



ACN

Сеть по борьбе с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии

Отдел по борьбе с коррупцией
Директорат по Финансам и Предпринимательству
Организация Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР)
Ул. Андре-Паскаль 2, 75775 Париж Седекс 16, Франция
Телефон: +33(0)1 45249964, Fax: +33(0)1 44306307
E-mail: anti-corruption.contact@oecd.org
Website: www.oecd.org/corruption/acn

Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией

Второй раунд мониторинга

АЗЕРБАЙДЖАН

Доклад об основных анти-коррупционных мерах и о выявлении и пресечении коррупционных преступлений

Отчет

Продолжая демонстрировать политическую волю к борьбе с коррупцией, Правительство Азербайджана основывает свои усилия на сложившемся потенциале в области предупреждения коррупции, совершенствовании правовых рамок в данной сфере, а также на проведении в жизнь антикоррупционного законодательства. Правительство находится в процессе реализации Национальной стратегии по повышению прозрачности и борьбе с коррупцией посредством имплементации Плана действий, конкретизирующего соответствующие меры на период 2007-2011 гг.

Продолжая реализовывать системные мероприятия по указанным направлениям, Правительство Азербайджана неуклонно следует взятым обязательствам в международной сфере. Соответствующий отчет был подготовлен GRECO в рамках третьего раунда мониторинга. Тема борьбы с коррупцией стала одним из ключевых направлений общего формата сотрудничества между ЕС и Азербайджаном. Кроме того, один из проектов ЕС, известных как проект Twinning, ставит целью повышение потенциала Управления по борьбе с коррупцией Генеральной прокуратуры Азербайджана. Азербайджанские эксперты участвуют в разработке Механизма анализа Конвенции ООН по борьбе с коррупцией (Конвенции ООН).

В ходе первого раунда мониторинга, осуществлявшегося под эгидой Стамбульского плана действий, в Азербайджане был разработан пакет законодательных инициатив по борьбе с коррупцией, созданы специализированные антикоррупционные ведомства и заложены основы по борьбе с коррупцией на общенациональном и институциональном уровнях.

В развитие указанной деятельности Правительство находится в процессе совершенствования существующего механизма с использованием рекомендаций, представленных в Стамбульском плане действий и документах GRECO.

Часть II Криминализация

Продолжает свою деятельность возглавляемая Президентом Верховного суда Азербайджана Рабочая группа, в состав которой входят также представители других судебных органов, Генеральной прокуратуры, адвокатуры, правоохранительных органов и гражданского общества. Рабочая группа занимается разработкой комплекса изменений и дополнений в принятый в 2000 г. Уголовный кодекс Азербайджана. Представленные в формате законопроекта указанные изменения и дополнения предусматривают, в частности, криминализацию правонарушений коррупционного характера, что соответствует требованиям Конвенции ООН и рекомендациям GRECO и Международной ассоциации органов прокуратуры (IAP).

С учетом приданных ему полномочий и в рамках своей юрисдикции Управлением по борьбе с коррупцией (УБК) при Генеральной прокуратуре Азербайджана в сотрудничестве с Антикоррупционным ведомством Литвы и с использованием опыта Директората по борьбе с коррупцией Румынии подготовлены соответствующие

законопроекты, которые находятся на стадии рассмотрения законодательными органами.

Рекомендации 2.4 – 2.6.2.

Во исполнение приданных ей исключительных прав в части реализации процедуры досудебного расследования Генеральная прокуратура провела анализ применения обеспечительных мер (в целях обеспечения конфискации имущества) всеми органами следствия, а также органами прокуратуры на местах. УБК обобщил соответствующие доклады и представил результаты деятельности по данному направлению. На основании представленных результатов Генеральным Прокурором страны было издано Распоряжение об утверждении *Правил исполнения обеспечительных мер и обеспечения конфискации* от 24.09. 2010, № 10/88.

Анализ применения судебными органами страны процедуры конфискации проводился также силами Следственного управления, одно из подразделений которого функционирует в составе Генеральной прокуратуры. Следственное управление наделено исключительными полномочиями в части поддержки обвинения в суде от имени всех следственных органов, за исключением органов прокуратуры.

Одновременно соответствующее структурное подразделение Министерства финансов Азербайджана, ответственное за оформление и реализацию конфискованной собственности, также провело собственными силами анализ эффективности применения механизма конфискации.

В соответствии с данными статистики, за 9 месяцев 2010 г. Правительство обеспечило возмещение причиненного ущерба на сумму 2249047 манатов (2428970 евро).

Проведенный УБК и Министерством финансов анализ позволил выявить следующие недостатки:

- судебные органы не обеспечивают идентифицирующей информации в части предполагаемой к конфискации собственности;
- судебные органы не устанавливают технических условий и прочих существенных деталей в отношении стоимости конфискованной собственности;
- проект *Правил оценки, хранения и транспортировки, а также продажи конфискованной собственности с аукциона* по-прежнему находится на стадии рассмотрения.

В настоящее время Генеральной прокуратурой, другими следственными ведомствами, судебными органами и Министерством финансов рассматривается вопрос о необходимости создания органа, мандат которого включал бы вышеуказанные функции.

Рекомендация 3.2.

С учетом разделения государственных должностей на политические и административные ст. 10.4. закона «О Государственной службе» устанавливает, что соответствующие положения данного закона неприменимы к первой из указанных групп должностей. Данный вопрос должен стать предметом консультаций между Генеральной прокуратурой и Комиссией по вопросам государственной службы (КВГС) при Президенте Республики Азербайджан.

КВСГ на постоянной основе реализует процедуры найма на работу государственных служащих, следуя принципам прозрачности и конкуренции в области найма и повышения по службе государственных служащих. В отчетный период КВСГ впервые организовала конкурс на замещение в общей сложности 44 вакантных должностей секретарей суда (6-9 категории государственной службы).

В сотрудничестве с соответствующими государственными ведомствами КВСГ разработала базу данных анкет для соискателей и специальное ПО для проведения испытаний. ПО включает информацию по темам испытаний, исходные материалы ответов, включая законодательные источники. Предлагаемые в ходе испытаний материалы тестов были размещены на странице КВСГ в сети Интернет за несколько месяцев до проведения экзаменов.

С целью обеспечения прозрачности на втором этапе проведения конкурсных испытаний – собеседовании – КВСГ создала панель из независимых экспертов. Указанные эксперты также отбирались на конкурсной основе, причем соответствующая информация о конкурсе с перечнем требований к независимым экспертам также была размещена на сайте КВСГ.

Кроме того, велась видеозапись собеседований с кандидатами. Указанные видеоматериалы были помещены на хранение. КВСГ обеспечила все необходимые условия для участия гражданского общества в данном процессе.

В целях надлежащего рассмотрения апелляций не прошедших испытания кандидатов была создана Апелляционная комиссия. Комиссия рассматривает поданные апелляции, анализирует процесс испытаний и при участии кандидата принимает обоснованное решение. В случае если кандидат не удовлетворен решением Апелляционной комиссии, он/она имеет право подать апелляцию в судебные органы.

В целях повышения уровня прозрачности и обеспечения честной конкуренции на втором этапе испытаний (собеседование), КВСГ разработал ПО, содержащее тематику вопросов, а также источники, на основании которых готовились ответы на эти вопросы. Данное ПО было размещено на веб-странице Комиссии за несколько месяцев до проведения конкурса.

Комиссия инициировала подготовку изменений и дополнений в законодательство, в соответствии с которыми руководитель государственного учреждения обязан выбрать кандидата из предложенного Комиссией списка соискателей и назначить его/ее на вакантную должность.

В части повышения в должности государственных служащих, в соответствии с разделом 32.1 закона «О государственной службе» они имеют право на продвижение по службе по решению руководства, в результате собеседования или по результатам проведенного конкурса. Собеседование организует соответствующая комиссия, в состав которой должен входить представитель КВСГ. Собеседование проводится на основании тех же правил, которые были разработаны для второго этапа процесса испытаний в рамках конкурсного отбора на замещение вакантных должностей на государственной службе.

В связи с введением ограничений на размер регулируемой части заработной платы государственных служащих Комиссия по вопросам государственной службы представила предложение в рамках Плана действий на период 2011-2015 гг. по реализации

Государственной стратегии снижения бедности и развития на период 2008-2015 гг. Суть предложения состоит в привязке регулируемых дополнительных выплат государственным служащим к результатам их деятельности.

Что касается применения правил в части обязательного непрерывного обучения в сфере кодекса и правил этики и конфликта интересов, организация и проведение семинаров по данной тематике предусмотрены Национальной стратегией по повышению прозрачности и Планом по борьбе с коррупцией на период 2007-2011 гг. В начале календарного года Комиссия запрашивает от всех государственных ведомств на центральном и местном уровнях информацию об обучающих мероприятиях, запланированных ими в указанных областях. На основании полученных ответов КВГС выдает указанным органам рекомендации в части продолжения постоянного обязательного обучения их сотрудников. Примером такого рода деятельности может служить план-график по проведению указанных занятий, разработанный Министерством экономического развития, Министерством транспорта, Министерством финансов и Министерством образования.

В целях обеспечения следования государственных служащих этическим нормам Комиссия обновила свой вебсайт, разместив на нем закон об этике поведения государственных служащих и Указ Президента, направленный на обеспечение мер по реализации указанного закона. Эти документы размещены в специальном разделе сайта, который также позволяет гражданам направлять жалобы в режиме онлайн.

В соответствии с Институциональным планом действий Комиссии, направленным на осуществление Плана действий по реализации вышеупомянутой Национальной стратегии, КВГУ осуществляет совместное обучение сотрудников центральных и местных органов исполнительной власти. В процессе занятий изучаются такие вопросы, как этические нормы поведения государственных служащих, вопросы морали, честности, требования, предъявляемые законом о правилах этического поведения государственных служащих, и важность следования им. Так, 18 марта, 15 апреля, 6 мая, 16 июня 2010 г. силами КВГУ были проведены тренинги для сотрудников Научно-практического института при Министерстве экономического развития; 21 апреля 2010 г. - в центре обучения при Министерстве экологии и природных ресурсов; 9 июня 2010 г. - в центре обучения при Министерстве связи и информационных технологий.

24 февраля 2010 г. был проведен семинар по материалам закона об этике поведения государственных служащих для представителей органов исполнительной власти 11-и районов г. Баку.

Помимо этого, КВГУ на постоянной основе осуществляет обучение собственных сотрудников положениям указанного закона и проводит анализ ситуации с исполнением изложенных в законе правил. В соответствии с полученной от государственных ведомств информацией, тренинги по положениям указанного закона организованы в рамках Министерства транспорта, Министерства финансов, Министерства экономического развития и Министерства образования. Планы-графики проведения указанных обучающих мероприятий согласованы с КВГУ. Прочие ведомства в аналогичного рода деятельности руководствуются планом-графиком мероприятий по реализации Национальной стратегии и Плана действий.

В настоящее время рассматривается вопрос о создании института Комиссара по вопросам этики государственных служащих. В соответствующем разделе веб-страницы КВГУ

размещены материалы анализа и обсуждения условий, связанных с исполнением вышеуказанных правил.

Рекомендация 3.4.

В случае наличия расхождений между квартальными или годовыми отчетами и фактическими расходными показателями указанные расхождения подлежат опубликованию на веб-странице Министерства финансов и в специализированном журнале «Финансы и бухгалтерский учет».

Что до рекомендации относительно реализации внеплановых проверок бюджетных учреждений, Служба государственного финансового контроля (СГФК) при Министерстве финансов функционирует в соответствии с Правилами проверок, проводимых СГФК. Данный документ был утвержден распоряжением Министра финансов от 27 августа 2009 г. № I-100. В соответствии с Правилами СГФК осуществляет проверки бюджетных учреждений на основании годового плана. При подготовке данного плана СГФК также принимает во внимание поступающую к ней от различных служб информацию о недостатках в финансируемых за счет средств государственного бюджета учреждениях.

Кроме того, согласно указанным Правилам, а также Уставу СГФК, утвержденному Указом Президента от 09 февраля 2009 г. № 48, СГФК имеет право осуществлять внеплановые проверки во исполнение судебного постановления или на основании полученных от правоохранительных органов директив.

Министерством финансов в настоящее время разрабатывается проект закона «О государственном финансовом контроле», которым предусматривается проведение внеплановых проверок на основании подкрепленной доказательствами информации.

В целях укрепления потенциала Счетной палаты Азербайджана был разработан Стратегический план действий (СПД). В настоящее время деятельность по отдельным направлениям, связанным с реализацией СПД, проводится в рамках поддержанного Мировым банком и финансируемого SECO проекта CASCAP. Реализация указанной деятельности обеспечивается за счет средств, предусмотренных Соглашением о выделении гранта на техническое содействие между Республикой Азербайджан и Правительством Швейцарской Конфедерации в отношении видов деятельности, предусмотренных рамками СПД. Указанные виды деятельности включают повышение квалификации сотрудников Счетной палаты, проведение тренингов и семинаров для экспертов, поддержку укрепление потенциала Счетной палаты с упором на внедрение международных методических принципов, норм, практики аудита, создание механизмов прямого двустороннего партнерства и других видов отношений в целях развития сотрудничества с высшими ведомствами государственного контроля зарубежных стран и т.д. Предусматривается, что соответствующие образовательные программы для экспертов будут разработаны с упором на совершенствование знаний и умений сотрудников СП в части выявления коррупционных преступлений, связанных с нарушениями финансового законодательства, и на проведение специальных тренингов по укреплению потенциала СП в долгосрочной перспективе в части выявления случаев коррупции и мошенничества.

Планирование деятельности СП осуществляется на основании закона Республики Азербайджан «О Счетной палате», устава СП, «Правил по планированию деятельности Счетной палаты», а также положения пар. 3.4.2. (с. 43) Стамбульского плана и

Антикоррупционной сети ОЭСР в странах Восточной Европы и Центральной Азии. Кроме того, в процессе планирования учитываются предложения и рекомендации, полученные от других финансовых ведомств, правоохранительных органов, высших органов по вопросам аудита других стран, прочих организаций, а также результаты осуществляемой самой СП аналитической работы и деятельности по мониторингу. Наконец, при формировании плана и выборе объектов проверок принимаются во внимание источники государственного финансирования и направления использования средств, возможные операционные риски, объем государственных ресурсов, используемых проверяемым государственным органом или ставших объектом проверки, результаты предыдущих проверок и прочие основания, предусмотренные действующим законодательством. Учет вышеприведенных факторов необходим для более эффективного определения объектов, с более высокой степенью вероятности подверженных риску мошенничества и коррупции.

Следует отметить, что представляется целесообразным после завершения процесса укрепления потенциала Счетной палаты в рамках проектов CASCAP внедрить проектное планирование проверок в отношении коррупции и мошенничества. В настоящее время при выявлении в ходе проверки случаев коррупции или мошенничества в соответствии с действующим законодательством аудиторская группа, руководствуясь «Положением о подготовке, реализации и документировании результатов финансово-бюджетной и контрольной деятельности, реализуемой Счетной Палатой Республики Азербайджан» готовит соответствующий отчет, который на основании решения руководства Палаты в отношении выявленных нарушений направляется в Генеральную прокуратуру.

На основании закона Республики Азербайджан «О Счетной палате», устава Счетной палаты и других законодательных актов, регулирующих деятельность Счетной палаты Республики Азербайджан, Счетная палата направляет ежегодные отчеты в Парламент Республики Азербайджан. Указанные отчеты охватывают деятельность в сфере осуществления функции финансово-бюджетного контроля по ее отдельным видам в течение отчетного периода, количественные показатели проведенных проверок, основания для их проведения, результаты, выявленные недостатки и расхождения с указанием соответствующих причин, предложения Счетной палаты по устранению указанных недостатков и разночтений, а также деятельность СП по противодействию указанным явлениям и другая информация, относящаяся к текущей деятельности Счетной палаты. Кроме того, отчет содержит специальные комментарии по представленной в Парламент страны информации. Следует также отметить, что в отчет включаются выявленные в результате проверок СП недостатки и расхождения, а также информация о текущей деятельности Правительства Республики в части реализации предложений и рекомендаций СП по устранению пробелов в законодательстве. В соответствии с пар. 21.1. Устава Парламента Республики Азербайджан последний рассматривает и утверждает отчет Счетной палаты.

В целях предупреждения возникновения причин нарушений закона Счетная палата реализует функцию их предварительной проверки. Данная функция реализуется на основании законов Республики Азербайджан «О бюджетной системе», «О Счетной палате», устава СП и прочих законодательных актов, регулирующих деятельность Счетной палаты Республики Азербайджан. Указанная деятельность реализуется Счетной палатой посредством разработки соответствующих мнений на стадии рассмотрения законопроектов в сфере государственного бюджета, бюджетов внебюджетных фондов и других финансово-бюджетных вопросов.

В настоящее время, на стадии разработки проектов бюджетов на соответствующие годы и проектов изменений и дополнений к уже утвержденным бюджетам, Счетная палата в основном анализирует пути и условия установления доходных и расходных параметров государственного бюджета, степень эффективности реализации перераспределительной функции бюджета, анализирует соответствие государственного долга и бюджетного дефицита текущей экономической ситуации и, таким образом, предотвращает проведение каких-либо финансовых операций, могущих противоречить положениям закона.

Рекомендация 3.5

- по сравнению с предыдущим годом число отклоненных Государственным агентством по закупкам заявок государственных заказчиков на закупку из безальтернативных источников возросло в 5 раз.
- В ближайшее время завершится совместный проект Агентства и USAID по разработке рамочных нормативов для типовых процедур закупок товаров, работ и услуг. Указанные типовые процедуры уже разработаны и отпечатаны.
- В ближайшее время (в следующем полугодии) Агентством будет завершена работа по созданию единого интернет-портала, отвечающего требованиям Агентства, разработанным в соответствии с его новыми функциями, установленными законом «О государственных закупках» (принят 17 марта 2010 г.).
- Агентством разработан проект указа Президента «О дополнительных мерах в области государственных закупок».
- Агентство разработало законопроект об изменениях и дополнениях в законодательство о государственных закупках.

Рекомендация 11.

Согласно недавним изменениям и дополнениям в законодательство, призванным обеспечить следование международным стандартам, Службе финансового мониторинга при Центральном банке Азербайджана приданы новые функции. Отныне Служба финансового мониторинга (СФМ) имеет право:

- внедрять в законодательном порядке инструменты в сферах, определенных законом «О противодействии отмыванию денег и финансированию терроризма»;
- определять подлежащие декларированию список собственности и минимальный размер финансовых средств;
- устанавливать процедуры следования закону «О противодействии...» для посредников в сделках купли-продажи недвижимости;
- определять список лиц, подпадающих под действие санкций, вводимых в соответствии с декларациями Совета Безопасности ООН, положениями законодательства Республики Азербайджан, а также международных соглашений Республики Азербайджан, и вести базу данных в отношении указанных лиц;
- определять правила упрощенной идентификации и верификации в части потребителей и пользователей в предусмотренных законодательством случаях;
- предпринимать действия по незамедлительному замораживанию активов на основании запроса уполномоченного зарубежного органа и в соответствии с положениями законодательства Республики Азербайджан, а также международных соглашений Республики Азербайджан.

В связи с реализацией рекомендации по продолжению имплементации рекомендации Рабочей группы по деятельности в финансовой сфере (FATF) соответствующая рекомендация относительно политически значимых иностранных лиц была полностью реализована посредством дополнения ее разделом 9-1. Данный раздел обязывает субъект деятельности по мониторингу осуществлять проверку того, являются ли его клиенты или бенефициары политически значимыми лицами, и устанавливать источник соответствующих денежных средств. Данное дополнение устанавливает обязательность для указанного субъекта запрашивать у СФМ подтверждение возможности организовать или продолжать деловые отношения с зарубежными политически значимыми лицами. В этих целях СМФ присоединилась к таким международным организациям, как *World Check* и *Dow Jones Factiva*.

В части установления механизма коммуникации с Управлением по борьбе с коррупцией Генеральной прокуратуры следует отметить, что указанные ведомства подписали Меморандум о взаимопонимании, который конкретизирует требование Уголовно-процессуального кодекса об информировании органов следствия относительно совершенных преступлений.