

**ACN**

**Anti-Corruption Network  
for Eastern Europe and Central Asia**

Anti-Corruption Division  
Directorate for Financial and Enterprise Affairs  
Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)  
2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France  
Phone: +33(0)1 45249964, Fax: +33(0)1 44306307,  
E-mail: [anti-corruption.contact @oecd.org](mailto:anti-corruption.contact@oecd.org),  
Website: [www.oecd.org/corruption/acn](http://www.oecd.org/corruption/acn)

**Стамбульского плана 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**

**Доклад о действиях по реализации рекомендаций  
за период с декабря 2006 г. по сентябрь 2007 г.**

Представлен Азербайджаном на 7ой Мониторинговой встрече 26-28 сентября 2007 г.

## I) НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И ИНСТИТУТЫ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

### 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.**

### **Национальные мероприятия по дальнейшему выполнению рекомендации за период с декабря 2006 г.**

Государственная программа против коррупции на 2004-2006 гг. была завершена. Гражданское общество, включая СМИ и Антикоррупционную сеть неправительственных организаций, а также Комиссия по борьбе против коррупции подвели итоги ее выполнения. В результате проделанной работы был подготовлен ряд отчетов и рекомендаций, которые были опубликованы в СМИ. Общей чертой этих отчетов является единодушное мнение о том, что Государственная программа по борьбе против коррупции заложила основы для разработки необходимого законодательства и формирования институциональной базы борьбы с коррупцией. Программа также способствовала повышению информированности общественности о коррупции и снижению чувства безразличия к проблеме среди населения. Программа по борьбе против коррупции, в которой проблема коррупции стояла во главе повестки дня, стимулировала вовлечение в процесс всех представителей общества. С другой стороны, было успешно завершено расследование возросшего количества дел о нарушениях, связанных с коррупцией, на всех уровнях, начиная с сельских органов местного управления и кончая членами кабинета министров. Кроме того, решающую роль в этих достижениях сыграли специализированные антикоррупционные ведомства Комиссия по борьбе против коррупции и Управление по борьбе с коррупцией при Генеральной прокуратуре.

Анализ хода выполнения Государственной программы, который проводился на основе социологического исследования положения в области коррупции в стране, был включен в заключительный доклад о реализации государственной программы в 2004-2006 гг., подготовленный Комиссией по борьбе против коррупции. Доклад, который был опубликован в средствах массовой информации и размещен в Интернете, со всей объективностью отражает прогресс, достигнутый в ходе реализации программы.

Для нового этапа борьбы против коррупции был характерен новый подход ко всем аспектам проблемы. Стратегия по повышению прозрачности и борьбе против коррупции на 2007-2011 гг. первоначально была сформулирована Рабочей группой по рассмотрению вопросов совершенствования законодательства при Комиссии по борьбе против коррупции. Количество членов рабочей группы было расширено за счет введения в ее состав представителей всех национальных государственных учреждений и международных организаций, в том числе, АВА СЕЕЛ (Правовая инициатива для стран Центральной и Восточной Европы Американской ассоциации юристов), Совета Европы, ОБСЕ, Посольства США, Омбудсмена и местных неправительственных организаций. Члены рабочей группы, представлявшие исполнителей будущей стратегии, предоставили подробную информацию о своих потребностях и имеющихся ресурсах. Объективная оценка потребностей и ресурсов позволила разработать конкретные меры в рамках общих принципов и задач Стратегии, выработанной на основе результатов реализации Государственной программы. Целенаправленность Стратегии по повышению прозрачности и борьбе с коррупцией очевидна из самого ее названия – обеспечение прозрачности и вытекающей из нее подотчетности. Проект Стратегии был опубликован в СМИ, размещен на сайте Комиссии по борьбе против коррупции для получения дальнейших комментариев и замечаний. Кроме того, он был предоставлен ряду местных НПО и международным организациям. Дважды проводилось обсуждение проекта Стратегии на конференциях в столице Азербайджана Баку и в провинции. Помимо ранее упомянутых участников, к обсуждению были привлечены широкий круг представителей делового сообщества, эксперты из Великобритании, Словении, США и других стран. В конечном итоге, Стратегия по повышению прозрачности и борьбе с коррупцией на 2007-2011 гг. была официально обнародована Указом Президента от 28 июля 2007 г.

По сравнению с Государственной программой против коррупции, Стратегия по повышению прозрачности и борьбе с коррупцией существенно отличается тем, что она носит более конкретный характер и, прежде всего, с точки зрения конкретных мер, содержащихся в Приложении под названием «План действий стратегии». Перечисленных в Приложении мер меньше по количеству (по сравнению с Планом действий Государственной программы против коррупции), но они включают не только описание планируемых мероприятий, но и показатели

результатов деятельности, исполнителей и партнеров этих мероприятий, а также источники их финансирования. Таким образом, например, в Разделе 1 по вопросам совершенствования законодательства перечислены названия конкретных законодательных актов и говорится о принятии нормативных актов, необходимых в ходе реализации Стратегии. Кроме того, Стратегия носит более конкретный характер с точки зрения определения общей сферы применения за счет включения в раздел специально сформулированных принципов.

Отличительной чертой Стратегии является сделанный в ней акцент на сотрудничестве с гражданским обществом и его роли в проведении мониторинга хода выполнения и самого процесса реализации программы, которые подробно изложены в описании мероприятий по выполнению Рекомендации 2.

Согласно новой стратегии, на государственные учреждения возлагается обязанность по принятию собственных ведомственных планов по борьбе против коррупции и подготовке отчетов об их выполнении. Подготовка отчетности является частью общей задачи по повышению прозрачности работы государственных учреждений. Отчеты, в которых должен быть отражен ряд ключевых вопросов, будут представляться не только на рассмотрение конкретных органов, но и широкой общественности.

Стратегия по повышению прозрачности и борьбе с коррупцией обеспечит участие гражданского общества и граждан в оценке работы по ее реализации, представит разъяснения технических условий каждому государственному учреждению и создаст условия для участия общественности в процессе принятия решений этими государственными учреждениями.

И, наконец, в Стратегию включен совершенно новый раздел о повышении информированности общественности, укреплении взаимодействия и проведении социологических исследований положения в сфере коррупции в регионах и в стране в целом. Реализация этих мер будет осуществляться исключительно при активном участии гражданского общества и граждан.

Комиссия по борьбе против коррупции и кабинет министров будут собирать информацию, анализировать ее и дважды в год представлять отчеты о ходе выполнения Стратегии на 2007-2011 гг.

## **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, АВА/СЕЕЛІ, 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.**

**Национальные мероприятия по дальнейшему выполнению рекомендации за период с декабря 2006 г.**

Участие НПО в работе Комиссии по информации по вопросам борьбы против коррупции постепенно претерпело существенные изменения. Первоначально, НПО и другие представители гражданского общества привлекали к работе в Комиссии для того, чтобы они участвовали в процессе рассмотрения проекта Национальной программы на 2004-2006 гг. НПО приглашали участвовать в рабочих группах при Комиссии по борьбе против коррупции и в разработке ряда законодательных актов, в том числе Закона «О Кодекса этики и поведении государственных служащих». Комиссия выступала в качестве организатора и участника многочисленных «круглых столов», семинаров и конференций, которые проводились совместно с различными НПО и СМИ. Во время этих мероприятий члены Комиссии оказывали поддержку их деятельности, рассматривали их доклады о положении в сфере коррупции в различных регионах и принимали во внимание их рекомендации. Повышение роли НПО в этом процессе способствовало созданию Информационной сети по взаимодействию НПО, объединяющую 14 НПО, в том числе национальное отделение организации «Транспаренси Интернэшнл». Этой сети принадлежит активная роль в организации публичного обсуждения законопроектов и текущей стратегии.

Кроме того, НПО непосредственно участвуют в детальной разработке новой стратегии и обеспечивают внесение в нее ряда прогрессивных положений, способствующих участию НПО в процессе ее реализации и проведении мониторинга. В частности, в Стратегии по повышению прозрачности и борьбе против коррупции содержится положение о том, что государственные учреждения, участвующие в борьбе против коррупции, обязаны «осуществлять свою деятельность во взаимодействии с партнерами, представляющими гражданское общество».

НПО рассматриваются как основные действующие лица в процессе реализации разделов Стратегии по повышению прозрачности и борьбе против коррупции, касающихся повышения информированности общественности, проведения исследований и обеспечения взаимодействия.

Одновременно с разработкой стратегии Президент издал указ о принятии *Концепции государственной поддержки НПО*. Целью принятия концепции является создание новой модели взаимодействия между государством и НПО с тем, чтобы обеспечить такое положение, при котором быстрое экономическое развитие страны оказывало бы положительное воздействие на развитие гражданского общества. В частности, концепция предусматривает проведение модернизации институтов гражданского общества, оказание поддержки деятельности НПО в ряде областей, включая повышение прозрачности в деятельности государственных институтов, привлечение НПО к участию в процессе решения социальных проблем и финансирование проектов, осуществляемых НПО. Для выполнения этих задач планируется создание нового института, который будет способствовать реализации Концепции и позволит направлять средства на поддержку деятельности НПО из Специального фонда поддержки НПО, который будет создан для этих целей.

**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 выявлению 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.**

## **Национальные мероприятия по дальнейшему выполнению рекомендации за период с декабря 2006 г.**

Сформированное Управление по борьбе с коррупцией при Генеральной прокуратуре в настоящее время осуществляет деятельность во всех сферах, связанных с обеспечением применения законодательства. Управление проводит расследование уголовных дел, ведет аналитическую работу, рассматривает заявления граждан и выполняет задачи по проведению внутреннего расследования.

За период до декабря 2006 г. Управление провело расследование и передало в суд 68 уголовных дел, по которым проходило 153 обвиняемых. На основании нового законодательства о конфискации, которое было принято в соответствии с положениями Конвенцией ООН против коррупции (UNCAC), Управление обеспечило возвращение государству 1,1 млн. азербайджанских манатов (1,29 млн. долл. США) из общей суммы ущерба в 1,5 млн. азербайджанских манатов (1,77 млн. долл. США), нанесенного в результате дел о коррупции, по которым проводилось расследование.

Управление продолжало вести работу по выявлению случаев коррупции и проведению уголовного расследования. Случаи коррупции были выявлены на всех уровнях, начиная с министерств и кончая органами местного самоуправления. Управление проводило расследование дел о коррупции в местных органах самоуправления, которые представляли большой общественный интерес, например, нарушение экологических норм и положений об отводе земли в результате злоупотребления служебным положением, допущенного государственными служащими. В основном выявленные и расследованные правонарушения были связаны с взяточничеством, присвоением или растратой имущества (частного и государственного), злоупотреблением служебным положением и другими преступлениями, связанными с коррупцией. При проведении расследования и оперативно-розыскных мероприятий Управление тесно сотрудничало с подразделениями по борьбе с коррупцией при других министерствах.

В сфере внутренних расследований компетентное подразделение Управление успешно вело работу по выявлению нарушений, связанных с коррупцией, и возбудило уголовные дела в тех случаях, которые были квалифицированы как уголовные преступления, совершенные чиновниками в полиции, прокуратуре и других ведомствах.

Рабочая группа по выработке четких требований по подготовке отчетности и обмену информацией использовала «командный подход» при проведении расследования сложных дел.

Стратегия также включает ряд мер, направленных на укрепление межведомственного взаимодействия между правоохранительными органами, органами безопасности и финансового контроля при расследовании дел, связанных с коррупцией. Кроме того, новая стратегия предусматривает создание базы данных правонарушений, связанных с коррупцией. Управление подготовило свои предложения по активизации аналитической деятельности и обеспечению более эффективного статистического мониторинга правонарушений, связанных с коррупцией.

### **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.**

**Национальные мероприятия по дальнейшему выполнению рекомендации за период с декабря 2006 г.**

Азербайджан активизировал свои усилия, направленные на привлечение более значительного количества сотрудников правоохранительных органов к участию в учебных мероприятиях. Учебные программы проводились совместно со Специальной службой расследований Литвы, Посольством США, АМР США, АВА СЕЕЛІ (Правовая инициатива для стран Центральной и Восточной Европы Американской ассоциации юристов), Советом Европы (в тех случаях, когда борьба против коррупции являлась частью более широкой тематики) и другими организациями. В этих мероприятиях принимали участие представители полиции, национального агентства безопасности, налоговой службы, министерства юстиции, прокуратуры и судебных органов.

Даже при проведении специальных учебных программ для работников прокуратуры, полиции или других правоохранительных органов организаторы этих мероприятий направляли приглашения представителям других ведомств.

Вместе с тем, в целях систематизации процесса обучения Генеральная прокуратура продолжала вести работу по созданию специальных межведомственных групп, которые разрабатывали программы, предусматривающие проведение циклов тематических семинаров. Их тематика будет охватывать такие вопросы, как расследование правонарушений, связанных с коррупцией, проведение оперативно-розыскных мероприятий в ходе выявления правонарушений, связанных с коррупцией, применение новых положений законодательства о предварительных мерах и конфискации имущества. В специальные группы входят представители правоохранительных органов, финансовых институтов и судьи. В целях получения технического содействия были налажены контакты с международными организациями, с осени 2007 г. планируется начать проведение циклов тематических семинаров.

**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.**

#### **Национальные мероприятия по дальнейшему выполнению рекомендации за период с декабря 2006 г.**

За отчетный период был проведен ряд социологических исследований. Комиссия по борьбе против коррупции провела значительную работу по анализу информации, предоставленной государственными учреждениями и гражданским обществом. Социологические исследования проводились на основе изучения результатов опросов и анализа поступающих многочисленных заявлений граждан. Используя эти источники информации, Комиссия по борьбе против коррупции смогла выявить основные сферы, которые вызывают особое беспокойство общественности. К другим источникам информации можно отнести доклады, подготовленные различными государственными учреждениями. Меры, предусматриваемые новой стратегией, включают аппроксимацию методов сбора и подготовки информации о положении в сфере коррупции.

Еще одним источником информации являются социологические исследования, проводимые гражданским обществом. В качестве примеров таких социологических исследований можно привести данные, полученные в рамках проекта местного отделения организации «Транспаренси Интернэшнл» в результате анализа заявлений граждан, поступавших в региональные центры, а также опросы общественного мнения, которые проводились различными НПО, например, Фондом борьбы против коррупции (последний из таких опросов был проведен в Сумгаите в июле 2007 г.).

Проведению социологических исследований уделялось особое внимание благодаря повышению роли Комиссии в этой области, внесению специальных положений в Стратегию на 2007-2011 гг. (в ней предусматривается проведение социологических исследований) и принятию *Концепции о государственной поддержке НПО.*

#### **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.**

**Национальные мероприятия по дальнейшему выполнению рекомендации за период с декабря 2006 г.**

В течение отчетного периода правительство Азербайджана продолжало вести работу и проводить мероприятия по повышению информированности общественности. Во-первых, были организованы семинары и конференции для самого широкого круга участников. В качестве примера наиболее значимого мероприятия можно привести конференцию «Борьба против коррупции и реформы в странах с переходной экономикой», которая была организована «Транспаренси Интернэшнл» для стран Европы и Центральной Азии в мае 2007 г. В обсуждении возможных путей повышения эффективности борьбы против коррупции принимали участие все заинтересованные стороны, в том числе специализированные агентства по борьбе против коррупции, правоохранительные органы, другие государственные ведомства, НПО, международные организации, представители частного бизнеса и СМИ. Правительство активно привлекало к участию в этих мероприятиях представителей СМИ, исходя из того, что освещение

в СМИ таких мероприятий способствуют повышению бдительности граждан в вопросах борьбы против коррупции.

Правительство приветствовало инициативы гражданского общества, например, проект «Антикоррупционная виртуальная адвокатура», который осуществляет Фонд борьбы против коррупции совместно с американской-организацией-партнером. В рамках данного проекта учебные мероприятия для работников местных органов самоуправления будут проведены в 11 регионах Азербайджана.

Высокопоставленные сотрудники министерства образования и региональные представители приняли участие в семинаре «Борьба против коррупции в сфере образования», организованном в мае 2007 г. совместно с Центром современного образования и содействия развитию образования. Еще одно важное мероприятие для работников сферы образования было проведено в ноябре 2006 г. Министерство образования совместно с ОБСЕ и АВА СЕЕЛІ также провело конференцию «Коррупция в сфере высшего образования».

Был проведен цикл мероприятий, направленных на повышение информированности общественности и привлечения внимания граждан к проблемам коррупции на муниципальном уровне. Руководители соответствующего подразделения Министерства юстиции, Государственной регистрации недвижимости, Земельного и картографического комитета и других заинтересованных государственных учреждений в сентябре и октябре 2006 г. провели семинары, посвященные возможным источникам проблем, включая коррупцию, в процессе отвода земли.

Учебные мероприятия, в том числе мероприятия, посвященные борьбе против коррупции, стали обязательными в процессе выбора судей, который проходил в течение отчетного периода. Кандидаты на должность судей прошли курс обучения, который, среди прочего, включал вопрос об ответственности судей за правонарушения и преступления, связанные с коррупцией.

Кампании по повышению информированности общественности также проводились в форме ток-шоу и дискуссий на телевидении и радио, а также в форме публикаций в СМИ.

Семинары по проблемам борьбы с коррупцией также включены в программы учебных центров при Генеральной прокуратуре, Министерстве внутренних дел, Министерстве национальной безопасности и налоговом ведомстве.

## **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.**

**Национальные мероприятия по дальнейшему выполнению рекомендации за период с декабря 2006 г.**

Принимая во внимание частичное совпадение этой рекомендации и рекомендациями 9, 11 и 14, которые не предусматривают никаких практических мер, предлагается признать данную рекомендацию полностью выполненной.

**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 торговле 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.**

**Национальные мероприятия по дальнейшему выполнению рекомендации на период с декабря 2006 г.**

Выполнение данной рекомендации предлагается признать неправильно оцененной. Были приняты все необходимые меры, чтобы понятие неправомерной выгоды включало материальные и нематериальные выгоды, а также получение взяток через посредников. Эти меры успешно применяются на практике.

Вопрос о коррупции в частном секторе не является частью этой рекомендации, поскольку в тексте данной рекомендации не содержится о нем никакого конкретного упоминания.

В любом случае, предлагается считать соответствующие положения Уголовного кодекса достаточными для определения уголовной ответственности за взяточничество в частном секторе. Соответствующие властные структуры успешно ведут уголовное преследование за взяточничество «руководителей» из частного сектора.

### *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.**

**Национальные мероприятия по дальнейшему выполнению рекомендации за период с декабря 2006 г.**

В связи с данной рекомендацией не было принято никаких мер в сфере законодательной деятельности.

### *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.**

**Национальные мероприятия по дальнейшему выполнению рекомендации за период с декабря 2006 г.**

В соответствии с Разделом 128 Конституции, судьи пользуются иммунитетом. Судью можно привлечь к уголовной ответственности только на основании положений закона. Это Закон «О судах и судьях» от 1997 г. Раздел 101 Закона "О судах и судьях" предусматривает четкие процедуры снятия иммунитета судьи. Как указано в примечании, достаточным правовым критериям для снятия иммунитета является наличие разумных оснований для того, чтобы считать поведение судьи уголовным правонарушением. Кроме того, в Законе «О судебном-правовом совете» от 2004 г. говорится, что для этого необходимо принятие обоснованного решения.

Действующее законодательство Азербайджана полностью исключает возможность использования его положений для защиты от уголовного преследования. Об этом свидетельствуют цифры, предоставленные Судебно-правовым советом. За прошедшие полтора года Судебно-правовой совет инициировал 79 дисциплинарных расследований в отношении действий судей. 59 из них были призваны в дисциплинарной ответственности. По решению Судебно-правового совета, трое судей были отозваны до окончания срока действия их полномочий. В августе Судебно-правовой совет принял решение отказать в рассмотрении кандидатур 30 действующих судей на следующий срок, т.е. они были отозваны из-за нарушений, допущенных в своей деятельности.

### **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.**

**Национальные мероприятия по дальнейшему выполнению рекомендации за период с декабря 2006 г.**

В свете недавних изменений предметом подробного рассмотрения и анализа стали процедуры принятия временных мер и проведения конфискации имущества, предусмотренные новым законодательством. Применяя закон о конфискации, принятый недавно в соответствии с международными инструментами, Управлению по борьбе с коррупцией удалось вернуть 1,1 млн. азербайджанских манатов (1,29 млн. долл. США) из общей суммы убытков в 1,5 млн. азербайджанских манатов (1,77 млн. долл. США), понесенных в результате расследованных дел о коррупции. Учитывая то, что в предыдущих отчетах не содержалось исчерпывающей информации по этому вопросу, представленные цифры отражают положение за весь период деятельности Управления по борьбе с коррупцией.

Результаты проведенного анализа свидетельствуют о том, что принятие закона о новых процедурах конфискации, в частности, взыскание денежного эквивалента стоимости неотчуждаемой собственности, позволило существенно повысить эффективность работы в этом направлении. Полицией были представлены следующие статистические данные: в 2006 г. было возвращено 6,4 млн. манатов (7,5 млн. долл. США) в счет возмещение ущерба, понесенного в результате преступлений, связанных с коррупцией, и 3,98 млн. манатов (4,7 млн. долл. США) с помощью процедур применения временных мер. В первой половине 2007 г. было возвращено 2,7 млн. манатов (3,17 млн. долл. США) из общей суммы ущерба в 4,4 млн. манатов (5,2 млн. долл. США).

**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.**

**Национальные мероприятия по дальнейшему выполнению рекомендации за период с декабря 2006 г.**

Законопроект об уголовной ответственности юридических лиц был представлен на экспертизу Совета Европы. Эксперт Совета Европы изучил текст законопроекта и представил свои предложения. С учетом замечаний, законопроект отражает проблемы, поднятые в комментарии к данной рекомендации. Процесс рассмотрения законопроекта проходил весной 2007 г. и завершился летом, когда депутаты парламента ушли на летние каникулы. Принятие закона будет осуществляться в соответствии с действующими законодательными процедурами.

### **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.**

**Национальные мероприятия по дальнейшему выполнению рекомендации за период с декабря 2006 г.**

В течение отчетного периода Министерство внутренних дел, Генеральная прокуратура и Министерство национальной безопасности продолжали изучать и анализировать возможные связи между коррупцией и организованной преступностью. Методология и тактика, которые были выработаны в процессе анализа, позволили выявить ряд случаев участия государственных служащих в делах, связанных с деятельностью организованной преступности.

### **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.**

#### **Национальные мероприятия по дальнейшему выполнению рекомендации за период с декабря 2006 г.**

В соответствии с рекомендациями и замечаниями экспертов, полученными во время проведения миссии по мониторингу хода выполнения данной рекомендации, за отчетный период произошли существенные изменения. В соответствии с законом «О гражданской службе» от 2007 г., была принята концепция проведения аттестации государственных служащих. Новый Раздел 30-1 предусматривает проведение ежегодной аттестации государственных служащих, на основании которой будет дана оценка их работы и выполнения своих обязанностей, а также определены перспективы дальнейшего совершенствования их работы. Аттестация, которая проводится непосредственным вышестоящим начальником государственного служащего, будет включать оценку его профессиональных знаний, отношения к своим обязанностям, аналитических способностей, возможностей урегулировать проблемы и принимать решения, творческого потенциала и инициативности, опыта работы и способности передавать накопленный опыт; а также навыков работы в команде, коммуникабельности и отношений с другими служащими. Аттестация государственных служащих управленческого звена также включает оценку аналитических способностей и способностей к прогнозированию, навыков администрирования, способностей создавать команду, оценку лидерских качеств и способностей поднимать командный дух. Результаты аттестации документируются и хранятся в личном деле государственного служащего. Этот документ должен включать пояснения лица, проводившего аттестацию, и мнение лица, которое проходило аттестацию. Таким образом, благодаря последовательному подходу Правительства Азербайджана к решению этой проблемы, прием на должности с 6 по 9 категорию государственных служащих (см. Закон «О государственной службе») осуществляется на конкурсной основе по результатам сдачи экзаменов. Комиссия по вопросам государственной службы координирует проведение конкурсного отбора, который включает два этапа: письменный и устный экзамены. За отчетный период Комиссия провела три раунда приема на государственную службу на 772 вакантных места в более чем 25 министерствах, комитетах и других государственных учреждениях, в частности:

1-ый раунд: (начался) 14 февраля, прием кандидатов на 189 вакантных мест в 15 министерствах и учреждениях;

2-ой раунд: (начался) 18 апреля, прием кандидатов на 200 вакантных мест в 15 государственных учреждениях;

3-ий раунд: (начался и продолжается в настоящее время) 7 сентября, прием кандидатов на 383 вакантных места в 25 государственных учреждениях.

В недавно принятой Стратегии предусмотрены конкретные меры, направленные на дальнейшую интенсификацию, совершенствование и расширение этого процесса.

## 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 руководителями 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.**

**Национальные мероприятия по дальнейшему выполнению рекомендации за период с декабря 2006 г.**

Замечания, представленные миссией по проведению мониторинга, в полной мере не отражают реальное положение в этой области. В соответствии с Указом Президента Республики Азербайджан от 9 августа 2005 г., Кабинету министров в действительности было поручено подготовить форму для подачи информации финансового характера должностными лицами, указанными в Законе «О борьбе с коррупцией», но это поручение не включало разработки правил.

Правила подробно изложены в Правилах подачи имущественной декларации государственных чиновников, принятых в соответствии с Законом, который вступил в силу в декабре 2005 г.

Однако форма имущественной декларации до сих пор не принята. Проект формы декларации был подготовлен Кабинетом министров по распоряжению Президента и передан на рассмотрение международным экспертам. Мнение экспертов было получено и проект имущественной декларации находится в процессе переработки.

### **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.**

### **Национальные мероприятия по дальнейшему выполнению рекомендации за период с декабря 2006 г.**

Закон «О Кодексе этики и поведения гражданских служащих» был принят Парламентом и вступил в силу с 21 августа 2007 г. Закон охватывает все категории гражданских служащих и направлен на повышение престижа и доверия общественности к государственной службе, увеличение прозрачности и эффективности государственных учреждений, предотвращение конфликта интересов, повышение информированности общественности о свободном доступе к информации и расширение роли общественности в оценке деятельности государственных служащих. В основе правил лежат принципы этики поведения, в том числе такие принципы, как сознательность, высокая профессиональная и личная ответственность, преданность делу, доверие общественности, соблюдение прав человека и уважение интересов юридических лиц, культура поведения, беспристрастность, недопустимость получения материальных или нематериальных выгод и преимуществ, предотвращение коррупции, запрет на получение подарков, предотвращение конфликта интересов, использования имущества или информации, политкорректное поведение. В Законе также предусматриваются механизмы его применения, которые включают создание системы гарантий, двойного контроля и ответственности за

нарушение правил поведения. Контроль над выполнением правил будет осуществляться непосредственным руководителем государственного служащего и Комиссией по делам государственной службы. В Законе подробно прописаны полномочия руководителей и полномочия Комиссии. Нарушение правил влечет за собой дисциплинарную, административную или уголовную ответственность.

Антикоррупционная сеть НПО уже была проинформирована о существующих Кодексах этики для полиции, налоговой и таможенной служб, судей и т.п. Новая стратегия предусматривает дальнейшую разработку кодексов этики государственных служащих; определение ответственности за нарушение кодекса этики; организацию учебных мероприятий по вопросам, касающимся кодекса этики и расширение возможностей по направлению жалоб на неэтичное поведение государственных служащих.

### **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 учреждениях; по подготовке и утверждению правил набора на гражданскую службу и надзору над надлежащим соблюдением прозрачных процедур конкурсного отбора; по определению требований в области обучения 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.**

**Национальные мероприятия по дальнейшему выполнению рекомендации за период с декабря 2006 г.**

Замечания миссии по проведению мониторинга в связи с выполнением данной рекомендации рассматривались в ходе принятия Закона «О Кодексе этики и поведения государственных служащих» в 2007 г. В этом законе определены полномочия Комиссии по делам государственной службы по обеспечению применения правил поведения. Комиссия уполномочена изучать положение в сфере выполнения правил и анализировать информацию, собранную в ходе изучения этого вопроса. Она также имеет полномочия принимать жалобы граждан, связанные с выполнением данного Закона. После рассмотрения жалоб граждан Комиссия вправе направлять свои предложения, рекомендации и ходатайства, которые отличаются по характеру обязательности исполнения. Соответственно, ходатайства носят более обязательный характер по сравнению другими действиями. Согласно Закону, Комиссия также вправе проводить опросы общественного мнения и мероприятия по повышению информированности общественности. После проведения социологических исследований Комиссия готовит рекомендации и отчеты. Комиссия осуществляет свою деятельность в тесном сотрудничестве с НПО, независимыми экспертами и СМИ.

Вопрос о предотвращении конфликта интересов рассматривается в Разделе 15 настоящего Закона. Вместе с тем, прогресс, достигнутый в решении этого вопроса, не ограничивается данным разделом. Рабочая группа Комиссии по борьбе против коррупции, которая занимается совершенствованием законодательства, разработала и провела международную экспертизу проекта Закона «О конфликте интересов».

**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.**

**Национальные мероприятия по дальнейшему выполнению рекомендации за период с декабря 2006 г.**

Положения об обеспечении защиты лиц, предоставляющих информацию, предусмотрены в проекте Закона «О предотвращении конфликта интересов». См. рекомендацию 19

Новая стратегия также предусматривает разработку, в числе ряда других законодательных мер, закона о защите лиц, предоставляющих информацию.

### **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.**

**Национальные мероприятия по дальнейшему выполнению рекомендации за период с декабря 2006 г.**

Помимо значительных мер, направленных на обеспечение раскрытия информации и прозрачности в сфере расходов на местах, Правительство Азербайджана продолжает вести работу по повышению прозрачности в сфере государственных закупок и в связи с соглашениями о кредитовании с международными финансовыми институтами.

Закон «О государственном долге» был принят Парламентом в начале августа 2007 г. Закон регулирует процесс образования государственных долговых обязательств и предоставления государственных гарантий по этим обязательствам, а также определяет отношения между органами, участвующими в управлении государственным долгом. В частности, он указывает на цели образования долговых обязательств, определяет порядок управления долгами, устанавливает границы государственных долговых обязательств, обеспечивает контроль над использованием средств, полученных по долговым обязательствам, и определяет формы иностранного долга и условия предоставления государственных гарантий. Закон также предусматривает создание Реестра государственных долговых обязательств и долгов, гарантированных государством.

В Разделе 3.2 говорится о том, что активы Республики Азербайджан, ее международные резервные фонды, а также резервные фонды, которые могут образоваться в будущем, не могут вноситься в качестве залога по обязательствам, связанным с государственным долгом или долгом, гарантированным государством.

Мы считаем спорными замечания миссии по проведению мониторинга о том, что представители частного бизнеса твердо уверены в том, что в процедурах государственных закупок отсутствует прозрачность, особенно это касается нарушения правила об обязательной публикации тендерных предложений. Документ в формате html о публикациях в связи с проведением тендеров (прилагается к данному отчету) свидетельствует о количестве тендеров, которые были объявлены различными учреждениями.

Регулярно проводятся семинары по вопросам «государственных закупок» для специалистов министерств, комитетов, управлений и организаций, а также для специалистов департаментов образования, здравоохранения и культуры в городах и регионах страны, для руководителей местных исполнительных органов, муниципалитетов, которые направлены на повышение квалификации специалистов организаций, участвующих в государственных закупках. В целях обеспечения широкого участия представителей малого и среднего бизнеса Азербайджана в процедурах государственных закупок проводятся семинары для представителей таких компаний.

В целях повышения профессионального уровня специалистов в области государственных закупок за отчетный период были проведены следующие пятидневные семинары:

- 25 -29 декабря 2007 г. в Нафталане;
- 2- 6 июля 2007 г. в Бейлакане ;
- 9-13 июля 2007 г. в Имишли;
- 16-20 июля 2007 г. в Дашкасане.

## **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. Взятничество 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 подразделения 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.**

**Национальные мероприятия по дальнейшему выполнению рекомендации за период с декабря 2006 г.**

Вопрос о создании подразделения финансовой разведки и проведении профилактических мер в сфере борьбы против отмывания денег является предметом широкого обсуждения в Азербайджане. Правительство Азербайджана продолжает интенсивно работать над созданием эффективного учреждения, которое действовало бы в соответствии с комплексным законодательством об отмывании денег. При содействии Департамента юстиции США были проведены семинары по вопросам расследования дел об отмывании денег.

### **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.**

**Национальные мероприятия по дальнейшему выполнению рекомендации за период с декабря 2006 г.**



Антикоррупционная сеть НПО активизирует свою роль в деле расширения участия общественности и повышения ее активности в разработке антикоррупционного законодательства и продвижения антикоррупционных инициатив. Государственные учреждения тесно сотрудничают с НПО, особенно в сфере сбора и изучения информации, связанной с коррупцией в рамках проекта отделения организации «Транспаренси Интернэшнл» под названием «Информационный и юридический консультационный центр» (ALA) и проекта «Виртуальная адвокатура», который осуществляет Фонды борьбы с коррупцией. Кроме того, гражданское общество принимает активное участие в разработке и обсуждении Национальной стратегии на 2007-2011 гг. В целях повышения активности НПО Правительство приняло Концепцию поддержки НПО.

Многочисленные международные организации, которые взаимодействуют с Министерством юстиции, не высказывают никаких замечаний по этому вопросу. Статистика регистрации юридических лиц говорит сама за себя: 2001 г. – 23; 2002 г. – 50; 2003 г. – 100; 2004 г. – 164; 2005 г. – 379; 2006 г. – 548; 2007 г. (за полгода) – 229.

См. рекомендацию 2

#### **Рекомендация 24**

***Пересмотреть законодательство о доступе к информации, с тем чтобы более четко определить процедуры и механизмы обеспечения доступа к информации, и обеспечить 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.**

**Национальные мероприятия по дальнейшему выполнению рекомендации за период с декабря 2006 г.**

Вопрос о доступе к информации является одним из приоритетных направлений Национальной стратегии на 2007-2011 гг. Совершенствование политических, законодательно-правовых и культурных условий для расширения свободного доступа к информации, укрепления свободы слова и прав человека рассматриваются как необходимое условие для обеспечения эффективного общественного мониторинга. В перечень мер в области повышения активности государственных учреждений и самоуправляющихся органов, предусмотренных Планом действий по реализации Национальной стратегией, входят меры, направленные на улучшение доступа к информации (Мероприятие 11). Планируется провести мероприятия, направленные на совершенствование правил и форм доступа к информации, улучшение деятельности подразделений, отвечающих за предоставление доступа к информации, проведение семинаров по этим вопросам.

