



Антикоррупционная сеть для стран Восточной Европы и Центральной Азии

Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией

Второй раунд мониторинга

Азербайджан

Доклад о проделанной работе

Доклад представлен Азербайджаном на 11-ой мониторинговой встрече Стамбульского плана действий 22 – 24 февраля 2012 г.

Представлено 8 февраля 2012 г.

1. Политика борьбы с коррупцией

1.1.–1.2.–1.3. Политическая воля бороться с коррупцией, политические документы по борьбе с коррупцией и исследования коррупции

Новая рекомендация 1.1.-1.2.-1.3.

Укрепление политической воли бороться с коррупцией и практические шаги для выполнения НСППБК (NSITCC) и Плана действий по ее реализации, принятого в 2007 г. Совершенствование механизма участия гражданского общества в оценке результатов выполнения плана. Периодическое проведение обследований состояния и тенденций развития коррупции в различных сферах и публикация результатов обследований. Принятие мер, направленных на повышение качества и степени реализации плана действий отдельными организациями, разработка стратегии и конкретных мер для снижения коррупционных рисков на муниципальном уровне.

Азербайджан выполнил положения своей второй антикоррупционной стратегии, которая сформировала основы для широкого круга мероприятий, направленных на борьбу с коррупцией во всех областях жизни общества. Правительство Азербайджана выражает полную поддержку всем участникам этого процесса и содействует их активной позиции в этом вопросе. В целях разработки новой стратегии борьбы с коррупцией правительство в настоящее время принимает участие в диалоге с представителями всех сегментов гражданского общества, включая средства массовой информации и частный сектор экономики, общественные организации и международную общественность, в т. ч. международные организации и иностранные представительства.

Президент Ильхам Алиев неоднократно выступал на тему борьбы с коррупцией на заседаниях Кабинета министров, посвященных подведению итогов полугодия или года, что транслировалось в прямом эфире по национальному телевидению. Он давал поручения министрам по конкретным вопросам, связанным с борьбой с коррупцией. Он также обращался к гражданам страны с просьбой проявлять активность в информировании о случаях коррупции и обращаться по этим вопросам в судебные или правоохранительные органы. Эти обращения вызвали волну обращений граждан, в особенности по каналам «горячей линии».

Комиссия по борьбе с коррупцией провела специальное заседание с участием всех заинтересованных министерств и ведомств. Перед государственными органами были поставлены специальные цели и задачи, направленные на сохранение тенденции социально – экономического развития страны и устранение негативных явлений, которые препятствуют этому развитию. Перед Рабочей группой по борьбе с коррупцией была поставлена задача разработки проекта Национальной стратегии в этой области. В итоге Рабочая группа провела два заседания «круглого стола» с привлечением представителей гражданского общества – 16 января и 7 февраля 2012 г. На основе предложений участвующих в работе комиссии представителей гражданского общества был разработан предварительный проект новой Национальной стратегии по борьбе с коррупцией.

Министерства и ведомства также представили свои предложения, которые в настоящее время рассматривает Рабочая группа Комиссии. В начале марта 2012 г. Рабочая группа планирует представить проект Национальной стратегии для первого раунда общественного обсуждения с привлечением международных экспертов.

Одновременно Комиссия оценивает результаты выполнения Национальной стратегии повышения прозрачности мер по борьбе с коррупцией в период 2007 – 2011 гг. В этот процесс была вовлечена Информационная сеть негосударственных организаций, которые занимаются борьбой с коррупцией.

Министерства и иные органы исполнительной власти разрабатывали планы мероприятий по борьбе с коррупцией в соответствии с реализуемой Национальной стратегией. В настоящее время большинство министерств представило свои планы мероприятий, и ответственные должностные лица в каждом министерстве проводят консультации с Секретариатом Комиссии с тем, чтобы привести свои планы в соответствие с вновь принимаемой стратегией.

1.4-1.5. Участие общественности в работе, направленной на разработку политики в области борьбы с коррупцией, повышение уровня информированности и обучение общественности

Новая рекомендация 1.4.-1.5.

Активизировать механизмы, которые обеспечивают участие структур гражданского общества в работе Комиссии по борьбе с коррупцией. Чаще практиковать участие представителей гражданского общества в деятельности Рабочей группы по законодательству. Разработать механизмы привлечения представителей гражданского общества к работе по борьбе с коррупцией применительно к конкретным сферам и к деятельности местных органов власти. Нарастивать усилия в области повышения информированности общества о принимаемых мерах посредством проведения широкой и непрекращающейся информационной кампании, в т. ч. направленной на целевые группы и ориентированной на получение практических навыков, необходимых для предотвращения коррупции и для борьбы с ней.

В деятельности Рабочих групп при Комиссии принимает участие больше негосударственных организаций. Комиссия продолжает реализацию своей программы предоставления грантов для финансирования и поддержки материально – технической базы деятельности этих организаций, в т. ч. информационной сети.

В 2011 г. были проведены опросы общественного мнения и выполнены программы исследований, в т. ч. относящиеся к вопросам использования гражданами «горячей линии», действующей в министерствах и в Департаменте по борьбе с коррупцией Генеральной прокуратуры. Комиссия планирует свою деятельность в области проведения исследований и опросов общественного мнения. Комиссия опубликовала оценки и результаты исследований, проведенных с использованием Сети информации и

сотрудничества негосударственных организаций. В данный момент опросы нацелены на определение результатов реализации Стратегии.

1.6. Специализированный орган, который проводит политику в области борьбы с коррупцией и координирует работу в этом направлении

Новая рекомендация 1.6.

Усилить роль Комиссии в повышении уровня информированности общества о коррупции, в обучении государственных служащих методам борьбы с коррупцией и в проведении исследований по антикоррупционной тематике. Сосредоточить усилия Комиссии на реализации предусмотренных Стратегией первоочередных мер, таких как принятие законов и конкретных планов действий в отдельных сферах социальной и экономической жизни. Расширить возможности Комиссии и Секретариата в области проверки данных, указанных в декларациях об имущественном положении государственных служащих. Комиссия должна получать и анализировать информацию о различных нарушениях положений антикоррупционного законодательства, которую собирают министерства и ведомства на основе стандартных механизмов отчетности.

При разработке новой стратегии Комиссия стремится усилить свою роль в повышении уровня информированности общества и в координации процесса обучения государственных чиновников методам борьбы с коррупцией, а также в проведении исследований на тему борьбы с коррупцией.

2. Уголовная ответственность за коррупцию

2.1.–2.2. Правонарушения и элементы правонарушения

Новая рекомендация 2.1.-2.2.

Рассмотреть возможность внесения изменений в Уголовный кодекс с целью введения в него отдельной статьи, предусматривающей уголовную ответственность за незаконное обогащение. Принять меры к тому, чтобы уголовная ответственность наступала за «обещание» или «предложение» взятки, в т. ч. обеспечить чтобы эти положения применялись в отношении случаев, предусмотренных Статьей 312-1 «Торговля влиянием». Проработать положения, касающиеся нематериальных выгод как объекта взяточничества. Ввести в юридический оборот понятие ответственности юридических лиц за уголовные правонарушения, связанные с коррупцией.

В Азербайджане наблюдается процесс рассмотрения поправок к Уголовному кодексу, предусматривающих введение отдельной статьи об уголовной ответственности за незаконное обогащение и введение в юридический оборот понятия ответственности юридических лиц за уголовные правонарушения, связанные с коррупцией. Оба положения рассматриваются

в качестве целей в проект новой Стратегии повышения прозрачности мер по борьбе с коррупцией.

После принятия в 2011 г. «Закона о внесении поправок в Уголовный кодекс» была выполнена рекомендация о введении уголовной ответственности за «обещание» или «предложение» взятки и о применении этих положений в отношении случаев, предусмотренных Статьей 312-1 («Торговля влиянием») Уголовного кодекса.

2.3. Определение государственного должностного лица

Новая рекомендация 2.3.

Ввести уголовную ответственность за подкуп иностранных государственных должностных лиц, предусмотрев в Уголовном кодексе это правонарушение в качестве отдельного вида уголовного преступления, либо расширить определение должностного лица в Примечании 1 таким образом, чтобы оно включало иностранных государственных должностных лиц.

В Азербайджане полностью выполнена эта рекомендация в результате принятия в 2011 г. «Закона о внесении поправок в Уголовный кодекс» (24.06.2011), которым предусмотрено внесение поправок в Приложение к Статье 308 Уголовного кодекса.

2.4.-2.5.–2.6 Санкции, конфискация имущества, иммунитет и исковая давность

Новая рекомендация 2.4.-2.6.1.

Внести изменения в Приложение к Статье 312 Уголовного кодекса, предусматривающую, что лицо, дающее взятку и после этого информирующее об этом органы власти, освобождается от уголовного преследования лишь в том случае, если оно сообщило об этом до того, как этот факт был ими обнаружен. Далее, в законодательстве должно быть четко определено, что это освобождение от уголовного преследования не распространяется на случаи, связанные с подкупом иностранных должностных лиц. Рассмотреть установленные в Конституции и законодательстве положения, предусматривающие иммунитет государственных должностных лиц, предусмотрев введение ограничений на иммунитет в связи с действиями, совершенными при исполнении служебных обязанностей. В качестве альтернативы – внести изменения в эти же положения, распространив их на случаи, когда уголовное дело готово для передачи в суд или когда запрашивается разрешение на арест должностного лица. Снять запрет на использование специальных методов проведения расследования (СМПР), разрешив проведение расследования с применением этих методов (СМПР) и уголовного расследование в отношении должностных лиц, пользующихся иммунитетом, негласным образом, так же, как это происходит при проведении всех прочих расследований. (См. Также Новую рекомендацию 3.8. в отношении иммунитета судей, которая соответствует данной рекомендации).

Расследованием уголовных преступлений, связанных с коррупцией, занимается Департамент по борьбе с коррупцией. Этот департамент изучает примеры использования Примечания к Статье 312. Предварительные результаты показывают, что имеется всего

лишь несколько примеров применения указанной статьи. Результаты проведенного исследования будут представлены дополнительно.

Новая рекомендация 2.4.-2.6.2.

Провести анализ практики применения положений о конфискации имущества для того, чтобы выявить имеющиеся недостатки в этой сфере и разработать меры по обеспечению более эффективного применения этих положений. Собрать и проанализировать достоверные статистические данные о том, какое имущество конфискуется, каким образом это имущество используется и какова сумма средств, поступающих в государственную казну. Рассмотреть принятие положений в гражданском законодательстве, предусматривающих конфискацию имущества, полученного в результате совершения преступления.

Генеральная прокуратура проводит анализ практики применения положений о конфискации имущества с целью определения недостатков в этом процессе и разработки рекомендаций по их более эффективному использованию. Существует сформировавшийся механизм сбора и анализа соответствующей информации. В соответствии с данными статистики в 2010 г. ДБК конфисковал имущество и денежные средства на сумму 7,000,000 манат (1 Euro = 1.04 маната), а в 2011 г. эта сумма составила 6,880,787 манат. Рассматривается вопрос о создании независимого органа при Государственном комитете по вопросам собственности, который будет заниматься перечисленными выше функциями. В течение отчетного периода Генеральная прокуратура проводила консультации со всеми заинтересованными ведомствами.

2.8. Применение, интерпретация и процедура

Новая рекомендация 2.8.

Принять меры по упрощению процедуры судебного разбирательства, обеспечив доступ прокуратуры и, в особенности, Департамента по борьбе с коррупцией к банковской, финансовой и коммерческой информации. Рассмотреть вопрос о внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс, допускающих проведение таких мероприятий с санкции прокурора без получения одобрения суда. Внести изменения и дополнения в действующие законы о специальных следственных мероприятиях или разработать методологию с тем, чтобы обеспечить полный и прямой контроль со стороны прокурора за оперативной деятельностью и специальными следственными мероприятиями, осуществляемыми сотрудниками правоохранительных органов, посредством прямого участия прокурора в таких мероприятиях или косвенного доступа во время проведения оперативных или специальных следственных мероприятий и удаленной координации со стороны прокурора.

Принятый в 1999 г. «Закон о оперативно – розыскной деятельности» предусматривает возможность применения правоохранительными органами специальных методов проведения расследования (СМНР). В параграфе 10 указанного Закона определены следующие СМНР: проведение опросов граждан; организацию неофициальных запросов; запись телефонных переговоров, досмотр почтовых и иных отправлений; выемку информации из технических электронных каналов связи; проверку писем обвиняемых; досмотр транспортных средств,

доступ к жилищам и проведение обысков жилища и иных помещений, а также других закрытых объектов; оперативный контроль помещений, в т. ч. жилых помещений, а также закрытых помещений, строящихся объектов и земельных участков; проведение слежки за людьми, идентификации личности, контроль за покупками, обследование объектов и документов, проведения отбора образцов для сравнительного анализа, контроль за доставкой товаров, скрытое внедрение в криминальные сообщества или маргинальные организации; регистрацию юридического лица; проведение экспериментов в рамках расследования, т. е. создание модели, симулирующей криминальное поведение.

Согласно принятым в 2011 г. (18.03.2011) поправкам в «Закон о оперативно – розыскной деятельности» Департамент по борьбе с коррупцией Генеральной прокуратуры, который обычно имел право только проводить досудебные расследования в рамках уголовного дела, был наделен полномочиями применять весь комплекс специальных методов проведения расследования (СМПР) в отношении обвиняемых в коррупции. Поправки к Закону идут еще дальше – они запрещают всем другим правоохранительным органам применять СМПР в отношении подозреваемых в коррупции за исключением случаев, когда ДБК выдает им обязательные к исполнению письменные указания о применении упомянутых мер. Соответствующие изменения нашли отражения в принятых в 2011 г. поправках к «Закону о прокуратуре» (18.03.2011), в которых ДБК определен в качестве органа, занимающегося расследованием и оперативным обнаружением правонарушений, связанных с коррупцией.

После создания в ДБК оперативно – розыскных подразделений по каналам «горячей линии» было получено 176 сообщений о возможных правонарушениях и 11 сообщений поступило от граждан. Из общего количества сообщений в 18 случаях оперативно – розыскные подразделения ДБК приняли меры и начали проводить оперативные мероприятия. Проведенные под руководством прокуратуры операции по внедрению в преступную среду сотрудников ДБК позволили возбудить 18 уголовных дел, из которых 8 дел было передано в суд. Среди должностных лиц, арестованных в ходе операций по внедрению, оказался Директор региональной транспортной компании Департамента автомобильного транспорта г. Гянджа (второго по величине города в Азербайджане) Министерства транспорта, Председатель медицинской социальной комиссии при Министерстве труда и социального обеспечения, руководитель аппарата Департамента образования района Лачин Министерства образования, помощник заведующего кафедрой детской хирургии Азербайджанского медицинского университета, начальник участка районного управления газоснабжения Района Сабунчу в г. Баку, налоговый чиновник, мэр г. Массалы, исполнительный директор туристической компании, руководитель, юрист и председатель комиссии муниципалитета г. Баку и др.

2.9. Специализированные правоохранительные органы, занимающиеся борьбой с коррупцией

Новая рекомендация 2.9.1.

Учредить критерии с целью определить следовательскую юрисдикцию Департамента по борьбе с коррупцией.

Продолжить предпринимать усилия по повышению возможностей Департамента по борьбе с коррупцией выявлять, расследовать и осуществлять судебное преследование за совершение коррупционных преступлений. Допустить Департамент по борьбе с коррупцией к выявлению фактов коррупции в высших эшелонах власти, наделить Департамент по борьбе с коррупцией полным объемом полномочий по выявлению коррупционных преступлений. Обеспечить прямой доступ Департамента по борьбе с коррупцией ко всем государственным базам данных, которые ведутся государственными органами. Рассмотреть вопрос о снижении роли иных правоохранительных органов в выявлении и расследовании фактов коррупции, улучшить межведомственное сотрудничество и обмен информацией. Пересмотреть роль всех правоохранительных органов, включая Министерства внутренних дел и Министерства национальной безопасности в процессе выявления коррупции с целью обеспечить, что выявления и расследование коррупций проводится специализированным органом.

Сосредоточиться на работе, осуществляемой аналитическим отделом Департамента по борьбе с коррупцией, рассмотреть вопрос о дальнейшем усилении аналитической поддержки выявления, расследования и уголовного преследования за совершение коррупционных преступлений, например, посредством предоставления информации, которая позволяет проводить сравнительный анализ различных органов и учреждений, и/или посредством разработки типологии и выявления зон повышенного риска, в которых необходимо сфокусироваться на вопросах выявления и расследования, а также иных мерах по борьбе с коррупцией.

Обеспечить законодательскую основу и создать специальное подразделение отделом Департамента по борьбе с коррупцией с полномочиями проводить специальные следовательские мероприятия (SIMs), в состав которого входил бы специализированный персонал компетентный проводить эти мероприятия.

С 1 января 2009 г. работает общегосударственная база данных по коррупции. Она обеспечивает надлежащее функционирование механизма мониторинга коррупции и связанных с ней правонарушений.

Согласно вышедшему в 2011 г. Указу Президента «О мерах по реализации Закона о внесении поправок к «Закону о прокуратуре», в котором подробно изложены инструменты, используемые для выполнения упомянутого закона, Кабинету министров поручается принять необходимые меры для обеспечения доступа ДБК к базам данных государственных учреждений. Недавно ДБК уже подключился к базе данных AMAS, которая охватывает несколько министерств. Объединение баз данных министерств является одной из задач, которые поставлены в новой Стратегии.

В соответствии с Указом Президента от 2011 г. о создании ДБК определено, что в ДБК создается семь подразделений. Количество сотрудников (прокуроров и следователей) было увеличено до 100 человек, а количество сотрудников оперативно – розыскной службы и технического персонала должно составлять 45 человек. Если в оперативно – розыскную службу набирают сотрудников правоохранительных органов, имеющих полномочия применять СМПР, то специалистов привлекают из числа опытных экспертов по экономике, финансовым и банковским вопросам, муниципальной службе и другим вопросам.

На стадии (досудебного) расследования по уголовному делу полномочия Департамента по борьбе с коррупцией распространяются на все дела по обвинению в коррупции и в отмыывании денег. В соответствии с установившейся практикой дело о коррупции может быть передано в территориальные органы прокуратуры только в случаях, когда дело является незначительным или когда Департамент перегружен работой. Статистика говорит сама за себя: **в 2011 г. в ведении ДБК было 287 уголовных дел или расследований, из которых 142 уголовных дела, возбужденных в отношении 229 лиц, было передано в суд.** Уголовные дела были возбуждены по фактам расследования случаев получения и дачи взятки, «торговли влиянием», злоупотребления служебным положением, превышения полномочий, мошенничества с использованием служебного положения, незаконного завладения имуществом, обмана, отмыывания денег и т. д. **Для сравнения в течение всего 2010 г. в суд было передано только 104 уголовных дела, возбужденных в отношении 188 лиц.**

На стадии проведения оперативно – розыскных мероприятий, в т. ч. с применением СМПР, ДБК обладает эксклюзивными правами, предусматривающими не допущение к ведению дел всех прочих правоохранительных органов, включая полицию и органы государственной безопасности, что четко обозначено в новой редакции «Закона об оперативно – розыскной деятельности 1999 г.».

Приказ по Генеральной прокуратуре 10/5 от 18.01.2012 определил полномочия Департамента по борьбе с коррупцией на стадии до и в ходе проведения оперативно – розыскных мероприятий, а также порядок оказания юридической поддержки по вопросам уголовного преследования. ДБК является главным органом, проводящим расследование при выявлении фактов коррупции, включая все формы подкупа, злоупотребления служебным положением, превышения полномочий, «торговли влиянием», незаконного завладения имуществом, отмыывания денег, мошенничества с использованием служебного положения в государственном и частном секторе. Преступления, связанные с коррупцией, расследуются ДБК в случае их совершения сотрудниками правоохранительных органов всех уровней, а также должностными лицами центральных органов исполнительной власти. Этот же порядок относится к случаям, когда преступление совершено должностным лицом

даже на уровне местных органов государственной власти, но оно получило большой общественный резонанс или им причинен значительный материальный ущерб.

Новая рекомендация 2.9.2.

Принять меры к тому, чтобы разработать нормативную базу для совершенствования межведомственных связей с целью борьбы с организованной преступностью и с коррупцией. Расширить сотрудничество с международными организациями и негосударственными организациями, занимающимися как организованной преступностью, так и проблемами коррупции, с тем, чтобы выработать единый подход к тому, какие проблемы в сфере организованной преступности и коррупции требуют решения совместными усилиями.

Новая рекомендация 2.9.3.

Продолжить работу по организации Службы финансового мониторинга (СФМ) в соответствии с международными стандартами и обеспечить, чтобы эта служба в оперативном отношении была автономной. Продолжить работу по выполнению Рекомендации 6 Целевой группы по финансовому мониторингу (ФАТФ), которая относится к политически значимым лицам. СФМ совместно с ДБК должны провести работу с целью создания механизма для выявления относящихся к его компетенции уголовных преступлений на основании соответствующей информации о действиях, вызывающих подозрений.

Департамент по борьбе с коррупцией Генеральной прокуратуры Азербайджанской Республики, созданный в ходе последовательной и систематической работы по борьбе с коррупцией в стране, является одной из структур правоохранительной системы, которая непосредственно занимается противодействием отмыванию средств, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма (ПОС/ПФТ). Так, в соответствии с Уголовно – процессуальным кодексом Азербайджанской Республики предварительное расследование по уголовным преступлениям, связанным с отмыванием средств, полученных незаконным путем, и с финансированием терроризма, проводится органами прокуратуры.

В феврале 2010 г. между Службой финансового мониторинга и Департаментом по борьбе с коррупцией Генеральной прокуратуры был подписан Меморандум о взаимном сотрудничестве в сфере ПОС/ПФТ. Таким образом, Департамент по борьбе с коррупцией был определен в качестве органа прокуратуры, ответственного за работу в сфере ПОС/ПФТ.

В соответствии с законодательство о ПОС/ПФТ и с упомянутым выше Меморандумом о взаимопонимании оба ведомства обмениваются информацией о фактах легализации средств или иного имущества, полученных незаконным путем, и о расследовании подобных фактов.

Более того, на основе программы, разработанной совместно Службой финансового мониторинга и Научно – образовательным центром Генеральной прокуратуры, сотрудники

Генеральной прокуратуры продолжают проходить подготовку по вопросам проведения предварительного расследования по уголовным преступлениям, связанным с отмыванием средств и финансированием терроризма.

3. Предотвращение коррупции

Новая рекомендация 3.2.

Продолжить проведение реформы государственной службы с целью упорядочения нормативной базы, регулирующей эту сферу, и распространения юридических норм на те области, которые пока еще не регулируются законодательством. Провести четкое разграничение между профессиональными чиновниками и политическими деятелями. Продолжить реформы в области найма и продвижения по службе государственных чиновников и сделать так, чтобы на все должности назначения и продвижения по службе производились на конкурентной и прозрачной основе с учетом личных достоинств претендентов.

Установить разумное ограничение на долю дополнительной заработной платы; принять меры к сокращению суммы заработной платы, выплачиваемой по усмотрению руководства; и повысить степень прозрачности при выплате дополнительных сумм заработной платы.

Ускорить принятие мер, необходимых для выполнения положений «Закона о борьбе с коррупцией», которые предусматривают подачу должностными лицами деклараций об имеющемся у них имуществе. Расширить полномочия Комиссии по борьбе с коррупцией в области контроля этих деклараций. Начать процесс пересмотра положений, которые запрещают публичное раскрытие деклараций, поданных государственными должностными лицами, сохраняя при этом конфиденциальность в отношении личной и деликатной информации, касающейся этих чиновников.

Принять меры к незамедлительному принятию закона о предотвращении конфликта интересов с целью дать четкое определение понятия «конфликт интересов» и определить правила выявления совпадения интересов, а также выработать институциональный механизм применения этих правил.

Вменить государственным должностным лицам в обязанность информировать о случаях, связанных с коррупцией, и принять меры к защите информаторов в органах государственного управления.

Создать постоянно действующую систему обучения государственных чиновников нормам профессиональной этики, добросовестного отношения к делу и предотвращения конфликта интересов; а также подготовки по другим вопросам борьбы с коррупцией, таким как уголовная ответственность за совершение преступлений, связанных с коррупцией; идентификация коррупционных рисков и меры по борьбе с коррупцией, которые необходимо принять в государственных учреждениях; обязательство сообщать о фактах коррупции и обеспечивать защиту тех, кто информирует о преступлениях, связанных с коррупцией.

В Азербайджане продолжается работа по реформированию государственной службы с целью упорядочения нормативной базы и распространения соответствующих юридических норм на более широкий круг государственных должностных лиц. Вводится единое для всех органов исполнительной власти правило назначения на должность государственного чиновника. В настоящее время назначение на должности даже в судебных органах, т. е.

судей и их помощников, сотрудников оперативно – следственных подразделений ДБК происходит на конкурсной основе. На практике весь судейский корпус и половина сотрудников прокуратуры назначены после прохождения многоступенчатого конкурса.

Что касается прозрачной и конкурентной основы для набора на работу и продвижения по службе государственных чиновников, то в Аттестационной комиссии по назначению государственных служащих (АГКС) принята и постоянно действует прозрачная конкурсная процедура. Комиссия завершила работу по переводу на электронную основу системы получения заявлений граждан о приеме на работу.

Комиссия совместно с заинтересованными государственными органами постоянно обновляет список вопросов и специальное программное обеспечение тестирования, которое проводится на начальном этапе конкурса на замещение вакантных должностей. Для второго этапа конкурсного экзамена, которое проводится в форме интервью, АГКС создала комиссию независимых экспертов. Состав комиссии также формируется на конкурсной основе. Интервью с кандидатами записывается на видео и передается на хранение, а сама комиссия создает все необходимые условия для того, чтобы в этом процессе принимали участие наблюдатели от структур гражданского общества и представители средств массовой информации. АГКС разработала программное обеспечение для процесса отбора кандидатов, которое включает темы вопросов, а также источники информации для получения ответов на задаваемые вопросы.

Для надлежащего рассмотрения апелляций, поступающих от недовольных кандидатов, которые не прошли аттестацию, была создана Апелляционная комиссия (АК).

Аттестационная комиссия выступила с инициативой внести изменение в законодательство, которое предусматривает, что руководитель государственного учреждения при назначении на вакантную должность обязан выбрать одного из кандидатов, рекомендованных ему АГКС.

Что касается продвижения по службе государственного чиновника, то оно производится по представлению руководства по итогам собеседования или конкурса в соответствии с параграфом 32.1. «Закона о государственной службе». Собеседование проводит конкурсная комиссия, в состав которой входит представитель АГКС. Собеседование проводится на основе тех же правил, что и интервью на втором этапе упомянутого выше экзамена при приеме на работу. Для государственных чиновников, занимающих должности от 6 до 9 категории государственных служащих, повышение по службе может быть произведено на основании результатов обязательного собеседования или иного конкурсного мероприятия. Для этих целей создается конкурсная комиссия, которая и проводит конкурс. В состав этой комиссии должен быть включен представитель АГКС. Критерии, применяемые на втором этапе конкурса или интервью, также используются в работе конкурсной комиссии.

Установление ограничений на размер переменной части заработной платы государственных служащих, правила об обязательном прохождении ими постоянного обучения по вопросам норм профессиональной этики, добросовестного отношения к делу, предотвращения конфликта интересов – все это включено в качестве задач в проект «Национальной стратегии по борьбе с коррупцией», в «План действий на 2011 – 2015 гг. по реализации Национальной стратегии по снижению уровня бедности и по развитию на период 2008 – 2015 гг.».

В начале каждого года Комиссия запрашивает от всех центральных и местных органов государственной власти информацию относительно мер, которые они планируют принять для организации обучения персонала по вопросам борьбы с коррупцией, предотвращения конфликта интересов, обеспечения соблюдения государственными служащими норм профессиональной этики и их неангажированного поведения и вырабатывает свои рекомендации о том, какими принципами руководствоваться при организации постоянно действующего обучения по данной тематике. АГКС просит органы государственной власти предоставлять ей ежеквартально информацию о принятых мерах (на необязательной основе). На основе этой информации АГКС разрабатывает для них рекомендации относительно продолжения постоянно действующего обязательного обучения персонала.

АГКС проводит совместное обучение сотрудников центральных и местных органов исполнительной власти по таким вопросам как этические нормы поведения государственных должностных лиц, добросовестное отношение к своим обязанностям, справедливое решение вопросов, требования Закона об этических нормах поведения государственных служащих и важность соблюдения этих норм.

3.3. Увеличение степени прозрачности и сокращение области принятия решений по собственному усмотрению чиновника в сфере государственного управления

Новая рекомендация 3.3.

Запустить как можно раньше процесс разработки проекта нормативного акта, который будет определять порядок оценки законов и подзаконных актов в ходе изменения законов на предмет их соответствия антикоррупционному законодательству. Уделять большое внимание совершенствованию методологии, наделению четкими полномочиями соответствующих органов государственной власти. Определить, какие антикоррупционные стандарты должны быть взяты в качестве образца и сформулировать итоги исследований, в особенности связанных с ролью парламента в этой сфере. В данном процессе должны принимать непосредственное участие государственные учреждения, которые специализируются на проблемах борьбы с коррупцией, т. е. Комиссия по борьбе с коррупцией и Департамент по борьбе с коррупцией Генеральной прокуратуры.

Принять меры к тому, чтобы отраслевые министерства выполнили требование о совершенствовании и реализации мер по борьбе с коррупцией, изложенные в «Национальной стратегии в области повышения прозрачности и борьбы с коррупцией на период 2007 – 2011 гг.». В отраслевых министерствах должен быть внедрен четкий механизм мониторинга хода выполнения плана

мероприятий по борьбе с коррупцией, и его выполнение будет контролировать Комиссия по борьбе с коррупцией. Комиссия также разработает для отраслевых министерств рекомендации по мерам борьбы с коррупцией на основе докладов, подготовленных международными организациями.

Продолжить реализацию проектов, направленных на упрощение нормативной базы и регламентных процедур в органах государственного управления, например, процессов приватизации и поставки товаров и услуг для государственных нужд.

Конституционный закон Азербайджанской Республики «О нормативных юридических актах» вступил в силу 17 февраля 2011 г. Этот новый всеобъемлющий закон, состоящий из 18 глав и 98 статей заменил старый закон о нормативных юридических актах, принятый 26 ноября 1999 г. В 5-й главе Закона говорится о применении общепринятых принципов и норм международных законов и нормативных актов, в которых Азербайджан выступает стороной, в нормативно – правовых актах Азербайджанской Республики. Существуют также положения о том, что нормативные акты должны обязательно проходить юридическую и лингвистическую экспертизы, а также экспертизу на наличие возможностей злоупотреблений. К приложениям к Закону содержится «Структура заключения по результатам проведения экспертизы проектов нормативных актов» и «Список факторов, составляющих угрозу злоупотреблений для нормативных актов (и проектов нормативных актов).

3.4. Государственный финансовый контроль и аудит

Новая рекомендация 3.4.

Предусмотреть формирование на долгосрочной основе потенциала для выявления фактов коррупции и мошенничества, а также систему обучения для аудиторов Счетной палаты. Организовать в составе Счетной палаты подразделения, занимающиеся проведением проверок на наличие фактов мошенничества и коррупции, а также проведением всестороннего аудита деятельности, в особенности, отраслевых министерств, где существует высокий уровень риска коррупции. Обеспечить подготовку Счетной палатой подробных ежегодных статистических данных о количестве и видах проведенных аудиторских проверок, источниках проверок (как они были инициированы), и влияние этих проверок на решения, принимаемые Парламентом. Рассмотреть вопрос о введении планового контроля исполнения бюджета силами Счетной палаты.

Обеспечить, чтобы в регулярно публикующейся информации о государственном бюджете содержались четкие объяснения имеющихся расхождений в данных статистики. Рассмотреть вопрос о введении требования для Службы государственного финансового контроля проверять государственные учреждения не только в соответствии с планом проведения периодических проверок (например, каждое агентство подлежит проверке не чаще, чем раз в два года), а на основании выявленных действий в финансовой сфере, несущих определенный риск.

Расширить полномочия подразделений, осуществляющих внутренний аудит с тем, чтобы дать им возможность заранее инициировать проверки, направленные на пресечение мошеннических и коррупционных действий, особенно в государственных учреждениях, занимающихся расходованием средств, а не только проводить проверки на основании полученной жалобы или подозрительной информации. Оценить полезность и эффективность подразделений внутреннего аудита и предложить дальнейшие улучшения. С этой целью необходимо обеспечить, чтобы все подразделения

внутреннего аудита в различных субъектах подавали ежегодные статистические данные о количестве проведенных проверок, видах проверок, источниках проверок (как они были инициированы), и полученных результатах, а также о последствиях этих проверок (штрафы, судебные иски, увольнения, проведение финансовых и организационных реформ по результатам проведенных проверок, и т.д.).

Организовать совместное обучение для персонала внутреннего аудита и сотрудников Департамента по борьбе с коррупцией по теме, как представлять материал в правоохранительные органы.

Служба государственного финансового контроля (СГФК) Министерства финансов работает на основании *Правил проведения проверок СГФЛ*, установленных Приказом по Министерству финансов № I-100 от 27.08.2009. В соответствии с этими правилами Служба проводит проверки бюджетных организаций на основе годового плана. При составлении проекта годового плана СГФК также принимает во внимание информацию о нарушениях, имеющих в работе бюджетных организаций, которую Служба получает из различных источников. И, наконец, Министерство финансов тщательно прорабатывает Программу государственного финансового контроля, в которой на основании хорошо обоснованной информации намечается проведение внеочередных проверок.

В целях повышения эффективности своей деятельности Счетная палата в настоящее время работает в соответствии с Планом стратегического развития (ПСР). Основные направления работы по этому плану были определены в рамках проекта CAPSAP, который был подготовлен при поддержке Всемирного банка за счет средств, выделенных Министерством экономики Швейцарии (SECO). Мероприятия в рамках упомянутого плана финансируются за счет средств, предусмотренных в Соглашении о предоставлении гранта на оказание технического содействия между Правительством Республики Азербайджан и правительством Швейцарской конфедерации, которые выделены специально на те виды деятельности, которые предусмотрены в ПСР.

После того, как завершится процесс укрепления потенциала Счетной палаты по результатам реализации проекта CAPSAP, ожидается, что она сможет заняться планированием отдельных проверок, направленных против коррупции и мошеннических действий. В настоящее время при выявлении любого случая мошенничества и злоупотреблений в ходе проверки, проводимой в соответствии с действующим законодательством, группа аудиторов на основании «Правил подготовки, проведения и документирования результатов проверки финансово – бюджетной деятельности, которая осуществляется Счетной палатой Республики Азербайджан» составляет доклад (акт), в который направляется в Генеральную прокуратуру по решению Совета Счетной палаты по выявленным нарушениям.

Доклад, который Счетная палата ежегодно палата представляет в Парламенте Азербайджанской Республики, содержит информацию о типах финансово – бюджетных проверок, которые были проведены в течение года, о количестве проверок и основаниях для их проведения, о результатах этой деятельности, выявленных недостатках и несоответствиях, о причинах, которые лежат в их основе. В докладе содержатся предложения Счетной палаты по устранению выявленных недостатков и о мерах, принятых для этого организацией, проводящей аудит, а также иная информация, относящаяся к текущей деятельности палаты.

Предварительные аудиторские проверки Счетной палаты в целях предотвращения причин и оснований для нарушения закона, проводятся для выработки соответствующего мнения на стадии рассмотрения проекта законов, связанных с государственным бюджетом, внебюджетными фондами и для решения финансовых проблем, связанных с бюджетом.

Информация, об исполнении бюджета по кварталам и по году, в т. ч. информация об отклонениях реальных достигнутых показателей от запланированных, регулярно публикуется в прессе и на сайте Министерства финансов.

3.5. Закупка товаров и услуг для государственных нужд

Новая рекомендация 3.5.

Провести анализ и реформировать правовую и институциональную основу закупок товаров и услуг для государственных нужд, включая «Закон о закупках для государственных нужд», и расширить возможности Агентства по закупкам для государственных нужд. Все это нужно для начала проведения реформы. Обеспечить прозрачность закупочных процедур, шире использовать конкурсные процедуры, обеспечить разумное ограничение и надлежащий контроль за срочными закупками и закупками у единственного продавца. Принять меры к тому, чтобы закупающие государственные организации составляли планы закупок. Ввести четкие критерии создания и деятельности тендерных комиссий, утвердить стандартные формы тендерной документации. Продолжить обучение должностных лиц, участвующих в тендерных комиссиях, по профессиональной тематике и по вопросам борьбы с коррупцией. Усилить мониторинг закупок товаров и услуг для государственных нужд, которые осуществляют государственные органы – заказчики продукции, собирать и анализировать точные статистические данные о методах закупок, стоимости и прочей связанной с этим информации. Создать независимый орган по проверке закупок товаров и услуг для государственных нужд, который получит возможность рассматривать жалобы, поданные участниками торгов, ввести период "замораживания результатов торгов", в течение которого можно подавать жалобы.

- Количество отказов, выданных Государственным агентством по закупкам организациям, подавшим заявку на закупку товаров и услуг из одного источника, по сравнению с прошлым годом увеличилось в пять раз.
- Агентство практически завершило совместную работу с организацией USAID по разработке нормативно – правовой базы для разработки стандартных форм документации для проведения тендеров на закупку товаров и услуг для государственных нужд. Эти формы уже подготовлены и отпечатаны.

- Агентство практически завершает (через полгода процесс будет закончен) работу над единым интернет порталом, который отвечает требованиям Агентства с учетом возложенных на него новых обязанностей согласно «Закона о государственных закупках 2010 г.» (вступил в силу 17.03.2010).
- Агентство подготовило проект Указа Президента по дополнительным мерам, направленным на совершенствование закупок для государственных нужд.

Агентство подготовил проект «Закона о внесении изменений в Закон о закупках для государственных нужд».

3.6. Доступ к информации

Новая рекомендация 3.6.

Проанализировать исполнение «Закона о доступе к информации» с тем, чтобы выявить любые сложности на пути доступа общественности к информации. Например, это может случиться, если наличие положения, согласно которому лицо, запрашивающее информацию, должно быть надлежащим образом уполномочено получать информацию, ведет к злоупотреблениям служебным положением со стороны государственных должностных лиц.

Создать специальный орган, например, назначить Специального уполномоченного/Омбудсмана, или передать функции по мониторингу исполнения «Закона о доступе к информации» другому уже существующему государственному органу; принять меры к тому, чтобы данный орган был в должной мере независимым и беспристрастным, а также наделить его соответствующим мандатом и полномочиями.

Проводится анализ исполнения «Закона о доступе к информации» с тем, чтобы определить, входят ли выявленные трудности в число тех, исследование которых КБК рекомендует негосударственным организациям и которые рассматриваются как приоритетные при распределении грантов. Ситуация в этой сфере находит отражение в ежегодном докладе омбудсмана и в исследованиях, посвященных коррупции, проводимых негосударственными организациями.

3.7. Коррупция в политической сфере

Новая рекомендация 3.7.

Для укрепления веры граждан в то, что политические партии являются независимыми, ввести требование о раскрытии информации об источниках частных пожертвований, получаемых политическими партиями, сверх определенной пороговой величины. В целях обеспечения прозрачности в сфере финансирования партий и предвыборных кампаний для проведения этой работы создать систему с четко определенным мандатом и полномочиями.

Обеспечить, чтобы в проекте «Закона о предотвращении конфликтов интересов» или в отдельном нормативно – правовом акте были определены правила, регулирующие конфликт интересов для должностных лиц политических партий и была предусмотрена четкая система мониторинга в отношении применения вышеуказанных правил.

Пожертвования политическим партиям могут делать физические и юридические лица в денежной или в не денежной форме. Никаких ограничений по суммам пожертвований не устанавливаются. В соответствии с действующим законодательством политические партии не могут получать пожертвования, которые призваны создавать экономические или политические выгоды для донора. Анонимные пожертвования явным образом не регулируются законодательством, однако они на настоящий момент все равно исключаются, поскольку в финансовой отчетности политических партий должны указываться наименование (фамилия) донора, его/ее адрес и сумма взноса.

3.8. Целостность в системе судебных органов

Новая рекомендация 3.8.

Рассмотреть вопрос о лишении судей иммунитета от уголовного преследования. В качестве альтернативы внести изменения в законодательство и конституционные нормы, предусматривающие лишение иммунитета исключительно в тех случаях, когда уголовное дело уже готово к передаче в суд или когда необходимо арестовать судью. Отменить запрет на использование специальных методов проведения расследования (СМПР), разрешив использовать СМПР и проводить расследования в рамках уголовного дела конфиденциально в отношении судей, как и во всех остальных случаях уголовного расследования.

Разработать и внедрить методологию использования международных стандартов (например, изложенных в рекомендациях Совета Европы), чтобы обеспечить систему произвольной выборки при распределении дел между судьями и судейскими коллегиями во всех судах.

Настоящая рекомендация была доведена до сведения Судебно – правового совета (СПС), который является независимой самоуправляемой организацией судебной ветви власти, и в настоящее время рассматривается этой организацией.

СПС продолжает прилагать усилия для того, чтобы полностью выполнить Инструкцию по обработке дел от 30.08.2007, которая требует установки автоматической и защищенной кодом системы распределения дел.

3.9. Частный сектор

Новая рекомендация 3.9.

Разработать и внедрить программы по повышению уровня осведомленности о коррупционных рисках и решениях для частного сектора. Совместно с организациями частного сектора стимулировать разработку норм саморегулирования в частном секторе (кодекс поведения, политика соблюдения требований, направленных на борьбу с коррупцией).

Министерство экономического развития проводит регулярное обучение с привлечением частного сектора и, в частности, представителей бизнес – сообщества с учетом их особого положения. Так, в соответствии с Указом Президента от 2002 г. «О предотвращении вмешательства без оснований в предпринимательскую деятельность» любая финансовая проверка представителей частного сектора, в т. ч. частных компаний, за

исключением налоговых проверок, должна проводиться только с участием представителя Министерства экономического развития. Кроме того, в марте 2011 г. Президент распорядился создать Объединенный реестр проверок предпринимательской деятельности. Поэтому министр экономического развития в апреле 2011 г выпустил специальный приказ о регулярном проведении обучения по вопросам предотвращения коррупции и злоупотреблений в этой сфере с привлечением представителей частного сектора.