, дате проведения отбора судей, дате и месте проведения заседаний Квалификационной коллегии судей не обнародовалась.

В большинстве случаев претендентами на должность судьи и новыми судьями являются помощники судей или другие сотрудники аппаратов судов, что, по мнению группы мониторинга, является одним из следствий закрытости отбора судей.

В целом информация о деятельности судов периодически освещается в СМИ или на веб-сайтах судов, однако в большинстве своем она носит общий характер.

На сайте Верховного Суда не удалось найти постановления пленумов и решения судов в открытом доступе. Согласно информации, предоставленной во время мониторингового визита, они приведены в бюллетене Верховного Суда, но его распространение ограничено узким кругом экспертной аудитории (судейский корпус, юристы).

Независимость корпуса адвокатов

Ситуация в области обеспечения независимости адвокатов оставляет желать лучшего. Со времени последнего мониторинга были приняты законодательные изменения, ограничивающие независимость адвокатов.

Так, в 2015 года был принят новый Закон «Об адвокатуре и адвокатской деятельности», который содержит общее положение о том, что Союз адвокатов является независимой, негосударственной и некоммерческой организацией. При этом Квалификационная комиссия, которая регулирует допуск к профессии, находится в ведении Министерства юстиции Таджикистана. Председателем Квалификационной комиссии по должности является один из заместителей Министра юстиции, который созывает все заседания Комиссии. И хотя определенную подготовку документов осуществляет Союз адвокатов, квалификационный экзамен и окончательное решение о предоставлении статуса адвоката относиться к компетенции Квалификационной комиссии.

Закон также содержит требование о периодической аттестации всех адвокатов, которая проводится Квалификационной комиссией.

Выводы

Несмотря на ряд законодательных изменений, их содержание и применение на практике не привели к улучшениям с точки зрения независимости судебной ветви власти. Полномочия законодательной, и особенно, исполнительной ветвей власти в сфере судоустройства остаются очень значительными, все наиболее важные решения в этой сфере принимаются или согласовываются Президентом страны.

Официально ликвидация Совета юстиции была попыткой минимизировать влияние исполнительной власти на судебную. Однако на практике ограничение оказалось несущественным, и привело в результате к усилению роли руководства судов, в частности, председателей Верховного Суда и Высшего экономического суда. Таким образом, судьи поставлены в зависимость от руководства судов, что существенно ограничивает их независимость внутри судебной системы. В этом аспекте важно упомянуть об оставшемся правиле относительно назначения судей сроком на 10 лет, при этом автоматического назначения на новый срок судей, надлежащим образом справляющихся с обязанностями, не внедрено. Распределение дел все еще осуществляется руководством судов.

Новый орган – Квалификационная коллегия, к которому перешло большинство функций Совета юстиции, и который сформирован из судей всех уровней, не является организационно и функционально автономным, его решения не являются окончательными для процедур назначения или увольнения судей.

Таким образом, проведенную реформу в части ликвидации Совета юстиции и создания взамен Квалификационной коллегии в целом на этом этапе нельзя назвать шагом вперед.

В Таджикистане все еще присутствуют серьезные трудности с прозрачностью судебной системы. Общество получает дозированную информацию о деятельности судов, информация о вакансиях, кандидатах на должность судьи, времени и месте проведения отбора кандидатов, запланированных судебных заседаниях не публикуется и не размещается в интернете. Тексты судебных решений в публичном доступе также отсутствуют.

Правила этики судей постепенно внедряются в практику, некоторые судьи даже привлекались к дисциплинарной ответственности за их нарушение, также проводятся соответствующие обучения, однако в этой работе еще не хватает системности в части проведения консультаций и рассмотрения проблемных вопросов применения.

Сложную ситуацию в судебной системе отображают и результаты социологических исследований – согласно опросу, проведенному Центром стратегических исследований при Президенте Республики Таджикистан, почти половина опрошенных считает суды «скорее или вероятно коррумпированными», суды низших инстанций входят в «пятерку» наиболее коррумпированных органов⁸.

⁸ По результатам Социологического опроса по проблемам коррупции, Центр стратегических исследований при Президенте Республики Таджикистан, 2015, http://mts.tj/ru/images/stories/img_text/Konfrensiya/5yanvar.pdf

Складывается впечатление, что материальное обеспечение судов и заработная плата судей находятся на достаточном уровне, принимая во внимание состояние экономики государства.

Деятельность адвокатуры все еще находится под влиянием исполнительной власти, в частности, при доступе к адвокатской профессии, что является негативным фактором в аспекте обеспечения состязательности судебного процесса.

Таджикистан не выполнил рекомендацию 19.

Рекомендация 8: Добропорядочность судебных органов

1. Реформировать Квалификационную коллегию судей путем превращения ее в отдельный независимый орган судебной ветви власти, обеспечить ее открытую и прозрачную деятельность, привлекать общественность к ее работе.
2. Предусмотреть правило о церемониальной роли субъектов назначения и увольнения судей на основании решений Квалификационной коллегии судей.
3. Наделить Квалификационную коллегию судей правом самостоятельного принятия решений о возбуждении дисциплинарных дел и проведении квалификационной аттестации судей, в том числе с целью перевода судьи в высший суд.
4. Внедрить прозрачный механизм конкурсного отбора на должность судей, с обеспечением объективной оценки знаний и умений кандидатов.
5. Публиковать информацию об имеющихся вакансиях на должность судьи всех уровней, а также о дате и условиях проведения конкурса на официальной web-странице Квалификационной коллегии судей в сети Интернет.
6. Предусмотреть и обеспечить применение на практике положения об автоматическом продлении трудового договора судьи на новый десятилетний срок, если судья исполнял добросовестно свои обязанности.
7. Внедрить обязательную публикацию решений и постановлений Пленумов Верховного суда и Высшего экономического суда.
8. Внедрить механизм рассмотрения дел в суде с соблюдением принципа их автоматического случайного распределения.
9. Публиковать информацию о расписании дел на web-страницах судов в сети Интернет.
10. Уточнить основания для ротации судей, а также несоответствия судьи занимаемой должности и нарушения судьей трудового законодательства как оснований для отзыва и увольнения судьи.
11. Предусмотреть правило о возможности отзыва и освобождения судьи в связи с реорганизацией судов только в случае отказа судьи от перевода на работу в другой суд при наличии вакансий.
12. Обеспечить системную работу по предоставлению консультаций, анализу практики и

рассмотрению проблемных вопросов, связанных с применением правил профессиональной этики для судей.

13. Обеспечить самоуправляемость адвокатуры, лишить Министерство юстиции полномочий в области аттестации адвокатов.

Прокуратура

Рекомендация 10 Третьего раунда мониторинга:

...

- 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.

Система и функции органов прокуратуры

Правовой основой деятельности органов прокуратуры Таджикистана является Конституция, Конституционный закон «Об органах прокуратуры Республики Таджикистан», другие нормативные акты.

Прокуратура в Таджикистане представляет единую централизованную систему, возглавляемую Генеральным прокурором. Система органов прокуратуры состоит из Генеральной прокуратуры, Главной военной прокуратуры, прокуратур Горно-Бадахшанской автономной области, областей, города Душанбе, транспортной прокуратуры Таджикистана, прокуратур городов, районов и других, приравненных к ним прокуратур, военных прокуратур гарнизонов, прокуратур по надзору за исполнением законов в учреждениях исполнения наказания. На время проведения мониторинга в органах прокуратуры Республики Таджикистан работало 939 человек.

Органы прокуратуры Таджикистана наделены очень широкими полномочиями. Согласно Конституции Генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры в пределах своих полномочий осуществляют надзор за точным и единообразным исполнением законов на территории Таджикистана. Конституционный закон «Об органах прокуратуры Республики Таджикистан» определяет следующие направления деятельности прокуратуры:

- надзор за точным соблюдением и единообразным исполнением законов государственными органами, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, банками, предприятиями, учреждениями, общественными и религиозными объединениями, политическими партиями и иными объединениями, независимо от их подчиненности, принадлежности и форм собственности, их должностными лицами, а также за соответствием законам правовых актов, издаваемых ими;
- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, признанными высшей ценностью, всеми упомянутыми структурами и должностными лицами;

- надзор за соблюдением и исполнением законов органами, ведущими борьбу с преступностью и другими правонарушениями, а также органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;
- защита прав и свобод человека и гражданина, государственных интересов, разных форм государственной и негосударственной собственности в судебном процессе;
- надзор за соблюдением и исполнением законов в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исполнения наказания и иных мер принудительного характера, назначаемых судом;
- надзор за соблюдением законов при исполнении судебных решений судебными исполнителями и другими компетентными органами;
- расследование преступлений;
- разработка мер по предотвращению преступлений, борьбе с коррупцией, терроризмом, экстремизмом и иными правонарушениями совместно с другими государственными органами, участие в работе по совершенствованию и разъяснению законов;
- координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и ее профилактике, и иными правонарушениями;
- участие в рассмотрении дел судами;
- выражение протеста, подача жалоб и заявлений, в отношении приказов, решений, приговоров, определений и постановлений судов, противоречащих закону.

Прокуратура в соответствии с законодательством Республики Таджикистан в пределах своих полномочий может действовать в других направлениях, где необходим прокурорский надзор.

Предоставленный выше перечень полномочий довольно обширный, в некоторых случаях полномочия прокуроров являются чрезмерно широкими. Особенно это касается общего надзора. При осуществлении общего надзора проверка проводится по заявлениям и иным сообщениям о нарушении законности, требующим непосредственного прокурорского реагирования, а также при необходимости по инициативе прокурора. И хотя в рамках общего надзора законодательство запрещает вмешательство прокурора в хозяйственную деятельность и подмену органов ведомственного управления и контроля, фактически прокурор при осуществлении этой функции вправе в любой момент проводить проверки и истребовать документы или информацию где угодно. Это является значительным коррупционным риском, на что стоит обратить внимание с учетом восприятия прокуратуры в стране, как одного из самых коррумпированных органов наряду с другими правоохранительными органами.

Независимость органов прокуратуры, назначение и увольнение Генерального прокурора

Конституция Республики Таджикистан предусматривает независимость органов прокуратуры. Генеральный прокурор назначается на должность сроком на 5 лет и освобождается от должности Президентом по согласию верхней палаты Парламента, которым Генеральный прокурор подотчетен. Заместители Генерального прокурора также назначаются Президентом по согласию верхней палаты Парламента.

Органы прокуратуры Таджикистана во многом зависят от решений Президента страны. В частности, Президент:

- утверждает структуру Генеральной прокуратуры;
- утверждает Положение о классных чинах работников органов прокуратуры;
- утверждает Положение о поощрении и дисциплинарной ответственности работников органов прокуратуры;
- определяет должностной оклад, размеры и порядок начисления доплат работникам органов прокуратуры за квалификационный (классный) чин и стаж службы;
- утверждает Положение «О Главной военной прокуратуре Республики Таджикистан»;

- присваивает высшие классные чины работников органов прокуратуры (по представлению коллегии Генеральной прокуратуры или Генерального прокурора).

Прокуроров областей, городов и районов назначает Генеральный прокурор и, хотя законодательством это не предусмотрено, на практике назначения на эти и другие руководящие должности среднего звена происходят по согласованию с Президентом.

Существуют и другие примеры участия Президента в кадровых вопросах прокуратуры: во время одного из заседаний Совета безопасности Президент поручил уволить всех заместителей Генерального прокурора и прокуроров областей, также есть примеры поручений Президента по поводу необходимости проведения аттестации в органах прокуратуры и т.п.

Законодательство Таджикистана предусматривает правила относительно невмешательства в деятельность органов прокуратуры. В то же время, существует возможность проведения проверок деятельности прокуроров по поручению верхней палаты Парламента или Президента. Во время таких проверок прокуроры и следователи прокуратуры обязаны давать разъяснения по существу дел и материалов, находящихся в их производстве, представлять их для ознакомления.

Финансовое и материально-техническое обеспечение органов прокуратуры осуществляется за счет средств республиканского бюджета, также возможно выделение средств из местных бюджетов для ремонта зданий прокуратуры и на приобретение технических средств. В то же время, порядок и нормы материально – технического обеспечения органов прокуратуры устанавливаются Правительством по предложению Генерального прокурора.

Предоставленный Отчет по результатам мониторинга состояния реализации Стратегии по борьбе с коррупцией за 2013-2015 гг. содержит информацию о строящихся зданиях местных прокуратур или капитальном ремонте существующих зданий, что является позитивным фактом в аспекте материального обеспечения органов прокуратуры.

Прием на работу прокуроров, их продвижение по службе и увольнение, дисциплинарная ответственность

В Таджикистане отсутствует конкурсная процедура приема на работу прокуроров. Законодательство содержит ряд общих требований к кандидатам: гражданство Республики Таджикистан, возраст до 35 лет, высшее юридическое образование, владение государственным языком, необходимые деловые и моральные качества, способность по состоянию здоровья выполнять возлагаемые обязанности.

На практике отбор кадров осуществляется за счет студентов ВУЗов по направлению государственных распределительных комиссий. Генеральной прокуратурой подписаны соответствующие договора о сотрудничестве по подготовке молодых специалистов и кадров в области юриспруденции с Государственным Национальным Университетом, Государственным Университетом права, бизнеса и политики Таджикистана и Русско-Таджикским (Славянским) Университетом.

Вместе с тем, какие-либо четкие критерии по оценке при принятии на работу в прокуратуру знаний кандидатов, их моральных и деловых качеств отсутствуют. Сам отбор, хотя и формально относится к полномочиям распределительных комиссий, фактически осуществляется Генеральной прокуратурой в ручном режиме. Более того, как сообщили экспертам во время мониторингового визита, изредка имеют место случаи приема на работу лиц без направлений комиссий. В целом процесс довольно закрытый, информация о вакансиях и кандидатах не публикуется. Никаких шагов в области изменений текущего положения дел в этой области не планируется.

Лица, не имеющие достаточного опыта практической работы по специальности, проходят в органах прокуратуры стажировку сроком в один год, хотя, в исключительных случаях Генеральный прокурор может сократить этот срок или отменить стажировку.

Что касается продвижения по службе, то законодательство содержит два критерия для назначения на руководящие должности в органах прокуратуры: возраст (например, для прокурора области – не моложе 30 лет, для прокурора района – 28 лет), а также профессиональный и управленческий стаж работы (для прокурора области – 10 лет в органах прокуратуры, 3 из которых на руководящих должностях в прокуратуре или на должностях высших органов законодательной власти или центральных исполнительных органов государственной власти, для прокурора района – 5 лет).

Другие критерии, в том числе такие, как профессиональные заслуги, достижения и навыки, качество выполняемой работы на предыдущей работе и т.д., отсутствуют. В плане процедуры продвижение по службе является дискрецией руководителя прокуратуры соответствующего уровня.

Прокуроры, следователи и другие работники, имеющие классные чины, поощряются и награждаются за примерное исполнение своего служебного долга, инициативу и оперативность, и иные отличия по службе, способствующие усилению прокурорского надзора, раскрытию и предупреждению преступлений, укреплению законности в соответствии с требованиями Положения о поощрениях и дисциплинарной ответственности прокуроров, следователей и других работников органов прокуратуры Республики Таджикистан, имеющих классные чины, утвержденного Указом Президента Республики Таджикистан от 8 декабря 2006 года №74.

Мерами поощрения и награждения являются:

- благодарность;
- денежная премия;
- подарок;
- ценный подарок;
- повышение в классном чине;
- награждение Почетной грамотой Генерального прокурора Республики Таджикистан
- помещение на "Доску Почета";
- награждение нагрудным знаком «Почетный работник прокуратуры», порядок осуществления которой предусмотрены в указанном Положении.

Также работники органов прокуратуры в знак признания их заслуг перед Республикой Таджикистан за профессионализм и долголетний добросовестный труд на государственной службе, на работе в правоохранительных органах, защите прав и свобод человека и гражданина, обеспечении законности, Президентом Республики Таджикистан по представлению Генерального прокурора Республики Таджикистан награждаются государственной наградой. Работники органов прокуратуры за профессионализм, трудовые достижения, долголетнюю добросовестную и безукоризненную службу Генеральным прокурором Республики Таджикистан награждаются почетным званием «Почетный работник прокуратуры Таджикистана», им вручается Нагрудный знак и Грамота Генерального прокурора Республики Таджикистан.

Что касается дисциплинарной ответственности прокуроров, то она применяется за нарушение обязанностей по службе или за совершение порочащего поступка. При этом дисциплинарное взыскание должно соответствовать степени вины и тяжести совершенного проступка. К сотрудникам органов прокуратуры применяются следующие дисциплинарные санкции: замечание, выговор, строгий выговор, понижение классного чина, понижение должности, увольнение с работы, увольнение с работы с лишением классного чина.

Прокуроры назначаются сроком на 5 лет, однако могут быть досрочно освобождены от занимаемой должности по следующим основаниям:

- по собственному желанию;
- в связи с уходом в отставку;
- в связи с переводом на другую работу или невозможностью исполнять обязанности по состоянию здоровья;
- в связи с избранием в профессиональный выборный орган;
- по результатам аттестации;
- в случаях совершения преступления, установленного вступившим в законную силу приговором суда;
- за нарушение порядка, установленного законодательством Республики Таджикистан о борьбе с коррупцией и об упорядочении традиций, торжеств и обрядов;
- по другим основаниям, предусмотренным законодательством Республики Таджикистан о труде.

Правила этики, декларирование активов, конфликт интересов

Законодательство Таджикистана практически не содержит специальных правил относительно добропорядочности прокуроров. Единственным исключением является закрепленное в Конституции правило о несовместимости, согласно которому прокурор не может занимать другую должность, быть депутатом представительных органов, членом политических партий и объединений, заниматься предпринимательской деятельностью, за исключением научной, творческой и педагогической деятельности.

В остальном на прокуроров распространяются общие положения Закона «О борьбе с коррупцией». Также существуют Кодекс этики работников органа прокуратуры и Внутриведомственная программа по укреплению служебной дисциплины, этики и предупреждения коррупции.

Однако специальные механизмы, касающиеся соблюдения прокурорами правил добропорядочности (например, специальное обучение, предоставление консультаций, письменные руководства, методологические пособия, мониторинг конфликта интересов), отсутствуют.

Справедливое и прозрачное вознаграждение

Заработная плата прокуроров состоит из должностного оклада, надбавок за квалификационный (классный) чин и стаж службы. Должностной оклад, размеры и порядок начисления доплат работникам органов прокуратуры за квалификационный (классный) чин и стаж службы определяются Президентом Республики Таджикистан.

Прокуроры также имеют сравнительно повышенные социальные гарантии - единовременное пособие при выходе на пенсию, предоставление служебного жилья или беспроцентной ссуды на приобретение или строительство жилья, 50%-я скидка на оплату коммунальных услуг и т.д. В предоставленном Отчете по результатам мониторинга состояния реализации Стратегии по борьбе с коррупцией за 2013-2015 гг. упоминается о предоставлении служебного жилья 11 семьям сотрудников прокуратуры.

В целом экспертами не получено информации о недостаточной оплате труда прокуроров.

Оценка результатов деятельности

В Таджикистане осуществляется внутренняя оценка работы прокурора по таким критериям:

- результаты производимых общенадзорных проверок соблюдения и исполнения законов;
- результаты производимых проверок исполнения законов на основании заявлений, жалоб, обращений, иных сообщений о правонарушениях;
- результаты проверок соблюдения и исполнения законов органами, ведущими борьбу с преступностью и другими правонарушениями, а также органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;
- результаты проверок соблюдения и исполнения законов в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исполнения наказания и иных мер принудительного характера, назначаемых судом;
- результаты проверок соблюдения законов при исполнении судебных решений судебными исполнителями и другими компетентными органами;
- расследование преступлений;
- разработка мер по предотвращению преступлений, борьбе с коррупцией, терроризмом, экстремизмом и иными правонарушениями совместно с другими государственными органами, участие в работе по совершенствованию и разъяснению законов;
- координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и ее профилактике и иными правонарушениями;
- участие в рассмотрении дел судами и выражением протеста, подачи жалоб и заявлений в отношении приказов решений, приговоров, определений и постановлений судов, противоречащих закону;
- внесение представлений об устранении нарушений законов, причин и условий способствующих их совершению.

Эти показатели довольно общие, они повторяют направления деятельности органов прокуратуры, однако не отображают качественной составляющей, и создают возможность для субъективной оценки.

После окончания конституционного (5-летнего) срока деятельности прокурора проводится проверка деятельности прокурора, которая осуществляется рабочей группой в соответствии с требованиями Регламента и Инструкцией «О проведении проверок в нижестоящих прокуратурах». По результатам проверки рабочей группы дается оценка эффективности деятельности прокуроров, то есть деятельность прокурора признается удовлетворительной либо неудовлетворительной.

Деятельность прокуроров, не обеспечивших соблюдение трудовой и исполнительской дисциплины, эффективности прокурорского надзора, признается неудовлетворительной и несоответствующей должности. В исключительных случаях, во время обнаружения серьезных нарушений в деятельности прокурора или возникновения необходимости, на основании поручения Генерального прокурора независимо от установленного срока, производится проверка исполнения вышеуказанного приказа в деятельности прокурора.

Этот механизм позволяет собрать комплексную информацию о результатах работы прокурора за последние 5-лет пребывания его на должности. Вместе с тем следует отметить, что на практике окончательное решение по результатам проверки принимает вышестоящий прокурор. Более того, отсутствуют унифицированные критерии оценки, что дает чрезмерно широкую дискрецию при формировании окончательных выводов по результатам проверки.

Выводы

Прокуратура Таджикистана наделена чрезвычайно широким кругом полномочий, в том числе вне уголовного процесса. Эта часть полномочий обеспечивается практически неограниченными правами прокуроров на проведение проверок, получение документов и информации в любое время в любой государственной или частной структуре. Хотя эти полномочия направлены на обеспечение

законности и соблюдение прав человека, с другой стороны довольно высок риск недобросовестного использования этих полномочий.

Законодательство Таджикистана содержит правила относительно институциональной и функциональной независимости органов прокуратуры. Однако отдельные законодательные положения создают риск вмешательства политиков в расследование и преследование конкретных дел. В частности, Конституционным законом «Об органах прокуратуры Республики Таджикистан» допускается возможность проведения проверок работы прокуратуры по поручению Президента и верхней палаты Парламента. Прокуроры и следователи прокуратуры обязаны давать разъяснения по существу дела и предоставлять копии материалов дела в рамках таких проверок. Отсутствие четко определенного механизма таких проверок, подразумевающих вовлечение проверяющих вне прокурорской системы, как и само положение в принципе не способствуют независимому функционированию органов прокуратуры, а также является серьезным коррупционным риском.

Также в органах прокуратуры Таджикистана отсутствует конкурсный отбор кадров, что служит ограничением для потенциальных кандидатов. Набор кадров осуществляется без применения четких критериев непосредственно в ВУЗах, более того этот процесс не является открытым. Проведение прозрачного конкурса значительно усилило бы кадровый потенциал органа.

Механизм продвижения прокуроров по службе также требует усовершенствования. Назначение прокуроров на высшие руководящие должности осуществляется на основании двух критериев: возраста и профессионального стажа. В то же время, такой подход не учитывает критерия профессиональных заслуг и достижений, что также позволило бы улучшить ситуацию с кадрами в прокуратуре.

В целом же все кадровые решения в органах прокуратуры Таджикистана являются дискрецией руководства прокуратур разных уровней, что также является коррупционным риском.

На прокуроров в большинстве распространяются общие правила добропорядочности и декларирования активов, предусмотренные Законом «О борьбе с коррупцией», и все упомянутые выше выводы относительно содержания и применения этих норм, относятся и к прокурорам.

В органах прокуратуры принят отдельный Кодекс этики, однако применение правил добропорядочности требует более пристального внимания со стороны руководства органа. В частности, не хватает отработанного механизма обеспечения правильного применения соответствующих правил путем проведения специализированного обучения, разработки письменных руководств, методологических пособий, внедрение механизма выявления конфликта интересов.

Еще одним направлением развития является разработка и применение четких и универсальных критериев оценки эффективности деятельности прокуроров. Существующая система предусматривает периодический сбор показателей, преимущественно количественных, а также комплексную проверку работы прокурора по истечению 5-летнего срока пребывания на должности. Оба механизма не содержат ясных критериев, поэтому оценка работы прокурора является дискрецией его руководителя, что не всегда может привести к объективным выводам. Более того, в системе оценки эффективности работы прокуроров отсутствует общественное мнение, что тоже следовало бы принимать во внимание.

Существующая оценка деятельности прокуроров, не публикуется в открытом доступе, что ограничивает общественность на получение информации о работе прокуратуры.

Результаты социологических исследований подтверждают необходимость трансформаций в системе органов прокуратуры – согласно опросу, проведенному Центром стратегических

исследований при Президенте Республики Таджикистан в 2015 году, прокуратура вместе с другими правоохранительными органами входит в «пятерку» наиболее коррумпированных органов, 57,2 % опрошенных граждан указали на восприятие правоохранительных структур как коррумпированных⁹.

Рекомендация 9: Добропорядочность органов публичного обвинения

- 1. Ограничить полномочия органов прокуратуры в сфере осуществления общего надзора.**
- 2. Исключить из законодательства возможность проведения проверок деятельности прокуроров и следователей прокуратуры по поручению Парламента и Президента.**
- 3. Внедрить прозрачный механизм многоуровневого конкурсного отбора кадров в органы прокуратуры. 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.**
- 4. Разработать систему специального обучения и предоставления консультаций для сотрудников прокуратуры по вопросам применения правил добропорядочности и Кодекса этики, разработать и распространить соответствующие письменные руководства и методологические пособия, внедрить механизмы выявления конфликта интересов.**
- 5. Разработать четкие и универсальные критерии оценки эффективности работы прокуроров, обеспечить обнародование такой оценки на веб-сайте Генеральной прокуратуры.**

2.3. Подотчетность и прозрачность в государственном секторе

Рекомендация 17 Третьего раунда мониторинга:

- 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.

⁹ По результатам Социологического опроса по проблемам коррупции, Центр стратегических исследований при Президенте Республики Таджикистан, 2015, http://mts.tj/ru/images/stories/img_text/Konfrensiya/5yanvar.pdf

- 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.

Рекомендация 13 Третьего раунда мониторинга:

- Полностью декриминализовать клевету.

Рекомендация 14 Третьего раунда мониторинга:

- 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.

Доступ к информации

В статье 14 Закона «О праве на доступ к информации» 2008 г. указано, что за исключением случаев, предусмотренных законодательством о государственной тайне и иными нормативно-правовыми актами, регулирующими отношения в области защиты государственных интересов, не подлежит предоставлению по запросам информация, содержащая сведения, составляющие государственную или служебную тайну. В то же время остается неясным исчерпывающий перечень документов, подпадающих под категорию служебных тайн. Также не удалось получить перечень информации для упреждающего опубликования.

Кроме того, не подлежит раскрытию внутриведомственная информация. Согласно статье 33 Закона, не подлежат предоставлению: «...документы, составляющие внутриведомственную служебную корреспонденцию (докладные записки, переписка между подразделениями и прочее), если они связаны с разработкой направления деятельности учреждения, процессом принятия решений и предшествуют их принятию; информацию, не подлежащую разглашению согласно нормативно-правовым актам».

Законодательство также ограничивает доступ к другим видам информации. Статья 4 Закона, пункт 2, гласит: "Действие настоящего Закона распространяется на отношения, связанные с доступом к информации, содержащейся в официальных документах и не отнесенной к категории информации ограниченного доступа. Решение об ознакомлении с проектами иных официальных документов или доведении их до всеобщего сведения принимают органы или организации, которые разрабатывают эти проекты".

Документы, попадающие под вышеуказанные категорию весьма обширны, что дает основания думать, что в каждом министерстве существуют нормативные акты, кроме указанных, которые регулируют доступ к информации и могут быть препятствием в инициативном опубликовании.

В статье 8 Закона Республики Таджикистан «О праве на доступ к информации» предусмотрено, что выполнение функций по организации доступа к информации в структуре органов и организаций возлагается на службы и подразделения, состоящих в структуре этих органов и организаций, а также на конкретных должностных лиц. Как выяснилось во время визита, выделенных штатных единиц нет. Данные сотрудники работают по совместительству, зачастую это отдел по жалобам и заявлениям. Также отмечены Общественные приемные – в 3 областных центрах, 6 регионах.

По информации, полученной во время визита, с 2014 года функция по содействию и мониторингу за обеспечением доступа к информации возложена на Уполномоченного по правам человека. В ходе обсуждений в рамках мониторингового визита стало известно, что Офис Омбудсмана провел мониторинг интернет сайтов за 2016 год, на большинстве нет разделов обратной связи. Текст доклада остался недоступен. Санкций либо дисциплинарных взысканий со стороны Омбудсмана, как оказалось, нет. Всего было принято 9 жалоб с 2014 года по март 2017 год. Была запрошена статистика обжалования действий (бездействия), решений относительно доступа к информации со времени последнего мониторинга-количество жалоб, в том числе с разбивкой по органам, а также результаты рассмотрения. Данные получить не удалось.

Государственные реестры (базы данных) не доступны для открытого общественного доступа. Основная причина заключается в том, что многие из них ведутся в ручном режиме, бумажно. Потенциально можно рекомендовать выведение реестра прав на недвижимое имущество и земельного кадастра в открытый доступ.

Вместе с тем, следует отметить положительные начинания. Так, мэрия Душанбе, а также гражданское общество запустили ряд ресурсов для интерактивного общения. Данное явление положительно и имеет смысл рекомендовать масштабировать опыт в рамках республики (momtavonem.tj; www.Bemiyonaravho.tj)

Касательно мер, принятых с начала 2014 года для повышения прозрачности и доступности информации о бюджетах (их проектах, реализации и т.д.), на сайте Парламента не найдено обсуждение проекта бюджета.

Другой немаловажный фактор для обеспечения прозрачности - это качество нормотворчества и регуляторной среды. Бюро ОБСЕ в Таджикистане организовало ряд тренингов по антикоррупционному анализу проектов нормативно-правовых актов в 2014 г. и помогло разработать методологию проведения антикоррупционной экспертизы. Остается неясным, была ли применена данная методология.

В плане ограничения административных дискреционных полномочий и коррупционных рисков следует отметить сам факт внедрения Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 18 ноября 2015 года процедуры анализа регулятивного воздействия. Согласно ответам на вопросник планировалось, что все проекты нормативных правовых актов должны быть

опубликованы в срок от двух недель до трёх месяцев на официальном Интернет-портале уполномоченного органа по АРВ, для обсуждений и получения комментариев от заинтересованных сторон. Не удалось убедиться в реализации данных инициатив.

Для АРВ Национальный центр законодательства при Президенте назначен уполномоченным органом. Но процедура пока на практике не реализуется и будет запущена только с 1 января 2018 года. Наличие подготовленных специалистов для эффективной реализации остается пока под вопросом, были проведены тренинги со стороны международных организаций.

Анализ регуляторного воздействия идет рука-об-руку с проведением антикоррупционной экспертизы. Согласно информации предоставленной национальной стороной, проекты нормативно-правовых актов на основе требований статей 5, 8 Закона Республики Таджикистан «Об антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых актов», статьи 19 Закона Республики Таджикистан «Об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан» должны подвергаться антикоррупционной экспертизе. Управление антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых актов Главного управления предупреждения коррупции Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан составило план проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов в сфере образования и здравоохранения, налогообложения, таможни и выдачи разрешений.

Разделение ролей в проведении антикоррупционной экспертизы между Министерством юстиции и Агентством по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией является не совсем четким и, возможно, следует разграничить зоны компетенции между юридической техникой и комплексной оценкой скрытых коррупциогенных факторов. Следует уделить особое внимание качеству проектов подзаконных актов и инвентаризации текущего законодательства, которые являются наиболее важными документами на фоне рамочных законов. Согласно информации от национальных партнеров, в 2016 году 650 нормативно-правовых актов было возвращено. Из 750 проектов нормативно-правовых актов выявлено 91 коррупциогенный фактор. Вместе с тем, полученная копия проекта заключения по антикоррупционной экспертизе выявила общий характер предполагаемого анализа. Опубликование текстов заключений онлайн помог бы поднять уровень подготавливаемых актов и укрепить потенциал специалистов, ответственных за юридическую технику и выработку предложений по нормотворчеству в государственных ведомствах.

Согласно Плану мероприятий реализации Стратегии (пункт 27) планировалось публиковать проекты нормативно-правовых актов для широкого общественного обсуждения. Вместе с тем, как оказалось, проекты налогового и таможенного кодекса не подвергались общественной экспертизе.

Другой немаловажный фактор в определении дискреции полномочий, это Кодекс об административных процедурах. В Таджикистане он был принят в 2007 году, но на повестке дня остается его слабая реализация. По сути, это «мертвый закон».

Электронное правительство

С 2011 г. согласно законодательству существует порядок единых требований для сайтов государственных органов управления, предусматриваются основные требования для размещения информации на сайтах государственных органов. Единый реестр государственных сайтов (порядка 40) ведется Службой связи при Правительстве Республики Таджикистан. Согласно ответам партнеров, с 2002 г. действует концепция развития э-правительства, на сайтах отдельных органов можно найти нормативно-правовые акты, бланки, порядок оказания услуг (например, Налоговый комитет, Таможенная служба, Министерство иностранных дел, местный исполнительный орган государственной власти в городе Душанбе). Следует отметить, что электронное Правительство

является новой формой организации деятельности органов исполнительной власти, которая за счет широкого использования информационно-коммуникационных технологий обеспечивает гражданам и организациям возможность получать социальные услуги и информацию о результатах деятельности органов исполнительной власти.

Вместе с тем, отсутствует систематический мониторинг и унифицированный подход к наполнению вебсайтов. Отсутствуют единые требования к информации, которая должна публиковаться органами государственной власти, и к интернет страницам государственных органов и организаций, определяя информацию, которая должна быть предоставлена на данных страницах, и обеспечить соблюдения данных требований. Также отсутствует механизм реализации по систематическому раскрытию информации для граждан, в том числе и в машиночитаемом формате открытых данных (Open data), рекомендуемый Департаментом по экономическим и социальным вопросам ООН в рамках оценки правительств на предмет развития электронного правительства.

Доступ к законодательству

В Таджикистане существует возможность доступа к разрозненным частям законодательства, однако доступ к единой базе всех актов законодательства на бесплатной основе отсутствует. Подзаконные нормативно-правовые акты Национального банка Таджикистана (НБТ), в частности в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма (ПОД/ФТ) находятся в открытом доступе и размещены на сайте НБТ. Информация доступна на таджикском и русском языках (некоторые нормативно-правовые акты также и на английском языке) в разделе «Нормативная база» сайта www.nbt.tj и доступна пользователям интернета на бесплатной основе. В Налоговом комитете при Правительстве Республики Таджикистан существует вебсайт www.andoz.tj, на котором размещены все нормативные акты в сфере налога и налогообложения, которые без ограничения доступны всем пользователям. С принятием Налогового кодекса в новой редакции в целях доступности подзаконных актов населению и повышения юридического знания налогоплательщиков за счёт специального счёта Налогового комитета были распечатаны 50 тысяч экземпляров Налогового кодекса на таджикском языке, а также 10 тысяч единиц на двух языках, которые были розданы бесплатно гражданам. А также в Республике Таджикистан создана Программа «Центральный банк правовой информации» (ЦБПИ –«Адлия»), также подзаконные акты в сфере государственной службы размещены на сайте www.ahd.tj.

Доступ ко всему массиву нормативно-правовых актов мог бы стать часть единого портала правительства, вместе с порталом открытых данных и разделом для обсуждений проектов нормативно-правовых актов. Все вместе это помогло бы значительно поднять уровень прозрачности государственной власти.

Декриминализация клеветы

Согласно Закону Республики Таджикистан «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс» от 03.07.2012 клевета была исключена из статьи 135 Уголовного кодекса. В данное время за клевету предусмотрена гражданская ответственность согласно ст. 1741 Гражданского кодекса. Однако в Уголовном кодексе Республики Таджикистан остается статья 137 «Публичное оскорбление Президента Республики Таджикистан или клевета в его адрес:

- 1) Публичное оскорбление Президента Республики Таджикистан или клевета в его адрес, наказывается штрафом в размере от ста до пятисот показателей для расчётов или исправительными работами на срок до одного года.

2) Те же действия, совершенные с использованием печати, других средств массовой информации или сети интернет, ... наказываются исправительными работами на срок до двух лет или лишением свободы на срок от двух до пяти лет.»

Таким образом, клевета еще не полностью декриминализована, чего требовала предыдущая рекомендация.

Присоединение Таджикистана в качестве кандидата к Инициативе Прозрачности Добывающей Промышленности приостановлено, а также приостановлено присоединение к Инициативе «Открытое Правительство».

Выводы

Таджикистан не принял никаких мер по усовершенствованию законодательства о доступе к информации, объем закрытой информации остается необоснованно большим, нет четких требований о том, какая информация должна публиковаться. Функция мониторинга в этой области была возложена на Уполномоченного по правам человека, но его права и ресурсы недостаточны. Доступ к судебной и правовой информации не был улучшен (более детальный анализ в этой части содержится в разделе 2.2 «Добропорядочность судебных органов и органов публичного обвинения»). Рекомендация 17 **не выполнена**.

Клевета исключена из Уголовного кодекса, однако существует уголовная ответственность за публичное оскорбление Президента и клевету в его адрес. Рекомендация 13 **не выполнена**.

Система антикоррупционной экспертизы начала работать на практике. Функции Управления антикоррупционной экспертизы Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией и Министерства юстиции в области антикоррупционной экспертизы разграничены не четко. При поддержке ОБСЕ разработана методика проведения экспертизы, и подготовлено несколько специалистов. Рекомендация 14 **выполнена частично**.

Рекомендация 10: Подотчетность и прозрачность в государственном секторе

- 1. Пересмотреть законодательство о доступе к информации с целью ограничить объем информации, которая не подлежит разглашению, и полномочия руководителей государственных органов и организаций устанавливать ограничения доступа к информации.**
- 2. Подтвердить единые требования к информации, которая должна публиковаться органами государственной власти, и к интернет-страницам государственных органов и организаций, определяя информацию, которая должна быть предоставлена на данных страницах, и обеспечить соблюдение данных требований.**
- 3. Обеспечить свободный неограниченный бесплатный доступ ко всей нормативно-правовой базе страны, включая проекты нормативно-правовых актов, обновляемой в кратчайшие сроки.**
- 4. Полностью декриминализовать клевету.**
- 5. Предусмотреть в законе положение о том, что его действия распространяется на все категории информации. Также предусмотреть положение в законе о том, что доступ ко**

всей информации должен быть общей нормой, а ограничение может быть только исключением. Исключения должны определяться в каждом отдельном случае на основе принципа, что непредоставление информации в данном случае более важно с точки зрения защиты законных интересов, чем раскрытие этой информации в целях общественного интереса.

6. Составить и опубликовать перечень информации, подпадающей под категорию служебных тайн, а также разработать и внедрить механизм ее рассекречивания. По умолчанию все, что не входит в перечень, должно подлежать опубликованию.
7. Выработать единую инструкцию по работе с запросами об информации в каждом госоргане, внедрить мониторинг этой работы.
8. Провести инвентаризацию состояния реестров и баз данных для потенциального межведомственного обмена при оказании услуг (земельный, налоговый комитет, реестр юридических лиц; информация о бенефициарных собственниках компаний, реестр транспортных средств) с определением сроков опубликования.
9. Создать национальный портал открытых данных, ввести обязательство государственных органов публиковать статистические данные в машиночитаемом формате «открытые данные», включая данные по госзакупкам.
10. Усилить права и ресурсы офиса Уполномоченного по правам человека для эффективного мониторинга соблюдения права на информацию.
11. Обеспечить прозрачный механизм оценки регуляторного воздействия, а также антикоррупционной экспертизы и публичного обсуждения всех проектов актов законодательства, влияющих на социально-экономическое развитие страны. Обеспечить обязательное размещение в открытом доступе заключений по результатам анализа регуляторного воздействия и антикоррупционной экспертизы.

2.4. Добропорядочность в сфере государственных закупок

Рекомендация 16 Третьего раунда мониторинга.

Рекомендация 16 Третьего раунда мониторинга:

- 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.
- 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.

Расходы на государственные закупки составляют примерно 15 процентов от общего объема расходов государственного бюджета Таджикистана за исключением кредитных средств, гарантированных и обеспеченных государством. Эта цифра является достаточно малой по сравнению с соответствующей статистикой других стран, где через систему госзакупок расходуются около трети затрат государственного бюджета, а в развивающихся экономиках эта цифра достигает 50 процентов.

В течение 2014-2017 гг. ведется работа над **разработкой нового Закона** «О государственных закупках товаров, работ и услуг». Согласно Постановлению Республики Таджикистан №531 от 30 декабря 2016 г. проект Закона в новой редакции должен быть представлен Правительству до конца 2017 года. Работа осуществляется Агентством по государственным закупкам товаров, работ и услуг при Правительстве Республики Таджикистан при поддержке международных финансовых институтов, таких как Всемирный Банк, Европейский Банк Реконструкции и Развития и ЮНСИТРАЛ с целью обеспечения соответствия Закона требованиям и стандартам Типового (примерного) закона о государственных закупках ЮНСИТРАЛ2011 и принципам Соглашения ВТО по государственным закупкам¹⁰. Параллельно начинается работа по пересмотру подзаконных актов, положений и процедур для обеспечения их соответствия новой правовой базе.

Сфера регулирования текущего Закона исключает закупки для обеспечения национальной обороны, национальной безопасности, государственных секретов, драгоценных металлов и драгоценных камней, а также для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и других экстренных случаев в соответствии с решениями Правительства. Публикация какой-либо информации о закупках, исключенных из сферы регулирования, не предусмотрена и не осуществляется. Такого рода закупки продолжают оставаться не регламентированными никакими правовыми актами и, таким образом, являются не контролируемые. К тому же, частично они проводятся закупающими организациями, не имеющими статуса "Квалифицированной закупающей организации" (КЗО), т. е. не обладающими кадровыми, финансовыми и другими ресурсами необходимыми для самостоятельного проведения госзакупок.

Наряду с исключительными сферами, предусмотренными законом, на практике все еще существует часть закупок, данные об объеме которых отсутствуют, не подпадающая под рамки существующих процедур и правил. К таковым относятся закупки, осуществляемые за счет средств государственных предприятий, акционерных обществ и предприятий с иностранным и государственным участием, инвестиционных проектов, финансируемых из бюджета. По предоставленной информации, начиная с 2014 года, закупки, осуществляемые за счет средств

¹⁰ Республика Таджикистан является членом ВТО с 2013 года. Страной были приняты обязательства о присоединении к Соглашению о правительственных закупках ВТО.

государственных банков и некоторых государственных предприятий и акционерных обществ, были регламентированы в соответствии с требованиями законодательства. Тем не менее, имеющаяся общая практика не позволяет обеспечить в полной мере прозрачность и гласность, подотчетность и контроль в системе государственных закупок, что не соответствует международным стандартам и требованиям к расходованию государственных средств.

Уполномоченным органом по государственным закупкам в Республике Таджикистан является АГЗ. Совмещение основных функций Уполномоченного органа, таких как совершенствование законодательства, контроль за соблюдением законодательства, предоставление методологической помощи закупающими организациями, и функций проведения закупок от имени закупающих организаций, не имеющих статуса КЗО, продолжает иметь место. Ввиду неполного охвата отчетностью всей системы государственных закупок трудно указать конкретную часть закупок, осуществляемых АГЗ. По информации АГЗ таковые составляют не более 45 % от общего объема государственных закупок, что представляется не совсем достоверным, поскольку из 7'000 закупочных организаций, функционирующих в стране, только 37 имеют статус КЗО, позволяющий самостоятельное проведение госзакупок.¹¹ Такая ситуация, когда одному субъекту поручены функции надзора и одновременного проведения госзакупок является порочной с антикоррупционной точки зрения, поэтому данные функции должны быть институционально разделены.

Вместе с тем, отмечаются некоторые положительные изменения в структуре АГЗ, такие как создание на основании Постановления Правительства № 618 от 29 сентября 2015 года отдела анализа, контроля и информационного обеспечения государственных закупок с выделением дополнительных 6 кадровых единиц. Работа отдела направлена на анализ и контроль деятельности закупающих организаций на предмет соответствия требованиям законодательства; мониторинг и анализ цен; поиск альтернативных поставщиков товаров и услуг; выявление “проблемных” аспектов в процедурах государственных закупок и выработка рекомендаций; анализ эффективности государственных закупок на основе обработки отчетности и статистических данных; информационное обеспечение процедур государственных закупок.

Действующий закон предусматривает описание случаев конфликта интересов в процессе госзакупок и условия применения мер ответственности при нарушениях требований закона. Однако, механизмов выявления конфликта интересов, например, таких как подписание деклараций об отсутствии конфликта интересов у участников государственных закупок не установлено.

Действующий закон не предусматривает дисквалификацию участников госзакупок за совершение коррупционных/связанных с коррупцией действий. Вместе с тем, в Стратегии по противодействию коррупции на 2013–2020 гг. указывается на целесообразность принятия, в том числе, таких мер как создание и ведение базы данных компаний, осужденных за коррупционные действия. Вместе с тем в Стратегии по противодействию коррупции на 2013–2020 гг. указывается на целесообразность

¹¹ Со стороны Агентства были представлены сведения о закупках за 2014-2016 годы в разрезе Агентства и квалифицированных закупающих организациях. К примеру, за 11 месяцев 2016 года закупки через Агентство составили 779,3 млн.сомони, а по квалифицированным закупающим организациям (КЗО) 1438,5 млн.сомони, то есть на долю Агентства пришлось 35 процентов. В 2015 году, доля закупок по Агентству составило 47 процентов. Нужно учитывать, что сразу несколько КЗО обладают значительным бюджетом, мэрия г.Душанбе, «Таджикская Алюминиевая Компания», Национальный банк Таджикистана, исполнительный орган государственной власти Хатлонской области, мэрия Рогуна, ГУ "Дирекция по региону затопления Рогунской ГЭС". Стоит отметить, что в 2016 году совокупные закупки только двух КЗО - по мэрии г.Душанбе и «Таджикской Алюминиевой Компании» превышают закупки, проводимые через АГЗ.

принятия таких мер как включение сведений об отсутствии судимости за коррупцию в критерии приемлемости для участия в процедуре государственных закупок и создание и ведение базы данных компаний, в прошлом осужденных за коррупционные действия.

АГЗ является органом по рассмотрению жалоб и протестов по вопросам соблюдения законодательства при этом, как упомянуто выше, одновременно осуществляя закупки. Участники процедур государственных закупок имеют право подать жалобу в закупающую организацию и /или АГЗ. За 2014-2016 гг. поступило и рассмотрено 2 жалобы от закупающих организаций и 1 от поставщика. В стране нет отдельного независимого органа по рассмотрению жалоб.

Система подотчетности, контроля, сбора и распространения информации по госзакупкам, предусмотренная законом, на практике функционирует, но не является действенной и охватывающей всю систему госзакупок.

Согласно действующего закона все закупающие организации должны предоставлять в АГЗ планы государственных закупок на очередной финансовый год, для их дальнейшего мониторинга и опубликования на официальном сайте АГЗ (<http://zakupki.gov.tj>). Большинство закупающих организаций не выполняет данного требования. Так в 2016-17 гг. планы были предоставлены только 47 закупающими организациями и 17 КЗО.

Извещения о торгах размещаются как на Едином портале государственных закупок (<http://zakupki.gov.tj>), так и в средствах массовой информации НИАТ “Ховар” (<http://khovar.tj/>), республиканских газетах «Садои мардум», «Джумхурият», «Имрузnews». Сведения о результатах торгов публикуются на Едином портале государственных закупок. Данный порядок охватывает лишь закупки, проводимые непосредственно АГЗ, и части закупок, проводимых КЗО в электронном формате. Извещения о торгах, проводимых КЗО в бумажном формате, размещаются пока в печатных СМИ, при этом сведений о публикации результатов торгов не имеется.

Статистический учет данных ведется в электронном модуле region.zakupki.gov.tj. Учет ведется по различным категориям, таким как объемы закупок, тип закупок, методы закупок, даты проведения закупок, бюджетной квалификации, источникам финансирования и др. Информация обновляется ежедневно, и обновления публикуются на Едином портале государственных закупок. Данный порядок охватывает лишь закупки, проводимые самим АГЗ и части закупок, проводимых КЗО в электронном формате.

В 2016 г. в АГЗ создана группа по надзору деятельности в сфере госзакупок с целью определения их соответствия требованиям законодательства. Группой было проведено 14 проверок закупающих организаций, имеющих статус КЗО. По информации, предоставленной АГЗ и Счетной палатой, наиболее распространенные нарушения связаны с выбором метода закупок, соблюдением пороговых сумм, дроблением сумм закупок с целью проведения закупок в упрощенном порядке. Контроль закупок, осуществлённых организациями без статуса КЗО в упрощенном порядке, т.е. в пределах установленной минимальной пороговой суммы¹², не проводился. Примерный объем таких закупок составляет 12-13 % от общего объема госзакупок. Хотя процедуры осуществления таких закупок и регламентируются инструкцией 2007 года, они продолжают оставаться неподконтрольными и неподотчетными. Данных, которые бы подтвердили выполнение требования закона о ежеквартальной отчетности и показали бы существование действенной системы

¹²Минимальная 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).

мониторинга и контроля закупок ниже минимальной пороговой суммы, группа мониторинга не получила.

В декабре 2016 года АГЗ разработало анкету для представителей среднего и малого бизнеса по вопросам предотвращения коррупционных проявлений в сфере госзакупок. Анкета включала 20 вопросов по потенциальным проблемам сектора и была распространена в трех регионах республики. Результаты опроса обобщаются и по ним предполагается подготовить план мероприятий.

Таджикистан указывает, что АГЗ провело ряд курсов по подготовке/повышению квалификации специалистов в области государственных закупок. Совместно с Институтом государственного управления при Президенте Республики Таджикистан подготовлено 13 сертифицированных тренеров, которые в течение 2014-16 гг. обучили 540 государственных служащих, в том числе 12 сотрудников МВД, ГКНБ, Счетной палаты и Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией, вовлеченных в процесс закупок. 113 слушателей курсов получили сертификаты/подтвердили имеющуюся квалификацию специалиста по закупкам. Программа обучения специалистов по госзакупкам включает модуль «Запрещенная практика: антикоррупционные правила закупок; антикоррупционные механизмы в процедурах закупок; управление рисками». Таким образом, подготовка профессиональных кадровых ресурсов по закупкам в структуре государственной службы была обеспечена.

Развитие системы электронных закупок является одним из приоритетных направлений реформирования системы государственных закупок и руководствуется национальной Программой электронных закупок в Республике Таджикистан. Расширение практики проведения закупок в электронной форме включено как одно из основных направлений антикоррупционной национальной политики, обозначенных в Стратегии по противодействию коррупции в Республике Таджикистан на 2013–2020 гг.

Согласно Постановлению Правительства Республики Таджикистан №8 от 26 января 2016 года «Об итогах социально-экономического развития Республики Таджикистан в 2015 году и задачах на 2016 год» значительно расширена номенклатура товаров, закупаемых посредством проведения электронных торгов на Едином портале государственных закупок. В результате, количество проведенных в 2016 году электронных закупок по методу «запрос котировок» достигло 1437. Проведенная информационно-разъяснительная работа, направленная на потенциальных подрядчиков и поставщиков услуг, привела к значительному расширению базы зарегистрированных участников государственных торгов, которая на данный момент составила 583. На основе обучения специалистов по закупкам в КЗО, 17 из 37 КЗО проводят закупки товаров на Едином портале. Однако, в настоящее время информация в формате «открытых данных» остается недоступной, не публикуются информация о закупках, которые осуществляются методом из одного источника, и сведения о результатах торгов, проводимых КЗО в традиционном бумажном формате, нет модуля автоматического генерирования статистики и составления отчетов по различным категориям. Дальнейшая работа по совершенствованию системы электронных государственных закупок предусматривает расширение методов электронных закупок, разработку модулей электронных закупок для управления контрактами, планирования закупок, рамочных соглашений и каталогов, рассмотрения жалоб в режиме онлайн, управления данными по закупкам и анализа; разработка интерфейсов между системами электронных закупок и других функционирующих систем электронного правительства и создание к 2020 году интерактивной и транзакционной сквозной системы электронных государственных закупок.

Выводы

Законодательная база не была пересмотрена. Сфера регулирования текущего Закона исключает ряд закупок, которые продолжают оставаться не регламентированными правовыми актами и, таким образом, не контролируемые. К тому же, частично они проводятся закупающими организациями, не имеющими статуса "Квалифицированной закупающей организации", т. е. не обладающими кадровыми, финансовыми и другими ресурсами необходимыми для самостоятельного проведения госзакупок. Публикация информации о закупках, исключенных из сферы регулирования, не предусмотрена и не осуществляется. Наряду с исключительными сферами, предусмотренными законом, на практике все еще существует значительная по объему часть закупок, не подпадающая под рамки существующих процедур и правил. К таковым относятся закупки, осуществляемые за счет средств государственных предприятий, акционерных обществ и предприятий с иностранным и государственным участием, инвестиционных проектов. Таким образом, существующая в стране практика не позволяет обеспечить в полной мере прозрачность и гласность, подотчетность и контроль в системе государственных закупок, что не соответствует международным стандартам и требованиям к расходованию государственных средств.

Работа над разработкой нового Закона «О государственных закупках товаров, работ и услуг» ведется и ожидается, что закон вступит в силу в 2018 году. Параллельно предполагается начать работу по пересмотру подзаконных актов, положений и процедур для обеспечения их соответствия новой правовой базе.

Уполномоченным органом по государственным закупкам в Республике Таджикистан является Агентство по государственным закупкам товаров, работ и услуг при Правительстве Республики Таджикистан (АГЗ). Совмещение основных функций Уполномоченного органа, таких как совершенствование законодательства, контроль за соблюдением законодательства, предоставление методологической помощи закупающими организациями, и функций проведения закупок от имени закупающих организаций, не имеющих статуса КЗО, продолжает иметь место. Такая ситуация, когда одному субъекту поручены функции надзора и одновременного проведения госзакупок является порочной с антикоррупционной точки зрения, поэтому данные функции должны быть институционально разделены.

Вместе с тем отмечаются некоторые положительные изменения в структуре АГЗ такие как создание отдела анализа, контроля и информационного обеспечения государственных закупок. Работа отдела направлена на анализ и контроль деятельности закупающих организаций на предмет соответствия требованиям законодательства; мониторинг и анализ цен; поиск альтернативных поставщиков товаров и услуг; выявление "проблемных" аспектов в процедурах государственных закупок и выработка рекомендаций; анализ эффективности государственных закупок на основе обработки отчетности и статистических данных; информационное обеспечение процедур государственных закупок.

Система подотчетности, контроля, сбора и распространения информации по госзакупкам, предусмотренная законом, на практике функционирует, но не является действенной и охватывающей всю систему госзакупок.

Позитивным развитием в системе государственных закупок является подготовка профессиональных кадровых ресурсов по закупкам в структуре государственной службы. В течение 2014-16 гг. 540 государственных служащих, в том числе 12 сотрудников МВД, ГКНБ, Счетной палаты и Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией, вовлеченных в процесс закупок, прошли курсы подготовки или курсы повышения квалификации. 113 слушателей курсов получили сертификаты/подтвердили имеющуюся квалификацию специалиста по закупкам. Программа обучения специалистов по госзакупкам включает модуль «Запрещенная практика:

антикоррупционные правила закупок; антикоррупционные механизмы в процедурах закупок; управление рисками».

Развитие системы электронных закупок является одним из приоритетных направлений реформирования системы государственных закупок. Расширение практики проведения закупок в электронной форме включено как одно из основных направлений антикоррупционной национальной политики, обозначенных в Стратегии по противодействию коррупции в Республике Таджикистан на 2013–2020 гг. Возросло количество проведенных на Едином портале государственных закупок электронных торгов по методу «запрос котировок». В результате проведенной информационно-разъяснительно работы, направленной на потенциальных подрядчиков и поставщиков услуг, значительно расширена база зарегистрированных участников государственных торгов. Дальнейшая работа по совершенствованию системы электронных государственных закупок предусматривает расширение методов электронных закупок, разработку модулей электронных закупок для управления контрактами, планирования закупок, рамочных соглашений и каталогов, рассмотрения жалоб в режиме онлайн, управления данными по закупкам и анализа; разработка интерфейсов между системами электронных закупок и других функционирующих систем электронного правительства и создание к 2020 году интерактивной и транзакционной сквозной системы электронных государственных закупок.

Таджикистан **частично** выполнил рекомендацию 16. Поэтому предыдущие рекомендации остаются в силе.

Рекомендация 11: Добропорядочность в сфере государственных закупок

- 1. Пересмотреть Закон «О государственных закупках товаров, работ и услуг» и другие связанные нормативно правовые акты с целью обеспечить соответствие законодательной базы страны международным требованиям и стандартам.**
- 2. Обеспечить, чтобы все закупки товаров, работ и услуг, осуществляемых полностью или частично за счет государственных средств всеми органами власти или другими юридическими лицами, проводились по требованиям Закона «О государственных закупках товаров, работ и услуг».**
- 3. Обеспечить действенное функционирование системы подотчетности, контроля и распространения информации по госзакупкам, предусмотренной Законом «О государственных закупках товаров, работ и услуг».**
- 4. Регламентировать проведение закупок, которые являются исключением из сферы регулирования Закона «О государственных закупках товаров, работ и услуг», и установить контроль за средствами, расходуемыми посредством таких закупок, не нарушая требований секретности и др., свойственные таким закупкам.**
- 5. Предотвращать конфликт интересов в процедурах закупки, в частности, путем: (а) разделения функции надзора за системой государственных закупок и проведение госзакупок от именикупающих организаций, не имеющих статуса «квалифицированнойкупающей организации»; (б) введения правил в отношении урегулирования конфликтов интересов для лиц, уполномоченных представлятькупающую организацию (в том числе членов отборочных комиссий и органов рассмотрения жалоб), включая декларирование ими своих интересов.**
- 6. Совершенствовать систему электронных государственных закупок, предусматривая расширение методов электронных закупок, разработку модулей управления контрактами, планирования закупок, рассмотрения жалоб в режиме онлайн, управления**

данными по закупкам и анализа; разработку интерфейсов между системами электронных закупок и других функционирующих систем электронного правительства и создание к 2020 году интерактивной и транзакционной сквозной системы электронных государственных закупок.

7. Создать и обеспечить ведение базы данных компаний, замешанных в коррупционных правонарушениях.

2.5. Добропорядочность в бизнес сфере

Рекомендация 20 Третьего раунда мониторинга:

- 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.

Диалог между государственным и бизнес секторами

Указом Президента создан Консультативный Совет по улучшению инвестиционного климата при Президенте. В состав Совета входят представители государственных органов, отечественного и зарубежного частного сектора, а также партнёров по развитию. В рамках Совета проводятся реформы по упрощению регистрации, разрешительной системы, разрешения на строительство, проверок, налогообложения, упрощение внешней торговли, защиты предпринимателей. В рамках деятельности Совета проводятся круглые столы. К примеру, 8 июня 2016 года, в рамках Круглого стола были представлены законы «Об инвестициях», «О проверках деятельности хозяйствующих субъектов», План мероприятий Правительства по развитию вторичного рынка ценных бумаг и фондовых бирж. За 2015-2016 года в рамках деятельности Совета было создано 4 межведомственных Рабочих группы по улучшению инвестиционного климата в секторе страхования, развития секторов промышленности, агробизнеса, сектора энергетики.

При Государственном комитете по инвестициям и управлению государственным имуществом функционируют межведомственные Рабочие группы по развитию частного сектора, поддержке женского предпринимательства, анализу деятельности производственных предприятий частного сектора, выдаче разрешений, инвестиционным стимулам и привилегиям. В феврале – марте 2016 года по инициативе Государственного комитета по инвестициям и управлению государственным имуществом создана Правительственная Рабочая группа из числа соответствующих министерств и ведомств во главе с Первым заместителем Премьер-министра, которая провела встречи с

предпринимателями во всех городах и районах страны. Результаты деятельности рабочей группы были обобщены и переданы в Правительство для рассмотрения и принятия мер. Государственный комитет по инвестициям и управлению государственным имуществом проводит мероприятия, направленные на информирование частного сектора по вопросам коррупционных рисков и практических решений, связанных с этими проблемами. В целом за 2015-2016 годы было проведено около 30 двухсторонних и международных форумов.

Фонд Евразия Центральной Азии (ФЕЦА) также принимает активное участие в конференциях и дискуссиях по таким темам, как борьба с коррупцией и предпринимательство, и продолжает играть ключевую роль в формировании национального диалога по этим вопросам. 30 июня 2016 года ФЕЦА совместно с Агентством по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией провели совместный семинар по укреплению партнерских отношений между правительством и гражданским обществом в борьбе с коррупцией.

Коррупционные риски и практические решения

В ответах на вопросы, Таджикистан указал на следующие коррупционные риски в сфере ведения бизнеса:

- административные барьеры;
- отсутствие механизма самофинансирования;
- недостаточная развитость инвестиционной инфраструктуры;
- недостатки обеспечения прав собственности, слабое развитие контрактных отношений;
- несовершенство системы налоговых стимулов и неразвитость механизмов финансово-кредитной поддержки и страхования рисков предпринимательства, волатильность на валютном рынке и инфляционные процессы;
- низкая действенность механизмов государственной поддержки и регулирования предпринимательства на региональном уровне;
- сложность процедур по импорту и экспорту и отсутствие соответствующего регионального сотрудничества в торговле.

Неизвестно, на основе какого анализа были сделаны эти выводы, например, проводился ли опрос среди бизнесменов. Но очевидно, что большинство проблем связано с финансовыми и экономическими недостатками развития страны, и коррупционные риски могут возникать, скорее всего, в связи с административными барьерами. В связи с этим логичным представляется приоритет, который органы власти выбрали в сфере бизнеса - улучшению инвестиционного климата, в том числе упрощению регулирования.

Хотя необходимо отметить, что в ходе встреч с представителями бизнеса, они четко называли требование взяток, особенно со стороны налоговых органов, среди серьезных проблем, которые также требуют внимания. Они также отметили, что Налоговый и Таможенный кодексы не проходили антикоррупционную экспертизу¹³, и что предложения бизнеса по реформированию Налогового кодекса не были приняты соответствующей рабочей группой. Кроме того, недавно принятые правила по улучшению системы проверок, не охватывает налоговые проверки, которые преследуют цель пополнения бюджета, который построен на нереально высоких оценках доходов, и, следовательно слишком высоких налогах. Представители бизнеса также отметили, что все суды

¹³ Согласно информации от Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией, в первом полугодии 2017 года сотрудниками Агентства была проведена антикоррупционная экспертиза налогового и таможенного Кодексов. Коррупциогенные факторы, выявленные в результате проведения государственной антикоррупционной экспертизы данных нормативных правовых актов были изложены в заключении государственной антикоррупционной экспертизы и направлены уполномоченным органам для устранения коррупциогенных факторов, путём внесения изменений и дополнений в нормативно-правовых актах.

принимают решения в пользу государства, что подрывает доверие к ним со стороны бизнеса.

Упрощение регулирования

В рамках реализации Программы государственной поддержки предпринимательства проводится ряд реформ, направленных на упрощение регулирования и сокращение административных барьеров.

В 2015 году были внесены изменения и дополнения в Закон «О разрешительной системе», количество разрешительных органов сокращено до 19 и количество разрешительных документов - до 73 документов, что составляет 15% сокращения. Внедрена система онлайн подачи заявления на получение более 30% разрешительных документов двумя пилотными министерствами, Министерство здравоохранения и социальной защиты населения и Министерство транспорта, что составляет 35% разрешительных документов.

Комитет по инвестициям и управлению государственным имуществом провел анализ законодательства разрешительной системы и лицензирования и на этой основе подготовил проект Указа Президента «О реформе лицензирования».

В 2015 г. принят Закон «О проверках деятельности хозяйствующих субъектов», который вступил в силу с 1 июля 2016 года. Согласно этому Закону проверки хозяйствующих субъектов будут проводиться на основе системы учета рисков, использования базы данных и информационных технологий при проведении проверок.

Внесены изменения и дополнения в Закон «О государственном бюджете на 2016 год», который упрощает и снижает ряд налогов, включая НДС и таможенную пошлину. Внедрена электронная система предоставления налоговых деклараций и отчетностей.

В 2016 г принят Закон «Об инвестициях» в новой редакции, открыто «Единое окно» для инвесторов.

В целях упрощения процесса ликвидации предпринимательских субъектов внесены изменения и дополнения в Закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» от 14.05.2016 г.

Корпоративное управление

Таджикистан принял меры по усилению защиты прав потенциальных инвесторов. В частности, усилены требования о раскрытии информации акционерными обществами при подготовке сделок о продаже и покупке акционерных обществ. Например, необходимо раскрыть информацию, как об условиях сделок, так и о конфликте интересов исполнительного директора. В результате этих усилий, Таджикистан имеет высокую позицию по показателю «Защита миноритарных инвесторов» (27 место среди 190 стран мира) в отчёте «Ведение бизнеса» группы Всемирного Банка.

Однако никаких мер не было предпринято для улучшения правил корпоративного управления в области предупреждения коррупции, как, например, требования о раскрытии информации о владельцах, составе совета директоров и финансовом положении компании. Не были усилены меры ответственности совета директоров и внутреннего аудита за коррупционные риски.

Госпредприятия

На сегодняшний день общее количество открытых акционерных обществ, 100% акций которых принадлежит государству, составляет 118. Количество акционерных обществ, в уставном капитале которых присутствует государство, составляет 24. Также в уставном капитале 4 обществ с ограниченной ответственностью есть доля государства.

Ведётся работа по внедрению корпоративного управления и развития деятельности совета надзирателей на этих предприятиях _ согласно постановлению Правительства от 30 мая 2015 года, в 45 акционерных обществах открытого типа и обществах с ограниченной ответственностью, в уставном капитале которых присутствует доля государства, созданы советы надзирателей. К концу

2016 года советы надзирателей будут созданы ещё в 9 открытых акционерных обществах и обществах с ограниченной ответственностью.

Таким образом, на основе действующего законодательства Советы надзирателей учреждены в таких компаниях как ОАО «Таджикэйр», ОАО «Таджикцемент», ОАО «Таджиктрансгаз», ОАО «Международный аэропорт Душанбе», ОАО «Международный аэропорт Куляб», ОАО «Международный аэропорт Кургантюбе».

Кроме того разработан проект изменений и дополнений в Закон «О государственных предприятиях», который предусматривает учреждение советов надзирателей в государственных предприятиях. Данный законопроект в настоящее время находится на рассмотрении Исполнительного аппарата Президента.

В настоящее время руководителей госпредприятий назначает Правительство, правила для такого назначения отсутствуют. Их зарплату определяет общее собрание акционеров, правила для этого также отсутствуют. Руководство и сотрудники публичных компаний к категории публичных служащих не относятся.

Пока еще не были введены требования прозрачности и раскрытия информации, а также антикоррупционные программы на предприятиях, находящихся в собственности или под контролем государства. Не было предоставлено никакой информации о подготовке к таким мерам, что показывает отсутствие внимания к вопросам борьбы против коррупции на госпредприятиях.

Поддержка бизнес-ассоциациям, малому и среднему бизнесу

Согласно информации, предоставленной Таджикистаном, в настоящее время в республике функционируют более 150 ассоциаций и общественных организаций по поддержке предпринимательства. Союз развития частного сектора, который объединяет более 35 ассоциаций и общественных организаций и тесно сотрудничает с Государственным комитетом по инвестициям и управлению государственным имуществом. Однако нет никакой информации о поддержке бизнес-ассоциаций, особенно работающих с малым и средним бизнесом, по вопросам предупреждения коррупции.

Выводы

Таджикистан предпринимает серьёзные усилия по улучшению инвестиционного климата. Меры по упрощению регулирования способствуют сокращению административных барьеров, которые в свою очередь могут вести к коррупции. В тоже время, правительство до сих пор не предприняло никаких мер, нацеленных непосредственно на предупреждение коррупции, например в налоговой области.

Диалог с частным сектором ведется зачастую формально. Так, предложения бизнеса часто не учитываются рабочими группами. Важные вопросы, как реформа налогового законодательства, проходит без антикоррупционной экспертизы. Однако есть и положительные примеры, такие как рабочие группы при Инвестиционном комитете, которые, по мнению бизнес сектора, позволяют бизнесу реально участвовать в реформах по улучшению бизнес климата.

Началась работа по улучшению корпоративного управления госпредприятиями, но эта работа еще на самом начальном этапе. Никаких конкретных мер по предупреждению коррупции на госпредприятиях нет еще даже в планах, хотя известно, что именно госпредприятия особенно подвержены коррупционным рискам.

Уровень знаний о коррупционных рисках в бизнес-секторе и об эффективных мерах по предупреждению коррупции на предприятиях очень низкий как среди предпринимателей, так и в госорганах.

В целом, рекомендация 20 **выполнена частично**.

Рекомендация 12: Добросовестность в бизнес сфере

- 1. Ввести требования прозрачности и раскрытия информации, а также антикоррупционные программы на предприятиях, находящихся в собственности или под контролем государства.**
- 2. Углубить диалог с бизнесом с фокусом на предупреждение коррупции в рамках рабочих групп при Государственном комитете по инвестициям и управлению государственным имуществом и в других форматах, например в рамках секторальных/ведомственных планов действий.**
- 3. Расширить участие бизнеса вместе с другими представителями гражданского общества в Национальный антикоррупционный совет и в мониторинг выполнения стратегии.**
- 4. Продолжить определение коррупционных рисков для бизнеса, в том числе с использованием результатов регулярных опросов, а также в более тесном диалоге с фокус группами предпринимателей, с целью выявленных проблем, в том числе в рамках секторальных/ведомственных планов действий.**
- 5. Организовать обучение по вопросам предупреждения коррупции в бизнесе для госорганов, которые имеют отношение к этим вопросам, и для предпринимателей.**

ГЛАВА 3. ПРИМЕНЕНИЕ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА КОРРУПЦИЮ

3.1. Уголовное законодательство против коррупции

Рекомендация 6 Отчета о Третьем раунде мониторинга:

- 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».

Анализ и гармонизация законодательства о коррупционных правонарушениях

В Отчетах о Втором и Третьем раундах мониторинга Таджикистана обращалось внимание на тот факт, что исходя из существующих правовых норм, инкриминирующих коррупционные правонарушения, предусмотренные Уголовным кодексом (УК), Кодексом об административных

правонарушениях (КАП) и Законом «О борьбе с коррупцией», могут возникнуть трудности практического применения антикоррупционных норм. Данные коллизии представляют серьезные коррупционные риски.

В этой связи экспертами было настоятельно рекомендовано провести тщательный и сравнительный анализ УК, КАП и Закона «О борьбе с коррупцией» с тем, чтобы устранить существующие противоречия и исключить возможность дискреционной и двойкой интерпретации правоохранительными органами данных правовых норм.

Однако со времени предыдущего раунда мониторинга не было принято каких-либо изменений и дополнения в законодательстве с тем, чтобы устранить существующие коллизии. Более того, в ходе визита в страну в рамках нового мониторинга не было представлено информации о, по меньшей мере, проделанной работе по анализу существующих правовых норм в контексте выявленных ранее экспертами рисков.

Как результат, Таджикистаном не были предприняты какие-то конкретные шаги для выполнения данной рекомендации.

В частности, среди прочих коллизий, следует обратить внимание на следующие аспекты.

Статьей 656 КАП предусмотрено административное правонарушение «Принятие незаконного вознаграждения», которое состоит в *принятии должностными лицами за свою деятельность любого дополнительного вознаграждения в виде денег, услуг и в иных формах от государственных органов и организаций, в которых данное лицо не выполняет соответствующие функции, а также от негосударственных организаций, общественных объединений, физических лиц, если иное не предусмотрено законодательством Республики Таджикистан.*

По своей сути это не что иное, как форма реализации получения взятки, предусмотренной ст. 319 УК - *Получение должностным лицом, (...) взятки в виде 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, (...).*

Как результат, видится довольно затруднительной квалификация действий должностного лица при наличии двух конкурирующих норм без наличия четких критериев для разграничения.

Следует подчеркнуть, что в зависимости от определённых обстоятельств, ст. 656 КАП может конкурировать и со ст. 314 УК - *Использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние (действие или бездействие), совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства.*

Проблематичным также является разграничение правонарушения, предусмотренного статьей 657 КАП «Принятие подарков и иных услуг в связи с исполнением государственных или приравненных к ним функций от лиц, зависимых по службе» и предусмотренного статьей 319 УК преступления «Получение взятки», где взятка может быть передана с целью *«за общее покровительство и попустительство по службе».*

Нужно отметить что, как правило, 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.

Тем самым, имея в виду, что в ст. 657 КАП не указаны какие-то дополнительные критерии отграничения от состава преступления получения взятки, на лицо наличие серьезных коррупционных рисков в связи с дискреционной возможностью правоохранительных органов применить в зависимости от субъективных критериев ту или иную норму закона.

В свою очередь, ниже перечисленные административные правонарушения, в определённых обстоятельствах, практически невозможно разграничить со злоупотреблением должностными полномочиями (ст. 314 УК) или превышением должностных полномочий (ст. 316 УК):

- Статья 658. *Использование не предусмотренных законодательством преимуществ в получении и возврате кредитов, ссуд, приобретении ценных бумаг, недвижимости и иного имущества, выплате государственных налогов и исполнении других обязательств.*

- Статья 659. *Предоставление незаконных или необоснованных преимуществ, льгот физическим и юридическим лицам при подготовке и принятии решений, размещении государственных заказов и других заказов, финансируемых из государственного бюджета.*

- Статья 660. *Нарушение порядка передачи права собственности на государственные финансовые и материальные ресурсы или предоставления их во временное пользование.*

Касательно правонарушений, предусмотренных статьями 661-675 КАП, то в качестве критерия разграничения с соответствующими преступлениями используется выражение «при отсутствии состава преступления».

На просьбу привести какие-то объективные критерии разграничения данных правонарушений от аналогичных преступлений представители правоохранительных органов, участвовавшие во встрече с экспертами во время мониторингового визита, затруднились ответить.

Как пример, 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, предусмотренным статьей 320 УК «Дача взятки 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 повышенный коррупционный риск.

Также, определённые противоречия существуют между УК и Уголовно-процессуальным кодексом (УПК). В частности, ст. 161 УПК допускает, что деяния, предусмотренные ст. 314 УК «Злоупотребление должностными полномочиями» могут не иметь коррупционного характера, что указывает на неправильное понимание специфики и сущности коррупционного преступления. В этой связи следует обратить внимание на то, что злоупотребление должностными полномочиями полностью охватывается определением преступлений коррупционного характера, содержащимся в Законе «О борьбе с коррупцией».

Схожая ситуация представляется и со следующими преступлениями, предусмотренными в УК: (Злоупотребление полномочиями служащими коммерческих и других организации (ст. 295), Злоупотребление полномочиями аудиторами, третейскими судьями или арбитрами международного коммерческого арбитража (ст. 296), Бездействие по службе (ст. 315).

Также следует обратить внимание на положение ч.7 ст. 161 УПК относительно возможности совершения активных форм подкупа (коммерческий подкуп (ч.1,2 ст. 279), дача взятки (ст. 320 УК), подкуп служащего (ст. 325 УК) с использованием служебного положения, что не должно иметь правового значения, поскольку эти преступления, в большинстве своем, совершаются не специальными субъектами преступления и без использования каких-либо должностных полномочий. В результате такой несогласованности между нормами УК и УПК, на сегодняшний момент специализированный орган по борьбе с коррупцией не имеет полномочий расследовать эти преступления.

Элементы коррупционных преступлений

Таджикистан 16 апреля 2008 г. 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 предыдущих раундов мониторинга Таджикистану было рекомендовано привести содержащиеся в УК понятия в соответствие с положениями Конвенции ООН против коррупции, особо была подчеркнута необходимость внести дополнения в статьи УК об активном и пассивном взяточничестве (дача и получение взятки), а именно, установить уголовную ответственность за «требование или просьбу» взятки в случае пассивного взяточничества и за «предложение», «обещание» взятки в случае активного взяточничества как законченных составов преступлений. Соответственно, те же самые дополнения должны были затронуть и ст. 279 УК «Коммерческий подкуп».

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

Таким образом, как и во время предыдущего раунда мониторинга, в статьях УК, касающихся получения взятки и коммерческого подкупа, отсутствует элемент «требования» или «просьбы» взятки, а также в статье УК, касающейся дачи взятки, отсутствует понятие «обещание и предложение». Представители таджикских властей, как и в рамках Третьего 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 этом аспекте следует обратить внимание на то, что в соответствии с п.2 ст. 32 УК уголовная ответственность наступает только за приготовление к тяжком или особо тяжкому преступлению.

Исходя из того, что деяния, предусмотренные в части первой статей 319 и 320 УК являются преступлениями средней тяжести, 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 того факта, 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 со взяточничеством, следует отметить, что согласно УК 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 в Третьем 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 и Третьего раундов мониторинга Таджикистану было рекомендовано ввести в соответствующие статьи УК понятие и дать в данном Кодексе формулировку «неправомерного преимущества» как предмета взятки.

Как и прежде, понятие «не предусмотренных законами благ и преимуществ» упоминается в Законе «О борьбе с коррупцией» в определении «коррупция».

Также, в составе правонарушения, предусмотренного ст. 671 КАП «Предоставление материальных и нематериальных благ должностным лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций», напрямую указывается, что инкриминируется предоставление материальных и нематериальных благ, услуг и выгод должностным и приравненным к ним лицам.

Однако никаких изменений в УК по этому поводу принято не было.

Ответственность юридических лиц

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.

Хотя в самом тексте Конвенции ООН против коррупции не указано напрямую обязанность устанавливать именно уголовную ответственность юридических лиц, авторы Руководства для законодательных органов по осуществлению Конвенции ООН против коррупции¹⁴, указывают, что установление уголовной ответственности для юридических лиц может также оказывать сдерживающее воздействие отчасти потому, что нанесение ущерба репутации и денежные санкции могут обойтись слишком дорого, а также потому, что такая мера может способствовать созданию более эффективных структур управления и надзора для обеспечения соблюдения правовых норм.

Кроме сохранения *статуса кво* в действующем законодательстве Таджикистана, следует отметить, что Таджикистаном даже не были предприняты какие-либо шаги, чтобы проанализировать данный вопрос, выявить наиболее приемлемую форму ответственности для юридических лиц за коррупционные правонарушения, не исполняя принятых на себя обязательств с подписанием Конвенции ООН против коррупции.

Незаконное обогащение

Одним из инструментов борьбы с коррупцией согласно Конвенции ООН против коррупции (статья 20) являются такие законодательные и другие меры, 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.

¹⁴Руководство для законодательных органов по осуществлению Конвенции ООН против коррупции. Источник: <https://goo.gl/KLD4X3>

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 оказалось также действенным фактором сдерживания коррупции среди публичных должностных лиц.

Непосредственно в качестве механизма борьбы с незаконным обогащением целесообразно предусмотреть обязательный механизм декларирования и проверки доходов, имущества, а также затрат должностных лиц и предусмотреть параллельно, в качестве преступления, непредоставление данных декларации или умышленное предоставление неполной или ложной информации о доходах, имуществе, а также затрат должностных лиц.

Торговля влиянием

В качестве эффективной меры борьбы с коррупцией, в статье 18 Конвенции ООН против коррупции предлагается криминализовать 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.

Однако для реализации этого элемента рекомендации пока Таджикистаном не было предпринято никаких шагов.

Понятие «вымогательства»

В части 3 статьи 11 УК предусмотрен запрет придания разных значений одинаковым формулировкам в рамках Кодекса, если отсутствует специальная оговорка об этом.

Несмотря на данное правило, в рамках Главы 30 УК дается разное определение «вымогательству». Так, в примечании к статье 320 УК указано:

«Под вымогательством, предусмотренные статьями 319 и 320 настоящего Кодекса, 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 ставятся под угрозу права и законные интересы взяткодателя (статья 320 УК), в другом случае под вымогательством понимается любое требование непричитающихся выгод (статья 324 УК), тем самым создавая определенные трудности в практическом применении данных норм.

Более того, один из квалифицированных элементов в п. «в» ч. 4 ст. 279 УК является получение взятки «сопряжённое с вымогательством». Однако, законодатель, по непонятным причинам, ограничил в ст. 320 УК разъяснение понятия «вымогательства» только по отношению к статьям 319 и 320 УК, тем самым оставив без разъяснения какие действия входят в понятие вымогательства, предусмотренного в ст. 279 УК.

Коммерческий подкуп и получение вознаграждения путем вымогательства

Как и в случае со статьями 319 и 320 УК, Таджикистаном не были предприняты какие-то конкретные шаги, чтобы привести норму о коммерческом подкупе в соответствие с Конвенцией ООН против коррупции.

Более того, так и не была устранена существующая коллизия между ст. 279 УК и ст. 324 УК.

Так в ст. 279 УК предусмотрена ответственность за коммерческий подкуп, под которым понимается 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.»

В то же время, 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:

«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».

Изучив данные нормы, группа мониторинга пришла 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». В свою очередь в статье 324 УК в качестве субъекта указан «служащий предприятия, не являющийся должностным лицом государственного органа независимо от формы собственности». Указанные понятия частично накладываются друг на друга, и поскольку оба состава преступления по своей сути криминализируют те же самые деяния, это провоцирует серьезные трудности практического применения и разграничения данных норм, а также представляет дополнительные коррупционные риски.

Именно исходя из данных обстоятельств и было рекомендовано Таджикистану разъяснить в рамках УК понятие «лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной организации».

Вместе с тем, оба понятия так и не были унифицированы, создавая тем самым определенные трудности практического применения норм, предусматривающих ответственность за коррупцию в частном секторе.

Освобождение от ответственности

Также, изучив ст. 279 УК было выявлено непоследовательность законодателя касательно применения освобождения от уголовной ответственности в двух аналогичных ситуациях.

Так, в примечании к ст. 279 УК предусмотрено, что лицо, совершившее деяния, предусмотренные первой или второй частью настоящей статьи, освобождается от уголовной ответственности, если в отношении его имело место вымогательства и если это лицо добровольно сообщило о подкупе органу, имеющему право возбудить уголовное дело.

В то же время, в примечание к ст. 320 УК указано, что лицо, давшее взятку, освобождается от уголовной ответственности, если имело место вымогательство взятки со стороны должностного лица, или если лицо добровольно сообщило органу, имеющему право возбудить уголовное дело.

То есть, в первом случае освобождение от уголовной ответственности может наступить только при наличии как факта вымогательства и добровольного сообщении о факте преступления. Во втором случае предусмотрена кардинально другая формулировка, при которой для освобождения от уголовной ответственности достаточно наличия хотя бы одного условия, а именно факта вымогательства или добровольного сообщении о факте преступления.

Более того, в ст. 280 УК «Подкуп участников и организаторов профессиональных спортивных соревнований и зрелищных коммерческих конкурсов» и ст. 325 УК «Подкуп служащего», которая по своей сути ничем не отличается от получения взятки и коммерческого подкупа, вообще нету примечания об освобождении от уголовной ответственности в случае вымогательства или добровольного сообщения.

Выводы

Уголовное законодательство Таджикистана продолжает содержать ряд существенных пробелов, которые выступают существенной преградой для повышения эффективности борьбы с коррупцией. Не имплементированными остаются такие международно-правовые стандарты, как оформление в виде оконченных составов преступления «просьбы», «требования», «обещания», «предложения», «принятия обещания или предложения» неправомерной выгоды, нематериальная форма взятки или выгоды, ответственность юридических лиц за коррупцию, криминализация незаконного обогащения и торговли влиянием.

Еще одной нерешенной проблемой является ряд несоответствий в нормах уголовного и уголовно-процессуального законодательства, а также законодательства об административной ответственности. В частности, существует дублирование положений Кодекса об административных правонарушениях и Уголовного кодекса, накладки также касаются субъектов ответственности за коррупцию в частном секторе, разные подходы применяются к освобождению лиц от уголовной ответственности. Это позволяет применять разные правила в одинаковых ситуациях. Такая дискреция является недопустимой в работе правоохранительных органов, отвечающих за борьбу с коррупцией, и судов.

Органам власти Таджикистана следует уделить более пристальное внимание качественному улучшению уголовного и уголовно-процессуального законодательства и законодательства об административных правонарушениях.

Таджикистан **не выполнил** рекомендацию 6 и она остается в силе.

Рекомендация 13: Уголовное законодательство против коррупции

- 1. 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.**
- 2. Ввести в уголовное законодательство квалификацию «просьбы», «требования» неправомерного преимущества и «принятия предложения/обещания» подобного преимущества в качестве самостоятельного состава преступления.**
- 3. Ввести в уголовное законодательство квалификацию умышленного «предложения» и «обещания» неправомерного преимущества публичному должностному лицу в качестве самостоятельного состава преступления.**

4. Пересмотреть существующие формулировки взятки с обязательным указанием, что она подразумевает «какое-либо неправомерное преимущество».
5. Предусмотреть ответственность за пассивное взяточничество и взяточничество «в пользу третьих лиц» с согласия или с ведома должностного лица.
6. 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.
7. Рассмотреть возможность о принятии соответствующих законодательных норм в целях наказания незаконного обогащения.
8. Предусмотреть в качестве преступления «торговлю влиянием».
9. Привести статью 279 УК в соответствие с нормами, предусмотренными в статье 21 Конвенции ООН против коррупции.
10. Разъяснить в рамках УК понятие «лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной организации».
11. Разграничить элементы составов преступлений, предусмотренных в статьях 279 и 324 УК, во избежание дублирования данных норм.
12. Ввести единое понятие «вымогательства».

Определение «должностного лица»

Рекомендация 7 Третьего раунда мониторинга:

- 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, выполняющее какую-либо публичную функцию, в том числе для публичного предприятия.

В рамках Третьего раунда мониторинга было установлено, что 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 использовались в различных законодательных актах и имелись серьезные коллизии как внутри самих этих актов, так и между ними.

В целях гармонизации понятия должностного лица, 24 февраля 2017 года Таджикистаном были приняты Законы № 1380 (УК), 1382 (КАП) и 1386 (Закон «О борьбе с коррупцией») о внесении изменений и дополнений, согласно которым было предусмотрено единое понятие должностного лица, а именно:

Под понятием должностное лицо понимается назначенное или избранное лицо, осуществляющее постоянно, временно или по особому полномочию функции представителя государственной власти, то есть наделенное в порядке, установленном законодательством Республики Таджикистан, распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в его служебном подчинении, а равно лицо, выполняющее на платной или безвозмездной основе организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в органах государственной власти, государственных учреждениях и органах самоуправления поселков и сел, а также в государственных хозяйствующих субъектах и других субъектах хозяйствования, в которых доля государства составляет не менее половины, и приравненные к ним лица. (ст. 314 УК).

Безусловно, это серьезный шаг в вопросе унификации понятия должностного лица с целью устранения существующих коллизий и противоречий.

Одним из самых значительных достижений новой формулировки должностного лица является включение в эту категорию лиц, выполняющих на платной или безвозмездной основе организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных хозяйствующих субъектах и других субъектах хозяйствования, в которых доля государства составляет не менее половины, и приравненных к ним лиц. То есть, в данную категорию были включены представители государственных предприятий и коммерческих организаций, в которых доля государства составляет не менее половины, что соответствует международным стандартам.

Однако, очевидно, что данные изменения в законодательстве были сделаны без соответствующего анализа существующих правовых норм. Не было учтено, что недостаточно формально изменить понятие должностного лица без того, чтобы учесть как данные изменения будут взаимодействовать с остальными нормами закона.

Как результат, вышеуказанные изменения не только не помогли в устранении тех проблем, которые были выявлены в ходе предыдущего раунда мониторинга, но и добавили новые.

Так, как было указано выше, согласно понятию должностного лица, предусмотренного в ст. 314 УК, в эту категорию входят представители государственных предприятия и коммерческих организаций, в которых доля государства составляет не менее половины.

Однако, согласно ст. 295 УК в категорию служащих коммерческих и иных организаций в этой 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.

То есть, одно и то же лицо является одновременно и должностным лицом, и служащим коммерческой и иной организаций, что противоречит базовым принципам законотворчества и несомненно спровоцирует серьезные практические проблемы.

Схожая коллизия применима и к ст. 324 УК, которой предусмотрена ответственность за 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.

Таким образом, помимо существующей коллизии со ст.279 УК, о которой было сказано выше, появилось еще одна конкурирующая норма, а именно ст. 319 УК «Получение взятки», так как не существует ни одного объективного критерия разграничения данных норм и не понятно, по какой статье УК (279, 319 или 324) будет привлечен представитель предприятия, в котором государству принадлежит контрольный пакет.

В связи с произведёнными изменениями отдельный интерес представляют нормы Закона «О борьбе с коррупцией».

Так, согласно ст. 1 Закона в категорию субъектов правонарушений, связанных с коррупцией (аналогично понятию должностного лица) входят лица:

- осуществляющее функции представителя государственной власти;
- выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в органах государственной власти, государственных учреждениях и органах самоуправления посёлков и сёл;
- выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных хозяйствующих субъектах и других субъектах хозяйствования, в которых доля государства составляет не менее половины.

В то же время, в ст. 12 «Административные правонарушения, связанные с коррупцией» и ст. 14 «Преступления коррупционного характера и порядок их учета» речь идет о соответственно административной и уголовной ответственности лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций или приравненных к ним лиц.

То есть, единственный возможный вывод, который можно сделать из формулировки вышеуказанных норм - это то, что лица, выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции не несут ответственность за коррупционные правонарушения и преступления, что, само собой, не соответствует действительности.

Непоследовательный подход замечен и в определении понятия «лиц, приравненных к субъектам правонарушений, связанных с коррупцией», которыми согласно ст. 1 Закона «О борьбе с коррупцией» являются должностные лица иностранных государств и международных организаций, имеющие отношения с государственными органами, должностными лицами, физическими и юридическими лицами Республики Таджикистан.

В то же время, в статье 29 КАП законодатель ограничился только указанием, что в категорию должностного лица входят и «приравнённые к ним лица», не разъясняя этого понятия в целях Кодекса, делая его тем самым неприменимым в КАП.

Еще одним проблемным вопросом является наличие в УК других специальных субъектов: государственный служащий и служащий местного самоуправления, которые не являются должностными лицами. Это специальные субъекты преступления, предусмотренного ст. 315 УК «Бездействие по службе», которое, по существу, является одной из форм (бездеятельность) злоупотребления служебными полномочиями. Таким образом, указанные специальные субъекты не будут нести ответственности за активную деятельность по злоупотреблению служебными полномочиями, а лишь за бездеятельность.

Непоследовательность в содержании уголовно-правовых норм в зависимости от субъекта преступления очевидна и в случае получения взятки.

Так, если должностное лицо (ст. 319 УК) и служащий предприятия, не являющегося должностным лицом государственного органа независимо от формы собственности (ст. 324 УК) отвечают за получение взятки, то те же самые действия, совершенные государственным служащим или служащим органа местного самоуправления, не являющимся должностным лицом, по непонятным причинам никоим образом не охвачен, соответственно, и ответственность за подкуп данных лиц

осталась без внимания.

Аналогично, государственные служащие и служащие органов местного самоуправления, не являющиеся должностными лицами, не могут быть привлечены к ответственности за превышение должностных полномочий (ст. 316 УК).

Преступлением считается присвоение полномочий (ст. 317 УК), совершаемое государственными служащими и служащими органов местного самоуправления, не подпадающими под определение «должностного лица». Однако, согласно УК, присвоение полномочий, совершаемое должностным лицом или лицом, занимающим государственную должность, уголовным преступлением не является.

Таким образом, группа мониторинга считает, что в процессе выполнения рекомендации 7 о введении единого понятие «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»¹⁵

Примечательно, что в соответствии с Конвенцией ООН против коррупции, для признания лица в качестве публичного должностного лица не имеет значения, 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».

Исходя из вышесказанного, видится целесообразным включить всех государственных служащих и служащих органов местного самоуправления в категорию должностных лиц, определяемую в целях привлечения к ответственности за коррупцию.

Дополнительно следует обратить внимание на то, что в определении должностного лица использован критерий «на платной или безвозмездной основе» только по отношению к лицам, выполняющим организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции, хотя данный критерий должен в полной мере быть применим и к лицам, осуществляющим функции представителя государственной власти.

Соответственно критерий «постоянно, временно или по особому полномочию» должен быть применим и к лицам, выполняющим организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции, а не только к лицам, осуществляющим функции представителя государственной власти.

Кроме этого, 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.

¹⁵ Доклад Специального комитета по разработке Конвенции против коррупции о работе его первой – седьмой сессий. A/58/422/Add.1

Например, в ст. 296 УК «Злоупотребление полномочиями аудиторами, третейскими судьями или арбитрами международного коммерческого арбитража» предусмотрена ответственность за злоупотребление полномочиями указанными субъектами, однако не наказываются получение данными лицами взятки за свои действия, а также, соответственно, дачу взятки этим лицам.

Что касается последней части рекомендации, то следует отметить, что понятие «публичного предприятия» не раскрыто непосредственно в Конвенции ООН против коррупции. Однако, в Комментарий к Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц государств при осуществлении международных коммерческих сделок, 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.

На момент мониторинга Таджикистаном так и не были приняты соответствующие изменения.

Выводы

Таджикистан сделал попытку унификации определения должностного лица для УК, КАП и Закона «О борьбе с коррупцией» и этот шаг, сам по себе, заслуживает позитивной оценки. Более того, это позволило включить в круг этих лиц представителей государственных предприятий и коммерческих организаций, в которых доля государства составляет не менее половины, что также является шагом в правильном направлении. Однако, в остальном содержательная часть этого законодательного изменения, к сожалению, не позволила решить те проблемы, на устранение которых была направлена рекомендация. Поэтому решение вопроса о едином подходе к определению круга субъектов ответственности за коррупционные преступления и правонарушения, связанные с коррупцией, должно оставаться на повестке дня.

В целом же, законодательство Таджикистана все еще довольно разрозненное в части субъектного состава указанных преступлений и правонарушений, существует много специальных составов преступлений и не всегда обеспечивается охват полного круга лиц, которые рассматриваются как служебные или должностные с точки зрения международных антикоррупционных стандартов. Поэтому целесообразной является комплексная ревизия законодательных положений о субъектах коррупционных преступлений и административных правонарушений, и по ее результатам принятие изменений, которые обеспечат возможность привлечения к ответственности всех без исключения представителей публичного и частного сектора за коррупцию.

Таджикистан **не выполнил** рекомендацию 7 и она остается в силе.

Рекомендация 14: Определение «должностного лица»

- 1. 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.**

2. 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.
3. Дополнить понятие «должностного лица иностранного государства» примечанием, что в данную категорию входят лица, выполняющее какую-либо публичную функцию, в том числе для публичного предприятия.

Конфискация

Рекомендация 8 Третьего раунда мониторинга:

- 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.

В рамках Третьего раунда мониторинга эксперты отметили успехи Таджикистана в законодательной регламентации конфискации, оценив, что в целом она соответствует международным стандартам.

Однако, как и в прошлом раунде мониторинга, не ко всем коррупционным преступлениям, согласно УК, может быть применена конфискация, а именно к следующим преступлениям конфискация не применяется: ст. 295 «Злоупотребление полномочиями служащими коммерческих и других организаций», ст. 296 «Злоупотребление полномочиями аудиторами, третейскими судьями или арбитрами международного коммерческого арбитража», ст. 315 «Бездействие по службе», ст. 316 «Превышение должностных полномочий», ст. 317 «Присвоение полномочий должностного лица», ст. 318 «Незаконное участие в предпринимательской деятельности», ст. 321 «Провокация взятки», ст. 323 «Служебный подлог», ст. 325 «Подкуп служащего».

Более того, согласно п. «и» ст. 47 УК конфискация является одним из видов наказания и соответственно она может быть назначена только в случае, когда виновному назначается уголовное наказание. В этой связи целесообразным является признать конфискацию в качестве принудительной меры с указанием, что она может применяться и в случае, когда виновному не назначается уголовное наказание.

Что касается конфискации имущества у третьих лиц, то уголовно-правовые нормы о конфискации не обеспечивают в полной мере возможности конфискации незаконно добытых доходов.

Согласно ч. 3 ст. 57 УК, имущество, указанное в частях 1 и 2 этой статьи (имущество, полученное в

результате преступления, доходы от этого имущества, орудия или средства преступления и т.д.), переданное виновным другому лицу (организации), подлежит конфискации, если лицо, принявшее имущество, знало или должно было знать, что оно получено в результате преступных действий.

В то же время, данные положения следует дополнить уточнением о том, что если такое имущество было передано безвозмездно лицу, которое не знало и не должно было знать о цели использования или происхождения имущества, оно конфискуется.

Определённые трудности в практическом применении сопряжённые с серьезными коррупционными рисками, представляет норма о возможности назначения судом полной конфискации имущества в виде дополнительного наказания (ч. 7 ст. 57 УК).

Поэтому этот инструмент подлежит пересмотру путем его трансформации в расширенную конфискацию в соответствии с международными стандартами, под которую будут подпадать активы, добытые незаконным путем (законность которого не может быть доказана осуждённым).

Вместе с тем, наличие соответствующих норм о конфискации, даже соответствующих международным стандартам, ничего не значит, если они не будут применяться эффективно на практике. Группа мониторинга получила данные о том, что на протяжении 2014-2016 гг. конфискация применена всего по двум делам. Поэтому на сегодняшний момент очевидно, что данный институт не функционален и Таджикистану следует предпринять соответствующие меры для выявления и возврата активов, добытых преступным путем и, соответственно, их конфискации.

Выводы

В рамках предыдущего раунда мониторинга был сделан вывод о том, что данная рекомендация выполнена в основном. Однако, на протяжении 2014-2016 гг. Таджикистаном не предпринято дальнейших шагов, направленных на ее выполнение и обеспечение эффективного применения конфискации. Как результат, конфискация за последние три года применена в двух делах, что не может восприниматься как адекватный ответ на связанные с коррупцией вызовы.

Поскольку позитивные выводы в части выполнения рекомендации были сделаны в рамках Третьего раунда мониторинга, и с того времени не состоялось дальнейшего развития в части ее выполнения, по результатам этого раунда группа мониторинга приходит к выводу о невыполнении рекомендации.

Таджикистан **не выполнил** рекомендацию 8.

Рекомендация: 15: Конфискация

- 1. Проанализировать причины отсутствия практики применения конфискации по результатам рассмотрения коррупционных дел, разработать и осуществить практические шаги по обеспечению выявления, ареста и конфискации активов, полученных коррупционным путем, а также доходов от них.**
- 2. Рассмотреть возможность реформирования института конфискации путем признания конфискации принудительной мерой, исключив ее из перечня наказаний.**
- 3. Обеспечить возможность применения конфискации ко всем коррупционным преступлениям.**
- 4. Рассмотреть вопрос внедрения расширенной конфискации в соответствии с**

международными стандартами.

- 5. Ввести устойчивый механизм оценки эффективности временных мер (процессуальных мер принудительного характера, применяемых на стадии предварительного следствия), направленных на обеспечение конфискации.**

Санкции и эффективность их применения

Одним из важнейших элементов борьбы с коррупцией является обеспечение неотвратимости наказания, а также предусмотренные такие наказания, которые бы сделали коррупцию непривлекательной и лишили бы виновного всех добытых незаконным путем активов.

Изучив существующую систему наказания за коррупционные преступления, а также общие принципы их применения, группа мониторинга пришла к выводу о том, что они не соответствуют в полной мере международным стандартам.

В первую очередь, даже если в норме закона предусмотрено как вид наказания лишение свободы, во всех случаях он не обязателен к применению, а является альтернативой штрафу. Например, в ч. 1 ст. 319 УК указано, что получение взятки наказывается штрафом в размере от трёх тысяч шестисот пятидесяти до девяти тысяч ста двадцати пяти показателей для расчетов или лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определённые должности или заниматься определённой деятельностью сроком до трёх лет.

Более того, в некоторых случаях, суд будет обязан назначить в качестве наказания штраф, а не лишение свободы.

Так, в соответствии с ч. 6 ст. 49 УК, в случае совершения лицом преступлений, предусмотренных статьями 258, 268, 274, 295 и др. если виновный до вынесения судебного приговора полностью возместит материальный ущерб, ему назначается наказание в виде штрафа или другое наказание, не связанное с лишением свободы, предусмотренное в санкциях перечисленных статей.

Также, это правило будет касаться и таких преступлений, как предусмотренных статьями 314, 315, 316, 318, 323 и др. если они связаны с совершением преступлений, предусмотренных частью 6 ст. 46 УК.

В случае полного возмещения осужденным материального ущерба после вынесения судебного приговора за совершение определенных преступлений, предусмотренных УК, назначенное наказание в виде лишения свободы, заменяется судом, вынесшим приговор, или судом по месту исполнения наказания или вышестоящим судом на наказание в виде штрафа.

Другим немаловажным аспектом является тот факт, что такое наказание, как лишение права занимать определённые должности и заниматься определённой деятельности не является обязательным наказанием для коррупционных преступлений, что явно противоречит международным стандартам.

Например, в ч. 1 ст. 319 УК указано, что получение взятки наказывается штрафом в размере от трёх тысячи шестисот пятидесяти до девяти тысяч ста двадцати пяти показателей для расчетов или лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определённые должности или заниматься определённой деятельностью сроком до трёх лет. То есть, лишение права занимать определённую должность может быть применена только в совокупности с лишением свободы и не может быть назначено вместе со штрафом.

В других нормах лишение права занимать определённую должность применяется как альтернатива другим наказаниям. К примеру, превышение должностных полномочий наказывается штрафом в размере от двухсот пятидесяти до семисот тридцати показателей для расчётов либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти

лет, либо лишением свободы на срок до четырех лет (ст. 316 УК).

В то же время, важно подчеркнуть, что не достаточно запретить осуждённому занимать именно ту должность, которую он занимал на момент совершения преступления, а именно запретить ему занимать те должности, которые подпадают под понятие должностного лица, что соответствовало бы ч. 7 ст. 30 Конвенции ООН против коррупции.

На практике, лишение свободы является наиболее часто применяемой санкцией за коррупционные правонарушения, что заслуживает позитивной оценки – по результатам рассмотрения 411 коррупционных дел в 2014-2016 гг. лишение свободы применено к 228 лицам, штраф – к 161 лицу. Однако лишение права занимать определенные должности применяется сравнительно редко (к 61 лицу), что является, среди прочего, следствием упомянутых выше недостатков законодательства.

Однако для более эффективного применения санкций для Таджикистана целесообразным является проведение систематических исследований касательно действенности существующих наказаний. В рамках таких исследований важно проанализировать размер назначаемых наказаний в зависимости от субъекта преступления, занимаемой должности, размера взятки и т.д.

Выводы

Наиболее часто применяемой санкцией за коррупцию в Таджикистане является лишение свободы, что с учетом уровня коррупции в стране является оправданным и правильным. Однако назначаемые санкции могли бы иметь еще более сдерживающий эффект. В частности, такой вид наказания, как лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, тоже должен являться существенным сдерживающим фактором. На момент проведения мониторинга этот вид наказания не является обязательным для коррупционных преступлений, более того возможность его применения к коррупционным преступлениям ограничена, поскольку он может применяться только в совокупности с основным наказанием в виде лишения свободы, но не может назначаться как дополнительное наказание к штрафу.

Еще одним направлением для развития является исключение коррупционных преступлений из перечня таких, по которым суд обязан назначить наказание, не связанное с лишением свободы, или заменить уже назначенное наказание на таковое в случае полного возмещения подсудимым или осужденным причиненного им материального ущерба.

В целом же, Таджикистану следует уделять больше внимания вопросу применения санкций за коррупцию, поскольку, исходя из сложной ситуации с коррупцией в стране, назначаемые наказания пока что не имеют должного сдерживающего эффекта.

Рекомендация 16: Санкции

- 1. Установить лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью как обязательное дополнительное наказание за коррупционные преступления.**
- 2. Исключить коррупционные преступления из перечня таких, по которым суд обязан назначить наказание, не связанное с лишением свободы, или заменить уже назначенное наказание на таковое в случае полного возмещения подсудимым или осужденным причиненного им материального ущерба.**
- 3. Проводить систематические исследования касательно действенности существующих**

наказаний за коррупцию, в рамках которых, среди прочего, анализировать размер назначаемых наказаний в зависимости от субъекта преступления, занимаемой должности, размера взятки и т.д. Корректировать законодательство и правоприменительную практику на основании результатов таких исследований.

Иммуниеты

В Таджикистане есть ряд лиц, наделенных иммунитетами от уголовного преследования, в том числе за коррупцию.

В частности, члены Парламента Таджикистана обладают правом неприкосновенности, они не могут быть арестованы, задержаны, подвергнуты приводу, обыску, за исключением случаев задержания на месте совершения преступления. Член Парламента также не может быть подвергнут личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено законом для обеспечения безопасности других людей. Вопросы о лишении неприкосновенности члена Парламента решаются по представлению Генерального прокурора соответствующей палатой Парламента.

Вход в жилое и служебное помещение члена Парламента, в их личный или служебный транспорт, проведение в них обыска и выемки, прослушивание их телефонных и других переговоров, личный обыск, а также выемка их переписки, имущества и документов могут быть осуществлены только по запросу Генерального прокурора Республики Таджикистан и разрешению соответствующего суда и лишь в связи с возбужденным уголовным делом в отношении члена Парламента.

Для рассмотрения представления Генерального прокурора Таджикистана о лишении члена Парламента личной неприкосновенности, при необходимости, создается проверочная комиссия членов или депутатов соответствующей палаты Парламента. Представления рассматриваются палатами в порядке, определенном их Регламентами. При необходимости могут быть истребованы дополнительные материалы от Генерального прокурора Таджикистана. Маджлиси милли или Маджлиси намояндагон принимает мотивированное решение и не позднее трехдневного срока извещает о нем Генерального прокурора Таджикистана. Члены Парламента, в отношении которых внесено представление, вправе участвовать в рассмотрении вопросов. Отказ Парламента на представление Генерального прокурора Таджикистана о лишении члена Парламента личной неприкосновенности служит основанием для приостановления дела о привлечении к уголовной ответственности или мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке. О возбуждении уголовного дела или о начале производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, о прекращении соответствующего дела или о вступившем в законную силу приговоре суда в отношении члена Парламента орган дознания, следователь или суд в трехдневный срок обязаны известить Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон. Если член Маджлиси милли, одновременно является депутатом другого представительного органа для лишения его неприкосновенности требуется только согласие Маджлиси милли.

Судьи также пользуются иммунитетом – судья не подлежит аресту и привлечению к уголовной ответственности без согласия органа, который его избрал (Парламент) или назначил (Президент). Судья не подлежит задержанию, за исключением задержания его на месте совершения преступления. Меры по процессуальному принуждению в виде заключения судьи под стражу, домашний арест, временное отстранение от должности, осмотр, обыск его жилья и служебного кабинета, арест имущества, прослушивание и запись телефонных и иных переговоров, арест корреспонденции, осмотр и их выемка, обыск, выемка предметов и документов, содержащих информацию о вкладах и счетах в банках, арест денежных средств, находящихся на счетах и во вкладах или на хранении в банках и кредитных организациях, производятся по запросу прокурора или следователя с согласия Генерального прокурора и санкции Верховного Суда.

Уголовное или административное дело в отношении члена Парламента или судьи может быть возбуждено лишь Генеральным прокурором, и такое дело подсудно Верховному Суду Республики Таджикистан.

Также иммунитетом пользуются председатель, заместитель председателя и главные аудиторы Счетной палаты Таджикистана. Они не могут быть без согласия органа, назначившего их, арестованы, задержаны, подвергнуты приводу, обыску, за исключением случаев задержания их на месте совершения преступления. Председатель, заместитель председателя и члены Счетной палаты также не могут быть подвергнуты личному обыску (досмотру), за исключением случаев, когда эти действия предусмотрены законом для обеспечения безопасности других людей. Председатель, заместитель председателя и главные аудиторы не могут быть подвергнуты мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, без согласия органа, назначившего их. Неприкосновенность председателя, заместителя председателя и главных аудиторов Счётной палаты распространяется на их жилье, служебные помещения и транспорт, проведение в них обыска и выемки, прослушивание переговоров и их личный обыск, а также выемка переписки, имущества и документов могут быть осуществлены только с санкции Верховного Суда и после возбуждения уголовного дела в отношении председателя, заместителя председателя и главных аудиторов. В отношении председателя, заместителя председателя и главных аудиторов может быть возбуждено уголовное дело только Генеральным прокурором. Уголовное дело в отношении председателя, заместителя председателя и главных аудиторов подсудно только Верховному Суду.

Процедуры лишения неприкосновенности каждой из трех упомянутых категорий не содержат четких критериев для принятия такого решения. Поэтому принятие решения о лишении неприкосновенности всегда является дискрецией соответствующего органа или лица. Однако, случаи привлечения к уголовной ответственности за коррупцию лиц, обладавших иммунитетами, являются единичными. Поэтому вопрос снятия неприкосновенности нельзя назвать актуальным для правоохранительной системы Таджикистана. Кроме этого, позитивным положением законодательства Таджикистана является возможность задержания лица, наделенного иммунитетом, на месте преступления.

3.2. Процедуры расследования коррупционных преступлений и уголовного преследования за их совершение

Рекомендация 9 Отчёта о Третьем раунде мониторинга:

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.

Подследственность

Анализ уголовно-процессуального законодательства Таджикистана позволяет заключить, что практически ни один из составов, относимых к перечню преступлений коррупционного характера (указан в Инструкции статистического учета преступлений коррупционного характера и перечень этих преступлений, утверждённой постановлением Правительства Республики Таджикистан от 7 сентября 2006 г. № 414) не относится к исключительной подследственности Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией. Более того, порядок определения подведомственности, определенный в статье 161 УПК, также вызывает некоторые вопросы.

Так, статья 327 УК («Незаконное содержание личной охраны»), которая входит в перечень коррупционных преступлений, относится к подведомственности специализированного антикоррупционного органа при совершении деяний с использованием служебных полномочий, в то же время часть третья статьи 161 УПК гласит *«По делам обо всех преступлениях, совершенных судьями, прокурорами, следователями и должностными лицами органов внутренних дел и таможни, агентствами по борьбе с коррупцией и контролю за наркотиками, а также о преступлениях, совершенных в отношении указанных лиц в связи с их служебной деятельностью, кроме преступлений, указанных в части 7 настоящей статьи, предварительное следствие производится следователями прокуратуры. Предварительное следствие по уголовным делам коррупционного характера, связанным с расследованием дел о преступлениях, предусмотренных настоящей частью и частью 2 настоящей статьи, проводится следователями органов прокуратуры»*, а в остальных случаях, как исходит из статьи расследование по этой статье проводится органами внутренних дел. При всем вышеуказанном, в самой статье использование должностных полномочий как элемент состава не указан. Таким образом, статья 327 имеет тройную подведомственность, которая определяется в результате начатого расследования, и содержит потенциальную коллизию, так как в случае совершения преступления лицом, указанным в части 3 статьи 161 УПК, с использованием служебного положения, будет возникать коллизия подведомственности.

Кроме этого, часть первая статьи 161 УПК гласит, что расследование преступлений предусмотренных статьями 314-317, 322, 323 УК, если эти деяния не имеют коррупционного характера, относится к подведомственности прокуратуры. Однако вызывает вопрос, каким образом деяния, указанные в статьях 314 («Злоупотребление должностными полномочиями») или 323 («Служебный подлог») могут не иметь коррупционного характера, учитывая, что наличие корыстной или иной личной заинтересованности являются неотъемлемыми элементами их состава.

Больше всего вопросов вызывает определение подведомственности статьи 262 УК («Легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем»). Согласно части 7 статьи 161 УПК предварительное следствие по этой статье проводится специализированным органом по борьбе с коррупцией в случае его совершения «руководителями предприятий, учреждений и других организаций независимо от форм собственности». Остается открытым вопрос о том, почему следствие не может проводиться Агентством в других случаях и кем оно в принципе должно проводиться.

В целом, в части 7 статьи 161 УПК перечислены статьи УК, относимые к подведомственности

Агентства с различными оговорками (совершение с использованием служебного положения, наличие в группе субъекта коррупционного преступления и т.д.), в то же время упомянуто что *«Предварительное расследование дел в отношении судей, прокуроров, следователей, работников правоохранительных органов (а также работников органов борьбы с коррупцией), о преступлениях, предусмотренных в настоящей части, проводятся следователями специализированного органа по борьбе с коррупцией.»* Таким образом, в статье 161 УПК содержится бесчисленное количество оговорок, что запутывает механизм определения подведомственности.

Подобные пробелы и недочеты позволяют сделать вывод о том, что требуется серьезная работа по унификации антикоррупционного законодательства, более четкого разграничения понятия коррупционных преступлений, а также четкого разграничения подведомственности подобных преступлений.

Эффективное / упреждающее выявление

В области источников информации по коррупционным преступлениям следует отметить, что согласно предоставленной статистике Агентством по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией были активно использованы оперативные источники при выявлении преступлений. Так, оперативным путем из общего числа преступлений в 2014 году было выявлено 69%, в 2015 году - 63% и в 2016 году 62 % процента из общего числа преступлений.

В целом, оперативная информация, агентурные записки и сообщения являются основным источником информации о коррупции. Аналитические методы выявления преступлений используются сравнительно редко. В правоохранительных органах Таджикистана отсутствуют полноценные аналитические подразделения, основная работа персонала, уполномоченного на проведение аналитики, сводится к сбору статистической информации, а не глубоком анализе сфер с повышенным коррупционным риском, типовых коррупционных схем и информации, поступающей в органы.

Отдельно следует отметить вопрос взаимодействия со службой финансовой разведки, которой является Департамент финансового мониторинга при Национальном банке Таджикистана. Несмотря на наличие Инструкции по организации взаимодействия по информационному обмену между Департаментом финансового мониторинга Национального банка Таджикистана и правоохранительными органами в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма, устанавливающей единый порядок информационного взаимодействия, принятой в феврале 2016 года, уровень межведомственного взаимодействия остается крайне низким. В ходе мониторингового визита было сообщено лишь о двух случаях направления информации и подозрительных транзакциях со стороны Департамента Агентству по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией, на основании которых было возбуждено 1 уголовное дело, результаты расследования которого неизвестны. В свою очередь, за 3 года не было ни одного запроса правоохранителей к финансовой разведке относительно «заморозки» средств на счетах.

Немного активнее осуществляется сотрудничество со Счетной палатой. Так, за первое полугодие 2017 года в Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией было направлено 12 материалов аудиторских проверок Счетной палаты по отношению 39 должностных и материально-ответственных лиц. По результатам возбуждено 4 уголовных дела по ст.ст. 245 («Присвоение и растрата») и 340 («Подделка, изготовление или сбыт поддельных документов, штампов, печатей, бланков») УК.

Кроме того, за данный период в Генеральную прокуратуру Республики Таджикистан направлены 38 материалов аудиторских проверок. По результатам изучения и проверки данных материалов прокуратурой были возбуждены уголовные дела по ст.ст. 245 («Присвоение и растрата»), 246 («Хищение средств, выданных в качестве кредита»), 247 («Мошенничество»), 323 («Служебный подлог»), 340 («Подделка, изготовление или сбыт поддельных документов, штампов, печатей,

бланков»), по ст.ст.244 («Кража»), 253 ч.3 («Причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием») и 259 («Незаконное предпринимательства») УК. По некоторым материалам аудиторских проверок продолжаются изучение и правовая оценка со стороны правоохранительных органов.

В то же время, не удалось получить примеров об использовании информации, налоговых инспекторов, частных аудиторов и других источников аналитических данных для выявления коррупционных преступлений.

Следует обратить внимание и на СМИ в качестве источника информации для начала расследований. Так, согласно статье 144 УПК сообщение средств массовой информации может служить основанием для возбуждения уголовного дела в случае, если оно реально обосновано и опубликовано в газете или журнале, либо распространено через радио или телевидение. В указанном перечне отсутствует какое либо упоминание интернет-источников. Возможно это связано с недостаточной урегулированностью статуса интернет-СМИ в законодательстве Таджикистана. В то же время в ходе визита официальные лица Агентства сообщили, что были случаи возбуждения уголовных дел по информации, полученной из интернета, однако в качестве примера было предоставлено возбуждение уголовного дела по статье 330 УК («Оскорбление представителя власти»), не являющейся относимой к коррупционным преступлениям и не входящей в подведомственность Агентства.

Получено информацию о работе телефонных линий и электронной почты, через которые также получается информация о коррупционных преступлениях.

Доступ к банковским и финансовым документам

Сведения, относящиеся к банковской тайне, предоставляются только следующим лицам: судам на основании решения (определения) суда (судьи), судебному исполнителю на основании постановления судебного исполнителя, связанным с исполнительным документом, органам дознания и предварительного расследования по уголовным делам в отношении клиентов кредитной организации - на основании постановления (определения) суда (судьи) в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом Республики Таджикистан.

Основанием для раскрытия банковской информации согласно законодательству о банках является постановление о возбуждении уголовного дела и постановление (определение) суда (судьи).

Арест денежных средств, находящихся на банковских счетах, или денежных средств и других ценностей, которые хранятся в кредитных организациях, производится на основании решения (определения) суда (судьи), постановления судебного исполнителя, связанного с исполнительным документом. При аресте денежных средств, находящихся на банковских счетах, кредитная организация немедленно прекращает операцию по их выдаче в пределах арестованных средств. При аресте других ценностей, находящихся в кредитной организации, кредитная организация прекращает их выдачу владельцам.

В целом, во время мониторинга не получено информации о каких-либо трудностях с получением банковской или финансовой информации внутри страны.

Оперативно-розыскные мероприятия

В части рекомендации, касающейся возможности прослушивания телефонных и иных переговоров относительно ко всем коррупционным преступлениям не наблюдается какого-либо прогресса. Документов свидетельствующих об обсуждении этого вопроса, а также каких-либо законопроектов по этой теме предоставлено не было.

Также не было представлено информации об использовании внедрения и оперативного эксперимента как оперативных мероприятий в рамках борьбы с коррупционными преступлениями.

Во время подготовки отчета получено информацию о дополнении Закона «Об оперативно-розыскной деятельности» положением о возможности получения компьютерной информации в целях оперативно-розыскной деятельности.

Международное сотрудничество

Таджикистан нельзя назвать активным субъектом международного сотрудничества в сфере выявления, расследование и преследование коррупции. На протяжении 2014-2016 годов Таджикистаном направлено 3 запроса о взаимной правовой помощи по коррупционным правонарушениям, а также 2 запроса о правовой помощи для поиска, ареста, конфискации и возвращения имущества за границей по коррупционным преступлениям. На протяжении этого же периода Таджикистан получил 7 запросов о взаимной правовой помощи по коррупционным делам, в Таджикистан было экстрадировано 14 лиц.

Также правоохранители Таджикистана обращаются к финансовой разведке для получения информации по коррупционным преступлениям из-за рубежа, однако эти попытки были безуспешными.

Во время мониторингового визита представители Таджикистана сообщили, что в целом испытывают трудности с международным сотрудничеством по коррупционным делам, в первую очередь, с получением информации в ответ на запросы, связанные с выявлением и возвращением коррупционных активов. Сложным заданием также для сотрудников органов досудебного следствия является доказывание связи коррумпированных чиновников с третьими лицами за границей, которые участвуют в сложных коррупционных схемах и отмывании преступных активов.

Применение норм о коррупционных преступлениях

Согласно полученной информации среди коррупционных преступлений, выявленных в Агентством по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией 2014-2016 гг. (общее число 4892), наибольшее количество составляют мошенничество (34 %), присвоение и растрата (22,5 %), служебный подлог (5,6 %) и получение взятки (5,1 %).

В то же время, внимание правоохранительных органов было сфокусировано на выявлении, расследовании и преследовании коррупции среди низшего звена служебных лиц, а наиболее серьезная и высокодолжностная коррупция остается без должного внимания. За последние три года к уголовной ответственности за коррупцию привлечен 1 заместитель руководителя центрального органа власти, 9 судей, 7 прокуроров. Агентством начато расследование всего по 10 фактам отмывания средств, полученных преступным путем. Также на момент проведения мониторинга расследовалось громкое уголовное дело против 17 сотрудников самого Агентства, включая бывшего заместителя главы органа.

Еще одним проблемным вопросом является то, что уголовно-правовая статистика по коррупционным преступлениям, отображающая работу правоохранительных органов Таджикистана в этой сфере, не публикуется в открытом доступе, краткая информация о результатах работы правоохранительных структур периодически освещается в СМИ или во время специализированных мероприятий. Однако такое информирование не имеет системного характера, не позволяет сформировать целостную картину и, как результат, ограничивает общественность на получение информации об антикоррупционной работе правоохранительной системы.

Выводы

Правоохранительной системе Таджикистана не удалось изменить подход к выявлению коррупционных преступлений, используя более активно аналитические подходы и источники информации, не связанные с оперативной работой. Основная масса коррупционных преступлений

выявляется оперативным путем.

Это является одной из причин того, что серьёзная и высокодолжностная коррупция не появляется в поле зрения органов правопорядка, которые продолжают в большинстве своем заниматься мелкими и незначительными делами о коррупции. Несмотря на высокий уровень коррупции стране в целом, случаи выявления ее среди высших должностных лиц, судей и прокуроров, одиночные.

Еще одной преградой для правильно сфокусированной работы антикоррупционных правоохранительных органов являются довольно нечеткие и несистемные правила подследственности коррупционных дел.

СМИ все еще не рассматриваются правоохранителями как полезный источник информации для выявления коррупции, интернет-СМИ вообще не отнесены законом к источнику информации для начала расследования.

Что касается международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции, то Таджикистан сталкивается с серьезными трудностями, которые свидетельствуют о необходимости более активного использования различных международных площадок, включая АКС ОЭСР, для налаживания контактов с зарубежными партнерами, а также повышения потенциала правоохранителей в сфере международного сотрудничества.

Не произошло и значимых изменений в части применения оперативно-розыскных мероприятий с целью раскрытия коррупционных преступлений.

Уголовно-правовая антикоррупционная статистика в Таджикистане не обнародуется, в связи с чем общество не получает целостной информации о результатах работы правоохранительных органов в сфере борьбы с коррупцией.

Таджикистан **не выполнил** рекомендацию 9.

Рекомендация 17: Процедуры расследования коррупционных преступлений и уголовного преследования за их совершение

- 1. Обеспечить четкое законодательное разграничение подведомственности по коррупционным преступлениям, исключая множественные толкования.**
- 2. Установить противодействие высокодолжностной и сложной коррупции приоритетом деятельности антикоррупционных правоохранительных органов, в частности Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией. Определить результаты работы на этом направлении одним из основных показателей эффективности указанных органов.**
- 3. Ввести интернет-СМИ в список источников массовой информации, чьи сообщения могут служить основанием для возбуждения уголовного дела.**
- 4. 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.**
- 5. 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.

6. Предусмотреть возможность прослушивания телефонных и иных переговоров относительно ко всем коррупционным преступлениям.
7. Использовать в выявлении и расследовании коррупционных преступлений такие оперативно-розыскные мероприятия, как оперативное внедрение и оперативный эксперимент.
8. Обеспечить обнародование статистической отчетности о коррупционной преступности, раскрываемости преступлений, следственной работе, и результатах судебного рассмотрения дел о коррупционных и связанных с коррупцией преступлениях.

3.3. Антикоррупционные органы уголовного правосудия (полиция, органы обвинения и судьи, органы по борьбе с коррупцией)

Рекомендация 10 Третьего раунда мониторинга:

- 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.

Как уже упоминалось выше, в связи с разрозненными правилами подведомственности коррупционных правонарушений, в Таджикистане несколько правоохранительных органов ответственны за борьбу с коррупцией - Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией, в полномочия которого входит выявление и расследование коррупционных преступлений, органы прокуратуры, внутренних дел, национальной безопасности, военного управления, по контролю за наркотиками, налоговые и таможенные органы. Координация деятельности органов, осуществляющих борьбу с коррупцией, ведение аналитической работы

возлагаются на Агентство, а статистического мониторинга - на органы прокуратуры. Упомянутое Агентство является специализированным органом по борьбе с коррупцией, в его полномочия которого входит осуществление оперативно-розыскной деятельности, дознания и предварительного следствия по большинству коррупционных дел.

Агентство является отдельным государственным правоохранительным органом, оно подчиняется и подотчетно Президенту и представляет нижней палате Парламента отчет о результатах расследований и финансовых проверок.

Директор Агентства назначается и увольняется Президентом, в структуре Агентства три структурных подразделения непосредственно отвечают за антикоррупционную правоохранительную деятельность - Главное управление по борьбе с коррупцией и экономическими преступлениями коррупционного характера, Следственное управление и Специальное оперативное управление. Частично вопросы структуры и кадров Агентства также описаны в Главе 1 этого отчета.

Отбор в Агентство осуществляется на конкурсной основе, конкурс проводится на основании Положения о порядке проведения конкурса на замещение вакантных административных должностей государственной службы, утверждённым указом Президента Республики Таджикистан от 10 марта 2016 года.

Данное Положение предусматривает правила проведения открытого конкурса (для всех граждан), а также включает в себя ряд нововведений, которые не были предусмотрены в старом Положении таких как:

- размещение объявления о проведении конкурса на веб-сайте уполномоченного органа в сфере государственной службы (на данном сайте аккумулируются все объявления государственных органов о конкурсе);
- возможность представления документов кандидатов в электронном виде;
- возможность использования технических средств записи во время собеседования.

В то же время остаются без ответа некоторые вопросы, касающиеся подготовки конкурса, а именно механизм разработки тестовых заданий, участие в этом процессе представителей Агентства и обеспечение конфиденциальности тестового банка.

Также мониторинговой группе не было предоставлено достаточно информации по поводу деятельности конкурсной комиссии. Так, в соответствии с пунктом 16 вышеуказанного Положения в состав конкурсной комиссии по должности входят руководитель государственного органа (или его заместитель), представители кадровых и правовых структурных подразделений, профессиональных союзов, другие опытные сотрудники государственного органа, а также с согласованием представители научных организаций или отраслевых учреждений профессионального образования, уполномоченного органа в сфере государственной службы. В ходе мониторинга не удалось сделать вывод о составе конкурсной комиссии и о степени привлечения к ее работе представителей, не являющихся сотрудниками Агентства.

Также являются недостаточно урегулированными вопросы внутриведомственного продвижения и порядок назначения на руководящие должности. Достаточных сведений по этим аспектам группе мониторинга предоставлено не было.

В связи с этим считается целесообразным применение четко определенных критериев в этой области, что, несомненно, послужит дальнейшему усовершенствованию кадровой политики и более прозрачному функционированию Агентства.

Финансовое и материально-техническое обеспечение органов Агентства осуществляется за счет республиканского бюджета и за счет иных, предусмотренных законодательством, источников финансирования. Органы Агентства обеспечиваются служебными помещениями, транспортом, средствами связи и другими видами обеспечения за счет средств республиканского бюджета.

В рамках мониторинга не получено информации о недостаточном финансировании Агентства.

Прокурорский надзор за предварительным следствием и дознанием в органах государственного финансового контроля и борьбы с коррупцией по уголовным делам коррупционного характера, а также поддержание государственного обвинения в суде подобных уголовных дел осуществляется соответствующими подразделениями Генеральной прокуратуры, а также нижестоящими территориальными прокурорами. Специализации прокуроров по этим категориям уголовных дел на стадии предварительного следствия и судебного рассмотрения не существует.

Специализация судей на рассмотрении коррупционных дел также не предусмотрена.

Группе мониторинга сообщили об инициативе создания Центра повышения квалификации работников органов борьбы против коррупции и судей, эта инициатива находится на начальной стадии имплементации. Создание такого общего Центра обучения для всех правоохранителей и судей является очень позитивным шагом вперед, который позволит унифицировать учебные программы и проводить общие обучения для разных категорий кадров, вовлеченных в противодействие коррупции.

В ряде органов Таджикистана созданы подразделения внутреннего контроля. Так, в структуре Генеральной прокуратуры Республики Таджикистан создан и функционирует отдел внутренней безопасности. В составе Агентства также функционирует Управление внутренней безопасности. В 2016 году в структуре управления кадров Верховного Суда Республики Таджикистан образован сектор внутренней безопасности и пресечения коррупции из 3 сотрудников.

Однако четкой информации о результатах работы этих структур получить не удалось.

Выводы

Основным специализированным органом по борьбе с коррупцией в Таджикистане является Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией. Агентство входит в вертикаль, подчиненную Президенту. Поэтому данный орган нельзя назвать независимым с точки зрения международных стандартов.

Агентству удалось наработать определённый кадровый потенциал, позитивным моментом работы Агентства является внедрение конкурсного отбора кадров. Этот механизм требует своего дальнейшего развития, также требуют четкой конкретизации критерии продвижения по службе внутри Агентства.

Позитивным аспектом институционального развития Агентства также могла бы стать его периодическая детальная публичная отчетность о своей правоохранительной деятельности по борьбе с коррупцией, вовлечение общественности в обсуждение такой отчетности.

Группа мониторинга не получила информации о практике совместных тренингов, однако на стадии запуска находится совместный Центра повышения квалификации работников органов борьбы против коррупции и судей, что позволит исправить ситуацию. Поэтому становление и дальнейшее развитие Центра должно рассматриваться как приоритет для Таджикистана. Это поможет развить кадровый потенциал антикоррупционных институций, и в дальнейшем улучшить их способность бороться с коррупцией эффективнее.

Также не получено информации о механизме оценки специального обучения.

В Агентстве, Генеральной прокуратуре и Верховном Суде существуют подразделения по внутренней безопасности, однако невозможно сделать вывод об их эффективности ввиду отсутствия информации о результатах их работы.

В целом, большинство предоставленных выше рекомендаций в сфере усовершенствования усилий правоохранительных органов Таджикистана по борьбе с коррупцией, непосредственно касаются деятельности Агентства, и поэтому в этом разделе не повторяются.

Таджикистан выполнил частично рекомендацию 10.

Рекомендация 18: Антикоррупционные органы уголовного правосудия

- 1. Продолжить усовершенствование конкурсного отбора в Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией, направленное на обеспечение прозрачности и равного доступа граждан к службе.**
- 2. Предусмотреть четкие критерии продвижения по службе сотрудников Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией.**
- 3. Запустить работу Центра повышения квалификации работников органов борьбы против коррупции и судей и обеспечить развитие этого учреждения, в том числе, предоставив ему достаточную материально-техническую базу и укомплектовав преподавательский состав квалифицированными кадрами.**
- 4. Готовить подробные полугодовые отчеты о результатах правоохранительной деятельности Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией и публиковать их на web-сайте Агентства, а также представлять такие отчеты общественности и проводить их совместное обсуждение.**

ГЛАВА 4. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ И УГОЛОВНОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ КОРРУПЦИИ В ЗЕМЕЛЬНОМ СЕКТОРЕ

4.1. Общие сведения о земельном секторе

Земельные отношения в развивающихся странах, как правило, являются одной из наиболее подверженных коррупции сфер государственного управления. Наиболее чувствительными при этом являются процедуры распоряжения государственными землями, согласования проектной документации на выделение земельных участков, смены целевого назначения земельных участков под застройку, регистрация и удостоверение прав на земельные участки, осуществление государственного контроля в области использования и охраны земель. Преодоление коррупции в земельном секторе и обеспечение беспрепятственного доступа граждан и предпринимателей к земельным ресурсам являются важнейшими предпосылками устойчивого социально-экономического развития, ведь именно с приобретения прав на землю и недвижимость начинается любой инвестиционный проект в промышленности, сельском хозяйстве или торговле, строительство жилья для граждан или объектов инфраструктуры.

В соответствии со статьей 13 Конституции Республики Таджикистан, земля, ее недра, вода и воздушное пространство, животный и растительный мир и другие природные ресурсы являются исключительной собственностью государства и государство гарантирует эффективное их использование в интересах народа.

Задачами земельной реформы в Республике Таджикистан являются создание условий для равноправного развития различных форм хозяйствования на земле, формирование многоукладной экономики, рациональное использование и охрана земель в целях увеличения производства сельскохозяйственной продукции. При проведении земельной реформы обеспечивается право каждого гражданина и коллектива на добровольность в выборе форм землевладения, землепользования и хозяйственной деятельности на земле. Не допускается истребование земель, ранее принадлежавших предкам и религиозным учреждениям.

Основными направлениями земельной реформы в республике являются:

- проведение инвентаризации всех земель по категориям, землевладениям, землепользованиям и видам угодий;
- выявление не используемых и нерационально используемых земель для создания специального земельного фонда органов исполнительной власти на местах (хукуматов районов) с целью последующего его перераспределения в интересах более эффективного использования земель;
- предоставление земель в пожизненно наследуемое владение гражданам Республики Таджикистан для ведения дехканского и личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, строительства и обслуживания жилого дома;
- занятие традиционными народными промыслами и ремеслами;
- перераспределение земель в случаях преобразования колхозов, разгосударствления и приватизации совхозов и других государственных предприятий;
- установление и уточнение границ административно-территориальных образований;
- населенных пунктов и их земельно-хозяйственное устройство;
- оформление и переоформление документов на право пользования и владения земельными участками.

Основу земельного законодательства Республики Таджикистан составляют Конституция Республики Таджикистан (1994), Земельный кодекс Республики Таджикистан (1996), Закон

Республики Таджикистан «О внесении изменений в Земельный кодекс Республики Таджикистан» (1999), Закон Республики Таджикистан «О землеустройстве» (2001), Закон Республики Таджикистан «Об оценке земли» (2001), Закон Республики Таджикистан «О земельной реформе» (1997), Закон Республики Таджикистан «О дехканском (фермерском) хозяйстве» (2002), Закон Республики Таджикистан «О личном подсобном хозяйстве» (2003), Закон Республики Таджикистан «Об аренде в Республике Таджикистан» (1990), Закон Республики Таджикистан «Об установлении коэффициентов индексации ставок земельного налога» (1999), Закон Республики Таджикистан «Об особо охраняемых природных территориях» (1996), Закон Республики Таджикистан «О плате за землю» (1992), Закон Республики Таджикистан «О недрах» (1994), Закон Республики Таджикистан «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» (2004), Закон Республики Таджикистан «Об охране почв» (2009), Закон Республики Таджикистан «О пастбищах» (2013), Закон Республики Таджикистан «О государственной регистрации недвижимого имущества и прав на него» (2008) и другие.

Весьма важными с точки зрения регулирования земельного сектора являются Указ Президента Республики Таджикистан «О выделении 50 тысяч гектаров земель для личного подсобного хозяйства граждан» (1995), Указ Президента Республики Таджикистан «Об охране и рациональном использовании орошаемых земель» (2000), Указ Президента Республики Таджикистан «О реализации права пользования землей» (1998), Указ Президента Республики Таджикистан «О выделении 25 тыс. гектаров земель для личного подсобного хозяйства граждан» (1997), Постановление Правительства Республики Таджикистан от 14 июля 1994 года № 329 «Об утверждении Положения об отводе земельных участков для государственных и общественных нужд», Постановление Правительства Республики Таджикистан от 15 сентября 1994 года № 463 «Об утверждении Положения о порядке возмещения землепользователям убытков и потерь сельскохозяйственного (лесохозяйственного) производства, связанных с изъятием земель из сельскохозяйственного оборота и лесохозяйственного использования», Постановление Правительства Республики Таджикистан от 15 июля 1997 года № 294 «Об утверждении Положения о государственном контроле за использованием и охраной земель в Республике Таджикистан», Постановление Правительства Республики Таджикистан от 27 июля 1998 года № 244 «О мерах по выполнению Указа Президента Республики Таджикистан «О реализации права пользования землей» (1998), Постановление Правительства Республики Таджикистан от 4 февраля 1999 года № 29 «Об упрощенном порядке образования и регистрации прав землепользования», Постановление Правительства Республики Таджикистан от 4 февраля 1999 года № 30 «Об упрощенном порядке определения земельного пая и его регистрации», Постановление Правительства Республики Таджикистан от 4 сентября 1999 года № 389 «Об утверждении Положения о порядке оформления и выдачи сертификатов на право пользования землей, свидетельства на земельный пай и их стоимости», Постановление Правительства Республики Таджикистан от 30 декабря 2000 года № 515 «Об утверждении Положения о порядке возмещения убытков землепользователям и потерь сельскохозяйственного производства», Постановление Правительства Республики Таджикистан от 19 апреля 2001 года № 189 «Вопросы Государственного комитета Республики Таджикистан по землеустройству», Постановление Правительства Республики Таджикистан от 1 октября 2008 года № 481 «Об утверждении Программы улучшения состояния и рационального использования пастбищ Республики Таджикистан на 2009-2015 годы», Постановление Правительства Республики Таджикистан от 31 октября 2009 года № 612 «О мерах по улучшению мелиоративного состояния орошаемых сельскохозяйственных земель Республики Таджикистан на 2010-2014 годы», Постановление Правительства Республики Таджикистан от 30 декабря 2015 года № 814 «О Порядке установления публичного (принудительного) сервитута на земельные участки и форме договора о частном (добровольном) сервитуте».

В соответствии с Земельным кодексом Республики Таджикистан, все земли в Республике Таджикистан составляют единый государственный земельный фонд и в соответствии с целевым назначением подразделяются на следующие категории: земли сельскохозяйственного назначения;

земли населенных пунктов (городов, поселков городского типа и сельских населенных пунктов); земли промышленности, транспорта, связи, оборонного и иного назначения; земли природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения; земли государственного лесного фонда; земли государственного водного фонда; земли государственного запаса.

Земельный фонд Республики Таджикистан по состоянию на 1 января 2017 года имел следующую структуру¹⁶:

№	Наименование землепользователей и категории земель	Общая площадь	в том числе орошаемые	Пашня	в том числе орошаемые
1	2	3	4	5	6
1	Коллективные хозяйства (бессрочное и срочное пользование)	78393	8164	6596	6158
2	Сельскохозяйственные кооперативные предприятия и организации (бессрочное и срочное пользование)	138243	14725	14050	10707
3	Земли межхозяйственных сельскохозяйственных предприятий и организаций (бессрочное и срочное землепользование)	80361	237	528	163
4	Государственные сельскохозяйственные предприятия и другие земли, закрепляемые за джамоатами (бессрочное и срочное землепользование)	492071	86931	21942	15403
5	Государственные сельскохозяйственные предприятия агропромышленного комплекса (бессрочное и срочное землепользование)	369163	15055	19870	9699
6	Агрофирмы (бессрочное и срочное землепользование)	94685	8132	5809	5535
7	Арендные предприятия (бессрочное и срочное землепользование)	64422	2005	4042	1523
8	Государственные сельскохозяйственные предприятия других министерств и ведомств, не входящих в систему агропромышленного комплекса (бессрочное и срочное землепользование)	28073	2135	1886	1579
9	Другие формы хозяйствования (бессрочное и срочное землепользование)	274710	24870	18900	14954
10	Подсобные хозяйства	151641	26517	21958	17936

¹⁶Данные Государственного комитета по земельному управлению и геодезии Республики Таджикистан.

№	Наименование землепользователей и категории земель	Общая площадь	в том числе орошаемые	Пашня	в том числе орошаемые
1	2	3	4	5	6
	сельскохозяйственных предприятий (бессрочное и срочное землепользование)				
11	Коллективное садоводство	993	518	2	1
12	Земли дехканских хозяйств	5176626	489015	535061	369326
13	Всего земель в пользовании сельскохозяйственными предприятиями	6949381	678304	650644	452984
14	Земли населенных пунктов	170367	61162	1131	797
15	Земли промышленности, транспорта, связи, обороны и иного назначения	182640	4678	3930	3341
16	Земли природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения	2697272	336	193	161
17	Лесохозяйственные предприятия	1336658	4642	2025	958
18	Земли гидротехнических и других водохозяйственных сооружений, включая полосы отвода вдоль каналов и других сооружений	38370	876	652	603
19	Государственный земельный запас	2857706	4424	3571	2690
20	Итого земель	14232394	754422	662146	461534
	В том числе земли используемые за пределами административных границ – всего:	1062783	9317	17566	6455
	в других: государств	95869	528	680	384
	областей	409761	1361	2611	653
	районов	557153	7428	14275	5418
	Земли используемые за пределами другими пользователями- всего:	968074	8824	16891	6076
	в других: государств	1160	35	5	5
	областей	409761	1361	2611	653
	районов	557153	7428	14275	5418
21	Все земли в административных границах	14137685	753929	661471	461155

Землепользователями в Республике Таджикистан являются физические и юридические лица. Физические и юридические лица могут быть первичными или вторичными землепользователями. Первичными землепользователями являются физические и юридические лица, пользующиеся земельными участками в бессрочном, срочном или пожизненном наследуемом пользовании. Вторичными землепользователями являются физические и юридические лица, пользующиеся земельными участками на условиях договора аренды.

Бессрочным признается пользование земельным участком без срока, установленного заранее. Земельный участок предоставляется физическим и юридическим лицам Республики Таджикистан в бессрочное пользование.

В пожизненное наследуемое пользование земля предоставляется физическим лицам или коллективам граждан для организации дехканского (фермерского) хозяйства и традиционных народных промыслов, а также гражданам как приусадебный земельный участок. Земельные участки, предоставленные на право пожизненного наследуемого пользования, в случае открытия наследства подлежат перерегистрации. При переходе приусадебных земельных участков граждан юридическим лицам, этот земельный участок предоставляется в бессрочное пользование.

В срочное пользование земельные участки могут передаваться физическим и юридическим лицам на определенный срок. Срочное пользование землей может быть краткосрочным – до трех лет и долгосрочным — от трех до двадцати лет.

Первичные землепользователи могут передавать земельные участки в аренду по договору. Договор аренды земли заключается без изменения целевого назначения земельного участка. Земельные участки передаются в аренду сроком до 20 лет. Отношения землепользователей по аренде земельных участков осуществляются в соответствии с законодательством Республики Таджикистан.

Право пользования земельным участком физическими и юридическими лицами возникает с момента получения документов, удостоверяющих право пользования землей, прошедших государственную регистрацию.

Основаниями для отказа в государственной регистрации права пользования землей являются: отсутствие постановления соответствующих органов исполнительной власти о предоставлении земли; наличие в органе, осуществляющем государственную регистрацию права пользования землей, документов, свидетельствующих о наличии спора о принадлежности данного земельного участка; самовольное изменение целевого назначения земельного участка.

Право землепользования удостоверяется: право бессрочного, срочного и пожизненного наследуемого пользования земельным участком — Сертификатом на право пользования землей; право аренды земельного участка — договором аренды. Сведения, содержащиеся в документах, удостоверяющих право землепользования, должны соответствовать сведениям, внесенным в регистрационную поземельную книгу. Размер земельного пая определяется Свидетельством на земельный пай. Договоры аренды подлежат только государственной регистрации в регистрационной поземельной книге. Приступить к пользованию земельным участком до установления соответствующими землеустроительными органами границ земельного участка на местности и выдачи документов, удостоверяющих право пользования землей, запрещается.

Использование земель в Республике Таджикистан является платным. Плата за землю взимается ежегодно в форме земельного налога, единого налога для производителей сельскохозяйственной продукции и арендной платы в установленные сроки. Арендная плата поступает первичному землепользователю в порядке, установленном договором аренды. В соответствии со статьей 273 Налогового кодекса Республики Таджикистан ставки налога с одного гектара земель в разрезе областей и городов (районов) с учетом кадастровых зон и видов угодий каждые 5 лет устанавливаются Правительством Республики Таджикистан по предоставлению уполномоченного государственного органа регулирования земельных отношений, согласованному с уполномоченным государственным органом.

4.2. Секторальные антикоррупционные органы и политика

Система управления земельными ресурсами в Республике Таджикистан имеет многоуровневую структуру. Так, к компетенции Маджлиси Оли Республики Таджикистан в области регулирования земельных отношений относятся:

- утверждение и изменение границы административно-территориальных единиц (области, города и района и поселка городского типа);
- определение территорий с особым правовым режимом использования земель, установление и изменение их границ.

К компетенции Правительства Республики Таджикистан в области регулирования земельных отношений относятся:

- распоряжение (изъятие и предоставление) землями в границах Республики Таджикистан в общегосударственных целях по согласованию с соответствующими органами исполнительной власти на местах;
- организация разработки и реализации государственных и межгосударственных программ по рациональному использованию земель, повышению плодородия почв, охране земельных ресурсов в комплексе с другими природоохранными мероприятиями;
- координация работы органов исполнительной власти на местах по реализации государственных программ по использованию и охране земель;
- обеспечение в процессе разработки и представления Маджлиси Оли Республики Таджикистан государственного бюджета финансирования мероприятий по использованию и охране земель;
- установление границ особо охраняемых природных территорий по согласованию с соответствующими органами исполнительной власти на местах;
- установление порядка и взимания земельного налога и арендной платы за землю;
- общее управление землеустройством, установление порядка организации и ведения государственного земельного кадастра и мониторинга земель;
- утверждение землеустроительной документации, связанной с выполнением работ, имеющих государственное значение.

К компетенции государственных органов по землеустройству Республики Таджикистан относятся:

- проведение и осуществление землеустройства;
- проведение государственного земельного кадастра и мониторинга земель, разработки и утверждения типовых книг и других документов земельного кадастра;
- государственный контроль за использованием и охраной земель, выдача предписаний по устранению выявленных нарушений земельного законодательства;
- совершенствование методов управления земельными ресурсами в рамках действующего законодательства;
- разработка проектов нормативных правовых актов по государственному регулированию земельных отношений;
- представление Правительства Республики Таджикистан в международных организациях в установленном порядке;
- контроль за целевым использованием средств, направленных на улучшение состояния земель;
- разработка и представление на утверждение в установленном порядке размеров земельного налога, определение экономического ущерба и штрафов за нарушение земельного законодательства;
- государственная регистрация права пользования участком земли и других прав, связанных с ними, а также выдача землепользователям в установленном порядке документов, удостоверяющих право пользования земельным участком;
- приостановление любого вида строительства, разработка месторождений полезных ископаемых и торфа, эксплуатация объектов, проведение лесомелиоративных, геологоразведочных, поисковых, геодезических работ и запрещение деятельности

землепользователей, если их действия осуществляются с нарушением земельного законодательства;

- внесение в Правительство Республики Таджикистан, местную власть или суд предложений об отмене актов, противоречащих земельному законодательству;
- приостановление исполнения решений о выделении земельных участков, которые противоречат земельному законодательству Республики Таджикистан, до принятия решения соответствующими органами (вышестоящими органами исполнительной власти, судом);
- разрешение и разъяснение вопросов, возникающих при государственной регистрации права пользования земельным участком и других прав, связанных с ними, а также при выдаче соответствующих документов;
- выполнение других полномочий, определяемых законодательством Республики Таджикистан.

Ведению местных исполнительных органов государственной власти Горно-Бадахшанской автономной области, областей, городов и районов в пределах административной границы в области регулирования земельных отношений подлежат:

- организация и осуществление землеустройства, утверждение землеустроительной документации, связанной с выполнением работ, имеющих региональное значение и на землях, отнесённых к их ведению, ведение государственного земельного кадастра и мониторинга земель;
- предоставление, изъятие и закрепление земель для несельскохозяйственных нужд;
- защита прав землепользователей и арендаторов;
- прекращение права пользования земельным участком в соответствии со статьей 37 Земельного кодекса Республики Таджикистан.

Приусадебные земельные участки и личные дополнительные подсобные земли, выделенные в установленном порядке, представляются городскими и районными местными исполнительными органами государственной власти

Ведению джамоатов в области регулирования земельных отношений в пределах черты сельских населенных пунктов подлежат:

- представление предложений в орган местной власти города, района о предоставлении земельного участка;
- выделение приусадебных земельных участков и дополнительных личных подсобных земель, выделенных в определенном порядке;
- установление и утверждение размера земельного приусадебного участка в пределах норм, приведенных в статье 71 Земельного кодекса Республики Таджикистан;
- составление хозяйственной книги, ведение списков землепользователей и договоров аренды, а также регулирование приусадебных земель и земель дополнительных личных подсобных хозяйств;
- контроль за использованием и охраной земель;
- утверждение землеустроительной документации, связанной с выполнением работ на землях, отнесённых к их ведению.

В полномочия местной власти районов (городов), находящихся в административной границе городов (районов) в области регулирования земельных отношений входят:

- представление предложений в местную власть городов (районов) о выделении земельных участков;
- закрепление земельных участков в соответствии со статьёй 26 Земельного кодекса Республики Таджикистан;
- контроль за использованием и охраной земель.

Отнесение земель к категориям и перевод их из одной категории в другую (в том числе по застройку) производится в соответствии с порядком, установленным Правительством Республики Таджикистан.

Следует отметить, что ключевая роль в регулировании земельного сектора принадлежит Государственному комитету по земельному управлению и геодезии (Госкомзем). Указанный комитет является центральным органом исполнительной власти, ответственным за разработку и проведение единой государственной политики в области отношений государственных землеустроительных работ, земельного кадастра, топографо-геодезических, аэрокосмических, картографических работ, государственной регистрации недвижимого имущества и прав на него. Этот орган осуществляет государственный контроль за использованием и охраной земель, государственный контроль за исполнением топографо-геодезических и картографических работ.

На основании статей 26, 26-1 и 29 Земельного кодекса Республики Таджикистан местные исполнительные органы государственной власти районов, городов, областей и Правительство Республики Таджикистан предоставляют земельные участки физическим и юридическим лицам. Производится возмещение убытков землепользователям или пользователям других зарегистрированных прав, связанных с землей, в случае изъятия земельного участка для государственных или общественных нужд. Потери, связанные с выводом земель из сельскохозяйственного оборота, возмещаются физическими и юридическими лицами, которым предоставляются эти земли для несельскохозяйственных целей.

В соответствии с главой 3 Земельного кодекса Республики Таджикистан земельные участки предоставляются физическим и юридическим лицам местными исполнительными органами государственной власти. Порядок предоставления земельных участков устанавливается Правительством Республики Таджикистан. Местные исполнительные органы государственной власти Горно-Бадахшанской автономной области и областей, городов и районов предоставляют в бессрочное и срочное пользование земельные участки из вида земель всех категорий, за исключением земель, указанных в статье 29 Земельного кодекса Республики Таджикистан, в размере до 20 гектаров по согласованию с местными исполнительными органами государственной власти районов (городов) и местными органами по землеустройству. При необходимости предоставление отдельных видов земель осуществляется только Правительством Республики Таджикистан.

4.3. Антикоррупционные меры в земельном секторе

Антикоррупционные реформы в секторе не производились, однако начиная с 2014 года Госкомземом принят ряд мер по усилению борьбы с коррупцией. Утверждена Внутриведомственная программа борьбы с коррупцией на 2014-2020 годы, каждые два года утверждаются рабочие планы, усилены агитационные работы по противодействию коррупции, предпринимаются все меры по усилению контроля деятельности работников в целях предупреждения коррупционных действий. Целью Программы является раскрытие отрицательной сущности коррупции и доведения до каждого служащего или работника системы, принятие мер по реализации антикоррупционной политики, способствование развитию непримиримых отношений к коррупции, объединение усилий государственного органа в целом в борьбе с коррупцией, в том

числе противодействию и предупреждению коррупционных действий. В данный момент действует рабочий план на 2016-2020 годы.

Специальный государственный орган, который был бы ответственен за имплементацию антикоррупционной политики в земельном секторе в настоящее время не определен. Также отсутствует специальная антикоррупционная политика для деятельности лиц, предоставляющих услуги в земельном секторе (землеустроители, геодезисты, оценщики и т.п.).

Правительство Таджикистана, начиная с 2014 года, не заказывало и не проводило исследований или опросов относительно коррупции в земельном секторе. Сведения о восприятии коррупции в земельном секторе в целом Таджикистане и среди представителей сектора также отсутствуют.

В то же время, документы национальной антикоррупционной политики, и в частности Стратегия по противодействию коррупции в Республике Таджикистан охватывают сферу земельных правоотношений наряду с другими министерствами и ведомствами. Уголовный кодекс Республики Таджикистан содержит статьи, предусматривающие наказания за правонарушения в сфере земельных отношений.

Отчёты о проделанной работе регулярно предоставляются Госкомземом в Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан. В частности такие отчеты были направлены 03.10.2016, 25.10.2016, 05.11.2016 и 28.12.2016. Гражданское общество в процесс разработки, имплементации и мониторинга документов антикоррупционной политики не вовлечено.

Основанная коррупционная практика – приобретение прав на земельные участки лицами, не имеющими намерения использовать земельные участки самостоятельно и рассчитывающими за вознаграждение передать эти права реальным пользователям.

Значительными коррупционными рисками характеризуется процедура отвода земельных участков. Основной риск – наличие дискреционных полномочий должностных лиц, работающих в земельном секторе. Так, Положение об отводе земельных участков для государственных и общественных нужд, утвержденное постановлением Совета Министров Республики Таджикистан от 14 июля 1994 года № 329, для отвода земельных участков предприятия, учреждения и организации, заинтересованные в отводе земельных участков, представляют ходатайства соответствующему хукумату или Правительству Республики Таджикистан в соответствии с их компетенцией. Хукумат района (города) в пятидневный срок рассматривает ходатайство и для выбора земельного участка создает комиссию в составе:

- заместителя председателя Хукумата района (города) (председатель комиссии);
- начальника районного отдела земельных ресурсов, землеустройства и земельной реформы;
- начальника отдела капитального строительства хукумата района (города);
- районного (городского) архитектора;
- представителей органов санитарного и пожарного надзора;
- представителя районного комитета охраны природы;
- представителей землепользователей и заинтересованных в изъятии земель предприятий, учреждений, организаций.

При этом критерии, которыми должны руководствоваться члены комиссии при выборе места расположения земельного участка, определены в достаточно общей форме, что фактически может приводить к возникновению у членов комиссии дискреционных полномочий, когда должностные

лица могут принимать решение на собственное усмотрение. Существует практика, когда негативную оценку получают материалы выбора земельного участка, представленные хукуматом района (города) в хукумат области или хукуматом области в Правительство Республики Таджикистан, что свидетельствует о недостаточном нормативном урегулировании требований к таким материалам.

Конкуренция при предоставлении заинтересованным лицам услуг по составлению землеустроительных дел отсутствует. Подготовку землеустроительного дела производят специализированные проектно-изыскательские институты.

Можно отметить проблемы с доступом заинтересованных граждан и юридических лиц к сведениям о наличии свободных земель и/или земель пригодных для перераспределения и, в частности, специального земельного фонда.

Специальный земельный фонд создается за счет: земель, право пользования которыми подлежит прекращению в соответствии со статьей 17 Земельного кодекса Республики Таджикистан; сельскохозяйственных угодий, выбывших из оборота или переведенных в менее ценные земли; земель запаса; земель лесного фонда, не покрытых лесом, пригодных для использования в сельскохозяйственном производстве; земель, нерационально используемых; прочих земель колхозов и совхозов, ранее не использовавшихся в сельскохозяйственном производстве. В специальный земельный фонд не включаются участки, состояние которых не позволяет выращивать сельскохозяйственную продукцию, не удовлетворяющие санитарным нормам и требованиям.

Специальный земельный фонд органов исполнительной власти на местах (хукуматов районов) предоставляется для сельскохозяйственных целей гражданам для ведения дехканского (фермерского) и личного подсобного хозяйства, кооперативам, подсобным сельским хозяйствам промышленных и иных предприятий, объединений, учреждений и организаций.

Практика предоставления земельных участков на конкурентных (конкурсных) основаниях отсутствует, что в условиях дефицита свободных для перераспределения земель, также создает благоприятные условия для коррупции.

Важная роль в выявлении и предотвращении нарушений земельного законодательства, в том числе связанных с коррупцией, принадлежит государственному контролю за использованием и охраной земель, положение о осуществлении которого утверждено постановлением Правительства Республики Таджикистан от 15 июля 1997 года № 294.

Это Положение устанавливает порядок осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель (именуемым в дальнейшем - госземконтроль) и является обязательным для исполнения всеми юридическими лицами, независимо от подчиненности и формы собственности, а также физическими и должностными лицами на территории Республики Таджикистан. Задачей госземконтроля является обеспечение соблюдения всеми физическими, юридическими и должностными лицами требований земельного законодательства в целях рационального, эффективного использования и охраны земель.

Государственный земельный контроль осуществляется уполномоченным государственным органом регулирования земельных отношений, его органами на местах и государственным уполномоченным органом в области охраны окружающей среды во взаимодействии с местными исполнительными органами государственной власти. Руководитель уполномоченного государственного органа регулирования земельных отношений является Главным государственным инспектором по использованию и охране земель Республики Таджикистан. Заместители руководителя и начальник

Управления государственного земельного контроля являются заместителями Главного государственного инспектора по использованию и охране земель Республики Таджикистан.

Руководители областных, городских, районных землеустроительных органов являются главными государственными инспекторами по использованию и охране земель на местах, а их заместители - заместителями главных государственных инспекторов по использованию и охране земель на местах.

Должностные лица и специалисты уполномоченного государственного органа регулирования земельных отношений и его органов на местах, на которых возложено выполнение государственного контроля за использованием и охраной земель, являются государственными инспекторами по использованию и охране земель на местах.

Госкомзем и Комитет по охране окружающей среды Республики Таджикистан:

- осуществляют госземконтроль;
- организуют проверку и экспертизу изменения качественного состояния земель;
- принимают меры по устранению нарушений земельного законодательства;
- участвуют в подготовке нормативных и законодательных актов, касающихся использования и охраны земель;
- осуществляют экспертизу инвестиционных программ и проектов использования и охраны земель, а также землеустроительных проектов;
- вносят в установленном порядке предложения о консервации деградированных и загрязненных земель, дальнейшее использование которых может привести к угрозе жизни и здоровья человека, чрезвычайным ситуациям, катастрофам, разрушению историко-культурного наследия и природных ландшафтов, негативным экологическим последствиям и загрязнению сельскохозяйственной продукции и водных источников;
- информируют население о состоянии земельного фонда, эффективности ее использования и принимаемых по охране земель;
- участвуют в согласовании градостроительной и землеустроительной документации в работе комиссии по приемке мелиоративных, рекультивированных и других земель, на которых проведены мероприятия по улучшению их качественного состояния, а также объектов, сооруженных в целях охраны земель;
- осуществляют контроль за соблюдением установленного режима использования земель природоохранного и рекреационного значения.

Уполномоченный государственный орган регулирования земельных отношений, и его органы на местах осуществляют государственный контроль за:

- соблюдением физическими, юридическими и должностными лицами, независимо от подчиненности и формы собственности, требований Земельного кодекса Республики Таджикистан, других законодательных актов о земле, решений соответствующего органа исполнительной власти, постановлений, инструкций и указаний Государственного комитета Республики Таджикистан по землеустройству по вопросам рационального использования земель, а также постановлений местных исполнительных органов государственной власти;
- соблюдением землепользователями установленного режима использования земельных участков в соответствии с их целевым назначением;
- соблюдением установленных сроков рассмотрения, заявлений (ходатайств) граждан о предоставлении им земельных участков;

- своевременной уплаты земельного налога со стороны землепользователей; предотвращением самовольного занятия земельных участков;
- предоставлением достоверных сведений о наличии, состоянии и использовании земельных ресурсов;
- своевременной рекультивации нарушенных земель, восстановлением плодородия и других полезных свойств земли, снятием, сохранением и рациональным использованием плодородного слоя почвы при проведении работ, связанных с нарушением земель;
- осуществлением проектов землеустройства и других проектов по использованию и охране земель;
- проектированием, размещением и строительством объектов, оказывающих отрицательное влияние на состояние земель;
- своевременным и качественным выполнением мероприятий по улучшению земель, предотвращению и ликвидации эрозии почв, засоления, заболачивания, подтопления, оставления вне сельскохозяйственного оборота, опустынивания, захламливания, загрязнения и других процессов, вызывающих деградацию земель;
- установлением и сохранностью межевых знаков;
- своевременным возвратом земель, предоставлением в срочное пользование.

Государственный уполномоченный орган в области охраны окружающей среды, и его органы на местах осуществляют государственный контроль за:

- выполнением природоохранных требований при отводе земель под все виды хозяйственной деятельности;
- соблюдением экологических норм при разработке новой техники и технологии для обработки почв, а также при размещении, проектировании, строительстве и эксплуатации предприятий и других объектов;
- предотвращением захламливания земель, а также загрязнения почв сточными водами, пестицидами, минеральными удобрениями, токсичными и радиоактивными веществами;
- осуществлением мероприятий, предусмотренных проектами землеустройства и другими проектами в части охраны почв;
- соблюдением земельного законодательства в части охраны земель;
- выполнением работ по рекультивации нарушенных земель; пресечением самовольного занятия земель, природоохранного природно-заповедного и рекреационного назначения;
- выполнением мероприятий по предотвращению порчи и уничтожению плодородного слоя почв, деградации земель и консервации выведенных из оборота сельскохозяйственных угодий и загрязненных земель.

Необходимо отметить, что практика, при которой в Госкомземе и его местных органах сосредоточены как функции регулирования земельных отношений, так и функции государственного контроля, фактически приводят к возникновению конфликта интересов, когда одни и те же государственные служащие принимают участие в принятии решений о выделении земельных участков и в дальнейшем сами же осуществляют мероприятия по надзору за законностью принятых решений.

4.4. Превентивные меры

В соответствии с Реестром государственных должностей Республики Таджикистан работники Госкомзема и их местные органы по земельному управлению, являются государственными служащими.

Для обеспечения добропорядочности соответствующих государственных должностных лиц, работающих в земельном секторе, применяется Кодекс этики государственного служащего Республики Таджикистан. На основании данного Кодекса было разработано Положение о Комиссии этики государственного служащего Госкомзема и профессиональный Кодекс этики работников Госкомзема, которые были утверждены соответствующими решениями Председателя Государственного Комитета от 12 мая 2014 года и 6 декабря 2016 года. Эти документы регулирует совокупность норм, принципов и правил служебного и внеслужебного поведения государственного служащего, выражающих моральные качества его профессиональной деятельности и поведения на работе в обществе, и общепризнанные человеческие ценности, моральные требования общества к государственному служащему.

В Госкомземе существует Комиссия по этике, которая отвечает за обеспечение добропорядочности. Её роль состоит в осуществлении контроля за использованием положения упомянутого выше Кодекса, рассмотрение случаев нарушения Кодекса, проведение проверки и внезапных рейдов, получение устных и письменных объяснений от соответствующих государственных служащих, получение устных и письменных объяснений от непосредственного руководителя соответствующего государственного служащего, проведение обучающих мероприятий по Кодексу этики, консультирование государственных служащих по вопросам этики.

В комитетах по земельному управлению на местах и в подведомственных предприятиях обеспечение добропорядочности возложено на первых руководителей этих комитетов и предприятий. Результаты их работы измеряются и оцениваются количеством совершившихся коррупционных правонарушений в этих подразделениях. Меры по обучению для руководителей не были проведены.

В соответствии с Законом «О государственной службе» и Трудовым кодексом Республики Таджикистан за невыполнение должностных обязанностей было объявлено: в 2014 году- 4 замечания, 2015 году – 35 замечаний, 4 выговора и 2016 году – 19 замечаний и 6 выговоров.

Система принятия на государственную службу производится в соответствии с Положением о порядке проведения конкурса на замещение вакантных административных должностей государственной службы. Согласно данному положению решением Председателя Государственного Комитета объявляется конкурс на замещение вакантных административных должностей государственной службы, объявление замещается на странице газеты «Чумхурият» и на сайте www.ahd.tj Агентства государственной службы. Согласно Закону «О государственной службе» на должность государственной службы на основании методических рекомендаций о порядке разработки должностных инструкций государственных служащих, разрабатываются и утверждаются должностные обязанности решением Председателя Государственного Комитета.

На основании Положения о проведении оценки деятельности государственных служащих в год один раз проводятся оценки деятельности государственных служащих. В 2014 года была проведена оценка деятельности 259 государственных служащих, из них оценку 5 получили 38, оценку 4 – 168 и оценку 3 – 53 государственных служащих. В 2015 году была проведена оценка деятельности 255 государственных служащих, из них оценку 5 получили – 43, оценку 4 – 169 и оценку 3 – 43 государственных служащих. В 2016 году была проведена оценки деятельности 268 государственных служащих, из них оценку 5 получили 27, оценку 4 -175 и оценку 3 – 66 государственных служащих.

Средний размер заработной платы работников Государственного комитета по земельному управлению и геодезии Республики Таджикистан составляет (с учетом выслуги лет):

- центральный аппарат: заместитель председателя Комитета – 2942 сомони, начальник управления – 2406 сомони, начальник отдела – 1546 сомони, заведующий сектором – 1335 сомони, главный специалист – 1092 сомони, ведущий специалист – 890 сомони, специалист – 733 сомони;
- городской комитет: председатель – 1334 сомони, главный специалист – 988 сомони, ведущий специалист – 770 сомони, специалист – 634 сомони;
- районный комитет: председатель – 1043 сомони, главный специалист – 988 сомони, ведущий специалист – 697 сомони, специалист – 546 сомони.

Следует отметить, что как упоминалось выше, по официальным данным среднемесячная номинальная заработная плата, начисленная работающим по найму в ноябре 2016 года, сложилась в размере 1057,18 сомони¹⁷.

Важную роль в преодолении коррупционных проявлений играет открытость сведений о земельных участках, землеустройстве, регистрации прав на недвижимое имущество. Согласно статье 7 Закона Республики Таджикистан «О землеустройстве» сведения о землеустройстве носят открытый характер, за исключением сведений, составляющих государственную тайну.

Сведения и порядок предоставления информации о землеустройстве, связанные с недвижимым имуществом, предоставляются в соответствии с Законом Республики Таджикистан «О государственной регистрации недвижимого имущества и прав на него» и Порядком и формами предоставления информации из единого государственного регистра недвижимого имущества и прав на него, утвержденных постановлением председателя Госкомзема от 22 июня 2015 года.

Согласно Закону «О государственной регистрации недвижимого имущества и прав на него» и Правилам, порядку регистрации, ведения и формам регистрационных дел, книгам регистрации, книгам заявлений и присвоения уникального кадастрового номера недвижимого имущества», утвержденным постановлением Председателя Госкомзема от 06 июня 2014 года, физические и юридические лица для регистрации земельного участка обращаются в отделы регистрации территориальных организаций по государственной регистрации.

Согласно статье 38 упомянутого Закона регистратор удостоверяет государственную регистрацию путем внесения записей в Единый государственный регистр недвижимого имущества и прав на него и выдаёт Сертификат на право пользования землей.

Государственный контроль по использованию и охране земель осуществляется уполномоченным государственным органом регулирования земельных отношений, его органами на местах и государственным уполномоченным органом в области охраны окружающей среды во взаимодействии с местными исполнительными органами государственной власти.

Финансовый контроль и ревизия финансово-хозяйственной деятельности Государственного комитета и подведомственных организаций проводятся один раз в два года со стороны работников Счётной палаты. Внешний аудит проводится со стороны работников управления аудита Министерства финансов.

¹⁷Доклад «Социально-экономическое положение РТ» за 2016 год, Агентство по статистике при Президенте Республики Таджикистан, <https://goo.gl/XjAvfd>

Государственная закупка товаров Госкомземом за один год составляет около 500 тысяч сомони. Для приобретения товаров и товаров материальных ценностей со стороны Государственного комитета подаётся заявка на приобретения товаров в Министерство финансов, после утверждения заявки со стороны центрального казначейства эту заявку подают в Агентство по государственным закупкам для проведения тендера, после принятия или утверждения протокола и договора со стороны комиссии победившая сторона поставляет товар согласно договора. Риски в государственных закупках в земельном секторе не оценивались.

Каналов для сообщения о коррупции внутри земельного сектора отсутствуют, как и система защиты информаторов.

На основании пунктов 2 и 3 Правил об отводе земельных участков для физических и юридических лиц, утвержденных постановлением Правительства от 1 сентября 2005 года предоставление и изъятие земельных участков производится в порядке отвода, в соответствии с Земельным кодексом Республики Таджикистан. Отвод земельных участков производится на основании Постановления Правительства Республики Таджикистан, либо постановлением Председателя области, города и районов в соответствии с их компетенцией.

Установлены ограничения на предоставление участков. Так, Указом Президента Республики Таджикистан «Об охране и рациональном использовании орошаемых земель» от 25 июля 2000 года в целях предотвращения сокращения орошаемых земель сельскохозяйственного назначения и обеспечения их рационального и эффективного использования запрещено выделение за счет орошаемых земель приусадебных участков, участков под строительство жилья и непромышленных объектов.

4.5. Правоприменение

Отдельная статистика о выявлении коррупционных правонарушений в земельном секторе не ведется. Все коррупционные правонарушения выявляются правоохранительными органами.

Суммы штрафов за нарушение земельного законодательства поступают при наложении их на специальные счета уполномоченного государственного органа регулирования земельных отношений в Главное управление Центрального казначейства Министерства финансов Республики Таджикистан, и используются целевым назначением в соответствии с Земельным кодексом Республики Таджикистан.

В то же время, специальные целевые правоохранительные мероприятия, направленные на противодействие коррупции в земельном секторе не проводились. Подразделения или сотрудники, специализирующиеся на выявлении, расследовании и преследовании коррупции в земельном секторе, в правоохранительных органах Республики Таджикистан отсутствуют, как и практические инструкции, методологии, рекомендации для правоохранителей с фокусом на коррупцию в земельном секторе.

На протяжении 2014-2016 годов обучение правоохранителей по вопросам выявления, расследования и преследования коррупции в земельном секторе не проводилось.

Анализ ситуации позволяет выделить такие основные причины коррупционных рисков в земельном секторе:

- 1) недостаточная детализация земельным законодательством порядка принятия решений о выделении земельных участков и, в первую очередь, критериев на которых должны базироваться решения субъектов властных полномочий;

- 2) не установлен исчерпывающий перечень оснований для отказа в утверждении или согласовании землеустроительного дела;
- 3) электронные сервисы в земельном секторе практически не применяются, а земельный кадастр ведется на основе «бумажной» технологии;
- 4) решения о предоставлении земельных участков в пользование, в т.ч. для коммерческих целей, осуществляется без использования конкурентных процедур;
- 5) сведения о площади земель запаса или специального земельного фонда, который может перераспределяться для создания дехканских хозяйств не пребывают в открытом доступе;
- 6) размер арендной платы за земельные участки не регулируется на законодательном уровне, а конкретная ставка арендной платы за земельный участок устанавливается путем переговоров;
- 7) практически отсутствует конкурентная среда на рынке землеустроительных услуг, а сервисы государственных проектных организаций являются безальтернативными для приобретателей прав на земельные участки, ценообразование на услуги не регулируется;
- 8) не ведется статистика предоставления согласований/отказов в выборе земельных участков, а также обобщение практики причин отказов в выделении земельных участков;
- 9) определение убытков землепользователей при изъятии земель может осуществляться на рыночной базе оценки;
- 10) инспекторы государственного контроля по использованию и охране земель имеют полномочия давать предписания об остановке деятельности землепользователей без обращения в суд, а также прекращать право пользования земельными участками;
- 11) часть суммы взыскиваемых средств с нарушителей земельного законодательства могут направляться на материально-техническое обеспечение органов контроля;
- 12) при назначении руководителей земельных комитетов на местах не применяется конкурсная процедура, а назначение происходит на основании приказа комитета по представлению хукумата (хотя конкурсная процедура действовала до 2014 года).

По мнению таджикской стороны, для предотвращения коррупции в земельном секторе и повышения уровня добропорядочности целесообразно предпринять следующие меры:

- практически применять уголовное наказание, предусмотренное статьей 320 Уголовного кодекса Республики Таджикистан за дачу взятки, одновременно со статьей 319 за взятку;
- проведение всеобщей разъяснительной работы на местах для повышения информированности населения о том, что согласно статье 13 Конституции Республики Таджикистан земля является исключительной собственностью государства и не является объектом купли-продажи;
- обеспечение учреждений земельного сектора на местном уровне высококвалифицированными кадрами (как руководителей, так и рядовых сотрудников);
- дополнить Уголовный кодекс Республики Таджикистан отдельной статьей об уголовном наказании председателя джамоата, инженера-землеустроителя и первичного землепользователя в тех сельских джамоатах, где совершаются коррупционные действия в земельном секторе.

Рекомендация 19: Предупреждение коррупции в земельном секторе

- 1. Установить на межведомственном уровне исчерпывающий перечень конкретных требований к выбору земельных участков, несоблюдение которых может быть причиной для отказа в согласовании местоположения объекта.**
- 2. Обеспечить полную публичность сведений о наличии земель запаса и земель специального земельного фонда на местном, региональном и национальном уровне.**
- 3. Внедрить пилотный проект по предоставлению земельных участков под коммерческую застройку в городах на конкурентной (конкурсной) основе.**
- 4. Обеспечить внутреннюю независимость органов государственного контроля за использованием и охраной земель в системе Государственного комитета по земельному управлению и геодезии.**
- 5. Внедрить программу специального обучения работников правоохранительных органов по выявлению коррупционных правонарушений в земельном секторе.**

www.oecd.org/corruption/acn/

