

Шахин Алиев
Заведующий Отделом законодательства
и правовой экспертизы Администрации
Президента Азербайджанской Республики

Законодательное обеспечение борьбы с коррупцией в Азербайджане

Азербайджан в настоящее время находится на переходном этапе своего развития. Благодаря проводимым реформам в Азербайджане заложены прочные основы рыночной экономики и обеспечена соответствующая законодательная база для новых рыночных отношений. Все это в отличии от некоторых других стран постсоветского пространства позволили сделать процесс рыночных преобразований практически необратимым.

Однако, одним из препятствий на пути дальнейшего экономического развития является все еще сохраняющаяся в стране коррупция. Корни коррупции в постсоветских государствах уходят корнями в социалистическое прошлое, однако новые экономические отношения также рождают новые проблемы. Не секрет, что в бывшем СССР наиболее коррумпированными являлись правоохранительные органы, в большей части органы министерства внутренних дел и прокуратуры. Значительная коррумпированность объяснялась огромной властью, которые эти органы имели в отношении простых граждан, а также их обширными функциями по проверке различных предприятий, фирм и компаний. Одновременно, был значительно затруднен контроль над деятельностью этих органов. Так, если деятельность МВД контролировалась со стороны Прокуратуры, то вмешательство в деятельность последней являлась практически невозможной. Если тот или иной гражданин жаловался на незаконные деяствия сотрудника прокуратуры, то жалобу рассматривала вышестоящая инстанция в системе прокуратуры, которая объективно была незаинтересована в дискредитации всей системы. В Уголовном законодательстве

СССР в 1962 году были сделаны изменения, согласно которым в случае дачи и получения взятки ответственность нес не только взяточполучатель, но и взятодатель. Такие изменения еще более затруднили борьбу с коррупцией и перевели этот вид преступления в сферу латентной преступности. Важно отметить, что вплоть до распада СССР прокуратура была сохранена в том виде, в которой ее создал И.Сталин в 1929 году.

С таким наследством Азербайджан пришел к своей независимости. Начиная с 1994 года началась разработка нового законодательства о прокуратуре, полиции и судах. В новой Конституции Азербайджана, принятой на референдуме в 1995 году, были значительно ограничены функции прокуратуры и расширены права граждан на обжалование незаконных действий правоохранительных органов. Были поставлены жесткие ограничения по злоупотреблению своими полномочиями со стороны правоохранительных органов. В рамках судебно-правовой реформы были приняты новые законы о Конституционном Суде, а также о судах и судьях. В этих законах были заложены действенные гарантии истинной независимости судей и гарантии их материального обеспечения, что является действенным фактором в борьбе с коррупцией в судебных органах.

Еще до принятия первой Конституции независимого Азербайджана были предприняты шаги со стороны Президента Республики по борьбе с коррупцией в правоохранительных органах, в частности 9 августа 1994 года Президентом Гейдарым Алиевым был подписан Указ Об усилении борьбы с преступностью и об укреплении законности и правопорядка. Этим указом государственным органам были даны поручения, направленные на выявления фактов взяточничества, в том числе и в правоохранительных органах. Значительное беспокойство вызывали факты необоснованных проверок правоохранительными органами деятельности различных предприятий, фирм и компаний в рамках так называемых функций по общему надзору за точным и единообразным исполнением законов. 17 июня 1996 года Президентом Гейдарым Алиевым был подписан Указ О запрещении незаконных проверок и упорядочении

государственного надзора за производственной и денежно-кредитной деятельностью. Однако, анализ практики применения этого указа выявил, что некоторые сотрудники правоохранительных органов нашли возможность обойти запрет на незаконные проверки. В частности, общенадзорные проверки стали проводится в рамках возбужденных уголовных дел. Сложилась практика, когда уголовное дело, которое возбуждалась по тому или иному факту, шло не в направлении расследования этого факта, а выливалось в изъятие документов различных предприятий и фирм, имеющих лишь косвенное отношение к этому факту для выявления различных недостатков шантажа, и дальнейшего вымогания взятки. Все это заставило Президента Азербайджана подписать новый Указ Об устранении искусственных препятствий на пути развития предпринимательства и усовершенствовании системы государственного надзора. Этим указом были практически запрещены все проверки в сфере экономической деятельности за исключением проверок проводимых налоговыми органами.

Помимо чисто запредительных мер встает вопрос учреждения системы контроля за деятельностью правоохранительных органов. Практика показывает что наилучшей формой контроля является контроль судебный и общественный. В отношении судебного контроля следует отметить, что в настоящее время в парламенте в первом чтении приняты два важнейшие закона - это закон О полиции и закон Об оперативно-розыскной деятельности. В них предусмотрено перераспределения ряда полномочий прокуратуры и полиции в пользу судов. В частности, целый ряд санкций, затрагивающих права человека, закрепленные в Конституции Азербайджанской Республики будут выдаваться по решению суда, в том числе важнейшей из них является санкция на арест гражданина. Все это позволит существенно усилить судебный контроль за деятельностью названных органов. 29 декабря 1998 года был принят закон О возмещении ущерба причиненных физическим лицам в результате незаконных действий органов дознания следствия прокуратуры и судов. Этот закон существенно суживает

возможность злоупотребления указанными органами своими полномочиями зачастую имеющую целью вымогательство взятки.

Проблема взяточничества в правоохранительных органах является следствием более общей проблемы - проблемы хищения государственных средств в государственных органах и государственных предприятиях и проблемы нарушения законов в деятельности частных предприятий. Дело в том, что сотрудники правоохранительных органов имеют возможность вымогать взятку лишь в том случае, если в деятельности конкретного субъекта имеются факты нарушения закона и совершения преступных действий. Поэтому, я не сторонник того, чтобы проблема взяточничества в правоохранительных органах рассматривалась исключительно как проблема самих этих органов. Эта ситуация хорошо осознается в Азербайджане.

Важнейшим фактором для борьбы с преступностью в экономической сфере является принятие новых законодательных актов, базирующихся на мировом опыте в этой сфере. В Азербайджане в этой связи работа ведется в двух направлениях - искоренение возможности хищения государственных средств со стороны государственных чиновников и недопущения уклонения от налогов и иных правонарушений субъектами экономической деятельности. Можно привести несколько примеров. В 1996 году в Азербайджане было создано Агентство по государственным закупкам и утверждено его положение Президентом Азербайджанской Республики. Основной целью этого агентства является экспертиза контрактов по закупкам товаров и услуг за счет средств государственного бюджета. В 1997 году был принят закон О тендере, согласно которому все закупки товаров и услуг, объем которых превышает 50 тыс. долларов США, должны в обязательном порядке выноситься на тендер. В 1998 году был принят закон Об усилении борьбе с экономической преступностью, который внес в Уголовный Кодекс новые составы преступлений являющимся следствием издержек перехода к новым рыночным отношениям. В частности была предусмотрена ответственность за следующие преступления: незаконное

предпринимательства, ложное предпринимательства, незаконная банковская деятельность, нарушения условий выдачи банковского кредита, незаконное получение кредита, уклонения от выплаты долгов по кредиту, монопольная деятельность и ограничение конкуренции, заключение противоречащих интересам Азербайджанской Республики экономических соглашений, нарушение правил выпуска ценных бумаг, ложное банкротство, преднамеренное банкротство и т.д. Данный закон имел важное значение для борьбы с коррупцией в экономической сфере, так как значительно ограничивал возможность незаконного присвоения как государственных так и общественных средств со стороны субъектов экономической деятельности. Однако, непонятную позицию по отношению к этому закону заняли Всемирный Банк и Международный Валютный Фонд. Несмотря на то, что указанные составы преступлений предусмотрены в Уголовных Кодексах Франции, Германии, Испании, России и т.д., ими была выдвинута в качестве одного из условий предстоящего очередного крупного кредита Азербайджану "жесткая" рекомендации по отмене этого закона. В результате, учитывая существующее экономическое положение Азербайджан вынужден был приостановить действия этого закона до 1 октября 2000 года. МВФ и Всемирный Банк не смогли привести сколь либо весткие аргументы по обоснованию своей позиции и фактически было осуществлено волевое давление на Азербайджан.

В стадии разработки находятся целый ряд законодательных актов, имеющих важное значение для борьбы с коррупцией в государственных органах. В первую очередь следует назвать проекты таких законов, как закона По борьбе с коррупцией, закона О государственной службе, закона О Прокуратуре, закона О счетной палате, а также проект программы О борьбе с коррупцией, подготовленной для утверждения Президентом Азербайджанской Республики.

Проект закона О борьбе с коррупцией предусматривает новую систему финансового контроля за деятельностью государственных чиновников; устанавливает виды деятельности, запрещенные для государственных чиновников. устанавливает дифференцированную

ответственность за коррупцию и т.д. Проект другого закона - закона О государственной службе будет представлен для экспертизы во Всемирный Банк который изъявил желание принят участия в разработке этого документа. Проект закона О прокуратуре прошел через экспертизу Совета Европы и фактически должен обеспечить коренную перестройку деятельности этого органа - будут пересмотрены как следственные, так и общенадзорные функции прокуратуры. Будущий закон О счетной палате предусматривает учреждение при парламенте страны независимого органа, который будет контролировать расходование бюджетных средств. Проект программы о борьбе с коррупцией готовился в течении двух лет и предусматривает целый ряд практических мероприятий, направленных на искоренение коррупции в Азербайджане. Программа в настоящее время полностью отработана и следует ожидать что она будет подписана Президентом Азербайджанской Республики в течении ближайших месяцев.

Говоря об объективных факторах, затрудняющих борьбу с коррупцией, не следует забывать и о факторах чисто субъективных, лежащих в сфере психологии. В отличии от США и других стран западной демократии, в постсоветских странах укоренилось иное понимание государства, и это понимание досталось в наследство от СССР. Граждане постсоветских государств не готовы чисто психологически осознать себя частью страны проживания и государство для них является чужеродной структурой, от которой следует защищаться. Для иного понимания государства необходимы десятилетия демократического развития. Как следствие в сознании некоторых людей живет зачастую необоснованный страх перед государственными органами и государственными чиновниками, и поэтому иногда так легко удовлетворяются незаконные требования - этих чиновников. Лишь некоторые предпочитают добиваться правды через судебные органы. Вместе с тем, многие граждане, материально достаточно благосостоятельные, сознательно ищут возможность более легкого, минуя бюрократические процедуры, решения своих проблем и предпочитают производить незаконные выплаты

государственным чиновникам в случае, если даже эти выплаты ими не требуются.

Для исправления существующей ситуации в Азербайджане проводится широкая работа, направленная на повышение уровня правосознания граждан. Речь идет о целенаправленных программах, реализуемых на государственном телевидении и в других государственных средствах массовой информации. Вместе с тем, готовится коренная реформа существующей системы государственного управления и в январе 1999 года Президентом подписан соответствующий указ О создании специальной комиссии по выработке конкретных предложений, Результатом этой реформы должно стать значительное упрощение всей системы государственного управления, искоренение возможности для различных бюрократических праволочек и злоупотребления властью со стороны государственных чиновников.

В заключении хочется отметить, что в борьбе с коррупцией невозможно добиться стопроцентно положительных результатов за конкретный период времени - важен сам процесс, важно то, что имеется ясная политическая воля руководства страны, направленная на искоренение коррупции в Азербайджане.