



ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

**СЕТЬ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
ДЛЯ СТРАН ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ**

Антикоррупционные реформы в Азербайджане

3-ий раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе против коррупции

Отчет был утвержден на пленарном заседании Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией 25 сентября 2013 года в штаб-квартире ОЭСР в Париже.

Перевод с английского языка

Об ОЭСР

ОЭСР является форумом, в рамках которого правительства сравнивают эффективность своей политики в разных сферах, делятся опытом, определяют хорошую практику с учетом новых вызовов, и поощряют принятие решений и рекомендации, направленных на обеспечение лучшей политики для лучшей жизни граждан своих стран. Миссия ОЭСР – поощрять политику, нацеленную на улучшение экономического и социального благополучия людей во всем мире. Больше информации на www.oecd.org.

О Сети ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии

Основной целью Сети ОЭСР по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии, основанной в 1998 году, является поддержка стран-членов в их усилиях по предотвращению и борьбе против коррупции, обмен информацией, разработка хорошей практики и координация донорской помощи в форме региональных встреч и семинаров, программ взаимного обучения и специализированных тематических проектов. Стамбульский план действий по борьбе против коррупции является частью Сети. Больше информации на www.oecd.org/corruption/acn/.

О Стамбульском плане действий по борьбе против коррупции

Стамбульский план действий по борьбе против коррупции (далее - СПД) – это суб-региональная программа взаимной оценки, которая была начата в рамках Сети в 2003 г. СПД поддерживает антикоррупционные реформы в Армении, Азербайджане, Грузии, Казахстане, Кыргызстане, Монголии, Таджикистане, Украине и Узбекистане с помощью обзоров стран и непрерывного мониторинга усилий стран по реализации рекомендаций в поддержку выполнения Конвенции против коррупции ООН, других международных стандартов и хорошей практики. Больше информации на www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan/.

Содержание

Резюме	4
Третий раунд мониторинга	11
Исходная информация по стране	14
1. Антикоррупционная политика	18
Политическая воля для борьбы с коррупцией и антикоррупционные программные документы	18
Участие общественности, повышение уровня осведомленности и образование	28
Специализированные органы, отвечающие за разработку и координацию антикоррупционной политики	33
2. Криминализация коррупции.....	37
3. Предупреждение коррупции	70
Целостность государственной службы.....	70
Прозрачность и дискреционные полномочия в государственных органах.....	79
Государственный финансовый контроль и аудит	82
Коррупция в сфере государственных закупок.....	90
Доступ к информации	96
Политическая коррупция.....	101
Коррупция в судебной системе	105
Добропорядочность в частном секторе	110

Резюме

В этом отчете предлагается анализ работы, проделанной Азербайджаном по осуществлению антикоррупционных реформ и реализации рекомендаций, которые были получены им в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией после второго раунда мониторинга в 2010 г. В отчете также освещены последние события и предоставлены новые рекомендации в трех областях: антикоррупционная политика и институты борьбы с коррупцией, криминализация коррупции и предупреждение коррупции.

Антикоррупционная политика

После 2010 г. в Азербайджане произошли некоторые правовые и институциональные изменения и были предприняты определенные практические меры, которые, как представляется, дали положительный эффект и продемонстрировали готовность бороться с коррупцией. Эти меры включали развитие электронных услуг и облегчение доступа к государственным услугам, в частности, путем создания в 2012 г. центров АСАН - Государственной службы по социальным инновациям и обслуживанию граждан. Азербайджаном принят ряд законов, привносящих в национальное законодательство международные антикоррупционные стандарты, - к примеру, об ответственности юридических лиц за коррупцию. Был усилен институциональный потенциал специализированного государственного органа по борьбе с коррупцией.

В то же время некоторые реформы остаются незавершенными и неполными. Важные законы против коррупции уже долгое время не принимаются – например, о предотвращении конфликта интересов или о защите информаторов. Реформа государственной службы находится в стадии реализации. В законодательстве в области предупреждения политической коррупции и о доступе к информации отсутствуют должные механизмы реализации и контроля.

Антикоррупционной политике Азербайджана свойственна преемственность. Вторая национальная стратегия по борьбе с коррупцией и план соответствующих действий на 2007 - 2011 гг. были выполнены в 2012 году. Принят новый, третий план антикоррупционных действий, рассчитанный на 2012 - 2015 годы. Тем не менее, механизм участия гражданского общества в оценке антикоррупционной политики усовершенствован не был. Кроме того, в стратегии и плане действий на 2007 - 2011 гг. и в новых планах действий, принятых в 2012 г., отсутствуют ссылки на проведенные обзоры и анализ тенденций в области коррупции в Азербайджане, как и нет указаний на связи между причинами коррупции и предложенными правительством антикоррупционными мерами. В отчете по мониторингу также содержится вывод о недостаточной четкости в отношении стратегической основы программы по борьбе с коррупцией в 2012 - 2015 гг.

Создается впечатление, что в Азербайджане предпринимаются различные усилия по дальнейшему вовлечению гражданского общества в борьбу с коррупцией. Группа мониторинга приветствует проведение консультаций с организациями гражданского общества

при разработке новых планов антикоррупционных действий и то, что некоторые их предложения были приняты во внимание. После завершения второго раунда мониторинга государство увеличило финансовую поддержку неправительственных организаций, участвующих в борьбе с коррупцией; согласно новым планам антикоррупционных действий такая поддержка будет продолжена в 2012 - 2015 гг. При некоторых государственных учреждениях действуют общественные советы, в состав которых вошли представители гражданского общества. Группа мониторинга призывает правительство обеспечить обязательное проведение консультаций с гражданским обществом, как это предусмотрено в Законе об участии общественности в работе государственных организаций, а также участие представителей гражданского общества, на постоянной основе, в Комиссии по борьбе с коррупцией. Кроме того, потенциал гражданского общества может быть гораздо шире и эффективней использован в отраслевых мероприятиях или на местном уровне.

Группа мониторинга приветствует проведение исследований о состоянии коррупции в Азербайджане в 2009 и 2010 гг., в том числе опрос общественного мнения, проведенный рядом неправительственных организаций по заказу Комиссии по борьбе с коррупцией и при финансовой поддержке государственных учреждений, и исследования коррупционной проблематики, осуществленные в 2012 г. При этом в отчете по мониторингу отмечается необходимость дополнительных усилий по изучению восприятия коррупции, оценке ее тенденций и анализу эффективности и результативности антикоррупционной политики, в том числе посредством проведения опросов общественного мнения. Такие исследования и опросы достигнут желаемой цели в случае проведения их на регулярной основе, обнародования и распространения их результатов и практического применения их выводов.

Большинство государственных учреждений разработали собственные антикоррупционные планы действий и отчитываются перед Комиссией по борьбе с коррупцией о их выполнении. Впрочем, по-прежнему непросто оценить то, насколько всеобъемлющими являются таковые планы, в какой степени каждое учреждение оценило конкретные коррупционные риски и угрозы его целостности и действительно ли эти факторы учтены должным образом.

В мониторинговом отчете также отмечается, что эффективность кампаний по повышению уровня осведомленности о коррупции может быть увеличена за счет увязывания таких мероприятий со спецификой деятельности охватываемых учреждений, секторов или социальных групп и наличия более четкого представления об ожидаемых от таких действий результатах или последствиях.

Наконец, в отчете указывается, что в то время, как Комиссия по борьбе с коррупцией предприняла ряд усилий в своем качестве главного органа, который разрабатывает антикоррупционную политику и отслеживает ее выполнение, - в частности, организовала ряд круглых столов с гражданским обществом и международными партнерами и поддержала некоторые исследования коррупции, проведенные неправительственными организациями, результаты деятельности Комиссии менее заметны в отношении измерения уровня коррупции, организации работы по повышению уровня осведомленности о коррупции или же упредительного и активного проведения, распространения и использования исследований коррупционной проблематики. Таким образом, потенциал Комиссии по борьбе с коррупцией

как действенного органа с антикоррупционными полномочия подлежит дальнейшему упрочению, с увеличением ресурсного обеспечения ее Секретариата. В мониторинговом отчете отмечается вероятная значимость общей оценки потребностей и возможностей в области координации мер по борьбе с коррупцией в Азербайджане.

Криминализация коррупции

После 2010 года Азербайджан в значительной степени привел свое уголовное законодательство в соответствие с международными стандартами и рекомендациями второго раунда мониторинга. С этой целью была введена уголовная ответственность за «обещание» и «предложение» взятки при активном и пассивном взяточничестве, а также в отношении торговли влиянием. Азербайджан также расширил определение должностного лица, включив в него иностранных публичных должностных лиц, чем обеспечил возможность привлечения к уголовной ответственности за их подкуп.

Похоже, однако, что практическое применение законодательства в отношении этих преступлений сопровождается сложностями, и в отчете подчеркивается необходимость дальнейших усилий по совершенствованию соответствующей практики. В отчете также выражена озабоченность по поводу длящегося отсутствия случаев привлечения к ответственности при использовании «нематериальных благ» в качестве взятки. В отчете подчеркивается, что азербайджанским прокурорам и следователям могло бы помочь более специализированное обучение по выявлению, расследованию и уголовному преследованию случаев такого взяточничества и что судебные органы Азербайджана также выиграли бы от повышения их осведомленности и обучения в этой сфере, с разработкой пособий по толкованию и применению соответствующих понятий законодательства.

В марте 2012 г. в Азербайджане внесены изменения в Уголовный кодекс, устанавливающие ответственность юридических лиц за коррупцию и отмывание денег. Азербайджан стал вторым государством Стамбульского плана действий, которое таким образом пересмотрело национальное законодательство. Тем не менее, эти новые положения, которые в значительной степени соответствуют международным стандартам, пока что не могут быть применены на практике, в силу отсутствия подобных норм в уголовно-процессуальном законодательстве, и их реальная эффективность сможет быть проверена только с развитием соответствующей правоприменительной практики.

В отношении сферы действия иммунитетов и использования специальных следственных действий при расследованиях по лицам, которые наделены иммунитетом, никаких законодательных изменений после второго раунда мониторинга не произошло. В этой связи в отчете содержится рекомендация Азербайджану принять неотложные меры по сужению неприкосновенности депутатов и судей. Такие изменения будут иметь решающее значение для ведения азербайджанскими органами прокуратуры дел о коррупции высокого уровня и станут свидетельством подлинной политической воли к борьбе с серьезными проявлениями коррупции.

В отчете содержится общий призыв к повышению способности правоохранительных органов Азербайджана к упредительному выявлению коррупционных преступлений, совершаемых как физическими, так и юридическими лицами. В частности, в отчете рекомендуется уделять особое внимание наиболее подверженным коррупции секторам, с активным использованием различных потенциальных источников обнаружения коррупционных преступлений.

Касательно правоохранительной деятельности и упрочения институционального потенциала в области выявления, расследования и уголовного преследования коррупции в отчете признается серьезный прогресс, достигнутый Азербайджаном в пересмотре как соответствующих процессуальных, так и институциональных возможностей. В 2011 г. Департамент Генеральной прокуратуры по борьбе с коррупцией был наделен полномочиями для проведения всех видов специальных следственных действий в отношении коррупционных правонарушений и претерпел значительные организационные изменения, приобретая новые полномочия и обязанности. В отчете признается не только усиление структуры Департамента, но и улучшение методов его работы, с увеличением его аналитического потенциала. В настоящее время расследование дел о коррупции осуществляется комплексно, а в составе следственной группы пребывают один или несколько следователей, оперативные работники и аналитики, работающие под руководством прокурора.

Антикоррупционная специализация дополнительно усилилась за счет проведения целевой антикоррупционной профессиональной подготовки среди сотрудников Генеральной прокуратуры, которые проходят соответствующее обучение совместно с представителями Департамента ГП по борьбе с коррупцией.

В то же время, в целях оказания дальнейшей поддержки Департаменту по борьбе с коррупцией органы внутренних расследований, контрольные и инспекционные структуры в министерствах и других государственных органах в секторах, которые наиболее подвержены коррупции, а также органы аудита и разведывательные службы должны повысить собственный потенциал выявления коррупции или действий, связанных с коррупцией, в подконтрольных или подведомственных учреждениях и незамедлительно уведомлять Департамент о таких случаях. В этой связи в отчете особо подчеркивается необходимость создания надежных механизмов уведомления о выявленных случаях.

Кроме того, в отчете отмечается, что Азербайджану надлежит внедрить эффективные механизмы облегчения доступа к банковской, финансовой и коммерческой документации, а также к иным базам данных в распоряжении государственных органов, в соответствии с более ранней рекомендацией второго раунда мониторинга. Ныне существующая система представляется неэффективной, может препятствовать незамедлительному осуществлению мер, необходимых в делах о коррупции, и привести к значительным задержкам в расследовании таких дел.

Предотвращение коррупции

В сфере государственной службы Азербайджан предпринял шаги по внедрению конкурсного порядка замещения вакантных должностей и стал шире применять такой порядок на практике.

Эти прежде всего касается государственных служащих среднего и нижнего звена. При этом в стране нужны дополнительные усилия по разработке и реализации прозрачного и основанного на заслугах назначения на должности государственных служащих высокого и высшего уровня. В 2012 г. Азербайджан приступил к работе над новым кодексом гражданской службы, который сведет воедино разрозненное законодательство о государственной службе, а также отрегулирует вопросы служебной этики и предотвращения конфликта интересов.

Тем временем отдельные законы, важные для предотвращения коррупции, еще не реализованы или не приняты. Система декларирования активов государственными должностными лицами, предусмотренная законом еще с 2005 г., на практике так и не заработала. В отношении предотвращения конфликта интересов и в сфере профессиональной этики госслужащих никаких изменений после второго раунда мониторинга не произошло, соответствующее законодательство не было усовершенствовано, а его действующие положения не стали применяться более энергично. Кроме того, не было принято никаких мер по включению в законодательство положений, обязывающих сообщать о коррупции или же обеспечивающих защиту информаторов.

Группа мониторинга приветствует усилия Азербайджана в области упрощения и модернизации административных процедур и в обеспечении большей прозрачности и эффективности услуг, предоставляемых гражданам государством. Достиженные в этой сфере успехи и конкретные практические результаты могут быть распространены и на сферу бизнеса, и на сектора, считающиеся наиболее подверженными коррупции.

В связи с выполнением рекомендаций в области финансового контроля и аудита в отчете отмечается ряд позитивных мер, предпринятых Азербайджаном. В частности, в Азербайджане приступили к контролю бюджета *ex ante*, разработали пособие по определению факторов риска для планирования мер финансового контроля в бюджетных организациях, расширили полномочия подразделений внутреннего аудита в ряде государственных органов, наделив их правом инициировать проверки в свете борьбы с коррупцией и с мошенничеством, и проводят регулярные совместные тренинги для персонала подразделений внутреннего аудита и по борьбе с коррупцией. В отчете содержится призыв к продолжению подобных усилий, а также определены те сферы, в которых необходимо обеспечить дальнейшее совершенствование. В частности, Счетной палате рекомендуется развивать ее собственные возможности в сфере повышения квалификации сотрудников и официально включить в ее полномочия проведение проверок на предмет коррупции и мошенничества, а также публиковать более полную и содержательную информацию об использовании государственных счетов и бюджетных средств.

В сфере государственных закупок в Азербайджане были предприняты некоторые меры по повышению прозрачности; в частности, в стране широко и систематически публикуются сведения о тендерах и планах закупок, а в 2012 г. были проведены тренинги для должностных лиц, участвующих в тендерных комиссиях. Дальнейшие практические меры по повышению прозрачности в сфере государственных закупок предусмотрены в Национальном плане действий по борьбе с коррупцией на 2012 - 2015 гг. В отчете по мониторингу содержится общий вывод о целесообразности усовершенствований в планировании и мониторинге

государственных закупок товаров, работ и услуг, а также инвестиционных проектов в Азербайджане, - в частности, при осуществлении закупок из одного источника и срочных закупок. Необходимо четче очертить соответствующие функции Агентства по закупкам для государственных нужд и обеспечить его необходимым инструментарием для более эффективного обеспечения соблюдения всеми причастными требованиями законодательства в области государственных закупок и для более активного участия этого органа в разработке закупочной политики, внесении в нее нужных изменений и мониторинге ее реализации.

В сфере доступа к информации главным событием стало создание государственного института, ответственного за обеспечение свободы информации, в соответствии с рекомендацией второго раунда мониторинга; такими функциями был наделен Омбудсмен, являющийся независимым органом, мандат и полномочия которого в сфере доступа к информации установлены законом. При этом институт Омбудсмана нуждается в большем ресурсном обеспечении. В отчете Азербайджану также рекомендуется более активно обеспечивать соблюдение Закона о доступе к информации, в том числе путем постоянного применения механизмов мониторинга выполнения его требований, с участием гражданского общества и проведением мероприятий по повышению уровня информированности. В этой же сфере Азербайджану предлагается отменить уголовную ответственность за клевету и оскорбление и избегать неправильного использования гражданско-правовых средств для ограничения деятельности СМИ.

В 2012 г. были внесены изменения в Закон о политических партиях, в соответствии с рекомендациями GRECO относительно различных аспектов финансирования политических партий, включая большую прозрачность их финансирования. В законодательство также были внесены изменения касательно формата финансовой отчетности политических партий: в настоящее время их отчеты должны предоставляться Министерству финансов и подлежат опубликованию в средствах массовой информации вместе с аудиторским заключением. Впрочем, группа мониторинга не смогла оценить исполнение этого нового законодательства на практике. И в отчете GRECO, и в отчете о выполнении Стамбульского плана действий содержались призывы к Азербайджану усовершенствовать контроль и мониторинг финансирования избирательных кампаний и деятельности политических партий и поручить эти функции независимому органу, но никаких существенных мер не было принято.

В учете подчеркивается, что, несмотря на высокий уровень восприятия обществом коррупции среди членов судебной власти, ни один судья не был никогда осужден и даже не находился под следствием за коррупционные правонарушения. Далее в отчете указывается незначительный прогресс в отношении отмены или ограничения неприкосновенности судей от судебного преследования и содержится призыв к принятию незамедлительных мер в целях обеспечения более совершенного равновесия между, с одной стороны, защитой судей от мести или давления и, с другой стороны, необходимостью в наличии возможностей проведения негласных следственных действий до снятия иммунитета. Наряду с устранением правовых препятствий для расследований в отношении судей, прокурорам и следователям, которые задействованы в борьбе с коррупцией, надлежит разработать методологию выявления и расследования предполагаемых проявлений коррупции в судебной сфере. В то же время в отчете признается необходимость распределения дел среди судей по принципу

случайности, что послужит важным фактором веры граждан в беспристрастность судебного разбирательства. Отчет содержит и другие рекомендации в этом отношении, включая анализ причин распространенного мнения о коррупции в судебной системе, проведение систематических обучающих мероприятий по вопросам служебной этики, дальнейшее совершенствование существующей системы подбора и назначения судей Верховного суда и апелляционных судов и дальнейшее укрепление возможностей Судебно-правового совета в расследовании утверждений о поступках судей, которые могут свидетельствовать о их недобропорядочном поведении.

В отчете признается, что Азербайджан предпринимает значительные усилия для организации кампании по информированию общественности о рисках коррупции в частном секторе, а также по проведению систематических и целевых программ для обучения частного сектора опасностям коррупции. Одновременно представляется, что государство не предприняло никаких реальных усилий, которые бы содействовали развитию саморегулирования в частном секторе, и что частный сектор не испытывает какого-либо давления относительно внедрения мер соответствия и не осознает их преимуществ. Следовательно, те усилия, которые были предприняты до сих пор, знаменуют лишь начало требуемых действий, а опасения, выраженные в отчете по второму раунду мониторингу, остаются в силе.

Третий раунд мониторинга

Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией был принят в 2003 г. 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, Кыргызстан, Таджикистан, Украину и Узбекистан; другие 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 г. было проведено первоначальное исследование правовой и институциональной структур по борьбе с коррупцией и даны рекомендации для Азербайджана. Отчет о первом раунде мониторинга, в котором давалась оценка реализации рекомендаций и присваивались рейтинги по их соблюдению Азербайджаном, был принят в октябре 2005 г. Отчет о втором раунде мониторинга был принят в марте 2010 г. и включал обновленные рейтинги соблюдения, в свете первоначальных рекомендаций, а также новые рекомендации. Во время между раундами мониторинга Азербайджана предоставлял актуальную информацию о действиях по выполнению рекомендаций на всех заседаниях АКС по вопросам мониторинга. Азербайджан также активно участвовал и поддерживал другие мероприятия АКС.

Все отчеты и предоставленные сведения доступны на сайте Сети www.oecd.org/corruption/ACN/istanbulactionplancountryreports.htm.

Проведение третьего раунда мониторинга в рамках Стамбульского плана действий было одобрено странами-участницами в декабре 2012 г. Азербайджан является одной из первых двух стран, которые проходят новый раунд мониторинга. Правительство Азербайджана предоставило ответы на вопросник в апреле 2013 г., а также дополнительные материалы, запрошенные мониторинговой группой, до и после ее посещения Азербайджана.

Страновой визит в Баку состоялся 3-7 июня 2013 г. Его целью было проведение встреч с соответствующими государственными учреждениями, гражданским обществом, представителями деловых кругов и иностранных миссий для обсуждения прогресса, достигнутого Азербайджаном в реализации предыдущих рекомендаций АКС, и выявления тех направлений в области борьбы с коррупцией и деятельности причастных структур, криминализации коррупции и предотвращения коррупции, где возможны дальнейшие совершенствования. Азербайджанские власти организовали 10 тематических сессий с соответствующими государственными учреждениями, включая Комиссию по борьбе с коррупцией, Департамент Генеральной прокуратуры по борьбе с коррупцией, Министерство юстиции, Центральный банк, Генеральную прокуратуру, Службу финансового мониторинга, Комиссию по вопросам государственной гражданской службы, Парламент, Государственное агентство по социальным инновациям и обслуживанию граждан (Службу АСАН), Службу Уполномоченного по вопросам прав человека (Омбудсмена), Государственный комитет по вопросам имущества, Государственный фонд социального обеспечения, Министерство труда и

социальной защиты населения, Министерство финансов, Министерство экономического развития, Министерство налогов, Министерство здравоохранения, Министерство транспорта, Министерство сельского хозяйства, Министерство образования, Государственный таможенный комитет, Государственный комитет по вопросам земли и картографии, Государственный комитет городского развития и архитектуры, Агентство по закупкам для государственных нужд, Счетную палату, Центральную избирательную комиссию, органы прокуратуры, Судебно-правовой совет, а также судей.

В сотрудничестве с неправительственной организацией «Фонд конституционных исследований» Секретариат Сети организовал специальные сессии с представителями гражданского общества и деловых кругов. Эти встречи были проведены Национальной конфедерацией предпринимательских организаций Азербайджана. Сессия с представителями международных организаций, организаций-доноров и иностранных миссий была организована в сотрудничестве с Представительством Европейского Союза в Азербайджане.

Третий раунд экспертизы Азербайджана был проведен группой мониторинга, в которую вошли г-н Руслан Рябошапка (Кабинет Министров Украины), г-жа Анка Юрма (прокурор, Румыния), г-н Магомед Акаев (прокурор, Казахстан), г-н Александрас Зиновичюс (Комиссия по вопросам служебной этики, Литва), г-н Бахром Бахромов (Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией, Таджикистан), а также г-жа Инесе Гайка и г-жа Таня Хаванская (Секретариат ОЭСР). Координацию со стороны Азербайджана обеспечивал национальный координатор г-н Камран Алиев, глава Департамента по борьбе с коррупцией Генеральной прокуратуры Азербайджана.

Группа мониторинга благодарит правительство Азербайджана за отличное сотрудничество в ходе третьего раунда мониторинга - и, в частности, представителей Департамента Генеральной прокуратуры по борьбе с коррупцией г-на Камрана Алиева и г-на Эльнура Мусаева; партнеров из неправительственного сектора, которые различными способами содействовали процессу мониторинга, и, в частности, г-на Алимамеда Нуриева, президента общественной организации «Фонд конституционных исследований» и координатора сети НПО по обмену информацией и сотрудничеством в сфере борьбы с коррупцией. Группа мониторинга также благодарит г-на Даниэля Иварссона и г-жу Айри Алакиви (Программа SIGMA) за предоставленные ценные замечания по некоторым разделам отчета. Группа мониторинга благодарна властям Азербайджана и представителям неправительственных организаций за открытость и конструктивность обсуждений, состоявшихся во время посещения страны.

Данный отчет был подготовлен на основе ответов на вопросник и выводов, сделанных во время визита, дополнительной информации, предоставленной правительством Азербайджана и неправительственными организациями, а также на основе исследований, проведенных мониторинговой группой, и сведений, поступивших в ходе пленарного заседания.

Отчет был принят на пленарном заседании АКС/ Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией 25 сентября 2013 г. Он содержит следующие рейтинги соответствия в отношении рекомендаций второго раунда мониторинга: установлено, что из 19 предыдущих

рекомендаций Азербайджан полностью соответствует 1 рекомендации, в значительной степени соответствует 4 рекомендациям и частично выполнил 14 рекомендаций. По результатам третьего раунда мониторинга разработано 18 новых рекомендаций; 2 предыдущие рекомендации признаны остающимися в силе.

После заседания отчет будет обнародован, в том числе на сайте www.oecd.org/corruption/acn.

Властям Азербайджана предлагается как можно шире распространить отчет. В целях представления результатов мониторинга и содействия дальнейшей работе по выполнению рекомендаций Секретариат АКС организует еще одно посещение Азербайджана, в ходе которого состоятся встречи с представителями органов государственной власти, гражданского общества, деловых кругов и международного сообщества. Правительству Азербайджана будет предложено регулярно информировать о принимаемых мерах по выполнению рекомендаций на всех предстоящих заседаниях по вопросам мониторинга реализации Стамбульского плана действий.

Третий раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий ОЭСР/ АКС осуществляется при финансовой поддержке Соединенных Штатов Америки, Швейцарии и Соединенного Королевства.

Исходная информация по стране

Экономическая ситуация¹

Азербайджан занимает площадь в 86600 кв. км.; 20 % территории страны не находится под контролем правительства. В 2012 г. население Азербайджана составило 9,3 млн. человек. ВВП Азербайджана в 2012 г. был равен 53,4 млн. евро (по сравнению с 39,9 млн. евро в 2010 г.), или 5823 евро на душу населения (в 2010 г. - 4471 евро).

После быстрого экономического скачка, с увеличением ВВП на 31 % в 2006 г. и на 25 % в 2007 г., темпы роста ВВП в Азербайджане замедлились до 10,8 % в 2008 г. и 7,5 % в 2009 г. В 2011 и 2012 гг. рост экономики составлял около 3,7 %. Стремительный экономический рост прежних лет был главным образом обусловлен увеличением цен на нефть и высокими объемами экспорта нефти и газа до того, как страну поразил финансовый и экономический кризис, а добыча нефти в 2010 - 2012 гг. сократилась.

Азербайджан является одной из старейших нефтедобывающих стран в мире и остается важным поставщиком нефти и газа, в особенности для европейских рынков. Большие запасы нефти остаются основным активом экономики Азербайджана. На нефть и газ приходится более 90 % от общего объема экспорта.

Другими важными экономическими ресурсами Азербайджане являются хлопок, природный газ и сельское хозяйство. В последние годы, когда производство нефти уменьшается, экономическое равновесие обеспечивается ростом не-нефтяного сектора, главным образом за счет государственных инвестиций. Продолжается работа по увеличению объемов добычи газа. Ожидаемое завершение строительства геополитически важного «южного газового коридора» между Азербайджаном и Европой откроет источник доходов от экспорта газа.

По данным статистики ЕС, в 2012 г. основными партнерами Азербайджана в сфере импорта, экспорта и торговли были страны Европейского Союза (в частности, Италия, Франция, Германия и Великобритания), а также Турция, Россия, Индонезия, Индия и Китай. Торговля с Россией и другими бывшими советскими республиками утрачивает былую важность, в то время как торговля с Турцией и странами ЕС растет.

Политическая структура

В Азербайджане сформировалась сильная президентская система власти. Исполнительную власть представляют президент республики, 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 г. президентом Азербайджана является Ильхам Алиев; в октябре 2013 г. он был переизбран на

¹ Этот раздел подготовлен на основании данных ЕС, МВФ, Азербайджанского Госкомстата и сведений, содержащихся в издании *World Factbook*.

третий срок. На президентских выборах 2013 г. было зарегистрировано 10 кандидатов. В заявлении миссии ОБСЕ по наблюдению за выборами отмечалось, что хотя с формальной точки зрения выборы были проведены эффективно, на практике наблюдались ограничения свободы выражения мнений и собраний, что поставило под сомнение факт обеспечения равных условий для всех кандидатов.²

Законодательная власть представлена Парламентом (*Милли Маджлис*). Парламент состоит из одной палаты, в которую входят 125 депутатов, избираемых на пятилетний срок. Последние парламентские выборы в 2010 г.; «Партия Нового Азербайджана» получила большинство и в настоящее время имеет 69 мандатов. Вторая по величине парламентская группа состоит из 42 независимых депутатов, которые обычно голосуют в поддержку правящей партии.

Судебная власть в Азербайджане состоит из Конституционного суда, Верховного суда и Хозяйственного суда, судьи которых назначаются президентом, а также из апелляционных судов, судов общей юрисдикции и специализированных судов.

Что касается гражданского общества, то ситуация с правом на свободу объединений в Азербайджане было предметом критики в резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы «Функционирование демократических институтов в Азербайджане» (2010 г.). В 2013 г. в Кодекс об административных правонарушениях и в Закон о неправительственных организациях (общественных объединениях и фондах) были внесены поправки, обязывающие организации гражданского общества представлять в Министерство юстиции копии всех их соглашений о получении грантов, увеличившие общее число отчетов докладов, которые должны подаваться ежегодно, до 19, запретившие получение грантов на сумму более 190 евро без оформления грантового соглашения и значительно увеличившие штрафы за несоблюдение требований законодательства. Хотя более 60 неправительственных организаций подписали петицию против этого закона, он был принят и вступил в силу. В 2013 г. Парламентская Ассамблея Совета Европы призвала власти Азербайджана пересмотреть законодательство о НПО и улучшить условия для осуществления их деятельности, включая те организации, которые высказывают критические суждения.³

Тенденции коррупции

В 2012 г. в Индексе восприятия коррупции, составляемом организацией Transparency International, Азербайджан занял 139 место из 176, получив 27 пунктов по шкале от 0 до 100. И в 2010 г., и в 2011 г. Азербайджан набрал 2,4 пункта по шкале от 0 до 10 и занял 134-е место среди 178 стран в 2010 г. и 143-е место из 183 стран в 2011 г.

² Заявление миссии ОБСЕ/ БДИПЧ от 10 октября 2013 г., Баку, , <http://www.osce.org/odihr/elections/106901>.

³ Резолюция ПАСЕ № 1917 (2013) «Соблюдение обязанностей и обязательств Азербайджаном», <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=19451&lang=en>.

В исследовании Transparency International «Барометр глобальной коррупции» от 2013 г. отмечено, что в Азербайджане как самые коррумпированные воспринимаются органы судебной системы, здравоохранения и полиции.

В описании ситуации с коррупцией в Азербайджане в докладе *Freedom House* от 2013 г. «Нации на переходном этапе» подчеркивается ограниченный доступ к информации о собственности и активах предприятий, отсутствие прозрачности в распределении доходов от продажи нефти, слабость СМИ, судебной системы и гражданского общества, а также отсутствие каких-либо последующих действий после утверждений общественности об имевших место коррупционных деяниях. Рейтинг, присвоенный Азербайджану по результатам анализа *Freedom House*, ухудшается: в 2004 - 2008 гг. он составлял 6,25, в 2009 - 2012 гг. – 6,50, а в 2013 г. - 6,75.⁴

В отчете Всемирного Банка «Делаем бизнес» (2013 г.) Азербайджан находится на 67 месте среди 185 стран по легкости ведения бизнеса, расположившись недалеко от таких стран Восточной Европы и Центральной Азии, как Болгария и Кыргызстан; средний рейтинг по этому региону равен 73. Для сравнения стоит указать, что Азербайджан был 69-ым в этом списке в 2011 г. и 66-ым в 2012 г.⁵

В Отчете о глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума за 2012 - 2013 гг. Азербайджан занимает 46-е место из 144 стран. В этом исследовании наиболее проблемным фактором для ведения бизнеса в Азербайджане названа коррупция. Такое мнение высказали 23,4 % руководителей компаний, которые в 2012 г. участвовали в опросе мнения представителей деловых кругов, процитированном в исследовании.⁶

⁴ См. Freedom House (2013), *Nations in Transit 2013*, www.freedomhouse.org/sites/default/files/NIT13_Azerbaijan_2ndProof.pdf.

⁵ См. International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank (2013, 2012), *Doing Business*, www.doingbusiness.org.

⁶ См. World Economic Forum (2012), *Global Competitiveness Report 2012-2013*, www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf.

Сокращения

АГЗ	Агентство по государственным закупкам
ГУАМ	Организация за демократию и экономическое развитие (Азербайджанская Республика, Грузия, Республика Молдова и Украина)
ГП	Генеральная прокуратура Азербайджана
ГРЕКО	Группа стран по борьбе с коррупцией
МВД	Министерство внутренних дел
КБК	Комиссия по вопросам борьбы с коррупцией
КГГС	Комиссия по вопросам государственной гражданской службы
MONEYVAL	Комитет экспертов Совета Европы по оценке мер борьбы с отмыванием денег
НАТО	Северо-Атлантический Альянс
НПО	Неправительственные организации
НПД	Национальный план действий против коррупции на 2012-2015 гг.
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ООН	Организация Объединённых Наций
ОРД	Оперативно розыскная деятельность
ОЧЭС	Организация черноморского экономического сотрудничества
ПДЛ	Публичные должностные лица
ПОД/ФТ	Противодействие отмыванию денег и финансированию терроризма
ПФР	Подразделение финансовой разведки
СЕ	Совет Европы
СМИ	Средства массовой информации
СПД	Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией
СПО	Сообщение о подозрительных операциях
СПС	Судебно-правовой совет
СФМ	Служба финансового мониторинга
УНП ООН	Управление ООН по наркотиками и преступности
ФАТФ	Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег

1. Антикоррупционная политика

Политическая воля для борьбы с коррупцией и антикоррупционные программные документы

Предыдущая 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.

В период после второго мониторингового отчета в марте 2010 г., Указом Президента № 2421 от 5 сентября 2012 г. утверждены новый Национальный план действий по борьбе коррупцией на 2012-2015 гг. (НПД на 2012 - 2015 гг.) и национальный план действий в рамках инициативы «Открытое правительство» на 2012 - 2015 гг.⁷

В этом отчете рассматривается в основном реализация антикоррупционной политики, утвержденной в 2007 г., но при этом также будут рассмотрены и последние события, в связи с разработкой новых программных документов на период 2012 - 2015 гг.

Политическая воля и практические меры по реализации Национальной стратегии и Плана действий от 2007 г.

Для успеха антикоррупционных реформ в любой стране необходима мощная **политическая воля**. Во многих странах Стамбульского плана действий наличие политической воли привело к важным реформам, а в некоторых государствах лидерская позиция политического руководства в сочетании с эффективной реформой и применением новых законов позволили снизить уровень коррупции.⁸

Так же Правительство Азербайджана в своем отчете о ходе выполнении Стамбульского плана действий в сентябре 2011 г. отметило, что политическая воля для борьбы с коррупцией демонстрируется путем активной и действенной поддержкой антикоррупционных программ правительством страны. В ответах на вопросник в апреле 2013 г. власти Азербайджана указали, что более конкретно политическая воля находит выражение в виде законодательных

⁷ <http://antikorrupsiya.gov.az/upload/file/OGP%20AP%20Azerbaijan%202012-2015%20Eng.pdf>
<http://antikorrupsiya.gov.az/upload/file/NACAP%20Azerbaijan%202012-2015%20Eng.pdf>

⁸ ОЭСР «Антикоррупционные реформы в Восточной Европе и Центральной Азии. Прогресс и вызовы. 2009-2013 гг.», ОЭСР, Париж, сс. 24-26.

изменений, усовершенствования системы оказания услуг гражданам в сторону облегчения доступа к таким услугам, обучения, развития диалога гражданским обществом, участия в международных инициативах, усилия повысить прозрачность и отчетность и, также, более энергичного уголовного преследования.

Президент Ильхам Алиев в своих выступлениях 2011 - 2013 гг. в отношении **практических мер по борьбе с коррупцией** и их результатов выделил два основных достижения: внедрение электронных государственных услуг и, в частности, создание сервисных центров АСАН в 2012 г., повышение прозрачности и, в качестве примеров, Государственный нефтяной фонд Азербайджана и участие Азербайджана в Инициативе обеспечения прозрачности в добывающей промышленности.

Многие собеседники мониторинговой группы во время ее визита в Азербайджан также называли электронные услуги, введенные в их учреждениях, в качестве важных антикоррупционных мер. Внедрение таких услуг осуществлялось в соответствии с Указом Президента (от 23 мая 2011 г.) о мерах по организации электронных услуг и постановлением Кабинета министров (от 24 ноября 2011 г.) о порядке оказания электронных услуг центральными органами исполнительной власти.

Правительство Азербайджана, в ответах на вопросник Стамбульского плана действий в апреле 2013 г., назвали следующие практические меры, принятые согласно Национальной стратегии и Плану действий на 2007-2011 гг.: Закон об этике государственных служащих (от 2007 г.); Указ о борьбе с коррупцией в управлении государственным и муниципальным имуществом и природными ресурсами (2009 г.); кодекс этики для прокуроров (2008 г.), регистрацию по принципу «единого окна» в сферах хозяйственной деятельности и в таможенном и миграционном ведомствах с 2008-2009 гг.); проведение Комиссией по вопросам борьбы с коррупцией исследований коррупции и разработку соответствующих учебных программ; программы технической поддержки Европейского Союза и Совета Европы по борьбе с коррупцией в Азербайджане, а также создание при Президенте Совета по государственной поддержке неправительственных организаций.

Группа мониторинга отмечает, что, с одной стороны, власти Азербайджана оказывают поддержку борьбе с коррупцией путем последовательной реализации антикоррупционной политики и правовых, институциональных реформ и практических мер. Национальная стратегия и План действий на 2007-2011 гг. были реализованы; за ними последовали Национальный план действий на 2012-2015 гг.. а также инициатива «Открытое правительство» на 2012-2015 гг. Был принят ряд законов, включающих в национальное законодательство международные антикоррупционные стандарты (например, установление ответственности юридических лиц за коррупцию и другие поправки в Уголовный кодекс); был усилен потенциал специализированного антикоррупционного правоохранительного органа, Департамента по борьбе с коррупцией; в сфере предоставления государственных услуг видны улучшения.

С другой стороны, ряд факторов и общих выводов, представленных в этом отчете, свидетельствуют о том, что антикоррупционные реформы все еще имеют ограниченный

характер. Антикоррупционной политике Азербайджана недостает глубокого анализа явлений коррупции, а также инструментария для измерения тенденций в области коррупции или целостности (добропорядочности) в работе государственных структур. Комиссия по вопросам борьбы с коррупцией (КБК), задуманная как координационный орган в разработке и мониторинге антикоррупционной политики, скорее пассивна, чем упреждительна в своей деятельности, и похоже, что ее потенциал как действенного органа противодействия коррупции не усиливается, вопреки рекомендации предыдущего раунда мониторинга. Азербайджан долгое время не может принять ряд важных антикоррупционных законов – например, о предотвращении конфликта интересов или защите лиц, сообщающих о нарушениях в деятельности государственных органов.⁹ Реформа государственной службы, в том числе более широкое применение порядка назначения на должности на основании объективных заслуг, еще только предстоит. Важные законодательные акты для борьбы с коррупцией о декларации имущества или об уголовно-правовых мерах в отношении юридических лиц приняты, но не могут исполняться без дополнительной нормативной базы.¹⁰ Участие гражданского общества как партнера в борьбе с коррупцией остается ограниченным. В 2012 г. новые законы ограничили доступ общественности к информации о собственности и уставных капиталах коммерческих структур, а в 2013 г. расширили рамки уголовной ответственности за клевету. Закон о праве на получение информации до сих пор должным образом не реализован. Что касается предотвращения политической коррупции, то недавно принятое законодательство о прозрачности политических партий и избирательных кампаний подлежит пересмотру для приведения в соответствие с международными стандартами. Вопросы, связанные с эффективностью уголовных расследований и независимости судебной власти отражены в соответствующих отделах этого отчета.

Азербайджанские власти утверждают, что реализация Национальной стратегии и Плана действий на 2007-2011 гг. подвергаются оценке и мониторингу.¹¹ Мониторинговая группа нашла некоторых документальных подтверждений как это реализуется на практике правительством. В соответствии с ее Статутами и Национальной стратегией на 2007-2011 гг., Комиссия по борьбе с коррупцией (КБК) в рамках своего мандата должна проводить анализ реализаций антикоррупционной стратегии и эффективности усилий по борьбе с коррупцией в Азербайджане и подавать годовые отчеты о борьбе с коррупцией Президенту, используя в этой оценке индикаторы надлежащего управления Всемирного банка и опросы общественного мнения. Оценка выполнения антикоррупционной стратегий и опрос общественного мнения были заказаны Правительством и подготовлены организациями гражданского общества и, согласно НПО, которых мониторинговая группа встретила во время визита, их оценка была использована КБК. Тем не менее, от азербайджанских властей мониторинговая команда получила только окончательный отчет КБК о проделанной работе в связи с выполнением Национальной стратегий по борьбе с коррупцией для 2007 – 2011 гг., разработанный в январе

⁹ Согласно Национальной стратегии повышения прозрачности на 2007-2011 гг. эти законопроекты должны были быть разработаны, соответственно, в 2007 и 2008 годах.

¹⁰ По закону должностные лица обязаны ежегодно декларировать имущество еще с 2005 г., но на практике эта система не действует. Еще одним примером может служить Закон о внесении изменений в Уголовный кодекс об уголовно-правовых мерах в отношении юридических лиц: он не может исполняться в силу необходимости принятия «норм во исполнение».

¹¹ См., например, сс. 2 и 3 отчета от 22-24 февраля 2012 г.

2012 г.; отчет был предоставлен мониторинговой команде за две недели до пленарного заседания.¹² В этом отчете КБК мониторинговая команда не смогла найти информацию, которая бы показывала ситуацию с коррупцией перед принятием стратегий и после ее выполнения. В этой ситуации трудно извлечь выводы о результатах антикоррупционных действий, как успешны такие действия были и в какой степени успехи в борьбе с коррупцией в Азербайджане достигались на основе антикоррупционного курса, отражённого в стратегий.

В феврале 2012 года в отчете о текущей работе азербайджанские власти сообщили о завершении выполнения второй стратегии борьбы с коррупцией и о начале разработки следующей, третьей национальной стратегии борьбы с коррупцией. Так же в национальном плане действий в рамках инициативы «Открытое правительство» на 2012-2015 гг. сказано, что национальная антикоррупционная стратегия на 2007-2011 гг. выполнена. 5 сентября 2012 г. Указом Президента № 2421 были приняты Национальный план действий против коррупции на 2012-2015 гг. (НПД на 2012-2015 гг.) и национальный план действий в рамках инициативы «Открытое правительство» на 2012-2015 гг.

Национальный план действий против коррупции на 2012-2015 гг., как это и отражено в названии, - это план действий. В нем содержится направления работы, конкретные меры, организаций, отвечающие за их исполнения, и график исполнения. По сравнению с планом действий от 2007 г., НПД на 2012-2015 гг. представляется более целенаправленным и предусматривающим более широкий спектр действий. К примеру, план предполагает изменения в законодательстве о государственной службе, поддержку ее большей профессионализации и проведение обучающих мероприятий по борьбе с коррупцией, служебной этике и предотвращению конфликта интересов. В плане также включены меры, предполагавшиеся в Плане от 2007 г., но не реализованные, - в частности, защита лиц, сообщающих о коррупционных нарушениях и принятие законодательства о предотвращении конфликта интересов.

Мониторинговая группа приветствует, что проводились консультации с организациями гражданского общества и международными организациями и некоторые из их предложений были приняты во внимание при разработке новых программных документов. Во время разработки новых планов действия по борьбе с коррупцией на 2012-2015 гг., две публичные дискуссии были организованы с участием НПО и международных организаций, в том числе одна совместно с Советом Европы. Более чем 25 НПО совместно с международными организациями принимали участия и позже предоставили комментарии. В соответствии с информацией, предоставленной правительством, большинство из полученных предложений были приняты во внимания и отражены в планах действий.

Тем не менее, НПД на 2012-2015 гг. скорее представляет собой перечень мер, чем систему объединенных общими целями действий для достижения конкретных результатов в определенных областях. Кроме того, механизмы координации выполнения планируемых мер четко не определены; в документе говорится только о контроле КБК над реализацией Плана

¹² Отчет доступен на вебсайте КБК на азербайджанском языке <http://antikorrupsiya.gov.az/view.php?lang=az&menu=31>

действий и за проведением исследований как о мере по улучшению деятельности самой Комиссии и о контроле гражданского общества за выполнением Плана действий как о мере укрепления сотрудничества с гражданским обществом.

Азербайджанские власти считают, что Национальная стратегия на 2007 - 2011 гг. все еще является основой Национального плана действий на 2012-2015 гг. Но однако, эта стратегия была реализована, и окончательный отчет был предоставлен группе мониторинга. По этому, остается неясность насчет юридической основе Национального плана действий на 2012-2015 гг. У мониторинговой группы сложилось мнение, что стратегия или аналогичный программный документ на текущий период планирования политики отсутствует.

Поощрение участия гражданского общества в оценке мер по борьбе с коррупцией

В отчете о втором раунде мониторинга (от 2010 г.) указывалось, что хотя, в соответствии с антикоррупционной политикой Азербайджана, мнения НПО должны приниматься во внимание при оценке антикоррупционной политики, никаких официальных каналов или устоявшейся практики в этом отношении не существовало. В указанном отчете упоминалось о проведении НПО общественных обсуждений по вопросам реализации стратегии борьбы с коррупцией в 2008 г. и о представлении ими правительству результатов собственного мониторинга. Азербайджану было рекомендовано официально закрепить такую практику.

См. для более детального анализа этой части рекомендации на стр. 28.

Проведение и распространение исследований о коррупции

В соответствии с Конвенцией ООН против коррупции, антикоррупционная политика должна опираться на четкое понимание ситуации с коррупцией, ее количественных и качественных характеристик, проявлений коррупции и ее причин. В свете этого в 2010 г. Азербайджану было рекомендовано «периодически проводить и публиковать обзоры об уровне и тенденциях коррупции в различных секторах».

В отчетах о ходе исполнения рекомендации в 2011 г. и 2012 г. и в ответах на вопросник СПД в апреле 2013 г. власти Азербайджана указывает, что многие исследования и опросы общественного мнения о коррупции проводятся неправительственными организациями и что уровень и тенденции коррупции также изучаются двумя специализированными антикоррупционными органами. В частности власти отметили исследования о коррупции во внутренней торговле и о практике неофициальных платежей в средних учебных заведениях, а так же мониторинг осуществления выплат в сфере социального обеспечения и мониторинг функционирования «горячих линий» Департамента по борьбе с коррупцией и других государственных учреждений, а так же поддержку информационной сети НПО по борьбе с коррупцией.¹³

¹³ Некоторые из этих исследований доступны, на азербайджанском языке, на сайте <http://anticorruptnet.az/az/index.php?newsid=45>.

Кроме того, Департамент по борьбе с коррупцией сообщил, что им проанализировано положение дел с коррупцией и указал на подверженные коррупции сектора и учреждения, на основании информации, поступившей по 162 «горячим линиям», полученных жалоб, публикаций в СМИ, материалов, представленных правоохранительными органами, сведений об уголовных делах и материалов из различных государственных органов и от частных лиц, а так же анализа информации в Базе данных о коррупционных делах.

В соответствии с ее статутами, Комиссия по борьбе с коррупцией ответственна за проведение анализа эффективности антикоррупционных мероприятий в Азербайджане. Согласно НПД на 2007-2011 гг., КБК была ответственна за проведение исследований, за анализ их результатов и за принятие соответствующих мер. Во время визита в Азербайджан, мониторинговая группа услышала об исследовании, который был заказан КБК (исследование описано далее в этом отделе отчета). Во время визита мониторинговая группа не смогла получить более конкретную информацию об этом или о других исследованиях или обзорах проведенных или заказанных КБК или информацию, как их результаты были распространены или использованы. За две недели до пленарного заседания власти Азербайджана проинформировали, что в апреле и мае 2012 г. КБК были проведены два исследования о коррупции на национальном и отраслевом уровнях и отдельное расследование о коррупции в частном секторе, которые были использованы в разработке НПД на 2012-2015 гг. Эти исследования пока не опубликованы.

Похоже, что крупнейшим исследовательским проектом по коррупционной проблематике после второго раунда мониторинга был проект под названием «Положение дел с коррупцией в Азербайджане». Мониторинговая команда приветствует, что в качестве заказчика выступила КБК и что исследование проводилось с поддержкой Совета по государственной поддержке неправительственных организаций при Президенте Азербайджана. Исполнителем была информационная сеть НПО по борьбе с коррупцией, во главе с НПО Фонд конституционных исследований. Итоговый отчет содержал анализ и рекомендации в отношении стратегии борьбы с коррупцией, антикоррупционных государственных институтов, уголовного преследования за коррупцию, эффективного управления в государственных органах, предпринимательства и коррупции, сотрудничества и повышения уровня осведомленности, также краткую общую оценку и рекомендации. Заключительный отчет, как пояснялось выше, был представлен Комиссии. НПО подтвердили, что многие из их рекомендаций были учтены в Плане действий против коррупции на 2012-2015 гг.

В рамках этого исследования в 2009 г. был проведен опрос общественного мнения о коррупции. Опрос содержал ряд выводов в частности о восприятии обществом коррупции и ее уровня, о личном опыте граждан Азербайджана в связи с коррупцией, о сферах, которые представляются наиболее коррумпированными, об организациях, рассматриваемых как наиболее действенные в борьбе с коррупцией или как прозрачные и достойные наибольшего доверия. НПО пояснили мониторинговой группе, что это исследование было представлено правительству в 2010 г.

Краткое изложение выше указанного опроса 2009 г. и записка с итогами проекта “Ежегодный отчет и опрос общественного мнения о ситуации с коррупцией в Азербайджане”, который был

проведен Информационной сетью НПО по борьбе с коррупцией в 2010 – 2011 гг., были предоставлены участвующими НПО.

Также кажется, что после второго раунда мониторинга в 2010 г. Комиссия по борьбе с коррупцией играла весьма ограниченную роль в анализе ситуации с коррупцией в Азербайджане, несмотря на ее роль в качестве антикоррупционного органа, отвечающего за анализ ситуации с коррупцией и разработку антикоррупционных программных документов. Похоже, что помимо вышеуказанного проекта в стране не проводятся периодические исследования или обзоры с целью анализа восприятия коррупции в обществе, выявления ее тенденций и оценки эффективности и результативности антикоррупционной политики. Стратегия реализации Плана действий на 2007-2011 гг. и План действий, принятый в 2012 г., не содержат ссылок на обзоры и исследования, использованные в качестве источников или аналитических данных по тенденциям коррупции в Азербайджане либо же для определения корреляции между причинами коррупции и предлагаемыми правительством антикоррупционными мерами.

В соответствии с НПД на 2012-2015 гг., Комиссия по борьбе с коррупцией – это ответственный орган за проведение, на постоянной основе, специализированных исследований коррупции и регулярных опросов общественного мнения об уровне коррупции. Группа мониторинга всячески поддерживает не только проведение таких опросов на регулярной основе, но и широкое распространение их данных и применение содержащихся в них выводов. Кроме того, мониторинговая считает ключевыми факторами проведение оценки общего влияния НПД на ситуацию с коррупцией и выявление тех основных проблемы, которые могут быть решены благодаря разработке соответствующих действий согласно Плану.

Группе по мониторингу также не стало известно о каких-либо методических или иных руководствах по измерению уровня коррупции или анализу ее природы и тенденций. Власти Азербайджана заявили, что оценка прогресса, достигнутого в борьбе с коррупцией, строится на принципах сбора и анализа докладов/отчетов, представленных государственными органами, информации, выложенной на сайтах, сведений, поступающих от НПО, и сообщений от Департамента по борьбе с коррупцией.

В этой связи группа мониторинга напоминает о вышеупомянутых международных стандартах и о ряде имеющихся международных отчетов и докладов, подчеркивающих значимость как исследований и обзоров коррупции как явления, так и правильных подходов к их проведению.¹⁴ Мониторинговая группа полагает, что властям Азербайджана стоило бы

¹⁴ См., например, «Методологии, в том числе на основе доказательств, для оценки особо уязвимых для коррупции сфер в частном и государственном секторе» - документ, принятый Конференцией государств-участников Конвенции ООН против коррупции 13-15 декабря 2010 г., SAC/COSP/WG/2010/4, www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/WG4_doc-4-FINAL.pdf, «Добропорядочность государственного управления: содействие измерениям на входе и на выходе» - документ, подготовленный группой экспертов ОЭСР по вопросам конфликта интересов, www.oecd.org/gov/ethics/publicsectorintegrityreviews.htm, и документ Совета Европы «Пособие по разработке и реализации антикоррупционных программ» (2013 г.), подготовленный в рамках проекта Инициативы Восточного партнерства ЕС и Совета Европы «Надлежащее управление и борьба с

разработать собственную методологию оценки различных аспектов коррупционной проблематики, на основе международных стандартов и международного опыта. Также важно, чтобы правительство гарантировало регулярное применение этой методологии для оценки собственных усилий в борьбе с коррупцией и ее тенденциями.

Реализация ведомственных антикоррупционных планов и мер на муниципальном уровне

Национальная стратегия на 2007-2011 гг. обязала все органы государственной власти и местного самоуправления готовить ежегодные отчеты с информацией о борьбе с коррупцией. КБК подготовила образцы для ведомственных планов по борьбе с коррупцией и для отчетов о выполнении национальных планов действий. Требование иметь ведомственные антикоррупционные планы включен тоже в новом НПД 2012 - 2015 гг. и национальном плане действий в рамках инициативы «Открытое правительство» на 2012 - 2015 гг.

В отчете по второму раунду мониторинга (от 2010 г.) отмечалось, что планы по борьбе с коррупцией есть у более чем двадцати министерств и ведомств, т.е. у их большинства. В ответах на вопросник в 2013 г. Азербайджан сообщил, что все центральные органы исполнительной власти и Генеральная прокуратура разработали и представили в Комиссию годовые планы действий в соответствии с мерами, предусмотренными национальной антикоррупционной политикой. Во время посещения Азербайджана мониторинговая группа кратко обсудила с некоторыми государственными учреждениями планы их антикоррупционных действий.

Похоже, что в принципе такие годовые ведомственные планы подаются потому, что их требует Национальная стратегия или План действий. И в Комиссии, и в других органах подтвердили, что отчеты составляются и именно по форме, разработанной КБК. До 15 января каждого года КБК получает отчеты всех центральных и местных органов исполнительной власти и Генеральной прокуратуры и, в случае необходимости, может потребовать от руководителей конкретных ведомств доложить о мерах, связанных с их ведомствами, и о мерах, предписанных ведомственным планом действий.

В отношении качества этих планов непросто прийти к выводу о том, в какой степени каждое учреждение оценивает свои действия по выявлению конкретных проявлений коррупции, присутствующие факторы риска и всесторонность планов антикоррупционных действий. Мониторинговая группа считает важным не только отражение в ведомственных планах общенациональных мер против коррупции, но и проведение собственного анализа факторов риска и контрмер, характерных для каждого ведомства, включая комплексные профилактические мероприятия. Кроме того, коррупционные риски в различных учреждениях должны надлежащим образом охватываться программами профессиональной подготовки кадров и нормами, касающимися правил поведения и предотвращения конфликта интересов.

коррупцией», www.coe.int/t/DGHL/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/EaP-CoE%20Facility/Publication/AC%20Handbook%20EN-Final.pdf.

Создается впечатление, что Азербайджан мало сделал для улучшения качества планов антикоррупционных действий отдельных государственных учреждений, как это рекомендовалось. Правительство Азербайджана сообщило, что КБК провела тренинги и круглые столы с привлечением международных экспертов для обучения сотрудников государственных учреждений тому, как разрабатывать ведомственные планы действий. Кроме того, каждое учреждение должно представить свой проект плана действий в Комиссию, которая, как сообщалось, утверждает такие планы. Возможно, в дальнейшем будет целесообразным разработать более доскональную методологию работы над планами антикоррупционных действий и организовывать регулярные тренинги для соответствующего персонала государственных учреждений.

Группе мониторинга во время ее визита в Азербайджан говорили, что противодействие коррупции возложено на подразделения внутреннего аудита, внутреннего контроля, внутренней безопасности и внутренних расследований, в зависимости от конкретного ведомства или учреждения. Иногда отдельные антикоррупционные функции выполняются кадровыми службами государственных организаций. Азербайджану, возможно, следовало бы свести воедино информацию о подразделениях, отвечающих за реализацию ведомственных антикоррупционных планов в центральных органах и в их учреждениях на местах, с дальнейшим объединением их в своего рода сеть. Функции подразделений по борьбе с коррупцией в разных учреждениях могли бы быть унифицированы: этим службам можно было бы поручить, к примеру, руководить разработкой методики анализа коррупционных рисков, предлагать наиболее подходящие меры по их предотвращению, разрабатывать и пересматривать планы антикоррупционных действий и контролировать их выполнение, проводить обучение кадров, давать советы сотрудникам относительно их поведения в обстоятельствах возможного возникновения конфликта интересов, проводить внутренние расследования и т.д.

В отношении **мер на муниципальном уровне** Азербайджан сообщил, что Центр по работе с муниципалитетами при Министерстве юстиции стоит во главе усилий по предотвращению коррупции в органах муниципального управления. Центр проводит тренинги и проверки соблюдения муниципального законодательства. Мониторинговой группе сообщили, что Центр в ряде случаев передавал в Департамент ГП по борьбе с коррупцией материалы по нарушениям на уровне муниципалитетов; эти материалы легли в основу уголовных расследований. Рекомендации Департамента ГП по борьбе с коррупцией Центру стали поводом реформ, с целью ограничить некоторые дискреционные полномочия самоуправлений.

В этой связи следует отметить, что в соответствии с Законом об административном надзоре за муниципалитетами Министерство юстиции Азербайджана осуществляет надзор над соблюдением национального законодательства со стороны муниципалитетов и их должностных лиц. В соответствии с пунктом 4.2 статьи 4 этого Закона, «административный надзор за деятельностью муниципалитетов осуществляется только с точки зрения соблюдения законности». Статья 5 закона гласит, что административный надзор может иметь место при наличии достаточных оснований полагать о существовании противоречия между муниципальными законодательными актами и Конституцией, законами Азербайджанской Республики, указами Президента и постановлениями Кабинета министров, или в случае

поступления заявления от физического или юридического лица органа государственной власти о нарушении муниципалитетом его прав или законных интересов. Эти положения свидетельствуют о том, что Министерство юстиции не было уполномочено выполнять предусмотренные антикоррупционной политикой функции в отношении органов местного самоуправления. Оно может реагировать только на утверждения об уже имевших место случаях коррупции – по заявлению государственного органа или лица, считающего, что его права или интересы были нарушены.

Более того, представляется, что КБК должна бы играть более значимую роль в сфере антикоррупционной политики в отношении муниципальных образований. Комиссия, согласно своему уставу, является специализированным органом в области предотвращения коррупции. Основными задачами Комиссии являются участие в формировании государственной антикоррупционной политики и координация действий государственных учреждений в этой области, анализ состояния и эффективности борьбы с коррупцией, надзор за реализацией Государственной программы борьбы с коррупцией, сбор, анализ и обобщение информации о коррупционных правонарушениях, и внесение предложений в соответствующие государственные органы.

Выводы

Группа мониторинга признает предпринятые Азербайджаном усилия по реализации его второй антикоррупционной программы и принятию нового плана действий против коррупции. Как представляется, отдельные произошедшие правовые и институциональные перемены и ряд практических мер, таких, как создание центров АСАН («Государственные услуги в службу социальных инноваций и для граждан»), дали положительный эффект и свидетельствует о готовности бороться с коррупцией. В то же время иные реформы еще не завершены и, похоже, имеют весьма формальный характер. Остается неясность насчет стратегической основы антикоррупционной политики. Механизм обеспечения участия гражданского общества в оценке антикоррупционной политики не был усовершенствован. Имеется очень мало данных о проведении периодических исследований коррупции и публикации соответствующих обзоров. У всех государственных учреждений вроде бы есть планы антикоррупционных действий, но качество этих планов и эффективность их осуществления явно подлежат повышению. Немногое подтверждает и то, что борьба с коррупцией на муниципальном уровне проводится и усиливается должным образом.

Группа мониторинга считает, что в области антикоррупционной политики Азербайджану предстоит многое усовершенствовать. Группа мониторинга призывает правительство Азербайджана разработать такую антикоррупционную политику, которая будет основываться на углубленном анализе коррупции и ее причин и отражать четкое видение как основных проблем коррупции, так и необходимых средств противодействия ей, что будет способствовать научным исследованиям коррупции и позволит извлечь уроки из предыдущего опыта борьбы с этим явлением. В антикоррупционную политику важно вложить четкий и эффективный механизм ее осуществления и контроля. Наконец, правительство должно разрабатывать, контролировать и реализовывать антикоррупционные меры в упредительном режиме, с участием всех ключевых государственных и местных структур и различных кругов

азербайджанского общества, в особенности, гражданских общественных организаций. В таком случае реализация антикоррупционной политики наверняка приведет к практическим и измеримым изменениям в ситуации с коррупцией в стране.

Азербайджан частично выполнил рекомендацию 1.1.-1.2.- 1.3.

Новая рекомендация 1

- *Разработать методiku и проводить на регулярной основе обзоры ситуации с коррупцией в Азербайджане, наряду с оценкой усилий по борьбе с коррупцией. Их результаты должны подлежать широкому распространению, обсуждению и применению в борьбе с коррупцией.*
- *Обеспечить стратегическую основу борьбы с коррупцией, с учетом результатов оценки и обсуждения и с отражением главных проблем с коррупцией в различных областях, а также приоритетов и мер в борьбе с коррупцией на системной основе; эффективно реализовывать такую стратегию, проводить ее мониторинг и регулярно ее пересматривать.*
- *Разработать общие руководящие принципы и методологию планирования действий по борьбе с коррупцией в центральных и местных государственных учреждениях, поощряя их собственную оценку коррупционных рисков, и способствовать реализации этих планов; обеспечивать деятельность подразделений, отвечающих за реализацию антикоррупционных планов, в центральных и местных государственных учреждениях и содействовать их сетевому взаимодействию под эгидой уполномоченного центрального государственного антикоррупционного органа.*
- *Проводить анализ проблем коррупции на муниципальном уровне и разрабатывать меры по их выявлению. Обеспечить наделение центрального органа четко определенными полномочиями и исполнение им ведущей роли в предупреждении коррупции в органах местного самоуправления.*

Участие общественности, повышение уровня осведомленности и образование

Предыдущая 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.

Участие гражданского общества в работе Комиссии по борьбе с коррупцией и в оценке анти-коррупционной стратегий

В своем докладе о ходе выполнения рекомендаций в 2012 г. Азербайджан упомянул рост числа НПО, участвующих в работе КБК. В 2013 г. в ответах на вопросник отмечается, что число неправительственных организаций, участвующих в деятельности Рабочей группы по законодательству, значительно возросло. Группа мониторинга обнаружила ограниченные доказательства этих утверждений. Похоже, что правительство привлекло некоторые организации гражданского общества к разработке антикоррупционной политики от 2012 г., но не ясно, насколько широким было их участие в этом процессе. Мониторинговой группе стало известно о постоянном участии двух представителя гражданского общества и одного независимого эксперта в Рабочей группе КБК по законодательству; 4 НПО участвовали в недавних сессиях Комиссии. В то же самое время, не одна НПО не является постоянным членом КБК.

Власти Азербайджана проинформировали о разных мероприятии с целью вовлечь более активно гражданское общество. Приросла финансовая поддержка государства для НПО в области борьбы с коррупцией. Больше количество антикоррупционных проектов, осуществляемых НПО, получили поддержку Совета по государственной поддержке неправительственных организаций при Президенте. Совет включил борьбу с коррупцией в приоритеты направлений финансирования в 2010 г., на основе инициативы КБК. 33 проекта НПО были финансированы Советом с 2010 г. По таким темам как, например, повышение уровня осведомленности или исследования. В 2013 г. Совет по поддержке НПО провел конкурс и выделил грант консорциуму в составе пяти НПО на проект по повышению уровня осведомленности об инициативе «Открытое правительство» на 2012-2015 гг. Так же КБК предоставляет финансовую поддержку антикоррупционным проектам НПО. Финансовая поддержка антикоррупционных проектов, реализуемых вместе с организациями гражданского общества, предусмотрена также в НПД на 2012-2015 гг. и национальном плане действий в рамках инициативы «Открытое правительство».

Так же, в некоторых государственных ведомствах действуют общественные советы с участием гражданского общества, например, в Министерстве по налогам (по вопросам упрощения и дигитализаций налоговых процедур) или в Министерстве труда и социальной безопасности (с участием *Транспаренси Интернешнл Азербайджан*).

Помимо того, команда мониторинга приветствует проект Закона Об Участий общественности, который был недавно принят во втором чтении в Парламенте Азербайджана и который предусматривает введение публичных прослушиваний, публичных обсуждений и обязательное создание общественных советов, а так же призывает ввести в силу этот закон и обеспечить его эффективное исполнение.¹⁵

Тем не менее, некоторые НПО выразили озабоченность по поводу ограниченных возможностей их участия в разработке антикоррупционной политики и в контроле за ее

¹⁵ Проект закона доступен здесь www.meclis.gov.az/?/az/law/459/2. Для общего представления см., например, www.azernews.az/azerbaijan/51582.html.

осуществлением. Мониторинговая группа узнала об обеспокоенности представителей гражданского общества по поводу отсутствия действенного сотрудничества между гражданским обществом и государственными органами. В частности, были названы такие проблемы, как ограниченные возможности в донесении мнения гражданского общества до органов государственной власти, нежелание принимать во внимание рекомендации НПО или неадекватно маломощное применение законодательства о доступе к информации. В отчетах/докладах целого ряда международных организаций выражена озабоченность слабостью азербайджанского гражданского общества, которому не хватает ресурсов и которое наталкивается на множество юридических и практических препятствий.¹⁶

Как упоминалось ранее в этом отчете, азербайджанские власти подчеркивают, что для них сотрудничество с гражданским обществом в области борьбы с коррупцией имеет скорее практический, нежели формальный характер. Мониторинговая группа считает, что постоянность сотрудничества между правительством и гражданским обществом может стать вызовом и призывает власти ввести формальное обязательство консультироваться с гражданским обществом, как это и предусмотрено в проекте Закона Об Участий общественности.

По поводу **участия гражданского общества в оценке антикоррупционной стратегий**, в докладах о проделанной работе в 2011 г. и 2012 г. правительство Азербайджана сообщало, что им были приняты меры по расширению участия гражданского общества. Кроме того, в 2012 г. с гражданским обществом были проведены консультации относительно разработки новой антикоррупционной политики. В 2010 г. Информационная сеть НПО по борьбе с коррупцией, во главе с Фондом конституционных исследований, в сотрудничестве с правительством Азербайджана реализовала исследовательский проект «Положение дел с коррупцией в Азербайджане», который включал оценку эффективности антикоррупционной стратегии на 2005-2011 гг. и содержал рекомендации по совершенствованию антикоррупционной политики. Представители гражданского общества подтвердили мониторинговой группе, что в ходе этого проекта КБК помогла НПО в получении информации от государственных органов и участвовала в обсуждении доклада, который в окончательном виде был представлен Комиссии. По данным НПО, рекомендации КБК были использованы правительством, в том числе в новых антикоррупционных документах от 2012 г.

Несмотря на эти позитивные шаги, у мониторинговой группы не создалось впечатление, что после второго раунда мониторинга (2010 г.) в Азербайджане появился конкретный механизм участия гражданского общества в оценке антикоррупционной политики. В своих ответах на вопросник правительство Азербайджана отмечает, что отношения между Комиссией по вопросам борьбы с коррупцией и гражданского общества имеют скорее практический, нежели формальный характер. Мониторинговая команда приветствует это неформальное

¹⁶ См., в частности, Выводы Европейской комиссии «За демократию через право» (Венецианской комиссии) о соответствии законодательства о неправительственных организациях стандартам в сфере прав человека, #636/2011, CDL-AD(2011)035, [www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2011\)035-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2011)035-e.aspx), или публикацию Freedom House (2013), Nations in Transit («Государства на стадии переходного периода»), www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2013/azerbaijan

сотрудничество, но тем не менее советует обеспечить постоянность этого подхода, на пример, под эгидой КБК может быть создан механизм для проведения мониторинга и оценки реализации антикоррупционной политики (вроде рабочей группы по вопросам совершенствования законодательства, в состав которой входит гражданское общество).

НПД на 2012-2015 гг. и национальный план действий в рамках инициативы «Открытое правительство» на 2012-2015 гг. призывают к продолжению сотрудничества с гражданским обществом и к его дальнейшему участию в борьбе с коррупцией, в том числе в оценке реализации антикоррупционных программ. В частности, НПД на 2012-2015 гг. предусматривает участие гражданского общества в контроле за осуществлением Плана действий.¹⁷

Вовлечение гражданского общества в отраслевые мероприятия и на местном уровне

Совместные круглые столы проводились *Трансперенси Интернешенал Азербайджан* с государственными учреждениями и предприятиями, такими как «Азеригаз», предприятием по снабжению электричества в Баку «Bakı Elektrik Şebeke» или Государственным комитетом по вопросам имущества. Эти мероприятия позволили повысить уровень осведомленности в этих структурах о важности ответственного и отзывчивого отношения к гражданам и о том, как эти качества повышают уровень доверия со стороны общественности. Кроме того, Союз коммерческих и производственных предприятий провел ряд региональных семинаров для местных органов власти и негосударственных субъектов. Эти мероприятия, в которых также был задействован Департамент по борьбе с коррупцией, способствовали повышению уровня осведомленности и придали немалый импульс общественному обсуждению результатов выполнения Национальной стратегии 2007-2012 гг.

Семинары и круглые столы, направленные на повышение уровня информированности, являются очень важной составляющей борьбы с коррупцией. Более того, мониторинговая группа считает, что потенциал гражданского общества может быть использован гораздо более широко и более эффективным образом, - например, путем проведения анализа коррупционных рисков, оценки эффективности усилий властей в борьбе с коррупцией и в повышении прозрачности, оценки уровня доверия граждан к власти и ее поддержки ими, и т.д. Мониторинговая группа не был проинформирована о каких-либо усилиях по вовлечению НПО в такую деятельность на уровне конкретных отраслей или на местном уровне.

Повышение уровня информированности о коррупции

Азербайджан сообщил о таких мероприятиях по улучшению осведомленности населения о борьбе с коррупцией, как статьи в газетах, регулярные телевизионные выступления и пресс-конференции представителей КБК и Департамента ГП по борьбе с коррупцией, региональные круглые столы и общественные обсуждения, с участием НПО и при поддержке Комиссии и

¹⁷ Информационное сообщение Комиссии по борьбе с коррупцией об утверждении Плана действий в рамках инициативы «Открытое правительство» и Плана действий Республики Азербайджан по борьбе с коррупцией, опубликованное 7 сентября 2012 г. на ресурсе www.antikorrupsiya.gov.az/view.php?lang=en&menu=3&id=301.

Департамента. Должное внимание было уделено информированию граждан о таких средствах подачи жалоб, как «горячая телефонная линия» Департамента или сайт Комиссии. При освещении в СМИ проведенных оперативно-следственных мероприятий подчеркивалось, что сигнал поступил по «горячей линии» связи. Похоже, что количество входящих звонков после таких публикаций увеличивается. На отраслевом уровне мероприятия по повышению уровня осведомленности касались коррупции в сферах социального обеспечения, образования и муниципальной деятельности.

В НПД на 2012-2015 гг. предусмотрен ряд мероприятий по повышению уровня осведомленности, в том числе ежегодная оценка выполнения Плана действий и информирование общественности о соответствующих результатах, специальные теле- и радиопрограммы и дебаты, информационно-просветительские кампании в целях содействия роста общественного доверия к государственным институтам, учебные модули и конкурсы в школах и высших и средних специальных учебных заведениях по тематике противодействия коррупции, распространение информационных листовок и аналогичной информационной продукции.

Азербайджанские власти согласились, что результат и эффект от мероприятий по повышению уровня осведомленности проявятся в отдаленной перспективе и зависят от успешного преодоления скептицизма граждан и завоевания их доверия. Судя по результатам вышеупомянутого исследования общественного мнения "Оценка уровня коррупции в Азербайджане" (2009 г.), работу по повышению уровня информированности граждан следует серьезно улучшить. Например, более 60 процентов респондентов заявили, что они недостаточно информированы о борьбе с коррупцией. Заметное большинство опрошенных граждан считает, что коррупция означает просто «взяточничество». Большинство респондентов ответили, что «коррупция воспринимается как что-то само собой разумеющееся» (42 % в столице, 37 % в регионах), что «людям борьба с коррупцией не интересна» (34 % в столице и 20 % в регионах), что «люди весьма толерантны к случаям коррупции» (20 % в столице, 10 % в регионах). Еще один важный показатель: правительству доверяют только 2 % тех жителей столицы и 3 % тех жителей регионов, которые ранее жаловались на должностных лиц в органы государственной власти.

Мониторинговая группа придерживается мнения, что результативность информационных кампаний возрастет, если они будут адаптированы к особенностям целевых учреждений, секторов или социальных групп или же выстроены с учетом ожидаемого результата или эффекта. Стоит также проводить периодическую оценку деятельности по повышению уровня осведомленности, в рамках периодической оценки коррупции и антикоррупционных мероприятий, для определения эффективности таких кампаний и их воздействия на коррупцию как явление.

Выводы

Мониторинговой группе не удалось найти подтверждения того, что участие гражданского общества в работе КБК и ее рабочих групп после 2010 г. упрочилось или обрело новые формы. По мнению мониторинговой группы, потенциал гражданского общества мог бы

использоваться в отраслевых мероприятиях и деятельности на местном уровне гораздо шире и более эффективными способами, - например, путем проведения анализа коррупционных рисков, оценки эффективности действий властей против коррупции и в направлении повышения прозрачности, и т.д. Наконец, Азербайджан не выполнил ту часть рекомендации, согласно которой ему следовало провести комплексные и продолжительные мероприятия для наиболее проблемных целевых групп с акцентом на практические навыки, необходимые для предотвращения коррупции и борьбы с ней.

При всей разумности и необходимости финансовой поддержки НПО государством, такая поддержка не должна порождать зависимость этих НПО или уменьшать их потенциал продуктивной критики усилий правительства в борьбе с коррупцией. Правительству важно увериться, что гранты распределяются открытым образом и на конкурсной основе и обеспечивать финансовую поддержку самым различным организациям гражданского общества.

Азербайджан частично выполнил Рекомендацию 1.4.-1.5.

Новая рекомендация 2

- *Обеспечить более эффективное и регулярное участие гражданского общества в разработке, реализации и мониторинге антикоррупционной политики, в исследованиях коррупционной проблематики и в работе Комиссий по вопросам борьбы с коррупцией, например, включив представителя гражданского общества в число ее членов.*
- *Под эгидой Комиссий по вопросам борьбы с коррупцией, создать механизм для проведения мониторинга и оценки антикоррупционной политике, включив в него гражданское общество.*
- *Внедрить целенаправленные мероприятия по повышению уровня осведомленности в наиболее подверженных коррупции секторах и оценивать их результаты.*

Специализированные органы, отвечающие за разработку и координацию антикоррупционной политики

Предыдущая рекомендация 1.6.

Усилить роль КБК 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 антикоррупционных норм, на основе стандартных механизмов отчетности.

Группа мониторинга не смогла найти информацию о каких-либо кампаниях по **повышению уровня осведомленности**, которые были бы разработаны и проведены Комиссией по борьбе с коррупцией (КБК). В этом отношении в текущем отчете от 2011 г. отмечено, что при поддержке Комиссии были созданы два сайта: в 2010 г. - www.rusum.az о государственных тарифах и в 2011 г. - www.etika.az, посвященный вопросам этики. В ответах на вопросник в 2013 г. указано, что члены КБК и ее рабочих групп регулярно выступают в средствах массовой информации о реализации антикоррупционных мер.

Что касается **подготовки кадров в области борьбы с коррупцией**, то в ответах на вопросник отмечается лишь то, что такая подготовка является неотъемлемым компонентом обучения персонала во всех государственных учреждениях. Мониторинговой группе не было предоставлено никаких сведений о количестве обучающих мероприятий, их тематике и категориях государственных должностных лиц, которые принимали участие в таких тренингах.

В отношении **исследований в сфере борьбы с коррупцией**, был проведен описанный выше проект информационной сети антикоррупционных НПО «Положение дел в коррупции в Азербайджане» (2009-2010 гг.), который был заказан КБК. Мониторинговая группа выяснила, что КБК разработала его методологию. Кроме того, в апреле и в мае 2012 г. КБК заказала два обзора о коррупции на национальном и секторном уровнях и отдельный обзор о коррупции в частном секторе, которые были использованы в разработке Национального плана действий против коррупции на 2012-2015 гг. Все же, КБК не играла ведущую роль в планировании и проведении исследований в сфере борьбы с коррупцией.

В промежуточном отчете от февраля 2012 г. сказано, что при разработке НПД на 2012-2015 гг. предполагается наделить Комиссию более заметными функциями на всех трех направлениях - повышение уровня осведомленности, исследование противодействия коррупции и координация обучающих мероприятий по борьбе с коррупцией.

Больше усилий нужно приложить для того, чтобы **сосредоточить усилия КБК на реализации первоочередных мер стратегии борьбы с коррупцией**. До сих пор работа Комиссии ограничивалась сбором официальных отчетов государственных органов о ходе реализации мер против коррупции и распространением информации об антикоррупционных мерах через СМИ. Мониторинговая группа призывает Комиссию выдвинуть приоритеты в борьбе с коррупцией и следить за их реализацией на практике.

Согласно закону Комиссия имеет право **проверять имущественные декларации** определенных категорий должностных лиц, однако, как описывается ниже в части 3 этого отчета, после второго раунда мониторинга не было принято никаких мер для укрепления потенциала Комиссии и ее Секретариата по проверке имущественных деклараций государственных должностных лиц – при том, что эта система полностью не работает и декларации в Комиссию не подаются.

Комиссия, согласно своему уставу, уполномочена получать **информацию о коррупционных нарушениях** в министерствах и ведомствах, изучать ее и отражать в собственных докладах/отчетах или же направлять ее в соответствующие органы, включая Генеральную прокуратуру, для дальнейшего изучения. Информация, как эта часть рекомендации исполнялась, не была предоставлена.

У мониторинговой группы остается целый ряд важных вопросов относительно эффективности КБК. Статья 6 Конвенции ООН против коррупции требует предоставления антикоррупционным органам необходимой самостоятельности, что позволит им исполнять их функции эффективно и без какого-либо ненадлежащего влияния. В этой связи отраднo, что статус, полномочия и компетенция Комиссии установлены законом. Между тем, КБК имеет в своем составе 15 членов, назначаемых следующим образом: пять членов назначаются Президентом Республики Азербайджан, пять членов - Парламентом, и еще пять – Конституционным судом. В состав КБК в основном входит высокопоставленные чиновники и политики. В тоже самое время, критерии для назначения и увольнения членов КБК отсутствует. По мнению группы мониторинга, это вызывает озабоченность по поводу независимости КБК от возможного политического влияния, давления на Комиссию извне и ее беспристрастности в целом, когда речь заходит, к примеру, об оценке мер по борьбе с коррупцией или возможных обвинений в коррупции в сферах ответственности указанных лиц.

Более того, международные стандарты призывают обеспечить уполномоченные противодействовать коррупции институты всеми необходимыми материальными ресурсами и специально подготовленными кадрами (статья 6 Конвенции ООН против коррупции). Работу КБК обеспечивает небольшой Секретариат в составе 4 человек. Так же созданы рабочие группы, которые поддерживают Секретариат. Однако, статут Комиссии возлагает на нее весьма широкий спектр компетенций в различных сферах антикоррупционной политики, и мониторинговая команда озабочена, являются ли эти ресурсы достаточны.

Выводы

Как пояснялось выше, Комиссия по борьбе с коррупцией не достигла видимых результатов в таких важных сферах, как измерение уровня коррупции и проведение исследований по коррупционной проблематике, оценка коррупционных рисков и добропорядочности в работе государственных учреждений, организация эффективных мероприятий по повышению уровня осведомленности и т.д. Мониторинговая группа объясняет это ограниченными возможностями Комиссии и, в конечном итоге, присутствием факторов риска в отношении ее независимости.

Группа мониторинга призывает правительство Азербайджана провести оценку потребностей и потенциала в области координации действий против коррупции и, в частности, потенциала КБК. Наверное, следует оценить такие аспекты, как политический контекст и институциональная базы борьбы с коррупцией; возможности вовлечения заинтересованных сторон (в том числе возможности выявления, мотивации и мобилизации заинтересованных сторон, развития партнерских отношений и сетевого взаимодействия, содействия участию

гражданского общества и частного сектора, управления процессом, в котором задействована большая группа участников, и открытым диалогом, урегулирования различных интересов и создания механизмов совместной работы); способность оценить ситуацию и определить общее видение будущего и соответствующие мандаты причастных структур; потенциал разработки политики и стратегий; возможности разработки, планирования, управления и реализации проектов и программ; возможности проведения оценки.¹⁸

Азербайджан частично выполнил Рекомендацию 1.6.

Новая рекомендация 3

- *Провести оценку координации усилий по борьбе с коррупцией в Азербайджане и, в частности, потенциальных возможностей Комиссии по борьбе с коррупцией и ее Секретариата.*
- *Принять меры, с целью обеспечить более активную роль Комиссии по борьбе с коррупцией в исполнении своих функций, обеспечить необходимый уровень независимости и принять меры, чтобы увеличить ресурсы ее Секретариата.*

¹⁸ См. более подробную информацию в публикации Братиславского регионального центра ПРООН «Методология оценки возможностей органов по борьбе с коррупцией в выполнении превентивных функций» (2009 г.), http://europeandcis.undp.org/uploads/public1/files/Methodology_for_Assessing_the_Capacities_of_Anti_Corruption_Agencies_to_Perform_Preventive_Functions.pdf

2. Криминализация коррупции

Предыдущая 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".

Возбудить дела на основании нематериальных благ как субъекта взяточничества.

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

Незаконное обогащение

Азербайджанские власти сообщили, что рассмотрели вопрос о включении положения о «незаконном обогащении» в национальное законодательство и что это, наряду с другими законодательными предложениями, было включено в проект Стратегии борьбы с коррупцией в качестве поставленной цели.¹⁹ Далее в этой связи Генеральная прокуратура, по имеющимся сообщениям, внесла официальное предложение в Главное законодательное управление Министерства юстиции. Власти Азербайджана сообщили, что это предложение было отклонено в связи с тем, что «потребуется внесения изменений в конституционные положения». Мониторинг в рамках Стамбульского плана действий, однако, показал, что эти препятствия можно преодолеть путем тщательного формулирования дефиниции преступления. Элементы этого преступления должны быть означены таким образом, чтобы не нарушались основные права человека - на презумпцию невиновности и не свидетельствовать против себя²⁰.

Во время посещения экспертами Азербайджана власти этой страны сообщили, что существуют противоположные мнения по поводу необходимости и целесообразности включения преступления «незаконное обогащение» в уголовное законодательство, в связи с риском возможных злоупотреблений в ходе исполнения такой статьи закона. Кроме того, представители азербайджанских властей сослались на положения о «легализации незаконно приобретенного имущества», согласно статьям 193/1 и 194 Уголовного кодекса, которыми якобы оперируют в таких случаях следственные органы. Однако, эти статьи предполагают уголовную ответственность за отмыwanie денег в иных случаях противозаконного поведения и не охватывают ситуации, когда активы государственного должностного лица значительно увеличиваются, а таковое лицо не может разумным образом обосновать законность его доходов, как это предусмотрено стандартами Конвенции ООН против коррупции.

«Обещание» или «предложение» взятки

После принятия отчета по второму раунду мониторинга Азербайджан сообщал о предпринятых усилиях по приведению своего законодательства в соответствие с Конвенцией

¹⁹ См. текущий отчет по Азербайджану от 22-24 февраля 2012 г., с. 4.

²⁰ См. доп. информацию в документе ОЭСР (от 2013 г.) «Антикоррупционные реформы в Восточной Европе и Центральной Азии, 2009-2013 гг.», Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии, с. 60.

ООН против коррупции и Конвенцией Совета Европы об уголовно-правовой ответственности за коррупцию, а также с рекомендациями СПД в отношении «предложения» и «обещания» взятки. Эти усилия нашли воплощение в принятом в 2011 г. Законе о внесении изменений в Уголовный кодекс, который ввел эти элементы в состав преступления как активного, так и пассивного взяточничества, а также торговли влиянием.

Отсутствие уголовных дел о предложении либо обещании взятки в определенной степени может объясняться малым временем, прошедшим после внесения в законодательство указанных выше поправок. Прокуроры, с которыми представители мониторинговой группы встречались во время визита, пояснили, что коррупционные дела, по которым правонарушения были совершены до данных внесений изменений в законодательство, не могут быть квалифицированы по этому новому составу преступления, что, в свою очередь, также ограничивает количество расследуемых дел. Власти Азербайджана сообщили о возбуждении четырех уголовных дел в соответствии с ныне действующей квалификацией, однако подробная информация, предоставленная по этим делам, не позволяет сделать вывод о том, нужно ли доказывать «предложение» или «обещание» в суде или же, как и прежде, эти дела выстраивались на классическом элементе «получения» взятки.

Тем не менее, дискуссии со специалистами, имевшие место во время визита, ярко высветили тот факт, что практика расследования взяточничества вполне традиционно ориентирована на доказательство преступления дачи или получения взятки, а не на те случаи, когда сделка – или сговор – были осуществлены не до конца. Прокуроры и следователи также отметили, что на практике указанные стадии этого преступления сложно квалифицировать и что они сталкиваются с доказательственными проблемами. Хотя закон не требует от прокурора доказать существование «сговора» между взяткодателем и взяткополучателем, на практике преступление подкупа считается доказанным, когда подкупленное государственное должностное лицо застигнуто при получении взятки. Суды, похоже, ожидают именно этого уровня доказательства.

Нематериальные блага

Власти Азербайджана не сообщили ни об одном реальном уголовном деле о незаконном получении нематериальных благ, объяснив, что в таких делах основной проблемой следователей и прокуроров является широко распространенное в обществе мнение об обязательной материальной природе выгоды и что такое понимание, как следствие, привело к обращению большего внимания на случаи получения материальных благ и, в частности, те из них, когда нанесенный ущерб может быть возмещен.

Похоже, что прокуроры на самом деле полагают, что имеют больше шансов добиться обвинительного приговора суда в деле о коррупции, если могут указать на конкретные и осязаемые материальные выгоды, полученные подкупленным чиновником. Доказательство получения должностным лицом какой-либо нематериальной выгоды не представляется судам достаточно убедительным.

Ответственность юридических лиц

В марте 2012 г. Азербайджаном внесены изменения в Уголовный кодекс, устанавливающие ответственность юридических лиц за ряд преступлений, в том числе за коррупцию и отмыwanie денег. Впрочем, нововведения о привлечении к ответственности юридических лиц за совершение коррупционных правонарушений пока не могут быть применены на практике, поскольку эти положения уголовного законодательства еще не коррелируются с положениями

уголовно-процессуального права. В этой связи власти Азербайджана сообщили о текущей разработке проекта Правил исполнения мер уголовно-правового характера в отношении юридических лиц, в рамках Национального плана действий по борьбе с коррупцией на 2012-2013 гг. В этом контексте важно отметить, что приводимый ниже анализ в значительной степени имеет сугубо теоретический характер. Для того, чтобы определить, соответствуют ли новые положения законодательства международным требованиям, рассмотрен ряд составляющих различных требований, содержащихся в Конвенции ООН против коррупции, Конвенции СЕ об уголовно-правовой ответственности за коррупцию и Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц.²¹

Сфера ответственности

В соответствии с новой главой 15-2 Уголовного кодекса «меры уголовно-правового характера» могут быть применены к юридическим лицам за совершение в их пользу или в их интересах преступлений следующими физическими лицами:

- должностное лицо, уполномоченное представлять юридическое лицо;
- должностное лицо, уполномоченное принимать решения от имени юридического лица;
- должностное лицо, уполномоченное осуществлять надзор за деятельностью юридического лица, а также
- любой сотрудник юридического лица, когда преступление было совершено в результате неспособности указанных должностных лиц осуществлять надзор за деятельностью такого сотрудника.

Глава 15-2 Уголовного кодекса охватывает широкий круг коррупционных правонарушений и устанавливает ответственность за превышение должностных полномочий, активное и пассивное взяточничество и торговлю влиянием.

Определение юридического лица

Положения главы 15-2 Уголовного кодекса, которые были предоставлены властями Азербайджана, не содержат определения юридического лица. Формулировка статьи 99-4.5, в которой как не подпадающие под действие закона перечислены только государство, муниципалитеты и международные организации, а также статья 99-8.4, согласно которой «ликвидация юридического лица не может быть применена к ..., государственным (муниципальным) предприятиям, а также юридическим лицам, управление пакетом или акциями (долями) которых осуществляется государством (муниципалитетом)» могут быть истолкованы таким образом, что под ответственность подпадают любые образования, имеющие статус юридического лица в соответствии с действующим национальным законодательством, в том числе и предприятия, принадлежащие государству или контролируемые им. Более того, представители властей в ходе дискуссии во время визита подтвердили, что они таким же образом толкуют эти положения закона, а после визита в

²¹ Азербайджан не подписал эту Конвенцию, но соответствующие положения получили в ней наибольшее практическое развитие, вследствие чего этот документ следует рассматривать в качестве руководства по передовому опыту и основным принципам; и в соответствии с методологией проведения третьего раунда мониторинга, его целью является «содействие соблюдению странами-участницами требований Конвенции ООН против коррупции и других международных антикоррупционных норм и стандартов, прописанных, в частности, в документах ОЭСР и Совета Европы, а также внедрению передового международного опыта в этой области». (См. Рабочую Программу на 2013-2015 гг., утвержденную 11 декабря 2012 года).

страну азербайджанскими властями было уточнено, что определение юридического лица выписано в Гражданском кодексе, главе «Юридические лица».

Автономная ответственность

Отсутствие конкретных уголовных дел затрудняет оценку того, насколько существующие правовые положения охватывают случаи автономной ответственности юридических лиц. С одной стороны, может быть косвенно сделан вывод, что на юридические лица может быть наложена ответственность без судебного преследования или осуждения физического лица, согласно следующему положению 99-4.4.: "Прекращение уголовного преследования в отношении физического лица согласно статье 99-4.1 настоящего Кодекса, в случаях, предусмотренных законом, не является препятствием для применения уголовно-правовой меры к юридическому лицу». С другой стороны, статья 99-9 Уголовного кодекса устанавливает четкую связь между ответственностью юридического лица и ответственностью физического лица, предусматривая «освобождение юридических лиц от применения уголовно-правовых мер в случаях, когда лицо, совершившее преступление в пользу или для защиты интересов юридического лица, освобождается от ответственности в порядке, предусмотренном в статье 75 настоящего Кодекса, в связи с истечением срока давности».

Как бы там ни было, в законе нет четкого указания о том, может ли уголовное дело в отношении юридического лица быть возбуждено без открытия уголовного производства в отношении физических лиц. Существующие положения об ответственности юридических лиц могут быть истолкованы как означающие, что автономная ответственность юридического лица может иметь место лишь в случае выявления причастного к преступлению физического лица и возбуждения в его отношении уголовного дела, которое в силу каких-либо причин правового характера было прекращено. Если это так, то, к примеру, ситуация, когда решение о совершении преступления было принято коллегиальным органом юридического лица путем тайного голосования (что исключает возможность установления тех, кто голосовал за такое решение и кто голосовал против), не подпадет под действие азербайджанского законодательства. Это лишь один из многих сценариев, возможных в случае неавтономного характера ответственности (когда физическое лицо скрывается или не может быть установлено, когда нет достаточных доказательств его вины и т.д.).²²

При этом в статье 99-4.2 четко указано, что наложение уголовной ответственности на юридическое лицо не должно исключать уголовной ответственности физических лиц, которые совершили или участвовали в совершении того же преступления.

Санкции

В соответствии с главой 15-2 к юридическим лицам могут быть применены следующие меры уголовно-правового характера:

- штраф;
- специальная конфискация;
- лишение юридического лица права заниматься определенной деятельностью, и
- ликвидация юридического лица.

Конкретная санкция зависит от следующих обстоятельств:

²² См. доп. информацию в документе ОЭСР (от 2013 г.) «Антикоррупционные реформы в Восточной Европе и Центральной Азии, 2009-2013 гг.», Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии, с. 60.

- характер и степень общественной опасности совершенного преступления;
- размер выгоды юридического лица, полученной в результате совершения преступления, а также характер и степень реализации его интересов;
- количество совершенных преступлений и тяжесть их последствий; вклад юридического лица в раскрытие преступления, выявление его участников, а также в отслеживание и обнаружение активов, полученных преступным путем;
- добровольное возмещение или погашение материального и морального ущерба и меры, предпринимаемые юридическим лицом, для уменьшения, нанесенного жертве урона, и
- характеристика юридического лица, в том числе ранее примененные в его отношении «меры уголовно-правового характера» и его благотворительная или иная общественно полезная деятельность.

В данный момент сложно определить эффективность, пропорциональность и сдерживающий потенциал применимых уголовных санкций, включая монетарные. Теоретически представляется, что штрафы в пределах от 50 тысяч до 150 тысяч манат²³ подлежат альтернативному исчислению на основе величины «ущерба (полученных доходов)» и могут возрасти даже в 5 раз, что должно служить эффективным сдерживающим фактором.

Расследования дел, связанных с юридическими лицами

Обсуждение этого аспекта пока что имеет преимущественно теоретический характер. До появления в Уголовно-процессуальном кодексе статей, корреспондирующих с Главой 15-2, практикам будет сложно предвидеть, а участникам мониторинговой группы – приходиться к значимым выводам о тех реальных сложностях, которые возникнут при применении соответствующих статей уголовного законодательства.

Тем не менее, в ходе дискуссий с азербайджанскими коллегами во время визита стало очевидным, что, с одной стороны, существует необходимость дальнейшего акцентирования внимания на важности и актуальности санкций против юридических лиц за коррупционные правонарушения, и, с другой стороны, следует решить проблему отсутствия единого понимания новой концепции в азербайджанском юридическом сообществе. Кроме того, следователи, прокуроры и судьи будут иметь больше шансов преодолеть нежелание обращаться к мерам уголовного преследования в случаях совершаемых юридическими лицами коррупционных правонарушений, если они пройдут требуемую профессиональную подготовку и научатся правильному применению новых положений законодательства в ходе следствия относительно юридических лиц и привлечения их к судебной ответственности. Согласно данным, предоставленным властями Азербайджана, они уже приступили к разработке руководящих принципов для содействия применению законодательства об ответственности юридических лиц. Группа мониторинга не имела возможности ознакомиться с проектом этих руководящих принципов и не могла дать предварительную оценку содержания документа. Так же еще не ясно, на какую целевую аудиторию ориентируются эти руководящие принципы и насколько эффективно они будут использоваться.

Наконец, во время визита некоторые из собеседников отметили, что значительного числа дел о коррупции с участием юридических лиц ожидать не стоит, поскольку общее число сообщений/ жалоб об активном взяточничестве весьма невелико. Таким образом, создается впечатление, что это отражает общую тенденцию в выявлении, расследовании и судебном преследовании коррупционных преступлений в Азербайджане. Подавляющее большинство

²³ Эти суммы в евро практически такие же, поскольку 1 манат равен 0.99 евро.

дел о взятках касается пассивной коррупции, а правоохранительные органы, принимая решение о возбуждении уголовного дела, в значительной степени полагаются на заявления лиц, у которых якобы требовали взятку, и на показания должностных лиц. Сотрудники правоохранительных органов в ходе беседы отмечали, что, в принципе, следствие можно начать на основании информации, появившейся, например, в средствах массовой информации, но при этом многие из них скептически отозвались об этих важных источниках информации, указав, что сообщения в СМИ часто расплывчаты, неточны и ненадежны, в силу чего они редко становятся достаточным основанием для начала официального уголовного расследования. Такого рода реагирование на информацию значительно ослабляет возможности следствия и не будет способствовать приращению потенциала действенного выявления коррупции со стороны как физических, так и юридических лиц.

Выводы

В Азербайджане в настоящее время не введена уголовная ответственность за «незаконное обогащение», и отсутствуют санкции в порядке гражданской конфискации. Группа мониторинга принимает во внимание аргументы, представленные Азербайджаном о том, что есть возможность использовать другой инструментарий в ходе проведения расследования, но такие инструменты не равносильны формальной криминализации. Хотя это не является обязательным требованием в соответствии с Конвенцией ООН против коррупции, власти Азербайджана, возможно, пожелают продолжить изучение наиболее применимых способов решения этого вопроса в будущем.

Закон о внесении изменений в Уголовный кодекс (от 2011 г.) приводит положения национального уголовного законодательства в соответствие с требованиями рекомендации в отношении «предложения» и «обещания» при активном и пассивном взяточничестве, а также относительно торговли влиянием. Однако, практическое применение этого закона в отношении таких нововведенных элементов представляется проблематичным. По мнению мониторинговой группы, если ныне существующая практика останется неизменной, шансы увидеть в будущем уголовные дела о предложении или обещании взятки будут невелики.

Прежде всего, Азербайджану понадобится изменить консервативное мышление судов и правоохранительных органов. Это может быть достигнуто путем проведения целенаправленных тренингов по новым элементам преступления подкупа - как для представителей судебной системы, так и для сотрудников правоохранительных органов. Азербайджану также необходимо принять меры для поощрения активного использования этих новых элементов следователями и прокурорами, что также может быть достигнуто путем организации целенаправленных тренингов по методам выявления, расследования и доказывания новых элементов подкупа и, в дополнение, путем разработки методических рекомендаций по использованию таких методов. Преступный умысел должен доказываться любыми допустимыми средствами, включая возможности использования специальных мер и средств, облегчающих следователям задачу доказывания всех форм взяточничества. Следовательно, нужно отслеживать и соответствующую судебную практику, чтобы увидеть достигнутый прогресс и суметь разрешить проблемы, который появятся с развитием такой практики. Наконец, большее внимание должно уделяться пояснению этих элементов в нормативных документах о правоприменительной политике и практике, что станет мощным сигналом сверху вниз для всех причастных.

Серьезные опасения вызывает неизменное отсутствие применения положений о нематериальных благах как средствах подкупа. Действительно, те, неподобающим образом полученные блага, с которыми правоохранители сталкиваются в большинстве дел о

коррупции, предстают в экономической форме, но, при некоторых обстоятельствах, взятка не может сразу же приобрести материальное выражение. Например, когда взяточдатель предлагает государственному должностному лицу, в обмен на требуемое от него действие или бездействие, должность, которая не обязательно лучше оплачивается, но таит в себе иные преимущества (меньшую рабочую нагрузку, пребывание «на виду», политические связи и т.д.). В подобных случаях требуется такой же, если не более высокий уровень внимания и усердия со стороны прокуроров и следователей: они столкнутся с большими сложностями при доказательстве преступления, а судам придется стать более открытыми и восприимчивыми к косвенным доказательствам. Таким образом, азербайджанским прокурорам и следователям наверняка пойдут на пользу углубленная специализированная подготовка по выявлению и расследованию случаев взяточничества, выходящих за рамки передачи/ получения денег или других материальных объектов. Азербайджанские суды также выиграют от повышения уровня соответствующей осведомленности судей и их обучения по теме нематериальных благ как объекта взяточничества, а также от разработки руководства по толкованию и применению этой концепции.

Группа мониторинга приветствует то, что Азербайджан стал второй страной Стамбульского плана действий, которая вводит уголовную ответственность юридических лиц. Создается впечатление, что недавно введенные положения Уголовного кодекса об ответственности юридических лиц в значительной степени соответствуют международными стандартами. Похоже, что Глава 15-2 Уголовного кодекса приводит законодательство Азербайджана в соответствие с международными требованиями в отношении сферы ответственности, охватывающей широкий диапазон коррупционных правонарушений. Представляется также (но подлежит проверке на практике), что эти положения закона охватывают как физических лиц на руководящих должностях (перечень которых почти идентичен формулировке статьи 18 Конвенции СЕ об уголовно-правовой ответственности за коррупцию), так и те ситуации, когда занимающее руководящую должность лицо в силу неспособности осуществлять свои контрольные функции оказывается не в состоянии предотвратить совершение преступления в пользу юридического лица. Кроме того, статья 99.4.1 производит впечатление соответствия Конвенции СЕ об уголовно-правовой ответственности, поскольку требует, чтобы преступление было совершено «во благо юридического лица». Санкции в виде штрафов могут, по крайней мере в теории, служить эффективным сдерживающим фактором, но именно их практическое применение и то, как они будут рассматриваться судами, будет иметь основное значение для определения реального соответствия стандарту. Прочие категории «уголовно-правовых мер» тоже кажутся отвечающими духу международных стандартов и при правильном применении их судами обеспечит выполнение Азербайджаном его обязательств в соответствии с Конвенциями.

Однако ряд элементов требует особого внимания. Первый и самый важный из них касается автономности ответственности: отсутствие четкого определения автономной ответственности в законодательстве Азербайджана приведет к несоблюдению им международных стандартов. По этой причине мониторинговая группа призывает азербайджанские власти приступить к решению этого вопроса в срочном порядке. Второй нюанс касается тех обстоятельств, которые принимаются во внимание при определении налагаемой санкции. Последний критерий «характеристики юридического лица», включая ранее примененные к нему «меры уголовно-правового характера» и его «благотворительную или иную общественно полезную деятельность», слишком расплывчат и может быть произвольным образом применен для освобождения коммерческой структуры от ответственности. Азербайджану надлежит рассмотреть вопрос о пересмотре этого критерия и/или же о дополнении ныне существующего перечня пунктом о наличии эффективных механизмов внутреннего контроля и программ обеспечения соответствия. В этой связи рекомендуется использовать передовую

практику других стран и предусмотреть для компаний, которые оказались под уголовным производством за преступления, совершенные в их интересах, освобождение от ответственности, если они реализовывали такие программы и если может быть доказано, что преступник действовал в нарушение принятых мер. (См. также раздел о целостности (добропорядочности) в частном секторе).

При этом действие положений закона об ответственности юридических лиц в первую очередь подлежит проверке на практике, и Азербайджану только предстоит решить эту задачу. Для эффективного выявления, расследования и судебного рассмотрения дел, связанных с юридическими лицами, необходимы не только ясность и полнота дефиниций соответствующих преступлений, но и надлежащие следственные действия, проводимые хорошо подготовленными следователями и прокурорами, а также включение этих видов преступлений в число приоритетов правоприменительной политики. Судьи также должны хорошо разбираться в таких преступлениях, пройти должную подготовку и получить указания по толкованию соответствующих положений закона.

Азербайджанским государственным органам понадобится, во-первых, разработать четкие Правила исполнения мер уголовно-правового характера в отношении юридических лиц. Необходимо будет разработать инструкции (методологические рекомендации) по применению специальных следственных мер, предусмотренных Законом об оперативно-розыскной деятельности, в отношении юридических лиц; о том, как превентивные меры могут быть применены в отношении юридического лица в ходе следствия (например, изъятие доходов от преступной деятельности в свете их предстоящей конфискации; замораживание определенных транзакций; приостановление некоторых видов деятельности); как юридическое лицо предстанет перед судом; кто будет его представлять, что произойдет, если представитель юридического лица сам является ответчиком по тому же делу, и т.д.

Во-вторых, руководящие принципы и обучающие мероприятия, которые, как сообщается, сейчас находятся на этапе разработки и подготовки, должны быть сориентированы на следователей, прокуроров и судей. Будущие учебные программы должны таким же образом быть нацелены на всех представителей системы уголовного правосудия и основываться не только на материальном и процессуальном праве, но и опираться на успешные примеры из других юрисдикций.

Наконец, общее улучшение практики применения положений законодательства о коррупционных преступлениях, о которых идет речь в этой рекомендации, потребует дополнительных усилий по увеличению потенциала правоохранительных органов Азербайджана в упредительном выявлении коррупционных преступлений, совершаемых как физическими, так и юридическими лицами. Особое внимание должно быть уделено секторам, которые особо подвержены коррупции, - таким, как государственные закупки, лицензирование, концессии и т.д. Для выявления преступлений следует использовать различные источники информации, включая СМИ, сведения от налоговых инспекторов, инспекторов Счетной палаты и частных аудиторов, а также сообщения о подозрительных операциях от ПФР. Все это, по мнению участников мониторинговой группы, значительно повысит эффективность предпринимаемых Азербайджаном правоприменительных усилий в целом, в том числе и эффективность борьбы с правонарушениями, охваченными в данном разделе.

Азербайджан в основном выполнил рекомендацию 2.1.-2.2.

Новая рекомендация 4

- *Разработать учебные программы и организовать занятия для следователей и прокуроров в отношении выявления, расследования и судебного преследования преступлений взяточничества, когда взятка была предложена или просто обещана, а также дел о получении в качестве взятки нематериальных благ.*
- *Принять уголовно-процессуальные положения о порядке привлечения к уголовной ответственности юридических лиц, что позволит следователям и прокурорам эффективно расследовать коррупционные дела, которые связаны с юридическими лицами. Обеспечить автономный характер корпоративной ответственности, чтобы, в частности, ее процедура не зависела от расследования, уголовного преследования или судебного разбирательства уголовного дела в отношении физического лица.*
- *Разработать руководство для следователей, прокуроров и судей по применению материальных и процессуальных норм об уголовной ответственности юридического лица.*
- *Организовать тренинги для вышеупомянутых категорий лиц на основе законодательства и руководящих принципов, для практического использования успешных примеров применения этой концепции в других странах с континентальной системой права.*
- *Рассмотреть целесообразность включения в законодательство положений об освобождении от ответственности (уменьшении ответственности) для юридических лиц с эффективными системами внутреннего контроля и программами соответствия.*
- *Для облегчения раскрытия и расследования новых коррупционных правонарушений и новых элементов ранее существовавших коррупционных правонарушений:*
 - (i) (увеличить упредительный потенциал правоохранительных органов и органов прокуратуры, в частности, путем более широкого использования аналитических методов;*
 - (ii) помимо оперативной информации, собранной правоохранительными органами, более активно использовать другие методы следственной работы, включая изучение, в качестве оснований для начала расследований, сообщений в СМИ, информации, полученной из других юрисдикций, сведений от налоговых инспекторов, аудиторов и ПФР, а также жалоб, полученных через правительственные веб-сайты и горячие линии, докладов из посольств и информации, поступившей по иным каналам подачи жалоб.*

Предыдущая 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.

Для выполнения вышеуказанной рекомендации в Азербайджане внесены изменения в Уголовный кодекс в 2011 году²⁴. В Азербайджане выбрали второй путь, предложенный в рекомендации, и расширили определение должностного лица в примечании 1 к статье 308 Уголовного кодекса, четко включив в перечень иностранных государственных должностных лиц. Теперь в дефиниции фигурируют «должностные лица иностранных государственных органов, члены выборных органов иностранного государства, должностные лица и другие

²⁴ Закон о внесении изменений в УК от 24 июня 2011 г.

сотрудники международных организаций, члены международных собраний; судьи и другие должностные лица международных судов, арбитры в иностранных или отечественных арбитражах, иностранные и национальные присяжные заседатели».

Следующим шагом для обеспечения эффективной криминализации подкупа иностранных должностных лиц является применение соответствующих положений закона. До сих пор Азербайджан не предоставил информацию о делах, связанных с подкупом иностранных государственных должностных лиц, а в ответах на вопросник среди проблем в расследовании и судебном разбирательстве таких дел указывались «формальности процедур правовой помощи, отсутствие помощи со стороны партнеров в установлении ответственных должностных лиц и выполнении запрошенных следственных действий»²⁵. В ходе встреч во время визита, была приведена другая причина отсутствия дел, касающихся подкупа иностранных должностных лиц; а именно, отсутствие жалоб или уведомлений, связанных с такими преступлениями.

Выводы

Расширение определения должностного лица в примечании 1 к статье 308 позволило Азербайджану охватить более широкий круг коррупционных действий, чем это требуется Конвенцией СЕ об уголовно-правовой ответственности за коррупцию, Конвенцией ООН против коррупции и Конвенцией ОЭСР. Теперь в Азербайджане предусмотрена уголовная ответственность за все преступления, предусмотренные в главе 33 и совершенные с участием должностных лиц иностранных государств. Как результат, Азербайджан формально выполнил указанную выше рекомендацию.

Исходя из дискуссий во время визита в страну, группа мониторинга пришла к выводу, что, подобно тому, как указывалось в предыдущем разделе данного отчета, правоохранительные органы Азербайджана ждут заявлений о совершении подкупа иностранных должностных лиц для того, чтобы начать расследование, вместо того, чтобы активно самостоятельно выявлять подозрительные факты о таких возможных случаях подкупа иностранных должностных лиц. Это не может не вызывать сожаления, особенно в свете того, что доказательства и свидетели подкупа иностранных должностных лиц часто находятся за рубежом, виновные в совершении подкупа иностранных должностных лиц вряд ли сообщат об этом азербайджанским властям, а потенциальные жертвы подкупа иностранных должностных лиц часто о таком подкупе даже не подозревают. Принимая к сведению разъяснения, предоставленные Азербайджаном в отношении отсутствия дел о подкупе иностранных должностных лиц, мониторинговая группа считает, что большее внимание властей Азербайджана к конкретным аспектам, изложенным в новой Рекомендации 4, будет способствовать раскрытию и расследованию дел о взяточничестве за рубежом. Эти меры, в сочетании с дополнительно рекомендуемыми упредительными действиями, должны помочь в повышении эффективности работы правоохранительных органов по выявлению и расследованию случаев подкупа иностранных должностных лиц.

Азербайджан полностью выполнил рекомендацию 2.3.

Новая рекомендация 5

- ***Разработать учебные программы и организовать занятия для следователей и прокуроров в отношении выявления, расследования и судебного преследования преступлений подкупа иностранных должностных лиц.***

²⁵ См. ответы на пп. 5.2 – 5.7 вопросника.

- *Разработать руководство для следователей, прокуроров и судей по применению положений уголовного законодательства о подкупе иностранных должностных лиц.*
- *Увеличить упредительный потенциал правоохранительных органов и органов прокуратуры, в выявлении правонарушений подкупа иностранных должностных лиц. (Последний пункт Рекомендации 4 применяем в данном случае)*

Предыдущая рекомендация 2.4.-2.6.1.

Внести изменения и дополнения в Примечание к Разделу 312 Уголовного кодекса, которые бы предусматривали, что лицо, которое даёт 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 передачи уголовного дела в суд или когда поступает запрос на задержание должностного лица.

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

(см. также новую рекомендацию 3.8).

Явка с повинной как основание для освобождения от ответственности

В отчете по второму раунду мониторинга содержался вывод, что отсутствие дел об активном взяточничестве, по-видимому, «связано в значительной степени, с примечанием к статье 312 Уголовного кодекса, которая освобождает от ответственности любое лицо, которое сообщит соответствующим органам о даче взятки»²⁶, и было рекомендовано ограничить освобождение от ответственности лишь теми случаями, когда признание в преступлении предшествует раскрытию преступления властями, а также в случаях, когда в коррупционном правонарушении участвуют национальные должностные лица.

В ответах на вопросник власти Азербайджана заявили, что явка с повинной может освободить от ответственности лишь в уже оговоренном законом случае сообщения о подкупе до раскрытия этого факта правоохранительными органами. Это было подтверждено в докладе GRECO, утвержденном в сентябре-октябре 2010 г.²⁷, и уже другой аспект (абсолютный характер освобождения от ответственности при соблюдении условий) был отмечен в качестве существующего пробела. Власть Азербайджана также заявили, что явка с повинной не касается случаев подкупа иностранных должностных лиц. Это утверждение, однако, как таковое

²⁶ См. Отчет о Втором раунде мониторинга Азербайджана, принятый 31 марта 2010 года, стр. 25.

²⁷ «Из обсуждений стало понятно, что во втором случае – явка с повинной – этот факт может идти на пользу правонарушителя в случаях, когда взяткодатель сообщает о преступлении до его выявления или же до того, как узнает, что преступление уже выявлено». Третий раунд оценки GRECO (сентябрь-октябрь 2010 г.), тема 1, с. 21.

представляется неверным, поскольку в статье 312 или же в примечании к этой статье не предусмотрены исключения в случае подкупа иностранных должностных лиц. Власти Азербайджана не обосновали свою позицию, и не предоставили ссылки на соответствующее законодательство.

Что касается практики применения положений закона о явке с повинной в пользу правонарушителя, то во многих случаях привлеченным к ответственности лицам в этом якобы отказывалось, либо следователями и прокурорами на стадии досудебного следствия, либо судьями на этапе судебного разбирательства. Во время посещения страны также отмечалось, что в настоящее время, когда Департамент Генеральной прокуратуры по борьбе с коррупцией может прибегать к специальным следственным действиям, явка с повинной уже не играет столь значительной, как прежде, роли, в выявлении коррупции и/ или обеспечении успешного уголовного преследования в делах о коррупции²⁸

При этом власти Азербайджана во время визита мониторинговой группы подтвердили, что в стране еще очень мало дел, по которым выдвинуто обвинение в активном взяточничестве. Мониторинговой группе не удалось получить информацию о точном количестве таких дел, и определить какой прогресс был сделан за последние годы. Из обсуждений с представителями Азербайджана стало очевидно, что большая часть усилий направлена на предупреждение пассивных форм коррупции, а не ее активных проявлений.

Пределы действия неприкосновенности

Создается впечатление, что в Азербайджане был официально рассмотрен вопрос о пересмотре применения положений законодательства о неприкосновенности должностных лиц. В этой связи власти Азербайджана сообщили, что Рабочая группа Комиссии по борьбе с коррупцией рассматривает возможность сведения сферы действия неприкосновенности к сугубо функциональным аспектам. При этом Генеральная прокуратура представила собственные предложения, которые следуют второму подходу, изложенному в Рекомендации 2.4.-2.6.1., – ограничить действие иммунитета этапом передачи дела в суд или той стадией производства, на которой требуют ареста должностного лица. Впрочем, никаких решений в отношении внесения подобных изменений в законодательство пока не было принято.

С практической стороны азербайджанские власти подтвердили, что, несмотря на ряд имевших место случаев следствия в отношении наделенных иммунитетом лиц и последующего предъявления им обвинения, наличие у лица иммунитета само по себе создает серьезные препятствия для следователей, и что вполне возможны случаи, когда наличие неприкосновенности будет ограничивать возможности правоохранительных органов по сбору информации, достаточной для возбуждения уголовного дела. Один такой случай имел место в отношении члена парламента три года назад. Толчком для следственных действий стала запись телефонных разговоров, прослушанных частным лицом, которое сообщило о правонарушении. Эта запись стала убедительным фактором в распоряжении прокуроров, когда они потребовали снятия неприкосновенности с депутата. Тем не менее, Азербайджаном не было предоставлено никакой иной статистической информации относительно уголовных расследований в отношении других категорий лиц, защищенных иммунитетом²⁹.

²⁸ См. более подробную информацию о выполнении Рекомендации 2.8 в разделе «Контроль за оперативной деятельностью и специальными следственными мероприятиями».

²⁹ В Азербайджане иммунитетом наделены Президент, члены парламента (только в период полномочий), Премьер-министр (подобная привилегия других министров ограничена), судьи, омбудсмен и баллотирующиеся на выборах кандидаты.

Специальные следственные мероприятия

Азербайджанские власти пояснили, что в стране не существует запрета на использование негласных специальных следственных мероприятий, которые позволяют осуществлять оперативную деятельность и уголовное расследование в отношении должностных лиц, наделенных иммунитетом; в таких случаях действуют те же нормы, что и для всех прочих уголовных расследований. Однако проблема появляется еще до того, как такие следственные мероприятия предпринимаются, - на этапе получения разрешения на их проведение³⁰. Следователи и прокуроры оказываются словно бы в порочном круге: разрешение суда на выполнение оперативно-следственных действий относительно членов парламента и судей не может быть запрошено до снятия с них иммунитета, а ходатайство о снятии иммунитета не может быть внесено без наличия каких-либо доказательств, сбор каковых в большинстве случаев требует проведения специальных следственных мероприятий.

Выводы

Согласно информации от властей Азербайджана, явка с повинной может освободить от ответственности только в случаях, (а) когда лицо сообщает о преступлении до того, как оно выявлено правоохранительными органами, и (б) если подкуп имел место внутри страны. Как следствие, Азербайджан формально добился полного соответствия первому компоненту рекомендации. Мониторинговая группа, тем не менее, выразила сомнения в отношении неприменения положений о явке с повинной к случаям подкупа иностранных должностных лиц, поскольку это, как представляется, противоречит букве закона. Группа мониторинга также обеспокоена другим сопряженным аспектом, на который указывается в докладе о третьем раунде оценки GRECO, - об абсолютном характере освобождения от ответственности при соблюдении определенных условий, и хотела бы продублировать рекомендацию по этому вопросу. На данный момент, создается впечатление, что если формальные условия (либо условие того, чтобы взятка была дана под угрозой, либо того, чтобы взяткодатель добровольно пришел с повинной в правоохранительные органы) будут выполнены, то такая защита может быть применена без дальнейшей возможности для проведения прокурором или судом собственной оценки положения и мотивов взяткодателя. Это может привести к безнаказанности серьезных проявлений активной коррупции и может понудить взяткодателей оказывать давление на взяточполучателей ради обретения от них дополнительных преимуществ.

В целом же мониторинговая группа полагает, что, при всей очевидности практической пользы от явки взяткодателей с повинной для выявления и доказывания случаев пассивной коррупции, само существование такого мощного и формально срабатывающего основания для снятия ответственности может подать гражданам неверный сигнал и навредить предотвращению активной коррупции. Следовательно, необходимы новые стимулы для выявления и предотвращения активной коррупции, а положение о формальном освобождении от ответственности в случае явки с повинной подлежит пересмотру.

Касательно сферы действия неприкосновенности и проведения специальных следственных мероприятий в отношении наделенных иммунитетом лиц в Азербайджане никаких законодательных изменений после второго раунда мониторинга не произошло. При том, что

³⁰ Оперативно-розыскные мероприятия могут проводиться а) по решению суда, б) по решению следственного органа, и в) по решению оперативного уполномоченного (статья 11 Закона об ОРД от 1999 г., с поправками от 2011 г.).

был подан ряд законодательных предложений (хронологически последним из которых является законопроект Генпрокуратуры), их дальнейшее продвижение заходит в тупик. В силу запрета на проведение каких-либо следственных действий в отношении лиц, наделенных иммунитетом, на практике оказывается весьма сложным внести в парламент или в Совет судей должным образом обоснованное представление о снятии неприкосновенности с конкретного законодателя или судьи.

В силу указанного Азербайджану рекомендуется незамедлительно ограничить сферу действия неприкосновенности членов парламента и судей. Более того, решение о снятии иммунитета должно основываться на оценке соответствующего представления как не вводящего в заблуждение (отсутствие *fumus persecutionis*) и разумного, и должно приниматься как можно скорее, чтобы не создавать препятствий следствию. Оперативно-следственные мероприятия в отношении лиц с иммунитетом должны быть разрешены, а процедура снятия иммунитета должна стать быстрой и эффективной. Такие изменения будут иметь решающее значение для возможностей прокуратуры Азербайджана в отношении дел о коррупции на высоком уровне и одновременно продемонстрируют наличие подлинной политической воли противодействовать серьезным проявлениям коррупции.

Азербайджан частично выполнил рекомендацию 2.4.-2.6.1.

Новая рекомендация 6

- *Подвергнуть дальнейшему анализу применение положения об освобождении взяточдателя от ответственности в случае явки с повинной для выявления тех его элементов (например, формального действия этого положения), которые могут быть упразднены в целях ограничения его применения и более активного выявления и предотвращения преступлений активного взяточничества.*
- *Предпринимать дальнейшие усилия по сужению сферы действия иммунитета членов парламента и судей, а также урегулировать порядок снятия иммунитета таким образом, чтобы не возникали препятствия для уголовного преследования.*

Предыдущая рекомендация 2.4.-2.6.2.

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.

Анализ практики применения конфискации

Генеральная прокуратура провела анализ применения временных мер по обеспечению конфискации всеми следственными институтами, а также в органах прокуратуры на местах³¹. Затем Департамент ГП по борьбе с коррупцией свел воедино собранную информацию и

³¹ См. Текущие отчеты по Азербайджану от 5-8 декабря 2010 г., сс. 2-3, от 28-30 сентября 2011 г., сс. 11-12, и от 22-24 февраля 2012 г., с. 5.

сформулировал основные выводы. Аналогичный анализ применения конфискации судами был проведен другим департаментом Генпрокуратуры, который отвечает за поддержку обвинения в суде - Департаментом государственного обвинения. На основании этих выводов и в целях выполнения Рекомендации 2.4.-2.6.2. Генеральный прокурор издал Приказ об утверждении Порядка исполнения временных мер, направленных на обеспечение конфискации (от 24.09.2010 г., №. 10/88). В этом документе подробно описывается все то, что должно быть сделано для обеспечения конфискации. Контроль за выполнением этих правил входит в обязанности заместителя Генерального прокурора и руководителя антикоррупционного департамента Генеральной прокуратуры. Кроме того, по результатам проведенного анализа азербайджанские власти сослались на Приказ Генерального прокурора № 10/70 от 28.07.2010 г. «О повышении эффективности прокурорского процессуального руководства досудебном процессом и надзора за предварительным следствием», пункт 12/10 которого подчеркивает необходимость принятия всех мер для возмещения причиненного преступлением ущерба.

Власти Азербайджана сообщили, что анализ практики применения законодательных положений о конфискации стал постоянным компонентом плана работы Департамента по борьбе с коррупцией и других подразделений Генеральной прокуратуры, отвечающих за надзор за законностью следствия во всех компетентных органах. В результате такого анализа, проведенного до предоставления ответов на вопросник, никаких серьезных недостатков в применении этих положений выявлено не было. Азербайджанские коллеги указали, что проблемы иногда возникают из-за несвоевременного применения временных мер, т.е. когда следователь упускает тот решающий момент, когда можно предотвратить передачу имущества. Это может быть вызвано тем, что расследование не было проведено должным образом и не зашло достаточно глубоко, отчего следователь не смог установить связи между преступниками и скрытым незаконно приобретенным имуществом. Согласно властям Азербайджана, основные трудности встречаются в контексте отслеживания такого имущества. Чтобы помочь следователям и прокурорам в решении этих проблем, ежегодное методическое пособие по обнаружению, расследованию и уголовному преследованию преступлений с 2011 года содержит раздел с изложением основных принципов конфискации, выявления и отслеживания активов. Помимо практических рекомендаций, эти разделы также содержат информацию о типологии методов, используемых преступниками для сокрытия денежных через членов своей семьи, третьих лиц, подставные компании, поддельные счета и т.д.

Чтобы проиллюстрировать применение конфискации в делах о коррупции и рост этой тенденции, Азербайджан предоставил следующие статистические данные: в 2010 году конфискация была применена трижды, в 2011 году – дважды, и, наконец, в 2012 году - в 7 случаях (в одном случае решение суда еще не принято). Департаментом по борьбе с коррупцией были предприняты серьезные усилия для того, чтобы обеспечить денежную конфискацию на стадии следствия. Денежная стоимость арестованных и позднее конфискованных активов и имущества резко возросла. В частности, в 2012 году общая стоимость конфискованных активов и имущества составила около 6,5 млн. манат, и еще 3 млн. манат³² арестованы по делу, которое на данный момент находится в судебном производстве; эти показатели выгодно контрастируют с 1,2 млн. манат³³, конфискованных в 2010 году.

Азербайджанские власти в декабре 2010 г., а затем в сентябре 2011 г. сообщили, что соответствующий департамент Министерства финансов, который отвечает за регистрацию и

³² Эквивалент 2,88 миллионов евро, либо 3,84 миллионов долларов США.

³³ Эквивалент 1,15 миллионов евро, либо 1,92 миллионов долларов США.

распоряжение конфискованным имуществом, также провел собственную проверку с целью оценки эффективности конфискационного механизма.

Сбор и анализ статистических данных

Азербайджан регулярно собирает и предоставляет данные о конфискации в делах о коррупции. Похоже, однако, что в то время, как информация о размере денежных средств, внесенных в государственную казну вследствие конфискации в уголовно-правовом порядке, легко доступна (как и данные о конфискованном имуществе и транспортных средствах), сведения о том, как конфискованное имущество было оценено, как оно хранилось и как им распорядились, либо отсутствуют, либо просто не была предоставлены группе мониторинга.

Во время посещения Азербайджана власти этой страны пояснили, что в настоящее время деньги, драгоценные металлы и камни, ювелирные изделия, акции, облигации и т.д. хранятся в Национальном банке Азербайджана, а за хранение других активов отвечают те следственные органы или органы прокуратуры, которые их арестовали. Представители мониторинговой группы услышали разнящиеся мнения о том, что будет происходить в более сложных случаях, когда в качестве конфискованных активов предстанут действующие предприятия, инвестированные средства или товары, которые быстро обесцениваются.

Представители правоохранительных органов Азербайджана согласились, что создание конфискационного фонда поможет избавить следователей и прокуроров от бремени принятия решений о том, как поступить с находящимся под арестом имуществом. Также сообщалось, что Генеральная прокуратура, вместе с другими следственными органами, судами и Министерством финансов, рассматривают создание структуры, отвечающей за распоряжение конфискованными активами. В сентябре 2011 года Азербайджан сообщил, что предложение о создании такого органа был внесено в Кабинет министров, а в феврале 2012 года было сообщено, что это предложение все еще обсуждается. Во время визита азербайджанские власти подтвердили, что решение в отношении этого органа пока не принято и что в настоящее время деньги, драгоценные металлы и камни, ювелирные изделия, акции, облигации и т.д. хранятся в Национальном банке Азербайджана, а за хранение других активов отвечают те следственные органы или органы прокуратуры, которые их арестовали.

Конфискация в гражданско-правовом порядке

Власти Азербайджана не предоставили никаких сведений о возможном принятии положений о конфискации доходов от преступной деятельности в гражданско-правовом порядке. Во время визита членам мониторинговой группы также не удалось прояснить ответы на вопросы, содержащиеся в анкете.

Выводы

Похоже, что после утверждения отчета по второму раунду мониторинга Азербайджан предпринял значительные усилия для выполнения первого компонента рекомендации. Азербайджан регулярно сообщал о мерах, принятых для должного сбора и анализа информации о практике применения конфискации. Были выявлены некоторые недостатки; были разработаны и приняты руководящие принципы и подробные правила, чтобы попытаться устранить имеющиеся недостатки и в дальнейшем повысить эффективность временных мер. Группа мониторинга приветствует растущее применение конфискации и вновь подчеркивает важность дальнейшего углубления этой тенденции. Кроме того, группа мониторинга хотела бы отметить важность последовательного акцентирования внимания в

программных документах на необходимости более энергичного применения конфискации и призывает власти Азербайджана продолжать практику соответствующего стимулирования следователей и прокуроров.

Что касается второй части рекомендации, то статистические данные в настоящее время собираются, однако часть информации, например, сведения о том, что происходит с конфискованным имуществом, какое ведомство отвечает за хранение этого имущества и за распоряжение им, по-видимому отсутствует. Более того, создается впечатление, что учреждение специализированной структуры, которая будет управлять конфискованным имуществом и формирование которой рассматривается в течение довольно продолжительного времени, может помочь в решении ряда практических задач, стоящих ныне перед следователями и прокурорами, - в частности, обеспечения безопасности хранения конфискованного имущества, предотвращения его обесценивания, правильного обращения с имуществом, требующим особого отношения, и т.д.

Наконец, третья часть рекомендации, как представляется, не были выполнены Азербайджаном. Мониторинговой группе не было предоставлено никаких сведений о возможном принятии законодательных положений о конфискации в гражданско-правовом порядке. Мониторинговая группа считает это достойным сожаления, поскольку такой дополнительный механизм мог бы способствовать дальнейшему расширению возможных путей конфискации доходов от коррупционных преступлений.

Азербайджан частично выполнил рекомендацию 2.4.-2.6.2.

По этому разделу новых рекомендаций нет; предыдущая рекомендация остается в силе.

Предыдущая 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.

Доступ к банковской, финансовой и коммерческой документации

В соответствии со статьей 41 Закона о банках, банки обязаны соблюдать конфиденциальность счетов, операций и балансовых показателей, а также сведений о клиентах, их адресах и руководстве. Конфиденциальная информация может быть раскрыта государственным органам согласно вступившему в силу решению суда в связи с удовлетворением претензии, арестом, конфискацией имущества для выполнения обязательств клиента. Теоретически банковская информация может быть запрошена на самой ранней стадии производства, сразу по возбуждению уголовного дела.

Собеседники участников мониторинговой группы во время посещения Азербайджана пояснили, что на практике получить банковскую информацию довольно сложно, так как следователь или прокурор должен установить конкретный банк, в котором подозреваемый имеет счета или другие вложения, и на этом основании просить разрешения суда на получение сведений из этого банка. Иной подход будет рассматриваться как действия наобум и вряд ли сможет убедить суд. Власти Азербайджана не упомянули какие-либо меры, предусмотренные для облегчения доступа следователей или прокуроров к банковской информации.

Что касается коммерческой информации, то, похоже, она столь же сильно защищена нормами о неразглашении. Прокуроры имеют прямой доступ к основной информации (например: имя/имена владельца/ владельцев, местонахождение, структура) только публично котируемых компаний. Для получения коммерческих документов других компаний необходимо постановление суда.

В отношении мер, принятых для выполнения этой части рекомендации, власти Азербайджана предоставили весьма ограниченные сведения. В ответах на вопросник было упомянуто, что антикоррупционный департамент разработал предложения по упрощению правил получения коммерческих документов и внес их на рассмотрение Кабинета министров, для ознакомления с мнениями других государственных учреждений³⁴. Мониторинговая группа не получила никакой дополнительной информации ни о содержании этих предложений, ни о том, когда были поданы эти предложения, каков их нынешний статус, установлен ли срок предоставления комментариев и планируется ли их рассмотрение в Кабинете министров.

Контроль за оперативной деятельностью и специальными следственными мероприятиями

В марте 2011 года были внесены изменения в Закон об оперативно-розыскной деятельности и в Закон о прокуратуре. Департамент по борьбе с коррупцией был наделен полномочиями осуществлять все виды специальных следственных мероприятий в отношении коррупционных правонарушений. Поправки предусмотрели большее, чем было рекомендовано, и отстранили все другие правоохранительные органы от проведения таких мероприятий в отношении коррупционных правонарушений, за исключением тех случаев, когда Департамент по борьбе с коррупцией дает им обязательные для исполнения письменные указания о проведении таких мероприятий³⁵.

Для выполнения этих новых функций в структуре Департамента по борьбе с коррупцией были созданы два новых подразделения: детективный отдел и отдел по обеспечению детективной деятельности. Эти подразделения были укомплектованы юристами, а также техническим персоналом. В общей сложности в этих двух подразделениях насчитывается 32 сотрудника. Их работа имеет оперативно-разведывательный характер и ее содержание разглашению не подлежит. Устав и методика работы этих новых подразделений Департамента по борьбе с коррупцией были разработаны вскоре после их создания. Наделенные оперативными полномочиями сотрудники антикоррупционного департамента имеют такой же статус, как прокуроры и следователи, и числятся в штате Генеральной прокуратуры.

Эти подразделения уже полностью укомплектованы, оснащены всем необходимым и приступили к своей деятельности. В феврале 2012 г. власти Азербайджана сообщили, что, с

³⁴ См. ответ на п. 8.1. вопросника.

³⁵ Информация от Азербайджана по выполнению СПД от февраля 2012 г., с. 6.

момента своего создания, детективное подразделения в Департаменте по борьбе с коррупцией обработало 176 сообщений, полученных по «горячей линии» Департамента, и 11 заявлений, поступивших от граждан. На основании этих сигналов следственные подразделения Департамента приняли меры и провели операции в 18 случаях. Эти операции, осуществленные следователями антикоррупционного департамента под руководством прокуроров, позволили возбудить 18 новых уголовных дел, 8 из которых были переданы в суд. По остальным делам ведется следствие. В ходе этих операций был арестован ряд высокопоставленных должностных лиц.³⁶ Операции проводились с участием прокурора, руководившего ходом операции и обеспечивавшего надлежащее соблюдение процессуальных норм.

Согласно информации, предоставленной со стороны Азербайджана во время визита мониторинговой группы, в первой половине 2013 г., в результате оперативных мероприятий, проведенных следственными подразделениями, 25 человек были пойманы с поличным и в их отношении были возбуждены 16 уголовных дел. Эти операции проводились совместно с отделом расследований Департамента по борьбе с коррупцией. Общее количество уголовных дел, возбужденных только в результате оперативной деятельности за этот период, достигло 20, и только два из них были возбуждены на основании оперативной информации, полученной от Государственной пограничной службы (1) и Государственной миграционной службы (1).

Выводы

В Азербайджане не было создано механизма по облегчению доступа к банковской, финансовой и коммерческой документации; похоже, что не рассматривался и вопрос о внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс, чтобы разрешение на доступ к такой информации предоставлялось прокурорами, а не судами. Следовательно, первая часть рекомендации не выполнена.

Доступ к финансовой информации только на основании судебного решения сам по себе не противоречит международным стандартам, но существующие в Азербайджане очень строгие процедуры, а также те условия, которые необходимы для получения такого решения, превращают раскрытие банковской тайны в очень громоздкий и длительный процесс, в ущерб эффективному расследованию дел о коррупции.

В отношении коммерческих документов Департамент по борьбе с коррупцией якобы разработал предложения по упрощению правил для их получения, но группа мониторинга не смогла ознакомиться с содержанием этих предложений и не ведает о их нынешнем статусе. Этот вопрос подлежит дальнейшему прояснению и может стать хорошей новой инициативой во взаимодействии с Азербайджаном.

В целом, Азербайджану следует принять меры для обеспечения того, чтобы следователи и

³⁶ Директор региональной транспортной корпорации Министерства транспорта в г. Гянджа (второй по величине город страны), председатель комиссии по медицинским и социальным вопросам Министерства труда и социального обеспечения, руководитель аппарата Лачинского управления Министерства образования, заместитель заведующего кафедрой детской хирургии Азербайджанского медицинского университета, начальник участка Сабунчинского районного отделения Службы газоснабжения г. Баку, сотрудник налоговой службы, руководитель профсоюзной организации университета «Тафаккур», мэр г. Масаллы, исполнительный директор Компании по туризму, руководитель, юрист и глава комиссии Центрального муниципалитета Баку и др.

прокуроры могли, по собственным запросам в рамках открытого производства, быстро получать сведения о конкретном лице или о конкретной транзакции. Им также следует предоставить более прямой доступ к базам данных в распоряжении государственных органов. Азербайджану предстоит принять решение о том, как обеспечить это наилучшим образом.

С внесением изменений от 2011 г. в Закон об оперативно-розыскной деятельности проведение оперативной деятельности и специальных следственных мероприятий по коррупционным преступлениям возложено на специально созданные следственные подразделения Департамента Генеральной прокуратуры по борьбе с коррупцией. Такие мероприятия также могут проводиться другими структурами по письменному указанию вышеупомянутого специализированного органа. Новые следственные подразделения осуществляют свою деятельность в полном объеме и показывают значительные результаты.

Группа мониторинга высоко оценивает столь важную веху в реализации второй части этой рекомендации, а также Рекомендации 2.9.1. В прежние времена антикоррупционный департамент был вынужден запрашивать проведение оперативных мероприятий соответствующими правоохранительными органами, что ограничивало его возможности выявления коррупции на высоком уровне, - к примеру, в высших эшелонах таких правоохранительных ведомств, как Министерство внутренних дел или Министерство национальной безопасности. Как уже отмечалось, в настоящее время представляется, что учреждение следственных подразделений в структуре Департамента ГП по борьбе с коррупцией напрямую способствовало выявлению коррупционных преступлений, - и в первую очередь тех, в которых оказались замешаны высокопоставленные должностные лица государства.

Азербайджан частично выполнил рекомендацию 2.8.

Новая рекомендация 7

- **Принять меры по облегчению порядка доступа прокуроров к банковской, финансовой и коммерческой документации, прежде всего в делах о коррупции.**
- **Рассмотреть целесообразность внесения поправок в Уголовно-процессуальный кодекс относительно доступа к указанным документам на основании санкции прокурора, без соответствующего решения суда.**

Предыдущая 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 следственные мероприятия (SIMs), в состав которого входил бы специализированный персонал компетентный проводить эти мероприятия.

Рекомендация 2.9.1 была разработана, в первую очередь, для укрепления Департамента ГП по борьбе с коррупцией и может быть разделена на два блока со следующими составляющими, которые оцениваются в этом разделе отчета:

- Следственная юрисдикция:
 - (a) определение критериев;
 - (b) рассмотрение вопроса о сокращении роли других правоохранительных органов, и
 - (c) пересмотр роли других правоохранительных органов в целях обеспечения лучшей специализации.
- Способность выявлять и расследовать коррупцию на высоком уровне:
 - (a) создание специального подразделения Департаменте по борьбе с коррупцией, уполномоченного осуществлять все специальные следственные мероприятия;
 - (b) рассмотрение вопроса о дальнейшем совершенствовании аналитического сопровождения выявления, расследования и судебного преследования коррупционных преступлений;
 - (c) улучшение сотрудничества и обмена информацией, и
 - (d) обеспечение доступа к базам данных государственных органов.

Следственная юрисдикция

Критерии для определения следственной юрисдикции Департамента по борьбе с коррупцией были выведены Указом Генерального прокурора, разработанным рабочей группой в составе представителей практически всех департаментов Генеральной прокуратуры и сотрудников указанного Департамента. Рабочая группа проанализировала дела, расследованные Департаментом, и сравнила их с делами, которые расследовались местными органами прокуратуры. На основании результатов этого анализа были разработаны следующие критерии:

- преступления согласно главе 33;
- уровень должностных лиц;
- сумма ущерба;

- общественное значение; и
- правонарушения по отмыванию незаконных средств с предикатными коррупционными правонарушениями.

С 2010 года Департамент по борьбе с коррупцией стал практически единственным органом, расследующим коррупционные преступления. Дела о коррупции редко расследуются районными или городскими прокуратурами. Как правило, дело о коррупции передается для расследования в Департамент по борьбе с коррупцией, наделенный общенациональной юрисдикцией. При том, что полномочия антикоррупционного департамента не были расширены законом, они были де-юре консолидированы в силу Приказа Генерального прокурора (от 2012 г.)³⁷. Местные органы прокуратуры могут расследовать мелкие коррупционные правонарушения в случаях, когда такие дела передаются им Генеральным прокурором. Так обычно поступают из-за малой значимости таких дел, которые передаются в органы прокуратуры на местах по представлению руководителя Департамента по борьбе с коррупцией.

Помимо местных органов прокуратуры, полномочиями расследовать определенные коррупционные правонарушения, в том числе получение и дачу взяток, наделен Главный Директорат по следствию и дознанию Министерства налогов. Хотя эти преступления подпадают под юрисдикцию прокуратуры в соответствии со статьей 215 Уголовно-процессуального кодекса, в тех случаях, когда эти преступления обнаруживаются в ходе расследования налоговых правонарушений согласно Указу Президента о применении Уголовно-процессуального кодекса (от 2000 г.), они расследуются следственными органами налоговой службы.

В случае совпадения юрисдикций, дело будет расследоваться следственной группой, возглавляемой прокурором или следователем Департамента по борьбе с коррупцией Генеральной прокуратуры. Генеральный прокурор может воспользоваться своим эксклюзивными правом, принять решение о том, какое ведомство возьмется за расследование дела.³⁸

В ходе визита в Азербайджан выяснилось, что на практике уведомления о коррупционных правонарушениях поступают в Генеральную прокуратуру. Затем они, на основании вышеуказанных критериев, перенаправляются, в большинстве случаев, в Департамент по борьбе с коррупцией. Если в ходе расследования, проведенного иным правоохранительным органом или прокуратурой, обнаруживается коррупционное правонарушение, дело сразу же направляется в Генпрокуратуру, которая затем переправляет его в Департамент по борьбе с коррупцией.

Потенциал выявления и расследования коррупции на высоком уровне

Департамент по борьбе с коррупцией претерпел значительные изменения в 2011 году, с приобретением новых полномочий и функций, которые более подробно описаны ниже. В департаменте было три подразделения, а стало семь. После второго раунда мониторинга штат департамента вырос втрое. В настоящее время в департаменте работает 145 человек.

Бывший следственный отдел был расширен, но сохранил те же функции, что и раньше; отдел внутренних расследований был преобразован в службу внутренней безопасности. Новый

³⁷ Приказ Генерального прокурора 10/5 от 18.1. 2012 г.

³⁸ Статья 215 УПК Азербайджана.

отдел профилактики и исследовательской работы был создан, чтобы изучать заявления и сведения, полученные от граждан и государственных органов, и рекомендовать, в каких случаях присутствуют основания для дальнейших действий. Этот отдел также отвечает за стратегические и практические меры по предотвращению коррупции, включая институциональный анализ и определение факторов генерирующих коррупцию. Два подразделения (которые описаны выше) были созданы для проведения оперативных расследований. Технический персонал антикоррупционного департамента теперь также включает специалистов в различных областях знаний, которые помогают прокурорам и следователям собственными экспертными оценками и аналитической работой; они организованы в отдельное подразделение, именуемое Группой специалистов. Наконец, был создан и новый отдел информационного и организационного обеспечения; его обязанности вскоре будут переопределены.

Специализация в сфере борьбы с коррупцией была дополнительно усилена путем обеспечения соответствующей компетенции прокуроров, наделенных исключительными полномочиями поддержания обвинения в суде: такие прокуроры теперь также специализируются в области борьбы с коррупцией и проходят подготовку совместно с сотрудниками Департамента по борьбе с коррупцией.

Аналитическое сопровождение выявления, расследования и судебного преследования коррупционных преступлений

В апреле 2011 года в рамках процесса реструктуризации существовавший во время второго раунда мониторинга и упомянутый в рекомендации информационно-аналитический отдел был упразднен. Похоже, что аналитическая работа в настоящее время осуществляется в нескольких подразделениях Департамента по борьбе с коррупцией. Основные обязанности на этом направлении возложены на отдел информационного и организационного обеспечения, хотя аналитикой также занимаются, в пределах своих полномочий, отдел обеспечения расследований и отдел профилактики и исследовательской работы. Первый анализирует противокоррупционные мероприятия в свете профилактики коррупции, а второй обеспечивает аналитическую поддержку в области выявления преступлений.

В 2009 г. в Департаменте по борьбе с коррупцией появилась национальная база данных о всех коррупционных преступлениях, содержащая информацию, которая была извлечена из уголовных дел по коррупционным преступлениям. База данных является закрытой, но аналитики департамента могут использовать ее данные для подготовки аналитических отчетов по различным темам и установления тенденций в коррупции.

До сих пор отчеты готовились раз в полгода или раз в год и охватывали, помимо прочих секторов, сферу образования и социального обеспечения. Отчеты готовились для выявления уязвимых мест и лазеек в действующих законах и подзаконных актах, которые создавали возможности для коррупции, и содержали предложения о поправках в существующей нормативно-правовой базе. Примером этого может служить предложение Департамента по борьбе с коррупцией о принятии закона о судебном компромиссе на основе признания вины.

С другой стороны, Департамент по борьбе с коррупцией утверждает, что на основании информации полученной из его центральной базы данных, в ходе расследования дел и рассмотрения фактов и информации, которая им направляется, он может разрабатывать и давать рекомендации непосредственно министерствам (например, Министерству труда, здравоохранения, образования) относительно проблем в их ведомственной нормативной

базе. Министерства обязаны изучить эти направления и предпринять соответствующие меры в течении одного месяца.

*Специальное подразделение, уполномоченное проводить специальные следственные мероприятия*³⁹

См. соответствующие анализ и выводы выше, в разделе «Контроль за оперативной деятельностью и специальными следственными мероприятиями», в связи с Рекомендацией 2.8.

Сотрудничество и обмен информацией

Уголовно-процессуальный кодекс Азербайджана требует, чтобы правоохранительные органы информировали друг друга о случаях выявления преступлений, находящихся за пределами их юрисдикций. Нарушение этого требования влечет за собой серьезные последствия, вплоть до уголовной ответственности за злоупотребление служебным положением или превышение полномочий.

Обмен информацией также обеспечивается иными, дополнительные механизмами косвенного характера. Они включают в себя прокурорский надзор, осуществляемый уполномоченными подразделениями Генеральной прокуратуры. Эти отделы обеспечивают надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания и досудебного следствия в каждом из правоохранительных органов.

Еще одним механизмом такого рода является санкционирование прокурорами обязательных (принудительных) мер. Когда правоохранительные органы должны прибегнуть к каким-либо обязательным (принудительным) мерам, они не могут напрямую обратиться за разрешением в суд, а должны действовать через местных прокуроров. Местные прокуроры, в свою очередь, контролируются соответствующими структурами Генеральной прокуратуры. Эти структуры сами регулярно обмениваются информацией и обеспечивают обмен информацией между правоохранительными органами.

Азербайджан также привел примеры совместных приказов Генерального прокурора и руководителей различных министерств, - в частности, совместный приказ, подписанный министром внутренних дел, о надлежащей регистрации уголовных преступлений, и меморандумы о сотрудничестве между Генеральной прокуратурой и рядом правоохранительных органов, а также не правоохранительных органов, таких как Палата аудиторов, Служба финансовой разведки, и др.

Формирование совместных следственных групп стало еще одним примером обеспечения сотрудничества по уголовным делам. Когда какой-либо следственный орган в ходе собственного расследования обнаруживает признаки преступления, которые не относятся к его юрисдикции, может быть создана совместная следственная группа, под руководством прокурора, в состав которой войдут прокуроры, офицеры полиции, следователи налоговой службы и представители Министерства юстиции. В 2010 г. в рамках Департамента по борьбе с коррупцией была сформирована 21 такая следственная группа, в 2011 г. – 32 и в 2012 г. – 8.

В связи с тем, что выявление, расследование и уголовного преследование коррупционных правонарушений отнесены к исключительным полномочиям Департамента по борьбе с

³⁹ См. указанное относительно Рекомендации 2.8.

коррупцией, оперативники из других правоохранительных органов могут быть вовлечены в такую деятельность лишь в отдельных случаях; тогда они могут принимать определенные меры по письменному запросу и под контролем Департамента и входить в состав совместных следственных групп.

Следственный орган налоговой службы является основным исключением из общего правила. Примером успешного сотрудничества между Департаментом ГП по борьбе с коррупцией и налоговым ведомством был случай, о котором мониторинговой группе поведали во время ее визита в Азербайджан: на основании сведений, поступивших от проводивших предварительное расследование налоговых детективов, двое сотрудников налоговой службы были пойманы с поличным при получении взятки в особо крупных размерах (215 тысяч манат).⁴⁰ Дело было рассмотрено в суде, и каждый обвиняемый был приговорен к семи годам тюремного заключения.

Доступ к базам данных государственных органов⁴¹

В 2011 г. Азербайджан предпринял некоторые шаги в сторону улучшения централизованного доступа прокуроров антикоррупционного департамента к базам данных в распоряжении государственных органов⁴². В результате этого Департамент по борьбе с коррупцией присоединился к интегрированной базе данных AMAS, которой пользуются несколько министерств, включая базы данных полиции, пограничной полиции, регистр граждан. Мониторинговая группа, однако, не получила никакой новой информации о нынешнем статусе этой инициативы и не смогла понять, что этот доступ значил в практическом плане для следователей и прокуроров Департамента.

В ходе визита стало понятно, что в настоящее время большая часть информации, содержащейся в базах данных государственных органов, может быть получена прокурорами только после письменного обращения в министерство или ведомство, которое хранит эту информацию. Следователи и прокуроры, с которыми члены мониторинговой группы беседовали во время визита в Азербайджан, указывали, что ответ на такое обращение может прийти через два месяца.

С другой стороны, представители Министерства налогов, с которыми члены мониторинговой группы общались во время визита, заявили, что имеют прямой доступ ко всей публичной информации некоммерческого характера, находящейся в распоряжении соответствующих государственных органов. Группе мониторинга сообщили, что вопрос организации баз данных в разных министерствах зависит от их разнящегося уровня компьютеризации. Министерство налогов, очевидно, хорошо обеспечено информационно-технологическим оборудованием и, как результат, обладает техническими возможностями для доступа и предоставления информации в срочном порядке.

Согласно уточняющей информации полученной от Азербайджана после визита в страну, в соответствии Указу Президента от 2011 года, Кабинету министров было поручено рассмотреть пути присоединения Департамента по борьбе с коррупцией к базам данных соответствующих министерств, включая регистры автомобилей и недвижимой собственности. Однако так как

⁴⁰ Эквивалент 207,000 евро, либо 276,000 долларов США.

⁴¹ См. также раздел «Доступ к банковской, финансовой и коммерческой документации» в отношении Рекомендации 2.8.

⁴² В 2011 г. Президент Азербайджана издал указ, обязавший Кабинет министров принять необходимые меры для обеспечения доступа к информации, находящейся в распоряжении государственных органов.

эти системы были разработаны министерствами отдельно, подключение к ним требует выделения серьезных ресурсов. Кабинет министров проводил заседания рабочих групп для нахождения путей выполнения данного Указа Президента. Ожидается, что Кабинетом министров эта задача будет выполнена в рамках Стратегии электронного правительства.

Выводы

Согласно рекомендации второго раунда мониторинга, Азербайджан прояснил, какие дела подпадают под компетенцию Департамента по борьбе с коррупцией и какие подлежат расследованию прокурорами из других структурных подразделений ГП и региональных/местных прокуратур. В стране были разработаны и применяются на практике четкие критерии, вследствие чего Азербайджан соответствует этому компоненту рекомендации.

Группа мониторинга приветствует произошедшее упрочение Департамента по борьбе с коррупцией и отмечает не только изменения в его структуре, но и усовершенствования в методологии его работы. В настоящее время расследование случаев коррупции носит целостный, комплексный характер, когда следователи, оперативные работники и аналитики работают единой командой под руководством прокурора.

Потенциал Департамента по борьбе с коррупцией в области выявления и расследования коррупционных правонарушений вырос также за счет формирования в его составе группы специалистов в разных областях знаний, которые оказывают экспертную помощь в предварительном изучении информации в ходе уголовного расследования коррупционных преступлений. Для этих целей – восемь специалистов было нанято в штате на постоянной основе (это число не включает в себя уголовную разведку, администраторов и специалистов информационных технологий). В дополнении, Департамент по борьбе с коррупцией приглашает экспертов из других государственных органов, и они могут входить в состав следственных групп.

Похоже, что в Азербайджане также достигнут прогресс в упрочении аналитического потенциала. Многообещающим фактом в этой связи является создание национальной базы данных о коррупционных преступлениях. Группа мониторинга, однако, считает, что информация, содержащаяся в этой базе данных, может быть в дальнейшем приумножена и использована Департаментом по борьбе с коррупцией. В частности, аналитики Департамента могут использовать эти данные для выявления наиболее частых типологий коррупции, а также наиболее уязвимых секторов. Такой анализ может быть затем использован для информирования уязвимых структур или секторов не только о подлежащих устранению недостатках в законах и подзаконных актах (что уже имеет место), но и, если это уже не делается, о тех аспектах их внутренней организации и институциональной культуры, которые могут способствовать коррупции. И, наконец, эта информация может быть использована (если еще не используется) для оценки эффективности и корректировки предпринимаемых антикоррупционных действий.

Крупным достижением является и то, что Департамент по борьбе с коррупцией приобрел свои нынешние правовые и технические возможности для выявления коррупционных правонарушений. В то же время для того, чтобы поддерживать Департамент в его борьбе с коррупцией, все контрольные и инспекционные структуры и все службы внутренних расследований в министерствах или других государственных органах, которые наиболее уязвимы в плане коррупции, а также контрольно-ревизионные органы (как, например, Счетная палата) и разведывательные службы должны, в свою очередь, совершенствовать собственные возможности по выявлению коррупции или инцидентов, связанных с коррупцией, в

подведомственных или подконтрольных учреждениях, и уведомлять Департамент по борьбе с коррупцией о всех возникающих подозрениях. В этой связи мониторинговая группа полагает, что особый акцент должен ставиться на создании надежных механизмов предоставления информации. Повышение осведомленности представителей этих организаций в отношении коррупционных правонарушений может также помочь открыть новые каналы их выявления. Усилия, направленные на развитие сотрудничества между этими структурами и правоохранительными органами, должны быть дополнены совместными обучающими мероприятиями с участием сотрудников правоохранительных органов, ответственных за выявление и расследование коррупции.

Пример такого интенсивного сотрудничества и совместных тренингов был предоставлен Азербайджаном после визита в страну. А именно, в 2009 году Департаментом по борьбе с коррупцией был разработан, в рамках проекта ЕС Twinning, инструментарий для подготовки сотрудников отделов внутренней безопасности, работающих в центральных органах исполнительной власти (например, в министерствах, комитетах, агентствах). Этот набор содержит объяснение элементов коррупционных правонарушений и призывает офицеров служб внутренней безопасности к консультациям с прокурорами Департамента борьбы с коррупцией. Азербайджан сообщил, что в результате таких тренингов качество материалов передаваемых в Департамент по борьбе с коррупцией значительно возросло, и теперь прокуроры Департамента по борьбе с коррупцией могут дать совет с учетом своей прокурорской точки зрения по дальнейшим шагам, которые следовало бы предпринять для обеспечения успеха уголовного преследования. Данный пример демонстрирует, что такие механизмы дают отличные результаты и, по мнению, группы экспертов по мониторингу, четко показывает, что такую практику нужно развивать далее и распространять и на другие ведомства.

Также должны найти свое продолжение усилия по улучшению сотрудничества и обмена информацией с другими правоохранительными органами. С формальной точки зрения, сотрудничество и обмен информацией по уголовным делам, в том числе по делам о коррупции, могут быть обеспечены как через соответствующие процедуры, так и посредством практических мер. Участникам мониторинговой группы были приведены примеры действенных механизмов, в том числе создания совместных следственных групп; впрочем, эффективность подобных механизмов в делах о коррупции еще должна получить свое подтверждение.

И, наконец, для того, чтобы расследовать случаи коррупции надлежащим образом и своевременно, необходим не только доступ к частной финансовой или коммерческой информации, но и к сведениям, хранимым государственными учреждениями (например, о судимостях, о личных данных, паспортах, зарегистрированном автотранспорте, о данных пограничной службы, о данных из реестров недвижимого имущества и т.д.). Существующая система письменных запросов оказалось неэффективной и может препятствовать тем незамедлительным действиям, которые необходимы в делах о коррупции, и приводить к задержкам в их расследовании. Этот вопрос Азербайджан должен решить в срочном порядке.

Азербайджан в основном выполнил рекомендацию 2.9.1.

Новая рекомендация 8

- ***Совершенствовать и в полной мере использовать в работе Департамента по борьбе с коррупцией информацию о коррупционных преступлениях, содержащуюся в национальной базе данных и в других источниках, в целях выявления наиболее частых типологий коррупции, наиболее уязвимых секторов и слабых мест во***

внутренних правилах и/или методах работы государственных учреждений, в отношении которых проводились расследования дел о коррупции.

- *Прилагать усилия по обеспечению прокурорам прямого и быстрого доступа к нужной им информации, хранящейся государственными учреждениями (например, о судимостях, о личных данных, паспортах, зарегистрированном автотранспорте, о данных пограничной службы, о данных из реестров недвижимого имущества и т.д.).*
- *Продолжать укреплять потенциал служб внутреннего расследования, контрольных, ревизионных или инспекционных структур в министерствах и других государственных органах для выявления коррупции или инцидентов, связанных с коррупцией, в подконтрольных им учреждениях, и уведомлять Департамент по борьбе с коррупцией о всех возникающих подозрениях.*

Предыдущая 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.

Власти Азербайджана сообщили, что в рамках существующей структуры Министерство внутренних дел (МВД) остается основным координирующим органом в области борьбы с организованной преступностью в Азербайджане. В законодательную базу не были внесены изменения, направленные на увязывание коррупционных преступлений с организованной преступностью, и правительство Азербайджана не считает, что таковые будут необходимыми, так как в целях исполнения данной рекомендации был принят ряд практических мер. В течение последних трех лет более 1800 сотрудников МВД (1173 - в Азербайджане и 640 - за рубежом) приняли участие в различных видах тренингов. Кроме того, согласно информации, предоставленной Азербайджаном после визита в страну, Департаментом по борьбе с коррупцией проводится ряд совместных тренингов с представителями полиции. Азербайджан участвует в различных региональных и прочих международных инициативах, способствующих трансграничному сотрудничеству в борьбе с организованной преступностью и коррупцией. Например, Азербайджан участвует в инициативе ОБСЕ против отмывания денег и коррупции, в процессе оценки ГРЕКО, в рабочей группе ГУАМ по борьбе с организованной преступностью и подгруппах по борьбе с коррупцией и с отмыванием денег, в соответствующих инициативах НАТО, ОЧЭС, в поддерживаемых УНП ООН рабочих группах по борьбе с организованной преступностью и т.д. Азербайджанские эксперты регулярно участвуют в профессиональных сетях и узнают о передовой международной практике и опыте.

Азербайджан также стремится к улучшению своего сотрудничества с представителями антикоррупционных неправительственных организаций (НПО). Сообщается, что они являются постоянными участниками тренингов и круглых столов, организуемых правоохранительными органами, в особенности по вопросам борьбы с коррупцией. Представители НПО обычно выступают в качестве тренеров. Между Департаментом по борьбе с коррупцией и Информационной сетью антикоррупционных НПО был подписан Меморандум о сотрудничестве, ставший своего рода «дорожной картой» взаимодействия участвующих

сторон. В области борьбы с организованной преступностью НПО активно работают в проектах, которые оказывают поддержку жертвам преступлений.

Выводы

Группа мониторинга приняла к сведению определенные практические меры, предпринимаемые Азербайджаном для обеспечения должного изучения связи между организованной преступностью и коррупцией и для координации усилий по борьбе с этими преступлениями с внешними субъектами (международными организациями и НПО). Участие в региональных и международных обучающих мероприятиях, а также в различных сетях похвально и, несомненно, полезно. Однако, мониторинговая группа также отмечает, что никаких мер по разработке нормативно-правовой базы для улучшения мероприятий по обеспечению взаимосвязей в борьбе с организованной преступностью и коррупцией, необходимых для формального выполнения данной рекомендации, предпринято не было. Кроме того, по мнению группы мониторинга, отсутствие, выявленных и направленных в Департамент ГП по борьбе с коррупцией, коррупционных правонарушений связанных с организованной преступностью, не является положительным показателем. Поэтому мониторинговая группа придерживается мнения, что Азербайджану следует приложить больше усилий для эффективного выявления таких случаев и расследования подобных дел.

Азербайджан в основном выполнил рекомендацию 2.9.2.

Новая рекомендация 9

- *Принять меры с тем, чтобы МВД и Генпрокуратура, в первую очередь, ее Департамент по борьбе с коррупцией уделяли больше внимания выявлению и расследованию дел, в которых организованная преступность и коррупция связаны между собой.*
- *Продолжить проведение совместного обучения в этой сфере для следователей МВД и следователей/ прокуроров Департамента ГП по борьбе с коррупцией.*

Предыдущая рекомендация 2.9.3.

Продолжать создание 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.

Служба финансового мониторинга

Согласно ее уставу, Служба финансового мониторинга (СФМ) подчинена только Президенту Азербайджанской Республики. Службу возглавляет директор; и директор, и его заместитель назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом. Азербайджанские власти утверждали, что независимость деятельности СФМ уже обеспечена на практике и что не было ни единого случая вмешательства в ее работу. В руководящем составе СФМ (включая директора Службы и его заместителя) с октября 2009 г. не произошло никаких изменений.

Кроме того, группе мониторинга сообщили, что СФМ обладает финансовой самостоятельностью и финансируется согласно отдельной строке бюджета, что обеспечивает эффективность ее деятельности, а также зарплат и систему мотиваций для ее сотрудников, которые рыночному уровню. Уже в октябре 2009 г. Службе было предоставлено ее административное здание. Она также была оснащена информационно-технологическим и прочим оборудованием. Во время визита мониторинговой группы в Азербайджан представители СФМ заявили, что Служба полностью функциональна с 2010 года и почти полностью укомплектована.

Законодательство о борьбе с отмыванием денег было в значительной степени приведено в соответствие с рекомендациями MONEYVAL. Азербайджанское ПФР выпустило инструкции и рекомендации для отчитывающихся субъектов и разработало внутренние регламенты и процедуру для своих сотрудников.

СФМ усовершенствовала собственные информационно-технологические возможности приема и анализа данных, поступающих от отчитывающихся субъектов. Этот процесс начался в 2010 г. с внедрением системы электронной отчетности AzAML, позволившей финансовым учреждениям направлять свои отчетность непосредственно на веб-сайт www.fiu.az. В 2011 г. СФМ при поддержке УНР ООН разработала новую и усовершенствовала существующую систему отчетности и анализа данных. Эта система, названная goAML, должен была стать функциональной в октябре 2012 г.

Публичные должностные лица

На законодательном уровне Рекомендация 6 FATF воплотилась в статью 9-1 Закона о борьбе с легализацией денежных средств и другого имущества и финансированием терроризма (Закон о ПОД/ФТ, от 2009 г., последние изменения – март 2010 г.).

Как сообщается, большинство финансовых учреждений, действующих в Азербайджане, присоединились к системам для автоматизированной проверки публичных должностных лиц (ПДЛ), - таким, как World Check и Factiva. По данным, предоставленным мониторинговой группе представителями СФМ Азербайджана, банки и другие структуры, обязанные проводить мониторинг клиентов, практически осуществляют надлежащую проверку клиента (НПК) в отношении иностранных ПДЛ, в соответствии со статьей 9-1 вышеуказанного закона. На основании этой нормы закона в 2010 - 2013 гг. СФМ получила 397 сообщений о транзакциях с участием ПДЛ. Более того, Азербайджан заявил, что инициировал законопроект о распространении надлежащей проверки клиента также на национальных и международных публичных должностных лиц, в соответствии с требованиями новой рекомендации 12 (бывшей рекомендации 6) FATF.

Случаи коррупции

Если СФМ в ходе анализа финансовых операций выявляет элементы состава любого уголовного преступления или у нее возникают иные подозрения, что совершенные операции могут быть связаны с легализацией полученных преступным путем средств или иного имущества, Служба должна передать такую информацию в Генеральную прокуратуру.⁴³ СФМ анализирует полученные отчеты на основе показателей, именуемых «красными флажками». Вероятно связанными с коррупцией считаются следующие сигналы: (i) получение или

⁴³ Статья 17 Закона ПОД/ФТ и статья 10.9 Устава СФМ.

перечисление средств из оффшорных зон или в оффшорные зоны публичными должностными лицами и связанными с ними компаниями; (ii) нетипично крупномасштабные операции с наличными средствами, осуществленные публичными должностными лицами или связанными с ними компаниями, и (iii) операции компаний-«почтовых ящиков», принадлежащих публичным должностным лицам. По обнаружении таких признаков СФМ сообщает о подозрительной и возможно связанной с коррупцией операции в Департамент Генпрокуратуры по борьбе с коррупцией.

Сотрудничество между СФМ и Генеральной прокуратурой, особенно с ее Департаментом по борьбе с коррупцией, оценивают как очень хорошее. Оно зиждется на требованиях закона и на положениях Меморандума о взаимопонимании, подписанного между СФМ и Департаментом в 2010 г. Во время визита мониторинговой группы представители СФМ заявили, что получают от Департамента сведения в ответ на переданные ему сообщения. Участники мониторинговой группы также заверили, что Служба удовлетворяет запросы прокуроров об анализе информации, получаемые в ходе расследования ими дел об отмытии денег.

Количество сообщений о подозрительных операциях по сравнению с 2009 г. увеличилось. В 2010-2013 гг. СФМ получила 849 сообщений о подозрительных операциях, а также 508,999 сообщений об операциях с валютными средствами и 41,543 сообщения об операциях с высокой степенью риска. Тем не менее, с 2009 года из всех полученных и проанализированных сообщений о подозрительных операциях только 12 были направлены в Генпрокуратуру и ее Департамент по борьбе с коррупцией. На данный момент возбуждено всего одно уголовное дело. С другой стороны, Департамент по борьбе с коррупцией расследовал и передал в суд 6 дел, связанных с отмытием денег. Во всех этих случаях прокуроры запрашивали сведения у СФМ.

Что касается типологии преступлений отмытия денег, дела о которых переданы в суд, то, похоже, в большинстве случаев отмытие денег производилось тем же лицом, которое совершало предикатное преступление (так называемое «само-отмытие»). Кроме того, во всех пока что имевших место случаях обвиняемые представляли перед судом и за отмытие денег, и за предикатное преступление, причем предикатное преступление всегда происходило в Азербайджане, хотя в подобных ситуациях нет никаких ограничений юридического характера. Как сообщается, судьи, особенно в Верховном суде, весьма узко толкуют нормы закона о преступлении отмытия денег.

План действий по реализации Национальной стратегии по повышению прозрачности и борьбе с коррупцией на 2007-2011 гг. (второй национальной стратегии против коррупции) предусматривал организацию совместных тренингов для сотрудников правоохранительных органов, прокуроров и судей в области борьбы с коррупцией и отмытием денег. Для того, чтобы реализовать эту задачу, была создана временная рабочая группа из числа представителей учебных центров правоохранительных органов; в рабочую группу также вошел руководитель Департамента по борьбе с коррупцией. От рабочей группы ожидается разработка соответствующих учебных программ.

Создается впечатление, что многие тренинги были организованы международными и иностранными структурами. Во время визита представители СФМ сообщили, что должностные лица Службы также участвовали в некоторых учебных мероприятиях, организованных на местном уровне, совместно с прокурорами из Департамента по борьбе с коррупцией и с судьями. Мониторинговой группе не было сообщено о числе таких семинаров или их тематике.

Выводы

За время, прошедшее после второго раунда мониторинга, азербайджанская СФМ развернула свою деятельность в полном объеме и продолжает развиваться и укрепляться. Впрочем, процесс развития имеет непрерывный характер, и для дальнейшего эффективного функционирования СФМ и ее должного реагирования на новые вызовы в области борьбы с отмыванием денег Службе понадобится непрерывная поддержка властей Азербайджана.

В силу поправок от марта 2010 г. в Закон ПОД/ ФТ вошли положения, касающиеся публичных должностных лиц, в соответствии с формулировками рекомендации MONEYVAL. Группа мониторинга с удовлетворением отметила применение нововведенных требований на практике. Очевидно, что Азербайджан уверенно продвигается к реализации этой части рекомендации.

Однако, мониторинговой группе было сложнее оценить надлежащее выполнение третьего элемента рекомендации - о предпринимаемых СФМ усилиях по сотрудничеству с Департаментом по борьбе с коррупцией в разработке механизма выявления коррупционных дел. Членам группы не было сообщено о каком-либо конкретном механизме, разработанном для этой цели. Количество сообщений о подозрительных операциях (СПО), направленных СФМ в органы прокуратуры, очень невелико, а эффективность и актуальность обратной связи прокуроров со Службой не могла быть оценена.

По мнению мониторинговой группы, ограниченное количество СПО, могущих привести у уголовному преследованию, указывает, с одной стороны, на необходимость упрочения потенциала банков и других отчитывающихся субъектов в выявлении подозрительных элементов финансовых операций, и, с другой стороны, на потребности в дальнейшем развитии методологии работы СФМ, ее возможностей анализа информации, получаемой от отчитывающихся субъектов, выявления закономерностей и связей между различными явлениями и предоставления прокурорам соответствующих сведений. Следует оценить использование Службой программного обеспечения для поиска и анализа данных и проверить, используют ли аналитики СФМ все находящиеся в их распоряжении возможности, нуждаются ли они в повышении квалификации и не требует ли программное обеспечение дальнейшего усовершенствования.

В целях повышения потенциала борьбы с отмыванием денег для следователей, прокуроров, а также для судей должны быть организованы тренинги на темы типологии подобных преступлений, об особенностях расследования и судебного рассмотрения таких преступлений, и об уликах, фактах и обстоятельствах, которые могут доказать преднамеренность преступления. Существует также общая необходимость в жесткой политике уголовного преследования таких правонарушений и в формировании судебной практики, в первую очередь в отношении требований к предоставлению доказательств.

Азербайджан частично выполнил рекомендацию 2.9.3.

Новая рекомендация 10

- ***Продолжать упрочение потенциала Службы финансового мониторинга в анализе финансовой информации и выявлении подозрительных операций, а также повысить качество и количество уведомлений, передаваемых в органы прокуратуры.***

- *Оценить потребности в полноценном использовании или дальнейшем совершенствовании существующего программного обеспечения для поиска и анализа данных и потребности в обучении работающих с ним лиц.*
- *Продолжить работу над проектом законодательства по осуществлению Рекомендации 12 FATF в отношении национальных и международных ПДЛ политически значимых лиц, членов их семей и их близких, и разработать требуемые подзаконные акты и рекомендации для использования отчитывающимися субъектами во исполнение данной нормы.*
- *Принять необходимые меры (путем утверждения нормативных актов либо инструкций для прокуроров, путем проведения обучающих мероприятий для судей и прокуроров, либо путем распространения информации о соответствующей судебной практике) для разъяснения того, что уголовная ответственность за преступления отмывания денег не должна зависеть от осуждения за предикатное преступление, не должна ограничиваться предикатными преступлениями, совершенными на территории Азербайджана, и не должна распространяться только на случаи само-отмывания, а также рассмотреть возможности выведения субъективных составляющих из объективных, фактических обстоятельств дела.*
- *Продолжать организацию совместных тренингов по борьбе с отмыванием денег и коррупцией для сотрудников СФМ, следователей, прокуроров и судей.*

3. Предупреждение коррупции

Целостность государственной службы

Предыдущая 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 пересмотреть положений, которые запрещают публичное раскрытие декларации, в то же время обеспечивая личную и конфиденциальную 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.

Проведение реформы государственной службы

Закон о государственной гражданской службе от 2000 г. и соответствующие Указы Президента остаются основными нормативно-правовыми актами в отношении государственной службы в Азербайджане. В Закон о государственной гражданской службе были внесены поправки в 2010 и 2011 гг.; государственной службы касаются несколько новых Указов Президента и постановлений Кабинета министров. Власти Азербайджана во время встреч с членами мониторинговой группы пояснили, что новые нормативы и меры касаются классификации и дальнейшего совершенствования и более широкого применения практики назначения на должность на конкурсной основе (более подробную информацию см. ниже).

Во время визита в Азербайджан группа мониторинга была проинформирована о существующих планах разработки нового **Кодекса государственной гражданской службы**. Правительство Азербайджана намерено кодифицировать разрозненное законодательство о государственной службе и в новом кодексе урегулировать вопросы этического поведения госслужащих и предотвращения конфликта интересов. Работа над законопроектом ведется под руководством Комиссии по вопросам государственной гражданской службы (КГГС). В 2012 г. была создана рабочая группа, которая разработала первый проект Кодекса государственной службы. К его оценке были привлечены международные эксперты. Кроме того, совершенствование законодательства о государственной службе является анти-коррупционной мерой, предусмотренной в Национальном плане действий против коррупции на 2012-2015 гг., принятом в 2012 г. Этот план предписывает подготовку проекта Кодекса государственной службы к 2014 году.

Группа мониторинга отмечает, что проектирование Кодекса государственной службы прежде всего предполагает объединение различных законов, которыми в данный момент регулируется эта сфера, - в частности, Закона о государственной гражданской службе, Закона о правилах этического поведения государственных служащих и других актов, но этот процесс может также дать импульс для устранения различных недочетов в нынешней правовой базе о государственной службе. Желательно, в частности, предусмотреть прозрачный порядок назначения высокопоставленных государственных служащих (высшего ранга и с 1-го по 4-й ранг); разработать более прозрачную систему оплаты труда; внедрить эффективную систему оценки служебной деятельности и укрепить институциональный потенциал Комиссии по государственной службе. Также, возможно, следовало бы пересмотреть и установить в новом кодексе правовые нормы о служебной этике, с разработкой и включением положений о предотвращении конфликта интересов. Наконец, еще одним похвальным усилием станет дальнейшее распространение действия существующих норм на различные группы должностных лиц на государственной службе.

Со времени выхода отчета по второму раунду мониторинга в 2010 г. Комиссия по вопросам государственной гражданской службы (КГГС) работала над несколькими программными документами в поддержку реформ государственной службы. В 2011 г. был разработан **проект стратегии совершенствования кадрового управления** в государственной сфере. Азербайджанские власти сообщили, что целью стратегии является унификация кадровой политики государственных органов на основе меритократии (принятия во внимание заслуг),

равенства, прозрачности, подотчетности и планирования. Проект был подготовлен в КГГС, а комментарии к нему, по состоянию на конец 2012 г., поступили от Академии государственного управления и 36 других государственных учреждений. Проект стратегии направлен Президенту на утверждение. Кроме того, КГГС работает над стратегией реформ в сфере государственной службы и стратегией профессионального обучения для государственных служащих.

«...охват ранее не охваченных секторов...»

После внесения изменений в Закон о государственной гражданской службе, гражданский персонал ряда государственных учреждений, ранее считавшийся на специальной гражданской службе, теперь находится на государственной службе и охвачен указанным законом. В соответствии с поправками в разделе 2.3 Закона сотрудники Министерств внутренних дел, налогов, иностранных дел, юстиции, национальной безопасности, обороны и по чрезвычайным ситуациям, Государственной пограничной службы, Государственной миграционной службы и Государственного таможенного комитета, которым не присвоены воинские или специальные звания, были отнесены к государственной службе и получили статус государственных служащих. С 1 октября 2012 г. аналогичные изменения были применены и к техническому персоналу органов прокуратуры.

«...четкое разграничение между профессиональными и политическими должностными лицами»

Как и во время второго раунда мониторинга, Закон о государственной гражданской службе касается двух категорий лиц – профессиональных и политических должностных лиц; при этом в статье 10.4. Закона указано, что правовой статус лиц, занимающих политические должности, определяется иными законодательными актами и что такие лица не являются субъектами этого закона. Мониторинговой группе не стало известно о каком-либо определении «политического должностного лица» и не поступили сведения о каких-либо реформах в этой области. Во время визита мониторинговой группы в Азербайджан власти этой страны пояснили, что политическими должностными лицами считаются те должностные лица, о которых говорится в Статье 109 Конституции о полномочиях Президента: в ней перечислены должности, назначение на которые производится Президентом Азербайджана. Таким образом, мониторинговая группа отмечает, что после второго раунда мониторинга в стране не произошло никаких изменений в отношении уточнения правового статуса лиц, занимающих политические должности, или регулирования вопросов порядка их назначения и деятельности.

«Продолжение реформ в сфере назначения на государственную службу и продвижения по службе»

Основные правовые нормы по вопросам назначения, роста и карьеры на государственной службе предусмотрены в Законе о государственной гражданской службе от 2000 г. и детализированы в Указе Президента об утверждении порядка назначения на государственную службу на конкурсной основе, от 2009 г. После отчета о втором раунде мониторинга (2010 г.) произошли некоторые изменения. Указом Президента от 3 марта 2011 г. внесены изменения в

вышеупомянутый порядок назначения от 2009 г., согласно которым руководитель ведомства вносит кандидатов, которые успешно сдали экзамены, но не получили назначения на вакантную должность, в список кадрового резерва, сроком на два года. Кроме того, как указывалось в текущем отчете от сентября 2011 г., при приеме на работу все чаще используются конкурсные процедуры: сотрудники аппаратов судов, оперативные сотрудники Департамента ГП по борьбе с коррупцией и значительная часть должностных лиц, работающих в органах прокуратуры, сейчас назначаются на должности после многоступенчатых конкурсных процедур.

В частности, группа мониторинга узнала о практических шагах по реализации порядка набора на государственную службу на конкурсной основе. Система электронной подачи заявлений о замещении вакантных должностей на государственной службе была внедрена в соответствии с решением Кабинета министров от 6 марта 2011 г. КГГС усовершенствовала программное обеспечение и образцы тестовых заданий для экзаменуемых кандидатов. КГГС также разрабатывает специальные программы со списками тем, которые будут обсуждаться в ходе собеседований, и списком рекомендованной литературы; за несколько месяцев до экзамена эти сведения размещаются на сайте Комиссии. После конкурса все его результаты также размещаются на сайте КГГС. С 2012 г. в состав комиссий по проведению собеседований наряду с представителями набирающего новые кадры ведомства и КГГС могут входить специалисты в определенных областях. В 2012 году именно таким образом в качестве независимых специалистов были привлечены 64 представителя учебных заведений. Кроме того, КГГС рассылает НПО и международным организациям информацию о предстоящих экзаменах, и они могут принять участие в процедуре. Наконец, для рассмотрения жалоб была создана апелляция комиссия. В 2011 г. жалобы поступили от 36 заявителей и в 5 случаях были признаны обоснованными. В 2012 г. результаты конкурсных экзаменов были оспорены 31 заявителем, и 4 жалобы были признаны обоснованными.

Подобные меры были также приняты на уровне отдельных государственных учреждений. Например, в соответствии с требованиями Порядка оказания электронных услуг центральными исполнительными органами, утвержденного Кабинетом министров 24 ноября 2011 г., появились Правила электронного приема заявлений о замещении вакантных должностей в органах внутренних дел.

Тем не менее, и как отмечалось ранее, основные вопросы и проблемы еще не решены. На конкурсной основе на работу принимают только служащих более низких рангов (с 5-ого по 7-ой), а высокопоставленные государственные служащие (высшего ранга и с 1-го по 4-й ранг) назначаются по результатам собеседования, которое проводится специальной комиссией, созданной для этой цели, и на основе дискреционных решений глав административных органов.

Что касается **продвижения по службе**, то в соответствии с Законом о государственной гражданской службе оно должно производиться открыто и на конкурсной основе. Согласно статье 29.4 Закона, КГГС и назначающий орган должны объявить о конкурсе на своих сайтах. Согласно статьям 26 и 27 Закона КГГС отвечает за принятие решений о повышении государственных служащих в должности; такие решения должны приниматься с участием

представителей Комиссии, органа, в котором проходит службу соответствующий госслужащий, неправительственных организаций, а также независимых экспертов. Одним из критериев продвижения по службе является успешное и добросовестное исполнение служебных обязанностей.

Кроме того, группа мониторинга приветствует намерения Азербайджана разработать **систему оценки исполнения обязанностей государственными служащими**. В 2012 г. КГГС разработала проект порядка проведения такой оценки, который были опробован в двух учреждениях, название которых не были предоставлены. Ожидается, что такой порядок будет утвержден в 2013 году.

Премии и надбавки

В соответствии со статьей 22.2 Закона о государственной гражданской службе заработная плата государственного служащего состоит из основного оклада, а также премий и надбавок, в зависимости от специализации и выслуги. Основной проблемой во время второго тура мониторинга была доля премий и надбавок (называемых «дополнительными выплатами») в оплате труда госслужащих и дискреционный характер принятия решений о таких выплатах. В ходе визита в Азербайджан мониторинговой группе не стало известно о каких-либо принятых мерах по решению этой проблемы.

В 2011 г. Кабинет министров принял решение о выплате дополнительной заработной платы сотрудникам Департамента по борьбе с коррупцией в размере 50 процентов от их основной зарплаты, а отдельным Указом Президента предусмотрена надбавка для офицерского состава вооруженных сил в размере 25 % от их оклада.

Обеспечение соблюдения требований о декларации имущества государственными должностными лицами

Поправки 2005 года к Закону о борьбе с коррупцией от 2004 г. обязывают государственных служащих Азербайджана ежегодно подавать декларации о своих доходах, имуществе, банковских вкладах, ценных бумагах и других финансовых средствах, об участии в коммерческих предприятиях, о долговых или о прочих финансовых и имущественных обязательствах (статья 5.1). Закон предусматривает санкции за несоблюдение этих положений, а также требует дополнительных подзаконных актов для того, чтобы собирать такую информацию, и дополнительных норм в отношении проверки представленной информации. Кроме того, 24 июня 2005 г. был принят Закон об утверждении порядка предоставления финансовой информации государственными должностными лицами; в нем перечислены государственные должностные лица, обязанные декларировать свое имущество (президент, премьер-министр, министры, руководители центральных исполнительных органов и местных органов власти, все государственные служащие и т.д.) и органы, ответственные за сбор и проверку деклараций. Ряд положений Закона касается содержания и сроков подачи имущественных деклараций и контроля над процессом. Затем, в 2006 и 2007 гг., некоторые нормативные акты (законы о государственной службе, полиции, прокуратуре, органах внутренних дел и Министерства юстиции, о парламенте, о муниципалитетах, о Счетной палате)

были дополнены положениями, согласно которым непредоставление деклараций о доходах может повлечь за собой дисциплинарные меры. Наконец, 9 августа 2005 г. Президент своим Указом поручил Кабинету министров разработать форму декларации об имуществе.

Все эти требования закона так и остались на бумаге; на самом деле декларации об имуществе не подаются. Форма декларации утверждена не была, а коль скоро декларации не подают, их нельзя ни проверить, не предать огласке. Группа по мониторингу в этой связи отмечает, что после 2010 г. не было принято никаких мер для выполнения Рекомендации 3.1. в части обеспечения соблюдения требований о декларировании имущества, упрочения возможностей проверки таких деклараций и пересмотра положений, которые запрещают разглашать эту информацию. Группа мониторинга напоминает, что еще в 2006 году, во время первого раунда мониторинга, выражала обеспокоенность тем, что система декларирования активов является неэффективной по причине отсутствия механизма контроля, и одновременно указывала на проблему отсутствия прозрачности. Остаются обоснованными и высказанные в том же году сомнения относительно того, что Комиссия по борьбе с коррупцией обладает достаточными возможностями для проверки деклараций, и мнение о том, что действующие положения законодательства ослабляют контроль со стороны гражданского общества.

Подача имущественных деклараций государственными должностными лицами включена в НПД на 2012-2015 гг., который предусматривает подготовку Кабинетом министров и Комиссией по борьбе с коррупцией в 2013 г. «предложений об электронной подаче финансовых деклараций должностными лицами». План действий по борьбе с коррупцией от 2007 г. предусматривает аналогичную меру – утверждение формы предоставления финансовой информации государственными должностными лицами в 2007-2008 гг., но эта мера не была осуществлена.

Определение конфликта интересов, утверждение правил о совместимости и обеспечение институционального механизма их применения

Ряд законов, действовавших уже во время второго раунда мониторинга, содержит отдельные положения о предотвращении конфликта интересов, об этике государственной службы и о совместимости государственной службы с иными видами деятельности. В разделе 7 Закона 2004 года о борьбе с коррупцией (в статьях 7 и 8) содержатся нормы, связанные с конфликтом интересов, а именно запреты в отношении родственников и отдельные положения, касающиеся подарков. Закон 2000 года о государственной гражданской службе в статье 20 устанавливает ограничения, связанные с государственной службой, - в частности, содержит положения о запрете на оплачиваемую работу по совместительству в других государственных органах, о преподавательской деятельности, о работе в качестве адвоката, о неучастии в политической деятельности и т.д. Закон о правилах этического поведения государственных служащих (от 2007 г.) содержит отдельную статью о предотвращении конфликта интересов. Он также определяет правила этического поведения, запрещает принятие подарков стоимостью выше определенного уровня, пользование преимуществами/ льготами, которые могут влиять на беспристрастность в принятии решений, и т.д. В этом законе также есть положения, относящиеся к институциональным механизмам применения вышеуказанных норм и перечисляющие обязанности руководителя государственного органа, самого государственного

служащего и контролирующей инстанции. Многими органами и учреждениями приняты их внутренние этические кодексы. Тем не менее, в ходе обсуждений с различными собеседниками у членов мониторинговой группы возникло впечатление, что нормативно-правовая база хоть и существует, но не очень хорошо работает в действительности.

Несмотря на существующие правовые нормы, содержащие правила служебной этики и положения о конфликте интересов и указывающие на составные части механизма реализации, в Азербайджане, похоже, со времени отчета второго раунда мониторинга в 2010 г. не было принято никаких мер по усовершенствованию законов в этой сфере.

В то же время можно заметить определенный прогресс в отношении предотвращения конфликта интересов на уровне отдельных государственных институтов. К примеру, 1 июня 2010 года Служба финансового мониторинга утвердила кодекс поведения своих сотрудников, содержащий положения о конфликте интересов и о действиях в случае его возможного появления. Налоговое ведомство руководствуется Налоговым кодексом, где в статье 29 о конфликте интересов содержится положение, запрещающее исполнение служащим налогового органа служебных обязанностей в случае его родства с налогоплательщиком или же наличия у него или членов его семьи прямых или косвенных финансовых интересов в юридическом лице или деятельности налогоплательщика. Кодекс этического поведения сотрудников налоговых органов, утвержденный в 2008 году, включает в себя положения о предотвращении конфликта интересов. Для полиции действует приказ министра от 10 октября 2011 г. о недопустимости совместной работы родственников и Кодекс этического поведения сотрудника органов внутренних дел, запрещающий сотрудникам таких органов принимать решения в собственных интересах или же решения, могущие повлиять на материальные блага их самих или их близких. Каждый сотрудник полиции обязан сообщать о возможном конфликте интересов при исполнении служебных обязанностей и до назначения на должность. Впрочем, мониторинговой группе не удалось проверить, как эти нормы применяются на самом деле и оказывают ли они какое-либо влияние на повседневную практику.

Согласно НПД на 2012-2015 гг. Кабинету министров и КБК надлежит в 2013 году разработать предложения по совершенствованию законодательства, связанные с предотвращением конфликта интересов в деятельности государственных служащих и других должностных лиц, работающих в государственных учреждениях.

Наконец, следует в положительном ключе указать и на то, что КГГС намерена сформировать сеть уполномоченных по вопросам этики в государственных органах. Информация о таких уполномоченных и внутренние этические уложения всех учреждений (преимущественно на азербайджанском языке) доступны на сайте Комиссии по вопросам государственной гражданской службы www.csc.gov.az

Сообщение о фактах коррупции и защита информаторов

Похоже, что в Азербайджане не были предприняты меры для законодательного закрепления обязанности сообщать о коррупции или правил о защите информаторов. НПД на 2012-2015 гг.

предусматривает разработку проекта закона о лицах, информирующих о проявлениях коррупции.

О случаях коррупции можно сообщать по телефонам доверия. В Азербайджане поддерживают работу «горячих линий» связи и они вроде бы хорошо работают. В Департамент Генеральной прокуратуры по борьбе с коррупцией можно позвонить по короткому номеру 161; информацию также можно в неотложном порядке передать через посредством специальных сервисов на сайтах министерства образования и других государственных учреждений.

Обучение государственных служащих

За время, прошедшее после второго раунда мониторинга в 2010 г., Азербайджан немного сделал для создания постоянно действующей системы обучения государственных служащих по вопросам этики, добропорядочности, предотвращения конфликта интересов и другим аспектам борьбы с коррупцией.

Департамент по борьбе с коррупцией в рамках совместного с Литвой проекта в формате Twinning разработал инструментарий для профессионального обучения персонала подразделений внутренней безопасности в правоохранительных органах и центральных органах исполнительной власти. Пособие содержит не только общую и теоретическую часть, но и раздел, описывающий методологию профессиональной подготовки. В первом квартале 2013 года обучение прошли 1055 сотрудников органов внутренних дел. Учебные программы Академии внутренних дел включают модули по борьбе с коррупционными преступлениями и по расследованию дел о мошенничестве и финансовых преступлениях.

Комиссия по вопросам государственной службы разработала учебный курс, который охватывает, среди прочего, вопросы предупреждения коррупции. Этот учебный курс универсален и применим ко всем государственным служащим.

В 2012 году Министерство по налогам провело тренинги по Кодексу этического поведения сотрудника налоговых органов, с анализом конкретных случаев применения этого кодекса и случаев возникновения конфликта интереса и с обсуждением отдельных случаев применения положений Закона о свободе информации в контексте действия Налогового кодекса Республики Азербайджан.

В будущем в соответствии с НПД от 2012 г. предполагается создать Центр специализированного обучения государственных служащих, которая будет проводить, помимо прочего, специальные тренинги по вопросам борьбы с коррупцией, предотвращения конфликта интересов, соблюдения кодексов служебной этики и т.д. КГГС уже разработала и внесла в Кабинет министров предложения по кадровому комплектованию этого центра. Группе мониторинга во время ее визита было сказано, что учебный центр будет создан к концу 2013 года. Кроме того, как уже отмечалось выше, КГГС работает над стратегией обучения государственных служащих. Впрочем, мониторинговая группа отмечает, что все вышеуказанные меры пока что являются задумками и подлежат реализации.

Выводы

В области реформы государственной службы группа мониторинга приветствует практические шаги в направлении назначения на должности на конкурсной основе, что в основном касается государственных служащих среднего и нижнего звена. Более прозрачный механизм назначения на должности государственных служащих старшего и высшего звена еще предстоит разработать. В отношении назначения на политические должности никаких норм нет. Системе оплаты труда на государственной службе присуще, как и ранее, неравенство. Инициативы правительства Азербайджана по созданию системы оценки исполнения служебных обязанностей государственными служащими еще не завершены. Декларации об имуществе в действительности не подаются. На этом направлении после 2010 г. не было предпринято никаких шагов. Не были приняты меры для усовершенствования правовых норм о конфликте интересов или в целях содействия применению существующих правил и обеспечения их практического исполнения. Нормативную базу о лицах, информирующих о проявлениях коррупции, еще только предстоит создать.

Азербайджанскими властями были, в целом, предприняты меры по выполнению некоторых аспектов Рекомендации 3.1; отдельные многообещающие инициативы находятся в процессе реализации. Тем не менее, некоторые из ключевых проблем не были учтены, и Азербайджану по-прежнему необходимо предпринять более энергичные и видимые меры по созданию и надлежащей реализации правовых норм и институциональных механизмов в обеспечение целостности в государственном секторе.

Азербайджан частично выполнил Рекомендацию 3.2.

Новая рекомендация 12

- *Разработать и внедрить, как составную часть нового Кодекса государственной службы, порядок прозрачного и основанного на заслугах назначения на должности государственных служащих старшего и высшего звена и усилить потенциал Комиссии по вопросам государственной гражданской службы для обеспечения соблюдения такого порядка.*
- *Разработать нормы или общие принципы прозрачного назначения на политические должности.*
- *Обеспечить систему более прозрачного, адекватного и равного начисления заработной платы в государственных органах, с обеспечением сопоставимости уровня зарплат в разных органах и ее конкурентную величину по сравнению с зарплатами на/ в иных предприятиях и организациях.*
- *Сформировать сеть уполномоченных по вопросам этики в органах государственного управления.*
- *Разработать практический учебный курс по вопросам этики государственной службы и на регулярной основе и в обязательном порядке проводить его для государственных служащих.*

- *Обеспечить действие четких и всеобъемлющих норм в отношении конфликта интересов и правил этики для государственных служащих и других должностных лиц, а также практический механизм их реализации и неуклонного исполнения на практике.*
- *Обеспечить необходимую правовую, регуляторную и институциональную основу для претворения в жизнь системы, обязывающей публичных должностных лиц подавать декларации об имуществе, с проверкой полноты поданных сведений, и без дальнейшего промедления обеспечить применение таковой системы на практике.*

Прозрачность и дискреционные полномочия в государственных органах

Предыдущая 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.

Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов

Закон о нормативно-правовых актах от 21 декабря 2011 г. предусматривает анализ каждого законопроекта на предмет содержащихся в нем рисков. Факторы риска фигурируют в приложении к Закону, озаглавленном «Перечень факторов риска в правовых актах (их

проектах)». В этом перечне упомянуты такие факторы, как, например, объем дискреционных полномочий государственных должностных лиц, отсутствие административных процедур либо конкурсных процедур, отсутствие механизма контроля, несоблюдение требований в отношении прозрачности. Группе мониторинга было сообщено, что такой анализ регулярно проводится Министерством юстиции и что его выводы прилагаются ко всем законопроектам. Согласно полученным сведениям, в 2012 году после изучения факторов риска разработчикам было возвращено 15 % всех поданных законопроектов. Члены мониторинговой группы также узнали, что специализированные антикоррупционные органы, такие, как Комиссия и Департамент по борьбе с коррупцией, не обязаны участвовать в проведении анализа факторов риска.

В то же время в НПД на 2012-2015 гг. предусмотрено, что Министерство юстиции в 2013 году разработает единые правила проверки на предмет опасности злоупотреблений (коррупции) проектов всех правовых документов и нормативных актов, разработанных всеми центральными органами исполнительной власти и другими субъектами, которые наделены таковым правом.

Реализация антикоррупционных мер отраслевыми министерствами

См. также оценку Рекомендации 1.1.-1.2.-1.3, стр. 18.

Как сообщили власти Азербайджана, в марте 2013 года все центральные органы исполнительной власти и Генеральная прокуратура разработали и представили в КБК свои ведомственные планы антикоррупционных действий. Некоторые примеры таких ведомственных антикоррупционных планов действий приведены в ответах на вопросник. Например, в 2012 году такой план утвержден в Министерстве по налогам; он включает меры по совершенствованию подбора налоговых кадров, по проведению обучающих мероприятий по вопросам этике, по расширению спектра предоставляемых в электронном формате услуг, по проведению проверок на основе оценки рисков, по повышению качества отбора проверяемых налогоплательщиков и т.д. Министерство здравоохранения утверждает годовые планы действий по борьбе с коррупцией, а Министерство образования имеет план работы на 2013 г., разработанный и утвержденный на основе НПД на 2012-2015 гг. и национального плана действий в рамках инициативы «Открытое правительство»; этот план был разослан всем учебным заведениям и органам системы образования. Государственный комитет по вопросам имущества также принял такой план действий в 2013 году. Многочисленные меры, принятые отраслевыми министерствами и другими органами государственной власти, более подробно описаны в ответах на вопросник.

Требование антикоррупционной стратегии от 2007 г. и плана действий о наличии ведомственных планов антикоррупционных действий представляется должным образом выполненным. Однако, мониторинговой группе, как уже указывалось ранее, трудно оценить, как антикоррупционные меры фактически реализуются отраслевыми министерствами. Похоже, что КБК не внедрила какой-либо конкретный механизм мониторинга и может отслеживать происходящее только по регулярным отчетам о ходе выполнения

запланированных действий, поступающих от тех ведомств, которые утвердили собственные антикоррупционные планы.

Дальнейшее упрощение правил и процедур в сфере государственного управления

Упрощение процедур и правил наряду с развитием электронных услуг по-видимому является сферой позитивных изменений и конкретных достижений. Президент Азербайджана Ильхам Алиев в своих публичных выступлениях часто подчеркивает, что электронные услуги являются одним из основных инструментов в борьбе с коррупцией.⁴⁴

Основным успехом в этой области является создание государственного агентства по обслуживанию граждан и социальным инновациям и его **сервисных центров АСАН**, учрежденного Указом Президента от 13 июля 2012 года. Целью сервисных центров АСАН является предоставление различных услуг государством по принципу «единого окна». Одной из заявленных задач этих центров является повышение прозрачности и усиление борьбы с коррупцией. Центры обслуживания АСАН предоставляют комплекс из 23 услуг в сферах компетенции 9 министерств и ведомств: Министерства юстиции (например, выдача свидетельств о рождении, регистрация усыновления/ удочерения ребенка, нотариальные услуги), Министерства внутренних дел (например, выдача удостоверений личности, паспортов, продление срока действия водительских прав), Министерства по налогам (регистрация коммерческих юридических лиц и налогоплательщиков), Государственной комиссии по имущественным вопросам (например, выдача выписок из реестров о праве собственности), Таможенного комитета, Государственной миграционной службы, Комитета по земельным вопросам и картографии, Фонда социального обеспечения и Департамента национального архива. Министерства и ведомства делегируют своих представителей для работы в центрах АСАН. Такие центры существуют в Баку с января 2013 г. и один в другом регионе.⁴⁵

Члены мониторинговой группы посетили сервисный центр АСАН в Баку в июне 2013 г. и приветствуют появление таких структур. Центр должным образом функционировал и члены мониторинговой группы воочию удостоверились, что система «единого окна» может быть эффективным решением и хорошо работать на практике. Группа мониторинга приветствует такое развитие событий в Азербайджане и соглашается с содержащимся в другом отчете выводом, что в случае правильной реализации проекта центры АСАН могут существенно способствовать надлежащему управлению и, в частности, служить средством уменьшения малой коррупции в сфере государственных услуг.⁴⁶

Другим важным успехом в этой области является поощрение **предоставления государственными органами электронных услуг населению**. Как упоминалось ранее, в Указе Президента № 429 от 23 мая 2011 года «О некоторых мерах по организации электронных услуг в государственных органах» содержится перечень услуг, подлежащих предоставлению в электронном формате. Государство создало специальный портал <https://www.e-gov.az>. У

⁴⁴ Это было отмечено в речи на конференции, состоявшейся 12 февраля 2013 г.

⁴⁵ Более подробная информация размещена на сайте <http://www.asan.gov.az>.

⁴⁶ Внутренний меморандум ОБСЕ от 4 марта 2013 г. (Баку).

мониторинговой группы сложилось мнение, что за прошедшее с момента указа время целый ряд государственных органов стал предоставлять электронные услуги, а некоторые подобные проекты находятся в стадии реализации.

Выводы

Анализ законопроектов усилен за счет проведения оценки рисков по новой методике в соответствии с Законом о нормативно-правовых актах, но это может лишь отчасти считаться должной «проверкой на коррупциогенность». Специализированные антикоррупционные органы в этой деятельности не участвуют. Антикоррупционная экспертиза проектируемого законодательства в целом представляется положительным достижением, хотя и менее связанным с конкретными усилиями по борьбе с коррупцией в Азербайджане. Кроме того, НПД на 2012-2015 гг. предусматривает разработку нормативной методики анализа действующего и разрабатываемого законодательства на предмет коррупционных рисков.

Одновременно мониторинговая группа приветствует усилия Азербайджана в области упрощения и модернизации административных процедур и обеспечения большей прозрачности и эффективности в предоставлении государственных услуг гражданам. В этой сфере Азербайджан добился позитивных изменений и конкретных практических достижений, которые могут быть распространены на другие сферы, - например, на сферу бизнеса или на секторы, наиболее подверженные коррупции.

Азербайджан в основном выполнил предыдущую Рекомендацию 3.3.

Новая рекомендация 13

- *Расширить усилия по упрощению административных процедур и обеспечить более прозрачное и эффективное предоставление государственных услуг в сфере бизнеса и в наиболее подверженных коррупции секторах.*

Государственный финансовый контроль и аудит

Предыдущая 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 аудит 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.

Обучение в сфере выявления фактов коррупции и мошенничества

Азербайджан предоставил информацию о большом количестве тренингов и других мер, предпринимаемых Счетной палатой с целью развития своего кадрового потенциала, в том числе направленных на обучение своих кадров вопросам борьбы с коррупцией и мошенничеством. Результаты таких тренингов высоко оцениваются азербайджанскими властями, которые подчеркнули, что сотрудники Счетной палаты знакомятся с новыми методиками аудита, в том числе по выявлению финансовых нарушений и приобретают опыт в области выявления коррупционных правонарушений и финансовых махинаций.

Однако, в ходе визита в Азербайджан мониторинговой команде удалось выяснить, что по инициативе самой Счетной палаты на сегодняшний день не было проведено ни одного мероприятия по повышению квалификации инспекторов в сфере борьбы с коррупцией и финансовыми махинациями. Приведенные примеры семинаров и конференций направленных на повышение квалификации в сфере борьбы с коррупцией и финансовым мошенничеством были организованы исключительно в рамках международных форумов и инициатив.

В общих чертах было сказано что, в ближайшее время со стороны азербайджанских властей запланировано проведение некоторых подготовительных курсов, семинаров, конференций и т.д. в сфере противодействия коррупции и мошенничества. Но конкретный план того, когда они будут проводиться, стороны каких ведомств будут отвечать за их организацию, каким образом они будут финансироваться, и какие целевые аудитории будут ими охвачены, судя по всему пока отсутствует.

Проверки по выявлению фактов коррупции и мошенничества

Счетная палата пока не включила в круг своей деятельности ведение проверок на предмет борьбы с коррупцией и мошенничеством. Однако Счетная палата осуществляет некоторые мероприятия в соответствии с законодательством и Правилами о порядке подготовки, проведения и опубликования (обнародования) итоговых результатов финансово-бюджетной экспертизы Счетной палатой Азербайджанской Республики, утвержденными Коллегией Счетной палаты, которые по своей сути приводят к выявлению фактов коррупции и мошенничества. А именно, аудиторы должны заниматься поиском серьезных финансовых нарушений - например, таких, как злоупотребление служебным положением, коррупция, мошенничество и т.п., и, в случае их выявления, отражать свои выводы в предварительных отчетах и принимать надлежащие меры в соответствии с действующим законодательством.

Вопрос о формальном же введении проверок по выявлению фактов коррупции и мошенничества в сферу компетенции Счетной палаты пока еще находится на рассмотрении.

Аудит деятельности в отраслевых министерствах

Азербайджан предоставил информацию о том, что в соответствии с действующим законодательством, Счетная палата проводит контрольные мероприятия в рамках финансовых проверок. В целях усиления государственной подотчетности и содействия процессу принятия решений, Счетная палата занимается разработкой законодательных инструментов, обеспечивающих проведение проверок эффективности экономической деятельности, экономии средств в ходе руководства проектами, результативности и исполнения поставленных целей.

Также была предоставлена информация о том, что был разработан Проект CAPSAP, включающий компоненты использования аудита эффективности, развития системы финансового аудита, совершенствования нормативно-правовой базы и развития кадрового потенциала и обучения. Его реализация будет завершена в течении 18 месяцев.

В ходе визита в Азербайджан выяснилось, что ведение проверок по выявлению фактов коррупции и мошенничества запланировано только в отраслевых министерствах, подверженных повышенным коррупционным рискам.

Ежегодные статистические данные о проведенных проверках

Азербайджанскими властями были предоставлены ежегодные статистические данные о количестве и видах проведенных проверок, источниках их инициирования, и результатах этих проверок, в том числе и где применимо на парламентские решения, что свидетельствует о том, что подготовка таких данных обеспечивается Счетной палатой. Все контрольные мероприятия проводятся в соответствии с годовым планом, как и во время второго раунда мониторинга и поэтому этот план и является источником их инициирования. В ходе визита в страну было подтверждено, что такие проверки также могут проводиться по запросам правоохранительных органов и данная информация отображается в статистической отчетности Счетной палаты.

Что касается публикации этих данных на практике, то мониторинговая команда ознакомилась с опубликованной информацией на сайте Счётной палаты, где выложены отчёты о деятельности Счётной палаты за 2008-2012 годы. Доступная информация опубликована в общих чертах. Кроме того, не указаны, в каких именно министерствах и их подразделениях проводились ревизии; по выявленным правонарушениям не указаны суммы нанесенного

ущерба; выявленные не разделены и не расставлены по категориям, (например сумма нанесенного ущерба или перерасход от заработной платы, пенсии, командировочных расходов, а также недостачи денежных и товарных материалов и т.д.); не указаны выявления незаконных планирований и расходов по смете доходов и расходов государственных учреждений и т.п.

Предварительный (*ex ante*) контроль исполнения бюджета

Азербайджан сообщил, Счетная палата должна обеспечивать, чтобы управление финансовой деятельностью основывалось на принципах законности, эффективности, ориентированности на результат и экономии средств. Поэтому целью осуществляемых Счетной палатой мероприятий в области финансового контроля – как анализа ожидаемых результатов (*ex-ante*), так и апостериорного анализа (*ex-post*) – является обеспечение эффективности управления государственным имуществом, прозрачности и подотчетности. В соответствии с законом «О счетной палате» 1999 г. и Правилами о порядке подготовки, проведения и опубликования (обнародования) итоговых результатов финансово-бюджетной экспертизы Счетной палатой Азербайджанской Республики, Счетная палата реализует такие виды предварительного анализа ожидаемых результатов, как экспертиза проектов законодательных актов, что способствует устранению положений, создающих почву для коррупции.

Экспертные заключения, представленные Счетной палатой в Парламент, были приняты во внимание в ходе обсуждений, проведенных Комитетом по экономической политике; в результате было рекомендовано выносить на пленарное заседание парламента ежегодный закон о бюджете.

При проведении контрольных мероприятий (как *ex-ante*, так и *ex-post*) Счетная палата проводит экспертизу силами своих аудиторов и соответствующих структурных подразделений. В ходе подготовки экспертиз Счетная палата использует не только документы, представленные в парламент, но и доклады соответствующих центральных органов исполнительной власти, концепции социально-экономического развития, статистические отчеты и другие материалы. Контрольные мероприятия проводятся в строгом соответствии с Годовыми планами работы Счетной палаты. Представители соответствующих государственных органов, эксперты и специалисты участвуют в проведении аудиторских проверок.

Объяснения имеющихся расхождений

Также как и раньше отчеты об исполнении бюджета должны составляться ежемесячно, ежеквартально и ежегодно и передаваться в парламент и соответствующие органы исполнительной власти. Отчет об исполнении бюджета составляется в структурированной форме по функциональным и экономическим категориям, начиная с начала бюджетного года, нарастающим итогом. Публикация отчета об исполнении бюджета в прессе является обязательной. Ежеквартальные отчеты, как и все остальные, включают сравнительный анализ доходов и расходов. Расхождения между ними не допускаются.

Согласно Статьям 20.2 и 20.7 закона «О бюджетной системе», ежеквартальная информация о реализации республиканского бюджета, а также проекты бюджета на предстоящий год и детализированные показатели консолидированного бюджета перед их представлением в парламент публикуются на веб-сайте Министерства финансов. Однако посещение официального сайта Министерство финансов показало, что исходя из этих опубликованных

данных, обычному гражданину вряд ли удастся узнать для себя нужную информацию об анализах и расхождениях.

Невозможно сказать, что на сайте нет материалов по исполнению бюджета. Информация опубликована, но она выборочна. Например, по ссылке «Анализ и исполнение доходной и расходной части бюджета (Analysis of the execution of budget incomes and expenses)» находятся только оперативные данные отдельных министерств за 2010-2011 и 3-ий квартал 2010-2011, то есть, опубликованная информация не есть окончательной.

Проверки на основании выявления риска финансовых правонарушений

Азербайджан предоставил информацию о том, что теперь согласно Положению о планировании, реализации и формализации деятельности Службы государственного финансового контроля, последние изменения в который вносились в феврале 2013 года, мероприятия в области финансового контроля (проверки) должны проводиться на основании оценки риска. Это Положение было разработано в ходе проведения финансируемого Евросоюзом проекта Twinning. В соответствии с данным Положением, экспертами Министерства финансов была разработана Методика определения рисков для разработки мер финансового контроля в бюджетных организациях. Мероприятия финансового контроля, основанные на оценке риска, будут включены в план работы Государственной службы финансового контроля. Представители Азербайджана в ходе мониторингового визита, пообещали предоставить текст Методики для изучения и анализа экспертной команде и сообщили, что решение по ее внедрению в практику запланировано на 2014 год. Текст методики предоставлен экспертной команде не был.

Полномочия подразделений внутреннего аудита

Подразделения внутреннего аудита и контроля существуют в разных государственных ведомствах Азербайджана и полномочия подразделений внутреннего аудита отличаются от ведомств к ведомству. По некоторым из органов, Азербайджан предоставил информацию о существовании возможности для подразделений внутреннего аудита (контроля) по собственной инициативе инициировать проверки по вопросам мошенничества и коррупции, вместо того, чтобы инициировать подобные проверки только на основе полученной жалобы или подозрительной информации, а также предоставил статистику по общему количеству проверок. Однако в отношении большинства перечисленных ведомств такая информация не была предоставлена, и мониторинговой команде было сложно сделать выводы по этому вопросу.

Полезность и эффективность подразделений внутреннего аудита

Оценка полезности и действенности работы подразделений внутреннего аудита проводилась рядом государственных ведомств Азербайджана и привела к выработке конкретных предложений по совершенствованию их деятельности как в рамках реализации мероприятий, предусмотренных Национальной стратегией по повышению прозрачности и борьбе с коррупцией на 2007 – 2011 гг., где Комиссией по вопросам государственной службы в декабре 2010 г. такие предложения были разработаны и предусматривали организацию непосредственного доступа жалобщиков, регулярный анализ деятельности в области внутреннего аудита и выявления пробелов в сфере регулирования; так и в рамках отдельных министерств и ведомств.

Например, Министерством по налогам было внесено несколько предложений, направленных

на повышение компетентности и эффективности органов внутреннего аудита. В соответствии с приказом № 0917040100540000 от 3 июня 2009 г. «О некоторых изменениях в организации ряда структурных подразделений и о разделении структурных подразделений Центрального аппарата Министерства по налогам», Главное управление внутреннего аудита и Управление внутренней безопасности были расформированы, а на их основе создано Главное управление внутренней безопасности.

Также были предприняты некоторые меры по совершенствованию деятельности Управления внутреннего аудита ГФСЗ и его укомплектования квалифицированными кадрами. В настоящее время Управление внутреннего аудита проводит всестороннюю работу по проверке выполнения функциональных обязанностей и исполнительской дисциплины.

В соответствии с Указом Президента Азербайджанской республики от 16 февраля 2011 г. №386 «О мерах, связанных с усовершенствованием деятельности Министерства труда и социальной защиты населения Азербайджанской Республики», при Министерстве было создано Управление внутреннего аудита. Подбор кадров в Управление внутреннего аудита производился в соответствии с законом Азербайджанской республики «О государственной службе» в порядке конкурсного отбора, общего и внутреннего собеседований. В целях повышения компетентности и квалификации сотрудников Управления внутреннего аудита было предложено организовать соответствующие курсы в Научно-исследовательском и учебном центре по труду и социальным проблемам при Министерстве труда и социальной защиты.

Совместные обучения

Азербайджаном была предоставлена обширная информация о проведенных за последние 3 года совместных обучающих мероприятиях с участием сотрудников служб внутреннего аудита по вопросу о том, как передавать материалы в правоохранительные органы. Так, в 2011 году в тренингах, организованных Управлением по борьбе с коррупцией при Генеральном прокуроре Азербайджанской республики, приняли участие представители всех отделов внутреннего аудита, в том числе из Министерства по налогам, Министерства образования, Министерства здравоохранения, Министерства труда и социальной защиты населения, Министерства внутренних дел, Министерства юстиции, Министерства экономического развития, Министерства транспорта, Государственного таможенного комитета.

Также было сказано, что в результате тренингов и участия в семинарах и конференциях повысился уровень квалификации сотрудников, возросла их способность получать аудиторские доказательства, им была предоставлена возможность ознакомиться с новыми методами аудита, что в совокупности привело к повышению качества контрольных мероприятий, в том числе качества материалов, передаваемых в правоохранительные органы.

В поддержку этой оценки были предоставлены данные о том, что например службой Министерства по налогам в 2010-2013 гг. в Генеральную прокуратуру Азербайджанской Республики были переданы материалы 2 проверок, при этом документы, необходимые для материалов обеих этих проверок, были представлены в полном объеме. В ГФСЗ после проведенных тренингов материалы проверок местных отделений Фонда были переданы в правоохранительные органы.

Выводы

Мониторинговой командой было отмечено большое количество мероприятий по повышению квалификации для аудиторов Счетной палаты. Участие сотрудников Счетной палаты во всех перечисленных мероприятиях является, безусловно, позитивным показателем в контексте выполнения данной части рекомендации. Однако конкретные семинары и конференции направленные на повышение квалификации в сфере борьбы с коррупцией и финансовым мошенничеством были организованы исключительно в рамках международных форумов и инициатив, а по мнению мониторинговой команды для создания долгосрочного потенциала, Счетной палате необходимо приложить усилия для разработки собственных возможностей обеспечения повышения квалификации кадров.

Счетная палата пока не включила в круг своей деятельности ведение проверок на предмет борьбы с коррупцией и мошенничеством. В связи с этим мониторинговая команда подчеркивает важность решения вопроса о формальном введении проверок по выявлению фактов коррупции и мошенничества в сферу компетенции Счетной палаты в наикратчайшие сроки.

Касательно введения аудит деятельности, особенно в отраслевых министерствах, которые сталкиваются с высоким уровнем коррупционного риска, Проект CAPSAP является шагом в правильном направлении, однако, строгое определение круга государственных органов подвергающихся проверкам, может привести к тому, что круг министерств станет слишком ограниченным, и невозможно будет быстро отреагировать на изменения коррупционных рисков. Предотвращение коррупции и мошенничества в государственных органах станет носить избирательный характер. Есть вероятность, что приняв данное решение, контроль над другими министерствами и прочими органами власти - ослабнет, что в будущем может стать причиной роста коррупции, мошенничества и других видов финансовых упущений.

По мнению мониторинговой команды, данный элемент рекомендации не стоит трактовать узко и возможно разумнее было бы ввести, в сферу компетенцию аудиторов Счетной палаты, проверки по выявлению фактов коррупции и мошенничества, во всех министерствах, с особым фокусом на тех, которые подвержены повышенным коррупционным риском. Если ввести в компетенцию аудиторов данный вид проверки и разработать единую программу проведения финансовых проверок (с учётом деятельности) для всех министерств, качество финансового контроля улучшится в целом.

Азербайджан ввел предварительный (*ex ante*) контроль исполнения бюджета, тем самым выполнив этот элемент рекомендации.

Что касается публикации ежегодных статистических данных о проведенных проверках, то формально это требование Азербайджаном исполняется. Однако, изучение и ознакомление с опубликованной информацией на сайте Счётной палаты показало, что опубликованную информацию невозможно считать четкой и детальной, как того требует данная рекомендация.

Также, мониторинговая команда хотела бы отметить что, для надлежащего исполнения статей 20.2 и 20.7 закона «О бюджетной системе», информация о исполнении государственного бюджета должна публиковаться в более обширном виде. И включать с себя как минимум, по доходной части:

- отражение годового плана и окончательное исполнение всех видов налогов, таможенных платежей, государственных пошлин и других прочих доходов за отчётный период с учетом изменений на конец года,

- сравнение показателей исполнения бюджета с предыдущими отчетными периодами,
- прогноз планирования и исполнения на будущие годы формирования бюджета,
- не соответствие планирования формирования бюджета и его исполнения по фактическим данным;

и по расходной части:

- отражение утвержденного годового плана и исполнение расходов по классификации расходов с учетом изменений (увеличение или уменьшение),
- анализ исполнения по классификации расходов и процентное соотношение с общим бюджетом,
- сумма и процентное соотношение расхода денежных средств по назначению и не по назначению,
- результат финансовых проверок по достоверности исполнения бюджета.

В исполнение части рекомендации о проведении проверок на основании выявления риска финансовых правонарушений, Азербайджаном была разработана Методика определения рисков для разработки мер финансового контроля в бюджетных организациях и планируется ее внедрение. Мониторинговая команда приветствует эти шаги и подчеркивает необходимость продолжения работы в этом направлении.

В ряде государственных органов Азербайджана полномочия подразделений внутреннего аудита были расширены и они уполномочены инициировать антимошеннические и антикоррупционные проверки самостоятельно. Эту практику необходимо продолжать и распространить и по отношению к остальным органам, где существуют подразделения внутреннего аудита.

Полезность и эффективность подразделений внутреннего аудита была оценена Азербайджаном. На основе проведенного анализа были разработаны ряд мер по их усовершенствованию в рамках реализации мероприятий, предусмотренных Национальной стратегией по повышению прозрачности и борьбе с коррупцией на 2007 – 2011 гг., где Комиссией по вопросам государственной службы в декабре 2010 г. такие предложения были разработаны и предусматривали организацию непосредственного доступа жалобщиков, регулярный анализ деятельности в области внутреннего аудита и выявления пробелов в сфере регулирования; а также в рамках отдельных министерств и ведомств. Следующим шагом должна стать реализация этих мер.

Что касается совместных тренингов для персонала внутреннего аудита и Департамента по борьбе с коррупцией Генеральной прокуратуры – то мониторинговая команда хотела бы отметить, что они не только успешно проводятся, но и имеют позитивный эффект на практике взаимодействия этих органов. По мнению мониторинговой команды, такие инициативы необходимо продолжать и в будущем.

Азербайджан выполнил рекомендацию 3.4. частично.

Новой рекомендации по этому разделу разработано не было; предыдущая рекомендация остается действительной к исполнению.

Коррупция в сфере государственных закупок

Предыдущая 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.

Пересмотр и реформа правовой и институциональной базы проведения государственных закупок

Система государственных закупок в Азербайджане по-прежнему регулируется **Законом о государственных закупках** от 2001 г. Он был в последний раз изменен в марте 2010 г. Основные изменения касаются размещения информации на веб-сайте Агентства по государственным закупкам. Объявления о торгах и предложения о подаче заявок теперь тоже подлежат размещению на официальных сайтахкупающих органов и Агентства, а также в средствах массовой информации (ранее опубликование таких сведений осуществлялось на усмотрениекупающего ведомства). Кроме того, разделение государственных закупок товаров, работ и услуг на несколько контрактов, во избежание открытого конкурса, в настоящее время категорически запрещено. Объявлять о предстоящих закупках и начинать соответствующие процедуры можно лишь после утверждения пакета тендерной документации тендерной комиссией.

Агентство по государственным закупкам (АГЗ) остается центральным органом исполнительной власти, ответственным за государственные закупки в Азербайджане. Это единственный орган, отвечающий за разработку соответствующей политики, контроль над государственными закупками (по собственной инициативе), рассмотрение жалоб от участников торгов или других заинтересованных сторон и за мониторинг. Тем не менее, собственные надзорные ресурсы АГЗ ограничены, и оно практически не имеет полномочий наказывать за выявленные в сфере госзакупок нарушения. Ожидается, что с течением времени новые поправки к Закону о госзакупках наделят АГЗ четкими полномочиями отменять тендер,

если заказчик действовал не в соответствии с указаниями АГЗ по изучению им процедуры проведенных торгов.

Совокупность обязанностей АГЗ часто приводит его в ситуации конфликта интересов. В соответствии с законодательством, закупки из одного источника при определенных обстоятельствах возможны, но требуют одобрения АГЗ. Поскольку критерии осуществления закупок, в виде исключения, из одного источника уместно ограничительны и достаточно ясны, ответственность за их соблюдение должна была бы лежать непосредственно на закупщиках и подлежать проверке, с вынесением, при необходимости, санкций. Кроме того, АГЗ, никогда не имея наделенных правом голоса собственных представителей в составе образуемых закупящими организациями тендерных комиссий, регулярно участвует в их работе, особенно при высокой стоимости контракта. Тем не менее, во всех ситуациях возможности АГЗ в отношении независимого рассмотрения поданных жалоб и наложения санкций на виновную сторону не могут считаться полновесными. В частности, в докладе ЕБРР от 2012 г. отмечалось, что «подобное сосредоточение обязанностей практически затрудняет обеспечение должной независимости процедур рассмотрения жалоб, даже при возможности стороны обратиться в обычный судебный орган».⁴⁷

Группа мониторинга находится под впечатлением, что хотя АГЗ наделено многими функциями, оно не всегда обладает необходимыми полномочиями и возможностями их реализации и потому в действительности оказывается весьма слабым. Во время встреч в ходе посещения мониторинговой группой Азербайджана представители АГЗ подчеркивали, что теперь, когда откупающих организаций поступает больше информации, Агентство имеет больше возможностей для контроля и анализа процесса закупок. В целом сотрудники АГЗ проявили энтузиазм и открытость по отношению к нововведениям, особенно в области политики госзакупок, их прозрачности и проведения электронных закупок, но в меньшей степени в области мониторинга и контроля. Тем не менее, мониторинговой группе ясно, что АГЗ не имеет достаточных полномочий и инструментов для проведения эффективного мониторинга и контроля законности тендерных процедур по государственным закупкам или же для рассмотрения жалоб. По этой причине деятельность Агентства следует усовершенствовать и усилить. Оно должно отвечать за разработку политики в сфере государственных закупок, за анализ и за контроль, не участвуя при этом в принятии текущих решений по закупкам. Необходимо также обеспечить независимость АГЗ при выполнении им функций рассмотрения жалоб.

Ряд мер по повышению прозрачности в сфере государственных закупок был включен в НПД на 2012-2015 гг., утвержденный Указом Президента в 2012 году, а именно: электронные закупки, совершенствование надзора над исполнением закупочных контрактов, отстранение участников торгов, рассмотрение жалоб, направление сообщений о подозреваемых коррупционных действиях в правоохранительные органы, разработка и опубликование

⁴⁷ См. Доклад ОБСЕ (от июля 2012 г.) о результатах правовой экспертизы соответствия законодательства Азербайджана о государственных закупках передовой международной практике согласно типовому закону UNCITRAL о государственных закупках.

стандартов ценообразования и планов закупок, а также ведение реестра операций в сфере госзакупок на сайте АГЗ.

Прозрачность, типовые формы тендерной документации, критерии для тендерных комиссий

АГЗ намерено превратить свой веб-сайт, на www.tender.gov.az, в общий портал по вопросам государственных закупок. Согласно вышеупомянутым поправкам к законодательству от 2012 г., объявления о тендерах, предложения о подаче заявок на участие и предлагаемые участниками тендеров расценки в настоящее время размещаются на этом сайте более систематически. Группа мониторинга смогла найти на сайте АГЗ информацию, в том числе и на английском языке, о торгах, объявленных в 2013 году, а также перечень договоров о государственных закупках, заключенных в 2012 г. и с января по июнь 2013 г, и планы закупок государственных органов Азербайджана на 2013 год. Группа мониторинга не может судить о том, насколько полна информация о каждой заявке и в какой степени имеющаяся информация охватывает государственные закупки товаров, работ и услуг в целом. Похоже, что такая важная информация, как технические задания и другая тендерная документация, на сайте не размещаются и Агентству не предоставляется. Группа мониторинга приветствует позитивные сдвиги в сторону обеспечения большей открытости государственных закупок и использования государственных ресурсов в этой области, но и одновременно призывает к расширению соответствующих действий.

АГЗ в сотрудничестве с USAID разработало пакеты **стандартной тендерной документации** на поставку товаров, работ и услуг. Часть такой документации представлена на сайте АГЗ. В сотрудничестве с SIGMA было разработано **учебное пособие для заказчиков**. При содействии USAID АГЗ также разработало **правила учреждения закупочных подразделений** вкупающих организациях. Группа мониторинга приветствует появление столь полезных указаний, позволяющих добиться унификации и большей прозрачности процесса закупок, однако пока что эти указания остаются всего лишь руководством к действию, а обеспечить их применение на практике весьма сложно. Для того, чтобы это руководство неукоснительно применялось, оно должно быть утверждено решением Кабинета министров. Следовательно, в целях обеспечения большей гибкости всей системы закупок АГЗ как правительственный орган должно получить полномочия утверждать обязательные для исполнения акты по применению Закона о госзакупках и требовать использования всеми причастными утвержденными типовых форм, стандартной документации и т.д.

В отношении **тендерных (конкурсных) комиссий** в отчете по второму раунду мониторинга от 2010 г. отмечалось отсутствие каких-либо критериев образования таких комиссий. Действительно, Закон о государственных закупках в статье 23 предполагает включение в состав комиссий представителей покупающей организации, соответствующих организаций и экспертов. Сообщается, что согласно изменениям (от 2010 г.) в Законе о госзакупках ответственность конкурсных комиссий возросла, но соответствующие изменения в законе предоставлены не были.

Кроме того, группа мониторинга отмечает, что само существование тендерных комиссий отдельно от тех структур организаций-заказчиков, которые отвечают за планирование закупок, их проведение и управление этим процессом (включая соблюдение исполнения контрактов), приводит к размыванию ответственности внутри организации-заказчика, что, в случае утверждений о коррупции, затруднит выявление и наказание реальных виновников, особенно тех, кто находится на высшем уровне организации.

Планы закупающих организаций

Действующее законодательство Азербайджана не обязывает закупающие организации разрабатывать или публиковать их **планы закупок**. Однако, нормативная база для этого теперь существует: Национальный план действий против коррупции на 2012-2015 гг., утвержденный Указом Президента от 5 сентября 2012 года, требует, чтобы все центральные и местные органы исполнительной власти в 2013 году подготовили планы государственных закупок и представили таковые планы АГЗ для размещения на его сайте. Группа мониторинга во время визита в Азербайджан узнала от АГЗ, что планы закупок разработаны 127 государственными структурами и размещены на сайте Агентства.⁴⁸ Впрочем, указанное число закупающих организаций значительно уступает их подлинному количеству, подпадающему под указанное требование. В принципе, требование о разработке планов закупок должно бы содержаться в законе, а полномочиями по обеспечению выполнения этой нормы можно было бы наделить АГЗ.

Обеспечение конкуренции и осуществление срочных закупок и закупок из единого источника

Мониторинговой группе сообщали, что в Азербайджане чаще прибегают к соревновательным процедурам торгов и что закупки из одного источника (от единого поставщика) случаются не так часто, как во время второго раунда мониторинга в 2010 г. Действительно, общее число закупок от единого поставщика снижается (см. таблицу ниже), но сведений о стоимости таких контрактов нет. При этом также не известно, о каком объеме закупок вообще не сообщается.

Год	Процедуры закупок, всего	В том числе из одного источника
2010	8,074	1,671
2011	14,830	1,262
2012	15,590	1,150

Источник: Ответы правительства Азербайджана на вопросник третьего раунда мониторинга Стамбульского Плана Действий, от 29 апреля 2013 г.

Законодательство Азербайджана предусматривает одобрение АГЗ всех закупок от единого поставщика, согласно ряду общих критериев, к примеру, наличие монопольного/единственного поставщика, отсутствие возможностей проведения конкурса и т.д. и на основании общей информации, содержащейся в заявке. При этом не существует процедуры

⁴⁸ Соответствующую таблицу с указанием закупающих организаций, товаров и предполагаемых графиков закупок см. [здесь](#).

проведения более тщательного анализа, позволившего бы подтвердить, что эта методика на самом деле является лучшей. Согласно ответам на вопросник от апреля 2013 года, в течение 2011-2012 гг. АГЗ не утвердило такие закупки в 760 случаях, предложив взамен проведение торгов на конкурсной основе. По данным текущего отчета от февраля 2012 г. количество отказов АГЗ в проведении закупок от единого поставщика из года в год увеличилось впятеро. Во время посещения Азербайджана мониторинговую группу уведомили, что Агентству на самом деле трудно надлежащим образом проверять заявки о проведении закупок без объявления конкурса. Следует отметить, что во многих случаях закупки из одного источника по причине срочности являются результатом позднего утверждения и выделения бюджетных средств, а также кажущейся необходимости освоить средства до конца финансового года. Эта проблема потребует отдельного внимания.

Группа мониторинга считает, что увеличение прозрачности и надзора за закупками из одного источника поможет предотвратить коррупционные риски только в случае действенного, а не формального подхода к соответствующим процедурам. Уже подготовлен проект поправки к Закону о государственных закупках в целях дальнейшего регулирования срочных закупок и закупок из одного источника.

Мониторинг и анализ государственных закупок

В отчете по второму раунду мониторинга (от 2010 г.) рекомендовалось усилить мониторинг государственных закупок и проводить сбор и анализ информации о методах государственных закупок.

Агентству по государственным закупкам напрямую не вменено отслеживать закупки или же собирать и анализировать информацию о них; закупающие организации также не обязаны предоставлять АГЗ такую информацию. Однако, в свете ведущей роли АГЗ как структуры, разрабатывающей политику госзакупок, и надзорного органа в сфере государственных закупок представляется, что именно ему надлежало бы играть основную роль в мониторинге и анализе государственных закупок. Как упоминалось выше, у мониторинговой группы сложилось впечатление, что АГЗ обладает ограниченными сведениями и инструментарием для надлежащего мониторинга государственных закупок. Агентство не получает технические спецификации и другие тендерные документы; ему направляют только итоговые протоколы тендерных комиссий, а прочие сведения приходится черпать из жалоб или из писем с заявками на разрешение закупать у одного поставщика. Мониторинговая группа сожалеет, что большая часть информации от закупающих органов подается в АГЗ на добровольной основе, по их усмотрению, так как в нормативных актах нет никаких положений о том, какая информация и в каком объеме должна ими предоставляться. Такое положение дел препятствует проведению мониторинга.

Независимый орган контроля над государственными закупками

В этой области после появления отчета о втором раунде мониторинга (от 2010 г.) никаких изменений не произошло. Закон о государственных закупках предусматривает процедуру обжалования и описывает порядок подачи жалоб, сперва в саму закупающую организацию,

затем в АГЗ и, наконец, в суд. АГЗ уполномочено рассматривать споры, возникающие в ходе процедур государственных закупок. По результатам рассмотрения жалобы Агентство может приостановить закупку или рекомендовать признание результатов торгов недействительными. В 2012 году в АГЗ поступило 35 жалоб.

Обучение должностных лиц, участвующих в тендерных комиссиях

Власти Азербайджана сообщили, что в 2012 году был проведен ряд обучающих мероприятий для должностных лиц, участвующих в тендерных комиссиях. Одной из обязанностей АГЗ является обеспечение подготовки кадров в области государственных закупок и повышение их квалификации. Власти Азербайджана сообщили, что АГЗ провела серию обучающих мероприятий, направленных на повышение осведомленности в области регулирования закупок на конкурсной основе, изучение соответствующего законодательства, решение проблем, возникающих укупающих организаций при организации торгов, включая организацию системы электронных закупок (например, тренинги в июне, сентябре и декабре 2012 г. совместно с SIGMA или при поддержке ЕС или USAID). Кроме того, представители АГЗ принимали участие во многих заседаниях тендерных комиссий, консультировали организаторов и членов таких комиссий, оказывали методическую помощь и отвечали на вопросы участников. Такая деятельность важна с точки зрения развития потенциала, но ставит АГЗ, как уже упоминалось ранее, в ситуации возникновения конфликта интересов при рассмотрении жалоб.

Выводы

В Азербайджане были предприняты некоторые меры по обеспечению большей открытости и прозрачности государственных закупок. В частности, обнародование информации о предстоящих тендерах, планах закупок и результатах торгов приобрело более широкий и систематический характер. Институциональных изменений в этой сфере не произошло. НПД на 2012-2015 гг. предусматривает дальнейшее прогрессивные практические меры в области государственных закупок; остается такие меры осуществить.

Азербайджану было бы, в целом, целесообразно улучшить мониторинг и анализ государственных закупок товаров, работ и услуг и реализации государственных инвестиционных проектов, сделав такие процессы более содержательными и менее формальными и способствуя, таким образом, большей прозрачности в использовании государственных ресурсов и лучшей осведомленности общества в этом отношении. Срочные закупки и закупки из одного источника должны контролироваться более эффективным образом, а их доля должна и впредь уменьшаться. Также представляется целесообразным уточнить и усилить роль Агентства и, в частности, его права и наличествующие правовые механизмы обеспечения соблюдения требований закона в сфере государственных закупок. АГЗ должно отвечать за разработку политики госзакупок, анализ и мониторинг, но не должно участвовать в принятии текущих решений по закупкам. При этом необходимо закрепить независимость Агентства в исполнении его контрольных функций. Также следует уточнить обязанностикупающих организаций и повысить требования к ним относительно проведения закупок из одного источника. Разработка планов закупок должна приобрести обязательный

характер, а контроль за соблюдением этого требования следует возложить на АГЗ. Кроме того, в законодательстве должны появиться четкие нормы о разработке методических указаний длякупающих организаций по проведению торгов на конкурсной основе и соответствующих тендерных процедур, а также о том, какая информация и в каком объеме подается в АГЗ и подлежит опубликованию. Такие обязательные нормы должны неукоснительно соблюдаться на практике.

Азербайджан частично выполнил Рекомендацию 3.5.

Новая рекомендация 14

- *Улучшить мониторинг процесса государственных закупок и обеспечить эффективный и независимый механизм рассмотрения жалоб.*
- *Оптимизировать роль и права Агентства по государственным закупкам в области контроля, мониторинга, сбора и опубликования информации о государственных закупках и электронных закупках.*
- *Обеспечивать своевременное и прозрачное планирование закупок и инвестиций государственными и местными органами и повысить уровень открытости этих процессов; обеспечить разработку государственными и местными органами комплексных ежегодных планов их закупок и определить объем информации о государственных закупках, подлежащей обязательному предоставлению в АГЗ и опубликованию.*
- *Обеспечить принятие Кабинетом министров решений о методических материалах, стандартной документации и типовых формах или же наделить Агентство по государственным закупкам полномочием самостоятельно и в рабочем порядке разрабатывать соответствующие обязательные для исполнения положения и обеспечивать их выполнение на практике.*

Доступ к информации

Предыдущая 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.

Учреждение специального органа по вопросам свободы информации; обеспечение его независимости и беспристрастности и определение его мандата и полномочий

Важнейшим достижением после 2010 г. является расширение мандата Уполномоченного по вопросам прав человека (Омбудсмена) на вопросы доступа к информации. Согласно соответствующей поправке к законодательству от 2011 г. Омбудсмен наделен полномочиями осуществлять надзор за соблюдением государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами требований Закона о доступе к информации от 2005 г. В Закон Республики Азербайджан об Уполномоченном по вопросам прав человека (Омбудсмене) были внесены положения, наделяющие Омбудсмена полномочиями контролировать соблюдение вышеуказанными органами и лицами, в распоряжении которых находится информация, норм Закона о доступе к информации.⁴⁹

Что касается потенциала Омбудсмена в отношении исполнения этих новых обязанностей, то его Секретариат не обеспечен необходимыми ресурсами, хотя Уполномоченный вносил предложение о создании в Секретариате пятнадцати дополнительных рабочих мест. Учитывая то, что за два года после наделения Омбудсмена новыми полномочиями не было принято никаких мер, чтобы обеспечить этот институт необходимыми ресурсами, мониторинговая группа обеспокоена тем, не является ли это признаком неполного внимания азербайджанских властей к проблематике доступа к информации.

Анализ исполнения Закона о доступе к информации и выявление все еще существующих сложностей

В отчете о втором раунде мониторинга от 2010 г. отмечалось, что в Законе 2005 г. о доступе к информации содержатся основные правовые нормы о доступе к информации, но некоторые его положения, например, о том, чтобы запрашивающее информацию лицо было надлежащим образом уполномочено получать такую информацию, могут создать сложности в получении информации.

Для выполнения этой части рекомендации, предполагающей анализ трудностей в доступе к информации в распоряжении государственных органов, Омбудсмен в 2011 г. провел ряд совещаний с органами государственной власти, членами парламента, СМИ и организациями гражданского общества, чтобы обсудить новые положения закона и повысить уровень осведомленности общественности о новой функции Омбудсмена. Как указывается в ответах на вопросник, в результате этих встреч Омбудсмен сформулировал ряд предложений, которые, наряду с встречными предложениями государственных органов, легли в основу поправок 2012 года к Закону о доступе к информации.

Кроме того, 26 июля 2012 г. были приняты подзаконные акты во исполнение Закона о доступе к информации, включая Список платных информационных услуг, порядок подготовки и

⁴⁹ См. Отчет Уполномоченного Республики Азербайджан по вопросам прав человека о соблюдении и защите прав и свобод человека за 2010 г.

предоставления информации, перечень условий представления информации на основании предоплаты, условия предоставления исключений из списка платных информационных услуг, и условия и порядок подачи информационных запросов на договорной основе.

Изучив вышеупомянутые поправки 2012 года к Закону о доступе к информации, мониторинговая группа пришла к выводу, что они всего лишь приводят Закон о доступе к информации в соответствие с Законом об Уполномоченном по вопросам прав человека (Омбудсмене) путем исключения всех упоминаний уполномоченного по информационным вопросам и наделения Омбудсмена полномочиями рассматривать жалобы и контролировать соблюдение Закона. Как результат, мониторинговая группа отмечает, что изменения в законодательной базе носят технический характер и не улучшают ситуацию с гарантированной реализацией права на доступ к информации.

Мониторинговой группе не сообщили о каких-либо действиях в отношении создания рабочей группы по мониторингу реализации закона, проведения исследований, выявления пробелов и несоответствий в законодательстве или в его исполнении, организации широкого общественного обсуждения или, по крайней мере, установления диалога с гражданским обществом по этим вопросам. Сделанное властями напоминает информационно-просветительскую кампанию, направленную на распространение сведений о том, как использовать права доступа к информации.

Иные происшедшие события

В Азербайджане нет полновесных статистических данных о количестве поступивших Омбудсмену **жалоб о нарушениях права на доступ к информации**. Верховный суд сообщил, что с июня 2011 г. по апрель 2013 г. суды рассмотрели 13 подобных дел.

В отношении **ответственности должностных лиц за необеспечение права на доступ к информации** следует указать, что соответствующие законодательные положения не были реализованы, поскольку законодательство не вменяет каким-либо органам или должностным лицам составлять в таких случаях протоколы об административном правонарушении.

Кроме того, мониторинговая группа озабочена некоторыми другими шагами со стороны азербайджанских властей, которые затрагивают право на доступ к информации.

12 июня 2012 года был принят ряд законов о внесении изменений в Налоговый кодекс, Закон о коммерческой тайне и Закон о государственном реестре и государственной регистрации юридических лиц. **Сведения об акционерах и их долях стали недоступными для общественности**. Такая информация подлежит раскрытию только в случае запроса суда, следственного органа или, в предусмотренных законодательством случаях, субъекта оперативно-розыскной деятельности, а также органов финансового контроля в тех случаях и в такой степени, которые предусмотрены в Законе о борьбе с легализацией полученных в результате противозаконной деятельности средств и иного имущества и о борьбе с финансированием терроризма.

Согласно закону такая информация может быть предоставлена только соответствующим органам, адвокатам и третьим лицам с согласия владельца информации. Согласно поправкам к Закону о коммерческой тайне такие сведения составляют коммерческую тайну. В то же время в Закон о доступе к информации были внесены положения, позволяющие не предоставлять информацию, когда это противоречит национальным интересам Азербайджана, его политическим, экономическим и монетарным интересам, интересам охраны общественного порядка, здоровья и нравственных ценностей человека или же вредит коммерческим или иным интересам граждан. Этот закон серьезно ограничил возможности выявления коррупции и подвергся критике со стороны международных организаций и гражданского общества.⁵⁰

Кроме того, парламентом (Милли Меджлисом) 14 мая 2013 г. были приняты поправки к законодательству, расширившие сферу действия **уголовной ответственности за диффамацию**. Статьи 147 и 148 Уголовного кодекса (соответственно, клевета и оскорбление) были распространены на выражения мнения в Интернете, в том числе в социальных сетях, и выражение убеждений в ходе публичных демонстраций. Максимальным наказанием за каждое из этих правонарушений остаются шесть месяцев лишения свободы, хотя этот срок может быть продлен до трех лет лишения свободы в случаях диффамации при отягчающих обстоятельствах (статья 147.2 УК)⁵¹. ОБСЕ выразила обеспокоенность по поводу этих поправок, так как после их принятия клевета по-прежнему квалифицируется как уголовное преступление и положение о ней применимо к работающим в Интернете СМИ.⁵²

Вышеупомянутый закон был принят вопреки Национальной программе действий по повышению эффективности защиты прав и свобод человека в Республике Азербайджан, утвержденной Президентом Азербайджана в декабре 2011 года и предусматривающей «разработку предложений по усовершенствованию законодательства и декриминализации диффамации».

Мониторинговая группа напоминает, что в 2012 году, по инициативе ОБСЕ, в сотрудничестве с институтами гражданского общества был разработан **проект Закона о защите от диффамации**. Текст законопроекта был направлен в Администрацию Президента Азербайджана и затем передан ею в Совет Европы, на экспертизу Венецианской комиссии. Мониторинговая группа отмечает, что, по данным НПО, направленный в Венецианскую комиссию законопроект не содержал положений о декриминализации диффамации (и оскорбления) и об установлении максимальной суммы компенсации за причиненный клеветой ущерб.⁵³

⁵⁰ См. пресс-релиз ОБСЕ от 14 июня 2012 г., www.osce.org/fom/91281 и материал Института за свободу и безопасность журналистов (IRFS) «Президент втихую подписывает поправки, ограничивающие доступ к информации», www.ifex.org/azerbaijan/2012/07/13/access_to_information, от 13 июля 2012 г.

⁵¹ См. материал организации ARTICLE 19 «Азербайджан: новые поправки к законам размывают права на свободу информации и мирные собрания», от 16 мая 2013 г., www.article19.org/resources.php/resource/3753/en/azerbaijan:-new-legislative-amendments-further-erode-rights-to-freedom-of-expression-and-peaceful-assembly.

⁵² См. пресс-релиз ОБСЕ от 2 мая 2013 г., www.osce.org/fom/102413.

⁵³ См. совместное заявление Института за свободу и безопасность журналистов (IRFS) и Института прав СМИ «Власти Азербайджана удаляют ключевые положения из законопроекта о диффамации», от 27 мая 2013 г., www.ifex.org/azerbaijan/2013/05/27/joint_statement_azerbaijani.

Группа мониторинга поддерживает мнение различных международных организаций, в частности, Совета Европы, Европейского суда по правам человека, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе о том, что в Азербайджане диффамация должна быть декриминализована. Уголовная ответственность за клевету и оскорбление представляет серьезную угрозу для свободы выражения мнений и уменьшает возможности общества в борьбе с коррупцией.

По мнению мониторинговой группы, еще одним препятствием для получения информации о коррупции в Азербайджане является непропорциональность гражданско-правовых санкций, которым могут быть подвержены СМИ за распространение сведений о резонансных случаях коррупции. Например, СМИ сообщали о решении суда в деле о диффамации, который якобы связан с министром⁵⁴. В другом случае суд постановил заморозить банковские счета оппозиционной газеты «Азадлыг» по наложению на нее ряда штрафов на общую сумму свыше 65 тысяч манат (приблизительно 65 тысяч евро)⁵⁵.

Группа мониторинга напоминает, что независимые средства массовой информации могли бы сыграть решающую роль в действиях по борьбе с коррупцией и в раскрытии коррупционных преступлений. Таким образом, правительству следует позаботиться о должном доступе СМИ к информации, а не об ограничениях такого доступа.

В качестве положительного примера следует отметить, что в 2012 году Азербайджан присоединился к инициативе «Открытое правительство». Как уже упоминалось в настоящем отчете, в сентябре 2012 года Президент Азербайджана утвердил национальный план действий на 2012-2015 гг. в рамках инициативы «Открытое правительство». План действий включает ряд комплексных мер по упрощению доступа к информации, повышению потенциала Омбудсмана, обеспечению систематической гласности в работе государственных органов, расширению участия общественности в деятельности государственных учреждений, усовершенствованию электронных услуг и повышению прозрачности в конкретных сферах. Группа мониторинга считает, что этот план действий представляет собой очень прочную основу для успешных реформ в сфере доступа к информации и призывает власти Азербайджана обеспечить надлежащее выполнение этого плана.

Выводы

Основной шаг, предпринятый согласно вышеуказанной рекомендации, заключается в учреждении органа, отвечающего за обеспечение свободы информации; эта функция была передана Уполномоченному по вопросам прав человека. Мандат и полномочия этого независимого органа в отношении доступа к информации установлены законом. С другой стороны, в Азербайджане не был произведен должный анализ исполнения Закона о доступе к

⁵⁴ См. материал Института за свободу и безопасность журналистов (IRFS) «Газета выплатит крупный штраф по делу о диффамации», от 1 августа 2012 г., www.ifex.org/azerbaijan/2012/08/01/yeni_musavat_fine.

⁵⁵ См. www.contact.az/docs/2012/Politics/110800017537en.htm#.UgJhn9Lwnvo.

информации, что, как следствие, не позволило выявить сложности, которые по-прежнему имеют место в этой сфере.

Азербайджан частично выполнил Рекомендацию 3.6.

Новая рекомендация 15

- *Создать, под руководством Уполномоченного по вопросам прав человека, рабочую группу с участием неправительственных организаций и средств массовой информации в целях проведения, на постоянной основе, мониторинга исполнения Закона о доступе к информации. Проводить периодические исследования в целях выявления недостатков в законе или его реализации и обнародовать результаты таких исследований.*
- *Обеспечить Омбудсмена необходимыми ресурсами для эффективного выполнения функций в сфере доступа к информации.*
- *Организовать общенациональную кампанию по повышению уровня осведомленности, с распространением среди разных общественных групп информации о праве на доступ к информации.*
- *Принять надлежащие меры по декриминализации диффамации и оскорбления; внедрить механизмы, предотвращающие неправильное применение гражданско-правовых средств для ограничения деятельности СМИ.*

Политическая коррупция

Предыдущая 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.

Поправки к Закону о политических партиях от 2012 г. и его новые нормы, в том числе направленными на повышение прозрачности финансирования политических партий, являются важным событием в этой сфере после 2010 года. Закон в внесении этих изменений был принят 20 апреля 2012 г. и вступил в силу 13 мая 2012 г. Как указано в отчете GRECO по Азербайджану

от октября 2012 г., эти изменения были приняты для выполнения рекомендаций GRECO касательно различных аспектов финансирования политических партий.⁵⁶

Раскрытие информации о частных пожертвованиях

Новые положения законодательства о финансировании политических партий касаются, помимо прочего, получаемых партиями пожертвований и соответствующей отчетности. Об этих аспектах деятельности политических партий были высказаны опасения во время второго раунда мониторинга Азербайджана в 2010 г. Статья 19 измененного закона касается пожертвований и предусматривает право партий на их получение, а в статье 17 о финансировании деятельности политических партий указано, что политические партии могут финансироваться из государственного и других фондов и не могут финансироваться лицами, действующими анонимно и не предоставляющими о себе иных требуемых законом сведений. Статья 19 о пожертвованиях также предусматривает, что сумма полученных пожертвований и сведения о жертвователях подлежат включению в финансовую отчетность.

Прозрачность финансирования политических партий и выборов

16 ноября 2012 г. Кабинетом министров утверждено положение о форме, содержании и порядке представления финансовой отчетности. В нем изложены требования к финансовым отчетам, отчете о финансовом положении и отчете о результатах финансовой деятельности. Еще одним требованием является подача основных бухгалтерских данных и объяснений, включая сведения по всем статьям отчета о результатах финансовой деятельности, в том числе о количестве членов партии, уплачивающих членские взносы, и об осуществивших пожертвования лицах (в соответствии с пунктом 4.3.1.3 Положения), с указанием их фамилий, имен, отчеств, адресов проживания, номеров удостоверений личности или аналогичного документов и сумм пожертвований (согласно п. 4.3.2).

До 1 апреля 2013 г. финансовые отчеты подлежали предоставлению в Министерство финансов, однако, согласно полученной информации, тридцать одна политическая партия не подала свою отчетность в положенный срок, несмотря на предупреждение со стороны Министерства финансов о таком обязательстве⁵⁷.

Группа мониторинга не в состоянии оценить последние изменения должным образом, так как не знает, какие меры были приняты по отношению к политическим партиям, которые не выполнили обязательства по представлению отчетности, и по результатам изучения Министерством финансов отчетов политических партий.

Статья 21.5 Закона о политических партиях предусматривает, что политические партии должны публиковать свои финансовые отчеты в средствах массовой информации вместе с аудиторскими заключениями. В то же время закон не содержит норм о том, когда и в каких

⁵⁶ Страсбург, 15-19 октября 2012 г., с. 9.

⁵⁷ Сообщение Агентства «Азери-пресс» «В Азербайджане некоторые партии не подали финансовую отчетность» от 11 мая 2013 г., <http://en.apa.az/news/192675>.

средствах массовой информации должен быть опубликован такой финансовый отчет. Это означает, что такие отчеты могут быть опубликованы в региональных СМИ, известных малому числу граждан. Что касается даты опубликования таких сведений, то в законе ничего не сказано даже о годе, в который такая отчетность подлежит обнародованию. Все эти факторы могут ограничить осведомленность граждан о доходах и расходах политических партий. Группа мониторинга предлагает, чтобы финансовые отчеты в один и тот же день размещались на официальном сайте органа, ответственного за их получение, и в официальных печатных средствах массовой информации.

В 2010 г. и в отчете по выполнению Стамбульского плана действий, и в докладе GRECO Азербайджану рекомендовалось усовершенствовать контроль над финансированием избирательных кампаний и политических партий, но, похоже, никаких существенных мер принято не было. В частности, GRECO рекомендовала Азербайджану а) усовершенствовать контроль над финансовой отчетностью по избирательным фондам и независимостью избирательных комиссий, и б) предусмотреть независимый, действенный мониторинг общего финансирования политических партий, согласованно с мониторингом финансирования предвыборных кампаний.⁵⁸ В 2012 г. GRECO в докладе по Азербайджану на предмет соответствия пришла к выводу, что ни одна из двух рекомендаций не была выполнена.⁵⁹

Министерство финансов Азербайджана наделено функциями сбора финансовых отчетов политических партий, но в законодательстве нет никаких указаний о его компетенции и полномочиях в отношении контроля, проверки представленной в отчетах информации и проведении расследования финансовых нарушений. Измененный в 2012 г. Закон о политических партиях предусматривает, что политические партии публикуют свои отчеты вместе с аудиторскими заключениями. Группа мониторинга полагает, что такое требование не препятствует привлечению аудитора, близкого к проверяемой им политической партии, и, следовательно, само по себе не гарантирует беспристрастное и непредвзятое проведение аудита. Кроме того, Министерство финансов не обладает необходимой самостоятельностью, в соответствии с требованиями международных стандартов, для того, чтобы должным образом контролировать выполнение политическими партиями требований закона.

Группа мониторинга разделяет мнение, выраженное в 2010 г. в докладе GRECO об оценке прозрачности финансирования политических партий в Азербайджане, что «режим обеспечения прозрачности политического финансирования может быть эффективным только в случае слаженного и последовательного регулирования им финансирования избирательных кампаний и регулярного финансирования партий, поскольку четкое разделение предвыборной деятельности политических партий и их повседневной деятельности является сложным или порой невозможным»⁶⁰. Таким образом, представляется разумным, чтобы все надзорные функции в связи с финансированием политических партий и избирательных кампаний были сведены в одной структуре - в Центральной избирательной комиссии. Во

⁵⁸ Доклад GRECO об оценке прозрачности финансирования политических партий в Азербайджане, Страсбург, 27 сентября – 1 октября 2010 г., сс. 26, 27 и 29.

⁵⁹ Страсбург, 15-19 октября 2012 г.

⁶⁰ Страсбург, 27 сентября – 1 октября 2010 г., с. 27.

время визита в Азербайджан группу мониторинга уведомили, что компетенция Комиссии распространяется только на политические силы, участвующие в выборах, а ее практический опыт и полномочия в основном сводятся к сбору и опубликованию отчетов в период выборов; отдельными контрольными функциями также наделена ревизионная комиссия ЦИК.

Установление правил предотвращения конфликта интересов политических должностных лиц и надежная система мониторинга

В отношении установления правовых норм для предотвращения конфликта интересов политических должностных лиц и контроля над применением таких норм азербайджанские власти уведомили мониторинговую группу во время ее визита, что такой законопроект был разработан и находится на рассмотрении профильного парламентского комитета. При этом мониторинговой группе не удалось получить более подробные сведения о стадии рассмотрения этого законопроекта или же о том, рассматривается ли он вообще, а также о каких-либо иных схожих реализуемых инициативах.

Выводы

В Азербайджане в 2012 г. произошли в целом положительные сдвиги в сторону усовершенствования нормативно-правовой основы финансирования политических партий и обеспечения его прозрачности, включая новые требования к финансовой отчетности политических партий. Тем не менее создается впечатление, что нормативные акты в этой области не выполняются должным образом. Несмотря на рекомендации GRECO и ее критические замечания, в Азербайджане не существует эффективного механизма контроля или видимых действий в обеспечение соблюдения законодательных норм о финансировании политических партий и выборов.

В свете вышеуказанного мониторинговая группа рекомендует властям Азербайджана активизировать свои усилия с тем, чтобы обеспечить более содержательный и независимый контроль над финансированием избирательных кампаний, а также мониторинг финансирования политических партий. Такой контроль должен осуществляться независимым государственным органом, обладающим необходимыми кадрами, материальными ресурсами и полномочиями по расследованию и наложению санкций.

Азербайджан не сделал никаких шагов в направлении принятия правовых норм о предотвращении конфликта интересов политических должностных лиц и о контроле за их применением.

Азербайджан частично выполнил Рекомендацию 3.7.

Новая рекомендация 16

- *Внести поправки в законодательство для обеспечения того, чтобы финансовая отчетность политических партий одновременно публиковалась на официальном сайте ответственного за ее сбор органа и в официальных печатных средствах массовой информации, и обеспечить соблюдение этой нормы.*
- *Обеспечить действенный и независимый контроль за финансированием избирательных кампаний и финансированием политических партий со стороны независимого государственного органа, обладающим необходимыми кадрами, материальными ресурсами и полномочиями по расследованию и наложению санкций.*
- *Обеспечить наличие четких норм о предотвращении конфликта интересов и правил этического поведения для выборных и других политических должностных лиц, и содействовать их применению и неукоснительному соблюдению.*

Коррупция в судебной системе

Предыдущая 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.

Неприкосновенность судей⁶¹

Похоже, что вопрос о пересмотре порядка применения положений закона об иммунитете судей в Азербайджане рассматривался на официальном уровне. В этой связи власти Азербайджана сообщили, что Министерство юстиции и Генеральная прокуратура представили свои предложения Рабочей группе Комиссии по борьбе с коррупцией. Как следствие, подготовка предложений по ограничению сферы действия иммунитета судей от уголовного преследования в контексте борьбы с коррупцией была включена в пункт 3.2 Национального плана действий против коррупции на 2012-2015 гг., утвержденный Указом Президента от 5 сентября 2012 г. Генеральной прокуратуре и Министерству юстиции поручено сформулировать соответствующие детальные предложения. Срок осуществления этой меры установлен на 2014 год.

⁶¹ Этот раздел подлежит рассмотрению вместе с разделами «Пределы действия неприкосновенности» и «Специальные следственные мероприятия» (Рекомендация 2.4.-2.6.1.).

Неприкосновенность судей остается проблемой в контексте успешного расследования и уголовного преследования коррупционных действий, совершенных судьями. Правоохранительными органами Азербайджана с 2000 г. не было открыто ни одного дела, связанного с судьей, хотя уровень восприятия коррупции в судебной системе страны и уровень недоверия населения к ней особенно высоки.⁶²

Случайное распределение дел

Уголовно-процессуальный кодекс, инструкция для канцелярий судов и внутренние уложения в каждом суде определяют методологию распределения дел в судах. Инструкция для канцелярий судов была разработана специально созданной рабочей группой и утверждена председателем Верховного суда и министром юстиции, а впоследствии – коллегией Министерства юстиции.

В соответствии с вышеупомянутой инструкцией, каждому судье присваивается случайно выбранный номер (код). Дела распределяются в порядке следования и поочередно согласно таким номерам. Председатели судов и судебных палат наделены правом на участие во 2-ом – 7-ом турах распределения дел, в зависимости от имеющейся рабочей нагрузки. Исключения из этого правила возможны в случаях болезни или ежегодных отпусков судей. Дела также распределяются, в соответствии с их категориями, между палатами судебного органа. После распределения дел составляются специальные таблицы; такие таблицы подписываются компетентным сотрудником канцелярии суда, а контроль над их соблюдением осуществляет председатель суда.

Распределение дел может быть компьютеризировано, но на практике дела расписываются вручную. Мониторинговой группе не было сообщено о каких-либо случаях компьютеризации этого процесса. Анализ распределения судебных дел согласно вышеуказанным графикам проводится в конце каждого месяца. Ответственность за надлежащее функционирование системы распределения дел между судьями и за ежемесячные проверки возложена на председателя каждого суда.

Такая система распределения дел будто бы применяются во всех судах Азербайджана. Судьи, с которыми члены мониторинговой группы беседовали во время визита, подтвердили, что система на самом деле функционирует должным образом и, по их мнению, помогла уменьшить неправомерное воздействие на судей и вмешательство в их работу.

Выводы

Похоже, что Азербайджаном был достигнут незначительный прогресс в отношении отмены или ограничения неприкосновенности судей от судебного преследования. Закон о неприкосновенности судей по-прежнему широк и требует изменений, чтобы установить надлежащее равновесие между необходимостью защитить судей от преследований или давления, в особенности из источников политического влияния, и потребностью в существовании возможностей проведения негласных следственных действий до снятия иммунитета. В этой связи Азербайджану рекомендуется в неотложном порядке разработать и принять предложения по ограничению сферы действия иммунитета судей от уголовного

⁶² Согласно глобальному барометру коррупции Transparency International за 2013 г., в Азербайджане судебная система якобы занимает второе место по уровню коррупции, после сферы здравоохранения (44 %).

преследования в контексте борьбы с коррупцией, как это предусмотрено в Национальном плане действий против коррупции на 2012-2015 гг.

Трудно найти объяснение тому, что при высоком уровне оценки населением масштабов коррупции среди судей ни один судья еще не был под следствием за коррупционное преступление, не предстал перед судом и не был осужден. Честные и добросовестные судьи не должны подвергаться нападкам наряду с теми коллегами, добропорядочность которых ставится под вопрос. Следовательно, компетентным органам надлежит преодолеть правовые препятствия для расследования касающихся судей дел, а прокуроры и следователи, задействованные в борьбе с коррупцией, должны разработать методологию выявления и расследования возможных случаев коррупции в судебной сфере.

Внедрение системы случайного распределения дел в судах Азербайджана является важным шагом к упрочению доверия граждан к беспристрастности судебного разбирательства. Тем не менее, еще не ясно, выявил ли ежемесячный анализ какие-либо уязвимости в этой системе, и были ли они устранены. С другой стороны, расписывание дел в ручном режиме в любом случае более уязвимо, чем автоматизированное распределение дел. По этим причинам было бы целесообразно, чтобы Азербайджан продолжал разработку программного обеспечения для автоматического распределения судебных дел, внедрил его на национальном уровне и периодически его совершенствовал.

Азербайджан частично выполнил рекомендацию 3.8.

Новая рекомендация 17

- *Подготовить и принять предложения об ограничении сферы действия иммунитета судей от уголовного преследования в контексте борьбы с коррупцией.*
- *Принять любые нужные меры (такие, как утверждение внутренних нормативных актов, инструкций, практических руководств для следователей и прокуроров) и прибегать к специальным следственным мероприятиям, которые предусмотрены законодательством, в целях выявления и расследования возможных случаев коррупции в судебной системе.*

Новые сведения: независимость и добропорядочность судей

Помимо двух очень важных элементов, рассмотренных в контексте Рекомендации 3.8, группе мониторинга стало известно о резкой критике, звучащей со стороны гражданского общества и, в определенной мере, юристов в отношении кажущегося отсутствия независимости у азербайджанских судей и коррупции внутри самой судебной системы. Членам мониторинговой группы сообщили, что такое восприятие подпитывает недоверчивое отношение граждан к справедливости и беспристрастности судебных разбирательств. Многочисленные международные организации также указывают на отсутствие независимости в судебной системе и на утверждения о якобы существующей в ней коррупции⁶³.

Система назначения судей в Азербайджане предполагает участие, наряду с исполнительной и законодательной ветвями власти, органа судейского самоуправления. Судебно-правовой совет

⁶³ См. Доклад о выполнении обязанностей и обязательств государств-участников Совета Европы (от декабря 2012 г.), где указано, что «отсутствие независимости судебной власти вызывает опасения»; во время июньского визита 2012 г. этой проблематике было уделено особое внимание.

(СПС) играет важную роль в назначении и дальнейшем карьерном росте судей, но как орган не наделен полнотой полномочий по принятию таких решений. Отбор кандидатов для назначения на должность впервые производится отборочной инстанцией - Избирательным комитетом судей, члены которого назначаются СПС. Процесс отбора кандидатов основан на их заслугах и предполагает как письменные, так и устные экзамены. Затем кандидаты, успешно прошедшие этот этап, проходят испытательный срок. В это время они получают заработную плату, а по окончании срока стажировки сдают итоговый экзамен. После этого СПС подает Президенту Азербайджана список прошедших все этапы кандидатов, для их назначения на должность. В этом списке кандидаты расположены согласно рейтингу по результатам итогового экзамена.

В случае назначения судей Верховного суда и апелляционных судов кандидаты подбираются СПС из числа наиболее опытных судей, на основе оценки их профессиональной деятельности; список кандидатов подается Президенту Азербайджану, который вносит предложение в парламент. И президент, и парламент могут отказаться назначить предлагаемых кандидатов, но, как сообщается, на практике такого никогда не было. Председатель Верховного суда и председатели апелляционных судов назначаются Президентом Азербайджана; играет ли СПС какую-либо роль в назначении председателя Верховного суда, не ясно.

Судебно-правовой совет имеет в своем составе 15 членов. Половина мест в Совете плюс еще одно место принадлежат судьям, а остальными членами Совета являются лица, назначенные политическими органами (президентом, парламентом и Министерством юстиции), а также один прокурор и один адвокат. Члены СПС, являющиеся судьями, не избираются напрямую их коллегами, а назначаются Верховным судом или Министерством юстиции из списка, предложенного ассоциациями судей. Председатель СПС избирается членами Совета из их числа. Тем не менее, вероятность того, что председатель СПС не будет судьей, составляет 46 %. В настоящее время на посту председателя СПС пребывает министр юстиции.

В СПС не входит ни один представитель гражданского общества. Несмотря на отсутствие такого международного стандарта, в некоторых странах участие представителей общественных организаций в советах судей было признано целесообразным для приближения судебной власти к гражданскому обществу. Еще одной возможностью является налаживание регулярных контактов между СПС и представителями причастных НПО для обсуждения нерешенных вопросов, касающихся антикоррупционных реформ в судебной системе.

В отношении восприятия коррупции в судебной системе к факторам, которые должны быть приняты во внимание, относятся действенность этических норм и профессиональной подготовки, а также эффективность дисциплинарного производства.

Судьи, с которыми члены мониторинговой группы беседовали по время визита, рассказали, что периодически проводимая оценка работы судей включает в себя оценку их этического поведения. СПС принял Кодекс поведения судей, который был опубликован и доведен до сведения судей. Зарубежные эксперты провели для судей ряд тренингов по вопросам этических норм и поведения. При этом, у мониторинговой группы нет сведений о том, сколько внимания уделяется систематической подготовке судей по вопросам судебной этики и содержит ли это обучение практические составляющие, в том числе примеры должного реагирования на конкретные, могущие на самом деле возникнуть ситуации, когда появляется риск потери судьями их добропорядочности.

В общей программе профессиональной подготовки судей и в программе экзамена для кандидатов на судебские должности иногда присутствует, наряду с другими, тема уголовного

законодательства о коррупции. Время от времени с судьями консультируются относительно проектов новых законов, в том числе о борьбе с коррупцией. Тем не менее, мониторинговой группе не было сообщено о каких-либо обучающих мероприятиях или пособиях о стандартах противодействия коррупции и об оценке и профилактике ее рисков внутри судебной системы. Похоже, что такие темы, как конфликты интересов, несовместимость с исполнением судебных обязанностей, требования к раскрытию финансовой информации, реакция на предлагаемые подарки, сообщение о фактах коррупции и защита сообщивших о нарушениях лиц, не охвачены существующей программой профессионального обучения судей.

СПС является органом, уполномоченным инициировать вопросы о дисциплинарной ответственности судей, основания для привлечения к которой изложены в статье 111-1 Закона о судах и судьях. Среди этих оснований – грубое или неоднократное нарушение положений закона о порядке судебного разбирательства, нарушение судебской этики и несоблюдение финансовых требований, содержащихся в статье 5.1 Закона о борьбе с коррупцией.

Дисциплинарное производство в отношении судьи может быть возбуждено в течение одного года после выявления нарушения и в течение трех лет после его совершения. СПС проводит собственные расследования по дисциплинарным делам и вправе постановить санкции - от выговора до внесения предложения в соответствующий орган исполнительной власти об увольнении судьи. Члены СПС, не являющиеся судьями, якобы не имеет права голоса по дисциплинарным вопросам. Решение СПС может быть обжаловано в Верховном суде.

Как сообщил член СПС, с которым члены мониторинговой группы встретились во время визита, Совет вынес решения по 15 дисциплинарным делам. В рамках этих дел рассматривались различные виды нарушений – например, такие, как задержки в судебном разбирательстве. В нескольких случаях дисциплинарное разбирательство привело к увольнению судей. В качестве примера фигурировал случай увольнения судьи за участие в коммерческой структуре, которой управлял член семьи этого судьи. Помимо этого случая, в стране не было других привлечений судей к дисциплинарной ответственности за коррупционное поведение. Даже вышеупомянутый случай не воспринимается судьями как имеющий коррупционный характер, хотя правила относительной несовместимости принадлежат к антикоррупционным стандартам.

Кроме того, судьи, с которыми члены мониторинговой группы беседовали во время визита, считают, что, несмотря на отсутствие полной уверенности в отсутствии коррупции как таковой, коррупция не является существенной проблемой в судебной системе Азербайджана, доказательством чему служат опубликованные решения Верховного суда. Тот факт, что 80 % азербайджанских судей молоды, был также приведен в качестве аргумента добропорядочности судебных органов. Представители судебной власти выразили мнение, что негативное восприятие судебной ветви обществом в значительной мере объясняется недовольством сторон, проигравших дела в судах.

Хотя общественное мнение, выражаемое гражданами страны, не является объективным критерием для измерения уровня коррупции и добропорядочности, этот аспект необходимо принимать во внимание, так как отправление правосудия представляет собой функцию, выполняемую государством во имя его граждан. Ни одна антикоррупционная реформа не может быть выполнена успешно при отсутствии признания того, что проблема на самом деле существует.

Новая рекомендация 18

- *Уменьшить роль политических органов в процедуре назначения судей, особенно в отношении судей Верховного суда, и повысить соответствующую роль Судебно-правового совета. Для достижения этой цели власти Азербайджана могли бы, помимо прочего, рассмотреть вопрос о наделении предложений Судебно-правового совета обязательной силой (avis conforme).*
- *Поручить Судебно-правовому совету анализ причин существующего восприятия гражданами коррупции и отсутствия независимости в судебной системе, с проведением оценки факторов риска и определением потребностей антикоррупционной политики в судебной системе. Обеспечить, для достижения этой цели, сотрудничество Совета с Комиссией по борьбе с коррупцией и другими соответствующими государственными структурами, а также с представителями причастных организаций гражданского общества.*
- *Разработать программу систематического профессионального обучения судей вопросам этического поведения и антикоррупционным стандартам, с особым вниманием к методологическим аспектам такого обучения. Включить в программы подготовки судей такие темы, как конфликты интересов, несовместимость с исполнением судейских обязанностей, требования к раскрытию финансовой информации, реакция на предлагаемые подарки, сообщение о фактах коррупции и т.д.*
- *Развивать потенциал Судебно-правового совета в расследовании, в качестве дисциплинарного органа, утверждений о неправомерных действиях судей, могущих означать их недостаточную добропорядочность (к примеру, вмешательство в работу другого судьи в связи с принятием решения по делу, нарушение положений о несовместимости исполнения судейских обязанностей с коммерческой или политической деятельностью и т.д.).*

Добропорядочность в частном секторе

Предыдущая 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).

Программы по повышению уровня осведомленности

Власти Азербайджана сообщили о многочисленных инициативах, предпринимаемых правительством для повышения осведомленности в частном секторе о рисках коррупции и возможных решениях/ мерах. Ведущей организацией в принятии соответствующих мер является Министерство экономического развития; по сведениям, поступивших от азербайджанских властей, именно этому ведомству было поручено необходимое текущее и методическое сопровождение.

С этой целью приказом министра экономического развития от 28 декабря 2010 г. (№. F-150) начата специальная программа в этой области. Бакинскому Центру подготовки деловых кадров было поручено подготовить указанную программу. Центр и научно-исследовательский институт экономических реформ в ходе непосредственного взаимодействия с физическими и юридическими лицами изучили существующие в частном секторе проблемы, связанные с коррупционными рисками. Результаты этого исследования легли в основу предложений о проведении информационных и просветительских мероприятий. Данные предложения были рассмотрены соответствующими структурными подразделениями Министерства, и приказом министра экономического развития от 25 февраля 2011 г. (№. E- 36) был утвержден график запланированных мероприятий.

В результате этого мероприятия по повышению уровня осведомленности о коррупционных рисках в частном секторе были организованы в г. Гянджа (1 марта 2011 г.), в Газахском районе 2 марта 2011 г., в г. Хырдалан 4 марта 2011 г., в Кубинском районе 11 марта 2011 г., в г. Шемаха 18 марта 2011 г., в г. Ленкорань 1 апреля 2011 г., в г. Гейчай 8 апреля 2011 г., в г. Горадиз 15 апреля 2011 г., в г. Шеки 22 апреля 2011 г., и в г. Баку 29 апреля 2011 г. На этих мероприятиях рассматривались вопросы коррупционных рисков, антикоррупционного законодательства и мер по предупреждению коррупции. В них приняли участие предприниматели, юридические лица, заинтересованные физические лица, представители органов исполнительной власти и районных подразделений Национальной конфедерации предпринимателей.

В дополнение к этим мерам государство организовало 4 тренинга для должностных лиц Министерства экономического развития. Во время посещения Азербайджана у мониторинговой группы не было возможностей удостовериться в злободневности тематики проведенных обучающих мероприятий.

Кроме того, национальный план действий в рамках инициативы «Открытое правительство» на 2012-2015 гг. и Национальный план действий по борьбе с коррупцией на 2012-2015 гг. предусматривают создание общественного совета при Министерстве экономического развития. Азербайджан заявил, что учреждение этого совета по вопросам сотрудничества будет способствовать повышению осведомленности частного сектора и его саморегулирования; впрочем, еще не ясно, каким образом это будет достигнуто, и соответствующие результаты станут видны после образования совета.

Саморегулирование в частном секторе

Информация, представленная Азербайджаном в отношении этого аспекта, касалась общего диалога между государственными органами и частным сектором. Такой диалог может быть важной составляющей в поощрении саморегулирования в частном секторе. Кроме того, с азербайджанскими властями были обсуждены вопросы развития корпоративного управления как такового, без акцента на вопросах целостности и добропорядочности. Актуальный характер носит лишь информация, поступившая от Министерства экономического развития о разработке в Азербайджане стандартов корпоративного управления и кодекса корпоративной этики. Группе мониторинга, однако, не удалось установить, кто разрабатывал эти стандарты, какой юридической силой они обладают, как они соотносятся с борьбой против коррупции, и как будет обеспечиваться их соблюдение.

Представители компаний, с которыми члены мониторинговой группы встречались во время визита, имели смутные представления о программах соответствия. Возникло впечатление, что о необходимости их внедрения были осведомлены только крупные многонациональные корпорации. Группе мониторинга было сказано, что компании на собственное усмотрение

внедряют или не внедряют подобные программы и что на деловые круги не оказывается давление по поводу утверждения правил деловой этики или принятия иных мер по борьбе с коррупцией. Лишь один банк, осуществляющий международную деятельность, подтвердил, что принял нечто вроде программы соответствия в отношении предотвращения коррупции.

Выводы

Группа мониторинга признает, что Азербайджан предпринял значительные усилия для проведения кампании по повышению уровня осведомленности частного сектора о коррупционных рисках; в настоящее время такие меры запланированы в национальных программных документах о борьбе с коррупцией. Возложение ответственности за продвижение целостности (добропорядочности) в частном секторе на один государственный орган - Министерство экономического развития - также является шагом в правильном направлении. По мнению мониторинговой группы эти шаги, однако, означают лишь начало пути. Следовательно, по-прежнему имеют место, как и ранее высказанная обеспокоенность низким уровнем осведомленности о коррупционных рисках, несмотря на все предпринимаемые усилия, так и тот факт, что повышению уровня целостности (добропорядочности) бизнеса и реализации различных проектов, направленных на борьбу с коррупцией в частном секторе, содействует ряд НПО и международных организаций.

Одновременно представляется, что правительством Азербайджана не предпринято никаких реальных усилий по содействию развитию саморегулирования в частном секторе. Похоже, что от частного сектора не требуют внедрения каких-либо мер соответствия и что частный сектор не осознает их пользы. Государством не разработаны подлинные стимулы и мотивации для разработки частым сектором порядка подобных нововведений.

Ответственность юридических лиц, отныне предусмотренная законами Азербайджана, может стать мощным инструментом поощрения принятия коммерческими структурами мер по обеспечению целостности (добропорядочности) в частном секторе. Неуклонная реализация таких мер может способствовать разработке и внедрению частными компаниями адекватных механизмов внутреннего контроля, правил корпоративной этики и программ соответствия. Это направление работы должно стать предметом дальнейшего изучения для властей Азербайджана. Чтобы в еще большей степени способствовать таким мерам, Азербайджану рекомендуется найти применение передовой практике других стран и предусмотреть освобождение от ответственности за правонарушение, совершенное в интересах компании, если компания осуществляла программы соответствия и если можно доказать, что лицо, совершившее правонарушение, действовало в нарушение подобных мер. (См. также раздел об ответственности юридических лиц).

Азербайджан частично выполнил Рекомендацию 3.9.

По этому разделу новых рекомендаций нет; предыдущая рекомендация остается в силе.