



Сеть по борьбе с коррупцией для Восточной  
Европы и Центральной Азии

Отдел по борьбе с коррупцией Директорат по финансам и  
предпринимательству Организация экономического  
сотрудничества и развития (ОЭСР)  
2, rue André Pascal F-75775 Paris Cedex 16 (France)  
Тел.: +33 (0)1 45249964; Факс: +33(0)1 44306307  
Эл. почта: [anti-corruption.contact@oecd.org](mailto:anti-corruption.contact@oecd.org)  
[www.oecd.org/corruption/acn](http://www.oecd.org/corruption/acn)

---

## Сеть по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии

Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией  
Второй раунд мониторинга

**Азербайджан**

**ОТЧЕТ О МОНИТОРИНГЕ**

Принят на восьмой мониторинговой встрече Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, которая состоялась 29 – 31 марта 2010 года в штаб-квартире ОЭСР в Париже.

## Содержание

|   |    |
|---|----|
| Основные выводы .....   | 4  |
| Второй раунд мониторинга .....  | 7  |
| Исходная информация по стране.....  | 9  |
| 1. Антикоррупционная политика.....  | 11 |
| 1.1-1.2.–1.3. Политическая воля в борьбе с коррупцией, документы антикоррупционной политики и обзоры по коррупции.....              | 11 |
| Рекомендация 1 .....  | 11 |
| Рекомендация 5 .....  | 13 |
| 1.4-1.5. Участие общественности в работе по борьбе с коррупцией, повышение уровня осведомленности общественности и образования..... | 15 |
| Рекомендация 2 .....  | 15 |
| Рекомендация 6 .....  | 16 |
| 1.6. Специализированная антикоррупционная политика и координирующий орган .....   | 17 |
| 1.7. Международные конвенции по борьбе с коррупцией.....  | 19 |
| Рекомендация 7 .....  | 19 |
| 2. Криминализация коррупции .....   | 21 |
| 2.1.–2.2. Преступления и элементы состава преступления .....  | 21 |
| Рекомендация 8 .....  | 21 |
| Рекомендация 9 .....  | 21 |
| Рекомендация 14 .....   | 23 |
| 2.3. Определение государственного должностного лица .....   | 24 |
| Рекомендация 11 .....   | 24 |
| 2.4.-2.5.–2.6 Виды наказаний, конфискация, иммунитеты и срок давности .....   | 25 |
| Рекомендация 10 .....   | 25 |
| Рекомендация 13 .....   | 26 |
| 2.8. Применение, толкование и процедура .....   | 28 |
| 2.9. Специализированные правоохранительные органы по борьбе с коррупцией.....   | 29 |
| Рекомендация 3 .....  | 29 |
| Рекомендация 4 .....  | 32 |
| Рекомендация 15 .....   | 33 |
| Рекомендация 22 .....   | 34 |
| 3. Предупреждение коррупции.....  | 37 |
| 3.1 Институты предупреждения коррупции.....   | 37 |
| 3.2. Целостность государственной гражданской службы .....   | 37 |
| 3.2.1.-3.2.2. Определение государственного служащего, назначение на должность и продвижение по службе .....                         | 37 |

|   |    |
|---|----|
| Рекомендация 16 .....   | 37 |
| 3.2.3. Система вознаграждения .....   | 38 |
| 3.2.4. Законность и беспристрастность .....   | 39 |
| Рекомендация 17 .....   | 39 |
| Рекомендация 18 .....   | 40 |
| Рекомендация 19 .....   | 40 |
| Рекомендация 20 .....   | 41 |
| 3.3. Стимулирование прозрачности и ограничение дискреционной власти в государственной администрации ..... | 42 |
| 3.4. Государственный финансовый контроль и аудит .....  | 44 |
| 3.4.1. Внешний аудит .....  | 44 |
| 3.4.2. Контроль и управление финансовой деятельностью .....   | 45 |
| Рекомендация 21 .....   | 45 |
| 3.4.3. Внутренний аудит .....   | 47 |
| 3.5. Закупки для государственных нужд .....   | 48 |
| Рекомендация 21 .....   | 48 |
| 3.6. Доступ к информации .....  | 50 |
| Рекомендация 23 .....   | 50 |
| Рекомендация 24 .....   | 51 |
| 3.7. Политическая коррупция .....   | 52 |
| 3.8. Целостность в системе судебных органов .....   | 54 |
| Рекомендация 12 .....   | 56 |
| 3.9. Целостность в частном секторе .....  | 57 |
| Сводная таблица .....   | 59 |

## Основные выводы

Настоящий отчет посвящен анализу проделанной работы в Азербайджане в направлении разработки антикоррупционных реформ и реализации рекомендаций, полученных в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией после первого раунда мониторинга в 2006 году. В отчете также содержится ряд новых рекомендаций, направленных на поддержку проводимых Грузией реформ в трех областях: антикоррупционная политика; криминализация коррупции; и предотвращение коррупции.

### Антикоррупционная политика

Несмотря на то, что борьба с коррупцией является политическим приоритетом на различных уровнях власти в Азербайджане, факт нереализации отдельных мер может указывать на недостаточное желание воплощать в жизнь политические заявления. После Государственной программы по борьбе с коррупцией на 2004 – 2006 гг. принятие новой Национальной стратегии по повышению прозрачности и борьбе с коррупцией в 2007 году и Плана действий на 2007 – 2011 гг. представляет собой важное достижение в разработке антикоррупционной политики Азербайджана. Представляется, что был проведен определенный анализ уровня и тенденций коррупции с тем, чтобы создать основу для разработки политики, однако, результаты этих обзоров не были в достаточной степени раскрыты общественности. Центральные органы власти должны предпринять дополнительные усилия для разработки полезных и ориентированных на результат планов действий в целях содействия антикоррупционным реформам в различных отраслях; также есть необходимость в продвижении антикоррупционных инициатив на локальном уровне.

Участие неправительственных организаций в осуществляемой правительством деятельности по борьбе с коррупцией остается ограниченным и сводится к участию представителей неправительственных организаций в одной рабочей группе Комиссии по борьбе с коррупцией. Правительство должно разработать механизмы, обеспечивающие более активное участие гражданского общества в разработке, применении и оценке антикоррупционной стратегии.

Правительство предпринимает и реализует все больше и больше инициатив и программ по повышению степени осведомленности о коррупции, в особенности касающихся юридических вопросов и вопросов отчетности, среди государственных служащих и офицеров правоприменительных органов. Однако здесь нужен более комплексный подход. Необходимы меры, направленные на выработку практических навыков по предотвращению и борьбе с коррупцией и расширенное обучение для целевых групп общества и бизнеса.

Комиссия по борьбе с коррупцией при Кабинете Министров представляет собой центральный координирующий орган для реализации антикоррупционной стратегии и является устоявшимся и хорошо функционирующим органом. Он должен усилить и направить осуществляемые им меры на поддержку реализации определенных приоритетных антикоррупционных мероприятий, включая в области предотвращения конфликта интересов и разработки конкретных планов действий в сферах, которые наиболее уязвимы для коррупции. Комиссия также должна усилить свою роль в повышении степени осведомленности о борьбе с коррупцией и подтверждении имущественных деклараций государственных должностных лиц.

## Криминализация коррупции

Азербайджан достиг важного прогресса в криминализации коррупции. В соответствии с применимыми международными стандартами были криминализованы активное и пассивное взяточничество в государственном секторе, злоупотребление влиянием в корыстных целях, нематериальные выгоды и взяточничество через посредников. Хотя коррупция в частном секторе не является составом преступления согласно Уголовному кодексу Азербайджана, власти Азербайджана сообщали о многочисленных фактах уголовного преследования и вынесения судебных решений по делам о коррупции и присвоению имущества в частном секторе на основании действующего законодательства. Чтобы полностью соответствовать применимым международным стандартам, Азербайджан должен криминализовать обещание и предложение злоупотребления влиянием в корыстных целях и предусмотреть в своей правовой системе ответственность юридических лиц. Уголовное преследование активного взяточничества носит весьма ограниченный характер в Азербайджане, и частично это связано с освобождением от ответственности тех лиц, которые сообщили о фактах взяточничества. Возможности для освобождения от уголовной ответственности взяточдателей должны быть более ограничены. Иммунитет, которым обладают отдельные группы государственных должностных лиц, не должен являться препятствием для эффективного уголовного преследования за коррупционные преступления. Иммунитет должен быть ограничен исполнением должностных обязанностей. Несмотря на то, что Азербайджан во многом соблюдает международные стандарты в области конфискации имущества, полученного в результате совершения коррупционных преступлений, необходимо проанализировать и активно следовать практическому применению положений о конфискации.

Азербайджан достиг большого прогресса в усилении роли Департамента по борьбе с коррупцией при Генеральной Прокуратуре, ее основного органа по борьбе с коррупцией посредством правоприменения. В этом обособленном департаменте работают специализированные прокуроры, обладающие компетенцией по расследованию и уголовному преследованию коррупции, уполномоченные проводить анализ коррупции и предлагать меры по борьбе с коррупцией; Департамент является операционным и в целом отвечает применимым международным стандартам. Поскольку иные правоприменительные органы также обладают компетенцией по выявлению фактов коррупции, необходимо прояснить сферу полномочий Департамента и усилить его роль в качестве центрального органа по выявлению и уголовному преследованию коррупции. Серьезным недостатком является отсутствие у Департамента по борьбе с коррупцией доступа к специальным следственным способам, которые являются ключевыми для выявления такого латентного вида преступления как коррупция. Необходимость полагаться на правоприменительные органы для проведения специальных следственных мероприятий может ограничить возможности Департамента по выявлению фактов коррупции в высших эшелонах власти и правоохранительных органах. Соответственно необходимо наделить Департамент полномочиями по проведению специальных следственных мероприятий. Недостаточный уровень сотрудничества и распределения задач среди органов, участвующих в процессе расследования, уголовного преследования и представления интересов государства в судебном процессе по коррупционным делам не позволяет последовательно собирать и обмениваться знаниями в рамках судопроизводства. В целях успешного выявления фактов коррупции Азербайджану необходимо также продолжить работу по предотвращению отмывания денежных средств. Этому должны способствовать работа недавно созданной Службы по финансовому мониторингу и активное применение новой стратегии по предотвращению отмывания денежных средств, включая обеспечение операционной независимости Службы по финансовому мониторингу и рассмотрение ею сделок с участием политических лиц.

## Предотвращение коррупции

Азербайджан достиг определенного прогресса в разработке правил этического поведения для государственных должностных лиц в общем и для отдельных государственных органов и профессий, включая разработку кодекса этического поведения для судей. Существует юридическая обязанность для государственных должностных лиц декларировать доход и имущество, начиная с 2005 года. Однако до сегодняшнего дня на практике данное обязательство не применялось, хотя его практическая и незамедлительная реализация просто необходима. Также отсутствуют четкие положения о конфликте интересов; не принято законодательство о защите осведомителей. Азербайджан должен продолжить реформирование государственной гражданской службы, включая расширение ее сферы для прозрачного и основанного на заслугах процесса найма государственных служащих и политиков, их вознаграждения, продвижения по службе и увольнения. Обучение государственных служащих вопросам, связанным с их правовыми обязанностями, этикой и иными ключевыми вопросами, относящимися к сфере коррупции, должно иметь более систематический характер.

Несмотря на то, что существует правовая и институциональная основа для государственного финансового контроля и аудита, необходимо расширить возможности учреждений в этой области. Ревизоры должны проходить дополнительное обучение вопросам, связанным с рисками мошенничества и коррупции; вместо запланированных проверок и контрольных мероприятий необходимо чаще проводить упреждающие проверки.

В Азербайджане существует базовая правовая и институциональная структура для закупок для государственных нужд, однако необходимо продолжить реформы в целях предотвращения коррупционных рисков и повышения прозрачности данной системы. Необходимо расширить возможности Агентства по закупкам для государственных нужд с тем, чтобы оно смогло возглавить процесс этих реформ. Одним из основных пробелов является отсутствие механизма независимого контроля. Распространение информации о тендерах на проведение закупок для государственных нужд не является достаточным. Необходимо обеспечить более высокую степень прозрачности и конкуренции в рамках процедур закупок для государственных нужд. Также необходимо более пристально контролировать закупки для государственных нужд, осуществляемые закупающими учреждениями.

В целях обеспечения прозрачности и доверия граждан к политическим партиям необходимо установить и надлежащим образом исполнять требование о раскрытии информации об источниках получения партиями существенных частных пожертвований.

В целях предотвращения коррупции среди судей Азербайджан должен рассмотреть вопрос о возможности эффективного лишения судей иммунитета от уголовного преследования и об усовершенствовании процедуры распределения дел между судьями в соответствии с международными стандартами.

Также необходимы дополнительные усилия по борьбе с коррупцией в частном секторе, включая посредством выработки совместных мер правительства и частного сектора по повышению степени осведомленности о коррупции среди предприятий и стимулирования разработки бизнесом саморегулируемой политики по борьбе с коррупцией.

## Второй раунд мониторинга

Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией был принят в 2003 году. Он представляет собой основную субрегиональную инициативу Антикоррупционной сети ОЭСР стран Восточной Европы и Центральной Азии (АКС). Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией нацелен на Армению, Азербайджан, Грузию, Казахстан, Республику Киргизию, Таджикистан, Украину и Узбекистан; иные страны АКС участвуют в его реализации. Реализация Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией подразумевает проведение систематических и регулярных сравнительных исследований правовой и институциональной структур по борьбе с коррупцией в целевых странах.

В июне 2004 года было проведено первоначальное исследование правовой и институциональной структур по борьбе с коррупцией и даны рекомендации для Азербайджана. Первый раунд мониторинга прошел в 2005 – 2007 гг. Отчет о первом раунде мониторинга, в котором давалась оценка реализации рекомендаций и присваивались рейтинги по их соблюдению Азербайджаном, был принят в июне 2006 года. В дополнение к отчетам, начиная с 2004 года, на всех заседаниях по мониторингу Азербайджан предоставлял обновленную информацию о национальных действиях по реализации рекомендаций. Азербайджан также принимал активное участие и оказывал поддержку иным мероприятиям АКС.

Второй раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией стартовал летом 2009 года. Грузия и Азербайджан были первыми странами, которые прошли проверку в рамках этого раунда. В ноябре 2009 года Правительство Азербайджана представило ответы на вопросник.

Визиты в Азербайджан прошли 7 – 11 декабря 2009 года. Целью страновых визитов были встречи с соответствующими государственными учреждениями, гражданским обществом и иностранными миссиями для обсуждения хода реализации Азербайджаном рекомендаций 2004 года и выявление вопросов для дальнейшего совершенствования в сферах политики по борьбе с коррупцией, криминализации и предотвращения коррупции. Департамент по борьбе с коррупцией при Генеральной прокуратуре Азербайджана, который действует в качестве Национального координатора по Стамбульскому плану действий по борьбе с коррупцией, организовал тематические сессии с соответствующими государственными учреждениями, включая Администрацию Президента, Парламент, Комиссию по борьбе с коррупцией при Кабинете Министров, Совет по государственной поддержке неправительственных организаций, Генеральную прокуратуру, Министерство внутренних дел, Министерство по налогам, Государственный таможенный комитет, Министерство по чрезвычайным ситуациям, Министерство юстиции, Государственное агентство по закупкам для государственных нужд, Государственный комитет по имущественным отношениям, Ревизионную палату, Министерство экономического развития, Министерство финансов, Министерство образования, Министерство здравоохранения, Государственную миграционную службу, Государственную комиссию по государственной службе, Министерство труда и социальной защиты населения, Государственный фонд социального обеспечения, Службу финансового мониторинга, Судебно-правовой совет, Службу национальной безопасности. В сотрудничестве с Транспаренси Интернешнл Азербайджана Секретариат АКС организовал специальную сессию по мониторингу с представителями гражданского общества и бизнеса; сессия для международных организаций и двусторонних финансирующих организаций была организована в сотрудничестве с Советом Европы.

Проверка Азербайджана проводилась под руководством г-жи Анны Люгон-Молин (Швейцария). Экспертами по мониторингу являлись г-жа Диана Курпниче (Латвия), г-н Иброгим Али (Таджикистан), г-жа Синтия Л. Элдридж (США), г-н Георг Боскан (Румыния) и г-жа Ольга Савран (ОЭСР/СИГМА). Координацию со стороны Азербайджана обеспечивал национальный координатор г-н Камран Алиев, Директор Департамента по борьбе с коррупцией при Генеральной Прокуратуре.

Настоящий Отчет был подготовлен на основе ответов на вопросник и выводов, сделанных в ходе страновых визитов, дополнительной информации, предоставленной Правительством Азербайджана, а также дополнительных исследований и соответствующей информации, полученной в ходе пленарного заседания.

Отчет был принят на пленарном заседании АКС / Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией 31 марта 2010 года. После заседания отчет был обнародован, в частности, он был размещен в сети Интернет: <http://www.oecd.org/corruption/acn>. Властям Азербайджана было предложено распространить отчет. Запланирована последующая миссия для презентации отчета. В целях дальнейшей поддержки реализации рекомендаций Азербайджану было предложено принять участие в сравнительных обучающих мероприятиях, проводимых ОЭСР АКС/ Секретариатом Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией в 2010 году и в будущем.



# Исходная информация по стране

## Социально-экономическая ситуация

Азербайджан занимает территорию площадью 86 600 кв.км. 20% его территории не находится под контролем государства в результате военного конфликта. Население Азербайджана составляет 9 млн. человек. В 2008 году ВВП составил 8 579 долл.США на душу населения<sup>1</sup>.

С начала 90-х годов в Азербайджана наблюдался процесс стремительной индустриализации. В настоящее время нефтегазовый сектор является основным источником доходов в индустрии, составив приблизительно 70% от объёма промышленного производства в 2007 года. Сектор углеводородов является основным источником экспортной выручки Азербайджана.<sup>2</sup>

В последние годы в Азербайджане был отмечен чрезвычайно быстрый рост экономики, который достигал 31% прироста по ВВП в 2006 году, 25% в 2007 году и 10,8 % в 2008 году. В основном это было обусловлено непредвиденным ростом цен на нефть и высокими объемами экспортных операций с нефтью и газом до того, как финансово-экономический кризис затронул страну. Несмотря на небольшое падение, в 2009 году Азербайджан добился роста ВВП в размере 7,5%. Последствия глобальной рецессии ощущались в Азербайджане в виде снижения мировых цен на нефть и снижения внешнего спроса. Тем не менее, Азербайджан смог получить более высокую выручку по сравнению с иными экспортерами нефти в регионе во многом благодаря своей меньшей зависимости от глобальных финансовых рынков. В результате чего власти смогли продолжить оказывать социальную финансовую поддержку в 2009 году. Однако побочным эффектом кризиса стала более высокая уязвимость аграрного сектора.

## Политическая структура

В Азербайджане создана сильная президентская система. Исполнительную власть представляют президент, его администрация, премьер-министр и Кабинет Министров. Президент обладает широкими полномочиями, например, он может выдвигать кандидатов в судьи, отменять решения Кабинета Министров или распускать Кабинет. С 2003 года Президентом Азербайджана является Ильхам Алиев; в 2008 году он был переизбран на второй срок. Президентские выборы в 2008 году прошли в мирной обстановке и являлись прогрессивными в плане их соответствия международным стандартам согласно международной Наблюдательной миссии по выборам, которая находилась в тот момент в стране. Однако переизбрание Президента Алиева проходило в достаточно неконкурентной среде, когда пять основных оппозиционных партий просто бойкотировали голосование. Конституционный референдум, голосование по которому прошло в 2009 году, устранил все препятствия для того, чтобы президент оставался на посту неограниченное количество сроков.

Законодательная власть представлена Парламентом (Милли Маджлис). Первый парламент Азербайджана был избран в 1995 году. Парламент состоит из одной палаты, включающей 125 членов, избираемых на срок пять лет. Большинство парламентариев представляют движение «Партия Нового Азербайджана», хотя в результате парламентских выборов в 2005 году

---

<sup>1</sup> Всемирный Банк, данные изложены в “Паритет покупательной способности”.

<sup>2</sup> Исследовательский центр Economist Intelligence Unit, ключевые характеристики Азербайджана

представительство в парламенте стало более разнообразным. Следующие парламентские выборы пройдут в ноябре 2010 года.

Во главе судебной власти стоит Верховный суд.

### **Тенденции коррупции**

В отчете "Делаем бизнес" 2009 года Азербайджан обозначен как лучший реформатор года, поднявшись с 97-го места на 33-е. Существенные улучшения были осуществлены в целях повышения прозрачности и эффективности регуляторных требований для частного сектора, таких как процедуры регистрации бизнеса и декларирования налогов.

Несмотря на вышеуказанный прогресс, коррупция по-прежнему остается проблемой для Азербайджана. Согласно Индексу восприятия коррупции Грузии (Транспаренси Интернешнл) в 2009 году Азербайджан занимал 143-е место из 180, что немного лучше по сравнению с 2008 годом, когда он занимал 158-е место из 180. Считается, что сфера социальных услуг подвержена коррупции, а ключевые сектора экономики по-прежнему оккупированы узким кругом заинтересованных лиц.

Согласно Глобальной оценке добропорядочности Азербайджана основными коррумпированными отраслями в Азербайджане являются образование, здравоохранение, суды и жилищно-коммунальное хозяйство. Органы судебной власти также рассматриваются в качестве наиболее коррумпированных учреждений в стране. Правительство остается основным инвестором в крупнейших секторах экономики, не связанных с нефтью и закрытых для приватизации, что во многом обуславливает доступ к экономическим возможностям политической лояльностью. Такая ситуация повлияла на ухудшение рейтинга коррупции, который присваивается стране Неправительственной организацией Freedom House, с 6.25 до 6.50 в 2009 году.<sup>3</sup>

Признано, что частный бизнес сталкивается в Азербайджане с наиболее распространенной коррупцией во всей Восточной Европе и Центральной Азии. Данная тенденция может быть проиллюстрирована данными, содержащимися в Обзорах предприятий<sup>4</sup>, проведенных в 2009 году. В них указано, что 43% азербайджанских фирм сообщили о том, что им пришлось давать взятки налоговым инспекторам. 35% фирм сообщили о фактах дачи взятки в целях получения лицензий.

С течением времени в бизнес-среде произошли некоторые улучшения. Было отмечено увеличение доступности кредитов и относительное снижение уровня коррупции, и, по мнению, отраженному в Обзорах делового климата и эффективности деятельности предприятий, реформы, нацеленные на упорядочивание регулирования могли уменьшить возможности для коррупции, а расширяющаяся международная торговля могла помочь Азербайджану также улучшить условия предпринимательской деятельности.

---

<sup>3</sup> Неправительственная организация Freedom House, Нации на переходном этапе, 2009 год

<sup>4</sup> Всемирный Банк, ЕБРР, Обзор предприятий / Обзор делового климата и эффективности деятельности предприятий (BEEPS)

## 1. Антикоррупционная политика

### 1.1-1.2.–1.3. Политическая воля в борьбе с коррупцией, документы антикоррупционной политики и обзоры по коррупции

#### Рекомендация 1

*Ускорить принятие комплексной Антикоррупционной программы (Специальной государственной программы по борьбе с коррупцией), нацеленной на усиленное применение антикоррупционных мер. Программа должна быть основана на анализе моделей коррупции в стране. Она должна предлагать сфокусированные антикоррупционные меры или планы для отдельных государственных учреждений и иметь сбалансированное сочетание репрессивных и превентивных мер. Также Программа должна предусматривать эффективные механизмы мониторинга и отчетности, основанные на процессах участия, которые будут включать в основном гражданское общество и ассоциации, обладающие опытом в сфере борьбы с коррупцией, а также частный сектор / деловое сообщество. В свете вышесказанного необходимо обеспечить, чтобы принятая стратегия получила широкое распространение в рамках государственной гражданской службы и среди общественности в целом.*

Борьба с коррупцией упоминается среди основных приоритетов, озвученных в ежегодном послании Президента и Премьер-министра. Правящая, проправительственная и оппозиционная партии включают вопросы борьбы с коррупцией в свои предвыборные программы. Указанные политические заявления отражают политическую осведомленность и озвученную политическую волю в борьбе с коррупцией. Неудачные попытки применить отдельные антикоррупционные меры могут указывать на недостаток воли привести в исполнение антикоррупционную политику. Например, требование для государственных должностных лиц декларировать имущество было официально введено в 2006 году, однако до 2010 года не было представлено ни одной декларации, и система не функционирует. Для подтверждения наличия политической воли на практике необходимы дальнейшие усилия по исполнению антикоррупционных деклараций.

В сентябре 2004 года Президент одобрил Государственную программу по борьбе с коррупцией на 2004-2006 гг. В ходе первого раунда мониторинга было отмечено, что она рассматривалась в качестве комплексной антикоррупционной программы; ожидалось, что отраслевые министерства разработают отдельные Планы действий в поддержку реализации Государственной программы. Отчетность и мониторинг реализации программы были поручены вновь созданной Комиссии по борьбе с коррупцией. В ходе первого раунда мониторинга не было никакой информации, подтверждающей, что Государственная программа была основана на глубоком анализе моделей коррупции в стране. Поэтому в ходе первого раунда мониторинга считалось, что Азербайджан в **значительной степени** соответствовал данной рекомендации.

Новая Национальная стратегия по повышению прозрачности и борьбе с коррупцией была одобрена Президентом в июле 2007 года. Указанная Национальная стратегия представляет собой краткую, но комплексную стратегию и включает в себя главы о (1) целях и задачах, (2) основных принципах, (3) мерах, (4) мониторинге, (5) реализации Стратегии через планы действий, и (6) финансировании. Предусмотренные Национальной стратегией меры включают в себя (1) улучшение законодательной структуры, (2) стимулирование добросовестности на государственной гражданской службе (например, прием на работу / продвижение по службе / оценка с учетом служебных заслуг, кодексы поведения и обучение, повышение заработных плат, раскрытие информации об имуществе) и

финансовый контроль за политическими партиями, (3) усиление правоприменительной практики в отношении антикоррупционного закона и судебных органов, (4) меры в социально-экономической сфере (контроль за расходованием государственных средств, закупки для государственных нужд, лицензирование и иное регулирование бизнеса, налоги и таможня, образование и здравоохранение), (5) повышение уровня осведомленности общественности, и (6) международное сотрудничество. Приоритеты по реализации Национальной стратегии изложены в Плане действий на 2007-2011 гг. Для реализации Национальной стратегии не предусмотрен отдельный бюджет; меры, предусмотренные Национальной стратегией и Планом действий, должны финансироваться за счет регулярных бюджетных ассигнований, выделяемых ответственным государственным агентствам.

Национальная стратегия и План действий представляют собой важные достижения в развитии антикоррупционной политики в Азербайджане. Как правило, стратегия предусматривает сбалансированное сочетание превентивных и репрессивных мер. Она была распространена среди государственной администрации и общественности. Однако, сохраняется ряд слабых сторон. Согласно Комиссии по борьбе с коррупцией, при разработке Национальной стратегии использовался ряд исследований об уровне и тенденциях коррупции. Результаты этих исследований не были предоставлены экспертам по сравнительным исследованиям. Хотя в Национальной стратегии не содержится какой-либо подробный анализ, в Плане действий предусмотрен перечень приоритетных сфер. Похоже, что некоторые исследования на самом деле были проведены, но их результаты не были предоставлены экспертам. Похоже, что некоторый анализ, указанный в списке приоритетов плана действий, был проведен. Все же результаты этого анализа не были полностью раскрыты.

Комиссия по борьбе с коррупцией и Кабинет министров продолжают оставаться двумя главными органами, отвечающими за мониторинг реализации стратегии. Центральные исполнительные органы, включая министерства и государственные агентства, отчитываются о реализации их планов действий перед Кабинетом министров и Комиссией по борьбе с коррупцией; правоохранительные органы также отчитываются перед комиссией. Комиссия по борьбе с коррупцией и Кабинет министров собирают и анализируют информацию и дважды в год отчитываются перед Президентом; Кабинет министров отчитывается перед Парламентом ежегодно. Эти отчеты также публикуются в прессе. Представляется, что параллельная отчетность перед Кабинетом министров и перед Комиссией по борьбе с коррупцией является излишним дублированием; однако Комиссия настаивала на том, что этот механизм дает альтернативные мнения, а Комиссия принимает окончательное решение о том, является ли реализация Стратегии удовлетворительной или нет. Национальная стратегия предусматривает, что для оценки ее реализации будут использоваться новые показатели управления Всемирного Банка; однако, дополнительные подробности не предоставлены.

Национальная стратегия предусматривает, что Комиссия будет подготавливать отчеты о реализации Национальной стратегии с учетом комментариев неправительственных организаций. Однако, поскольку неправительственные организации не представлены в Комиссии, поэтому отсутствуют какие-либо формальные каналы для отражения своих мнений в официальном процессе мониторинга Национальной стратегии со стороны Комиссии и для прямого участия неправительственных организаций в оценке реализации Национальной стратегии. В соответствии с текущей структурой мониторинга неправительственные организации могут делиться своими мнениями с Комиссией через представителя гражданского общества в Рабочей группе по законодательству при Комиссии; однако, данная Рабочая группа не участвует в процессе мониторинга Национальной стратегии. Гражданское общество также решило узнать общественное мнение по вопросу реализации отдельных элементов Национальной стратегии посредством

проведения общественных слушаний и круглых столов. В течение трех месяцев в 2008 году, с сентября по ноябрь, несколько неправительственных организаций, включая Лигу защиты прав трудящихся, Союз молодых азербайджанских юристов, Ассоциация евразийских юристов, Конфедерация юристов Азербайджана, при поддержке Агентства международного развития США и Каунтерпарт Интернешнл, провели альтернативный мониторинг реализации Национальной стратегии по повышению прозрачности и борьбе с коррупцией. В течение процесса мониторинга организаторы сотрудничали с Комиссией, а представители Комиссии участвовали в презентации результатов мониторинга. Результаты мониторинга, а также релевантные рекомендации неправительственных организаций были представлены в Комиссию. Комиссия использовала эти результаты мониторинга в своей ежегодной оценке Национальной стратегии. Этот проект является хорошим примером; такая практика должна быть институционализирована на долгосрочную перспективу.

Наконец, Национальная стратегия предусматривает, что 'комплексные антикоррупционные планы действий' будут разработаны центральными и местными органами исполнительной власти и муниципалитетами. Все центральные органы исполнительной власти, включая министерства, комитеты, комиссии и агентства должны разработать такие планы; в особенности это касается Министерства по налогам, Государственной таможенной службы, Министерства юстиции, Министерства здравоохранения, Министерства образования, Министерства труда и социального обеспечения населения, а также Генеральной Прокуратуры. В рамках проекта Совета Европы «Проект поддержки Стратегии Азербайджана по борьбе с коррупцией» (AZPAC) был разработан очень общий образец для подготовки таких планов действий; новые планы на 2010 год были разработаны в декабре 2009 года. Согласно государственным органам Азербайджана большинство агентств и министерств, более 20, уже прислали свои планы, остальные находятся в процессе подготовки. Требуется больше усилий для улучшения качества планов действий, чтобы обеспечить их ориентацию на результаты, проведения обучающих мероприятий в различных государственных учреждениях, обеспечения проведения основанного на критериях мониторинга их воздействия на коррупцию в различных секторах.

Рекомендация 1 в **значительной степени** реализована.

## **Рекомендация 5**

*Проводить дальнейшие обзоры и соответствующие исследования, основанные на прозрачной сопоставимой с международными аналогами методологией, с целью получения более точной информации о масштабах коррупции в стране и с целью определения реальной степени влияния этого явления на отдельные институты, такие как полиция, судебная система, закупки для государственных нужд, налоговые и таможенные органы, образование, здравоохранение, и т.д.*

В течение первого раунда мониторинга было выявлено, что правительство не подготовило ни одного обзора для выявления степени распространенности коррупции. Однако, некоторые неправительственные организации проводили такие исследования. Департамент Генеральной Прокуратуры по борьбе с коррупцией получил и проанализировал информацию о коррупционных нарушениях из государственных агентств, на основе чего было принято решение, что Азербайджан **частично** выполнил рекомендацию.

По имеющимся сведениям, ряд обзоров и опросов общественного мнения был проведен различными неправительственными организациями в Азербайджане, в дополнение к обзорам, подготовленным международными партнерами, включая Трансперенси Интернешнл, ЕБРР и

Всемирный Банк. Например, Комиссия по борьбе с коррупцией пригласила Сеть информации и сотрудничества неправительственной организации по борьбе с коррупцией (ICN ACNGO) подготовить обзор причин, тенденций и масштабов коррупции. Данный обзор был проведен и изучен Комиссией. Представляется, что его результаты были использованы при разработке новой стратегии по борьбе с коррупцией и плана действий, которые четко определяют отрасли для приоритетных действий. Однако, как отмечалось выше, результаты этого обзора не были опубликованы и даже не были раскрыты членам Сети информации и сотрудничества неправительственной организации по борьбе с коррупцией (ICN ACNGO).

Министерство образования подготовило обзор с целью определения причин и масштабов коррупции в системе высшего образования в течение 2009-2010 гг. Результаты этого обзора не были опубликованы.

Помимо этого несколько неправительственных организаций, которые получили государственные гранты на проведение кампаний по повышению уровня осведомленности общественности и образования (дополнительная информация представлена ниже), также провели несколько обзоров и опросов общественного мнения по конкретным вопросам борьбы с коррупцией. Однако результаты этих обзоров не получили широкого распространения, и неясно, использовались ли они при разработке новой стратегии по борьбе с коррупцией или для оценки ее реализации.

Департамент Генеральной Прокуратуры по борьбе с коррупцией получает статистические данные о коррупционных преступлениях и публикует их в прессе. Департамент разработал Национальную базу данных коррупционных преступлений, в которой собрана информация о коррупционных преступлениях, о которых сообщили граждане, результатах запросов по отчетам, результатах уголовных расследований и судебных разбирательствах. Анализ этих отчетов также охватывает различные критерии, включая географию, пол, сферу деятельности, профессию, частный / государственный сектор, источники информации, место работы лиц, подавших жалобу, переписка между следственными органами, меры конфискации, виды наказаний, и т.д. В результате чего аналитический отчет Департамента Генеральной Прокуратуры по борьбе с коррупцией отражает объем коррупционных преступлений в стране, ожидание граждан относительно того, что именно они понимают под коррупционным преступлением, возможности правоохранительных органов по выявлению коррупционных преступлений, их успешные дела в рамках уголовного расследования. Запланирована подготовка обзора об общественном доверии к Департаменту Генеральной Прокуратуры по борьбе с коррупцией в рамках Проекта Twinning о поддержке Департамента Генеральной Прокуратуры по борьбе с коррупцией. На данный момент, примерно 10 таких Проектов Twinning проводится в других министерствах.

Комиссия по борьбе с коррупцией проводит опрос в сети Интернет о распространенности коррупции в различных государственных учреждениях. Для финансирования опроса выделена специальная бюджетная линия. Однако, команде по мониторингу результаты этих опросов представлены не были.

В рамках проекта Совета Европы «Проект поддержки Стратегии Азербайджана по борьбе с коррупцией» (AZPAC) был проведен семинар с целью понимания возможностей по проведения опросов и обзоров.

В то время как много инициатив находится в процессе разработки и реализации, следует отметить небольшой прогресс в получении точной информации о масштабе коррупции в стране; результаты проведенных опросов не являются общедоступными. Рекомендация остается **частично** выполненной.

### **Новая рекомендация 1.1.-1.2.-1.3**

**Усилить политическую волю и практические меры по реализации Национальной стратегии по повышению прозрачности и борьбе с коррупцией и ее Плана действий, принятых в 2007 году. Улучшить механизм участия гражданского общества в процессе оценки. Периодически проводить и публиковать обзоры об уровне и тенденциях коррупции в различных секторах. Принимать меры с целью улучшить качество и выполнение планов действий отдельными государственными учреждениями, развить политику и практические меры с целью бороться с рисками коррупций на местном уровне.**

### **1.4-1.5. Участие общественности в работе по борьбе с коррупцией, повышение уровня осведомленности общественности и образования**

#### **Рекомендация 2**

**Обеспечить вовлеченность и участие гражданского общества в общих и специализированных ассоциациях, имеющих опыт борьбы с коррупцией, а также представителей частного сектора / делового сообщества в работе существующей Комиссии по борьбе с коррупцией при Исполнительном комитете государственной гражданской службы.**

Представители гражданского общества не включены в состав Комиссии по борьбе с коррупцией; все же они участвуют в Рабочей группе по законодательству при этой Комиссии, которая отвечает за разработку предложений по совершенствованию законодательства, государственной политики в сфере борьбы с коррупцией, проводят анализ результатов борьбы с коррупцией и программы по повышению уровня осведомленности общественности. Критерии включения неправительственных организаций в Рабочую группу не были формализованы. На основании вышесказанного, в процессе первого раунда мониторинга был сделан вывод о том, что Азербайджан **частично** выполнил рекомендацию.

Несмотря на то, что в новой стратегии есть целая глава об участии общественности, она не предусматривает каких-либо новых механизмов по повышению степени участия неправительственных организаций в разработке антикоррупционной политики, ее реализации и мониторинге. Начиная с первого раунда мониторинга, участие общественности в деятельности Комиссии осталось без изменений. Неправительственные организации продолжают делать свой вклад в работу Комиссии посредством своего участия в Рабочей группе по законодательству. Рабочая группа состоит из 28 членов, включая две неправительственные организации. Процедуры отбора неправительственных организаций для участия в Рабочей группе не допускают более активного вовлечения таких организаций, расширения или обновления представительства этих неправительственных организаций.

Группы гражданского общества участвовали в обсуждении вопроса о реализации предыдущей антикоррупционной стратегии, а также в разработке Национальной стратегии посредством участия в Рабочей группе. Также некоторые неправительственные организации организовали иные мероприятия для обсуждения вопроса о реализации Национальной стратегии, например, был организован ряд круглых столов для обсуждения законопроекта о Кодексе этических правил для государственных служащих. Результаты этих круглых столов и иных аналогичных мероприятий были направлены в Комиссию для информации. Нет какой-либо информации об участии гражданского общества в отраслевых специализированных антикоррупционных мероприятиях, например, в

реализации планов антикоррупционных действий в области налогов, таможни, здравоохранения, образования.

Члены Рабочей группы по законодательству выступают в качестве контактных лиц для координации участия общественности в этих агентствах. Роль и видимость этих контактных лиц незначительны. В то же время представляется, что пресс-атташе в различных государственных учреждениях часто выступают в качестве контактных лиц для неправительственных организаций и предоставляют им запрашиваемую информацию. В прокуратура и правоохранительных органах есть должностные лица, отвечающие за связи с прессой и гражданским обществом. Однако, представляется, что этого недостаточно для вовлечения неправительственных организаций в специализированные мероприятия отдельных государственных органов.

**Рекомендация 2 частично реализована.**

## **Рекомендация 6**

***Проводить кампании по повышению уровня осведомленности и организовывать обучение для соответствующих общественных ассоциаций, государственных должностных лиц и частного сектора об источниках и влиянию коррупции, о средствах предупреждения и борьбы с коррупцией, а также о правах граждан при их взаимодействии с государственными учреждениями.***

В ходе первого раунда мониторинга сообщалось о ряде мероприятий по повышению уровня осведомленности, включая организацию "горячих линий" для сообщения о фактах коррупции; публикацию антикоррупционных брошюр и буклетов, ток-шоу и обсуждения на радио и телевидении, обучающие модули по вопросам борьбы с коррупцией, разработанные Министерством образования, Академией государственной администрации, Академией полиции и обучающими центрами министерств. Хотя в рамках этих мероприятий гражданам и предоставлялась информация о борьбе с коррупцией, а государственные служащие проходили соответствующее обучение, эти мероприятия не могут рассматриваться в качестве комплексной кампании по повышению уровня осведомленности. Видимость вышеуказанных мероприятий была невелика. В связи с этим в ходе первого раунда мониторинга считалось, что Азербайджан **частично** выполнил эту рекомендацию.

Все больше программ по повышению уровня осведомленности и обучению проводится для государственной администрации и правоохранительных органов. Министерство образования разработало обучающие модули по вопросам борьбы с коррупцией и проводит обучения для всех новых государственных должностных лиц. Академия государственной администрации проводит регулярное обучение по вопросам борьбы с коррупцией для всех вышестоящих государственных должностных лиц. Во всех правоохранительных органах проводилось обучение различным аспектам борьбы с коррупцией. Рабочая группа при участии Департамента Генеральной Прокуратуры по борьбе с коррупцией, а также учебных заведений Прокуратуры, Министерства внутренних дел, налогов и национальной безопасности разработали учебный курс по борьбе с коррупцией. В 2007 и 2009 годах Прокуратура и Посольство США проводили ряд семинаров по вопросам уголовного преследования за совершение коррупционных преступлений.

Комиссия регулярно публикует антикоррупционные буклеты и листовки и распространяет их в государственных учреждениях, местных исполнительных органах, неправительственных организациях, СМИ и университетах. Департамент Генеральной Прокуратуры по борьбе с



коррупцией также публикует буклеты о результатах своей деятельности; в 2007 и 2009 годах опубликованы пособия по расследованию и уголовному преследованию коррупционных преступлений. Трансперенси Интернешнл Азербайджана публикует информационные материалы о своих центрах, оказывающих юридические консультационные и адвокатские услуги.

Члены Комиссии, прокуроры и следователи регулярно дают интервью, в которых они рассказывают о своих мероприятиях по борьбе с коррупцией. Сеть информации и сотрудничества неправительственной организации по борьбе с коррупцией (ICN ACNGO) провела серию семинаров в школах в рамках программы "Молодежь говорит НЕТ коррупции", посвященной Международному дню борьбы с коррупцией.

В октябре-декабре 2007 года Комиссия организовала для неправительственных организаций Программу по образованию пропаганде сотрудничества между государственными учреждениями и гражданским обществом. Целью предложений, которые были отобраны для финансирования, являлось повышение уровня осведомленности общественности и образование общества по вопросам национальной стратегии по борьбе с коррупцией. В 2009 году Совет государственной поддержки неправительственных организаций предоставил средства нескольким неправительственным организациям в целях реализации мер по повышению уровня осведомленности общественности в различных регионах.

Хотя количество обучающих мероприятий растет, в особенности для государственной администрации, программам по повышению уровня осведомленности общественности все еще не хватает комплексного подхода, и они в основном сфокусированы на юридических вопросах или на информации о правительственных мерах по борьбе с коррупцией, но они не представляют собой длительное усилие по выработке практических навыков по предупреждению или борьбе с коррупцией в реальных жизненных ситуациях. Помимо серии семинаров в школах, которые были проведены Сетью информации и сотрудничества неправительственной организации по борьбе с коррупцией (ICN ACNGO), нет никакой информации о мероприятиях по обучению и повышению уровня осведомленности общественности для целевых групп, таких как ассоциации бизнеса, специализированные группы граждан, которые могут сталкиваться с коррупцией в отдельных секторах.

Рекомендация 6 в значительной степени реализована.

#### **Обновленная рекомендация 1.4.-1.5.**

***Улучшить механизмы, чтобы вовлечь гражданское общество в работу Комиссий по борьбе с коррупцией. Расширить участие представителей гражданского общества в Рабочей группе по законодательству. Разработать механизмы участия представителей гражданского общества в специализированных отраслевых антикоррупционных мероприятиях, а также в деятельности местных органов власти. Усилить меры по повышению уровня осведомленности общественности посредством комплексных и продолжительных кампаний, включая мероприятия для целевых групп, при этом фокус должен быть сделан на практических навыках, необходимых для предупреждения и борьбы с коррупцией.***

### **1.6. Специализированная антикоррупционная политика и координирующий орган**

В Азербайджанской Республике существует специализированный орган, отвечающий за антикоррупционную политику и координацию – Комиссия по борьбе с коррупцией. Комиссия была

создана в соответствии с Законом о борьбе с коррупцией, который был принят Парламентом 13 января 2004 года. Статья 4.2 Закона предусматривает, что "Функции специализированного органа в сфере предупреждения коррупции осуществляются Комиссией по борьбе с коррупцией". Положение о Комиссии было одобрено Законом Азербайджанской Республики 3 мая 2005 года. Согласно Положению обязанности Комиссии включают в себя участие в разработке антикоррупционной политики, координацию процесса разработки и реализации политики с другими государственными органами, сотрудничество с гражданским обществом и международными партнерами, оценка реализации антикоррупционных политик, экспертно-аналитическая поддержка, например, сбор и анализ данных, разработка законодательных и регуляторных предложений, касающихся борьбы с коррупцией. Согласно Положению Комиссия также отвечает за сбор финансовых деклараций или имущественных деклараций государственных должностных лиц, предусмотренных в Разделе 5.1 Закона о борьбе с коррупцией.

Комиссия состоит из 15 членов, из которых пять членов назначаются Президентом, пять членов назначаются Парламентом и пять членов назначаются Конституционным судом. Комиссия является коллегиальным органом и функционирует посредством проведения собраний. Председатель Комиссии избирается ее членами; в настоящее время председательствует Руководитель Администрации Президента Азербайджанской Республики.

В Комиссии существует постоянно действующий Секретариат, состоящий из трех сотрудников, расположенный в Администрации Президента. Сотрудники Секретариата являются обычными государственными служащими; к ним не применяются какие-либо специальные процедуры, касающиеся их функций в органе по борьбе с коррупцией. Положение о Секретариате было одобрено решением Комиссии. Секретариат выполняет организационно-аналитические задачи для поддержания работы Комиссии. Он информирует общественность о работе Комиссии, координирует международное сотрудничество и осуществляет канцелярскую поддержку на собраниях Комиссии. Секретариат финансируется из государственного бюджета; общий бюджет Комиссии в 2008 году составил 143,000 долларов США. Совет Европы оказывал содействие в работе Комиссии в рамках Проекта поддержки Стратегии Азербайджана по борьбе с коррупцией (AZPAC).

В Комиссии были созданы две Рабочие группы для оказания консультаций по различным вопросам антикоррупционной политики. Одна из них – Рабочая группа по совершенствованию законодательства – была создана по решению Комиссии 8 июля 2005 года. Рабочая группа состоит из 28 членов, включая высокопоставленных чиновников из Парламента, Генеральное Прокуратуры, Министерства национальной безопасности, Министерства юстиции, Конституционного суда, Верховного суда, Национального банка, Палаты аудиторов, Министерства экономического развития, Министерства здравоохранения, Министерства образования, Министерства финансов, Государственного фонда социальной защиты, Государственного реестра объектов недвижимого имущества, Государственного таможенного комитета, Государственного комитета по управлению государственной собственностью, Агентства по закупкам для государственных нужд, Комиссии государственной гражданской службы, Администрации Омбудсмана, исполнительных органов города Баку, Бакинского государственного университета и двух неправительственных организаций. Информация о второй Рабочей группе отсутствует.

Комиссия по борьбе с коррупцией является устойчивым и действующим коллегиальным органом, обладающим четким мандатом и полномочиями. У нее есть небольшой, но постоянно действующий Секретариат, а также достаточный объем бюджетного финансирования. Ее деятельность поддерживается по меньшей мере одной Рабочей группой. Существует широкий перечень мероприятий, проводимых Комиссией, в качестве приоритетного направления можно выделить разработку и мониторинг реализации стратегии по борьбе с коррупцией. В то же время, как

упоминалось выше, ни один из обзоров по коррупции не был обнародован, неправительственные организации не представлены в Комиссии, отсутствует механизм участия гражданского общества в мониторинге программы.

Комиссия должна усилить меры по поддержке реализации приоритетных мероприятий, предусмотренных стратегией и Планом действий. Особый приоритет должен быть отдан вопросу принятия законопроекта о предупреждении конфликтов интересов в деятельности государственных должностных лиц, и разработке и реализации планов действий по борьбе с коррупцией в отдельных секторах, таких как закупки для государственных нужд и иные.

Хотя уровень осведомленности общественности и уровень обучения государственной администрации вопросам борьбы с коррупцией растут, все еще есть важные недостатки, которые описаны выше в отчете. Основываясь на работе по связям с общественностью через СМИ и на сотрудничестве с гражданским обществом, Комиссия может инициировать комплексную и продолжительную программу по повышению уровня осведомленности общественности. Комиссия также должна возглавить процесс создания постоянной системы образования для государственных должностных лиц по вопросам этики в частном секторе и предупреждению конфликтов интересов; уголовной ответственности за взяточничество и злоупотребление должностным положением; идентификации коррупционных рисков и внутренних мер по предупреждению коррупции.

Наконец, Комиссия отвечает за сбор финансовых деклараций или имущественных деклараций государственных должностных лиц, предусмотренных в Разделе 5.1 Закона о борьбе с коррупцией, измененного в 2005 году. Однако форма финансовых деклараций еще не утверждена, поэтому система не функционирует. Необходимо утвердить форму как можно скорее с тем, чтобы подтвердить политическую волю в установлении правопорядка. Однако, как обсуждалось в ходе первого раунда мониторинга, вызывает сомнения вопрос, достаточно ли будет у Комиссии и ее Секретариата текущих ресурсов для надлежащей проверки имущественных деклараций государственных должностных лиц, когда система начнет функционировать.

#### ***Новая рекомендация 1.6.***

***Усилить роль Комиссии по повышению уровня осведомленности общественности и уровня обучения государственной администрации вопросам борьбы с коррупцией, а также по проведению исследований вопросов борьбы с коррупцией. Деятельность Комиссии должна быть сфокусирована на реализации приоритетных мер стратегии, таких как принятие законодательства и специализированные отраслевые планы действий. Расширить возможности Комиссии и ее Секретариата по проверке имущественных деклараций государственных должностных лиц.***

***Комиссия должна собирать и анализировать информацию из министерств и ведомств, включая из отделов внутренних расследований, о разных нарушениях анти-коррупционных норм, на основе стандартных механизмов отчетности.***

### **1.7. Международные конвенции по борьбе с коррупцией**

#### **Рекомендация 7**

***Ратифицировать Конвенцию ООН против Коррупции***

Азербайджан подписал Конвенцию ООН против коррупции 27 февраля 2004 года и ратифицировал ее 1 ноября 2005 года. Конвенция ООН против коррупции вступила в силу для Азербайджана 9

декабря 2005 года. Азербайджан направил в Управление ООН по наркотикам и преступности свой отчет о самооценке в рамках Конвенции ООН против коррупции.

Конвенция Совета Европы об уголовно-правовой ответственности за коррупцию и Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию были подписаны 21 мая 2003 года, ратифицированы 11 февраля 2004 года и вступили в силу 1 июня 2004 года.

Азербайджан является членом Группы государств против коррупции (ГРЕКО), созданной в рамках ЕС. ГРЕКО провела объединенные первые и вторые раунды оценки 12-16 января 2005 года.

Азербайджан **полностью** реализовал рекомендацию.

## 2. Криминализация коррупции

### 2.1.–2.2. Преступления и элементы состава преступления

#### Рекомендация 8

***Ускорить принятие и реализацию законопроектов, которые призваны гармонизировать уголовное законодательство в сфере коррупции с соответствующими международными стандартами (такими как Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, Конвенция Совета Европы об уголовно-правовой ответственности за коррупцию, Конвенция ОЭСР о борьбе с дачей взяток иностранным государственным должностным лицам при осуществлении международных деловых операций).***

Азербайджан ускорил принятие законодательства, которое гармонизировало его уголовного законодательства в сфере коррупции с некоторыми – но пока еще не со всеми – соответствующими международными стандартами. Изменения и дополнения к Уголовному кодексу, принятые Милли Меджлис (Национальной Ассамблеей) Азербайджанской Республики в апреле 2006 года, внесли существенные улучшения в криминализацию коррупции, введя в качестве преступления отмывание денежных средств и упорядочив конфискацию имущества, полученного преступным путем. Указанные изменения и дополнения вступили в силу в мае 2006 года.

В течение первого раунда мониторинга Азербайджан не принял все необходимые изменения и дополнения в целях приведения своего законодательства в полное соответствие с международными стандартами. Эти вопросы отражены в рекомендациях 9, 11 и 14.

По состоянию на июнь 2006 года не представлялось возможным дать комментарии относительно применения законодательства, с момента вступления в силу которого прошла пара месяцев. Общий процесс гармонизации законодательства еще не был завершен. В связи с этим в течение первого раунда мониторинга в 2006 г. Азербайджан **частично** выполнил настоящую рекомендацию.

Принимая во внимание схожие черты между настоящей рекомендацией и рекомендациями 9, 11 и 14 и в отсутствие конкретной практической требуемой меры, было решено данную рекомендацию исключить. Любая новая рекомендация, которая могла бы походить под рекомендацию 8, будет отражена во второй части отчета.

#### Рекомендация 9

***Внести изменения в положения об инкриминировании коррупционных преступлений, чтобы отвечать международным стандартам. В частности, необходимо обеспечить, чтобы ненадлежащие льготы включали в себя материальные и нематериальные льготы, а также чтобы взяточничество через посредников также было полностью охвачено.***

В настоящее время измененные положения об активном и пассивном взяточничестве в государственном секторе соответствуют международным стандартам. Уголовное преступление в виде торговли влиянием также было добавлено в Уголовный кодекс. Законодательство затрагивает материальные и нематериальные льготы, а также взяточничество через третье лицо.

Азербайджан еще не принял уголовное законодательство, которое признавало бы в качестве преступления активное и пассивное взяточничество в частном секторе как отдельную статью Уголовного кодекса. Все же коррупция в частном секторе затрагивается в примечании 1 к статье 308, являющемся неотъемлемой частью Уголовного кодекса и которое интерпретирует определение "должностное лицо", включая лиц из частного сектора. В течение первого раунда мониторинга считалось, что Азербайджан **в значительной степени соответствует** данной рекомендации.

В течение второго раунда мониторинга правительство указало по крайней мере на два раздела Уголовного кодекса, касающихся коррупции в частном секторе. Во-первых, примечание 1 к разделу 308 предусматривает следующее: "Должностными лицами в статьях настоящей главы признаются лица, которые постоянно, временно либо по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, предприятиях или организациях, а также в иных коммерческих и некоммерческих организациях, представительствах международных организаций, а также иные лица, признаваемые государственными должностными лицами для целей Закона Азербайджанской Республики о борьбе с коррупцией." Лица, занимающие должность, - это общий термин, используемый в главе о коррупционных преступлениях. Поэтому данный раздел допускает уголовное преследование лиц, занимающих должности в государственных учреждениях, которые являются государственными должностными лицами; лиц, занимающих должности в муниципальных образованиях, которые согласно Конституции Азербайджана не являются государственными учреждениями; лиц, занимающих должности в частных коммерческих или некоммерческих организациях; и представителей международных организаций. Включение субъектов, предусмотренных Законом о борьбе с коррупцией, также расширило список лиц, которые могут подлежать уголовному преследованию согласно данному разделу. Примечание 1 к статье 308 должно рассматриваться вместе с статьями 311 и 312, которые криминализируют активное и пассивное взяточничество, что может быть в каком то смысле сложно, но отвечает требованию конвенций ООН, что взяточничество в частном секторе должно быть включено в уголовном кодексе.

Аналогично этому раздел 179, запрещающий присвоение чужого имущества или чужих средств, также применяется и к частному сектору. Хотя данный раздел не входит в Главу 33, регулирующую коррупционные преступления, присвоение чужого имущества или чужих средств признается коррупционным преступлением согласно Закону о борьбе с коррупцией 2005 года.

Правительство привело многочисленные примеры случаев присвоения чужого имущества или чужих средств и коррупционных преступлений, которые имели место в частном секторе и по которым было успешно осуществлено уголовное преследование в судах. По этому, ясно, что суды принимают, что взяточничество в частном секторе есть преступление, которое включено в уголовном кодексе.

Кодекс также не криминализует "обещание" или "предложение" взятки, хотя Статья 29 запрещает покушение на преступление, включая взяточничество. Так как покушение на преступление часто нуждается в больше доказательств как обещание или предложение взятки, отдельные положения, касающиеся предложения и спрашивание взятки будут более комплексными и будут четко запрещать эти деяния в сфере коррупции.

По-прежнему Азербайджан **в значительной степени** соблюдает рекомендацию 9.

## Рекомендация 14

***Признать, что ответственность юридических лиц за коррупционные преступления является международным стандартом, включенным во все международные правовые документы о коррупции. Азербайджан должен с помощью организаций, которые обладают опытом в реализации концепции ответственности юридических лиц (например, ОЭСР и Совет Европы), рассмотреть вопрос о том, каким образом ему внедрить в свою правовую систему эффективную и действенную ответственность юридических лиц за коррупционные преступления.***

Азербайджан является государством-участником различных международных договоров и поэтому юридически обязан внедрить в свою правовую систему концепцию ответственности юридических лиц за совершение коррупционных уголовно наказуемых преступлений. Была создана рабочая группа, которая включала в себя международных экспертов и организации, чтобы рассмотреть этот вопрос, и результатом работы группы стал законопроект о внесении изменений в Уголовный кодекс, связанных с ответственностью юридических лиц за коррупционные преступления. В ходе первого раунда мониторинга не представлялось возможным провести всестороннюю оценку качества этого законопроекта и его соответствие юридически обязательным международным стандартам, в особенности из-за нечетких границ состава уголовного преступления, совершение которого может повлечь ответственность юридических лиц. Также необходимо отразить надлежащим образом много других важных вопросов, таких как разграничение терминов "уголовная ответственность" и "ответственность за уголовное преступление" или просьба об установлении ответственности юридических лиц за бездействие (неумышленное действие) ответственных органов.

После первого раунда мониторинга эксперт Совета Европы ознакомился с законопроектом об уголовной ответственности юридических лиц и дал свои предложения. Принимая во внимание учтенные комментарии экспертов, можно сказать, что законопроект урегулировал вопросы, затронутые в комментариях к настоящей рекомендации. Обзор был начат весной 2007 года и закончился летом, когда Парламент ушел на летние каникулы.

В ходе второго раунда мониторинга законопроект об уголовной ответственности юридических лиц остался без движения либо в Парламенте, либо где-то в Правительстве. Очевидно, что Совет Европы завершил обзор законопроекта и представил рекомендации, копия которых была направлена в правительство. Также правительство представило некоторые разделы Административного кодекса, которые регулируют вопрос административной ответственности юридических лиц. В случае административного нарушения предусмотрено применение таких санкций, как предупреждение, административный штраф и конфискация объекта, использованного в качестве средства совершения преступления. Однако уголовная ответственность юридических лиц не предусмотрена.

По-прежнему Азербайджан **частично** соблюдает рекомендацию 14.

### ***Новая рекомендация 2.1.-2.2.***

***Рассмотреть вопрос о внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс, включив в него положения о криминализации незаконного обогащения.***

***Обеспечить криминализацию "обещания" или "предложения" взятки, в том числе отнести эти положения закона на статью 312-1, "торговля влиянием".***

***Обеспечить, чтобы объект взятки включал в себя все виды,***

***Возбудить дела на основании нематериальных благ как субъекта взяточничества.***

***Внедрить в правовую систему концепцию ответственности юридических лиц за совершение коррупционных уголовно наказуемых преступлений.***

### **2.3. Определение государственного должностного лица**

#### **Рекомендация 11**

***Обеспечить криминализацию подкупа иностранных и международных государственных должностных лиц либо посредством расширения определения "должностного лица", либо предусмотрев в Уголовном кодексе отдельные составы уголовных преступлений.***

В настоящее время криминализация подкупа иностранных и международных государственных должностных лиц отсутствует как в Уголовном кодексе, так и в Законе Азербайджанской Республики о борьбе с коррупцией (от 13.01.2004).

Закон о борьбе с коррупцией описывает все категории лиц, которые могут являться субъектами коррупционных преступлений (ст.2). Статьи 308-314 Уголовного кодекса являются нормами, которые относятся к взяточничеству и коррупций. Примечание 1 к статье 308 дает определение термина "должностные лица". В ходе первого раунда мониторинга считалось, что Азербайджан частично следовал данной рекомендации.

Конвенция ООН против коррупции и Конвенция ОЭСР о борьбе с дачей взяток иностранным государственным должностным лицам при осуществлении международных деловых операций требуют четкого определения криминализации активного и пассивного взяточничества. В отношении обоих стандартов важно четко разграничивать криминализация таких деяний по национальному законодательству и не распространять понятие взяточничества как преступления по действующему национальному законодательству в международном контексте. Хотя дефиниция должностного лица, которая представлена в примечаний 1 к статье 308, включает "представителей международных организаций," ясно, что эта дефиниция не включает иностранных государственных должностных лиц.

В период между 2006 годом и 2008 годом количество лиц, в отношении которых было начато уголовное преследование и вынесены обвинительные приговоры за пассивное взяточничество (дачу взятки) иностранных государственных должностных лиц и должностных лиц международных организаций, равнялось нулю. Хотя это не прямой указатель эффективности законодательства, кажется, что при настоящем законодательстве пресечение активного и пассивного взяточничества иностранных государственных должностных лиц и других международных должностных лиц не эффективно.

Более того, наказуемы лишь такие деяния как «получение взятки» и «дача взятки». Как сказано заранее «обещание взятки», «акцептование обещания взятки», или видах бездействия как «отсутствие отказа от взятки» не отражены достаточно в законодательстве. Данный подход не соответствует международным стандартам по данному вопросу (см. ст. 16, п. 1 Конвенции ООН против коррупции). Раздел 12 Уголовного кодекса Азербайджана, упомянутый государственными



органами Азербайджана, касается только преступлений, совершенных за пределами территории Азербайджанской Республики и не включает коррупционные преступления, совершенные внутри страны иностранными государственными должностными лицами и должностными лицами международных организаций. Тексты применимы к таким преступлениям лишь последовательно.

По этому, хотя подход Азербайджана соответствует международным стандартам, что касается международных лиц, он не отвечает международным стандартам, что касается криминализации взяточничества иностранных государственных должностных лиц.

По-прежнему Азербайджан **частично** соблюдает настоящую рекомендацию.

### **Обновленная рекомендация 2.3.**

**Обеспечить надлежащую криминализацию взяточничества иностранных государственных должностных лиц, включив отдельный состав в Уголовный кодекс или способом расширения дефиниций должностного лица в примечании 1 к статье 308.**

## **2.4.-2.5.–2.6 Виды наказаний, конфискация, иммунитеты и срок давности**

### **Рекомендация 10**

**Предпринять шаги по увеличению фактического срока давности по коррупционным преступлениям и рассмотреть вопрос об ужесточении ответственности за активное взяточничество.**

В ходе первого раунда мониторинга в Уголовный кодекс были внесены изменения, которые ужесточили ответственность за коррупционные преступления, поэтому теперь указанные преступления являются тяжкими. Согласно Статье 75 Уголовного кодекса в отношении категории тяжких преступлений предусмотрен более длинный срок давности (двенадцать лет со дня совершения преступления) по сравнению с категорией менее тяжких преступлений (семь лет).

Согласно Статье 311 получение взятки (пассивная коррупция) является тяжким преступлением (наказание в виде лишения свободы на срок свыше семи лет), поэтому предусмотрен более продолжительный срок давности (12-15 лет). Статья 312 предусматривает в качестве преступления дачу взятки (активная коррупция), а в качестве наказания – лишение свободы на срок до пяти лет, а в некоторых отягчающих случаях – до восьми лет. Поэтому по состоянию на момент проведения первого раунда мониторинга Азербайджан **полностью** соответствовал данной рекомендации.

В ходе второго раунда мониторинга прокуроры отметили, что уголовное преследование было возбуждено лишь в отношении нескольких случаев активного взяточничества. В 2009 не было раскрыто ни одного случая активного взяточничества. Во многом такое незначительное количество дел кажется обусловлено Разделом 312 Уголовного кодекса, который освобождает от ответственности любое лицо, которое сообщит соответствующим органам о даче взятки. Вследствие расширительного толкования настоящего положения почти никто не подпадал под уголовное преследование за активное взяточничество. Поэтому хотя наказание за активное взяточничество и было ужесточено, по сути, срок давности редко используется для уголовного преследования лиц за активное взяточничество.

По-прежнему Азербайджан **полностью** соответствует данной рекомендации.

#### **Обновленная рекомендация 2.4-2.6**

*Внести изменения и дополнения в Примечание к Разделу 312 Уголовного кодекса, которые бы предусматривали, что лицо, которое дает взятку и затем сообщает об этом факте в государственные органы освобождается от уголовного преследования только, если это лицо сообщает об этом преступлении перед тем, как оно раскрыто. Так же разъяснить в законодательстве, что это исключение не может применяться в случаях взяточничества иностранных государственных должностных лиц.*

*Рассмотреть возможность исправить законодательные и конституционные основы в отношении иммунитета должностных лиц, чтобы ограничить такой иммунитет на выполнение профессиональных обязанностей.*

*Или исправить те же законодательные нормы, чтобы это применялось только при передаче уголовного дела в суд или когда поступает запрос на задержание должностного лица.*

*Снять запрет пользоваться специальными расследовательскими мероприятиями и проводить уголовное расследование лиц с иммунитетом конфиденциально, как все остальные уголовные расследования.*

*(см. также новую рекомендацию 3.8).*

#### **Рекомендация 13**

*Внести изменения в законодательство о конфискации имущества, полученного преступным путем, чтобы обеспечить соответствие международным стандартам (таким как Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности). Внести предложение по внесению изменений в Уголовный кодекс, предусматривающих, что мера по "конфискации доходов" применяется в обязательном порядке ко всем коррупционным и относящимся к ним преступлениям. Обеспечить, чтобы режим конфискации допускал конфискацию доходов от коррупции или имущества, стоимость которого соответствует такому доходу, или предусматривал наказание в виде штрафа сопоставимого размера.*

*Пересмотреть временные меры с тем, чтобы сделать процедуру идентификации и изъятия доходов от коррупции на этапах уголовного расследования и преследования эффективной и действенной.*

Азербайджан в значительной степени соответствует стандартам, касающимся конфискации имущества, полученного преступным путем. Согласно изменениям в Уголовный кодекс в настоящее время конфискация доходов от связанных с коррупцией преступлений является обязательной и согласно статье 51.3 имущество сопоставимой стоимости может также быть конфисковано в тех случаях, когда доходы неотчуждаемы.

Официальная статистика о количестве дел, когда такие меры применялись, или о суммарной стоимости конфискованного имущества отсутствует. Поэтому не представлялось возможным провести анализ эффективности временных мер по идентификации и изъятия доходов от коррупции

на этапах уголовного расследования и преследования. В своих ответах на Вопросник Азербайджан указал только на положения Уголовно-процессуального кодекса, которые касаются этого вопроса.

В октябре 2006 года парламент принял изменения в Уголовно-процессуальный кодекс, утверждающие временные меры в виде судебного ареста и конфискации орудий, инструментов совершения преступления и доходов от преступной деятельности, а также суммы в денежном эквиваленте, равном стоимости неотчуждаемого имущества. Соответствующие изменения были также внесены в Кодекс об исполнении судебных решений с тем, чтобы обеспечить надлежащее исполнение судебных решений, требующих принятия новых мер. Генеральный Прокурор издал приказ о проведении обзора эффективности вновь введенных временных и конфискационных мер. В значительной степени Азербайджан соответствует стандартам, касающимся конфискации доходов от преступной деятельности. Статья 51 (и ее различные подразделы) Уголовного кодекса регулирует вопрос конфискации доходов от преступной деятельности, которая теперь является обязательной в отношении связанных с коррупцией преступлений. Также может быть конфисковано имущество соответствующей стоимости (заменяющие активы) в случаях, когда доходы не доступны. Статьи 248-254 Уголовно-процессуального кодекса регулируют вопрос о том, каким образом имущество может быть арестовано, конфисковано и освобождено из-под ареста. Также статья 12 Закона о борьбе с коррупцией 2005 года требует конфискации доходов от преступной деятельности, а в июле 2009 года Президент издал указ, "рекомендующий" Генеральному Прокурору использовать данное положение во всех делах о коррупционных преступлениях.

Также существуют три законодательных акта, которые регулируют вопросы администрирования, регистрации, оценки, хранения, использования, продажи и передачи денежных фондов, полученных бюджетом от продажи конфискованного имущества

1. Положение Кабинета Министров о регистрации, оценке, хранении, использовании и продаже конфискованного имущества, принятого 18/04/2002, ссылка 69
2. Указ Президента о направлении части конфискованного имущества на улучшение материально-технического обеспечения правоохранительных органов от 16.10.2006, ссылка 469
3. Правила Министерства финансов о регистрации конфискованного и иного (указанного) имущества от 23.12.2002, ссылка I-198

На практике отсутствуют доказательства проведения какого-либо основательного обзора этих различных законов о конфискации с целью оценки того, насколько эффективно проходит их реализация и применение. Отсутствует информация о стоимости какого-либо конфискованного имущества в денежном выражении, о фактах продажи материальных активов и перевода вырученных средств в государственную казну, а также о способах управления и распоряжения активами.

По-прежнему Азербайджан **в значительной степени** соответствует данной рекомендации.

#### **Обновленная рекомендация 2.4.-2.5.-2.6.**

***Проанализировать практику применения положений о конфискации с целью выявления недостатков и разработать меры, направленные на их более эффективное применение. Собрать и проанализировать достоверные статистические данные о видах конфискуемого имущества, о способах распоряжения имуществом, а также о суммах денежных средств, помещенных в государственную казну. Рассмотреть вопрос об одобрении положений гражданского законодательства в отношении конфискации доходов, полученных преступным путем, которые были бы схожими с законами о борьбе с мафией.***

## **2.8. Применение, толкование и процедура**

Закон о детективно-розыскной деятельности (1999 г.) предусматривает все возможные специальные следственные мероприятия, доступные для правоохранительных органов. Раздел 10 Закона предусматривает следующие специальные следственные мероприятия: опросы людей; неофициальные запросы; запись телефонных разговоров; контроль почтовой и иной переписки; получение информации из технических каналов электронной связи; проверка писем осужденных; досмотр автотранспорта; вход и осмотр зданий и иных помещений, а также закрытых зданий; наблюдение за зданиями, включая жилые помещения, а также иные закрытые здания, строительные площадки и земельные участки; слежка за гражданами; идентификация лица; контрольная закупка товаров; осмотр объектов и документов; сбор образцов для сравнительного анализа; контролируемые доставка; тайное внедрение в преступные группы или маргинальные ассоциации; создание юридического лица; проведение следственных экспериментов - т.е. применение модели симуляции преступного поведения. Все эти специальные следственные мероприятия подробно описаны в ст. 226-278 Уголовно-процессуального кодекса и в определенной степени отвечают международным стандартам.

Доступ правоохранительных органов к банковской, финансовой и коммерческой информации предусмотрен, но затруднен, поскольку возможен только по разрешению суда, выдаваемому на основании ходатайства прокуратуры. Судебное разбирательство является сложным и продолжительным процессом и зачастую не приводит к конкретным результатам.

Согласно действующему законодательству Азербайджана прокурор не может участвовать лично и непосредственно в специальных следственных мероприятиях, проводимых исключительно правоохранительными органами. Прокурор (включая прокуроров из Департамента по борьбе с коррупцией) может только давать указания агентствам, отвечающим за проведение специальных следственных мероприятий. Например, у прокурора нет прямого и безусловного доступа в режиме реального времени осуществлять запись телефонных разговоров. Такой недостаток в системе может привести к возможности сокрытия важной информации от части сотрудников правоохранительных органов и прокурора, а в иных случаях также к провалу всей операции вследствие упущенных оперативных моментов.

Уголовный процесс в Азербайджанской Республике не предусматривает какой-либо диспозиции относительно дискреционных возможностей представителей государственного обвинения. Ст. 45 Уголовно-процессуального кодекса ссылается на «обязанность осуществлять уголовное преследование». Возбуждение уголовного дела осуществляется следователем или прокурором во всех случаях, указанных в законе (ст. 39, 45 и 46 Уголовно-процессуального кодекса). Прокурор не может принять решение о закрытии любого дела, если такая возможность представится, поскольку «принцип законности» свято чтится согласно ст. 1 пар. 2.1. Уголовно-процессуального кодекса. Диспозиция в уголовном процессе в Азербайджанской Республике отсутствует, так как допускается "согласованное признание вины".

### **Новая рекомендация 2.8.**

**Принять меры по упрощению процедуры судебного разбирательства, обеспечив доступ прокуратуры и, в особенности, Департамента по борьбе с коррупцией к банковской, финансовой и коммерческой информации. Рассмотреть вопрос о внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс, допускающих проведение таких мероприятий с санкции прокурора без получения одобрения суда. Внести изменения и дополнения в действующие законы о специальных следственных мероприятиях или разработать**

*методологию с тем, чтобы обеспечить полный и прямой контроль со стороны прокурора за оперативной деятельностью и специальными следственными мероприятиями, осуществляемыми сотрудниками правоохранительных органов, посредством прямого участия прокурора в таких мероприятиях или косвенного доступа во время проведения оперативных или специальных следственных мероприятий и удаленной координации со стороны прокурора.*

## **2.9. Специализированные правоохранительные органы по борьбе с коррупцией**

### **Рекомендация 3**

*Ускорить деятельность по реализации Указа Президента «О применении Закона о борьбе с коррупцией» от 3 марта 2004 и поддержать работу специального Департамента по борьбе с коррупцией в органах прокуратуры, выделив необходимые ресурсы для надлежащего функционирования. Данный Департамент должен иметь право выявлять, расследовать и осуществлять уголовное преследование коррупционных преступлений в качестве независимого Департамента, имеющего особый статус и интегрированного в Прокуратуру, при этом сотрудники командированы из основных правоохранительных органов. Данный Департамент должен выполнять следственные, обвинительные, административные и аналитические задачи. Важно, чтобы в состав Департамента входили специализированные прокуроры. Помимо работы над конкретными делами о коррупционных преступлениях, одной из основных задач Департамента будет расширение межведомственного сотрудничества между различными правоохранительными органами, органами безопасности и финансового контроля в ходе расследования коррупционных преступлений (например, посредством принятия четких руководств по отчетности и обмену информацией, внедрению принципов командной работы в ходе сложных расследований и т.д.); увеличение аналитических возможностей и обеспечение более эффективного статистического мониторинга за коррупционными и связанными с ними преступлениями во всех сферах государственной гражданской службы, полиции, прокуратуры и судов на основе гармонизированной методологии, которая позволит провести сравнительный анализ указанных органов.*

Указом Президента «О применении Закона о борьбе с коррупцией» при Прокуратуре был создан Департамент по борьбе с коррупцией. Данный департамент по борьбе с коррупцией является обособленным департаментом, который обладает особым статусом, подчиняется Генеральному Прокурору; Положение о Департаменте по борьбе с коррупцией было принято 28 октября 2004 года. В ходе первого раунда мониторинга было установлено, что Департамент при Прокуратуре по борьбе с коррупцией был существенно усилен. В Департаменте было 60 сотрудников, включая 40 прокуроров и следователей, некоторые из которых обладали опытом в сфере налогового мошенничества и коррупции. Сотрудники получали более высокую заработную плату по сравнению с обычными прокурорами. Департамент обладает полномочиями по расследованию коррупционных преступлений и уголовному преследованию, а также по имеющимся данным и по выявлению фактов коррупции. Аналитический отдел Департамента отвечал за изучение данных о коррупции и разрабатывал предложения по улучшению деятельности по борьбе с коррупцией. Принципы командной работы в ходе сложных расследований были внедрены на практике, но четко документированные процедуры отсутствовали. В связи с этим Азербайджан в значительной степени соответствовал рекомендации 3.

Обособленный статус, надлежащие ресурсы, специализация и задачи Департамента по борьбе с коррупцией. В Азербайджанской Республике отмечается существенный прогресс в вопросах обеспечения надлежащего функционирования Департамента по борьбе с коррупцией и соблюдения международных стандартов, относящихся к правоохранительным органам, осуществляющим борьбу с коррупцией. Департамент по борьбе с коррупцией обладает достаточной обособленностью в системе государственного обвинения и достаточными ресурсами, необходимыми для расследования и уголовного преследования за совершение коррупционных и связанных с ними преступлений. Департамент по борьбе с коррупцией подчиняется напрямую Генеральному Прокурору. У Департамента по борьбе с коррупцией нет отдельной бюджетной строки в государственном бюджете; финансирование Департамента осуществляется Генеральной Прокуратурой. Подотчетность Департамента по борьбе с коррупцией обеспечивается системой отчетов перед другими государственными органами, такими как Комиссия по борьбе с коррупцией, Кабинет Министров и Парламент. Как уже отмечалось в ходе первого раунда переговоров, в Департаменте по борьбе с коррупцией работает 40 прокуроров и следователей. Также в Департамент по борьбе с коррупцией откомандированы детективы из Министерства внутренних дел и Министерства национальной безопасности, финансовые, бухгалтерские и иные специалисты, а также следователи из прокуратуры. Издавая обязательное решение, Департамент по борьбе с коррупцией может привлекать к уголовному расследованию иных внешних экспертов принадлежащих к специализированным учреждениям, по различным вопросам, включая предпринимательство, бухгалтерский учет, информационные технологии, судебная наука. Департамент по борьбе с коррупцией состоит из трех отделов, включая отделы уголовных расследований, внутренних расследований и аналитической информации. Департамент по борьбе с коррупцией обладает правом законодательной инициативы, принадлежащим прокуратуре, которое позволяет прокуратуре давать предложения по совершенствованию законодательства, которое оказывает влияние на систему уголовного судопроизводства. Также представители Департамента по борьбе с коррупцией активно участвуют в кампаниях по повышению уровня осведомленности общественности, проводимых в СМИ, и иных неофициальных мероприятиях.

Полномочия по выявлению, расследованию и уголовному преследованию за совершение коррупционных преступлений. Прокуратура может выявлять факты коррупции, используя информацию, которую она получает от физических и юридических лиц или СМИ; но она не вправе осуществлять детективную деятельность. Если все-таки есть потребность в такой детективной деятельности, то прокуратура должна обратиться в соответствующий правоохранительный орган. Данное положение может ограничить способность Департамента по борьбе с коррупцией выявлять коррупцию в высших эшелонах власти, например, с участием высшего руководства правоохранительных органов, таких как Министерство иностранных дел или Министерство национальной безопасности. Что касается расследования коррупционных преступлений, Раздел 10 Закона о детективно-розыскной деятельности 1999 года предоставляет правоохранительным органам широкий набор специальных следственных мероприятий. Однако Департамент по борьбе с коррупцией не может проводить эти специальные следственные мероприятия напрямую и должен обращаться в надлежащий правоохранительный орган (в Азербайджане их всего 12). Данное положение предусматривает те же ограничения, что и при расследовании правоохранительными органами коррупционных преступлений в высших эшелонах власти. Для осуществления уголовного преследования за совершение коррупционных преступлений Департамент по борьбе с коррупцией обладает всеми необходимыми полномочиями и не зависит от исполнительной ветви власти.

Уголовно-процессуальный кодекс четко определяет подведомственность в отношении уголовного преследования коррупционных преступлений – соответствующим органом является Генеральная Прокуратура. Департамент по борьбе с коррупцией создан при Генеральной Прокуратуре и

обладает специальным мандатом в отношении уголовного преследования по указанным делам. Однако, отсутствует четкое определение подведомственности или внутренних положений в рамках Генеральной Прокуратуры, которые бы определяли, какие дела о рассмотрении коррупционных преступлений должны передаваться в Департамент по борьбе с коррупцией, а какие должны рассматриваться иными прокурорами.

Компетенция прокуроров и межведомственное сотрудничество. Существует множество органов, которые участвуют в процессе выявления и расследования коррупционных дел (правоохранительные органы), включая Министерство иностранных дел и Министерство национальной безопасности, а также Отделы внутренних расследований при Министерстве юстиции, Министерстве по налогам, Государственной таможенной службе, Службы охраны государственной границы. Как говорилось выше, Департамент по борьбе с коррупцией прибегает к помощи этих органов, когда возникает потребность в детективной деятельности, и использует специальные следственные мероприятия на этапе предварительного расследования.

Уголовно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики предусматривает для прокуроров чисто надзорную роль в отношении возбуждения дела, предварительного расследования, расследования и уголовного преследования в рамках уголовного дела (ст. 84 Уголовно-процессуального кодекса, ст. 84.5.7, ст. 84.5.14, ст. 84.5.15, ст. 84.5.19). Это приводит к недостаточному личному участию прокурора на этап расследования уголовного дела. Детективные действия доступны прокурорам лишь частично, так как такие действия осуществляются иными правоохранительными органами. Более того, обвинительное заключение, которое является наиболее важным и комплексным действием на стадии расследования, по которому осуществляется передача дела в суд, на практике пишется следователем, а не прокурором. Ст. 84.4 Уголовно-процессуального кодекса предусматривает, что: “Прокурор, который осуществлял расследование уголовного дела или отвечал за процессуальные вопросы расследования уголовного дела, не может принимать участие в судебном заседании в качестве государственного обвинителя.” Данная статья может мешать сотрудничеству между следовательскими и судебными прокурорами и негативно оказать на исход уголовного дела. Недавно Генеральный Прокурор дал указ следовательским и судебным прокурорам сотрудничать с целью проинформировать следовательского прокурора об исходе уголовного дела и с целью привлечь знания и помощь следовательского прокурора в рассмотрение дела судом. К тому же Генеральный Прокурор доверил специализированным прокурорам заниматься коррупционными делами на всех уровнях суда.

Статистический мониторинг коррупционных преступлений. Национальная база данных по коррупции была создана недавно и функционирует с 1 января 2009 г. Эта база представляет собой механизм мониторинга коррупции и коррупционных преступлений. Все правоохранительные органы, а также местные или окружные прокуратуры обязаны направлять информацию, которая подвергается периодическому мониторингу и анализу. Однако прокуроры и следователи Департамента по борьбе с коррупцией не имеют прямого доступа к базам данных, которые ведутся всеми иными государственными органами Азербайджанской Республики (такие как: доказательства граждан, регистрация транспортных средств, паспорта, водительские удостоверения, данные пограничной полиции, регистрация преступлений, торговые реестры, налоги и т.д.). Помимо этого оказывается, что база данных не дает сравнительную информацию, позволяющую сравнивать различные органы и учреждения.

В Департаменте по борьбе с коррупцией нет военного отдела; расследование и уголовное преследование по данному виду коррупционных преступлений осуществляется Военной Прокуратурой. Статьи 68, 69 и 70 Уголовно-процессуального кодекса предусматривают, что если

преступление совершено с участием лица, которое не является военнослужащим, дело, связанное с этим лицом, также должно рассматриваться органами военной юстиции. Данное положение противоречит стандартам Совета Европы, которые предусматривают, что дело рассматривается органами военной юстиции только в том случае, если все субъекты преступления являются военнослужащими. Поэтому рекомендуется создать в Департаменте по борьбе с коррупцией военный отдел для расследования / уголовного преследования за совершение военнослужащими коррупционных преступлений. Также рекомендуется изменить диспозиции Уголовно-процессуального кодекса в том смысле, что военная прокуратура / органы военной юстиции осуществляют расследование / уголовное преследование / выносят приговоры только по тем делам, в которых все субъекты преступления являются военнослужащими.

Азербайджан в значительной степени соблюдает рекомендацию 3.

#### **Новая рекомендация 2.9.1.**

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

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

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

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

#### **Рекомендация 4**

**Продолжить совместные тренинги по вопросам борьбы с коррупцией для сотрудников полиции, прокуратуры, судов и иных правоохранительных органов; предоставить**



**надлежащие ресурсы для принудительного исполнения законодательства о борьбе с коррупцией.**

Проведенный в 2006 году мониторинг, а также Отчет об оценке по Азербайджанской Республике, принятый ГРЕКО в 2006 году, показывают, что обучающих программ по вопросам борьбы с коррупцией для сотрудников прокуратуры, полиции, судов было недостаточно.

С 2006 года ситуация кардинально поменялась. Правительство Азербайджана взяло заем у Всемирного Банка на сумму 21.6 млн. долл. США с тем, чтобы модернизировать свой судебный аппарат. Программа, которая осуществлялась за счет этого займа, называлась "Человеческий капитал – повышение профессионализма судей и служебного персонала". Часть данной судебной модернизации была посвящена отдельному обучению судей вопросам борьбы с коррупцией. С помощью иных источников финансирования Правительство Азербайджана смогло осуществить иные проекты в этой области:

- “Поддержка Департамента по борьбе с коррупцией при Генеральной Прокуратуре Азербайджанской Республики”, 1 000 000 Евро, продолжительность 24 месяца, начало в 2009 году. Одним из наиболее важных моментов программы является “возможность обучения сотрудников Департамента по борьбе с коррупцией и их подготовка для последующего проведения ими тренингов в иных правоохранительных органах Азербайджана по вопросам борьбы с коррупцией”.
- Агентство международного развития США – Правосудие и механизмы разрешения споров – антикоррупционные семинары;
- Посольство США в Азербайджанской Республике – юридические услуги – семинар для преподавателей по вопросам Уголовно-процессуального кодекса и антикоррупционные семинары;

Согласно Национальной стратегии по повышению прозрачности и борьбе с коррупцией на 2007-2011 гг., специальная группа, сформированная из представителей Департамента по борьбе с коррупцией, Генеральной Прокуратуры, Министерства по налогам, Министерства внутренних дел и Министерства национальной безопасности, разработала для этих органов специальный учебный курс по борьбе с коррупцией.

Азербайджан **полностью** соблюдает Рекомендацию 4.

## **Рекомендация 15**

***Признать, что между организованной преступностью и коррупцией может существовать тесная связь, при этом возможно содействие со стороны организаций, обладающих опытом борьбы с этими формами преступной деятельности, изучить взаимоотношения между этими двумя институтами.***

Считалось, что Азербайджан в значительной степени соблюдает данную рекомендацию.

В Департаменте по борьбе с организованной преступностью при Министерстве внутренних дел был создан Отдел специальных следственных мероприятий по коррупционным преступлениям. Отдел был наделен полномочиями по осуществлению специальных следственных мероприятий по коррупционным преступлениям (Глава 33 Уголовного кодекса). Согласно Специальному распоряжению Генеральной Прокуратуры Республики, Департамент по борьбе с коррупцией при Генеральной Прокуратуре уполномочен осуществлять надзор за оперативно-детективной

деятельностью, осуществляемой Департаментом по борьбе с организованной преступностью при Министерстве внутренних дел. Безусловно, это очень хорошее начало для взаимосвязи мероприятий по борьбе с организованной преступностью и коррупцией.

Однако, вопрос необходимо проработать с точки зрения структуры и организации прокуратуры. Например, было бы неплохо узнать, существует ли в Генеральной Прокуратуре Департамент по борьбе с организованной преступностью, похожа ли его структура по типу на структуру Департамента по борьбе с коррупцией, а также какой вид сотрудничества между этими двумя Департаментами предусмотрен законодательством и на практике. Отсутствует какой-либо закон или методика, которая предусматривала бы формализованный способ решения проблемы взаимосвязи между организованной преступностью и коррупцией. Вместо того, чтобы регулировать этот вопрос с помощью управленческого решения, нужно сделать это через принятие нормативно-правового акта.

Необходимость формализовать сотрудничество между организациями через принятие нормативно-правового акта проистекает в основном из расширенной компетенции, предоставленной Генеральной Прокуратуре, которая позволяет ей регулировать вопросы по собственному усмотрению (посредством Специальных указаний). Однако это следовало бы делать через принятие нормативно-правового акта, а не с помощью управленческого решения.

Было бы хорошо оценить, как такое сотрудничество работает в случае с конкретным делом о коррупции или организованной преступности. Необходимо провести детальную проверку методологии указаний.

Азербайджан **в значительной степени** соблюдает настоящую рекомендацию.

#### **Обновленная рекомендация 2.9.2**

Принять меры по разработке нормативно-правовой базы для улучшения мероприятий по обеспечению взаимосвязей в борьбе с организованной преступностью и коррупцией. Расширить сотрудничество с международными и неправительственными организациями, занимающимися вопросами организованной преступности и коррупции, с тем, чтобы обеспечить целостное рассмотрение общих проблем в сферах организованной преступности и коррупции.

#### **Рекомендация 22**

**Принять законодательство, которое полностью охватывает международные стандарты в отношении борьбы с отмыванием денежных средств, а именно криминализовать отмывание доходов, полученных от всех видов тяжких преступлений (включая коррупцию). Создать отдел финансовой разведки.**

В ходе первого раунда мониторинга была принята Статья 193/1 Уголовного кодекса, касающаяся отмывания доходов, полученных преступным путем. Данное положение охватывает все виды преступлений, включая взяточничество и иные коррупционные преступления. В то время это новое положение еще не было опробовано на практике в суде. По состоянию на 2006 год Азербайджан был одной из нескольких стран АКС, в которой не существовало Отдела финансовой разведки, поэтому в этом вопросе был пробел в свете международных стандартов. После первого раунда мониторинга был сделан вывод о **частичном соответствии** Азербайджана.

В 2009 году Азербайджан принял Закон о противодействии легализации доходов или иного имущества, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, направленный на выявление и предотвращение преступлений, связанных с доходами, полученными преступным путем. Закон определяет правовую основу для Службы финансового мониторинга (СФМ); закон вступил в силу после продолжительных дебатов и существенных правок со стороны международных экспертов.

Служба финансового мониторинга (которая действует как Отдел финансовой разведки Азербайджана) была создана в 2009 году в рамках Центрального Банка Азербайджанской Республики. В октябре 2009 года Азербайджан одобрил План действий по совершенствованию нормативной базы о борьбе с отмыванием денежных средств и финансированием терроризма и институциональному развитию Службы финансового мониторинга. Согласно плану вступили в силу или были изменены четыре Кодекса, 15 Законов и 6 Указов в целях приведения национального законодательства в соответствии с международными стандартами.

Устав Службы финансового мониторинга (СФМ), утвержденный Указом Президента от 16 июля 2009 года, полностью обеспечивает институциональную и операционную независимость данного органа. Согласно международным стандартам, включая те, которые перечислены среди 40+9 рекомендаций Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (FATF), (1) Служба финансового мониторинга собирает информацию о текущих и подозрительных сделках субъектов мониторинга, (2) затем она анализирует эту информацию, (3) если применимо, Служба финансового мониторинга передает эту информацию в правоохранительные органы. Более того, Служба финансового мониторинга сама извлекает пользу из информации, содержащейся в базах данных других органов и учреждений, приостанавливает операции с денежными средствами и иным имуществом, издает решения и указания, являющиеся обязательными для субъектов мониторинга.

Процесс принятия решений в Службе финансового мониторинга четко определен в положениях Устава редакции 2009 года и Закона о противодействии легализации доходов или иного имущества, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Согласно этим документам Служба финансового мониторинга осуществляет свои функции непосредственно и отчетывается только перед Президентом государства. Директор Службы финансового мониторинга и его заместитель назначаются и освобождаются от должности Президентом государства.

Информация об операциях с денежными средствами и имуществом свыше лимита, установленного Центральным Банком и указанного в Разделе 7.1 Закона о противодействии легализации доходов или иного имущества, полученных преступным путем, и финансированию терроризма должна передаваться в Службу финансового мониторинга. Согласно Рекомендации 19 Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (FATF) информация об операциях на сумму свыше 15 000 долл.США / Евро должна передаваться в Службу финансового мониторинга вне зависимости от наличия или отсутствия подозрительных признаков.

Согласно вышеуказанному критерию Центральный Банк определил пороговое значение в размере 20 000 манат или выше. Если операция совершается в иностранной валюте, то необходимо учитывать курс обмена валюты, установленный Центральным Банком. Субъекты мониторинга обязаны сообщать Службе финансового мониторинга только о тех операциях, сумма которых превышает указанный порог и которые осуществляются за наличный расчет.

Условия сообщения информации в Службу финансового мониторинга, которые определены в Рекомендации 13 и 4-й Специальной рекомендации Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (FATF), отражены в Разделе 7.2 Закона. Критериями по подозрению в отмывании

денежных средств и финансировании терроризма, а также критерии, предусматривающие существенные основания полагать, что операция является подозрительной, являются анонимные сделки, сделки, совершаемые иностранными государственными должностными лицами, сделка, совершаемая резидентом страны, находящейся в списке Службы финансового мониторинга.

Согласно Разделу 10.11 Устава Службы финансового мониторинга в редакции 2009 года, Служба финансового мониторинга должна создать Централизованную электронную информационную систему для сбора, хранения и анализа информации о подозрительных сделках. Требования к Централизованной электронной информационной системе были оценены и детально описаны в отчетах, подготовленных в рамках проекта поддержки Стратегии Азербайджана по борьбе с коррупцией (AZPAC). В настоящее время Служба финансового мониторинга объявила тендер на закупку соответствующего оборудования и услуг.

Директор и заместитель директора Службы финансового мониторинга были назначены Президентом в октябре 2009 года, а первые отчеты о подозрительной деятельности были получены в ноябре. По состоянию на момент проведения второго раунда мониторинга штат Службы финансового мониторинга был укомплектован на 75%. Поскольку Служба финансового мониторинга является новой в буквальном смысле этого слова и только начинает реализовывать План действий, проведение оценки степени ее функционирования не представлялась возможной.

Азербайджан **в значительной степени** соблюдает данную рекомендацию.

**Обновленная рекомендация 2.9.3.**

***Продолжать создание Continue the establishment of the Службы финансового мониторинга в соответствии с международными стандартами и обеспечить ее функциональную автономию. Продолжать выполнять рекомендацию 6 FATF о политически вовлеченных лиц. Служба финансового мониторинга должна работать с Департаментом по борьбе с коррупцией для выявления уголовных дел на основе отчетов о подозрительной деятельности.***

## 3. Предупреждение коррупции

### 3.1 Институты предупреждения коррупции

Данный вопрос освещен в Разделе 1.6. отчета "Специализированная антикоррупционная политика и координирующий орган". Указанный Раздел посвящен Комиссии по борьбе с коррупцией; иные обособленные органы по предупреждению коррупции в Азербайджане отсутствуют.

### 3.2. Целостность государственной гражданской службы

#### 3.2.1.-3.2.2. Определение государственного служащего, назначение на должность и продвижение по службе

#### Рекомендация 16

*Усилить процесс назначения на должность и повышения на государственной гражданской службе посредством увеличения важности объективно подтверждаемых и основанных на заслугах критериев и ограничения существующих возможностей для принятия дискреционных решений, насколько это возможно.*

В ходе первого раунда мониторинга был сделан вывод о том, что Азербайджан **частично** соответствовал данной рекомендации.

Правовая структура государственной гражданской службы в Азербайджане разбросана по многочисленным законам, указам и приказам Президента, решениям Парламента и Кабинета Министров. Закон о государственной гражданской службе от 2000 года остается основным правовым актом в дополнение к 90 различным нормативно-правовым актам, как основным, так и вторичным, которые регулируют вопросы государственной гражданской службы в различных секторах и сферах.

Закон о государственной гражданской службе разграничивает профессиональных и политических гражданских служащих, а также дает определение профессиональных служащих. Однако, определение политических служащих отсутствует. Закон о государственной гражданской службе не охватывает сотрудников правоохранительных органов, Центрального банка, региональной и местной администрации, а также некоторых иные должностных лиц, которые подпадают под специальной секторальное регулирование.

В 2001 году были приняты Правила конкурсного набора на государственную гражданскую службу. Недавно система назначения на государственную гражданскую службу была усовершенствована Указом Президента об утверждении Правил набора на государственную гражданскую службу в государственных органах через конкурс, которые были приняты в июне 2009 года.

Эти правила относятся к общей государственной службе. На должности специальной государственной службы (министерства юстиций, национальной безопасности, внутренних дел, налоги, МИД; таможня; Бюро генерального прокурора; судья; национальный банк) относятся специальные правила набора на работу и повышения, тоже на похожих конкурсных основах.

Согласно этим Правилам, Комиссия по государственной гражданской службе при Президенте должна опубликовывать информацию о вакансиях на должности 6-9 разряда в целях обеспечения открытого и конкурентного процесса отбора кандидатов. Конкурс состоит из тестирования и собеседования. Тестирование проводится Государственной экзаменационной комиссией. Кандидаты, которые успешно прошли тестирование, приглашаются на собеседование. Собеседования проводятся группами специалистов, создаваемыми Комиссией по государственной гражданской службе; группы специалистов включают представителей соответствующих государственных органов и Комиссии. Кандидатов, успешно прошедших тестирование и собеседование, представляет руководителю соответствующего государственного органа для назначения на вакантную должность. Руководитель соответствующего государственного органа принимает окончательное решение и уведомляет о нем Комиссию (это также было отражено в Законе о государственной гражданской службе). Кандидаты, прошедшие конкурсный отбор, но не принятые на работу руководителем соответствующего государственного органа, зачисляются в резерв на два года. Все решения о результатах конкурса и набора размещаются в открытом доступе на веб-сайте Комиссии. Кандидаты, не согласные с решением, могут подать административную жалобу в апелляционную комиссию, созданную Комиссией по государственной гражданской службе и/или судом.

Вышеуказанные процедуры улучшают процесс набора на государственную гражданскую службу: они создают структуру справедливой конкуренции, основанной на отборе кандидатов по их заслугам, снижают уровень дискреционных решений о назначении на должность со стороны старшего руководства, а также повышают прозрачность процесса. Однако данный конкурентный процесс не применяется в отношении высших должностей (а именно с первого по пятый разряд).

Согласно Закону о государственной гражданской службе право на продвижение по службе должно основываться на успешном выполнении государственными служащими своих обязанностей, а также на результатах практики, переквалификации и профессиональной подготовки в соответствии с требованиями, предъявляемыми к данной должности. В Законе нет специальных положений, которые ограничивали бы дискреционную власть руководителя государственного органа и поведение периодической оценки и служебной аттестации государственных служащих. Однако реформирование системы продвижения по службе началось. Хотя пока законодательная база еще очень хорошо развита, некоторые органы ввели для своих сотрудников систему служебной аттестации. Например, Министерство по налогам ввело систему служебной аттестации в 2005 году; Министерство образования использует систему управления эффективностью деятельности для продвижения по службе, обучения и перемещения своих сотрудников.

Комиссия по государственной гражданской службе и иные государственные органы, участвующие в реформе государственной гражданской службы, сотрудничают с международными партнерами. Например, Германское агентство по техническому сотрудничеству, а также иные международные партнеры, оказывают поддержку в этой сфере.

Азербайджан в значительной степени соблюдает данную рекомендацию.

### **3.2.3. Система вознаграждения**

Указ Президента содержит таблицу заработных плат для различных категорий государственных служащих, которые подпадают под действие Закона о государственной гражданской службе. Вознаграждение для сотрудников налоговой службы, полиции, прокуратуры и некоторых других

государственных органов регулируется специальными законами об этих органах. В общем, заработная плата состоит из базовой части, предусмотренной в таблице заработных плат, и дополнительной платы, включающей премии, доплаты за выслугу лет, интенсивный характер работы, местонахождение, количество населения в округе (для должностных лиц органов местного самоуправления), доплата за сложность работы, звание и т.д. Сотрудники таможенных органов могут получать дополнительные премии в зависимости от результатов своей работы. Премии, выплачиваемые сотрудникам налоговых органов, зависят от налоговых поступлений в государственный бюджет. Критерии для выплаты дополнительной платы установлены в Указе Президента от 28 января 2002 года и Правилах о профессиональных разрядах, присваиваемых государственным служащим: учитываются стаж работы государственного служащего и уровень профессионализма.

Дополнительная плата, на пример, премия определяется руководителем каждого государственного органа и четкие критерии, которые ограничивали бы дискреционную власть высших руководителей или обеспечивали бы прозрачность в этой сфере отсутствуют.

### **3.2.4. Законность и беспристрастность**

Согласно Закону о государственной гражданской службе принцип законности установлен в Разделе 4 (помимо иных принципов государственной гражданской службы). Согласно Разделу 15 государственный служащий должен принять присягу относительно своей беспристрастности на государственной службе. Положения о надлежащем поведении государственных служащих содержатся в Законе о правилах этического поведения государственных гражданских служащих от 2007 года. Определение конфликта интересов и правила о несовместимости даны в проекте Закона о предотвращении конфликта интересов, который еще пока не одобрен Парламентом. Закон о борьбе с коррупцией включает положение о подарках и денежный и временный лимит.

Закон (Правила) об этическом поведении государственных гражданских служащих 2007 года и Закон о борьбе с коррупцией 2005 года устанавливают в разделе 14 и разделе 8 соответственно ограничения в отношении подарков, которые могут принимать государственные гражданские служащие. Более того, Раздел 15 Закона (Правил) об этическом поведении государственных гражданских служащих 2007 года устанавливает ограничение для бывшего государственного гражданского служащего на замещение должности в организации, учреждении или иной компании, в отношении которой такой государственный гражданский служащий осуществлял функции государственного управления / контроля.

#### **Рекомендация 17**

***Проверить систему контроля над имуществом государственных должностных лиц с целью выявления любых возможных пробелов и разработать предложения по устранению таких пробелов. Рассмотреть вопрос о повышении ответственности (не только дисциплинарной) государственных должностных лиц за несоблюдение требования о декларировании доходов, имущества и задолженности. Рассмотреть вопрос о публичном раскрытии деклараций отдельных групп государственных должностных лиц.***

В ходе первого раунда мониторинга было установлено, что Закон о борьбе с коррупцией предусматривает обязательство государственных должностных лиц подавать имущественные декларации. Однако, правила и форма декларации не были утверждены, и поэтому система не функционировала. Согласно Закону декларации должны быть поданы в Комиссию по борьбе с коррупцией; в ходе первого раунда мониторинга была высказана озабоченность относительно

недостаточности ресурсов Комиссии для систематических проверок деклараций. Наконец, Закон предусматривает, что представленная в декларации информация являлась личной тайной соответствующего лица, что соответственно исключает контроль со стороны общественности. На основании чего было принято решение о том, что Азербайджан **частично** соблюдает рекомендацию 17.

После первого раунда мониторинга не было отмечено какого-либо прогресса в этой области. Азербайджан по-прежнему считается **частично** соблюдающим данную рекомендацию.

#### **Рекомендация 18**

***Принять единообразный Этический кодекс / Кодекс поведения государственных гражданских служащих, основанный на модели международных стандартов (например, Модельный кодекс поведения государственных гражданских служащих Совета Европы), а также отдельные кодексы поведения для профессий, которые в особой степени подвержены коррупции, такие как офицеры полиции, прокуроры, налоговые инспектора, юристы, бухгалтеры и т.д.; также дополнительно разработать и обеспечить широкое распространение комплексных и практических руководств для государственных гражданских служащих по вопросам борьбы с коррупцией, конфликтов интересов, этических стандартов, санкций за совершение коррупционных преступлений и сообщений о фактах коррупции.***

В Азербайджане многие государственные органы приняли свои собственные Этические кодексы, например, Министерство по налогам, Министерство полиции и Таможенный комитет. В ходе второго раунда мониторинга Азербайджан как раз находился в процессе разработки нового Кодекса поведения для судей. Также намечался прогресс в отношении разработки этических стандартов для всех категорий государственных гражданских служащих и для некоторых независимых профессий, включая юристов, нотариусов, аудиторов и бухгалтеров. Закон (Правила) об этическом поведении государственных гражданских служащих 2007 года вступил в силу 16 августа 2007 года. Данный закон также устанавливает требования к министерствам, организациям, учреждениям и другим компаниям по принятию нормативно-правовых актов, предусматривающих механизм применения положений указанных правил, а также санкций за их неприменение.

Азербайджан **в значительной степени** соблюдает данную рекомендацию.

#### **Рекомендация 19**

***Создать орган государственной власти, который будет осуществлять надзор за применением законов и положений в сфере государственной гражданской службы и, в частности, контроль за соблюдением положений о конфликтах интересов. При необходимости принять юридически обязательные положения, которые бы напрямую регулировали вопрос о конфликте интересов на государственной гражданской службе.***

Комиссия по государственной гражданской службе при Президенте Азербайджанской Республики была создана согласно Указу Президента Азербайджанской Республики № 180 от 19 января 2005 года. Указом Президента Азербайджанской Республики № 247 от 03 июня 2005 года было утверждено Положение о Комиссии. Комиссия по государственной гражданской службе является государственным органом, отвечающим за все вопросы, связанные с государственной гражданской службой.



Основными задачами Комиссии являются исполнение законодательных актов в сфере государственной гражданской службы, отбор и назначение персонала на государственную гражданскую службу на конкурсной основе, повышение квалификации, аттестация и социальная защита государственных служащих, а также гарантия реализации политики, предусмотренной законодательством Азербайджанской Республики, в отношении иных вопросов, связанных с государственной гражданской службой. Хотя общие принципы беспристрастности сформулированы в Законе о государственной гражданской службе, Закон о предотвращении конфликтов интересов все еще не принят. Поэтому пока еще нет положений о конфликтах интересов, которые могли бы применяться на практике. Проект закона предусматривает агентство, которое будет ответственно за вопросы конфликта интересов.

Азербайджан по-прежнему считается **частично** соблюдающим данную рекомендацию

#### **Рекомендация 20**

***Принять меры по защите служащих государственных органов и учреждений от мер дисциплинарного наказания и преследования, если они сообщают в правоохранительные органы или прокуратуру о подозрительной деятельности в своих органах и учреждениях, и запустить внутреннюю кампанию по повышению уровня осведомленности среди служащих относительно таких мер. Принять положения о защите осведомителей.***

В ходе первого раунда мониторинга не было предоставлено никакой информации о каких-либо мерах по реализации данной рекомендации; было принято решение о том, что Азербайджан **не соблюдал** данную рекомендацию.

В ходе второго раунда мониторинга не было отмечено какого-либо прогресса. Также отсутствует информация о развитии законодательства о защите осведомителей, т.е. государственные служащие, которые сообщают высшему руководству или в прокуратуру о своих подозрениях о фактах коррупции, например, от увольнений или иных мер дисциплинарного наказания. Также неясно, обязаны ли государственные служащие сообщать о коррупционных преступлениях.

Азербайджан по-прежнему считается **не соблюдающим** данную рекомендацию

#### **Обновленная рекомендация 3.2.**

***Продолжить реализация реформы государственной гражданской службы в целях упорядочения правовой структуры и покрытия тех отраслей, которые еще не были охвачены. Провести четкое разграничение между профессиональными и политическими должностными лицами. Продолжить реформы в сфере назначения на государственную службу и продвижения по службе, обеспечив тем самым, что все вакансии открыты для конкурентоспособных и прозрачных назначений и продвижений по службе, основанных на учёте служебных заслуг.***

***Установить разумное ограничение в отношении дополнительной платы; принять меры по ограничению дискреционной власти; и повышению прозрачности в присуждений дополнительной платы.***

***Ускорить принятие мер, необходимых для применения положений Закона о борьбе с коррупцией, требующих подачи имущественных деклараций государственными должностными лицами. Расширить ресурсы Комиссии по борьбе с коррупцией, которые ей необходимы для проверки деклараций. Начать процесс с целью пересмотра положений,***

*которые запрещают публичное раскрытие декларации, в то же время обеспечивая личную и сенситивную информацию этих должностных лиц.*

*Ускорить принятие Закона о предотвращении конфликтов интересов с тем, чтобы дать четко определение конфликта интересов и утвердить правила о совместимости, а также институциональный механизм для применения этих правил.*

*Разъяснить государственным должностным лицам их обязательство сообщать информацию о коррупционных преступлениях, а также принять меры по защите осведомителей в государственной администрации.*

*Создать постоянно действующую систему обучения государственных должностных лиц вопросам этики, добросовестности и предупреждения конфликтов интересов; а также иным вопросам борьбы с коррупцией, таким как уголовная ответственность за совершение коррупционных преступлений; выявление коррупционных рисков и внутренние меры по предупреждению коррупции в учреждениях, обязательство сообщать информацию о коррупционных преступлениях и защита осведомителей.*

### **3.3. Стимулирование прозрачности и ограничение дискреционной власти в государственной администрации**

#### **Проверка законов на коррупционногенность**

Согласно Плану действий по реализации Национальной стратегии по повышению прозрачности и борьбе с коррупцией на 2007-2011 гг. Кабинет министров, Министерство юстиции и иные соответствующие государственные органы должны проверять законопроекты на коррупционногенность в соответствии с антикоррупционными стандартами. В настоящее время, когда центральный орган исполнительной власти готовит проект нормативно-правового акта, он консультируется с иными органами, которые проверяют такой проект и дают свои комментарии. Предполагается, что законопроекты и проекты нормативно-правовых актов будут затем проверяться Администрацией Парламента на коррупционногенность. Рабочая группа по совершенствованию законодательства также обладает полномочиями проверять законодательство о борьбе с коррупцией в соответствии с антикоррупционными стандартами. Мнения экспертов о сомнительных положениях проектов законов и нормативно-правовых актов, а также их рекомендации направляются в Парламент для последующего рассмотрения.

В настоящее время пока еще нет нормативно-правового акта, который регулировал бы оценку правовых актов, однако Указ Президента от июня 2009 года заложил основы для принятия такого законодательного акта.

#### **Механизмы обжалования**

Основываясь на Законе о порядке рассмотрения заявлений граждан, практически все министерства создали механизмы обжалования, которые доказали свою эффективность (доступные через сеть Интернет, небольшое время ожидания ответа, статистика показывает, что достаточное количество

дел было решено в пользу граждан). В указанном Законе содержится глава, посвященная рассмотрению жалоб, касающихся коррупционных преступлений. Закон также предусматривает право подавать апелляцию.

В 2005 году был принят Закон об административных процедурах. Административно-процессуальный кодекс прошел третье чтение и ждет вступления в силу. В новом Законе об административных процедурах содержится определение степени дискреционной власти должностных лиц. Закон упростил процедуры, предусмотренные в 20 нормативно-правовых актах. Было предложено ограничить дискреционную власть. Дискреционная власть в основном является проблемой, когда затрагиваются вопросы распоряжения государственной собственностью в процессе приватизации, проблема, с которой сталкивается большинство пост-советских стран.

Граждане имеют право обжаловать административное решение (гражданское дело) в суде по административным вопросам. Права и свободы граждан гарантированы Конституцией. Нормативно-правовые акты могут быть отменены конституционным судом, если они не совместимы с гражданскими правами и свободами.

### **Упрощение процедур**

Каждое министерство должно разработать собственный план действий по борьбе с коррупцией согласно Национальной стратегии по повышению прозрачности и борьбе с коррупцией на 2007-2011 гг. Некоторые министерства начали проводить серьезные реформы, которые привели к упрощению инновационных положений, что должно было снизить коррупционные риски, зачастую прибегая к средствам электронного правительства. Например, Министерство по налогам ввело систему "одного окна" при регистрации новых компаний, электронную систему подачи налоговых деклараций налогоплательщиками и единый счет по НДС. Государственный социальный фонд также попал под серьезные реформы, которые устранили человеческое вмешательство в процесс расчета и выплаты пенсионных пособий. Миграционная служба также существенно улучшила качество своих услуг: если раньше, чтобы получить паспорт, нужно было ждать 30 дней, то теперь паспорт можно получить за три дня, заплатив небольшую пошлину. Была создана централизованная автоматизированная система с доступом через сеть Интернет, которая связывает 12 министерств; доступ к этой центральной базе данных есть у всех этих 12 министерств.

По-прежнему в адрес таможенной администрации высказываются серьезные критические замечания, поскольку многие частные лица и неправительственные организации сообщают о фактах коррупции и задержках. Министерство здравоохранения и министерство образования, несмотря на наличие собственных планов действий по борьбе с коррупцией и этических кодексов, также продолжают слышать критику в свой адрес. Сталкиваясь с проблемой неофициальных платежей, Министерство образования создало механизм обжалования, который, как кажется, дает некоторые результаты. Министерство здравоохранения отстает в плане решения таких коррупционных вопросов, как неофициальные платежи. Комитет государственного имущества также находится в процессе применения новой процедуры подачи жалоб.

### **Новая рекомендация 3.3.**

***Как можно скорее инициировать процесс разработки проекта нормативно-правового акта, регулирующего оценку законодательных актов, в качестве способа ужесточения проверки законов на коррупционность. Особое внимание следует уделять упорядочиванию методологии, распределению четких полномочий между соответствующими государственными органами с указанием того, какие международные антикоррупционные***

*стандарты должны использоваться в качестве ориентира, а также с указанием последствий результатов проведенной проверки, в особенной степени это касается обязанности Парламента в этом вопросе. Специализированные антикоррупционные органы, как Комиссия по борьбе с коррупцией и Департамент по борьбе с коррупцией Генеральной прокуратуры, должны быть на прямую вовлечены в этот процесс.*

*Обеспечить выполнение требования Национальной стратегии по повышению прозрачности и борьбе с коррупцией на 2007-2011 гг. относительно улучшения и реализации мер по борьбе с коррупцией отраслевыми министерствами Комиссия по борьбе с коррупцией должна создать четкий механизм мониторинга мер, предусмотренных планами действий по борьбе с коррупцией отраслевых министерств, а также осуществлять должную проверку. Комиссия также должна на основании отчетов, подготовленных специалистами по международным вопросам, рекомендовать отраслевым министерствам принять определенные меры.*

*Продолжить реализацию проектов по упрощению положений и процедур в различных ведомствах, включая процессы приватизации и оказания услуг для государственных нужд.*

### **3.4. Государственный финансовый контроль и аудит**

#### **3.4.1. Внешний аудит**

Высшим органом финансового контроля в Азербайджане является Счетная палата на основании следующих законодательных актов, в частности: Конституции Азербайджанской Республики, Закона о Счетной палате Азербайджанской Республики, Устава Счетной палаты Азербайджанской Республики, Закона Азербайджанской Республики о бюджетной системе, Закона Азербайджанской Республики о государственной гражданской службе. Счетная палата готовит методологические указания, положения, стандарты аудита, отчеты и информационные формы, а также регуляторный документы в соответствии со стандартами Международной организации высших органов финансового контроля. Палата осуществляет финансовый бюджетный надзор согласно требованиям Международной организации высших органов финансового контроля на основании национальных стандартов аудита. Палата присоединилась к Лимской декларации в 2001 году – в дату, когда она стала членом Международной организации высших органов финансового контроля. В 2008 году Совет директоров Счетной палаты утвердил перевод Лимской декларации и принял решение о ее распространении.

Хотя редко, ежегодный план деятельности Палаты может быть составлен с учетом пожеланий Парламента, Президента, Парламентских комитетов и Комиссии по борьбе с коррупцией. Он также может содержать внештатные запросы. Счетная палата была создан Парламентом и отчитывается перед ним. Президент или Спикер (в различных случаях) Парламента вправе издать приказ о прекращении полномочий Председателя, Заместителя Председателя и аудиторов. Бюджет Счетной палаты утверждается Парламентом в виде отдельной бюджетной строки. Затем Счетная палата может свободно решать вопрос об использовании этого бюджета.

В настоящее время количество сотрудников Счетной палаты составляет 163 человека. Счетная палата предлагает своим сотрудникам возможность принимать участие в конференциях и рабочих группах по борьбе с коррупцией и мошенничеством. Проект подотчетности корпоративного и государственного секторов (CAPSAP), реализуемый Всемирным банком, содержит элемент для

дальнейшего развития работы и расширения ресурсов Счетной палаты (узнайте больше). В год Счетная палата проводит от 20 до 30 проверок и издает около 20 надзорных анализов.

Согласно разделам 2 и 2.1 Закона о Счетной палате Палата осуществляет аудит как доходов, так и расходов из государственного бюджета, а также дополнительных бюджетных средств (таких как государственные нефтяные фонды). Палата организует своевременную реализацию объекта аудита по доходам, статьям об объемах доходов, структуре и предназначению государственных бюджетных средств / дополнительных бюджетных фондов, обеспечивает передачу фондов, полученных от приватизации, в государственный бюджет, проверяет совместимость передачи государственных фондов в бюджет, а также их расходование согласно заранее определенным показателям бюджета. Она также проверяет, насколько расходование государственных денежных средств юридическими лицами и муниципалитетами (местными правительствами) согласуется с оговоренными бюджетными строками. Счетная палата проводит только финансовый аудит. Как таковые аудит по результатам эффективности деятельности, антимошеннические и антикоррупционные проверки не проводятся, но являются частью постоянных аудиторских вопросов. Прежде всего, результаты аудита передаются в агентства, прошедшие аудит. Информация о результатах аудита сначала предоставляется в Парламент Азербайджанской Республики, а затем в проверяемые компании.

Действующее законодательство не предусматривает, что Счетная палата проводит проверку работы внутреннего аудита и департаментов финансового надзора. Согласно Разделу 23.4 Устава Счетной палаты, проблемы в организации внутреннего надзора должны быть отражены в аудиторских заключениях.

В декабре 2008 года Счетная палата подписала Меморандум о взаимопонимании с Генеральной прокуратурой, чтобы улучшить показатели своей деятельности. С одной стороны, Счетная палата может обратиться в Генеральную Прокуратуру за юридической оценкой. С другой стороны, она может сообщать в Генеральную Прокуратуру информацию о серьезных финансовых нарушениях. У Счетной палаты также есть Меморандум о взаимопонимании с Министерством по налогам, Министерством финансов и Государственным фондом социального обеспечения.

Согласно Закону о бюджетной системе, контроль за исполнением государственного бюджета осуществляется парламентом Азербайджанской Республики и Счетной палатой Азербайджанской Республики. Также контроль за исполнением государственного бюджета осуществляется Службой государственного финансового контроля, которая является соответствующим органом исполнительной власти, обладающим собственными полномочиями. Контроль за поступлениями в бюджет осуществляется Министерством по налогам и Счетной палатой в рамках соответствующих полномочий.

### **3.4.2. Контроль и управление финансовой деятельностью**

#### **Рекомендация 21**

**Принять и применить на практике четкие правила о раскрытии (помещении информации в открытый доступ) и прозрачности информации о государственных расходах. Рассмотреть возможности повышения прозрачности в сфере закупок для государственных нужд и в отношении кредитных соглашений с международными финансовыми институтами.**

Правила о раскрытии и прозрачности информации о государственных расходах отражены в Законе о бюджетной системе. Закон о бюджетной системе требует публиковать проект бюджета на следующий год. Также согласно Разделу 16 Бюджет должен быть опубликован после того, как бюджет будет принят Милли Меджлис (Национальной Ассамблеей).

Ежеквартальные отчеты включают в себя сравнительный анализ доходов и расходов, а также информацию о расхождениях между одобренными и фактическими расходами с надлежащими пояснениями. Годовые и ежеквартальные отчеты публикуются в прессе. Финансовые данные о Государственном нефтяном фонде Азербайджанской Республики также доступны для общественности. Что касается закупок для государственных нужд, следует отметить, что была внедрена специальная электронная система. Регулярно проводятся обучающие мероприятия. Однако в отношении системы слышатся достаточно критические высказывания; многие представители частного сектора утверждают, что информация о крупных тендерах не публикуется. Государственное казначейство, которое осуществляет сделки по закупкам для государственных нужд, не обладает должной компетенцией, чтобы проверить соблюдение требований соответствующего законодательства о закупках для государственных нужд. Вследствие вышеуказанных недостатков было принято решение, что Азербайджан **частично** выполнил данную рекомендацию.

В целях усиления финансового контроля за расходованием бюджетных средств, обеспечения его быстроты и прозрачности, были проведены основательные реформы органов финансового управления и контроля. Отдел Министерства финансов, отвечающий за финансовое управление, был ликвидирован, а при Министерстве финансов была создана Служба государственного финансового контроля согласно Указу Президента № 48 от 9/2/2009. Теперь функции финансового управления и контроля централизованы, а Служба государственного финансового контроля создала 10 региональных представительств. Служба государственного финансового контроля начала полностью функционировать в апреле 2009 года, имея в штате 124 сотрудника и бюджет в размере 601 600 манат на 2009 года. Реформы продолжают, сотрудничество в правоохранительными органами расширяется. Несколько инициатив, поддерживаемые агентствами двусторонней и многосторонней помощи, сфокусированы на улучшении системы государственного финансового управления и работе Счетной палаты.

Служба государственного финансового контроля отвечает за контроль за использованием бюджетных средств, как это предписано бюджетом, поэтому контролирует расходы бюджетных ресурсов. Служба государственного финансового контроля обладает полномочиями по осуществлению текущего контроля за исполнением бюджета и последующего контроля по фактическим результатам. С начала 2009 года Служба государственного финансового контроля провела шесть финансовых проверок по просьбе правоохранительных органов. Проверки также проводились согласно ежегодному плану действий, принятому Министерством финансов. Служба государственного финансового контроля отчитывается о результатах своих проверок перед руководством проверявшегося учреждения. Отчеты о результатах проверки направляются в Министерство финансов, которое затем передает информацию Президенту Республики. В случае выявления нарушений против государственных должностных лиц могут быть применены административные санкции, дисциплинарные меры или поданы иски.

Согласно Закону о государственном бюджете требуется опубликовывать проект бюджета на год вперед и бюджет по фактическим результатам в конце финансового года. Однако, несмотря на требования закона, расхождения между одобренными и фактическими расходами не всегда отражаются. Данная проблема была отмечена несколькими организациями гражданского общества, которые активны в сфере управления государственными финансами и бюджетной

подотчетности, в особенности поскольку финансовый кризис привел к снижению доходов от налогов в прошлом году.

Была предпринята серьезная попытка расширить сотрудничество между Службой государственного финансового контроля и правоохранительными органами Азербайджанской Республики, в результате чего в начале 2009 года Служба государственного финансового контроля представила в Прокуратуру информацию о 10 случаях серьезных финансовых нарушений. Также Служба государственного финансового контроля может проводить аудиторские проверки по запросу Прокуратуры и судов.

В дополнение к этому Служба государственного финансового контроля получала поддержку со стороны Проекта Twinning о совершенствовании финансового контроля в Азербайджане.

Азербайджан по-прежнему **частично** соблюдает часть 1 рекомендации 21 в отношении управления государственными финансами.

### **3.4.3. Внутренний аудит**

Закон о внутреннем аудите 2007 года и Указ Президента Азербайджанской Республики от 29 июня 2007 года являются правовой основой для внутреннего аудита. Закон применяется ко всем коммерческим учреждениям, которые подпадают под обязательный аудит. Система децентрализована, поскольку каждая компания должна назначить менеджера внутренней службы аудита и внутренних аудиторов / ревизоров (членов Ревизионной комиссии). Подразделения внутреннего аудита могут отличаться друг от друга по структуре и численности персонала в зависимости от каждого конкретного учреждения. Например, внутренний аудит Министерства по налогам находится в структуре Департамента внутренней безопасности и в настоящее время насчитывает 22 сотрудника. Подразделения внутреннего аудита независимы при проведении своих операций.

Существует три вида аудита, проводимого этими подразделениями: аудит функционирования, финансовый аудит, а также аудиторская проверка на соответствие. Проверяющие подразделения подпадают только под аудиторскую проверку на соответствие. Данные подразделения не проводят упреждающие антимошеннические или антикоррупционные проверки; они будут проводить аудит (проверку) лишь в случае, если они получили подозрительную информацию о таких противозаконных действиях. Внешние контрагенты государственных органов могут направить запрос о проведении проверки. Однако, нет какой-либо статистики в отношении количества проверок такого рода, которые были проведены соответствующими подразделениями внутреннего аудита. Отчеты подразделений внутреннего аудита направляются руководителю государственного органа. Руководитель государственного органа по своему усмотрению решает, нужно ли направить информацию о финансовом мошенничестве или коррупции, содержащуюся в отчете, в правоохранительные органы (прокуратуру).

Вопросы сотрудничества с иными органами финансового контроля регулируются не в одном законе, а в отдельных законах, касающихся отдельных министерств.

#### **Рекомендация 3.4.**

***Предусмотреть долгосрочное создание потенциала и обучение в сфере выявления фактов коррупции и мошенничества для аудиторов Счетной палаты. Ввести антимошеннические и антикоррупционные проверки в состав деятельности Счетной палаты, а также аудиты***

*деятельности, особенно в отраслевых министерствах, которые сталкиваются с высоким уровнем коррупционного риска. Обеспечить подготовку Счетной палатой подробных ежегодных статистических данных о количестве и видах проведенных, источниках проверок (как они были инициированы), и результаты и влияние этих проверок на решения, принимаемые Парламентов. Рассмотреть вопрос о введении ожидаемого контроля Счетной палатой исполнения бюджета.*

*Обеспечить, чтобы информация, которая регулярно публикуется о государственном бюджете, включает четкие объяснения относительно имеющихся расхождений. Рассмотреть вопрос о введении требования для Службы государственного финансового контроля проверять агентства не только согласно плану периодических проверок (например, каждое агентство подлежит проверке не чаще, чем раз в два года), а на основании выявления склонного к риску финансового правонарушения.*

*Расширить полномочия подразделений внутреннего аудита с тем, чтобы позволить им заранее инициировать антимошеннические и антикоррупционные проверки, особенно в субъектах, расходующих средства, а не только на основании полученной жалобы или подозрительной информации. Оценить полезность и эффективность подразделений внутреннего аудита и предложить дальнейшие улучшения; с этой целью необходимо обеспечить, чтобы все подразделения внутреннего аудита в различных субъектах подавали ежегодные статистические данные о количестве проведенных проверок, видах проверок, источниках проверок (как они были инициированы), и результаты и влияние этих проверок (штрафы, судебные иски, увольнения, проведение финансовых и организационных реформ по результатам проведенных проверок, и т.д.).*

*Организовать совместные обучения для персонала внутреннего аудита и Департамент по борьбе с коррупцией ГП о том, как подавать информацию в правоохранительные органы.*

### **3.5. Закупки для государственных нужд**

#### **Рекомендация 21**

*Ввести в действие и применять на практике четкие правила о раскрытии информации (делая информацию доступной) и прозрачности государственных расходов. Рассмотреть возможности повышения прозрачности системы закупок для государственных нужд и в отношении кредитных соглашений с международными финансовыми институтами.*

Система закупок для государственных нужд в Азербайджане регулируется Законом о закупках для государственных нужд, который был принят в декабре 2001 года. Закон включает основные международные стандарты прозрачности и конкуренции и предусматривает основное административное учреждение, которое может дальше развивать и совершенствовать систему.

Закон о закупках для государственных нужд касается всех контрактов в отношении товаров, работ и услуг, заключенных государственными организациями и предприятиями на местном, региональном и центральном уровнях, в финансировании которых государство имеет долю участия 30 процентов и более, а также иных контрактов, финансируемых за счет государственных средств. Общая стоимость сделок по закупкам для государственных нужд составляет приблизительно 10-15 % от государственного бюджета.



Качество системы распространения информации о возможности выступить поставщиком для государственных нужд (публикация объявлений о закупках) представляется недостаточно удовлетворительной, если говорить о ее практической реализации. Закон о закупках для государственных нужд требует опубликовывать несколько сообщений о каждом тендере, но даже краткий анализ уведомлений, опубликованных на вэб-сайте Агентства по закупкам для государственных нужд ([www.tender.gov.az](http://www.tender.gov.az)), показывает, что очень часто ключевые элементы (например, условия участия или критерии для заключения контракта) описаны туманно и нечетко или вообще полностью отсутствуют.

В 2009 года из более чем 800 опубликованных объявлений о закупках для государственных нужд, около 100 (или около 30% от общей стоимости сделок по закупкам для государственных нужд) были заключены по результатам безальтернативных тендеров с участием единственного поставщика. Одной из причин того, что доля закупок для государственных нужд, осуществленных у единственного поставщика, является столь высокой, можно назвать финансово-бюджетную систему Азербайджана, которая зачастую предоставляет закупающим государственным органам средства для заключения сделок по закупкам для государственных нужд только к концу финансового года. В результате чего эти агентства должны очень быстро израсходовать выделенные средства; сжатые сроки не позволяют им надлежащим образом организовывать конкурсные процедуры. Помимо этого у закупающих государственных органов отсутствуют планы закупок, в результате чего им приходится осуществлять закупки в срочном порядке, что зачастую приводит к осуществлению закупок для государственных нужд у единственного поставщика. Высокая плата за участие, установленная закупающими государственными органами (0,5-1,5% от общей цены контракта), является препятствием для участия потенциальных поставщиков в торгах и снижает количество участников, снижая тем самым конкуренцию.

Агентство по закупкам для государственных нужд является центральным государственным органом, осуществляющим общее руководство и мониторинг в отношении системы закупок для государственных нужд в Азербайджане. Обязанности Агентства включают в себя: разработку законодательства о закупках для государственных нужд, инструкций и иных регуляторных документов; подготовку рекомендаций, руководств, справочников и иных пояснений; подготовку и проведение обучения для сотрудников, занятых в сфере закупок для государственных нужд; публикация электронных объявлений о закупках для государственных нужд; контроль за законностью процедур присуждения контрактов; проверка жалоб, поданных участниками тендера. В Агентстве работает 40 сотрудников. Однако само Агентство по закупкам для государственных нужд не проводит торги по закупкам для государственных нужд и не вправе вмешиваться (за исключением приостановления процесса закупок для государственных нужд на семь дней) и проводить расследования относительно того, как различные государственные органы, имеющие полномочия и обязанности по проведению тендеров и созданию тендерных комиссий, осуществляют закупки для государственных нужд. Важно отметить, что в закупающих государственных органах отсутствуют критерии по созданию тендерных комиссий; также отсутствует стандартная тендерная документация.

В Азербайджане в системе закупок для государственных нужд отсутствует механизм независимой проверки. Не предусмотрен период "заморозки" до момента вступления контракта в силу, в течение которого можно подавать жалобы. Существующий механизм проверок включает в себя аудиторские проверки закупающих государственных органов, проводимые Министерством финансов и Аудиторской палатой. Суды могут налагать административные санкции (штрафы) на руководителей закупающих государственных органов за нарушение правил о закупках для государственных нужд; однако эти штрафы весьма незначительные и редко используются на практике. Хотя Агентство по закупкам для государственных нужд и не вправе проверять законность

закупок, осуществленныхкупающими государственными органами, в случае явных нарушений Агентство может передать дела в прокуратуру. В течение 6 месяцев 2009 года Агентство рекомендовало отменить 30 тендеров в связи с допущенными нарушениями; большинство этих рекомендаций было одобрено.

Закон о закупках для государственных нужд предусматривает основные организационные гарантии на уровне подрядных компаний с целью обеспечения беспристрастности и объективности в процессе принятия решений (предотвращение конфликтов интересов, требование о создании независимой тендерной комиссии, объективные критерии для исключения экономистов). Данные, предоставленные государственными органами Азербайджана, не позволяют оценить эффективность имеющихся мер по повышению профессионализма лиц, отвечающих за подготовку и проведение процедур закупок для государственных нужд (уполномоченных по закупкам).

Недавно Всемирный Банк завершил работу над отчетом, в котором проводилось исследование системы закупок для государственных нужд в Азербайджане и давались рекомендации по ее реформированию, включая также рекомендации по реформированию Агентства по закупкам для государственных нужд. Агентство по закупкам для государственных нужд также сотрудничает с Агентством международного развития США; в рамках этой структуры в 2009 году был разработан новый законопроект о закупках для государственных нужд и был направлен в Министерство юстиции для проверки.

Азербайджан **частично** соблюдает часть 2 Рекомендации 21 о закупках для государственных нужд.

#### **Рекомендация 3.5.**

*Проверить и реформировать правовую и институциональную структуры закупок для государственных нужд, включая Закон о закупках для государственных нужд, и расширить возможности Агентства по закупкам для государственных нужд по реализации реформы. Обеспечить прозрачность закупочных процедур, расширить использование конкурсных процедур, обеспечить разумное ограничение и надлежащий контроль за срочными закупками и закупками у единственного источника. Обеспечить, чтобы планы закупок разрабатывалиськупающими государственными органами. Ввести четкие критерии создания и деятельности тендерных комиссий, утвердить стандартные формы тендерной документации. Продолжить обучение должностных лиц, участвующих в тендерных комиссиях, профессиональным вопросам и вопросам борьбы с коррупцией. Усилить мониторинг закупок для государственных нужд, осуществляемыхкупающими государственными органами, собирать и анализировать точные статистические данные о методах закупок, стоимости и иной релевантной информации. Создать независимый орган по проверке закупок для государственных нужд для анализа жалоб, поданных участниками торгов, ввести период "заморозки", в течение которого можно подавать жалобы.*

### **3.6. Доступ к информации**

#### **Рекомендация 23**

*Стимулировать негосударственное участие в решении вопросов политики и продолжить работу по устранению препятствий для регистрации неправительственных организаций и их практической деятельности.*

Исторически в Азербайджане существовали сложные бюрократизированные процедуры регистрации и отказы в регистрации неправительственных организаций в сфере социально-политических прав, но после предыдущего раунда оценки ситуация с регистрацией неправительственных организаций немного улучшилась. Регистрация юридического лица больше не рассматривается в качестве какой-то сложной проблемы, хотя в некоторых случаях документация отдельных неправительственных организаций по-прежнему подвергается тщательнейшей проверке со стороны Министерства юстиции.

Парламент Азербайджана принял новый закон о неправительственных организациях 30 июня 2009 года, исключив несколько спорных поправок, против которых выступали члены Международной ассоциации по защите свободы слова (IFEX) и иные международные группы по защите прав человека. Вначале Парламент хотел предусмотреть в Законе новые ограничения, в значительной мере касающиеся финансирования из иностранных источников. Такое ограничение оказало бы серьезное воздействие на многие неправительственные организации, так как большинство таких организаций зависит от такого финансирования из иностранных источников. Другой спорный момент касался установления запрета для иностранных неправительственных организаций открывать офисы в Азербайджане, если только между Азербайджаном и страной нахождения неправительственной организации не заключено соответствующее международное соглашение. Указанные ограничения были сняты после серьезного противодействия со стороны сообщества неправительственных и международных организаций, присутствующих в Баку.

Азербайджан по-прежнему **частично** соблюдает данную рекомендацию.

#### **Рекомендация 24**

***Пересмотреть законодательство о доступе к информации с тем, чтобы более четко прописать процедуры и механизмы доступа к информации и обеспечить разумное ограничение дискреционной власти государственных должностных лиц на практике.***

Закон о доступе к информации был принят в 2005 году. Раздел 2.1 Закона предусматривает: “В Азербайджанской Республике доступ к информации свободный. Любое лицо вправе обратиться напрямую или через своего представителя к собственнику информации и выбрать вид и форму получения информации. Любое лицо может получить информацию.” Некоторые исключения из этого общего правила предусмотрены в Разделе 4:

- информация представляет собой государственную тайну как это предусмотрено в законодательстве;
- предоставление рабочего доступа к архивным документам в соответствии с Законом Азербайджанской Республики о Национальном архивном фонде;
- предложения, претензии и жалобы регулируются Законом Азербайджанской Республики о рассмотрении обращений граждан;
- международными соглашениями предусмотрены ограничения.

Информационный запрос должен быть направлен устно, письменно или иным способом, например, по факсу или электронной почте. Информация предоставляется бесплатно, если только не требуется копирование в больших объемах.

Закон содержит достаточно четкие правила отказа в предоставлении информации, предусмотренные Разделом 21. В частности, в доступе к информации может быть отказано при наличии следующих условий:

- запрос касается доступа к информации, который ограничен по закону;

- запрашивающее лицо не уполномочено надлежащим образом получать такую информацию или запрашивающее лицо не может предъявить удостоверение личности, как этого требует настоящий Закон;
- запрашиваемая информация отсутствует у собственника информации;
- нельзя определить, какая информация была запрошена лицом.

Следует отметить, что оговорка о том, что "запрашивающее лицо не уполномочено надлежащим образом получать такую информацию", может привести широкому использованию дискреционной власти государственными должностными лицами в процессе принятия решений о предоставлении или непредставлении информации.

В ходе оценочных интервью было сообщено, что формально во всех учреждениях существуют специальные сотрудники, отвечающие за обработку информационных запросов.

Хотя основная правовая структура была сформирована, в Азербайджане нет Комиссии или Специального уполномоченного / Омбудсмана по свободе информации, который является важным необходимым институтом, обеспечивающим практическое исполнение информационных запросов граждан и СМИ.

Азербайджан по-прежнему **в значительной степени** соблюдает данную рекомендацию.

#### **Рекомендация 3.6.**

***Проанализировать исполнение Закона о доступе к информации с тем, чтобы выявить любые сложности на пути к общественному доступу к информации, например, если наличие положения, согласно которому лицо, запрашивающее информацию, должно быть надлежащим образом уполномочено получать информацию, приводит к злоупотреблениям дискреционной властью со стороны государственных должностных лиц.***

***Создать специальный орган, например, назначить Специального уполномоченного / Омбудсмана, или передать функции по мониторингу исполнения Закона о доступе к информации другому уже существующему государственному органу; обеспечить надлежащую степень независимости и беспристрастности, а также наделить данный орган мандатом и полномочиями.***

### **3.7. Политическая коррупция**

Согласно законодательству о выборах политические партии, блоки политических партий, а также агитационные группы, участвующие в выборах, могут получить средства из государственного бюджета. Суммы, перечисляемые из бюджета, одинаковы для всех получателей.

Однако законодательство устанавливает определенные ограничения в отношении финансирования предвыборных кампаний. Кодекс о выборах устанавливает ограничение на частные пожертвования, предусматривая их максимально допустимую сумму. Существует три различных вида ограничений: для референдумов, для выборов в парламент, для президентских выборов. Кодекс о выборах также определяет, каким субъектам запрещается делать пожертвования в предвыборные фонды.

Центральная избирательная комиссия равномерно распределяет средства, предназначенные для финансирования кандидатов, кандидатов политических партий и блоков, агитационных групп для

референдумов. В отношении предвыборных фондов для президентских, парламентских и муниципальных выборов, а также для референдума установлены более высокие границы для предвыборных фондов.

### **Прозрачность, регистрация и мониторинг финансирования партий и пожертвования**

Согласно Разделам 94.2 и 94.3 Кодекса о выборах информация о поступлениях и расходах из фондов, предназначенных для финансирования кандидатов, кандидатов политических партий и блоков, агитационных групп для референдумов должна сообщаться в три этапа, а соответствующая избирательная комиссия должна опубликовать копию такой отчетности в течение пяти дней с даты ее получения. Соответствующие банки также обязаны сообщать в Центральную избирательную комиссию вышеуказанную информацию в порядке, установленном Центральной избирательной комиссией. В настоящее время Центральная избирательная комиссия и окружные избирательные комиссии создают контрольно-ревизионную службу, которая будет осуществлять надзор за надлежащей регистрацией и использованием предвыборных фондов, а также источников поступления денежных средств.

У Центральной избирательной комиссии нет механизма мониторинга финансирования политических партий. Единственным доступным источником является финансовый отчет, подаваемый непосредственно самой партией.

Согласно Разделам 94.2 и 94.3 Кодекса о выборах кандидат, политическая партия, блок политической партии и агитационная группа на референдуме обязаны вести учет поступающих к ним денежных средств и расходов и сообщать о них в компетентную избирательную комиссию. Копии финансовых отчетов будут опубликованы указанной комиссией в течение пяти дней с даты их получения. У банков также есть свои обязательства по отчетности. Центральная избирательная комиссия и окружные избирательные комиссии вправе осуществлять надзор за поступающими и расходующимися денежными средствами из предвыборных фондов.

Согласно законодательству надзорно-ревизионная служба вправе контролировать поступление, учет и целевое расходование средств, переведенных в предвыборные фонды зарегистрированных кандидатов, политических партий, блоков политических партий и агитационных групп на референдуме. В этих целях надзорно-ревизионная служба вправе проверять финансовую отчетность вышеуказанных субъектов, а также получать от этих субъектов и иных лиц и организаций информацию, относящуюся к компетенции надзорно-ревизионной службы.

Однако остается неясным вопрос о том, насколько релевантной является компетенция Центральной избирательной комиссии по проведению комплексного и эффективного мониторинга и инспекции финансирования политических партий, если комиссия проверяет только финансовые отчеты соответствующих партий, а также, если эти отчеты являются единственным источником информации для проверки. Статистические данные отсутствуют (скорее всего, вследствие отсутствия дел), возможно, из-за неспособности Центральной избирательной комиссии обеспечить надлежащий мониторинг соблюдения положений о финансировании политических партий.

Предусмотрен ряд санкций за нарушение правил финансирования партий и предвыборных кампаний, которые, в основном, заключаются в предупреждении и процедуре отмены регистрации по решению суда.

### **Предотвращение конфликта интересов политических государственных должностных служащих (членов парламента, министров и иных политических лиц) и обязанность подавать имущественные декларации**

Согласно Закону о борьбе с коррупцией 2005 года, члены парламента должны сдавать свою соответствующую финансовую информацию в орган, определенный Милли Меджлис (Национальной Ассамблеей). Законопроект о предотвращении конфликтов интересов еще не принят Милли Меджлис (Национальной Ассамблеей) и пока неясно, касается ли этот законопроект политических государственных должностных лиц.

Поскольку Азербайджан пока не предоставил какой-либо информации о регулировании лоббистской деятельности, скорее всего нет никакой процедуры, которая могла бы обеспечить более высокую степень прозрачности в деятельности лоббистов и их влиянии на процесс принятия государственных решений.

#### **Рекомендация 3.7.**

***В целях воспитания доверия граждан к независимости политических партий, предусмотреть требование о раскрытии информации об источниках частных пожертвований, получаемых политическими партиями, сверх определенной пороговой величины. С целью обеспечить прозрачность финансирования партий и предвыборочных кампаний, установить систему, с четко определенным мандатом и функциями, чтобы проводить эту работу.***

***Обеспечить, чтобы Закон о предупреждении конфликтов интересов или отдельный правовой акт устанавливал правила о конфликте интересов для должностных лиц политических партий и предусматривал четкую систему мониторинга в отношении применения вышеуказанных правил.***

### **3.8. Целостность в системе судебных органов**

#### **Независимость судей**

Статья 127 пар.1 Конституции предусматривает, что "Судьи независимы, подчиняются только Конституции и законам Азербайджанской Республики; несменяемы в течение срока своих полномочий." Аналогичный принцип закреплен в ст. 8 и ст. 100 (Глава XIII – Независимость судей) Закона о судах и судьях. Последний процитированный юридический документ предусматривает, что независимость судей обеспечивается деполитизированностью, несменяемостью и неприкосновенностью на период действия их полномочий, ограничениями при назначении на другую должность, при привлечении к ответственности, при лишении полномочий и отстранении от должности, независимостью функционирования судебной власти и предусмотренной законом процедурой осуществления правосудия, недопустимостью кем-либо устанавливать ограничения и вмешиваться в судопроизводство, обеспечением личной безопасности судей и предоставлением материальных и социальных гарантий, соответствующих их должности в течение всего срока их пребывания в такой должности.

Судебные решения должны основываться на независимости убеждений судей и результатах судебного разбирательства. Судебная власть защищена от прямого влияния иных органов государственной власти в рамках общей структуры, предусмотренной Разделом 7 Конституции. Однако Раздел 8 Конституции предусматривает, что "Президент Азербайджанской Республики

является гарантом независимости судебной власти". Данное положение Конституции представляется неуместным, поскольку Президент Республики является частью исполнительной власти, поэтому такое объяснение создает сложности в общей концепции принципа разделения властей.

### **Назначение судей**

Процедура описана в "Правилах отбора несудебных кандидатов на вакантные должности судей". Процедура заключается в письменном и устном экзаменах. Кандидаты, успешно сдавшие экзамены, приступают к первичному долгосрочному обучению в Центре юридического обучения при Министерстве юстиции и учатся там до того, как их кандидатуры будут предложены на рассмотрение Судебно-правового совета Президента Республики для окончательного назначения. Положение о комитете по отбору судей предусматривает прозрачные и последовательные критерии для комитета, который наделен правом проводить вышеописанную процедуру.

Новые судьи назначаются на первичный срок в пять лет; по окончании этого срока их деятельность оценивается, и, если она будет признана удовлетворительной, мандат судьи продлевается до достижения судьей пенсионного возраста.

Высший совет судей рассматривает заявки на должности судьей Верховного суда и апелационного суда и дает рекомендацию Президенту Республики. В последствии Президент может предоставить номинацию Милли Меджлис (Национальной Ассамблеей), который потом голосует за или против. Президента Республики также может отклонить кандидатуру и направить назад в Высший совет судей. Что касается Конституционного суда, Президент может предоставить кандидатуру Милли Меджлис без участия Высшего совета судей.

Процедура отбора судей, их назначения и продвижения по службе обычно основана на критериях прозрачности и учете служебных заслуг и осуществляется Судебно-правовым советом, являющимся профессиональным органом судебной системы. Для судов высшего уровня выбор судей может податься политическому вмешательству, поскольку в этом участвует Президент Республики и члены Милли Меджлис.

### **Отправление правосудия и распределение дел между судьями**

Основные положения об отправлении правосудия предусмотрены Главой II Закона о судах и судьях, в них содержатся все принципы и гарантии, установленные международными стандартами: принцип равенства перед законом и судом; независимость и беспристрастность судей; запрет на оказание ненадлежащего влияния и давления на суд; презумпция невиновности; право на защиту; открытость судебных заседаний; равенство средств защиты сторон в судебном процессе; язык судопроизводства; основания для отвода судьи; обязательные условия отправления правосудия. Эти принципы также гарантированы Конституцией, Уголовно-процессуальным кодексом, Гражданско-процессуальным кодексом, а также Кодексом судебной этики Азербайджанской Республики.

Важной проблемой в этой области остается вопрос **распределения дел между судебными коллегиями**. В настоящее время дела распределяются в зависимости от опыта, специализации и занятости судей. В ходе локального выезда звучали утверждения о том, что дела распределяются произвольно с использованием программного обеспечения, предназначенного для этих целей, но лишь в немногих судах распределение дел осуществляется на экспериментальном уровне.

В целях предотвращения коррупционной практики среди судей и судебных клерков, есть явная потребность в произвольном распределении дел между судебными коллегиями. Если такая практика уже существует на экспериментальном уровне, то ее нужно обобщить и внедрить повсеместно. Если такая практика пока отсутствует, то ее нужно незамедлительно внедрить в качестве единственного способа распределения дел между судьями.

### **Профессиональная судебная этика**

Существует Кодекс судебной этики, утвержденный решением Судебно-правового Совета и Пленума Верховного суда 22 декабря 2002 года. Кодекс полностью соответствует Бангалорским принципам поведения судей.

### **Дисциплинарная ответственность судей**

Ст. 111-114 Закона о судах и судьях дает Судебно-правовому совету право проводить дисциплинарные расследования и дисциплинарно санкционировать судей. Существует предельный срок для этой процедуры – один год после выявления нарушения и три года после совершения нарушения. Основания для начала дисциплинарного производства, основания для ответственности и санкции соответствуют международным стандартам по данному вопросу. **Решения, принятые Советом, публикуются.** Предусмотрено право обжалования решения Судебно-правового совета в течение 20 дней после его вынесения в Пленарном совете Верховного суда.

### **Обучение вопросам беспристрастности судей и роли судей в мероприятиях по борьбе с коррупцией**

Секретариат Судебно-правового совета предлагает обширную программу обучения судей и кандидатов на судебные должности. Вопросы беспристрастности судей и роли судей в мероприятиях по борьбе с коррупцией были включены во все учебные курсы. Однако, тестирование на целостность не проводится. Обсуждения показали, что четкое понимание этого инструмента отсутствует.

### **Рекомендация 12**

***Ввести процедуры и четкие критерии лишения судей иммунитета.***

Данная рекомендация нацелена на введение процедур и определение критериев лишения судей иммунитета в ходе уголовного разбирательства. Судьи неприкосновенны, как указано в Разделе 128 Конституции, и судья может быть привлечен к уголовной ответственности только в соответствии с Законом о судах и судьях 1997 года. На основании письменных и устных ответов из государственных органов Азербайджана и после анализа соответствующего законодательства (Закона о судах и судьях) в ходе первого раунда мониторинга был сделан вывод о том, что рекомендация была реализована не полностью. В частности, процедуры и критерии лишения судей иммунитета должны быть урегулированы с процессуальной точки зрения и по существу. Статья 101 Закона о судах и судьях регулирует все соответствующие вопросы в отношении необходимых процедур лишения судей иммунитета. В целях обеспечения того, чтобы иммунитет не укрывал судей от уголовного преследования за совершенные коррупционные преступления, а также в отсутствие существенных юридических критериев лишения судей иммунитета, вопрос может быть решен посредством направления требования в Судебно-правовой совет с письменными обоснованными решениями, объясняющими в каждом случае, почему судья был или не был лишен иммунитета. Важно



обеспечить, чтобы неприкосновенность судей не препятствовала правоохранительным органам собирать все доказательства и информацию для лишения судьи иммунитета. Также Азербайджан не предоставил статистические данные по количеству дел, когда были направлены запросы о лишении судей иммунитета, когда были приняты решения о лишении судей иммунитета и когда в лишении судей иммунитета было отказано.

После первого раунда мониторинга Закон о судах и судьях остался без изменений. В ходе второго раунда мониторинга государственные органы сообщили, что к нескольким судьям (около 15) Судебно-правовой департамент применил санкции за различные судебные нарушения. Однако ни одна из этих санкций не привела к увольнению судьи. Более того, ни один судья не был подвергнут уголовному преследованию за совершение какого-либо коррупционного преступления. Даже если у прокуратуры была бы информация о коррумпированном судье, лишение иммунитета по решению Судебно-правового совета является обязательным предварительным условием для начала расследования. С учетом существующего запрета на любое использование специальных следственных мероприятий при проведении расследования в отношении судьи до того, как судья будет лишен иммунитета, прокуратура практически бессильна и не может возбудить и вести какие-либо дела против судей.

Текущее законодательство об иммунитете судей является слишком широким, охватывающим все уголовно-процессуальные действия и операции. Закон должен быть изменен в целях обеспечения баланса защиты судей от репрессивных мер или давления, особенно со стороны политических источников, и необходимости в тайном проведении следственных мероприятий до лишения судьи иммунитета.

Азербайджан по-прежнему **частично** соблюдает данную рекомендацию.

#### **Рекомендация 3.8.**

***Рассмотреть вопрос о лишении судей иммунитета от уголовного преследования. В качестве альтернативы можно внести изменения в законодательные и конституционные положения, касающиеся лишения иммунитета, которые должны применяться исключительно в случаях, когда уголовное дело уже готово к передаче в суд или когда необходимо арестовать судью. Отмена запрета на использование специальных следственных мероприятий, позволяя пользоваться специальными следственными мероприятиями и уголовным расследованием конфиденциально в отношении судей, как и во всех остальных случаях с уголовными расследованиями.***

***Развить и внедрить методологию, основываясь на международных стандартах (как рекомендация Совета Европы), чтобы обеспечить систему произвольного распределения дел между судьями и судейскими коллегиями во всех судах.***

### **3.9. Целостность в частном секторе**

Есть несколько обучающих курсов и мероприятий по повышению осведомленности, организованных для частного сектора в рамках грант-программы Комиссии по борьбе с коррупцией и Совета по государственной поддержке неправительственных организаций. Трансперенси Интернешнл Азербайджан является очень активной организацией наряду с некоторыми двусторонними и многосторонними источниками финансирования. Однако есть очень мало информации о программах по повышению осведомленности о рисках и решениях, связанных с

коррупцией, которые организованы государством, ассоциациями частного сектора или иными партнерами.

Когда разговор заходит о положениях, касающихся частного сектора, можно сказать, что в целом Азербайджан соблюдает международные стандарты: создание забалансовых счетов, проведение забалансовых или неадекватно идентифицируемых сделок, внесение записей о несуществующих расходах, внесение записей о задолженности с некорректной идентификацией объекта и использование фальшивых документов запрещено по закону в отношении всех частных компаний и компаний с государственным участием. Данные действия рассматриваются как нарушения согласно Закону о бухгалтерском учете, Налоговому кодексу и иным законодательным актам. Налоговый кодекс и Уголовный кодекс предусматривает санкции в виде штрафа, лишения права заниматься определенной деятельностью или занимать определенные должности, лишения свободы, и т.д.

Согласно законодательству Азербайджанской Республики под обязательный внешний аудит подпадают следующие субъекты: банки и кредитные организации, акционерные компании, страховые общества и организации, инвестиционные фонды, финансово-промышленные группы, общества с ограниченной ответственностью, фонды и биржи, эмитенты ценных бумаг, внебюджетные образования, институты государственной важности, муниципалитеты и муниципальные образования, юридические лица, сдающие консолидированную (единую) отчетность (холдинги), агенты естественных монополий и неправительственные организации. Правительство Азербайджана делало несколько попыток разработать стандарты для аудиторов, основанные на международных стандартах. Независимость аудиторов обеспечивается положениями Закона об аудиторской службе, аудиторских стандартов и Кодекса профессиональной этики аудитора. Аудиторы обязаны сообщать руководителю проверяемого лица о своих подозрениях относительно совершения коррупционных преступлений. Но что еще более важно, они должны обеспечить знание клиентуры и проводить комплексную экспертизу согласно Закону о противодействии легализации доходов или иного имущества, полученных преступным путем, и финансированию терроризма 2009 года и сообщать в Отдел финансовой разведки о подозрительных обстоятельствах.

В отношении внутреннего контроля в компаниях законодательство достаточно расплывчатое. Компании могут иметь в наличии такую систему или не иметь ее вовсе. Коммерческий сектор не принуждают принимать правила деловой этики.

Палата аудиторов состоит из членов предприятий, у которых есть лицензия аудитора. Они автоматически зачисляются в члены палаты. Палата аудиторов направляет предложения об изменениях в законодательство в Кабинет министров.

### **Рекомендация 3.9.**

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

## Сводная таблица

| Раздел I. Антикоррупционная политика                           |                       |  |                     |                      |                    |              |
|--|-----------------------|--|---------------------|----------------------|--------------------|--------------|
| Новая структура  | 19 новых рекомендации | Предыдущие рекомендации                                | Рейтинг             |                      |                    |              |
|  |                       |  | Выполнено полностью | Выполнено в основном | Выполнено частично | Не выполнено |
| 1.1. Выраженная политическая воля                              | +                     |  |                     |                      |                    |              |
| 1.2. Политические документы о борьбе с коррупцией              |                       | 1. Программа борьбы с коррупцией и мониторинг          |                     | +                    |                    |              |
| 1.3. Исследования коррупции                                    |                       | 5. Исследования коррупции                              |                     |                      | +                  |              |
| 1.4. Участие общественности                                    | +                     | 2. Участие общественности в борьбе с коррупцией        |                     |                      | +                  |              |
| 1.5. Повышение осведомленности и обучение общественности       |                       | 6. Повышение осведомленности и обучение общественности |                     | +                    |                    |              |
| 1.6. Антикоррупционная политика и координирующие организации   | +                     | 1. Программа борьбы с коррупцией и мониторинг          |                     |                      |                    |              |
| 1.7. Международные соглашения о борьбе с коррупцией            |                       | 7. Ратификация конвенций ООН                           | +                   |                      |                    |              |
| Раздел II. Установление уголовной ответственности за коррупцию |                       |  |                     |                      |                    |              |
| 2.1. Правонарушения  | +                     | 8. Гармонизация с международными стандартами           | Не актуально        |                      |                    |              |
| 2.2. Элементы правонарушений                                   |                       | 14. Ответственность юридических лиц                    |                     |                      | +                  |              |
|  |                       | 9. Нематериальные блага                                |                     | +                    |                    |              |
| 2.3. Определение государственного должностного лица            | +                     | 11. Международные, иностранные лица                    |                     |                      | +                  |              |
| 2.4. Санкции   | ++                    | 10. Срок давности, санкции                             |                     |                      |                    |              |
|  |                       | 13. Обязательная конфискация, временные меры           |                     | +                    |                    |              |
| 2.5. Конфискация   |                       | 10. Срок давности,                                     | +                   |                      |                    |              |

|  |     |  |   |   |   |   |
|--|-----|--|---|---|---|---|
|  |     | санкции  |   |   |   |   |
| 2.6. Иммунитет и срок исковой давности                                   |     |  |   |   |   |   |
| 2.7. Международное сотрудничество, ВПП                                   |     |  |   |   |   |   |
| 2.8. Применение, толкование и процедура                                  | +   |  |   |   |   |   |
| 2.9. Специализированные правоохранительные органы по борьбе с коррупцией | +++ | 3. Департамент прокуратуры по борьбе с коррупцией                            |   | + |   |   |
|  |     | 4. Обучение для сотрудников правоохранительных органов                       | + |   |   |   |
|  |     | 15. Организованная преступность и коррупция                                  |   | + |   |   |
|  |     | 22. Отдел финансовой разведки  |   | + |   |   |
| <b>Раздел III. Предотвращение коррупции</b>                              |     |  |   |   |   |   |
| 3.1. Органы по предотвращению коррупции                                  |     |  |   |   |   |   |
| 3.2. Честность и неподкупность государственной службы                    | +   | 16. Назначение и продвижение по службе                                       |   | + |   |   |
|  |     | 17. Имущественные декларации   |   |   | + |   |
|  |     | 18. Кодекс этики   |   | + |   |   |
|  |     | 19. Конфликт интересов   |   |   | + |   |
|  |     | 20. Осведомители   | + |   |   | + |
| 3.3. Прозрачность и ограничение дискреционных полномочий                 | +   |  |   |   |   |   |
| 3.4. Государственный финансовый контроль и аудит                         | +   | 21. Прозрачность государственных расходов и закупок для государственных нужд |   |   | + |   |
| 3.5. Государственные закупки   | +   |  |   |   |   |   |
| 3.6. Доступ к информации   | +   | 23. Регистрация неправительственных организаций                              |   | + |   |   |
| 3.7. Политическая коррупция  | +   |  |   |   |   |   |
| 3.8. Органы судебной власти  | +   | 12. Иммунитет судей  |   |   | + |   |
| 3.9. Частный сектор  | +   |  |   |   |   |   |

