

TRANSPARENCY AZERBAIJAN

КОРРУПЦИЯ В АЗЕРБАЙДЖАНЕ И УСИЛИЯ ПО ЕЕ ОГРАНИЧЕНИЮ¹

Данный доклад составлен на основе проведенного “Transparency-Azerbaijan” в период с декабря 2003 по май 2004 года базового исследования коррупции в Азербайджане. Исследование включало следующие компоненты:²

- ✓ анализ индикаторов “National Integrity System” (“Системы Национальной Честности”) по методологии Transparency-International³;
- ✓ проведение пяти фокус-групп;
- ✓ индивидуальные интервью экспертов;
- ✓ социологический опрос среди населения.

1. Уровень коррупции в стране

По Индексу Восприятия Коррупции организации “Transparency International” за 2003 год Азербайджан занимает 124-128 - ое место (совместно с четырьмя другими странами: Ангола, Грузия, Камерун, Таджикистан) среди 133 стран мира. Высокий уровень коррупции в стране подтвердил и опрос⁴, проведенный недавно (май 2004 года) национальным Центром Социологических Исследований “Соргу”, среди тысячи респондентов. Согласно результатам этого социологического опроса свыше 86,9%-тов респондентов расценивают уровень коррупции в стране как довольно высокий (52,2%) или очень высокий (34,7%). Высокий уровень коррупции был практически единодушным мнением участников пяти фокус-групп⁵, проведенных в Баку в конце апреля – начале мая текущего года, а также участвовавших в индивидуальных интервью экспертов.

2. Тренд коррупции

Согласно измерениям “Transparency International” Индекс Восприятия Коррупции по Азербайджану за последние годы менялся незначительно. Однако, по мнению более 53 %-тов респондентов, участвовавших в вышеназванном социологическом исследовании, ситуация с коррупцией по сравнению с советским периодом начала 90-х годов ухудшилась или ухудшилась значительно. Значительно большая согласованность мнений относительно ухудшения ситуации

¹ Доклад организации “Transparency-Azerbaijan” на конференции OECD, 16-18 июня 2004, Париж, Франция.

² Многокомпонентное исследование по коррупции в Азербайджане в настоящий момент еще не завершено, см сноску 4 ниже. Обобщенные результаты исследования будут представлены общественности в сентябре 2004г.

³ О методологии исследования см. более подробно на сайте www.transparency.org. Этот компонент проекта осуществлен при финансовой поддержке представительства ОБСЕ в Баку.

⁴ Социологический опрос был проведен по заказу “Transparency-Azerbaijan” – национального отделения “Transparency International” при финансировании BP Exploration (Caspian Sea Limited). Данное исследование будет дополнено опросом среди предпринимателей, которое будет проведено при поддержке компании Statoil Apsheron a.s.

⁵ Участниками фокус-групп были известные в стране юристы – теоретики и практики, руководители неправительственных организаций, СМИ, бизнесмены и политологи. Проект проведен при финансовой поддержке посольства Великобритании в Азербайджане.

с коррупцией была продемонстрирована участниками вышеназванных фокус-групп. Причем по мнению этих участников, ощутимое ухудшение наблюдается после 1998 года. На более значимый рост коррупции по сравнению с началом 90-х годов указало подавляющее большинство экспертов в ходе индивидуальных интервью.

3. Причины роста коррупции

Согласно результатам социологического опроса, респонденты в качестве основных причин роста коррупции называют такие факторы, как отсутствие государственной программы по борьбе с коррупцией, снижение уровня доходов населения, ликвидацию советских органов контроля (Комитет народного контроля, партийных контроль, ОБХСС и др.), трудности переходного периода.

4. Отношение в обществе к коррупции

Согласно результатам названного выше социологического опроса, свыше 83,2%-та респондентов не одобряют ситуацию с коррупцией в стране (36,9%) или возмущены ее уровнем (46,3%). Эти результаты свидетельствуют о том, что если правительство начнет активную антикоррупционную борьбу, то эта борьба будет поддержана населением. На другой вопрос: “Как по Вашему мнению относится общественное мнение к коррупции?”, 19,9 %-ов респондентов выбрали вариант ответа “частично осуждает”, зато 72,0 %-а респондентов считают, что общество осуждает коррупцию.

5. Идентификация коррупции

Как показал социологический опрос, подавляющее большинство населения под коррупцией понимает взятку. Скажем, такие формы коррупции как подарок, услуга, использование служебного положения, большинством респондентов не воспринимаются в качестве проявления коррупции. Это свидетельствует о том, что в национальной программе по борьбе с коррупцией, в антикоррупционных проектах неправительственных организаций, а также в программах доноров следует уделять важное внимание вопросам просвещения населения.

Гораздо более квалифицированная идентификация коррупции была продемонстрирована участниками фокус-групп и индивидуальных интервью. Это объяснимо, поскольку их участниками были эксперты высокого уровня.

6. Причины коррупции

По результатам социологического опроса, в качестве главной причины коррупции была названа “коррупционность верхов”. В качестве других важных причин коррупции респонденты указали на “несовершенство законов”, “отсутствие общественного контроля”, “неэффективную работу институтов государственной власти”.

Аналогичным было и мнение у подавляющего большинства участников фокус-групп и индивидуальных интервью.

7. Соотношение законодательства и коррупции

Только 14,2 %-а респондентов согласны с мнением о том, что законы содержат четкие нормы, не создающие возможностей для коррупции. 49,5 %-а

считают, что законы не совершенны и поэтому создают условия для коррупции. Еще 20,6 %-а считают, что противоречивые нормы, создающие условия для коррупции, сознательно включены в законодательные акты.

По мнению большинства участвовавших в фокус-группах экспертов, азербайджанские законы позволяют бороться с коррупцией, даже несмотря на отдельные недостатки в них. И причина высокого уровня коррупции в стране не в недостатках законов, а в их недейственности, которая объясняется отсутствием должной политической воли у правительства, существующей пока зависимости судебной власти от исполнительной и коррумпированности отдельных (по мнению большинства экспертов - многих) представителей правоохранительных и судебных органов.

8. Вера в действенность нового антикоррупционного закона

42,9 %-а респондентов верят, что закон будет действовать на практике. 39,5 %-а респондентов считают, что закон не будет работать.

По преобладающему мнению участников фокус-групп и индивидуальных интервью закон будет работать при условии наличия политической воли руководства страны бороться с коррупцией.

9. Кто должен возглавить борьбу с коррупцией?

Подавляющее большинство респондентов (90,5 %-а опрошенных поставило оценку 7 и выше по 10-ти бальной шкале) указали на то, что борьбу с коррупцией в стране должно возглавить правительство. На второе место респонденты поставили правоохранительные органы, на третье место – суды.

По преобладающему мнению участников фокус-групп и индивидуальных интервью успех борьбы с коррупцией зависит от президента страны, обладающего огромными полномочиями власти.

10. Когда же начнется борьба с коррупцией?

По мнению 17,9 %-ов борьба с коррупцией начнется скоро. 29,6 %-а респондентов считают, что борьба начнется через 3-5 лет. 18,4 %-а респондентов считают, что борьба начнется через 10-20 лет. 23 %-а считают, что – никогда. Таким образом, сопоставляя ответы на этот и предыдущий вопрос, можно сделать вывод о том, что респонденты пессимистично относятся к перспективе начала борьбы с коррупцией нынешним руководством страны.

11. Меры по снижению уровня коррупции

По результатам опроса, наиболее действенными по мнению респондентов могут быть следующие меры: принятие и осуществление общенациональной программы, ужесточение уголовной и административной ответственности за коррупцию, усиление прозрачности в системе государственного управления, замена коррумпированных чиновников, реформа системы государственного управления,

12. Оценка Индикаторов *National Integrity System* (“NIS”) по Азербайджану

12.1. Индикаторы для исполнительной власти

Право граждан обжаловать в суде действия правительства. Граждане Азербайджана обладают таким правом согласно 60-той статьи Конституции страны и закона “О праве обжалования в суде нарушений прав и свобод граждан теми или иными решениями и действиями (или бездействием)”. Граждане могут обжаловать решения и действия (или бездействие) должностных лиц государственных органов, политических партий, профсоюзных организаций и других общественных объединений.

По результатам референдума от 24 августа 2002 года и принятых на нем изменений в Конституцию граждане получили право на жалобу в Конституционный суд. Однако, принятый 24 декабря 2002 года конституционный закон “О регулировании процессов обеспечения прав и свобод граждан в Азербайджанской Республике” несколько ограничил эти права. Во-первых, сокращен список субъектов – граждане могут пожаловаться на государственные и муниципальные органы. Во-вторых, граждане могут пожаловаться на принятые решения и нормативные акты, но не на действие или бездействие.

Согласно Гражданско-процессуального Кодекса граждане могут оспорить решения, действия (бездействие) должностных лиц соответствующих органов исполнительной власти или местного органа самоуправления. Однако, президентский указ от 22 января 2000 года, вводящий в действие этот Кодекс, ограничивает круг органов исполнительной власти, выводя из него Аппарат президента и Кабинет Министров.

Мониторинг имущества и средств министров и высокопоставленных чиновников. Таких процедур не существует. Их создание также сложно ожидать, поскольку принятый в январе 2004 года закон о борьбе с коррупцией не содержит четких положений по обязательному декларированию доходов, имущества и других ценностей со стороны высокопоставленных чиновников. Согласно статье 5.1 закона должностные лица должны представлять в Комиссию по борьбе с коррупцией информацию о:

- ✓ своих доходах за год, их виде, размерах и источниках;
- ✓ налогооблагаемом имуществе;
- ✓ депозитах в кредитных институтах, ценных бумагах и других финансовых средствах;
- ✓ участия в качестве акционера или учредителя в деятельности компаний, фондов и других хозяйственных субъектах, а также о своей доле в имуществе;
- ✓ долге, превышающем в 5 тысяч раз условную финансовую единицу;
- ✓ других обязательствах, превышающих в тысячу раз условную финансовую единицу.

Однако, в статье 5.2 отмечается, что перечисленные в статье 5.1 сведения считаются коммерческой или банковской тайной и не подлежат разглашению. Здесь же, отмечается, что: 1) раскрытие этих данных преследуется по закону; 2) эти данные могут быть потребованы в случае факта коррупции Комиссией по борьбе с коррупцией или соответствующим органом, расследующим коррупционное дело. Причем, последнее положение этой статьи уточняет, что эти сведения могут быть представлены только на основании решения суда.

Таким образом, принятый в январе 2004 года, закон о борьбе с коррупцией не позволяет:

- ✓ обеспечить прозрачность доходов государственных служащих для граждан, а следовательно и не создает условий для гражданского мониторинга;

- ✓ не создает законодательных основ для мониторинга даже со стороны государственной комиссии по борьбе с коррупцией.

Ряд положений Избирательного Кодекса (статья 58) обязывают кандидатов представлять в избирательную комиссию информацию о размерах и источниках своих доходов, о принадлежащем лично им имуществе. Однако, поскольку избирательные комиссии оказываются зависимыми от исполнительной власти (смотри ниже), то ожидать эффективного мониторинга доходов кандидатов не приходится. Кроме того, число кандидатов гораздо меньше числа государственных служащих.

Наличие правил по недопущению конфликта интересов для министров и высокопоставленных чиновников. В ряде законов присутствуют нормы по недопущению конфликта интересов. Например, в 13-ой статье (“Конфликт интересов в государственных закупках”) закона “О государственных закупках” указывается, что недопускается участие в закупочных процедурах поставщиков (подрядчиков), имеющих юридические, финансовые или организационные зависимости от организации, реализующей закупочные процедуры. Кроме того, не допускается участие в закупочных процедурах претендентов, сотрудник (советник, представитель или работник другой должности) которого работал в последние три года в организации, осуществляющей закупочные процедуры.

В законе “О борьбе с коррупцией” статья 7 гласит о недопустимости совместной работы близких родственников⁶.

Учет подарков и других выгод министров и высокопоставленных чиновников. В законе “О борьбе с коррупцией” присутствуют нормы, регулирующие вопросы ограничения в получении подарков. В статье 8 закона указывается, что подарки, стоимостью свыше 50-ти кратного размера условной финансовой единицы, считаются собственностью органа, в котором работает получивший подарок служащий. В случае, если служащий желает приобрести в личное пользование подарок, он должен выплатить государству разницу между стоимостью подарка и допустимой величиной стоимости подарка. Каких-либо норм, касающихся порядка учета подарков в законе нет.

Ограничения по трудоустройству бывших министров. В законодательстве страны отсутствуют такие ограничения. Однако, на практике, чаще всего, карьера освобожденного от должности министра оказывается завершенной, если отношение к нему высшего руководства страны не является благосклонным.

Обоснование принятых исполнительной властью решений. В законодательстве отсутствуют конкретные нормы, требующие обоснования принятых исполнительной властью решений. В 149-той статье Конституции в общем виде показывается, что нормативные правовые акты должны основываться на праве и справедливости. Нормативные акты не должны противоречить Конституции.

Согласно 31-ой статье закона “О нормативных правовых актах” проекты нормативных актов могут подвергаться экспертизе (правовой, экономической, финансовой, технической, экологической и др.). Причем, решение о научной экспертизе принимает руководитель органа, подготовившего проект решения. В результате, как правило, никакой экспертизы не проводится.

⁶ Закон вступит в силу с января 2005 года.

Ограничение прав министров и высокопоставленных чиновников на принятие единоличных решений по контрактам и лицензиям. Министры и высокопоставленные чиновники в рамках своих полномочий могут принимать решения по контрактам и лицензиям. Эти полномочия регулируются Конституцией, законами, президентскими указами, Положениями о министерствах и других правительственных органах. Однако, по мнению экспертов, на практике, министры и другие высокопоставленные чиновники не редко ориентируются не на писанные полномочия, а на устные согласования с руководителем более высокого уровня.

Наличие механизмов контроля законности решений. Такие механизмы существуют. Во всех министерствах и других органах исполнительной власти, как правило, имеются юридические службы, осуществляющие анализ различных актов (в основном внутренних) на соответствие действующему законодательству. Но эти службы, подчиненные первым лицам не в состоянии противодействовать их воле.

12.2. Индикаторы для законодательной власти

Право парламента на контроль бюджета. Такое право обеспечивается законодательством страны. Согласно 109-той статьи Конституции президент представляет государственный бюджет на утверждение парламента. Согласно 13-той статьи закона “О бюджетной системе” проект закона о государственном бюджете на очередной год вместе с прилагаемыми материалами ежегодно не позднее 15 октября представляется в парламент.

Однако, парламент не имеет права вносить изменение в проект бюджета. Проект может быть либо утвержден либо возвращен на доработку. На практике все проходит очень гладко и в считанные дни парламент утверждает представленный президентом бюджет. Прецедента возврата бюджета пока не было.

23-тьей статьей закона “О бюджетной системе” допускается пересмотр парламентом бюджета в ходе его исполнения, если соответствующее обращение поступает от правительства.

Таким образом, парламент занимается бюджетом очень ограниченное время в течение года, а государственных расход, не утверждаемых парламентом не существует.

Предупреждение конфликта интересов для членов парламента. В законе “О борьбе с коррупцией” статья 7 гласит о недопустимости совместной работы государственных органах близких родственников. Однако, там же указывается, что исключением могут быть избираемые должности.

Учет подарков и другой выгоды депутатов. В законе “О борьбе с коррупцией” присутствуют нормы, регулирующие вопросы ограничения в получении подарков. В статье 8 закона указывается, что подарки, стоимостью свыше 50-ти кратного размера условной финансовой единицы, считаются собственностью органа, в котором работает получивший подарок служащий. В случае, если служащий желает приобрести в личное пользование подарок, он должен выплатить государству разницу между стоимостью подарка и допустимой величиной стоимости подарка. Каких-либо норм, касающихся порядка учета подарков в законе нет.

Ограничения в трудоустройстве бывших депутатов. В законодательстве страны отсутствуют нормы, ограничивающие трудоустройство депутатов. Но нет и норм обеспечивающих их трудоустройство в государственных органах. На практике решающее значение имеет отношение руководства страны к бывшему депутату.

12.3. Выборы и финансирование политических партий

Независимость избирательных комиссий. Избирательные комиссии формируются сроком на пять лет и представляют собой единую иерархическую систему. Ими руководит Центральная Избирательная Комиссия (ЦИК). Окружные и частковые избирательные комиссии формируются ЦИК. Согласно законодательства избирательные комиссии считаются государственными органами. На сегодня в стране функционируют 125 окружных и свыше 4 тысяч участковых комиссий.

Согласно 24-той статье Избирательного Кодекса (ИК) членов ЦИК выбирает парламент. ЦИК состоит из 15 членов (с 2005-го года их число составит 18). Из них 6 членов представляют партию парламентского большинства, 3 члена представляют остальные партии парламентского меньшинства, 3 члена представляют партии не представленные в парламенте и еще 3 члена представляют независимых депутатов парламента.

Согласно 17-той статье ИК все выборы (президента, парламента, муниципалитетов) и референдумы организуют и проводят эти избирательные комиссии.

Поскольку реальное большинство членов ЦИК и других комиссий не являются независимыми людьми, то говорить о независимости этих комиссий не приходится.

Назначение руководителя избирательной комиссии. Председателя ЦИК и его заместителя избирают члены парламента избранные с многомандатных округов. Большинство таких членов являются представителями правящей партии. Поэтому руководители ЦИК являются зависимыми от правящей партии людьми.

Финансирование политических партий. Кроме 17 и 18-той статей закона “О политических партий” других норм в законодательстве страны по вопросу финансирования политических партий нет. За исключением финансирования избирательных компаний, государственный бюджет не предусматривает каких-либо расходов. Источниками доходов политических партий могут быть:

- ✓ членские взносы;
- ✓ доход от имущества;
- ✓ доход от мероприятий, изданий и других схожих источников;
- ✓ пожертвования;
- ✓ средства, поступающие на избирательную компанию;
- ✓ выплаты нижестоящих структур.

Финансирование партий из зарубежных источников запрещено.

Согласно Избирательного Кодекса, политические партии могут создавать избирательные фонды и открывать избирательные счета.

Прозрачность доходов политических партий. Опубликование информации о доходах политических партий пока не наблюдалось. Финансирование политических партий со стороны бизнес-кругов носит закрытый характер, поскольку в условиях существующего режима это опасно для их деятельности.

Расходы политических партий. Согласно статье 18 закона “О политических партиях” расходы партий допускаются в следующих направлениях:

- ✓ на текущие дела;
- ✓ на деятельность аппарата и информационные ресурсы;
- ✓ на общественные связи и избирательную кампанию;
- ✓ выплаты нижестоящим структурам;
- ✓ проценты по кредитам;
- ✓ индивидуальные расходы;
- ✓ другие расходы.

Опубликование информации о расходах политических партий пока не наблюдалось.

Каких-либо специальных общих правил, касающихся расходов политических партий не существует. На практике, партии руководствуются нормами, являющимися общими для всех юридических лиц. В 21-ой статье закона отмечается, что партии должны вести бухгалтерский учет доходов, расходов и имущественного положения.

Расходы политических партий из средств, поступивших из закрытых источников, также носят закрытый характер. Отчет о расходах, связанные с избирательной кампанией, в соответствии с ИК должен быть представлен в ЦИК не позднее 10 дней после опубликования результатов выборов.

Правила, регулирующие расходы партий находят отражение в их уставах.

Открытость счетов политических партий. За исключением информации об избирательных счетах, информация о других счетах партий является закрытой. Пока ни одна из партий не объявляла свои счета открытыми для общественности.

Независимый контроль счетов политических партий, опубликование информации о них и представление в парламент. Согласно статье 18-той закона “О политических партиях”, налоговые органы могут осуществлять контроль доходов и выплаты налогов.

Финансовый отчет политической партии может быть осуществлен и в порядке аудита. Аудит согласно закона “Об аудиторской услуге” может быть добровольным или принудительным. В последнем случае, решение может быть принято полномочным органом.

В уставах политических партий предусматривается также внутренний финансовый контроль со стороны контрольно-ревизионных партийных комиссий. Однако, информация о результатах не публикуется. Такого требования в законе нет.

12.4. Высший орган аудита

Независимость генерального аудитора (учет профессиональных критериев при назначении и защищенность от снятия с должности без соответствующего обоснования). Роль высшего органа аудита в Азербайджане играет Счетная Палата. Закон “О счетной палате” был принят парламентом страны 2 июля 1999 года. В последующем (5 октября 2001 года и 7 декабря 2001 года) парламент принял ряд поправок к закону. Закон определяет статус, функции, организационную структуру, формы и принципы деятельности Счетной Палаты. В статье 19 закона отмечается: “Государство гарантирует самостоятельность профессиональной деятельности председателя Счетной

Палаты, его заместителя и аудиторов”. Однако, в законе отсутствуют положения уточняющие эту правовую норму.

Счетную палату на основе Конституции страны (статья 92) создает парламент страны – Милли Меджлис. Согласно статье 1 закона Счетная Палата подотчетна парламенту и является постоянно действующим органом государственного бюджетно-финансового контроля.

Счетная палата возглавляется председателем статус которого несет значительно меньшую смысловую нагрузку по сравнению со статусом генерального аудитора в ряде стран. Согласно статье 7 закона, председателем, заместителем председателя и аудиторами палаты не могут быть лица, имеющие обязательства перед другими государствами, осужденные за тяжкие или особо тяжкие преступления. *“Председателем, заместителем председателя и аудиторами Счетной палаты могут быть граждане Азербайджана с высшим образованием, имеющие опыт работы не менее 5 лет в области государственного управления, государственного контроля, экономической и финансовых сферах”.*

Как видим, требования к профессиональным качествам председателя палаты и его заместителя не высокие и довольно расплывчатые. В принципе, закон не исключает назначение на должность председателя палаты человека не соответствующего требованиям контроля за государственными расходами. Ни о каких заслугах человека, назначаемого на пост председателя, в законе нет каких-либо норм.

Согласно той же статьи 7 закона: “Кандидаты в председатели и заместители председателя Счетной палаты не могут состоять в прямой родственной связи с председателем Милли Меджлиса Азербайджана, премьер-министром Азербайджана, министром финансов Азербайджана, генеральным прокурором Азербайджана, председателем Верховного суда Азербайджана и председателем правления Национального банка”. Однако, закон не исключает назначение на пост председателя Счетной палаты родственника президента страны.

Согласно статье 7 закона, работники Счетной палаты, включая ее председателя, не могут заниматься другой оплачиваемой деятельностью за исключением научной, педагогической и творческой деятельности. Как видим, ограничение распространяется на заработную плату из других источников, что-же касается вообще доходов, например дивидендов с ценных бумаг и т.д., то об этом ограничительных норм в законе нет. И это то же может быть источником возникновения конфликта интересов.

Статья 11 закона содержит нормы о преждевременном освобождении работников счетной палаты с должности. Согласно этой статьи работники счетно палаты, включая ее председателя, могут быть преждевременно освобождены в следующих случаях:

- ✓ при кончине;
- ✓ при обращении с заявлением об освобождении от должности;
- ✓ при совершении преступления и наличии обвинительного приговора суда, вступившего в законную силу;
- ✓ при нарушении указанных в статье 7 закона требований, относящихся к членам Счетной палаты;
- ✓ при невозможности выполнения обязанности в связи с болезнью в течении более 4-х месяцев;
- ✓ при подтверждении судом недееспособности или ограниченно дееспособности;
- ✓ в случае смерти или исчезновании.

На практике, глава государства, с учетом влияния на парламент может инициировать соответствующие процессы освобождения председателя Счетной Палаты от должности.

Возможности аудита всех государственных расходов. Закон не ограничивает аудит видов государственных расходов. Однако, на практике, пока есть сферы расходов, аудит которых не предусматривается в годовых планах аудита (например, военная).

Согласно статьи 2 закона, Счетная Палата:

- ✓ дает заключение по проектам госбюджета и бюджетов внебюджетных госфондов;
- ✓ осуществляет контроль за исполнением статей дохода и расхода госбюджета и бюджетов внебюджетных госфондов;
- ✓ ежеквартально информирует парламент об исполнении доходов и расходов госбюджета;
- ✓ по поручению парламента проводит финансовую экспертизу законопроектов по госбюджету и бюджетам внебюджетных госфондов, а также международных договоров, подписываемых страной;
- ✓ анализирует поступления на счет казначейства;
- ✓ анализирует движение финансов средств госбюджета и бюджетов внебюджетных госфондов на банковских счетах.

По информации из аппарата Милли Меджлиса, отчеты предоставляются своевременно. тчеты представляются ежеквартально в парламент страны и имеет место отражение всех расходов в бюджете.

12.5. Судебная система

Право судов рассматривать жалобы на действия исполнительной власти (аппарата президента, Кабинета Министров, Министерств, отдельных высокопоставленных чиновников). Суды имеют такие права согласно Конституции (статья 60) и Закону «Об обжаловании в суде решений и действий (бездействия), нарушающих права и свободы граждан» (статья 2). Однако согласно указу президента о правилах введения в силу гражданско-процессуального кодекса эти права были ограничены и суды имеют право рассматривать жалобы, связанные с действиями (бездействием) только министерств, нижестоящих организаций и чиновников. Эта пункт законодательства не позволяет рассматривать жалобы, связанные с решениями и действиями (бездействием) Президентского Аппарата и Кабинета Министров в судах с общей юрисдикцией.

Однако это право может быть реализовано в порядке проверки соответствия указа президента Конституции. В соответствии с изменениями, внесенными в Конституцию в результате референдума, проведенного 24 августа 2002 года, каждый человек может пожаловаться в Конституционный Суд по поводу нормативных актов законодательных и исполнительных органов, нарушающих его права и свободы с целью восстановления нарушенных прав и свобод.

Суды не независимы и действуют под полным контролем исполнительной власти во главе с Аппаратом Президента.

Прошлые заслуги лиц, назначаемых на должность судьи, учитываются. Однако этот критерий не является решающим. Основным критерием при

избрании и назначении судей является их преданность исполнительной власти, т.е. президенту и его окружению.

В законодательстве нет достаточно широких гарантий для отстранения судей от должности и лишения работы. Согласно статье 128 Конституции полномочия судей могут быть прекращены только будучи законодательно обоснованы. Судьи не могут быть привлечены к уголовной ответственности, задержаны или арестованы, к ним не применимы меры административного взыскания в судебном порядке, они не могут быть подвержены розыску, личному досмотру и препровождению.

Дисциплинарные взыскания на судей всех судов может начать только председатель Верховного Суда. Дисциплинарные взыскания на судей судов первой инстанции может начать также Министр юстиции. Это возможно в двух случаях:

- ✓ в случае грубого нарушения судьей трудовой дисциплины;
- ✓ в случае недостойного поведения, которое может запятнать имя судьи.

При совершении преступления судьями Президент на основе мнения Верховного Суда может выступить перед Милли Меджлисом с инициативой отстранения их от должности.

Согласно статье 127 Конституции и статье 97 Закона «О судах и судьях» судьи во время выполнения своих полномочий незаменимы. Без личного согласия судей нельзя переводить на другую должность. За исключением оснований, зафиксированных в законодательстве, полномочия судей не могут быть прекращены.

Однако, на практике, судья может быть отстранен от должности в любое время, если этого захочет Президентский Аппарат. В то же время, судьи, грубо нарушающие права и обязанности граждан и юридических лиц могут спокойно оставаться на должности долгое время, даже до конца срока их назначения или избрания.

На практике, прием на работу и карьера основываются не на служебные успехи, а на преданность власти, слепому выполнению ее указаний (законных или незаконных). Служебные успехи понимаются и предусматриваются в этом контексте больше, чем профессиональные успехи.

Хотя антикоррупционный закон, который определяет термин коррупции, еще не вошел в силу, в Уголовном Кодексе предусмотрены составы преступлений, связанных с коррупцией (взяточничеством). Однако последние годы нет случаев преследования и осуждения высокодолжностных чиновников в связи с коррупцией.

12.6. Государственная служба

Закон “О государственной службе” был принят парламентом страны 29 декабря 2000 года. В последующем, 13 февраля 2001 года, 2 июля 2002 года и 3 декабря 2002 года парламент принял ряд поправок в закон. Согласно статьи 2, закон распространяется на служащих, осуществляющих государственную службу в органах исполнительной власти, в аппарате органов законодательной и судебной власти. Согласно статьи 4, закон не распространяется на президента страны, депутатов парламента, на премьер-министра, на Омбудсмана, на руководителей центральных органов исполнительной власти и их заместителей, руководителей и членов Центральной избирательной комиссии, руководителя и работников Счетной палаты, глав местных органов исполнительной власти, на военнослужащих и руководителей Нахчыванской Автономной Республики, входящей в состав Азербайджана.

Законы, предусматривающие уголовные и административные наказания за взяточничество?

Уголовная ответственность за получение взятки предусмотрена в статье 311 Уголовного Кодекса, а за дачу взятки - в статье 312. Согласно статьи 311 взяткополучатель может быть наказан лишением свободы от 3 до 12 лет в зависимости от характера и условий совершения этого преступления. Согласно статьи 312 взяткодатель может быть наказан денежным штрафом в размере от 1000 до 2000 кратной минимальной заработной платы или от 500 до 1000 кратной заработной платы и / или лишением свободы от 3 до 8 лет. Если взяткодатель совершает этот акт под давлением должностного лица и предварительно извещает об этом соответствующий госорган, то он освобождается от уголовной ответственности.

Новый закон, "О борьбе с коррупцией", также содержит нормы (статья 10) об, дисциплинарной, гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности за коррупцию.

Правила, требующие политической независимости государственной службы.

Такие правила существуют, но требуется их совершенствование с целью обеспечения большей четкости и детализации. В статье 4 (пункт 4.2) закона о государственной службе присутствует норма: "В государственных органах не создаются структуры политических партий и общественных объединений". Кроме того, в той же статье (пункт 4.3) указывается: "При выполнении должностных обязанностей государственные служащие руководствуются Конституцией и законами Азербайджанской Республики, решения политических партий и общественных объединений их не касаются".

Однако, есть многочисленные факты, свидетельствующие о том, подавляющее большинство руководителей разного уровня в бюджетных организациях оказывают давление на работников, а нередко, под угрозой увольнения вынуждают их вступать в ряды правящей партии.

Следует также отметить, что закон не запрещает членство государственного служащего в политической партии. Но закон запрещает участие в деятельности политических партий вне периода исполнения служебных обязанностей (статья 20, пункт 20.1.6). Согласно той же статьи (пункт 20.1.7) государственный служащий не вправе принимать участие в забастовках и других действиях, нарушающих работу государственных органов.

Согласно статье 8 закона "О политических партиях", в период полномочий, президент страны, председатели всех судов, их заместители и судьи, омбудсман страны, военнослужащие, работники прокураторы (за исключением технического персонала), работники министерств Юстиции, Внутренних дел, Национальной безопасности, Погранслужбы, Таможенного комитета, Финансовых и Налоговых органов, органа Госпечати, Гостелерадиоконпании, Религиозные деятели не могут быть членами политических партий.

Прием на работу и карьерный рост. Согласно статьи 28 (пункт 28.1) закона о государственной службе, граждане принимаются на государственную службу на основе конкурса или собеседования. Этот порядок, для должностей низких квалификаций (с шестой по девятую) заключается в следующем. С целью приема на работу служащего этих квалификаций объявляется конкурс, и желающие могут принять участие в этом конкурсе, предъявив документы в течение 30 дней со дня объявления конкурса. Конкурс проводится путем тестирования и последующего собеседования. Кандидаты, прошедшие собеседование, представляются руководителю государственного органа. Выбрав одного из них, руководитель

принимает его на работу с испытательным сроком в один год. Одновременно, назначается куратор, который наблюдает за работой нового работника. По завершении годичного срока куратор представляет рекомендацию о принятии или нет на государственную службу. При положительной рекомендации, устанавливается новый, но теперь двухлетний испытательный срок.

В законе отсутствуют какие-либо нормы относительно порядка приема на работу на должности выше шестой квалификационной категории. Из этого следует, что государственный служащий может занять пост выше шестой квалификации только в результате продвижения по службе (карьерный рост). Причем возможно перешагнуть две квалификационные ступени (пункт 29.5).

Квалификационные требования к принимаемым на государственную службу, в законе имеют очень общую формулировку. Так, согласно статьи 27 (пункт 27.1), принимаемые на государственную службу должны обладать профессиональной подготовкой, отвечающей требованиям соответствующей службы. О каких-либо заслугах, как условии приема на работу в законе ничего не говорится.

Правила по предотвращению протекционизма. В законе “О борьбе с коррупцией” статья 7 гласит о недопустимости совместной работы государственных органах близких родственников. Однако, там же указывается, что исключением могут быть избираемые должности.

Правила и реестры в отношении подарков и оказания гостеприимства. В законе “О борьбе с коррупцией” присутствуют нормы, регулирующие вопросы ограничения в получении подарков. В статье 8 закона указывается, что подарки, стоимостью свыше 50-ти кратного размера условной финансовой единицы, считаются собственностью органа, в котором работает получивший подарок служащий. В случае, если служащий желает приобрести в личное пользование подарок, он должен выплатить государству разницу между стоимостью подарка и допустимой величиной стоимости подарка. Каких-либо норм, касающихся порядка учета подарков в законе нет. По неофициальной информации из ряда министерств, таких реестров пока не создано. Формальных ограничений в отношении трудоустройства бывших министров не существует. Также не публикуются процедуры и критерии в отношении принятия административных решений. Исключение составляют только какие-либо факты, ставшие предметом журналистских расследований

Механизмы обжалования для государственных служащих и меры защиты "сигнальщиков". Если “сигнальщиком” является госслужащий, то согласно статьи 26 (пункт 26.2) закона о государственной службе, госслужащий выразивший протест по поводу указания, данного ему руководителем, но исполнивший его после того, как руководитель оставит указание в силе, освобождается от ответственности.

Согласно статье 25 (пункт 25.4) закона о государственной службе, госслужащий, для отмены примененной меры дисциплинарного взыскания в течение 7 дней может подать жалобу в вышестоящий орган. В этом случае мера дисциплинарного взыскания в течение 10 дней должна быть либо отменена, либо сохранена в силе.

Возможности для обжалования со стороны населения. Такая возможность существует. Граждане, могут обжаловать то или иное решение государственного органа, управления, организации, предприятия или должностного лица в

непосредственно вышестоящий орган или должностному лицу. Это право граждан регламентируется законом “О порядке рассмотрения обращений граждан”, принятым парламентом страны 10 июня 1997 года. Кроме того, граждане могут обжаловать решения и действия государственных органов органов местного самоуправления, предприятий, общественных организаций, должностных лиц в суде согласно закона “О жалобе граждан в суд по нарушениям их прав и свобод”, приняты парламентом 11 июня 1999 года. Также могут быть проведены административные проверки решений отдельных государственных чиновников и противодействие неверным решениям при поступлении каких-либо жалоб.

12.7. Полиция и прокуратура

Независимость уполномоченных сотрудников полиции. Согласно пункту 5 статьи 109 Конституции право назначения на должность и отстранения от должности членов Кабинета министров принадлежит президенту. В законодательстве, в том числе в законе «О полиции» не определены критерии назначения министров на должность. В статье 121 Конституции в общей форме показывается, что на должность министра назначается гражданин Азербайджанской Республики в возрасте не менее 25 лет, с высшим образованием, с правом принимать участие в выборах, не имеющий обязательств перед другой страной.

На практике при назначении руководителя полиции принимается во внимание его профессиональные свойства и заслуги. Однако главный критерий – преданность президенту страны и существующей власти и этому отдают предпочтение в сравнении с каким-то профессиональным качеством.

Сотрудники полиции имеют гарантии от отстранения от должности без соответствующего обоснования. В статье 34 Закона «О полиции» регламентируются основания для отстранения сотрудника полиции с должности. Кроме этого, в законодательстве предусмотрено, что сотрудник полиции может обратиться в вышестоящий орган или суд по поводу исключения с работы.

Руководитель полиции не имеет особой гарантии для того, чтобы не быть отстраненным от должности без соответствующего обоснования. Решение о его отстранении от должности принимает президент. В законодательстве и на практике министр освобождается от должности обычно без какого-либо обоснования указом президента. Это обычно бывает связано или с формированием нового кабинета после президентских выборов, или же допущенными ошибками министра.

Независимость прокуроров. Согласно статье 133 Конституции прокуратура является единым централизованным органом, с подчинением Главному прокурору территориальных и специализированных прокуроры. Согласно статье 16 Закона «О прокуратуре» прокуратура действует на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим прокурорам. Нижестоящие прокуроры или другие работники прокуратуры обязаны выполнять все законные требования и указания вышестоящих прокуроров.

На практике, Генеральный прокурор всегда оказывается человеком, весьма подверженным влиянию президентского аппарата. Поэтому, говорить о независимости прокуратуры весьма сложно.

Специальный орган по коррупционным расследованиям и уголовному преследованию. Согласно нового закона “О борьбе с коррупцией” (статья 4)

высшим государственным органом по борьбе с коррупцией является “Комиссия по борьбе с коррупцией” при Совете по Управлению Государственной Службой. Вызывает интерес тот факт, что несмотря на принятие закона “О государственной службе” в 2000 году, названный Совет провел свое первое заседание недавно, 21 апреля 2004 года. На этом же заседании был оглашен список из 11 членов Комиссии по борьбе с коррупцией.

Недавно создано также и специальное управление по борьбе с коррупцией в Прокуратуре страны.

Нормы, регулирующие статус и деятельность этих органов пока не преданы гласности.

Независимость механизмов работы сотрудников полиции с коррупционными жалобами. Участие гражданского общества в этих механизмах. Таких специальных механизмов нет. В составе Министерства внутренних дел имеется Управление внутренних расследований. Это управление расследует факты нарушения законов сотрудниками полиции и в случае необходимости дает представление в соответствующий орган или должностному лицу о привлечении виновных к ответственности. Полномочия по решению вопросов связанных с коррупционными преступлениями принадлежат прокурорским органам. О фактах расследования каких-либо коррупционных дел офицеров полиции в последние пять лет информация отсутствует. Также в последние пять лет отсутствует информация о фактах расследования каких-либо коррупционных дел работников прокуратуры.

Правовые инструменты полиции и прокуратуры для расследования коррупционных дел и судопроизводства и их использование. В законодательстве только по отношению к взяточничеству есть нормы, предусматривающие уголовную ответственность. В новом законе по борьбе с коррупцией присутствует нормы регулирующие ответственность за различные финансовые нарушения.

В статьях 204-211 Уголовно-процессуального кодекса регламентируются причины открытия уголовного дела. В число этих причин входят письменные или устные сведения физических, юридических (должностных) лиц, сведения СМИ о совершенных или готовящихся преступлениях. Кроме того, сведения о преступлении могут быть обнаружены также органы, расследующими преступление (в том числе, во время оперативно-розыскной деятельности). Уголовное дело может быть начато по выявленному факту.

Использование существующих правовых норм по борьбе с коррупцией носит эпизодический характер

Законодательное наказание за коррупцию между структурами частного сектора. Таких специальных норм в законодательстве нет. Но антикоррупционные нормы, предусмотренные в законодательстве, относятся ко всем секторам, в том числе и к частному сектору. Независимо от типа собственности должностное лицо любой организации может стать субъектом преступления, связанного с взяточничеством. Согласно примечанию статьи 308 Уголовного кодекса, под должностными лицами подразумеваются лица, осуществляющие функции представителей власти временно или по особым полномочиям, или выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, в органах местного самоуправления, в государственных и муниципальных предприятиях,

управлениях и организациях, а также прочих коммерческих и некоммерческих организациях.

Под лицами, выполняющими организационно-распорядительные функции подразумеваются компетентные лица, руководящие трудовым коллективом, производственной деятельностью отдельных работников, на рабочих участках (руководители министерств, комитетов, управлений, руководители научных, культурных и образовательных учреждений и т.д.).

Под административно-хозяйственной функцией подразумеваются полномочия по управлению и распоряжению имуществом (определение правил хранения, переработки и реализации имущества, израсходования, учета ценных вещей и контроля над ними, получения и выдачи финансовых средств и документов, оплата труда и т.д.). Такими полномочиями обладают руководители хозяйственных, финансовых отделов, отдела снабжения, их заместители и прочие такие должностные лица.

Случаев коррупции между частными структурами не известно.

В целом, количество таких дел намного меньше по сравнению с реально существующими случаями коррупции и это не имеет какого-либо серьезного объяснения. Просто в стране борьба с коррупцией практически не ведется.

12.8. Государственные закупки

Закон “О государственных закупках” был принят парламентом страны 29 января 2002 года. 22 ноября 2002 года парламент принял ряд поправок в закон.

Правила, регулирующие государственные закупки на конкурсной основе. Согласно статье 16 закона государственные закупки товаров (работ) и услуг в Азербайджанской Республике в зависимости от оговоренных в законе условий, осуществляются методами открытого тендера, двухэтапного тендера, тендера с ограниченным участием и закрытого тендера, запроса предложений, запроса котировок и закупки из одного источника. Эти правила доступны для общественности.

Формальные требования, ограничивающие объем закупок у единственного источника. В законе оговорены условия, ограничивающие закупки у одного поставщика. Согласно статье 21 закона о государственных закупках, метод закупки у единственного источника допускается в следующих случаях:

- ✓ при наличии закупаемых товаров только у одного источника;
- ✓ при возникновении неотложного спроса на какие-либо товары и услуги и нецелесообразности проведения тендерных процедур;
- ✓ при возникновении неотложного спроса на какие-либо товары и услуги в связи с чрезвычайными обстоятельствами;
- ✓ при необходимости обеспечения приемственности по соображениям стандартности, требований технологи и т.д.

Однако, в связи с тем, что нет независимых механизмов проверки этих условий, их нарушения является, по мнению экспертов, частыми.

По мнению экспертов уровень информирования весьма низок частного сектора и населения о принятых решениях по государственным закупкам, по мнению экспертов, весьма низок.

Существование процедур пересмотра решений по закупкам. Закон о государственных закупках содержит специальный раздел, посвященный жалобам.

В этом разделе присутствуют нормы, регулирующие право подачи жалобы, порядок подачи жалобы в закупочную организацию или в подтверждающий закупку орган, в соответствующий исполнительный орган власти, в суд, а также процедуры приостановления закупочных процедур. Возможность пересмотра в суде неблагоприятного решения законодательством предусмотрена. На практике, никто и никуда не жалуется. Участники тендеров, проигравшие в очередном туре, надеются его выиграть в следующем и не хотят конфликтовать в государственными органами. Общественного мониторинга государственных закупок пока нет.

Правила и процедуры для предотвращения местничества/конфликта интересов при государственных закупках. В 13-ой статье (“Конфликт интересов в государственных закупках”) закона “О государственных закупках” указывается, что недопускается участие в закупочных процедурах поставщиков (подрядчиков), имеющих юридические, финансовые или организационные зависимости от организации, реализующей закупочные процедуры. Кроме того, не допускается участие в закупочных процедурах претендентов, сотрудник (советник, представитель или работник другой должности) которого работал в последние три года в организации, осуществляющей закупочные процедуры. В законодательстве отсутствуют нормы, регулирующие мониторинг имущества, доходов и образа жизни чиновников, занимающихся государственными закупками.

12.9. Омбудсман

Наличие института омбудсмана. 28 декабря 2001 года был принят закон “Об уполномоченном Азербайджанской Республики по правам человека (омбудсмене)”. Омбудсмен начал свою деятельность с 28 октября 2002 года.

Независимость омбудсмана (назначение с учетом заслуг, гарантия от необоснованного увольнения). Согласно 3-тней статье закона, гражданин Азербайджанской Республики в возрасте выше 30 лет, с высшим образованием, обладающий опытом в области защиты прав человека и высокими моральными качествами может быть избран на должность Омбудсмана.

Согласно 2-ой статье закона, Омбудсмен избирается Милли Меджлисом большинством голосов в 83 голоса (2/3 частью депутатов) из числа трех кандидатов, предложенных президентом.

Согласно 7-ой статье закона, полномочия омбудсмана могут быть прекращены раньше времени по решению, принятому Милли Меджлисом большинством голосов в 83 голоса по инициативе Милли Меджлиса или на основе представления президента.

Возможность жалобщиков обращаться в институт омбудсмана анонимно. Согласно 9-ой статье закона “Об уполномоченном Азербайджанской Республики по правам человека (омбудсмене)”, в жалобе, связанной с нарушением прав человека, должны быть указаны имя, фамилия и адрес заявителя. Заявления, в которых эта информация не указана, считаются анонимными и не рассматриваются. Из этого правила есть только одно исключение: если случаи, указанные в анонимной жалобе подтверждаются достаточно доказанными и основательными фактами, эти жалобы могут быть приняты к рассмотрению.

Публикация отчетов омбудсмена. Согласно 14-ой статье закона об омбудсмене, не позже двух месяцев после завершения текущего года уполномоченный представляет свой годичный доклад о защите прав человека в стране президенту Азербайджанской Республики и выступает в этом докладе перед Милли Меджлисом Азербайджанской Республики. Доклад должен быть напечатан в газете «Азербайджан» и в «Законодательном сборнике Азербайджанской Республики».

Следование правительства рекомендациям омбудсмена. Согласно статье 14 Закона об омбудсмене, годичный доклад омбудсмена посылается в Кабинет Министров, Конституционный Суд, Верховный Суд и Главному Прокурору. Первый такой доклад представлен недавно.

12.10. Органы расследования. Контрольные комиссии

Наличие специальных органов или контрольных комиссий по расследованию коррупционных дел. Согласно нового закона «О борьбе с коррупцией» (статья 4) высшим государственным органом по борьбе с коррупцией является «Комиссия по борьбе с коррупцией» при Совете по Управлению Государственной Службой. Вызывает интерес тот факт, что несмотря на принятие закона «О государственной службе» в 2000 году, названный Совет провел свое первое заседание недавно, 21 апреля 2004 года. На этом же заседании был оглашен список из 11 членов Комиссии по борьбе с коррупцией.

Недавно создано также и специальное управление по борьбе с коррупцией в Прокуратуре страны.

Нормы, регулирующие статус и деятельность этих органов пока не преданы гласности. Состав полномочий специального органа находится на стадии определения, а сами органы в значительной мере подвержены влиянию президента страны и его аппарата. Законом «О борьбе с коррупцией» не предусмотрена отчетность специального органа перед парламентом.

12.11. Медиа

Гарантии свободы слова и свободы прессы. Свобода слова гарантируется гражданам Конституцией страны (статья 47). Не допускается лишь агитация и пропаганда, возбуждающие расовую, национальную, религиозную и социальную рознь и вражду.

Согласно 57-ой статье Конституции, граждане Азербайджана имеют право критиковать деятельность или работу государственных органов и их должностных лиц, политических партий, профессиональных союзов, других общественных объединений, а также отдельных граждан. Вместе с тем, согласно той же статье, оскорбление или клевета не могут считаться критикой. Правовые нормы, дающие соответствующие разъяснения относительно оскорбления и клеветы имеются в статьях 148 и 147 соответственно.

Процедура открытия новой газеты предельно проста (это следует из анализа статьи 14 закона о СМИ). Причина этого, по мнению ряда экспертов в том, что, из-за низкой платежеспособности населения их тираж оказывается незначительным. Общий ежедневный тираж всех оппозиционных и независимых газет составляет порядка 50 тысяч экземпляров при числе электората в 4.3 млн. человек. Т.е. немногим более 1 %. И газеты, какие-бы критические статьи они не публиковали, не особенно беспокоят власти.

Независимых, и, тем более, оппозиционных, телеканалов в Азербайджане нет. Не создано, пока и общественное телевидение.

Процедуры получения лицензии на открытие телеканала или радиоканала практически пока не реализуемы для независимых и, тем более, оппозиционно настроенных граждан и их объединений.

Цензура СМИ. Согласно 6-ой статье закона “О свободе информации”, принятого парламентом страны 19 июня 1998 года, государственная цензура в СМИ недопустима. Недопустимость цензуры отмечается и в статье 7 закона “О Средствах массовой информации”. Здесь говорится: “Государственные органы, муниципалитеты, учреждения, предприятия и организации, общественные объединения, должностные лица, а также политические партии не имеют право требовать предварительного согласования с ними распространяемых в средствах массовой информации сведений и материалов или запрещать их распространение, кроме случаев, когда они являются авторами информации или интервью”.

Принадлежность СМИ широкому кругу владельцев. Газеты принадлежат широкому кругу владельцев, представляющих различные политические силы.

Кроме двух государственных телеканалов, в стране функционируют еще четыре частных канала. Три из них принадлежат владельцам, близким к властям. Четвертый частный телеканал трудно назвать независимым, поскольку, как показывают политические события последних лет, этот канал подвержен серьезному влиянию властей и в политически активные периоды гораздо чаще выражает точку зрения правительства, нежели оппозиции. Оппозиционные газеты и нередко независимые систематически публикуют в СМИ взгляды, критикующие правительство.

Факты физического воздействия на журналистов, пишущих на тему коррупции. По информации, полученной из журналистского объединения “Йени Несил” за прошедшие три года был один случай избиения журналиста (Елнур Нуриев, газета Алиллер) и один случай угрозы убийства журналиста (Айдын Гулиев, газета Хурийет), опубликовавших материалы о фактах коррупции.

Но следует отметить, что серьезных журналистских исследований по фактам коррупции по разным причинам практически нет. В оппозиционных и независимых газетах довольно часто публикуются статьи о коррупции. Но, охват ими электората очень незначителен. На телеканалах – редко и очень избирательно. Как было уже отмечено, открытие новой газеты является предельной простой процедурой. Получение лицензии на новый телеканал, пока практически не реализуемо.

12.12. Гражданское общество

Доступ общественность к информации и документам правительства. Согласно статье 18 (пункт 18.0.7) закона о государственной службе, государственные служащие обязаны: “хранить государственную тайну и охраняемую законом иную тайну, в том числе после увольнения, ухода в отставку либо на пенсию”.

Согласно закона “О государственной тайне”, принятой парламентом 15 ноября 1996 года, государственная тайна (статья 1) это защищаемая государством информация, в области его военной, внешнеполитической, экономической, научной, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной

деятельности, охраняемая государством, распространение которой может нанести ущерб безопасности Азербайджанской Республики.

Существует множество проблем с определением того, что считать государственной тайной, а что – нет. Имеется масса фактов чиновничьего произвола. В настоящее время готовятся новые законы о свободе информации и государственной тайне.

Сотрудничество властей с организациями гражданского общества? Имеются ряд фактов сотрудничества властей с НПО. Есть основание говорить о положительной динамике этих фактов в последние годы. Однако, пока, это сотрудничество носит эпизодический характер. Деятельность НПО и СМИ в сфере борьбы с коррупцией пока носит разрозненный характер. Однако, есть серьезные основания для ожидания скорой консолидации усилий НПО и СМИ. Бизнес группы пока опасаются принять участие в борьбе с коррупцией. Пока не осуществляется мониторинг качества работы правительства в сфере оказания услуг населению и др. областях со стороны гражданских групп. В последние годы наблюдается повышение активности НПО, СМИ и политических партий в процессах обсуждения существующих законов и проектов новых законов.

12.13. Местная власть

Процедуры назначения местных чиновников. На региональном и местном уровне пока не существуют правил и процедур, регулирующих разглашение информации в отношении местничества, конфликта интересов, подарков и угощения, а также дальнейшего трудоустройства чиновников. Главу исполнительной власти. Это главная фигура в каждом административном районе и городе Азербайджана. Таким образом, местного лидера население не избирает. Норм, запрещающих право общественности и СМИ присутствовать на заседаниях городских и поселковых советов нет. Поэтому, в принципе, журналист или представитель общественности может добиться разрешения на участие.

12.14. Прогресс с Государственной стратегией

8 июня 2000 года президентом страны был издан Указ: "Об усилении борьбы с коррупцией в Азербайджанской Республике". В указе президент поручил премьер-министру страны и руководителю президентской администрации в течение 6 месяцев подготовить проект антикоррупционного закона и государственную антикоррупционную программу. Проект антикоррупционной государственной программы готов, но еще не утвержден.

12.15. Антикоррупционные инициативы доноров

К числу доноров антикоррупционных инициатив в Азербайджане относятся ряд международных организаций и посольств иностранных государств, действующих в стране, а также транснациональные нефтяные компании (например, BP, Statoil). Посольства иностранных государств, а также представительства международных организаций хорошо информированы об уровне коррупции в стране.

Ряд послов, в последние годы, периодически высказываются публично о необходимости решительной борьбы с коррупцией в Азербайджане. Есть и примеры практической поддержки гражданских усилий, направленных на борьбу с коррупцией. Так, британское посольство поддержало в 2001 году проект ГА по проведению семинаров для представителей НПО и издание первого справочного

пособия по проблемам коррупции. В 2002 году посольство поддержало проект ТА по проведению международной конференции в Баку по проблемам коррупции. Модератором конференции был сам британский посол. На конференции с докладом выступил известный эксперт Поуп.

Свой вклад в поддержку антикоррупционных гражданских усилий вносят и такие международные организации как TI, CIPE (Washington D.C.), OSI-Azerbaijan и американский фонд Евразия.

Пожалуй первой международной организацией начавшей оказывать помощь местному НПО в антикоррупционной деятельности, был американский CIPE. Этой организацией были поддержанны ряд перечисленных ниже проектов, реализованных местным партнером CIPE – EDF:

- ✓ “Проведение экспертного опроса по проблеме коррупции в Азербайджане”,
- ✓ “Мониторинг около 30 масс-медиа по проблемам коррупции в течение года, с ноября 1998 по ноябрь 1999 года”,
- ✓ “Издание первой книги на азербайджанском языке по проблемам коррупции”,
- ✓ “Проведение конференции по проблеме коррупции в Азербайджане”,
- ✓ “Проведение специальных занятий по вопросам коррупции для журналистов пишущих на экономические темы”.

Именно благодаря этим работам в Азербайджане были подготовлены необходимые предпосылки для создания национального отделения TI.

OSI-Azerbaijan, явился основным партнером TI по созданию “Transparency-Azerbaijan”. Институт организовал и провел конкурс на избрание исполнительного директора ТА, выделил специальный грант на становление офиса ТА, а также финансирует в настоящее время проведение общественного обсуждения проекта антикоррупционного закона и его международную экспертизу. Кроме того, в последние два года OSI-Azerbaijan финансировал издание специального антикоррупционного бюллетеня “АНКОР”. С середины 2001 года OSI приступил к реализации чрезвычайно важного проекта “Caspian Revenue Watch”, а также выступил с призывом “Publish what you pay”.

Фонд Евразия финансировал региональный проект по исследованию проблем прозрачности на таможах трех стран Южного Кавказа, а в настоящее время финансирует совместно с компанией bp создание сайта ТА.

Свой вклад в развитие антикоррупционного мышления внес и германский фонд Наумана. При его финансовой поддержке в 2001-ом году в Баку была проведена конференция по проблемам коррупции, а также проведены семинары в 20 районах Азербайджана, посвященные правовым и экономическим аспектам борьбы с коррупцией.

Первую свою антикоррупционную конференцию провел недавно в Баку германский фонд Фридриха Эберта.

Следует также отметить и вклад азербайджанского отделения американской Торговой палаты. По ее инициативе в 2001 году проведен семинар, посвященный проблемам этики бизнеса.

Проблемам этики бизнеса были посвящены также специальные семинары для бизнесменов, организованные в 2001 и 2002 годах американской CDC. В мае 2003 года CDC совместно с ТА провел тренинг для 20 азербайджанских бизнесменов по бизнес-этике.

В январе-апреле 2003 года ТА при финансовой поддержке посольства Норвегии провел 4 семинара для азербайджанских бизнесменов по этике бизнеса. Норвежское посольство спонсировало также подготовку и издание книги по бизнес этике на трех языках.

С декабря 2003 года начались базовые исследования по коррупции в Азербайджане, осуществляемые ТА при финансовой поддержке OSCE, Британского посольства, Фонда Евразия и компании ВР.

Как видим, вклад представительств зарубежных стран и международных организаций в улучшение ситуации с коррупцией довольно значителен. Но с учетом пока высокого уровня коррупции в стране, желательно увеличение этого вклада как в виде финансовой, так и технической помощи всем антикоррупционным инициативам, причем независимо от того исходят ли они от правительственных или неправительственных структур.

12.16. Будущие исследования и донорская помощь

Ключевые области и вопросы в плане коррупционной деятельности, которые требуют немедленного внимания. Такими ключевыми областями по мнению экспертов являются:

- ✓ антикоррупционная экспертиза законов;
- ✓ принятие государственной программы по борьбе с коррупцией;
- ✓ создание эффективной коалиции всех общественных сил;
- ✓ широкая и настойчивая антикоррупционная агитация в СМИ;
- ✓ исследование возможных аспектов сотрудничества общественных сил с правительством.

Ключевые области или проблемы, связанные с инициативами в сфере борьбы с коррупцией, требуют донорской помощи. Надеемся, что данный доклад поможет донорам определить приоритетные области, требующие поддержки; выработать последовательность деятельности доноров, потребовать от них сотрудничества и координации усилий.