

---

---

# ТРАНСФОРМАЦИЯ УГОЛОВНО-ПРАВОВОГО ОПРЕДЕЛЕНИЯ КОРРУПЦИИ КАК ОПРЕДЕЛЯЮЩИЙ ВЕКТОР БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ АЗЕРБАЙДЖАНЕ

Эльнур МУСАЕВ  
(elnurnet@yahoo.co.uk)

Начальник Управления Вне-уголовных Производств Генеральной  
Прокуратуры Азербайджанской Республики

## Аннотация

Понятие коррупции в Азербайджане не имеет четких границ и параметров. Несмотря на то, что в национальном законодательстве содержится определение коррупции, соответствующая норма не способствует действенному применению и четкому пониманию этого понятия. В статье проанализированы положения азербайджанского и иностранного уголовного права, приводятся примеры определения коррупции, а также рассматривается процесс изменения антикоррупционных мер за определенный временной промежуток развития страны. Результаты анализа позволяют прийти к заключению о ключевой роли эволюции положений уголовного законодательства не только в вопросе реализации уголовно-правовой борьбы, но и в определении основных усилий, направленных на системную борьбу с коррупцией. Как явствует из проводимого анализа, меры в области противодействия коррупции резонируют с изменениями в подходах уголовно-правового регулирования.

## Abstract

The concept of corruption in Azerbaijan does not have clear boundaries and parameters. Despite the fact that the national legislation even contains a definition of 'corruption', the legislative provisions do not contribute to the understanding of this concept. The article analyzes the provisions of Azerbaijani and foreign criminal law, as examples of the definition of corruption, as well as the process of developing anti-corruption measures for a certain period of the country's development. The results of the analysis allow concluding that the dynamics of the development of the provisions of criminal law plays a key role not only in the implementation of the criminal law policy, but also in determining the main efforts aimed at combating corruption. Consequently, anti-corruption measures resonate with changes in criminal regulatory approaches.

## Xülasə

Azərbaycanda korrupsiya anlayışının dəqiq sərhədləri və parametrləri müəyyən edilməmişdir. Milli qanunvericilikdə 'korrupsiya'nın tərifinin olmasına baxmayaraq, qanunvericilik müddəaları bu anlayışın anlaşılmasına kömək etmir. Məqalədə korrupsiyanın tərfi nümunəsi kimi Azərbaycan və xarici cinayət qanununun müddəaları, habelə ölkənin inkişafının müəyyən bir dövrü ərzində görülmüş antikorrupsiya tədbirlərinin təhlil edilmişdir. Təhlilin nəticələri onu göstərir ki, cinayət qanununun müddəalarının inkişaf dinamikasının təkcə cinayət hüququ siyasətinin həyata keçirilməsində deyil, həm də korrupsiyaya qarşı mübarizəyə yönəlmiş əsas səylərin müəyyənləşdirilməsində əsas rol oynayır. Nəticə olaraq

---

---

qənaətə gəlinir ki, korrupsiyaya qarşı mübarizə tədbirləri cinayət tənzimləmə yanaşmalarında dəyişikliklərlə uzlaşır.

### **Ключевые слова**

*Коррупция, уголовное право, преступление, концепция, противодействие коррупции, профессиональное поведение, антикоррупционная стратегия*

### **Введение**

Как и в общемировой практике, понятие коррупции в Азербайджане не имеет четких границ и параметров. Несмотря на то, что в национальном законодательстве даже содержится определение коррупции, соответствующая норма не способствует ее четкому пониманию. В частности, в Законе Азербайджанской Республики «О борьбе с коррупцией», который принято считать основополагающим в определении правовых основ противодействия коррупции в Азербайджане, дается подобное определение. В национальном законодательстве были имплементированы положения международных конвенций о криминализации коррупции: Конвенции ООН против коррупции и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию. Вместе с тем, несколько рабочих формул, разработанных международными организациями, используются для исследования и понимания целей в противодействии коррупции. И все же ни соответствующие положения конвенций, ни даже формулы определений не охватывают все различные формы этого многогранного явления. Несмотря на это, именно уголовно-правовые определения различных коррупционных преступлений являются ключевыми в осмыслении понятия коррупции как основы для разработки и реализации мер, направленных на борьбу с этим явлением. Именно они определяют содержание антикоррупционных мер в Азербайджане. Соответственно, изменения в уголовно-правовом определении резонируют с противодействием коррупции в целом.

### **Определение коррупции в правовых нормах**

В законодательстве многих стран отсутствует определение коррупции. И Азербайджан не является исключением в этом смысле. Попытка определения коррупции в национальном законодательстве может иметь как положительный, так и негативный эффект. Вкратце, возможный положительный эффект может заключаться в правильном определении рамок и критериев коррупционных правонарушений, разграничении их по степени общественной опасности, дифференциации видов санкций за совершение преступлений, правильном формировании доказательственной базы и, соответственно, обеспечении последовательности в принятии судебно-правовых решений по данной категории дел. Согласно исследованию, отсутствие правильного понимания и ревизии санкций преступлений – помимо прочего – может приводить к тому, что характер и степень общественной опасности деяний – как они изложены в диспозициях соответствующих норм УК – могут не соответствовать той категории, к которой они относятся по своей природе [1].

Говоря о негативном эффекте от отсутствия определения коррупции, нужно в первую очередь отметить то обстоятельство, что понятие коррупции довольно ёмкое и многогранное в своем роде. Попытка определения коррупции чревата тем, что она

---

---

будет неполноценной. В качестве примера можно привести законодательство Азербайджана и Кыргызстана. В частности, в Законе Азербайджанской Республики «О борьбе с коррупцией» от 2004 года даётся следующее определение коррупции: *«Коррупция означает незаконное получение должностным лицом материальных и других ценностей, привилегий или преимуществ путём использования для этой цели своего положения или статуса органа, который он или она представляет или его или её официальные полномочия, или возможности, вытекающие из этого статуса или полномочий, а также подкуп должностного лица путём незаконного предложения, обещания или передачи ему или ей физическими или юридическими лицами указанных материальных и других ценностей, привилегий или преимуществ»*. Данная норма в некоторой степени напоминает определения уголовных преступлений в виде подкупа и злоупотребления служебным положением. Такой подход, если бы он был принят для исчерпывающего определения понятия коррупции, уменьшил бы масштабы антикоррупционной деятельности и исчерпал бы средства выработки и формулирования антикоррупционных мер. В законе этот узкий подход к определению коррупции компенсируется введением дополнительных вспомогательных терминов. Согласно этому подходу в Законе «О борьбе с коррупцией» используется термин *«правонарушения, связанные с коррупцией»*, которые в соответствии со статьей 9 включают *«коррупционные правонарушения»* и *«правонарушения, способствующие коррупции»*. В разделе приводится длинный список нарушений в дополнение к тому, что указано в определении коррупции. Такой подход добавляет определенные сложности. Например, использование должностным лицом незаконно приобретенного имущества с целью извлечения выгоды для него самого или для третьих лиц, для осуществления действий или воздержания от действий при исполнении своих служебных обязанностей или полномочий; а также получение должностным лицом выгоды от сбережений (вкладов), ценных бумаг, ренты, недвижимости или аренды в ходе выполнения своих служебных обязанностей (полномочий) считаются коррупционными правонарушениями. Выступление в качестве представителя физических или юридических лиц в делах органа, в котором он занимает должность, или органа, находящегося под его подчинением или надзором или подотчетного ему; или же отказ, без должных оснований, в предоставлении физическим или юридическим лицам информации, как это предусмотрено в законах или других нормативных правовых актах, или же задержка в предоставлении этой информации или предоставление неполной или искаженной информации должностным лицом, являются примерами правонарушений, способствующих коррупции. Упомянутые выше осложнения связаны также с обоснованием и практической значимостью такой дифференциации. Закон не содержит критериев и принципов классификации типов поведения, а также не объясняет, какие последствия будут иметь место в результате совершения такого рода деяний. Кроме того, не ясно, почему законодательный орган решил включить именно этот спектр видов деятельности, а не другой. Попытка расширить понятие коррупции явно не имела необходимого обоснования. Наличие столь широкого и в то же время ограниченного спектра проступков вызывает немало скептицизма в плане его практической и теоретической значимости. В то же время данный закон, по своей сути, является рамочным законом и не подкреплён механизмом обеспечения его исполнения, в частности санкциями за

---

---

нарушение его норм. Не все из этих правонарушений отмечаются в Уголовном Кодексе или же Кодексе об Административных Правонарушениях. Положения Закона «О борьбе с коррупцией» не находят отражения в отсылочных нормах кодексов в настоящее время. До 2011 г. в УК была ссылка на Закон с целью определения понятия должностного лица, но эта ссылка была отменена законодательной реформой в 2011 г.

В Кыргызстане определение коррупции содержится в Уголовном Кодексе Кыргызской Республики [2]. Так, статья 319 гласит, что *«Коррупция – это умышленные деяния, состоящие в создании противоправной устойчивой связи одного или нескольких должностных лиц, обладающих властными полномочиями, с отдельными лицами или группировками в целях незаконного получения материальных, любых иных благ и преимуществ, а также предоставление ими этих благ и преимуществ физическим и юридическим лицам, создающее угрозу интересам общества или государства»*. Подобное определение скорее характеризует тяжкую форму преступления взяточничества, нежели более ёмкое понятие коррупции. Примечательно, что данное определение сохранилось из статьи 303 предыдущего Уголовного Кодекса Кыргызской Республики без каких-либо изменений. Несмотря на ряд комплексных реформ в этой области, проведённых за последние годы, а также на критику определения международными организациями, его формулировка осталась неизменной. В частности, согласно международному отчету Стамбульского Плана Действий Антикоррупционной Сети для стран Восточной Европы и Средней Азии Организации Экономического Сотрудничества и Развития, на практике данный состав преступления пересекается с другими [составами] и обычно вменяется вместе с другими связанными с коррупцией преступлениями и противоречит принципу правовой определенности – составляющей части принципа верховенства права [3].

Следует отметить, что проблема определения особо остро проявляется в уголовно-правовой сфере – преступлениях коррупции. Данные выводы подтверждаются результатами многочисленных исследований в этом направлении. В общем, преступление определяется как общественно опасный акт, направленный на нарушение общественных отношений, запрещенный уголовным законодательством, а его совершение влечёт за собой уголовное наказание [4, с. 192]. Отсутствие определения, а также чётких и конкретных критериев классификации коррупционных преступлений в правовой теории и национальном законодательстве способствует не совсем правильному пониманию природы коррупционных правонарушений [5]. Понятие коррупции либо чрезмерно расширяется, либо необоснованно ограничивается. Несмотря на отсутствие цельного определения коррупции, в теории уголовного права предпринимаются попытки выведения общих критериев коррупционных преступлений, как в частности антиобщественное поведение, которое состоит из злоупотреблений служебным положением и властью в различных формах, ради личной выгоды или в интересах третьих лиц, на основании незаконных двусторонних соглашений. Согласно этой модели, агент государства выполняет соответствующие услуги по обслуживанию за вознаграждение в пользу заинтересованной стороны и тем самым наносит ущерб интересам государства. Выделяются три стороны коррупционных правонарушений: публичный агент (получатель), заинтересованное лицо (поставщик) и жертва [6].

---

---

### **Рабочие определения международных организаций**

Согласно всемирной антикоррупционной организации Transparency International, «коррупция – это злоупотребление доверенной властью в личных целях». Чтобы объяснить это явление, коррупция классифицируется как крупная, мелкая и политическая в зависимости от размера вовлекаемых средств и сектора, в котором она происходит [7]. Европейский Банк Реконструкции и Развития, в свою очередь, заявляет, что «коррупционные действия означают подкуп государственных чиновников или других лиц для получения неправомерного коммерческого преимущества» [8]. Хотя изначально ЕБРР был нацелен на рассмотрение предмета коррупции как коммерческого преимущества, на практике он также ссылается на более широкое определение в целях обеспечения борьбы с коррупцией и мошенничеством. Объясняя коррупцию как некое явление, которое приводит к эрозии общественного доверия к политическим институтам и правовым системам, директива ЕБРР гласит: «Коррупция предполагает злоупотребление государственным или частного офиса для личной выгоды» [9]. Всемирный Банк определяет коррупцию как «злоупотребление государственными должностями в личных целях» [10]. Приведённые выше определения основаны на понятиях «должность» или «власть», будь то частная или публичная, их злоупотреблениях и целях «получения» выгоды. Исследования справедливо указывают на то, что большинство определений связывают коррупцию с поведением государственного должностного лица, указывают на незаконный акт, подчёркивают выплату взяток и предполагают некоторые прямые и косвенные выгоды для одной или обеих сторон, и эти ограничения делают невозможным охват всех возможных видов коррупции [11]. Несмотря на узкий круг, эти определения предоставляют точку опоры, которая может привести к соответствующему пониманию коррупции. Данные определения входят в перечень рабочих инструментов при проведении уголовно-правовых реформ, а также формулировании соответствующих антикоррупционных мер, как покажет последующий анализ.

### **Трансформация уголовно-правового определения коррупции**

В процессе трансформации уголовно-правового определения коррупционных преступлений в Азербайджане можно разграничить три этапа: 1) ранний этап до 2000 г., 2) средний этап 2000-2006 гг., и 3) современный этап после 2006 г.

Ранний этап определяется действием в Азербайджанской Республике Уголовного Кодекса 1960 г., с определенными поправками. Эти поправки лишь отчасти отражали изменения, имевшие место в социально-политической жизни страны, в особенности процесса противодействия коррупции. К тому же данный период является периодом ранней независимости с характерными проблемами укрепления законности и правопорядка, а также формирования государственности.

Начало следующего периода определяется принятием Уголовного Кодекса Азербайджанской Республики. Изменения в новом УК коснулись всех отраслей, в том числе и структуры документа. Как отмечалось выше, ни в старом, ни в новом кодексе нет однозначно чётких и ясных критериев и границ коррупционных преступлений. Тем не менее, принятие нового кодекса характеризуется рядом особенностей. Важной особенностью является частичное обособление коррупционных преступлений, с включе-

---

---

нием в эту категорию преступлений не только в государственном, но и в частном секторе, а также в области самоуправления. Даже несмотря на то, что 33-я глава, была озаглавлена как преступления против коррупции лишь в 2011 г., по своему содержанию она уже охватывала большинство коррупционных преступлений [12].

Последний этап характеризуется началом приведения законодательства в соответствие с требованиями международного законодательства согласно рекомендациям международных экспертных организаций. В 2003 г. Азербайджан подписал и ратифицировал Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию и Конвенцию о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, обе вступили в силу в отношении Азербайджана 01.07.2004 г. В 2005 г. Азербайджан подписал и ратифицировал Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции и информировал об этом Генерального секретаря ООН 01.11.2005 г., то есть до ее вступления в силу 14.12.2005 г. А потому Азербайджан находится под воздействием Механизма обзора ООН (IRC UNCAC) и Механизма Совета Европы - GRECO. Кроме того, Азербайджан охвачен механизмом Стамбульского плана действий Антикоррупционной Сети для стран Восточной Европы и Средней Азии Организации Экономического Сотрудничества и Развития. Эти события оказали глубокое влияние и определили процесс концептуализации коррупции в Азербайджане. В Азербайджане международную оценку прошли криминализация коррупции, антикоррупционная политика, прозрачность и предотвращение коррупции в парламенте, на государственной службе, в судебных органах и прокуратуре, государственных закупках, финансировании политических партий, а также в международное сотрудничество по делам о коррупции. Это неполный перечень сфер, прошедших оценку.

Реформирование уголовно-правового законодательства за этот период прошло поэтапно. В 2006 г. в название 33-й главы было добавлено понятие коррупции. Данное обстоятельство говорит о формальном закреплении противодействия коррупции в уголовно-правовой системе страны. Помимо того, составы преступлений взяточничества были дополнены понятиями обещания, предложения, требования, принятия предложения и обещания взятки. Был введен новый состав преступления – торговля интересами. Санкции за преступления в виде активного и пассивного взяточничества были увеличены и синхронизированы. В дальнейшем институт конфискации как меры наказания был упразднен, вместо него в УК было введено новое понятие специальной конфискации как уголовно-правовой меры, применимой ко всем преступлениям. Также была введена ответственность юридических лиц за преступления коррупции.

### **Поэтапная разработка и реализация мер по противодействию коррупции**

Как было отмечено выше, изменения в уголовно-правовом определении резонируют с противодействием коррупции в целом. Традиционно в Азербайджане, как и во многих странах, коррупция воспринимается либо как взяточничество, либо как возможный проступок при исполнении служебных обязанностей. Хотя современное понимание коррупции определяет её место в сфере неправомερных действий должностных лиц, это не всегда имело место в прошлом. В первые годы независимости, то есть в начале 1990-х гг., когда государство было чрезвычайно хрупким и подверженным серьёзным экзистенциальным проблемам, коррупция рассматривалась исключительно

---

---

как вид тяжкой преступной деятельности. В ранний период трансформации уголовно-правового определения коррупционных преступлений уголовно-правовые нормы определяли лишь узкий перечень действий, ныне причисляемых к коррупционным. В отсутствие всеобъемлющих законодательных актов, направленных на борьбу с коррупцией, в ранних нормативных актах коррупция была отнесена к числу тяжких форм преступности, которая, наряду с различными формами экономических преступлений, вытекала из деятельности организованных преступных групп. В качестве примера можно привести взяточничество, ложное предпринимательство, ложное банкротство, растрата кредитов, обеспеченных государственными гарантиями, рэкет, ложный аудит и т.д. В этот период развития страны правоохранительные органы были основным механизмом обеспечения законности в государстве. Именно с их стороны были предприняты решительные меры против серьезных форм преступности, что, однако, не мешало им попутно вовлекаться в различные коррупционные схемы. Случаи коррупции были своего рода побочными эффектами усилий по борьбе с преступностью. В частности, законодательные акты описывают тяжелое положение с коррупцией, которая в то время воспринималась практически «как норма» [13]. Ограниченный подход к борьбе с коррупцией вытекает из того факта, что в качестве меры по борьбе с коррупцией было указано требование проведения открытых и прозрачных судебных процессов для «разоблачения» коррупции. Борьба с коррупцией и экономической преступностью в этот период рассматривалась как средство подрыва финансовых ресурсов организованной преступности. Когда правоохранительные органы продемонстрировали прогресс в борьбе с преступностью, уничтожив костяк организованных преступных группировок, стало очевидно, что бюрократия превратилась в основную среду произвола и коррупции. Правительство стремилось демонтировать раздутый механизм финансового надзора и правоохранительных органов, душащих зарождающееся предпринимательство [14]. Меры, которые были приняты на начальном этапе, такие как спорадическое ограничение и централизация финансовых расследований со стороны правоохранительных органов, не являлись соразмерным ответом на вызовы в этой области. В ходе реформ, проведенных в соответствии с Указом 1996 г., правительство выявило и ликвидировало несколько параллельных и повторяющихся механизмов финансового контроля и проверки. Вскоре стало очевидным, что дальнейшие положительные результаты будут зависеть от более глубоких реформ, которые обеспечат устранение барьеров на пути построения рыночной экономики, особенно препятствий для иностранных инвестиций, которые рассматривались в качестве основы для построения устойчивой экономики. Согласно заявленной позиции, борьба с коррупцией обусловила бы достижение этих целей.

На этом этапе развития взяточничество и волокита, особенно случаи такого поведения, проявляющиеся в ходе необоснованных финансовых проверок, регистрации юридических лиц, а также лицензирования были признаны как наиболее острые проблемы [15]. В попытке обуздать злоупотребление служебным положением со стороны сотрудников правоохранительных органов Указ Президента от 1999 г. предписывал централизацию параллельных финансовых расследований путём создания реестра уголовных финансовых расследований под эгидой финансовых органов, то есть налогового ведомства и банковского регулятора. Постановление было принято в то время,

---

---

когда в экономику Азербайджана начали поступать иностранные инвестиции, поток которых уменьшался и иногда прерывался из-за необоснованного вмешательства и злоупотреблений со стороны должностных лиц государственных учреждений, в особенности силовых структур, которые до этого времени считались гарантом обеспечения законной власти в стране. Платежи за преодоление формальностей, которые вымогались со стороны государственных органов, в особенности ревизионных учреждений, были определены в качестве основных проблем, связанных с экономическим развитием страны. Чтобы упростить контроль над государственными расходами, правительство отказалось от контрольно-ревизионных подразделений во всех государственных учреждениях. Функция государственного финансового контроля осталась лишь за Министерством финансов. Очевидно, что в течение нескольких лет концепция коррупции достаточно расширилась, чтобы заслуживать рассмотрения в качестве самостоятельного феномена, а не только как типа неправомерного поведения, ответвляющегося от деятельности организованных преступных группировок, или же как одна из форм экономических преступлений. Дублирование контрольных механизмов, продление сроков проведения ревизий и уголовных расследований, усложнение административных процедур, злоупотребление властью при общении с предпринимателями, особенно иностранными предпринимателями, рассмотрение гражданских споров в рамках уголовного судопроизводства воспринимались как различные проявления коррупционности. Это способствовало должному пониманию степени общественной опасности коррупции.

Важное событие в этой области произошло, когда власти указали экономические преступления и коррупцию, в частности такие ее формы как злоупотребление служебным положением, в качестве предикативных преступлений для дальнейшей легализации незаконных средств [16]. Правительство продемонстрировало однозначную позицию в том, что оно намерено бороться с коррупцией не как с изолированным явлением. Коррупция, как преступление, приносящее незаконные средства, закономерно ведёт к совершению последующих преступлений, связанных с легализацией незаконно добытых средств и, тем самым, подрывает хрупкий процесс создания законной рыночной экономики.

В результате вышеупомянутых мер властям удалось стабилизировать ситуацию, уменьшить бюрократизм до разумных размеров и повысить осведомленность о коррупции в обществе. С ограниченной в определенной степени бюрократией и частично реанимированной экономикой, главным образом за счет иностранных инвестиций, а также с установлением правопорядка, политика государственного управления не должна была далее фокусироваться исключительно на экзистенциальных угрозах. Анализ статистики преступности показывает, что уровень тяжких преступлений снизился на 30%, насильственные преступления и смертность снизились почти вдвое в течение 1994-2000 гг. Тем не менее, уровень мошенничества более чем утроился [17]. Сельскохозяйственный сектор, сокращающийся в 1990-2000 гг., начал расти с 2000 г. и достиг уровня 1990-х гг. только к 2015 г. С 2000 г. международные доноры, в том числе Всемирный банк, ЕС начали инвестировать в не-нефтяной сектор. Рост уровня производительности труда в 2000-2008 гг. составил 16%, однако в дальнейшем он снизился до 2% [18].

---

---

Коррупция вышла на сцену среди главных задач, стоящих перед обществом именно в средний период трансформации уголовно-правового определения коррупционных преступлений. В 1999-2000 гг. в Азербайджане был принят целый ряд важных законов, которые изменили облик правовой системы. Среди прочих в 1999 г. были приняты законы «О судах и судьях», «О прокуратуре», «Об оперативно-розыскной деятельности», а в 2000 г. были приняты Уголовный, Уголовно-Процессуальный, Гражданский и Гражданско-Процессуальный кодексы. Частный сектор к этому времени начал существенно преобладать над государственным. Именно эти изменения, в особенности более чёткое определение перечня коррупционных составов в уголовном законодательстве определили ход дальнейших преобразований в качестве отправной точки.

С принятием новых определений коррупционных составов правительство получило возможность обозначить красную линию в поведении как государственных чиновников, так и ответственных лиц частного сектора, поскольку – как было отмечено выше – коррупция в частном секторе была криминализована симметрично коррупции в государственном секторе. Коррупция была обозначена как основная проблема для дальнейшего экономического развития, иностранных инвестиций, адекватных государственных закупок, правильного использования природных ресурсов и других социально-экономических выгод [19]. Опираясь на результаты предыдущих мер, включая частичную разработку законодательной базы, касающейся экономических преступлений, борьба с коррупцией была провозглашена одним из основных направлений государственной политики. Новые положения антикоррупционного законодательства в уголовном законодательстве, а также ряд последовавших за ним нормативно-правовых актов отражали новую экономическую реальность Азербайджана, куда активно вступали всё новые виды экономических и финансовых институтов. Эта ситуацию следовало отразить в законодательных и институциональных механизмах для адекватного решения насущных проблем. Таким образом, власти расширили своё видение концепции противодействия коррупции, включив злоупотребление властью в регулирующих и надзорных органах, неправомерное поведение должностных лиц с целью получения не только материальных, но и нематериальных выгод, незаконное присвоение имущества и богатств государства, недобросовестную конкуренцию, сокрытие доходов, некорректный государственный финансовый контроль и неадекватные государственные расходы, а также незаконное обогащение в перечень коррупционных правонарушений. Примечательно, что Указ 2000 г. остается единственным законодательным инструментом, в котором незаконное обогащение отражается как форма коррупции. В Азербайджане незаконное обогащение всё ещё остается не криминализованным. В Указе была обозначена очень важная проблема, что все меры, направленные на борьбу с коррупцией, до тех пор носили случайный и эпизодический характер и не дали необходимых результатов. Власти выразили политическую волю бороться с коррупцией как таковой в качестве отдельной темы, а не только как вида экономической или организованной преступности. Были предусмотрены разработка и принятие конкретного основополагающего закона и плана действий по борьбе с коррупцией. Несмотря на то, что на разработку упомянутых инструментов было отведено шесть месяцев, этот процесс занял четыре года. Очевидно, что Указ 2000 г. немного опередил существующий в то время уровень понимания явления коррупции.

---

---

Средний период трансформации уголовно-правового определения коррупционных преступлений характеризуется также и тем, что именно в этот период началось системное и планомерное противодействие коррупции. Вслед за уголовно-правовым регламентированием аспектов противодействия коррупции в 2004 г. были приняты и иные законодательные акты, регулирующие борьбу с коррупцией. Ключевым стал Закон «О борьбе с коррупцией», принятый парламентом в 2004 г. и вступивший в силу 01.01.2005 г. Как заявлено в преамбуле, Закон направлен на установление стандартов для предотвращения и выявления коррупционных правонарушений и предотвращения негативных последствий, вызванных коррупцией. Борьба с коррупцией позиционируется в законе как неотъемлемый элемент общей структуры государства всеобщего благосостояния и социальной справедливости, основанной на неотъемлемых правах и свободах человека и устойчивом экономическом развитии. Противодействие коррупции увязывается с целями обеспечения законности, прозрачности и эффективности органов государственной власти, муниципальных органов и должностных лиц. В законе отмечается, что неправомерное поведение людей должно регулироваться и наказываться в целях борьбы с коррупцией. Этот закон стал своего рода рамочным инструментом, определяющим законодательные основы для обеспечения систематических, скоординированных, целенаправленных и устойчивых действий, направленных против коррупции, а также эталоном для последующих законодательных актов. Уровень и степень воздействия Закона на последующие законодательные и институциональные меры трудно измерить и еще труднее продемонстрировать, поскольку страна достигла европейских стандартов по систематическим общественным консультациям по законопроектам и процедуре принятия в парламенте относительно недавно [20; с.4]. В предшествующий период отсутствовал какой-либо дополнительный материал, который мог бы отображать процесс разработки, обсуждения и принятия законов, а также указывал на цели, лежащие в основе законодательных актов. Обзор структуры этого Закона показывает, что лишь небольшая его часть посвящена определению сущности коррупции. Большая его часть посвящена институциональным механизмам, описанию нарушений и их субъектам, а также устранению последствий коррупционных правонарушений. Закон обязывает всех должностных лиц государственных учреждений и органов самоуправления бороться с коррупцией в пределах своей компетенции. В дополнение к спискам должностных лиц, которые могут быть привлечены к ответственности за коррупционные правонарушения, и к перечню типов поведения в Законе содержится описание нескольких мер по борьбе с коррупцией. Эти меры охватывают определенные аспекты декларирования активов, ограничений в связи с подарками, предупреждения конфликта интересов и защиты осведомителей.

Принятие Закона «О борьбе с коррупцией» в 2004 г. положило начало целенаправленным усилиям по борьбе с коррупцией в Азербайджане. В 2004 г. власти разработали и запустили первый трехлетний план действий по борьбе с коррупцией. С тех пор антикоррупционные меры реализуются в формате согласованных стратегий и планов действий [21]. Стратегии описывают концептуальные вопросы и подходы, а также устанавливают стандарты и цели, а конкретные планы, направленные на достижение целей и соблюдение стандартов, изложены в планах действий. Планы дей-

---

---

ствий сформулированы в формате конкретных мер, показателей эффективности, компетентных учреждений и сроков. Обзор антикоррупционных стратегий и программ проливает свет на проблему дальнейшего определения коррупции. В период 2004-2018 гг. в Азербайджане были официально приняты и реализованы две антикоррупционные стратегии и четыре антикоррупционных плана действий. При этом власти использовали достижения и передовой опыт прошлых лет и объединили различные инициативы правительства, гражданского общества и международных заинтересованных сторон в единый процесс. В рамках механизма обзора осуществления Конвенции ООН против коррупции было указано, что антикоррупционные стратегии могут обеспечить всеобъемлющие политические рамки для действий, которые государства должны предпринять в борьбе с коррупцией и её предупреждении, и могут быть полезным инструментом для мобилизации и координации усилий и ресурсов [22; с.15]. Действительно, антикоррупционные стратегии в Азербайджане, особенно процесс их коллективной разработки, широкое вовлечение гражданского общества в изучение эффективности и повышение осведомленности, а также политическая поддержка на самом высоком уровне были признаны в международных отчетах прогрессивными достижениями [23; с.23]. Приведённый ниже анализ не нацелен на измерение эффективности стратегий с позиции их воздействия, ответственности, учета реальных рисков, простоты и реалистичности с точки зрения их целей; и при этом он не даёт представление о процессе их формулирования, обнародования и последующего пересмотра, то есть о критериях, предусмотренных для измерения правильной антикоррупционной политики [24].

Первый Национальный план противодействия коррупции на 2004-2006 гг. [25] знаменует завершение среднего периода трансформации уголовно-правового определения коррупционных преступлений и по сути доведения правового регламентирования противодействия коррупции до уровня действующего уголовного законодательства. Документ состоит из двух частей: первая часть устанавливает концептуальную основу, сродни стратегическому обзору, а вторая часть содержит перечень практических мер. В дополнение к таким важным мерам, как формирование специализированных антикоррупционных агентств, план действий требовал гармонизации законодательства с Законом «О борьбе с коррупцией» от 2004 г. В плане действий упоминались требования международных документов, определяющих составы коррупционных преступлений. Он предусматривал реализацию этих положений в национальном законодательстве. Таким образом, Азербайджан присоединился к международным и региональным инструментам борьбы с коррупцией и, следовательно, к режиму, предусмотренному этими инструментами, включая механизмы обзора, которые оказали глубокое влияние на определение концепции коррупции. План действий зиждется на принципах законности, прозрачности, надзора за государственными органами. Поскольку он ввёл относительно новое понятие коррупции, пришлось использовать другие известные концепции для закрепления его правильного понимания, и в основу этого понимания легла именно уголовно-правовая сущность противодействия коррупции. По сравнению с предыдущим подходом, когда коррупция рассматривалась как форма преступности, в частности такой её разновидности, как экономическая преступность, в этот раз власти попытались определить борьбу с коррупцией с точки зрения общих

---

---

основ стимулирования экономики и улучшения состояния администрирования государства. Меры, сформулированные в плане действий, в особенности инновационные концепции, изначально введенные в уголовное законодательство, были успешно внедрены в область финансов, государственного управления и социально-экономической сферы. Понятие противодействия коррупции распространилось не только на положения законов, но и было реализовано через совокупность практических мер.

В результате реализации первого плана действий Азербайджан учредил свои специализированные антикоррупционные органы по предупреждению и обеспечению соблюдения законов, в значении соответствующих положений Конвенции ООН против коррупции. Комиссия по противодействию коррупции, учрежденная в соответствии с разделом 4.2 Закона «О борьбе с коррупцией», в основном выступает в качестве специализированного учреждения в области предотвращения коррупции, разрабатывает государственную политику по борьбе с коррупцией, координирует деятельность государственных учреждений в этой области. Антикоррупционное главное управление при Генеральном прокуроре Азербайджанской Республики, учрежденное в соответствии с распоряжением Президента, является специализированным антикоррупционным правоохранительным органом, на который возложены правоохранительные функции в области противодействия коррупции и, главным образом, уголовного расследования коррупционных преступлений и оперативно-розыскных мероприятий.

Современный период трансформации уголовно-правового определения коррупционных преступлений, начавшийся в 2006 г., знаменуется планомерным приведением уголовно-правового законодательства в полное соответствие с требованиями международных конвенций по противодействию коррупции согласно рекомендациям международных экспертных организаций. Опираясь на достижения по реализации новых концепций в системе управления, правительство страны в 2007 г. приняло Национальную Стратегию по Повышению Прозрачности и Противодействию Коррупции. С целью реализации данной стратегии были приняты и реализованы два плана действий [26]. Власти попытались определить борьбу с коррупцией хотя и связано, но отдельно от принципов законности, надзора, прозрачности и т.д. На этот раз концепция коррупции рассматривалась в контексте принципов надлежащего управления. Согласно классическому объяснению, надлежащее управление (good governance) имеет восемь основных характеристик. Оно основано на широком участии, ориентированно на консенсус, подотчетно, транспарентно, отзывчиво, эффективно и действенно, справедливо и инклюзивно и соответствует принципу верховенства закона. Этот подход гарантирует, что коррупция сведена к минимуму, мнения меньшинств приняты во внимание и голоса самых уязвимых в обществе услышаны при принятии решений. Он также реагирует на настоящие и будущие потребности общества [27].

Таким образом, прозрачность была определена как общая основа, а противодействие коррупции – как мера кары за неправомерное поведение, заслуживающее наказания и подавления из-за нарушения нормального курса прозрачной деятельности государственных органов. Экспертиза нормативных инструментов, повышение осведомленности и реализация международно-правовых документов были отнесены к антикоррупционной сфере. Правоохранительные органы и суды были определены в ка-

---

---

честве основной платформы для борьбы с коррупцией, в то время как другим государственным учреждениям было поручено действовать в области реализации и обеспечения прозрачности. Например, в целях повышения прозрачности Парламенту, Администрации Президента и Министерству юстиции было поручено разработать национальную базу данных законодательства, обеспечить участие общественности в законодательном процессе и провести изучение в области обоснования внедрения института лоббирования. Кабинету министров было поручено разработать и принять правила о конфликте интересов, правила профессионального поведения.

В 2012 г. наряду с Национальным планом действий по борьбе с коррупцией был также утвержден и Национальный план действий по содействию открытому правительству. Это продолжило существующую тенденцию. Традиционно антикоррупционные меры предусматривали дальнейшее совершенствование (1) законодательства в области уголовного расследования и судебного рассмотрения, (2) рассмотрения жалоб и заявлений, (3) деятельности специализированных антикоррупционных органов, (4) регулирования государственной службы и другие отраслевых видов деятельности. Они также охватили средства и инструменты для обеспечения профессионального поведения, предотвращения конфликта интересов и системных нарушений, таких как препятствование предпринимательской деятельности в контексте борьбы с коррупцией. Правительство продолжило разграничение мер, связанных с прозрачностью, путём формирования универсальных средств. Концепция коррупции получила дальнейшее развитие в области серьёзных нарушений конфликта интересов и правил профессионального поведения, а также уголовных правонарушений.

В дальнейшем власти воздержались от принятия отдельного плана борьбы с коррупцией и ограничили меры по борьбе с коррупцией главой Национального плана действий по поощрению открытого правительства на 2016–2018 гг. [28]. Из этого следует, что было принято решение о сосредоточении основных усилий по противодействию коррупции в области уголовного или административного права. В то время, как некоторые области, охватываемые Планом действий, относятся только к поддержке открытого правительства, другие же сферы, традиционно рассматриваемые как антикоррупционные, также рассматриваются как усилия, направленные на достижение целей Открытого правительства. К первым относятся такие меры, как улучшение электронных услуг за счет возможностей и использования портала электронного правительства, сокращение количества официальных документов и сертификатов, требуемых государственными учреждениями, совершенствование методов электронных платежей; обеспечение доступа к информации посредством деятельности информационного омбудсмена, разработки мобильных версий сайтов государственных учреждений; а также обеспечение участия общественности и гражданского общества путём формирования платформы гражданского общества, финансирования проектов, создания гражданских советов в государственных учреждениях. Дальнейшее совершенствование законодательной базы данных; обеспечение финансовой прозрачности, в том числе и публикация годового отчета об исполнении государственного бюджета, информации о государственных закупках бюджетными организациями перешли в область прозрачности за счет применения новых информационных технологий при

---

---

осуществлении государственного финансового контроля и совершенствования электронного контроля. Приём на государственную службу и обеспечение ответственности, а также обеспечение профессионального поведения муниципальных чиновников; повышение ответственности в частном секторе, включая меры, направленные на обеспечение стандартов прозрачности, этики и подотчетности, а также разработка и принятие законопроекта Кодекса Конкуренции были включены в список мероприятий по поддержке открытого правительства. Примечательно, что краеугольным камнем реформы уголовного права стали смягчение ответственности и декриминализация экономических нарушений в частном секторе. Практика отказа от планов по разработке отдельных антикоррупционных стратегий, была продолжена с принятием нового Плана Действий по Поддержке Открытого Правительства на 2020–2022 гг.

### **Заключение**

В вопросе противодействия коррупции Азербайджан реализовал модель Конвенции ООН против коррупции с учётом особенностей своей правовой системы и традиций. Данная модель не предусматривает закрепление понятия коррупции. При этом определяется перечень уголовных правонарушений, которые принято считать коррупционными. Принятие мер по определению коррупции на законодательном уровне не сильно изменило этот подход. Как и в Конвенции, составы преступлений, обозначенные как коррупционные, стали определяющими в дальнейшем определении мер по противодействию коррупции. Старт в реализации многоотраслевых антикоррупционных мер знаменует начало очередного этапа в реализации уголовно-правовых антикоррупционных реформ. Введение в действие нового Уголовного Кодекса, предусматривающего симметричную криминализацию коррупции в частном секторе, а также начало приведения положений уголовного законодательства, определяющих уголовную ответственность за коррупционные правонарушения, в соответствие с международными инструментами определяют начало этапов противодействия коррупции, область и сфера охвата которых постоянно меняется. Если в начальных этапах сфера борьбы с коррупцией имела тенденцию роста и охватывала практически все ключевые отрасли регулирования социально-экономической деятельности, то с течением времени институты прозрачности и должного управления начали играть более существенную роль в этом процессе, не в меньшей степени благодаря растущим масштабам применения новых информационных технологий и участию гражданского общества в вопросах государственного управления.

### **Список литературы**

[1] Самедова Ш.Т. Проблемы Уголовного Права: Классификация преступлений, дифференциация уголовной ответственности и построение санкций: монография. – Баку, 2017. – 469 с.

[2] Новый УК Кыргызской Республики был введен в действие Законом КР от 24 января 2017 года № 10 с 1 января 2019 года // <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111527>

---

---

[3] Организация экономического сотрудничества и развития, Сеть по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией Второй раунд мониторинга Кыргызской Республики – 24/02/2012 // <https://www.oecd.org/corruption/acn/49882428.pdf>

[5] Самандаров Ф.Ю. Уголовное Право: Общая Часть. – Баку: Digesta, 2007.

[4] Musayev E.N. Doctrinal Problems of the Criminalization of Corruption in Eastern Europe and Central Asia, Materials of the Ninth Scientific Practical Conference 'Jurisprudence in Modern Information Space' // National Aviation University, March 2019, Kyiv, Ukraine. – P. 192-195.

[6] Противодействие коррупции / под ред. А.В. Конюка. – Минск: Академия управления при Президенте Республики Беларусь, 2016.

[7] Anti-Corruption Glossary, Transparency International (retrieved on 20/02/2020).

[8] The Cancer of Corruption, Vinay Bhargava, World Bank Global Issues Seminar Series, The World Bank, 2005.

[9] Enforcement Policy and Procedures, Procedures Revised, EBRD, October 2017.

[10] Fraud, corruption and misconduct – a definition, Investigating fraud, corruption and misconduct, Integrity & compliance, EBRD, 2020.

[11] Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank, Poverty Reduction and Economic Management, The World Bank, September 1997 (retrieved on 20/02/2020).

[12] Закон Азербайджанской Республики от 7 апреля 2006 г. «О внесении поправок и изменений в некоторые нормативно-правовые акты Азербайджанской Республики в связи с борьбой против коррупции»

[13] Указ Президента Азербайджанской Республики от 08.09.1994 № 181 «Об усилении мер, направленных на борьбу с преступностью и укрепление законности и правопорядка».

[14] Указ Президента Азербайджанской Республики от 17.06.1996 № 463 «Об установлении порядка государственного надзора в сфере производства, обслуживания и финансово-кредитной деятельности и запрета необоснованных проверок».

[15] Указ Президента Азербайджанской Республики от 01.07.1999 № 69 «Об упорядочении системы государственного надзора и устранении искусственных барьеров на пути развития предпринимательства».

[16] Указ Президента Азербайджанской Республики от 27.01.1998 г. № 730 «О некоторых мерах по борьбе с экономической преступностью».

[17] Количество Зарегистрированных Основных Видов Преступлений (1993-2018 гг.), Государственный Комитет по Статистике (получено 28.04.2020 г.) // <https://www.stat.gov.az/source/crimes/>.

[18] Стратегическая дорожная карта по национальной Экономике и Ключевым Секторам Азербайджана, утвержденная Указом Президента Азербайджанской Республики от 06.12.2016 № 1138

[19] Указ Президента от 06.08.2000 № 730 «Об усилении борьбы с коррупцией»

[20] Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Fourth Evaluation Round, Second Compliance Report on Azerbaijan adopted by GRECO at its 82<sup>nd</sup> Plenary Meeting, Strasbourg, 18-22/03/2019, GrecoRC4(2019)3, Page 4 //

---

---

<https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/168094f9b1>.

[21] Отчеты исполнения антикоррупционных планов действия со стороны Комиссии Азербайджанской Республики по противодействию коррупции // <http://commission-anti-corruption.gov.az/view.php?lang=en&menu=49>.

[22] Резолюция 5/4 Мероприятия по осуществлению Марракешской декларации по предупреждению коррупции, принятая во исполнение резолюции 4/3 Конференции государств-участников от 28 октября 2011 года под названием «Марракешская декларация о предупреждении коррупции» от 29.03.2013 г. – Серия: Резолюции и решения, принятые Конференцией государств – участников Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции. – С. 15-21 //

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session5/V1401173r.pdf>

[23] Антикоррупционные реформы в Восточной Европе и Центральной Азии: Прогресс и Вызовы 2009-2013 гг., ОЭСР 2014 г. – С. 23-49.

[24] National Anti-Corruption Strategies: A Practical Guide for Development and Implementation, The United Nations Convention against Corruption, UNITED NATIONS New York, 2015 // [https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/National\\_Anti-Corruption\\_Strategies\\_-\\_A\\_Practical\\_Guide\\_for\\_Development\\_and\\_Implementation\\_E.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/National_Anti-Corruption_Strategies_-_A_Practical_Guide_for_Development_and_Implementation_E.pdf).

[25] ПД был введен в действие Указом Президента Азербайджанской Республики от 03.09.2004 г. № 377

[26] Первый План Действий на 2007-2011 гг. был утвержден Указом Президента Азербайджанской Республики от 28.07.2007 г. № 2292, а второй План Действий на 2012-2015 гг. был утвержден Указом Президента Азербайджанской Республики от 05.09.2012 г. № 2421.

[27] Sheng, Yap Kioe, What is Good Governance?, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2008 // <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>.

[28] Указ Президента Азербайджанской Республики от 27.04.2016 № 1993 «Об утверждении Национального Плана Действий по Поддержке Открытого Правительства».

**Azərbaycan Respublikası Baş Prokurorluğunun**  
**Elm-Tədris Mərkəzinin böyük prokuroru**  
**I dərəcəli hüquqşünas, Beynəlxalq Prokurorlar Assosiasiyasının üzvü,**  
**hüquq üzrə fəlsəfə doktoru**  
**Qələndərli Nigar Hüseyn qızı**