

Азербайджан

Индекс восприятия коррупции, показатель 2003 г.: 1,8 (124-я из 133 стран)

Индекс взяточдателей, показатель 2002 г.: исследование не проводилось

Конвенции:

Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (подписана в мае 2003 г.; еще не ратифицирована)

Конвенция Совета Европы об уголовно-правовой ответственности за коррупцию (подписана в мае 2003 г.; еще не ратифицирована)

Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (подписана в декабре 2000 г.; еще не ратифицирована)

Правовые и институциональные изменения

- Некоторые поправки к конституции, которые были приняты на референдуме в августе 2002, могут способствовать росту политической коррупции. Одна из них разрешает судам закрывать **политические партии**; до этого только высшестоящие суды могли запрещать партии. Другая продлевает срок официального подтверждения **результатов выборов** с семи до 14 дней после выборов, что дает больше возможностей официальным лицам, осуществить фальсификацию официальных протоколов избирательных участков. Некоторые группы азербайджанской оппозиции утверждали, что одна из поправок была предназначена облегчить возможность президенту Гейдару Алиеву, которому исполнилось 80 лет в мае 2003 г., назначить своего преемника, – что, по всей видимости, и произошло в августе, когда парламент выбрал его сына Ильхама премьер-министром.¹
- В августе 2002 Министерство налогов закрыло ревизионные отделы в своих районных подразделениях и передало свои **аудиторские полномочия** централизованному органу в структуре министерства. Одним из положительных аспектов этой перемены явился тот факт, что она привела к существенному уменьшению числа необоснованных проверок малых и средних предприятий (МСП).
- Президент Алиев подписал указ о государственной поддержке **развития бизнеса** в сентябре 2002 г. Соответствующие меры включают в себя ряд предписаний по борьбе с коррупцией.
- Вслед за принятием закона о государственных закупках, с подачи президента парламент принял поправки к законам об инвестиционной деятельности, об энергетической промышленности и архитектурной деятельности в декабре 2002 г. Во всех трех законах поправки заменили термин "тендер" термином "**конкуренция**". Критики поправок подчеркивали, что "тендер" - это юридический термин со строго определенным формальным значением, в то время как слово "конкуренция" подвержено различному толкованию и таким образом представляется способствующим развитию коррупции при организации закупок.
- В январе 2003 г. президентским указом были ратифицированы поправки к закону о **государственной службе**, разрешая использование собеседования в качестве метода подбора служащих. Предыдущие редакции закона предусматривали только формальную конкуренцию, побудив некоторых критиков из оппозиции выразить опасение, что поправка будет способствовать коррупции при наборе на государственную службу.
- Президентским указом о **предупреждении вмешательства в хозяйственную деятельность** в сентябре 2002 г. был ликвидирован Отдел по борьбе с экономическими преступлениями Министерства внутренних дел. В этом указе Министерству внутренних дел было также предписано сократить штаты транспортной полиции на 15 процентов. Это

сокращение может послужить снижению коррупции, после того как президент признал, что чрезмерное количество контрольных пунктов полиции представляло собой очевидное свидетельство коррупции. Министерство налогов получило указание сократить численность ревизоров на 40 процентов. Указ также призвал все городские и районные власти распустить отделы, занимающиеся ревизионной проверкой торгово-промышленных предприятий. Сокращение числа проверяющих инстанций привело к некоторому понижению уровня коррупции среди МСП, как было продемонстрировано в недавнем исследовании.²

Официальная государственная регистрация

Вымогательство взяток государственными служащими, которые контролируют процесс обязательной государственной регистрации, не редкость в Азербайджане. Однако в свете растущего числа частных предприятий и организаций гражданского общества, которые обязаны проходить государственную регистрацию, потребность улучшить соответствующее законодательство и стандарты стала более насущной.

Проблема привлекла особенное внимание после того, как представительница Американской торговой палаты в Азербайджане, Джонелл Глош (Jonelle Glosch), указала в телевизионном интервью на регистрацию и налоги как на наиболее существенные препятствия инвестированию в экономику страны. "Четыре компании должны были получить лицензии в апреле 2002 г. Это было очень трудно. Мы, вместе с представителями посольств Великобритании и США, пошли в Управление руководящего персонала и были приняты [президентом]. После получения от него указаний компании были зарегистрированы", заявила она.³

Между тем новый процесс повторной регистрации подвергся критике со стороны религиозных объединений, равно как наблюдателей за правами человека. В 2002 г. все религиозные объединения, которые до этого прошли регистрацию в Министерстве юстиции, должны были повторно зарегистрироваться в государственном комитете. Органы власти заявили, что были приложены все усилия, чтобы довести до сведения религиозных объединений необходимость перерегистрации и обеспечить прозрачность в процессе оформления документов. Тем не менее, имеющиеся сведения демонстрируют, что религиозные объединения не были надлежащим образом проинформированы о необходимости перерегистрации и о той документации, которую они должны представить.⁴

Помимо необходимости зарегистрироваться в Министерстве юстиции, неправительственные организации теперь обязаны регистрировать в Министерстве юстиции также все субсидии и дотации. Большинство неправительственных организаций выразили протест против такого решения, указав на высокую вероятность того, что в результате этого будет возрасти вымогательство. В свою очередь, согласно их аргументам, международные спонсоры потеряют интерес к финансированию гражданского общества и других проектов в Азербайджане.⁵

Политические партии также сталкиваются с дискриминационными, несправедливыми сценариями. Избирательные законы - будь то для выборов президента, парламента или муниципалитета - равно как и юридическая практика создают ряд возможностей для произвольного и противоправного отказа в регистрации кандидатам и их политическим партиям. Эта тенденция может быть прослежена в прошлом - как минимум со времени парламентских выборов в ноябре 2000 г., когда нескольким лидирующим оппозиционным партиям было отказано в регистрации кандидатов для голосования по пропорциональной системе. В конечном итоге они были включены в избирательные бюллетени под интенсивным международным давлением - хотя это давление оказалось безуспешным при попытках помочь другим кандидатам в

избирательных округах зарегистрироваться на места для голосования по мажоритарной системе. Эта проблема все еще присутствовала во время дополнительных выборов в 2002 и 2003 гг. Некоторые ключевые политические партии типа Партии гражданского единства бывшего президента Аяза Муталибова до сих пор функционируют без официальной государственной регистрации.⁶

Централизованная и упрощенная официальная система регистрации для юридических лиц была бы наиболее эффективным способом решения проблемы. Несколько первых шагов были уже сделаны в этом направлении, включая запуск государственной программы для МСП, которая направлена на упрощение процедур регистрации и лицензирования для МСП и обеспечение защиты их прав.⁷

Злоупотребления на местах, ответственность в центре: обзор современного состояния подотчетности

Не неся ответственности ни перед кем, кроме президента страны, местные органы исполнительной власти остаются самыми влиятельными органами управления по всей стране. Отсутствие формального контроля их деятельности со стороны общественности превращает их в один из основных источников коррупции.

В апреле 2003 г. президент Алиев сместил глав органов исполнительной власти в Сумгаите, Гандже и Ленкоране, трех крупнейших городах после Баку. Эта мера последовала за его выступлением на телевидении, в которой он выдвинул обвинения в коррупции против высокопоставленных городских руководителей и местной деловой общественности.⁸ Президент также потребовал финансового участия от местного предпринимателя, который был "не слишком активен" в оказании помощи г. Сумкайит с его социальными программами. Речь президента, как показалось, намекала, что главы органов исполнительной власти обладают полномочиями принудить местных предпринимателей финансировать коммунальные услуги и реконструкцию.

В мае 2003 г. парламент принял закон об административном контроле за деятельностью муниципалитетов, который предоставляет полномочия соответствующему органу исполнительной власти проводить аудит и общую оценку муниципалитетов. Эта мера еще более сократила независимость муниципалитетов по сравнению с местными органами исполнительной власти.

Несмотря на такие ограничения, которые усилили полномочия местных органов исполнительной власти по всей стране, налицо существенные улучшения в подотчетности политических лидеров перед законодательными органами. В июне 2002 парламент принял конституционный закон о дополнительных правах парламента в отношении доверия к кабинету министров. Закон обязывает кабинет отчитываться перед парламентом на ежегодной основе и требует от членов кабинета (с согласия правительства) реагировать на устные и письменные вопросы во время парламентских заседаний. Первое такое испытание состоялось 18 марта 2003, когда первый заместитель премьер-министра Якуб Эюбов выступил с сообщением и ответил на вопросы. Это событие представляет собой шаг в нужном направлении, так как в Азербайджане до сих пор отсутствовали традиции отчетности правительства перед выборным законодательным органом.

Аналогично, положительные сдвиги произведены в направлении улучшения отчетности в недавно созданном независимом Государственном нефтяном фонде (ГНФАР), в котором аккумулируются все нефтяные поступления, кроме налогов, которые направляются прямо в государственный бюджет. ГНФАР призван гарантировать прозрачность нефтяных доходов, заработанных Государственной нефтяной компанией Азербайджанской республики (ГНКАР).⁹ 13 мая 2003 г. парламент внес поправки в закон о бюджетных системах, чтобы включить ГНФАР в консолидированный бюджет страны -

первый важный шаг в направлении обеспечения отчетности нефтяного фонда перед законодательной властью.

Однако при этом критики внутри страны и Международный валютный фонд потребовали полной подотчетности ГНФАР перед законодательной властью для гарантирования его прозрачности и предупреждения утечки средств. ГНФАР был создан президентским указом, причем его расходы в основном контролируются президентской администрацией, и низкий уровень его подотчетности делают его уязвимым перед политическим манипулированием.

Групповое обсуждение, организованное информационным агентством Евразия.нет (Eurasianet) в июне 2003 г., пришло к выводу, что Азербайджан, наряду с Казахстаном, может стать свидетелем роста нищеты по мере роста экспорта нефти. Обсуждение акцентировало внимание на "проклятии природных ресурсов" - термин, которым обозначают схему, по которой бедные страны становятся еще беднее, когда они начинают продавать прибыльные права на поиски нефти. Эксперты подчеркивают необходимость поддерживать передовые методы корпораций, чтобы сократить возможности для коррупции в нефтяной промышленности. В частности, они ратуют за то, чтобы иностранные компании раскрывали, сколько они платят конкретным государственным министерствам за право бурения - практика, поощряемая инициативой "Опубликуй, сколько заплатил".¹⁰

Цепкие корни коррупции в армии

Коррупция и отсутствие отчетности в армии остаются наиболее болезненными вопросами, вызывающими беспокойство общественности. По сообщениям местных и международных борцов за права человека, солдаты подвергаются экономической эксплуатации в армии, а служащие Министерства обороны установили неофициальные расценки - главным образом с оплатой наличными - за освобождение от призыва, отсрочку и распределение по частям, расположенным в наименее опасных районах. В некоторых подразделениях офицеры распродают материальные средства или негласно использовали солдат в качестве неоплачиваемой рабочей силы. Восемь солдат умерли от солнечного удара во время строительных работ в июле 2002 г.¹¹

Как можно было ожидать, солдаты, которые не могут дать взятку, чтобы избежать призыва на воинскую службу или добиться облегченных условий, обычно являются бедными. Поскольку они часто страдают от недоедания или туберкулеза, они становятся жертвами несчастных случаев и зачастую вообще не в состоянии выполнять порученные им задания.¹²

Время от времени коррупция в армии выливается в крупные политические скандалы. В феврале 2003 г. военный журналист Узеир Джафаров, который был осужден за мошенничество и превышение служебных полномочий, провел пресс-конференцию и выдвинул обвинение, что его осуждение было "инспирировано" недавно уволенным заместителем министра обороны Маммадом Бейдуллаевым. Джафаров предъявил список объектов, ранее находившихся в собственности Министерства обороны, и намекнул, что они были незаконно приватизированы. Не последовало никаких действий.¹³ Алекпер Маммадов, бывший высокопоставленный армейский офицер, также обвинил Министерство обороны в систематической коррупции.¹⁴

В начале сентября 2002 г. в ходе восстания в военном училище в Баку сотни курсантов самовольно покинули территорию училища и организовали марш протеста против коррупции в вузе. На выступлении в Гандже через несколько дней после этого происшествия президент Алиев признал, что имели место "нарушения закона, взяточничество со стороны командования и злоупотребление властью с корыстными целями".¹⁵ Тем не менее, он подчеркнул, что реакция курсантов была не оправдана. К

весне 2003 г. весь командный состав училища был заменен, но курсанты, возглавившие протест, были отправлены на службу рядовыми на границу с Арменией или Карабахом. Другие вопросы, вызывающие обеспокоенность, связаны с военными комиссариатами, производящими набор в армию, которые пользуются большим набором произвольных полномочий, которые иногда используются в качестве политического орудия для устранения противников. Наглядным примером является случай с Махаммадом Эрсою, главным редактором газеты "Бизим Ёл". Сразу же после опубликования серии статей, критикующих правительство, Эрсой был призван на воинскую службу, а газета подверглась частичному изъятию из продажи.¹⁶

Хотя такие события выглядят обескураживающими, критика атмосферы секретности в армии получила огласку в августе 2002 г., когда президент Алиев санкционировал создание специального фонда для сбора пожертвований от граждан и предприятий, желающих поддержать отечественную армию. Явно пытаясь закрыть рот критикам отсутствия прозрачности в армейской бухгалтерии, президент приказал, чтобы фонд подвергался ежегодной ревизионной проверке.¹⁷

Рена Сафаралиева (ТИ Азербайджан) и Ильгар Маммадов (Демокр-ИТ, Азербайджан)

Дополнительная литература

Коррупция (под ред. Сабита Багирова), Трансперенси Азербайджан, 2002 г.
Экспертная группа агентства новостей "Туран": Исследование "Коррупция в Азербайджане", 4 апреля 2001 г.

ТИ Азербайджан: www.transparency-az.org

Примечания

¹ Ильхам Алиев был избран президентом в середине октября 2003 г, хотя наблюдатели за выборами отметили нарушения.

² www.echo-az.com/archive/432/facts.shtml#11

³ Интервью АНС ТВ, 16 февраля 2003 г.

⁴ Отчет ЕКРН [Европейская комиссия против расизма и нетерпимости] по Азербайджану, Совет Европы, 15 апреля 2003 г., www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/6686f45896f15dbc852567ae00530132/a2b221ae7a267396c1256d09002fcf5f?OpenDocument

⁵ Президентским указом в январе 2003 г. были введены в действие поправки к закону 1998 г. о пожертвованиях, который фактически датирован апрелем 2002.

⁶ www.vbp-az.org/english/presssl.html

⁷ Программа была запущена президентским указом в середине августа 2003 г.

⁸ Новое время (Азербайджан), 4 апреля 2003 г.

⁹ Внеся еще большую путаницу в вопрос, Азербайджан стал мишенью обвинений на высоком уровне в ноябре 2002 г., когда чешский предприниматель Виктор Козени обвинил азербайджанское правительство в обмане его в связи с приватизацией ГНКАР; см.

www.eurasianet.org/departments/business/articles/eav111802.shtml

¹⁰ Информационное агентство Евразия.нет (Eurasianet): "Падут ли Азербайджан и Казахстан жертвами проклятия природных ресурсов?", 27 июня 2003 г. См. также: Светлана Цалик «Прибыль от каспийской нефти: кто её получит?», Контроль Института «Открытое общество» за каспийскими доходами, Центрально-евразийский проект, 2003 г., www.soros.org/publications/caspian/index.html

¹¹ Контроль за правами человека, Мировой отчет, 2003 г., www.hrw.org/wr2k3/europe3.html

¹² Агентство Франс-пресс (Франция), 31 июля 2002 г.

¹³ Эхо (Азербайджан), 5 апреля 2003 г.

¹⁴ Интервью с Алекпером Маммадовым, Эхо (Азербайджан), 25 января 2003 г.

¹⁵ Агентство новостей "Туран", 12 сентября 2002 г.

¹⁶ Агентство новостей "Туран", обзор прессы, 29 апреля 2003 г.

¹⁷ www.rferl.org/nca/features/2002/08/23082002155927.asp