

Страновой профиль Азербайджан

I. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

Площадь	86 600 км ²
Население	9 590 000 чел. (июль 2015 г.)
ВВП	34 млрд. долл. (2015 г.)
ВНД на душу населения	3 564,3 долл. (2015 г.)
ИЧР	0,751; 78 место среди 188 стран (2014 г.)
Ожидаемая продолжительность жизни	71,2 лет
Средняя продолжительность обучения	11,2 года

Источник: ИЧР ПРООН; Всемирный банк (2015 г.)

а. Показатели качества государственных услуг:

Показатель	2000	2005	2010	2013	2014
Эффективность государственного управления	13,2	28,8	23,9	38,3	42,3
Качество законодательства	16,7	30,9	39,7	34,9	43,8
Верховенство закона	14,4	28,7	23,2	29,9	30,8
Борьба с коррупцией	7,3	16,1	9,6	19,1	17,8

Источник: Всемирный банк (2015 г.)

б. Политическая и административная структура

Азербайджан является демократическим, правовым, светским, унитарным государством. В стране действует президентская система, в которой исполнительная власть осуществляет более широкие полномочия по сравнению с Парламентом; например, Президент может внести представления о назначении на должность судей, отменить решение Кабинета министров или распустить его.

Исполнительная власть представлена Президентом, Администрацией Президента, Премьер-министром и кабинетом министров. Законодательная власть в Азербайджане представлена Парламентом (*Милли Меджлис*). Парламент состоит из одной палаты, в которую избираются 125 депутатов сроком на пять лет. Последние парламентские выборы были проведены в 2015 г., на них Партия «Новый Азербайджан» (YAP, сокращение на азербайджанском языке) под председательством Президента Ильхама Алиева получила большинство голосов и в настоящее время занимает 69 мест в Парламенте¹.

Судебная власть в Азербайджане состоит из Конституционного суда и Верховного суда, судьи которых назначаются Президентом. Также в состав судебной власти входят апелляционный суд, обычные и другие специализированные суды.

II. ОБЗОР ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

¹ Парламентские выборы в Азербайджане, отчет миссии ОБСЕ/БДИПЧ по оценке потребностей, <http://www.osce.org/odihr/elections/azerbaijan/179216?download=true>.

а. Правовая основа государственной службы

Государственная служба в Азербайджане регулируется Конституцией и Законом о государственной службе (2000 г.)²; кроме того, имеется около 90 законов и подзаконных актов, которые регулируют государственную службу в различных сферах и отраслях.

Уже в Конституции (Статья 109) проводится разграничение между лицами, назначаемыми на политические должности, и гражданскими служащими. Президент республики назначает руководителей центрального аппарата (министерств, коллегиальных органов, служб, агентств и комиссий и пр.) и местных исполнительных органов.

Закон о государственной службе регулирует государственную службу, в то время как другие законы регулируют вопросы деятельности лиц, назначаемых на политические должности. В соответствии с Законом «О государственной службе» Республики Азербайджан, по своему статусу, иерархическому порядку и сфере полномочий государственные органы делятся на шесть категорий: верховные органы государственной власти и государственные органы с первой по пятую категорию.

Должности в государственных органах подразделяются на административные и вспомогательные в зависимости от содержания их функций, источника полномочий и способов занятия данных должностей. Административные должности — это должности руководителей аппаратов и подразделений государственных органов 1- 5-й категорий, их заместителей, а также должности специалистов, занятых на государственной службе. Административные должности делятся на восемь категорий (высшая категория и категории 1-7). Вспомогательные должности — это должности государственных служащих, выполняющих технические работы в государственных органах от высшей до 7-й категории (делопроизводитель, машинистка, курьер, архивариус, лифтер, водитель и прочие). Вспомогательные должности подразделяются на четыре категории.

В соответствии с классификацией административных должностей устанавливаются квалификационные разряды. Квалификационный разряд государственного служащего указывает на его профессиональный уровень, дает ему право занимать административную должность и получать надбавку в дополнение к государственной заработной плате, а также меры социальной поддержки.

Лицу, впервые принятому на постоянную государственную службу, присваивается самый низкий квалификационный разряд, установленный для административной классификации занимаемой им должности. Государственный служащий лишается своего квалификационного разряда только в случае отказа от гражданства Азербайджанской Республики.

Таблица 28. Классификация административных должностей на государственной службе Азербайджана

Категория	Государственные органы
Высшая	Парламент; Конституционный суд; Кабинет министров и Администрация Президента; Верховный суд Республики Азербайджан.
1-я	Парламент Нахичеванской Автономной Республики (НАР); Генеральная прокуратура; Счетная палата; Аппарат Судебно-правового совета; Аппарат Уполномоченного по правам человека Азербайджанской Республики (Омбудсмена).
2-я	Верховный суд НАР; Кабинет министров НАР; Прокуратура НАР; Аппарат Уполномоченного по правам человека НАР (Омбудсмена); Военная прокуратура;

² Закон Республики Азербайджан «О государственной службе», <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan039052.pdf>.

	апелляционные суды; Центральная избирательная комиссия; Секретариат Комиссии по борьбе с коррупцией; Аппарат Национального совета по телевидению и радио.
3-я	Государственные агентства и государственные службы, создаваемые при соответствующем органе исполнительной власти, региональные центры Аппарата Уполномоченного по правам человека Азербайджанской Республики (Омбудсмена), Аппарат Национального совета по телевидению и радио НАР; Военная прокуратура НАР.
4-я	Местные исполнительные органы; региональные подразделения центральных органов исполнительной власти; органы, в подчинении центральных органов исполнительной власти; районные (городские) суды; районные (городские) прокуратуры; военные прокуратуры.
5-я	Местные подразделения государственных агентств и государственных служб, создаваемых при соответствующих органах исполнительной власти, органы в подчинении соответствующих органов исполнительной власти.

б. Определение государственного служащего

В соответствии с Законом «О государственной службе» государственный служащий является гражданином Азербайджанской Республики, занимающим в установленном настоящим Законом порядке оплачиваемую должность государственной службы (заработная плата может выплачиваться только из средств государственного бюджета) и присягающим на верность Азербайджанской Республике при приеме на государственную службу по административной должности. Депутаты и судьи не считаются государственными служащими.

с. Профиль государственного служащего

Профиль государственного служащего

Право приема на государственную службу имеют граждане Азербайджанской Республики, достигшие возраста 16 лет, независимо от расы, национальности, религии, языка, пола, социального происхождения, имущественного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным и другим объединениям, обладающие профессиональной подготовкой, отвечающей требованиям соответствующей должности.

Общая численность государственных служащих

Общая численность государственных служащих в Азербайджане составляла 30108 человек в 2014 г., 1147 из которых были государственными служащими от высшей до третьей классификации административных должностей и 23017 – государственными служащими от четвертой до седьмой классификации.

Удельный вес государственных служащих в общей численности населения и численности экономически активного населения

В 2014 г. государственные служащие составляли 0,314% от общей численности населения и 0,628% от экономически активного населения.

Распределение государственных служащих по полу и возрасту

На государственной службе Азербайджана мужчин больше, чем женщин. Из 30108 государственных служащих в стране женщин – 8580 (28,5%), мужчин – 21528 (71,5%).

В 2014 г. 16,7% (5019 чел.) от общей численности государственных служащих были в возрасте до 30 лет, 14,5% (4354 чел.) – в возрасте 30-34 года, 22,3% (6731 чел.) – в возрасте 35-44 года, 25,8% (7766 чел.) – в возрасте 45-54 лет, 16,9% (5085 чел.) – в возрасте 55-62 лет, 2,6% (781 чел.) – в возрасте 63-64 лет и 1,2% (372 чел.) были старше 65 лет.

d. Структура оплаты труда государственных служащих

Средняя заработная плата по стране составляет 617,6 манат (около 484 долл. США), в то время как средняя заработная плата государственных служащих на высших административных должностях составляет 760,3 манат (около 596 долл. США). Государственная заработная плата состоит из должностного оклада, премий и надбавок к должностному окладу (надбавок за квалификационный разряд, стаж службы государственного служащего и т.д.).

Оклад государственного служащего по 7-й квалификации административных должностей приравнивается к минимальному должностному окладу, установленному для административных должностей законодательством Азербайджанской Республики. Оклад государственного служащего по 7-й квалификации вспомогательных должностей приравнивается к минимальному должностному окладу, установленному для вспомогательных должностей законодательством Азербайджанской Республики. Должностные оклады для государственных служащих устанавливаются в соответствии с классификацией должностей государственной службы.

III. ОРГАН, ОТВЕТСТВЕННЫЙ ЗА РАЗРАБОТКУ И РЕАЛИЗАЦИЮ ПОЛИТИКИ ПО УПРАВЛЕНИЮ ПЕРСОНАЛОМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Основным органом, ответственным за вопросы государственной службы, является Государственная комиссия по вопросам государственной службы при Президенте Азербайджанской Республики³, созданная в соответствии с Указом Президента 2005 г. Комиссия является центральным органом исполнительной власти, непосредственно подчиняющейся Президенту Республики. В комиссии работает 45 человек (2015 г.).

Комиссия несет ответственность за:

- Подготовку проектов нормативно-правовых актов, принятие нормативных актов, регулирующих отношения в сфере государственной службы в рамках своей компетенции и мониторинг исполнения законодательства;
- Организацию подготовки и разработки должностных инструкций для должностей государственной службы;
- Организацию и проведение централизованного приема на государственную службу путем проведения конкурсов и собеседований;
- Контроль этического поведения государственных служащих;
- Формирование и усовершенствование централизованной информационной базы данных «Реестр государственных служащих»;
- Анализ потребностей в обучении государственных служащих, разработку стратегий обучения, организацию краткосрочного обучения и т.д.

a. Организация отбора и найма на государственную службу

Процесс отбора и найма регулируется Законом «О государственной службе» и Правилами приема на государственную службу в государственные органы путем проведения конкурсов, принятыми в июне 2009 г.

Данные правила применяются к государственной службе в целом. Должности в специализированной государственной службе⁴ имеют собственные системы приема и

³ www.csc.gov.az.

⁴ Включая Министерства юстиции, внутренних дел, налогов и иностранных дел; Государственный таможенный комитет; прокуратуру и судебные органы.

продвижения, однако они основываются на подобных правилах проведения конкурса. Согласно Правилам, конкурс для приема на государственную службу по вакантным должностям, соответствующим, согласно законодательству Азербайджанской Республики, пятой – седьмой классификациям административных должностей в государственных органах, объявляется Комиссией по вопросам государственной службы при Президенте Азербайджанской Республики. Конкурс проводится в виде тестирования и собеседования. Тестирование проводится Государственной комиссией по вопросам государственной службы. На собеседование приглашаются кандидаты, успешно прошедшие тестирование.

Собеседование проводится комиссией по интервью, создаваемой Комиссией по вопросам государственной службы. В комиссию по интервью включаются представители соответствующих государственных органов, Комиссии, а также независимые эксперты. Кандидаты, успешно прошедшие тестирование и собеседование, представляются руководителю государственного органа для назначения на вакантную должность. Руководитель государственного органа принимает окончательное решение и информирует Комиссию о своем решении⁵. Другие кандидаты, прошедшие конкурс, но не назначенные на вакантную должность, в течение двух лет сохраняются в Комиссии и государственном органе в качестве резервных кадров. Результаты конкурса и принятые решения о назначениях публикуются на веб-сайте Комиссии. Кандидаты, не согласные с результатами тестового экзамена или конкурса, могут обжаловать данные результаты в апелляционную комиссию, созданную Комиссией, и/или в суде.

b. Служебное продвижение на государственной службе

В системе государственной службы Азербайджана продвижение государственных служащих с пятой по седьмую категории основывается на принципах меритократии. Продвижение осуществляется путем повышения по службе, конкурса или собеседования (внутреннего или внешнего). В ходе конкурса или собеседования оценивается уровень знаний, профессиональной подготовки и логическое мышление кандидатов, а также наличие качеств, необходимых для конкретной должности в государственном органе. Помимо этого, в ходе собеседования учитываются следующие показатели⁶: уровень специализации, результаты аттестации, результаты оценки служебной деятельности и дополнительно полученное образование, совпадающие с требованиями вакантной должности. Однако продвижение государственных служащих, занимающих должности соответствующие первой-четвертой классификациям, не осуществляется на основе учета заслуг.

Также практикуется горизонтальное перемещение, однако специальный нормативный акт, регулирующий такое перемещение, отсутствует. В настоящее время проводятся попытки реформирования с целью повышения открытости и конкурентности процесса продвижения по службе путем эффективного использования результатов оценки деятельности государственных служащих (которая недавно была внедрена) и соответствующего положения в кодексе государственной службы⁷.

c. Оценка деятельности, обучение и карьерный рост

⁵ Это также предусмотрено в Законе о государственной службе.

⁶ Применимо только к кандидатам, уже занимающим должность на государственной службе.

⁷ *Профессионализация государственной службы в Армении, Азербайджане, Грузии, Молдове и Украине.* Ноябрь 2014 г., <http://www.sigmaxweb.org/publications/ParradoDiezS-CS-Professionalisation-Nov2014.pdf>.

Оценка деятельности:

В соответствии со Статьей 30-1 Закона о государственной службе служебная деятельность государственных служащих, занимающих административные должности, оценивается в конце каждого календарного года непосредственным руководителем. Результаты оценки служебной деятельности государственных служащих документируются с использованием формы оценки служебной деятельности служащих. Деятельность государственных служащих оценивается на основе перечня критериев. Также к форме оценки деятельности могут быть приложены комментарии и мнение самого государственного служащего, чья деятельность оценивается. Государственные служащие, как на административных, так и вспомогательных должностях, каждые пять лет проходят аттестацию. Аттестация проводится совместной аттестационной комиссией, состоящей из представителей соответствующего государственного органа и независимых экспертов. В ходе аттестации оцениваются профессиональные знания и этические стандарты, а также отношение к служебным обязанностям.

Обучение:

Государственные служащие в Азербайджане имеют право получать образование и отпуск, связанный с образованием, за счет государства (Закон о государственной службе, Статья 19). В Статье 22 детально описываются обстоятельства, при которых государственные служащие могут получать дополнительное обучение. Однако в законодательстве не указаны какие-либо обязанности государственных служащих в отношении обучения, т.е. как часто и в каком объеме государственный служащий должен проходить обучение.

Одной из основных функций Комиссии по вопросам государственной службы является обучение и профессиональное развитие государственных служащих. Эта функция состоит из анализа текущего положения дел, подготовки предложений, проведения обучения в определенных сферах и участие в проведении дополнительной образовательной деятельности.

Комиссия обычно проводит курсы по управлению, правилам этического поведения, вопросам борьбы с коррупцией, законодательству в сфере государственной службы и другим связанным учебным модулям. Обучение проводится как в столице, так и в регионах. Государственные органы удовлетворяют собственные потребности в обучении и некоторые из них имеют собственные учебные центры. Также профессиональное обучение для государственных служащих организует Академия государственного управления при Президенте Азербайджанской Республики⁸.

IV. ЭТИКА И СТРУКТУРЫ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

В соответствии с Законом о Правилах этического поведения государственных служащих, принятым в 2007 г., основным органом, ответственным за соблюдением правил этического поведения, является Комиссия по вопросам государственной службы.

В качестве контрольного органа Комиссия по вопросам государственной службы выполняет следующие функции:

- Получает от государственных служащих и иных лиц жалобы и сведения о нарушении закона;
- Вносит предложения, рекомендации и представления по решению вопросов, вытекающих из поступивших жалоб и сведений;
- Готовит ежегодные отчеты об этическом поведении;

⁸ Там же.

- Готовит предложения по совершенствованию законодательства, связанного с вопросами этичного поведения государственных служащих;
- Сотрудничает с неправительственными организациями, средствами массовой информации и независимыми экспертами в вопросах этичного поведения государственных служащих.

Помимо Комиссии по вопросам государственной службы, в соответствии с предусмотренным в Статье 22 Закона о Правилах этичного поведения каждый государственный орган должен назначить уполномоченное лицо, которое будет нести ответственность за контроль над соблюдением правил этичного поведения. На практике такими уполномоченными лицами являются представители кадровых служб или внутреннего аудита, либо они являются руководителями государственного органа. Большинство таких уполномоченных лиц по вопросам этичного поведения являются высокопоставленными лицами. В некоторых случаях они назначаются из числа экспертов⁹.

Комиссия по борьбе с коррупцией при Кабинете министров является координирующим органом по реализации стратегии по борьбе с коррупцией. Это некоммерческий, прочно установившийся орган.

V. ПРОВЕДЕННЫЕ, ТЕКУЩИЕ И ПЛАНИРУЕМЫЕ РЕФОРМЫ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

a. Проведенные реформы

Борьба с коррупцией

Реализована Национальная стратегия по повышению прозрачности и борьбе с коррупцией на 2007-2011 гг., направленная на повышение эффективности деятельности государственных институтов в соответствии с современными стандартами. В качестве базы при подготовке этого стратегического документа был проведен анализ нынешнего уровня и тенденций, касающихся коррупции.

Правительством был реализован ряд программ и мероприятий по повышению информированности в вопросах коррупции; в частности, по правовым вопросам и отчетности среди государственных служащих и работников правоохранительных органов.

Электронные услуги

В 2010 г. была принята вторая программа «Электронный Азербайджан». Президент подписал Указ «О мерах по организации электронных услуг» (23 мая 2011 г.). В соответствии с данным указом государственные институты обязаны включать электронные услуги в сферу своей деятельности. В связи с этим был запущен портал «egov.az», направленный на оказание электронных услуг по принципу «одного окна».

Принцип «одного окна»

⁹ Проект Восточного партнерства и Фонда Совета Европы «Добросовестное государственное управление и борьба с коррупцией». Технический документ по оценке странового риска в Азербайджане «Этика в государственной службе», http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/EaP-CoE%20Facility/Technical%20Paper/2524-EaP-6%202012-AZ%20RA%20ethics%20in%20civil%20service_Final.pdf.

Административные процедуры, связанные с предпринимательской деятельностью, осуществляются по принципу «одного окна» с 2008 г.¹⁰

Административные процедуры по регистрации физических лиц, желающих заниматься предпринимательской деятельностью, были начаты 1 июня 2011 г., а по открытию других юридических лиц – в феврале 2012 г.

Принцип «одного окна» также был внедрен при пограничной проверке перевозимых товаров и транспортных средств в 2008 г., в иммиграционных процедурах – в 2009 г. и при регистрации ввозимых транспортных средств – в 2011 г.

В июле 2012 г. было создано Государственное агентство по оказанию услуг гражданам и социальным инновациям при Президенте, а также Сеть упрощенного доступа к государственным услугам (ASAN), обеспечивающая доступность всех услуг в одном месте, с более высоким качеством и удобством. В 2015 г. служба ASAN получила премию за вклад в развитие государственной службы ООН¹¹.

b. Текущие реформы

Указом Президента 11 апреля 2016 года был создан Государственный экзаменационный центр, ликвидирующий собой ранее действовавшие Комиссию по вопросам госслужбы и Государственную комиссию по приему студентов Азербайджана. Помимо осуществления государственной политики в сфере госслужбы, новый уполномоченный орган, управляемый Советом директоров, нацелен на обеспечение кадрового отбора госслужащих, оценку и проведение централизованных экзаменов в учебные заведения всех уровней, включая магистратуру Национальной академии наук Азербайджана.

c. Планируемые реформы

Планируемые реформы представлены в концепции «Азербайджан 2020: Взгляд в будущее», принятой в 2012 г. Одним из основных приоритетов является усовершенствование законодательства и укрепление институционального потенциала. Укрепление институционального потенциала включает три основных направления: [1] развитие управления кадрами в государственном секторе; [2] расширение электронного правительства; [3] продолжение институциональных реформ.

Кроме того, будут продолжены следующие программные меры: укрепление системы социальной защиты и социального обеспечения государственных служащих; усиление борьбы с коррупцией; укрепление потенциала муниципалитетов; проведение специализированного обучения персонала муниципальных властей; принятие мер в поддержку деятельности неправительственных организаций, особенно в регионах.

¹⁰ В то же время количество административных процедур, необходимых для учреждения коммерческого юридического лица, сократилось с тринадцати до трех, при этом срок на завершение процесса сократился с 53 дней до трех дней. Кроме того, число документов, требующихся к представлению, сократилось в пять раз. Благодаря этому, в отчете Всемирного банка «Doing Business» за 2009 г. Азербайджан был назван «государством-реформатором».

¹¹ Премия ООН за вклад в развитие государственной службы является самой престижной международной премией за выдающийся вклад в развитие государственной службы. Она присуждается за творческие достижения и вклад государственных учреждений в формирование более эффективной и оперативной системы государственного управления в странах во всем мире.

Особое внимание будет уделяться доступу граждан к информации, имеющейся в государственных органах, и передача полномочий по оказанию государственных услуг частному сектору.

В соответствии с этой концепцией, для усовершенствования методов и механизмов управления и обеспечения возможности получения гражданами и организациями гражданского общества государственных услуг простым и удобным образом будут реализованы комплексные меры. Это предполагает, что в ближайшем будущем увеличится число электронных государственных услуг.

Ссылки:

Закон Республики Азербайджан «О государственной службе», 2004 г. Доступен в Интернете http://www.commission-anticorruption.gov.az/upload/file/CivilServiceLaw%20_eng_.pdf.

Закон Республики Азербайджан «О правилах этичного поведения государственных служащих», принятый 31 мая 2007 г. Доступен в Интернете <http://ictfund.gov.az/wp-content/uploads/2013/11/Law-of-the-Republic-of-Azerbaijan-On-Rules-of-Ethics-Conduct-of-Civil-Servants.pdf>.

Конституция Республики Азербайджан, 1995. Доступна в Интернете <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan039052.pdf>.

Концепция развития «Азербайджан 2020: Взгляд в будущее», 2012 г. Доступна в Интернете http://www.president.az/files/future_en.pdf.

Национальная стратегия по повышению прозрачности и борьбе с коррупцией на 2007-2011 годы: <https://www.unodc.org/documents/corruption/Best%20Practices/Azerbaijan%202007-2011Strategy%20Expl%20Note-Eng.pdf>.

Парламентские выборы в Азербайджане, отчет миссии ОБСЕ/БДИПЧ по оценке потребностей, Доступна в Интернете <http://www.osce.org/odihr/elections/Азербайджан/179216?download=true>.

Положение о видах и правилах вознаграждения государственных служащих, август 2002 г. Доступно в Интернете <http://www.csc.gov.az/index.php/home/page/593>.

Порядок приема на государственную службу в государственные органы по конкурсу, утвержденный в июне 2009 г., Доступен в Интернете http://www.economy.gov.az/index.php?option=com_content&view=article&id=341:civil-service&catid=50&Itemid=263&lang=en.

Проект Восточного партнерства и Фонда Совета Европы «Добросовестное государственное управление и борьба с коррупцией». Технический документ по оценке странового риска в Азербайджане «Этика в государственной службе», Доступен в Интернете http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/EaP-CoE%20Facility/Technical%20Paper/2524-EaP-6%202012-AZ%20RA%20ethics%20in%20civil%20service_Final.pdf.

Профессионализация государственной службы в Армении, Азербайджане, Грузии, Молдове и Украине. Ноябрь 2014 г., Доступна в Интернете <http://www.sigmaxweb.org/publications/ParradoDiezS-CS-Professionalisation-Nov2014.pdf>.