

**НАЦИОНАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ НАУК ТАДЖИКИСТАНА
ИНСТИТУТ ФИЛОСОФИИ, ПОЛИТОЛОГИИ И ПРАВА
им. А. БАХОВАДДИНОВА**

на правах рукописи

**УДК: 343.352 (575.3)
ББК 67.99 (2) 116 (2 тадж.)
К-38**

Киёмидинов Саидходжа Амридинович

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ
СТАТУС АНТИКОРРУПЦИОННОГО ВЕДОМСТВА
РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН**

**Специальность: 12.00.14 – Административное право; административный
процесс**

**ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание учёной степени
кандидата юридических наук**

**Научный руководитель:
доктор юридических наук,
профессор Иброхимов С.И.**

Душанбе – 2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ И (ИЛИ) УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ...4	
ВВЕДЕНИЕ.....5-23	
ГЛАВА 1. МЕСТО АГЕНТСТВА ПО ГОСУДАРСТВЕННОМУ ФИНАНСОВОМУ КОНТРОЛЮ И БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ В СИСТЕМЕ ОГА-НОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКСТАН.....24-89	
1.1. Правовые предпосылки и необходимость создания специализированного антикоррупционного органа в Республике Таджикистан.....24-47	
1.2. Административно-правовое содержание правового статуса Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан.....47-61	
1.3. Институциональная модель Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Таджикистана и антикоррупционные агентства в странах Центральной Азии: сравнительный анализ.....61-89	
ГЛАВА 2. ПОЛНОМОЧИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОГО АГЕНТСТВА РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН: ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ.....90-168	
2.1. Общая характеристика полномочий Агентства и проблемы их реализации..... .90-113	
2.2. Организационные, исполнительно-распорядительные и контрольные функции национального антикоррупционного агентства.....113-138	
2.3. Правоохранительная сущность – основное направление деятельности Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Таджикистана.....138-168	
ГЛАВА 3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СТАТУСНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АГЕНТСТВЕ ПО ГОСУДАРСТВЕННОМУ ФИНАНСОВОМУ КОНТРОЛЮ И БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН: ПРОБЛЕМЫ И КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ИХ РЕШЕНИЯ..... 169-196	

3.1. Общие проблемы, обуславливающие совершенствование законодательства об Агентстве и их решения.....	169-182
3.2. Проблемы разграничения полномочий Агентства и Счётной палаты: концепция формирования нового специализированного антикоррупционного органа Республики Таджикистан.....	182-196
ВЫВОДЫ.....	197-208
РЕКОМЕНДАЦИИ.....	209-211
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	212-230
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	231-233
ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ.....	234-236

ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ И (ИЛИ) УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ

АГФК БК РТ – Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан

АКН – Антикоррупционная служба

АКС ГКНБ КР – Антикоррупционная служба при Государственном комитете национальной безопасности Кыргызской Республики

БПБК (КНАВ) – Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией (Korupsiyas novēršanas un arkarošanas birojs)

БРКД – Бюро по расследованию коррумпированной деятельности

ГКНБ – Государственный комитет национальной безопасности

ГСБЭП при ПКР – Государственная служба по борьбе с экономическими преступлениями при Правительстве Кыргызской Республики

ГСФР КР – Государственная служба финансовой разведки при Правительстве Кыргызской Республики

КоАП РК – Кодекс об административных правонарушениях Республики Казахстан

КР – Кыргызская Республика

МВД – Министерство внутренних дел

МГИМО – Московский государственный институт международных отношений

НКБК – Независимая Комиссия по борьбе с коррупцией

НСР – Национальная стратегия развития

ОБСЕ – Организация безопасности и сотрудничества в Европе

ОБХСС – Отдел борьбы с хищением социалистической собственности

ОРД – Оперативно-розыскная деятельность

ОЭСР – Организация экономического сотрудничества и развития

п. – пункт

ПРООН – Программа развития Организации Объединённых Наций

РК – Республика Казахстан

РТ – Республика Таджикистан

РУз – Республика Узбекистан

СМИ – Средства массовой информации

СНГ – Содружество Независимых Государств

ССС (СТТ) – Специальная следственная служба – (англ. Specialiųjų tyrimų tarnyba)

ССУГС РТ – Совершенствование системы управления в государственном секторе Республики Таджикистан

ст. – статья

т.д. – так далее

УПК РК – Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан

ч. – часть

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Неотъемлемой частью мер по реализации государственно-правовых реформ Республики Таджикистан, проводимых в настоящее время, является построение эффективной системы государственного управления, которая предполагает необходимость структурных изменений, а также инновационных подходов к разграничению компетенции и функций нормативного оформления, как между органами государственного управления, так и между органами государственной власти. От решения этой ключевой проблемы во многом зависят результаты экономического, административно-политического и социально-культурного развития страны, становления её, как действительно правового, демократического и социального государства.

В контексте этих мер, изучение правового и административного статусов органов исполнительной власти представлено широким спектром традиционных научных исследований, которые проводятся для изучения административного права, как науки. Конституция Республики Таджикистан взамен понятия “органы государственного управления” ввела понятие “исполнительные органы государственной власти”, однако в действующем национальном законодательстве для основных базовых понятий: “правовой статус органа исполнительной власти”, “компетенция органа исполнительной власти”, “правовые и организационные формы органов исполнительной власти”, “структура и система органов исполнительной власти”, “орган исполнительной власти” отсутствуют легальные определения, что препятствует усовершенствованию государственного управления и проведению административных реформ.

В настоящее время теоретические вопросы правового статуса органов исполнительной власти разработаны недостаточно полно с научной точки зрения административного права. А проблемы правового статуса органов с двойным характером деятельности, которые входят в систему исполнительных органов и имеют специфические правоохранные функции, каким является, в частности, Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан, частично исследованы, являются актуальными, свое-

временными и очень важными темами национальной административно-правовой науки.

В государстве и обществе протекают интенсивные и динамичные экономические, социальные и политические процессы, которые требуют переосмыслить в административно-правовой науке большинство практических и теоретических разработок, включая правовое положение органов государственного управления, каким является и Агентство. Вместе с тем, конструктивное научное исследование предполагает критический анализ законодательных положений об Агентстве, нормативного определения форм и методов её правоприменительной деятельности, эффективности практики реализации полномочий, взаимодействия с другими ветвями государственной власти и их органами, которые направлены на реализацию поставленных перед Агентством задач.

В своём Послании Маджлиси Оли Республики Таджикистан от 26 января 2021 г., Президент страны Основатель мира и национального единства – Лидер нации, уважаемый Эмомали Рахмон заострил внимание присутствующих на коррупцию, как внутреннюю угрозу, которая продолжает терзать страну. Поручив силовым структурам страны усилить борьбу с коррупцией, Президент подчеркнул, что “Необходимо принятие срочных и безотлагательных мер, чтобы предотвратить коррупционные действия, создать атмосферу непримиримости по отношению к ним и привлечь в этот процесс все государственные органы, СМИ, а также институты гражданского общества”.¹

В данном контексте анализ правового положения Агентства, как с научной точки зрения, так и с позиций права и администрирования крайне актуален, так как во всех правоотношениях, которые возникают и имеют место в области финансового контроля и борьбы с коррупцией на государственном уровне, а также лица, которые совершают правонарушения, между ними для предотвращения конфликтов выступает Агентство, как орган, уполномоченный государством.

¹ Послание Президента Республики Таджикистан - Основателя мира и национального единства – Лидера нации Эмомали Рахмона Маджлиси Оли Республики Таджикистан от 26 января 2021 года [Электронный ресурс] / Национальный центр законодательства при Президенте РТ: URL: <http://mmk.tj>. (дата обращения: 21.03. 2021 г.).

Здесь также необходимо подчеркнуть определяющую роль Агентства и его органов на местах в реализации мер противодействия коррупции и антикоррупционного законодательства страны. Совершенство организационной структуры, управленческая, административная и функциональная компетентность органа по противодействию коррупции, степень соответствия целей и задач, стоящих перед Агентством и его исполнительными органами, требованиям настоящего времени, достаточность и обоснованность распределения функций и прав, предоставленных Агентству и его исполнительным органам, и, наконец, эффективность, с которой эти органы осуществляют свои компетенции на практике, в конечном счёте во многом зависят от состояния и развития всей политической, экономической, правовой государственной деятельности страны, защиты её интересов и, безусловно, защиты интересов государства и её граждан в целом.

Выбор темы диссертационного исследования определяется задачами, решение которых возложено на Агентство, их можно решить только на основании тщательного анализа имеющегося законодательства, понимания подходов, которые разрабатываются современными правоведами, выработке современных доктрин, исследования правоприменительной практики Агентства и компетенций, которые возложены на его органы.

Степень изученности научной темы. Сразу следует отметить, что в русскоязычной юридической литературе специальное монографическое исследование (докторская и кандидатская диссертация), посвящённое административно-правовому статусу и вообще правовому положению специализированного антикоррупционного агентства отсутствует. Такое положение, наверное, объясняется тем, что в Российской Федерации и в других славянских государствах постсоветского пространства специализированный антикоррупционный орган не сформирован. Борьба с коррупцией ведётся всеми правоохранительными органами. А в странах Центрально-Азиатского региона, возможно из-за неразвитости науки административного права, либо в связи со сложностями разграничения правоохранительной деятельности от административно-управленческих, к этой теме не проявлен научный интерес. Такое положение делает настоящее исследование первым уникальным фундаментальным

монографическим исследованием.

Теоретические положения основ административно-правового статуса органа государственной власти разработаны в трудах классиков государственного и административного права, как: И.А. Азовкина², С.С. Алексеева³, А.П. Алехина⁴, Г.В. Атаманчука⁵, Ю.М. Козлова⁶, В.Н. Кудрявцева⁷, Д.Н. Бахраха⁸, И.Л. Бачило⁹, Б.Н. Габричидзе¹⁰, А.Н. Козырина¹¹, В.А. Круглова¹², Б.М. Лазарева¹³, А.Е. Лунева¹⁴, Ю.Н. Тихомирова¹⁵, К.Ф. Шеремета¹⁶ и других, которые внесли существенный вклад в науку административного права, в разработку теории правового статуса органа исполнительной власти советской эпохи, и заслуживают самой высокой оценки. Несмотря на то, что их исследования проводились применительно к советской модели государственной власти, многие теоретические положения, выработанные указанными учёными, сохранили свою актуальность и могут быть использованы для совершенствования государственного управления современного Таджикистана.

² Азовкин И.А. Управление и контроль в деятельности высших органов власти в СССР / И. А. Азовкин. – Москва: Знание, 1986. – 63с.; Он же: Высшие представительные органы власти в СССР / И.А. Азовкин и др. АН СССР, Ин-т государства и права. – Москва: Наука, 1969. - 399 с.

³ См.: Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. - Вып. 1 / С.С. Алексеев. – Свердловск, 1965. - 418 с.

⁴ Алехин А.П. и др. Административное право Российской Федерации. Учебник. / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий Ю.М. Козлов. – М.: Зерцало-М., 2003. - 608 с.; Алехин, А.П. и Кармолицкий А.А. Административное право Российской Федерации. Учебник. А.П. Алехин и А.А. Кармолицкий. – М.: Зерцало-М, 2011. - 312 с.

⁵ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций / Г.В. Атаманчук. – М.: ОМЕГА-Л, 2005.

⁶ Козлов Ю.М. Административное право. – М., 2005.

⁷ Кудрявцева В.Н. Стратегии борьбы с преступностью. – М.: Юрист, 2003. - 349 с. (2-е изд., перераб. и доп. - Москва: Наука, 2005. - 365 с).

⁸ Бахрах Д.Н. Административное право / Д.Н. Бахрах. – М., 1996.

⁹ Бачило И.Л. Функции органов управления / И.Л. Бачило. – М., 1976.

¹⁰ Габричидзе Б.Н. Конституционный статус органов Советского государства / Б.Н. Габричидзе. – М.: Юридическая литература, 1982.

¹¹ Козырина А.Н. Административное право зарубежных стран. Учебник. А.Н. Козырина. – М.: Спарк, 2003. - 225 с.

¹² Круглов В.А. Административное деликтное право. Учебное пособие. В.А. Круглов. – Мн.: Изд-во МИУ, 2003. - 111 с.

¹³ Лазарев Б.М. Компетенция органов управления / Б.М. Лазарев. – М., 1972; Он же: Лазарев, Б.М. Государственное управление на этапе перестройки / Б.М. Лазарев. – М.: Юридическая литература, 1988.

¹⁴ Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. – М., 1974.

¹⁵ Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. Полный курс. – М.: 2001. - 652 с.; Он же: Тихомиров Ю.А. Проблемы формирования административной юстиции в России // Проблемы административной юстиции. Материалы семинара. – М., 2002. С.78.

¹⁶ Шеремет К.Ф. [Сельский Совет. Проблемы правового положения](#) / К.Ф. Шеремет. – М.: Юридическая литература, 1966. - 144 с.; Он же: Актуальные проблемы совершенствования законодательства СССР и союзных республик о Советах народных депутатов // Тезисы докладов на пленарном и секционных заседаниях научной конференции "Теоретические проблемы законодательства социалистического государства" (8 - 10 декабря 1982 г.). – М.: Изд-во ВНИИСЗ, 1982. С.67-70.

В постсоветский период административно-правовое положение органов государственной власти исследуется в работах таких учёных, как: А.Б. Зеленцова¹⁷, Ю.Н. Старилова, Б.В. Россинского¹⁸, А.И. Стахова, П.И. Кононова¹⁹, С.Н. Махиной²⁰, А.А. Демина²¹ и других представителей российской науки административного права. В Республике Таджикистан проблемы государственного управления и современная концепция развития исполнительной власти разработаны в трудах профессора Б.Х. Раззокова²².

Вопросам противодействия коррупции, которые касаются и положения об органах, занимающихся этой деятельностью, посвящены работы следующих учёных: Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина, А.В. Куракина, А.Ф. Ноздрачева, А.В. Оболонского, В.А. Козбаненко, К.В. Харабета, Н.Ю. Хаманевой и др.

Отдельные аспекты административно-правового статуса органов государственного управления рассматривались в диссертациях: Т.А. Зайцева²³, А.А. Бондаренко²⁴, Т.С. Валиулина²⁵, А.К. Булатова²⁶.

¹⁷ Зеленцов А.Б. Административная юстиция. Учебное пособие. – М.РУДН.1997; Он же: Зеленцов А.Б. Административная юстиция как форма административной юрисдикции // Проблемы административной юстиции. Материалы семинара. – М., 2002. С.107-127.

¹⁸ Россинский Б.В., Стариллов Ю.Н. Административное право. Учебник. - 4-е изд., пересмотр, и доп. – М.: Норма, 2009. - 928 с.

¹⁹ Кононов П.И., Кикоть В.Я., Килясханов И.Ш. (ред-ры) Административное право России. Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности "Юриспруденция". - 5-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. - 759 с.

²⁰ Махина С.Н. Административная децентрализация в Российской Федерации. Монография. – Воронеж: ВГУ, 2005. - 336 с.

²¹ Демин А.А. Административный процесс в развивающихся странах. / Отв. Ред. Н.А.Куфакова. М.: Изд-во УДН, 1983.

²² Раззоков Б.Х. Государственное управление в Республике Таджикистан / Б.Х. Раззоков. – Душанбе: Ирфон, 2007. – 236 с. (на тадж. языке); Он же, Президент Республики Таджикистан – глава исполнительной власти. / Б.Х. Раззоков. – Душанбе: Ирфон, 2010. – 356 с. (на тадж. языке); Он же, Государственная администрация Таджикистана на рубеже веков / Б.Х. Раззоков. – Душанбе: Ирфон, 2011; Он же, Организация исполнительной власти Республики Таджикистан / Б.Х. Раззоков. – Душанбе, 2015. - 416 с. и др.

²³ Зайцев Т.А. Административно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов РФ: дис. ...канд. юрид. наук. - Хабаровск, 2001. - 265 с.

²⁴ Бондаренко А.А. Административно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов РФ в условиях административной реформы: дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2006. – 205 с.

²⁵ Валиулин Т.С. Административно-правовой статус органов внутренних дел на транспорте: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. - 168 с.

²⁶ Булатов А.К. Таможенные органы Российской Федерации: административно-правовой статус: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. - 227 с. и др.

В Республике Таджикистан проблемам административно-правовых мер борьбы с коррупцией посвящена монография С.И. Иброхимова и Ш.А. Уруновой²⁷.

Административно-процедурное производство в деятельности Агентства рассмотрены в работах Р.Н. Марифхонова²⁸, а также отдельные аспекты деятельности антикоррупционного ведомства Таджикистана в своих работах осветили профессора А.Д. Гафурзода, Д.С. Муртазозода и другие отечественные исследователи.

Кроме того, в отечественной политико-правовой науке проблемам коррупции и законодательству о коррупции посвящены работы: З.И. Азимова²⁹, М.Н. Халифаева³⁰, Х.А. Умарова³¹, Д.Ю. Рустамова³² и др.

В Республике Кыргызстан данная проблема частично рассматривается в работе Рустамбаева Т.А., в Республике Казахстан проблемы противодействия коррупции рассмотрены в работе Абылкасымова А.Е.

Следует отметить, что рассматриваемая проблема фрагментарно рассмотрена в работах отечественных специалистов и исследователей по административному праву: С.И. Иброхимова, Б.Х. Раззокова, А.Д. Гафурзода, Р.Н. Марифхонова, Х.О. Ойева, Д.З. Мачидзода, А.М. Диноршох, Г.С. Санаварова, С.Н. Нуралиева, Наимова Б. и др.

Связь исследования с программами и либо научной тематикой.

Настоящее диссертационное исследование выполнено в рамках реализации перспективного плана научно-исследовательской работы отдела государственного

²⁷ Иброхимов С.И., Урунова Ш.А. Судебно-правовые реформы в Республике Таджикистан и эффективность административно-правовых мер борьбы с коррупцией. – Душанбе: Ирфон, 2012. - 175 с.

²⁸ Марифхонов Р.Н. Конституционно-правовые основы органов местной исполнительной власти» (Глава 4 Конституции Таджикистана и явление государственного права в развитии национальной государственности». – Душанбе: Дониш, 2019. – 620 с. (523-577) (на тадж. яз.).

²⁹ Азимов З.И. Роль контрольно-ревизионных институтов в обеспечении экономической безопасности: на примере Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан: дис. ... канд. экон. наук. / З.И. Азимов. М.– 2010 г. 159 с.

³⁰ Халифаев М.Н. Политико-правовые аспекты противодействия коррупции в Таджикистане: дис. ... канд. полит. наук / М.Н. Халифаев. – Душанбе, 2009 г. 169 с.

³¹ Умаров Х.А. Противодействия коррупции в РТ: уголовно-правовые и криминологические аспекты: дис. ... канд. юрид. наук / Х.А. Умаров. – М., 2007 187 с.

³² Рустамов Д.Ю. Организационно-правовые основы государственного финансового контроля в сфере бюджетных отношений РТ: дис. ... канд. юрид. наук / Д.Ю. Рустамов. - М., 2019 г. 234 с.

права Института философии, политологии и права им. А. Баховаддинова НАНТ на 2016-2020 годы на тему: «Развитие институтов государственного права на современном этапе».

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ИССЛЕДОВАНИЯ

Цель исследования. Цель диссертационного исследования заключается во всестороннем комплексном исследовании правового и административного статуса Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан, в связи с чем нами были последовательно изучены вопросы функциональной компетенции Агентства и его организационная структура.

Задачи исследования. Для достижения указанной цели необходимо определить и решить следующие задачи:

- определить в системе органов государственной власти РТ роли и место Агентства по противодействию коррупции;

- выявить взаимоотношения в системе “власть-подчинение” и другие отношения и связи в системе высших органов государственной власти Республики Таджикистан и Агентства, взаимосвязи с другими государственными органами;

- дать характеристику целевому и структурно-организационному блоку правового статуса антикоррупционного Агентства;

- провести систематизированный анализ основных функциональных направлений деятельности антикоррупционного Агентства РТ;

- изучить проблему правового разграничения полномочий для Агентства по государственному финансовому контролю и борьбой с коррупцией и Счётной палаты РТ;

- разработать пакет предложений с целью повышения правового и административного статуса при помощи организационных и юридических средств.

Объект исследования. Объектом исследования является совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе организации (форми-

рования, утверждения структуры, определения места в системе органов государственной власти, взаимоотношения с другими контрольными и правоохранительными органами) и функционирования (осуществления деятельности по управлению системой, организация работ по противодействию коррупции и др.) Агентства РТ и его органов в сферах осуществления государственного финансового контроля и борьбы с коррупцией.

Предмет исследования. Предметом исследования являются правовые нормы, регулирующие формирование, структуру, руководство и реализацию полномочий, осуществление организационно-управленческой деятельности, а также основные тенденции развития административно-юрисдикционной деятельности Агентства и его органов. А также концептуальные подходы к выбору модели и решению проблем совершенствования правового положения Агентства и его структур.

Этап, место и период исследования. Настоящее диссертационное исследование охватывает четыре периода развития отрасли административно-процессуального права страны:

- 1) период деятельности органов ведущих борьбу с коррупцией Советского Таджикистана; 2) развитие законодательства по борьбе с коррупцией в Республике Таджикистан в период независимости РТ;
- 3) организационно-правовые предпосылки создания уполномоченного специализированного органа по борьбе с коррупцией РТ;
- 4) совершенствование законодательства в сфере противодействия с коррупцией в Республике Таджикистан.

В рамках диссертационного исследования рассмотрены вопросы формирования и совершенствования специализированного института по борьбе с коррупцией Республики Таджикистан. Также проведен сравнительный анализ законодательства Республики Таджикистан с законодательством иностранных государств и даны значительные рекомендации по совершенствованию законодательства и административно - правовому статусу действующего специализиро-

ванного института по борьбе с коррупцией страны. Период диссертационного исследования охватывает 2016-2022 годы.

Теоретические основы исследования. В рамках настоящей работы исследование достаточно крупного комплекса вопросов вызвало необходимость обращения к широкому кругу работ по теории государства и права, конституционному и административному праву. При этом использовались труды:

- по теории государства и права и теории государственного управления – С.С. Алексеева, Т.И. Байтина, А.Б. Венгерова, Т.В. Кащаниной, Д.А. Керимова, А.Р. Нематова, М.Н. Марченко, Т.Н. Радько, Р.Ш. Сотиволдиева, В.А. Юсупова, Ю.А. Тихомирова и др.;

- по конституционному праву – О.Е. Кутафина, Е.И. Козловой, Н.А. Михайловой, А.И. Имомова, А.М. Диноршоева, Б.С.Гадоева и др.;

- по административному праву – А.Б. Агапова, Ю.С. Адушкина, А.П. Алехина, Г.В. Атаманчука, З.А. Багищаева, Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, Б.Н. Габричидзе, Ю.М. Козлова, А.И. Козырина, А.П. Коренева, В.М. Манохина, А.Ф. Ноздрачева, Д.М. Овсянко, Ю.А. Тихомирова и др.

Работы национальных исследователей: А.И. Имомова, С.И. Иброхимова, А.Д. Гафурзода, Р.Н. Марифхонова, Х.О. Ойева, З.М. Рахматовой, А.М. Диноршо, Б.С. Гадоева, Д.З. Мачидзода, Ш.М. Уруновой и др.

Методологические основы исследования. Решение поставленных задач осуществлялось с помощью диалектического метода познания действительности, использование которого позволило выявить концептуальные проблемы современного развития административно-правового статуса антикоррупционного Агентства Республики Таджикистан. В исследовании использовались общенаучные и специальные методы. Путём анализа и синтеза были определены существенные признаки и свойства правового положения Агентства. Сравнительно-правовой метод позволил сопоставить теоретические и нормативные основы административно-правового положения с целью выявления их общих и особенных свойств. Особенно активно автором использовались формально-юридический, сравнительно-правовой, а также методы правового моделирова-

ния и юридической герменевтики. С помощью метода правового моделирования были выработаны оптимальные конструкции правовых средств регулирования административно-правовых внутрисистемных отношений.

Комплексное применение указанных методов позволило всесторонне, полно и объективно изучить предмет исследования и решить поставленные в диссертации задачи.

Эмпирические предпосылки. Эмпирическую основу исследования составила практика формирования организации деятельности Агентства; официальные статистические отчеты; практика организации и управления в Агентстве по системе; действующий порядок решения вопросов подбора, переподготовки и расстановки кадров в Агентстве; логистика, финансирование и материально-техническое обеспечение антикоррупционного Агентства Республики Таджикистан.

Научная новизна исследования. В юридической науке РТ (и всего пространства СНГ) это первое комплексное теоретико-прикладное правовое исследование проблем административно-правового положения специализированного антикоррупционного агентства. Конечно же, с учётом современных реалий в нём обобщены многолетние исследования проблем теории правового статуса органов государственной власти, разработанные наукой административного права и теорией государственного управления. Осуществлена попытка комплексного рассмотрения вопросов, связанных с формированием и становлением административно-правового положения антикоррупционного агентства с двойной правовой природой. На основе анализа действующего законодательства и с учётом современных реалий, диссертант чётко конкретизировал понимание административно-правового статуса Агентства; определил и предложил собственную дефиницию данного понятия.

Настоящее диссертационное исследование носит комплексный характер и является обобщающим трудом, в котором раскрываются концептуальные проблемы современного развития административно-правового положения

Агентства, как государственного органа, наделённого государственно-властными полномочиями.

Положения, выносимые на защиту. Научная новизна исследования состоит также в следующих положениях, выносимых на защиту:

I. Предложения теоретического характера:

1) Концепция определения понятия административно-правового статуса Агентства в работе основывается на следующих правовых позициях: 1) местом Агентства в системе органов государственной власти – тем, что относится к исполнительной ветви органов государства с правоохранительными функциями; 2) его правами и обязанностями в сфере государственного управления; 3) его исполнительно-распорядительными властными функциями; 4) его отношением с другими ветвями государственной власти, их органами; 5) порядком формирования и ликвидации; 6) порядком назначения и освобождения от должности высшего его руководства; 7) его ответственностью перед государством.

В контексте указанных правовых позиций, автор предлагает следующую дефиницию: *Административно-правовой статус Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан определяется его местом в системе органов государственной власти республики, его назначением, целями и задачами, полномочиями, функциями и компетенциями, его независимостью в реализации своих полномочий и взаимоотношениями с другими органами государственной власти страны.*

2) Особенность национальной модели антикоррупционного ведомства – Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан автором рассматривается через двойственный характер его правового статуса – как финансово-контрольного и правоохранительного органа. Доказывается, что такая конструктивная модель не имеет аналога в других государствах ближнего зарубежья, и она же позволяет эффективно осуществлять организационно-управленческие (ревизия, проверки, мониторинг и др.) административные процедуры, а правоохранительные функции (административно-юрисдикционные, дознавательно-следственные и оперативно-

розыскные мероприятия) осуществляются в форме и административных процедур и административного процесса.

3) Авторская дефиниция правоохранительной деятельности Агентства сформулирована в контексте изменения законодательной парадигмы “борьбы с коррупцией” на “противодействие коррупции” (в ред. Закона РТ “О противодействии коррупции” от 07.08.2020 г., №1714).

Под правоохранительной деятельностью Агентства следует понимать деятельность, совершаемую Агентством в целях пресечения, выявления, раскрытия, дознания и расследования правонарушений, связанных с коррупцией, и привлечения к ответственности субъектов правонарушений, связанных с коррупцией, устранение причин и условий возникновения коррупции и последствий коррупционных правонарушений, формами и методами, наиболее адекватными целям, задачам и функциям Агентства.

II. Предложения, направленные на совершенствование нормативно-правовых актов:

4) В соответствии с национальным законодательством, Агентство является центральным органом государственного управления межотраслевого характера с правоохранительными функциями, таким же органом, какими являются ГКНБ, МВД и АКН Республики Таджикистан. Автор доказывает, что такое положение Агентства подтверждается следующими юридическими основаниями: а) Агентство является органом, непосредственно подчинённым Президенту РТ (Главе государства и председателю Правительства); б) Указ Президента РТ, которым Агентство введено в систему исполнительных органов, называется “О совершенствовании структуры исполнительных органов государственной власти Республики Таджикистан”, следовательно, место Агентства – система и структура исполнительных органов страны; в) анализ полномочий Агентства (содержащиеся в законе и в Положении о нём) подтверждает, что контрольно-управленческие, исполнительно-распорядительные и право-охранительные функции Агентства пропорционально, достаточно конкретно регулируют правоотношения в обоих направлениях деятельности Агентства.

5) Анализируя ч.1 ст.9 Закона РТ “О противодействии коррупции”, диссертант отмечает, что перечисленные в нём полномочия Агентства являются правообразующими управленческими функциями, и носят межведомственный характер. В них закреплены такие организационно-правовые меры, как: методическое руководство, оценка и анализ результатов; аналитическая работа и мониторинг. Таким образом, административно-правовое положение Агентства в данной норме выражено через такие формы деятельности, как: организационные, методические, оценочные (включающие в себе анализ данных, результатов и др.).

б) Правозащитную деятельность Агентства автор рассматривает через призму его властных полномочий и отмечает, что соблюдение и защита прав и свобод граждан в деятельности Агентства имеет особое положение, поскольку при реализации своих полномочий оно может ограничить права и свободы человека и гражданина законными дозволенными методами (п.5, ст.5 Закона РТ “Об Агентстве”). Диссертантом предложено, чтобы защитить права и свободы граждан, на законодательном уровне обязать работников Агентства устранять любые опасности, которые несут угрозы имуществу, здоровью и жизни граждан, от лиц, в отношении которых имеется ряд ограничительных мер. Соответственно, Агентство не имеет права сбора, хранения, использования и распространения информации без согласия граждан о их частной жизни (п.4, ст.5 Закона РТ “Об Агентстве”).

7) Осуществление аналитической работы и мониторинг состояния противодействия коррупции является важной частью организационно-управленческой деятельности Агентства и, в частности, предусматривает: 1) анализ действующего законодательства на предмет выявления недостатков, способствующих коррупционным технологиям; 2) сбор и анализ обращений граждан и юридических лиц, поступающих в указанные органы; 3) анализ и оценка информации о коррупционных технологиях и др., которые становятся предметом расследования в рамках уголовных дел или рассмотрения дел об административных правонарушениях. Однако законодательство об Агентстве и

Положение о нём не предусматривает такое положение за Агентством, в связи с чем автор предлагает ст. 18 Закона РТ “Об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией”, дополнить обязывающей нормой, что Агентство (ежеквартально, ежегодно) проводит антикоррупционный мониторинг (по всем вышеназванным направлениям) и представляет его итоги соответствующим государственным и общественным органам для рассмотрения и принятия мер. Вместе с тем, диссертант предлагает разработать и внедрить в правоприменительную деятельность органов государственной власти и органов самоуправления (джамоатах) методы контроля, способствующие превенции и пресечению коррупционной практики.

8) Вопрос о введении в законодательный оборот национальной правовой системы понятия “*контроль*” как термина, обозначающего только “*контроль*”, актуализирован тем, что в законодательстве большинства зарубежных стран контроль и надзор используются в качестве самостоятельных понятий, а на государственном языке Таджикистана оба эти понятия охватываются одним словом “назорат”, что искажает значение контроля. Учитывая важное значение понятия “контроль” в определении правового положения Агентства, а также его функциональных целей, состоящих из: информационных, предупредительно-пресекательных и восстановительно-корректирующих, которые делают термин “контроль” особенным, в связи с чем предложено имплементировать термин “контроль” в национальное законодательство (на государственном языке) в собственном значении.

III. Предложения практического характера:

9) Автор утверждает, что увеличение потока нормативно-правовых актов, принимаемых органами государственной власти и управления, актуализирует проблему проведения Агентством антикоррупционных экспертиз нормативных актов, их проектов. Поэтому работа по обнаружению, анализу и оценке норм на предмет подготовки обоснованных предложений по устранению коррупциогенных факторов, перечисленных в ст.5 Закона РТ “Об антикоррупционных экспертизах нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых ак-

тов”, является сложной, имеет аналитический, научно-исследовательский характер, потому что инспектора Управления экспертиз не имеют достаточной научной и образовательной квалификации, опыта аналитической работы, не могут качественно проводить экспертизу. Диссертант предлагает законодательно закрепить научно-образовательные и квалификационные требования к кандидатам на должность инспектора управления экспертиз Агентства, установив, что “...членом научно-экспертного Совета при Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией могут быть лица, имеющие учёную степень или стаж научно-педагогической и аналитической работы”. Такая норма соответствует содержанию п.8, ст.19 Закона РТ “Об Агентстве”.

10) В контексте мероприятий по совершенствованию системы органов, оказывающих противодействие коррупции, обосновывается вывод о передаче полномочий по государственному финансовому контролю от Агентства Счётной палате РТ, тем самым будет обеспечена функциональная чистота и институциональную обособленность этих правовых институтов.

11) В связи с актуализацией парадигмы “противодействия коррупции”, автор считает целесообразным переименовать рассматриваемый орган в *Агентство по противодействию с коррупцией Республики Таджикистан*. Тем самым обеспечивается титульная конкретизация названия, полностью совпадающая с целями и задачами, поставленными перед Агентством, как специализированным органом, непосредственным субъектом противодействия коррупции, что совпадает законотворческому подходу Закона РТ от 07.08.2020 г., №1714 “О противодействии коррупции”, в котором Агентство рассматривается исключительно как субъект, непосредственно противодействующий коррупции.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Теоретическая значимость исследования определяется актуальностью и новизной поставленных и решённых в работе правовых проблем. Содержащиеся в диссертации положения и выводы могут послужить основой для дальнейшего научного поиска и развития теории административного и административно-процессуального права. Выдвинутые теоретические положения и сделанные на

их основе выводы и рекомендации могут содействовать совершенствованию науки административного и административно-процессуального права и могут быть использованы в процессе подготовки и совершенствования нормативных правовых актов в сфере действия административного и административно-процессуального законодательства Республике Таджикистан.

Практическая значимость. Результаты исследования могут найти своё применение:

- в анализе роли и места антикоррупционного Агентства в системе органов государственной власти и управления Республики Таджикистан, в механизме регулирования отношений по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией в условиях укрепления связей государства с рыночной экономикой. Указанный анализ предполагает выявление и рассмотрение основных функций, прав и обязанностей, которые должны быть возложены на Агентство в данных условиях, а также обоснование с точки зрения теории управления оптимальной организационной структуры агентства и системы управленческих и иных связей между отдельными его структурными компонентами. На основе проведённого анализа выстраивается научная модель национального антикоррупционного агентства;

- в рассмотрении практических аспектов деятельности Агентства, как по государственному финансовому контролю, так и по борьбе с коррупцией, позволяющих выявить реальные проблемы функционирования антикоррупционной политики государства, которые могут быть и не видны на теоретической схеме. Такой анализ позволяет скорректировать модель, исходя из объективно существующих реалий жизни.

В итоге, комплексное рассмотрение административно-правового статуса Агентства позволяет получить полную и объективную картину состояния и функционирования современной национальной системы антикоррупционного механизма в Республике Таджикистан, сформулировать обоснованные предложения, касающиеся его совершенствования.

Степень достоверности результатов. Достоверность результатов диссертационного исследования подтверждается объективным и всесторонним анализом проводимых теоретико-методологических исследований различных аспектов темы диссертации, систематизации и анализом общепризнанных научных результатов, авторскими понятиями, идеями и научно-практическими рекомендациями, научными положениями исследования и их новизной в сравнении с существующими научными достижениями, анализом реального состояния и путей совершенствования административно-правового статуса антикоррупционного агентства страны.

Соответствие диссертации паспорту научной специальности. Настоящая диссертация соответствует паспорту научной специальности, утверждённой Высшей аттестационной комиссией при Президенте Республики Таджикистан 12.00.14 – Административное право; административный процесс.

Личный вклад соискателя ученой степени. Личный вклад соискателя состоит в том, что впервые в отечественной науке исследование темы проведено в контексте изменения основных направлений административного права. Автор обосновал свою позицию по отношению к административно-правовому положению, структуре и организации деятельности национальной модели антикоррупционного агентства Таджикистана. Это предопределило обоснование необходимости проведения статутной реформы и обеспечения функциональной чистоты, разделения органов по государственному финансовому контролю и специализированного органа, осуществляющий противодействие коррупции, ведущего борьбу с ней.

Апробация и применение результатов диссертации. Основные положения и выводы диссертации изложены автором в опубликованных им работах, в научных докладах и сообщениях на научно-практических конференциях. Отдельные материалы диссертации использовались в практической работе автора в Организационно-инспекторском Управлении Агентства (Штабе), где работал автор, а также при выполнении совместных научно-исследовательских работ, в

рамках проекта научного исследования Отдела государственного права Института философии, политологии и права НАН Таджикистана.

Также результаты диссертационного исследования и отдельные положения диссертационного исследования освещались автором на различных республиканских и международных научных конференциях:

- «Государственная независимость – укрепитель системы национальной государственности», тема доклада: «Асосҳои ташкилию ӯқуқии муқовимат ба коррупсия дар Ӯмӯбурии Тоҷикистон» (ГБАО, Авдҷ, 10-12 августа 2016 г.);

- «Публично-правовые механизмы в обеспечении общественного развития», тема доклада: «Административно-правовой статус Агентства по государственному финансовому контролю и борьбы с коррупцией Республики Таджикистан» (Москва, РУДН, 7 апреля 2017 г.);

- «Право и экономика: правовые проблемы цифровой экономики», тема доклада: «Ҳамкориҳои байналмилалӣи Ҷумҳурии Тоҷикистон дар мубориза ба коррупсия» (Душанбе, 28 мая 2021 г.);

- «Актуальные вопросы развития государственности и публичного права», тема доклада: «Проблемы разграничения полномочий антикоррупционного ведомства и Счетной палаты Республики Таджикистан // (Россия, г. Санкт-Петербург, 7 октября 2022 г.).

Публикации по теме диссертации. Основные выводы исследования изложены автором в 11 научных публикациях, из которых 3 статьи опубликованы в рецензируемых изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Президенте РТ и в 1 монографии, 2-х коллективных монографий.

Структура и объем диссертации определяются сформулированными целями, предметом и объектом исследования. Структурно работа состоит из введения, трех глав, охватывающих восемь параграфов, заключения и списка использованных источников.

ГЛАВА 1. МЕСТО АГЕНТСТВА ПО ГОСУДАРСТВЕННОМУ ФИНАНСОВОМУ КОНТРОЛЮ И БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН

1.1. Правовые предпосылки и необходимость создания специализированного антикоррупционного органа в Республике Таджикистан

Коррупция является одним из самых значительных препятствий в развитии любой страны и её экономическом росте. Исходя из этого, все государства мира уделяют самое серьёзное внимание коррупции и противодействию и борьбе с ней. К сожалению, на современном этапе развития для Таджикистана данная проблема является очень актуальной. Поэтому одним из основных направлений государственной политики нашего государства в настоящее время необходимо выделить противодействие коррупции. Поэтому Таджикистан в лице Основателя мира и национального единства, Лидера нации – Президента Республики Таджикистан уважаемого Эмомали Рахмона ориентирован на приложение серьёзных и последовательных усилий, направленных на борьбу с коррупцией. В частности, Президент Республики Таджикистан уважаемый Эмомали Рахмон ещё 08 сентября 1997 года предупреждал, что “...государство не намерено помиловать и прощать чиновников, преступивших за рамки своих полномочий ради собственной выгоды”, и тем самым выразил важную идею антикоррупционной политики государства³³.

В этом контексте, для определения места антикоррупционного органа важным для нашего исследования является рассмотрение вопроса о правовых предпосылках, причинах и необходимости учреждения специализированного антикоррупционного органа Республики Таджикистан.

Основной причиной создания антикоррупционного органа в том или ином государстве является не только наличие острой и конкретной проблемы

³³ См. Выступление Президента РТ по случаю Дня Независимости РТ от 08.09.1997 г. [Электронный ресурс]: URL: <http://www.prezident.tj/> (Дата обращения октября 2021 г.).

повсеместного распространения коррупции на территории государства, но и её катастрофическая угроза экономике страны, влияние на снижение уровня благосостояния населения, недоверия народа к органам власти, государству и его руководству. Поэтому государство прибегает к поиску инструментария, с помощью которого может снизить нарастающий уровень коррупции.

Все функции в антикоррупционных органах демократических стран, а именно такие традиционные функции, как открытость и информативность государственных органов для гражданского общества; жёсткий контроль за расходами государственных средств на основе прозрачности; выявление правонарушений, их расследование и преследование в рамках уголовного законодательства и др., как правило, должны осуществляться и осуществляются в рамках имеющихся в государстве правовых и организационных институтов. При этом все основные традиционные функции распределяются среди такого количества госорганов, что становится невозможным установить, какой конкретный государственный орган несёт ответственность за коррупционную ситуацию в государстве. Поэтому возникает необходимость создания специализированного учреждения в странах, где организационная или структурная слабость существующих органов по противодействию коррупции не позволяют им проводить эффективно репрессивную или превентивную деятельность.

Согласно мнению многих исследователей, имеется ряд важных причин, чтобы создать в странах специализированный орган (институт), деятельностью которого будет являться борьба с коррупцией. Мы расположили эти причины в соответствии с их важностью, а именно: *«во-первых*, этот орган (институт) не будет включён в коррупционные процессы, а также запятнан уголовными или политически-мотивированными делами; *во-вторых*, проблема координации разрозненных антикоррупционных органов и усилий будет решена через создание и функционирование вертикальной интеграции; *в-третьих*, лидером антикоррупционного движения будет являться специализированный орган, собирающий и анализирующий всю информацию о состоянии дел, связанных с коррупцией; *в-четвертых*, органам, которые по роду своей деятельности

участвуют в борьбе с коррупцией, необходимо принять за основу своей деятельности единую политику, единый стандарт и методические указания по предупреждению и пресечению коррупционных действий, разработанными данным органом, в обязанности которого также входит эффективное и своевременное выполнение всех возложенных на него законом антикоррупционных функций”³⁴, а также *в-пятых*, он будет тем органом, который отвечает за реализацию антикоррупционной политики государства и несёт ответственность перед Президентом и правительством за состояние коррупции в стране.

Вместе с тем, нельзя забывать, что существуют определённые риски в создании такого специализированного органа. В частности, в составе нового специализированного органа может сформироваться ещё один бюрократический уровень, который будет не эффективным в борьбе с коррупцией, при этом существующие контрольные органы будут тратить на него ресурсы и внимание, в то время, когда эти ресурсы можно было бы направить на развитие других областей, провести в этих областях необходимые реформы.

Создание нового органа также может привести к конфликту юрисдикций и борьбе за разграничение влияния и интересов между другими государственными органами, кроме того, сохраняется возможность использования нового специализированного органа в качестве механизмов устранения политических оппонентов³⁵. Хуже всего, когда он становится причиной расширения коррупционной сферы.

В условиях компактного унитарного государства, каким является, в частности, и Республика Таджикистан, создание антикоррупционного специализированного органа с учётом необходимости и существующих рисков, вполне может быть оправданным, в качестве примера можно привести Литву, Латвию, Сингапур, Гонконг, в которых созданы и успешно проводят свою деятельность специализированные многоцелевые учреждения, на которых также воз-

³⁴ Антикоррупционные реформы в Таджикистане. 3 раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией. Отчет от 18 апреля 2014 г. [Текст] / В кн.: Сеть по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии. ОЭСР-2014.

³⁵ ПРООН (2005), Meagher (2004), Doig (2004), Pore (1999), Совет Европы (2004) [Текст] / В кн.: Сеть по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии. ОЭСР-2014.

ложены правоохранные функции (среди международных аналитиков данная модель является самой популярной - С.К.). Но следует иметь в виду, что даже суперспециализированный институт должен адаптироваться, то есть первоначально он должен войти в правовую систему страны в целом, затем должен стать частью её правоохранительной системы и, самое главное, его, как орган государственной власти должно воспринять население, имеющее специфический менталитет³⁶. Особенно, когда традиции ставят под сомнение суть антикоррупционной политики (имеются ввиду такие национальные явления, как: *“минатдорй барои хизмат”* – быть благодарным за оказанную “услугу”, *“дастовез ба сардор”* – подарок начальнику и т.д. – С.К.).

Помимо вышеизложенных причин, создание антикоррупционного агентства предполагает учёт ряда факторов, влияющих на эффективность деятельности данного органа. Так, если в стране отмечается низкий, незначительный “уровень” коррупции, то в стране не обязательно создание многоцелевого сильного органа, обладающего широким спектром полномочий. В противоположность низкому уровню имеется нарастающий или индемичный “уровень” коррупции, с которым небольшой антикоррупционный орган может не справляться. Поэтому развитие таких факторов, как компетентности, неподкупности, кадрового потенциала в создаваемом антикоррупционном органе исходит из цели его создания, что он лучше будет выполнять поставленные задачи и свои функции, если его кадры добросовестные и честные, поскольку территория деятельности антикоррупционного органа (института) есть и должна быть *“островком компетентности и честности”*.

Для формирования рассматриваемого института огромное значение имеют *конституционно-правовые основы*, как важный фактор его правового обеспечения. На основе этого фактора формируется правовая система страны с его подсистемами, как антикоррупционная, уголовная и административная юстиции. Здесь важно чётко распределить ответственность и полномочия между её

³⁶ Camerer (2001), Doig (2004) [Текст] / В кн.: Сеть по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии. ОЭСР-2014.

субъектами – органами национальной безопасности, внутренних дел, прокуратурой, агентством и другими правоохранительными агентствами, осуществляющими реализацию мер законодательства в области борьбы с коррупцией, особенно это актуально для таких стадий, как досудебная подготовка дел и предварительное расследование.

Фактор – *“финансовое обеспечение”*. Реформа уже имеющихся или формирование новых институтов, направленных на борьбу с коррупцией, требует от бюджета государства обременительных материальных вложений. Исходя из этого, заранее необходимо провести объективную оценку возможности выделения необходимого финансирования из внешних источников или государственного бюджета, особенно, если принимается решение создать сильное многоцелевое централизованное учреждение.

Следующим фактором являются проведения *“анализа”* коррупционного состояния страны и выработка *“стратегии”* по противодействию коррупции. По мнению экспертов, первым шагом в создании в государстве нового антикоррупционного органа необходимо разработать стратегию. Во-первых, это выбор типа нового органа, определение его положения в системе государственных органов власти. Во вторых, необходимо направить усилия на разработку правового статуса для создаваемого органа, в котором чётко перечислить стоящие перед органом задачи и функции, разработать правила, согласно которых орган будет взаимодействовать с другими правоохранительными органами, а также правила сотрудничества с другими ведомствами. Правовой статус для органа по борьбе с коррупцией начинает формироваться с принятия основного закона, в котором определено: именование; место данного органа в системе государственных органов власти; основные цели, задачи и основные полномочия. Кроме того, в основном законе необходимо раскрыть вопросы, на основании которых будет сформирована организационная внутренняя структура органа, разработаны внутренние управленческие процедуры и положения, включая процесс подбора персонала и разработку правил внутреннего распорядка, которые также будут подтверждаться и регулироваться помимо ос-

новного закона ещё и ведомственными правовыми нормативными документами.

Необходимо констатировать, что мероприятия по формированию специализированного антикоррупционного агентства в Республике Таджикистан были проведены с учётом всех вышеизложенных причин, условий и факторов, о чём свидетельствует следующее.

С принятием Конституции в 1994 г., Республика Таджикистан наметила курс своего дальнейшего развития, как суверенное, демократическое, правовое, социальное, светское и унитарное государство (ч.1, ст.1 Конституции РТ). Эти конституционные положения стали направляющими основами демократизации институтов государственного управления республики, в частности, её правоохранительной системы.

С первых дней приобретения независимости, в Республике Таджикистан предупреждение и пресечение коррупционных проявлений имело особое государственно-правовое значение. Противостояние и борьба с этим социальным злом проводилась антикоррупционными подразделениями правоохранительных органов разных систем. Так, немалый практический опыт был накоплен сотрудниками ОБХСС органов внутренних дел до 1990-х годов, а в 1993-1998 годах противодействовать коррупции стало Управление по борьбе с организованной и экономической преступностью МВД Республики Таджикистан, которое в народе прославилось под названием *“шестой отдел”*, это учреждение в своей структуре имело оперативно-следственное подразделение по борьбе с коррупцией в высших эшелонах государственной власти, а также управление по банковскому надзору.

В поисках оптимальной модели создания антикоррупционного агентства, в Таджикистане были экспериментированы и другие организационно-правовые формы, например, в целях противодействия коррупционным нарушениям в сфере налогового законодательства в 1995 г. в республике был учреждён уполномоченный орган по борьбе с налоговыми преступлениями и правонарушениями (*налоговая полиция*). Затем эта структура была переименована в *Главное*

управление налоговой полиции, которое вошло в Налоговый Комитет при Правительстве РТ. После реформы госструктур указанное ведомство перешло в систему Министерства по госдоходам и сборам, впоследствии данное министерство и налоговая полиция также были упразднены. Этим подтверждается вывод о том, что антикоррупционные органы республики всегда существовали в составе исполнительных государственных органов (Налогового комитета, Министерства по госдоходам и сборам Республики Таджикистан).

Кроме того, в целях укрепления правовой базы антикоррупционной политики страны, республика приступила к принятию законов, направленных на борьбу с коррупционной деятельностью. В частности, Президент Республики Таджикистан принял Указ от 21.07.1999 г., №1262 “О дополнительных мерах по усилению борьбы с преступностью в сфере экономики и коррупции (взяточничества)”, был дан старт обновлению законодательства, и уже 10 декабря того же года состоялось принятием Парламентом Таджикистана Закона РТ “О борьбе с коррупцией”.

Другой конституционно-правовой основой, ставшей причиной активизации борьбы с коррупцией, в том числе и создания специализированного антикоррупционного агентства в РТ является Конституция РТ, в частности, её положение ч.3, ст.10, в которой указывается, что признанные Республикой Таджикистан правовые акты международного значения являются составной частью правового статуса страны. Следовательно, они могут быть организационно-правовой основой для формирования нового правового института, как в правовой системе, так и в гражданском обществе Таджикистана. Предпосылкой к сказанному стала принятая от 31 октября 2003 года Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 58/4, которой была принята Конвенция ООН против коррупции (о коррупции). Однако до этого международно-правовыми сообществами были приняты ряд нормативно-правовых актов, которые вошли в основу указанной Конвенции ООН, это: а) Межамериканская конвенция о борьбе с коррупцией, принятая 29.03.1996 г.; б) Конвенция о борьбе с коррупцией, принятая 26.05.1997 г., которая затрагивает должностных лиц стран, являющихся

членами Евросоюза, или должностных лиц сообществ Европы; в) Конвенция от 21.11.1997 г., касающаяся борьбы с коррупцией иностранных должностных лиц в коммерческих сделках международного уровня; г) Конвенция от 27.01.1999 г., включающая уголовную ответственность за коррупционную деятельность и контроль со стороны Комитета министров Совета Европы; д) Конвенция от 04.11.1999 г., в которой введена гражданская правовая ответственность за коррупционную деятельность и контроль со стороны Комитета министров Совета Европы; е) Конвенция от 12.07.2003 г., принятая Африканским союзом в целях предупреждения и борьбы с коррупцией, то есть на основе изучения и анализа реализации всех вышеуказанных нормативно-правовых актов была разработана общая и единая концепция противодействия коррупции и оформлена Конвенцией ООН от 31 октября 2003 г.

Республика Таджикистан последовательно выполняла и выполняет международно-правовые обязательства. В частности, в рамках проекта Организации Экономического Сотрудничества и Развития приняты к исполнению Рекомендации третьего Стамбульского плана действий, направленного на борьбу с коррупционной деятельностью в государствах Центрально-Азиатского региона и Восточной Европы, в связи с чем в июне 2004 года в структуре Генеральной прокуратуры Республики Таджикистан было создано специализированное Управление по борьбе с коррупцией, которое состояло из 8 прокуроров в центральном аппарате, и 21 по всей республике. Данное Управление было наделено чрезвычайно широкими полномочиями по выявлению и преследованию коррупционных преступлений, проведению анализа и статистического мониторинга правоприменения в области борьбы с коррупцией. Кроме того, Управление оказывало содействие другим структурам, занимающимся выявлением, пресечением и ликвидацией условий и причин, которые способствуют коррупции, а также проводило и другие мероприятия посредством мер прокурорского реагирования, как в общенадзорном порядке, так и путём осуществления надзора за следствием.

Однако на Первом раунде мониторинга международная экспертная группа, признавая результаты работы Управления относительно эффективным, вместе с тем, указала на отсутствия аналитического отдела в структуре Управления, его недостаточную самостоятельность, слабый ресурсный потенциал и материально-техническое обеспечение³⁷.

Подписание Таджикистаном 25 сентября 2006 года Конвенции ООН против коррупции и её ратификация Парламентом страны положило начало качественно новому этапу борьбы с коррупцией. Согласно п.1, ст.6 этой Конвенции каждая страна-участница на основании своих основополагающих принципов правовой системы создаёт орган (либо органы), осуществляющие предупреждение коррупции, которые должны проводиться такими мерами, как: а) разработкой и осуществлением согласованной и результативной политики по противодействию коррупции, вовлекающей в данный процесс общество страны и отражающей позиции правопорядка, соответствующей управленческой деятельностью по публичным делами и публичному имуществу, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности; б) усилением распространения знаний, касающихся вопросов предупреждения коррупционной деятельности.

Исходя из содержания указанной нормы Конвенции, политическое руководство Республики Таджикистан предприняло ряд организационно-правовых мер по непосредственному созданию антикоррупционного агентства и определению его места в системе государственных органов власти и органов управления, в правоохранительной системе страны.

Согласно Конституции РТ и других законодательных актов страны, учитывая вышеназванные правовые международные предпосылки, Президент Республики Таджикистан посчитал целесообразным 10.01.2007 г. подписать Указ, согласно которому было создано Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией РТ (далее Агентство). Согласно этому Указу

³⁷ См.: Сеть по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии. Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией. Второй раунд мониторинга. Таджикистан. - Отчет о мониторинге. Принят на девятом пленарном заседании Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией в декабре 2010 г. в штаб-квартире ОЭСР в Париже // [Электронный ресурс]: Website: www.oecd.org/corruption/asp (Дата обращения декабрь 2020 г.).

также были утверждены Положение указанного Агентства, центральный аппарат и его структура, а также иерархия управления в нём. В ст.5 Указа был определён двойной характер правового положения органа, установлено, что Агентство является уполномоченным финансово-контрольным (то есть органом государственного управления) и правоохранительным органом Республики Таджикистан.³⁸

По этому Указу административный аппарат Агентства состоял из Директора, трёх его заместителей (один первый). Распределение обязанностей было проведено следующим образом: первый заместитель директора – руководил подразделениями, осуществляющими государственный финансовый контроль (то есть занимался чисто исполнительно-распорядительной, административной деятельностью - К.С.); два других заместителя директора руководили правоохранительными подразделениями, осуществляющими оперативно-розыскную и следственную деятельность Агентства. Общее руководство осуществлялось Директором, обеспечивающим соблюдение законодательства в деятельности подчинённых сотрудников. Указом была установлена предельная численность сотрудников Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией РТ в количестве 500 единиц (без обслуживающего персонала), в том числе Центральный аппарат в количестве 150 единиц.³⁹

Начиная с этого периода, на основании международных стандартов разрабатываются и принимаются новые национальные антикоррупционные законодательные акты, а именно: Закон РТ “О борьбе с коррупцией” от 25.07. 2005 года, № 100; Закон РТ “Об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией в Республике Таджикистан” от 20.03.2008 года, №374; Закон РТ “Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов” от 28.12.2012 года, №925. Также Закон РТ “О государственном финансовом контроле”, который был издан

³⁸ Указ Президента РТ от 10.01.2007 г. №143 / В кн.: Коррупсия ӯамҷун зуӯуроти ӯамӯияти / Мальӯи санадҳои меӯери ӯуқуқи дар бораи мубориза бо коррупсия дар ӯумӯурии Тоӯикистон [Текст] / А.А. Сайфиддинов. – Душанбе, 2013. – С. 32-34.

³⁹ Там же.

02.12.2002 года, №66, был дополнен и в него были внесены некоторые изменения. Этот закон регламентирует порядок и правила проведения государственного финансового контроля Агентством.

Парламент Республики Таджикистан 16 апреля 2008 г. ратифицировал Конвенцию ООН против коррупции.

Создав специализированное антикоррупционное ведомство – “Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией”, Республика Таджикистан стала выполнять требования указанной выше Конвенции ООН, в частности статьи 1, 6 и 36. Свою деятельность Агентство осуществляет на основании основных установок названной Конвенции, в пределах своих полномочий, закреплённых в законе о нем, контролирует эффективное использование государственных денежных средств и, тем самым, обеспечивает экономическую безопасность государства. Данный блок полномочий характеризует Агентство, как орган управления, что сомнения не вызывает.

Дальнейшее развитие антикоррупционного законодательства Таджикистана связано с принятием Стратегии, которая была утверждена Постановлением Правительства Таджикистана от 26.01.2008 г., №34. Данная Стратегия была направлена на борьбу с коррупционной деятельностью и планировала деятельность на 4 года – с 2008 по 2012 гг. (об особенностях данного мероприятия мы остановимся ниже - С.К.).

Для характеристики административно-правовой сущности Агентства достаточно сослаться на вышеназванный Указ, который был учреждён Президентом Республики Таджикистан. В частности, в Указе говорится следующее: “Определить, что Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией РТ несёт двойную нагрузку, выступая одновременно, как *орган финансового контроля*, а также *правоохранительный орган*, выполняя также одновременно обязанности Главного управления налоговой полиции Министерства по госдоходам и сборам РТ, Комитета государственного финансового контроля РТ, Генеральной прокуратуры РТ и ряда правоохранительных органов Таджикистана, задача которых заключается в борьбе с экономически-

ми преступлениями и коррупционной деятельностью. Таким образом, следовательно – Агентство, прежде всего это орган государственного управления, осуществляющий государственный финансовый контроль, и все упразднённые органы, входившие в его состав, также были органами управления правоохранительного содержания⁴⁰.

Уникальность антикоррупционного Агентства Республики Таджикистан – состоит на наш взгляд, именно в *двойном* составляющем его административно-правового положения, что позволяет эффективно осуществлять организационно-управленческие функции, как: ревизия, проверки, мониторинг и другие специфические управленческие действия, которые при необходимости сопровождаются оперативно-розыскными, дознавательно-следственными мероприятиями, то есть правоохранительной деятельностью. Относительно правоохранительной природы правового статуса Агентства следует отметить, что в правовой системе Республики Таджикистан кроме органов прокуратуры все остальные правоохранительные органы (ГКНБ, МВД, АКН и др.) являются органами управления и осуществляют исполнительно-распорядительную деятельность. Поэтому, на наш взгляд, как контрольно-ревизионная, так и правоохранительная деятельность Агентства осуществляется исполнительно-распорядительной деятельностью в форме административных процедур и административного процесса.

Таким образом, как было выше отмечено, административно-правовой статус Агентства исходит из содержания ст.1 Положения об Агентстве, в котором оно определено, как орган исполнительной власти с правоохранительными функциями. Теоретические положения и научные подходы об элементах правового статуса органа государственного управления нами были отмечены выше. О полномочиях и компетенциях, как составных элементах правового статуса таджикостанского Агентства мы остановимся во второй главе работы. Также необходимо констатировать, что на основании приложения №2 к Положению

⁴⁰ Ст.5, Указ Президента РТ от 10.01.2007 г., №143 [Электронный ресурс] // ЦПБИ «Адлия». – 2020. - V.7.

об Агентстве (в момент его утверждения 10.01.2007 г.), Агентство по финансовому контролю и борьбе с коррупцией РТ для центрального аппарата создало следующую структуру: Руководство (директор, заместители); Управление кадров; два Главных Управления - по борьбе с коррупционными и экономическими преступлениями коррупционного характера и по государственному финансовому контролю; Специальное оперативное управление; Следственное управление; Организационно-инспекторское управление; Финансово-хозяйственное управление; Отдел анализа и информации; Секретариат; Медицинский отдел; Сектор секретного делопроизводства; Оперативно-дежурный отдел и изолятор временного содержания.

Следует отметить, что деятельность вновь образованного органа по борьбе с коррупцией доказала необходимость его усовершенствования и в связи с этими реалиями соответствующими указами Президента Республики Таджикистан за этот период в Указ Президента РТ №143 от 10 января 2007 года вносились изменения и дополнения.

Соответственно, Указ Президента РТ №450 от 29 апреля 2008 года, эффективным средством для противодействия коррупционной деятельности признавал именно её профилактику, внёс в структурный состав Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией РТ изменения и тем самым был образован отдел профилактики коррупции. В дальнейшем соответствующими указами Президента РТ отдел профилактики коррупции был преобразован в Управление профилактики, затем принимая во внимание рекомендации ОЭСР, в главное Управление профилактики, а в 2019 году Указом Президента Республики Таджикистан за №1338 главное Управление профилактики переименован в Главное Управление по противодействию коррупции и коррупционной деятельности⁴¹.

В структуру Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией РТ в настоящее время входят основные подразделения: -

⁴¹ Указ Президента РТ от 10.01.2007 г. №143, Приложения №2, №3) // [Электронный ресурс] // ЦПБИ «Адлия». – 2020. - V. 7.

руководящий состав (в лице директора и его заместителей); - три Главных управления - по противодействию коррупции, по борьбе с коррупционными и экономическими преступлениями коррупционного характера, государственного финансового контроля; - пять управлений в составе: управление кадров; управление анализа, информации и статистики; следственное управление; специальное оперативное управление; - финансово-хозяйственное управление; - четыре отдела: отдел организации работы и контроля; отдел по делопроизводству и приему обращений физических и юридических лиц; отдел оперативных мероприятий; оперативно-дежурный отдел и в его составе изолятор временно-го содержания; а также два сектора: сектор помощников директора Агентства по особым поручениям и сектор секретного делопроизводства.

В соответствии с вышеназванным Указом, схема управления Агентства управляемыми объектами представлена в следующей иерархии: Центральный аппарат, осуществляющий общее руководство; а также Управления по областям и регионам Таджикистана: по ГБАО; по Хатлонской области с региональным отделом в городе Куляб; по Согдийской области с региональным отделом в Зеравшанской долине; по городу Душанбе; Региональный отдел Агентства по городам и районам Гиссарской долины; отдел Агентства по Раштскому региону⁴².

После утверждения центрального аппарата, его структурного состава и управленческой схемы Агентство приступило к реализации своих полномочий. Первым этапом организационно-управленческой деятельности новоиспеченного Агентства стала работа по подбору и расстановке руководящих кадров, специалистов (ревизоров и аудиторов), оперативных работников и профессиональных следователей. Был изучен и даже заимствован богатый опыт других правоохранительных органов, так и опыт Республики Казахстан и Литовской Рес-

⁴² Указ Президента РТ от 10.01.2007 г. №143, Приложения №2, №3) // [Электронный ресурс] // ЦПБИ «Адлия». – 2020. - V. 7.

публики, в которых функционировали антикоррупционные специализированные агентства, созданные ещё в 1990-е годы⁴³.

Вместе с тем, к содержанию организационно-управленческой деятельности Агентства, прежде всего, следует отнести меры по организации и управлению системой и, поскольку функции Агентства имеют межотраслевое содержание, такие виды деятельности, как работы по организации и проведению финансового контроля, предупреждению, профилактике, выявлению и пресечению коррупционной деятельности и правонарушений, на наш взгляд, следует отнести к исполнительно-распорядительному, то есть к управленческому виду деятельности Агентства. Что же касается дознания, предварительного следствия и раскрытия коррупционных преступлений, то эта сторона деятельности Агентства содержит правоохранительное, юрисдикционное содержание, они направлены на реализацию задач, обеспечивающих свободы и права человека и гражданина, которые также осуществляются исполнительно-распорядительными методами, посредством административных процедур, производств и процессов. Например, финансовый контроль, ревизия, мониторинг и т.п. – административные процедуры; предупреждение, пересечение – административные производства; выявление, оформление и рассмотрение административных правонарушений коррупционного характера – административный процесс.

Таким образом, рассматривая вопрос о месте Агентства в системе государственных органов власти нашей страны, следует исходить, прежде всего, из законодательного его определения, то есть в систему каких органов власти она включена нормативно-правовыми актами и какое место занимает.

Следует отметить, что организационно-правовыми основами учреждения и функционирования национального антикоррупционного агентства, как было отмечено выше, является ч.3 ст.10 Конституции Республики Таджикистан, согласно которой Таджикистан, признав Конвенцию ООН о коррупционных

⁴³ Смагулов, А.А. Казахстанский опыт борьбы с коррупцией [Текст] / А.А. Смагулов // Журнал российского права. -2012. - №7. – С.26-29; Витас Римкус. Опыт Литвы по борьбе с коррупцией на законодательном уровне [Текст] / Римкус Витас // Вестник Сибирского института МВД России. -2008. -№1. –С.85-92.

нарушениях и включив антикоррупционную деятельность в правовую систему страны, учредил создание Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией на основании Указа Президента Республики Таджикистан от 10.01.2007 года. На основании данного Указа Агентство занимает официальное правовое положение в правовой системе Таджикистана, что также подтверждается на основании Закона Республики Таджикистан №374 от 20.03.2008 года. Но при этом Агентство может осуществлять финансовый государственный контроль, как указано в ч.2 ст.2 Закона №374, только на основании Закона РТ “О государственном финансовом контроле в Республике Таджикистан”, утверждённом 02.12.2002 года, №66. Соответственно, необходимо было далее утвердить Положение “Об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией”, которое было утверждено также Указом Президента Республики Таджикистан за №143 от 10.01.2007 года. Данное положение не утратило своей силы и действует по настоящее время. Также в дополнении к имеющимся законам и положениям, Указом Президента РТ, №457 от 13 мая 2008 года было утверждено Положение, регламентирующее порядок прохождения службы сотрудниками правоохранительных подразделений Агентства, которое определяло правовой статус работника Агентства правоохранительной сферы. Данный нормативно-правовой акт подтверждает двойственную правовую природу Агентства, поскольку им *правоохранительная сфера* чётко разграничивается от *контрольно-управленческой* составляющей полномочий Агентства.

Важным актом правовой основы развития исполнительных органов государственной власти страны является Указ Президента Таджикистана от 30.11.2006 года “О совершенствовании структуры центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан”. На основании данного указа центральные органы госвласти структурированы следующим образом: это органы при президенте Таджикистана, при правительстве, при министерствах, а также государственные комитеты и органы при правительстве страны. При Президенте Таджикистана органы структурированы, соответственно, в три службы:

Управление государственной службы, Агентство по контролю за наркотиками и Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией. Таким образом, на основании Указа Президента РТ и Закона РТ от 20.03.2008 года в Таджикистане было создано Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан», а также названные Указ и Закон обусловили место, правовую основу, статус и полномочия Агентства.

Таким образом, вышеуказанные нормативно-правовые основы подтверждают, что Агентство, контролирующее государственный финансовый контроль и борьбу с коррупционной деятельностью в Республике Таджикистан выполняет функции центрального органа исполнительной власти (состоит при Президенте - главе исполнительной власти) с контрольно-ревизионными и правоохранительными функциями. Полномочия Агентства и его работников были определены в Положении о нём, которое 10 января 2007 г. утвердил Президент Таджикистана. Правовое положение Агентства также регламентируется Законом РТ «Об Агентстве» и Положением о порядке прохождения службы в правоохранительных подразделениях Агентства. Кроме того, правовые основы деятельности Агентства помимо указанных законодательств регламентированы Конституцией РТ, Законом РТ «Об Агентстве», в частности, второй статьёй, а также в основу регулирования деятельности указанного Агентства положены правовые нормативные акты Республики Таджикистан и правовые международные акты, которые признал или ратифицировал Таджикистан.

Исполнительно-распорядительное, управленческое содержание полномочий Агентства закреплены в нормах ст.19 закона о нём, в частности, согласно п.2 ч.1 указанной статьи, за органами Агентства закреплены права, согласно которым они уполномочены направлять предложения и письменные предписания, как юридическим, так и физическим лицам, в которых указывается список условий и причин, устраняющих совершение коррупционных преступлений или снижающих их количество, это также касается других различных правонарушений, касающихся коррупционной деятельности. Данные предложения и

предписания направлены на формирование методов и способов, которые способствуют устранению условий и причин возникновения и развития коррупционной деятельности. Таким образом, если государственные органы, другие организации, политические партии, объединения религиозной направленности или общественной направленности, в своей деятельности совершают действия, которые могут способствовать или создают коррупционные условия, коррупционное поле и атмосферу, то работники Агентства могут не только указать на эти действия (бездействия), но и подсказать методы и способы их устранения, то есть повлиять на их управленческую деятельность.

Таким образом, Агентство, как указывается в пп. 8 и 9, при решении своих функциональных задач и принятия решений может на официальной основе привлекать специалистов, учёных, а также научные учреждения, имеет право создавать согласно своей сфере деятельности комиссии, советы, меж- и внутриведомственные объединения, которые могут квалифицированно решить проблему. В других пунктах рассматриваемой статьи также содержатся нормы исполнительно-распорядительного характера, которых мы проанализируем в последующих главах настоящей работы.

В Законе “Об Агентстве” в ст.11, ч.2 подтверждено административно-правовое положение Агентства, также указывается, что все органы Агентства объединены в состав единой централизованной системы, которая включает Центральный аппарат, местные органы управления в г. Душанбе, областях Таджикистана, органы в Горно-Бадахшанской автономной области, региональные отделы, а на основании п.5 Закона “Об Агентстве”, его *местные* органы являются юридическими лицами, они имеют права оперативно управлять объектами, прикреплёнными к ним – это различные виды собственности и хозяйственные, бытовые и социальные объекты⁴⁴. Кроме того, специфичным, на наш взгляд, является структурное разделение Агентства на: а) подразделение финансового государственного контроля; б) оперативно-розыскное, следственное подразделение; в) другие единицы. Такое структурное разделение имеет цели

⁴⁴ Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. - 2008. - №2. – С. 126.

оптимизации управления системой Агентства. То есть усматривается институциональная и функциональная обособленность двух основных направлений деятельности Агентства.

Вместе с тем, в международно-правовых актах при формировании антикоррупционного агентства рекомендовано учредить уполномоченный орган по мониторингу, предупреждению и пресечению коррупции. При таком подходе, на наш взгляд, в условиях Таджикистана противодействие коррупции только лишь административно-правовыми мерами не может быть успешным. Вместе с тем, в целях реализации рекомендаций Конвенции ООН против коррупции, представляется целесообразным в структуре Агентства создать Главное управление (либо управление) по противодействию коррупции, задачами которого является определение и проведение организационных, оперативно-дознательных мероприятий с целью выявления и предотвращения коррупции, причин и условий, способствующих коррупции.

В этом контексте, создание специального научно-аналитического отдела по изучению, профилактике и искоренению национальных и ментальных устоев, которые могут быть причинами расширения коррупционного поля и искушения к коррупционному поведению, является актуальной задачей руководства Агентства.

Следует отметить, что в Стратегии борьбы с коррупцией РТ на 2008-2012 гг.⁴⁵ – предупреждение коррупции рассматривается, как важное средство “надлежащего управления”, причём предупреждение выделяется, как форма противодействия по различным направлениям государственного управления. Например, важным её условием необходимо выделить упрощение процедуры выдачи разрешений (лицензии, сертификаты и др. правоустанавливающие документы – К.С.) юридическим и частным лицам. Как специальная мера предупреждения коррупции рассматривается вопрос о конкурсной форме назначения

⁴⁵ Утверждено Постановлением Правительства РТ от 26.01.2008 г., №34 [Электронный ресурс] // // ЦПБИ «Адлия», 2020. –V.7 (Дата обращения: октябрь 2020 г.).

лиц на должности в государственных службах, что также относится к предупредительным мерам противодействия коррупции.

В соответствии со ст. 5 Конвенции, участникам предлагалось разработать и осуществить для противодействия коррупции скоординированную и эффективную политику, которая будет способствовать вовлечению общественности и отражать принципы правопорядка, управления публичными делами, в её функции также необходимо включить проведение оценки соответствующих правовых актов и документов, мер административного формата, направленных на определение их адекватности и результативности по предупреждению и борьбе с коррупцией, участие в различных международных проектах и программах, целью которых является снижение уровня коррупции⁴⁶.

Для реализации намеченных Конвенцией целей международные организации в 2007-2008 годах оказывали всемерную помощь Агентству по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией РТ. Так, 8 октября 2008 года состоялась официальная церемония подписания Проектного документа “Совершенствование системы управления в государственном секторе Республики Таджикистан” (ССУГС) между Агентством, Министерством юстиции Республики Таджикистан и Программой развития ООН (ПРООН), которая была направлена на содействие эффективному государственному управлению в Таджикистане с целью сокращения бедности, развития человеческого потенциала, защиты прав человека и укрепления основных функций государства.

В ноябре 2009 г. международным экспертом Бюро ОБСЕ в Таджикистане доктором Ё. Василяускайте был разработан для Агентства и формирования его функций специальный документ “Рекомендации для государственного финансового контроля и борьбы с коррупцией - по её предупреждению на основе использования передового опыта в данной области” применительно для Республики Таджикистан⁴⁷. Указанные рекомендации были учтены в работе по

⁴⁶ Конвенция ООН против коррупции / В кн.: Сборник законов и других нормативно-правовых актов борьбы против коррупции в РТ [Текст]. – Душанбе: Матбуот, 2009. – С.11.

⁴⁷ См. Е. Василяускайте. Антикоррупционные реформы в Таджикистане / 3 раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе против коррупции / Отчет от 18.04.2014 г. / Организация эконо-

предупреждению коррупции, в исследованиях по анализу действующего законодательства и функционального обзора системы предупреждения коррупции в стране. В рекомендациях предлагалось уделять большое внимание мерам, предупреждающим коррупционные явления, результатом реализации указанных рекомендаций стали преобразования в 2010 г. отдела в Управление, а с 2015 г. в главное Управление профилактики коррупции Агентства.

Таким образом, в становлении и формировании антикоррупционного агентства в Республики Таджикистан значительная роль принадлежит международно-правовым актам и правовым институтам против коррупции.

Следует отметить, что для реализации поставленных целей по поручению руководства страны Агентством была проведена разработка Стратегия по борьбе с коррупцией в Республике Таджикистан на период с 2008 по 2012 гг., которую Правительство страны утвердило соответствующим Постановлением Правительства РТ №34 от 26.01.2008 г. Стратегия стала правовой предпосылкой для ратификации Таджикистаном Конвенции ООН, направленной на противодействие коррупции, а также ряда нормативно-правовых документов международного значения, кроме того, указанная стратегия явилась предпосылкой для принятия закона об Агентстве по госфинконтролю и борьбе с коррупцией Таджикистана и, в целом, она стала программно-правовой базой антикоррупционной реформы в стране.

Стратегия борьбы с коррупцией в РТ на период 2008-2012 гг. является стержневым инструментом правовой политики в конкретной сфере государственного управления, как документ, имеющий межотраслевой и многодисциплинарный характер, на указанный период развития страны.

В связи с достижением цели, а также завершением предусмотренного срока действия указанной Стратегии, Президент Республики Таджикистан своим Указом №1504 от 30.08.2013 года в целях противодействию коррупции и борьбе с ней принял новую Стратегию для нашей страны на период 2013-

2020 гг. Планом мероприятий по реализации Стратегии, в частности было предусмотрено, что «Для реализации требований статьи 19 Закона РТ “О системе органов государственного управления Республики Таджикистан” по вопросам предупреждения коррупции определить подразделение внутреннего контроля и его рабочие единицы, исполнителями которого являются государственные агентства и заинтересованные министерства, и агентства, а также исполнительные органы государственной власти на местах. Целями этой меры являлось “Обеспечение организационных основ анализа угрозы коррупции, мониторинг управленческой программы, плана отраслевых антикоррупционных мероприятий и конфликта интересов”.

Следует отметить, что реализация мер по противодействию коррупции, а именно в рамках данных стратегий, признана мировым сообществом, как свидетельство формирования государственной антикоррупционной политики и гарантии достижения успеха в этой сфере.

В соответствии с требованиями плана мероприятий по реализации этих стратегий созданы прочные основы по усилению прозрачности процесса государственного управления, введению превентивных ограничений в сфере государственной службы, установлению ответственности за все коррупционные действия, а также выявлению и предотвращению таких действий.

Срок действия Стратегии по противодействию коррупции в Республике Таджикистан на 2013-2020 годы, утвержденной указом Президента Республики Таджикистан от 30.08.2013 года, №1504, истек. Анализ показывает, что в период реализации данная Стратегия создала благоприятную основу для снижения интенсивности коррупции и повышения имиджа страны на международной арене.

В связи с этим и во исполнении реализации Плана мероприятий Национальной стратегии развития Республики Таджикистан на период до 2030 года, Указом Президента Республики Таджикистан от 03.08.2021 г., за №222 была утверждена Государственная стратегия противодействия коррупции в Республике Таджикистан на период до 2030 года и План мероприятий по

реализации Государственной стратегии противодействия коррупции в Республике Таджикистан на период до 2030 года и для первого этапа (2021-2025 годы).⁴⁸

Государственная стратегия противодействия коррупции Республики Таджикистан на период до 2030 года (далее – Стратегия) является государственной программой Республики Таджикистан в сфере противодействия коррупции и реализуется в сотрудничестве с государственными органами, гражданским обществом и международными организациями.

Предусмотренные Стратегией меры основываются на нормах и принципах национального законодательства, международного права, анализе криминальной ситуации и процессе её прогнозирования, результатах научных и практических исследований в сфере противодействия коррупции, опыте совместных действий международных экспертов и представителей государственных органов, гражданского общества.

Концептуальной идеей о надлежащем государственном управлении посредством совершенствования системы государственного управления, в частности, по вышеизложенному механизму, является воплощение в законодательстве и практике современного Таджикистана эффективных по существу вопроса технологий предупреждения коррупции, поскольку в этом перспективном направлении по искоренению системной коррупции участниками являются и государство, и общество.

Таким образом, созданием специализированного антикоррупционного Агентства по госфинконтролю и борьбе с коррупцией в РТ наше правительство выполнило требования не только собственной конституции в плане защиты прав и свобод населения страны, но и международные обязательства, вытека-

⁴⁸ Указ Президента Республики Таджикистан от 03-августа 2021 года за №222 “ О Государственной стратегии противодействия коррупции в Республике Таджикистан на период до 2030 года и План мероприятий по реализации Государственной стратегии противодействия коррупции в Республике Таджикистан на период до 2030 года для первого этапа (2021-2025 годы)” <http://www.anticorruption.tj/>

ющие из Конвенции ООН (2003 г.), направленные на предотвращение коррупционной деятельности.

Необходимо констатировать, что Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией в Республике Таджикистан – это центральный ключевой орган национального управления с межотраслевыми и правоохранительными функциями. Оно имеет собственную систему подчинённых органов и внутреннюю организационную структуру. Свою деятельность осуществляет исполнительно-распорядительными и оперативно-следственными методами, является юридическим лицом.

1.2. Административно-правовое содержание правового статуса Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан

Понятие правовое положение (статус) органа государственного управления в соответствии с признанной научной концепцией, определяется исходя из её внутренних и внешних прав и обязанностей. Формирование правового статуса для всех органов власти базируется на их административно-правовых статусах, которые должны включать следующие элементы: “... а) имеющую собственную юрисдикцию; б) действовать от имени государства; в) иметь правовую способность с момента своего образования; г) характеризоваться в первую очередь своими правоприменительными возможностями; д) основываться на корпоративных принципах, когда вышестоящий государственный служащий осуществляет правовое влияние на нижестоящего государственного служащего в пределах своей компетентности; е) являться организационной единицей в пределах соответствующего государственного аппарата; ё) возможность принимать и реализовывать нормативные акты в пределах своих компетенций”⁴⁹.

⁴⁹ Дмитриев, Ю.А. Административное право: Учебник [Текст] / Ю.А. Дмитриев, А.А. Евтеева, С.М. Петров. – М.: Эксмо, 2005. – С. 90-112.

Для определения статуса и роли Агентства в Законе РТ “ Об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан ”, утверждённом 28.02.2008 г. за №906⁵⁰ в ч.1, ст.1 подробно охарактеризованы все эти признаки. Таким образом, Агентство, как уполномоченный орган государственного финансового контроля, как правоохранительный орган, проводит государственный финансовый контроль, контролируя использование госсредств и госимущества, обеспечивая для государства его экономическую безопасность с использованием таких методов, как предупреждение, профилактику, выявление, пресечение коррупционной деятельности, раскрытие правонарушений, дознание, предварительное расследование преступлений, связанных с коррупционной деятельностью, расследование коррупционных преступлений экономического, налогового характера, кроме того, Агентство выполняет другие возложенные на него задачи, согласно законодательству Республики Таджикистан.

В этом определении антикоррупционное Агентство проявляет двойственную правовую природу. Ему свойственны, как административно-управленческие и исполнительно-распорядительные составляющие полномочия, так и правоохранительная функциональная. Исходя из такой особенности национальной модели Агентства и в целях раскрытия его компетенционных качеств, представляется необходимым рассмотреть теоретические научные положения и подходы к определению правового статуса органа государственной власти в целом.

Правовая наука 60-х годов прошлого столетия выработала различные подходы к определению понятия “правовой статус”, как юридическая категория. Например, Н.Г. Александров и С.Н. Братусь⁵¹ отождествляли правовой

⁵⁰ Ахбори Маджлиси Оли РТ. – 2008. -№ 2. –С. 126 [Электронный ресурс] / Национальный центр законодательства при Президенте РТ: URL: <http://mmk.tj> (Дата обращения: октябрь 2020 г.).

⁵¹ Основы теории государства и права: Учебник [Текст] / Под ред. Н.Г. Александрова. – М., 1963. – 563 с.; Братусь, С.Н. Субъекты гражданского права: Монография [Текст] / С.Н. Братусь. – М. Госюриздат, 1950. - 367 с.

статус с правоспособностью субъекта. А.В. Мицкевич⁵² и Б.К. Бегичев рассматривали в нем элементы правосубъектности⁵³. Основное содержание правового статуса субъекта по этой концепции определяется объемом его возможностей – *что он может сделать, для чего предназначен*. Поэтому А.В. Мицкевич под понятием правового статуса субъекта понимал объем общих прав и обязанностей⁵⁴. Н.И. Матузов также считал, что “ ... правоспособность является необходимым условием всего спектра правообладания (мерой его полномочной деятельности), нельзя иметь те или иные обязанности и права, не имея на это прав”⁵⁵.

Таким образом, в основу содержания правового статуса органа государственной власти, в частности исполнительно-распорядительного органа, обычно вкладывают объем прав и обязанностей. Однако полное содержание его положения в детализированном состоянии, на наш взгляд зависит и от таких его составляющих, как: цели образования данного органа; его задачи; направления деятельности и функции.

Профессора МГУ А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов, характеризуя правовой статус органа власти, исходили из указанных выше элементов и признаков, которые характеризуют его обособленность и индивидуализируют, как орган в системе государственного управления. Такому пониманию способствует, по мнению авторов, по крайней мере, три составляющие признака органа власти, как: “а) *организационная самостоятельность* – орган не является структурным подразделением другого органа, не является составной частью другой организации; б) *функциональный признак* – осуществляет соответственно установленным для него профильным функциям, соответственно целям и задачам управленческую деятельность, руководит в закреплённых за ним общественных сферах; в) *юридический признак* – имеет компетенцию, за-

⁵² Мицкевич, А.В. Субъекты советского права: Монография [Текст] / А.В. Мицкевич. – М., 1963. – С. 212.

⁵³ Бегичев, Б.К. Трудовая правоспособность советских граждан: Монография [Текст] / Б.К. Бегичев. – М.: Юридическая литература, 1972. – 248 с.

⁵⁴ Мицкевич, А.В. цит. Работа.

⁵⁵ Матузов, Н.И. Субъективные права граждан СССР: Монография [Текст] / Н.И. Матузов. – Саратов, 1966. – С. 92.

креплённую в правовых актах, не вытекающую из компетенций других органов”⁵⁶.

Структура правового статуса, по мнению этих же учёных, включает следующие элементы: правоспособность, дееспособность (иногда правоспособность раскрывается через правосубъектность); права, законные интересы и обязанности органа⁵⁷.

Другая группа учёных считает, что *содержание* правового статуса определяет комплекс прав и обязанностей (отраслевого и функционального характера), регламентированных нормами права, то есть содержание статуса определяется объёмом полномочий и их видовыми предназначениями. При этом авторы указывают, что *этот* комплекс правовых средств, с помощью которых государство определяет и обеспечивает положение, статус органа, является *механизмом регулирования*. И “... эта конструкция более точно характеризует свойства, вытекающие из основного понятия “статус”, при этом определяется общая методология, характеризующая раскрытие элементов понятия “статус” и его составных компонентов”⁵⁸. В целом мы поддерживаем такой подход.

Но в науке имеются и другие подходы, например, Н.И. Глазунова, придерживаясь управленческого подхода к определению правового статуса, отмечает, что “... для государственного органа правовой статус является совокупностью признаков, которые характерны данному органу, среди них такие признаки, как: а) *политический* (признак государственности и власти); б) *социологический* (решение общезначимых задач, ориентируясь на интересы и потребности общества); в) *юридический* (принятие нормативно-правовых актов, осуществление правоприменительной и правоохранительной деятельности); г) *административно-управленческий* (выполнение задач, которые стоят перед государ-

⁵⁶ Алехин, А.П. Административное право РФ: Учебник [Текст] / А.П. Алехин, А.А Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М.: Зерцало-М, 2003. – С. 96-97.

⁵⁷ См. там же. – С.98.

⁵⁸ Советское административное право. Государственное управление и административное право: Монография [Текст] / Под ред. Ю.М. Козлова, Б.М Лазарева, А.Е. Луньева, М.И. Пискотина. – М.: Юридическая литература, 1978. – С. 240.

ством в определённой управленческой сфере в императивном безусловном порядке, имея для данной деятельности все необходимые средства)⁵⁹.

В предложенной системе *административно-управленческие* составляющие правового статуса упоминаются наряду с другими признаками, как явно полноценные и неотъемлемые.

Таким образом, для Агентства его административно-правовой статус определяется тем спектром прав и обязанностей, которые возложены на него государством, как на административно-правовой субъект, и предоставляющие ему потенциальные возможности использовать свои административно-правовые возможности в рамках своих полномочий и в соответствии с предоставленными ему компетенциями.

Так, на основании ч.1, ст.1 вышеприведённого закона об Агентстве, оно представляет собой уполномоченный орган государственного финансового контроля и правоохранительный орган. Следовательно, содержание его деятельности характеризуется, как управленческая деятельность, то есть исполнительно-распорядительная, поскольку выполняет контрольную и правоохранную функцию, находится в составе органов государственного управления страны, является правительственным органом. Согласно целям и задачам, возложенным правительством на Агентство, оно находится в подчинении Президента Республики Таджикистан, который согласно Конституции РТ, является главой государства и Председателем Правительства (ч.2, ст. 1 ЗРТ от 24.02.17 г., №1387)⁶⁰. Кроме того, административно-правовое содержание деятельности Агентства вытекает из ч.2, ст.2 ЗРТ об Агентстве, где прямо указано, что Агентство осуществляет свою деятельность согласно Закона РТ “О государственном финансовом контроле в Республике Таджикистан”⁶¹, то есть на основании родового закона о государственном управлении. Следовательно, адми-

⁵⁹ Глазунова, Н.И. Государственное (административное) управление: Монография [Текст] / Н.И. Глазунова. - М., 2006. – С. 150.

²⁹ Глазунова, Н.И. Государственное (административное) управление: Монография [Текст] / Н.И. Глазунова. - М., 2006. – С. 150.

³⁰ Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. – 2002. - №11. – Ст. 681; 2007. - №7. - Ст. 686; 2010. -№1. - Ст. 7 [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj>. (Дата обращения октябрь 2020 г.).

нистративно-правовой статус антикоррупционного агентства Республики Таджикистан характеризуется, как специфическая модель правового положения субъекта административного права, отличающегося от других органов государственной власти своими свойствами. Эти свойства выражаются в специфическом характере прав и обязанностей рассматриваемого органа, как контролирующего органа с правоохранительными полномочиями.

Административно-правовое содержание правового статуса Агентства формируется и раскрывается также и в процессе реализации его компетенции, как центрального органа государственного управления межотраслевого характера. Такое положение Агентства раскрывается, в частности, диспозициями ч.1 и ч.2, ст.7 ЗРТ “О государственном финансовом контроле Республики Таджикистан”⁶², согласно которым контрольный орган в целях осуществления своих функций уполномочен в проведении проверок и ревизий, осуществлении проверок по эффективному использованию госсредств и госимущества во всех государственных предприятиях, учреждениях и организациях Таджикистана. Агентство также наделено надзорными функциями, которые может осуществлять применительно к органам местного самоуправления, юридическим и физическим лицам, вне зависимости от их форм или видов собственности, если в их сферу деятельности включено получение, перечисление или использование средств из госбюджета, использование или управление государственной собственности.

Следует отметить, что видные представители советской науки административного права в своих исследованиях, при разных подходах, общим признаком правового положения органа государственной власти называли его компетенцию. Так, Ю.М. Козлов считал, что в компетенции закрепляют задачи, функции, права и обязанности, формы и методы деятельности⁶³. Б.М. Лазарев писал, что под компетенцией понимаются права и обязанности по осуществле-

³¹ Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. – 2002. - №11. – Ст. 681; 2007. - №7. - Ст. 686; 2010. -№1. - Ст. 7 [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj>. (Дата обращения октябрь 2020 г.).

³² Советское административное право: Учебник [Текст] / Под ред. Ю.М. Козлова. – М., 1973. – С.96.

нию определённой деятельности под руководством властей⁶⁴. Кроме того, учёный Д.Н. Бахрах даёт следующее определение компетенции: это “комплекс полномочий органов власти в отношении определённых предметов ведения”⁶⁵. По мнению Ю.А. Тихомирова компетенция – это совокупность законодательно установленных средств, посредством которых осуществляются государственные функции, а также полномочия органов власти, законодательно гарантирующие меры принятия решений⁶⁶. Как видим, властный признак компетенции органа государства присутствует во всех приведённых концепциях учёных. И он характеризует административно-правовое положение субъекта.

Авторитетный представитель современной науки административного права Ю.Н. Старилов, исследуя вышеприведённые точки зрения, пришёл к выводу, что их следует консолидировать, устранить противоречия, которые имеются в трактовках понятия “правовой статус органа власти”. По мнению Ю.Н. Старилова, компетенция - это комплекс внешнего проявления властных полномочий, сущность правового статуса, многоэлементная система, компетенцию необходимо рассматривать, как одну из важнейших составных частей (элементного блока) правового статуса⁶⁷.

В целом мы поддерживаем идеи Ю.Н. Старилова и, в свою очередь, отметим, что трактовка понимания содержания правового статуса органа государства должна состоять из общих и специфических составляющих компетенции. Совокупность общих элементов компетенции характеризуют его правовое положение (статус) в целом, а элементы специфической компетенции указывают на юрисдикционный функциональный характер деятельности органа. Например, к общим элементам правового статуса нужно отнести его отношение определённой ветви власти (законодательной, исполнительной или судебной), а к специальным элементам следует отнести его функциональную деятельность.

³³ Лазарев, Б.М. Компетенция органов управления: Монография [Текст] / Б.М. Лазарев. – М., 1972. – С. 26.

⁶⁵ Бахрах, Д.Н. Административное право: Учебник [Текст] / Д.Н. Бахрах. – М., 1996. – С.28.

⁶⁶ Тихомиров, Ю.А. Теория компетенции [Текст] / Ю.А. Тихомиров // Журнал Российского права. - 2000. - № 10. – С. 24.

⁶⁷ Старилов, Ю.Н. Службное право: Учебник [Текст] / Ю.Н. Старилов. – М., 1996. – С. 257.

Если поставить в шаблон этой конструкции антикоррупционное Агентство Таджикистана, то своим предназначением и сущностью оно относится к органам государственного управления, осуществляет контрольно-ревизионную и правоохранительную деятельность. Сущность его административно-правового статуса состоит в том, что блок общих управленческих полномочий пропорционально соответствует его специфической контрольно-правоохранительной деятельности.

Соответственно, в рекомендуемой модели специализированного учреждения по борьбе с коррупционной деятельностью, на наш взгляд, должны быть определены чёткие правовые рамки, которые определяют: а) его компетенцию; б) его положение в составе органов власти; в) порядок назначения и освобождения от занимаемой должности руководителя учреждения; г) организационную структуру внутри учреждения; д) задачи; е) его полномочия; ё) обязанности и права каждой структурной единицы; ж) финансирование и бюджет; з) обязанности кадрового состава и порядок по его формированию; и) порядок взаимодействия с другими учреждениями (органами); к) система отчётности и её подотчетность и т.д.

Что касается правового статуса, то он определяется на основании ключевых законов страны, а уставы и подзаконные акты должны конкретизировать механизмы, в рамках которых осуществляется юрисдикция. Целесообразно также принятие нормативных внутрисистемных актов, которые устанавливают в учреждении операционные, административные и хозяйственные правила (в частности, кодекс поведения сотрудников, правила отчетности и др.).

Указанные критерии полностью отражаются в административно-правовом статусе Агентства Республики Таджикистан, который определяется через его компетенции (задачи, функции, права и обязанности, формы и методы деятельности), закрепленные в Конституции РТ и законах “Об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией РТ” от 27.02.2008 г. №906; “О борьбе с коррупцией” от 24.02.17 г., №1385; “О госфинконтроле в РТ” от 2.12.2002 г., №66; “Об антикоррупционной экспертизе нор-

мативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов” от 28.12.2012 г., №925; “О противодействии коррупции в РТ” от 7 августа 2020 г. №1714, и других нормативно-правовых актах. Полномочия Агентства, закрепленные в указанных законодательных актах, можно классифицировать следующим образом:

1. Общие полномочия Агентства, как органа государственного финансового контроля, закреплены в Законе РТ “О государственном финансовом контроле”, в III главе, где согласно ст.7 орган контроля (в данном случае Агентство) имеет полномочия по проведению проверок и ревизий, уполномочен также проводить проверки с целью выявления эффективного использования госсредств и госимущества во всех органах государственной власти, учреждениях, организациях, и на всех госпредприятиях на территории Таджикистана. Эти полномочия имеют властный, организационный и исполнительно-распорядительный характер, в процессе их реализации возникают, изменяются и прекращаются административно-правовые отношения.

2. Специальные полномочия. Специальными полномочиями Агентство наделено в связи с необходимостью выполнения тех или иных специальных функций. Например, в соответствии с п.14, ч.1 статьи 19 Закона об Агентстве, при наличии достаточных оснований уполномоченный работник Агентства имеет права после предъявления служебного удостоверения входить и находиться на территории министерств, учреждений, предприятий, агентств, а также после предъявления специального служебного удостоверения входить в зоны приграничных территорий и зоны таможенного контроля, включая зоны и здания специального назначения.

Также в Законе об Агентстве законодательно закреплено в ч.1, ст.2, что деятельность Агентства и его правовые основы опираются на основной правовой документ страны – Конституцию Республики Таджикистан, а также деятельность Агентства регламентируется большим количеством принятых в Таджикистане нормативно-правовых актов и рядом международных правовых актов, признанных Республикой Таджикистан. Также Закон об Агентстве (ч.2)

уполномочивает проводить деятельность Агентства, опираясь на нормы Закона РТ “О государственном финконтроле в Республике Таджикистан”, учитывая это, нам представляется, что в ст.7 Закона о финконтроле определены общая сфера действия контрольных полномочий Агентства, а в ст.19 Закона об Агентстве конкретизированы специфические полномочия, как организационно-распорядительного направления, так и специфические функциональные правоохранительные полномочия.

Исходя из изложенного следует констатировать, что административно-правовой статус рассматриваемого Агентства, закрепленный как в законе об указанном ведомстве, так и в законах: “О противодействии коррупции”, “О государственном финансовом контроле” полностью соответствует вышеназванной теоретической конструкции правового статуса органа государства. Следовательно, для Агентства его правовой и административный статусы определены обязанностями и правами, возложенными на Агентство государством, как на субъект административного права, предоставляющие Агентству потенциальные возможности для вступления в отношения правового и/или административного характера в соответствии с предоставленными ей компетенциями и в границах своей правовой субъектности.

Ниже проанализируем правовые нормы, устанавливающие административно-правовой статус Агентства.

Во-первых, необходимо обратить внимание на то, что 07 августа 2020 г. за №1714 принят Закон РТ “О противодействии коррупции”⁶⁸, в соответствии с его преамбулой – закон направлен на создание правовых и организационных основ по противодействию коррупции, защищает права и свободы человека и гражданина, интересы общества и государства в целом, обеспечивает национальную безопасность, нормальную деятельность органов власти и государства и их беспристрастность при выполнении своих государственных обязанностей.

⁶⁸ Закон РТ “О противодействии коррупции” от 07.08.2020 г., №1714 / Доступно: [Http WWW/mmk.tj](http://www.mmk.tj) (Дата обращения: 09.2021 г.).

Приведённое положение преамбулы доказывает, что новый закон с первых строк целиком и полностью отражает административно-правовое начало мероприятий по противодействию коррупции. Например, такие образующие компоненты как: “нормальная деятельность органов власти” и государственных органов» и “беспристрастность при выполнении государственных обязанностей” являются чисто управленческими правовыми категориями, которыми, в частности, обеспечивается реализация функций государства.

Что же касается самой функции государства, то согласно ст.1 Закона – в данные функции составляют ряд основных задач, которые установлены согласно Конституции РТ, на основании иных правовых и нормативных документов страны, отнесённые к полномочиям Республики Таджикистан, её государственным органам и государственным лицам. Законодательством о коррупции предусмотрен широкий круг субъектов, которые противодействуют коррупции. Новый закон посвятил им отдельную главу – гл.2, в которой для субъектов определён ряд полномочий по борьбе с коррупционной деятельностью. В ст. 5 и 6 регламентированы полномочия Президента и Правительства РТ в сфере противодействия коррупции. В предыдущем законе полномочия высшего руководства страны в рассматриваемой сфере отдельно не были регламентированы. Новым подходом законодателя следует считать и разделение субъектов в зависимости от степени выполняемых ими задач. Так, в соответствии со ст.7, субъекты противодействия коррупции разделены на две группы:

- а) непосредственно противодействующие;
- б) участвующие в противодействии коррупции.

К первой группе, согласно ст. 8 Закона, относятся все правоохранительные органы республики, в том числе и суды. В эту группу включены: 1) Агентство по госфинконтролю и борьбе с коррупцией; 2) Генеральная прокуратура; 3) Министерство внутренних дел; 4) Министерство обороны; 5) Государственный комитет национальной безопасности; 6) Агентство по контролю за наркотиками при Президенте РТ; 7) Нацгвардия РТ; 8) Таможенная служба при Правительстве РТ; 9) суды Республики Таджикистан.

Ко второй группе, согласно ст.10 Закона, относятся следующие 22 наименований органов управления и государственной власти (включая, как центральный аппарат, так и органы на местах), к которым отнесены следующие: 1) Министерство юстиции; 2) Национальный банк Таджикистана; 3) Служба связи при Правительстве РТ; 4) Министерство образования и науки; 5) Агентство по контролю в сфере образования и науки при Президенте РТ; 6) Налоговый комитет; 7) Министерство финансов; 8) Комитет по телевидению и радиовещанию; 9) Счётная палата Республики Таджикистан; 10) Министерство труда, миграции и занятости населения; 11) Агентство государственной службы при Президенте РТ; 12) Министерство здравоохранения и социальной защиты населения; 13) Служба исполнения при Правительстве РТ; 14) Агентство по государственным закупкам товаров, работ и услуг; 15) Государственный комитет по земельному управлению и геодезии Республики Таджикистан; 16) местные государственные исполнительные органы власти; 17) органы самоуправления в посёлках и сёлах; 18) иные госорганы; 19) субъекты хозяйствования на местах; 22) юридические и физические лица; 20) некоммерческие организации; 21) офисы международных организаций, которые осуществляют деятельность на территории РТ.

Следует отметить, что из перечисленных в ст.8 органов только прокуратура и суды не относятся к исполнительно-распорядительным органам, остальные все относятся к органам государственного управления, имеющих межотраслевые и правоохранные функции. При этом ввиду того, что Агентство является специализированным антикоррупционным ведомством, согласно п.2 ч.1. ст.9 Закона, его деятельность направлена на борьбу с коррупционными преступлениями во всех государственных органах власти, в органах государственной власти на местах, органах самоуправления в сёлах и посёлках, в учреждениях, предприятиях, общественных объединениях, вне зависимости от их правового и организационного статуса, и в соответствии с п.4, ч.1 ст.9 Закона РТ “О противодействии коррупции” Агентству и его органам на местах вменено в обязанность координировать деятельность субъектов, осуществляющих противодействие коррупции.

Кроме того, согласно п.п.5 и 6, ч.1 ст.9 рассматриваемого закона, Агентство, реализуя свои управленческие функции, проводит анализ и мониторинг состояния борьбы с коррупционной деятельностью с представлением его результатов в соответствующие государственные и общественные органы, которые рассматривают итоги и принимают соответствующие меры, проводят анализ коррупционных рисков во всех государственных органах, государственных органах на местах, а также в сельских и поселковых органах самоуправления, учреждениях, предприятиях, общественных объединениях, иных организациях, вне зависимости от их правового и организационного статуса, итогом деятельности является проведение необходимых мероприятий и принятие соответствующих необходимых мер.

В целом, в ч.1, ст.9 Закона “О противодействии коррупции”, на наш взгляд, законодатель закрепил управленческое (исполнительно распорядительное) содержание функции таджикистанского национального антикоррупционного агентства, его административно-правовую природу. Такой вывод исходит из текста нормы, в которой все 10 пунктов являются правообразующими полномочиями межведомственного характера.

Научный анализ указанного законодательного положения даёт следующие результаты: во-первых, организационные, методические руководства, оценка и анализ результатов - это различные формы управленческой деятельности по определению степени коррупционных рисков; во-вторых, аналитическая работа и мониторинг также являются самостоятельной формой управленческой деятельности, поскольку по их результатам делаются организационные выводы, даются рекомендации и т.п.; в-третьих, оценки и анализ, как процесс управленческой деятельности, являются самостоятельными действиями. Таким образом, административно-правовой статус Агентства в данной норме выражен через такие формы деятельности, как: организационные, методические, оценочные (включающие в себя анализ данных, результатов и др.).

Следует отметить, что в результате развития основ национальной государственности в Таджикистане, укрепления правопорядка и борьбы с корруп-

цией заметно расширяется и субъектный состав, лиц, противодействующих коррупции. Так, Законом РТ от 14.03.2014 г., №1073 в Закон РТ “О борьбе с коррупцией” дополнительно введены две новые нормы, определяющие правовое положение субъектов противодействия коррупции. Согласно ст.5¹, органы государственной власти, включая министерства, комитеты, другие органы власти, органы государственной власти на местах, поселковые и сельские органы самоуправления, государственные учреждения, предприятия, являющиеся государственными хозяйствующими субъектами, кроме того, хозяйствующие субъекты с долей государственной собственности более 50 процентов, организации некоммерческой деятельности, включая политические партии, общественные объединения, международные организации, которые осуществляют деятельность на территории РТ, входят в состав субъектов по борьбе с коррупционными преступлениями и коррупционной деятельностью.

Как видно, это те субъекты, которые согласно ч.5, ст.5 закона, являлись управляемыми по отношению к Агентству. Вместе с тем, на наш взгляд появление в антикоррупционном законодательстве новой нормы (ст. 5¹) является логическим дополнением к ст.5 рассматриваемого закона, по смыслу которой органы, участвующие в процессе оценки (анализа) коррупционных рисков, сами должны являться субъектами противодействия коррупции. Кроме того, законодательное разграничение субъектов борьбы и противодействия является исходным из административно-правового содержания статуса указанных органов, то есть из положения контролируемых и подконтрольных в контексте управляющих и управляемых.

На основании ст. 5² Закона РТ “О борьбе с коррупцией”, другим субъектом противодействия коррупции является сформированная новая общественная организация – это Национальный совет противодействия коррупции Республики Таджикистан, указанная организация образована Президентом Республики Таджикистан, имеет статус совещательного общенационального органа, в соответствии с чем координирует деятельность органов государственной власти, привлекает гражданское общество в процесс реализации мероприятий и мер,

предупреждающих и противодействующих коррупции. Данный орган подотчётен Президенту, его состав и Положение утверждаются также самим Президентом.

Таким образом, указанные субъекты в соответствии с предоставленными им законодательством целями, задачами, функциями и полномочиями осуществляют управленческую и правоохранительную деятельность по противодействию коррупции, то есть их деятельность имеет административно-правовое содержание, которое реализуется в форме исполнения и распоряжения.

1.3. Институциональная модель Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Таджикистана и антикоррупционные агентства в странах Центральной Азии: сравнительный анализ

В Республике Таджикистан с принятия в 2008 году антикоррупционного законодательства и учреждения специализированного антикоррупционного органа, начался процесс формирования национальной модели антикоррупционной деятельности, поддерживаемый административно-правовыми и управленческими механизмами на центральном и местном уровнях.

В Национальной стратегии развития Республики Таджикистан, разработанной на срок до 2030 г. (далее НСР-2030) определена борьба с коррупцией, как одно из основных направлений государственной политики. Исходя из этого, в НСР-2030 в первую очередь рассматриваются вопросы по усилению институционального развития, которые смогут обеспечить прозрачный эффективный антикоррупционный контроль на уровне финансов и управления путём использования инновационных информационных технологий во всех сферах власти и, в целом, создать для управления в государстве меритократические и технократические модели⁶⁹.

⁶⁹ Национальная стратегия развития РТ на период до 2030 г. – Душанбе, 2016. – С. 6 [Электронный ресурс] // ЦПБИ «Адлия», 2020. –V.7 (Дата обращения: 09.2021 г.).

В деле реализации намеченных НСР-2030 целей основные задачи стоят перед антикоррупционным Агентством Республики Таджикистан. Данная модель антикоррупционного агентства, как было отмечено выше, по-своему уникальна, её специфичность характеризуется, как институциональным, специализированным и межведомственным органом борьбы с коррупцией, во-первых, а во-вторых, оно (Агентство) является органом с исполнительно-распорядительными и правоохранительными функциями. Именно такая гибридная модель антикоррупционного агентства с момента образования до настоящего времени функционирует в Таджикистане. Эффективность деятельности антикоррупционного органа зависит от многих факторов, о которых мы частично упоминали в предыдущих параграфах настоящей работы, на других факторах, влияющих на работу рассматриваемого органа мы остановимся по ходу рассмотрения проблемы. Забегая вперёд, однако отметим, что на наш взгляд, эффективность антикоррупционной работы не только зависит от институционализации, специфичности или универсальности органа, имеются и другие факторы. Поэтому в целях выявления наиболее оптимальной модели, следуя компаративистике, ниже рассмотрим, насколько результативны и эффективны существующие антикоррупционные модели в некоторых странах дальнего зарубежья и в государствах Центральной Азии.

Так, специализированные институциональные модели органов, выполняющих антикоррупционную деятельность, в настоящее время существуют в Сингапуре с 1950 г. и в Гонконге с 1970 г. Данные модели можно охарактеризовать, как учреждения антикоррупционной направленности, проводящие эффективную, многоцелевую и независимую деятельность⁷⁰.

В Сингапуре в 1952 году было образовано Бюро по расследованию коррупционных преступлений и коррупционной деятельности (БРКД). Это независимый орган, который выполняет функции по предупреждению и борьбе с коррупцией. Также БРКД – это государственный независимый орган, проводящий

⁷⁰ Коррупция. Специализированные институты по борьбе с коррупцией: Обзор моделей. -2006. - С. 23 [Электронный ресурс]: URL: http://www.Anticorruptionet.org/indexgr_ru.html. tj (Дата обращения: 09.2021 г.).

расследования коррупционных преступлений и предупреждающий коррупционную деятельность в государственных органах власти Сингапура, а также в частных организациях. БРКД наделён полномочиями только по проведению расследования коррупционных правонарушений, имеющих отношение к взяткам в органах государственной власти и других органах и организациях. Другие преступления экономического характера расследует Полиция Сингапура, а конкретно её Департамент по экономическим преступлениям. БРКД расследует правонарушения, подпадающие под действие Закона “О предотвращении коррупции”, кроме того, в сферу его деятельности входит предупреждение коррупционной деятельности и коррупционных преступлений. БРКД анализирует практику коррумпируемых государственных органов и их департаментов, выявляет слабые места в имеющейся административной системе страны, которые могут способствовать коррупции, взяточничеству и недобросовестным действиям, далее БРКД консультирует руководство департаментов по проведению мероприятий, предотвращающих коррупцию, а также устранению недостатков. В Бюро существует практика проведения сотрудниками семинаров и лекций для госслужащих, в основном для служащих, взаимодействующих в общественностью, сотрудники БРКД проводят лекции на различные темы, среди которых поднимаются и раскрываются вопросы скрытой коррупции, а также способы борьбы с ними⁷¹. Бюро принимает активное участие в национальных реформах, начало которым положено в мае 1995 года, когда правительство Сингапура выдвинуло инициативу под лозунгом “Национальная государственная служба в XXI в.”. Основная задача БРКД - это усовершенствование контроля и его механизмов по расследованию коррупционных преступлений, что эффективно проводится методом внедрения показателей эффективности⁷². Так, необходимыми и достаточными условиями эффективной борьбы с

⁷¹ Коррупция. Специализированные институты по борьбе с коррупцией: Обзор моделей. -2006. - С. 44 [Электронный ресурс]: URL.: http://www.Anticorruptionet.org/indexgr_ru.html. tj (Дата обращения: 09.2021 г.).

⁷² См. Chua Cher Yak – сингапурская программа по борьбе с коррупцией по трём направлениям: правоприменение, законодательство и судопроизводство [Электронный ресурс]: URL: www/oecd.org/daf/asiacom/pdf/nl02-cpib.pdf. tj (Дата обращения: 09.2021 г.).

коррупционной деятельностью, согласно анализу, проводимому в БРКД, является комплекс таких критериев, как национальное законодательство, законность, осуждение и уголовное преследование. Благодаря реализации этих мер, а также эффективной работы Бюро, Сингапур, согласно данным неправительственной международной организации по борьбе с коррупцией и исследованию уровней коррупции в мировом масштабе - Transparency International, включён в пятёрку стран с самым низким уровнем коррупции⁷³.

В Гонконге с коррупционной деятельностью борется Независимая Комиссия по борьбе с коррупцией (НКБК), напрямую подчиняющаяся генерал-губернатору. Губернатор лично назначает каждого члена НКБК сроком на 6 лет, без возможности переизбрания, их компетенция распространяется на все государственные министерства и агентства. Одновременно с учреждением Комиссии в стране была *введена презумпция виновности и ужесточено наказание за коррупцию*, например, заподозренный чиновник должен был сам доказать легальность своих доходов, иначе получал наказание сроком до 10 лет лишения свободы. Благодаря этим мерам в своё время тогдашнему правительству Гонконга удалось победить коррупцию, а сотрудники НКБК стали своего рода национальными героями⁷⁴.

В странах Европы антикоррупционная деятельность развита в Литве – данную деятельность осуществляет Специальная следственная службой (ССС) Литвы (*Specialiųjų tyrimų tarnyba - STT*), это правоохранительное учреждение, борющееся с коррупционной деятельностью в стране, было создано в 2000 году. Это многоцелевой антикоррупционный орган с широким спектром полномочий по расследованию коррупционной деятельности и коррупционных преступлений, кроме того, на этот орган возложены обязанности по предупреждению коррупции и просветительская деятельность. СССР Литвы в организационном плане является независимым органом, который подчиняется только Парламенту страны и лично Президенту Литвы. СССР Литвы, выполняя право-

⁷³ См. на сайте: www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi (Дата обращения: 09.2021 г.).

⁷⁴ Зотов, Г. Докажи, что не взяточник [Текст] / Г. Зотов // Аргументы и факты. - 2010. - № 24.

охранительную деятельность в антикоррупционной сфере, также выполняет просветительские и воспитательные функции, помимо этих функций на ССС возложены обязанности основного исполнителя и координатора Литовской программы по борьбе с коррупцией. Однако необходимо отметить главенствующую роль правоохранительной функции в работе ССС. Таким образом, ССС Литвы считают наиболее перспективной организацией, которая создана на основании гонконгской модели. Признано, что Литва создала одну из лучших в Европе систему по борьбе с коррупционной деятельностью и коррупционной преступностью. Деятельность Специальной следственной службы Литвы основана на комплексном подходе, в который входят, как репрессивные и превентивные функции, так и организационная и правовая деятельность⁷⁵. Создание ССС подразумевало создание основного органа страны по борьбе с коррупцией, на него возлагались функции по предупреждению, выявлению и расследованию коррупционных преступлений, проведение образовательной просветительской деятельности, направленной на борьбу с коррупцией, а также обеспечение слаженной антикоррупционной деятельности в различных государственных структурах, кроме того, в функции входило взаимодействие с частным сектором и гражданским обществом, координация на региональном и национальном уровне стратегии по противодействию коррупции. Одними из основных задач ССС Литвы являются создание и функционирование национальной системы по предупреждению коррупции, усовершенствование нормативно-правового законодательства по противодействию коррупционной деятельности, получение и обработка данных о коррупционной деятельности, международное партнёрство с другими странами и обмен имеющимся опытом в антикоррупционной деятельности⁷⁶.

⁷⁵ ГРЕКО (2002). Первый раунд оценки: Отчет об оценке положения в Литве. - Страсбург, 08.03.2002 г. [Электронный ресурс]: URL: www1.oecd.org/daf/asiacom/pdf/nl02-cpib.pdf (Дата обращения: 09.2021 г.).

⁷⁶ Там же. ГРЕКО (2002 и 2005 гг.), Доклад об оценке положения в Литве, доклады о первой и второй оценках положения; Карта коррупции в Литве: опрос мнения населения и предпринимателей о коррупции и опыт рассмотрения дел о коррупции / В кн.: Коррупция. Специализированные институты по борьбе с коррупцией: Обзор моделей. – Страсбург, 2006. – С.52.

Правовой статус антикоррупционной структуры ССС Литвы определяется Законом Литвы “О специальной следственной комиссии”, принятом в 2000 году, где чётко прописаны основные функции и цели данной структуры, её организационные составляющие, ответственность, обязанности, права, источники финансирования. На основании ст.2 данного закона, ССС – это “государственный правоохранительный орган, функционирующий на основании законов Литовской Республики, подчиняется непосредственно Сейму Литвы и Президенту страны, основным функционалом данного подразделения является выявление и расследование коррупционных преступлений, кроме того, в обязанности данного органа входит разработка и реализация мер по предупреждению коррупционной деятельности”. Вместе с тем, ССС не является правительственным органом, он подчиняется непосредственно высшему законодательному органу Литвы – Сейму и Президенту страны, в которые он предоставляет полугодовой и годовой отчёты, но не Правительству, поэтому он является правоохранительным органом, а не исполнительным. Тем не менее, эффективным направлением деятельности ССС эксперты называют предупреждение коррупционной деятельности, что является методом управления. Организационные меры по борьбе с коррупционной деятельностью и преступлениями в основном направляются на выявление коррупционных действий в области государственного управления, непрозрачности финансовых процедур и финансовых режимов в государственных органах власти и устранение условий, которые бы развивали коррупционную деятельность.

Соответственно, среди государств бывшего Советского Союза Литовская Республика эффективно борется с коррупционной деятельностью и коррупционными преступлениями.

Латвийский орган по предотвращению и борьбе с коррупцией (БПБК) или Korigācijas novēršanas un apkarošanas birojs (KNAB) был создан как многоцелевое бюро по борьбе с коррупционной деятельностью и коррупционными преступлениями в 2002 году. Функциями БПБК являются следующие: расследование случаев коррупции, просветительская и воспитательная деятель-

ность. Формирование БПБК также основывалось на гонконгской модели. Основными целями БПБК была организация национального центра, в котором бы проводилась деятельность по всем имеющимся в стране антикоррупционным мероприятиям. Задачами БПБК являлось предупреждение и расследование коррупционных преступлений и коррупционной деятельности, проведение комплекса просветительских мероприятий для населения. БПБК является правоохранительным независимым органом по борьбе с коррупцией.

Для Латвийского органа БПБК его правовые составляющие закреплены в Законе Латвии “О Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией”. Деятельность БПБК также нормативно подтверждается другими нормативно-правовыми документами Латвии – это Уголовный закон Латвии, Уголовно-процессуальный закон, Закон “О предупреждении конфликтов интересов на государственной службе”, Закон «О финансировании политических организаций (партий), Кодекс административных нарушений Латвии⁷⁷. На основании перечисленных основных законов Латвии, БПБК представляет собой структуру государственного управления, с правом проведения операций по расследованию коррупционных преступлений. БПБК до 2005 г. подчинялся непосредственно Кабинету министров, а после 2005 года перешёл в непосредственное подчинение премьер-министру Латвии, имеющего право об отмене неправомερных решений БПБК, но не имеющего прав приказывать работникам БПБК или иным образом влиять на деятельность сотрудников Бюро.

БПБК отвечает за мониторинг и координацию реализации разработанной им национальной антикоррупционной программы. Также сотрудниками БПБК разработаны основные принципы и мероприятия по реализации национальной программы по борьбе с коррупционной деятельностью и коррупционными преступлениями⁷⁸.

⁷⁷ KNAВ (2003). Korupcijas Novēršanas un Apkarošanas Biroja Publiskais Pārskats. Официальный отчёт за 2003 г. – Рига, КНАБ [Электронный ресурс]: URL: www.knab.gov.lv/eng (Дата обращения: 09.2021 г.).

⁷⁸ Judins, A. Court Practice in Cases Involving Bribery, Corruption C°: Report on Corruption and Anti-Corruption Policy in Latvia. Second semmianum. - Рига: Providus, 2005. - P. 35-48 // www.knab.gov.lv/eng

В странах Центральной Азии борьбе с коррупцией уделяется особое внимание и считается, что проблемы коррупции и борьбы с ней являются одними из самых значимых для обеспечения эффективного функционирования всей системы государственного управления, авторитета государственной власти, для формирования и развития гражданского общества и его институтов. Исходя из этого, в каждой Центрально-Азиатской республике сформирована собственная антикоррупционная организационно-управленческая и правоохранительная система⁷⁹.

В Республике Казахстан создана собственная модель антикоррупционного органа, эффективность деятельности которого исследователи связывают с качеством проведения разнообразных механизмов по противодействию коррупции, в частности, указывают на: а) политическую волю, установки и приоритеты, реализуемые в различных актах главы государства⁸⁰, а также антикоррупционных стратегиях, программах, планах политико-правового характера; б) государственные органы, которые специально созданы для борьбы с коррупцией; в) законодательную основу проведения антикоррупционных мероприятий⁸¹.

В Республике Казахстан в Конституции заложены основные праворегулирующие принципы, ответственные за борьбу и предотвращение коррупционной деятельности. Конституция Казахстана и, соответственно, все её подзаконные акты имеют на территории страны высший приоритет и им подчиняются любая деятельность и любые действия на всей территории Казахстана (ч.2, ст. 4 Конституции РК). Нормы Конституции являются действующим правом, ей должны соответствовать постановления Конституционного Совета,

⁷⁹ Смагулов, А.А. Казахстанский опыт борьбы с коррупцией [Текст] / А.А. Смагулов // Журнал Российского права. - 2012. - № 7.

⁸⁰ Имеются в виду Послания Главы государства народу Казахстана.

⁸¹ Когамов, М.Ч. Национальная система противодействия коррупции: политические, организационные и правовые основы [Текст] / М.Ч. Когамов // Право и государство. – 2015. - № 4(69). – С. 47-51.

Верховного суда, международные договоры, а также иные нормативные правовые акты (ч.1, ст.4 Конституции РК)⁸².

Внутреннее законодательство, регулирующее противодействие с коррупцией в РК, подразделяется на две основные группы. Первая группа - сюда входят Закон Республики Казахстан №410-V от 18 ноября 2015 г. “О противодействии коррупции”⁸³; Закон РК “О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия коррупции”, утверждённый за №411-V от 18 ноября 2015 года⁸⁴. Во вторую группу входят: Конституционный закон РК №2733, от 26.12.1995 г. “О Президенте Республики Казахстан”; Конституционный закон РК №2688 от 18.12.1995 г. “О Правительстве Республики Казахстан”; Конституционный закон РК от 16.10.1995 г., № 2529 “О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов”; Закон РК от 23.11.2015, № 416-V “О государственной службе Республики Казахстан” и др.

В Законе Республики Казахстан от 06 октября 2020 года “О противодействии коррупции” (ст.1, п.10) установлено, что уполномоченным государственным органом по борьбе и противодействию коррупции является государственный орган, в задачи которого входит разработка и реализация антикоррупционной политики Казахстана, который осуществляет координацию с другими органами государственного управления по противодействию и борьбе с коррупцией, а также предупреждает, выявляет, пресекает, раскрывает и расследует коррупционную деятельность и коррупционные преступления.

Кроме того, в ст.18 уполномоченный орган по противодействию коррупции именуется специализированным субъектом противодействия коррупции, а

⁸² Конституция Республики Казахстан от 30.08.1995 г. // WEB-ВЕРСИЯ: законодательство стран СНГ [Электронный ресурс]: URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=1162 (Дата обращения: 09.2021 г.).

⁸³ Закон Республики Казахстан от 18.11.2015, №410-V «О противодействии коррупции» // ПАРАГРАФ: информационные системы [Электронный ресурс]: URL: http://online.zakon.kz/m/document/?doc_id=33478302 (Дата обращения: 09.2021 г.).

⁸⁴ Закон Республики Казахстан от 18.11.2015, № 411-V «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия коррупции» // ПАРАГРАФ: информационные системы [Электронный ресурс]: URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32928272#pos=1;-173 (Дата обращения: 09.2021 г.).

инными субъектами противодействия коррупции являются государственные органы, субъекты полугосударственного сектора, юридические и физические лица, различные общественные организации и объединения⁸⁵. Таким образом, законодатель на национальном уровне определяет Уполномоченный орган по борьбе и противодействию коррупционной деятельности и коррупционным преступлениям, как специализированный институциональный антикоррупционный орган. А другие субъекты, согласно ч.2, ст.18 Закона, органы и должностные лица, которые помимо основных своих задач, обязаны заниматься и антикоррупционной деятельностью. Так, в соответствии со ст.22, помимо прокуратуры и других правоохранительных органов, перечисленных в ч.2, ст.22 рассматриваемого закона, все государственные органы, организации, полугосударственные органы и государственные служащие обязаны бороться с коррупцией в пределах своей компетенции. Все такие лица несут дисциплинарную ответственность в соответствии с законами Республики Казахстан за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей в целях предупреждения совершения коррупционных правонарушений работниками, работающими в соответствующей структуре.

В Республике Казахстан в настоящее время Агентство Республики Казахстан по противодействию коррупции, создание которого произошло в 2019 г., является уполномоченным органом по борьбе с коррупционными правонарушениями и коррупционной деятельностью. Это орган государственной власти, который подчиняется непосредственно Президенту страны и также непосредственно отчитывается перед ним за свою деятельность⁸⁶. Агентство занимается формированием и осуществлением антикоррупционной политики на территории Республики Казахстан, координирует деятельность по противодействию коррупции, выявляет, пресекает, раскрывает и расследует коррупционные правонарушения, выполняет и иные функции.

⁸⁵ Закон РК от 18.11.2015 г., № 410-V «О противодействии коррупции» // ПАРАГРАФ: информационные системы [Электронный ресурс]: URL: <http://online.zakon.kz/m/document/?doc id=33478302> (Дата обращения: 09.2021 г.).

⁸⁶ Указ Президента Республики Казахстан от 13 июня 2019 года [Электронный ресурс]: URL: <http://online.zakon.kz/m/document/?doc> (Дата обращения: 09.2021 г.).

Следует отметить, что в Законе о коррупции РК название Агентства по противодействию коррупции не указывается на уровне субъекта государственной власти название Агентства, а только показано, что это “уполномоченный орган по противодействию коррупции”, такой подход законодателя, на наш взгляд, связан с ретроспективными изменениями в названии антикоррупционного агентства страны. Так, в литературе отмечается, что в период с 1991 г. до января 2001 г. непосредственно борьбой с коррупцией занимались практически все правоохранительные органы, самостоятельного специализированного органа не было. На втором этапе, с января 2001 г. до августа 2014 г. эта работа была возложена главным образом на образованное тогда Агентство финансовой полиции Республики Казахстан. На третьем этапе, начиная с августа 2014 г. до декабря 2015 г. противодействием коррупции начало заниматься Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции. А с декабря 2015 г. и до июня 2019 г. эта функция была возложена на вновь сформированную в структуре Министерства по делам государственной службы организацию - Национальное бюро по противодействию коррупции⁸⁷. Далее Национальное бюро было переименовано в Агентство Республики Казахстан по противодействию коррупции. Таким образом, законодатель посчитал, что из-за изменения названия суть деятельности не меняется, поэтому обозначил общим понятием – то есть данный орган является уполномоченным органом по противодействию коррупции и представляет собой активно функционирующую модель по противодействию коррупционной деятельности и коррупционных правонарушений в Республике Казахстан.

Другая характерная черта казахстанской модели антикоррупционного агентства заключается в том, что законодательством компетенция и полномочия рассматриваемого органа регламентировано отдельно и чётко указано, что под компетенциями имеются в виду функции, а под полномочием - реализация этих функций.

⁸⁷ Когамов, М.Ч. Национальная система противодействия коррупции: политические, организационные и правовые основы [Текст] // М.Ч. Когамов // Право и государство. - 2015. - №4(69). – С. 49.

Таким образом, на основании Закона Республики Казахстан о коррупции (ст.20) на Уполномоченный орган по противодействию коррупционной деятельности и коррупционных правонарушений возложено выполнение следующих функций: 1) разработка предложений с целью усовершенствования правовой и нормативной базы в данной области, принятие этих нормативно-правовых документов в рамках своих полномочий; 2) определение условий и причин, которые способствуют развитию коррупционной деятельности и коррупционных правонарушений в органах государственной власти, государственных и полугосударственных организациях; 3) предоставление Правительству Республики Казахстан для рассмотрения рекомендаций, которые минимизируют и устраняют условия и причины возникновения коррупционной деятельности и коррупционных правонарушений в органах государственной власти, государственных и полугосударственных организациях; 4) ежегодный отчёт перед Президентом Казахстана в виде Национального доклада о принятых мерах и выполненной антикоррупционной деятельности в виде доклада; 4¹) разработка и согласованность политики по борьбе с коррупцией между органами государственной власти, координация с органами государственной власти и другими органами, организациями мероприятий по предупреждению коррупции, снижение до минимума условий и причин, которые могут способствовать совершению коррупционных правонарушений и коррупционной деятельности; 4²) оценивает уровень коррупции и проводить социологические исследования с целью определения в государственных и частных секторах уровней коррупции; 5) проводить контроль за выполнением органами государственной власти, государственными и полугосударственными организациями рекомендаций, направленных на устранение условий и причин, которые могут способствовать совершению коррупционной деятельности и коррупционных правонарушений, согласно анализа коррупционных рисков в данной сфере; 6) проводить мониторинговые работы для реализации имущества, которое было конфисковано в процессе рассмотрения уголовных дел о преступлениях, касающихся коррупции, имущества, приобретённого на добытые преступными механизмами де-

нежные средства, с дальнейшим освещением данной информации в СМИ о возвращении украденных средств в государственную казну; 7) изучать и распространять положительный опыт в сфере борьбы с коррупцией; 8) разработка предложений и мероприятий, направленных на усовершенствование образовательных программ для формирования и развития антикоррупционной культуры; 9) оказывать методическую поддержку и содействие организациям в сфере борьбы с коррупцией по реализации образовательных программ по антикоррупционному воспитанию и образованию, проведение разъяснительной и информационной деятельности, выполнение социальных государственных заказов, которые Правительство направляет на формирование в обществе антикоррупционной культуры; 10) взаимодействие с иными органами государственной власти, юридическими и физическими лицами по основным направлениям деятельности органа, уполномоченного на противодействие коррупции; 11) участие в разработке проектов международных договоров, касающихся вопросов антикоррупционной деятельности, взаимодействие с компетентными органами иностранных государств по антикоррупционным вопросам, принятие участия в пределах своей компетенции в деятельности международных организаций по вопросам противостояния коррупционной деятельности; 12) другие функции, которые возложены на уполномоченный орган законами и другими нормативно-правовыми документами Республики Казахстан⁸⁸.

На основании ст.21 Закона о коррупции, орган, уполномоченный по противодействию коррупции, для практического осуществления вышеуказанных функций предпринимает следующую деятельность: 1) запрашивает информацию и документы у органов государственной власти, государственных и полугосударственных организаций и должностных лиц в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан; 2) в случае обнаружения нарушений законодательства Республики Казахстан о противодействии коррупции разрабатывает и принимает согласно установленного законодательством порядка

⁸⁸ Закон РК от 18.11.2015 г., № 410-V “О противодействии коррупции” // ПАРАГРАФ: информационные системы [Электронный ресурс]: URL: http://online.zakon.kz/m/document/?doc_id=33478302 (Дата обращения: 09.2021 г.).

меры с целью их устранения; 3) определяет порядок ведения антикоррупционного надзора; 3¹) производит рассмотрение дел, касающихся административных правонарушений на основании Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях, составляет протоколы по этим делам; 4) проводит иную деятельность, которая возложена на уполномоченный орган законами и другими нормативно-правовыми документами Республики Казахстан⁸⁹.

Кроме того, антикоррупционный орган имеет право: 1) анализировать практику следственной и оперативно-розыскной деятельности, предварительного расследования коррупционных преступлений; 2) при условии вызова лиц, уклоняющихся от вызова, проводить данные действия в принудительном порядке; 3) произвести выемку или изъятие товаров, предметов имущества на основании Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан и (или) Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях; 4) использовать следственные изоляторы в соответствии с законодательством Республики Казахстан; 5) вносить в органы государственной власти, организации или лицам, которые осуществляют в них руководящие функции, представления о принятии мер, устраняющих обстоятельства, способствующие совершению коррупционных проступков или коррупционных преступлений, либо по устранению иных нарушений законодательства Республики Казахстан (УПК и КоАП Республики Казахстан); 6) проводить ревизии, налоговые и иные проверки, аудит, оценивать работу органов государственной власти, должностных лиц и субъектов полугосударственного сектора согласно законодательству Республики Казахстан; 7) совершенствовать методы и формы противодействия коррупционным действиям, определение тактики и стратегии оперативно-розыскной деятельности, выработка и реализация мер и мероприятий, усиливающих эффективность данной деятельности; 8) на основании законодательства Республики Казахстан создание и применение информационных систем, которые

⁸⁹ Закон РК от 18.11.2015 г., № 410-V “О противодействии коррупции” // ПАРАГРАФ: информационные системы [Электронный ресурс]: URL: http://online.zakon.kz/m/document/?doc_id=33478302 (Дата обращения: 09.2021 г.).

обеспечили бы решение возложенных на уполномоченный антикоррупционный орган задач, организация исследовательской деятельности при досудебных расследованиях, ведение административных дел согласно законодательству Республики Казахстан; 9) осуществление конвоя для граждан, содержащихся под стражей и задержанных граждан; 10) проводить иную деятельность, которая возложена на уполномоченный орган законами и другими нормативно-правовыми документами Республики Казахстан и документами Президента Республики Казахстан⁹⁰.

В Положении об Агентстве Республики Казахстан по противодействию коррупции (Антикоррупционной службе), утвержденном Указом Президента Республики Казахстан от 22 июля 2019 года, № 74, правоохранный характер Агентства прямо не указан, но он вытекает из содержания нормы, например, в ч.1. ст.1 Положения установлено, что Агентство является государственным органом по борьбе с коррупцией, находится в непосредственном подчинении Президента Республики Казахстан, отчитывается лично перед ним, несёт ответственность за формирование и реализацию в Республике Казахстан антикоррупционной политики страны, является координирующим органом по борьбе и противодействию коррупции в стране, а также выявляет, пресекает, раскрывает и расследует коррупционные правонарушения⁹¹.

В гл.2 рассматриваемого Положения подробно регламентированы миссия, основные задачи, функции, права и обязанности Агентства. В частности, функции Агентства закреплены в 41 отдельных нормах ст.16, а в ст.17 рассматриваемого акта в 21 пунктах закреплены права и обязанности Агентства⁹².

Таким образом, рассмотренный объём функций и полномочий Агентства Республики Казахстан по противодействию коррупции даёт основание полагать, что прежде всего, это специализированный, многофункциональный пра-

⁹⁰ Закон Республики Казахстан от 18.11.2015 г., № 410-V “О противодействии коррупции” // ПАРАГРАФ: информационные системы [Электронный ресурс]: URL: <http://online.zakon.kz/m/document/?doc id=33478302>.

⁹¹ Положение об Агентстве РК по противодействию коррупции (Антикоррупционной службе), доступно на сайте: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1900000074> (Дата обращения: декабрь 2020 г.).

⁹² Там же (в Положении).

воохранительный орган, с межотраслевыми исполнительно-распорядительными функциями и полномочиями, что делает его органом государственного управления. На основании основополагающего Закона Республики Казахстан “О Правительстве Республики Казахстан”, высшим органом исполнительной власти государства является Правительство, оно возглавляет систему исполнительных органов, в которую входят министерства, агентства, комитеты, местные исполнительные органы – областные, районные и городские Акиматы⁹³.

Рассматривая вопрос об организационно-управленческих механизмах антикоррупционной деятельности в Республике Узбекистан, следует отметить, что Агентство по противодействию коррупции РУз – это нормативно утверждённый специальный уполномоченный государственный орган, который несёт ответственность за разработку и выполнение государственной политики в области предупреждения коррупционной деятельности и противодействия ей, обеспечивает эффективное взаимодействие между органами государственной власти, институтами гражданского общества, представителями негосударственного сектора, СМИ, международными организациями по вопросам, касающимся борьбы с коррупцией⁹⁴.

Важнейший стратегический шаг Узбекистана в рамках реализации комплексной стратегии построения сильного гражданского общества и правового демократического государства, где планомерно реализуется комплекс мероприятий по обеспечению законности, защите прав и свобод граждан, реформированию правовой и судебной системы, был осуществлён принятием Закона Республики Узбекистан “О противодействии коррупции”, который был принят 14.10.2016 года⁹⁵.

⁹³ Конституционный закон “О Правительстве РК”, Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК [Электронный ресурс]: <https://ru.wikipedia.org/wiki/> (Дата обращения: декабрь 2020 г.).

⁹⁴ Темирханова, М.Ж. Совершенствование планирования информационной технологии при ведении учёта затрат в туристических компаниях и организация правил внесения в учёт при расчёте финансовых результатов [Текст] / М.Ж Темирханова // Международная научно-практическая конференция научно-педагогических работников “Научные исследования в социально-экономическом развитии общества”. – Ташкент, 2019. – С. 438-442.

⁹⁵ Кабилов, Ш.Р. Причины возникновения коррупции и экономико-правовые меры противодействия ей [Текст] / Ш.Р. Кабилов // Народное слово. – 2016. – 15 октября.

Республика Узбекистан в настоящее время сформировала и реализовывает правовые и институциональные основы, обеспечивающие правопорядок и законность на территории страны, создана эффективная система противодействия коррупции, это специализированные структуры по борьбе с коррупцией в составе правоохранительных органов⁹⁶.

В Республике Узбекистан после её присоединения к Конвенции ООН против коррупции произошло образование Межведомственной рабочей группы по приведению законодательства страны в соответствии с требованиями этой Конвенции. Создание данной рабочей группы произошло 28.08.2008 года. Руководителями данной рабочей группы были назначены Министерство юстиции РУз и Генеральная прокуратура РУз, в состав рабочей группы вошли представители 12 министерств. Основной задачей, возложенной на Межведомственную рабочую группу, являлась выработка антикоррупционных мероприятий и мер, в том числе национальной программы по борьбе с коррупцией. На их основе принят Закон РУз “О противодействии коррупции” от 3 января 2017 г., утверждена Госпрограмма по противодействию коррупции, создана Республиканская межведомственная комиссия по противодействию коррупции, в состав которой наряду с государственными, правоохранительными органами вошли представительные органы власти, институты гражданского общества, что обеспечивает учёт интересов вокруг единой цели⁹⁷.

Закон РУз “О противодействии коррупции” регулирует меры по предупреждению коррупционных правонарушений в государственных органах власти, проводит следующие мероприятия и следующую деятельность: обеспечивает общественный и парламентский контроль, прозрачность и открытость подотчётности и деятельности органов государственной власти, внедряет си-

⁹⁶ Постановление Кабинета Министров РУз от 25.10.1991 г. “О Министерстве внутренних дел Республики Узбекистан”; Постановление Кабинета Министров при Президенте РУз от 03.03.1992 г. “О создании в структуре Прокуратуры Республики Узбекистан Управления по борьбе с коррупцией, хищениями и другими злоупотреблениями в сфере внешнеэкономической деятельности” [Электронный ресурс]: доступно на сайте: <http://www.cawater-info.net/bk/11-1-1.htm> (Дата обращения: декабрь 2020 г.).

⁹⁷ Закон РУз “О противодействии коррупции” от 03.01.2017 г., № ЗРУ-419 [Электронный ресурс]: доступно на сайте: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=92649 (Дата посещения: декабрь 2021 г.).

системы, согласно которым проводится оценка деятельности и качества деятельности должностных лиц, внедряет системы продвижения по службе сотрудников на основе конкурсного отбора, беспристрастности и открытости. Кроме того, в данном законе для сотрудников государственных органов определяется их правовой статус, обеспечивается стимулирование, материальная обеспеченность и социальная защита. В Указе Президента РУз “О дополнительных мерах по усилению гарантий прав и свобод граждан в судебно-следственной деятельности” от 30 ноября 2017 г. речь идёт о создании эффективной системы противодействия коррупции главным образом за счёт обеспечения прозрачности деятельности судебных и следственных органов. В практику вводится обязательная видеофиксация процессуальных действий в виде осмотра места происшествия, обыска, проверки показаний на месте события, следственного эксперимента с использованием средств видеозаписи⁹⁸.

Противодействием коррупции в Республике Узбекистан занимаются, как правоохранительные органы, так и специализированный уполномоченный орган. Так, в соответствии с ст.7 Закона “О противодействии коррупции”, государственными органами, которые непосредственно участвуют в антикоррупционной деятельности, названы следующие: а) Генеральная прокуратура Республики Узбекистан; б) Служба национальной безопасности РУз; в) Министерство внутренних дел РУз; г) Министерство юстиции РУз; д) Департамент по борьбе с налоговыми, валютными преступлениями и легализацией преступных доходов при Генпрокуратуре РУз. Кроме того, Закон устанавливает, что деятельность по противодействию коррупции, в соответствии с законодательством могут осуществлять и иные государственные органы⁹⁹.

⁹⁸ Указ Президента РУз “О дополнительных мерах по усилению гарантий прав и свобод граждан в судебно-следственной деятельности” от 30.11.2017 г. [Электронный ресурс]: доступно на сайте: <http://www.cawater-info.net/bk/11-1-1.htm> (Дата посещения: декабрь 2021 г.).

⁹⁹ Закон РУз “О противодействии коррупции” от 03.01.2017 г., № ЗРУ-419 [Электронный ресурс]: доступно на сайте http://base.spinform.ru/sho_doc.fwx?rgn=92649 (Дата посещения: декабрь 2020 г.).

⁶⁸ Положение “О Республиканской межведомственной комиссии по противодействию коррупции” (приложение №3 в редакции Указа Президента РУз от 8.11.2019 г., № УП-5870 - Национальная база данных законодательства, 09.11.2019 г., № 06/19/5870/4010) [Электронный ресурс]: доступно на сайте: <https://lex.uz/docs/3105127> (Дата посещения: декабрь 2020 г.).

Согласно ст.8 Закона, координация работы организаций и органов, имеющих отношение к проведению антикоррупционной деятельности, осуществляется специально созданным органом - Республиканской межведомственной комиссией по противодействию коррупции (далее – Комиссия). Она была создана Постановлением Президента РУз от 02 февраля 2017 г., №ПП2752 и представляет собой координирующий орган для других организаций и органов, которые осуществляют и участвуют в антикоррупционной деятельности на территории Узбекистана¹⁰⁰.

В соответствии с Положением, Комиссия имеет полномочия, носящие, на наш взгляд, чисто организационный, исполнительно-распорядительный, управленческий характер, они следующие: а) принятие решений, повышающих эффективность деятельности других организаций и органов, которые осуществляют и участвуют в антикоррупционной деятельности, межведомственных территориальных комиссий по противодействию и борьбе с коррупционной деятельностью; б) делать официальные запросы и получать в установленном порядке на них ответы от министерств, государственных ведомств и комитетов, местных государственных органов или других госорганов, некоммерческих негосударственных организаций, общественных организаций, органов самоуправления сведения и информацию, которые входят в компетенцию Комиссии; г) внесение в компетентные госорганы предложений, направленных на усовершенствование нормативно-правовой базы и правоприменительной практики в сфере борьбы с коррупционной деятельностью и коррупционными нарушениями; д) получение докладов и отчётов от руководителей госорганов, которые противодействуют коррупции; е) создание экспертных групп и/или рабочих комиссий, изучающих и готовящих предложения, касающиеся важнейших вопросов, связанных с деятельностью Комиссии, кроме того, привлечение в состав данных комиссий и групп различных специалистов.

¹⁰⁰ Постановление Президента РУз от 02.02.2017 г., №ПП2752 [Электронный ресурс]: доступно на сайте: <https://lex.uz/docs/3105127> (Дата посещения: декабрь 2020 г.).

Согласно Приложения №2 к вышеназванному Постановлению №ПП2752 от 02.02.2017 г., в состав Комиссии входят 43 должностных лица правоохранительных органов, а также руководители гражданских учреждений, например, ректор Ташкентского государственного юридического университета¹⁰¹. Деятельность Комиссии осуществляется на постоянной основе, заседания проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал. Рабочим органом Комиссии является Генеральная прокуратура. Принимаемые Комиссией решения обязательны для исполнения всеми государственными и управленческими органами, организациями и общественными объединениями, функционирующими в Республике Узбекистан.

Таким образом, как в соответствии с Законом о противодействии коррупции и Положением о Межведомственной комиссии, в Узбекистане создана собственная гибридная модель антикоррупционного механизма, сочетающего в себе правоохранительную и организационно-управленческую функции. Вместе с тем, исходя из цели, задач, функций и полномочий указанных органов, закрепленных за ними, как в Законе о противодействии коррупции, так и в Положении Комиссии, можно полагать, что в их правовой природе управленческий, исполнительно-распорядительный характер деятельности явно преобладает над правоохранительными функциями. Так, согласно ст.9 Закона, в полномочиях Генеральной прокуратуры РУз из 11 пунктов только три: а) обеспечивает единообразное и точное исполнение антикоррупционного законодательства; б) осуществляет координацию деятельности всех органов, проводящих оперативную деятельность по розыску, дознанию, предварительному следствию, соответственно, по предупреждению и профилактике преступлений в сфере борьбы с коррупцией; в) обеспечивает мероприятия по предварительному следствию по преступлениям, связанным с коррупцией, – имеют правоохранительные составляющие, остальные 8 пунктов норм правового положения носят организационно-управленческий характер. В компетенциях Службы национальной безопас-

¹⁰¹ Постановление Президента РУз от 02.02.2017 г., №ПП2752, Приложение №2 [Электронный ресурс]: доступно на сайте: <https://lex.uz/docs/3105127> (Дата посещения: декабрь 2020 г.).

ности РУз такое соотношение 1 к 7; в компетенциях МВД - 1 к 9; согласно ст.12 Закона, Министерство юстиции осуществляет только управленческие функции по борьбе и предупреждению коррупционных действий; Департамент по борьбе с налоговыми, валютными преступлениями и легализацией преступных доходов при Генпрокуратуре РУз функционирует с соотношением 1 к 7. Кроме того, по Закону некоммерческие, негосударственные организации, органы самоуправления граждан, отдельные лица также могут участвовать в деле противодействия коррупции (ст.14 Закона)¹⁰².

В настоящее время, в поисках наиболее оптимального варианта собственной модели антикоррупционного механизма в Узбекистане состоялось проведение новой реформы. В соответствии с Указом Президента Республики Узбекистан “О дополнительных мерах по совершенствованию системы противодействия коррупции в РУз” от 29 июня 2020 г. №УП-6013, образовано Агентство по противодействию коррупции Республики Узбекистан (далее – Агентство).

На основании данного Указа произошло преобразование Республиканской межведомственной комиссии по противодействию коррупции, соответственно её межведомственных территориальных комиссий в новый орган - Национальный совет РУз по противодействию коррупции (далее – Национальный совет) и его территориальные советы (п.6 данного Указа)¹⁰³.

Правовой статус Агентства в учредительном Указе конкретно определен следующим образом: Агентство – это специально уполномоченный государственный орган, на который возложены обязанности по разработке и реализации государственной политики по предупреждению и противодействию коррупционной деятельности, по обеспечению эффективного взаимодействия между государственными органами, общественными организациями, негосударственными организациями, СМИ, а также по обеспечению международного сотрудничества в данной области. Агентство является независимым от других

¹⁰² Антикоррупционные реформы в Узбекистане. 3 раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией [Электронный ресурс]: URL: www.oecd.org.

¹⁰³ Указ Президента Республики Узбекистан “О дополнительных мерах по совершенствованию системы противодействия коррупции в РУз” от 29.06.2020 г., №УП-6013, доступно на сайте [Электронный ресурс]: URL: <https://lex.uz/ru/docs/4875786> (Дата посещения: декабрь 2020 г.).

госорганов, государственных организаций и их должностных лиц, находится в подчинении Президента Республики Узбекистан, предоставляет отчетность в палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан. Президент Республики Узбекистан личным указом назначает на должность и освобождает от должности Директора Агентства, Указы об этом утверждаются Сенатом Олий Мажлиса РУз¹⁰⁴.

Специфичностью модели Агентства по противодействию коррупции РУз является то, что оно не является правоохранительным органом, хотя, как свидетельствуют его полномочия, закреплённые в самом Указе, в его правовом положении проявляются и правоохранительные элементы. Например, в основные задачи Агентства входит – проведение комплексной аналитической деятельности по результатам расследования коррупционных правонарушений, которые, в первую очередь затрагивают национальные интересы и международный авторитет Республики Узбекистан, кроме того в задачи входит контроль за получением в полном объёме возмещения вреда, наносимого коррупционными преступлениями государству и обществу¹⁰⁵. В этих нормативных положениях Агентству, во-первых, дано право оценить, дать правовую оценку результатам деятельности правоохранительных органов по конкретным коррупционным уголовным делам; во-вторых, осуществлять контрольно-надзорную функцию над теми же органами по вопросам возмещения вреда, нанесенного коррупционными преступлениями. В остальном, все предусмотренные Указом права и обязанности, основные задачи и направления деятельности характеризуют правовое положение Агентства, как специализированного исполнительно-распорядительного органа, имеющего властные полномочия межведомственного характера по управлению в сфере противодействия коррупции.

Учреждённый рассматриваемым Указом Национальный совет РУз по противодействию коррупции также модернизирован, во-первых, состав Нацио-

¹⁰⁴ Указ Президента Республики Узбекистан “О дополнительных мерах по совершенствованию системы противодействия коррупции в РУз” от 29.06.2020 г., №УП-6013, доступно на сайте [Электронный ресурс]: URL: <https://lex.uz/ru/docs/4875786> (Дата посещения: декабрь 2020 г.).

¹⁰⁵ Там же (п.3 Указа).

нального совета увеличен (43 члена Межведомственного антикоррупционного совета, 44 члена Национального совета). Кроме того, в состав больше включено представителей гражданского сообщества (из некоммерческих организаций, СМИ, союза журналистов, центра изучения общественного мнения и др.); во-вторых, рабочим органом Национального совета утверждено Агентство по противодействию коррупции РУз (раньше была Генеральная прокуратура РУз). Указанные меры проведённой антикоррупционной реформы РУз свидетельствуют об институциональном подходе к выбору собственной модели антикоррупционного агентства.

Исследователи отмечают, что глубоко укоренившаяся в последние десятилетия коррупция в Кыргызстане явилась ключевой проблемой, нарушающей конституционные основы и принципы демократического государства. Коррупция, nepотизм, семейственность, тяжёлое экономическое положение населения, клановая борьба за власть между севером и югом страны, стали основной причиной “цветных” революций, которые состоялись в 2005, 2010 и 2020 годах в Республике Кыргызстан¹⁰⁶. В частности, исследователь А.А. Князев считает, что основными факторами и причинами, приведшими к перевороту 2005 года в Кыргызстане, были следующие: низкие зарплаты, серьезные нерешённые социальные вопросы и повсеместная коррупция¹⁰⁷. Так, С.И. Чернявским, профессором МГИМО выдвигается предположение, что главной причиной “крестьянского бунта” (как он назвал переворот в Кыргызстане в 2010 году) явилась неспособность нового руководства государства в реализации провозглашённой программы по развитию общества, в которой основными приоритетами выступали борьба с коррупцией, кумовством и клановыми группировками¹⁰⁸. По этой причине, по мнению А.А. Иванова, попытка создать государственную систему,

¹⁰⁶ Иванов, А.А. Конституционные основы противодействия коррупции в Киргизской Республике [Текст] // А.А. Иванов // Право и современное государство. – 2018. - №2-3. – С. 27-28.

¹⁰⁷ Князев, А.А. Государственный переворот 25 марта 2005 г. в Киргизии [Текст] // А.А. Князев. – Бишкек: Общественный Фонд Александра Князева, 2007. – С. 87.

¹⁰⁸ Чернявский, С. Киргизская революция 2010 года: причины и перспективы постреволюционного развития Киргизии / С. Чернявский // Центральная Азия и Кавказ. - 2010. - Т. 13. - Вып. 2. – С. 44-53 [Электронный ресурс]: URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/kirgizskaya-revolutsiya-2010-goda-prichiny-i-perspektivy-postrevolyutsionnogorazvitiya-kirgizii>. (Дата посещения: декабрь 2020 г.).

которая была бы направлена на обеспечение достойной жизни граждан Кыргызстана, представляет собой сложную задачу¹⁰⁹. Однако нужно констатировать, что Кыргызстан первый среди государств СНГ подписал Конвенцию ООН против коррупции», данный международный нормативный правовой акт был ратифицирован в 2005 году¹¹⁰.

Законодательной базой по противодействию коррупционной деятельности и коррупционным правонарушениям в Республике Кыргызстан являются: Конституция Республики Кыргызстан¹¹¹, Закон КР №153 от 08.08.2012 года “О противодействии коррупции”¹¹², Закон Республики Кыргызстан №75 от 30.05.2016 года “О государственной гражданской и муниципальной службе”¹¹³, Закон КР №108 от 07.08.2004 года “О декларировании доходов, расходов, обязательств и имущества лиц, замещающих политические, специальные государственные и муниципальные политические должности”¹¹⁴ и т.д.

В Республике Кыргызстан орган по противодействию коррупции был создан на основании организационно-правового акта - Указа Президента Кыргызстана №27 УП от 14 декабря 2011 “Об образовании Антикоррупционной службы в Госкомитете национальной безопасности Республики Кыргызстан” (АКС ГКНБ)¹¹⁵. В его функции входила деятельность по предупреждению, обнаружению и пресечению коррупционной деятельности и коррупционных правонарушений, работники Антикоррупционной службы выполняют свои обязанности

¹⁰⁹ Иванов, А.А. Указанная работа. - С. 28.

¹¹⁰ Закон КР от 06.08.2005 г., № 128 “О ратификации Конвенции ООН против коррупции”, подписанной 10.12.2003 г. в г. Мерила (Мексика)” [Электронный ресурс]: // Министерство юстиции КР: URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1726?cl=ru-ru> (Дата посещения: декабрь 2020 г.).

¹¹¹ Конституция Кыргызской Республики [Электронный ресурс]: URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=31497 (Дата посещения: декабрь 2020 г.).

¹¹² Закон КР от 08.08.2012, №153 “О противодействии коррупции” [Электронный ресурс]: URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=53536 (Дата посещения: декабрь 2020 г.).

¹¹³ Закон КР от 30.05.2016 г., №75 “О государственной гражданской службе и муниципальной службе” // Министерство юстиции КР [Электронный ресурс]: URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111354?cl=ru-ru> (Дата посещения: декабрь 2020 г.).

¹¹⁴ Закон КР от 07.08.2004 г., №108 “О декларировании доходов, расходов, обязательств и имущества лиц, замещающих политические, специальные государственные и муниципальные политические должности” // Министерство юстиции КР [Электронный ресурс]: URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1507> (Дата посещения: декабрь 2020 г.).

¹¹⁵ Указ Президента КР от 14.12.2011 г., УП №27 “Об образовании Антикоррупционной службы в Госкомитете национальной безопасности КР” // Министерство юстиции КР [Электронный ресурс]: URL: <http://cbd.minjust.gov.kg> (Дата посещения: декабрь 2020 г.).

по выявлению коррупционеров в высших государственных структурах с соблюдением принципов прозрачности и открытости. Затем в 2012 году произошло образование органа - Государственной службы по борьбе с экономическими преступлениями, функционирующего при Правительстве Республики Кыргызстан (ГСБЭП при ПКР, которая выполняла также функции финансовой полиции)¹¹⁶. Данная служба, помимо выполнения правоохранительных функций, также выполняла задачи, связанные с защитой экономической безопасности страны, защитой прав предпринимателей, защищала экономические интересы населения и участвовала в пополнении бюджетных средств Кыргызстана. Также в Кыргызстане была создана Государственная служба финансовой разведки при Правительстве КР (ГСФР КР)¹¹⁷, одним из направлений её деятельности является выявление коррупционных фактов в сфере использования средств государственного бюджета.

Особенностью деятельности по противодействию коррупции в Республике Кыргызстан Киргизии является то, что данную деятельность также проводят все правоохранительные структуры и государственные органы. Отметим, что на основании ст.5 Закона Республики Кыргызстан “О противодействии коррупции” Президентом страны определены главные направления государственной политики по противодействию коррупционной деятельности. Также Президентом формируются совещательные консультативные органы, в состав которых входят представители государственных, правоохранительных органов, органов государственной власти на местах, и граждане, проводящие и координирующие деятельность в сфере противодействия коррупционной деятельности и коррупционных правонарушений. В частности, для усовершенствования деятельности по противодействию коррупции и объединения усилий в борьбе с ней госорганов, государственных органов на местах, общественных организа-

¹¹⁶ Постановление Правительства КР от 15.03.2012 г., № 176 “Об образовании Государственной службы по борьбе с экономическими преступлениями при Правительстве КР (финансовая полиция)” // Министерство юстиции КР [Электронный ресурс]: URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/92960?cl=ru-ru> (Дата посещения: декабрь 2020 г.).

¹¹⁷ Отчёт о деятельности Государственной службы финансовой разведки при Правительстве КР за 2014 год // Государственная Служба Финансовой Разведки при Правительстве КР [Электронный ресурс]: URL: <https://fiu.gov.kg/news/29> (Дата посещения: декабрь 2020 г.).

ций, отдельных граждан, учитывая также меры и мероприятия по предупреждению коррупции Указом Президента Кыргызской Республики от 12 ноября 2013 года УП №215 при Совете обороны КР была образована Рабочая группа по контролю реализации Государственной стратегии антикоррупционной политики¹¹⁸. Кроме того, существует институт, уполномоченный по вопросам предупреждения коррупции в органах государственной власти и органах местного самоуправления КР, который на основе Типового Положения, утвержденного постановлением Правительства КР от 16 сентября 2015 года №642¹¹⁹, также координирует и проводит в государственных органах, органах местного самоуправления деятельность, направленную на реализацию государственной политики в сфере предупреждения коррупции; разрабатывает предложения по введению мер по предупреждению коррупции и др.¹²⁰.

На основании п.4, ст.6 Закона Республики Кыргызстан “О противодействии коррупции” органы прокуратуры в рамках своей компетентности осуществляют координацию деятельности правоохранительных органов страны, а также налоговых и других органов государственной власти, управленческих органов, государственных органов на местах по борьбе с коррупцией, осуществляют сбор и анализируют полученные данные, которые касаются состояния коррупции в государственном управленческом аппарате и в органах местного самоуправления, проводят оценку эффективности проводимых мероприятий и принимаемых мер и др.¹²¹.

Вместе с тем, основная антикоррупционная работа в Кыргызской Республике возложена на специализированное правительственное ведомство - Анти-

¹¹⁸ Указ Президента КР от 13.06.2014 г. УП №120 [Электронный ресурс]: <https://www.prokuror.kg> (Дата посещения: декабрь 2020 г.).

¹¹⁹ См.: [Электронный ресурс]: <https://www.prokuror.kg> (Дата посещения: декабрь 2020 г.).

¹²⁰ Типовое Положение об уполномоченном по вопросам предупреждения коррупции в государственных органах и органах местного самоуправления Кыргызской Республики [Электронный ресурс]: <https://www.prokuror.kg> (Дата посещения: декабрь 2020 г.).

¹²¹ Закон Кыргызской Республики “О противодействии коррупции” [Электронный ресурс]: <https://www.prokuror.kg> (Дата посещения: декабрь 2020 г.).

¹²² Следует отметить, что Указом Президента КР в октябре 2005 г. было создано Национальное агентство Кыргызской Республики по предупреждению коррупции и его наблюдательный орган – Национальный совет Кыргызской Республики по борьбе с коррупцией.

коррупционную службу (АКС ГКНБ)¹²² Кыргызстана, которая наряду с прокуратурой, МВД и ГКНБ возбуждает уголовные дела и ведёт следственные мероприятия по коррупционным преступлениям. Однако, по мнению учёных, наделение этими полномочиями антикоррупционного специализированного органа, как прецедент, лишний раз свидетельствует о том, что корни коррупции в стране весьма и весьма глубоки, смежные силовые агентства отличает недоверие друг к другу, идёт борьба за сферы влияния¹²³.

Тем не менее, Указом Президента Киргизской Республики С. Жапарова от 16 октября 2020 года возобновлена деятельность Антикоррупционной службы Государственного комитета национальной безопасности страны. На ГКНБ возложены задачи по обеспечению функционирования деятельности АКС и разработке предложений по оптимизации дальнейшей антикоррупционного специализированного органа Кыргызстана¹²⁴.

В результате анализа зарубежных институциональных моделей антикоррупционного специализированного органа, исследователи пришли к выводу, что любая модель может успешно работать, если на то направлена политическая воля руководства страны, если она интегрирована в систему государственных органов власти, а усилия управленческих органов направлены на её оптимизацию и эффективное функционирование. Соответственно, поэтому необходимо особо отметить, что в Сеуле разработана и внедрена Национальная программа по борьбе с коррупцией - OPEN, позволяющая посредством сети Интернет в режиме онлайн контролировать этапы рассмотрения своих обращений в администрацию города. Управленческие и организационные меры в данном случае направлялись на: а) прозрачность процедур рассмотрения документов;

¹²² В соответствии с Положением от 21.11.2005 г., №476, Агентство, руководимое комиссаром, прав на возбуждение уголовные дела и на уголовные преследования не имело, на него были возложены задачи по проведению единой государственной политики в области предупреждения коррупции и осуществление деятельности по выявлению, устранению и предупреждению возникновения условий коррупции.

¹²³ Атаканов, Н.А. Коррупция как фактор противодействия модернизации системы государственного управления Киргизии [Текст] / Н.А. Атаканов // Вестник Московского университета МВД России. - 2009. - № 7. – С. 111-115.

¹²⁴ См. [Электронный ресурс]: URL: <http://www.president.kg/ru/sobytiya/ukazy/> (Дата посещения: декабрь 2020 г.).

б) обеспечение граждан необходимой информацией, которая позволяла им осуществлять общественный контроль деятельности сотрудников государственных органов; в) исключить личные контакты между гражданами и чиновниками с целью исключения договорённостей по их коррупционной деятельности¹²⁵.

Необходимо констатировать, что коррупция – это межгосударственное и вненациональное явление. Как ранее, так и в настоящее время нет стран, в которых бы не было явления коррупции, что подтверждается исследованиями в данной области¹²⁶. Поэтому, параллельно с разработкой новых приёмов, способов, методов по борьбе с коррупционной деятельностью, в целях установления эффективных устойчивых отношений между органами разных государств, созданием межгосударственных объединений, которые противодействуют коррупции, на территории СНГ была создана организация - Координационный совет генеральных прокуроров стран-членов СНГ, на данный орган возложены функции межгосударственного противодействия коррупционной деятельности. Перед Координационным советом поставлены задачи объединения усилий всех стран-членов, координирование и сотрудничество между прокуратурами стран СНГ, защита прав и свобод своих граждан, борьба с преступной деятельностью, упрочение правопорядка и законности на территории стран СНГ¹²⁷.

Координационным советом, в своих рекомендациях в рамках своей деятельности, в частности предложены: а) подготовка кадров для правоохранительных органов стран СНГ в Академии Генеральной прокуратуры Республики Казахстан;

б) приведение нормативно-правовых национальных законодательств стран-членов СНГ, которые регламентируют понятие коррупции и несение ответственности за коррупционную деятельность, коррупционные преступления и

¹²⁵ Андрианов, В. Опыт зарубежных стран по борьбе с коррупцией [Текст] / В. А Андрианов // Общество и экономика. - 2011. - №1. – С. 56-57.

¹²⁶ История коррупции в мире, виды коррупции [Электронный ресурс]: URL: http://forexaw.com/TERMs/Society/Shocks_and_disasters/Economic_Crisis/11048_%D0% (Дата обращения: 8.12.2019 г.).

¹²⁷ Координационный совет генеральных прокуроров стран-членов СНГ: официальный сайт [Электронный ресурс]: URL: <http://www.ksgp-cis.ru> (Дата обращения: 18.12.2019 г.).

правонарушения, в соответствии с разработанными и действующими нормативными межгосударственными актами; в) разработка и принятие межгосударственных программ в сфере борьбы с коррупцией¹²⁸.

Таким образом, компаративный анализ показывает, что в Центрально-Азиатском регионе постсоветского пространства институциональная модель антикоррупционного агентства Таджикистана – Агентство по госфинконтролю и борьбе с коррупцией является уникальной моделью, сочетающей в себе, как организационно-управленческие межведомственные, контрольно-надзорные функции по целевому эффективному использованию средств государственного бюджета, так и специализированного целевого правоохранительного органа по борьбе с коррупционной деятельностью. Вместе с тем, как показывает опыт создания специализированных органов в соседних с Таджикистаном государствах по борьбе с коррупцией, обособление контрольно-надзорных функций от правоохранительных является более эффективной мерой, поскольку гибридные функции сами могут образовать коррупционную лазейку и расширить коррупционное поле. Вот почему мы далее будем отстаивать концепцию о передаче полномочий Агентства по госфинконтролю Счетной Палате Республики Таджикистан и переименовании в Агентство по борьбе с коррупцией.

¹²⁸ Иманов, И.А. Правовое регулирование деятельности межгосударственных институтов стран-членов СНГ по противодействию коррупции: состояние и пути совершенствования [Текст] / И.А. Иванов // Юридическая наука и правоохранительная практика. - 2016. - №3(37). - С. 161-166.

ГЛАВА 2. ПОЛНОМОЧИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОГО АГЕНТСТВА РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН: ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

2.1. Общая характеристика полномочий Агентства и проблемы их реализации

Государственным органам предоставляются определённые полномочия, в рамках которых они могут выполнять возложенные на них функции и решать поставленные задачи. В тоже время, полномочия отдельно взятого исполнительно-распорядительного органа включают комплекс его прав, направленных на управляемый объект, и комплекса обязательств по отношению к подведомственному объекту, обществу и государству. Соответственно, права исполнительно-распорядительного органа – это мера его возможного поведения, а его обязанности – это мера собственного поведения, направленная на управляемый объект.

Гражданин в отличие от органа государственной власти, на своё усмотрение может или не может использовать своё субъективное право (в частности, право обжаловать решения, действия или бездействие государственных органов или должностных лиц), при этом органы государственной власти и должностные лица обязаны пользоваться всеми полномочиями, предоставленными им государством, для решения поставленных перед ними задач.

Для реализации своих функций государственному органу предоставляются, как общие, так и специальные, исключительные полномочия. В органе исполнительной власти объём, содержание и виды исключительных полномочий определяются на основании правового и административного статуса данного конкретного государственного органа. В зависимости от главного назначения деятельности органа в составе исполнительных органов и их компетенций, для данного конкретного государственного органа учреждаются права, направленные на выполнение его основной деятельности¹²⁹. Исходя из такой организаци-

¹²⁹ Пронина, В.С. Конституционный статус органов межотраслевого управления [Текст] / В.С. Пронина. – М.: Юридическая литература, 1981. – С. 60.

онно-правовой формы, Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Таджикистана наделено, как общими, так и специфическими полномочиями, которые представляют собой общие и конкретные управленческие функции, реализуемые для общей, типовой, наиболее стабильной деятельности, а также для относительно самостоятельной управленческой деятельности. Вместе с тем, например, контрольная управленческая функция Агентства проявляется в осуществлении государственного финансового контроля над целевым расходованием государственных бюджетных средств, а юрисдикционная – в правоохранительной деятельности. И в том, и в другом случае при осуществлении Агентством, как общих, так и специальных полномочий Агентства выявляются конкретные объёмы полномочий государственной власти, направленных на выполнение поставленных задач.

Отмечается тесная взаимосвязь между полномочиями государственного органа и его функциями. Все управленческие функции должны быть подкреплены соответствующими полномочиями государственного органа. Благодаря таким полномочиям происходит реализация самих функций. В частности, в компетенцию Агентства входят его полномочия, функции, задачи и пути их решения.

Теоретическому обоснованию рассматриваемого вопроса учёные уделяли достаточное внимание со времён Советского Союза, они актуальны и в наши дни. Так, Б.Н. Габричидзе отмечал, что к полномочиям исполнительных органов относятся следующие: а) издание указов и нормативно-правовых документов; б) обеспечение исполнения этих указов через воспитательные, поощрительные меры и меры убеждения; в) материальная поддержка исполнения данных указов; г) защита данных указов от любых возможных нарушений посредством принуждения со стороны государства¹³⁰.

По мнению Ю.А. Тихомирова, наиболее типичными полномочиями государственного органа (и/или его должностных лиц) является осуществление ру-

¹³⁰ Габричидзе, Б.Н. Конституционный статус органов Советского государства [Текст] / Б.Н. Габричидзе. – М.: Юридическая литература, 1982. – С. 29.

ководства, что означает решение вопросов в полном объёме, а также исполнение таких полномочий, как: а) руководит или управляет – выдача распоряжений, указов, указаний; б) решает – создание, утверждение, установление, определение, оформление, представление (самостоятельное, независимое или по договорённости; рекомендательное, предварительное, совместное); в) участвует – создание, разработка, координирование, схема действий по использованию (имущества и др.), поддержка; г) нормирует – принятие правовых документов, введение правил; д) организует – создание условий, стимулирование, поддержка, выполнение, осуществление, инструктаж; е) разработка аналитической информации, прогнозов, программ, проектов, предложений; ё) указывает – выдача предписаний по совершаемым действиям, приостановление действий, отмена актов; ж) координирует – информационное обеспечение, целевые установки, согласование позиций, действий, актов, консолидация программ и планов; з) контролирует – проведение ревизий, проверок, предоставление отчётности, необходимой информации; и) запрещает – приостановление, признание недействительным, отмена (например, наложение запрета и/или ограничения)¹³¹.

Данные полномочия комбинированы различным образом в деятельности Агентства и его системных органов, кроме того, они могут различаться и по объёму. Такое положение наглядно демонстрируют нормы ст.13 и ст.24 Закона РТ “Об Агентстве”, которые в отдельности устанавливают полномочия Директора Агентства и сотрудников данного органа.

Вместе с тем, и особо следует подчеркнуть, что национальное законодательство, правовое положение (статус) рассматриваемого Агентства определяется через категорию полномочий. Так, в Положении об Агентстве, принятом 10.01.2007 г., №143, а также в Законе “Об Агентстве” также указывается, что по своему статусу Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией РТ представляет собой *уполномоченный* правоохранитель-

¹³¹ Габричидзе, Б.Н. Конституционный статус органов Советского государства [Текст] / Б.Н. Габричидзе. – М.: Юридическая литература, 1982. – С. 57.

ный, финансово-контрольный государственный орган Республики Таджикистан¹³².

Глава II Положения “Об Агентстве” под названием “Полномочия Агентства” в 43 нормах и Закон РТ “Об Агентстве” в статьях 13 и 19, соответственно в 22 и 20 нормах, закрепляют полномочия рассматриваемого органа. Следовательно, определяющими правовой статус Агентства являются его полномочия. Поэтому, прежде всего, нужно рассмотреть теоретические положения о полномочиях административного органа, каким является антикоррупционное Агентство Таджикистана.

Важно подчеркнуть, что ни в одном законодательном акте Республики Таджикистан не дано легальное определение таким понятиям, как: “полномочия”, “функция” и “компетенция”¹³³. Национальные авторы, исследовавшие проблемы коррупции в своих исследованиях, также не уделяли достаточного внимания понятийному определению терминов “полномочия”, “функция” и “компетенция” Агентства¹³⁴.

Отсутствие единого законодательного и научно-теоретического определения полномочий, как правовой категории, приводит к тому, что в отраслевых законах полномочия смешиваются в соответствующих статьях, устанавливаю-

¹³² Указы Президента РТ от 29.04.2008 г., №450; от 06.04.2007 г., №227; от 18.09.2009 г., №708; от 18.10.2011 г., №1151; от 14.01.2012 г., №1223; от 17.09.2012 г., №1351; от 23.10.2017 г., №954; от 15.08.2019 г., №1338; Ахбори Маджлиси Оли РТ. – 2008. - №2. – С. 126; Ахбори Маджлиси Оли РТ. – 2008. - №3. - С. 218 [Электронный ресурс]: URL: ЦБПИ “Адлия”. – 2019. -V.7.0 (Дата обращения: 18 декабря 2019 г.).

¹³³ Обзор антикоррупционного законодательства Таджикистана в ОЭСР // *Fighting Corruption in Transition Economies. Tajikistan* [Текст]. – Paris: OECD, 2005. - С. 22-23; Положение об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией РТ от 10.01.2007 г., №143; Закон РТ “Об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан” от 20.03.2008 г., №374 [Электронный ресурс]: URL: ЦБПИ “Адлия”. - V.7.0 (Дата обращения: 18 декабря 2019 г.).

¹³⁴ Зокиров, Г.Н. Коррупция [Текст] / Г.Н. Зокиров. – Душанбе, 2005. - 44 с. (на тадж. языке); Халифаев, М.Н. Законодательно-правовая база РТ по борьбе с коррупцией [Текст] / М.Н. Халифаев // Таджикистан и современный мир. Вестник ЦСИ. – 2005. - №2(6). – С. 13- 24.; Шамолов, А.А. Социально-экономические и политические условия, порождающие коррупцию [Текст] / А.А. Шамолов // Таджикистан и современный мир. Вестник ЦСИ. – 2005. - №2(6). - С. 8-12.; Коррупция в Таджикистане: Мнение общественности [Текст]. – Душанбе, 2006. - 328 с.; Сафаров, С.С. Проблемы изучения борьбы с коррупционными явлениями в Таджикистане [Текст] / С.С. Сафаров // Щит. – 2005. - №3. - 13 октября; Салимзода, Ш.О. Уголовная ответственность за коррупцию: национальное законодательство и международные стандарты [Текст] / Ш.О. Салимзода, М.Н. Халифаев. – Душанбе: Ирфон, 2011. - 44 с.; Халифазода, М.Н. Роль гражданского общества в противодействии коррупции в Республике Таджикистан [Текст] / М.Н. Халифазода, С.А. Киёмиддинов. – Душанбе, 2015. - 45 с. и др.

щих компетенцию, функции, задачи и направления деятельности, в которых содержится исчерпывающий перечень видов деятельности государственного органа. Однако в законодательстве некоторых соседних с нами государств указанные понятия нашли своё нормативное определение¹³⁵.

В общей теории права отмечается, что правовые нормы, устанавливающие права и обязанности граждан, определяющие компетенцию и структуру органов власти и управления, которыми пользуется субъект права по отношению ко всем остальным лицам, воздействуют определённым образом на волю и сознание людей, стимулируют у субъектов определённый характер деятельности – *являются полномочиями*. Следовательно, полномочия являются сложной правовой категорией, включающей преимущественно субъективные права, то есть законодательно установленную возможность по совершению конкретных действий, в целях выполнения своей непосредственной деятельности. Полномочия – это не просто связь прав и обязанностей, а их единство. Каждое право является обязанностью и, наоборот, каждая обязанность и есть право¹³⁶. Кроме того, полномочия выражаются в объёме прав, посредством которых орган, то есть Агентство, может совершать юридически значимые действия¹³⁷.

В большом толковом словаре понятие “полномочия” трактуется следующим образом: это “права, которые предоставляются органам власти, учреждениям, должностным лицам”¹³⁸. В другом источнике указывается, что слово “полномочия” вытекает из этимологии этого же слова и приводится синонимично словосочетанию “иметь право”¹³⁹. Соглашаясь с этимологической концепцией, нам представляется, что понятие “полномочия”, видимо, взято из рус-

¹³⁵ Например, в Законе Республики Казахстан «Об административных процедурах» дается определение «полномочия», «функция» и «компетенция». См.: Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 г. № 107 // Правовой справочник «Законодательство» / [Электронный ресурс]: URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z000000107> (дата обращения: 31.10.2018 г.).

¹³⁶ Общая теория государства и права: академический курс. 2-е изд., перераб. и доп. [Текст] / Отв. ред. М.Н. Марченко. – М.: 2002. Т. 3. – С.103-104.

¹³⁷ Раджабов С.А., Явич Л.С. Теория государства и права. [Текст] / С.А Раджабов., Л.С. Явич – Душанбе, 1969. – С.262, 293.

¹³⁸ Ушаков, Д.Н. Большой толковый словарь современного русского языка [Текст] / Д.Н. Ушаков. – М.: Альта-Принт, 2009. – С. 733.

¹³⁹ Амирбеков, К.И. Полномочия прокурора и их классификация [Текст] / К.И Амирбеков, М.А. Магомедов // Юридический мир. - 2016. - №2. – С. 39-44.

ского корневого оборота “полно” и “мочь”, то есть “объём возможности” и “умение делать”, что предписано законом. В таком качестве термин “полномочия” тождественен слову “права”, то есть полномочия – это наличие права, “иметь право”, возможность что-то делать или не делать. Следовательно, полномочия Агентства – это система его прав и обязанностей по реализации функций и задач, возложенных на него и законодательно закрепленных в правовых документах Республики Таджикистан, а именно в Конституции, Законе “Об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией”, Положении “Об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией”, Законе “О государственном финансовом контроле”, Законе “О противодействии коррупции” (2020 г.) и других нормативно-правовых актах, охватывающих сферу противодействия коррупции.

С учётом сказанного и имея в виду, что классификация полномочий Агентства, как и любого другого явления, представляет собой важное научное значение для познания сущности и многообразия форм его проявления, попытаемся выделить некоторые разновидности в классификации полномочий антикоррупционного Агентства республики.

Наиболее распространённой в юридической науке является классификация полномочий Агентства по источникам права, в которых устанавливаются эти полномочия, их можно подразделить на три группы: а) полномочия, исходящие из конституционных положений (норм); б) полномочия, установленные законами РТ; в) полномочия, установленные подзаконными нормативными правовыми актами.

Первую группу полномочий можно разделить ещё на две группы: полномочия Агентства, непосредственно вытекающие из норм Конституции и полномочия, заложенные в контексте конституционных норм. К числу полномочий, содержащихся в нормах Конституции, на наш взгляд, следует отнести, например, норму ч.3, ст.10 Конституции РТ, в которой установлено, что правовые акты международного уровня, которые признаны Таджикистаном, входят также в состав правовых норм Таджикистана. На основании этих норм, в част-

ности, Конвенции ООН против коррупции, Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, подписанной 04.11.1999 года, которые устанавливают права и обязанности антикоррупционных ведомств для стран, присоединивших к ним, являются прямым правовым источником полномочий Агентства. Ко второй группе, например, относится ч.3, ст.1 Конституции РТ, в которой установлено, что государство ответственно за создание условий, гарантирующих для каждого жителя свободное развитие и достойную жизнь. В ч.2, ст. 12 установлено, что государство является гарантом свободы предпринимательской и экономической деятельности, гарантирует также равенство и правовую защиту всех видов собственности на территории Таджикистана, включая частную собственность.

Из указанных конституционных норм формируется значительная часть полномочий антикоррупционного Агентства Таджикистана, которые мы рассмотрим в контексте рассматриваемых вопросов темы исследования.

Полномочия Агентства, определенные в основных законодательных актах, также можно подразделить на две группы: а) основные полномочия; б) дополнительные полномочия.

1. *Основные полномочия* (связаны с осуществлением основных задач и функций). Их также можно разделить на: а) предметные (предмет ведения, круг вопросов, решаемых в пределах компетенции); б) функциональные (способы действия или воздействия, например, посредством ОРД и ОРМ); в) отраслевые (полномочия, применяемые по специфике отрасли).

Кроме того, основные полномочия в зависимости от юридической силы делятся на: а) *властные полномочия* - эти полномочия основаны на власти и указывают на наличие у сотрудника Агентства прав требовать (например, (например, согласно ч.2, ст.24 Закона Республики Таджикистан “Об Агентстве” работники Агентства представляют государственную власть, и находятся под государственной защитой. Все органы государственной власти, сельские и поселковые органы самоуправления, общественные организации, должностные

лица, юридические и физические лица обязаны выполнять требования, которые в законодательном порядке выдвигают для них сотрудники Агентства)¹⁴⁰;

б) *ограниченно властные полномочия* – это, как правило, полномочия по реагированию на нарушения закона (проверка факта, изложенного в заявлении или предоставлении совета, как поступить в случаях вымогательства взятки); в) *невластные полномочия* (полномочия по предупреждению коррупции, информационно-агитационные мероприятия).

2) *дополнительные полномочия* (не связаны с осуществлением основных функций, по сути, это организационные полномочия, например, в Положении об Агентстве, в его II главе указывается, что Агентство участвует в разработке проектов, которые непосредственно касаются правовых и нормативных документов по обеспечению экономической безопасности страны, государственному финансовому контролю и др. Или же, полномочия Агентства участвовать в формировании советов, комиссий, групп по противодействию коррупции в гражданском обществе¹⁴¹).

Классификацию полномочий Агентства можно продолжить и по другим критериям, однако исходя из того, что Агентство является многофункциональным органом государственной власти, и его функции тесно связаны с полномочиями, рассмотрим функции Агентства, как составной части его полномочий.

Исследователи отмечают, что термин “функция” достаточно распространён в прикладных науках, таких, как математика и биология, им широко пользуются философы, политологи, социологи и представители других наук, которые, исходя из фразеологического понимания латинского слова “function” - означающий “совершение”, “исполнение”, придают ему ключевую роль, как: *направление работы в определённой сфере деятельности; определённое специфическое проявление; отличительная черта; выделяющая нечто из общей мас-*

¹⁴⁰ Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. – 2008. - №3. - С. 218 [Электронный ресурс]: URL: ЦБПИ “Адлия”. – 2008. - V. 7.0.

¹⁴¹ Подробно об этом см.: Халифазода, М.Н. Роль гражданского общества в противодействии коррупции в Республике Таджикистан [Текст] / М.Н Халифазода, С.А. Киёмиддинов. – Душанбе, 2015. – С. 18-21.

сы¹⁴². Такой подход к пониманию термина “функция” придаёт ей разный смысл. Об этом, например, И.Л. Бачило писала, что в правовой науке не всегда смысл слова “функция” трактуется однозначно, поэтому его содержание имеет разный смысл¹⁴³. Видный теоретик права С.С. Алексеев под “функцией права” понимал его юридическое назначение для тех или иных общественных отношений, которое выражается главным образом в результатах правового регулирования. Исходя из этого, в общей теории выделялись *регулятивная* и *охранительная* функции права¹⁴⁴.

Вместе с тем, в отраслевых правовых науках термин “функция” имеет двойное смысловое значение: а) функция – это социальная роль, предназначение, назначение, направленность на какую-либо деятельность; б) функция – сама деятельность, либо имеющие специфические особенности направления одного вида деятельности¹⁴⁵.

В юридической литературе функции органа, как правило, разделяют на общие и специальные, к общим функциям относятся такие виды деятельности, которые обязательны для успешной работы любой системы. Например, к общим функциям Агентства можно отнести: сбор и анализ информации, прогнозирование, планирование, создание организационной упорядоченности, регламентирование, регулирование, руководство, координация, контроль и проверка исполнения и т.п. К специальным функциям Агентства относится: ведение ОРД путем проведения ОРМ, уголовное преследование (возбуждение уголовного дела, его расследование), контроль и проверка ведения уголовного либо административного дела.

Специфика этих функций заключается в том, что они являются главными в функционировании Агентства, выделяют его, как особый орган, который при реализации своих функций не подменяет другие органы государства и не раз-

¹⁴² Авагимова, Ю.А. Функции прокурора в уголовном процессе // Правопорядок: история, теория, практика. - 2017. - №4(15). – С. 64-66.

¹⁴³ Бачило, И.Л. Функции органов управления / И.Л. Бачило. – М., 1976. – С. 27.

¹⁴⁴ Алексеев, С.С. Общая теория социалистического права. - Вып. 1 / С.С. Алексеев. – Свердловск, 1965. – С. 65.

¹⁴⁵ Общая теория государства и права: Учебник / Под ред. С.Ю. Наумова, А.С. Мордовца, Т.В. Касаровой. – Саратов: ССЭИ (филиал) РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2018. – С. 89-90.

деляет с ними свои полномочия. Поэтому их называют функциональными полномочиями Агентства. Главное в функциях рассматриваемого органа – Агентства заключается в том, что они являются производными от функций государства и, как справедливо отмечает отечественный автор Х.О. Ойев, функция органа государства – это исполнение им задач по определённым направлениям своей деятельности, если задачи направлены на решение текущих и конечных вопросов деятельности, то функция – это исполнение данных задач по различным определённым направлениям¹⁴⁶.

В Законе Республики Таджикистан “О противодействии коррупции” №1714, принятом 07.08.2020 г., в ст.1 функции государственности определяются, как задачи, которые устанавливаются Конституцией РТ, различными правовыми и нормативными документами РТ, входящими в компетенцию государства, его государственных органов и лиц, которые занимают государственные должности¹⁴⁷.

Соответственно, Агентство по госфинконтролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан в целях выполнения поставленных государством задач осуществляет свои полномочия, реализуя функции, которые состоят из комплекса его прав и обязанностей, закрепленных за ним в законодательстве.

В ч.1, ст.9 Закона РТ “О противодействии коррупции”», полномочия Агентства в сфере противодействия коррупции определены следующим образом: 1) воплощение в жизнь политики государства в области противодействия коррупции; 2) борьба с коррупционной деятельностью и коррупционными правонарушениями во всех государственных органах страны, органах государственной власти на местах, поселковых и сельских органах самоуправления, общественных объединениях, различных организациях, учреждениях и предприятиях Таджикистана вне зависимости от их правовых и организационных форм; 3) разработка нормативных правовых актов РТ в сфере противодействия

¹⁴⁶ Ойев, Х.О. Административное право Республики Таджикистан. - Ч.1: Учебник [Текст] / Х.О Ойев. – Душанбе, 2013. – С. 55.

¹⁴⁷ Закон РТ “О противодействии коррупции” от 07.08.2020 г., №1714 [Электронный ресурс]: URL: ЦБПИ “Адлия”. – 2020. - V. 7.0 (Дата обращения: 18 декабря 2019 г.).

коррупции и представление Правительству и Президенту Таджикистана согласно законодательства РТ; 4) координации деятельности организаций, участвующих в противодействии и борьбе с коррупцией; 5) проведение мониторинговых работ и аналитической деятельности в сфере противодействия коррупции с предоставлением результатов данной деятельности в виде отчётов в соответствующие контрольные государственные и общественные органы для дальнейшего рассмотрения и принятия необходимых конкретных мер; 6) анализ рисков возможных коррупционных действий во всех государственных органах, органах государственной власти на местах, поселковых и сельских органах самоуправления, общественных объединениях, в различных организациях, учреждениях и предприятиях страны, вне зависимости от их правовых и организационных форм; 7) изучение эффективности мер противодействия коррупции и представление предложений по их совершенствованию; 8) раскрытие коррупционных преступлений, их расследование, принятие действенных мер, направленных на предупреждение, предотвращение, выявление и устранение условий и причин, которые могут способствовать возникновению коррупционных преступлений и правонарушений, а также их последствий; 9) координация и анализ функционирования государственных органов по проведению антикоррупционной экспертизы правовых нормативных документов и актов и проектов правовых нормативных документов и актов; 10) осуществление других полномочий, которые предусматриваются и указываются в законодательстве Таджикистана¹⁴⁸.

Вместе с тем, в рассматриваемой статье закона определены полномочия ещё семи субъектов, непосредственно противодействующих коррупции. Однако, по нашему мнению, эти полномочия являются дополнительными к основным их функциям, поскольку для них основные полномочия – это их статусные полномочия по родовому (либо отраслевому) назначению. Так, в полномочиях Генеральной прокуратуры РТ в сфере противодействия коррупции являют-

¹⁴⁸ Закон РТ “О противодействии коррупции” от 07.08.2020 г., №1714 [Электронный ресурс]: URL: ЦБПИ “Адлия”. – 2019. –V. 7.0 (Дата обращения: 18 декабря 2019 г.).

ся: 1) проведение надзорных мероприятий с целью точного соблюдения и единообразного выполнения законов и законодательства в *сфере противодействия коррупции*, а также в случаях выявления коррупционных преступлений и коррупционных правонарушений, принятие адекватных мер на основании законодательства Республики Таджикистан; 2) осуществление правового международного сотрудничества с целью оказания помощи по правовым вопросам, выдача (экстрадиция) граждан, которые совершили *коррупционное преступление*, но находятся на территории иностранных государств, на основании правовых международных актов, ратифицированных Республикой Таджикистан; 3) координация деятельности правоохранительных органов в *сфере дознания и расследования коррупционных преступлений и правонарушений*; 4) при обнаружении в правовых нормативных актах *факторов, создающих коррупцию*, предоставление предложений органу по госфинконтролю и борьбе с коррупцией или субъектам регулирования для устранения данных факторов; 5) проведение анализа и оценка получаемой статистической информации *о состоянии противодействия коррупции*. Как видно, эти полномочия прокуратуры страны производны из основных её полномочий, закреплённых в Конституции Республики Таджикистан и Конституционном законе РТ “Об органах прокуратуры”¹⁴⁹.

Другие субъекты противодействия коррупции, указанные в ст.8 Закона РТ “О противодействии коррупции”, это Министерство внутренних дел РТ, Министерство обороны РТ, Таможенная служба при Правительстве РТ, Госкомитет национальной безопасности РТ, Национальная гвардия РТ, Агентство по контролю за наркотиками при Президенте РТ, наделены полномочиями в сфере противодействия коррупции, которые они осуществляют путём принятия мер по предотвращению и выявлению правонарушений, связанных с коррупцией, по своему профилю статусного положения соответствующего органа. В этой иерархии субъектов противодействия коррупции, суды Республики Таджики-

¹⁴⁹ Конституция Республики Таджикистан (1994 г.). – Душанбе: Минюст РТ, 2017 г.; Конституционный закон РТ “Об органах прокуратуры в РТ” от 25.07.2005 г., №107 [Электронный ресурс]: URL: ЦБПИ “Адлия”. – 2019. –V. 7.0 (Дата обращения: 18 декабря 2020 г.).

стан осуществляют полномочия по антикоррупционной деятельности в соответствии с порядком, который установлен в конституционном Законе Республики Таджикистан “О судах Республики Таджикистан” и иными правовыми и нормативными документами и актами РТ.

Рассматриваемый закон также определяет круг субъектов, участвующих в противодействии коррупции, их 22, министерства, агентства, государственные комитеты, агентства, службы и другие органы. В их полномочия входит регулярное проведение антикоррупционной пропаганды и агитации против коррупции, обеспечение выполнения требований государственных программ и стратегий, направленных на борьбу с коррупцией, анализ антикоррупционной деятельности по выявлению и предотвращению коррупционных рисков, условий и причин¹⁵⁰.

Кроме того, антикоррупционный закон определяет полномочия Национального Совета по противодействию коррупции Республики Таджикистан. Это совещательный орган, созданный Президентом Республики Таджикистан для координации деятельности органов государственной власти и общественных организаций с целью реализации мероприятий и мер, направленных на противодействие коррупции. На местном уровне, при исполнительном органе государственной власти функционирует орган, являющийся Общественной комиссией по борьбе с коррупцией, стандартное положение которого утверждает Национальный Совет РТ по противодействию коррупции.

В Положении об Агентстве по госфинконтролю и борьбе с коррупцией РТ от 10.01.2007 г., №143 полномочия Агентства содержатся в Главе II и обозначены термином “компетенция”¹⁵¹, хотя законодатель в ст.1 упоминает, что Агентство есть *уполномоченный*, то есть *наделённый полномочиями* государ-

¹⁵⁰ Закон РТ “О противодействии коррупции” от 07.08.2020 г., №1714 [Электронный ресурс]: URL: ЦБПИ “Адлия”. – 2020. - V. 7.0 (Дата обращения: 18 декабря 2020 г.).

¹¹⁹ Положение об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией РТ. Утверждено Указом Президента Республики Таджикистан от 10.01.2007 г., №143 [Электронный ресурс]: URL: ЦБПИ “Адлия”. – 2019. - V. 7.0 (Дата обращения: 18 декабря 2019 г.).

¹⁵¹ Толковый словарь русского языка: В 4 т. - Т. 1 / Под ред. Д.И. Ушакова. - М., 1935; Ушаков, Д.Н. Толковый словарь современного русского языка / Д.Н. Ушаков / Под ред. Н.Ф. Татьянченко. – М.: Альфа-пресс, 2005. - 1216 с.

ственный орган, осуществляющий финансово-контрольные и правоохранительные функции¹⁵². К тому же, в ст.3 Положения в 40 пунктах, под понятием компетенция закреплены полномочия Агентства, такой вывод исходит из того, что в ст.4 рассматриваемого документа речь идёт о том, что сотрудники Агентства, реализуя свои *полномочия*, предусмотренные законодательством РТ, и настоящим Положением, также правомочны: хранить, носить и применять огнестрельное оружие и специальные средства; на проведение оперативно-розыскных мероприятий, дознание и предварительное следствие; на социальное обеспечение, гарантии, юридическую защиту и охрану здоровья. Следовательно, все перечисленные в 40 пунктах компетенции Агентства являются и его полномочиями.

Следует отметить, что вопрос о соотношении понятий “полномочия”, “функция” и “компетенция” в юридической науке остаётся актуальным, поскольку учёные пока еще не нашли общего понимания. Рассматривая компетенцию государственного органа, как совокупность его функций и полномочий, В.Н. Уваров отмечает, что “проблема усугубляется тем, что среди учёных пока еще нет единой позиции относительно таких понятий, причем это касается не только “функции” и “компетенции”, но и “предмета ведения”, “круга дел”¹⁵³.

В толковом словаре понятие “компетенция” рассматривается как “круг вопросов, в соответствии с которыми определённые лица обладают соответствующими полномочиями и соответствующим авторитетом”¹⁵⁴. В словаре С.И. Ожегова компетенция определяется, как круг вопросов, в котором *кто-нибудь хорошо осведомлен; круг чьих-нибудь полномочий, прав*¹⁵⁵.

Фразеологическое значение термина “компетенция” происходит от латинского слова “competere” – *подходить, соответствовать, добиваться*. Это,

¹⁵² Закон РТ “О противодействии коррупции” от 07.08.2020 г., №1714 [Электронный ресурс]: URL: ЦБПИ “Адлия”. – 2020. - V. 7.0 (Дата обращения: 18 декабря 2020 г.).

¹⁵³ Уваров, В.Н. Теория государственного управления. - Ч. 2: Система государственного управления [Текст] / В.Н. Уваров. – Алматы: КазГЮА, 2001. – С. 150.

¹⁵⁴ Современный толковый словарь русского языка / Под ред. Т.Ф. Ефремовой [Электронный ресурс]: URL: portal@gramota.ru (Дата обращения: 18 декабря 2020 г.).

¹⁵⁵ Ожегов, С.И. Словарь русского языка. -9-е изд. испр. и допол. / С.И. Ожегов / Под ред. Д-ра филол. наук, проф. Н.Ю. Шведовой. – М., 1972. – С. 265.

по большому счету, даёт верное направление к пониманию юридического значения термина. Компетенция органа публичной власти в общепринятом понимании – это объём дел, которые орган решает, опираясь на свою власть.

Е.В. Харитоновна считает, что компетенция – это «*параметр социальной роли, проявляющийся в компетентности, то есть когда ответственное лицо соответствует своей занимаемой должности*»¹⁵⁶.

А по мнению Т.Я. Хабриевой, компетенция государственного органа, в частности парламента, складывается из *функций и полномочий*¹⁵⁷. С.А. Авакьян определяет компетенцию, как *совокупность прав и обязанностей* органа государственной власти, должностного лица, которая закреплена соответствующими законами и иными нормативными правовыми актами¹⁵⁸. В специальной юридической литературе отмечается, что компетенция присуща всем органам власти и включает в себя предметы ведения (сфера деятельности) и полномочия (права и обязанности)¹⁵⁹.

Вышеприведённые мнения учёных подтверждают, что эти понятийные категории, то есть полномочия, функция и компетенция являются системообразующими понятиями, они взаимосвязаны и дополняют друг друга, и соотносятся, как часть и целое¹⁶⁰. Это позволяет нам утверждать, что компетенция Агентства обусловлена его правовым статусом, и непосредственно связана с совокупностью его полномочий для осуществления функций, отражающих его место и роль в системе государственных органов в целом.

Указанные качества Агентства характеризуют и его административно-правовой статус, то есть как органа, относящегося к исполнительной и правоохранительной системе государственных органов. Поскольку полномочия,

¹⁵⁶ Харитоновна, Е.В. Об определении понятий “компетентность” и “компетенция” [Текст] / Е.В. Харитоновна // Успехи современного естествознания. - 2007. - № 3. – С. 41.

¹⁵⁷ Парламентское право России: Учебное пособие / Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. – М.: Юрист, 1999. – С. 34.

¹⁵⁸ Авакьян, С.А. Конституционный лексикон: государственно-правовой терминологический словарь [Текст] / С.А. Авакьян. – М.: Юстицинформ, 2015. – С. 165.

¹⁵⁹ Рябов, Е.В. Разграничение предметов ведения между РФ и субъектами РФ: историко-теоретический аспект: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Е.В. Рябов. – Самара, 2006. – С. 81.

¹⁶⁰ Скуратов, Ю.И. Полномочия прокуратуры во взаимоотношениях с судебной системой [Текст] / Скуратов Ю.И. // Российская юстиция. - 1999. - № 3. – С. 69-70.

функция и компетенция, занимаемое место в системе органов власти, цели, задачи и направления деятельности являются элементами правового положения (статуса) органов исполнительной власти.

Таким образом, правовой и административный статус Агентства по госфинконтролю и борьбе с коррупцией в Республике Таджикистан определён его местоположением в системе государственных органов власти Таджикистана, его назначением, целями и задачами, полномочиями, функциями и компетенциями, его независимостью в реализации своих полномочий и взаимоотношениями с другими органами государственной власти страны.

Важным аспектом полномочий Агентства, как указано в ст.5 Закона РТ об Агентстве, утверждённом за №1387 от 24 февраля 2017 года, является защита и соблюдение прав и свобод граждан в их деятельности, которые осуществляются гражданами на основании их полномочий, вне зависимости от их социального имущественного положения, образования, политических убеждений, вероисповедания, языка, пола, расы, национальности, места жительства и гражданства. Необходимо констатировать также, что при ограничении прав и свобод граждан, иностранных граждан и лиц, не имеющих гражданства во всех случаях работники Агентства обязаны разъяснить этим лицам причину и обосновать данные ограничения. Если имеется необходимость, оказывать доврачебную и врачебную помощь, кроме того, обязаны устранять опасности, несущие угрозы жизни, здоровью или имуществу граждан, к которым принимаются ограничительные меры. Соответственно, сотрудники Агентства не правомочны в сборе, хранении, использовании и распространении любой информации о частной жизни граждан без их согласия, исключения составляют случаи, которые официально предусмотрены в законодательстве Республики Таджикистан¹⁶¹.

Учитывая важное значение защиты прав и интересов личности, законодательством установлено, что при реализации полномочий Агентства нарушен-

¹⁶¹ Закон РТ “Об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан” от 20.03.2008 г., №374 / Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj> (Дата обращения: 09.01.2021 г.)

ные законные права и интересы граждан восстанавливаются, компенсируется ущерб, нанесённый им и предпринимаются меры к виновным лицам с привлечением их к ответственности. Также в обязанности органов Агентства входит определение приоритетных направлений антикоррупционной борьбы, а также на основании имеющихся полномочий разработка и реализация мероприятий и программ против коррупционной деятельности, в частности, в их полномочия также входит: предупреждение, предотвращение, выявление и устранение коррупционных правонарушений, борьба против легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путём и борьба против финансирования терроризма¹⁶².

Вместе с тем, вопрос о реализации полномочий Агентства на практическом уровне выявляет некоторые проблемы, что делает их рассмотрение актуальным, поэтому переходим к исследованию проблем по осуществлению некоторых полномочий, которыми наделено Агентство по борьбе с коррупцией Таджикистана.

Согласно ст.8 Закона РТ “Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов”, за №925, принятом 28 декабря 2012 года, антикоррупционную государственную экспертизу правовых нормативных документов и актов, а также проектов правовых нормативных документов и актов возложить на Агентство по госфинконтролю и борьбе с коррупцией РТ. Согласно указанного закона, Закон Республики Таджикистан “Об Агентстве...” был принят в обновлённой версии за №1136 от 27 ноября 2014 года, в котором в п.11, ст.19 закреплено, что органы Агентства имеют право проведения антикоррупционной государственной экспертизы правовых нормативных документов и актов, а также проектов правовых нормативных документов и актов для выявления в их содержании коррупциогенных

¹⁶² Там же.

факторов, для чего в Агентстве необходимо создание особого подразделения - научно-экспертного подразделения¹⁶³.

Нам представляется, что на практическом уровне внесённое дополнение трудновыполнимо, нереально и не вписывается в логику контекста ч.1, ст.8 закона об антикоррупционной экспертизе по следующим основаниям: во-первых, в этой норме указано, что антикоррупционная экспертиза проводится Агентством, а не его органами; во-вторых, в ст.19 Закона РТ об Агентстве право проводить антикоррупционную экспертизу правовых нормативных документов, актов, а также проектов правовых нормативных документов и актов принадлежит органам, а не самому Агентству. Такое положение на практике создает некую неопределённость относительно субъекта исполнителя антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта. Если строго следовать диспозиции, приведённой норме Закона об Агентстве, то научно-экспертное подразделение нужно создавать в структуре самого Агентства и его органов на местах (хотя бы на областных уровнях и в г. Душанбе). А если следовать логике нормы Закона об антикоррупционной экспертизе, то экспертное подразделение должно быть только в центральном аппарате Агентства. Такой вывод соответствует и п.28, ст.3 Положения об АГФК и БК РТ, в котором определена компетенция Агентства по привлечению научных и иных организаций, учёных и специалистов в процесс рассмотрения и доработки вопросов согласно установленному законодательству¹⁶⁴.

Следует также отметить, что в реалиях Таджикистана создание нормативно-экспертных подразделений в областных и в г. Душанбе управлениях Агентства невозможно по следующим причинам: а) недостатка специалистов и учёных на местах; б) неэкономичности; в) излишней затраты времени, человеческого потенциала и др.

¹⁶³ Закон РТ “Об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан” от 20.03.2008 г., №374 / Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj> (Дата обращения: 09.01.2021 г.).

¹⁶⁴ Положение об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан. Утверждено Указом Президента Республики Таджикистан от 10 января 2007 года № 143. [Электронный ресурс]: URL: ЦБПИ “Адлия”. – 2007. - V.7.

Поэтому нам представляется, что необходимо привести нормы рассматриваемых законов в логическое соответствие, в связи с чем предлагаем п.11, ст.19 Закона об Агентстве выделить в ч.1, ст.19 изложив его в следующей редакции: *“Агентство осуществляет антикоррупционную государственную экспертизу правовых нормативных актов и проектов правовых нормативных актов для выявления в их содержании коррупциогенных факторов. Также в соответствии с указанной целью при Агентстве создать научно-экспертное подразделение”*, в ч.2 данного закона необходимо внести следующие дополнения: *“Агентство и его органы уполномочены выполнять возложенные на них обязанности, и имеют следующие права: далее по тексту документа ...”*.

Ещё одной проблемой, связанной с реализацией полномочий национального Агентства по выполнению своих непосредственных задач, является отсутствие прозрачности, установленной методики и методических рекомендаций, согласно которым необходимо проводить антикоррупционную экспертизу правовых и нормативных документов и актов. Так, официальная информация (за квартал, полугодие или год) о количестве нормативно-правовых актов, подвергнутых антикоррупционной экспертизе, выявленных коррупциогенных факторах в них, принятых мер по ним, рекомендации и другие, не имеется ни на официальном сайте Агентства, ни в других печатных изданиях рассматриваемого агентства. Тогда как, согласно ч.1, ст.5 Закона РТ “Об антикоррупционной экспертизе”, сам факт несоблюдения принципа прозрачности является коррупциогенным фактором.

Вопрос о порядках проведения экспертизы, методики её проведения также является недоступным для ознакомления. Между тем, обсуждение рассматриваемых вопросов должно быть прозрачным, доступным всем: государственным органам, чьи акты подвергаются экспертизе; гражданскому обществу - чтобы были в курсе мер по противодействию коррупции. Кроме того, согласно п.83 Положения о Главном управлении по противодействию коррупции Агентства (2019 г.) усматривается, что в структуре названного Главного управления Агентства существует Управление антикоррупционной экспертизы нор-

мативно-правовых актов¹⁶⁵. В соответствии с должностной Инструкцией “О распределении обязанностей в управлениях и отделах Главного управления Агентства”, утверждённой 31 октября 2019 г., №06¹⁶⁶, непосредственно антикоррупционную экспертизу нормативно-правовых актов проводит старший инспектор Управления экспертизы. Однако, ни уровень образования, ни квалификационные качества инспектора в Положении или в Инструкции не определены. Тогда как законом об Агентстве установлено, что для проведения антикоррупционной экспертизы указанных актов при Агентстве создаётся *научно-экспертное подразделение* (ст.19).

Следует отметить, что под понятием “коррупциогенные факторы” подразумеваются положения правовых нормативных актов и/или документов (а также их проектов), устанавливающие необоснованно широкие пределы для правоприменителя дискреционных полномочий (усмотрения), а также устанавливающие необоснованное применение некоторых исключений из общих правил, кроме того, положения, в которых содержатся обременительные, трудновыполнимые или неопределённые требования к организациям, учреждениям или отдельным лицам, и на основании этого способствующие созданию условий для проявления коррупционных правонарушений и коррупционной деятельности. В Законе Республики Таджикистан “Об антикоррупционной экспертизе”, в ч.2, ст.5 в 12 пунктах перечислены положения нормативно-правового актов, признаваемые коррупциогенными факторами¹⁶⁷. Выявление таких факторов в нормативно-правовых актах (их проектах) дело не простое, на наш взгляд, человек производящий экспертизу, как минимум должен иметь диплом кандидата юридических наук, либо это человек, окончивший юридический вуз с отличием. Такой подход соответствовал бы требованиям, изложенным в законе о форми-

¹⁶⁵ Положение о Главном управлении противодействия коррупции Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией РТ // В кн.: Сборник нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией РТ. – Душанбе: ООО «Контраст», 2021. – Ч. II. – С. 93, 105.

¹⁶⁶ Там же. – С. 106.

¹⁶⁷ Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. – 2012. - №12. – Ч. 1. – С. 1019; Законы РТ от 24.02.2017 г., №1393; от 04.04.2019 г., № 1589 // Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj> (Дата обращения: 09.01.2021 г.).

ровании в структуре Агентства подразделения научной экспертизы (научно-экспертного подразделения).

Создание и реализация в Таджикистане антикоррупционного мониторинга в настоящее время является чрезвычайно актуальным, данное решение этой проблемы является необходимым условием по качественному обеспечению антикоррупционной деятельности, что входит в перечень основных вопросов государственной политики нашего государства. Данный тезис необходимо реализовать на основании имеющихся объективных предпосылок, которые обуславливаются различными факторами. Наиболее значимыми внешними факторами необходимости проведения антикоррупционного мониторинга является участие Республики Таджикистан в различных правовых международных проектах, а также с подписанием Таджикистаном правовых договоров международного уровня, касающихся борьбы с коррупционной деятельностью и правонарушениями в коррупционной сфере, что уже было отмечено нами в параграфе 1 данной диссертационной работы. Закон РТ “О противодействии коррупции” в новой редакции от 2020 года в п.5, ст.9 устанавливает, что Агентство, реализуя свои полномочия, в частности проводит аналитическую и *мониторинговую* работу по противодействию коррупции, с целью представления её результатов для анализа и принятия необходимых мер в соответствующие органы государственной власти, другие государственные и общественные органы, занимающиеся вопросами борьбы и противодействию коррупции¹⁶⁸.

Как показывает практика, о реализации указанных полномочий Агентства в таджикостанском гражданском обществе очень мало информации, создается впечатление, что мы удовлетворены результатами, которые получены при периодических исследованиях, проводимых неправительственной международной организацией Transparency International (Трансперенси Интернешнл), осуществляющей борьбу с коррупцией и исследования уровня коррупции на международном уровне. Учитывая, что мониторинговые данные, предоставленные

¹⁶⁸ Закон РТ “О противодействии коррупции” от 07.08.2020 г., №1714 / Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj> (Дата обращения: 09.01.2021 г.).

этой организацией, являются недостаточно репрезентативными и обобщенными¹⁶⁹. Также нужно учитывать факт, что в ходе проведения исследований опрошенные граждане положительно относились к коррупционной деятельности и её высокому уровню, в частности, из-за отсутствия к ним коррупционных притязаний. При этом отдельные респонденты, оценивающие коррупционные действия в своих сферах деятельности, как угрозы для своего бизнеса, могут сознательно завышать более низкие уровни коррупции. Поэтому, поскольку коррупция проявляется с основным в виде двойственной структуры (это, как подкупаемая сторона, так и подкупающая сторона), некорректно учитывать только мнение одной стороны, поскольку эта сторона может выступать, как жертва коррупции, а с другой стороны, она может являться виновной в коррупционной деятельности.

Необходимо указать также, что разработанные криминологической наукой методические и методологические основы мониторинга коррупционной деятельности, имеют концептуальные отличия от подходов исследования, которые использует международная организация Transparency International. Эти подходы предназначены не для выявления уровней восприятия коррупции населением, которые выражаются в общеизвестных показателях, а для выявления и решения проблем в сфере борьбы с коррупцией и, что не менее важно, для оценки эффективности деятельности Агентства по борьбе с коррупционной деятельностью и коррупционными правонарушениями и преступлениями.

Надзор, осуществляемый в пределах компетенции Агентства, происходит по двум направлениям, которые условно разделяются на общий и специализированный. Общий надзор - это анализ и оценка мнения общества, институтов гражданского общества и средств массовой информации. Специализированный надзор является дополнением к общему надзору и основывается на организованной деятельности органов государственной власти, которые в рамках своих

¹⁶⁹ Например, согласно признанию основателя "Трансперенси Интернэшнл" Петера Айгена, рейтинги составлялись без учета мнения российских экспертов, поэтому результат во многом зависел от общего отношения зарубежных аналитиков к России. Цитата по: Астанин, В.В. Проблемы мониторинга правоприменения в целях реализации антикоррупционной политики [Текст] / В.В. Астанин // Административное и муниципальное право. - 2012. - № 6. - С. 76.

компетенций осуществляют такие виды деятельности, как: 1) анализ имеющихся законодательных актов с целью выявления тех пробелов, которые способствуют развитию коррупционных технологий; 2) сбор, обработка и анализ обращений физических и юридических лиц, которые поступают в эти органы; 3) анализ и оценка сведений по коррупционным технологиям, являющихся предметами расследования по уголовным делам или рассмотрения дел, связанных с административными правонарушениями. Согласно национальному антикоррупционному законодательству, проведение указанных мероприятий отведено к полномочиям Агентства. Вместе с тем, ни в Положении об Агентстве, а также в Законе РТ об Агентстве нет нормы, подтверждающей полномочия Агентства по проведению мониторинга, такое положение, как было выше приведено, закреплено в Законе РТ «О противодействии коррупции. Учитывая важное значение проведения мониторинга антикоррупционной деятельности, представляется крайне необходимым в ст. 18 Закона РТ «Об Агентстве» включить норму, устанавливающую проведение антикоррупционного мониторинга в качестве обязанности Агентства, с указанием в ней: периодичность проведения мониторинга; сроки; направления и другие аспекты, охватываемые им.

Проведение специализированного правоохранительного мониторинга за реализацией антикоррупционной политики страны должно быть направлено на решение следующих задач:

- раскрытие конкретных видов коррупционных технологий в коррупционной деятельности в правоприменительной практике государственных органов власти, а также городских, сельских, поселковых органов местного самоуправления;

- изыскание эффективных средств по предупреждению и пресечению выявленных технологий коррупции (с внесением предложений по конкретным изменениям в законодательные акты Таджикистана);

- разработка и внедрение в правоохранительную деятельность государственных органов власти, а также городских, сельских, поселковых органов местного самоуправления таких контролирующих методов, которые будут пре-

дупреждать и пресекать в их правоохранительной деятельности возможности проявления коррупции.

Соответственно, при осуществлении полномочий Агентства по госфинконтролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан существуют проблемы, решение которых требует внесения в антикоррупционное законодательство страны норм, укрепляющих его административно-правовое положение.

2.2. Организационные, исполнительно-распорядительные и контрольные функции национального антикоррупционного агентства

В науке административного права существует устойчивая тенденция рассматривать содержание субъектов права через применяемую общей теорией права юридическую конструкцию правового статуса, что мы в первой главе настоящей работы подробно осветили. Вместе с тем, когда речь идёт об исследовании административно-правового статуса, как правило, имеется в виду какое положение занимает орган в системе органов исполнительной власти, и какую функцию государственного управления он выполняет. Для уточнения данного вопроса, на наш взгляд, будет методологически правильным рассмотреть вопрос о функциях через призму учения о функциях, как общих научных категорий, применяемых в различных отраслях познания. Однако отметим, что при рассмотрении вопроса о соотношении понятийных категорий - полномочия, функция и компетенция, мы частично обозначили отличительные черты понятия “функция”, от понятий “полномочия” и “компетенция”. В этом же параграфе рассмотрим законодательное положение об административно-правовых, управленческих функциях Агентства по госфинконтролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан.

Необходимо констатировать, что в правовой науке не всегда смысл слова “функция” трактуется однозначно его словарному значению, поэтому его содержание имеет разный смысл¹⁷⁰. Например, В.А. Шевель отмечает, что функции права – это основные направления юридического воздействия на обще-

¹⁷⁰ Бачило, И.Л. Функции органов управления [Текст] / И.Л. Бачило. – М., 1976. – С. 27.

ственные отношения, определяемые сущностью, социальным назначением права в жизни общества и целями правового регулирования¹⁷¹. В административном праве функция определяется – как социальная роль, предназначение и направленность деятельности органа управления, функция – сама деятельность, имеющая специфические особенности как: организационные, руководящие, регулирующие и юрисдикционные направления аналогичной административной деятельности.

Рассматривая общие и специфические функции Агентства, необходимо отметить, что Агентство в пределах своих полномочий и компетенции принимает участие в осуществлении функций страны и, во-первых, функций по обеспечению и поддержанию законности, охраняет законные интересы, свободы и права населения. Соответственно, функции Агентства являются также функциями страны, они имеют взаимосвязь с такими правовыми функциями страны, как защитной, охранительной и регулятивной¹⁷².

При этом нельзя забывать, что административные функции государства – это устоявшаяся категория, под которой понимаются определяемые конкретным историческим этапом основные направления деятельности государства по управлению делами общества¹⁷³. К этому Л.А. Морозова добавляет, что функции государства выражают сущность и социальное назначение государства по управлению обществом¹⁷⁴. По мнению Ю.Н. Беляевой, административные функции государства прямо влияют на его структуру, а также на методы организации руководства, регламентирования и т.п. всех его элементов, как политико-управленческой системы¹⁷⁵.

Функция государственного органа, в структуре функции государства – это исполнение им задач государства по определённым направлениям своей де-

¹⁷¹ Шевель, В.А. Проблемы выработки понятия функций права [Текст] / В.А Шевель // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. - 2006. - № 3. – С. 126.

¹⁷² Абдухаликов, М.А. Функциональная деятельность прокуратуры субъекта РФ по соблюдению и защите конституционных прав граждан: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. – С. 28.

¹⁷³ Теория государства и права [Текст] / Отв. ред. А.В. Малько. – М., 2015. – С. 48.

¹⁷⁴ Морозова, Л.А. Функции Российского государства на современном этапе [Текст] Л.А. Морозова // Государство и право. - 1993. - № 6. – С. 98.

¹⁷⁵ Беляева, Ю.Н. О социальных функциях государства // Журнал российского права. - 2016. - № 1. – С. 101.

тельности. Если задачи государства направлены на решение текущих и конечных вопросов деятельности, то функция – это исполнение определённых направлений этих задач¹⁷⁶.

Однако мы поддерживаем мнение Б.М. Лазарева, отстаивавшим позицию о том, что функции сами по себе явление не юридические, и они не могут быть элементами компетенции¹⁷⁷, поэтому они не относятся к компетенционному блоку статуса органов. Но их можно и нужно включить в целевой блок элементов статуса, поскольку от функциональной специализации органов зависит, как их правовой статус в целом, так и их компетенция в частности. К тому же функции органов получили нормативное закрепление¹⁷⁸. Например, административно-управленческие функции Агентства, закреплённые в Положении и в Законе РТ об Агентстве, больше всего обозначены понятием “контроль”, (осуществление контроля), поэтому актуальным для исследования является правовая природа самого термина контроля: а) почему его используют в государственном управлении; и б) каково его соотношение с функцией?

Профессор В.А. Юсупов отмечает, что процесс государственного управления имеет сложную структуру, в которой специалисты в области теории государственного управления выделяют несколько основных функций: прогнозирование, принятие управленческих решений, организацию, координацию, *контроль и надзор*. Последние, по мнению автора, являются источником новых управленческих решений¹⁷⁹.

Определяя задачи органов Агентства, Основатель мира и национального единства – Лидер нации Президент Республики Таджикистан уважаемый Эмомали Рахмон, выступая по случаю 10-годовщины образования Агентства 10 января 2017 г., отметил, что приоритетными задачами данной структуры необ-

¹⁷⁶ Ойев, Х.О. Административное право РТ: Учебник. - Ч. 1. – Душанбе, 2013. – С. 55.

¹⁷⁷ Лазарев, Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. – М.: Юридическая литература, 1988. – С. 46-47.

¹⁷⁸ Клековкина, А.В. Административно-правовой статус органов, уполномоченных осуществлять федеральный государственный пожарный надзор [Текст] / А.В. Клековкина // Вестник Пермского университета. - 2015. – Вып. 1 (27). – С. 23-29.

¹⁷⁹ Юсупов, В.А. Контроль и надзор как функция государственного управления / В.А. Юсупов // Международная конференция “Контроль и надзор в сфере государственного управления: проблемы и пути решения”. - Душанбе: Дониш, 2018. - 324 с.

ходимо назвать следующие - это *контроль* за целевым и правильным использованием государственной собственности, бюджетных средств, укрепление законности в стране, защита свобод и прав граждан, а также государственных и общественных интересов¹⁸⁰.

В рамках высказывания Президента Республики Таджикистан представляется необходимым рассмотреть некоторые теоретических положений, включая цели, задачи, функции и другие элементы категории *контроля*, в качестве понятия, которое определяет правовой и административный статус управленческого органа.

Как отмечается в литературных источниках, *основной (стратегической) целью контроля* должно являться обеспечение своевременной, законной и эффективной деятельности управленческого государственного аппарата в его управлении всеми областями общественной жизни с обязательным соблюдением законных интересов, свобод и прав как, государственных организаций, так и отдельных граждан. Соответственно, В.П. Беляевым, мнение которого мы поддерживаем, утверждается, что главная цель контроля – это охрана конституционного строя, обеспечение свободы и права каждого человека и каждого гражданина, усиление результативности в сфере государственного управления, возведение в законность действий должностных лиц, соответствие издаваемых нормативно-правовых документов с основными положениями Конституции, поддержание в стабильном состоянии государственное устройство, а также обеспечение правопорядка и законности на всей территории государства¹⁸¹. По мнению В.Г. Бессарабова, главная цель государственного контроля заключается только в предупреждении возможных недоработок и ошибок в деятельности государственных органов власти, единстве решений и их исполнении и обеспечении исполнительной дисциплины на государственном уровне¹⁸².

¹⁸⁰ Официальный сайт Президента Республики Таджикистан [Электронный ресурс]: URL: <http://www.president.tj> (Дата обращения: 13.02.2020 г.).

¹⁸¹ Беляев, В. П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: автореф. дис... д-ра юрид. наук [Текст] / В. П. Беляев. – Саратов, 2006.

¹⁸² Правовое регулирование государственного контроля: Монография [Текст] / Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. – М.: ИЗиСП; Анкил, 2012. – С. 53.

Следовательно, *государственный контроль направлен* на обеспечение и поддержание целесообразности, законности и эффективности деятельности во всех государственных органах, органах государственной власти на местах, поселковых и сельских органах самоуправления, государственных служащих, а также должностных лиц.

В отношении задач контроля необходимо отметить, что здесь существуют различные подходы, в частности, в монографии “Правовое регулирование государственного контроля” авторы задачи контроля подразделяют на два типа: *управленческие задачи* и *задачи второго типа*. К управленческим задачам авторы отнесли те задачи, при решении которых необходимо установление контролируемости (регулируемости) состояния контролируемого объекта на основании требований, как основных законодательных норм государства, так и правил и стандартов. К задачам второго типа, соответственно, относятся те задачи, решение которых непосредственно направлено на то, чтобы выявить, устранить и предупредить правовые нарушения¹⁸³.

По мнению А.М. Тарасова, основными задачами государственного контроля являются: “своевременное и всестороннее выявление в деятельности подконтрольных органов различных отклонений; разработка и принятие необходимых мер с целью их предупреждения и устранения в дальнейшем будущем и, как конечный результат - обеспечение единства принятых решений и их качественного и своевременного выполнения государственными органами”¹⁸⁴.

Следовательно, указанные задачи действительно относятся к государственному контролю, организационной стороне, при этом не затрагивая его содержательную цель. Также нужно констатировать, что термин “задачи” не применяется в теории государственного управления, а при постановке целей используется иерархия целей (когда на основании важности целей строится их

¹⁸³ Правовое регулирование государственного контроля: Монография [Текст] / Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. – М.: ИЗИСП; Анкил, 2012. – С. 155-156.

¹⁸⁴ Тарасов, А.М. Государственный контроль как гарант обеспечения законности и прав граждан [Электронный ресурс]: URL: СПС Консультант Плюс. - 2015 (Дата обращения: 13.02.2020 г.).

“древо”)¹⁸⁵. Таким образом, цели и задачи контроля взаимно дополняют друг друга. Исходя из этого, некоторые авторы предлагают задачи контроля отнести к тактическим, которыми обеспечиваются цели¹⁸⁶.

Исследуя контроль и надзор, как важнейшие функции управления, Д.Б. Алексеев контрольную деятельность называет «двуединонаправленной функцией» и отмечает, что деятельность общегосударственного контроля, как система деятельности, имеет *две области* применения: **собственно контроль** - самостоятельную управленческую функцию, которая направлена на поддержание обеспечения законности и качественное осуществление государственной власти, **и собственно надзор** - функцию самостоятельного управления, которая также имеет направленность по обеспечению законности и безопасности жизни и хозяйственной деятельности лиц в различных правовых и материальных сферах общественной деятельности (то есть это, по своей сущности является лишь административным надзором)¹⁸⁷.

При рассмотрении контрольных и надзорных функций в качестве самостоятельных функций в государственном управлении нужно указать, законодательство Республики Таджикистан нуждается в уточнении этих двух близких по значению, но, тем не менее, различных понятий. Несмотря на рекомендации экспертов и таджикских учёных, на государственном языке в текстах правовых и нормативных актов и документов для понятий *контроля и надзора* имеется только один термин – это термин “назорат”. При этом в законодательных документах на русском языке можно увидеть дифференцированный подход при закреплении имеющихся понятий. В частности, в Законе РТ “О системе органов государственного управления”, принятом 16.04.2012 года, за № 858 (ст.1) про-

¹⁸⁵ Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций [Текст] / Г.В. Атаманчук. – М.: ОМЕГА-Л, 2005. – С. 167-169; Государственное управление: основы теории и организации: Учебник [Текст] / Под ред. В.А. Козбаненко. – М.: Статут, 2000. – С. 382-383.

¹⁸⁶ Зубарев, С.М. О целях и принципах контроля в государственном управлении / С.М. Зубарев // Международная конференция “Контроль и надзор в сфере государственного управления: проблемы и пути решения” / С.М. Зубарев. – Душанбе: Дониш, 2018. – С. 116-122.

¹⁸⁷ Алексеев, Д.Б. “Актуальные проблемы контрольной деятельности органов государственной власти в современной России”: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Д.Б. Алексеев. – М., 2015. – С. 8-9.

ведено чёткое разграничение понятий “служебный надзор” и “внутренний контроль”¹⁸⁸.

В зарубежном законодательстве понятия контроль и надзор применяются, как в качестве отдельных понятий, так и как синонимы. Но в любом случае в основном встречаются их разные названия. Многие учёные-административисты пользуются этими терминами в качестве самостоятельных правовых категорий, при этом используют термин надзор в качестве разновидности контроля или его ограниченное проявление. Необходимо отметить, что разграничение терминов контроля и надзора в государственном языке представляет собой большое практическое и научное в административной системе Таджикистана. С его помощью имеется возможность обеспечить законность в стране, обозначить конкретные элементы системы государственных средств законности¹⁸⁹. Эти термины также широко используются в международной практике, поэтому необходимо внедрить в словарь таджикского языка понятие и термин “контроль” с дальнейшим его введением в соответствующие правовые и нормативные акты и документы, что позволит оптимально решить данную проблему.

В то же время А.Б. Зеленцов, указывая на имеющиеся в зарубежных странах разнообразные концепции системы контроля в области государственного управления, считает следующее: “Мы находим общее в том, что содержанием контроля является деятельность государственных органов, организаций и отдельных граждан, имеющая несколько направленностей: *во-первых*, на наблюдение, обнаружение, анализ данных о протекающих в управлении про-

¹⁸⁸ Внутренний контроль закрепляется, как комплекс самостоятельных мер центрального исполнительного органа государственной власти по проведению проверок и оценке деятельности структурных подразделений и должностных лиц данного органа, направленных на обеспечение выполнения требований законности, эффективности и целесообразности их деятельности. А служебный надзор характеризуется, как целостный комплекс мер, обеспечивающий законность, эффективность и целесообразность в деятельности исполнительных органов государственной власти, и посредством которых вышестоящий исполнительный орган государственной власти осуществляет контрольные функции в отношении нижестоящего исполнительного органа государственной власти // АМО РТ. - 2012. - №4. - Ст.169 [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj> (Дата обращения: 13.02.2021 г.).

¹⁸⁹ По меткому выражению Б.В. Российского, “... контроль нередко нужен, чтобы увидеть нарушения не буквы закона, а духа закона”: Российский, Б.В. Административное право [Текст] / Б.В. Российский, Ю.Н. Стариков. – М., 2010. – С. 527.

цессов, *во-вторых*, на определение и выявление отклонений, нарушений и несоответствий по отношению к социальным нормам, целям и ценностям, преимущественно правовым, *в-третьих*, на формулирование предложений и требований по устранению выявленных недостатков или корректировке самих целей и норм¹⁹⁰. Таким образом, функциональные цели контроля представляют собой *триединство*, соответственно, это восстановительно-корректирующая, предупредительно-пресекающая и информационная цели.

Двойственность понятия контроля (имеется в виду управленческая категория и социально-правовое явление) явно предполагает, что он имеет параллельно с управленческой целью также социально-правовую цель, которые взаимосвязаны друг с другом. Контроль в этом случае нужно рассматривать в качестве средства обеспечения целесообразности и законности государственного управления, а социально-правовую цель контроля - как средство обеспечения целесообразности и законности в функционировании государственного аппарата.

Отмечая управленческое значение контроля, В.А. Юсупов указывает на его тройственную природу, а именно: а) он выступает, как информация о ходе процесса управления; б) является фактором оптимизации и корреляции функций государственного управления; в) является источником принятия государственно-управленческих решений¹⁹¹.

Исходя из последней позиции значения контроля, следует отметить, что являясь источником принятия новых управленческих решений, контроль создаёт условия для реализации таких принципов, как *квалифицированность, демократичность и гласность*. Поскольку контроль является органической частью процесса государственного управления, в нём находят своё выражение все принципы государственного управления. В зависимости от специфики тех или

¹⁹⁰ Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах: Монография / А.Б. Зеленцов, Н.М. Касаткина, В.И. Лафитский и др. [Текст] / Отв. ред. В.И. Лафитский, И.Г. Тимошенко. – М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2015. – С. 5.

¹⁹¹ Юсупов, В.А. Цит. раб. – С. 18.

инных функций государственного управления, качество и эффективность контроля будет зависеть от учёта характера этих функций. Имея в виду важное значение функции контроля в государственном управлении, многие учёные России и Казахстана предлагают принять специальный закон о контроле. Поддерживая эту идею, мы считаем, что в настоящее время для эффективной реализации контрольно-надзорных функций Агентства, Счетной палаты РТ и других контрольных (общих, специализированных, отраслевых) органов является целесообразным принятие Закона РТ “О государственном контроле в Республике Таджикистан”, который способствовал бы консолидации контрольной деятельности органов государственной власти, единообразному контрольно-надзорному правоприменению, устранению дублирования и повторных проверок, а также реализации принципа гласности при осуществлении контрольной деятельности.

Следует отметить, что в литературе подвергается резкой критике завышение роли и значения контроля, например, рассмотрение его, как средства управления, представления о том, что, при контроле субъект приобретает способность устранить недостатки (а это уже вмешательство), повышается степень ответственности должностных лиц (это сомнительно), привлечение правонарушителей к ответственности (это субъективно). Такой подход профессор С.В. Запольский считает вульгарным и теоретически неверным¹⁹². По его мнению, контроль несомненно служит делу управления, выполняет в механизме важные функции, но не непосредственно, а путём обеспечения управляющих органов *информацией о деятельности управляемых*, положения делопроизводства в соответствующей управленческой сфере и законности в ней. По мнению автора, со строго научной точки зрения, контроль - это право на *получение информации* о реализации или итогах какой-либо программы, реализация которой осу-

¹⁹² Запольский, С.В. Финансовый контроль как предмет административного правового регулирования / С.В. Запольский // Международная конференция “Контроль и надзор в сфере государственного управления: проблемы и пути решения”. - Душанбе: Дониш, 2018. – С. 92.

ществляется при условии обязательного исполнения одной стороной, при этом учитывая противоположения другой стороны¹⁹³.

При рассмотрении вопроса о соотношении контрольных функций и статуса контрольного органа, необходимо указать, что контрольные функции в общем или в отдельных секторах государственной деятельности зачастую возлагаются на управленческие органы и/или их должностных лиц, которые не имеют полномочий контрольного органа, или контроль, в качестве функции, и методы деятельности неразрывно взаимосвязаны с основными задачами и целями контрольного органа (и/или его должностных лиц). В таких случаях необходимо сделать вывод о наличии контрольных функций, не сопровождающихся полномочиями по контролю, то есть не вызывающих правоотношений контроля между контролирующими и подконтрольными субъектами. При этом органы и должностные лица, специально и юридически наделённые полномочиями контроля, должны являться субъектами контроля, то есть иметь право собирать информацию по контролю и использовать её в формах, которые установлены законодательством. Таким образом, права на проведение контроля имеют государственные органы, государственные организации, их должностные лица. Кроме того, в виде исключения права на проведение контрольных операций и/или мероприятий имеют отдельные граждане, в том числе имеют права и активно участвовать в них в качестве контролируемых. Такая мера, то есть привлечение общественности к реализации общественных функций, исследовалась отдельными авторами, в том числе и таджикскими авторами¹⁹⁴, данная мера упорядочивает государственную деятельность, повышает гибкость организационных структур в государственных органах, усиливает административную деятельность, повышает эффективность проверок, при этом отмечается, что весь указанный диапазон деятельности станет эффективным в случае тесного сотрудничества контролирующих и контролируемых структур.

¹⁹³ См. Запольский С.В. Цит. работа. – С. 92-93.

¹⁹⁴ Раззоков, Б.Х. Актуальные правовые проблемы контрольно-надзорной деятельности в государственном управлении Таджикистана / Б.Х. Раззоков // Международная конференция “Контроль и надзор в сфере государственного управления: проблемы и пути решения”. – Душанбе: Дониш, 2018. – С. 239-245.

Функции органов, в частности контрольные функции Агентства представляют собой общность и конкретизацию управленческих государственных функций – общих, типовых, которые являются более самостоятельными и более устойчивыми видами управленческой деятельности в государственных органах. Исходя из этого, в данном параграфе мы рассматриваем такие виды функций, которые имеют “внешнюю” направленность на автономные в организационном плане объекты. В этом случае, юрисдикционные функции проявляются в правоприменительной и правоохранительной деятельности, а управленческие и регулирующие функции находят проявление в регуляции финансового государственного контроля в деятельности Агентства и его органов.

Таким образом, общими функциями определяется целевая деятельность Агентства и его органов, а также конкретные объёмы государственных полномочий, которые предоставляются этим органам для исполнения их непосредственных задач в соответствии с возложенными функциями.

Следует отметить, что контрольные функции Агентства, до образования данного органа относились к двум органам Таджикистана – это Главное управление налоговой полиции Министерства по государственным доходам и сборам РТ и Комитет государственного финансового контроля РТ, которые были ликвидированы в связи с образованием Агентства. На основании Указа Президента РТ о совершенствовании структуры исполнительных органов, Агентство является органом непосредственно подчинённым Президенту РТ¹⁹⁵. Хотя отношения Агентства к исполнительным органам государственной власти ни в названном Указе Президента, ни в Законе об Агентстве конкретно не указаны, его исполнительная сущность вытекает из его назначения, цели, задач, функций и характера деятельности. А именно, тем, что согласно Указа Агентство состоит непосредственно при Президенте, в свою очередь, по Конституции РТ Президент также занимает пост Главы государства и председателя Правительства, то

¹⁹⁵ Указ Президента Республики Таджикистан от 19.11.2013 г., № 12 “О совершенствовании структуры исполнительных органов государственной власти Республики Таджикистан” [Электронный ресурс]: URL: <http://www.president.tj> (Дата обращения: 17.11.2019 г.).

есть именно на Президента возлагаются обязанности по руководству исполнительными органами Таджикистана; во-вторых, на основании нормативно-правового акта, а именно - Указа Президента “О совершенствовании структуры исполнительных органов государственной власти Республики Таджикистан” Агентство, являясь исполнительным органом, автоматически на основании Указа Президента входит в систему органов исполнительной власти Таджикистана.

Отмечается, что на основании данного закона Агентство приобретает двойной правовой статус: во-первых, это государственный исполнительный орган и государственный орган финансового контроля в бюджетной сфере, во-вторых, Агентство является правоохранительным органом и входит в структуру государственных правоохранительных органов Таджикистана. В частности, на основании указанного Закона (п.1, ст.1), на Агентство по госфинконтролю и борьбе с коррупцией РТ возлагаются обязанности уполномоченного государственного органа по государственному финансовому контролю, а также обязанности правоохранительного органа по осуществлению государственного финансового контроля с целью эффективного использования государственных средств и имущества, по обеспечению на территории страны экономической безопасности через предупреждение, профилактику, выявление, пресечение нарушений, связанных с коррупционной деятельностью, а также обнаружение, дознание и предварительное расследование коррупционных правонарушений, коррупционных экономических преступлений и правонарушений, коррупционных налоговых преступлений, а также выполнение других задач, которые предусматриваются в законодательстве страны относительно деятельности Агентства.

Вместе с тем, исследователи отмечают, что Закон РТ об Агентстве обнаруживает недостатки и пробелы, так, по мнению отечественного автора Д.Ю. Рустамзода, действующие в бюджетном регулировании правовые и нормативные акты и документы не учитывают всего спектра полномочий Агентства по деятельности в сфере финансового госконтроля, а именно, в сфере контроля

бюджетных средств. По мнению автора, действие данного Закона направлено только на борьбу Агентства с коррупционной деятельностью, когда Агентство выступает только в качестве правоохранительного органа в области финансового госконтроля. В Законе Республики Таджикистан “О государственном финансовом контроле в РТ” также основное внимание уделено именно превентивным функциям Агентства, которые Агентство должно применять по отношению к опасным экономическим действиям граждан, которые работают с бюджетными средствами страны¹⁹⁶.

Однако нам представляется, что выводы указанного автора являются ошибочными по следующим основаниям. В Законе РТ “Об Агентстве” (ст.3) в основных направлениях и задачах Агентства перечислены его функции, направленные, в том числе, на реализацию деятельности, с помощью которой будет осуществляться финансовый госконтроль в сфере бюджета. В частности, в п.5, ч.1, ст.3 данного закона определяется следующее: “На Агентство возложены обязанности по осуществлению финансового госконтроля во всех государственных органах, органах государственной власти на местах, поселковых и сельских органах самоуправления, общественных объединениях, в различных организациях, учреждениях и предприятиях страны, а также в иных случаях, которые предусматриваются правовым и нормативным законодательством Республики Таджикистан”¹⁹⁷.

На основании Положения об Агентстве (глава II, ст.3), подписанного 10.01.2007 г., № 143 (последняя редакция от 15.08.2019 г. №1338) регламентированы следующие компетенции Агентства по осуществлению контроля в сфере бюджета:

- создание и исполнение проверок и ревизий по контролю расходов и доходов в местных и республиканском бюджетах, в государственных фондах в

¹⁹⁶ См.: Рустамзода Д.Ю. Государственный финансовый контроль в сфере бюджетных отношений Республики Таджикистан: организационно-правовые основы : монография & под. ред. Е.Ю. Грачевой. — Москва : Проспект, 2021. – С.139.

¹⁹⁷ Закон РТ “Об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией” / Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj> (Дата обращения: 02.01.2021 г.).

согласно целевым направлениям, структуре и объёмов, контролю эффективных расходов госсредств и использованию госимущества;

- рассмотрение обоснованности государственных фондов, а также расходов и доходов в проектах госбюджета;

- контролирование полного и своевременного выделения финансовых средств на социальные, инвестиционные и государственные и программы через целевое использование средств республиканского бюджета; с целью ликвидации последствий стихийных бедствий; контроль распределения технической и гуманитарной помощи, получаемой и распределяемой от Правительства Республики Таджикистан;

- контролирование приёма, использования и хранения государственного фонда драгоценных камней и драгоценных металлов, которые входят в состав государственного золотовалютного резерва;

- контроль своевременного и законного движения денежных средств в государственных банках, государственных фондах, государственном бюджете и других кредитных и финансовых органах страны;

- контроль целевого использования иностранных инвестиций и кредитных ресурсов, которые поступают в Национальный банк РТ по согласованию с Президентом Республики Таджикистан и Правительством Республики Таджикистан;

- рассмотрение и анализ обнаруженных отклонений от утверждённых показателей государственных фондов и госбюджета с подготовкой предложений их устранения;

- контроль и анализ деятельности госорганов и организаций, на которые возложены функции финансового внутриведомственного контроля;

- контроль хозяйственной и финансовой деятельности в различных государственных хозяйствующих субъектах страны, обеспечение сохранности с их стороны государственного имущества и государственных средств;

- исполнение финансового государственного контроля и борьбы с коррупционной деятельностью во всех государственных органах, органах государ-

ственной власти на местах, поселковых и сельских органах самоуправления, общественных объединениях, политических партиях, в различных организациях, учреждениях и предприятиях страны, вне зависимости от их видов собственности и видов имущества в соответствии с законодательством Республики Таджикистан.

Таким образом, как видим из 30-и норм ст.3-10 (десять) регламентируют финансово-контрольную деятельность Агентства, 12 норм регламентирует организационно-управленческую деятельность Агентства, остальные 8 норм имеют юрисдикционный правоохранительный характер. Поэтому никак нельзя согласиться с мнением, что имеющиеся правовые и нормативные акты и документы, касающиеся регулирования бюджетных государственных средств, не рассматривают полномочий Агентства, которые относятся к финансовому контролю. Мы считаем, что законодательство РТ регламентирующие вопросы госфинконтроля и борьбы с коррупционной деятельностью пропорционально, достаточно конкретно регулирует в обеих направлениях деятельности Агентства.

Считаем также целесообразным высказать своё мнение на утверждение Д.Ю. Рустамзода о том, что якобы в Законе РТ “Об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан” (в п.2, ст.2) имеют место неоднозначные, неточные или некорректные характеристики возложенных на Агентство полномочий, что неоднократно в практической деятельности данного органа вызывало дублирование полномочий Агентства и Счетной палаты¹⁹⁸. Согласно нашего мнения, в Законе РТ Об Агентстве нет таких положений в п.2, ст.2. В данном законе в п.2, ст.2 указывается, что “Деятельность Агентства по госфинконтролю осуществляется на основании Закона РТ “О государственном финансовом контроле в Республике Таджикистан”, никаких других “некорректных”, “неточных”, “неоднозначных”

¹⁹⁸ СМ.: Рустамзода Д.Ю. Государственный финансовый контроль в сфере бюджетных отношений Республики Таджикистан: организационно-правовые основы : монография & под. ред. Е.Ю. Грачевой. — Москва : Проспект, 2021. – С.140.

полномочий рассматриваемой нормой не регламентировано.¹⁹⁹ Что же касается утверждения автора о том, что указанное положение было предметом внимания со стороны Президента страны, отметим, что в своём выступлении в Совете безопасности страны в 2015 г.²⁰⁰ Президент Республики Таджикистан, уважаемый Эмомали Рахмон имел в виду общие проблемы законодательства, позволяющие, в том числе, дублирование деятельности органов, в частности по проведению различными органами повторных финансовых проверок отдельных предпринимателей.

Следует отметить, что Агентство, как орган государственной власти, имеющий двоякую правовую природу (контрольную и правоохранительную), в обоих случаях обнаруживает исполнительно-распорядительные функции, которые реализуются, в частности, управленческими принципами: единоначалье в руководящем составе; принципами выполнения субординация во взаимоотношениях и др.

Агентство, как уже отмечалось выше, в плане организации сформировано, отчитывается и находится в подчинении Президента Республики Таджикистан, ежегодно (один раз) отчитывается перед Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли РТ по результатам ревизий и проверок, предоставляет отчёт по целевому и эффективному использованию бюджетных госсредств, представляет план деятельности на следующий год, который утверждается Президентом РТ.

На основании Приложения №2 к Указу Президента Республики Таджикистан от 15.08.2019 г., №1338 в структуру центрального аппарата Агентства по госфинконтролю и борьбе с коррупцией РТ входят: 1) Руководство; 2) Главное управление госфинконтроля; 3) Главное управление по борьбе с коррупционными преступлениями и экономическими преступлениями коррупционного характера; 4) Главное управление по противодействию коррупции; 5) Управление кадров; 6) Управление анализа, информации и статистики; 7) Следственное

¹⁹⁹ Закон РТ “Об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией” / Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj> (Дата обращения: 02.01.2021 г.).

²⁰⁰ Официальный сайт Президента РТ [Электронный ресурс]: URL: www.prezident.tj (Дата обращения: 02.01.2021 г.).

управление; 8) Специальное оперативное управление; 9) Финансово-хозяйственное управление; 10) Отдел организации работы и контроля; 11) Отдел по делопроизводству и приёму обращений физических и юридических лиц; 12) Отдел оперативных мероприятий; 13) Оперативно-дежурный отдел и изолятор временного содержания; 14) Сектор помощников директора Агентства по особым поручениям; 15) Сектор секретного делопроизводства.

Кроме того, в соответствии с Приложением №3, схемы к названному Указу, система органов управления Агентства по административно-территориальным делениям республики включает в состав следующие подразделения: 1) Центральный аппарат, то есть само Агентство, расположенное в г. Душанбе; 2) Управление Агентства по ГБАО РТ; 3) Управление Агентства по Хатлонской области с региональным отделом в г. Куляб; 4) Управление Агентства по Согдийской области с региональным отделом в долине Зеравшан; 5) Управление Агентства по городу Душанбе; 6) Региональный отдел Агентства по городам и районам Гиссарской долины; 7) Отдел Агентства по Раштскому региону²⁰¹.

Следует отметить, что Главное управление госфинконтроля Агентства имеет свои собственные управленческие подразделения, а именно: а) Управление бюджетного контроля и государственных фондов; б) Управление по контролю местных бюджетов; в) Управления по контролю за хозяйствующими субъектами, инвестициями и государственным долгом. Таким образом, структура Главного управления госфинконтроля Агентства, включающая три Управления, обеспечивает полномочия Агентства по контролю, является полноценной структурой для выполнения возложенных на неё задач по контролю целевого и эффективного использования бюджетных средств государства, контролю государственного имущества, контролю использования бюджетных средств в областях и районах Таджикистана.

²⁰¹ Структура Агентства в соответствии с Указом Президента РТ от 23.10.2017 г., №954; от 15.08.2019 г., №1338 [Электронный ресурс]: ЦПБИ «Адлия». – 2018. – V. 0,7 (Дата обращения: 13.02.2020 г.).

Все полномочия, которые имеет Агентство в сфере финансово-бюджетного контроля закреплены в Законе об Агентстве, они также продублированы в Положении об Агентстве.

На основании Положения об Агентстве (раздел 2) и Закона (ст.2) Агентство уполномочено осуществлять финансовый государственный контроль в установленной деятельности, а именно, контролировать расходы и доходы, как национального, так и региональных, областных, городских, сельских и посёлковых бюджетов, проводить контроль целевого назначения, структуры и объёмов государственных фондов, контролировать эффективность использования средств и имущества на государственном уровне, проводить контроль и анализ точности и достоверности расходов и доходов государственных фондов и бюджета государства.

Агентство контролирует полное и своевременное финансирование социальных и инвестиционных государственных программ, осуществляет контроль над использованием денежных средств по целевым назначениям, которые выделяются из национального бюджета с целью ликвидации последствий стихийных бедствий, контролирует распределение технической и гуманитарной помощи, поступающей в распоряжение Правительства Таджикистана. Агентство несёт ответственность по приёму, применению и хранению драгоценных камней и драгоценных металлов в государственном фонде составляющих неотъемлемую часть золотовалютного резерва страны. Кроме того, Агентство компетентно проводить контроль и надзор над своевременностью и законностью передвижения денежных средств государственных фондов и государственного бюджета в государственных банках Таджикистана и других кредитных и финансовых организациях²⁰².

Агентство уполномочено анализировать и давать правовую оценку целевому расходованию (по назначению) бюджетных средств, обоснованности денежных затрат, определять эффективность операций с денежными средствами

²⁰² Закон РТ “Об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией” / Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj> (Дата обращения: 12.01.2021 г.).

и др. Данный перечень полномочий Агентства делает его феноменально уникальным, по крайней мере, до создания в Республике Таджикистан Счётной палаты РТ, Агентство тянуло на себе всю тяжесть контроля эффективного и целевого использования государственных денежных средств (бюджетных средств, средств централизованных государственных фондов, инвестиционных средств и др.), а также сохранности государственного имущества. Успеху рассматриваемого органа способствует двоякий характер его правового статуса, в частности, различные аспекты, входящие в компетенцию Агентства, пересекаются друг с другом, являются дополнением друг друга, в результате чего происходит их усиление. Соответственно, сочетание полномочий контроля с полномочиями правоохранительными открывает широкие возможности проведения многоплановой борьбы с хищениями бюджетных средств и различными схемами мошенничества. Этими своими специфическими компетенционными качествами Агентство отличается от Счётной палаты РТ, которая не имеет функции уголовного преследования с правоохранительными составляющими.

В первой главе настоящего исследования нами было отмечено, что финансово-контрольные полномочия Агентства, такие как: организационные, исполнительно-распорядительные, контрольные и другие функции регламентируются также Законом Республики Таджикистан №66 “О государственном финансовом контроле в Республике Таджикистан”, принятом 02.12.2002 г.²⁰³. Таким образом, в соответствии со ст.7 указанного Закона Республики Таджикистан, Агентство вправе проводить проверки и ревизии и, а также проверять эффективность использования государственных средств и государственного имущества во всех государственных органах, государственных предприятиях, в учреждениях и организациях Таджикистана. Полномочия контроля и надзора Агентство также осуществляет над органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами, вне зависимости от их форм или видов собственности, получают ли они, перечисляют средства из бюджета государ-

²⁰³ Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj> (Дата обращения: 07.07.2019 г.).

ства или пользуются или управляют государственной собственностью. Для реализации этих функций Агентство использует такие организационно-управленческие формы деятельности как: *ревизия, тематические проверки, в том числе, и комплексные*. Проводит контрольные проверки по: а) использованию государственных фондов и исполнению госбюджета; б) состоянию внешнего и внутреннего государственного долга РТ; в) расходованию денежных и материальных средств учреждениями, представительствами, которые находятся за пределами Таджикистана; г) инвестиционной деятельности; д) целевому использованию государственных средств и поступлению средств в госбюджет, поступающих от управления государственной собственностью; е) контроль в сфере банковской деятельности.

Следует отметить, что организация деятельности, как способ и форма государственного управления в системе Агентства четко разграничена в главе III Положения об Агентстве. В ст.5 закреплено, что возглавляет Агентство Директор, назначаемый и освобождаемый от занимаемой должности по распоряжению Президента, директор Агентства подчиняется непосредственно Президенту страны. Коллегиальным органом Агентства является коллегия, состоящая из 7-и человек из числа руководства и начальников главных управлений и управлений. Далее закреплено положение о заместителях директора и о сферах деятельности директора. В ст.6 Положения в 14 пунктах приведены нормы, устанавливающие организационные руководящие полномочия директора Агентства.

Важнейшими формами организации и руководства в системе Агентства, являющегося специализированным органом финансового государственного контроля и борьбы с коррупцией, необходимо назвать следующие меры: исследование, мониторинг и координация. Все эти три составляющие в комплексе являются дополнительными функциями во всеобъемлющей национальной стратегии по борьбе с коррупционной деятельностью и коррупционными правонарушениями, и именно на Агентство возложена ответственность за их решением. В данном контексте является необходимой двухуровневая координа-

ция – это согласование и координация антикоррупционной политики и согласованность мер и мероприятий по её реализации. Кроме того, существует ещё важнейшая вспомогательная функция, представляющая проведение анализа и постоянного мониторинга антикоррупционных планов и изучение коррупционных уровней, что является необходимой составляющей при формировании эффективной антикоррупционной политики и её осуществления на территории Республики Таджикистан.

Таджикская модель антикоррупционного агентства допускает межведомственную координацию и взаимодействие с другими контролирующими органами – финансовыми, таможенными, налоговыми органами, а также с исполнительными органами. Соответственно, необходим междисциплинарный координационный механизм для координации и реализации мероприятий между ведомствами и подготовки отчётов о состоянии реализации стратегии, программ или проектов комплексных планов действий по противодействию коррупции, предоставление указанных отчётов должно производиться на регулярной основе. По нашему мнению, место данного механизма должно находиться в структуре государственных органов достаточно высоко, чтобы осуществлять свои полномочия, используя помощь различных институтов государственной власти. Если рассматривать идеальный вариант, то в данную структуру должны войти и представители гражданского общества. Отсюда возникает вопрос. Может ли Агентство стать таким механизмом?

Согласно официальных источников за 2018 г., Агентством проведены 1248 финансовые проверки и ревизий, выявивших финансовый ущерб на общую сумму в 601,4 миллионов сомони, среди них 502,3 млн. сомони или 86,5% было восстановлено, за 2019 г. было проведено 594 финансовых проверок и выявлен ущерб государственному бюджету на 252,1 млн. сомони, из этой суммы 161,7 млн. сомони или 64,1% возвращено государству, за 2020 г. были проведены 403 финансовых проверок целевого расходования бюджетных средств и

выявлен ущерб на 149,8 млн. сомони, из которых 44,0 млн. сомони восстановлены²⁰⁴.

Говоря об информационной составляющей полномочий Агентства, как вида её управленческой деятельности, необходимо отметить, что данное направление деятельности желает быть лучшим. Поскольку в настоящее время даже на официальном сайте Агентства (<http://www.anticorruption.tj>) информация о работе антикоррупционного агентства республики очень скудна. Например, отсутствуют сведения об официальных текстах инструкций, методах и методологии проведения проверок и ревизий, а также нет единого документа или подзаконного нормативного соответствующего акта, относящегося к данному вопросу. Также на сайтах отсутствуют инструкции по составлению полугодовых и годовых отчетов о результатах финансовых ревизий и проверок, отсутствуют инструкции соответственно порядка планирования ревизий и проверок и другие документы правоприменения, которые должны находиться в открытом доступе, и быть доступными для общественности. Также отсутствуют сведения о результатах контрольно-аналитической работы Агентства, не представляется по проверочным мероприятиям и проведённым ревизиям и проверкам годовой обобщённый отчёт²⁰⁵. Такое положение вещей может объясняться объективными и субъективными причинами: во-первых, отсутствием современных информационных технологий или отсутствием в Агентстве специалистов по информационным технологиям; во-вторых, может быть, руководство рассматриваемого агентства привержено старым советским стереотипам и не желает, чтобы получаемая информация была распространена для широких масс населения.

Вместе с тем, из Отчета деятельности подразделений Агентства за 12 месяцев 2020 г. усматривается, что за этот период финансово-контрольным под-

²⁰⁴ Официальный сайт Президент Республики Таджикистан [Электронный ресурс]: URL <http://www.prezident.tj> (Дата обращения: 10.11.2018 г.); Пресс-релиз по итогам деятельности Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией РТ за 2018, 2019 и 2020 годы [Электронный ресурс]: Архив Агентства, на сайте: <http://www.anticorruption.tj>

²⁰⁵ Рустамзода, Дж.Ю. Государственный финансовый контроль в сфере бюджетных отношений в РТ. Организационно-правовые основы / Дж.Ю. Рустамзода. – М.: Проспект, 2021. – С. 143-144.

разделением предъявлено 69 гражданских исков на сумму 137 242 452 сомони, из которых судом рассмотрены 40 дел, удовлетворены 34 исковых требований на сумму 22 760 408 сомони, выявлено 1368 административных правонарушений на сумму 1 267 465 сомони, (взыскано 1 473 364 сомони), проведена анти-коррупционная экспертиза 1 015 нормативно-правовых актов²⁰⁶.

Следует отметить, что в настоящее время широко распространены инновационные современные цифровые технологии и поэтому применение современных методов и средств получения, распространения и обработки информации в области бюджетных будет значительно усиливать финансовый госконтроль, служить его результативности и эффективности, даст возможность выявления на ранних стадиях и предотвращения коррупционной деятельности и коррупционных действий, которые доступны правонарушителям в государственном бюджетном секторе Республики Таджикистан.

Поэтому в своём выступлении Президент Таджикистана Эмомали Рахмон на мероприятии, посвящённом 10-летию образования Агентства, выступил в адрес Агентства с критикой, так как данный орган на фоне противостояния коррупции не в состоянии контролировать такой уровень эффективности расходования средств из государственного бюджета, уровень, отвечающий требованиям и потребностям современного общества Таджикистана²⁰⁷.

В своих исследованиях некоторые национальные авторы предлагают разработать и принять в Таджикистане Закон “Об организации системы органов государственного финансового контроля в сфере бюджетных отношений в РТ”, ключевая позиция проекта предлагаемого закона, по мнению автора, должна быть: во-первых, обеспечение прозрачности в деятельности контролирующих органов и доступность общества к информации; во-вторых, об ответственности

²⁰⁶ Отчет деятельности подразделений Агентства за 12 месяцев 2020 г. / Архив Агентства [Электронный ресурс]: URL: <http://www.anticorruption.tj> (Дата обращения: 07.10.2021 г.).

²⁰⁷ Официальный сайт Президента Республики Таджикистан [Электронный ресурс]: URL: <http://www.prezident.tj> (Дата обращения: 18.11.2020 г.).

руководителей контролирующих ведомств за достоверностью и своевременностью предоставляемой информации²⁰⁸.

Предложение весьма привлекательно, однако возникает вопрос – изменит ли существенно качество нормативного регулирования контрольных отношений количество принимаемых законов или же нужно рассмотреть существующие законы через призму совершенствования, данный вопрос остается актуальным. Нам представляется, что законодательная база в сфере финансово-бюджетных отношений, в том числе и контроле в этой области в Республике Таджикистан является достаточно сформированной. Необходимо качественное совершенствование их отдельных норм, унифицирование правовых институтов, например, о государственном финансовом контроле, об организации и проведении такового контроля, о способах и методах осуществления контроля, о прозрачности контрольной деятельности Агентства, о доступности информации и др. При таком подходе нормы законодательства по государственному финансовому контролю, об Агентстве и другие антикоррупционные законодательства РТ приобретают новое содержание, качественно обновляются, могут отвечать международным стандартам и современным требованиям законотворчества.

Вместе с тем, мы солидарны с мнением Д.Ю. Рустамзода о том, что целесообразно образовать специальные научно-практические центры, в которых необходимо исследовать проблемы, касающиеся финансового государственного контроля в бюджетной сфере страны, которые могли бы разрабатывать предложения по совершенствованию законодательства в сфере бюджетных отношений, осуществлять государственную финансово-бюджетную политику республики, реализовать программы повышения квалификации сотрудников контрольных органов, вести разработку документов, регламентирующих государственный бюджетный процесс, и проводить другие мероприятия²⁰⁹. Однако такие научно-практические учреждения, на наш взгляд, должны быть образованы

²⁰⁸ См. Рустамзода, Дж.Ю. Цит раб. – С. 150-151.

²⁰⁹ Рустамзода, Д.Ю. Цит работа. – С. 154.См.: Расулов, Ф.М. Развитие законодательства о финансово-контрольной деятельности в Таджикистане (1917-2014 гг.): дис. ... канд. юрид. наук / Ф.М. Расулов.– Душанбе, 2015. – С. 121.

в составе или подчиняться Агентству по госфинконтролю и борьбы с коррупцией РТ, чей объём властных полномочий больше. В таком случае эти образования могут изучать, подвергнуть анализу и мониторингу не только целевое расходование бюджетных средств и использование государственного имущества по назначению, но и также выявлять тенденции роста и снижения коррупционных факторов, сотрудничать с подобными институтами других государств (например, государств Центральной Азии) в целях координации усилий в борьбе против коррупции.

Другие национальные авторы в своих исследованиях предложили орган госфинконтроля организовать при Парламенте РТ, который обеспечивал бы высший законодательный орган страны достоверной информацией о реальном положении дел в бюджетной сфере и законности или незаконности проводимых Правительством и его структурными подразделениями бюджетных операций²¹⁰. Нам представляется, чтобы сформировать эффективное, правильное и своевременное распределение и использование бюджетных средств государства, формировать и распределять государственное имущество, обеспечивать законность в этой сфере управления Таджикистана нет необходимости создания большого числа контролирующих органов. Вполне достаточно уже созданной и работающей системы, в которую входят органы госфинконтроля РТ. По мнению национального исследователя Р.С. Тохировой, высказывание которого мы также поддерживаем, “эклектичность действующей в настоящее время в Республике Таджикистан системы госфинконтроля образовалась в результате большого количества органов контроля на территории нашей страны”²¹¹. Несомненно, данное высказывание подразумевает такие органы контроля, как Счетную палату Республики Таджикистан, Агентство по госфинконтролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан, Министерство финансов РТ, структуры казначейства и иные органы. В целях дальнейшего развития в РТ системы гос-

²¹⁰ Имомов, А.И. Актуальные проблемы парламентского права РТ. О специфике парламентского контроля [Текст] / А.И. Имомов. – Душанбе: Сифат-Офсет, 2020. – С. 118-126.

²¹⁹ Тохирова, Р.С. Научно-экономический контроль в формировании эффективного государственного управления / Р.С. Тохирова // Вестник ТНУ. – Душанбе. - 2016. - № 2/3 (201). – С. 21.

финконтроля в области бюджета представляется необходимым, по нашему мнению, укрепить правовой статус существующей системы контрольных органов страны на должном законодательном уровне, и на постоянной основе совершенствовать их контрольную деятельность. И конечно же актуальным остаётся вопрос об обособлении контрольных и правоохранительных функций Агентства, на чём мы остановимся ниже.

2.3. Правоохранительная сущность – основное направление деятельности Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Таджикистана

Изменения в правоохранительной сфере начали проходить в Республике Таджикистан под влиянием преобразований, происходящих в правовой и административной областях, а также под воздействием проводимых в стране Проведение в Таджикистане важных судьбоносных экономических, социальных и политических реформ. В областях законности и правопорядка также наметились значительные изменения, которые усиливаются в результате развития рыночных отношений в стране. Нужно отметить и усиление влияния обострение криминальной обстановки, укрепились и активизируются преступные коррупционные элементы, отрицательно воздействуя на развитие экономической сферы республики и на социальную обстановку в Таджикистане. Вышесказанное значительно усиливает значение, роль и место деятельности Агентства, его правоохранительных функций в сфере борьбы с коррупцией и проведению контролирующей деятельности в области государственного финансового контроля в стране.

Указом Президента Республики Таджикистан №1005 от 06.02.2018 г. в целях урегулирования правовой политики Республики Таджикистан утверждена Концепция, регулирующая правовую политику страны на период с 2018 по 2028 гг. Данная Концепция включает первостепенные задачи по защите свобод и прав граждан, обеспечению стабильности, мира и национального единства, равенству и многообразию видов и форм собственности, укреплению гарантий

в свободной экономической деятельности, развитию культуры, науки и образования, охране здоровья жителей Таджикистана, улучшению управленческого государственного аппарата, укреплению государственности и национального суверенитета, защите национальных интересов, развитию предпринимательской деятельности на территории Республики Таджикистан²¹². Также в Концепции по развитию сотрудничества стран-участниц СНГ от 11.10.2017 года, направленную на противодействие коррупции, определяются задачи, стоящие перед антикоррупционными органами стран-участниц, это следующие задачи: повышение эффективности сотрудничества компетентных органов в предупреждении, выявлении, пресечении и раскрытии коррупционных преступлений, обнаружении и определении совершивших или совершающих их граждан, в розыске граждан, которые скрываются от уголовных преследований, для привлечения их к уголовной ответственности²¹³. В исполнении всех этих указанных задач большая роль принадлежит именно правоохранительной деятельности антикоррупционных ведомств стран-участниц.

При рассмотрении вопросов, касающихся правоохранительной деятельности Агентства по борьбе с коррупцией Республики Таджикистан важным является обращение внимания на усиление деятельности данной динамичной области, всех её “блоков и частей, необходимо углубить и усилить борьбу, как с преступностью, так и с правонарушениями административного коррупционного характера. Необходимо также значительно усилить и улучшить деятельность Агентства по профилактике коррупционных правонарушений и коррупционной деятельности, которые во всех своих формах проявления могут наносить огромный вред государству, обществу и личности.

Необходимо указать, что деятельность Агентства по правоохранительному направлению, каждый элемент этой деятельности всё больше обращают на

²¹² Концепция правовой политики Республики Таджикистан на 2018-2028 годы. Утверждена Указом Президента РТ от 06.02.2018 года, №1005 / Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj> (Дата обращения: 07.09.2019 г.).

²¹² Доступно на сайте: <https://cis.minsk.by/page/show?id=19285> (Дата обращения: 20.12.2020 г.).

²¹³ Доступно на сайте: <https://cis.minsk.by/page/show?id=19285> (Дата обращения: 20.12.2020 г.).

себя внимание со стороны населения, широких общественных масс, государственных и, особенно, правоохранительных органов страны, как: Генеральной прокуратуры РТ, Комитета национальной безопасности, Министерства внутренних дел, Агентства по контролю за наркотиками и других органов. Поэтому наше исследование было бы неполным, если не рассмотреть вопрос о сущности понятия “*правоохранительные органы*”, в полномочия правоохранительных органов входит применение мер государственного воздействия, которые применяются для восстановления нарушенных прав, то есть представляют собой деятельность правоохранительного порядка.

В частности, правоохранительным подразделением Агентства в течение 2018 года были обнаружены 2047 преступлений коррупционной направленности, включая также экономические преступления и налоговые преступления, из которых 598 преступлений относятся к категории тяжких (119 уголовных дел по взяткам, 20 дел по налогам и др.), общая сумма ущерба по этим преступлениям составляет 442,0 млн. сомони, из которых государству возмещено 84,0 млн. сомони, организациям – 166,2 млн. сомони, гражданам 5,2 млн. сомони; за 2019 г. выявлены 1370 преступлений коррупционного характера, из которых 375 составляют тяжкие преступления (82 дела по взяткам, 9 - уклонения от налогов и 389 - мошенничества); за 2020 г. выявлены 1218 преступлений коррупционного характера, из которых 482 дела относятся к категории тяжких²¹⁴. Кроме того, за 12 месяцев 2020 г. сотрудниками Агентства выявлены 1384 коррупционных правонарушений, по которым на лица, совершивших правонарушения, наложен штраф в общей сумме 1 567 405 сомони, взыскана сумма штрафа в сумме 1 491 024 сомони²¹⁵.

Приведенные статистические данные подтверждают оправданность существования антикоррупционного агентства страны. В правовом механизме любого государства происходит создание системы специализированных орга-

²¹⁴ Отчет деятельности подразделений Агентства: за 2018, 2019 и за 12 месяцев 2020 г. // Архив Агентства [Электронный ресурс]: URL: www.anticorruption.tj (Дата обращения: 07.09.2021 г.).

²¹⁵ Отчет за 12 месяцев 2020 г. [Электронный ресурс]: URL: www.anticorruption.tj. (Дата обращения: 07.09.2021 г.).

нов, в функционал которых входит обеспечение безопасности, правопорядка и законности, защита прав и интересов государства, общества в целом и отдельных граждан от преступных посягательств и правонарушений. Система данных органов получает от государства соответствующие права, эти органы наделены специфической компетенцией, в которую включено предупреждение, пресечение и раскрытие правонарушений и преступлений, рассмотрение правовых споров и ряд других вопросов, которые связаны с защитой и восстановлением интересов и прав граждан, общества и государства. Исходя из названных свойств и признаков, в юридической литературе для правоохранительных органов даются подробные определения. В частности, В.М. Семенов даёт следующее определение правоохранительным органам: *“к правоохранительным органам необходимо относить такие общественные организации и государственные органы, которые на основе принципов демократии в соответствующих формах и на основании законности должны обеспечить правопорядок и законность, защищать интересы и права государства, общества, трудовых коллективов и отдельных граждан, проводить деятельность по предупреждению, пресечению правонарушений, а также применять к гражданам, нарушающим правопорядок и законность, как общественное воздействие, так и принуждение со стороны государства”*²¹⁶. Соответственно, в содержание и понятие правоохранительной деятельности вкладывается большое многогранное значение, которое по существу охватывает все основные управленческие сферы и области.

С фразеологической точки зрения определение термина “правоохранительный” - это охрана и защита закона, конституции, других прав от противоправных, включая преступных деяний и посягательств. Исходя из этого, Поэтому проблема осознания и определения в правоохранительной деятельности её основного содержания представляется не только “чисто прикладной”, но и по сущности общетеоретической, а не “чисто” прикладной, требует дифференцированных подходов, является многогранной и сложной. Все правоохрани-

²¹⁶ Семенов, В.М. Правоохранительные органы в СССР [Текст] / В.М Семенов. – М., 1990. – С. 28-29.

тельные органы, рассматривая вопросы своей компетенции, согласно вышесказанному, выполняют государственные функции и решают государственные вопросы, при этом сталкиваются с близкими или родственными проблемами, которые стоят не только перед Агентством и его органами, но и другим правоохранительными органами: перед органами антикоррупции и безопасности, судом, прокуратурой, органами юстиции, таможенными и налоговыми органами, частично стоящими даже перед нотариальными органами.

Правоохранительная деятельность, согласно своему характеру и природе, включает в свою деятельность и правовые отрасли и сферы, например, административное и конституционное право, деятельность нотариата, юстиции и прокуратуры, таможенное и налоговое право, соответственно, гражданское и уголовное право. В связи с этим, правоохранительная деятельность представляет собой многопрофильную и многоотраслевую структуру, которая отражает общие характеристики и общие положения правоохранительной деятельности. Исследователи-теоретики в области права и видные юристы уделяют большое внимание исследованию данных аспектов²¹⁷. Каждый исследователь в определении правоохранительной деятельности выделял отдельные грани, отдельные характерные моменты. Например, под правоохранительной деятельностью в широком смысле слова подразумевается такая специфическая деятельность, которая происходит в правовом и демократическом государстве, её осуществляют правоохранительные органы (судебные, исполнительные, законодательные), и которая выражается в охране и защите свобод и прав граждан, а также законных интересов и прав юридических лиц – организаций, учреждений и предприятий²¹⁸.

Однако некоторые учёные отсутствие единого устоявшегося понимания понятия правоохранительной деятельности связывают с тем, что это понятие

²¹⁷ Алехин, А.П. и др. Административное право Российской Федерации / А.П. Алёхин и др. – М.: Зерцало, 1997; Веремеенко, И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка И.И. Веремеенко. – М., ВНИИ МВД СССР, 1981. – С. 98; Гуценко, К.Ф. Правоохранительные органы [Текст] / К.Ф. Гуценко, М.А Ковалев. – М.: Бек, 1995.

²¹⁸ Кузнецов, С.М. Правоохранительная деятельность органов внутренних дел (административно-правовые аспекты): дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / С.М Кузнецов. – М.,1997. – С. 16.

появилась только в 1950-1960 годах, и по сравнению с другими понятиями и терминами, используемыми юристами, это новое понятие, понятие “младенческого” возраста. Соответственно, именно этим и объясняется факт, что правоохранительная деятельность, как понятие и определение является ещё не твёрдо устоявшимся, не установившимся²¹⁹.

Более развернутая дефиниция, по нашему мнению, принадлежит профессору А.М. Тарасову, который определяет правоохранительную деятельность следующим образом: правоохранительная деятельность исполнительных органов государственной власти – это вид государственной обязательной деятельности, осуществляемой специальными уполномоченными органами государственной власти, целью которых является охрана прав через применение действенных юридических мер согласно требованиям правовых и нормативных актов и документов, а также согласно установленных законодательством и государством процедур. Автор высказывает также мнение, что укрепление правопорядка, его соблюдение и обеспечение - это не только обеспечение конституционного строя, общественного порядка, не только борьба с различными правонарушениями, но также это и защита и охрана законных интересов и прав населения и отдельных граждан, то есть поддержание стабильности экономики, защита окружающей среды и экологии, поддержание здоровья общества, и в конечном итоге – обеспечение для государства, общества и граждан безопасности посредством принудительных мер, а также выявлением отклонений в правоохранительной деятельности, которая осуществляется со стороны государственных органов²²⁰.

В учебной и юридической литературе различными авторами предлагаются также различные варианты для определения правоохранительной деятельности. Каждое из этих определений отражает исходную позицию автора, их подход к правоохранительной деятельности, а также аспекты, на которых авторы

²¹⁹ Правоохранительные органы: Учебник для вузов // Под ред. проф К.Ф. Гуценко. – М., 1995. – С. 2.

²²⁰ Тарасов, А.М. К вопросу о понятии правоохранительной деятельности и о правоохранительных органах [Текст] / А.М Тарасов // Вестник Нижегородской Академии МВД России. - 2018 - №4 (44). – С. 299-305.

заостряют своё внимание. В частности, позиции к правоохранительной деятельности учёные М.А. Ковалёв и К.Ф. Гуценко высказывают следующим образом: “... это государственная деятельность, осуществляющаяся как правовая охранная мера, возложенная на специально уполномоченные органы, происходит через применение юридических мер воздействия, действует строго в рамках закона и соблюдении всех его пунктов”²²¹. В.К. Боброва сформулировала следующее определение правоохранительной деятельности в учебном пособии: “... правоохранительная деятельность – специальный вид государственной деятельности, осуществляемый специальными уполномоченными органами, направленный на сохранение и обеспечение правопорядка и законности на территории страны, на защиту интересов и прав, как всей государственной системы, учреждений, организаций, трудовых коллективов, так и отдельных граждан”²²². С.Л. Лонь даёт следующее определение правоохранительной деятельности - как предусмотренную законом или действующим законодательством либо государственную, либо санкционированную государством деятельность, которая направлена на защиту и охрану государственности, юридических лиц или отдельных граждан при условии обеспечения выполнения ими своих основных обязанностей, осуществляемую процессуально через специальные государственные органы или посредством юридических или особых физических лиц, это деятельность связанная в установленных порядке случаях с использованием мер государственного принуждения в рамках имеющегося правового законодательства”²²³.

Необходимо также подчеркнуть, что большинство авторов используют понятие правоприменения в качестве отправной точки для определения правоохранительной деятельности и правоохранительных органов. Соответствен-

²²¹ Гуценко, К.Ф. Правоохранительные органы: Учебник для студентов юридических вузов и факультетов [Текст] / К.Ф. Гуценко, М.А. Ковалев. – М.: БЕК, 1995. - 320 с. (- С.4).

²²² Правоохранительные органы в России: Учебное пособие с альбомом схем [Текст] / Под ред. В.К. Боброва. – М.: МЮИ МВД России, изд-во «Щит-М», 1999. - 212 с. (- С.10).

²²³ Лонь, С.Л. Правоохранительная деятельность – основа для выделения правоохранительных органов / С.Л. Лонь // Республиканская научная конференция “Российская правовая система: становление, проблемы, пути совершенствования” / Под ред. В.К. Гавло, В.Я. Музыкина, В.В. Невинского. – Барнаул: Изд-во Алтайского ун-та, 2001. – С. 342-346.

но, в качестве исходной категории для определения правоохранительных органов данная деятельность должна являться критерием отбора и отнесения к правоохранительным органам различных субъектов, учреждений, организаций и других государственных органов. Таким образом, определение правоохранительных органов через их связи и правоприменительную деятельность носит теоретический определённый смысл.

При этом правоохранительная деятельность является научной категорией и в этом качестве реального явления её необходимо глубоко и внимательно изучать. При этом, основываясь на анализе мнений учёных, мы попытались сформулировать собственную дефиницию этого правового явления. Так, на наш взгляд, более обобщающим определением правоохранительной деятельности Агентства является – *деятельность, совершаемая им в целях обеспечения законности и правопорядка, защиты конституционного строя РТ, реализации функций по охране прав и свобод человека и гражданина, собственности и общественного порядка от преступных посягательств и правонарушений коррупционного характера способами, формами и методами, наиболее адекватными целям, задачам и функциям её правоохранительной сущности.*

Правоохранительная деятельность имеет свою специфику и элементы, а именно: а) она может быть осуществляема исключительно на основании закона и полагаясь на его нормы, в строгом соответствии с установленными процедурами и при необходимости с установленными процессуальными формами; б) правоохранительная деятельность должна основываться на конкретных мотивах, причинах или фактах, например, на сообщениях об уже свершившихся правонарушениях (данный мотив обеспечивает правоохранительным органам возможность вмешательства в деятельность государственных органов, деятельность общественных организаций или в частную жизнь граждан); в) осуществление правоохранительной деятельности возлагается на вооружённые и специальные военизированные формирования, так как вооружённость основывается на применении оружия, специализированных военизированных средств и на использовании физической силы; г) осуществление правоохранительной дея-

тельности происходит посредством лиц, которые имеют специальные или военные звания; военнослужащие и сотрудники правоохранительных органов проходят особую службу, которая основана на строгой подчинённости и единоначалии; д) решения, принимаемые должностными лицами в ходе правоохранительной деятельности, должны опираться на действующее законодательство Республики Таджикистан и соответствовать ему, так как они: в первую очередь, представляют меры юридического правового воздействия, опирающиеся на законность и связаны с её нарушениями, а во-вторых, их реализация связана с правонарушениями, затрагивающими государственные интересы, интересы общества, ограничивающими свободы и права граждан, поэтому их можно обжаловать.

В связи с особым характером правоохранительной деятельности, в частности Агентства по противодействию коррупционной деятельности и коррупционным правонарушениям РТ, к ним необходимо также предъявление и особых требований, в частности, правоохранительная деятельность не должна опираться на политику различных политических групп или политику различных партий, в её основные задачи входит служение государственности, обществу, законности и интересам граждан страны. Для эффективного осуществления антикоррупционной деятельности правоохранительных органов необходимо соответствующее обеспечение этой деятельности, в частности, научно-методическое, материально-техническое, финансовое, правовое, кадровое и организационное, также необходимым условием является взаимодействие правоохранительных органов между собой и иными государственными органами, координация которых возложена на органы Генеральной прокуратуры Республики Таджикистан.

Следует отметить, что круг правоохранительных органов может быть шире и в него войдут и другие организации, в зависимости от специфичности или характера выполняемой ими правоохранительной деятельности. Например, основная правоохранительная деятельность Агентства РТ – это противодействие коррупции, к которой, согласно рекомендациям Концепции сотрудниче-

ства стран-участниц СНГ в противодействии коррупции, относится систематическая и системная комплексная деятельность стран-участниц СНГ, государственных органов, органов местного самоуправления, которая обеспечивает в тесном сотрудничестве с институтами гражданского общества, с населением разработку и осуществление организационных, правовых, политических, экономических, социальных и других мер, которые направлены на предупреждение, обнаружение, пресечение и раскрытие правонарушений и преступлений коррупционного характера, стимулирование деятельности должностных лиц и гражданского населения при противодействии этим явлениям, соответственно, своевременное обнаружение обстоятельств, которые способствуют этим правонарушениям и преступлениям и их устранение²²⁴.

Анализ норм Положения, а также законодательства об Агентстве позволяет выделить следующие направления правоохранительной деятельности данного агентства:

- 1) определение приоритетных направлений борьбы с коррупцией на основании плана работы Агентства, утвержденного Президентом Республики Таджикистан и проведение проверок в установленные сроки;
- 2) участие в мероприятиях по разработке и осуществлению программ, направленных на борьбу с преступностью в Таджикистане;
- 3) предотвращение, разоблачение и устранение коррупционных действий;
- 4) обеспечение законности в процессе осуществления борьбы с коррупцией;
- 5) непосредственное участие в разработке и осуществлении планов мероприятий и программ, направленных на борьбу с коррупционной деятельностью;
- 6) осуществление оперативно-розыскных мероприятий, расследования и предварительного следствия в рамках, согласно законодательству РТ;

²²⁴ Концепция сотрудничества стран-участниц СНГ в противодействии коррупции от 11.10.2017 г. [Электронный ресурс]: URL: <https://cis.minsk.by/page/show?id=19285> (Дата обращения: 07.09.2020 г.).

7) использование и содержание соответствующих изоляторов временного содержания в порядке, согласно законодательству РТ;

8) дача юридическим и физическим лицам предписаний, обязательных для исполнения, способствующих устранению условий и причин для совершения правонарушений и преступлений коррупционного характера;

9) осуществление противодействия легализации материальных ценностей и отмывания денег, полученных незаконным путём и другие.

Кроме того, согласно п.4 Положения об Агентстве, его сотрудники, реализуя свои полномочия, имеют следующие права:

- на применение огнестрельного оружия и других спецсредств, а также на их ношение и хранение, согласно Закона Республики Таджикистан “О милиции” и перечню должностей, утвержденных Директором Агентства;

- проведение в соответствии с законодательством Республики Таджикистан оперативно-розыскных мероприятий, дознания и предварительного следствия в целях выявления, расследования, предупреждения и пресечения коррупции, налоговых преступлений и экономических правонарушений, а также обеспечения безопасности деятельности сотрудников Агентства²²⁵.

Рассмотрение вопроса о правоохранительной сущности деятельности Агентства РТ тесно связано с деятельностью по противодействию коррупции. Поэтому необходимо раскрыть понятие - противодействие коррупции. Так, в новом Законе Республики Таджикистан “О противодействии коррупции” от 07.08.2020 г., №1714 указанное понятие рассматривается, как деятельность антикоррупционных органов по предотвращению, выявлению, раскрытию, расследованию и преследованию коррупционных правонарушений, устранению причин и последствий коррупции; нарушения, связанные с коррупцией, нарушения, предусмотренные настоящим Законом и другими правовыми и нормативными актами и документами, создающие условия для коррупционной деятельности, совершающейся субъектами коррупционных преступлений и кор-

²²⁵ Положение об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией РТ [Электронный ресурс]: URL: ЦБПИ “Адлия”. V. 7.0 (Дата обращения: 07.09.2020 г.).

рупционных правонарушений, на которых налагается уголовная, гражданско-правовая, административная и дисциплинарная ответственность, установленная согласно законодательству Республики Таджикистан²²⁶.

Как видно, в этом определении перечислена деятельность, которую субъект правоприменения может реализовать только при помощи властной компетенции с правоохранительным содержанием. Такие меры, как: предотвращение, выявление, раскрытие, расследование и преследование коррупционных правонарушений могут реализоваться посредством специальных, оперативно-розыскных и дознавательно-следственных мер, которые присущи только правоохранительным органам в процессуальной форме. Кроме того, указанный закон рассматривает Агентство, как организацию, непосредственно противостоящую коррупции (ст.7), следовательно, субъект, который осуществляет противостояние коррупции, должен иметь правоохранительные полномочия.

Подтверждая сказанное в ст. 9 рассматриваемого закона, устанавливается, что Агентство государственного финансового контроля и противодействия коррупции Республики Таджикистан имеет следующие правоохранительные полномочия по противодействию коррупционным правонарушениям и коррупционной деятельности:

- проводит антикоррупционные мероприятия во всех государственных органах, органах государственной власти на местах, поселковых и сельских органах самоуправления, общественных объединениях, в различных организациях, учреждениях и предприятиях страны, вне зависимости от их правовых и организационных форм;
- координирует деятельность антикоррупционных структур в сфере противодействия коррупции;
- выявляет и расследует коррупционные преступления и принимает эффективные меры по информированию, предупреждению, обнаружению и

²²⁶ Закон РТ “О противодействии коррупции” от 07.08.2020 г., №1714 / Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj> (Дата обращения: 07.09.2020 г.).

устранению условий и причин коррупции и последствий коррупционных правонарушений²²⁷.

На основании Закона РТ “Об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией РТ”, на Агентство возложены правоохранные функции, данный государственный орган обеспечивает экономическую безопасность на территории страны через предупреждение, профилактику, выявление и пресечение коррупционной деятельности, раскрывает, проводит дознание и предварительное следствие налоговых, экономических и коррупционных преступлений (ст.1 Закона об Агентстве)²²⁸.

Содержание рассматриваемой нормы закона определяет и узаконивает следующие основные направления и основные задачи правоохранительного содержания: а) обеспечивать в рамках своих полномочий интересы государства и общества, защиту интересов и законных прав представителей бизнеса, экономическую безопасность страны, защиту свобод и прав граждан; б) осуществлять борьбу с коррупционной деятельностью во всех государственных органах, органах государственной власти на местах, поселковых и сельских органах самоуправления, общественных объединениях, *кредитных организациях*, политических партиях, в различных организациях, учреждениях и предприятиях страны, вне зависимости от их правовых и организационных форм; в) проводить оперативно-розыскную деятельность по предупреждению, профилактике, выявлению, пресечению и раскрытию налоговых, экономических, коррупционных правонарушений и преступлений, разыскивать лиц, совершающих данные преступные деяния; г) проводить дознавательные мероприятия и предварительное следствие налоговых, экономических, коррупционных правонарушений и преступлений; д) координировать в пределах своих полномочий деятель-

²²⁷ Закон РТ “О противодействии коррупции” от 07.08.2020 г., №1714 / Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj> (Дата обращения: 07.09.2020 г.).

²²⁸ Закон РТ “Об Агентстве государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан” от 20.03.2008 г., №374 / Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj> (Дата обращения: 07.09.2020 г.).

ности органов борьбы с коррупционной деятельностью и коррупционными правонарушениями и преступлениями (ст.3).

Статья 5 Закона об Агентстве – “*Соблюдение прав и свобод граждан в деятельности Агентства*” детализирует правоохранную деятельность данного органа, в частности, эта статья гласит, что Агентство в рамках своих полномочий призвано на защиту свобод и прав каждого гражданина, вне зависимости от его гражданства, имущественного и социального положения, образования, политических убеждений, вероисповедания, языка, пола, расы, национальности и места жительства; сотрудники Агентства при каждом отдельно взятом ограничении свободы и прав любого гражданина, иностранного гражданина и лица без гражданства должны в обязательном порядке дать разъяснение этим лицам по поводу и основанию данных ограничений; сотрудники Агентства обязаны обеспечить для взятых под стражу или задержанных лиц их права на защиту и другие права, в случае необходимости проводить их судебно-медицинскую экспертизу, в обязательном порядке незамедлительно уведомлять их родственников, администрацию по месту учёбы или работы об их задержании и в течение 24 часов уведомлять прокуратуру, также в случае необходимости принимать меры по оказанию первой медицинской помощи, устранять опасность, которая может угрожать здоровью, жизни и имуществу, возникшую при их задержании или заключении их под стражу; сотрудники Агентства не имеют права на сбор, хранение, использование и распространение информации о личной жизни указанных лиц без их согласия. Кроме того, сотрудникам Агентства запрещается ограничивать свободы и права граждан, исключения составляют случаи, которые предусмотрены в законодательстве РТ. Сотрудники Агентства также обязаны обеспечить гражданам возможность ознакомиться с материалами, которые ограничивают их свободу и законные права. В ст.5, ч.6 для правоохранительной деятельности Агентства устанавливаются гарантии, соответственно которым лица, которые считают, что их свобода и права ущемляются действиями Агентства, имеют право жаловаться на должностных лиц

Агентства или на само Агентство в суд, прокуратуру или вышестоящий орган Агентства²²⁹.

Анализ научно-практического положения рассматриваемого феномена показывает, что Агентство по борьбе с коррупцией в Республике Таджикистан может проводить правоохранительную деятельность везде, где усматриваются коррупционные правонарушения и преступления. При этом отмечается, что слишком широкий спектр содержания и возможного проявления Агентством его правоохранительной деятельности может принимать достаточно неопределенные формы и её реализация может вступить в конфликт с содержанием правореализующей деятельности. Отсюда напрашивается вывод, что правоохранительная деятельность Агентства может появляться только по окончании правоприменительной деятельности в противоборстве с коррупцией или при наличии правонарушения коррупционного характера, а также при споре о праве в сфере противостояния коррупции.

Таким образом, в более обобщённом виде, основные направления правоохранительной деятельности антикоррупционного Агентства Республики Таджикистан можно определить следующим образом:

- 1) обеспечение в пределах своей компетенции соблюдения законодательства РТ, в частности Закона РТ “Об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией”, “О противодействии коррупции”, “О борьбе с коррупцией”, “Об антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых актов”, “О государственном финансовом контроле” и др.;
- 2) ведение борьбы с коррупцией, административными и экономическими преступлениями и правонарушениями в рамках противодействия коррупционной деятельности (согласно КоАП РТ, статьи 656-675);
- 3) проведение оперативной правоохранительной деятельности по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, проведе-

²²⁹Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj> (Дата обращения: 07.09.2020 г.).

ние дознания и следственных неотложных действий, касающихся ведения Агентства на основании уголовно-процессуального законодательства Республики Таджикистан (ст. 161 УПК);

4) обеспечение в рамках своих полномочий экономической безопасности, экономических интересов и экономических основ суверенитета Республики Таджикистан;

5) обеспечение собственной безопасности, охрана и защита от преступных посягательств системы, инфраструктуры, объектов, местных органов и должностных лиц Агентства;

б) осуществление взаимодействия с другими правоохранительными органами РТ, правоохранительными и антикоррупционными органами в других странах.

Указанные направления деятельности Агентства реализуются соответствующими подразделениями правоохранительного назначения. Так, согласно Приложения №2 к положению об Агентстве от 10 января 2007 г., №143, такими структурами рассматриваемого агентства являются: 1) Главное управление по борьбе с коррупционными и экономическими коррупционными преступлениями; 2) Главное управление по противодействию коррупции; 3) Следственное управление; 4) Специальное оперативное управление; 5) Отдел оперативных мероприятий; 6) Оперативно-дежурный отдел и изолятор временного содержания²³⁰.

В целях эффективной реализации указанными подразделениями Агентства своих полномочий по отправлению правоохранительной деятельности разработано и принято Положение “О прохождении службы в правоохранительных структурах Агентства по госфинконтролю и борьбе с коррупцией РТ”, которое утверждено 13.05.2008 года, №457 Указом Президента РТ²³¹. Это Положение, как указано в его предисловии, помимо порядка прохождения службы, регламентирует также и правовое положение сотрудника правоохра-

²³⁰ Положение об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией РТ [Электронный ресурс]: URL: ЦБПИ “Адлия”. – 2020. - V. 7.0 (Дата обращения: 07.09.2020 г.).

²³¹ Там же.

нительного подразделения Агентства. Например, согласно п.11, Гл.2, сотрудник имеет право: а) в пределах своих полномочий приглашать граждан для дачи объяснений и допрашивать их; б) на основании законодательства РТ осуществлять предварительное расследование, дознание и оперативно-розыскные мероприятия; в) предотвращать и раскрывать коррупционные правонарушения и коррупционные преступления экономического характера; г) налоговые коррупционные преступления и правонарушения; д) осуществлять розыск граждан, которые совершили указанные преступления и др.²³².

Кроме того, в целях повышения мер и ответственности работников правоохранительных структур Агентства, их преданности порученному делу разработан Дисциплинарный Устав сотрудников правоохранительных подразделений Агентства²³³. В соответствии с п.18 Устава, за недобросовестное выполнение своих обязанностей, нарушения служебной дисциплины и допущения других правонарушений в отношении этих работников могут быть применены следующие меры ответственности: предупреждение, выговор, строгий выговор, понижение в специальном звании на одну ступень, понижение в должности, уведомление о несоответствии занимаемой должности, лишение нагрудного знака *«Аълочиш мақомоти давлатиш назорати молияви ва мубориза бо коррупсия»*, снятие с занимаемой должности, увольнение из органов Агентства. Для реализации данной нормы существуют строго установленные правила. Например, согласно ч.2, п.30 Устава сотрудник может быть уволен из органов Агентства, если он совершил: а) разглашение сведений, содержащих государственную или служебную тайну, равно, уничтожение документов, имеющих такую информацию; б) утерю, умышленно уничтожил документы, табельное оружие, боеприпасы, специальные средства, служебное удостоверение, печать, а также имущество и денежные средства, конфискованные Агентством.

²³² Положение об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией РТ (п.11) [Электронный ресурс]: URL: ЦБПИ “Адлия”. – 2020. - V. 7.0 (Дата обращения: 07.09.2020 г.).

²³³ Дисциплинарный Устав работников правоохранительных структур Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией РТ. Утвержден Указом Президента Республики Таджикистан от 08.09.2008 г., №532 [Электронный ресурс]: URL: ЦБПИ “Адлия”. – 2020. – V. 7.0 (Дата обращения: 07.09.2020 г.).

Необходимо указать, что на основании рассмотренных выше Закона РТ об Агентстве и Положения о нём, свои правоохранительные функции подразделения правоохранительного назначения Агентства осуществляют в следующих формах: а) дознанием; б) оперативно-розыскными мерами; в) ведением расследования по уголовным делам; г) пересечением готовящегося и совершающегося преступления; д) предупреждением (агитацией и пропагандой законодательства, освещением эффективных антикоррупционных мероприятий в СМИ и т.п.).

Представляется необходимым остановиться на анализе некоторых перечисленных форм правоохранительной деятельности Агентства и его органов:

Дознание. Согласно основным понятиям УПК РТ (ст.6), *дознание* – является в досудебной деятельности процессуальной формой, которая проводится дознавателем в рамках уголовного дела, при котором предварительное следствие не является необходимым. Соответственно, в УПК РТ (ст.152) устанавливается, что деятельность органов дознания (следственных органов) является различной и зависит от того, действуют ли они по делам, по которым производство предварительного следствия обязательно или они в случаях, когда производство предварительного следствия обязательно, или в случаях, когда производство предварительного следствия не является обязательным²³⁴, то есть дознание разрешается в обоих случаях. В ч.7 и ч.8 ст. 161 УПК РТ перечислены составы преступления, которые имеют подследственность к подразделениям Агентства РТ, все эти составы требуют ведения предварительного следствия, поэтому, на наш взгляд, дознания, проводимые органами Агентства, следует считать позитивными и дополняющими предварительное следствие.

Действующее национальное законодательство оперативно-следственные подразделения Агентства относит к органам дознания (п.10, ст.40 УПК РТ), сущность которого заключается в раскрытии уголовно-административных деяний, то есть принятие всех мер, которые предусматриваются законом, по уста-

²³⁴ Уголовно-процессуальный кодекс РТ от 03.12.2009 г., № 564 / Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj> (Дата обращения: 07.09.2020 г.).

новлению совокупности состава преступления или правонарушения, вины совершивших это деяние лиц и иных обстоятельств, которые необходимо доказать²³⁵.

Таким образом, на основе ч.1, ст.153 УПК РТ, подразделения Агентства ведут дознание при наличии имеющихся признаков преступления, по подведомственным им делам, для которых является обязательным и необходимым проведение предварительного следствия. Сотрудник, осуществляющий в Агентстве дознание, незамедлительно производит следственные или иные процессуальные действия, то есть устанавливает и закрепляет следы преступления и/или правонарушения: осматривает, производит выемку, осматривает, производит обыск, накладывает арест *телеграфных и других сообщений почтовых отправлений, которые передаются по системам почтовой и электрической связи*, прослушивает телефонные разговоры, записывает их, предъявляет их для опознания, освидетельствования, задержания и допроса подозреваемых, производит опросы свидетелей и потерпевших по конкретному делу. Дознаватель Агентства после передачи дела следователю имеет право проводить оперативно-розыскные и следственные *мероприятия* по этому делу, если следователя поступает соответствующее поручение. Если следователь получает дело, по которому удалось найти лицо, совершившее преступление, дознавателю необходимо провести оперативно-розыскные мероприятия, чтобы установить данное лицо, которое совершило преступление, с сообщением следователю полученных результатов.

Срок проведения дознания по уголовным делам коррупционного характера установлен 10 суток (ч.3, ст.153 УПК РТ). Как правило, нарушение сроков в дознавательном производстве приводит к незаконным действиям следователей Агентства по таким уголовным делам, что влечёт за собой существенные нарушения Уголовно-процессуального кодекса Республики Таджикистан.

²³⁵ Комментарии к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейные) [Текст] / Под общей ред. В.И. Радченко. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юстицинформ, 2004.

Все постановления, которые выносит должностное лицо – дознаватель в обязательном порядке утверждает руководитель соответствующего подразделения Агентства, в отсутствие руководителя утверждает заместитель руководителя. Руководитель подразделения дознания Агентства является ответственным (как и сам дознаватель) за законность и своевременность задержания подозреваемых лиц, за обоснованность уголовных дел, возбуждаемых против подозреваемых лиц и, соответственно, за проведение следственных мероприятий и их качество.

Законом Республики Таджикистан “Об оперативно-розыскной деятельности” (ОРД), который был утверждён за №687 от 25.03.2011 года²³⁶, предусмотрено, что под понятием *оперативно-розыскная деятельность* – подразумевается такой вид деятельности, которая осуществляется специализированными органами гласно или негласно. Данные органы проводят в пределах своей компетенции оперативно-розыскную деятельность и оперативно-розыскные мероприятия, цели которых заключаются и направлены на обеспечение безопасности государства и общества от преступных посягательств, на защиту и охрану свобод и прав граждан, защиту их здоровья, жизни и собственности, то есть конкретно указывается, что закон имеет правоохранительную сущность и его субъекты уполномочены осуществлять правоохранительную деятельность.

В соответствии с ч.1, п.5, ст.13 Закона об ОРД, Агентство является уполномоченным органом и в пределах своей компетенции осуществляет оперативно-розыскную деятельность. Закон устанавливает, что орган, в нашем случае, Агентство, на основании ч.4, ст.13 имеет право в пределах своей компетентности принимать правовые нормативные документы и акты, которые регламентируют тактику, организацию и порядок проведения *оперативно-розыскных действий, оперативно-розыскных мероприятий, специальных мероприятий, специальных операций и комплексных операций*. Последнее положение очень

²³⁶ Закон Республики Таджикистан “Об оперативно-розыскной деятельности” от 25.03.2011 г., №687 / Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj> (Дата обращения: 07.09.2020 г.).

важно, поскольку каждый орган, имеющий право на проведения ОРД, имеет свои функциональные особенности, в соответствии с которыми проводится и специальные операции ОРМ, в том числе и Агентство исходя, из своих специфических полномочий, проводит специальные разработки ОРМ.

В ч.1, ст.6 рассматриваемого закона приведено 16 наименований оперативно-розыскных мероприятий, которые являются как бы исчерпывающими, поскольку этот перечень может быть изменён или дополнен только законом (ч.2, ст.6). Однако в других частях рассматриваемой нормы законодатель перечисляет такие виды ОРМ, которые уполномоченный орган может применить наряду с оперативно-розыскными мероприятиями, перечисленными в ч.1, ст.6. Этими мерами могут быть: блокирование, засада, захват, погоня и прочесывание местности, направленные на пресечение преступлений и (или) задержание лица, подготавливающего, совершающего или совершившего преступление. Могут быть созданы легендированные предприятия в виде юридического лица, филиалов или их представительств (ч.4, ст.6). Таким образом получается, что законом установленных видов ОРМ фактически не 16 наименований, а 26. Поэтому положение ч.2, ст.6 о том, что указанные в перечне оперативно-розыскные мероприятия могут быть дополнены или изменены только законом, нам представляется двусмысленным.

При проведении оперативно-розыскных мероприятий являются следующие основания: возбуждение уголовных дел; сведения о противоправных деяниях, о скрывающихся от следствия лицах, скрывающихся от суда или уклоняющихся от уголовной ответственности лицах; определения суда, указания прокурора или поручения следователя; запросы от международных правоохранительных органов и правоохранительных организаций иностранных государств, согласно ст.7 Закона)²³⁷.

В соответствии со ст.15 Закона РТ “Об ОРД” закреплены права Агентства гласным и негласными методами проводить ОРМ, перечислены их виды, опре-

²³⁷ Закон Республики Таджикистан “Об оперативно-розыскной деятельности” от 25.03.2011 г., №687 / Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj> (Дата обращения: 07.09.2020 г.).

делены формы участия граждан в оперативных мероприятиях, а также взаимодействия с другими правоохранительными органами. На основании вышеизложенных норм Закона Республики Таджикистан “Об ОРД” аналитически делается вывод, что все специфические функции Агентства, их направленности и целевого назначения имеют определённые системность и цельность, которые в совокупности раскрывают правоохранительную сущность деятельности антикоррупционного агентства страны.

Таким образом, проведением ОРМ Агентство реализует правоохранительную деятельность, защищает свободу и права граждан, обеспечивает общественную безопасность и общественный порядок, разрабатывает и реализовывает целевые программы по борьбе с преступностью. Исходя из этого, данная функция Агентства является ключевой, ведущей и определяющей среди других правоохранительной деятельности антикоррупционного Агентства Таджикистана. Это подтверждается и тем, что оперативно-розыскные мероприятия в Агентстве ведутся двумя его подразделениями, а именно: а) специальным оперативным управлением; и б) отделом оперативных мероприятий.

Следствие. Относительно расследования преступлений органами Агентства, следует отметить, что это мощный блок правоохранительной функции рассматриваемого органа. Правовые основы данной деятельности закреплены в Положении и в Законе об Агентстве, в УПК РТ и в других законодательных актах в сфере противодействия коррупции.

Ведение предварительного расследования преступлений коррупционного характера возложено на следственное управление Агентства. В разделе компетенции Положения об Агентстве закреплено, что Агентство, осуществляет предварительное расследование в рамках, которые законодательно установлены в Республике Таджикистан²³⁸. В Законе Республике Таджикистан об Агентстве

²³⁸ Положение об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией РТ [Электронный ресурс]: URL: ЦБПИ “Адлия”. – 2020. – V. 7.0 (Дата обращения: 07.09.2020 г.).

(ч.7, ст.3) указываются задачи по проведению предварительного расследования налоговых и экономических коррупционных преступлений²³⁹.

Кроме того, в Законе об Агентстве (ст.19) определяется, что по налоговым и экономическим коррупционным преступлениям предварительное расследование ведут следственные подразделения Агентства. Следователи Агентства на основании требований Уголовно-процессуального кодекса Республики Таджикистан обязаны проводить при расследовании уголовных дел данной категории все виды следственных мероприятий, предусмотренных законодательством РТ. При проведении предварительного следствия следователь имеет также право потребовать оригиналы и/или копии всех необходимых документов (приказов, решений), которые по мнению следователя имеют отношение к коррупционной деятельности и коррупционным преступлениям, от всех государственных органов, органов государственной власти на местах, поселковых и сельских органов самоуправления, общественных объединений, политических партий, а также от должностных лиц всех указанных предприятий, организаций и учреждений Таджикистана по выяснению вопросов, которое относятся к полномочиям и функционалу Агентства.

В соответствии с ст.21 Закона, уполномоченные органы Агентства имеют право на проведение предварительного следствия по уголовным делам, расследование которых возложено на эти органы согласно уголовно-процессуальному законодательству Таджикистана. Так, на основании ч.7, ст. 161 УПК РТ по уголовным делам, касающихся преступлений, которые предусмотрены в ч.2 п. "Г"; ч.3 и 4 ст.245; ст.246; ч.2 п. "Г", ч.3 и 4 ст.247, в случае совершения преступных деяний с использованием должностных полномочий - ст.257, 258, 259, 259¹, 260, 260¹, 261, 262, 264,. В случае совершения преступлений руководителями различных организаций, учреждений и предприятий, вне зависимости от формы собственности – применимы ст.265, 268, 269, 270, 271, кроме того, ч.3 п. "В" ст.273; при совершении указанных деяний, в которых были использованы

²³⁹ Закон РТ "Об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан" от 20.03.2008 г., №374 / Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj> (Дата обращения: 07.09.2020 г.).

должностные полномочия – применимы ст.274, 278, 279, 280, 287, а также ч.3 п. “б” или ч.4 в случае участия субъекта коррупционного преступления в составе организованной группы - применимы ч.2 п.”б” ст.291, а также ст.292, 293, 295, 296, 314, 317. В случае коррупционного характера преступных деяний применимы ст.318-321, 323, 327, 338¹,340¹, ч.3 ст.345, в случае совершения указанных преступлений с использованием должностных полномочий, применимы ст.348, 349, ч.2 и 3 ст.359. В случае совершения данных преступлений коррупционного характера субъектами – применимы ст.360, 363 и 391. Соответственно, в случае коррупционного характера всех этих деяний, что определяется Уголовным кодексом РТ, расследование данных деяний возлагается на следователей Агентства.

Также следователи Агентства уполномочены проводить предварительное расследование дел, которые непосредственно касаются следователей, прокуроров, судей, а также сотрудников антикоррупционных органов и сотрудников правоохранительных органов (если их деятельность связана с предупреждением коррупционных правонарушений и преступлений), это дела о преступлениях, которые предусмотрены в ч.2 ст.161 УК РТ. Если они связаны, то расследование ведётся органами прокуратуры согласно ч.3. ст.161 УПК РТ. В случае раскрытия Агентством преступлений, которые предусмотрены в настоящей части, совершёнными военнообязанными и военнослужащими, призванными военными комиссариатами, данный орган сам выделяет и определяет следователей из своей структуры. Следователи Агентства уполномочены проводить предварительное расследование преступлений, согласно ч.8 ст.161 УПК РТ; расследование преступлений, которые предусматриваются ст.143-164, 244-297 Уголовного Кодекса Республики Таджикистан, а также ч.7 настоящей статьи.

Таким образом, рассмотренная статья УПК РТ в подследственность следственных органов Агентства отводит расследования по 60 составам уголовных деяний, которые носят коррупционный характер либо связаны с коррупцией. Кроме того, учитывая важное значение квалифицированного ведения расследований по уголовным делам коррупционного характера, национальный законо-

датель в п.12 ст.161 УПК РТ, закрепил, что в целях обеспечения наиболее объективного всестороннего и полного предварительного расследования и дознания, вне зависимости от подследственности, в обязанности прокурора входит истребование у любых дознавательных или следственных органов любых уголовных дел с передачей их другим органам, **за исключением дел о преступлениях коррупционного характера** или направление этих дел в органы прокуратуры. Это означает, что если в ходе деятельности органов по контролю за наркотиками, органов национальной безопасности и внутренних дел, а также прокуратуры *выявляются преступления коррупционного характера, в обязанности прокурора входит создание **оперативно-следственных** для их расследования, а также поручать **этим органам предварительное следствие уголовных дел.***

Следует отметить, что данная норма, как нам представляется, содержательно неправильно сформулирована, при правильном подходе к проблеме сделан не совсем удачный вывод. Так, в первом подходе законодатель даёт явное предпочтение уголовным делам коррупционного характера, тем что их, как исключение оставляет в ведении следственных органов, которые возбудили и ведут по ним расследование. Во втором подходе, при выявлении *преступления коррупционного характера*, прокурор создаёт оперативно-следственные группы и, как ни странно, оставляет ведение следствия уголовных дел этим органам.

Мы полагаем, что в целях квалифицированного расследования уголовных дел коррупционного характера следствие по ним должен быть возложен на следственные подразделения Агентства. Поэтому предлагаем в рассматриваемую норму внести изменения следующего содержания.

“С целью обеспечения наиболее квалифицированного, объективного, всестороннего и полного предварительного расследования и дознания, которые являются согласно ст.168 УПК Республики Таджикистан независимыми от подследственности, прокурор *в необходимых случаях вправе истребовать из производства любого следственного или дознавательного органа любое уголовное дело о коррупционном преступлении с передачей его в ведение следственного*

подразделения Агентства по госфинконтролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан, либо принятия данного дела в производство органов прокуратуры”.

В случае выявления в ходе деятельности органов контроля за оборотом наркотиков, органов национальной безопасности, органов внутренних дел и прокуратуры коррупционных правонарушений прокурор вправе создавать оперативно-следственные группы для их расследования и возлагать предварительное расследование уголовных дел на *следственные органы Агентства по государственному финансовому контролю и противодействию коррупции в Республике Таджикистан.*

Юрисдикция Агентства по административным правонарушениям.

Следует отметить, что важной частью правоохранительной деятельности антикоррупционного Агентства республики является пресечение, выявление, ведение производства, рассмотрение и наложение взысканий за административные коррупционные правонарушения.

Основой для разработки материально-процессуальных норм административной ответственности за правонарушения коррупционного характера, соответственно, служит действующее законодательство об административной ответственности, а именно Кодекс об административных правонарушениях Республики Таджикистан (КоАП РТ).

КоАП РТ в главе 38 закрепляет административные правонарушения, связанные с коррупцией, это ст. с 656 по 675, то есть 20 составов правонарушения. Наиболее существенными и важными из этих составов являются следующие административные правонарушения: 1) Принятие незаконного вознаграждения (ст.656 КоАП РТ). Принятие за свою деятельность должностными лицами любых дополнительных вознаграждений (услуги, деньги, другие формы вознаграждения) от государственных организаций либо государственных органов, в которых это должностное лицо не выполняет соответствующую деятельность, а также от физических лиц, общественных объединений и других негосударственных организаций, если это не предусматривается в законодательстве РТ, -

влечет административную ответственность; 2) Принятие подарков и других различных услуг должностными лицами при исполнении ими государственных функций и функций, приравненных к ним, от зависимых по службе лиц (исключение составляют символические сувениры или символические знаки внимания, оказываемые должностным лицам на официальных или протокольных мероприятиях, общей стоимостью в течение одного года не более ста расчётных показателей), кроме того, услуги и подарки вышестоящим должностным лицам, - влечёт административную ответственность (ст.657 КоАП РТ); 3) Злоупотребление служебным положением, в том числе использование в неслужебных личных или групповых целях денежных средств, электронных средств, средств связи и транспорта, служебных помещений и другого государственного имущества, которые предоставляются им для выполнения государственной деятельности, и при отсутствии признаков преступления, - влечёт административную ответственность (ст.661 КоАП РТ); 4) Невыполнение мероприятий, предусмотренных государственными антикоррупционными планами и программами и их реализации, - влечет административную ответственность (ст.663¹ КоАП РТ); 5) Противозаконное вмешательство в работу субъектов хозяйствования, нарушение их интересов, их прав или их самостоятельности, действия по их незаконной реорганизации или ликвидации, вмешательство в избрание на должность, назначение на должность или освобождение от должности сотрудников работников негосударственных субъектов хозяйствования, при отсутствии признаков преступления, - влечёт административную ответственность (ст. 665 КоАП РТ); 6) Принятие решений коррупционного характера в коллегиальном порядке, если это решение направлено на интересы руководителя данного органа, а равно руководителя исполнительного органа тех организаций, когда на общественных началах осуществляется руководство коллегиальным органом, а также в состав руководства входят близкие родственники руководителя или третьи лица, при этом руководитель активно способствует или активно противодействует его принятию, при отсутствии признаков пре-

ступления, – влечёт административную ответственность (ст.675 КоАП РТ)²⁴⁰ и др.

Практика деятельности Агентства по выявлению и рассмотрению административных правонарушений характеризуется следующим образом: за 2019 г. выявлено и рассмотрено всего 1335 дел об административных правонарушениях, из которых 1084 дела выявлены непосредственно работниками Агентства; за 2020 г. всего выявлено и рассмотрено 1384 дела, из них выявлено работниками Агентства 1157 административных дел. Более подробные цифровые данные по выявлению и рассмотрению административных дел Агентством приводятся в таблицах 2.1 и 2.2.

Таблица 2.1 – Административные дела, выявленные и рассмотренные подразделениями Агентства²⁴¹

За 12 месяцев	Всего	По линии борьбы с коррупционными преступлениями	По линии следствия	По линии противодействия	Другие подразделения
2019 г.	1335	475	133	703	24
2020 г.	1384	496	119	764	5

Таблица 2.2 - Административные дела, выявленные и рассмотренные по-статейно и по направлениям деятельности Агентства²⁴²

Статьи КоАП	2019 г.	2020 г.	Коррупционные преступления	Следствие	Противодействие
656	251	227	112 / 2019 г. 65 / 2020 г.	35 / 2019 г. 26 / 2020 г.	85 / 2019 г. 132 / 2020 г.

²⁴⁰ Кодекс об административных правонарушениях Республики Таджикистан от 31.12.2008 г. / Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj> (Дата обращения: 07.09.2020 г.).

²⁴¹ Отчёт деятельности подразделений Агентства: за 2019 и за 12 месяцев 2020 г. / Архив Агентства [Электронный ресурс]: <http://www.anticorruption.tj> (Дата обращения: 07.09.2020 г.).

²⁴² Там же.

663	326	265	-	-	-
663, пр.1	329	336	-	-	-
668	381	485	265 / 2019 г. 295 / 2020 г.	46 / 2019 г. 39 / 2020 г.	181 / 2019 г. 166 / 2020 г.
669	113	81	45 / 2019 г. 43 / 2020 г.	38 / 2019 г. 27 / 2020 г.	25 / 2019 г. 11 / 2020 г.

Для рассматриваемых органов одним из важнейших направлений правоохранительной деятельности нужно назвать защиту и охрану инфраструктуры Агентства, его объектов, а также необходимость обеспечения собственной безопасности. Является очевидным, правоохранительная и контролирующая деятельность органов Агентства подвергается повышенному вниманию криминальных элементов, стремящихся в органы Агентства внедрить своих людей, используя подкуп и шантаж для склонения к противоправным действиям должностных лиц. Очевидно, что контрольно-полицейская деятельность органов Агентства подвергается повышенному вниманию со стороны криминальных элементов, стремящихся внедрить свое население в ряды этих органов, использовать шантаж и подкуп для склонения должностных лиц к противоправным действиям, незаконного получения сведений, составляющих коммерческую, государственную и другие тайн, которые охраняются законом, получаемых сотрудниками Агентства в ходе осуществления ими государственного финансового контроля и противодействия коррупции²⁴³.

Анализ правоохранительной деятельности, которая осуществляется органами Агентства для собственной безопасности, обязывает углубления данного вопроса и широкого и глубокого анализа в целом вопроса в деятельности этих органов по контролированию соблюдения в этих органах законности.

Совершенно очевидным является то, что деятельность Агентства по реализации возложенных на него функций и задач является зависимой и связан-

²⁴³ К сожалению, из-за отсутствия официальных данных о практике работы управления собственной безопасности, мы не смогли проанализировать практику правоприменения в этой области деятельности Агентства.

ной, как от разработанности правовой и нормативной базы в сфере правопорядка и экономики, а также от того, насколько качественно и ответственно должностные лица исполняют свои непосредственные обязанности, установленный порядок по осуществлению управленческих процедур, безусловно соблюдают все предписания, нормы и правила законодательства, поддерживают уровень исполнительской дисциплины, профессиональной грамотности сотрудников.

За деятельностью органов Агентства естественно существует высший контроль и надзор, осуществляемый со стороны: Президента РТ, Управления по надзору за соблюдением законности в органах Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией, Генеральной прокуратуры РТ, прокурорами областей, городов и районов республики, Счётной палатой РТ, Минфином РТ, судебными органами РТ (общими и экономическими), при рассмотрении конкретных уголовных, гражданских и экономических дел, при обжаловании решений, включая правовые акты, действия и бездействия органов Агентства и их должностных лиц. А также Конституционным судом Республики Таджикистан.

Другой сферой правоохранительной деятельности Агентства, закреплённой в Законе об Агентстве и в Положении Агентства является участие в суде, а именно, что органы Агентства на основании ст.19 Закона об Агентстве в рамках своих полномочий и выполняя свои обязанности имеют право на обращение с исками в судебные органы соответственно законодательству Республики Таджикистан²⁴⁴.

Анализ судебной практики показывает, что в основном иски Агентства о возмещении нанесённого государству финансового ущерба рассматриваются судами вместе с уголовными делами. Однако подразделениями Агентства предъявляются иски и в общем гражданском порядке. Так, согласно отчёта о

²⁴⁴ Закон РТ “Об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан” от 20.03.2008 г., №374 / Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj> (Дата обращения: 07.09.2020 г.).

деятельности подразделений Агентства за 2019 и 2020 гг. составлена таблица 2.3, в которой отражена статистика исков.

Таблица 2.3 – Статистика деятельности подразделений Агентства

Годы	Количество исков	Сумма ущерба	Рассмотрено и удовлетворено	Отказано	По уголовным делам	Следствия	Противо-действия
2019 г.	85	45947085 с.	42 / 42	-	475	133	703
2020 г.	69	137242452 с.	40 / 34	6	496	119	764
		Взыскано: 2019/2020	32742530 с. / 23975556 с.				

Таким образом, Агентство свои правоохранительные функции реализует по всем направлениям правоприменения, а именно: по линии финансового контроля и надзора по целевому использованию бюджетных государственных средств, включая выявление экономических и налоговых преступлений и правонарушений; по линии борьбы с коррупционными преступлениями; по линии дознания и следствия; по линии противодействия коррупции и других направлений деятельности.

ГЛАВА 3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СТАТУСНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АГЕНТСТВЕ ПО ГОСУДАРСТВЕННОМУ ФИНАНСОВОМУ КОНТРОЛЮ И БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН: ПРОБЛЕМЫ И КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ИХ РЕШЕНИЯ

3.1. Общие проблемы, обуславливающие совершенствование законодательства об Агентстве и их решения

На современном этапе развития институтов государственности Таджикистана, как нам представляется, задачей номер один является повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение чиновниками законности, предоставление ими качественных публичных услуг населению, которые потребуют дальнейшей работы не только по адекватному применению законодательства о государственной службе, подготовке необходимых подзаконных актов, но и дальнейшему развитию законодательства о государственном управлении и государственной службе, его заострению против коррупции, безответственности и непрофессионализма. На это, в частности обратил внимание глава государства Президент Республики Таджикистан Эмомали Рахмон в своем Послании парламенту страны от 26.01.2021 года, в котором он указал, что коррупция является явлением, которое опасно для общества, борьба с коррупцией – одна из главных задач каждого жителя Таджикистана, институтов гражданского общества, а также соответственно каждого государственного органа на территории нашей страны²⁴⁵.

В контексте поставленных Президентом страны задач, решение проблем коррупции является чрезвычайно важной и актуальной в политической, экономической, социальной жизни республики, они требуют скоординированного проведения более широких реформ государственного управления и государственной службы, поскольку деятельность публичной власти всех видов и

²⁴⁵ Послание Президента Республики Таджикистан, Лидера нации, уважаемого Эмомали Рахмона Маджлиси Оли РТ “Об основных направлениях внутренней и внешней политики республики” от 26.01.2021г., 12:15, город Душанбе [Электронный ресурс]: <http://president.tj/ru/node/25006>

уровней в области борьбы с коррупцией по-прежнему недостаточна и не даёт пока ещё ощутимых результатов.

В частности, Т.Я. Хабриева, доктор юридических наук, профессор, академик РАН, являющаяся вице-президентом РАН, директором Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, пишет, что правопорядок является одним из условий жизни современного цивилизованного общества. Коррупция, в свой очередь, негативно влияет на правопорядок, воздействует на него, как дестабилизирующий фактор. Для его преодоления в рамках национальных правопорядков развивается специализированное антикоррупционное законодательство, которое обеспечивается, в том числе, изданием подзаконных документов и актов. Нормы антикоррупционной направленности, которые закреплены в законах и подзаконных документах актах, в совокупности являются нормативным специализированным массивом, который необходимо в нормативной базе правового порядка выделить отдельно²⁴⁶.

С такой постановкой вопроса мы полностью солидарны, вместе с тем отметим, что в Республике Таджикистан антикоррупционное законодательство в целом сформировано и обладает следующими качествами:

- 1) разработано в соответствии с основными положениями и рекомендациями Конвенции ООН против коррупции, принятой 31.10.2003 г.;
- 2) соответствует международным стандартам законотворчества;
- 3) восприимчиво ко всем новым вызовам и международным требованиям;
- 4) характеризуется высокой динамикой развития;
- 5) их реализации обеспечивается посредством принятия подзаконных актов.

Следует отметить, что, начиная с 2007 года, руководство нашей страны принимает целенаправленные меры по борьбе с коррупцией. Инициировано принятие пакета антикоррупционных национальных законов. Среди которых

²⁴⁶ Хабриева, Т.Я. Коррупция и правопорядок в фокусе современной юридической доктрины / Т.Я. Хабриева // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. - 2016. - № 4. - С. 5-13.

особое значение относительно темы нашего исследования имеют законодательные акты, устанавливающие правовое (статусное) положение специализированного антикоррупционного Агентства по госфинконтролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан.

Вместе с тем, современное законодательство Республики Таджикистан, регламентирующее статус рассматриваемого органа, обнаруживает ряд проблем, к которым, в частности, можно отнести следующие:

- отсутствие системности и внутренней связи между различными нормативными правовыми актами и правовыми нормами, имеющими единый предмет правового регулирования (например, нормы, определяющие статус Агентства);
- множественность и разнородность нормативных правовых актов и норм права, непосредственно устанавливающих обязанности и полномочия других органов в сфере организации борьбы с коррупцией;
- малозначительность нормативных правовых актов, непосредственно регулирующих механизм борьбы с коррупцией;
- рост числа предписывающих и разрешительных правовых норм;
- малозначительность законодательных актов, регулирующих организацию и деятельность антикоррупционного агентства, приоритет правового регулирования подзаконными, ведомственными нормативными правовыми актами (например, служащие Агентства в своей административно-юрисдикционной деятельности не руководствуются требованиями Кодекса РТ об административных процедурах (КАП РТ 2007 г.);
- существенные дублирования и множественные противоречия действующих нормативных правовых актов, регулирующих организацию и деятельность антикоррупционного государственного управления.

Кроме того, в организационно-формальном составляющем существующее законодательство обнаруживает следующие недостатки:

- 1) при разработке законопроектов в большинстве случаев не учитываются предложения и рекомендации научного и экспертного сообщества;

- 2) нет разделения сферы применения этих актов (публично-правовые составляющие перемешаны с частноправовыми мерами);
- 3) отсутствие одинакового подхода в публичной и частной сферах к противодействию коррупции и принципам регулирования в рамках законодательства (например, не соблюдаются процедурные принципы государственного управления, закрепленные в КАП РТ);
- 4) подзаконные акты в неполной мере отражают принципы открытости и прозрачности деятельности.

Указанные недостатки обуславливают необходимость доктринального осмысления правовой природы и перспективы развития антикоррупционного законодательства Таджикистана, для реализации этой задачи предлагается разработать и принять ведомственную научно-обоснованную Концепцию по совершенствованию антикоррупционного законодательства, системы и структуры Агентства и связать её с Концепцией правовой политики РТ на 2018-2028 гг.

Совершенствование национального антикоррупционного законодательства обуславливается также фактором, что необходимо учитывать на современном этапе опыт зарубежных стран по борьбе с коррупцией, а также международные стандарты в указанной области. Объединение на международном уровне, принятие международных стандартов позволит снизить уровень коррупции на национальном уровне в пределах нашей страны, также для этого необходимым условием является вовлечение в данный процесс общественности и усовершенствование управления на уровне государства. Соответственно, «в деятельности по противодействию и борьбе с коррупцией необходимо учитывать множество факторов, начиная от национальной экономической ситуации и заканчивая достаточно низким правосознанием у большинства населения»²⁴⁷.

Также на коррупцию в стране оказывает влияние и ещё один важный фактор - это усовершенствование законодательных документов в целях их надлежащего использования. Именно такой подход отражается в преамбуле

²⁴⁷ Нарышкин, С.Е. Вне закона, вне морали: Интервью [Текст] / С.Е. Нарышкин // Российская газета. - 2010. - № 278. - С. 12-15.

Конвенции ООН против коррупции, принятой 31.10.2003 года, где, в частности, указывается, что “в своей деятельности все органы государственной власти должны уделять внимание совершенствованию правоприменительной системы, на основании законодательных нормативно-правовых документов будет обеспечена их эффективность, произойдет усиление статусов организаций и органов в областях государственного и частного права, а также гарантий и защиты законных интересов и прав населения”²⁴⁸.

Отмечается, что при большом количестве имеющихся правовых и нормативных актов, расплывчатости правовых предписаний, противоречивости и дублирования нормативно-правовых документов у субъектов, которые ими пользуются, зачастую нет конкретного представления о том, как реально действуют те или иные нормы, каким образом и в каких случаях их необходимо применять. Следует признать, что современные юридические технологии, вырабатываемые и внедряющиеся в практическую деятельность по получению такой информации, как правовой мониторинг, антикоррупционная экспертиза, в настоящее время находятся на стадии разработки и совершенствования. Соответственно, что для использования таких современных технологий в практике необходимо соответствующее обучение, большой опыт практической работы, овладения специфическими навыками экспертной деятельности и др.²⁴⁹.

Во введении Стратегии противодействия коррупции в РФ на 2013-2020 годы отмечается, что противодействие коррупции необходимо начинать на уровне руководства страны, его политической воли, эффективность такого противодействия будет зависеть от того, насколько активно в противодействии будут участвовать все государственные органы страны и гражданское общество. Исходя из этого, на национальном уровне с целью принятия необходимых мер по усилению борьбы с коррупцией была разработана правовая националь-

²⁴⁸ Цитата из: Правоприменение: теория и практика [Текст] // Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. – М., 2008. – С. 430.

²⁴⁹ Четвериков, В.В. Административно-правовые меры противодействия коррупции в деятельности исполнительной власти [Текст] / В.В. Четвериков // Право и политика. - 2008. - № 2. – С. 304.

ная доктрина в этой области и ряд важных правовых нормативных документов²⁵⁰.

Меры по совершенствованию антикоррупционного законодательства, в том числе и законодательства о совершенствовании структуры, форм и методов деятельности антикоррупционного специализированного агентства, обсуждаются в ходе заседаний Национального совета по противодействию коррупции, который является совещательным органом. Его создание осуществилось 30.04.2010 г. на основании Указа Президента Республики Таджикистан и для указанного органа были определены задачи по координации деятельности во всех государственных органах, общественных организациях и в целом в гражданском обществе в сфере борьбы с коррупцией. Создание Национального совета свидетельствует о стремлении государства обеспечить условия для реализации основной функции гражданского общества – общественный контроль, который является одним из ключевых механизмов противодействия коррупции в стране²⁵¹.

На заседании Национального совета 8 июля 2014 года, в целях обеспечения баланса между представителями государственных органов и гражданского общества было принято решение о расширении состава совета и включении дополнительных представителей гражданского общества в состав Национального совета. Кроме того, в республике созданы Общественные комиссии по предупреждению коррупции при местных исполнительных государственных органах, которые обеспечивают устойчивую и регулярную связь и плодотворные взаимоотношения между населением и государственной властью, положительно влияют на развитие нормативно-правовой базы в области борьбы с коррупцией на государственном уровне.

²⁵⁰ Стратегия противодействия коррупции в РТ на 2013-2020 годы. Доступно на сайте: Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj> (Дата обращения: 07.02.2021 г.).

²⁵¹ Халифазода, М.Н. Роль гражданского общества в противодействии коррупции в РТ / М.Н. Халифазода, С.А. Киёмиддинов. – Душанбе: “Институт открытое общество”, Фонд содействия в Таджикистане, 2015. – С. 27.

Следует отметить, что вследствие недостаточной активности граждан РФ инициатива по развитию демократии, открытости и подотчётности власти перед обществом, исходит, в первую очередь, от самой власти, а не от институтов гражданского общества или от населения. Часто к решению указанной проблемы представители гражданского общества привлекаются по инициативе органов государственной власти, например, в качестве примера данного взаимодействия, которое закреплено в законодательстве, можно привести создание экспертных, координационных, консультативных, совещательных специализированных общественно-государственных органов, которые оказывают помощь государственным органам в борьбе и противодействии коррупции.

В целях эффективного использования потенциала гражданского общества (а именно: жизненного, научного, теоретического и практического опыта - С.К) в деле совершенствования законодательства в рассматриваемой сфере, считаем целесообразным: а) привлечение общественных организаций и других институтов гражданского общества в разработку и принятие нормативно-правовых актов и государственных программ, направленных на обеспечение свобод и прав граждан в сфере противодействия коррупции; б) обеспечение прозрачности деятельности Агентства по госфинконтролю и борьбе с коррупцией путём широкого участия представителей гражданского общества в разработке и принятии решений по организационно-управленческим вопросам его деятельности; в) организация широкого применения социальных сетей Интернета для получения и передачи информации, усиления антикоррупционной пропаганды и агитации, публичного освещения и разъяснения задач Агентства, его роли в государственном управлении; г) внесение изменений и дополнений в законодательные и другие нормативно-правовые акты, определяющие статус антикоррупционного агентства страны, упрощающие доступ граждан к нему, к информации о его деятельности, а также уменьшение круга сведений “для служебного пользования”, “конфиденциальные”, “секретные”, за исключением сведений, составляющих оперативно-следственные тайны.

Реализация этих мероприятий, многие из которых включены в Антикоррупционную стратегию Республики Таджикистан на период 2013-2020 гг., на наш взгляд, несомненно, повысит эффективность использования потенциала гражданского общества в противодействии коррупции и служит совершенствованию законодательства, регламентирующего организацию деятельности антикоррупционного агентства страны.

Представляется, что с развитием институтов государственности в Таджикистане антикоррупционная политика страны должна приобрести такой административно-правовой механизм, как упрощение государственных процедур по оказанию госуслуг. По мнению населения республики, один из основных коррупционных рисков - “вынужденные платежи за ускорение формальных процедур” и принятие положительного решения (получение различных правоустанавливающих документов: паспортов, прав на управление транспортом, лицензий, разрешений, различных справок и т.п.). Такие ситуации возникают, возможно, из-за отсутствия чёткого закрепления требований, необходимых и достаточных для проведения процедур по оказанию государственных услуг различного типа. Исходя из этого, предлагаем дополнить Закон РТ “О государственных услугах” от 2 апреля 2020 г., №1690²⁵² нормой, регламентирующей процедуры предоставления государственных услуг, поскольку ст.13 закона не в полной мере регламентирует процедуру предоставления госуслуг, хотя в Основных понятиях ст.1, регламент – нормативно-правовой акт, который устанавливает требования к соблюдению стандартов государственных услуг, также регламент регулирует проведение деятельности услугодателей, включая деятельность по взаимодействию с другими услугодателями, регулирует при оказании государственных услуг использование информационных систем, однако ст.13 не предусматривает, например сроки, формы, виды, принципы предоставления услуг, ответственность за ненадлежащее оказание госуслуг и другие организационно-правовые вопросы деятельности государственных органов и учрежде-

²⁵² Закон Республики Таджикистан “О государственных услугах” от 02.04.2020 г., №1690 [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj>

ний, оказывающих государственные услуги. Конкретно не указано, в каких информационных и социальных сетях должны быть опубликованы электронные версии нормативно-правовых актов и документов. Кроме того, предлагаем принять соответствующий нормативно-правовой акт (например, Постановление Правительства РТ “О пропаганде государственных услуг”). Это обосновывается тем, что со дня принятия данного закон прошёл год, а о существовании закона не знают не только простые граждане, но и большинство государственных служащих, которые в частности и обязаны предоставить госуслуги. На наш взгляд, повсеместная пропаганда закона и доведения его содержания до народа существенно снижает степень коррупционных рисков в социальной сфере республики. А также будет служить реализации антикоррупционной политики руководства страны.

Поскольку информационное обеспечение населения является существенной мерой для снижения коррупционных рисков в социальной сфере, Агентству надлежит расширить электронный доступ к информации о коррупции.

По итогам первого полугодия 2020 г. специалистами Агентства по государственному финансовому контролю за этот период проведены 403 финансово-контрольные проверки, выявлен ущерб на 149,8 млн. сомони, принятыми мерами восстановлено 44,0 млн. сомони (или 29,4%) от общей суммы ущерба. Из восстановленной суммы 34,6 млн. сомони - это бюджетные средства и 9,4 млн. сомони - средства предприятий и учреждений²⁵³.

Указанные статистические показатели указывают на потребность в новых приоритетах в реализации государственной политики по управлению антикоррупционным органом, соответственно, необходимо разработать новые право-

²⁵³ Для сравнения отметим, что за этот же период 2019 года специалистами Агентства по госфинконтролю были проведены 594 финансовые проверки и ревизии и выявлен финансовый ущерб на сумму 252,1 млн. сомони. Из этой суммы возмещено 161,7 млн. сомони (64,1%), из которых 33,4 млн. сомони возмещено в бюджет и 128,3 млн. сомони - предприятиям и учреждениям страны. Пресс-релиз по итогам деятельности Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан на первое полугодие 2020 г. [Электронный ресурс]: URL: <https://www.anticorruption.tj/index.php/ru/kontakty/kontakty/8-topmenu-ru/608-direktor-agentstvo-pogosudarstvennomu-finansovomu-nadzoru-i-borbe-s-korruptsiej-respubliki-tadzhikistan>.

вые и нормативные акты и документы с целью совершенствования управленческой деятельности в антикоррупционном органе с учётом специфичности общественных отношений, формирующихся и уже сформированных в экономической, административно-политической и социальной сферах государственного управления Таджикистана.

Необходимо иметь в виду, что непродуманность принимаемых управленческих решений вызывает нарастание общественной напряжённости, подрывает доверие населения, например, к государственной и социальной политике страны, способствует неэффективным бюджетным расходам и, в конечном счёте, приводит к росту коррупции в социальной сфере. Соответственно, считаем, что в социальной сфере необходимо кардинально по иному подходить к разработке правовых и административных средств по борьбе и противодействию коррупции. Поэтому на основании вышеизложенного мы считаем, что необходимо принятие следующих решений: во-первых, максимально гармонизировать между собой методы и формы правового и административного регулирования в области борьбы и противодействия коррупции во всех областях социальной сферы; во-вторых, необходимо учитывать общественные отношения и их особенности, которые имеются в различных государственных сферах; в-третьих, необходимо учитывать отраслевую специфику в работе государственных и управленческих органах, чтобы таким образом снизить коррупционные риски при выполнении отдельных государственных функций; в-четвертых, на уровне регулирования необходим дифференцированный подход, регламентирующий вопросы, касающиеся противодействия коррупции, что позволит выявить особенности коррупции в каждом конкретном случае, и соответственно, выбрать адекватные правовые и административные меры и средства для противодействия.

По нашему мнению, данные меры позволят государству создать эффективные правовые и административные средства, которые будут способны учитывать, как особенные, так и общие детерминанты, порождающие коррупцию в различных сферах государственного управления и тем самым оказывать су-

щественное влияние на снижение коррупционных рисков в государственном управлении.

Следует отметить, что из всех сфер государственного управления, социальная сфера значительно отличается от других в силу своей функциональности, кроме того, отличительной чертой социальной сферы является и то, что её содержание и основные отношения регулируются нормативами административного права. Соответственно, воздействие на коррупцию со стороны правовых административных норм является и охранительным и регулятивным, что даст возможность последовательно и максимально противодействовать коррупционным угрозам и коррупционным рискам в государственном управлении рассматриваемой сферы. В этой связи совершенствование административно-правовых средств противодействия коррупции предполагает использование, как общеправовых, так и специальных средств правового и административного регулирования при противодействии коррупции. Так, в частности, в настоящее время на уровне республиканского государственного управления совершенствование правовых административных средств противодействия коррупции выражается в создании таких служебных государственных отношений, которые складываются внутри соответствующих управленческих государственных органах. Таким образом, эффективность правовых административных средств противодействия коррупции в сфере государственного управления должна повышаться за счёт определения критериев эффективности применяемых правовых общих средств, проведения оценки в государственных органах адекватности использования правовых административных общих средств по противодействию коррупции. Однако здесь необходимо учитывать, что данные меры возможны на основе универсализации правовых административных средств к конкретным видам коррупции, имеющим место и проявляющимся в различных государственных управленческих органах.

Необходимо также констатировать, что проблема правового административного противодействия коррупции в государственном управлении многоплановая и комплексная задача, для решения которой необходим адекватный ком-

плексный организационно-управленческий, нормотворческий и практический правоприменительный подход с учётом определённых перспектив ее развития. Поэтому особенно социально востребованными и актуальными стали являться правовые административные средства противодействия коррупции в государственном управлении, которому, на наш взгляд, следует придать конституционно-правовой и политической статус. Первоначально следует разработать и принять Конституционный закон РТ “О государственных органах исполнительной власти в Республики Таджикистан”, на основании определённого для них Конституцией РТ правового статуса, в формировании и организации их деятельности присутствует конституционные начало, и этот закон должен быть конституционным. В нормах этого закона красной нитью должна проходить идея о святой обязанности исполнительных государственных органов, их должностных лиц и госслужащих в снижении коррупционных рисков и противодействию коррупции в своей деятельности. Во-вторых, разработать и принять “Национальный план противодействия коррупции в сфере исполнительной власти Республики Таджикистан на 2022-2030 годы”, в целях придачу политического статуса его следует утвердить Указом Президента РТ. Здесь же следует иметь в виду, что понятие “государственное управление” в данном случае следует толковать в широком смысле с учётом степени участия органа в организации государственного управления страны не зависимо от принадлежности к отраслям разделения властей.

Вместе с тем, совершенствование организационно-правового положения, следовательно, и административно-правового статуса специализированного антикоррупционного агентства Республики Таджикистан, затрудняется на наш взгляд тем, что в республике существует множество органов, активно занимающихся уголовными преследованиями за коррупцию. Причем эти органы по большому счёту не занимаются вопросами противодействия коррупции, включающих меры *предупреждения, пересечения и профилактики коррупции*, они нацелены только на выявление и задержание (в основном путём организации провокации взятки или должностного подлога – С.Х.), создаётся впечатление,

что эти органы заинтересованы в возбуждении уголовных дел по статьям коррупционного характера, ведения расследования ради отчётности, по большому счёту они стараются не противодействовать, а увеличить количество коррупционных дел. Поэтому, нам представляется, что если государство приняло решение о создании специализированного антикоррупционного органа в лице Агентства, то всецело нужно укреплять этот орган, прежде всего автономностью, в институциональной самостоятельности по вопросам, отнесённым к его ведению, то есть противодействию коррупции. В связи с этим, нам представляется целесообразным законодательно установить, что *«уголовные дела по коррупционным преступлениям должны возбуждаться и расследоваться только исключительно специализированным органом - Агентством по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией РТ»*. Другие правоохранительные органы республики при выявлении преступлений коррупционного характера должны принимать меры к надлежащему их оформлению и направить материалы прокурору, чтобы он принимал решение о возбуждении или не возбуждении данного уголовного дела. Прокурор, в свою очередь, возбудив уголовное дело, должен направить для производства предварительного расследования этих дел в следственное подразделение Агентства. В следственной подведомственности прокуратуры следует оставить дела коррупционного характера, совершённые работниками правоохранительных органов. Кроме того, исходя из процессуального принципа *«доказательства, добытые незаконным путём, не имеет юридической силы»*, законодательно запретить организацию оперативной провокации - дачи или получения взятки.

При таком законодательном установлении, на наш взгляд, усиливается институциональная ответственность Агентства за порученное государством дело, возрастает степень функциональной обязанности и эффективность его организационно-управленческой деятельности.

3.2. Проблемы разграничения полномочий Агентства и Счётной палаты: концепция формирования нового специализированного

антикоррупционного органа Республики Таджикистан

Органы государственной и управленческой власти, формирование их системы на современном этапе, формирование также правоохранительных структур в Республике Таджикистан выделяются своими особенностями и характерными признаками. Не вдаваясь в подробное изложение административно-правового реформирования органов государственного управления, отметим, что в 2006 и 2013 годы в рамках государственно-правовой реформы были внесены существенные изменения в систему исполнительно-распорядительных органов страны, которые касались, как названия и определения их места, так и формирования их отраслевой системы. Появление Агентств (Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией и Агентства по контролю за наркотиками при Президенте РТ), как центральных органов управления, специальной компетенцией входящие в состав правительства республики, является плодом проведённых реформ. Создавая систему действенных и эффективных органов с особыми полномочиями, Таджикистан стремится решить многие проблемы, в их числе и проблемы, касающиеся борьбы с коррупцией и противодействию коррупционной деятельности и коррупционным правонарушениям. Следует отметить, что до 2011 года Агентство по государственному финансовому контролю и противодействию коррупции Республики Таджикистан играло важную роль в механизме создания эффективной системы финансового государственного контроля и борьбы с коррупцией в Таджикистане. Агентство, как было отмечено, формировалась в целях выполнения рекомендаций ч.1, ст.6 Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции, в которой было указано, что каждая стран-участница должна обеспечить на своей территории деятельность органа или при необходимости органов, которые обязаны осуществлять предупреждение коррупции и борьбу с ней, основываясь на полагающих принципах своей национальной правовой системы²⁵⁴.

²⁵⁴ Конвенция Организации Объединённых Наций против коррупции [Электронный ресурс]: URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml (Дата обращения: январь 2021 г.).

Как видно, в данной рекомендации речи о создании органа финансового контроля не идёт. Поэтому возникает вопрос – *Если речь идёт о создании органа противодействия коррупции, то каким образом государственный финансовый контроль примкнёт к этому органу?*

Конвенция не содержит прямую норму-рекомендацию по финансовому контролю. Для ответа на данный вопрос необходимо обратиться к нескольким рекомендациям Конвенции. Так, в пункте (с) ст.1 речь идёт о надлежащем управлении публичными делами и *публичным имуществом*. Последнее, на наш взгляд, это государственные бюджетные средства и другое движимое и недвижимое государственное имущество. Ибо в пункте (d) ст.2 Конвенции термин “имущество” подразумевает все активы – движимые, недвижимые, материальные, нематериальные, которые выражаются, как в правах, так и в вещах, а также соответственно в юридических актах или юридических документах, которые могут подтвердить права собственности на эти активы или заинтересоваться этими активами²⁵⁵. Следовательно, под противодействием коррупции Конвенция понимает также меры по обеспечению надлежащего пользования публичным, то есть государственным имуществом. С этой целью каждая страна-участница на основании национальной правовой системы и своих основополагающих принципов должна разрабатывать, претворять в жизнь и поддерживать скоординированную и эффективную антикоррупционную политику, которая будет способствовать развитию общества и отражать принципы правопорядка, ответственности, прозрачности, честности и неподкупности, надлежащего управления государственным имуществом и государственной деятельностью, что также отражено в Конвенции (ч.1, ст.5).

Исходя из указанных положений Конвенции, а также учитывая, что в стране нет специализированного органа, который бы осуществлял финансовый государственный контроль, руководство Республики Таджикистан приняло решение о создании специализированного органа с *амбивалентно-двуединой* правовой природой, осуществляющего двойственные управленческие функции:

²⁵⁵ Там же.

а) деятельность по государственному финансовому контролю; б) организация правоохранительной деятельности по борьбе с коррупцией. До образования Счётной палаты РТ к названию и институциональным функциям Агентства никаких вопросов не возникало. Тем не менее, по мнению исследователей, изменения, затронувшие, как политическую, так и экономическую ситуацию в Республике Таджикистан, вызвали необходимость усовершенствования в системе органов государственного финансового контроля в области бюджетных отношений на основе использования международного практического опыта других стран, в частности Российской Федерации²⁵⁶. Соответственно, Указом Президента Республики Таджикистан, который был подписан 12.12.2011 г., в нашей стране произошло создание высшего органа по государственному финансовому контролю – Счётной палаты РТ, основными задачами которой было создать необходимые условия для правильного, своевременного и эффективного формирования, распределения и использования государственного имущества и государственных денежных средств.

Счётная палата РТ в настоящее время является специализированным компетентным органом с особым правовым статусом, осуществляет внешний независимый аудит в бюджетной и финансовой сфере, является подотчетным органом Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан и формируется по представлению Президента Таджикистана.

Правовую и организационную основу деятельности Счётной палаты составляют: Закон РТ “О Счётной палате Республики Таджикистан” №749, вступивший в силу 28.06.2011 года²⁵⁷ (далее – Закон РТ о Счётной палате РТ); Положение²⁵⁸, которое утверждено за №2 от 20.11.2012 года согласно распоряже-

²⁵⁶ Рустамзода, Д.Ю. Государственный финансовый контроль в сфере бюджетных отношений РТ: организационно-правовые основы [Текст] / Д.Ю. Рустамзода // Под ред. д-ра юрид. наук, проф. Е.Ю. Грачевой. – М.: Проспект, 2021. – С. 225

²⁵⁷ Закон РТ от 28.06.2011 г., № 749 “О Счётной палате Республики Таджикистан” / Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj> (Дата обращения: 30.11.2020 г.).

²⁵⁸ Положение Счётной палаты РТ от 20.11.2012 г., № 2 / Официальный сайт Счётной палаты РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://www.sai.tj> (Дата обращения: 08.11.2020 г.).

нию председателя Счётной палаты РТ; Регламент²⁵⁹ Счётной палаты РТ, который утверждён Коллегией Счётной палаты, а также другие нормативно-правовые акты. При этом Счётная палата, в соответствии с п.4 указанного Положения, свою деятельность осуществляет на основе Конституции Республики Таджикистан, Закона Республики Таджикистан “О Счётной палате Республики Таджикистан”, Закона Республики Таджикистан “О государственном финансовом контроле”. Именно такое положение имеется в ч.2, ст.2 Закона Республики Таджикистан “Об агентстве” и в Положении об Агентстве (ч.2, ст.1). По мнению национального исследователя Д.Ю. Рустамзода, такое положение является, как он пишет “...правовым пробелом внушительных размеров”, поскольку, отмечает автор, Закон Республики Таджикистан “О государственном финансовом контроле”, утверждённый в 2002 г., до этого времени осуществлял регулирование только деятельности Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией РТ, а после принятия Закона “О Счётной палате РТ” в 2011 году Счетная палата в своей деятельности руководствуется нормами вновь принятого закона, определяющего также и полномочия другого органа по государственному финансовому контролю (ст.7 Закона), данный подход, как считает автор, глубоко ошибочен²⁶⁰, и в практической деятельности выражается в дублировании функций Агентства по госфинконтролю и борьбе с коррупцией РТ и Счётной палаты РТ.

С последней позицией автора, о том, что такое положение приводит к дублированию функций Агентства Счетной палатой, мы солидарны и поддерживаем автора. Однако относительно того, что регулирование Законом РТ “О государственном финансовом контроле” деятельности Агентства и Счётной палаты является “*правовым пробелом внушительных размеров*” мы не можем согласиться и считаем, что цитируемый автор глубоко не вникнул в содержание норм рассматриваемых законов. Так, в Законе РТ “О Счётной палате РТ” нет положений, предусматривающих регулирование её деятельности Законом РТ о

²⁵⁹ Регламент Счётной палаты РТ, утв. Коллегией Счётной палаты РТ / Официальный сайт Счётной палаты РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://www.sai.tj> (Дата обращения: 08.11.2020 г.).

²⁶⁰ См. Рустамзода Д.Ю. указ соч. с.124-125.

госфинконтроле, что же касается Положения²⁶¹ Счетной палаты, в п.4 которой указано, что руководствуется нормами закона о госфинконтроле, то оно является внутриведомственным нормативно-правовым актом, принимается на основе и во исполнении закона, поэтому о законодательном “... пробеле внушительных размеров” и ни о каких либо противоречиях законов с другими правовыми и нормативными актами речи быть не может.

Закон Республики Таджикистан, изданный в 2002 году – “О государственном финансовом контроле в Республике Таджикистан” - это целостный общий закон, в котором определены экономические, правовые основы и принципы, согласно которым организуется и осуществляется в Таджикистане финансовый государственный контроль. Особым субъектом в соответствии с законом является созданный Президентом РТ специализированный орган государственного финансового контроля. Агентство образовано в 2007 г. и поэтому никак не может быть, чтобы закон о госфинконтроле регулировал только деятельность Агентства, такого положения в нормах рассматриваемого закона вообще не содержится.

Вместе с тем, на наш взгляд, в содержании ст.4 закона о госфинконтроле обнаруживается существенный пробел, так в нём говорится об органе в единственном числе, хотя орган государственного финансового контроля включает в себя систему органов по данному контролю. Фактически в правовых реалиях Таджикистана в настоящее время существует и функционируют два специализированного органа, осуществляющие госфинконтроль на территории страны – это Агентство по госфинконтролю и борьбе с коррупцией РТ и Счётная палата РТ, кроме того в структуре Минфина РТ имеются казначейство и другие организации, осуществляющие финансовый контроль, поэтому считаем целесообразным внести редакционное изменение в Закон о госфинконтроле республики, заменив слово “орган” на “органы”. Однако такое изменение должно проводиться с учётом перспективы существования указанных органов.

²⁶¹ Положение Счётной палаты (Утверждено распоряжением председателя Счётной палаты Республики Таджикистан от 20.11.2012 г., №2 / Официальный сайт Счётной палаты РТ [Электронный ресурс]: URL: [http:// www.sai.tj](http://www.sai.tj) (Дата обращения: 08.11.2020 г.).

Другая проблема в определении административно-правового статуса Агентства заключается в дублировании полномочий между ним и Счётной палатой РТ. Из-за отсутствия законодательного разграничения трудно и сложно определить правовой статус Счётной палаты по отношению к Агентству. Так, руководство Агентства считает, что данное ведомство на основании таджикского законодательства представляет собой “... высшим орган, который осуществляет государственный финансовый контроль в РТ, сочетающим функции государственного финансового контроля, и его деятельность осуществляется уникальным кадровым составом”²⁶². В законодательстве об Агентстве нет слова “высший”, имеется слово “осуществляет государственный финансовый контроль”, а в законодательстве о Счётной палате чётко указывается, что Счётная палата - это *высший* орган финансового контроля в Таджикистане, но в данном законодательстве нет слова “государственный”, которое имеется в законе об Агентстве. Такое положение на наш взгляд требует законодательной корректировки в определении главенствующего статуса органа государственного финансового контроля, опять таки с учётом перспективы их развития или ликвидации.

Следует отметить, что Счётная палата является новым правовым институтом и новым учреждением в системе органов исполнительной власти РТ, по своему значению, сущности и содержанию полномочий она является необходимым атрибутом правового государства, с учётом этих признаков была образована Счётная палата Республики Таджикистан, поэтому концепция дальнейшего развития Счётной палаты Таджикистана в контексте проводимых в стране государственно-правовых реформ, на наш взгляд, является весьма актуальной.

Структура национальной Счётной палаты сформирована следующим образом: председатель – назначаемый на срок семи лет от Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли РТ по представлению Президента Таджикистана, один заместитель председателя и пять главных аудиторов, являющихся членами Счёт-

²⁶² Материалы IX сессии Совета руководителей высших органов финансового контроля государственных участников Содружества Независимых Государств от 30.09.2009 г. [Электронный ресурс]: URL: <http://doc.knigi-x.ru> (Дата обращения: 11.11.2020 г.).

ной палаты Республики Таджикистан²⁶³. В обязанности главных аудиторов входит руководство закреплёнными за каждым из них сферами деятельности Счётной палаты. Каждую из сфер деятельности определяет коллегиально Коллегия Счётной палаты. Также структурной единицей Счётной палаты РТ является центральный аппарат, его положение утверждает председатель Счётной палаты. Соответственно, в Счётной палате высшим органом является коллегия, уполномоченная приёму Регламента Счётной палаты, утверждению Положения, определению направлений деятельности, определению отраслей и их содержания, которые возглавляют главные аудиторы.

В юридической литературе приводятся различные подходы к формированию счетной палаты и соответственно с ними и модели. Например, В.В. Чхиквадзе выделяет три основные модели формирования: 1) парламентская модель, когда членов Счётной палаты назначает парламент; 2) внепарламентская модель, при которой председатель, его заместитель (вице-председатель), большинство членов Счётной палаты назначаются Президентом по представлению правительства; 3) смешанная модель, в формировании состава которой участвуют и президент, и парламент²⁶⁴. В свою очередь, национальные исследователи Д.А. Давлатов и А.В. Насимов предлагают в качестве основных три модели организации и функционирования Счётной палаты, являющейся органом госфинконтроля – это парламентская модель, судебная и административная²⁶⁵. По мнению авторов, конкретная модель выбирается на основании исторических, экономических, социальных и политических обстоятельств каждой страны, исходя из которых и учитывая, что Счётная палата образована 12.12.2011 года, №1173 согласно Указа Президента Республики Таджикистан, то в основу орга-

²⁶³ Закон РТ “О Счётной палате РТ” / Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj> (Дата обращения: 30.01.2021 г.).

²⁶⁴ Чхиквадзе, В.В. Счётная палата как форма организации государственного финансового контроля: опыт Испании [Текст] / Публичные финансы и финансовое право: Сб. науч. тр. к 10-летию кафедры финансового права Высшей школы экономики // В.В. Чхиквадзе / Под ред. А.Н. Козырина. – М.: НИУ ВШЭ, 2012. – С. 449.

²⁶⁵ Давлатов, Д.А. Счётная палата Республики Таджикистан: формирование и структура [Текст] / Д.А. Давлатов, А.В. Насимов // Известия Института философии, политологии и права им. А. Баховадино-ва Академии наук РТ. – Душанбе. - 2014. - № 4. – С. 110.

низации госфинконтроля в Таджикистане взята административная модель²⁶⁶. Такой вывод нам представляется односторонним и не вполне обоснованным. Поскольку учреждение органа одним Указом Президента не может быть основанием для вывода об его административной модели.

Прежде всего, как сами авторы отмечают, на выбор модели оказывает влияние форма государственного устройства, Республика Таджикистан унитарное государство с Президентской формой правления; во-вторых, государственная власть в республике строго централизованная, исходя из которой в Таджикистане сформирована централизованная система финансового контроля (в виде единой структуры). Счётная палата РТ не имеет структурных подразделений на местах. Эти признаки действительно дают основание полагать, что таджикская модель является административной. Однако порядок формирования, подотчётность и вообще содержание её полномочий, на наш взгляд, указывают на парламентскую направленность национальной модели госфинконтроля в Таджикистане. Таким образом, на основании Закона РТ «О Счётной палате» (статьи 11, 13) список руководящего состава Счётной палаты, включая председателя, заместителя председателя, главных аудиторов Президент Таджикистана представляет в высший законодательный и представительный государственный орган страны - Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан, в котором кандидатуры руководства Счётной палаты утверждаются на семилетний срок. На основании статей 28-30 рассматриваемого закона Счётная палата подотчётна Президенту и Маджлиси намояндагон МО страны²⁶⁷. Кроме того, согласно статьям 59, 60 Конституции РТ²⁶⁸, принятие закона о государственном бюджете страны является исключительной прерогативой Маджлиси намояндагон, а на основании ст.1 Закона РТ «О Счётной палате» на неё возложены обязанности по проведению независимого внешнего аудита с целью проверки использования национальных бюджетных средств. Эти обстоятельства

²⁶⁶ Там же с.111.

²⁶⁷ Закон РТ /«О Счётной палате» Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj> (Дата обращения: 30.01.2021 г.).

²⁶⁸ Конституция Республики Таджикистан (1994 г.) / Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj> (Дата обращения: 30.01.2021 г.)

дают основание полагать, что таджикистанская модель Счётной палаты обнаруживает признаки смешанного типа государственного финансового контроля.

Краткое рассмотрение административно-правового положения Счётной палаты было необходимо для нашего исследования по трём причинам: во-первых, для сравнения с правовым положением Агентства (выявление соотношений и различий в правовом положении); во-вторых, в целях обнаружения точек соприкосновения полномочий этих двух финансово-контрольных органов; в-третьих, для формирования концепции совершенствования антикоррупционного агентства республики.

Следует отметить, что отличия в деятельности этих двух рассматриваемых органов являются следующими: в функции Счётной палаты входит проведение государственного аудита с целью контроля, как используются средства из госбюджета, а также представление рекомендаций с целью устранения обнаруженных недостатков и в целом улучшения деятельности данного государственного органа. Что касается деятельности Агентства по госфинконтролю и борьбе с коррупцией, то оно проводит контрольно-розыскные мероприятия. Однако законодательное разграничение указанных различий пока остаётся проблематичным и обнаруживает некоторые дублирования и повторения.

Вместе с тем, прежде чем приступить к сравнению законодательств, регламентирующих деятельность Агентства и Счётной палаты РТ, необходимо раскрыть содержание и сущность понятий – *контроль, надзор и аудит*. О понятиях *контроля и надзора*, их соотношении и различиях мы подробно остановились в предыдущих главах настоящей работы. Здесь же мы попытаемся раскрыть понятие аудита.

Термин **Аудит** во фразеологическом значении взят от латинского **audit** – означающий “слушает” ← audio. Однако аудит, как многозначный термин, используется в качестве инструментария проведения проверки финансовой и хозяйственно-экономической деятельности независимыми специалистами²⁶⁹.

²⁶⁹ См. на сайте Счётной палаты РТ [Электронный ресурс]: URL: <https://www.sai.tj/index.php/ru/schetnoj-palate>

В словаре экономических терминов *аудит* – обозначен, как финансовый анализ, бухгалтерский контроль, ревизия финансово-хозяйственной деятельности предприятий, организаций, фирм, акционерных обществ, проводимых квалифицированными специалистами, как правило, независимых служб (аудиторскими службами, аудиторами). В ходе аудита анализируется в основном финансово-бухгалтерская отчётность. Главная цель аудита - выявление финансового положения, состояния объекта и выработка рекомендаций по их улучшению²⁷⁰.

В контексте такого понимания рассматриваемых понятийных категорий анализ законодательства даёт возможность полагать, что по своей сущности финансово-контрольные полномочия Агентства и проведение аудита Счётной палатой являются одинаковыми организационно-правовыми действиями, направленными на выявление нарушений закона по использованию госимущества и денежных бюджетных средств по их целевому назначению и в законном порядке.

Таким образом, анализ показывает, что все 10 пунктов компетенции Агентства финансово-контрольного характера, закреплённые в ст.3 Положения об Агентстве, содержательно полностью повторяются в ст.9 Положения о Счётной палате РТ (см. приложение №1).

Такое положение, на наш взгляд, чревато последствиями, поскольку в конечном итоге приведёт к конфликту ведомственных интересов, вмешательству в сферы полномочий друг друга, дублированию проведения проверок, о недопустимости которых не раз указывал Президент Республики Таджикистан в своих Посланиях и выступлениях²⁷¹. Кроме того, дублирование норм приведёт к неправильному определению положения органа в научных изысканиях, например, Ф.Д. Закирова в своём диссертационном исследовании отмечает, что перед Счётной палатой стоит много задач, причём среди них по важности вы-

²⁷⁰ Райзберг, Б.А. Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. [Текст] / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. – М.: ИНФРА-М, 2007. - 495 с. (Б-ка словарей ИНФРА-М) [Электронный ресурс]: URL: [https://tochka.com/info/glossary /%D0%90%D0%A3%D0%94%D0%98%D0%A2](https://tochka.com/info/glossary/%D0%90%D0%A3%D0%94%D0%98%D0%A2) (Дата посещения: 17.02.2021 г.).

²⁷¹ Например, См. Послание Президента РТ парламенту страны от 26.01.2021 г.

деляется основная – это противодействие коррупции. Существенным вкладом в деятельность по противодействию коррупции будет являться расширение полномочий Счётной палаты по обнаружению и расследованию фактов коррупции и мошенничества²⁷².

Данный автор не только не замечает дублирование полномочий рассматриваемых органов, но и также стремится придать Счётной палате правоохранный, следственно-розыскной характер, что, по нашему мнению, является крайне недопустимым. К тому же, автор не учитывает, что ст.8 Закона РТ “О противодействии коррупции” (2020 г.) не называет Счётную палату РТ в качестве непосредственного субъекта противодействия коррупции. Хотя она упомянута, как простой субъект в ст.10 закона. Кроме того, в законе и положении о рассматриваемом органе нет нормы, определяющей её органом противодействия коррупции.

Представители Счётной палаты считают, что “... в 2013 г. был завершён процесс по передаче Агентством контролирующих финансовых функций в ведение Счётной палаты, данные функции были связаны со сбором информации и составлением статистических отчётов согласно формы 1 пункта “отчёт контрольно-ревизионного органа”. В отчёт вносились соответствующие корректировки на основании показателей и критериев, которые характеризовали деятельность нового самостоятельного высшего органа по госфинконтролю, учитывая международные стандарты аудиторских проверок”²⁷³. Видимо здесь имеются в виду только конкретные контрольно-ревизионные функции, поскольку, как показывает анализ законодательных актов, процесс законодательно обособленной институционализации Агентства и Счётной палаты Республики Таджикистан, по существу, ещё не завершён. Такой процесс, как нам представляется, никогда и не начинался, иначе как объяснить существующие до сих

²⁷² Закирова, Ф.Д. Организационно-методическое обеспечение развития государственного аудита (на материалах Республики Таджикистан): дис. ... канд. экон. наук / Ф.Д. Закирова. – Душанбе, 2020. – 170 с.

²⁷³ Турсунов, А.Х. Образование и становление Счётной палаты Республики Таджикистан – как высшего органа финансового контроля страны. Доклад начальника отдела планирования, анализа, методологии аудита и международных связей Счётной палаты РТ / А.Х. Турсунов [Электронный ресурс]: URL: <https://www.sai.tj/index.php/ru/o-schetnoj-palate>

пор дублирование и повтор норм законодательства, устанавливающих полномочия рассматриваемых органов.

Таким образом, при содержательном анализе норм рассматриваемых законов обнаруживается повтор и дублирование положений, которые регламентируют одни и те же правовые отношения, устанавливают одинаковые правила поведения. Поэтому нам представляется целесообразным согласно четырём рассмотренных нормативно-правовых актов (Положения об Агентстве, Положения о Счётной палате, Закона РТ об Агентстве и Закона РТ о Счётной палате РТ) путём применения законотворческой техники и технологии под названием “рекодификация” - (кодификация путём совершенствования и обновления законодательного акта)²⁷⁴, произвести ревизию с одновременной передачей от Агентства под юрисдикцию Счётной палаты полномочий по госфинконтролю, тем самым обеспечить функциональную чистоту и институциональную обособленность этих правовых институтов (См. приложение №2).

Кроме того, мероприятия по рекодификации и институционализации указанных контрольных органов, на наш взгляд, предполагают конкретизацию названия Таджикистанского антикоррупционного агентства. Так, в свете требований новейшего Закона РТ “О противодействии коррупции”, №1714 от 07.08.2020 г., который определяет правовые и организационные основы борьбы с коррупцией и противодействия ей, направлен на охрану государственных и общественных интересов, обеспечение национальной безопасности, защиту и охрану свобод и прав граждан Таджикистана, на нормальное функционирование госорганов и беспристрастность в госдеятельности, предлагается переименовать специализированный национальный орган по борьбе с коррупцией в Агентство по противодействию коррупции РТ. Тем самым обеспечивается титульная конкретизация, полностью совпадающая с целями и задачами, поставленными перед Агентством, как специализированным органом, непосредствен-

²⁷⁴ Подробно о рекодификации как способе обновления законодательства см.: Ибрагимов, С.И. Проблемы административной юстиции в РТ и странах Центральной Азии: концептуальные подходы / С.И. Ибрагимов. – Душанбе: Дониш, 2015. – 560 с.; Рахматова, З.М. Административное судопроизводство в Республике Таджикистан: дис. ... канд. юрид. наук / З.М. Рахматова. – М., 2017. – 170 с.

ным субъектом противодействия коррупции. Кроме того, такой вывод полностью совпадает с законотворческим подходом Закона РТ “О противодействии коррупции”, в котором Агентство рассматривается исключительно как орган, противодействующий коррупции. Тогда как этот же закон функцию госфинконтроля не считает мерой сопротивления коррупции.

Подводя итог по вопросам совершенствования правового административного статуса Агентства по госфинконтролю и борьбе с коррупцией в Таджикистане, считаем важным остановиться на вопросе по обеспечению прозрачности, информационном составляющем деятельности Агентства. Как ни странно, в настоящее время на официальном сайте Агентства (<http://www.anticorruption.tj>) отсутствуют какие-либо официальные нормативно-правовые информационно-аналитические материалы. Например, методическая и методологическая база для проведения проверок, ревизий, инструкции, в данном случае речь не идёт о раскрытии оперативно-следственных тайн. Имеются в виду организационно-управленческие составляющие деятельности Агентства. Например, на основании Положения “Об Агентстве” (п.6) закреплены полномочия директора Агентства, об издании нормативных правовых актов, которые обязательны для исполнения всеми должностными лицами в структуре данного органа. Соответственно, в общий доступ не выставляются приказы и распоряжения директора Агентства, отсутствуют на сайтах органа также сведения информация о нормативных документах внутреннего пользования. Данные принципы являются противоречащими принципу открытости (прозрачности) в проведении контролирующей бюджетной сфере, противоречит принципу доступности граждан к информации и, в конечном итоге, нарушает установки Конвенции ООН против коррупции, Лимской и Мексиканской деклараций. Существующее положение, на наш взгляд, может носить только субъективный характер, выражающийся в нежелании руководства Агентства в распространении объективной информации об успехах и недостатках в правоприменительной практике.

При развитии цифровых современных технологий применение в деятельности органа инновационных способов и средств, усиливающих противо-

действие коррупции, главным образом с целью повысить результативность и эффективность деятельности, также способствует выявлению и предотвращению коррупционных действий и коррупционной деятельности уже на ранних стадиях.

Таким образом, меры по совершенствованию административно-правового статуса Агентства по борьбе с коррупцией предполагают, что с развитием институтов государственности в Таджикистане антикоррупционная политика страны должна приобрести такой административно-правовой механизм, как упрощение государственных процедур по оказанию госуслуг. Необходимо чёткое законодательное регламентирование госуслуг во всех сферах государственного управления, особенно в направлении оказания социальных услуг населению. Предотвращение таких коррупционных рисков, как “вынужденные платежи за ускорение формальных процедур” и принятие положительных решений (для получения различных правоустанавливающих документов: паспортов, прав на управление транспортом, лицензий, разрешений, различных справок и т.п.). В Законе РТ “О предоставлении государственных услуг” (2020 г.) должны быть конкретно изложены административные процедуры предоставления госуслуг, сроки, форма, виды, принципы предоставления услуг, ответственность за ненадлежащее оказание госуслуг и другие организационно-правовые вопросы деятельности государственных органов и учреждений по оказанию государственных услуг, указанные меры, на наш взгляд, могут существенно снизить степень коррупционных рисков в социальной сфере республики.

Концепция о рекодификации антикоррупционного и финансово-контрольного законодательства способствует обеспечению отраслевой и функциональной самостоятельности Агентства и Счётной палаты, повышает эффективность и результативность их деятельности. А переименование Агентства укрепит его специализацию по борьбе с коррупцией, освобождая от несвойственных его правовой природе задач.

ВЫВОДЫ

Проблема коррупции в государственных управленческих органах приобрела в настоящее время глобальный и системный характер. Коррупция представляет собой непосредственную угрозу национальной безопасности, препятствует развитию в стране институтов демократии и гражданского общества, реализации гражданами своих конституционных прав, коррупция самым негативным образом сказывается на развитии экономики, а также финансовой системе и всей инфраструктуре государства в целом. Оценивая состояние коррупционных угроз, в своем Послании Маджлиси Оли республики Основатель мира и национального единства – Лидер нации Президент Республики Таджикистан, уважаемый Эмомали Рахмон, обратил внимания на два основных фактора, терзающих страну, внутренний фактор - это *коррупция*, внешний – это терроризм. Президент отметил, что “... в настоящее время насущной необходимостью является принятие серьёзных мер по предотвращению коррупционной деятельности, созданию атмосферы непримиримости к этим процессам, повсеместно привлекать к предотвращению коррупции институты гражданского общества, средства массовой информации и, главным образом, все государственные органы страны”²⁷⁵. Отмеченные Президентом факторы закладывают основу для совершенствования функциональных полномочий антикоррупционного агентства республики, для укрепления её административно-правового статуса.

К сожалению, проводимые в стране административные реформы не в полной мере охватили модернизацию существующей в республике модели антикоррупционного агентства, это касается, в частности, рассмотрения Агентства исключительно в качестве правоохранительного органа, не уделяется должного внимания его административно-правовому положению, не предъявляются к нему требования, как к органу государственного управления, относящемуся к исполнительной ветви государственной власти.

²⁷⁵ Послание Президента Республики Таджикистан, Основателя мира и национального единства – Лидера нации Президента РТ Эмомали Рахмона Маджлиси Оли Республики Таджикистан от 21.01.2021 г. [Электронный ресурс]: URL: <https://www.mmk.tj>

Вместе с тем, решение проблем организационно-правового функционирования Агентства, как органа исполнительной власти, невозможно без чёткого определения его административно-правовой правосубъектности, которая является достаточно сложной и многоплановой, требующей серьезного теоретического осмысления и комплексного анализа нормативного материала, накопленного в процессе его практической реализации.

Такая направленность соответствует задачам настоящего исследования, в соответствии с чем на основе анализа правового и административного положения Агентства даёт нам возможность сформулировать некоторые выводы, предложения и рекомендации, которые направлены на:

- рационализацию и усовершенствование в структуре Агентства его управленческую внутриведомственную структуру и организационную;

- развитие и совершенствование функций Агентства путём надления данного органа по противодействию коррупции дополнительными полномочиями, направленными на оптимизацию его деятельности.

На основании вышеизложенного, автор диссертационной работы выдвигает предложения, касающиеся правового и административного статуса Агентства, а также его усовершенствования. Кроме того, предложения направлены не только на решение вопросов в рамках данного органа, но и предложения, которые необходимо включить в антикоррупционное законодательство Республики Таджикистан.

В условиях компактного унитарного государства, каким является, в частности, Республика Таджикистан, вполне может быть оправдано создание антикоррупционного специализированного органа, при учёте имеющихся рисков и потребностей, на примерах таких стран, как Литва, Латвия, Сингапур, Гонконг, в которых действуют многопрофильные специализированные учреждения с правоохранными функциями. Но следует иметь в виду, что даже суперспециализированный институт должен адаптироваться, то есть первоначально он должен войти в правовую систему страны в целом, затем должен стать ча-

стью её правоохранительной системы и, самое главное, его как орган государственной власти должно воспринять население, имеющее специфический менталитет.

Автор отмечает, что большое значение для формирования специализированного антикоррупционного института имеют такие важные факторы, как: 1) *конституционно-правовые основы*, являющиеся важным фактором в его правовом обеспечении; 2) фактор *финансового обеспечения* – преобразование уже существующих или формирование новых специализированных антикоррупционных институтов требует вложения материальных средств, поэтому важным является предварительная оценка возможностей финансирования от государства и/или от привлечения внешних источников; 3) “*анализ*” коррупционного состояния страны и выработка “*стратегии*” по противодействию коррупции; 4) развитие организационной внутренней структуры, разработка регламентов для внутреннего пользования, процедур управления, которые могут быть регламентированы, как в законе, так и ведомственными нормативно-правовыми актами. При этом национальное законодательство должно соответствовать международным стандартам.

С учётом перечисленных факторов сформированное в РТ антикоррупционное ведомство – Агентство, является уникальным институтом (механизмом) государственного управления с двойным правовым положением, которое определяется финансово-контрольными и правоохранительными функциями. Содержание организационно-управленческой деятельности Агентства составляют меры по организации и управлению его системой, они имеют межотраслевое содержание, реализуются, как деятельность: по организации и проведению финансового контроля; по предупреждению, профилактике, обнаружению и пресечению проявлений и правонарушений в коррупционной сфере, которые относятся к исполнительно-распорядительному, то есть управленческому виду деятельности Агентства. Функции по уголовному преследованию имеют правоохранительное содержание и направлены на реализацию задач, способствующих

щих обеспечить гражданам права и свободы, а также правопорядок и законность.

Таким образом, отмечается, что содержание правового статуса Агентства состоит из общих и специфических компонентов, составляющих его компетенцию. При этом общие компетенции характеризуют в целом его правовой статус (правовое положение), а специфическая компетенция характеризуется функциональной юрисдикционной деятельностью. Таким образом, автор считает, что антикоррупционное Агентство Республики Таджикистан своим предназначением и сущностью относится к органам государственного управления, поскольку осуществляет исполнительно-распорядительную деятельность. Сущность его административно-правового статуса заключается в том, что блок общих управленческих полномочий пропорционально соответствует его специфическим контрольно-правоохранительным функциям, что делает его уникальной моделью.

Автор отмечает, что статус Агентства в правовом и административном плане имеет обязанности и права субъекта административного права, которыми государство наделило данный орган, эти права являются необходимыми и достаточными для вступления в правовые и административные отношения, как правовые субъекты и в соответствии с предоставленными ему компетенциями. Эти свойства выражаются в специфическом характере прав и обязанностей Агентства, как контролирующего органа с правоохранительными полномочиями.

Научный анализ функций и полномочий Агентства даёт основание полагать, что организационные, методические руководства, оценка и анализ результатов – это различные формы управленческой деятельности по определению степени коррупционных рисков; аналитическая работа и мониторинг – это самостоятельная форма управленческой деятельности, поскольку по их результатам делаются организационные выводы, даются оценки и рекомендации и т.п. Таким образом, административно-правовое положение Агентства в указанных

нормах выражено через такие формы деятельности, как: организационные, методические, оценочные (включающие в себя анализ данных, результатов и др.).

Отдавая должное внимание наиболее эффективным формам организаций по противодействию коррупции Сингапура, Гонконга, Латвии, Литвы, автор подчеркивает своеобразие таджикостанской модели, как институционального, специализированного и межведомственного органа борьбы с коррупцией, гибридной конструкции с исполнительно-распорядительными и правоохранительными функциями, не имеющего своего аналога в странах Центральной Азии.

Вместе с тем, автор отмечает, что опыт формирования специализированных органов соседних с Таджикистаном государств по борьбе с коррупцией показывает, что обособление контрольно-надзорных функций от правоохранительных является более эффективной мерой, поскольку гибридные функции сами могут образовать коррупционную лазейку и расширить коррупционное поле. Поэтому, далее автор поддерживает концепцию о передаче полномочий от Агентства по госфинконтролю в полномочия Счётной палаты Республики Таджикистан.

Диссертант делает заключение, что на основании анализа теоретических положений о компетенциях, функциях полномочиях органа государственной власти правовой и административный статус Агентства по госфинконтролю и борьбе с коррупцией РТ в системе органов государственной власти определяется местом Агентства в системе государственных органов Таджикистана в целом, его назначением, целями и задачами, полномочиями, функциями и компетенциями, его взаимоотношениями с другими госорганами РТ, а также независимостью в реализации своих полномочий.

Агентство, имея правовой и административный статусы, самостоятельно определяет более действенные и приоритетные антикоррупционные направления, имеет полномочия по разработке и реализации планов мероприятий и программ по борьбе с коррупцией, в которые в обязательном порядке должны входить такие функции, как: предупреждение, предотвращение, выявление и

устранение правонарушений в сфере коррупции, борьба против отмывания (легализации) доходов, которые приобретены преступными методами, а также бороться с финансированием всех проявлений терроризма.

Рассматривая методологические основы антикоррупционного мониторинга, автор констатирует, что методы, которые применяются в криминологической науке, имеют принципиальные и концептуальные отличия от исследовательских подходов правовой и административной направленности, которые имеют направленность на нахождение и разрешение проблем, связанных с антикоррупционной деятельностью, с оценкой эффективности работы данного Агентства и, в последнюю очередь, с выявлением того, насколько население страны воспринимает коррупцию. Вместе с тем, диссертант указывает, что в Положении об Агентстве, а также в Законе РТ об Агентстве нет нормы, подтверждающей полномочия Агентства по проведению мониторинга. Для исправления данного пробела автор предлагает в ст. 18 Закона РТ “Об Агентстве” включить норму, устанавливающую проведение антикоррупционного мониторинга в качестве одной из обязанностей Агентства, с указанием в ней: периодичности проведения мониторинга; сроки; направления и др. аспекты, охватываемые им.

Рассматривая контроль и надзор, как важнейшие функции управленческой деятельности, нужно указать, что совместная контрольная государственная деятельность, как деятельность в системе, представлена *двумя векторами* применения: один из них - *собственно контроль*, является самостоятельной управленческой функцией, обеспечивающей законность и качество государственной власти, вторым вектором является *собственно надзор*, представляющий также самостоятельную управленческую функцию по обеспечению хозяйственной деятельности населения, жизненной безопасности и законности в социальной сфере и её правовых и материальных проявлениях.

Соответственно, в национальном законодательстве Республики Таджикистан при использовании категорий надзора и контроля возникает потребность в уточнении данных понятий и их логических формулировках. Однако в данном

случае не учитываются настоятельные рекомендации национальных экспертов и учёных по разграничению этих двух понятий в правовых и нормативных документах, соответственно эти понятия - *надзор и контроль* на государственном языке обозначены одним термином – “назорат”, а в законодательных документах на русском языке имеется дифференцированность по разграничению данных понятий (в частности, в Законе РТ “О системе органов государственного управления”, принятом за №858 16.04.2012 г., в статье 1 имеется также разграничение таких понятий, как “служебный надзор” и “внутренний контроль”). Соответственно, поскольку разграничение в терминологии надзора и контроля в государственных документах и актах имеет важное, как практическое, так и научное значение, эти термины широко применяются в международных актах и документах, автором предлагается ввести в словарь таджикского языка термин “контроль”, а в последующем – ввести в соответствующие нормативные правовые акты, что является оптимальным вариантом решения проблемы.

В целях эффективной реализации контрольно-надзорных функций Агентства, Счётной палаты РТ и других контрольных (общих, специализированных, отраслевых) органов, диссертант обосновывает вывод о принятии Закона РТ “О государственном контроле в РТ”, который будет способствовать консолидации контрольной деятельности органов государственной власти, единообразному контрольно-надзорному правоприменению, исключению повторных и дублирующих проверок, кроме того, претворению в жизнь принципов гласности в контрольной и контролирующей деятельности.

По мнению автора, проблема понимания и дефиниции правоохранительной деятельности госоргана и её содержания является общетеоретической, а не “чисто” прикладной, обнаруживает сложный, многогранный характер и требует дифференцированного подхода. С учётом всех указанных особенностей, диссертант даёт свою дефиницию правоохранительной деятельности Агентства, как – *деятельность, совершаемая им в целях обеспечения правопорядка и законности, охране общественного порядка и собственности, охране свобод и прав граждан, в целом защиты конституционного строя Республики Таджики-*

кистан от преступных посягательств и правонарушений коррупционного характера, способами, формами и методами, наиболее адекватными целям, задачам и функциям правоохранительной сущности Агентства.

Выявлено, что с развитием институтов государственности в Таджикистане антикоррупционная политика страны должна приобрести такой административно-правовой механизм, как упрощение государственных процедур по оказанию госуслуг. Исходя из этого, предлагается дополнить Закон РТ “О государственных услугах” нормой, регламентирующей процедуры предоставления государственных услуг, чётко закрепить, например, сроки, формы, виды, принципы предоставления услуг, ответственность за ненадлежащее оказание госуслуг и другие организационно-правовые вопросы деятельности государственных органов и учреждений, оказывающих государственные услуги.

Диссертант предлагает кардинально изменить отношение к развитию в социальной сфере правовых административных средств, отвечающих за противодействие коррупционным нарушениям, в частности: максимально улучшить методологию и формы правового административного регулирования в сфере борьбы и противодействию коррупции с вовлечением социальной сферы и различных уровней её функционирования; принимать во внимание общественные отношения и их особенности, имеющиеся в различных сегментах управленческой сферы; учитывать отраслевую специфику в деятельности различных управленческих государственных органов с целью снижения рисков коррупционной деятельности при исполнении различных государственных функций; законодательно закрепить объединенные дифференцированные подходы, регламентирующие вопросы, связанные с антикоррупционной деятельностью, которые определяют особенности коррупционной деятельности, определить правовые административные адекватные средства воздействия на коррупцию.

По мнению автора диссертационной работы, данные меры по мнению диссертанта, дадут возможность нашей стране создать эффективную систему правовых административных средств, при помощи которых появится возможность учёта продуцирующих коррупцию общих и конкретных условий в раз-

личных сферах государственного управления и, тем самым, оказывать существенное влияние на снижение коррупционных рисков в государственном управлении.

В контексте мер совершенствования административно-правовых средств противодействия коррупции диссертант предлагает принять Конституционный закон РТ “Об органах государственного управления в РТ” (либо “Об органах исполнительной власти в РТ”), разработать и принять “Национальный план противодействия коррупции в сфере исполнительной власти Республики Таджикистан на 2022-2030 годы”, предлагается укрепить систему и структуру Агентства, придать ей больше институциональной самостоятельности по вопросам, отнесённым к его ведению, то есть противодействию коррупции, тем самым повысить эффективность его организационно-управленческой деятельности.

Рассматривая вопрос о соотношении некоторых функций Агентства с аналогичными функциями Счётной палаты РТ, диссертант предлагает путём применения законотворческой техники под названием “рекодификация” - произвести ревизию с одновременной передачей полномочий по государственному финансовому контролю от Агентства в Счётную палату РТ, тем самым обеспечить функциональную чистоту и институциональную обособленность этих правовых институтов. Указанные меры, по мнению автора, предполагают конкретизацию названия Агентства. Поэтому в свете требований Закона РТ “О противодействии коррупции” (2020 г.) автор предлагает исключить из названия Агентства терминологию “государственный финансовый контроль”, оставив название “Агентство по противодействия коррупции Республики Таджикистан”.

Также в результате проведённого исследования автор приходит к выводу, что проводимые в стране административные реформы не в полной мере охватили модернизации существующей в республике модели антикоррупционного ведомства, это касается, в частности, рассмотрения Агентства исключительно в качестве правоохранительного органа, не уделяется должного внимания его ад-

министративно-правовому положению, не предъявляются к нему требования, как к органу государственного управления, относящегося к исполнительной ветви государственной власти. В результате Агентство в погоне за показателями в уголовно-правовой сфере не уделяет соответствующего внимания вопросам административно-правовых мер противостояния коррупции, как: профилактика, предупреждение, предотвращение (пресечение), антикоррупционная пропаганда, минимизации коррупционных рисков, разработка предложений и механизмов антикоррупционного перевоспитания должностных лиц и госслужащих госструктур, оптимально эффективное использования мер административной ответственности за коррупционные правонарушения и т.п.

Вместе с тем, решение проблем организационно-правового функционирования Агентства, как органа исполнительной власти невозможно без чёткого определения его административно-правовой правосубъектности, которая является достаточно сложной и многоплановой проблемой, требующей серьезного теоретического осмысления и комплексного анализа нормативного материала, накопленного в процессе его практической реализации.

Указанное направление созвучно целям настоящего исследования, в связи с чем, опираясь на проведённый анализ административно-правового статуса Агентства, попытаемся сформулировать ряд выводов, предложений и рекомендаций.

Выводы, отражающие научно-обоснованные результаты диссертационного исследования:

- автор полагает необходимым совершенствовать систему и структуру, а также внутриведомственный управленческий механизм Агентства. Совершенствование должно охватить развитие ряда функции, как организационно-управленческих, так и правоохранных составляющих. Рассматривая теоретическую конструкцию, отмечается, что для формирования специализированного антикоррупционного института большое значение имеют следующие факторы:

1) теоретическое либо концептуальное обоснования необходимости создания антикоррупционного ведомства;

2) конституционно-правовые основы, как важный фактор его правового обеспечения;

3) фактор финансового обеспечения – реформирование старых или создание новых специализированных институтов по борьбе с коррупцией требует соответствующих материальных затрат, поэтому важно заранее оценить возможности государственного бюджета и внешних источников;

4) “анализ” коррупционного состояния страны и выработка “стратегии” по противодействию коррупции;

5) формирование внутренней организационной структуры и выработка внутренних регламентов, процедур управления, которые могут быть регламентированы, как в законе, так и ведомственными нормативно-правовыми актами. При этом национальное законодательство должно соответствовать международным стандартам.

Все перечисленные факторы являются предпосылками, и все они были учтены при формировании в Республике Таджикистан антикоррупционного ведомства – Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией. Этот орган является уникальным институтом (механизмом) государственного управления с двойным правовым положением, которое определяется финансово-контрольными и правоохранительными функциями. Содержание организационно-управленческой деятельности Агентства составляют меры, по организации и управлению его системой, они имеют межотраслевое содержание, реализуются, как деятельность: по организации и проведению финансового контроля; по предупреждению, профилактике, выявлению и пресечению коррупционных проявлений и правонарушений, которые относятся к исполнительно-распорядительному, то есть управленческому виду деятельности Агентства. Функции по уголовному преследованию имеют правоохранительное содержание и направлены на реализацию задач по обеспечению прав и свобод человека и гражданина, правопорядка и законности.

1. Таким образом, отмечается, что содержание правового статуса Агентства включает общие и специфические компоненты, составляющие его компетенцию. При этом общие компетенции характеризуют его правовое положение (статус) в целом, а элементы специфической компетенции указывают на юрисдикционный функциональный характер его деятельности. Согласно этой конструкции, по мнению автора, антикоррупционное Агентство Таджикистана своим местом, предназначением и сущностью относится к органам государственного управления, поскольку осуществляет исполнительно-распорядительную деятельность. Сущность его административно-правового статуса заключается в том, что блок общих управленческих полномочий пропорционально соответствует его специфическим контрольно-правоохранительным функциям, что делает его уникальной национальной моделью.

2. Исходя из анализа теоретических положений о функциях, полномочиях и компетенции органа государственной власти, диссертант заключает, что административно-правовой статус Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан определяется его местом в системе органов государственной власти республики, его назначением, целями и задачами, полномочиями, функциями и компетенциями, его независимостью в реализации своих полномочий и взаимоотношениями с другими органами государственной власти страны. То есть, административно-правовое положение Агентства определяется теми правами и обязанностями, которыми наделило его государство, как субъекта административного права, и которые предоставляют ему потенциальные возможности вступать в административно-правовые отношения.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Выводы, имеющие практическое значение в виде рекомендаций и предложений, направленные на совершенствование нормативно-правовых актов, определяющих административно-правовой статус Агентства по государственному контролю и борьбе с коррупцией

1. Предложено, что законодатель в ч.1, ст.9 Закона РТ “О противодействии коррупции” отмечает управленческий (исполнительно-распорядительный характер функций Агентства, перечисленные в нём все 10 пунктов полномочий являются правообразующими и носят межведомственный характер. Это обосновывается тем, что: во-первых, организационные, методические руководства, оценка и анализ результатов – являются различными формами управленческой деятельности по определению степени коррупционных рисков; во-вторых, аналитическая работа и мониторинг – являются самостоятельными формами управленческой деятельности, поскольку по их результатам делаются организационные выводы, даются рекомендации и т.п.; в-третьих, оценки и анализ, как процесс управленческой деятельности, являются самостоятельными действиями. Таким образом, административно-правовое положение Агентства в данной норме выражено через такие формы деятельности, как: организационные, методические, оценочные (включающие в себя анализ данных, результатов и др.).

2. Автор отмечает, что обнаружение, анализ и подготовка обоснованных предложений по устранению коррупциогенных факторов, перечисленных в ст.5 Закона РТ “Об антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых актов”, имеют аналитический, научно-исследовательский характер. Обычный, не имеющий квалификационные, образовательные и научные ранги, опыт аналитической работы инспектор Управления экспертиз не может качественно проводить экспертизу. Поэтому, исходя из содержания ст.19 Закона РТ “Об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией РТ”, которым предусмотрена возможность создания *научно-экспертного подразделения при Агентстве*, диссертант предлагает законодательно закрепить научно-образовательные и квалификационные требования к кандидатам на должность инспектора управления экспертиз Агентства, установив, что членом научно-экспертного Совета при Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией могут быть лица, имеющие учёную степень или стаж научно-педагогической работы.

3. Вопрос о введении в законодательный оборот национальной правовой системы понятия “*контроль*”, как термина, обозначающего только “*контроль*” актуализирован тем, что в законодательстве большинства зарубежных стран контроль и надзор используются в качестве самостоятельных понятий, а на государственном языке Таджикистана оба эти понятия охватываются одним словом “*назорат*”, что искажает значение контроля. Учитывая важное значение понятия “*контроль*” в определении правового положения Агентства, а также его функциональных целей, состоящих из: информационной, предупредительно-пресекающей и восстановительно-корректирующей, которые делают термин “*контроль*” особенным, предложено имплементировать термин “*контроль*” в национальное законодательство (на государственном языке) в собственном значении.

4. Авторская дефиниция правоохранительной деятельности Агентства сформулирована в контексте изменения законодательной парадигмы “*борьбы с коррупцией*” на “*противодействие коррупции*” (в ред. ЗРТ “*О противодействии коррупции*” от 07.08.2020 г., №1714).

Под правоохранительной деятельностью Агентства следует понимать деятельность, совершаемую Агентством в целях пресечения, выявления, раскрытия, дознания и расследования правонарушений, связанных с коррупцией, и привлечения к ответственности субъектов правонарушений, связанных с коррупцией, устранение причин и условий возникновения коррупции и последствий коррупционных правонарушений формами и методами, наиболее адекватными целям, задачам и функциям Агентства.

5. В контексте мероприятий по совершенствованию системы органов, оказывающих противодействие коррупции, обосновывается вывод о передаче полномочий по государственному финансовому контролю от Агентства Счётной палате РТ, тем самым обеспечивая функциональную чистоту и институциональную обособленность этих правовых институтов.

6. В связи с актуализацией парадигмы “*противодействие коррупции*” автор считает целесообразным переименовать рассматриваемый орган в

Агентство по противодействию коррупции Республики Таджикистан. Тем самым обеспечивается титульная конкретизация названия, полностью совпадающая с целями и задачами, поставленными перед Агентством, как специализированным органом, непосредственным субъектом противодействия коррупции, что совпадает с законотворческим подходом Закона РТ от 07.08.2020 г., №1714 “О противодействии коррупции”, в котором Агентство рассматривается исключительно, как субъект, непосредственно противодействующий коррупции.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

I. Нормативно-правовые акты

1. Конституция Республики Таджикистан (1994 г.) [Текст]. – Душанбе: Нашриёти Ганҷ, 2016. – 126 с.
2. Ахбори Маджлиси Оли РТ. – 2008. - №2. - Ст. 126 / Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj>.
3. Ахбори Маджлиси Оли РТ. – 2012. - №12. -Ч. 1. - С. 1019; Законы РТ от 24.02.2017 г., №1393; от 04.04.2019 г., № 1589 / Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj>.
4. Ахбори Маджлиси Оли РТ. – 2002. - №11. - Ст. 681; 2007. - №7. - Ст. 686; 2010. - №1. - Ст. 7 / Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj>.
5. Дисциплинарный Устав работников правоохранительных структур Агентства по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией РТ. Утверждён Указом Президента РТ от 8 сентября 2008 г., №532 [Электронный ресурс]: ЦБПИ “ADLIA”. - V. 7.0.
6. Закон Кыргызской Республики от 06.08.2005 г., №128 “О ратификации Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции, подписанной 10.12.2003 г. в г. Мерила (Мексика)” / Министерство юстиции Кыргызской Республики [Электронный ресурс]: URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1726?cl=ru-ru>.
7. Закон Кыргызской Республики от 07.08.2004 г., № 108 “О декларировании доходов, расходов, обязательств и имущества лиц, замещающих политические, специальные государственные и муниципальные политические должности” / Министерство юстиции Кыргызской Республики [Электронный ресурс]: URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1507>.
8. Закон КР от 08.08.2012 г., № 153 “О противодействии коррупции” [Электронный ресурс]: URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=53536.

9. Закон Кыргызской Республики от 30.05.2016 г., № 75 “О государственной гражданской службе и муниципальной службе” / Министерство юстиции РР. [Электронный ресурс]: URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111354?cl=ru-ru>.

10. Закон Республики Казахстан от 18.11.2015 г., № 410-V “О противодействии коррупции” / ПАРАГРАФ [Электронный ресурс]: URL: http://online.zakon.kz/m/document/?doc_id=33478302.

11. Закон Республики Казахстан от 18.11.2015 г., № 411-V “О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия коррупции” / ПАРАГРАФ [Электронный ресурс]: URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32928272#pos=1;-173

12. Закон Республики Таджикистан “Об оперативно-розыскной деятельности” от 25 марта 2011 г., №687 / Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj>.

13. Закон Республики Узбекистан “О противодействии коррупции” от 03 января 2017 г., № ЗРУ-419 [Электронный ресурс]: URL: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=92649

14. Закон Республики Узбекистан “О противодействии коррупции” от 03 января 2017 г., № ЗРУ-419 [Электронный ресурс]: URL: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=92649

15. Закон РТ “О государственных услугах” от 02 апреля 2020 г., № 1690 [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj>

16. Закон РТ “О противодействии коррупции” от 07 августа 2020 г., №1714 / Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj>.

17. Закон РТ “Об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан” от 20 марта 2008 г., №374 / Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj>.

18. Закон РТ “О Счётной палате Республики Таджикистан” от 28 июня 2011 г., №749 / Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj>

19. Закон Кыргызской Республики “О противодействии коррупции” [Электронный ресурс]: URL: <https://www.prokuror.kg/the-legal-basis-for-the-activities-of-procuratorial-organs/legislation-on-combating-corruption.html>

20. Кодекс об административных правонарушениях Республики Таджикистан от 31 декабря 2008 г.// Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj>.

21. Кодекс об административных процедурах Республики Таджикистан от 05 марта 2007 г., № 232. Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. – 2007. - №5. - С. 164, 165 / Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj>.

22. Кодекс Республики Таджикистан об административных правонарушениях от 30.12.2008 г. Ахбори МО РТ. – 2008. -№ 12. - Ч. 1. - С. 989, 990 / Национальный центр законодательства при Президенте РТ // [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj>.

23. Конвенция ООН против коррупции // В кн.: Сборник законов и других нормативно-правовых актов борьбы против коррупции в Республике Таджикистан [Текст]. – Душанбе: Матбуот, 2009. - С. 11.

24. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции [Электронный ресурс] / Доступно на сайте: https://www.un.org/ru /documents/decl_conv/conventions/ corruption.shtml

25. Конституционный закон “О Правительстве Республики Казахстан” / Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [Электронный ресурс]: URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/>

26. Конституционный закон Республики Таджикистан “Об органах прокуратуры Республики Таджикистан” от 25.07.2005 г., № 107 / Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj>.

27. Конституция Республики Казахстан от 30.08.1995 г. [Электронный ресурс] / WEB-ВЕРСИЯ: законодательство стран СНГ: URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=1162.

28. Конституция Кыргызской Республики [Электронный ресурс]: URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=31497.

29. Положение “О Республиканской межведомственной комиссии по противодействию коррупции” (приложение № 3 в редакции Указа Президента Республики Узбекистан от 08 ноября 2019 года, № УП-5870 / Национальная база данных законодательств, 09.11.2019 г., № 06/19/5870/4010) [Электронный ресурс]: URL: <https://lex.uz/docs/3105127>

30. Положение об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией РТ. Утверждено Указом Президента РТ от 10 января 2007 года, № 143 [Текст] / ЦБПИ “ADLIA”. - V. 7.0.

31. Положение об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией РТ [Текст] / ЦБПИ “ADLIA”. - V. 7.0.

32. Положение об Агентстве Республики Казахстан по противодействию коррупции (Антикоррупционной службе) [Электронный ресурс]: URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1900000074>

33. Положение Счётной палаты РТ от 20 ноября 2012 г., № 2 [Электронный ресурс] / Официальный сайт Счётной палаты РТ: URL: <http://www.sai.tj>

34. Постановление Кабинета Министров при Президенте Республики Узбекистан от 03 марта 1992 г. “О создании в структуре Прокуратуры Республики Узбекистан Управления по борьбе с коррупцией, хищениями и другими злоупотреблениями в сфере внешнеэкономической деятельности” [Электронный ресурс]: URL: <http://www.cawater-info.net/bk/11-1-1.htm>

35. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 25 октября 1991 г. “О Министерстве внутренних дел Республики Узбекистан” [Электронный ресурс]: URL: <http://www.cawater-info.net/bk/11-1-1.htm>

36. Постановление Правительства КР “Об образовании Государственной службы по борьбе с экономическими преступлениями при Правительстве Кыр-

гызской Республики (финансовая полиция)” от 15.03.2012 г., № 176 / Министерство юстиции Кыргызской Республики [Электронный ресурс]: URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/92960?cl=ru-ru>

37. Постановление Правительства РТ от 26 января 2008 г., №34 [Электронный ресурс] / ЦПБИ “Адлия”. – V. 7.

38. Процессуальный кодекс об административных правонарушениях РТ от 22.07.2013 г., № 975 / Ахбори МО РТ. -2013. -№ 7. -Ст. 502 / Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj>.

39. Регламент Счётной палаты Республики Таджикистан, утв. Коллегией Счётной палаты РТ [Электронный ресурс] / Официальный сайт Счётной палаты РТ: URL: <http://www.sai.tj>.

40. Типовое Положение об уполномоченном по вопросам предупреждения коррупции в государственных органах и органах местного самоуправления Кыргызской Республики [Электронный ресурс]: URL: <https://www.prokuror.kg/the-legal-basis-for-the-activities-of-procuratorial-organs/legislation-on-combating-corruption.html>

41. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Таджикистан от 03 декабря 2009 г., № 564 / Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj>.

42. Указ Президента Кыргызской Республики “Об образовании Антикоррупционной службы в Государственном комитете национальной безопасности Кыргызской Республики” от 14.12.2011 г., УП №27 / Министерство юстиции Кыргызской Республики [Электронный ресурс]: URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/61205?cl=ru-ru>.<http://www.presior.dent.kg/ru/sobytiya/ukazy/>.

43. Указ Президента Республики Казахстан от 13 июня 2019 года [Электронный ресурс]: URL: <http://online.zakon.kz/m/document/?doc>

44. Указ Президента Республики Узбекистан “О дополнительных мерах по усилению гарантий прав и свобод граждан в судебной деятельности

ности” от 30 ноября 2017 г. [Электронный ресурс]: URL: <http://www.cawater-info.net/bk/11-1-1.htm>

45. Указ Президента Республики Узбекистан “О дополнительных мерах по совершенствованию системы противодействия коррупции в РУз” от 29 июня 2020г., № УП-6013 / Доступно на сайте: <https://lex.uz/ru/docs/4875786>

46. Указ Президента РТ от 10 января 2007 г., № 143 [Электронный ресурс] / ЦПБИ “Адлия”. - 2020.

47. Указ Президента РТ “О совершенствовании структуры исполнительных органов государственной власти Республики Таджикистан” от 19 ноября 2013 г., № 12 [Электронный ресурс]: URL: <http://www.prezident.tj>

48. Указ Президента КР от 13 июня 2014 г., № УП 120 [Электронный ресурс]: URL: <https://www.prokuror.kg/the-legal-basis-for-the-activities-of-procuratorial-organs/legislation-on-combating-corruption.html>

II. Политико-правовые документы:

49. Антикоррупционные реформы в Таджикистане. 3-ий раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией / Отчёт от 18 апреля 2014 г. // В кн.: Сеть по борьбе с коррупцией для стран восточной Европы и Центральной Азии. ОЭСР-2014 [Электронный ресурс]: URL: www.oecd.org.

50. Антикоррупционные реформы в Узбекистане. 3-ий раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией // [Электронный ресурс] // www.oecd.org.

51. Выступление Президента Республики Таджикистан от 8 сентября 1997 года [Электронный ресурс]: URL: <http://www.prezident.tj>

52. ГРЕКО (2002 и 2005 гг.) / Доклад об оценке положения в Литве, доклады о первой и второй оценке положения; Карта коррупции в Литве: опрос мнения населения и предпринимателей о коррупции и опыт рассмотрения дел о коррупции // В кн.: Коррупция. Специализированные институты по борьбе с коррупцией: обзор моделей. – 2006. - С. 52 [Электронный ресурс]: URL: www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi

53. ГРЕКО (2002 г.) Первый раунд оценки / Отчёт об оценке положения в Литве. - Страсбург, 08 марта 2002 г. [Электронный ресурс]: URL: www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi

54. Концепция правовой политики РТ на 2018-2028 годы. Утверждена Указом Президента РТ от 06 февраля 2018 года, № 1005 / Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj>

55. Концепция сотрудничества государств-участников СНГ в противодействии коррупции от 11 октября 2017 г. [Электронный ресурс] URL: <https://cis.minsk.by /page/show?id=19285>

56. Материалы IX сессии Совета руководителей высших органов финансового контроля государств-участников Содружества Независимых Государств от 30 сентября 2009 г. [Электронный адрес]: URL: <http:// doc.knigi-x.ru>

57. Национальная стратегия развития РТ на период до 2030 года. – Душанбе, 2016. – С.6 / Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj>

58. Национальный доклад Таджикистана “О состоянии законодательно-правовой и институциональной базы по борьбе с коррупцией” [Электронный ресурс]: URL: http://www.Anticorruptionet.org /indexgr_ru.Html

59. Обзор антикоррупционного законодательства Таджикистана в ОЭСР // Fighting Corruption in Transition Economies, Tajikistan [Текст] – Paris, OECD, 2005. – С. 22-23.

60. Послание Президента РТ, Основателя мира и национального единства – Лидера нации Эмомали Рахмона к МО РТ от 22 декабря 2017 года / Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj>

61. Послание Президента РТ, Основателя мира и национального единства – Лидера нации Эмомали Рахмона к МО РТ от 21 января 2021 года / Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj>.

62. Послание Президента РТ, Основателя мира и национального единства – Лидера нации Эмомали Рахмона к МО РТ от 21 декабря 2021 года / Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj>

63. Рекомендации Координационного совета генеральных прокуроров государств-участников Содружества Независимых Государств [Электронный ресурс]: URL: <http://www.ksgp-cis.ru>

64. Стратегия по борьбе с коррупцией в РТ на период 2008-2013 годы / Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj>

65. Стратегия противодействия коррупции в Республике Таджикистан на 2013-2020 годы / Национальный центр законодательства при Президенте РТ [Электронный ресурс]: URL: <http://mmk.tj>

66. Chua Cher Yak – сингапурская программа по борьбе с коррупцией по трём направлениям: правоприменение, законодательство и судопроизводство [Электронный ресурс]: URL: www1.oecd.org/daf/asiacom/pdf/nl02-cpib.pdf

67. KNAВ (2003 г.), Korupcijas Novēršanas un Apkarošanas Biroja Publiskais Pārskats / Официальный отчёт за 2003 г. – Рига, КНАБ [Электронный ресурс]: URL: www.knab.gov.lv/eng.

III. Монографии, учебники и справочные издания

68. Авакьян, С.А. Конституционный лексикон: государственно-правовой терминологический словарь [Текст] / С.А. Авакьян. – М.: Юстицинформ, 2015. – С. 165.

69. Алексеев, С.С. Общая теория социалистического права. - Вып. 1 [Текст] / С.С. Алексеев. – Свердловск, 1965. – С. 65.

70. Алехин, А.П. Административное право Российской Федерации [Текст] / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М.: Зерцало-М., 2003. – С. 96-97.

71. Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций [Текст] / Г.В. Атаманчук. – М.: ОМЕГА-Л, 2005. – С. 167-169.
72. Бахрах, Д.Н. Административное право [Текст] / Д.Н. Бахрах. – М., 1996. – С. 28.
73. Бачило, И.Л. Функции органов управления [Текст] / И.Л. Бачило. – М., 1976. – С. 27.
74. Бегичев, Б.К. Трудовая правоспособность советских граждан [Текст] / Б.К. Бегичев. – М.: Юридическая литература, 1972. - 248 с.
75. Братусь, С.Н. Субъекты гражданского права [Текст] / С.Н Братусь. – М.: Госюриздат, 1950. - 367 с.
76. Веремеенко, И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка [Текст] / И.И. Веремеенко. – М.: ВНИИ МВД СССР, 1981.
77. Габричидзе, Б.Н. Конституционный статус органов Советского государства [Текст] / Б.Н. Габричидзе. – М.: Юридическая литература, 1982. – С. 29.
78. Глазунова, Н.И. Государственное (административное) управление [Текст] / Н.И. Глазунова. – М., 2006. – С. 150.
79. Государственное управление: основы теории и организации: Учебник [Текст] / Под ред. В.А. Козбаненко. – М.: Статут, 2000. – С. 382-383.
80. Гуценко, К.Ф. Правоохранительные органы [Текст] / К.Ф. Гуценко, М.А. Ковалев. – М.: Бек, 1995.
81. Дмитриев, Ю.А. Административное право: Учебник [Текст] / Ю.А. Дмитриев, А.А. Евтеева, С.М. Петров. – М.: Эксмо, 2005. – С. 90-112.
82. Зокиров, Г.Н. Коррупсия [Текст] / Г.Н. Зокиров. – Душанбе, 2005. - 44 с. (на тадж. языке).
83. Ибрагимов, С.И. Проблемы административной юстиции в РТ и странах ЦА: концептуальные подходы [Текст] / С.И. Ибрагимов. – Душанбе: До-ниш, 2015. – 560 с.
84. Имомов, А. Актуальные проблемы парламентского права РТ [Текст] / А.И. Имомов. – Душанбе: Сифат-Офсет, 2020. – С. 118-126.

85. История коррупции в мире, виды коррупции [Электронный ресурс]: URL: http://forexaw.com/TERMs/Society/Shocks_and_disasters/Economic_Crisis/11048_8F_Corruption.

86. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу РФ (постатейный) [Текст] / Под общей ред. В.И. Радченко. - 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юстицинформ, 2004.

87. Коррупция в Таджикистане. Мнение общественности [Текст]. – Душанбе, 2006. - 328 с.

88. Коррупция. Специализированные институты по борьбе с коррупцией: обзор моделей [Текст]. – 2006. - С. 233.

89. Лазарев, Б.М. Компетенция органов управления [Текст] / Б.М. Лазарев. – М., 1972. – С. 26.

90. Лазарев, Б.М. Государственное управление на этапе перестройки [Текст] / Б.М. Лазарев. – М.: Юридическая литература, 1988. – 320 с. (- С. 46-47).

91. Матузов, Н.И. Субъективные права граждан СССР [Текст] / Н.И. Матузов. – Саратов, 1966. – С. 92.

92. Мицкевич, А.В. Субъекты советского права [Текст] / А.В. Мицкевич. – М., 1963. – С. 212.

93. Общая теория государства и права: академический курс. - 2-е изд., перераб. и доп. [Текст] / Отв. ред. М.Н. Марченко. – М., 2002. - Т. 3. – С. 103-104.

94. Общая теория государства и права: Учебник / Под ред. С.Ю. Наумова, А.С. Мордовца, Т.В. Касаевой. – Саратов: ССЭИ (филиал) РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2018. – С. 89-90.

95. Ожегов, С.И. Словарь русского языка. - 9-е изд. испр. и допол. [Текст] / С.И. Ожегов / Под ред. д-ра филолог. наук, проф. Н.Ю. Шведовой. – М., 1972. – С. 265.

96. Ойев, Х.О. Административное право Республики Таджикистан. - Ч.: Учебник [Текст] / Х.О. Ойев. – Душанбе, 2013. – С. 55.

97. Основы теории государства и права [Текст] / Под ред. Н.Г. Александрова. – М., 1963. - 563 с.

98. Отчёт о деятельности Государственной службы финансовой разведки при Правительстве Кыргызской Республики за 2014 год / Государственная служба финансовой разведки при Правительстве Кыргызской Республики [Электронный ресурс]: URL: <https://fiu.gov.kg/news/29>.

99. Парламентское право России: Учебное пособие [Текст] / Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. – М.: Юрист, 1999. – С. 34.

100. Правовое регулирование государственного контроля: Монография [Текст] / Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. – М.: ИЗиСП; Анкил, 2012. – С. 53; 155-156.

101. Правовой справочник “Законодательство” [Электронный ресурс]: URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z000000107>.

102. Правоохранительные органы в России: Учебное пособие с альбомом схем [Текст] / Под ред. В.К. Боброва. – М.: МЮИ МВД России, изд-во «Щит-М», 1999. – 212 с. (- С. 10).

103. Правоохранительные органы: Учебник для вузов [Текст] / Под ред. проф. К.Ф. Гуценко. - М., 1995. - С. 200.

104. Правоприменение: теория и практика [Текст] / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. – М., 2008. – С. 430.

105. Пронина, В.С. Конституционный статус органов межотраслевого управления [Текст] / В.С. Пронина. – М.: Юридическая литература, 1981. – С. 60.

106. Раджабов, С.А. Теория государства и права [Текст] / С.А. Раджабов, Л.С. Явич. – Душанбе, 1969. – С. 262; 293.

107. Рустамзода, Д.Ю. Государственный финансовый контроль в сфере бюджетных отношений Республики Таджикистан: организационно-правовые основы : монография & под. ред. Е. Ю. Грачевой. — Москва : Проспект, 2021. — 224 с.

108. Райзберг, Б.А. Современный экономический словарь. - 5-е изд., перераб. и доп. / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. – М.: ИН-

ФРА-М, 2007. - 495 с. (Б-ка словарей "ИНФРА-М") [Электронный ресурс]: URL: <https://tochka.com/info/glossar>.

109. Россинский, Б.В. Административное право [Текст] / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – М., 2010. – С. 527.

110. Сайфиддинов, А.А. Коррупсия хамчун зухуроти чамбиятӣ / Маҷмӯи санадҳои меъёрию ҳуқуқи дар мубориза бо коррупсия дар Ҷумҳурии Тоҷикистон [Текст] / А.А. Сайфиддинов. – Душанбе, 2013. – С. 32-34.

111. Салимзода, Ш.О. Уголовная ответственность за коррупцию: национальное законодательство и международные стандарты [Текст] / Ш.О. Салимзода, М.Н. Халифаев. – Душанбе: Ирфон, 2011. – С. 44.

112. Сафаров, С.С. Проблемы изучения и борьбы с коррупционными явлениями в Таджикистане [Текст] / С.С. Сафаров // Щит. – 2005. - № 3. - 13 октября.

113. Советское административное право [Текст] / Под ред. Ю.М. Козлова. – М., 1973. – С. 96.

114. Советское административное право. Государственное управление и административное право [Текст] / Под ред. Ю.М., Козлова, Б.М. Лазарева, А.Е. Луньева, М.И. Пискотина. – М.: Юридическая литература, 1978. – С. 240.

115. Стариков, Ю.Н. Служебное право: Учебник. [Текст] / Ю.Н. Стариков. – М., 1996. – С. 257.

116. Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах: Монография [Текст] / А.Б. Зеленцов, Н.М. Касаткина, В.И. Лафитский [и др.] / Отв. ред. В.И. Лафитский, И.Г. Тимошенко. – М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2015. – С. 5.

117. Теория государства и права [Текст] / Отв. ред. А.В. Малько. – М., 2015. – С. 48.

118. Толковый словарь русского языка: В 4-х т. - Т.1 [Текст] / Под ред. Д.Н. Ушакова. – М., 1935.

119. Уваров, В.Н. Теория государственного управления. - Ч. 2: Система государственного управления [Текст] / В.Н. Уваров. – Алматы: КазГЮА, 2001. – С. 50.

120. Ушаков, Д.Н. Большой толковый словарь современного русского языка [Текст] / Д.Н. Ушаков. – М.: Альта-Принт, 2009. – С. 733.

121. Ушаков, Д.Н. Толковый словарь современного русского языка / Под ред. Н.Ф. Татьянченко [Текст] / Д.Н. Ушаков. – М.: Альта-пресс, 2005. – 1216 с.

122. Халифазода, М.Н. Роль гражданского общества в противодействии коррупции в Республике Таджикистан [Текст] / М.Н. Халифазода, С.А. Киёмиддинов. – Душанбе, 2015. - 45 с.

123. Judins, Andrejs (2006 г.). “Court Practice in Cases Involving Bribery”, Corruption C^o Report on Corruption and Anti-Corruption Policy in Latvia. - Рига: Second semmianum, Providus, 2005. - С. 35-48 [Электронный ресурс]: URL: www.knab.gov.lv/eng.

IV. Научные статьи в журналах и сборниках

124. Князев, А.А. Государственный переворот 25 марта 2005 г. в Киргизии [Текст] / А.А Князев. – Бишкек: Общественный Фонд Александра Князева, 2007. – С. 87.

125. Авагимова, Ю.А. Функции прокурора в уголовном процессе [Текст] / Ю.А. Авагимова // Правопорядок: история, теория, практика. -2017. -№ 4(15). – С. 64-66.

126. Амирбеков, К.И. Полномочия прокурора и их классификация [Текст] / К.И. Амирбеков, М.А. Магомедов // Юридический мир. - 2016. - №2. – С. 39-44.

127. Андрианов, В. Опыт зарубежных стран по борьбе с коррупцией [Текст] / В. Андрианов //Общество и экономика. - 2011. - № 1. – С. 56-57.

128. Атаканов, Н.А. Коррупция как фактор противодействия модернизации системы государственного управления Киргизии [Текст] / Н.А. Атаканов // Вестник Московского университета МВД России. - 2009. - № 7. – С. 111- 115.

129. Беляева, Ю.Н. О социальных функциях государства [Текст] / Ю.Н. Беляева // Журнал российского права. - 2016. - № 1. – С. 101.

130. Василяускайте, Е. Антикоррупционные реформы в Таджикистане/ 3-ий раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе против коррупции / Отчет 18 апреля 2014 г. / Организация экономического сотрудничества и развития. Сеть по борьбе с коррупцией для стран восточной Европы и Центральной Азии / Е. Василяускайте [Электронный ресурс]: URL: www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.

131. Витас Римкус. Опыт Литвы по борьбе с коррупцией на законодательном уровне [Текст] / Римкус Витас // Вестник Сибирского института МВД России. - 2008. - № 1. – С. 85-92.

132. Давлатов, Д.А. Счётная палата РТ: формирование и структура [Текст] / Д.А. Давлатов, А.В. Насимов // Известия Института философии, политологии и права им. А. Баховаддинова АН РТ. – Душанбе. - 2014. - № 4. – С. 110.

133. Запольский, С.В. Финансовый контроль как предмет административного правового регулирования [Текст] / С.В. Запольский // Международная конференция “Контроль и надзор в сфере государственного управления: проблемы и пути решения”. - Душанбе: Дониш, 2018. – С. 92.

134. Зотов, Г. Докажи, что не взяточник [Текст] / Г. Зотов // Аргументы и факты. – 2010. - № 24.

135. Зубарев, С.М. О целях и принципах контроля в государственном управлении / С.М. Зубарев // Международная конференция “Контроль и надзор в сфере государственного управления: проблемы и пути решения”. - Душанбе: Дониш, 2018. – С. 116.

136. Иванов, А.А. Конституционные основы противодействия коррупции в Кыргызской Республике [Текст] / А.А. Иванов // Право и современное государство. - 2018. - № 2-3. – С. 27-28.

137. Иманов, И.А. Правовое регулирование деятельности межгосударственных институтов государств-участников СНГ по противодействию корруп-

ции: состояние и пути совершенствования [Текст] / И.А. Иманов // Юридическая наука и правоохранительная практика. -2016. - №3 (37). – С. 161-166.

138. Кабилов, Ш.Р. Причины возникновения коррупции и экономико-правовые меры противодействия ей [Текст] / Ш.Р. Кабилов // Народное слово. - 2016. – 15 октября.

139. Клековкина, А.В. Административно-правовой статус органов, уполномоченных осуществлять федеральный государственный пожарный надзор [Текст] / А.В. Клековкина // Вестник Пермского университета. - 2015. – Вып. 1(27). – С. 23-29.

140. Когамов, М.Ч. Национальная система противодействия коррупции: политические, организационные и правовые основы [Текст] / М.Ч. Когамов // Право и государство. – 2015. - № 4(69). – С. 47-51.

141. Лонь, С.Л. Правоохранительная деятельность – основа для выделения правоохранительных органов [Текст] / С.Л. Лонь // Республиканская научная конференция “Российская правовая система: становление, проблемы, пути совершенствования” / Под ред. В.К. Гавло, В.Я. Музюкина, В.В. Невинского. - Барнаул: Изд-во Алтайского ун-та, 2001. – С. 342-346.

142. Морозова, Л.А. Функции Российского государства на современном этапе [Текст] / Л.А. Морозова // Государство и право. - 1993. - № 6. – С. 98.

143. Нарышкин, С.Е. Вне закона, вне морали: Интервью [Текст] / С.Е. Нарышкин // Российская газета. – 2010. №278.

144. Раззоков, Б.Х. Актуальные правовые проблемы контрольно-надзорной деятельности в государственном управлении Таджикистана [Текст] / Б.Х. Раззоков // Международная конференция “Контроль и надзор в сфере государственного управления: проблемы и пути решения”. - Душанбе: Дониш, 2018. – С. 239-245.

145. Семенов, В.М. Правоохранительные органы в СССР [Текст] / В.М. Семенов. – М., 1990. – С. 28-29.

146. Скуратов, Ю.И. Полномочия прокуратуры во взаимоотношениях с судебной системой [Текст] / Ю.И. Скуратов // Российская юстиция. - 1999. - № 3. - С. 69-70.

147. Смагулов, А.А. Казахстанский опыт борьбы с коррупцией [Текст] / А.А. Смагулов // Журнал российского права. – 2012. - № 7. – С. 26-29.

148. Тарасов, А.М. Государственный контроль как гарант обеспечения законности и прав граждан [Текст] / А.М. Тарасов // СПС Консультант Плюс. 2015.

149. Тарасов, А.М. К вопросу о понятии правоохранительной деятельности и о правоохранительных органах [Текст] / А.М. Тарасов // Вестник Нижегородской Академии МВД России. - 2018. - № 4(44). – С. 299-305.

150. Темирханова, М.Ж. Совершенствование планирования информационной технологии при ведении учёта затрат в туристических компаниях и организация правил внесения в учёт при расчёте финансовых результатов [Текст] / М.Ж. Темирханова // Международная научно-практическая конференция научно-педагогических работников “Научные исследования в социально-экономическом развитии общества”, 2019. – С. 438-442.

151. Тихомиров, Ю.А. Теория компетенции [Текст] / Ю.А. Тихомиров. // Журнал Российского права. - 2000. - № 10. – С. 24.

152. Тохирова, Р.С. Научно-экономический контроль в формировании эффективного государственного управления [Текст] / Р.С. Тохирова // Вестник Таджикского национального университета. – Душанбе. - 2016. - № 2/3(201). – С. 21.

153. Турсунов, А.Х. Образование и становление Счётной палаты РТ – как высшего органа финансового контроля страны / Доклад начальника отдела планирования, анализа, методологии аудита и международных связей Счётной палаты Республики Таджикистан [Текст] / А.Х. Турсунов // Доступно на сайте Счётной палаты РТ [Электронный ресурс]: URL: <https://www.sai.tj/index.php/ru/o-schetnoj-palate>

154. Хабриева, Т.Я. Коррупция и правопорядок в фокусе современной юридической доктрины [Текст] / Т.Я. Хабриева // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2016. - № 4. – С. 5-13.

155. Халифаев, М.Н. Законодательно-правовая база Республики Таджикистан по борьбе с коррупцией [Текст] / М.Н. Халифаев // Таджикистан и современный мир. Вестник ЦСИ. – 2005. - № 2(6). – С. 13- 24.

156. Харитонов, Е.В. Об определении понятий “компетентность” и “компетенция” [Текст] / Е.В. Харитонов // Успехи современного естествознания. - 2007. - № 3. – С. 41.

157. Чернявский, С. А. Киргизская революция 2010 года: причины и перспективы постреволюционного развития Киргизии [Текст] / С.А. Чернявский // Центральная Азия и Кавказ. - 2010. - Т. 13. - Вып. 2. – С. 44-53.

158. Четвериков, В.В. Административно-правовые меры противодействия коррупции в деятельности исполнительной власти [Текст] / В.В. Четвериков // Право и политика. - 2008. - № 2. – С. 304.

159. Чхиквадзе, В.В. Счётная палата как форма организации государственного финансового контроля: опыт Испании [Текст] / В.В. Чхиквадзе // Сборник научных трудов к 10-летию кафедры финансового права Высшей школы экономики “Публичные финансы и финансовое право” / Под ред. А.Н. Козырина. – М.: НИУ ВШЭ, 2012. – С. 449.

160. Шамолов, А.А. Социально-экономические и политические условия, порождающие коррупцию [Текст] / А.А. Шамолов // Таджикистан и современный мир. - Вестник ЦСИ. – 2005. - № 2(6). - С. 8-12.

161. Шевель, В.А. Проблемы выработки понятия функций права [Текст] / В.А. Шевель // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. - 2006. - № 3. – С. 126.

162. Юсупов, В.А. Контроль и надзор как функция государственного управления [Текст] / В.А. Юсупов // Международная конференция “Контроль и надзор в сфере государственного управления: проблемы и пути решения”. – Душанбе: Дониш, 2018. – 324 с.

V. Диссертации и авторефераты диссертаций

163. Абдухаликов, М.А. Функциональная деятельность прокуратуры субъекта РФ по соблюдению и защите конституционных прав граждан: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / М.А. Абдухаликов. – М., 2007. - 178 с.

164. Автандилян, А.А. Административно-правовой статус правоохранительного служащего Федеральной Службы РФ по контролю за оборотом наркотиков: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А.А. Автандилян. – Санкт-Петербург, 2010. - 158 с.

165. Алексеев, Д.Б. Актуальные проблемы контрольной деятельности органов государственной власти в современной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Д.Б. Алексеев. – М., 2015. – С. 8-9.

166. Беляев, В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / В.П. Беляев. – Саратов, 2006. - 378 с.

167. Булатов, А.К. Таможенные органы РФ: административно-правовой статус: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А.К. Булатов. – М., 2007. – 230 с.

168. Валиулин, Т.С. Административно-правовой статус органов внутренних дел на транспорте: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Т.С. Валиулин. – М., 2007. – 163 с.

169. Закирова, Ф.Д. Организационно-методическое обеспечение развития государственного аудита (на материалах Республики Таджикистан): дис. ... канд. экон. наук [Текст] / Ф.Д. Закирова. – Душанбе, 2020. – 170 с.

170. Кузнецов, С.М. Правоохранительная деятельность органов внутренних дел (административно-правовые аспекты): дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / С.М. Кузнецов. – М., 1997. – С. 144.

171. Новокшенов, И.Б. Административно-правовой статус таможенных органов РФ: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / И.Б. Новокшенов. – М., 1999. – 205 с.

172. Рябов, Е.В. Разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами РФ: историко-теоретический аспект: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Е.В. Рябов. – Самара, 2006. – С. 81.

173. Расулов, Ф.М. Развитие законодательства о финансово-контрольной деятельности в Таджикистане (1917-2014 гг.): дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Ф.М. Расулов. – Душанбе, 2015. – С. 121.

174. Рахматова, З.М. Административное судопроизводство в РТ: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / З.М. Рахматова. – М., 2017. – 170 с.

175. Рустамов, Д.Ю. Организационно-правовые основы государственного финансового контроля в сфере бюджетных отношений в РТ: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Д.Ю. Рустамов. – М., 2019. – 234 с.

Приложение 1

Сравнительная таблица норм Положений об Агентстве и о Счётной палате

Положение об антикоррупционном Агентстве РТ от 10 января 2007 года, № 143	Положение О Счётной Палате РТ от 20 ноября 2012 года, № 2
Ст.1. Агентство является уполномоченным финансово-контрольным органом эффективного использования государственных средств и имущества	Ст.1. Счетная палата является органом высшего финансового контроля РТ
Ст.2. Агентство в своей деятельности руководствуется Законом РТ "О государственном финансовом контроле"	Ст.4. Счётная палата РТ в своей деятельности руководствуется Законом РТ "О государственном финансовом контроле"
Ст.1. Агентство осуществляет контроль за эффективным использованием государственных средств и имущества для организации экономической безопасности государства	Ст.6. Счётная палата проводит контроль и проверку правильного использования и расходования бюджетных средств, а также управления необходимыми государственными запасами Правительством РТ
<p>Ст.3. Компетенцией Агентства являются:</p> <ul style="list-style-type: none"> - организация и осуществление ревизий и проверок за исполнением доходной и расходной частей республиканского и местных бюджетов, государственных фондов по объёмам, структуре и целевому назначению, а также эффективности расходования государственных средств и использования государственного имущества; - анализ обоснованности доходной и расходной части проекта государственного бюджета и государственных фондов; - контроль за своевременным и полным финансированием государ- 	<p>Ст.9. Полномочия Счётной палаты РТ по проведению аудита:</p> <ul style="list-style-type: none"> - организация и проведение проверок для изучения и анализа формирования и исполнения государственного бюджета и государственных фондов по объёму, структуре и целевому назначению; - анализ обоснованности доходной и расходной части государственного бюджета и госфондов, а также эффективности расходования госсредств, внебюджетных и специальных средств, использования госимущества; - контроль за своевременным и полным финансированием государственных инвестиционных и соци-

<p>ственных инвестиционных и социальных программ, целевым использованием средств, выделяемых из республиканского бюджета на ликвидацию последствий стихийных бедствий, а также распределением гуманитарной и технической помощи, получаемой Правительством РТ;</p> <ul style="list-style-type: none">- контроль за приемом, использованием и хранением государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней, являющихся составной частью золотовалютных резервов государства;- проверка законности и своевременности движения средств государственного бюджета и государственных фондов в государственных банках и иных финансово-кредитных организациях	<p>альных программ, целевым использованием средств, выделяемых из республиканского бюджета на ликвидацию последствий стихийных бедствий, а также распределением гуманитарной и технической помощи, получаемой Правительством РТ;</p> <ul style="list-style-type: none">- контроль за приемом, использованием и хранением государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней, являющихся составной частью золотовалютных резервов государства;- проверка законности и своевременности движения средств государственного бюджета и государственных фондов в государственных банках и иных финансово-кредитных организациях
---	---

Приложение 2

Сравнительная таблица норм Законов РТ об Агентстве и о Счётной палате

<p style="text-align: center;">Закон РТ об Агентстве по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией РТ от 20 марта 2008 года, № 374</p>	<p style="text-align: center;">Положение О Счётной Палате Республики Таджикистан от 28 июня 2011 года, № 749</p>
<p>Ст.1. Агентство осуществляет государственный финансовый контроль по эффективному использованию государственных средств и государственного имущества</p>	<p>Ч.1, ст.20. Счётная палата осуществляет проверки соответствия использования бюджетных и других государственных ресурсов согласно законодательству РТ о государственном бюджете и иным нормативным правовым актам Республики Таджикистан</p>
<p>П.3, ст.3. Агентство осуществляет государственный финансовый контроль во всех ветвях государственной власти, местных органах государственной власти и органах самоуправления посёлков и сёл, в государственных предприятиях, учреждениях и организациях, а также в других, предусмотренных законодательством РТ, случаях</p>	<p>П.3, ст.5. Аудиту, проводимому Счётной палатой, подлежат следующие структуры и виды деятельности:</p> <ul style="list-style-type: none"> - все органы, финансируемые из государственного бюджета, включая структуры, которые находятся на частичном или полном хозрасчете; - все организации, где доля капитала государства является контрольной

Публикации по теме диссертации:

**I. Статьи, опубликованные в рецензируемых журналах,
рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Президенте
Республики Таджикистан:**

[1-А]. Киёмидинов, С.А. Об организационно-правовых основах противодействию коррупции в Республике Таджикистан в период независимости (Роҷеъ ба асосҳои ташкилию ҳуқуқии муқовимат ба коррупсия дар ҶТ дар даври истиқлолият). [Текст] / С.А. Қиёмидинов // Вестник ТНУ. Душанбе: Сино. – 2016. - № 2/7(213). – С. 240-247. (на тадж. языке);

[2-А]. Киёмидинов, С.А. Роль гражданского общества в противодействии коррупции в Республике Таджикистан [Текст] / С.А. Киёмидинов // Известия Института философии, политологии и права им. А. Баховаддинова НАНТ (научный журнал). Серия государственно-правовых наук. – 2016. - № 4. – С. 201-205;

[3-А]. Киёмидинов, С.А. Некоторые вопросы определения административно-правового статуса антикоррупционного агентства Республики Таджикистан. [Текст] / С.А. Киёмидинов // Правовая жизнь. – 2021. № 4. – С. 119-125.

**б) Научные статьи, опубликованные в сборниках и других научно-
практических изданиях:**

[4-А]. Киёмидинов, С.А. Организационно-правовые основы противодействия коррупции в Республике Таджикистан (Асосҳои ташкилию ҳуқуқии муқовимат ба коррупсия дар Љумъурии Тоҷикистон) / С.А.Киёмидинов // Республиканская научно-теоретическая конференция “Государственная независимость – укрепитель системы национальной государственности”. - ГБАО, Авдж, 10-12 августа 2016 г. [Текст]. - Душанбе: Ирфон, 2016. – 320 с. (– С. 212-224) (на тадж. языке);

[5-А]. Киёмидинов С.А. Административно-правовой статус Агентства по государственному финансовому контролю и борьбы с коррупцией Республики Таджикистан. // Публично-правовые механизмы в обеспечении общественного развития. Материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвя-

щенной памяти профессора Нины Антоновны Куфаковой. Москва, 7 апреля 2017 г. Москва: РУДИ, 2017. – С.185-192.;

[6-А]. Киёмидинов С.А. Международное сотрудничество Республики Таджикистан в борьбе с коррупцией. [Текст] / С.А.Киёмидинов // Материалы второй научно-практической конференции по теме “Право и экономика: правовые проблемы цифровой экономики”, 28 мая 2021 года / Под ред. доктора юридических наук Меликова У. А., кандидата юридических наук Кудратова Н.А. – Душанбе: “Бахманруд”, 2021. – С.194-199;

[7-А]. Киёмидинов, С.А. Некоторые вопросы определения административно-правового статуса антикоррупционного агентства Республики Таджикистан [Текст] / С.А. Киёмидинов // Академический юридический журнал. – 2022. - № 1(41). – С. 81-84;

[8-А]. Киёмидинов С.А. Проблемы разграничения полномочий антикоррупционного ведомства и Счетной палаты Республики Таджикистан // Актуальные вопросы развития государственности и публичного права. Материалы VIII международной научно-практической конференции. Россия, г.Санкт-Петербург, 7 октября 2022 г.

в) Глава в коллективной монографии:

[9-А]. Қиёмидинов, С.А. Сбор законов и иных правовых актов, связанных с борьбой с коррупцией в РТ: Монография (Маҷмӯи қонунҳо ва дигар санадҳои меъёрӣ-ҳуқуқӣ марбут ба мубориза бар зидди коррупсия дар ҶТ: Монография) [Текст] / С.А. Қиёмидинов. – Душанбе, 2009. - 539 с. (в соавторстве) (на тадж. языке);

[10-А]. Киёмидинов, С.А. Роль гражданского общества в противодействии коррупции в Республике Таджикистан: Брошюра [Текст] / С.А. Киёмидинов. – Душанбе, 2015. - 45 с. (в соавторстве);

[11-А]. Киёмидинов, С.А. Вопросы развития права и законодательства о борьбе с коррупцией: организационно-правовые основы противодействия с коррупцией. Совершенствование права и законодательства в РТ в период Неза-

висимости: Монография [Текст] / С.А. Киёмидинов. – Душанбе: Дониш, 2016. - 370 с. (– С. 277-297).