



Anti-Corruption Network for Transition Economies
OECD Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs
2, rue André Pascal
F-75775 Paris Cedex 16 (France)
phone: (+33-1) 45249106, fax: (+33-1) 44306307
e-mail: Anticorruption.Network@oecd.org
URL: <http://www.anticorruptionnet.org>

**План действий в рамках Региональной антикоррупционной инициативы
с участием Армении, Азербайджана, Грузии, Кыргызской Республики, Российской
Федерации, Таджикистана и Украины**

Таджикистан

Обобщенная оценка и рекомендации

Приняты 21 января 2004 г.

I) НАЦИОНАЛЬНАЯ АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА, УЧРЕЖДЕНИЯ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ**Общая оценка**

В 1999 году Таджикистан начал разрабатывать ключевые правовые акты, направленные на решение проблемы коррупции: Указ Президента о дополнительных мерах по усилению борьбы с экономической преступностью и коррупцией, Закон о борьбе с коррупцией, соответствующие разделы Уголовного Кодекса, Закон о государственной службе и другие юридические документы. Важно отметить, что Закон о борьбе с коррупцией признает необходимость борьбы с коррупцией с помощью как предупредительных (разрешение конфликтов интересов, подача ежегодных деклараций и доходах и активах), так и репрессивных мер.

Однако Таджикистану еще только предстоит разработать и принять целенаправленный общенациональный план борьбы с коррупцией, а также создать межведомственный координационный орган по борьбе с коррупцией, о котором говорится в Указе Президента. Исследования об уровне коррупции, проведенные в Таджикистане, недостаточны для обеспечения необходимой аналитической базы для разработки эффективной политики по борьбе с коррупцией.

Выявлением и расследованием дел о коррупции занимаются несколько силовых ведомств, полномочия которых часто «пересекаются», и межведомственное сотрудничество между которыми недостаточно: органы внутренних дел, служба безопасности, налоговая полиция, таможенная служба, военная администрация, пограничная служба, агентство по контролю за наркотиками и т.п. Каждое правоохранительное ведомство имеет органы, в той или иной степени специализирующиеся на борьбе с коррупцией: борьбой с коррупцией в налоговой и таможенной администрациях занимается Отдел по борьбе с коррупцией в составе Департамента налоговой полиции; Министерство по налогам и сборам также имеет Департамент внутренней безопасности, в число задач которого входит борьба с коррупцией среди служащих Министерства. Кроме того, в Министерстве внутренних дел создан специализированный департамент и учреждено отдельное Агентство по борьбе с наркотиками для борьбы с контрабандой и незаконным оборотом наркотиков. С другой стороны, в Таджикистане отсутствуют специализированные органы/структурные подразделения в прокуратуре, которые бы занимались исключительно вопросами борьбы с коррупцией. При этом ни прокуратура, ни правоохранительные органы не имеют достаточных аналитических возможностей и ресурсов для мониторинга ситуации с коррупцией в стране.

Реализация и исполнение законодательства остается важнейшей задачей. При обсуждении мер борьбы с коррупцией необходимо учесть, что Таджикистан располагает ограниченными ресурсами и что страна только недавно вышла из внутреннего вооруженного конфликта.

Общие рекомендации

Основываясь на положениях Указа Президента о дополнительных мерах по усилению борьбы с экономической преступностью и коррупцией и Закона о борьбе с коррупцией, Таджикистану необходимо разработать свою первую Программу (или Стратегию) борьбы с коррупцией, с целью усиления мер исполнения политики. Следует провести специальное исследование или обследование коррупции с целью изучения особенностей этого явления в различных сегментах деятельности государства и анализа масштабов коррупции в конкретных ведомствах или секторах, таких как полиция, суды, государственные органы, осуществляющие закупки, налоговая и таможенная службы, система образования и здравоохранения. Это исследование может поддержать разработку Программы и помочь правительству определить приоритетность мер, которые предстоит принять. Исследование может быть проведено в сотрудничестве с академическими научно-исследовательскими институтами, соответствующими неправительственными организациями, а также международными организациями.

Для поддержки разработки и реализации Программы (или Стратегии) борьбы с коррупцией Таджикистану необходимо создать общенациональный антикоррупционный орган, представляющий все заинтересованные стороны. На этот орган необходимо возложить задачи по разработке стратегии, проведению анализа, подготовке решений политики, разработке профилактических мер и координации мер по борьбе с коррупцией. В этом органе в качестве равноправных партнеров должны быть представлены представители администрации Президента и правительства (включая правоохранительную ветвь и систему финансового контроля), представители Парламента и гражданского общества. Дефицит ресурсов и необходимость достижения конкретных измеряемых результатов деятельности по пресечению коррупции могут потребовать, чтобы административные и уголовно-репрессивные меры против коррупции были «прерогативой» одного органа, который сочетал бы в себе выполнение прокурорских функций и функций расследования.

Трудно бороться с коррупцией одновременно во всех государственных органах. Сосредоточение усилий на некоторых выбранных учреждениях, может продемонстрировать возможность положительных изменений. Указанные целенаправленные меры должны включать анализ нормативно-правовой институциональной и базы таких органов и практики их функциональной деятельности; эти меры должны обеспечить выявление и минимизацию факторов, способствующих коррупции (например, ограничение возможностей для необоснованного принятия решений государственными чиновниками, укрепление системы внутреннего контроля, внедрение превентивных механизмов, прием на службу и продвижение новых работников на основе прозрачных процедур, измерение и обнародование достижений). Соответственным образом, можно было бы реализовать один или два пилотных проекта, включающих профилактические и репрессивные аспекты, в одном или двух государственных учреждениях, подверженных коррупции. Следует разработать конкретные планы антикоррупционных действий и реализовать их в тех государственных органах, которые пользуются репутацией наиболее коррумпированных и в которых коррупция причиняет наибольший вред гражданам (например, в суде, на таможне, в полиции, налоговых органах).

Конкретные рекомендации

1. Разработать и принять комплексную Программу (или Стратегию) борьбы с коррупцией на основе и в развитие Указа Президента и Закона о борьбе с коррупцией с целью подкрепления реализации антикоррупционных мер. Программа борьбы с коррупцией должна учитывать анализ особенностей коррупции в стране и ее следует разрабатывать в процессе взаимодействия с общественностью. Программа должна предлагать выбранным государственным учреждениям целенаправленные планы или меры борьбы с коррупцией. Кроме того, Программа должна предусматривать эффективные механизмы мониторинга и отчетности.
2. Создать общенациональный Совет борьбы с коррупцией с участием всех заинтересованных сторон, что будет способствовать разработке и реализации Программы (Стратегии) борьбы с коррупцией. Стороны, представленные в указанном совете, должны включать представителей администрации Президента и Правительства, Парламента и гражданского общества в качестве равноправных партнеров.
3. Необходимо рассмотреть возможность создания Специального антикоррупционного управления, наделенного полномочиями по выявлению, расследованию и судебному преследованию преступлений коррупции, как автономного управления со специальным положением в составе прокуратуры и укомплектованного за счет сотрудников, командированных из основных правоохранительных органов. Указанное управление могло бы выполнять следственные, прокурорские, административные и аналитические поручения. Важно, чтобы указанное управление включало специализированных прокуроров. Наряду с

работой над реальными делами о коррупции, одной из основных задач управления должно стать усиление межведомственного сотрудничества между правоохранительными органами, службой безопасности и органами финансового контроля при проведении расследований дел о коррупции (например, за счет принятия четких правил в отношении отчетности и обмена информацией, принятия подхода «работы одной командой» при проведении сложных расследований и т.п.), а также расширение аналитических возможностей и обеспечение более эффективного статистического мониторинга фактов коррупции и правонарушений, связанных с коррупцией во всех сферах государственной службы, в полиции, в органах прокуратуры и судах на основе согласованной методологии, позволяющей выполнять сравнение положения в различных ведомствах.

4. Принять руководство относительно усиления сотрудничества, обмена информацией и ресурсами между органами, ответственными за борьбу с организованной преступностью и контрабандой, включая незаконный оборот наркотиков, с одной стороны, и агентствами, ответственными за борьбу с коррупцией, с другой.
5. Организовать совместное профессиональное обучение по вопросам борьбы с коррупцией для сотрудников полиции, прокуроров, судей и других должностных лиц правоохранительных органов; обеспечить необходимые ресурсы для исполнения антикоррупционного законодательства; обеспечить возможность эффективного поиска и изъятия финансовых документов.
6. Проводить кампании с целью повышения осведомленности и проводить обучение для широкой публики, представителей государственного и частного секторов об источниках и последствиях коррупции, о средствах предупреждения коррупции и борьбы с ней и о правах граждан при взаимодействии с государственными органами.

II) ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И КРИМИНАЛИЗАЦИЯ КОРРУПЦИИ И ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С ОТМЫВАНИЕМ СРЕДСТВ, ПОЛУЧЕННЫХ НЕЗАКОННЫМ ПУТЕМ

Общая оценка

Закон о борьбе с коррупцией определяет понятие «коррупции» как: «действия (бездействие) лиц, уполномоченных выполнять государственные функции, или аналогичных лиц, направленные на использование ими своего положения и связанных с ним возможностей для приобретения материальных и прочих выгод и благ, не предусмотренных законом, а также незаконное предоставление этих выгод и благ физическими и юридическими лицами» (ст. 2). Кроме того, Закон определяет ряд преступлений коррупции, связанных с незаконным получением выгод и благ, и предусматривает дисциплинарные меры наказания для нарушителей в форме смещения с должности или иной форме временного отстранения от выполнения государственных функций. С другой стороны, Уголовный кодекс Таджикистана содержит основные уголовные преступления, связанные с коррупцией, включая активное (Ст. 319) и пассивное (Ст. 320 и 325) взяточничество местных должностных лиц, злоупотребление властью, отмывание денег, коррупцию в частном секторе и т. д.

Однако определения преступлений взяточничества не отвечают требованиям международных стандартов (таких как Конвенция о Коррупции ООН, Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и Конвенция ОЭСР о борьбе с дачей взяток иностранным государственным должностным лицам при осуществлении международных деловых операций). Например, предмет взяточничества ограничивается материальными благами и поэтому не распространяется на неденежные и нематериальные блага. Предложения или обещания взятки не

криминализированы равно как подстрекательство к совершению взятки. Криминализированы лишь некоторые формы «торговли влиянием» (в положениях об активном и пассивном взяточничестве).

Уголовный Кодекс предусматривает жесткие меры наказания, включая вынесение приговора о долгосрочном тюремном заключении до 15 лет (за тяжкие преступления), штрафы, конфискацию имущества и лишение права занимать определенные должности или заниматься определенными видами деятельности.

Уголовный Кодекс также предусматривает, что суд отменяет наказание лицу, совершившему активное взяточничество, которое пообещало или дало взятку после вымогательства взятки государственным должностным лицом при условии, что указанное лицо сообщило о преступном действии компетентному правоприменительному органу до раскрытия преступления. Кроме того, общая и специальная защита включает провокацию преступления с целью его изобличения, исполнение приказа, и Закон о борьбе с коррупцией предусматривает исключение для неофициальных подарков в качестве знаков внимания и в случаях «искреннего раскаяния». В связи с этим необходимо рассмотреть вопросы общей и специальной защиты, в частности в отношении провокации преступления с целью его изобличения, исполнения приказа и вымогательства, чтобы избежать возможности их слишком широкого толкования, которое может привести к злоупотреблениям. Взяточничество иностранных лиц или правительственные чиновников иностранных государств не криминализовано.

Несмотря на недавнюю криминализацию отмывания денег в качестве отдельного преступления в Уголовном Кодексе, правоприменительные органы сталкиваются с проблемами доступа к информации о финансовых операциях, а банки и прочие финансовые организации не имеют обязательств по информированию органов власти о подозрительных операциях; служба финансовой разведки еще не создана. Кроме того, представляется, что преступление отмывания денег в Уголовном Кодексе, не распространяется на все способы скрытия, передачи и т. д. доходов, полученных незаконным путем.

Конфискация доходов, полученных незаконным путем, возможна для всех видов уголовных преступлений, включая доходы в результате коррупции и преступлений, связанных с коррупцией – в этих случаях, согласно Закону о борьбе с коррупцией, конфискация обязательна. Существующая система базируется на конфискации собственности и или ее стоимостного эквивалента: если собственность, которая подлежит конфискации, отсутствуют, производится конфискация стоимости, соответствующей этой собственности. Возможна также конфискация доходов от третьих лиц. Согласно Уголовному Кодексу система конфискации выходит за рамки конфискации доходов, полученных преступным путем, и сохраняет старую систему конфискации имущества в качестве меры наказания (конфискация не связана с доходами, полученными в результате преступной деятельности); такая система может считаться чрезмерно широкой.

Существующее законодательство не предусматривает административную или уголовную ответственность юридических лиц за преступления, включающие связанные с коррупцией обстоятельства. Признавая, что ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения является международным стандартом в соответствии со всеми международными конвенциями по борьбе с коррупцией, необходимо изучить, при поддержке международных организаций, которые обладают опытом в области реализации концепции ответственности юридических лиц, как Совет Европы и ОЭСР, пути введения законодательной системы эффективной ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения,

Конкретные рекомендации:

7. Гармонизировать и прояснить связи взаимоотношения между нарушениями Уголовного Кодекса и Закона о борьбе с коррупцией.

8. Дополнить инкриминирование активного и пассивного взяточничества в Уголовном Кодексе в соответствии с международными стандартами и криминализировать «торговлю влиянием».
9. Привести в соответствие концепцию «должностного лица» в Уголовном Кодексе и Законе о борьбе с коррупцией, охватив этим определением всех государственных должностных лиц или лиц, выполняющих служебные обязанности во всех органах исполнительной, законодательной и судебной власти государства, включая органы местного самоуправления, и должностных лиц, выбранных или назначенных в представительный орган, а также лиц, представляющих интересы государства в коммерческих совместных предприятиях и в правлениях компаний.
10. Ввести криминализацию взяточничества иностранных граждан или правительственные чиновников иностранных государств посредством расширения понятия «должностное лицо» или введения отдельных положений об уголовных преступлениях в Уголовный Кодекс.
11. Рассмотреть возможность изменения существующей системы конфискации, чтобы предусмотреть конфискацию доходов, полученных в результате коррупции, или имущества, стоимость которого соответствует этим доходам, или соразмерные ей денежные штрафы. Рассмотреть временные меры, чтобы повысить эффективность и оперативность процедуры идентификации и изъятия доходов, полученных в результате коррупции, на этапах уголовного расследования и преследования.
12. Обеспечить, чтобы иммунитет, предоставляемый Конституцией некоторым категориям государственных служащих, не препятствовал проведению расследования и преследования актов взяточничества.
13. В отношении отмывания денег продолжать усилия, направленные на создание службы финансовой разведки; рассмотреть преступления отмывания денег в Уголовном Кодексе, обеспечив достаточную широту определения, чтобы оно охватывало все формы укрывательства доходов, полученных в результате коррупции.
14. Обеспечить эффективные меры для предоставления международной взаимной юридической помощи.

III) ПРОЗРАЧНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Общее замечание

Информации под этим заголовком недостаточно для всесторонней оценки. Поэтому можно дать лишь ряд конкретных рекомендаций по отдельным разделам. Таджикистану рекомендуется доработать и развить эти разделы до второй обзорной встречи, с целью опубликовать отчет с полной информацией.

Конкретные рекомендации:

15. Подготовить и широко распространить комплексные практические пособия для должностных лиц о коррупции, конфликте интересов, этических нормах, санкциях и донесении о коррупции. Укрепить потенциал налоговых и таможенных служб посредством организации базового регулярного обучения на рабочем месте должностных лиц этих организаций.

16. Рассмотреть возможность укрепления Школы государственной администрации, которая должна проводить обучение на рабочем месте государственных должностных лиц и программа которой будет включать темы, связанные с этикой и мерами борьбы с коррупцией.
17. Принять меры по защите работников государственных учреждений от дисциплинарных взысканий и притеснений в случае сообщения ими о подозрительной практике в своих ведомствах правоприменительным органам или органам прокуратуры посредством принятия (базовых) нормативных документов о защите свидетелей или «лиц, сигнализирующих о нарушениях» и проведения внутренней кампании информирования государственных служащих об этих мерах. Кроме того, провести анализ применения статей Криминального Кодекса за клевету и оскорблении, чтобы они не могли создавать препятствия для предоставления информации о правонарушениях.
18. Обеспечить эффективное выполнение положений Закона о борьбе с коррупцией в отношении декларации активов и предупреждения конфликта интересов посредством создания независимого ведомства (возможно, Совета по вопросам борьбы с коррупцией) и предоставления ему права контролировать выполнение указанных регулятивных норм. Вместе с тем обеспечить реальность выполнения этих норм – обязательства в отношении декларации активов должны ограничиваться лишь высшими должностными лицами и работниками ведомств, подверженных опасности коррупции.
19. Проанализировать Закон о государственных закупках с целью повышения прозрачности процедур закупок, повышения их эффективности и ограничения возможности необоснованного принятия решений служащими закупочных организаций при осуществлении процедур отбора. Обеспечить, чтобы критерии приемлемости для конкурсных государственных закупок и процессов приватизации содержали положение об отсутствии судимости за коррупцию. При условии юридической защиты честной конкуренции, рассмотреть необходимость создания и ведения базы данных компаний, которые в прошлом были осуждены за коррумпированную практику, в поддержку таких ограничительных критериев приемлемости.
20. Укрепить потенциал, ресурсы и автономность Комитета государственного финансового контроля и повысить его обязательства в отношении отчетности перед Парламентом и общественностью в целом.
21. Рассмотреть возможность создания независимой службы Уполномоченного по информационным вопросам для разбирательства жалоб в рамках Закона о доступе к информации, проведения расследований и подготовки отчетов и рекомендаций. Пересмотреть законодательство о доступе к информации для ограничения возможности принятия необоснованных решений со стороны ответственных должностных лиц и ограничения объема информации, которая не подлежит раскрытию.