



Сеть по борьбе с коррупцией для стран с переходной экономикой
Директорат ОЭСР по финансам и предпринимательству
2, rue André Pascal
F-75775 Paris Cedex 16 (France)
Тел.: (+33-1) 45249106, факс: (+33-1) 44306307
Эл. почта: Anti-Corruption.Network@oecd.org
<http://www.anticorruptionnet.org>

**Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией для
Армении, Азербайджана, Грузии,
Кыргызстана, Российской Федерации, Таджикистана и Украины**

ТАДЖИКИСТАН

ДОКЛАД О ХОДЕ ВЫПОЛНЕНИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ

Данный доклад включает две основные части: доклад, подготовленный правительством Таджикистана, о национальных мерах по выполнению рекомендаций, принятых в январе 2004 г., и резюме экспертной оценки, представленного г-ном Валтсом Калныншем, Латвия, и дискуссии, которая прошла на встрече Стамбульского плана действий в декабре 2004 г., в Париже, Франция.

За дополнительной информацией обращайтесь к г-же Ольге Савран, Секретариат Сети по борьбе с коррупцией для стран с переходной экономикой, тел.: + 33 145241381, факс: + 33 1 44306307, e-mail: Olga.Savran@oecd.org.

Рекомендация 1. Разработать и принять комплексную Программу (или Стратегию) борьбы с коррупцией на основе и в развитие Указа Президента и Закона о борьбе с коррупцией с целью 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.

Национальные действия по реализации. Создана правительственная комиссия по изучению проблем коррупции и разработке долгосрочных мер по борьбе с ним. Итоговый документ этой комиссии будет представлять собой Государственную программу борьбы с коррупцией. Создана правительственная комиссия по изучению проблем коррупции и разработке долгосрочных мер по борьбе с ним. Итоговый документ этой комиссии будет представлять собой Государственную программу борьбы с коррупцией.

Рекомендация 2. Создать общенациональный Совет борьбы с коррупцией с участием всех заинтересованных сторон, что будет способствовать разработке и реализации Программы (Стратегии) борьбы с коррупцией. Стороны, представленные в указанном совете, должны включать представителей администрации Президента и Правительства, Парламента и гражданского общества в качестве равноправных партнеров.

Национальные действия по реализации. Функции Совета по борьбе с коррупцией выполняет Координационный совет правоохранительных органов, возглавляемый Генеральным прокурором Республики Таджикистан. Решения Координационного совета в соответствии со статьей 10 Конституционного закона «Об органах Прокуратуры Республики Таджикистан» являются обязательными для исполнения.

Рекомендация 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.

Национальные действия по реализации. Указом Президента Республики Таджикистан от 2 июня 2004 года, за №1340 в структуре Генеральной прокуратуры образовано Управление по борьбе с коррупцией, на которое возложено выявление, расследование и судебное преследование (поддержание государственного обвинения в суде) по делам о коррупции.

В целях улучшения взаимодействия правоохранительных и контролирующих органов разработано и внесено на утверждение Президента Республики Таджикистан Положение «О

порядке направления в правоохранительные органы и принятии ими к производству материалов ревизий и проверок».

На рассмотрение заседания Координационного Совета Генеральных прокуроров государств-участников СНГ, которое состоится в конце ноября 2004 года, по предложению Генерального прокурора Республики Таджикистан внесен вопрос о разработке единой методики отнесения преступлений к разряду коррупционных и статистической отчетности по делам о коррупции.

Рекомендация 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.

Национальные действия по реализации. Дано поручение о разработке и представлении на утверждение такого руководящего документа.

Рекомендация 5. Организовать совместное профессиональное обучение по вопросам борьбы с коррупцией для сотрудников полиции, прокуроров, судей и других должностных лиц правоохранительных органов; обеспечить необходимые ресурсы для исполнения антикоррупционного законодательства; обеспечить возможность эффективного поиска и изъятия финансовых документов.

Национальные действия по реализации. Генеральной прокуратурой совместно с представительством ПРООН в ноябре - декабре 2004 года намечены двухмесячные семинары-тренинги по вопросам борьбы с коррупцией для судей, работников прокуратуры, внутренних дел, налоговых, таможенных служб. Эти семинар-тренинги, которыми будут охвачены более 300 сотрудников правоохранительных органов, уже начались.

Рекомендация 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.

Национальные действия по реализации. Двухмесячные семинар тренинги в течение ноября-декабря 2004 года под эгидой ПРООН и Генеральной прокуратуры, будут посвящены и вопросам об источниках и последствиях коррупции, средствах ее предупреждения, правах граждан, журналистских расследований случаев коррупции. Специальные семинар тренинги будут организованы для журналистов и студентов высших учебных заведений.

Часть 2. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И КРИМИНАЛИЗАЦИЯ КОРРУПЦИИ

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

Национальные действия по реализации. Учтено при разработке новой версии Закона «О борьбе с коррупцией», которая находится на рассмотрение Правительства. В новом проекте Закона учтены все требования международных норм относительно понятий «коррупции» и «должностного лица».

Планируется включение указанных нововведений и в Уголовный кодекс.

Рекомендация 8. Дополнить инкриминирование активного и пассивного взяточничества в Уголовном Кодексе в соответствии с международными стандартами и криминализовать «торговлю влиянием».

Национальные действия по реализации. Нет действий

Рекомендация 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.

Национальные действия по реализации. Учтено при разработке новой версии Закона «О борьбе с коррупцией», которая находится на рассмотрение Правительства.

Рекомендация 10. Ввести криминализацию взяточничества иностранных граждан или правительственных чиновников иностранных государств посредством расширения понятия «должностное лица» или введения отдельных положений об уголовных преступлениях в Уголовный Кодекс.

Национальные действия по реализации. В новом проекте Закона « О борьбе с коррупцией» учтены требования относительно криминализации взяточничества иностранных граждан и правительственных чиновников иностранных государств. Планируется включение указанных нововведений и в Уголовный кодекс.

Рекомендация 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.

Национальные действия по реализации. Учтено при разработке новой версии Закона «О борьбе с коррупцией», которая находится на рассмотрение Правительства. Необходимо внести изменения в Уголовный кодекс.

Рекомендация 12. Обеспечить, чтобы иммунитет, предоставляемый Конституцией некоторым категориям государственных служащих, не препятствовал проведению расследования и преследования актов взяточничества.

Национальные действия по реализации. Обеспечивается. Случаев препятствования иммунитета, установленного Конституцией для отдельных категорий должностных лиц их уголовному преследованию за взяточничества не имеются.

Рекомендация 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.

Национальные действия по реализации. Завершается разработка проекта Закона Республики Таджикистан «О противодействии финансированию международного терроризма», который предусматривает создание органа финансовой разведки.

Рекомендация 14. Обеспечить эффективные меры для предоставления международной взаимной юридической помощи.

Национальные действия по реализации. Принимаются меры к расширению международного сотрудничества в области борьбы с коррупцией, заключения новых соглашений о взаимной правовой помощи.

Часть 3. ПРОЗРАЧНОСТЬ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ И ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

Рекомендация 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.

Национальные действия по реализации. Действий пока нет. Изыскиваются возможности для финансирования разработки таких пособий

Рекомендация 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.

Национальные действия по реализации. Действий пока нет. Намечаются разработка учебных программ и привлечение специалистов по этой тематике. На это потребуется время и финансирование.

Рекомендация 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 оскорбление, чтобы они не могли создавать препятствия для предоставления информации о правонарушениях.

Национальные действия по реализации. Действий нет. Проведение такой работы намечается.

Рекомендация 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.

Национальные действия по реализации. Правительством республики разработана форма Декларации о доходах и активах государственных должностных лиц и проект Положения о порядке представления и проверки достоверности этих деклараций.

Рекомендация 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.

Национальные действия по реализации. Начата разработка новой версии Закона «О государственной закупке товаров (работ и услуг)», которая учитывает вышеуказанные предложения. Проект финансируется международными финансовыми учреждениями.

Рекомендация 20. Укрепить потенциал, ресурсы и автономность Комитета государственного финансового контроля и повысить его обязательства в отношении отчетности перед Парламентом и общественностью в целом.

Национальные действия по реализации. Будет исполнено исходя из финансовых возможностей.

Рекомендация 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.

Национальные действия по реализации. Действий еще нет. Исполняется по мере нахождения финансовых возможностей.

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА ТАДЖИКИСТАНА

Кроме вышеназванных мероприятий, за период после принятия Рекомендаций ОЭСР, в Республике Таджикистан проделана и другая работа по совершенствованию законодательно-правовой базы по борьбе с коррупцией. Так:

Указом Президента Республики Таджикистан от 14 июня 2004 года, №1343 утвержден Кодекс этики государственного служащего, направленное на противодействие коррупции, обеспечения добропорядочности и беспристрастности на государственной службе.

Правительством Республики Таджикистан разработаны проекты постановлений:

«Об утверждении формы Декларации о доходах и имущественном положении государственного служащего и Инструкции о порядке представления этой декларации»,

«Об утверждении Порядка передачи имущества государственных служащих в доверительное управление»,

«Об утверждении Примерного положения о персонале государственного органа».

Эти нормативно-правовые акты призваны упорядочить порядок декларирования доходов и имущественного положения государственных служащих, преодолеть потенциальный конфликт интересов и препятствовать коррупции в сфере государственной службы.

24 марта 2004 года Национальный координатор Плана действий по борьбе с коррупцией, Генеральный прокурор Республик Таджикистан Б.К. Бобохонов обсудил с представителями международных организаций, послов иностранных государств и организаций – доноров состояние и перспективы развития законодательно правовой базы и практики борьбы с коррупцией в республике.

В июле 2004 года состоялась встреча представителей Правительства республики под руководством заместителя Премьер-министра господина Зухурова С., и Национального координатора Плана действий господина Бобохонова Б.К с представителями международных организаций и послов стран –доноров антикоррупционных программ, где обсуждалась новая версия Закона «О борьбе с коррупцией» и проблемы борьбы с коррупцией в республике.

19 ноября 2004 года в столице республики проведена Национальная конференция на тему «Укрепление законодательно-правовой и институциональной базы Республики Таджикистан по борьбе с коррупцией». В работе конференции принимали участие представители Маджлиси Оли (парламента), Исполнительного аппарата Президента, Правительства республики, министерства и ведомства, неправительственные организации, все без исключения средства массовой информации, представители Антикоррупционной Сети ОЭСР, международных правозащитных и донорских организаций, а также представители правительств стран СНГ.

Конференция детально обсудила Национальный доклад Республики Таджикистан, Рекомендации Антикоррупционной Сети, вновь принятые международно-правовые акты по борьбе с коррупцией, а также мировой опыт борьбы с коррупцией. Происходил обмен мнениями между представителями правительства, донорами, международными организациями и средствами массовой информации не только по обсуждаемой теме, но и по всему комплексу проблем борьбы с коррупцией в Таджикистане.

По итогам конференции была принята Резолюция, предусматривающая мероприятия по выполнению Рекомендаций ОЭСР.

Согласно Индексу восприятия коррупции, за 2004 год, составленном международной общественной организацией «Трансперенси Интернейшнл», Таджикистан, получив 2 балла, занимала 133 место из 145 или 12 место в мире по уровню восприятия коррупции.

Следует отметить, что за 2003 год Таджикистан получила всего 1,8 балла ИВК и занимала 128 место из 133 или 6 место в мире по уровню восприятия коррупции.

Указанное, свидетельствует об устойчивой тенденции улучшения ситуации с коррупцией в стране.

Как уже было отмечено, во исполнение Рекомендаций, Указом Президента Республики Таджикистан от 02.06.2004 года, №1340 было создано Управление по борьбе с коррупцией в структуре Генеральной прокуратуры.

Управление находится в непосредственном подчинении Генерального прокурора Республики Таджикистан, являющейся Национальным координатором Плана действий по борьбе с коррупцией.

Потенциал Управления по борьбе с коррупцией сформирован за счет ресурсов Генеральной прокуратуры. Путем внутреннего перераспределения, выделено 8 штатов для центрального аппарата Управления, по 3 штата для отделов по борьбе с коррупцией Главной военной прокуратуры, областных прокуратур и прокуратуры города Душанбе, по одному штату для прокуратуры ГБАО и Таджикской транспортной прокуратуры. В районных и городских прокуратурах эта работа возложена на одного из помощников прокуроров.

На Управление и отделы по борьбе с коррупцией возложены функции выявления, расследования и надзора за ведением следствия по коррупционным делам. Однако, из за недостаточности количества работников на данный момент Управление и отделы по борьбе с коррупцией занимаются только выявлением коррупционных деяний.

Несмотря на это, данные подразделения доказали большую эффективность работы. За три месяца своей деятельности ими выявлены более 56 преступлений, связанных с взяточничеством, злоупотреблениями и хищениями в крупном размере.

Если за 2003 год было возбуждено всего 29 уголовных дел по фактам получения взяток, то за неполный текущий год возбуждено уже 51 таких дел, или же в 2,3 раза больше чем за весь 2003 год.

Управление начало свою деятельность с проверок в сферах образования здравоохранения, где традиционно распространена коррупция.

Установлены многочисленные факты вымогательства и присвоения денежных средств в образовательных и медицинских учреждениях. Возбуждены уголовные дела в отношении более 10 ответственных работников учебных заведений и медицинских учреждений.

Аналогичные должностные преступления с последующим присвоением государственных денежных средств и получением взяток выявлены в сфере социального обеспечения, силовых структурах, налоговых, таможенных службах, судебных органах, а также 26 уголовных дел возбуждено и расследуется о злоупотреблениях, неуплате налогов и хищениях в особо крупных размерах только в системе Государственного Унитарного Предприятия «Точикгаз».

Все мероприятия Управления по борьбе с коррупцией по выявлению и задержанию взяточполучателей и расхитителей государственного и общественного имущества освещаются по республиканскому телевидению.

Эти показатели могли быть гораздо больше, если бы Управление имело подходящие такой службе материальные и технические возможности, средств связи, компьютерной техники, транспорта, спецтехники, должное финансирование проводимых спецопераций, а также достойный уровень оплаты труда сотрудников.

Республика Таджикистан надеется на поддержку международных организаций в реализации антикоррупционных мероприятий и укрепление потенциала специализированных подразделений по борьбе с коррупцией.

ПРИЛОЖЕНИЯ

В дополнение к докладу, правительство Таджикистана также предоставило следующие документы для проведения мониторинга

1. Проект закона о борьбе с коррупцией
2. Проект положения о порядке направления в правоохранительные органы и принятие ими к производству материалов ревизий и проверок
3. Проект постановления о декларации о доходах, имущественном положении государственного служащего и имущества членов его семьи
4. Проект постановления об утверждении правила о порядке передачи имущества государственных служащих в доверительное управление
5. Кодекс этики государственных служащих
6. Проект постановления об утверждении примерного положения о персонале государственного органа
7. Материалы национальной конференции по борьбе с коррупцией

РЕЗЮМЕ ДИСКУССИИ

Таджикистан продемонстрировал общую готовность выполнить рекомендации посредством проведения национальных действий. Учитывая масштаб задач и короткие сроки, еще не по всем рекомендациям были приняты меры, но можно отметить, что определенные шаги предприняты были.

Как указано в пункте 1, в соответствии с рекомендациями был создан Координационный совет правоохранительных органов; его решения являются обязательными для всех органов, вовлеченных в процесс борьбы против коррупции. Кроме того, в структуре Генеральной прокуратуры образовано специальное Управление по борьбе с коррупцией. Тем не менее, очевидно, что полномочия данного управления нуждаются в усилении.

В то же время не сообщается ни о каких действиях по учреждению Совета по борьбе с коррупцией с участием всех заинтересованных сторон. Хотя определенные попытки вовлечь гражданское общество в обсуждение и разработку политики борьбы с коррупцией предпринимались (встречи с НПО, недавняя национальная конференция по борьбе с коррупцией), для обеспечения эффективного и устойчивого участия общества в данном процессе понадобится организация с большей степенью институционализации.

До сих пор не представлено никаких сведений о разработке комплексной стратегии борьбы с коррупцией, и в будущем это должно стать основной задачей. Вышеупомянутый Совет по борьбе с коррупцией с участием всех заинтересованных сторон должен стать важной составляющей необходимой базы для выработки такой программы, поскольку данный документ во многом должен быть основан на знаниях и опыте гражданского общества.

В пункте 2 в качестве основного достижения была указана разработка нового законопроекта о борьбе с коррупцией. Законопроект производит впечатление всеобъемлющего документа и является серьезным шагом в усилиях Таджикистана по улучшению своей законодательной базы в области борьбы с коррупцией; однако потребуются более тщательный анализ его соответствия рекомендациям и возможности применения передового международного опыта. Кроме того, положения Закона о борьбе с коррупцией потребуют приведения в соответствие с Уголовным

кодексом, Административно-процессуальным кодексом и другими законодательными актами, с тем чтобы за нарушения, предусмотренные Законом о борьбе с коррупцией, были установлены соответствующие меры наказания. В частности, в процессе внесения изменений в Уголовный кодекс рекомендация по включению торговли влиянием в число признаков коррупционных правонарушений выполнена не была.

Реализация рекомендаций, указанных в пункте 3, в целом гораздо более ограничена по сравнению с двумя предыдущими пунктами. Очевидно, одной из причин такого отсутствия прогресса является недостаток ресурсов. Области, в которых не сообщается ни о каких действиях, включают рекомендации относительно разработки и распространения практических руководств по борьбе с коррупцией, укрепления школы государственного управления, внедрения мер по защите информаторов и т.д.

Был принят ряд мер по выполнению законодательства о конфликте интересов и эффективному обеспечению декларирования имущества государственными служащими. Важно предусмотреть в новом законодательстве о декларировании имущества требование о предоставлении всей необходимой информации и обеспечить действенный механизм проверки информации, содержащейся в декларациях.