ACN

Сеть по борьбе с коррупцией
для Восточной Европы и Центральной Азии

Отдел по борьбе с коррупцией
Директорат по финансам и предпринимательству
Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)
2, rue André Pascal
F-75775 Paris Cedex 16 (France)
Тел.: +33 (0)1 45249106; Факс: +33(0)1 44306307
Эл. почта: Anti-Corruption.Network@oecd.org
www.anticorruptionnet.org

Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией для

Армении, Азербайджана, Грузии, Казахстана, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Таджикистана и Украины

Мониторинг национальных действий по выполнению рекомендаций, принятых в ходе обзоров законодательно-правовой и институциональной базы борьбы с коррупцией

АЗЕРБАЙДЖАН

ОТЧЕТ

Принят на 5-ой встрече Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией 13 июня 2006 г. в штаб-квартире ОЭСР в Париже

Содержание

ГЛОССАРИЙ ... 3
ПРЕДИСЛОВИЕ ... 4
ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ ... 6
ВВЕДЕНИЕ ... 10
ВЫПОЛНЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ ... 12
I) НАЦИОНАЛЬНАЯ АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА, УЧРЕЖДЕНИЯ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ ... 12
Рекомендация 1 ... 12
Рекомендация 2 ... 13
Рекомендация 3 ... 13
Рекомендация 4 ... 14
Рекомендация 5 ... 15
Рекомендация 6 ... 16
Рекомендация 7 ... 17
II) Законодательство и криминализация коррупции и преступлений, связанных с отмыванием средств, полученных незаконным путем ... 18
Рекомендация 8 ... 18
Рекомендация 9 ... 18
Рекомендация 10 ... 19
Рекомендация 11 ... 19
Рекомендация 12 ... 20
Рекомендация 13 ... 20
Рекомендация 14 ... 21
Рекомендация 15 ... 21
III) Прозрачность государственной службы ... 23
Рекомендация 16 ... 23
Рекомендация 17 ... 23
Рекомендация 18 ... 24
Рекомендация 19 ... 25
Рекомендация 20 ... 26
Рекомендация 21 ... 27
Рекомендация 22 ... 27
Рекомендация 23 ... 28
Рекомендация 24 ... 29
ВЫВОДЫ ... 30
ПРИЛОЖЕНИЕ 1: СПИСОК УЧАСТНИКОВ ПОСЕЩЕНИЯ АЗЕРБАЙДЖАНА ... 31
ПРИЛОЖЕНИЕ 2: ВЫДЕРЖКИ ИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ ... 33

ГЛОССАРИЙ

СБК	Сеть по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии (также известная как Сеть по борьбе с коррупцией для стран с переходной экономикой)
ИВП	индекс восприятия коррупции (Трансперенси Интернэшнл)
ПФР	Подразделение финансовой разведки
ВВП	валовой внутренний продукт
НПО	неправительственная организация
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
СГС	Совет по государственной службе
UNCAC	Конвенция ООН против коррупции

ПРЕДИСЛОВИЕ

В настоящем **отчете** представлена информация о мерах, принятых Азербайджаном по выполнению рекомендаций, полученных в рамках Стамбульского плана по борьбе с коррупцией в июне 2004 года. Отчет составлен на основе ответов на вопросы, представленных Азербайджаном 27 марта 2006 года, и информации, собранной во время визита в Азербайджан в апреле 2006 года и сразу после визита. Отчет включает анализ выполнения рекомендаций, полученных в июне 2004 года. По каждой рекомендации представлен краткий обзор, анализ и оценка мер, принятых Азербайджаном, с точки зрения их соответствия требованиям рекомендации. Отчет состоит из трех разделов:

- Национальная политика, учреждения и правоприменение в области борьбы с коррупцией;
- Законодательство и криминализация коррупции и преступлений, связанных с отмыванием денег;
- Прозрачность деятельности органов государственной службы.

Отчет был подготовлен группой экзаменаторов и отредактирован Секретариатом ОЭСР.

Обзор Азербайджана проводился на 2-й обзорной встрече Стамбульского плана действий 16-18 июня 2004 года в Париже, в штаб-квартире ОЭСР. Анализ основывался на докладе о самооценке, представленном Азербайджаном. Экспертная группа провела оценку и подготовила рекомендации. На встрече рекомендации были обсуждены и приняты.

Визит в Азербайджан был организован 9-13 апреля 2006 года. Его целью была оценка действий, предпринятых в рамках выполнения рекомендаций, утвержденных в январе и июне 2004 года. В марте 2006 года Азербайджан заполнил подготовительный вопросник и представил некоторую запрошенную информацию; после визита делегации Азербайджан представил дополнительную информацию.

Группу экзаменаторов возглавил Даниэль Телесклаф, Сеть по обеспечению финансовой безупречности (Швейцария); в команду также вошли Константин Паликарский, бывший Секретарь Комиссии по координации действий по борьбе с коррупцией (Болгария), Боштян Пенко, Главный прокурор Генеральной прокуратуры (Словения), и Руслан Рябошапка, директор Департамента законодательства о правосудии, правоохранительной деятельности и борьбе с преступностью Министерства Юстиции (Украина). Секретариат ОЭСР представляла Ольга Савран, менеджер АКС, Отдел по борьбе с коррупцией.

Группа экзаменаторов провела ряд **встреч** в правительственных и государственных учреждениях, участвующих в борьбе с коррупцией; эти встречи были организованы в сотрудничестве с Генеральной Прокуратурой. Экзаменаторы также провели встречи с представителями неправительственных организаций и деловых кругов при поддержке азербайджанского отделения Трансперенси Интернэшнл. Наконец, экзаменаторы приняли участие в «круглом столе» с представителями иностранных миссий, международных организаций и

международных финансовых институтов, который проходил в представительстве ЮСАИД (полный список участников представлен в Приложении I).

Вставка 1. Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией

План по борьбе с коррупцией для Армении, Азербайджана, Грузии, Казахстана, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Таджикистана и Украины был принят в рамках Сети по борьбе с коррупцией (СБК) в сентябре 2003 г. в Стамбуле. Секретариат СБК, расположенный в Отделе по борьбе с коррупцией ОЭСР, оказывает поддержку реализации Плана действий. Его Совещательная группа обеспечивает общее руководство реализации Плана действий.

Реализация Плана действий включает несколько этапов: обзоры национального законодательства и институтов для борьбы с коррупцией; реализация рекомендаций, принятых в результате обзора; и мониторинг прогресса в реализации рекомендаций.

В сентябре 2003 г. Совещательная группа одобрила Техническое задание для проведения обзоров законодательства и институтов для борьбы с коррупцией в странах Стамбульского плана действий, на основе само-оценочных докладов стран, подготовленных их правительствами. Обзоры Армении, Азербайджана, Грузии, Казахстана, Кыргызской Республики, Таджикистана и Украины были проведены в течение 2004-2005 гг. Обзор Российской Федерации не был завершен. Принятые рекомендации являются общественно доступной информацией.

В мае 2005 г. Совещательная группа одобрила Техническое задание для проведения мониторинга реализации рекомендаций. Цель мониторинга – оценить прогресс, достигнутый каждой страной в реализации рекомендаций. Он не ставит задачу пересмотреть принятые рекомендации или сформулировать новые рекомендации, а оценить, насколько предпринятые меры соответствуют рекомендациям. Мониторинг состоит из (i) регулярных коротких докладов стран о мерах по реализации; and (ii) мониторинга страны экспертами из других стран. В рамках регулярных докладов, страны готовят короткие письменные и устные доклады о мерах, реализованных в период между встречами Стамбульского плана, приблизительно дважды в год.

В рамках мониторинга стран, которые организуются как минимум один раз для каждой страны, правительства готовят ответы на детальный вопросник. Команда экспертов из других стран Сети посещает страну и проводит встречи с представителями государственных органов, которые отвечают за борьбу с коррупцией, с представителями гражданского общества и бизнеса, зарубежными и международными представителями, работающими в стране, для формирования объективного мнения относительно достигнутого прогресса. Команда экспертов готовит проект мониторингового доклада, включая рейтинг по выполнения по каждой рекомендации. Проект доклада направляется стране для комментариев. Следующий вариант доклада, который принимает во внимание эти комментарии, представляется на встрече Стамбульского плана действий для принятия. После принятия, мониторинговые доклады становятся общественно доступной информацией.

В настоящее время проходит первый раунд мониторинга стран. В этом раунде планируется принятие мониторинговых докладов Таджикистана, Грузии и Азербайджана в ходе встречи Стамбульского плана действий в июне 2006 г. Второй раунд проанализирует Украину и Армению, принятие докладов запланировано на декабрь 2006 г.

Дополнительную информацию можно найти в интернете: www.anticorruptionnet.org и www.oecd.org/daf/nocorruption.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

Национальная политика, учреждения и правоприменение в области борьбы с коррупцией

В последние годы правительство Азербайджана приступило к реализации рекомендаций по снижению уровня коррупции в стране. В 2004 году была принята Государственная программа по борьбе с коррупцией. В качестве межведомственного координационного органа, ответственного за контроль за реализацией Государственной программы, была учреждена Комиссия по борьбе с коррупцией, заслушивающая отчеты различным министерств и выдающая им рекомендации относительно дальнейших действий. В задачу Комиссии также входит содействие участию гражданского общества и проведение мероприятий по повышению осведомленности. В частности, она координировала действия НПО по участию в разработке Государственной программы, а также их участие в рабочих группах, созданных для разработки различных законопроектов по борьбе с коррупцией.

Основываясь на Государственной программе по борьбе с коррупцией, отраслевые министерства разработали свои собственные планы действий по ее реализации. В то же время, хотя многие отраслевые министерства признали, что коррупция существует и представляет серьезную угрозу, они не смогли четко определить конкретные зоны риска в их учреждениях или описать практические целевые действия, предпринятые для снижения данных рисков. Для выявления подобных рисков Правительство должно проводить обзоры и исследования, основанные на прозрачных методиках, совместимых с международной практикой. На настоящий момент Правительство не проводило таких исследований само и не поручало их проведение кому-либо еще, а использовало данные НПО. Однако формально Правительство не ассоциировало себя с результатами исследований НПО и не использовало их как основу для проведения целевых мероприятий по борьбе с коррупцией в министерствах, в которых риск возникновения коррупции был оценен как высокий.

За последние годы было существенно укреплено Специальное управление по борьбе с коррупцией в составе Генеральной прокуратуры. В настоящее время Управление имеет 60 штатных сотрудников, включая 40 прокуроров и следователей. Основной задачей Управления является расследование и уголовное преследование коррупции на высоком уровне. В расследование сложных дел о коррупции был внедрен метод работы единой командой; однако не было разработано никаких согласованных методик и руководств для содействия межведомственному сотрудничеству, обмену информацией и отчетности. Количество дел, рассматриваемых Управлением, растет; однако об общем состоянии дел в данной области известно немного из-за отсутствия всеобъемлющей и информативной статистики об исполнении законодательства о борьбе с коррупцией.

В программы учебных центров Министерства Юстиции и Генеральной прокуратуры были включены курсы по борьбе с коррупцией. Проводились кампании по повышению осведомленности, в основном силами НПО. Государственные должностные лица затрагивали вопросы борьбы с коррупцией в своих телевизионных и радио интервью, а также газетных публикациях. Однако изменение глубоко укоренившихся традиций, в соответствии с которыми предложение взятки

называется «оказание уважения», является чрезвычайно трудной задачей, требующей усиленных и последовательных мер со стороны руководства.

В целом меры, принимаемые Правительствам, привели к незначительному количеству действий, направленных на борьбу с коррупцией, а проблема коррупции на высоком политическом уровне оценивается как высокая гражданским обществом, деловым и международным сообществом и решалась недостаточно. Для того, чтобы продемонстрировать политическую волю и убедить общество и международных партнеров в том, что руководство начало серьезную борьбу против коррупции, требуются практические меры и соблюдение закона.

Законодательство и криминализация коррупции

В последнее время Азербайджан ускорил принятие законодательства о борьбе с коррупцией. В апреле 2006 года в Уголовный кодекс были внесены важные поправки, существенным образом усовершенствовавшие криминализацию коррупции и отмывания денег. Однако отмечалось также, что эти поправки не полностью отвечают всем соответствующим международным стандартам. В целом процесс гармонизации уголовного законодательства также незавершен. Помимо всего прочего, эффективность нового законодательства невозможно оценить, так как оно еще не применялось на практике.

В частности, положения об активном и пассивном взяточничестве в государственном секторе в настоящее время соответствуют международным стандартам. Была также установлена уголовная ответственность за торговлю влиянием. Законодательством охвачены как материальные, так и нематериальные выгоды, а также взяточничество через третье лицо.

Однако активное и пассивное взяточничество в частном секторе не установлены как отдельные составы уголовных правонарушений. Попытки решить эту проблему через толкование определения должностного лица, по всей видимости, являются недостаточными.

Срок давности для правонарушений, связанных с коррупцией, был увеличен.

Коррупционные правонарушения были определены в Уголовном кодексе Азербайджана как предикатные преступления для отмывания денег.

Определение должностного лица в Уголовном кодексе было расширено и в настоящее время охватывает международных государственных должностных лиц. Подкуп иностранных должностных лиц охвачен в недостаточной мере и по-прежнему нуждается в приведении в соответствие с международными стандартами.

Процедуры и критерии для снятия иммунитетов с судей описываются лишь с точки зрения процедурных аспектов без определения материальных критериев снятия иммунитетов. Отсутствует статистика, дающая возможность проанализировать, не препятствует ли существующий режим в сборе всех доказательств и информации правоохранительными органами, необходимых для снятия иммунитетов.

Поправки, внесенные в уголовное законодательство, теперь предусматривают конфискацию имущества в качестве обязательной санкции за все уголовные преступления, связанные с коррупцией, а также возможность конфискации эквивалентной стоимости в случае, когда конфискация доходов невозможна. Однако официальная статистика о количестве дел, в которых применялись данные меры, отсутствует. Также невозможной оказалась оценка эффективности

предварительных мер по выявлению и изъятию доходов от коррупции в ходе уголовного следствия и преследования.

Законодательством Азербайджана не предусмотрена ответственность юридических лиц за правонарушения, связанные с коррупцией. Для разработки законопроекта в данной области была специально создана рабочая группа. Возможность оценки качества этого законопроекта, а также предположительных сроков его принятия и вступления в законную силу пока отсутствует.

Прозрачность деятельности органов государственной службы и вопросы финансового контроля

Азербайджан принял ряд мер для повышения добросовестности на гражданской службе. Повышение заработной платы расценивается как важный фактор в этой области. Недавно при Президенте была учреждена Комиссия по гражданской службе. В числе прочих функций Комиссия ответственна за разработку правил приема на гражданскую службу и контроль за проведением конкурсного отбора. Прием на гражданскую службу носит централизованный характер и основан на анонимных оценках, но эти процедуры используются лишь для отбора должностных лиц низшего уровня. Система оценки и должностного продвижения гражданских служащих основана на аттестации, но не содержит четких критериев. Поэтому служебный рост гражданских служащих может зависеть от расположения руководителя государственного учреждения.

Закон «О борьбе с коррупцией» и «Правила предоставления государственными служащими информации финансового характера» обязывают государственных служащих подавать декларации имущества. Однако правила и формы декларации до сих пор не были приняты, а поэтому декларации имущества высокопоставленных должностных лиц не подавались. Никаких объяснений относительно причин задержки утверждения форм деклараций представлено не было. Кроме того, декларации должны подаваться в Комиссию по борьбе с коррупцией; Комиссия будет уполномочена информировать компетентные органы о любых подозрениях в коррупции. Однако вызывает сомнение тот факт, что персонал Секретариата Комиссии, состоящий всего лишь из пяти человек, располагает достаточным потенциалом для систематической проверки этих деклараций. Наконец, информация, содержащаяся в декларациях, квалифицируется в качестве личной тайны, что существенно снижает возможности контроля со стороны гражданского общества.

Кодексы поведения были разработаны рядом учреждений, включая Министерство по налогам, Министерство внутренних дел и Государственный таможенный комитет. В 2002 году был утвержден Кодекс чести судей, который в настоящее время проходит экспертизу. Однако неизвестно, подлежит ли соблюдение данных кодексов какому-либо контролю и является ли их применение эффективным, поскольку данными учреждениями не было выявлено случаев коррупции.

Предусматривается, что разрабатываемый в настоящее время Закон о предотвращении конфликта интересов будет содержать четкое определение конфликта интересов и соответствующие нормы. На нынешнем этапе неясно, каким органам будет поручена задача контроля над соблюдением законодательно-нормативных положений о конфликте интересов.

Информация о каких-либо мерах, принимаемых руководством Азербайджана с целью установления режима защиты «информаторов», отсутствует.

По всей видимости, доступ к информации о доходах и расходах общегосударственного бюджета надлежащим образом регулируется Законом «О государственном бюджете». Государственный

нефтяной фонд часто упоминался в качестве хорошего примера прозрачности информации о расходах. Информация о прозрачности расходования других государственных средств отсутствует, к примеру, на местном уровне.

Определенные меры принимаются для усовершенствования системы государственных закупок. В то же время существует твердая уверенность в том, что данному процессу не хватает прозрачности, особенно в отношении нарушения правила об обязательной публикации информации о конкурсных предложениях. Механизмы контроля над системами закупки недостаточно четки. В отношении гражданских служащих, связанных с государственными закупками, не расследовалось ни одного дела о коррупции.

Азербайджан предпринял ряд важных шагов на пути к установлению права доступа к информации. Новый Закон «О праве на получение информации» был введен в действие в декабре 2005 года. Оценивать степень эффективности данного закона еще слишком рано; необходимо контролировать его применение.

ВВЕДЕНИЕ

Экономическое и социальное положение[1]

Азербайджан занимает территорию площадью 86 600 кв. км; 20% национальной территории не контролируется правительством. Население составляет 8 млн. человек. ВВП равен 8,6 млрд. долл. США (4185 долл. США на душу населения.). Экономический рост во многом определяется высокими ценами на нефть и за последние 12 месяцев превысил 25 процентов.

Политическое устройство

Хотя Правительство Азербайджана состоит из трех ветвей, Азербайджан имеет сильную президентскую структуру. Исполнительная власть состоит из президента, его канцелярии, премьер-министра и кабинета министров. Согласно конституции, премьер-министр является вторым лицом в государстве после президента. Законодательная власть представлена парламентом (Милли Меджлисом). Судебная власть возглавляется Верховным судом.

Азербайджан провозгласил независимость от бывшего Советского Союза в 1991 году. Первый парламент Азербайджана был избран в 1995 году. Парламент состоит из одной палаты, в которую входят 125 членов, избираемых сроком на 5 лет. Большинство парламентариев представляют правящую президентскую партию «Новый Азербайджан», хотя в результате выборов 2005 года был избран более разнородный парламент, включающий до 10 процентов представителей оппозиции и достаточное число независимых депутатов.

---

[1] Источники: Доклад ЕБРД 2005 года о странах с переходной экономикой и Информационно-аналитическая справка Государственного департамента США 09/2005

Азербайджан является членом Организации Объединенных Наций, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Партнерства во имя мира НАТО, Евро-Атлантического партнерства, Всемирной организации здравоохранения, государством-членом договора ОВСЕ, Европейского банка реконструкции и развития, Совета Европы, Сообщества демократических стран, международного валютного фонда и Всемирного банка.

Тенденции в области коррупции

С момента обретения Азербайджаном независимости коррупция была существенной помехой на пути экономического развития страны. Согласно показателям BEEPS, 50 процентов предпринимателей рассматривают коррупцию как серьезную проблему. С 2002 года данный показатель существенно возрос. В качестве основных областей, подверженных коррупции, чаще всего называются лицензирующие, налоговые и таможенные службы. В данных областях процент компаний, указывающих на высокий уровень коррупции, возрос за последние три года. Показатель ИВК Азербайджана, Трансперенси Интернэшнл, постепенно увеличивался с 1,8 в 203 году до 1,9 в 2004 году и до 2,2 в 2005 году. Азербайджан занимает 137-е место среди 159 стран. Закон и стратегия по борьбе с коррупцией были введены в действие в 2004 году, но задача их исполнения пока еще остается сложной.

ВЫПОЛНЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ

I) НАЦИОНАЛЬНАЯ АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА, УЧРЕЖДЕНИЯ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ

Рекомендация 1

Ускорить меры по принятию комплексной Программы (Специальной государственной программы по борьбе с коррупцией), которая будет направлена на усиление реализации мер по борьбе с коррупцией. Программа должна быть основана на анализе особенностей коррупции в стране. Программа должна предлагать некоторым государственным учреждениям целенаправленные планы или меры борьбы с коррупцией, и обеспечить сбалансированный подход к репрессивным и превентивным мерам. Программа должна предусматривать эффективные механизмы мониторинга и отчетности, которые должны быть реализованы с участием всех заинтересованных сторон, в том числе с участием гражданского общества в целом, и общественных организаций с опытом в области борьбы с коррупцией, и представителей частного сектора и предпринимателей. В этом контексте, обеспечить, чтобы принятая стратегия была широко распространена среди государственных служащих и общественности.

Государственная программа по борьбе с коррупцией, которую можно расценивать в качестве всеобъемлющей программы борьбы против коррупции, была принята в Азербайджане 3 сентября 2004 года. Программа предусматривает широкий спектр мероприятий по снижению уровня коррупции в стране. Профильными министерствами были разработаны отдельные планы действий, направленных на выполнение данной программы. Механизм отчетности и контроля, предусмотренный программой, планируется осуществлять на базе вновь созданного межведомственного координационного органа – Комиссии по борьбе с коррупцией. КБК состоит из 15 членов, 5 из которых представляют исполнительную, 5 – законодательную и еще 5 – судебную власть. Комиссия и Исполнительный совет государственной службы осуществляют надзор за исполнением программы; они отчитываются о состоянии выполнения программы перед Президентом Азербайджана.

Программа была разработана при сотрудничестве с рядом организаций гражданского общества. В апреле и августе дважды проводились общественные слушания по обсуждению проекта Государственной программы при участии НПО, объединений предпринимателей, юристов, международных организаций. Некоторые рекомендации НПО нашли свое отражение в заключительном тексте программы. Программа была опубликована в средствах массовой информации и размещена на веб-сайте Комиссии. Ознакомление с программой является обязательным элементом программ по обучению гражданских служащих. Данные, свидетельствующие о том, что Государственная программа разрабатывалась на основе тщательного анализа тенденций проявления коррупции в стране, отсутствуют.

Отчеты Кабинета Министров о ходе выполнения программы публикуются в средствах массовой информации и в сети Интернет.

В настоящее время деятельность Комиссии по борьбе с коррупцией поддерживается секретариатом, состоящим из пяти штатных сотрудников – гражданских служащих. Комиссия располагает рядом инструментов для осуществления контроля за исполнением Государственной программы, таких как слушания докладов ведомств, занятых реализацией программы, выявление проблем, принятие решений, ставящих задачи и предлагающих способы преодоления этих проблем.

Азербайджан в основном выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 2

Обеспечить привлечение и участие гражданского общества в целом и общественных организаций с опытом в области борьбы с коррупцией, а также представителей частного сектора/предпринимателей в работе существующей Комиссии по борьбе с коррупцией при Исполнительном совете государственной службы.

Комиссия по борьбе с коррупцией является основным организатором и участником Сети неправительственных организаций по информации и сотрудничеству, состоящей из 14 НПО, в том числе национального отделения Трансперенси Интернэшнл. В задачу Сети входит содействие деятельности по борьбе с коррупцией в организациях гражданского общества в Азербайджане.

Неправительственные и международные организации также были включены в состав Рабочей группы при Комиссии по разработке анти-коррупционного законодательства. Среди этих НПО, в частности, ТИ Азербайджан, ABA/CEELI, Фонд конституционных исследований (председатель Сети по борьбе с коррупцией), Фонд содействия развитию предпринимательства и рыночной экономики, а также отделение ОБСЕ в Баку. В задачи Комиссии входит подготовка предложений по усовершенствованию законодательства, участие в формулировании государственной политике в области борьбы против коррупции; анализ состояния дел и эффективности деятельности по борьбе с коррупцией; проведение кампаний по повышению осведомленности общественности.

Законодательство, разрабатываемое группой, еще не принято, поэтому вклад НПО трудно оценить. Критерии по включению НПО в Рабочую группу не формализованы.

Рекомендация в том виде, как она сформулирована, требует обеспечить участие гражданского общества в работе Комиссии, а разработка законодательства является лишь одним из аспектов работы Комиссии.

Азербайджан частично выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 3

Ускорить мероприятия по исполнению президентского указа «О применении закона о борьбе с коррупцией» от 3 марта 2004 г. и поддержать работу специального департамента по борьбе с коррупцией в структуре Прокуратуры ресурсами, необходимыми для его функционирования. Этот департамент должен иметь право выявлять, расследовать и преследовать по закону коррупционные правонарушения, в качестве независимого департамента с особым статусом в структуре Прокуратуры, состав которого должен формироваться из сотрудников основных правоохранительных органов. Данный департамент должен решать следственные, обвинительные, административные и аналитические задачи. Важно, чтобы в его состав входили профессиональные прокуроры.

Помимо работы над конкретными делами о коррупции, одна из основных задач департамента будет состоять в расширении межведомственного сотрудничества между рядом правоохранительных органов, органов безопасности и финансового контроля в расследовании дел о коррупции (например, путем принятия четкого руководства об отчетности и обмене информацией, использования командного метода расследования сложных дел и т.д.); расширении аналитических возможностей и обеспечении более эффективного статистического учета фактов коррупции и преступлений, связанных с коррупцией, во всех подразделениях гражданской службы, полиции, прокуратуры и судов на основе единой методики, дающей возможность проводить сравнения между различными ведомствами.

Полномочия Специального Управления и Прокуратуры были существенно усилены. Идея создания Управления состояла в том, чтобы осуществлять расследование дел о коррупции на высоком уровне. Оно состоит из трех подразделений, одно из которых уполномочено выполнять аналитические функции. В штат Управления всего входят 60 человек, в том числе 40 прокуроров и следователей. Некоторые из них имеют опыт расследования дел о налоговом мошенничестве, коррупции и об уклонении от уплаты налогов. Управление находится в непосредственном подчинении Генерального прокурора. Оно наделено широкими полномочиями в области координации деятельности оперативных групп; расследования и преследования по закону за коррупцию; и, предположительно, также по выявления фактов коррупции.

Сотрудники Управления получают более высокую заработную плату в сравнении с другими работниками прокуратуры. С момента основания Управления им были возбуждены и расследованы 20 уголовных дел в отношении 47 человек. По 12 были вынесены обвинительные решения суда. Управление ведет регулярную и регулярно обновляемую статистику расследуемых им дел.

Аналитический отдел Управления отвечает за сбор, анализ и обобщение данных о коррупционных правонарушениях и разработку предложений об улучшении деятельности по борьбе с коррупцией.

Четкие руководства в области отчетности и обмена информацией приняты не были. В сложных делах эффективно используется коллективный подход к расследованию; однако сотрудничество правоохранительных органов основывается скорее на установленной практике, а не на четко документированных процедурах. Не было разработано гармонизированных методик, позволяющих проводить сравнение между различными органами.

Управлению по борьбе с коррупцией, возможно, следует оказать содействие в ускорении процесса разработки и принятия таких руководств и методик путем инициирования процесса консультаций с соответствующими правительственными органами, в результате которого может быть подписан совместный документ (Меморандум о взаимопонимании, Инструкция и т.п.), содержащий руководство по предоставлению отчетности и обмену информацией.

Азербайджан в основном выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 4

Продолжить проведение совместного обучения по проблемам борьбы с коррупцией для сотрудников полиции, прокуратуры, судей и представителей других правоохранительных органов; обеспечить надлежащие ресурсы для исполнения законодательства о борьбе с коррупцией.

Азербайджан продолжал проводить обучение по борьбе с коррупцией, в том числе совместное обучение для сотрудников прокуратуры, полиции и судей; в 2005 году было проведено два семинара приблизительно для 60 участников. Ряд семинаров и стажировок были организованы для сотрудников Управления по борьбе с коррупцией. В образовательные программы учебных центров при Министерстве Юстиции и Генеральной Прокуратуре были включены специальные курсы по вопросам борьбы с коррупцией.

Цель данной рекомендации состоит в том, чтобы обеспечить общее понимание опасностей, связанных с коррупцией, среди представителей правоохранительных органов, прокуратуры и судебных учреждений; способов ее выявления; а также следственных и обвинительных технологий, которые должны быть задействованы для противодействия коррупции, с тем чтобы сформировалась критическая масса гражданских служащих, преследующих общие цели, имеющих общие взгляды и обладающих совместимыми инструментами. Эту задачу еще предстоит решить. И хотя первоначальные шаги Азербайджана в этом направлении заслуживают всяческих похвал, количество мероприятий по обучению, а следовательно, обученных должностных лиц должно быть гораздо выше, чтобы позволить достичь поставленной цели.

Азербайджан частично выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 5

Организовать дополнительные опросы и исследования, с использованием прозрачной методологии, сопоставимой с международной практикой, для получения более точной информации об уровне коррупции в стране и для оценки реальной глубины поражения коррупцией в конкретных организациях, таких как полиция, суды, государственные закупки, налоговая и таможенная службы, образование, здравоохранение, и т.п.

Аналитическое подразделение Управления по борьбе с коррупцией получает и анализирует некоторую информацию о распространении коррупции в стране, получаемую (преимущественно) из правительственных источников. Уделялось внимание секторам образования и здравоохранения, и в этих областях были выявлены уязвимые места. Аналогичное подразделение было создано в структуре Министерстве внутренних дел для проведения анализа определенных аспектов коррупции в экономике страны, в основном коррупции в частном секторе.

Однако правительством не проводилось никаких исследований по определению степени распространенности коррупции, а те исследования проблемы, которые проводились, не соответствуют стандартам прозрачной методики, сопоставимой с международной практикой.

Ряд исследований был проведен силами НПО и международных организаций. Комиссия оказала помощь и поддержку в проведении некоторых из этих исследований и приняла их результаты на вооружение в своей повседневной деятельности. Комиссия также провела исследование через свой веб-сайт.

Эти исследование, в частности, включают:

- «Трансперенси Азербайджан»: Страновая оценка коррупции, 2004 г.; Обзор общественного мнения в Азербайджане «Влияние коррупции на коммерческую деятельность. Обзор стран Южного Кавказа»
- «Фонд борьбы против коррупции»: проект социального исследования, 2005 г. «Проблема коррупции на малых и средних предприятиях и пути ее преодоления»
- Лига защиты прав граждан на труд: проект оценки 2006 г. «Доступ к информации в Азербайджанской Республике – законодательство и практика»
- Национальная конфедерация организаций предпринимателей (работодателей) Азербайджанской Республики: «Усиление роли предпринимателей – работодателей и их общественных союзов в борьбе против коррупции». В 2006 г. проведено исследование «Воздействие коррупции на развитие предпринимательства».

Азербайджан частично выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 6

Провести кампании по повышению уровня осведомленности и организовать обучение для соответствующих общественных организаций, государственных служащих и представителей частного бизнеса об источниках и воздействии коррупции, об инструментах для предотвращения и пресечения фактов коррупции и о правах граждан в их взаимодействии с государственными учреждениями.

Кампании по повышению осведомленности были направлены прежде всего на информирование общественности о существовании «горячих линий» для сообщения о фактах коррупции определенным административным органам. Задача этих информационных кампаний была частично достигнута, так как горячие линии действуют и жалобы на коррупцию поступают регулярно. Отраслевые министерства и правительственные учреждения имеют собственные веб-сайты, информирующие общественность об определенных аспектах своей деятельности. На них также представлены соответствующие законодательные акты и инструкции относительно того, как следует подавать жалобу.

Комиссией по борьбе с коррупцией при участии НПО был подготовлен, опубликован и распространен «Свод нормативных документов Азербайджана в области борьбы с коррупцией». Аудиторской Палатой были изданы брошюры и буклеты на тему борьбы с коррупцией «Антикоррупция» и «Коррупция – общечеловеческое социальное бедствие».

Министерством образования был разработан и включен в учебные программы всех учебных заведений обязательный предмет «Конституция Азербайджанской Республики и основы правовых знаний». Комиссия по борьбе с коррупцией обратилась в Министерство образования с просьбой организовать специальные курсы по борьбе с коррупцией в средних школах и вузах. В программы обучения Академии Государственной Управления, Академии Полиции и всех учебных центров министерств включены программы по борьбе с коррупцией. Впервые назначенные гражданские служащие проходят обязательный ознакомительный курс (от 1 до 3 месяцев) в учебных центрах перед тем, как приступить к исполнению своих служебных обязанностей.

Пре поддержке и участии Комиссии на радио и телевидении были организованы различные ток-шоу и дискуссии. В своем решении от декабря 2005 года Комиссия обратилась ко всем государственным учреждениям с просьбой организовать специальные семинары для гражданских служащих по теме вновь принятого закона о доступе к информации.

Однако все эти важные шаги нельзя рассматривать как всестороннюю кампанию по повышению осведомленности. В них отсутствуют целостный подход, единая цель и многие другие важные аспекты кампании по повышению осведомленности. Они преследовали цель донести до граждан некоторую информацию и во многом достигли этой цели. Тем не менее, устойчивые усилия по просвещению широкой публики относительно ее прав и обязанностей, а также опасностей, связанных с коррупцией, не предпринимались, так же, как и по созданию практических навыков среди гражданского и частного сектора по борьбе с коррупцией. Результаты вышеупомянутых мероприятий невысоки.

Азербайджан частично выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 7

Ратифицировать Конвенцию ООН по борьбе с коррупцией.

Азербайджан подписал и ратифицировал Конвенцию ООН по борьбе с коррупцией. Важно отметить, что ратификация Конвенции не является конечной целью, а лишь началом долгого пути, а также что Азербайджан, возможно, захочет провести процедуру проверки на соответствие Конвенции ООН по борьбе с коррупцией, чтобы установить, какие изменения нужно внести в законодательство и/или административные процедуры для обеспечения полного соответствия с положениями Конвенции ООН по борьбе с коррупцией.

Азербайджан полностью выполнил данную рекомендацию.

II) Законодательство и криминализация коррупции и преступлений, связанных с отмыванием средств, полученных незаконным путем

Рекомендация 8

Ускорить принятие и реализацию проектов законодательных актов, которые направлены на гармонизацию уголовного законодательства в области борьбы с коррупцией с соответствующими международными стандартами, такими как Конвенция ООН о Коррупции, Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и Конвенция ОЭСР о борьбе с дачей взяток иностранным государственным должностным лицам при осуществлении международных деловых операций.

Азербайджан ускорил принятие законодательства, направленного на гармонизацию национального уголовного законодательства в области борьбы с коррупцией с некоторыми, но не всеми соответствующими международными стандартами. В этой связи самые последние поправки в Уголовный кодекс, принятые и утвержденные Милли Меджлисом (Национальной ассамблеей) Республики Азербайджан в апреле 2006 года, заслуживают положительной оценки. Они вносят существенные улучшения в криминализацию коррупции, установления уголовной ответственности за отмывание денег и упорядочение режима конфискации доходов от коррупции. Они вступили в силу в мае 2006 года.

Необходимо заметить, однако, что были приняты не все поправки и изменения, необходимые для приведения законодательства Республики Азербайджан в полное соответствие с международными стандартами. Эти вопросы охвачены рекомендациями 9, 11 и 14.

Невозможно решать проблему правоприменения до принятия необходимого законодательства. Кроме того, очевидно, что авторы рекомендации полагали, что в момент проведения оценки новое законодательство уже будет действовать, а поэтому появится возможность оценки качества его исполнения. В целом, процесс гармонизации уголовного законодательства еще незавершен.

Азербайджан частично выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 9

Внести поправки в инкриминирующие положения о коррупционных правонарушениях в соответствии с международными нормами. В частности, предусмотреть включение как материальных, так и нематериальных преимуществ в качестве неправомерных благ и полностью охватить явление взяточничества через посредников.

Исправленные положения активного и пассивного взяточничества в государственном секторе в настоящее время полностью соответствуют международным стандартам. В уголовное законодательство Азербайджана также были внесены положения о торговли влиянием. Законодательством охвачены как материальные, так и нематериальные преимущества. Также криминализована дача взятки через третье лицо.

Однако Азербайджан не внес положения о конкретных (отдельных) уголовных правонарушениях в виде активного и пассивного взяточничества в частном секторе, как того требуют Конвенция ООН против коррупции и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию.

Расширение сферы применения соответствующих положений путем распространения определения «должностного лица» в Приложении к статье 308 также на лиц, выполняющих властные функции в частном секторе, по всей видимости, недостаточно. Природа коррупционных правонарушений в частном секторе, как правило, отличается от преступлений, совершенных в связи с исполнением официальных полномочий, и это различие необходимо признавать и отразить в соответствующих инкриминирующих положениях Уголовного кодекса, как того требуют вышеупомянутые международные документы. Тем временем правоохранительные органы расследуют дела о коррупции в частном секторе на основании существующего законодательства в этой области.

Азербайджан в основном выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 10

Предпринять шаги для увеличения фактического срока давности в делах о коррупции и рассмотреть возможность ужесточения наказания за активное взяточничество.

Поправки, внесенные в Уголовный кодекс, о которых говорилось в связи с двумя предыдущими рекомендациями, увеличили наказание за уголовные преступления, связанные с коррупцией, и как следствие, эти правонарушения перешли в категорию тяжких преступлений. Согласно статье 75 Уголовного кодекса, за тяжкие преступления предусмотрен более длительный срок давности (двенадцать лет со дня совершения преступления), чем за преступления меньшей тяжести (семь лет).

Азербайджан полностью выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 11

Предусмотреть уголовную ответственность за взяточничество в отношении должностных лиц иностранных государств и международных организаций путем расширения понятия «должностное лицо», либо предусмотрев уголовную ответственность за данное нарушение в качестве отдельной статьи Уголовного кодекса.

Отдельная статья об ответственности за взяточничество в отношении должностных лиц иностранных государств и международных организаций в Уголовный кодекс внесена не была. Определение должностного лица в Уголовном кодексе было расширено в верном направлении и в настоящее время охватывает представителей международных организаций в качестве одной из категорий международных (иностранных) государственных должностных лиц.

Власти также предприняли попытку решить проблему подкупа иностранных государственных должностных лиц внесением поправки в заголовок Статьи 33. Однако такой подход является недостаточным для обеспечения соответствия международным стандартам, требующим полного охвата всех категорий иностранных государственных должностных лиц через дальнейшее расширение понятия должностного лица и включение в него иностранных государственных должностных лиц или установление отдельного правонарушения в виде подкупа иностранного государственного должностного лица.

Азербайджан частично выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 12

Разработать процедуры и четкие критерии лишения судей статуса неприкосновенности.

Данная рекомендация направлена на внедрение процедур и определение критериев снятия иммунитета с судей в ходе уголовного производства. На основании письменных и устных ответов азербайджанских властей, а также в результате рассмотрения соответствующего законодательства (Закона «О судах и судьях») можно прийти к выводу, что рекомендация не была полностью выполнена. В частности, процедуры и критерии снятия иммунитета должны рассматриваться в двух аспектах – процедурном и материальном. Процедурный аспект надлежащим образом освещается в статье 101 Закона «О судах и судьях», где предусмотрены все необходимые процедурные действия, связанные с вынесением решения о снятии иммунитета с судей. Чтобы гарантировать, что иммунитет не может защитить судью от уголовного преследования за коррупцию, в отсутствие материально-правовых критериев снятия иммунитетов с судей, данный вопрос может быть решен путем направления запросов в Судебно-правовой совет для получения обоснованных письменных решений по каждому случаю с объяснением, почему иммунитет был или не был снят. Важно обеспечить, чтобы эти иммунитеты не препятствовали правоохранительным органам в сборе всех необходимых доказательств и информации, дающих основания для снятия иммунитетов. Кроме того, Азербайджаном не представлено никаких статистических данных о количестве дел, когда был сделан запрос о снятии иммунитета, когда такой запрос был удовлетворен или отклонен.

Азербайджан в основном выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 13

Внести поправки в законодательство о конфискации доходов, полученных преступным путем, в соответствии с международными стандартами (как Конвенция Совета Европы об отмывании, поиске, изъятии и конфискации доходов, полученных преступным путем). Внести предложение о поправке в Уголовный кодекс, согласно которой такая мера, как «конфискация доходов» была бы в обязательном порядке применима ко всем коррупционным преступлениям и правонарушениям, связанным с коррупцией. Обеспечить режим конфискации, допускающий конфискацию доходов от коррупции или имущества, стоимость которого соответствует таким доходам, либо применение эквивалентных денежных санкций. Пересмотреть промежуточные меры по выявлению и изъятию доходов от коррупции на стадии уголовного расследования и обвинения для обеспечения их эффективности и действенности.

Что касается положений о конфискации доходов, полученных преступным путем, в законодательство Азербайджана в основном приведено в соответствие с международными стандартами. Согласно поправкам к Уголовному кодексу, конфискация доходов от коррупции теперь является обязательной мерой, а в соответствии со статьей 51.3, если изъятие имущества, полученного преступным путем или предмета преступления не представляется возможным, то конфискуются денежные средства либо собственность в равной стоимости.

Отсутствует официальная статистика количества дел, в которых применялись данные меры, а также стоимости конфискованного имущества. Поэтому провести оценку эффективности промежуточных мер по выявлению и изъятию доходов от коррупции на стадии уголовного расследования было невозможно. В ответах на вопросы Вопросника Азербайджан лишь ссылается на положения Уголовно-процессуального кодекса, регулирующие этот вопрос. Какие-либо свидетельства о

проведении какого-либо обзора данных мер для оценки эффективности их исполнения и применения отсутствуют.

Азербайджан в основном выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 14

Признавая, что ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения является международной нормой, включенной во все международные правовые документы о борьбе с коррупцией, Азербайджану необходимо с помощью организаций, имеющих опыт применения концепции ответственности юридических лиц (таких как ОЭСР и Совет Европы), рассмотреть возможности включения в свою правовую систему действенной и эффективной ответственности юридических лиц за коррупцию.

Азербайджан является государством-членом соответствующих международных документов, а поэтому юридически обязан внедрить в свою правовую систему институт ответственности юридических лиц за коррупцию в связи с уголовными правонарушениями.

Была учреждена рабочая группа, которая совместно с организациями международных экспертов рассматривала вопрос о включении в свою правовую систему института ответственности юридических лиц за коррупцию в связи с уголовными правонарушениями. Первым очевидным результатом такого рассмотрения является разработка проекта закона о внесении поправок в Уголовный кодекс, предусматривающий ответственность юридических лиц за уголовные правонарушения. Пока еще невозможно провести полную оценку качества данного законопроекта и его соответствия юридически обязательным международным стандартам, в особенности потому, что до сих пор неясно, каков круг уголовных правонарушений, за которые может предусматриваться ответственность юридических лиц, вследствие чего остается открытым вопрос о том, предусматривает ли законопроект ответственность юридических лиц за уголовные преступления, связанные с коррупцией (незавершенный проект). Кроме того, многие важные вопросы, такие как различия между понятиями «уголовная ответственность» и «ответственность за уголовные правонарушения» или установление ответственности юридических лиц за бездействие (действие, совершенное по небрежности) ответственных органов, еще предстоит решить надлежащим образом.

Азербайджан частично выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 15

Признавая возможное существование тесной взаимосвязи между организованной преступностью и коррупцией, изучить эти взаимосвязи, возможно, при помощи организаций, имеющих опыт борьбы против этих двух форм преступной деятельности.

Представители Министерства внутренних дел сообщили Рабочей группе о том, что они анализируют и отслеживают возможные взаимосвязи между коррупцией и организованной преступностью. Согласно представленной информации, Группе стало известно о случаях похищения, вымогательства и торговли наркотиками, совершенных организованными криминальными группами. Ни в одном из таких дел не было выявлено возможных взаимных связей между этими преступлениями и коррупцией.

Хотя определенная деятельность в отношении данной рекомендации проводилась, от учреждений, действующих в данной области, можно ожидать большего, в особенности от научных учреждений, таких как Институт криминологии и т.п. Данный вопрос требует гармонизированного, сбалансированного и комплексного подхода, а усилия единственного учреждения не могут дать полной картины.

Азербайджан в основном выполнил данную рекомендацию.

III) Прозрачность государственной службы

Рекомендация 16

Укрепить механизм набора и продвижения гражданских служащих, повышая значимость критериев объективной оценки и личных заслуг и максимально ограничивая возможности вынесения произвольных решений.

Азербайджаном был принят ряд мер по выполнению данной рекомендации, таких как повышение заработной платы гражданских служащих; внедрение централизованной системы анонимной оценки (тестирования) при приеме на государственную службу; учреждение Комиссии по гражданской службе при Президенте Республики, уполномоченной осуществлять разработку и утверждение правил приема на гражданскую службу и контроль за надлежащим и прозрачным проведением конкурсного отбора. Существует также система ротации некоторых категорий гражданских служащих, таких как сотрудники налоговых и таможенных органов и полиции. Надлежащее использование данных механизмов может предотвратить установление длительных коррумпированных связей между чиновниками и простыми гражданами.

Однако общая ситуация в области гражданской службы существенно не изменилась с момента проведения обзора.

В соответствии со статьями 28 и 29 Закона о гражданской службе, граждане принимаются на государственную службу административных должностей шестой-девятой категорий на основании конкурса. Назначения на административные должности первой-пятой категорий происходят на основании собеседования и повышения в должности.

Процедура продвижения по службе и оценки профессиональных навыков гражданских служащих в основном построена на системе аттестации. Однако частота проведения процедуры аттестации (раз в пять лет) и отсутствие четких критериев оценки профессиональных качеств гражданских служащих порождают сомнения в действенности данной процедуры. Такие правила предоставляют руководителю государственного учреждения возможность назначать кандидатов на высокие административные посты (с первого по пятый ранг) по своему собственному усмотрению, минуя конкурсный отбор и проверку профессиональных навыков и других критериев, основанных на личных профессиональных достоинствах кандидата.

Азербайджан частично выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 17

Проанализировать систему контроля над собственностью госслужащих для выявления любых возможных лазеек и разработать предложения по ликвидации этих лазеек. Рассмотреть возможность усиления ответственности (не только дисциплинарной) государственных служащих за невыполнение требования декларирования доходов, имущества и обязательств. Рассмотреть возможность публичного раскрытия деклараций определенных категорий госслужащих.

Закон «О борьбе с коррупцией» и «Правила предоставления государственными служащими информации финансового характера» обязывают государственных служащих подавать декларации

имущества. Статья 3 «Правил предоставления государственными служащими информации финансового характера» определяет в качестве органов, принимающих декларации имущества:

- Комиссию по борьбе с коррупцией при Исполнительном совете государственной службы для высокопоставленных должностных лиц;

- орган, определяемый Милли Меджлисом (парламентом) Азербайджанской Республики, Верховным Меджлисом Нахичеванской Автономной Республики, для членов соответствующих вышеупомянутых Меджлисов; соответствующие местные органы для государственных служащих местных органов власти;

- соответствующий финансовый (расчетный) орган, определяемый руководителей соответствующего государственного учреждения.

Указом Президента Азербайджанской Республики от 09.08.2005 года Кабинету Министров было дано задание разработать правила декларирования информации финансового характера должностными лицами и форму декларации имущества, в соответствии с Законом «О борьбе с коррупцией». Однако правила и формы декларации до сих пор не были приняты и декларирование имущества высокопоставленными должностными лицами не производится. Кроме того, отсутствует требование о декларации расходов должностных лиц.

Система декларации имущества является неэффективной также из-за отсутствия механизма контроля над доходами и расходами гражданских служащих. В соответствии с Законом «О борьбе с коррупцией», декларации имущества не подаются в налоговые органы. Одной из основных задач Комиссии по борьбе с коррупцией при Исполнительном совете государственной службы является сбор подобных деклараций финансового характера. После того как Комиссия получит декларации, она будет уполномочена направить материалы на рассмотрение компетентными органами для выявления возможных признаков правонарушений, связанных с коррупцией. Сомнительно, что Секретариат располагает достаточным потенциалом для систематической проверки всех деклараций имущества.

Еще одним тревожным моментом является отсутствие прозрачности в системе декларирования имущества. Согласно «Правилам предоставления государственными служащими информации финансового характера», вся информация, указанная в декларации имущества, составляет личную тайну. Распространение такой информации ограничено данным законом. Эти положения существенно снижают эффективность контроля над гражданской службой.

Азербайджан частично выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 18

Принять единые Кодексы этики или Кодексы поведения государственных служащих, разработанных на основе международных стандартов (например, типовой кодекс поведения государственных служащих Совета Европы), и специальные кодексы поведения для служащих некоторых профессий, которые особенно подвержены коррупции, такие как полиция, служащие налоговой службы, бухгалтеры, и т.д. Кроме того, подготовить и широко распространить всеобъемлющее практическое руководство для государственных служащих по вопросам коррупции, конфликта интересов, этических норм, санкций и информирования о фактах коррупции.

Министерством по налогам (для должностных лиц налоговых органов), Министерством внутренних дел (для офицеров полиции) и Государственным таможенным комитетом (для служащих таможенных органов) были разработаны и опубликованы кодексы поведения для определенных категорий должностных лиц. В 2002 году был утвержден Кодекс чести судей Азербайджана. В настоящее время Судебно-Правовой Совет разрабатывает новый кодекс поведения судей.

Все эти кодексы (за исключением судебного) предусматривают обязательное ознакомление соответствующих должностных лиц с их содержанием. Так, должностные лица обязаны знать и соблюдать правила поведения при исполнении своих должностных функций. Однако отсутствует практика применения положений данных кодексов, касающихся ответственности за нарушение правил, поскольку в данных органах практически не было случаев расследования дел о коррупции.

Мало было достигнуто в области установления этических норм для всех категорий гражданских служащих и некоторых независимых профессий (адвокатов, нотариусов, аудиторов и бухгалтеров). Проекте Закона «О правилах этического обращения государственных служащих» на данном этапе проходит слушания в Парламенте.

Азербайджан частично выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 19

Учредить государственный орган контроля за исполнением законодательно-нормативных актов в сфере гражданской службы, в особенности правил в отношении конфликта интересов. При необходимости установить обязательные правила, непосредственно направленные на разрешение конфликтов интересов в гражданской службе.

Указом Президента от 19 января 2005 года была учреждена Комиссия по вопросам Государственной Службы при Президенте страны со статусом центрального исполнительного органа, ответственного за государственную политику в области гражданской службы. Положения о данной Комиссии были приняты Указом Президента Республики 3 июля 2005 года. Согласно этим Положениям, основные задачи Комиссии включают следующее:

принимать участие в формулировании общегосударственной политики в области гражданской службы и в реализации данной политики;

готовить предложения в области прогнозирования набора на государственную службу с целью координации деятельности государства по профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации гражданских служащих, анализировать состояние дел в данной сфере и разрабатывать предложения;

создать централизованную базу данных гражданской службы и обеспечить ее эффективное применение;

обеспечить в централизованном порядке набор граждан для прохождения гражданской службы на основе прозрачных процедур конкурсного отбора в соответствии с требованиями статей 2.3 и 28.1 Закона Азербайджанской Республики «О гражданской службе».

Комиссии предоставлены полномочия *по организации подготовки и реализации программ и иных документов по усовершенствованию гражданской службы; контролю за исполнением*

законодательства о гражданской службе в государственных учреждений; по подготовке и утверждению правил набора на гражданскую службу и надзору над надлежащим соблюдением прозрачных процедур конкурсного отбора; по определению требований в области обучению и разработке стратегии обучения гражданских служащих; координированию деятельности государственных учреждений по профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации гражданских служащих, подготовке предложений об отмене резолюций государственных учреждений, принятых в нарушение законодательства о гражданской службе.

Для выполнения своих функций Комиссия уполномочена *представлять предложения Президенту Республики в области усовершенствованию гражданской службы; запрашивать и получать от государственных органов, организаций и должностных лиц информацию, необходимую для выполнения своих обязанностей и реализации своих функций; в случае выявления фактов нарушения требований законодательства выносить предложения государственным учреждениям и должностным лицам о принятии других мер, предусмотренных законодательством; принимать законодательные акты в рамках своей компетенции, регулирующие отношения в области гражданской службы.*

Комиссия наделена рядом контрольных функций. В то же время Комиссия не имеет полномочий по принятию решений, обязательных для исполнения, по привлечению к ответственности с целью реагирования на конкретное нарушение законодательства. Комиссия не уполномочена принимать положения относительно конфликта интересов и осуществлять контроль над исполнением законодательства о конфликте интересов.

Специального законодательного акта, регулирующего вопрос конфликта интересов в гражданской службе, не существует. Определение данного явления, а также определенные положения в этой области будут даны в Законопроекте «О предупреждении конфликта интересов», который в настоящее время находится на обсуждении рабочей группы по усовершенствованию законодательства при Комиссии по борьбе с коррупцией. Пока этот закон не принят, некоторые аспекты предотвращения конфликта интересов охвачены вышеупомянутыми кодексами поведения.

Азербайджан частично выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 20

Принять меры для защиты служащих госучреждений от дисциплинарных воздействий и преследования за сообщение в правоохранительные органы или прокуратуру о подозрительных явлениях внутри их учреждений, а также организовать внутреннюю кампанию по повышению осведомленности о данных мерах среди гражданских служащих. Принять правила защиты «информаторов».

Информация о каких-либо мерах, принимаемых руководством Азербайджана с целью установления режима защиты «информаторов», отсутствует.

Азербайджан не выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 21

Установить и следовать четким правилам раскрытия (предоставления доступа к информации) и прозрачности расходования средств из государственного бюджета. Рассмотреть возможность повышения прозрачности государственных закупок и в области кредитных соглашений с международными финансовыми учреждениями.

Закон «О государственном бюджете» требует публикации проекта бюджета на очередной год, вместе с соответствующими приложениями, а также квартальными отчетами о его исполнении. В эти отчетах наряду с другими данными включаются сравнительный анализ доходов и расходов, в случае, если есть расхождения между утвержденными и фактическими показателями расходов, к ним должны прилагаться соответствующие разъяснения. В годовые и квартальные отчеты, публикуемые в прессе, также включаются данные по доходам, расходам, объемам государственного долга, кредитов и т.д. Согласно данному закону, надзор за исполнением бюджета осуществляется Министерством Финансов (текущий надзор) и Счетной Палатой.

Отчеты и статистика о расходах Государственного нефтяного фонда Азербайджанской Республики также доступны для широкой публики. О других инициативах в области повышения прозрачности государственных расходов информация отсутствует.

В области обеспечения прозрачности государственных закупок разрабатывается электронная система государственных закупок, которая будет размещена на сайте Государственного Агентства по Государственным Закупкам. С целью повышения квалификации специалистов, вовлеченных в процедуры государственных закупок, для представителей государственного и частного секторов Агентством периодически проводятся обучающие курсы по теме государственных закупок. С целью широкого вовлечения представителей мелкого и среднего бизнеса в процедуры государственных закупок проводятся семинары для их представителей. Однако представители частного предпринимательского сектора высказывают убежденность в том, что процедурам государственных закупок не хватает прозрачности, в особенности в отношении нарушения правила об обязательной публикации информации о конкурсных предложениях. Представители деловых кругов также считают, что сообщения о многих торгах, в особенности тех, в которые вовлечены крупные суммы, вовсе не публикуются.

В функции Государственного Агентства по Государственным Закупкам входит осуществление надзора над законностью осуществления государственных закупок, но оно имеет уполномочия лишь по постановке вопроса об отмене результатов торгов (статья 4 Закона «О государственных закупках»). Государственное казначейство, выполняющее операции по закупкам, не имеет достаточной компетенции по проверке соответствия законодательству о закупках. В Азербайджане отсутствует практика по осуществлению совместных исследований (Государственного Агентства по Государственным Закупкам и Казначейство) в области государственных закупок.

Азербайджан частично выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 22

Принять законодательные акты, полностью соответствующие международным нормам в области борьбы с отмыванием денег, в частности, криминализации отмывания доходов от любой серьезной преступной деятельности (включая коррупцию). Учредить подразделение финансовой разведки.

Новая статья Уголовного кодекса 193/1 охватывает легализацию доходов от преступной деятельности в отношении всех видов преступлений. Взяточничество и другие правонарушения, связанные с коррупцией, в настоящее время охвачены положениями Уголовного кодекса. Поскольку данная норма была принята совсем недавно, она еще не была применена в судебной практике.

Подразделение финансовой разведки пока еще не было учреждено. Азербайджан остается одним из немногих стран-участниц АКС, в которых до сих пор отсутствует подразделение финансовой разведки. Проект закона об учреждении подразделение финансовой разведки и установлении комплекса превентивных мер против отмывания денег все еще находится на рассмотрении Парламента. Решение о местоположении подразделения финансовой разведки пока не было принято. Азербайджан отстает от международных стандартов в данной области.

Азербайджан частично выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 23

Стимулировать участие неправительственных организаций в решении задач общественной политики и продолжить усилия по недопущению препятствий для регистрации НПО и их практической деятельности.

НПО играют все возрастающую роль в Азербайджане. Тринадцать неправительственных организаций, в том числе азербайджанское отделение Трансперенси Интернэшнл, объединены в государственную Сеть по информации и сотрудничеству, в задачу которой входит повышение роли НПО в борьбе против коррупции. Представители Сети принимают участие в ряде правительственных инициатив, таких как организация семинаров, участие в деятельности рабочих групп по разработке законодательства. Представители «Трансперенси Интернэшнл Азербайджан» и других организаций входят в состав рабочей группы по разработке законодательства при Комиссии по борьбе с коррупцией.

Однако существуют возможности для дальнейшего совершенствования сотрудничества и повышения взаимного доверия между правительством и гражданским обществом, например:

- путем вовлечения НПО в процессы контроля над исполнением законодательства,

- путем уполномочивания НПО на проведение исследований по различным вопросам политики борьбы против коррупции или осуществление совместных исследований,

- путем организации совместных кампаний по повышению осведомленности населения.

28 июня 2005 года был принят Закон «О Государственной регистрации юридических лиц и государственном реестре». Данным законом предусмотрено снижение срока рассмотрения заявления о регистрации хозяйствующих субъектов до 5 дней (что, согласно действующему закону, может занимать гораздо более длительный период). Максимальный срок для регистрации НПО остался на прежнем уровне 40 дней; однако если заявление о регистрации остается без ответа, организации предоставляется регистрация автоматически. Еще большим достижением в данной области будет точное следование европейской практики формальной регистрации НПО, что

наделяет их правами и обязанностями юридического лица и позволяет заключать юридически обязательные договоры.

Азербайджан частично выполнил данную рекомендацию.

Рекомендация 24

Пересмотреть законодательство о доступе к информации, с тем чтобы более четко определить процедуры и механизмы обеспечения доступа к информации, и обеспечит, разумное ограничение произвольных действий должностных лиц.

Азербайджан предпринял ряд важных шагов на пути к установлению права доступа к информации. Новый Закон «О праве на получение информации», вступивший в силу в декабре 2005 года, устанавливает правила и процедуры оформления запросов на получение информации, а также правила удовлетворения или отказа в удовлетворении таких запросов; права и обязанности собственников информации; и режимы доступа к информации. В соответствии с этим законом, с целью обеспечения надзора за исполнением законодательства в данной области учреждается должность Уполномоченного по вопросам информации (омбудсмена). Комиссия по борьбе с коррупцией дала указание исполнительным органам провести обучение по вопросу применения нового закона.

Для выявления всего спектра возможных нарушений следует предусмотреть механизм контроля за исполнением положений законодательства, применимых к НПО. При этом необходимо внимательно учесть все проблемы, выявленные в ходе обзора исполнения законодательства о доступе к информации, проведенного силами НПО.

Азербайджан в основном выполнил данную рекомендацию.

ВЫВОДЫ

Рекомендация	**Выполнено** (недостатков нет)	**В основном выполнено** (небольшие недостатками)	**Частично выполнено** (реальные действия)	**Не выполнено** (существенные недостатки)
Национальная политика по борьбе с коррупцией, политика, институты и правоприменение				
1. Программа по борьбе с коррупцией и ее мониторинг		+		
2. Участие общественности в политике по борьбе с коррупцией			+	
3. Управление по борьбе с коррупцией в Прокуратуре		+		
4. Обучение сотрудников правоохранительных органов			+	
5. Обзоры и исследования коррупции			+	
6. Повышение информированности о коррупции			+	
7. Ратификация Конвенции ООН против коррупции	+			
Законодательство и криминализация коррупции и преступления по отмыванию денег				
8. Гармонизация законодательства с международными стандартами			+	
9. Нематериальные преимущества и взяточничество через посредников		+		
10. Срок давности и санкции за активное взяточничество	+			
11. Взяточничество международных и зарубежных официальных лиц			+	
12. Процедуры и критерии для снятия иммунитета		+		
13. Обязательная конфискация доходов от преступлений, временные меры		+		
14. Ответственность юридических лиц за коррупцию			+	
15. Связь между организованной преступностью и коррупцией		+		
Прозрачность государственной службы				
16. Прием на работу и продвижение на основе достоинств			+	
17. Контроль за активами государственных служащих			+	
18. Кодексы этики			+	
19. Контроль за выполнением положений о государственной службе и конфликте интересов			+	
20. Защита информаторов				+
21. Правила о прозрачности расходов государственных средств			+	
22. Международные стандарты в области отмывания денег			+	
23. Препятствия для регистрации и деятельности НПО			+	
24. Законодательство о доступе к информации		+		

ПРИЛОЖЕНИЕ 1: СПИСОК УЧАСТНИКОВ ПОСЕЩЕНИЯ АЗЕРБАЙЖДАНА

Посещение Азербайджана, 10 – 13 апреля 2006 г.

Руководитель группы экзаменаторов:

- Даниэль Телесклаф (Швейцария)

Группа экзаменаторов:

- Константин Паликарский (Болгария)
- Боштян Пенко (Словения)
- Руслан Рябошапка (Украина)

Секретариат:

- Ольга Савран, ОЭСР

Правительственные учреждения, прочие

- Комиссия по борьбе с коррупцией
- Министерство экономического развития
- Министерство финансов и Счетная палата
- Комиссия по делам гражданской службы
- Национальный банк
- Генеральная прокуратура
- Министерство внутренних дел
- Государственный таможенный комитет и Министерство по налогам
- Парламент и Министерство юстиции
- Верховный суд и Судебно-Правовой Совет
- Агентство по государственным закупкам
- Министерство здравоохранения, Министерство труда и социального обеспечения, Государственный фонд социального обеспечения
- Учебные центры при Генеральной прокуратуре, Министерстве по налогам и Академии полиции

Неправительственные организации

- Азербайджанское отделение Трансперенси Интернэшнл
- Союз коммерсантов и потребителей
- Кампания ATLAS
- Кампания EFFECT-B
- Союз малых и средних предпринимателей
- Фонд поддержки развития предпринимательства и рыночной экономики
- Ассоциация консалтинговых фирм
- Руководитель программ гражданского общества, OSI (Институт Открытое общество)
- Фонд конституционного исследования
- Ассоциация Евразийских юристов
- Американское общество юристов ABA CEELI

Международные и иностранные организации:

- США (ЮСАИД)
- Соединенное Королевство
- МВФ
- Всемирный банк
- ЕБРР
- АБР (Азиатский банк развития)
- ОБСЕ
- SDC (Швейцария)
- GTZ (Германия)
- Нидерланды

ПРИЛОЖЕНИЕ 2: ВЫДЕРЖКИ ИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ

Список приложений

Предоставляется по запросу

1. Положение о Комиссии по борьбе с коррупцией при Совете администрации государственной службы
2. Положение о Комиссии по вопросам государственной службы при Президенте
3. Закон «О борьбе с коррупцией» с поправками
4. Закон «О государственной службе»
5. Проект поправок в Уголовный кодекс – ответственность юридических лиц
6. Процедуры раскрытие финансовой информации государственными должностными лицами
7. Закон о праве на получение информации
8. Закон «О судах и судьях»
9. Закон «О Судебно-правовом совете»
10. Кодекс этического поведения сотрудников органов внутренних дел
11. Государственная программа борьбы против коррупции
12. Государственная программа борьбы против коррупции – мероприятия
13. Кодекс этического поведения сотрудников Министерства по налогам с формой подтверждения
14. Проект кодекса этики и поведения гражданских служащих
15. Статистика осуждений за коррупцию
16. Получение информации в Азербайджанской Республике, законодательство и практика (доклад НПО)
17. Мониторинг выполнения Государственной программы борьбы против коррупции (доклад НПО)