



ACN

**Сеть по борьбе с коррупцией
для Восточной Европы и Центральной Азии**

Отдел по борьбе с коррупцией
Директорат по финансам и предпринимательству
Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)
2, rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France
Тел.: +33 (0)1 45249106; Факс: +33(0)1 44306307
Эл. почта: anti-corruption.contact@oecd.org,
www.oecd.org/corruption/acn

Сеть по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии

Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией

Второй раунд мониторинга

АРМЕНИЯ

ОТЧЕТ

Этот отчет был принят на 10-ом заседании по мониторингу Стамбульского плана действий, в рамках Сети по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии, 29 сентября 2011 года в штаб-квартире ОЭСР в Париже.

Содержание

Краткое содержание	4
Второй раунд мониторинга	9
Общие сведения о стране	11
1.1. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ВОЛЯ В ОТНОШЕНИИ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ	14
1.3. ИССЛЕДОВАНИЯ КОРРУПЦИИ	20
1.4. УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ	22
1.5. ПОВЫШЕНИЕ ИНФОРМИРОВАННОСТИ И АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ ОБЩЕСТВА	25
1.6. СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ ИНСТИТУЦИИ ПО РАЗРАБОТКЕ И КООРДИНАЦИИ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ.....	27
1.7. УЧАСТИЕ В МЕЖДУНАРОДНЫХ КОНВЕНЦИЯХ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ	31
2. Криминализация коррупции	32
2.1. – 2.2. ПРАВОНАРУШЕНИЯ И ЭЛЕМЕНТЫ ПРАВОНАРУШЕНИЙ	32
<i>Подкуп в частном секторе</i>	35
<i>Злоупотребление служебным положением</i>	36
<i>Незаконное обогащение</i>	36
<i>Отмывание денег</i>	37
2.3. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА	40
2.4. САНКЦИИ.....	41
2.5. КОНФИСКАЦИЯ.....	42
2.6. ИММУНИТЕТЫ И СРОКИ ИСКОВОЙ ДАВНОСТИ	43
2.7. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО И ВЗАИМНАЯ ПРАВОВАЯ ПОМОЩЬ	46
2.8. ПРИМЕНЕНИЕ, ТОЛКОВАНИЕ И ПРОЦЕДУРА	47
2.9. СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ.....	50
2.10. СТАТИСТИКА ПРИМЕНЕНИЯ ПОЛОЖЕНИЙ УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО ДЕЛАМ О КОРРУПЦИИ	53
3. Предупреждение коррупции	55
3.1. ОРГАНЫ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ КОРРУПЦИИ	55
3.2. ДОБРОПОРЯДОЧНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ	55
<i>Правовые и организационные основы деятельности государственной службы</i>	55
<i>Правила этики и кодекс поведения</i>	58
<i>Подбор кадров и продвижение по служебной лестнице</i>	61
<i>Оплата труда государственных служащих</i>	62
<i>Конфликт интересов и подарки</i>	64
<i>Декларации об имуществе и доходах</i>	66
<i>Информирование о фактах коррупции</i>	68
<i>Обучение и переподготовка государственных служащих</i>	69
3.3. СОДЕЙСТВИЕ ПРОЗРАЧНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЕ ДИСКРЕЦИОННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	70
<i>Антикоррупционная экспертиза правовых актов</i>	71
<i>Упрощение законодательства</i>	71
<i>Административные процедуры</i>	72
3.4. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ И АУДИТ	73
<i>Внешний аудит</i>	73

<i>Финансовый контроль, внутренний аудит и инспекция</i>	74
3.5. КОРРУПЦИЯ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК	76
3.6. ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ	81
3.7. ПОЛИТИЧЕСКАЯ КОРРУПЦИЯ	85
<i>Финансирование политических партий и избирательных кампаний</i>	86
<i>Прозрачность и контроль за финансированием политических партий и избирательных кампаний</i>	87
<i>Конфликты интересов среди политических деятелей</i>	88
<i>Взаимоотношения политики и бизнеса и лоббирование</i>	89
3.8. КОРРУПЦИЯ В СУДЕБНОЙ СИСТЕМЕ	90
<i>Независимость судей</i>	90
<i>Карьера судей</i>	90
<i>Назначение дел к судебному разбирательству</i>	91
<i>Правила этики и дисциплинарная ответственность судей</i>	91
<i>Прозрачность судебных решений</i>	92
<i>Подготовка судей</i>	92
3.9. ДОБРОПОРЯДОЧНОСТЬ В ЧАСТНОМ СЕКТОРЕ	92
<i>Антикоррупционное просвещение и исследования коррупции</i>	93
<i>Правила бухгалтерского учета и аудита</i>	93
<i>Вопросы корпоративной этики и диалог между государством и частным сектором</i> ...	93
Сводная таблица	95
Приложение 1. Выдержки из соответствующих законодательных актов	98

Краткое содержание

В данном отчете проанализированы достижения Армении в области разработки антикоррупционных реформ и выполнения рекомендаций, полученных страной по итогам проведения в 2006 г. первого раунда мониторинга в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией. Отчет также содержит ряд новых рекомендаций, направленных на дальнейшее совершенствование проводимой в Армении политики реформ в области борьбы с коррупцией, которые осуществляются по трем основным направлениям: антикоррупционная политика, криминализация коррупции и предупреждение коррупции.

Антикоррупционная политика

Официально Президент и Правительство в своих публичных заявлениях регулярно выражают готовность бороться с коррупцией. Важность борьбы с коррупцией подчеркивается и в программах политических партий.

В ходе последних лет политическим руководством Армении регулярно высказывалась готовность бороться с коррупцией, выраженная в публичных заявлениях, различных программах, стратегических документах, а также в проведении некоторых правовых реформ. Несмотря на некоторый прогресс, уровень восприятия коррупций в Армении остается высоким. Главным вызовом остается действенная и эффективная реализация намеченных планов.

Хотя антикоррупционная стратегия 2003 - 2007 г.г. привела к некоторым правовым и институциональным изменениям, она недостаточно сфокусирована на конкретных, практических мерах и на мониторинге их исполнения. Новая антикоррупционная стратегия 2009 – 2012 и план действий по ее реализации, принятые 2009 г., свидетельствуют о более комплексном и целостном подходе к вопросам борьбы с коррупцией и предусматривают 240 мероприятий для предупреждения и борьбы с коррупцией в разных сферах. Стратегия также предусматривает новую систему мониторинга ее исполнения и меры для вовлечения гражданского общества. Тем не менее, в отчете отмечается, что стратегия существует лишь на бумаге. Сильное руководство, более комплексный подход, постоянная административная и финансовая поддержка – необходимы для реализации этой и других стратегий и планов действий по борьбе с коррупцией.

Не хватает эффективного механизма мониторинга и оценки прогресса достигнутого в реализации антикоррупционных стратегий и планов действий. Также отсутствует систематичная координация между органами-исполнителями и центральным секретариатом. Несмотря на обучение, предоставленное более чем 50 сотрудникам 25 государственных учреждений на тему проведения мониторинга, все еще не назначены лица, которые были бы ответственны на постоянной основе за мониторинг выполнения стратегии внутри своих ведомств.

В 2004 были созданы органы, отвечающие за антикоррупционную политику, но они остаются слабыми. Совет по борьбе с коррупцией и Комиссия по мониторингу осуществления Антикоррупционной стратегии действуют, но их усилиям не хватает систематичного подхода и

их результаты ограничены. Есть намерение предоставить поддержку антикоррупционным усилиям на постоянной основе. Следующим важнейшим шагом для Армении станет обеспечение постоянной административной поддержки развития, реализации и мониторинга антикоррупционной политики.

Организации гражданского общества все более активны в Армении. Отчет описывает различные мероприятия по борьбе с коррупцией, которые проводились организациями гражданского общества, как по их собственной инициативе, так и в сотрудничестве с органами государственной власти. Не смотря на то, что в Антикоррупционной стратегии 2009 – 2012 подчеркивается важность участия гражданского общества в борьбе с коррупцией, в том числе предлагается вовлечь гражданское общество в мониторинг по реализации стратегии и в проведение исследований и оценок, до сих пор сотрудничество органов государственной власти с гражданским обществом весьма ограничено. Нужны дополнительные меры для поддержки гражданского общества и его вовлечения в совместные мероприятия по борьбе с коррупцией.

В целом уровень информированности общества о негативных последствиях коррупций растет. Все же, уровень восприятия коррупций не снизился со времен первого раунда мониторинга. Коррупция все еще воспринимается как серьезная проблема и общество считает, что правительство не принимает систематичных мер, чтобы ее решить. Хотя правительство утверждает в своих программах, что формирование атмосферы доверия является приоритетом, мало что было сделано правительством для повышения уровня информированности общества о коррупций. Многочисленные мероприятия были проведены гражданским обществом с донорской поддержкой.

Криминализация коррупции

С 2006 г. в законодательство был внесен ряд новых положений в области криминализации коррупции, последнее из которых относится к 2008 году. Армения показала прогресс в области приведения законодательства о коррупционных правонарушениях в соответствии с международными стандартами. Однако для приведения законодательства в полное соответствие с международными стандартами, нужно предусмотреть уголовную ответственность за требование и вымогательство любого неправомерного преимущества и за принятие предложения и обещания предоставления неправомерного преимущества. В 2008 г. Армения криминализовала злоупотребление влиянием, однако, это правонарушение не полностью соответствует международным стандартам, так как оно только покрывает пассивную сторону злоупотребления влиянием, а об активной стороне этого деяния в ней ничего не сказано. Арменией разработан законопроект о внесении изменений в законодательство о коррупционных правонарушениях, с целью устранения пробелов, о которых идет речь в отчете ГРЕКО и в этом отчете.

В 2008 г. Армения приняла новый закон «О борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма». Этот закон разрешает большинство проблем, отмеченных в ходе проведения первого раунда мониторинга в 2006 г. В будущем, больше внимания необходимо будет уделить вопросу эффективного применения законодательства о борьбе с отмыванием денег на практике.

В Армении все еще не введена ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения и соответствующие санкции. Таким образом, Армении необходимо решить вопрос о введении ответственности юридических лиц за правонарушения коррупционного характера, на собственное усмотрение – в уголовной, гражданско-правовой либо административной форме, и предусмотреть соответствующие санкции в этой связи.

Отчет так же отмечает, что сроки давности за коррупционные правонарушения остаются слишком короткими, чтобы обеспечить эффективное расследование и преследование коррупций. Возможности эффективного расследования и преследования коррупционных дел, с участием лиц, пользующихся иммунитетом, так же малы, так как иммунитет не является основанием для приостановления действия срока давности.

В 2010 г. Армения отменила иммунитет кандидатов в депутаты Национального собрания, членов Центральной, региональных и местных избирательных комиссий, кандидатов в мэры и кандидатов в депутаты местных советов. Одновременно, Арменией не отмечено прогресса в усовершенствовании процедур снятия иммунитета.

Армения показала определенный прогресс в консолидации усилий правоохранительных органов в области борьбы с коррупцией, и усиления их специализации. В 2008 г. официально утвержден перечень 31 коррупционного преступления. В 2007 г. органы прокуратуры были освобождены от исполнения следственных функций. Важным событием стало создание нового органа предварительного следствия – Специальной следственной службы (ССС) в 2008 г, который занимается расследованиями преступлений, совершенных высшими должностными лицами всех трех ветвей власти.

Несмотря на это, результаты расследований и преследований коррупционных преступлений остаются весьма ограниченными. Количество расследований, преследований и обвинительных приговоров по таким делам, совершенным высокопоставленными лицами, представляется весьма скромным. В основном расследуются дела о коррупции при участии должностных лиц среднего уровня, включая представителей правоохранительных органов, директоров организаций, руководителей органов местного самоуправления.

Армении необходимо обеспечить правоохранительные органы возможностью необходимого доступа к банковской информации и к другим финансовым данным для эффективного выявления и расследования коррупционных преступлений, а также увеличить срок проведения дознания по уголовным делам, связанным с коррупцией.

В будущем необходимо более четко распределить полномочия между различными органами дознания, следствия и уголовного преследования в сфере борьбы с коррупцией; укрепить их сотрудничество; и способствовать организации более целенаправленной и активной работы в этой области, сфокусировав внимание на высокопоставленных должностных лицах и тех органах государственного управления, различных секторах экономики и общества в целом, в которых риски коррупции – наиболее высокие.

Предупреждение коррупции

После проведения первого раунда мониторинга в 2006 г. Арменией предприняты шаги по установлению правил и механизмов предотвращения коррупции в государственной службе, в особенности по отношению к высокопоставленным должностным лицам. Новый закон «О государственной службе» был принят 26 мая 2011 г. и вступит в силу 1 января 2012 г., такой «механизм этики в государственной службе» вводит правила этики и предотвращения конфликтов интересов и коррупции, в том числе касательно получения подарков, в отношении всех государственных служащих, а также отдельно в отношении высокопоставленных должностных лиц. Теперь необходимо предпринять практические шаги для реализации новых правил, касающихся предотвращения конфликта интересов, недопустимости занятия видами деятельности, несовместимыми со статусом должностных лиц, и получения подарков, на практике.

С целью эффективной реализации новых правил, закон «О государственной службе» предусматривает создание Комиссии по этике высокопоставленных должностных лиц. Эта комиссия будет ответственна за применение этого закона к высокопоставленным должностным лицам. Законом также предусматривается продолжение создания комиссий по этике в государственных учреждениях. Ряд кодексов этики и некоторое число комиссий по этике уже созданы, но эффективность их деятельности остается невысокой. Поэтому, важно обеспечить, чтобы комиссии по этике работали надлежащим образом, и проводить оценку их работы, особенно в государственных учреждениях с высоким риском коррупций. К тому же, центральный орган координации деятельности государственной администрации мог бы поощрять разработку и соблюдение общих стандартов и практики по этике для всего публичного сектора.

Действенность и эффективность применения деклараций о доходах и активах остается проблемным вопросом. Еще в 2001 г. в Армении было вменено в обязанность государственным должностным лицам подавать декларации о доходах и имуществе. В 2006 г. вступил в силу новый закон «О декларировании имущества и доходов физических лиц». Малоизвестно о его применении и эффективности. Декларации 2006 г. будут отменены и новые декларации об имуществе и доходах будут введены с 1 января 2012 г. Новый режим декларирования распространяется только на высокопоставленных должностных лиц и их родственников. В место налоговой службы, за эти деклараций будет отвечать Комиссия по этике высокопоставленных должностных лиц, которую еще предстоит создать.

Позитивным шагом стало принятие нового закона о «О внутреннем аудите» в 2010 г. Стандарты профессиональной практики внутреннего аудита, кодекс этики и план реализаций были приняты в 2011 г. На сегодня наиболее важным шагом является создание действенной функции внутреннего аудита на практике, с обеспечением необходимых кадровых ресурсов для проведения внутреннего аудита.

В 2011 г. вступил в силу новый закон «О закупках». Этот закон ввел новую, полностью децентрализованную систему государственных закупок с порядка 3000 организациями-заказчиками. Был создан новый Комитет по рассмотрению жалоб. Теперь необходимо обеспечить его независимость и публичность его решений, а также установить четкую процедуру обжалования решений. Была разработана система электронных закупок. Для ее

внедрения в полном объеме понадобится время и ресурсы, особенно, для обеспечения эффективности каждой индивидуальной организации-заказчика. Обеспечение добросовестности и прозрачности новой децентрализованной системы государственных закупок станет наиболее важной и трудной задачей.

В сфере доступа к информации, складывается впечатление, что граждане Армении стали более активно обращаться с запросами о информации к государственным органам и обжаловать решения о не предоставлении им информации. Армения недавно частично отменила уголовную ответственность за клевету. Однако, мало было сделано с 2006 г. для развития механизмов обеспечения надлежащего исполнения закона «О свободе информации» на практике, например, механизмов поддержки реестров информации, а также механизмов классификации различных видов информации по категориям конфиденциальности или как не подлежащей разглашению по иным причинам. Важно также обеспечить возможность обсуждение проектов законов с теми, кто должны будут их соблюдать, а так же с гражданским обществом и распространять эту информации заблаговременно.

Армения совершенствует правила о финансировании политических партий и избирательных кампаний с целью ликвидации некоторых лазеек в системе их финансирования, а так же в системе мониторинга и контроля над финансированием политических партий, выявленных в ходе третьего раунда оценки GRECO. Мониторинг финансирования политических партий и избирательных кампаний и обнаружение информации остаются серьезными проблемами.

Со времени проведения первого раунда мониторинга Армении удалось добиться определенных успехов во внедрении достаточно всеобъемлющей совокупности правил поведения и норм этики для судей и работников судебных органов. Все же, институциональная независимость судей остается проблемой, учитывая роль исполнительной власти в процессе назначения судей.

Монопольная деятельность и коррупция, по мнению делового сектора, являются двумя основными проблемами наиболее сдерживающими развитие бизнеса в Армении. Диалог между государством и частным сектором представляется чем-то новым. Властям Армении следует более активно вовлекать деловой сектор, в том числе в процессы разработки нового законодательства и в упрощения существующего, относящегося к развитию бизнеса, законодательства.

Второй раунд мониторинга

Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией является региональной инициативой Сети ОЭСР по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии (Сеть ОЭСР), к которой присоединились Армения, Азербайджан, Грузия, Казахстан, Кыргызская Республика, Таджикистан, Украина и Узбекистан. В осуществлении этого плана принимают участие и другие страны, входящие в Сеть ОЭСР. Реализация Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией включает проведение обзоров и мониторинг законодательно-правовой и институциональной базы стран в области борьбы с коррупцией.

Обзор Армении состоялся в июне 2004 г., и по его результатам стране было дано 24 рекомендации. В ходе первого раунда мониторинга была проведена оценка выполнения Арменией этих рекомендаций с присвоением соответствующих рейтингов, характеризующих степень выполнения страной каждой из полученных рекомендаций. Отчет о проведении первого раунда мониторинга был принят в декабре 2006 г., и в нем было отмечено, что 1 рекомендация была выполнена Арменией полностью, 8 рекомендаций были выполнены в основном, 11 рекомендаций были выполнены частично и 4 рекомендации выполнены не были. На пленарных заседаниях Сети ОЭСР Армения регулярно предоставляла в Секретариат СБК новые сведения о тех мерах, которые были приняты в стране в целях выполнения полученных рекомендаций.

В Секретариат Сети ОЭСР ответы на вопросник были поданы Правительством Армении 5 апреля 2011 г.

Визит в страну состоялся в период с 25 по 29 апреля 2011 г. и включал 10 тематических встреч (вопросы антикоррупционной политики и политической коррупции были рассмотрены совместно, в рамках одного заседания) с представителями целого ряда государственных учреждений и организаций, в числе которых были Государственная налоговая служба, аппарат Премьер-министра, Совет гражданской службы, Министерство образования и науки, Полиция, Генеральная прокуратура, Министерство юстиции (с участием Первого заместителя Министра юстиции), Министерство финансов и экономики, Контрольная палата Национального собрания, Ереванский государственный университет, Центральная избирательная комиссия, органы судебной власти, Палата по уголовным делам Кассационного суда (Советник Председателя).

Встречи с представителями гражданского общества и деловых кругов были организованы в сотрудничестве с Программой «Мобилизация действий против коррупции» (МААС), проводимой в Армении Агентством США по международному развитию (ЮСЭЙД), а встреча с представителями международной общественности - при поддержке офиса ОБСЕ в Ереване.

Национальными координаторами со стороны Армении выступили заместитель Председателя Комитета государственных доходов Армении Тигран Барсегян и помощник Премьер-министра Республики Армения Егише Киракосян. Со стороны Секретариата координацию обеспечивали Инесса Гайка и Татьяна Хаванская. Группу мониторинга возглавлял Даниэль Телесклаф

(Швейцария), а в состав этой группы входили следующие эксперты: Хелена Папа (Албания), Хорациу Байяс (Румыния), Хавьер Систернас Сурис (Испания) и Айри Алакиви (Эстония).

Отчет был принят на пленарном заседании Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, состоявшемся 28 – 30 сентября 2011 г. Он содержит следующие обновленные рейтинги Армении: **3 рекомендаций выполнено полностью, 9 рекомендаций выполнено в основном, 11 рекомендаций выполнено частично и 1 рекомендация не выполнена.** Из 24 рекомендаций первого раунда мониторинга в 5 случаях рейтинг повышен. Отчет так же содержит 20 новых рекомендаций.

Отчет опубликован по адресу в Интернете <http://www.oecd.org/corruption/acn>. В целях оказания помощи в выполнении новых рекомендаций Секретариат СБК организует повторный визит в Армению, в рамках которого данный отчет будет представлен государственным учреждениям и организациям, а также представителям гражданского общества, деловых кругов и международной общественности. Правительству Армении будет предложено на дальнейших пленарных заседаниях Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией регулярно сообщать об очередных мерах, принимаемых в стране в целях выполнения полученных рекомендаций.

Общие сведения о стране



Экономическая и социальная ситуация

Армения – это страна Кавказа, не имеющая выхода к морю, площадь которой составляет 29, 743 квадратных километров. Ее население составляет 3,3 миллионов человек. Объем ВВП Армении составил в 2010 в текущих ценах 9,389 млрд. долларов США или 2,845 долларов США на душу населения; ВВП по паритету покупательской способности достиг 16,858 или 5,109 на душу населения в международных долларах. В 2000 – 2008 объем ВВП рос примерно 10% в год. В 2009 ВВП сократился на 14%, но в 2010 вырос на 2,6%.¹

В течение 2004 – 2008 гг. численность населения за чертой бедности постепенно сокращалась. Доля населения, которая находится за чертой бедности, в 2008 была только 23,5 %, по сравнению с 34,6 % в 2004. В 2009, в первые после 1999 г., эта часть населения опять выросла, достигая 28,7 %.²

Глобальный экономический кризис повлиял на структуру экономики Армении. Объем заграничного финансирования (прямые иностранные инвестиции и частные переводы) в течение 2009 – 2010 гг. сократился на 25%. В 2003 – 2008 гг. строительство и услуги были главными движущими силами экономического развития. В 2010 доля строительства в ВВП сократилась до 16,9%, по сравнению с 24,7% во время до-кризисного периода.³

В структуре экономики Армении преобладает сектор производства. Армения имеет некоторые полезные ископаемые. Штыковой чугуна, необработанная медь и другие цветные металлы – это самая ценная экспортная продукция Армении. Экспорт тоже включает машиностроение,

¹ International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2011; Global Finance, Country Economic Reports & GDP Data.

² International Monetary Fund, Republic of Armenia: Poverty Reduction Strategy Paper—Progress Report/IMF Country Report No. 11/191, July 2011

³ См. там же.

оборудование и – бренди. Армения импортирует природный газ, нефть и нефтепродукты. Главные партнеры по торговле – Бельгия, Израиль и Россия.⁴

Политическая структура

Армения – это президентская республика. Президент избирается населением на 5-летний период. Последние президентские выборы состоялись 18 февраля 2008 г. Серж Саргсян был выбран президентом Армении (53% голосов). Исполнительная власть осуществляется Правительством Армении. Премьер-Министр Армении назначается Президентом; члены Правительства назначаются Президентом, на основе предложений Премьер-Министра. С 2008 г. страной руководит коалиция из трех партий, которой руководит Премьер-Министр Тигран Саргсян.

Национальное Собрание – однопалатный орган законодательной власти Армении – избирается на 4-летний период и в него входит 131 депутат. Последние парламентские выборы состоялись 12 мая 2007 г., и с 33% голосов была выбрана Республиканская партия Армении, партия Президента Саргсяна, которая имеет 64 мест в парламенте.

Тенденции коррупции

Многие исследования показывают, что коррупция является очень серьезной проблемой в Армении и остается широко распространенной. Различные международные исследования о восприятии коррупций показывают, что с 2005 г. уровень восприятия остался на прежнем уровне или ухудшился (см. ниже).⁵

По результатам обзора о коррупции в Армении, проведенного в 2010 г. организацией *Caucasus Research Centre*, примерно 21% участников признали, что они готовы принять взятку и 58 % высказали готовность дать взятку. В 2008 – 2010 гг. численность людей, которые воспринимают коррупцию как часть жизни, повысилась на 14%. Участники этого обзора в 2010 г. признали органы прокуратуры, правоохранительные органы и Центральную выборочную комиссию как наиболее коррумпированные в Армении.⁶

По результатам обзора бизнес-среды, который провела Американская торговая палата в 2010 г., высокий риск коррупций, сложные процедуры для бизнеса, с различными неэффективными и бюрократическими процедурами, и несправедливость таможенных органов – это основные проблемы, с которыми сталкивается предприятия в Армении.⁷

Индекс восприятия коррупций *Transparency International*– результаты Армении *:

2005	2006	2007	2008	2009	2010
2,9	2,9	3,0	2,9	2,7	2,6

⁴ CIA, the World Factbook, Armenia

⁵ Freedom House, Nations in Transit 2011; Transparency International CPIs; World Bank Governance indicators.

⁶ Исследования о коррупции, которые проводила организация *Caucasus Research Resource Centers – Armenia* в 2008 г., 2009 г. и 2010 г. в рамках проекта *USAID MAAC activity* доступны на веб-сайте: <http://www.crrc.am/index.php/en/159>

⁷ AmCham Newsletter on Business Climate in Armenia, Fall – Winter 2010

* Индекс восприятия коррумпированности *Transparency International* вычисляется на основе шкалы от 0 (самые коррумпированные страны) до 10 (самые “чистые” страны)

Обзор “Nations in Transit” организации Freedom House – Армения – Коррупция*:

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
5,75	5,75	5,75	5,75	5,50	5,50	5,50

* Рейтинг *Freedom House* основан на шкале от 1 (наибольший рост) до 7 (наименьший рост)

Индикатор *World Bank Worldwide Governance Indicators* – Армения – Контроль коррупции*:

2005	2006	2007	2008	2009
35,9	36,4	29,5	34,3	33,8

* Этот индикатор Всемирного банка основан на рейтинге от 0 (самый низкий) до 100 (самый высокий)

1. Антикоррупционная политика

1.1. Политическая воля в отношении борьбы с коррупцией

В ходе первого раунда мониторинга было отмечено, что Правительству Армении необходимо продемонстрировать политическую волю в отношении более активной борьбы с коррупцией. Официально Президент и Правительство в своих публичных заявлениях регулярно выражают готовность бороться с коррупцией. Важность борьбы с коррупцией подчеркивается и в программах политических партий.

В 2008 г. Президент Армении Серж Саргсян в своем Послании к народу и Национальному собранию заявил, что борьба с коррупцией будет носить более жесткий характер, и что в обществе «будет укоренена культура абсолютной нетерпимости в отношении коррупции». Президент пообещал также, что «уровень выявления и преследования случаев превышения полномочий будет неуклонно возрастать»⁸. «Люди должны видеть, что мы не только говорим, но и делаем», - сказал Президент в другом своем обращении на встрече с сотрудниками Службы Национальной безопасности в 2008 г.

После состоявшихся 12 мая 2007 г. парламентских выборов три из пяти политических партий, прошедших в Парламент, подписали в 2008 г. соглашение о создании политической коалиции, одним из приоритетных направлений деятельности которой была названа «действенная и всеобъемлющая борьба с коррупцией, с активным участием в этой борьбе гражданского общества». Как отмечено в Программе Правительства Республики Армения, принятой в соответствии с Постановлением Правительства Республики Армения №380-А от 28 апреля 2008 г., реформы системы управления и борьба с коррупцией являются одним из основных направлений деятельности Правительства. В области борьбы с коррупцией Программа Правительства предусматривает четыре основных направления: включить борьбу с коррупцией в правительственные программы; развить реальную политическую конкуренцию; обеспечить расследование фактов коррупции силами правоохранительных органов; разработать новую Антикоррупционную стратегию Республики Армения. В Программе признана важность формирования атмосферы доверия между государством и обществом и нетерпимости по отношению к коррупции.

В ходе визита в страну представители армянского руководства заявили, что свидетельством политической воли в отношении борьбы с коррупцией является проведение различных правовых реформ и принятие ряда стратегических документов. Некоторые меры, предусмотренные Программой Правительства 2008 г., действительно были реализованы на практике – например, год спустя, в 2009 г., была принята новая Антикоррупционная стратегия Армении, что является важным аспектом деятельности в области предупреждения коррупции и борьбы с ней.

⁸ Обращение Президента Сержа Саргсяна к народу Армении и Национальному собранию от 20 августа 2008 г., на русском языке см.

<http://www.president.am/events/statements/rus/?search=%D5%AF%D5%B8%D6%82%D5%BA%D6%81%D5%AB%D5%A1&id=21>.

Недостает здесь только одного: действенной и эффективной реализации намеченных планов. Созданный в 2004 г. механизм координации деятельности по борьбе с коррупцией работает плохо. Антикоррупционная стратегия пока что должным образом не выполняется. Необходимая для осуществления мероприятий по борьбе с коррупцией институциональная поддержка Правительством не обеспечена, соответствующие ресурсы для этого не выделены. Одним из подтверждений тому является тот факт, что во время визита группы мониторинга в Ереван в апреле 2011 г. возникли трудности с поиском подходящих кандидатур с армянской стороны, которые занимаются разработкой антикоррупционной политики и мониторингом ее проведения в жизнь и могли бы встретиться и побеседовать с экспертами.

Уровень восприятия коррупции в Армении остается высоким и со времени проведения в 2006 г. первого раунда мониторинга практически не изменился⁹. Меры, принятые правительством не были достаточными, чтобы изменить его.

В стране наблюдается явный разрыв между политическими декларациями о важности борьбы с коррупцией и реальной политикой властей, поскольку отсутствуют конкретные меры и результаты, которые свидетельствовали бы о том, что Правительство действительно борется с коррупцией, стремясь выполнить задачи, поставленные в Антикоррупционной стратегии.

Недавно Комитет по мониторингу Парламентской ассамблеи Совета Европы также заявил, что «одних лишь изменений законодательства недостаточно: они должны сопровождаться проведением политики, направленной на то, чтобы изменить действующий порядок вещей и менталитет людей». А добиться таких изменений действующего порядка вещей и менталитета можно только при наличии реальной политической воли.¹⁰

Группа мониторинга полагает, что принятие Антикоррупционной стратегии должно сопровождаться энергичными мерами по ее воплощению в жизнь и обеспечением для этого необходимых ресурсов и механизмов. Четким индикатором наличия у армянских властей политической воли в отношении борьбы с коррупцией могут стать темпы воплощения этой стратегии в жизнь и реализации ее положений на практике.

1.2. Политические документы по борьбе с коррупцией

Предыдущая рекомендация 2 (часть 2)

Усовершенствовать систему статистического мониторинга и отчетности о фактах коррупции и о правонарушениях коррупционного характера путем введения механизма строгой отчетности, в основе которой должна лежать соответствующая согласованная методика. Обеспечить предоставление в Координационную группу по мониторингу регулярной отчетности, охватывающей все сферы деятельности гражданской службы, полиции, прокуратуры и судов, что позволит проводить сравнительный анализ ситуации в различных государственных учреждениях и организациях.

⁹ См., например, значения Индекса восприятия коррупции (ИВП) Трансперенси Интернэшнл за последние годы: в 2007 г. ИВП составлял 3.0, в 2008 г. - 2.9, в 2009 г. - 2.7, и в 2010 г. - 2.6.

¹⁰ Информационная записка содокладчиков Комитета по мониторингу Парламентской Ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) о результатах своей поездки в Ереван 16 - 17 марта 2011 г.

В декабре 2006 г. было признано, что данную рекомендацию Армения **выполнила в основном**.

Антикоррупционная стратегия 2003 - 2007 г.г. и План действий по ее реализации были в основном направлены на совершенствование правового поля и осуществление необходимых институциональных изменений. Согласно оценке ее результатов, которая представлена в новой стратегии, рассчитанной на период с 2009 по 2012 годы, в стране было принято более 50 законов и созданы координирующие организации по проведению в жизнь антикоррупционной политики и выявлению и преследованию фактов коррупции. По данным этой оценки, в первой антикоррупционной стратегии были недостаточно четко прописаны два важнейших направления: выявление и преследование коррупционных преступлений и создание атмосферы общественного доверия. Кроме того, Правительство признает, что в первой стратегии не были поставлены четкие и ясные задачи и не были оговорены конкретные меры по борьбе с коррупцией, и что механизм проведения антикоррупционной политики в жизнь и мониторинга ее реализации находится только в стадии становления. В соответствии с первой стратегией, уполномоченные органы должны были предоставлять в Комиссию по мониторингу осуществления Антикоррупционной стратегии и в Совет по борьбе с коррупцией соответствующую отчетность, однако о том, выполнялось это требование, практически ничего не известно. В новой Антикоррупционной стратегии отмечено, что ранее качество предоставляемой отчетности не позволяло проанализировать достигнутые результаты. По-видимому, в каком-то виде эта отчетность предоставлялась, и содержащиеся в ней сведения каким-то образом обрабатывались, но группе мониторинга не были предоставлены такие материалы на английском языке, поэтому оценить их не представлялось возможным. Отчеты о проделанной работе, предоставленные прокуратурой, налоговой службой, центральным банком, статистические материалы, а также протоколы заседаний Совета по борьбе с коррупцией за этот период есть только на армянском языке – см. <http://gov.am/en/councils>.

Стратегия борьбы с коррупцией в Республике Армения в 2009 - 2012 годах (далее - Антикоррупционная стратегия 2009 - 2012) была принята Постановлением Правительства Республики Армения №1272-N от 8 октября 2009 г. Новая стратегия представляет собой всеобъемлющий 58-страничный документ и включает оценку результатов первой антикоррупционной стратегии, задачи новой стратегии, описание основных средств и механизмов предупреждения коррупции, криминализации коррупции, деятельности правоохранительных органов, вовлечения гражданского общества в борьбу с коррупцией, а также перечень конкретных мер, которые надлежит предпринять по соответствующим направлениям деятельности (эти меры подробно расписаны в Плане действий по реализации стратегии). Кроме того, новая стратегия предусматривает введение системы показателей мониторинга и оценки выполнения Плана действий.

Тем же Постановлением Правительства Республики Армения №1272-N от 8 октября 2009 г. был утвержден План действий по реализации стратегии на 2009 – 2012 годы, который представляет собой 57-страничный документ и составлен в форме таблицы. В этой таблице воспроизведены 124 положения Стратегии с указанием мероприятий, посредством которых эти положения предполагается реализовать. В общей сложности План предусматривает 240 мероприятий с разбивкой по годам (2009, 2010, 2011 и 2012 г.г.) и с указанием органов,

ответственных за проведение мероприятий, источников финансирования¹¹ и показателей мониторинга. Из предусмотренных этим Планом действий 70% мероприятий относятся к предупреждению коррупции, 15% - к криминализации коррупции и 15% - к вопросам вовлечения гражданского общества в борьбу с коррупцией. План действий охватывает следующие направления деятельности: борьба с отмыванием денег; управление государственными финансами; государственные закупки; налоговые и таможенные вопросы; сектор образования; сектор здравоохранения; судебные органы и система исполнения судебных решений; государственная регистрация юридических лиц; осуществление процессуальных действий; органы полиции; политический сектор и политическая коррупция; избирательная система и органы местного самоуправления; частный сектор; честность и добросовестность работников государственной службы; криминализация коррупции и правоприменение; обучение и подготовка кадров, занимающихся обработкой информации, касающейся коррупции; участие гражданского общества в борьбе с коррупцией; органы мониторинга и проведения антикоррупционной политики в жизнь.

Кроме того, Антикоррупционная стратегия 2009 – 2012 предусматривает введение новой системы мониторинга и оценки выполнения мероприятий, включенных в План. Если раньше предпринимаемые в области борьбы с коррупцией меры просто регистрировались, а уполномоченные органы занимались составлением соответствующих проектов законодательства, то в 2009 – 2012 г.г. Правительство намерено перейти к «эффективной и жизнеспособной системе мониторинга и оценки, основанной на системе конкретных показателей»¹². Для воплощения этой системы в жизнь в 2010 г. должна быть разработана соответствующая методика проведения мониторинга, предполагающая привлечение к этому процессу гражданского общества. Кроме того, государственные учреждения, которым поручено выполнение мероприятий, предусмотренных Планом, должны назначить ответственных лиц и регулярно предоставлять отчеты о проделанной работе. В этой связи для них необходимо организовать соответствующее обучение. Система мониторинга и оценки предполагает использование статистических данных и результатов исследований. И, наконец, представителям частного сектора и гражданского общества рекомендуется проводить оценки результатов мероприятий и анализ ситуации в отдельных секторах. В Стратегии также приведены те показатели мониторинга, которые должны использоваться в процессе его проведения.

В ходе визита в страну группа мониторинга имела возможность убедиться, что описанный выше механизм мониторинга и оценки пока не работает. Насколько поняли эксперты, в рамках финансируемой ЮСЭЙД программы «Мобилизация действий против коррупции» в 2010 г. были разработаны методические рекомендации по проведению мониторинга. Экспертам сообщили также, что Председателем Комиссии по мониторингу эти методические рекомендации и формы заполнения документов были разосланы в соответствующие органы, которые используют эти материалы в процессе составления текущей отчетности; эта отчетность, в свою очередь, является основой для формирования двух отчетов о проведении мониторинга, о которых будет более подробно рассказано ниже. В рамках программы

¹¹ В качестве источников финансирования указаны либо Государственный бюджет Республики Армения, либо средства, получаемые по линии донорской помощи.

¹² Стратегия борьбы с коррупцией в Республике Армения в 2009 – 2012 годах и План мероприятий по ее реализации, Глава V, стр. 53, см. <http://www.gov.am/files/docs/437.pdf> (на английском языке)

«Мобилизация действий против коррупции» было организовано обучение по вопросам проведения мониторинга более чем для 50 сотрудников из 25 государственных министерств и ведомств. При этом, однако, непонятно, закреплена ли за этими или другими лицами постоянная обязанность вести мониторинг и составлять соответствующую отчетность. Ни представители гражданского общества, ни представители деловых кругов не смогли подтвердить, что ими были проведены какой-либо анализ ситуации в определенных секторах или оценка, предусмотренные в новой стратегии.

Во исполнение положений Антикоррупционной стратегии 2009 – 2012, вскоре после ее принятия были составлены два отчета о результатах мониторинга: один - по итогам первого квартала 2010 г., другой – за весь 2010 г. Эти отчеты были подготовлены при поддержке консультантов программы «Мобилизация действий против коррупции» на основании отчетов о проделанной работе, предоставленных соответствующими уполномоченными органами. Эти отчеты о результатах мониторинга были утверждены Советом по борьбе с коррупцией в октябре 2010 г. Во время визита в страну экспертам группы мониторинга сообщили, что в дальнейшем Комиссия по мониторингу борьбы с коррупцией будет составлять годовые отчеты о проделанной работе. Кто именно будет отвечать за проведение мониторинга, осталось неясным.

Антикоррупционная стратегия 2009 - 2012 и План действий по ее реализации действительно являются документами достаточно хорошо разработанными и всеобъемлющими с точки зрения формулирования политического курса и выявления имеющихся проблем и мер, которые должны быть предприняты в этой связи. Однако, как выяснилось во время визита в страну, эта стратегия как таковая на практике не выполняется.

Как объяснили экспертам группы мониторинга в Правительстве Армении, Антикоррупционную стратегию и План действий следует рассматривать в контексте реализации других государственных программ. Руководство страны утверждает, что мероприятия, предусмотренные Антикоррупционной стратегией, включены в годовые программы работы Правительства и в планы работы соответствующих министерств и выполняются на основании именно этих документов. Мониторингом выполнения годовых программ работы Правительства занимается Аппарат Правительства Республики Армения. По имеющимся данным, главе Аппарата Правительства Республики Армения регулярно представляются отчеты по этим программам.

Несмотря на то, что Указ Президента¹³ предусматривает ответственность Комиссии по мониторингу за мониторинг выполнения антикоррупционной стратегий и антикоррупционных программ, о конкретных задачах и институциях, которые бы этим занимались, известно мало.

Одной из серьезных проблем является отсутствие комплексного подхода к реализации антикоррупционной политики. Такой подход требует наличия сильного руководства и помощи секретариата, который бы действовал на постоянной основе. В нынешней ситуации не представляется возможным оценить, насколько эффективными являются новая Стратегия и План действий, и в какой мере они помогают Армении бороться с коррупцией. В дальнейшем безусловным показателем наличия у армянских властей политической воли в отношении

¹³ Указ Президента Республики Армения NH-100-N от 1 июня 2004 г., пункт 13, а).

борьбы с коррупцией могут стать соответствующие темпы воплощения этой Стратегии в жизнь и реализации ее положений на практике.

В целом же создается впечатление, что все предпринимаемые в Армении меры в области борьбы с коррупцией пока носят в основном законодательный характер и не являются результатом систематического выполнения положений Антикоррупционной стратегии. К осуществлению мероприятий, предусмотренных Антикоррупционной стратегией 2009 – 2012, привлечено несколько различных организаций, но координацией их деятельности никто не занимается; отсутствует и механизм, который позволял бы увидеть всю ситуацию в целом и оценить, в какой степени проводимые мероприятия способствуют выполнению положений Антикоррупционной стратегии.

Из-за отсутствия информации на уровне отдельных организаций, ответственных за проведение мероприятий в рамках Антикоррупционной стратегии, а также из-за отсутствия обязательного механизма предоставления отчетности и выполнения мероприятий, эта стратегия может так и остаться на бумаге. Еще одной проблемой является отсутствие бюджетной поддержки. Более того: после встреч с представителями донорского сообщества, гражданского общества и бизнеса стало ясно, что со стороны Правительства Армении не наблюдается реальной заинтересованности и необходимой меры ответственности за разработку стратегических документов по борьбе с коррупцией и мониторинг исполнения содержащихся в них положений. Недостает и технических возможностей у организаций, на которые возложена ответственность за выполнение соответствующих мероприятий. Да, 50 сотрудников действительно прошли курс обучения методам составления отчетности о результатах деятельности, но польза от такого обучения будет лишь в том случае, если в долгосрочной перспективе тем чиновникам, которые прошли этот курс, дадут конкретные поручения вести отчетность или воплощать в жизнь соответствующие компоненты Стратегии, - а этого пока что не происходит. При наличии более четкой координации работы между Правительством и донорским сообществом и с установлением приоритетности задач в области подготовки кадров можно было бы добиться такой организации финансирования, при которой ресурсы непосредственно направлялись бы конкретным бенефициарам, которые фактически занимаются выполнением положений Стратегии.

Рекомендацию 2 (часть 2) Армения **выполнила частично**.

Новая рекомендация 1.2.

Обеспечить активное воплощение в жизнь антикоррупционных стратегии и план действий по их реализации. В частности, обеспечить практическую реализацию предусмотренных мер.

Обеспечить действенный мониторинг выполнения существующих и будущих антикоррупционных стратегии и план действий по их реализации, чтобы оценить достигнутые успехи и влияние проводимых мероприятий на ситуацию с коррупцией в Армении, улучшив участие гражданского общества.

1.3. Исследования коррупции

В 2008 – 2010 г.г. в Армении было проведено несколько исследований ситуации с коррупцией и мероприятий по борьбе с ней. Большинство исследований проводилось по поручению или при финансовой поддержке донорских и международных организаций, при этом большая часть этой работы была реализована силами армянских НПО. По поручению Правительства было проведено лишь несколько исследований. В процессе разработки Антикоррупционной стратегии 2009 – 2012 Правительством были использованы результаты целого ряда исследований коррупции.

Регулярные опросы домохозяйств и предприятий по вопросам ситуации с коррупцией проводились в рамках деятельности Программы ЮСЭЙД «Мобилизация действий против коррупции». Первое такое обследование домохозяйств было проведено в 2008 г. в сотрудничестве с IFES и Кавказскими центрами исследовательских ресурсов – Армения (КЦИР), программой Фонда Евразийского партнерства. Еще два обследования домохозяйств по вопросам коррупции были проведены в рамках деятельности программы ЮСЭЙД «Мобилизация действий против коррупции» в 2009 и в 2010 г.г. при поддержке КЦИР. В 2009 г. было проведено обследование частных предприятий, результаты которого опубликовали в 2010 г. В ходе обследований домохозяйств респондентам задавали вопросы, касающиеся восприятия коррупции населением Армении, личного опыта столкновения с ней, социального и индивидуального поведения в связи с коррупцией, степени осведомленности людей о проводимых в стране инициативах по борьбе с коррупцией и об их отношении к таким инициативам, а также уровня доверия граждан к государственным институтам.¹⁴ В ходе обследования 2009 г. было опрошено 400 частных предприятий.

В ответах на вопросы мониторинговой анкеты Армения сообщает о проведении в 2009 г. по поручению Правительства Армении исследования, посвященного приоритетам стратегического развития страны. Это исследование было выполнено Институтом политического и социологического консалтинга и включало раздел о восприятии коррупции. Кроме того, Кавказские центры исследовательских ресурсов с 2004 г. проводят ежегодные исследования рейтингов доверия населения страны к Президенту, к органам исполнительной власти, к судебной системе, полиции и парламенту.

Несколько исследований, посвященных анализу рисков коррупции в различных отраслях, было проведено силами НПО. В частности, Центр антикоррупционных исследований и инициатив Трансперенси Интернешнл (ТИ Армения) в 2010 г. выпустил материалы аналитического исследования коррупции в системе государственных закупок Республики Армения в 2008 – 2009 г.г., финансирование которого обеспечил Институт «Открытое общество». Отделением ТИ – Армения были также подготовлены доклады «Европейская политика соседства: мониторинг деятельности в области борьбы с коррупцией в Армении в 2009 и 2010 г.г.».

В декабре 2009 г. Ассоциация молодых юристов Армении подготовила доклад «Результаты общественного мониторинга, проведенного в рамках многокомпонентного мониторинга деятельности нотариальных контор Республики Армения», в котором были выявлены риски, связанные с операциями, проводимыми с участием нотариальных контор. Правительством

¹⁴ МААС 2010 Armenia Corruption Survey of Households and Enterprises, Yerevan, 2010, p. 5.

была подготовлена реформа нотариата, а в апреле 2011 г. были утверждены поправки к закону «О нотариате». Представляя эти поправки, Премьер-министр Армении назвал одним из стимулов проведения этой реформы коррупционные риски, выявленные в результате исследований в этой области.¹⁵

В целом и лишь за некоторыми исключениями¹⁶, проведенные исследования в области борьбы с коррупцией выявили, что уровень восприятия коррупции в Армении остается высоким, а коррупция является серьезнейшей проблемой армянского общества.¹⁷ Люди недостаточно хорошо информированы о предпринимаемых Правительством инициативах в области борьбы с коррупцией¹⁸. По данным исследований, наиболее коррумпированными являются такие сектора, как здравоохранение, избирательная система, образование, дорожная полиция, налоговая и таможенная службы.¹⁹

В ответах на вопросник мониторинга власти Армении указывает, что в стране было проведено 21 исследование, результаты которых использовались в процессе разработки Антикоррупционной стратегии 2009 – 2012 и Плана действий по ее реализации. Некоторые из этих исследований были проведены в Армении – как, например, упомянутые выше исследования коррупции, - но в преобладающем большинстве это были всевозможные доклады международных организаций – например, Индекс восприятия коррупции Трансперенси Интернэшнл, Индекс коррупции *Gallup* за 2006 год, исследование «Характеристика деловой и предпринимательской среды» (*BEEPS*) и другие доклады Всемирного банка, ГРЕКО и Сети ОЭСР. Кроме того, во время визита в страну была упомянута инструкция Генерального прокурора, в соответствии с которой сотрудники прокуратуры в своей работе обязаны принимать во внимание результаты исследований, касающихся количества жалоб граждан и методов их рассмотрения. Сотрудники органов полиции также отметили, что впредь будут учитывать данные исследований об удовлетворенности граждан деятельностью дорожной полиции и паспортной системы, и что результаты этих исследований способствовали проведению реформ в этих сферах.

До сих пор Правительство Армении в основном полагалось на данные исследований, проведенных организациями гражданского общества, поскольку исходило из предположения о том, что результаты, которые получают независимые сторонние организации, будут заведомо более объективными и достоверными. Однако в настоящее время Правительство намерено учредить при Комиссии по мониторингу борьбы с коррупцией орган, который будет заниматься вопросами Предупреждения коррупции (более подробно об этом см. ниже). Этот орган, помимо всего прочего, будет заниматься также организацией исследований и опросов,

¹⁵ См. пресс-релиз Правительства «Последовательно сокращаются коррупционные риски», <http://www.gov.am/ru/news/item/5672/>

¹⁶ Один из примеров таких исключений был приведен во время визита в страну. Как показали результаты опроса, проведенного при поддержке МААС, население довольно проведенной Правительством реформой системы регистрации актов гражданского состояния.

¹⁷ МААС 2009 Armenia Corruption Survey of Household and Enterprises, page 1; МААС 2010 Armenia Corruption Survey of Households, page 4.

¹⁸ МААС 2010 Armenia corruption survey of Households, page 38.

¹⁹ МААС 2010 Armenia corruption survey of Households, page 4.

касающихся коррупции и коррупционных рисков. Правда, на момент составления настоящего отчета никаких действий по созданию такого органа предпринято не было.

Армении можно порекомендовать и впредь опираться на результаты таких исследований в процессе проведения реформ и разработки государственной политики, а также рассмотреть возможность организации обучения должностных лиц проведению внутренних исследований, результаты которых можно было бы использовать в целях совершенствования организационной деятельности и повышения уровня удовлетворенности граждан деятельностью Правительства. Проведение внутренних исследований, в дополнение к тем, которыми занимаются организации гражданского общества, позволило бы получить более объективную оценку ситуации в каждой отдельной отрасли и организации и способствовало бы поиску конкретных решений.

Новая рекомендация 1.3.

Оказывать дальнейшее содействие проведению исследований о коррупции и использовать результаты этих исследований в практической работе. Проводить, используя прозрачную методологию, и публиковать исследования, посвященные выявлению коррупционных рисков и тенденций развития ситуации с коррупцией в различных секторах, а также исследований, касающихся восприятия коррупции, опыта столкновения с ней и доверия граждан к государственным институтам. Использовать результаты исследований и опросов в процессе разработки, реализации и мониторинга проведения антикоррупционной политики.

1.4. Участие общественности в борьбе с коррупцией

Согласно отчету *Freedom House* («Фридом Хаус») за 2009 год, деятельность организаций гражданского общества в Армении становится все более активной; им принадлежит важная роль в формировании общественного мнения, они все теснее взаимодействуют с государственными учреждениями и участвуют в международном сотрудничестве, в том числе в европейской интеграции.²⁰ Вопросами борьбы с коррупцией занимается целый ряд НПО, включая Трансперенси Интернэшнл Армения, Кавказские центры исследовательских ресурсов – Армения, НПО «Поддержка общин», Центр «Свобода информации», НПО «Будущее принадлежит тебе», Ассоциация молодых юристов Армении, НПО «Союз армянских государственных служащих» и т.д. В рамках проекта ЮСЭЙД «Мобилизация действий против коррупции» в Ереване и других регионах Армении было создано 11 антикоррупционных центров, деятельностью которых управляют три армянских НПО.

По итогам проведения первого раунда мониторинга в 2006 г. было отмечено, что в работе Комиссии по мониторингу борьбы с коррупцией принимают участие представители 21 НПО, в том числе Трансперенси Интернэшнл Армения, которая имела в Комиссии статус постоянного участника.²¹ Однако во время визита в страну в рамках второго раунда мониторинга

²⁰ Freedom House, Nations in Transit 2010

²¹ Отчет «Мониторинг национальных действий по выполнению рекомендаций, принятых в ходе обзоров законодательно-правовой и институциональной базы борьбы с коррупцией» от 13 декабря 2006 г., см.

выяснилось, что вначале Трансперенси Интернэшнл Армения действительно участвовала в работе Комиссии, но в 2006 г. вышла из ее состава, поскольку сочла свое участие бесполезным. В 2010 году Трансперенси Интернэшнл Армения посетила одну встречу как обозреватель. Еще несколько НПО подтвердили, что присутствовали на некоторых заседаниях Комиссии или принимали участие в деятельности ее рабочих групп. Как оказалось, в реальности вклад НПО в работу Комиссии по мониторингу борьбы с коррупцией был очень незначительным.

В Антикоррупционной стратегии 2009 – 2012 подчеркивается важность участия гражданского общества в борьбе с коррупцией. Судя по ответам на вопросы мониторинговой анкеты, Правительство Армении на разных стадиях разработки проекта Антикоррупционной стратегии 2009 – 2012 консультировалось и привлекало к этому процессу организации гражданского общества и донорские организации (в частности, Трансперенси Интернэшнл – Армения представила свои замечания и предложения по проекту Стратегии, НПО «Союз армянских государственных служащих» принимала участие в разработке показателей мониторинга). Во время визита в страну на встречах с представителями гражданского общества участие этих организаций также подтвердилось.

Большая помощь в проведении антикоррупционных мероприятий была оказана гражданскому обществу Армении в рамках финансируемой ЮСЭЙД программы «Мобилизация действий против коррупции». Помимо всего прочего, благодаря поддержке этой программы была обеспечена возможность вовлечения гражданского общества в процесс разработки некоторых разделов Антикоррупционной стратегии и в проведение посвященных ей дискуссий и круглых столов. Так, например, Центром «Свобода информации» были разработаны некоторые разделы Стратегии, а в 2008 г. в Ереване и других городах были организованы и проведены 6 заседаний круглых столов, на которых состоялось представление и обсуждение проекта Стратегии.

План действий по реализации Антикоррупционной стратегии 2009 - 2012 содержит раздел «Участие гражданского общества в борьбе с коррупцией». Он предусматривает ряд мероприятий, ответственными за проведение которых назначены организации гражданского общества и средства массовой информации. К числу таких мероприятий относятся, в частности, кампании по борьбе с коррупцией, освещение в СМИ процесса реализации Антикоррупционной стратегии, организация обучения журналистов ведению независимых расследований. План действий предусматривает также привлечение организаций гражданского общества к участию в советах различных государственных учреждений и организаций и выдачу неправительственным организациям грантов на проведение исследований коррупции и мониторинга антикоррупционной деятельности. Однако во время визита в страну выяснилось, что эти разделы Плана действий Правительством Армении не выполняются. Организации гражданского общества, с которыми встречались эксперты группы мониторинга в апреле 2011 г., ничего не знали об этой части Плана и не участвовали в процессе ее реализации²².

<http://www.oecd.org/dataoecd/20/21/37869095.pdf>

<http://www.oecd.org/dataoecd/18/19/37835966.pdf>

²² В своем отчете о проделанной работе в рамках Стамбульского плана действий, датированном мартом 2010 г., Армения также сообщала о том, что Правительство предусматривает вовлечение НПО в процесс

В Антикоррупционной стратегии 2009 – 2012 указано также, что Правительство Республики Армения придает большое значение участию гражданского общества в процессе мониторинга и оценки реализации Стратегии.²³ В Стратегии рекомендовано «передать частному сектору или гражданскому обществу полномочия по проведению анализа и оценок ситуации в различных секторах»²⁴. Правительство намерено включить результаты и данные оценок мониторинговых исследований, проводимых силами гражданского общества, в отчет о ходе реализации Стратегии. Кроме того, в Стратегии предусматривается возможность разработки силами гражданского общества рекомендаций по вопросам сокращения коррупционных рисков и обсуждения этих рекомендаций в процессе анализа Стратегии. Но в ходе визита страну также выяснилось, что на практике это положение не выполнено.

Во время визита в страну представители Генеральной прокуратуры заявили группе мониторинга, что ведут определенную работу с Антикоррупционными центрами Армении и проводят совместные семинары по вопросам передачи дел о коррупции в правоохранительные органы. 20 февраля 2009 г. был выдан приказ Генерального прокурора № 5 об организации сотрудничества с Антикоррупционными центрами.

Вовлечение гражданского общества и местных правительств в реализацию Антикоррупционной стратегии 2009 – 2012 является позитивным шагом. Это свидетельствует о более комплексном и целостном подходе к вопросам борьбы с коррупцией. Следует отметить, однако, что эти усилия не должны быть исключительной прерогативой Правительства Армении; наоборот, Правительству следует способствовать вовлечению в этот процесс как можно более широкого круга заинтересованных сторон. Но для того чтобы обеспечить реальное участие гражданского общества и местных правительств в проведении антикоррупционной политики в жизнь, целесообразно было бы создать для этого некие формальные основания – например, ввести соответствующую регулятивную норму (к примеру, путем издания соответствующего Указа Президента) или заключить некое письменное соглашение (например, меморандум о взаимопонимании).

Еще одной проблемой здесь является отсутствие прочной основы для работы НПО в области борьбы с коррупцией, поскольку эта сторона их деятельности до сих пор финансируется в основном по линии донорской помощи. В будущем отсутствие внешнего финансирования может привести к существенному сокращению деятельности НПО в области борьбы с коррупцией.

В ходе визита в страну группа мониторинга узнала о проведении организациями гражданского общества по их собственной инициативе или в сотрудничестве с государством многочисленных мероприятий, направленных на борьбу с коррупцией. Так, Минздравом Армении с участием НПО был разработан проект по введению новой системы выдачи медицинских справок о беременности, которая, по имеющимся данным, способствовала

реализации Антикоррупционной стратегии 2009 – 2012 в таких областях, как образование, оценка деятельности судебной системы, взаимодействие с органами полиции и законодательной власти, участие в избирательном процессе, обеспечение финансовой независимости регионов и повышение уровня осведомленности общества о ситуации с коррупцией в стране.

²³ The Republic of Armenia 2009 – 2012 Anti-Corruption Strategy and its Implementation Action Plan, стр. 53.

²⁴ Там же, п.п. 261-262, стр. 54.

сокращению объемов неофициальных платежей в секторе здравоохранения. НПО «Будущее принадлежит тебе» совместно с Национальным институтом образования разработала методическое руководство по антикоррупционному просвещению учащихся общеобразовательных школ. Еще одним позитивным примером является создание в Ереване и во всех *марзах* (областях) Армении Антикоррупционных центров, куда граждане могут обратиться и сообщить о фактах коррупции, а также получить бесплатную правовую помощь. Организовано сотрудничество между Антикоррупционными центрами и органами прокуратуры. По имеющимся данным, благодаря этому было раскрыто много дел о коррупции. Кроме того, Общественные организации Центр «Свобода информации» и «Союз армянских государственных служащих» провели тренинги для государственных служащих по вопросам борьбы с коррупцией. НПО Центр «Свобода информации» составила черный список чиновников, нарушивших закон «О свободе информации», и недавно запустила Интернет-портал, куда можно загрузить запрос о доступе к информации. Эта НПО также проводит совместный проект с региональными правительствами, оказывая им помощь в создании сайтов, которые будут содержать специальный раздел, посвященный доступу к информации.

1.5. Повышение информированности и антикоррупционное просвещение общества

Предыдущая рекомендация 6

Проводить просветительские кампании и организовывать обучение для соответствующих общественных объединений, государственных служащих и представителей частного сектора по таким вопросам, как источники возникновения коррупции и ее влияние на общество, инструменты борьбы с коррупцией и ее предупреждение, а также права граждан в их взаимоотношениях с государственными учреждениями.

В декабре 2006 г. было признано, что данную рекомендацию Армения **выполнила частично**.

В ходе первого раунда мониторинга было отмечено, что, в отличие от донорских организаций, по инициативе и при поддержке которых силами общественных и международных организаций в стране были проведены многочисленные мероприятия по повышению информированности общества, Правительством Армении для целей антикоррупционного просвещения было сделано очень мало. В своем отчете о текущем положении дел за 2007 год Армения сообщила, что Правительством был выделен грант на организацию мероприятий по повышению информированности и антикоррупционному просвещению общества, но больше никакой информации по этому вопросу предоставлено не было.

И хотя во время визита в страну в апреле 2011 г. в области борьбы с коррупцией был отмечен некоторый прогресс и граждане страны были лучше осведомлены о том, какой ущерб может нанести коррупция, вопрос антикоррупционного просвещения общества по-прежнему остается для Армении очень серьезной проблемой, а Правительство, по-видимому, так и не перешло к систематическим мерам по ее решению, поскольку для этих целей до сих пор делается очень мало.

В Программе Правительства на 2008 год формирование общественного доверия названо одним из важнейших факторов успеха борьбы с коррупцией. Во время визита в страну было

отмечено, что уровень информированности общества можно повысить путем проведения повседневной работы Правительства в этом направлении, в особенности посредством обсуждения этих вопросов в публичных выступлениях, по радио и ТВ, в выступлениях Премьер-министра, а также путем проведения реформ в отдельных секторах - например, в таких областях, как обеспечение пищевой безопасности, паспортная система, дорожная полиция.

В ходе визита в страну было отмечено неуклонное стремление Генерального прокурора Армении повысить уровень информированности общества о борьбе с коррупцией. В своем письме Министру образования и науки от 29 мая 2008 г. он предложил «включить в учебные программы средних школ и других учебных заведений учебные часы по проблеме коррупции и ее преодоления»²⁵; во исполнение этого поручения сотрудниками прокуратуры были проведены занятия в 8 школах Еревана и выпущено соответствующее учебное пособие. Генеральная прокуратура провела в нескольких марзах (областях) страны серию публичных слушаний, которые, по имеющимся сведениям, вызвали большой общественный резонанс.

В 2008 – 2010 г.г. при поддержке Программы ЮСЭЙД (USAID) «Мобилизация действий против коррупции» было проведено семь форумов по вопросам антикоррупционного просвещения общества, в рамках которых обсуждались проблемы, связанные с коррупцией, и аспекты борьбы с ней. Эти форумы были организованы в сотрудничестве с соответствующими государственными органами и общественными организациями.

Начиная с 2007 г. большое количество мероприятий по повышению информированности и антикоррупционному просвещению общества были проведены силами НПО при финансовой поддержке донорских организаций – главным образом за счет грантов, выделенных НПО в рамках программы «Мобилизация действий против коррупции». В качестве примеров можно привести деятельность Антикоррупционных центров в области повышения информированности и антикоррупционного просвещения общества, подготовленную компанией «Банадзев» серию телепередач и реалити-шоу, подготовленные и проведенные Ванадзорским центром НПО ток-шоу с участием молодежи, организацию силами НПО «Центр общественного диалога и развития» кинофестиваля и фотовыставки, посвященных борьбе с коррупцией, проведение Армянской ассоциацией по связям с общественностью информационной кампании в СМИ, способствующей повышению информированности населения и деловых кругов страны о проблеме коррупции.

Программа «Мобилизация действий против коррупции» выделила грант общественной организации «Future is Yours» («Будущее принадлежит тебе»), которая, совместно с Национальным институтом образования, разработала и опубликовала методическое руководство для учителей школ по вопросам антикоррупционного просвещения учащихся и провела соответствующий курс обучения для преподавателей общеобразовательных школ.

Проводятся также мероприятия по повышению информированности граждан об их правах. В качестве примеров здесь можно привести деятельность НПО «Центр «Свобода информации»

²⁵ <http://www.genproc.am/ru/105/item/4337/>

по защите прав граждан на получение информации; обнадеживают также создание в этой области прецедентного права (судебной практики) и учреждение в стране сети Антикоррупционных центров, оказывающих населению правовую помощь и содействие в выявлении фактов коррупции.

Более подробная информация об обучении государственных чиновников содержится в Разделе 3, а о подготовке сотрудников правоохранительных органов – в Разделе 2.

Несмотря на большую активность гражданского общества в Армении и проводимую им серьезную работу в области борьбы с коррупцией, результаты исследований показывают²⁶, что представители широких слоев населения об этой стороне деятельности общественных организаций знают далеко не всегда, поскольку она почти не видна и у людей отсутствует доверие к НПО, которое так необходимо для полноценного участия всего общества в борьбе с коррупцией. По-видимому, ожидания людей в отношении антикоррупционного просвещения в большей степени связаны с государственными институтами и с Правительством, чем с НПО, и в этой связи Правительству Армении, вероятно, можно было бы порекомендовать взять на себя ведущую роль в организации кампаний по повышению информированности общества, рассматривая их как меры, способствующие диалогу общества с властью.

Оценка остается прежней: рекомендацию 6 Армения **выполнила частично**.

Новая рекомендация 1.5.

Принимать конкретные меры по поддержанию деятельности гражданского общества и его вовлечению в разработке, реализации и мониторинге антикоррупционной политики и мероприятий по борьбе с коррупцией.

Правительству Армении подготовить и провести мероприятия по повышению информированности граждан о коррупции и о путях ее преодоления. Под эгидой Правительства, принять меры с целью повысить доверия общества к власти, посредством предоставления населению практической информации о его правах и о государственных услугах.

1.6. Специализированные институции по разработке и координации политики в области борьбы с коррупцией

Предыдущая рекомендация 1

Продолжать работу по введению в действие Совета по борьбе с коррупцией и Группы по мониторингу и обеспечить их надлежащее функционирование. Обратит особое внимание на необходимость обеспечения высокого морального и этического облика членов этих органов, включая представителей соответствующих исполнительных органов (административных, финансовых, правоохранительных, следственных), а также парламента и гражданского общества (например, НПО, научных работников, авторитетных представителей профессионального сообщества и т.д.), входящих в Группу по мониторингу.

В декабре 2006 г. было признано, что данную рекомендацию Армения **выполнила в основном**.

²⁶ MAAC Activity, 2009 Corruption Survey of Households and Enterprises, p.25

Институциональные основы разработки антикоррупционной политики и деятельности координирующих организаций по сравнению с 2006 г. не изменились. Таких организаций в стране две, и обе они действуют не на постоянной основе: это Совет по борьбе с коррупцией и Комиссия по мониторингу осуществления Антикоррупционной стратегии.

Как уже говорилось в отчете о проведении первого раунда мониторинга, Совет по борьбе с коррупцией был создан 1 июня 2004 г. Указом Президента №УП-100 «О создании Совета по борьбе с коррупцией». Возглавляет Совет Премьер-министр Республики Армения. В состав Совета включены: заместитель Председателя Национального Собрания Республики Армения, Председатель Контрольной палаты Национального Собрания Республики Армения, Министр-руководитель Аппарата Правительства Республики Армения, Министр юстиции Республики Армения, советник Президента Республики Армения, Глава Наблюдательного Совета при Президенте Республики Армения, Генеральный прокурор Республики Армения, председатель Центрального банка Республики Армения и председатель Государственной комиссии по защите экономической конкуренции. Основными функциями Совета являются координация деятельности уполномоченных государственных органов для осуществления антикоррупционной политики в стране, организация разработки Плана действий по осуществлению Антикоррупционной стратегии в государственных органах, принятие мер по выполнению положений стратегии и принятых Арменией международных обязательств, а также обсуждение рекомендаций, представленных Комиссией по мониторингу осуществления Антикоррупционной стратегии.

Как и в 2006 г., о фактических результатах работы Совета по борьбе с коррупцией практически ничего не известно. Он осуществляет свою деятельность через регулярные заседания, которые формально должны проводиться дважды в триместр. С декабря 2009 г., т.е. со времени принятия новой Антикоррупционной стратегии, Совет собирался два раза: 18 декабря 2009 г. и 12 декабря 2010 г. Отчеты о проведении заседаний Совета публикуются в Интернете, но переводов этих документов на английский язык группе мониторинга получить не удалось.²⁷

Комиссия по мониторингу осуществления Антикоррупционной стратегии была учреждена в 2004 г. в соответствии с тем же Указом Президента. Ее возглавляет помощник Президента Республики Армения (во время визита в страну эта должность была вакантной). В задачи Комиссии входят: мониторинг осуществления Антикоррупционной стратегии и внутренних программ по борьбе с коррупцией путем вовлечения в этот процесс широких слоев населения, СМИ и представителей гражданского общества; изучение международного опыта и анализ деятельности государственных органов Республики Армения в области борьбы с коррупцией и разработка рекомендаций в этой связи; мониторинг выполнения Арменией обязательств, вытекающих из международных соглашений, а также рекомендаций международных организаций; проведение экспертизы нормативных правовых актов и разработка рекомендаций по их совершенствованию.

Указом Президента от 1 июня 2004 г. предусматривается создание при Комиссии по мониторингу постоянных и временных рабочих (экспертных) групп. Согласно отчету,

²⁷ См. <http://www.gov.am/en/councils/reports/2/>

составленному по итогам первого раунда мониторинга, при Комиссии по мониторингу было создано 12 рабочих групп в различных стратегических областях - таких, например, как образование и здравоохранение. По результатам визита в страну в апреле 2011 г. в рамках проведения второго раунда мониторинга можно отметить, что некоторые из этих рабочих групп действительно существуют – в частности, группа по разработке проекта новой Антикоррупционной стратегии. Однако систематической эту деятельность назвать нельзя. Деятельность рабочих групп неэффективна; для полноценной работы им не хватает квалифицированных кадров и материально-технических ресурсов.

Доля участия гражданского общества в работе координирующих организаций по-прежнему невелика. По свидетельству армянских властей, состав Комиссии и механизмы привлечения к ее деятельности представителей гражданского общества не способствовали созданию надлежащей основы для полноценного участия последнего в борьбе с коррупцией. Кроме того, механизм выдвижения кандидатур от НПО в состав Комиссии имел политизированный характер.

В целом о результатах работы Комиссии по мониторингу известно немного. О ее заседаниях информации нет. Власти Армении объясняют это тем, что помощник Президента, который возглавлял Комиссию по мониторингу, в 2009 г. оставил этот пост, и с тех пор заседания Комиссии какое то время не проводились.. Встреча Комиссий по мониторингу состоялась в июне 2010 г., в последствии которой в октябре состоялась встреча Совета по борьбе с коррупцией. Далее Комиссия по мониторингу встречалась 30 августа 2011 г., с целью обсудить отчеты о реализации Плана действий по борьбе с коррупцией в 2010 г. В настоящее время ответственные государственные ведомства готовят отчеты о 2011 г. и должны их предоставить в Комиссию по мониторингу.

В ходе визита в страну группа мониторинга столкнулась с проблемой, связанной с поисками подходящих кандидатур, с которыми можно было бы обсудить работу Совета и Комиссии. Несмотря на то, что, по имеющимся сведениям, лица, оказывающие административную поддержку деятельности этих органов, есть и в Аппарате Правительства Республики Армения, и в Президентской администрации, группе мониторинга удалось встретиться и побеседовать всего с одним членом Комиссии по мониторингу: это был Начальник полиции Республики Армения, и он не мог с уверенностью утверждать, что все еще входит в состав Комиссии.

В этой связи эксперты группы мониторинга считают, что одной из серьезных проблем Армении является отсутствие секретариата, который действовал бы на постоянной основе, и нехватка ресурсов, необходимых для того, чтобы деятельность по борьбе с коррупцией была более активной и носила более комплексный характер. В ответах на вопросы анкеты Армения также заявляет, что «у Совета и Комиссии до сих пор нет специализированного профессионального подразделения»²⁸.

Было озвучено желание обеспечить постоянную функцию Секретариата/административную поддержку, с целью осуществлять повседневную работу по организации деятельности в области борьбы с коррупцией. В соответствии с положениями проекта Указа Президента, одобренном

²⁸ Ответы Армении на вопросы мониторинговой анкеты, стр. 36.

Советом по борьбе с коррупцией 12 октября 2010 г., существует намерение создать при Комиссии по мониторингу осуществления Антикоррупционной стратегии рабочую группу (Секретариат), которая действовала бы на постоянной и возмездной основе, оказывая поддержку работе Совета по борьбе с коррупцией и Комиссии по мониторингу. Согласно проекту этого Указа, основными функциями этого органа должны стать организация и проведение мероприятий в рамках Антикоррупционной стратегии, мониторинг, оценка и регулярный пересмотр Плана действий по ее осуществлению, составление соответствующих отчетов, организация опросов и исследований коррупции, получение и анализ информации от населения и органов местного самоуправления, организация исследований коррупционных рисков в различных отраслях, подготовка заключений по вопросам рисков коррупции в связи с разработкой проектов документов отдельными органами государственного управления, организация мероприятий по повышению информированности и антикоррупционному просвещению общества, организация тематических курсов по вопросам борьбы с коррупцией для сотрудников органов государственного управления и представителей частного сектора, обеспечение сотрудничества с международными организациями, составление отчетов о выполнении Арменией своих обязательств, вытекающих из международных соглашений, и оказание административной поддержки деятельности Совета по борьбе с коррупцией и Комиссии по мониторингу.²⁹

Кроме того, параграфом 64 Антикоррупционной стратегии 2009 – 2012 предусматривается создание при Совете по борьбе с коррупцией структурного подразделения по предупреждению коррупции с аналогичными функциями.

В ходе визита в страну группе мониторинга сообщили о проведении между Аппаратом Правительства Республики Армения и Президентской администрацией переговоров о создании Секретариата, в состав которого должно войти 3 – 5 человек. Однако на момент составления настоящего документа функция Секретариата еще не была обеспечена. Представители властей Армении объяснили, что все еще существует разногласия об институциональном решении поддержки анти-коррупционным усилиям, и по этому Указ еще не принят.

Проект Указа Президента о внесении изменений и дополнений в Устав Совета по борьбе с коррупцией, одобренный Советом 12 октября 2010 г., помимо положения о создании Секретариата, содержит также предложение об организации Комиссией по мониторингу программ антикоррупционного просвещения для государственных служащих и проведении других мероприятий по повышению информированности общества о проблемах коррупции. Там предлагается также ввести в состав Комиссии по мониторингу в качестве наблюдателей следующих представителей гражданского общества: Общественный совет Республики Армения, Союз промышленников и предпринимателей Республики Армения, Трансперенси Интернэшнл - Армения и Антикоррупционные центры. Этот проект Указа Президентом пока не подписан и в силу не вступил.

²⁹ Проект Указа Президента Республики Армения «Об изменениях и дополнениях к Уставу Совета, учрежденного Указом Президента №УП-100-Н от 1 июня 2004 г. «О создании Совета по борьбе с коррупцией»» (этот проект указа был принят Советом по борьбе с коррупцией 12 октября 2010 г.)

Меры, предложенные в этом документе и в новой Антикоррупционной стратегии, представляются продуманными и многообещающими, но желаемые результаты они могут принести только в том случае, если Совет по борьбе с коррупцией, Комиссия по мониторингу и то административное подразделение, о котором шла речь выше (Секретариат), будут обладать соответствующей квалификацией и возможностями, т.е. если им будут предоставлены все необходимые материально-технические и кадровые ресурсы, что пока еще не сделано.

Рекомендацию 1 Армения **выполнила в основном**.

Предыдущая рекомендация 4

Армении необходимо изучать опыт стран, где были учреждены специальные независимые органы по борьбе с коррупцией, наделенные рядом репрессивных (следственных, обвинительных), превентивных и просветительских функций и полномочий (самым известным примером подобного органа может служить Независимая комиссия против коррупции (ICAC) в Гонконге).

В декабре 2006 г. было признано, что данную рекомендацию Армения **выполнила в основном**.

Больше никакой информации по этому вопросу предоставлено не было.

Оценка остается прежней: рекомендацию 4 Армения **выполнила в основном**.

Новая рекомендация 1.6.

В целях укрепления организационного потенциала в части разработки, реализации и мониторинга антикоррупционной политики необходимо:

i. Обеспечить действенный надзор за исполнением антикоррупционной политики на высшем политическом уровне с привлечением к этому процессу представителей гражданского общества, деловых кругов и других основных заинтересованных сторон;

ii. Обеспечить постоянную функцию Секретариата для разработки, реализации и мониторинга антикоррупционной политики; четко обозначить круг обязанностей этого органа и обеспечить необходимые для его эффективной работы кадровые, материально-технические и финансовые ресурсы;

iii. Обеспечить назначение ответственных лиц в государственных учреждениях и организациях по разработке и реализации мероприятий в области борьбы с коррупцией в соответствующих секторах, по мониторингу и обмену информацией, в том числе отчетностью, предоставляемой в Секретариат.

1.7. Участие в международных конвенциях по борьбе с коррупцией

Предыдущая рекомендация 7

Ратифицировать Конвенции Совета Европы об уголовной и гражданско-правовой ответственности за коррупцию; подписать и ратифицировать Конвенцию ООН против коррупции.

В декабре 2006 г. было признано, что эту рекомендацию Армению **выполнила полностью**.

Во время проведения первого раунда мониторинга Конвенция ООН против коррупции (КООНПК) была в стадии ратификации. Армения ратифицировала КООНПК 25 октября 2006 года. После этого ПРООН – Армения провела анализ соблюдения положений КООНПК в стране. Результаты этого анализа были использованы в процессе разработки проекта Антикоррупционной стратегии 2009 – 2011 (см. выше).

Армения присоединилась к ГРЕКО в 2004 г., ратифицировала Конвенцию Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию 7 января 2005 г. и Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и Дополнительный протокол к ней 1 января 2006 г.

В период с 29 ноября по 3 декабря 2010 г. на пленарном заседании ГРЕКО был утвержден Доклад о проведении Третьего раунда оценки ситуации в Армении. В ходе проведения третьего раунда оценки ГРЕКО Армении было дано 19 рекомендаций, из них 8 – по теме I «Инкриминирование» и 11 – по теме II «Прозрачность финансирования политических партий». Руководству Армении было предложено представить отчет о выполнении этих рекомендаций ГРЕКО к 30 июня 2012 года.

В целом следует отметить, что власти Армении, по-видимому, достаточно серьезно относятся к вопросу выполнения всех международных обязательств своей страны в области борьбы с коррупцией.

2. Криминализация коррупции

В отчете о проведении первого раунда мониторинга были отмечены следующие недостатки, касающиеся установления уголовной ответственности за коррупцию:

- Положения о взяточничестве не содержат конкретного определения понятий предложения или обещания взятки;
- В Уголовном кодексе отсутствуют положения о криминализации торговли влиянием;
- Имеет место ряд упущений в законе о борьбе с отмыванием денег;
- Количество расследований по делам о коррупции невелико; в частности, отсутствуют полностью завершенные расследования и дела, в которых коррупция рассматривалась бы как предикатное преступление;
- В законодательстве отсутствуют положения об ответственности юридических лиц за коррупционные преступления; такие положения необходимо разработать.

Проект закона о внесении изменений в Уголовный кодекс, с целью приведения уголовного законодательства Армении в соответствие с рекомендациями ГРЕКО, был принят правительством и подан в парламент.

2.1. – 2.2. Правонарушения и элементы правонарушений

Предыдущая рекомендация 8

Внести поправки в определения коррупционных правонарушений для приведения их в соответствие с требованиями международных стандартов, таких как Конвенция ООН против Коррупции, Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и Конвенция ОЭСР о борьбе с дачей взяток иностранным государственным должностным лицам при осуществлении международных деловых операций. В целях повышения прозрачности и предсказуемости положений об уголовной ответственности за взяточничество рассмотреть возможность замены существующих сложных и разрозненных положений меньшим количеством общих положений, охватывающих вопросы активного и пассивного взяточничества. Отменить положение, оправдывающее при определенных обстоятельствах получение госслужащим подарка, стоимость которого не превышает пяти минимальных размеров оплаты труда. Ввести в законодательство уголовную ответственность за торговлю влиянием.

В 2006 г. было признано, что эту рекомендацию Армения **выполнила частично**.

В 2006 г. в отчете о проведении мониторинга было отмечено, что в Армении все еще не введена уголовная ответственность за предложение и обещание взятки и за торговлю влиянием. С того времени в законодательство был внесен ряд новых положений в области криминализации коррупции, последнее из которых относится к 2008 году.

Активное взяточничество (дача взятки)

В настоящее время вопрос о предложении и обещании взятки регулируется положениями Статей 312 «Дача взятки» и 312-1 «Дача государственному служащему, не являющемуся должностным лицом, незаконного вознаграждения» Уголовного кодекса Армении. В Статье 312 УК речь идет о «должностном лице», а в Статье 312-1 используются те же элементы состава преступления применительно к государственным служащим, не являющимся «должностными лицами». В обеих этих статьях акт активного взяточничества считается совершенным вне зависимости от того, знало ли должностное лицо о предложении, обещании или даче взятки. Эти статьи также содержат положения о посредничестве во взяточничестве и о получении материальных и нематериальных выгод. Нематериальные выгоды в этих статьях УК явным образом не упомянуты, но власти Армении подтверждают, что толкование понятия «другие преимущества» включает также и нематериальные выгоды. Лицо освобождается от уголовной ответственности, если имело место вымогательство незаконного вознаграждения либо если это лицо добровольно сообщило правоохранительным органам о даче незаконного вознаграждения (деятельное раскаяние). Положения этих статей охватывают также взяточничество в пользу третьих лиц. Отягчающими обстоятельствами, предусматриваемыми более суровые санкции, в обеих статьях названы взяточничество в крупных и особо крупных размерах, а также взяточничество, совершенное организованной группой. Содержание Статьи 312 и 312-1 УК Армении соответствуют положениям пункта а) Статьи 15 КООНПК и Статьи 2 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию.

Пассивное взяточничество (получение взятки)

В действующем законодательстве Армении вопрос о пассивном взяточничестве регулируется Статьями Уголовного кодекса №№ 311 «Получение взятки» и 311-1 «Получение государственным служащим, не являющимся должностным лицом, незаконного вознаграждения». Эти статьи охватывают такие элементы состава преступления, как получение взятки лично или через посредников, материальные и нематериальные преимущества и получение взятки в пользу третьих лиц. Как и в случае с активным взяточничеством, в УК Армении предусмотрены два положения, касающиеся двух этих категорий государственных служащих, и оба эти положения предусматривают более суровое наказание за совершение указанных деяний при наличии отягчающих обстоятельств (тех же, что и в случае с активным взяточничеством).

Вместе с тем в положениях Уголовного кодекса Армении, касающихся пассивного взяточничества (Статьи 311 и 311-1), ничего не сказано ни о требовании и вымогательстве взятки, ни о принятии предложения или обещания предоставить неправомерное преимущество. Армения утверждает, что «требование» и «принятие предложения или обещания» взятки считаются приготовлениями к преступлению (т.е. к получению взятки), подпадающими под положения Статьи 35 УК. Однако, в соответствии с параграфом 2 Статьи 33 УК, уголовной ответственности подлежит приготовление только к тяжкому или особо тяжкому преступлениям. Согласно Статье 19 УК, к категории тяжких преступлений относятся деяния, совершенные умышленно, за которые максимальное наказание, предусмотренное Уголовным Кодексом, составляет от пяти до десяти лет лишения свободы, а особо тяжкими признаются деяния, совершенные умышленно, за которые предусмотрено максимальное наказание в виде лишения свободы на срок свыше десяти лет. А максимальное наказание, предусмотренное Статьями 311 и 311-1, меньше этих сроков.³⁰

Новый проект закона, содержащий поправки к Уголовному кодексу, внесет изменения в статьи 311 и 311-1 УК, дополнив их следующим текстом: “либо просьба/требование, либо принятие предложения или обещания получить”. В случае принятия законодательства в такой формулировке, будут криминализированы требование взятки и принятие предложения или обещания взятки должностным лицом или государственным служащим, не являющимся должностным лицом.

Злоупотребление влиянием

На заседании Сети ОЭСР в марте 2010 г. Армения сообщила о принятии 30 апреля 2008 г. закона «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Республики Армения», в соответствии с которым УК Армении был дополнен Статьей 311-2, которая предусматривает уголовную ответственность за злоупотребление влиянием³¹.

³⁰ Более подробно этот вопрос рассматривается в Докладе ГРЕКО по Армении о проведении третьего раунда оценки, раздел “Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2” (Theme 1), 29 November – 3 December 2010, paragraphs 16, 28, 29, 78 and 95 (recommendation v.) [см](#) здесь.

³¹ См. <http://www.oecd.org/dataoecd/31/57/45049632.pdf>, p. 6.

Но несмотря на то, что введение в УК такой статьи заслуживает одобрения, в особенности принимая во внимание тот факт, что Армения сохранила за собой право не вводить уголовную ответственность за злоупотребление влиянием согласно положениям Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию до 5 января 2012, и это не является обязательным требованием в рамках Конвенцией ООН против коррупции, тем не менее содержание Статьи 311-2 не отвечает требованиям международных стандартов в этой области (а именно Статье 18 КООНПК и Статье 12 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию). В частности, Статья 311-2 распространяется только на пассивную сторону злоупотребления влиянием, а об активной стороне этого деяния в ней ничего не сказано.³²

При этом имеет место и ряд упущений в рассмотрении пассивной стороны злоупотребления влиянием, а именно:

- Статья 311-2 не предусматривает уголовной ответственности за требование и принятие предложения или обещания о предоставлении какого-либо неправомерного преимущества в обмен на злоупотребление получателем этого преимущества своим влиянием;
- Статья 311-2 ограничивает рамки этого правонарушения только деяниями, совершенными «в корыстных целях»;
- В Статье 311-2 не рассмотрен вопрос злоупотребления влиянием в пользу третьих лиц.

В соответствии с проектом закона, содержащего поправки к Уголовному кодексу, Армения намеревается полностью криминализовать это деяние, в соответствии с конвенцией Совета Европы. Если это законодательство, с такой формулировкой, будет принято, Статьей 7 этого законопроекта предусматривается криминализация активной стороны злоупотребления влиянием, в соответствии с международными стандартами, а Статьей 5 регулируются вопросы, связанные с просьбой и принятием предложения или обещания. Все же другие вопросы остаются не урегулированными.

Растрата, присвоение чужого имущества и другие имущественные преступления, совершаемые должностным лицом

Статья 179 УК предусматривает уголовную ответственность за растрату, а вопрос о злоупотреблении полномочиями регулируется Статьей 308 УК. По мнению экспертов Группы мониторинга, содержание этих статей в достаточной степени отвечает требованиям Статьи 17 Конвенции ООН против коррупции.

Подкуп в частном секторе

Введение уголовной ответственности за подкуп в частном секторе является обязательным требованием Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (Статьи 7

³² Более подробно этот вопрос рассматривается в докладе ГРЕКО по Армении о проведении третьего раунда оценки, раздел “Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2” (Theme 1), 29 November – 3 December 2010, paragraphs 52 – 61, 87 and 95 (recommendation v.), см. [здесь](#).

и 8) и факультативным требованием Конвенции ООН против коррупции (Статья 21). В законодательстве Армении вопрос взяточничества в частном секторе регулируется Статьей 200 УК Армении (пассивное и активное взяточничество).

В Статье 200 УК Армении речь идет о служащих коммерческих или иных организаций, осуществляющих управленческие функции. Согласно параграфу 5 этой статьи, служащим коммерческой или иной организации признается лицо, которое постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляет распорядительные или иные управленческие функции в коммерческих организациях, независимо от формы собственности, а также в некоммерческих организациях, не являющихся государственными органами и органами местного самоуправления, учреждениями государственных органов и органов местного самоуправления.

С одной стороны, такое определение является более широким, чем предусмотренное положениями Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, поскольку оно распространяется на работников не только коммерческих, но и некоммерческих организаций. С другой стороны, оно уже, чем определение, содержащееся в Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, поскольку положения последней не распространяются на служащих, которые не выполняют руководящие функции.

Кроме того, в Статье 200 УК Армении речь идет только о получении взятки, а о требовании какого-либо неправомерного преимущества и о принятии предложения или обещания о предоставлении такого преимущества явным образом ничего не сказано. Как уже говорилось выше, в Армении уголовной ответственности подлежит только приготовление к тяжкому или особо тяжкому преступлениям. А поскольку максимальное наказание, предусмотренное Статьей 200 УК, не превышает пяти лет лишения свободы, то получается, что требование или принятие предложения или обещания взятки не может считаться приготовлением к тяжкому или особо тяжкому преступлениям. Следовательно, по армянскому законодательству такие деяния уголовной ответственности не подлежат.

Злоупотребление служебным положением

В соответствии со Статьей 19 Конвенции ООН против коррупции, требование о криминализации злоупотребления служебным положением является факультативным. Эксперты полагают, что в законодательстве Армении этот вопрос освещен достаточно полно (Статья 308 УК Армении) и в соответствии с требованиями КООНПК.

Незаконное обогащение

Вопрос о криминализации незаконного обогащения регулируется положениями Статьи 20 КООНПК. Согласно этой статье, каждое Государство-участник должно рассмотреть возможность принятия таких законодательных и других мер, какие могут потребоваться с тем, чтобы признать в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно, незаконное обогащение, т.е. значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать. Однако это положение является факультативным. Руководство Армении сообщило экспертам Группы мониторинга, что вопрос о криминализации этого деяния рассматривался, но уголовную ответственность за незаконное обогащение было решено не

вводить. Группе мониторинга ничего не известно ни о наличии каких-либо письменных документов, где объяснялись бы причины, стоящие за этим решением, ни о существовании какой-либо рабочей группы, которая бы занималась данным вопросом.

Оценка остается прежней: рекомендацию 8 Армения **выполнила частично**.

Отмывание денег

Предыдущая рекомендация 22

Принять полный пакет законов об отмывании денег, ставящих Армению на уровень международного законодательства, и как можно скорее обеспечить создание подразделения финансовой разведки.

В 2006 г. было признано, что данную рекомендацию Армения **выполнила частично**.

В 2008 г. в Армении был принят новый закон «О борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма» (далее – закон о ПОД/ФТ), который заменил прежний, не столь всеобъемлющий закон 2005 г. Новый закон охватывает большинство вопросов, поднятых в 2006 г. в ходе проведения первого раунда мониторинга.

Комитет экспертов Совета Европы по оценке мер борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма *MONEYVAL* (МАНИВЭЛ) в своем докладе «Борьба с отмыванием денег и финансированием терроризма в Армении», подготовленном и принятом в 2009 г. в рамках третьего раунда оценки, указывает, что действие нового закона Армении о ПОД/ФТ и других нормативных документов в этой области, в полном соответствии с определением ФАТФ, распространяется на все финансовые учреждения и всю финансовую деятельность, и эти документы содержат подробное изложение требований в отношении ПОД/ФТ, предъявляемых к деятельности финансового сектора, в частности, касающихся необходимости проведения надлежащей проверки финансового состояния клиентов (в том числе видных политических деятелей), ведения учета, деятельности банков-корреспондентов, сообщений о необычных, особо крупных и подозрительных операциях, средств внутреннего контроля, механизмов контроля соблюдения положений нормативно-правовых документов и обучения.³³

Вместе с тем есть и ряд аспектов, по которым эти требования не соответствуют рекомендациям ФАТФ, и в докладе МАНИВЭЛ это также отмечено. Кроме того, в этом в отчете в 2009 г. говорилось о необходимости «эффективного проведения нового закона в жизнь. Руководством страны пока что не проведена систематическая оценка угроз и рисков отмывания денег и финансирования терроризма, которая способствовала бы созданию и воплощению в жизнь действенного режима ПОД/ФТ»³⁴. Армения проинформировала, что в 2010 г. был проведен стратегический анализ рисков отмывания денег и финансирования терроризма. В соответствии с отчетом о прогрессе МАНИВЭЛ в сентябре 2010 г., в соответствии

³³ MONEYVAL, Mutual Evaluation Report. Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism. Armenia, 22 September 2009, полный текст см. [здесь](#).

³⁴ MONEYVAL, Mutual Evaluation Report. Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism. Armenia, 22 September 2009, p. 9.

с рекомендациями МАНИВЭЛ, Армянские власти начали стратегический анализ рисков of ПОД/ФТ в стране.³⁵

В дальнейшем Армении следует уделять более пристальное внимание вопросам проведения в жизнь законодательства о противодействии отмыванию денег. В частности, в докладе МАНИВЭЛ 2009 г. отмечена малочисленность таких расследований и отсутствие дел, по которым расследование было бы полностью завершено, а также отсутствие дел, в которых предикатное правонарушение было бы связано с коррупцией. В августе 2011 г. Служба финансовой разведки Армении информировали о 3 расследований дел об отмывании денег, где предикативное преступление преступления коррупционной направленности, в частности растрата и присвоение чужого имущества.

Особого внимания требует и вопрос, касающийся поведения видных политических деятелей (*Politically Exposed Persons*). Пока что никаких сообщений о подозрительных операциях, совершаемых такими лицами, не поступало.

Рекомендацию 22 Армения **выполнила в основном**.

Ответственность юридических лиц

Предыдущая рекомендация 11

Признавая, что ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения является международной нормой, включенной во все международные правовые документы о борьбе с коррупцией, Армении необходимо с помощью организаций, имеющих опыт применения понятия ответственности юридических лиц (таких как ОЭСР и Совет Европы), рассмотреть возможность включения в свою правовую систему действенного и эффективного механизма привлечения юридических лиц к ответственности за коррупцию.

В 2006 г. было признано, что данную рекомендацию Армения **выполнила частично**.

Законодательство Армении предусматривает привлечения юридических лиц к ответственности, в случаях, когда юридическое лицо вовлечено в отмывание денег или финансирование терроризма, в соответствии со Статьей 28 закона «О борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма».

В отчете 2006 г. указано, что в стране планируется создать Рабочую группу по разработке законопроекта о введении в 2007 г. ответственности юридических лиц за коррупционные преступления. После этого руководство Армении сообщило, что им был изучен международный опыт в этой области и что оно готовит в этой связи соответствующий законопроект. На 7ой мониторинговой встрече Стамбульского плана действий, состоявшейся в сентябре 2007 г., делегация Армении заявила, что Рабочая группа продолжает свою работу в данном направлении. То же самое было сказано экзаменаторам в ходе проведения оценки в

³⁵ MONEYVAL (2010) 15. Progress report and written analysis by the Secretariat of Core Recommendations. 28 September 2010.

рамках проекта ГРЕКО в 2008 г.³⁶ На Восьмой мониторинговой встрече в марте 2011 г. никакой новой информации относительно выполнения Рекомендации 11 предоставлено не было. В обновленном отчете, представленном на Девятой мониторинговой встрече в декабре 2010 г., этот вопрос также не обсуждался.

В Приложении к Докладу по Армении, принятом ГРЕКО в июне 2010 г., руководством Армении было упомянуто о разработке законопроекта о внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Армения об административных правонарушениях, посредством которых, помимо всего прочего, будет введена ответственность юридических лиц за коррупционные преступления. Эксперты ГРЕКО пришли к выводу, что все это относится только к экономической деятельности, и что «ни одно из этих правонарушений не имеет отношения к актам взяточничества и злоупотребления влиянием». В своих ответах на вопросы анкеты власти Армении указали, что в стране введена гражданско-правовая ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения, которая регулируется положениями Статьи 60 гражданского кодекса Республики Армения. Однако в тексте этой статьи ничего не сказано о коррупционном поведении сотрудников и руководителей коммерческих организаций.

Положения законодательства, предусматривающие введение ответственности юридических лиц за коррупцию, должны допускать возможность проведения в отношении юридических лиц расследования, касающегося активного и пассивного взяточничества, злоупотребления влиянием в случаях, когда такие правонарушения совершаются сотрудниками юридических лиц от их имени или с использованием их денежных средств, статуса или рода деятельности. Рекомендуется рассмотреть возможность принятия законодательных положений, допускающих проведение расследований в отношении юридических лиц в связи с растратой, коммерческим подкупом или злоупотреблением должностными полномочиями, в случаях, когда такие правонарушения совершены от имени юридического лица, с использованием его денежных средств или с использованием преимуществ его юридического или делового статуса.

Как уже было сказано, в Армении введена административная ответственность юридических лиц за преступления, связанные с отмыванием денег (Статья 28 закона о ПОД/ФТ); этот пример следовало бы изучить и в отношении ответственности юридических лиц за преступления коррупционного характера.

Оценка остается прежней: **рекомендацию 11** Армения выполнила **частично**.

Новая рекомендация 2.1. – 2.2.

і. Ввести уголовную ответственность за требование и вымогательство любого неправомерного преимущества и за принятие предложения и обещания предоставления любого неправомерного преимущества (Статьи 311 и 311-2 УК Армении), в соответствии с положениями параграфа б) Статьи 15 Конвенции ООН против коррупции и Статьи 3 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию.

³⁶ GRECO Joint First and Second Round Evaluation, Compliance report on Armenia, adopted in June 2008, p. 18

ii. Армении необходимо рассмотреть возможность приведения уголовного законодательства, касающегося злоупотребления влиянием, в полное соответствие с международными стандартами, включив в него положения об активной стороне злоупотребления влиянием, требовании или принятии предложения или обещания о предоставлении какого-либо неправомерного преимущества в обмен на злоупотребление получателем этого преимущества своим влиянием, и о других деяниях, помимо тех, которые совершаются «в корыстных целях», а также в пользу третьих лиц.

iii. Полностью криминализовать подкуп в частном секторе, расширив определение лиц, подпадающих под положения данных статей уголовного законодательства. Для этого необходимо распространить положения этих статей на всех работников предприятий частного сектора.

iv. Более тщательно проанализировать вопрос о необходимости и возможности введения уголовной ответственности за незаконное обогащение.

v. Ввести ответственность юридических лиц (уголовную, гражданско-правовую или административную – на усмотрение страны) за правонарушения коррупционного характера и предусмотреть соответствующие санкции в этой связи.

2.3. Определение государственного должностного лица

Предыдущая рекомендация 13

Обеспечить, чтобы понятие «должностное лицо» включало всех государственных должностных лиц и лиц, осуществляющих должностные полномочия во всех органах исполнительной, законодательной и судебной власти государства, в том числе в органах местного самоуправления, а также должностных лиц, представляющих интересы государства в коммерческих совместных предприятиях и в правлениях компаний.

В 2006 г. было признано, что данную рекомендацию Армения **выполнила в основном**.

В отчете 2006 г. о результатах первого раунда мониторинга основной проблемой, касающейся рекомендации 13, было названо отсутствие ясности в вопросе о том, распространяется ли действующее определение государственного должностного лица на некоторые категории должностных лиц, а именно, на членов Национального собрания и депутатов местных советов. Судебное толкование этого определения, которое могло бы внести ясность в этот вопрос, отсутствовало.

Впоследствии руководство Армении в своем отчете о текущей ситуации, который был представлен в марте 2010 года, сообщило, что в ноябре 2006 г. законом «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Республики Армения» было введено более широкое определение «государственного должностного лица», и что теперь оно включает также членов парламентов. Руководство Армении утверждает, что, поскольку члены Парламента представляют законодательную ветвь власти, то они подпадают под определение должностных лиц как «лиц, ... осуществляющих функции представителя интересов государства»; такое толкование представляется приемлемым.

Введенные в 2008 г. дополнения в Уголовный кодекс, связанные с преступлениями коррупционного характера, еще более расширяют определение государственного должностного лица; теперь оно включает также категорию так называемых «государственных служащих» или «гражданских служащих», т.е. работников государственной службы, не являющихся государственными должностными лицами.

Эксперты полагают, что рекомендацию 13 в ее нынешней формулировке Армения успешно выполнила.

Вместе с тем следует отметить, что в действующем законодательстве Армении отсутствуют положения, касающиеся должностных лиц и членов (сотрудников) политических партий и кандидатов на политические посты. В международных документах этот вопрос явным образом не оговаривается, но считается рекомендуемой нормой.

Рекомендацию 13 Армения **выполнила полностью**.

Предыдущая рекомендация 14

Ввести уголовную ответственность за подкуп должностных лиц иностранных государств и международных организаций. Для этого необходимо либо расширить определение понятия «должностное лицо», либо предусмотреть уголовную ответственность за данный вид преступления в отдельной статье Уголовного кодекса.

В 2006 г. было признано, что данную рекомендацию Армения **выполнила в основном**.

Армения расширила определение «должностного лица», включив в него должностных лиц иностранных государств и международных организаций. Более того, определение должностного лица иностранного государства является даже более широким, чем определение должностного лица своей страны; оно сформулировано очень четко и в нем отсутствует деление государственных должностных лиц на две категории, как это сделано в отношении национальных должностных лиц. Вместе с тем следует отметить, что в Армении, во всей видимости, не было случаев расследования и преследования по делам о подкупе должностных лиц иностранных государств и международных организаций.

Рекомендацию 14 Армения **выполнила полностью**.

2.4. Санкции

Уголовный кодекс Армении предусматривает широкий спектр санкций за правонарушения коррупционного характера: денежные штрафы, лишение свободы, задержание (на срок до 3 месяцев), лишение права занимать определенные должности и заниматься определенными видами деятельности, с конфискацией имущества в качестве дополнительной меры наказания. Формально уровень санкций, хотя они и рассредоточены по нескольким различным статьям Уголовного кодекса, представляется достаточным, за исключением тех из них, которые предусмотрены за взяточничество без отягчающих обстоятельств, совершенное государственным служащим, не являющимся должностным лицом, а также санкций за подкуп в частном секторе без отягчающих обстоятельств, который наказывается лишением свободы сроком до 2 лет. Такие санкции предусматривают двухлетний срок давности, что может

препятствовать успешному расследованию и уголовному преследованию указанных правонарушений, в особенности, если успех расследования зависит от возможности получения правовой помощи из других стран.

2.5. Конфискация

Предыдущая рекомендация 12

Привести законодательство о конфискации доходов, полученных преступным путем, в соответствие с международными стандартами (такими как Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности). Обеспечить обязательное применение режима конфискации доходов ко всем коррупционным правонарушениям и правонарушениям, связанным с коррупцией. Обеспечить, чтобы режим конфискации допускал возможность изъятия доходов от коррупции либо эквивалентного им по стоимости имущества или применения денежных санкций в том же объеме, а также возможность конфискации имущества у третьих лиц. Пересмотреть временные меры по повышению эффективности и оперативности процедуры выявления и изъятия доходов от коррупции на этапах уголовного расследования и преследования.

В 2006 г. было признано, что данную рекомендацию Армения **выполнила частично**.

В Армении действует два вида механизмов конфискации: (1) конфискация как дополнительная мера наказания (Статьи 50 и 55 Уголовного кодекса) и (2) конфискация как обязательная мера, применяемая в целях лишения преступника орудий преступления (конфискация в уголовном порядке) (Статья 119 Уголовно-процессуального кодекса Армении).

Во время подготовки отчета 2006 г. в Армении был только что принят закон о внесении изменений в Статью 55 Уголовного кодекса. Эта статья ввела обязательную конфискацию имущества (как дополнительную меру наказания), включая имущество возникшего или приобретенного прямо или косвенно в результате преступной деятельности. Была также введена конфискация имущества, эквивалентного по стоимости доходам, полученным преступным путем, и конфискация имущества у третьих лиц. Однако для того, чтобы применить режим конфискации в отношении третьих лиц, необходимо доказать, что такие лица знали, что это имущество будет использовано или предусмотрено для использования в преступных целях или получено преступным путем; такой подход вызывает озабоченность, поскольку собрать такие доказательства правоохранительным органам будет довольно сложно. Главный вопрос, который оставался нерешенным, состоял в том, что на практике режим конфискации применялся крайне редко. В этой связи власти Армении в марте 2010 г. в своем отчете о текущей ситуации предоставили статистику, свидетельствующую о том, что в делах о коррупции такая мера, как конфискация имущества, стала применяться более широко: если в 2007 г. было конфисковано имущества и доходов на сумму, эквивалентную 1 миллиону долларов США, то в 2009 г. этот показатель вырос до 3 миллионов. Но если сравнить это с предполагаемыми размерами ущерба от коррупционных преступлений, который, согласно

тому же отчету, в 2007 г. был эквивалентен 1,4 млн. долларов США, а в 2009 г. достиг 13,8 миллионов долларов, то эти цифры будут выглядеть уже не столь впечатляюще.³⁷

Режим конфискации имущества и доходов (как дополнительной меры наказания), согласно новой редакции Статьи 55 Уголовного кодекса Армении, применяется ко всем видам коррупционных преступлений.

Временные меры (процедуры по выявлению, замораживанию и изъятию доходов от коррупции) имеют ряд недостатков. Так, вопросы сохранения финансовой тайны в Армении регулируются несколькими различными положениями, которые не согласованы между собой и на практике трактуются весьма ограничительно. Это, в свою очередь, ограничивает полномочия правоохранительных органов по выявлению и отслеживанию имущества, которое подлежит или может впоследствии подлежать конфискации, особенно до выявления подозреваемого или в случаях, когда необходимая информация касается третьих лиц.

Рекомендацию 12 Армения **выполнила в основном**.

Новая рекомендация 2.5.

Обеспечить обязательное применение режима конфискации доходов ко всем коррупционным правонарушениям и правонарушениям, связанным с коррупцией.

2.6. Иммунитеты и сроки исковой давности

Предыдущая рекомендация 9

Пересмотреть действующие размеры сроков исковой давности за коррупционные правонарушения и обеспечить, чтобы действующие в настоящее время относительно небольшие предельные сроки давности за преступления, связанные со взятничеством без отягчающих обстоятельств, не создавали препятствий для их эффективного раскрытия, расследования и преследования.

В 2006 г. было признано, что данную рекомендацию Армения **выполнила частично**.

Размер срока исковой давности зависит от категории преступления. Например, отнесение преступления к категории тяжких или особо тяжких влечет максимально суровое наказание. Санкции за большинство преступлений, связанных с коррупцией, по сравнению с 2006 годом не изменились; ужесточились только наказания за отмывание денег (в июне 2009 г. был принят закон «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Республики Армения», в соответствии с которым Статья 190 УК была принята в новой редакции); теперь срок давности по этому преступлению составляет 5 лет без отягчающих обстоятельств и от 10 до 15 лет при наличии таковых.

В докладе Третьего раунда оценки ГРЕКО по Армении в 2010 г. в разделе «Инкриминирование» было указано, что в целом уровень санкций за коррупционные

³⁷ March 2010 Progress Update by Armenia, см. <http://www.oecd.org/dataoecd/31/57/45049632.pdf>

правонарушения в Армении является удовлетворительным, в особенности в случаях, когда применяются положения об отягчающих обстоятельствах, а срок давности за большинство коррупционных правонарушений в среднем составляет от пяти до десяти лет.

Однако, как уже говорилось (и в докладе ГРЕКО за 2010 г. это также подтверждается), взяточничество без отягчающих обстоятельств, если оно совершено не государственным должностным лицом, а также взяточничество без отягчающих обстоятельств, совершенное сотрудниками коммерческих организаций, наказывается лишением свободы на срок до двух лет, при этом срок давности за эти преступления составляет два года, что может препятствовать успешному расследованию и преследованию в связи с такими преступлениями. Предоставленная Арменией статистика свидетельствует о том, что в последние годы количество дел о коррупции, прекращенных в связи с истечением срока давности, постепенно растет – с 3 в 2007 году до 27 в 2009 г.

Наличие иммунитета не является основанием для приостановления действия срока давности, что ограничивает возможности проведения успешного расследования и преследования в связи с коррупционными преступлениями с участием лиц, пользующихся иммунитетом.

Рекомендацию 9 Армения **выполнила частично**.

Новая рекомендация 2.6.1.

Армения должна повысить сроки давности, применяемые в случаях взяточничества, чтобы обеспечить эффективное расследование и преследование коррупций.

Предыдущая рекомендация 10

Ввести четкий, простой и прозрачный порядок лишения иммунитета. Пересмотреть категории лиц, пользующихся иммунитетом, и рамки этого иммунитета, в целях обеспечения их соответствия международным стандартам и предотвращения злоупотреблений, связанных с ограждением от уголовной ответственности за коррупционные правонарушения.

В 2006 г. было признано, что данную рекомендацию Армения **не выполнила**.

В отчете о проведении первого раунда мониторинга было указано, что основной проблемой, связанной с выполнением рекомендации 10, является то, что, хотя в законодательстве Армении четко прописано, какой орган или учреждение имеет право снимать иммунитет с каждой категории должностных лиц, остается неясным, какими критериями они должны руководствоваться при осуществлении этих своих полномочий.

Армения не сообщает о каких-либо подвижках в отношении выполнения той части рекомендации, которая касается совершенствования порядка лишения иммунитета. Никакой статистики в отношении лишения иммунитета по делам о коррупции руководство Армении не предоставило, поэтому трудно оценить, применяется ли порядок лишения иммунитета на практике и представляет ли это проблему по-прежнему. Общий порядок лишения иммунитета в Армении, особенно в отношении прокуроров и судей, был проанализирован и другими международными организациями.³⁸ В мае 2010 г. вступили в силу поправки к закону «О

³⁸ GRECO Joint First and Second Round Evaluation report on Armenia, March 2006, pp. 16-17.

прокуратуре», в соответствии с которыми порядок лишения прокуроров иммунитета был упрощен.

До 2010 г. в Армении было 10 категорий лиц, пользовавшихся неприкосновенностью. В их число входили кандидаты в депутаты Национального собрания, члены Центральной, региональных и местных избирательных комиссий, кандидаты в мэры и кандидаты в депутаты местных советов. Это было несовместимо с международными стандартами в данной области. В целях решения этого вопроса в мае 2010 г. в Армении был принят закон о внесении изменений и дополнений в Избирательный кодекс, в соответствии с которыми иммунитет всех указанных выше категорий лиц был отменен, что свидетельствует о значительном прогрессе в выполнении Арменией рекомендации 10.

На этапе предварительного следствия правоохранительные органы имеют право собирать улики против любых лиц, вне зависимости от наличия или отсутствия у них иммунитета. Таким образом, секретные оперативно-розыскные мероприятия, перехват телефонных переговоров и сбор улик могут осуществляться даже в отношении Президента, членов Парламента и судей. Кроме того, допускается также допрос свидетелей в отношении деятельности лиц, пользующихся неприкосновенностью. Как сообщает руководство Армении, в рамках уголовного производства допускаются любые следственные действия – в частности, опрос свидетелей, изъятие и обыск помещений с санкции суда, даже если такие действия осуществляются в отношении лиц, пользующихся неприкосновенностью.

Арест лица, пользующегося иммунитетом (Президента, членов Парламента и судей), а также вынесение ему официальных обвинений возможны только после лишения его иммунитета. Параграф 2 Статьи 13 Судебного кодекса Армении гласит: «Судья не может быть заключен под стражу, привлечен к участию в деле в качестве обвиняемого и привлечен к административной ответственности без согласия Президента Республики». В соответствии с третьим параграфом Статьи 66 Конституции Республики Армения, «депутата (члена Парламента) нельзя привлекать в качестве обвиняемого, подвергать задержанию или возбуждать в отношении него вопрос о привлечении к административной ответственности в судебном порядке без согласия Национального Собрания». В первом и втором параграфах Статьи 57 Конституции Республики Армения указано также, что «Президент Республики может быть отрешен от должности за государственную измену или иное тяжкое преступление. Для получения заключения по вопросу отрешения от должности Президента Республики Национальное Собрание по постановлению, принятому большинством голосов от общего числа депутатов, обращается в Конституционный Суд».

Для предъявления судье или депутату Национального собрания официальных обвинений в рамках «процедуры задержания» снятия иммунитета не требуется, если задержание производится в момент совершения преступления. В отношении депутатов Национального собрания эта процедура регулируется положениями параграфа 4 Статьи 66 Конституции Республики Армения, а в отношении судей – положениями параграфа 1 Статьи 13 Судебного кодекса. О процессуальных нормах, касающихся порядка задержания Президента Республики во время исполнения им своих полномочий в Конституции Армении ничего не сказано. Однако по истечении срока своих полномочий Президент может подвергаться преследованию за совершение действий, не связанных с его статусом.

Рекомендацию 10 Армения **выполнила частично**.

Новая рекомендация 2.6.2.

Ввести нормы, ограничивающие статус неприкосновенности только случаями необходимости принятия превентивных мер.

Рассмотреть возможность внесения изменений в те положения законодательства, в соответствии с которыми наличие иммунитета влечет превышение срока давности. Ввести правила, в соответствии с которым наличие иммунитета будет являться основанием для приостановления исчисления сроков давности.

Рассмотреть возможность отмены положений законодательства, в соответствии с которыми для задержания депутатов Национального собрания и судей, и привлечения их к ответственности в качестве обвиняемых, необходимо согласие Национального собрания и Президента Республики. Рассмотреть вопрос о внесении изменений в законодательство, для предоставления возможности ареста судьи в любой правовой ситуации, а не только в случае задержания его на месте преступления.

2.7. Международное сотрудничество и взаимная правовая помощь

Предыдущая рекомендация 15

Содействовать обеспечению действенного международного сотрудничества в области оказания взаимной правовой помощи в расследовании и преследовании коррупционных дел.

В 2006 г. было признано, что данную рекомендацию Армения **выполнила в основном**.

Армения подписала большинство основных международных документов об оказании взаимной правовой помощи (ВПП) и является участником ряда двусторонних соглашений о ВПП по уголовным делам, положения которых в части экстрадиции применяются и к коррупционным преступлениям. Порядок оказания ВПП регулируется положениями Уголовно-процессуального кодекса Республики Армения (Глава 54). В законодательстве Армении прописаны все соответствующие меры, включая преследование, задержание, взятие под стражу и конфискацию имущества, совершаемые по запросу компетентных органов иностранного государства. Компетентные органы Армении могут выполнять поручения в отношении как физических, так и юридических лиц. В Республике Армения центральными органами по осуществлению международного сотрудничества в порядке оказания правовой помощи по уголовным делам являются Генеральная прокуратура и Министерство иностранных дел. Каким образом поделены между этими структурами соответствующие полномочия, неизвестно.

Единственной проблемой, которая была выявлена в области оказания ВПП, являются отношения с некоторыми странами (такими как Китай и Объединенные Арабские Эмираты), которые просто не отвечают на направляемые им запросы в этой связи. Статистики в отношении применения положений о ВПП руководство Армении не предоставило, поэтому об эффективности международного сотрудничества в этой сфере судить трудно.

Оценка остается прежней: рекомендацию 15 Армения **выполнила в основном**.

2.8. Применение, толкование и процедура

Применение, толкование

По законодательству Армении необходимо доказать, что получение должностным лицом взятки оказало влияние на те или иные его решения. Как указано в ответах руководства Армении на вопросы мониторинговой анкеты, в делах о коррупции допускаются косвенные доказательства намерения. Для стран – участниц Стамбульского плана действий это исключительный случай и очень позитивный шаг в правильном направлении.

Процедура

Как и во многих других государствах бывшего СССР, в Армении проведено различие между дознанием (предварительными, обычно секретными мероприятиями) и предварительным следствием или уголовным расследованием, которое проводится после возбуждения уголовного дела. «Органы дознания» - это лица и подразделения, занимающиеся секретным сбором сведений путем проведения оперативно-розыскных мероприятий, предусмотренных законом «Об оперативно-розыскной деятельности». Следователи по уголовным делам занимаются уголовными расследованиями, которые производятся после открытия уголовного дела, осуществляя для этой цели следственную деятельность, предусмотренную положениями Уголовно-процессуального кодекса. Используется также обобщенный термин «органы дознания», полномочия которых изложены в Статье 57 Уголовно-процессуального кодекса; в состав этих органов входят лица и подразделения, занимающиеся проведением оперативно-розыскных мероприятий и уголовных расследований.

В ответах на вопросы мониторинговой анкеты руководство Армении указывает, что в рамках расследования коррупционных преступлений допускается использование всех видов оперативно-розыскных мероприятий, перечисленных в Статье 14 закона «Об оперативно-розыскной деятельности», - например, контроль за телефонными переговорами, контроль за корреспонденцией, внутреннее наблюдение и т.п. К таким мероприятиям, в частности, относится «оперативный эксперимент». Этот закон также предусматривает возможность применения такого вида оперативно-розыскных мероприятий, как «имитация получения взятки или дачи взятки».³⁹ То и другое может применяться в случаях связанных с коррупцией. Также в рамках уголовных дел по коррупционным преступлениям могут использоваться любые следственные действия, предусмотренные Уголовно-процессуальным кодексом. К таким действиям относятся опрос свидетелей, обыск, изъятие, следственные операции (аналогичные оперативному эксперименту, сразу после открытия уголовного дела), а также контроль за корреспонденцией, телефонными переговорами, почтовыми, телеграфными и другими сообщениями, включая электронную почту и факсимильную связь. По распоряжению суда следователь также имеет право установить контроль за телефонными переговорами.

³⁹ На постсоветском пространстве этот термин используется для обозначения того, что известно под названием «операции с внедрением».

Вопрос доступа к банковской и финансовой информации по-прежнему остается серьезной проблемой, и процедура такого доступа не всегда ясна. Во время визита в страну, в частности, подробно обсуждались возможности и полномочия правоохранительных органов (в том числе прокуратуры, органов национальной безопасности, полиции и налоговых органов), касающиеся получения ими доступа к банковской информации о подозреваемых и связанных с ними третьих лицах, которая охраняется банковской тайной. Особенно важно иметь доступ к такой информации в ходе расследования уголовных дел против высокопоставленных коррупционеров, а также в целях отслеживания денежных потоков.

Выяснилось, что обычно правоохранительные органы получают информацию из банков и других финансовых учреждений одним из следующих способов:

- в Центре финансового мониторинга (ЦФМ), который является подразделением финансовой разведки Армении и действует при Центральном банке Армении, - если расследование касается отмывания денег;
- непосредственно в банках и других финансовых учреждениях в порядке, предусмотренном законом 1996 г. «О банковской тайне», Уголовно-процессуальным кодексом Армении и законом 2007 г. «Об оперативно-розыскной деятельности».

Взаимодействие с ЦФМ, по всей видимости, проблем не вызывает. В соответствии с положениями Статьи 13(4) закона Республики Армения «О борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма» (закон о ПОД/ФТ), ЦФМ обязан «на основании запроса органов уголовного преследования представлять имеющиеся в своем распоряжении сведения, включая сведения, являющиеся установленной законом тайной, если запрос достаточно обоснован относительно веского подозрения или случая отмывания денег и финансирования терроризма».

Во время визита в страну представители правоохранительных органов подтвердили факт успешного сотрудничества с ЦФМ, однако отметили, что ЦФМ предоставляет в их распоряжение только данные собственного анализа банковских документов, но не сами эти документы, а этого не всегда бывает достаточно, и если такие документы необходимы для представления их в качестве доказательств в суде, то правоохранительным органам приходится запрашивать их непосредственно в банках.

Как было сказано выше, правоохранительные органы могут прибегнуть и к другим способам получения информации, охраняемой банковской тайной. Однако эти процедуры снижают эффективность работы правоохранительных органов, ведущих расследования по уголовным делам. Было отмечено, что при получении постановления суда банки обязаны предоставлять органам, осуществляющим уголовное преследование, доступ к сведениям, составляющим банковскую тайну, касающихся «подозреваемого»⁴⁰ или «обвиняемого»⁴¹ по уголовному делу.

⁴⁰ В соответствии со Статьей 62 УПК Армении, подозреваемым является «лицо, задержанное по подозрению в совершении преступления, или лицо, в отношении которого до предъявления обвинения вынесено постановление об избрании меры пресечения».

⁴¹ В соответствии со Статьей 64 УПК, обвиняемым является лицо, в отношении которого вынесено постановление о привлечении его в качестве обвиняемого.

Таким образом, правоохранительные органы не могут получить всю необходимую информацию, защищенную банковской тайной, при сборе доказательств. Так, например, информация о третьих лицах, чьи счета были использованы подозреваемым, на данный момент является не доступной.

К тому же, некоторые полномочия, которые предусмотрены, например, Статьей 10 закона «О банковской тайне» не могут быть использованы до возбуждения уголовного дела. Статья 10 (1) закона «О банковской тайне» предусматривает, что сведения, составляющие банковскую тайну, о лице, признанном обвиняемым по уголовному делу, банки представляют органам, осуществляющим уголовное преследование, только по постановлению суда об обыске — в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом Республики Армения.

Кроме того, поскольку по закону для получения сведений, составляющих банковскую тайну, правоохранительным органам необходимо как минимум иметь идентифицированного подозреваемого, то получается, что действующее законодательство Армении не позволяет правоохранительным органам получить доступ к информации о юридических лицах, поскольку по законодательству Армении такие лица не подлежат привлечению к уголовной ответственности, и потому не могут считаться подозреваемыми или обвиняемыми по уголовному делу согласно Статье 10 закона «О банковской тайне».

Еще одним вопросом, который вызывает озабоченность в связи с проведением расследований и преследований по делам о коррупции среди высокопоставленных лиц, является вопрос о временных сроках, предусмотренных УПК Армении. Дознание начинается до начала производства по уголовному делу и может длиться до 10 дней. Предварительное следствие по уголовному делу должно быть закончено не позднее чем в двухмесячный срок.

Однако, как было указано во время визита в страну, эту проблему частично можно преодолеть, если оттянуть дату вынесения официального постановления о возбуждении уголовного дела на максимально позвольительный законом срок, что, разумеется, зависит от сути каждого конкретного расследования. Было указано также, что этот срок не должен быть чрезмерным, если по данному делу никто не был задержан.

Новая рекомендация 2.8.

Соблюдая международные стандарты в сфере защиты данных, обеспечить правоохранительным органам возможность доступа к финансовой информации, необходимой для выявления и расследования преступлений, связанных с коррупцией. В частности, предоставить возможность доступа к финансовой информации не только о лицах, которые являются подозреваемыми или обвиняемыми по уголовным делам, но также и, например, о членах их семей и о других близких родственниках, при наличии достаточных оснований подозревать, что эти лица могли участвовать в совершении преступления, способствовать этому или знать об этом, а также в случае, когда есть основания полагать, что подозреваемый передал им денежные средства без каких-либо законных на то оснований.

Увеличить предусмотренный Статьей 197 действующего Уголовно-процессуального кодекса Армении срок проведения дознания по уголовным делам, связанным с коррупцией.

2.9. Специализированные правоохранительные органы по борьбе с коррупцией

Предыдущая рекомендация 3

Консолидировать усилия правоохранительных органов в области борьбы с коррупцией и обеспечить более тесное сотрудничество между ними, в особенности с вновь созданным отделом по борьбе с коррупцией при Генеральной прокуратуре. Обеспечить дальнейшую специализацию отделов по борьбе с коррупцией в структуре органов полиции и функциональные связи специализированных правоохранительных органов со специализированным департаментом по борьбе с коррупцией при Генеральной прокуратуре. Принять меры по искоренению практики неправомерного вмешательства в деятельность сотрудников правоохранительных органов, занимающихся расследованиями дел о коррупции. Обмен знаниями и информацией между сотрудниками должен быть прямым и конфиденциальным, а количество сотрудников, занимающих административные должности, - минимальным.

В 2006 г. было признано, что данную рекомендацию Армения **выполнила частично**.

В связи с выполнением рекомендации 3 в отчете 2006 г. были отмечены следующие проблемы: во-первых, у отдела по борьбе с коррупцией при Генеральной прокуратуре не хватало ресурсов для осуществления возложенных на него задач, поскольку этот отдел должен был заниматься не только расследованиями и преследованиями преступлений, связанных с коррупцией, но и координировать всю деятельность в этом направлении; во-вторых, полномочия органов полиции и службы национальной безопасности в области расследования коррупционных преступлений частично совпадали; и, наконец, в третьих, громких дел о коррупции было очень мало. Впоследствии некоторые из этих проблем были решены, но есть и такие, которые актуальны до сих пор.

В своем отчете о проделанной работе в марте 2010 г., Армения предоставила данные о большом количестве уголовных дел о коррупции среди должностных лиц среднего звена, в числе которых были работники правоохранительных органов, руководители организаций и главы органов местного самоуправления. Эта статистика свидетельствует о некотором прогрессе в данном направлении, однако примеры уголовных дел, по которым проходили бы высокопоставленные должностные лица, появились только не давно, на пример, расследование о злоупотреблений должностным положением и присвоений средств в крупном объеме начальником дорожной полиций Армении, начатое в августе 2011 г.

После принятия в феврале 2007 г. поправок к закону «О прокуратуре» органы прокуратуры были освобождены от следственных функций, что должно способствовать концентрации их ресурсов. Кроме того, в 2008 г. в Армении был официально утвержден перечень коррупционных преступлений.⁴² В этот перечень включены правонарушения, упомянутые выше в разделе “ Правонарушения и элементы правонарушений”, а также ряд других (например, посредничество в даче взятки, служебный подлог, воспрепятствование осуществлению правосудия и производству предварительного следствия и т.д.); в общей

⁴² Приказ Генерального прокурора Республики Армения №82 от 19 ноября 2008 года

сложности перечень насчитывает 31 вид правонарушений. Эта мера была направлена, в том числе, и на углубление специализации органов прокуратуры. Однако этот список может быть сокращен, чтобы более развить специализацию правоохранительных органов, а так же для нужд уголовной статистики.

Что касается полномочий органов полиции и службы национальной безопасности в отношении расследования коррупционных преступлений, то по сравнению с 2006 годом никаких изменений здесь, по всей видимости, не произошло. Расследованиями таких преступлений по-прежнему занимаются обе эти структуры.

Большим событием стало учреждение в 2008 г. нового органа предварительного следствия - Специальной следственной службы (ССС), которая занимается расследованиями преступлений, совершенных высшими должностными лицами всех трех ветвей власти.

Распределение полномочий по проведению предварительного следствия регулируется Статьей 190 Уголовно-процессуального кодекса. В этой статье определена подследственность по делам о преступлениях, предусмотренных различными статьями Уголовного кодекса. В частности, согласно Статье 190 УПК Армении, ССС проводит предварительное следствие по делам о преступлениях, совершенных высшими должностными лицами исполнительной, судебной и законодательной ветвей власти. ССС также проводит следствие по делам по статьям 149, 150, 154¹, 154²УК,

Генеральная прокуратура осуществляет оперативно-процедурный надзор за деятельностью ССС. Расследованиями дел о коррупции занимается и ряд других подразделений правоохранительных органов, но полномочия между ними четко не распределены. Поскольку отмывание денег и коррупция нередко бывают связаны между собой, то расследование этих преступлений требует согласованного подхода, а в Армении такой подход, по всей видимости, отсутствует. Так, например, если обвинение в отмывании денег непосредственно связано с таким предикатным правонарушением, как коррупция, то такое уголовное дело может быть передано в органы национальной безопасности. Такое понятие, как межведомственная следственная группа, в состав которой входят представители различных правоохранительных и контролирующих органов, в практике отсутствует, хотя по закону созданию такого органа ничто не препятствует. Но, опять же, поскольку четкое распределение полномочий отсутствует, то это может привести к дублированию функций различных правоохранительных органов, несогласованности их действий и путанице.

Несмотря на ряд позитивных шагов, к числу которых относится, в частности, создание ССС, население в целом не удовлетворено результатами борьбы с коррупцией среди высокопоставленных лиц; это отмечали как члены организаций гражданского общества, так и представители деловых кругов. С учетом имеющихся у правоохранительных органов институциональных и организационных возможностей в этой области, количество подобных расследований, преследований и обвинительных приговоров представляется весьма скромным. Из высокопоставленных лиц за последние четыре года в качестве подследственных проходили только один офицер полиции высокого ранга (по делу об убийстве, когда он обвинялся в злоупотреблении полномочиями), один высокопоставленный чиновник Министерства охраны природы и недавно начальник Дорожной полиции. Кроме того, группа мониторинга отметила, что в основном расследования проводились в отношении работников

полицей, в то время как другие категории чиновников, потенциально являющиеся гораздо более коррумпированными, в поле зрения правоохранительных органов практически не попадают.

Рекомендацию 3 Армения **выполнила частично**.

Новая рекомендация 2.9.

Четко распределить полномочия между различными органами дознания, следствия и уголовного преследования в области выявления, расследования и преследования преступлений, связанных с коррупцией, в особенности между различными подразделениями органов полиции. Поскольку выявление, расследование и преследование коррупционных преступлений не являются исключительной прерогативой Специальной следственной службы (ССС), необходимо обеспечить поручение соответствующих задач не только ей, но и другим правоохранительным органам.

Содействовать сотрудничеству между правоохранительными и контролирующими органами в области выявления, расследования и преследования преступлений, связанных с коррупцией.

Способствовать организации более целенаправленной и активной работы следственных органов и органов уголовного преследования в области борьбы с коррупцией среди высокопоставленных должностных лиц, выявления рисков коррупции в органах государственного управления, различных секторах экономики и обществе в целом.

Предыдущая рекомендация 5

Продолжить работу по организации специальных совместных учебных мероприятий по вопросам борьбы с коррупцией для сотрудников полиции, судей, работников прокуратуры и других правоохранительных органов. Обеспечить необходимые ресурсы для проведения антикоррупционного законодательства в жизнь.

В 2006 г. было признано, что данную рекомендацию Армения **выполнила частично**.

Единственной проблемой, отмеченной в отчете 2006 г. в связи с выполнением этой рекомендации, было отсутствие именно совместных обучающих мероприятий для работников различных правоохранительных органов, в то время как отдельные мероприятия по обучению сотрудников правоохранительных и судебных органов в области борьбы с коррупцией проводились достаточно регулярно.

В ответах на вопросы мониторинговой анкеты руководство Армении приводит внушительный перечень обучающих мероприятий по вопросам борьбы с коррупцией, которые были проведены для сотрудников различных органов уголовной юстиции. Генеральным прокурором Республики Армения был издан приказ №20 от 30 марта 2009 г. «Об утверждении учебного плана проведения регулярных семинаров для работников прокуратуры по вопросам борьбы с коррупцией». Было издано учебное пособие «Коррупция. Часть I». В марте – декабре 2009 г. курсы обучения были проведены в 13 группах, в состав которых вошло 269 прокуроров. В 2010 г. в типовой учебный план по подготовке государственных служащих, являющихся

руководителями высшего, среднего и низшего звена, раздел, посвященный борьбе с коррупцией, был включен в качестве обязательного предмета.

Судя по всему, обучающие мероприятия по вопросам борьбы с коррупцией стали проводиться шире, носят более официальный характер и являются обязательными для сотрудников прокуратуры и органов полиции. Сообщалось также о проведении совместных тренингов для работников полиции, прокуратуры и судей. В апреле 2011 г. Базельский институт управления и Международный валютный фонд провели совместный курс обучения для сотрудников органов финансовой разведки, работников прокуратуры и следователей.

Рекомендацию 5 Армения **выполнила в основном**.

2.10. Статистика применения положений уголовного законодательства по делам о коррупции

Предыдущая рекомендация 2 (часть 1)

Усовершенствовать систему статистического мониторинга и отчетности о фактах коррупции и о правонарушениях коррупционного характера путем введения механизма строгой отчетности, в основе которой должна лежать соответствующая согласованная методика. Обеспечить предоставление в Координационную группу по мониторингу регулярной отчетности, охватывающей все сферы деятельности гражданской службы, полиции, прокуратуры и судов, что позволит проводить сравнительный анализ ситуации в различных государственных учреждениях и организациях.

В 2006 г. было признано, что эту часть данной рекомендации Армения **выполнила в основном**.

В отчете 2006 г. были отмечены две основные проблемы, связанные с выполнением этой рекомендации: отсутствие подробной статистики коррупционных правонарушений в Армении и невозможность в связи с этим провести полноценный анализ этих данных и сделать необходимые выводы о ситуации с коррупцией в стране.

Никакого прогресса в этом отношении не наблюдается. Предоставленные в ответах на вопросы мониторинговой анкеты статистические данные не полны и недостаточно подробны. Некоторые категории сведений отсутствуют вообще. Исходя из сказанного выше, можно заключить, что система сбора статистической информации в Армении по-прежнему далека от совершенства.

В Антикоррупционной стратегии Республики Армения на 2009 – 2012 г.г. и в Плане действий по ее реализации указано, что в стране «отсутствует всесторонняя и доступная статистика коррупционных правонарушений; в частности, существующая система отчетности не обеспечивает сведений обо всех видах преступлений, связанных с коррупцией, о степени участия в этих преступлениях должностных лиц и государственных учреждений, которые они представляют, что затрудняет проведение сравнительного анализа ситуации в различных органах, выявление коррупционных рисков, тенденций и масштабов коррупции, и т.д. Статистические данные о преступлениях, связанных с коррупцией, не содержат сведений об административных правонарушениях, совершенных государственными служащими. Объем

исследований масштабов коррупции в Армении, ее преобладающих форм и тех секторов, где это явление распространено наиболее широко, а также степень использования результатов таких исследований и анализ официальной статистики в этой сфере очень ограничены»,⁴³ – что является практически *дословным* повторением той оценки, которая была дана в отчете 2006 г. в связи с выполнением данной рекомендации.

В настоящее время в структуру статистических данных включены бесполезные показатели – например, «источник жалоб, поступающих в правоохранительные органы», - в то время как действительно важные и информативные показатели отсутствуют. К категории последних относятся, в частности, сведения о количестве расследований и обвинительных приговоров по каждому виду коррупционных преступлений, с указанием размера взяток или объемов причиненного ущерба, а также стоимость активов, замороженных органами следствия.

Ключевым показателем, способным продемонстрировать реальные возможности правоохранительных органов в этой связи, является должность/ранг/занятие (профессиональная принадлежность лиц), в отношении которых производятся следственные действия. Уровень иерархии подозреваемых свидетельствует и об уровне возможностей следователей, и о стратегическом подходе следственных органов к этому вопросу.

Рекомендацию 2 (часть 1) Армения **выполнила частично**.

Новая рекомендация 2.10.

Для обеспечения полноты и всесторонности уголовной статистики по делам о коррупционных преступлениях, правительством необходимо обеспечение наличия сведений, содержащих следующие данные:

- должность, ранг/род деятельности подозреваемых /обвиняемых / осужденных лиц;***
- количество расследований, преследований и обвинительных приговоров по каждому виду коррупционных преступлений;***
- примененные санкции;***
- размер взятки и/или объем ущерба, причиненного преступником;***
- стоимость изъятых и конфискованных активов.***

⁴³ The Republic of Armenia Anti-Corruption Strategy and its Implementation Action Plan for 2009-2012, paragraph 75, p.15.

3. Предупреждение коррупции

3.1. Органы по предупреждению коррупции

Специализированного органа, который отвечал бы именно за предупреждение коррупции, в Армении нет. Совет по борьбе с коррупцией и Комиссия по мониторингу осуществления Антикоррупционной стратегии, т.е. два действующих в Армении органа по разработке и координации политики в области борьбы с коррупцией, описаны в разделе 1.6 настоящего отчета («Специализированные организации по разработке и координации политики в области борьбы с коррупцией»).

3.2. Добропорядочность государственной службы

Правовые и организационные основы деятельности государственной службы

В Статье 30.2 Конституции Республики Армения 2005 г. указано, что «принципы и порядок организации государственной службы устанавливаются законом». Принятый в 2001 г. закон «О гражданской службе» удовлетворяет этому требованию лишь частично. В Статье 1 закона «О гражданской службе» указано, что государственная служба включает в себя гражданскую службу, судебную службу, специальную службу в исполнительных органах обороны, национальной безопасности, внутренних дел, налоговых, таможенных органах, органах по чрезвычайным ситуациям, а также дипломатическую и иную службу, предусмотренную законами. В этом законе определены три основные категории должностей лиц, работающих в государственных органах и муниципалитетах: политические должности, дискреционные должности и должности гражданской службы. В законе «О гражданской службе» четко указано, что его действие распространяется только на работников гражданской службы. Он не применяется к работникам специальных служб и лицам, занимающим политические и дискреционные должности.

После проведения первого раунда мониторинга в 2006 г. Арменией были предприняты шаги по укреплению принципов и правил по этике для более широкого круга работников государственной службы, но особенно для высокопоставленных должностных лиц. С этой целью проект закона «Об общественной службе» был разработан в 2007 г. 7 июня 2010 г. законопроект «О государственной службе» был представлен на обсуждение в Национальное собрание.⁴⁴ 26 мая 2011 г. закон «О государственной службе» был принят Национальным собранием (парламентом), а 14 июня 2011 г. подписан Президентом Армении. Закон вступает в силу с 1 января 2012 г. В правительственном указе № 765 от 11 августа 2011 г. указаны законные акты, которые должны быть приняты до декабря 2011 г. для реализации нового закона. Премьер-министр Армении заявил в апреле 2011 г., что это важная

⁴⁴ Эти сведения содержатся в отчете о текущей ситуации в Армении, датированном декабрем 2010 года, [см.](#)

законодательная инициатива политических реформ правительства, которая, в частности, предусматривает, что 500 высокопоставленных должностных лиц будут обязаны после принятия этого закона «представлять публичные декларации и подвергаться контролю общества».⁴⁵

По мнению группы экспертов этот новый закон на самом деле «закон о этике в государственной службе». Его основной целью является введение правил о предотвращении коррупций для государственных служащих, включая специальные, более строгие правила, касающиеся высокопоставленных должностных лиц. Другие вопросы все еще регулируются предыдущими законами. Закон «О гражданской службе» остается в силе и продолжает регулировать вопросы связанные с службой в государственных органах (категорий, принятие на работу, повышение, и.т.д.); оплата труда гражданских служащих установлена законом «Об оплате гражданских служащих».

Новый закон «О государственной службе» в статье 3 предлагает обширную и всеобъемлющую дефиницию государственной службы как совокупность публичных служб на национальном уровне (гражданская служба, судебная, дипломатическая и специальные службы в исполнительной власти в сфере обороны, национальной безопасности, полиций, налогов, таможи, спасательные службы, государственные служащие Национального собрания (парламента), Совет национальной безопасности и другие службы, предусмотренные законом), местного самоуправления и государственные должности. Государственные должности определены в статье 4 как включающие политические⁴⁶, дискреционные⁴⁷, а так же гражданские⁴⁸ и государственные должности.

В соответствии с законом «О гражданской службе», гражданская служба определяется как профессиональная деятельность, которая ведется независимо от изменения соотношения

⁴⁵ См. пресс-релиз Правительства «Последовательно сокращаются коррупционные риски», <http://www.gov.am/ru/news/item/5672/>

⁴⁶ В соответствии с законом «О государственной службе» политические должности считаются должности Президента Республики Армения, депутатов Национального Собрания, Секретаря Совета национальной безопасности, Премьер-министра и министров и глав муниципалитетов.

⁴⁷ В соответствии с законом «О государственной службе» дискреционные должности считаются должности Руководителей Аппаратов Президента и Правительства Республики Армения, руководителей и заместителей руководителей органов государственного управления при Правительстве и министерствах, руководителей и заместителей руководителей постоянных органов, *марзпетов* (глав областных администраций) и их заместителей, послов и дипломатических представителей, должности советников, помощников, пресс-секретарей и референтов Премьер-министра, советников, помощников и пресс-секретарей руководителей властей местного управления, помощников заместителей руководителей властей местного управления и помощников заместителей *марзпетов*.

⁴⁸ В соответствии с законом «О государственной службе» гражданские должности являются: председатель и члены конституционного суда, руководители, заместители и члены постоянных органов, председатель и судья кассационного суда, апелляционного суда, суда первой инстанций, административного суда, должности генерального прокурора, его заместителей и прокуроров, и защитника человеческих прав.

политических сил (Статья 3 (1), а)). Как было сказано выше, этот закон распространяется на гражданских служащих, в частности органы исполнительной власти, государственной администраций и должностных лиц в представительствах региональных губернаторов. В законе «О гражданской службе» проведена четкая грань между лицами, занимающими политические и дискреционные должности, на которых действие данного закона не распространяется, с одной стороны, и профессиональными гражданскими служащими, с другой стороны.

По сравнению с законом «О гражданской службе», сфера действия нового закона «О государственной службе» является существенно более широкой. Предметом регулирования этого закона будет не только гражданская служба, а также должностные лица высшего уровня, сотрудники Национального собрания (парламента), Конституционного суда, Центрального банка, Совета национальной безопасности, Департамента судопроизводства, прокуратуры, администрации мера г. Ереван и сотрудники органов местного самоуправления. В ответах на вопросы мониторинговой анкеты власти Армении указывают, что в настоящее время в стране в общей сложности насчитывается порядка 8 000 чиновников. Во время визита в страну экспертам группы мониторинга сообщили, что, когда в январе 2012 г. закон «О государственной службе» вступит в силу, количество государственных служащих достигнет примерно 20 000. В стране насчитывается 500 высокопоставленных должностных лиц.⁴⁹

Главное новшество закона «О государственной службе» - это определение отдельной категории государственных служащих – высокопоставленные должностные лица.⁵⁰

Как уже указано, главная цель закона - это ввести этические правила, правила в сфере предупреждения коррупций и деклараций активов, а так же механизмы их применения на

⁴⁹ См. пресс-релиз Правительства «Последовательно сокращаются коррупционные риски», <http://www.gov.am/ru/news/item/5672/>

⁵⁰ В соответствии с этим законом, высокопоставленными должностными лицами являются: Президент Республики Армения, Премьер-министр, депутаты Национального собрания, члены Конституционного суда, судьи, министры и заместители министров, Генеральный прокурор и заместители Генерального прокурора, прокуроры областей и города Еревана, военные прокуроры, руководители органов, созданных в соответствии с законом, и их заместители, а также члены этих органов, Председатель Центрального банка Республики Армения и его заместители, члены Совета Центрального банка Республики Армения, руководители и заместители руководителей государственных структур при Правительстве Республики Армения, Председатель Контрольной палаты и члены Контрольной палаты, Руководитель и заместители Руководителя Администрации Президента Республики Армения, Руководитель и заместители Руководителя Аппарата Национального собрания, Руководитель Аппарата Конституционного суда, Руководитель и заместители Руководителя Аппарата Правительства, главы дипломатических миссий за границей, Секретарь Совета национальной безопасности, члены Комиссии по этике высокопоставленных должностных лиц, мэр и заместители мэра г. Еревана, губернаторы и заместители губернаторов областей, советники и помощники Президента Республики Армения, советники и помощники спикера Национального собрания, советники и помощники Премьер-министра, главы муниципальных образований (с населением выше 50 тысяч человек) и руководители контрольных служб Президента и Премьер-министра.

практике. Часть этих новых положений относиться ко всем государственным служащим, а часть – исключительно для высокопоставленных должностных лиц.

Положения для всех государственных служащих включает разные ограничения и запреты, на пример, в сфере занятости после государственной службы, обязанность передать части в предприятиях доверенному правлению, запрет принимать на работу близких, действовать в личных интересах или интересах близких, запреты, связанные с работой за пределами государственной службы и запрет получать подарки. Закон также предусматривает создание комиссии по этике во всей государственной службе.

Часть положений закона относиться только на высокопоставленных должностных лиц. Это включает дефиницию конфликта интересов высокопоставленных должностных лиц и формы, как им управлять, а так же требование заполнять и подавать новую форму деклараций имущества и доходов высокопоставленных должностных лиц и их близких родственников (см. ниже «Деклараций активов»). Комиссия по этике высокопоставленных должностных лиц должна быть создана (см. ниже «Этика и кодекс поведения»). Надо отметить, что большинство узаконенных этических правил не относиться к депутатам парламента, членам конституционного суда, судьям и прокурорам.

Создание нового общего свода принципов, прав и обязанностей и правил этики для всех работников общественной службы – включая различные категории профессиональных служащих и работников государственной и местных администраций – предполагает необходимость создания центрального органа, который будет заниматься вопросами консультирования, обучения и координации деятельности по организации единого порядка исполнения закона «Об общественной службе» и кадровой политики в сфере государственной службы. При этом все органы законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти государства, а также местные правительства должны обладать собственными, более широкими возможностями по управлению своими кадровыми ресурсами. К сожалению, проект закона «Об общественной службе» не предусматривает создания какого бы то ни было координационного органа, который занимался бы этим в рамках всей государственной службы в целом.

Принятие нового закона «О государственной службе» является позитивным и достаточно смелым шагом в правильном направлении. Этот закон убедительно доказывает намерение властей Армении ввести новые правила для высокопоставленных должностных лиц и предусматривает механизм мониторинга применения этих правил на практике, что, без сомнения, очень важно. Но как этот закон будет выполняться на практике и соотноситься с специальными/отраслевыми законами, покажет время.

Правила этики и кодекс поведения

Предыдущая рекомендация 17

Принять единые Кодексы этики или Кодексы поведения государственных служащих, разработанные на основе международных стандартов (например, на основе типового кодекса поведения государственных служащих Совета Европы), а также специальные кодексы поведения для некоторых категорий работников, особенно подверженных риску

коррупции (таких как работники полиции, судьи, работники налоговых органов, бухгалтеры и т.д.). Кроме того, подготовить и широко распространить всеобъемлющее практическое руководство для государственных должностных лиц по вопросам коррупции, конфликта интересов, этических норм, санкций и сообщения о фактах коррупции. Рассмотреть возможность введения дисциплинарной ответственности за нарушения кодексов поведения. Рассмотреть возможность учреждения органа/лица, ответственного за осуществление надзора за соблюдением норм этики.

В декабре 2006 г. было признано, что данную рекомендацию Армения **выполнила частично**.

Во время проведения первого раунда мониторинга в государственных учреждениях Армении действовало несколько различных кодексов поведения служащих. В 2002 г. Совет гражданской службы утвердил этические нормы и правила поведения гражданских служащих. После проведения первого раунда мониторинга в стране было введено еще несколько отраслевых кодексов этики и созданы комиссии по этике.

Кодекс поведения судей Республики Армения вступил в силу 5 декабря 2005 г. Кроме того, правила судейской этики изложены в Статье 90 Судебного кодекса Республики Армения, вступившего в силу 21 февраля 2007 г., которая называется «Правила поведения судьи при осуществлении должностных полномочий». Новый Кодекс поведения судей был принят в 2010 г. Создана и, видимо, успешно функционирует Комиссия по этике при Совете председателей судов. Были также разработаны «Комментарии к Кодексу поведения судей Республики Армения». Для стран-участниц Стамбульского плана действий издание такого руководства является хорошим примером для подражания. «Комментарии» содержат полные и подробные объяснения с примерами применения соответствующих норм в различных ситуациях, с которыми могут столкнуться судьи.⁵¹ В октябре 2007 г. были утверждены Правила поведения работников судебных органов, регулирующие вопросы профессиональной этики административных и технических работников судов.

Кодекс поведения работников Прокуратуры был утвержден 30 мая 2007 г. постановлением Генерального прокурора № 17. Согласно положениям Статьи 23 закона «О прокуратуре» от 22 февраля 2007 г., при Генеральном прокуроре действуют Комиссия по этике и Аттестационная комиссия. Комиссия по этике при Генеральном прокуроре может вынести заключение о применении в отношении прокуроров дисциплинарных взысканий и представить это заключение Генеральному прокурору. В ходе визита в страну экспертам группы мониторинга сообщили, что в 2010 г. в отношении прокуроров было открыто 20 дисциплинарных слушаний.

Наконец, в 2007 – 2008 г.г. в трех министерствах – образования, здравоохранения и труда и социального обеспечения – в порядке эксперимента также были учреждены комиссии по этике.

⁵¹ Комиссия по этике при Совете председателей судов и Правление Ассоциации судей Республики Армения. Комментарии к Кодексу поведения судей Республики Армения.

Однако эксперты группы мониторинга полагают, что на практике роль действующих кодексов поведения и комиссий по этике остается незначительной. Как сообщили местные коллеги во время визита в страну, в Армении просто отсутствует четкая правовая база, которая регулировала бы вопросы этики и поведения и основа для привлечения к ответственности за конкретные нарушения этических норм.

Принятый в 2011 г. новый закон «О государственной службе» призван эту проблему решить. Этот закон предусматривает некоторые принципы, правила этики и необходимые процедуры, чтобы их применять. Статья 6 закона «О государственной службе» (который не относится на высокопоставленных должностных лиц) перечисляет принципы государственной службы, в том числе добросовестность, беспристрастность и политическая неангажированность. Статья 28 перечисляет правила этики для всех государственных служащих, в том числе высокопоставленных должностных лиц, такие как уважение к закону, уважение к моральным нормам общества, содействие росту доверия общества к государственным органам, порядочность, использование государственных ресурсов исключительно для официальных целей. Статья 29 определенно запрещает получать подарки и дает определение подарка. далее, Статьи 23 и 24 вводит ряд ограничений для всех государственных служащих, в том числе высокопоставленных должностных лиц, заниматься предпринимательством/иметь другую работу за пределами государственной службы, использовать должность для целей какой-то политической партий, брать подарки, итд. Закон вводит требование передать все доли в компаниях доверенному правлению. Наконец, часть 7 закона предусматривает совокупность правил для высокопоставленных должностных лиц для предотвращения конфликта интересов и деклараций имущества и доходов.

В соответствии с законом «О государственной службе», во всех органах государственной службы должны быть учреждены комиссии по этике, и такая комиссия может быть утверждена в Генеральной прокуратуре. Закон не предусматривает более детальное регулирование. Закон только говорит, что конкретные правила и процедуры для создания, а так же относительно состава и функций этих комиссий должны быть предусмотрены в соответствующих законах. Надо отметить, что закон «О гражданской службе» 2001 г. также предусматривал создание при государственных органах комиссий по этике. В некоторых государственных учреждениях и организациях такие комиссии действительно были созданы, но эффективность их деятельности была невысокой.

Закон предусматривает создание Комиссии по этике высокопоставленных должностных лиц. Закон предусматривает, что эта комиссия будет заниматься вопросами получения, обнародования и анализа деклараций об имуществе и доходах высокопоставленных должностных лиц и членов их семей. Комиссия также будет уполномочена выявлять конфликты интересов и нарушения этических правил высокопоставленными должностными лицами, а так же вырабатывать рекомендаций, как такие нарушения предотвратить. Эта комиссия также будет наделена правом проводить свои расследования. Комиссия может собирать документы и другие материалы, запрашивать анализ экспертов, посещать государственные и муниципальные учреждения. В результате, Комиссия по этике может принять заключение (в форме рекомендаций). Это направляется Президенту Армении и выше поставленному должностному лицу. Соответствующая институция государственной службы должна опубликовать это заключение, а также свое решение, если такое есть, на своем

Интернет сайте. Остается трудно оценить эффективность предусмотренных расследований, так как закон не предусматривает санкции за нарушения этических правил и не обязывает выше поставленное должностное лицо принять действия в последствии заключения комиссий. Закон только предусматривает, статьей 48 (2), что лица, которые нарушили законодательство о государственной службе призываются к ответственности в соответствии с законодательством Армении.

В состав Комиссии по этике высокопоставленных должностных лиц должны войти пять членов, работающих на возмездной основе. Закон предусматривает также, что при Комиссии по этике высокопоставленных должностных лиц будет работать Секретариат, состав которого сформирует Аппарат Президента. Регламент Комиссии регулируется законом «Об общественной службе» и соответствующим постановлением Правительства, которое должно выйти, когда этот закон вступит в силу.

Оценка остается прежней: рекомендацию 17 Армения **выполнила частично**.

Подбор кадров и продвижение по служебной лестнице

Предыдущая рекомендация 16

Вести единую систему подбора кадров на государственную службу, которая позволит максимально ограничить возможность принятия произвольных решений в этой сфере.

В декабре 2006 г. было признано, что данную рекомендацию Армения **выполнила в основном**.

Во время проведения первого раунда мониторинга в 2006 г. в Армении была официально введена новая система подбора кадров на гражданскую службу, которой управлял Совет гражданской службы. Сведений о функционировании этой системы представлено не было; было лишь отмечено, что возможности принятия дискреционных решений в этой сфере по-прежнему довольно широки.

Общие критерии приема на должности гражданской службы изложены в Статьях 11 и 12 закона «О гражданской службе». В Статье 14 этого закона, которая называется «Конкурс на замещение вакантной должности гражданской службы», указано, что при образовании вакантной должности гражданской службы эта должность замещается по конкурсу. Этот порядок так же применяется к высокопоставленным постам в гражданской службе. Для замещения вакантных высших и главных должностей гражданской службы Совет гражданской службы, а для замещения вакантных ведущих и младших должностей гражданской службы - соответствующий орган не позднее чем за месяц до проведения конкурса публикует через средства массовой информации объявление о проведении конкурса. Конкурс проводится в два этапа – путем тестирования и собеседования. По итогам конкурса определяются три претендента, набравших максимальное количество очков. Совет гражданской службы путем изучения оценок конкурсной комиссии решает вопрос о признании конкретного участника победителем конкурса. После получения заключения конкурсной комиссии должностное лицо, уполномоченное назначать на данную должность гражданской службы, назначает одного из участников, признанных победителями в результате

конкурса, на соответствующую должность. Для младших должностей гражданской службы Советом гражданской службы каждые три месяца проводится тестирование в целях проверки знаний служащих; за участие в тестировании служащие должны вносить установленную плату. Советом гражданской службы установлена также отдельная процедура найма на младшие должности гражданской службы.

Во время визита в страну в рамках второго раунда мониторинга представители Совета гражданской службы заявили, что система подбора кадров на должности гражданской службы функционирует успешно, причем это признают и сами претенденты на такие должности. Введенная Советом гражданской службы новая конкурсная система подбора кадров помогает провести объективную оценку профессиональных достоинств и способностей кандидатов на должности гражданской службы, что снижает вероятность принятия произвольных решений в этой сфере.

Вместе с тем следует отметить, что на практике количество открытых конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы очень невелико. Так, например, за период с 1 января 2010 г. по 1 марта 2011 г. Советом гражданской службы было организовано и проведено всего 13 конкурсов на замещение высших вакантных должностей. Вероятно, новая система в основном применяется в отношении младших должностей. Конкурсы на замещение младших вакантных должностей гражданской службы должны проводиться 4 раза в год, после чего руководству отраслевых министерств передаются списки кандидатов, рекомендованных конкурсной комиссией. За период, прошедший до визита в страну, Советом гражданской службы такие конкурсы проводились дважды, при этом на одну должность претендовало по 30 – 40 кандидатов.

Процедура «внеконкурсного» назначения на вакантные должности предусмотрена в соответствии со Статьей 12² закона «О гражданской службе». Положительной стороной процедуры является то, что она создает возможность государственным служащим развить свою карьеру. Согласно Статье 12², имеющуюся вакантную должность может занять гражданский служащий, работающий в соответствующем органе, при условии, что он отвечает формальным требованиям, предъявляемым к претендентам на эту должность. Отбор кандидата производится на основании решения лица, уполномоченного назначать на данную должность; в случае назначения на руководящие, ведущие и младшие должности таким лицом является соответствующий руководитель (Статья 15). Несмотря на свои позитивные стороны, такая процедура ставит под сомнение принцип подбора кадров на основе их профессиональных достоинств, который является одним из базовых принципов организации государственной службы.

Оценка остается прежней: рекомендацию 16 Армения **выполнила в основном**.

Оплата труда государственных служащих

Схема оплаты труда различных категорий государственных служащих установлена законом Республики Армения «Об официальном уровне заработной платы руководителей законодательных, исполнительных и судебных органов Республики Армения», специальными

положениями законодательства о судебных, налоговых и таможенных органах и прокуратуре, законом Республики Армения «Об оплате гражданских служащих» и другими законами.

В законе «О государственном бюджете на 2010 год» указаны базовые уровни заработной платы. Для гражданских служащих и государственных служащих Аппарата Национального собрания базовый уровень заработной платы составляет 40 000 армянских драмов (что эквивалентно 74,27 евро), для служащих налоговых и таможенных органов – 55 000 армянских драмов (102 евро).

Система оплаты труда государственных служащих предусматривает различные виды надбавок, премий, единовременных поощрительных выплат и т.д. Вопросы, связанные с этой дополнительной частью оплаты труда государственных служащих, в каждом конкретном ведомстве регулируются отдельно.

Согласно сведениям, предоставленным в отчете о текущей ситуации в Армении, датированном декабрем 2010 г., в 2010 году Национальным собранием был принят в первом чтении закон «О порядке выплаты компенсаций гражданским служащим», который предусматривает исчисление размеров этих компенсаций в зависимости от результатов работы. Намерение ввести такую систему было подтверждено и во время визита в страну.

Как указано в ответах Армении на вопросы мониторинговой анкеты, конкурентоспособность заработной платы гражданских служащих по сравнению с зарплатами в частном секторе довольно низкая: разрыв составляет в среднем 50% в пользу частного сектора. Тем не менее во время визита в страну экспертам группы мониторинга сообщили, что на рынке труда государство считается перспективным работодателем, поскольку в частном секторе работу найти очень трудно.

Новые рекомендации 3.2.1.

Принимая во внимание необходимость поддержки в проведении в жизнь нового закона «О государственной службе», содействия разработке и внедрению единых стандартов и методов работы для всех сотрудников государственной службы, в особенности для высокопоставленных должностных лиц, рассмотреть возможность создания, на базе существующего Совета гражданской службы (СГС), единого центрального координационного органа для всей государственной службы страны.

Принимая во внимание роль высокопоставленных должностных лиц в деле формирования общественного доверия к органам государственного управления и учитывая тот факт, что своим поведением они должны показывать профессионально и этически пример сотрудникам государственной администрации, обеспечить строгое соблюдение высокопоставленными должностными лицами новых этических норм.

С участием всех заинтересованных сторон разработать и утвердить специальные кодексы поведения для тех профессий и для тех должностей, которые особенно подвержены риску коррупции, как это предусмотрено законом о «О государственной службе».

Обеспечить создание и надлежащее функционирование комиссий по этике в тех государственных учреждениях, где это требуется по закону. Проводить оценки эффективности работы комиссий по этике, особенно в тех государственных учреждениях, которые наиболее подвержены риску коррупции. Укрепить их независимость и доверие общества к их членам.

Обеспечить надлежащее функционирование Комиссии по этике высокопоставленных должностных лиц. Обеспечить для работы этой Комиссии необходимые ресурсы.

Обеспечить публичность деятельности и результатов комиссий по этике, включая Комиссию по этике высокопоставленных должностных лиц.

Создать механизмы координации работы комиссий по этике, Совета гражданской службы/центрального координационного органа государственной службы и департаментов по управлению персоналом во всех государственных органах.

Способствовать укреплению системы подбора кадров и продвижения по служебной лестнице на основе профессиональных достоинств (*merit-based*), в том числе через Совет гражданской службы или центральный координационный орган государственной службы. Нарращивать потенциал отдельных государственных институций по подбору кадров на основе их профессиональных достоинств.

Усовершенствовать процедуру внеконкурсного назначения гражданских служащих, например, путем системы внутреннего конкурса или предусмотреть, что этой процедурой можно пользоваться только с целью заполнить временную должность в экстренных случаях, до начала открытого конкурса.

Включить в перечень основных критериев отбора кандидатов на государственные должности добросовестность и компетентность в этических вопросах.

Ввести единую систему оплаты труда всех государственных служащих. Стремиться повысить привлекательность, открытость и профессионализм гражданской службы. Для этого необходимо обеспечить чтобы, в пределах финансовых возможностей Армении, зарплаты государственных служащих были более конкурентоспособными по отношению к размерам оплаты труда в негосударственном секторе..

Конфликт интересов и подарки

Предыдущая рекомендация 18

Обеспечить постоянный контроль за соблюдением правил, касающихся получения подарков и предотвращения конфликта интересов, и наличие соразмерных санкций за несоблюдение этих правил.

В декабре 2006 г. было признано, что данную рекомендацию Армения **не выполнила**.

Во время проведения первого раунда мониторинга в стране не было никаких правил и механизмов по предотвращению конфликта интересов в государственном секторе, и это было признано одним из наиболее уязвимых аспектов системы борьбы с коррупцией в Армении.

В ответах на вопросы мониторинговой анкеты руководство Армении указывает, что теоретически вопросы урегулирования конфликта интересов пока что решаются в суде. Во время визита в страну никакого постоянного механизма контроля конфликта интересов или вопросов получения подарков должностными лицами не было.

У экспертов группы мониторинга сложилось впечатление, что все то, что касается конфликта интересов и подачи деклараций об имуществе и доходах должностных лиц (см. следующую главу «Декларации об имуществе и доходах»), вызывает серьезное недоверие со стороны деловых кругов и гражданского общества. Похоже, что у государственных должностных лиц, в том числе и у высокопоставленных, есть достаточно способов обойти как действующие, так планируемые в будущем нормы и правила, касающиеся невозможности совмещения деловых интересов и работы на государственной службе, а также защиты коммерческих интересов определенных кругов. Были, в частности, названы конкретные высокопоставленные должностные лица, которые в прошлом вели очень серьезный бизнес в определенном секторе, а в настоящее время в силу занимаемой должности ведают вопросами регулирования деятельности именно этого сектора.

Некоторые преобразования в этой сфере предусматриваются новым законом «О государственной службе». Как уже говорилось, когда этот закон вступит в силу, будут введены новые правила, ограничения и запреты государственным служащим, на пример, работы в других организациях, участие в деятельности коммерческих предприятий, принимать на работу близких, работать в организациях, над которыми заранее осуществлял надзор, и т.д. Кроме того, в законе четко указано, что получение должностными лицами подарков недопустимо. Так же, закон дает определение конфликта интересов высокопоставленных должностных лиц (за исключением членов парламента, членов Конституционного суда, судей и прокуроров) и предусматривает меры, которые следует принять, чтобы их предупредить, включая письменное предупреждение выше поставленному лицу, письменное разрешение выше поставленного лица, разъяснение комиссий по этике.

Предусмотренные этим новым законом нормы и правила представляются адекватными и необходимыми. Более подробно правила, касающиеся предотвращения конфликта интересов и запрета принимать подарки, должны быть прописаны во вторичном законодательстве. Ключевым здесь будет вопрос практического соблюдения нового закона. Известная степень независимости и соответствующие возможности понадобятся и комиссиям по этике; кроме того, необходимо будет обеспечить прозрачность и подотчетность их деятельности и обнародование ее результатов. Таким образом, несмотря на то, что принятие нового закона является безусловно позитивным шагом, говорить о том, что система работает надлежащим образом, пока еще рано.

Нормы, касающиеся предотвращения конфликта интересов, прописаны и в ряде других законов. Так, 21 февраля 2007 г., после проведения первого раунда мониторинга, был принят Судебный кодекс республики Армения, устанавливающий аналогичные правила этики для судей. В частности, в Статье 92 «Внесудебная деятельность» указано, какими видами внесудебной деятельности вправе и не вправе заниматься судья. Эта статья также предусматривает, что судья обязан сообщать о своей внесудебной деятельности в Комиссию по этике при Совете председателей судов. В Статье 91 изложены основания, по которым судья

подлежит отстранению от участия в деле в тех случаях, когда есть вероятность, что он не сможет сохранять беспристрастность.

Рекомендацию 18 Армения **выполнила частично**.

Декларации об имуществе и доходах

Предыдущая рекомендация 19

Проанализировать систему контроля над собственностью государственных должностных лиц в целях выявления любых возможных лазеек в законодательстве и разработать предложения по ликвидации этих лазеек. Рассмотреть возможность усиления ответственности государственных должностных лиц за невыполнение требования о декларировании своих доходов, имущества и долговых обязательств.

В декабре 2006 г. было признано, что данную рекомендацию Армения **выполнила частично**.

Одна из серьезных проблем, выявленных в ходе первого раунда мониторинга, заключалась в том, что, хотя официально должностным лицам еще в 2001 г. было вменено в обязанность подавать декларации о доходах и имуществе, на практике это требование оставалось пустой формальностью, потому что никаких проверок этих деклараций в Армении не проводилось.

После этого, в 2006 г., в Армении был принят новый закон «О декларировании имущества и доходов физических лиц», который вступил в силу в 2009 г. этот закон потеряет силу 1 января 2012 г., когда вступит в силу новый закон «О гражданской службе». Согласно закону «О декларировании имущества и доходов физических лиц», в настоящее время все лица, постоянно проживающие на территории Армении и имеющие имущество или доход, обязаны ежегодно подавать декларации в налоговые органы. Кроме того, этот закон обязывает подавать декларации о доходах и имуществе целые категории должностных лиц (лиц, занимающих политические и дискреционные должности, судей, прокуроров, дипломатических работников, гражданских служащих, служащих муниципальных органов и т.д.) и членов их семей.

В соответствии с этим законом, налоговые органы должны производить проверку поданных деклараций. За предоставление заведомо ложных сведений предусмотрены штрафы (Глава 7 закона «О декларировании имущества и доходов физических лиц»). Однако на практике имеет место та же самая проблема: несмотря на то, что государственные должностные лица подают декларации в Комитет государственных доходов и дают свое согласие на обнародование этих деклараций, механизм контроля содержащихся в них сведений отсутствует, и всё это по-прежнему воспринимается как пустая формальность. О том, рассматривался ли в рамках выполнения Рекомендации 19 вопрос о введении такого механизма, никакой информации не поступало.

По всей видимости, никакие санкции за противоправное поведение к должностным лицам в этой связи не применяются. При этом Статья 169¹⁷ Кодекса об административных правонарушениях предусматривает ответственность за предоставление заведомо ложных сведений в декларациях об имуществе и доходах физических лиц и за непредоставление этих деклараций в установленный срок. Статья 20 этого Кодекса предусматривает штраф за предоставление заведомо ложных сведений. Кроме того, по закону «О государственных и

муниципальных услугах», непредоставление декларации об имуществе и доходах влечет увольнение нарушителя с занимаемой должности.

В ходе визита в страну в апреле 2011 г. Комитет государственных доходов сообщил, что и в центре, и на местах существуют специальные подразделения, которые занимаются приемом деклараций об имуществе и доходах. Однако о том, существует ли какое-либо подразделение, которое занималось бы проверкой сведений, содержащихся в декларациях об имуществе и доходах, никакой информации нет.

Что касается обнародования сведений, то в соответствии со Статьей 16 (2) закона, перечень содержащихся в декларации сведений, подлежащих обнародованию, и форма их обнародования определяются Правительством. Во время визита в страну армянская сторона подтвердила, что в стране установлен определенный порядок обнародования сведений, содержащихся в декларациях об имуществе и доходах. Этот порядок предусматривает, что обнародование сведений осуществляется с согласия государственного должностного лица, подавшего декларацию, а их публикация производится на сайте Комитета государственных доходов.

Армянская общественная организация Центр «Свобода информации» проводит анализ имеющихся в ее распоряжении деклараций об имуществе и доходах должностных лиц.⁵² Однако некоторые НПО сообщили о введенных недавно ограничениях доступа к декларациям об имуществе и доходах.

Новый закон «О государственной службе», принятый Парламентом в мае 2011 г., предполагает введение с 1 января 2012 года новой формы деклараций об имуществе и доходах для высокопоставленных должностных лиц. К их числу относятся Президент, премьер-министр, министры Республики Армения и другие высокопоставленные лица, общая численность которых составляет 500 человек (полный перечень тех, кто считается высокопоставленными должностными лицами, см. в главе «Правовые и организационные основы деятельности государственной службы»). Такие декларации высокопоставленные должностные лица и члены их семей должны подавать по состоянию на дату вступления в должность и на дату ухода со своего поста, а также ежегодно.

Содержание обеих деклараций в целом вполне отвечает установленным требованиям и включает все основные сведения об имуществе и доходах. Тем не менее, в них отсутствуют разделы, позволяющие получить представление о предстоящих мероприятиях и интересах государственного должностного лица, которые могут оказать на него влияние, - например, об участии в деловой поездке, представлении или лоббировании чьих-либо социальных или профессиональных интересов.

В соответствии с новым законом «О государственной службе» должна быть создана новая Комиссия по этике высокопоставленных должностных лиц, которая будет заниматься вопросами приема, обнародования и анализа новых деклараций об имуществе и доходах, а

⁵² См. <http://www.foi.am/en/articles/item/255/>

также вести реестр деклараций. Все поступающие в Комиссию по этике декларации об имуществе и доходах высокопоставленных должностных лиц должны быть внесены в реестр в течение 3 дней с даты поступления. Комиссия по этике так же отвечает за опубликование деклараций. Вопрос о том, какие именно сведения из деклараций могут быть обнародованы, в законе не оговаривается и, соответственно, подлежит дальнейшему регулированию (имена и фамилии лиц и сведения об имуществе оглашению не подлежат). Кто может получить доступ к реестру деклараций и каков порядок такого доступа, в законе не уточняется. Отсутствуют в законе и положения о том, каким образом граждане могут сообщить о возможном незадекларированном имуществе или доходах.

Кроме того, в законе предусматривается, что в функции Комиссии по этике высокопоставленных должностных лиц входит анализ деклараций. Все же не ясно на какой основе и как этот анализ будет проводиться. В соответствии со статьей 44 комиссия по этике может проводить расследования, с целью выявить этические нарушения. Комиссия по этике может запрашивать материалы и документы для анализа совершения таких нарушений. В результате, Комиссия по этике может принять заключение (в форме рекомендации), но она не может санкционировать. Заключение направляется выше поставленному должностному лицу, кто может принять меры, но это видимо не обязательно. К тому же не ясно, относится ли это право проводить расследования так же на анализ декларации. Никаких специальных положений насчет проверки деклараций в законе не содержатся.

Когда эта новая система начнет действовать, неизвестно, и насколько эффективной она может быть, сейчас сказать трудно.

Оценка остается прежней: рекомендацию 19 Армения **выполнила частично**.

Информирование о фактах коррупции

Предыдущая рекомендация 20

Повысить обязанность сообщать о подозрениях в коррупции. Принять меры для защиты служащих госучреждений от дисциплинарных санкций и преследования за сообщение в правоохранительные органы или в прокуратуру о своих подозрениях, связанных с возможными фактами коррупции в своих ведомствах, и организовать внутреннюю кампанию по повышению осведомленности гражданских служащих об этих мерах.

В декабре 2006 г. было признано, что данную рекомендацию Армения **не выполнила**.

В ходе первого раунда мониторинга было установлено, что в законодательстве Армении отсутствуют конкретные положения, касающиеся необходимости сообщать в компетентные органы о подозрениях в коррупции, за исключением общего положения об обязанности граждан сообщать о готовящемся преступлении в соответствии со Статьей 334 Уголовного кодекса. Кроме того, отсутствовал какой бы то ни было механизм защиты информаторов.

Новый закон «О государственной службе», который вступает в силу 1 января 2012 г., введет для государственных должностных лиц, на которых распространяется действие данного закона, новые положения, касающиеся информирования о фактах коррупции и защиты информаторов. Согласно этому закону, должностные лица обязаны сообщать компетентным органам о фактах коррупции. закон предусматривает, что государственные служащие, которые

сообщат о фактах нарушения закона и не получают необходимый ответ, сможет информировать руководителя этого государственного учреждения или компетентного органа в письменном виде. Кроме того, закон предусматривает, что компетентные органы должны обеспечивать защиту тем, кто добросовестно сообщает о фактах коррупции. Для осуществления этих норм на практике Правительству необходимо будет принять соответствующие акты вторичного законодательства. Эти меры, которые предприняла Армения, для введения обязательства сообщать и о защите лиц, которые сообщают, оцениваются положительно.

Никаких сведений о проведении кампаний по повышению осведомленности должностных лиц о важности информирования о фактах коррупции не поступало.

Оценка остается прежней: рекомендацию 20 Армения **не выполнила**.

Обучение и переподготовка государственных служащих

Согласно Статье 20 (2) закона «О гражданской службе», каждый гражданский служащий не менее чем раз в три года подлежит обязательной переподготовке. В соответствии с пунктом (4) этой статьи, перечень учебных заведений, проводящих переподготовку гражданских служащих, и планы проведения этими учебными заведениями переподготовки гражданских служащих утверждает Совет гражданской службы. В Статье 20 проекта закона «Об общественной службе» указано, что государственные служащие подлежат обязательной переподготовке, но помимо обязательной, может проводиться также переподготовка по вопросам прав и обязанностей государственных служащих, вытекающих из их должностных инструкций, а также курсы повышения квалификации.

Главным органом, отвечающим за организацию обучения и переподготовки гражданских служащих, является Совет гражданской службы. Решением Совета гражданской службы №937-А от 30 ноября 2009 г. была утверждена программа переподготовки гражданских служащих, занимающих высшие, руководящие, ведущие и младшие должности гражданской службы, которая называлась «Основы добропорядочности в системе гражданской службы» (Первая часть). Вторая часть этой программы была утверждена Решением СГС №499-А от 23 июня 2010 г.. Программы обучения, о которых армянская сторона рассказала экспертам группы мониторинга, включают лекции по таким темам, как определение этики, этика государственной службы, взаимосвязь юридических и этических норм, антикоррупционное законодательство, коррупционные риски, подарки, возможность преодоления ситуаций конфликта интересов, вопросы поведения работников государственной службы, и т.д. На базе этих программ общественная организация «Союз армянских государственных служащих» при поддержке ОБСЕ провела в 2009 г. курс подготовки в пилотной группе из 15 гражданских служащих (1-ю часть), а вторая часть этого курса была запланирована на май 2011 г. Эту программу предполагалось сделать обязательной и начиная с 2010 – 2011 г.г. проводить ее уже для более широкого круга гражданских служащих. Однако во время визита в страну этот факт не подтвердился.

Кроме того, Армяно-европейским центром по экономической политике и правовым вопросам (AEPLAC) в сотрудничестве с Советом гражданской службы Республики Армения было разработано учебное пособие «Вводный курс подготовки инструкторов по вопросам борьбы с

коррупцией». На базе этого пособия в феврале 2010 г. был проведен соответствующий курс обучения.

В ответах на вопросы мониторинговой анкеты руководство Армении сообщает, что в Академии государственного управления Республики Армения была разработана программа подготовки по вопросам борьбы с коррупцией, которая должна быть включена в учебные планы начиная с 2011 г. Однако во время визита в страну этот факт не подтвердился.

Новые рекомендации 3.2.2.

Обеспечить введение во всех государственных органах и ветвях власти надлежащих правил и практических механизмов, касающихся предотвращения конфликта интересов, недопустимости занятия видами деятельности, несовместимыми со статусом должностных лиц, и получения подарков.

Обеспечить надлежащее проведение в жизнь новой системы декларирования имущества и доходов высокопоставленных должностных лиц, предусмотренной законом «О государственной службе», который входит в силу 1 января 2012 г.

Для того чтобы обеспечить выполнение государственными должностными лицами своей обязанности сообщать в компетентные органы о подозрениях о фактах коррупции, а также защиту информаторов, необходимо:

- **принять соответствующие акты вторичного законодательства;**
- **создать во всех государственных учреждениях специальные каналы, по которым сотрудники могут сообщить о фактах коррупции минуя начальство; и**
- **начать кампанию по повышению информированности государственных служащих об этих мерах.**

Разработать практический курс обучения «Этика государственной службы» и включить его в программы, которые на регулярной основе и в обязательном порядке должны проходить все государственные служащие.

Подготовить специальную программу переподготовки по теме «Этика государственной службы» для высокопоставленных должностных лиц (около 500 человек), в частности, для лиц, занимающих политические посты, министров, депутатов Национального собрания, мэров и депутатов местных советов. Руководство проведением этой программы может быть поручено Комиссии по этике высокопоставленных должностных лиц, которая должна будет действовать по согласованию с Советом гражданской службы/центральным координационным органом государственной службы.

3.3. Содействие прозрачности и ограничение дискреционных полномочий органов государственного управления

По этим вопросам Армении ранее не давалось никаких рекомендаций.

Антикоррупционная экспертиза правовых актов

Общее требование о проведении антикоррупционной экспертизы правовых актов было введено в 2009 году Постановлением Правительства Республики Армения от 22 октября 2009 г. №1205-Н «Об оценке регулирующего воздействия антикоррупционных нормативных правовых актов». В соответствии с данным постановлением, все законы, упомянутые в статье 27.1 закона РА «О правовых актах», подлежат антикоррупционной экспертизе. Как объяснили экспертам группы мониторинга во время их визита в страну, такая экспертиза проводится в отношении всех законов, а также некоторых подзаконных актов.

Методология проведения экспертизы основана на применении 9 специальных критериев, направленных на снижение рисков коррупции. По результатам проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов составляются соответствующие отчеты. Эти отчеты не имеют обязательной силы, и вопрос правовых последствий несоблюдения содержащихся в них положений законом «О правовых актах» не регулируется. Вероятно, отчеты о результатах антикоррупционной экспертизы играют примерно ту же роль, что и любые комментарии к проекту соответствующего правового акта со стороны любого другого компетентного органа в процессе межведомственных консультаций. Отчет направляют автору проекта, который, с учетом содержащихся в нем рекомендаций, вносит в проект необходимые поправки.

Процесс проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов был начат в январе 2011 года. Экспертизу проводит специальный орган Министерства юстиции – Агентство экспертизы правовых актов. В состав Агентства входят 15 сотрудников, при этом у 8 из них экспертиза законопроектов является их основным видом деятельности. Во время визита в страну армянская сторона подтвердила, что антикоррупционную экспертизу прошло порядка 1500 - 1700 нормативных правовых актов. По результатам этой экспертизы примерно в 10 – 15 случаях было выявлено наличие таких коррупционных рисков, как чрезмерные дискреционные полномочия, злоупотребление правами, отсутствие ясности в вопросах административного регулирования, нечетко прописанные процедуры осуществления государственных закупок, отсутствие подотчетности государственных служащих.

Упрощение законодательства

Во время визита в страну многие коллеги с армянской стороны отмечали, что упрощение законодательства зачастую оказывается гораздо эффективнее, чем какие-то специальные стратегии и меры по борьбе с коррупцией. Власти Армении подтвердили после визита, что Правительство внедряет реформы, которые направлены на снижение рисков коррупций способом упрощения законодательства в разных отраслях.

Одним из примеров здесь является принятый в 2008 г. Кодекс об административных правонарушениях (см. ниже). Незадолго до визита в страну группы мониторинга в Армении был введен принцип «единого окна» при регистрации предприятий. В ходе визита

представители армянской стороны упоминали и о других реформах, проводимых в этом направлении, в частности, о реформе дорожной полиции, об упрощении порядка выдачи лицензий и разрешений на ведение некоторых видов деятельности, о подготовленной Правительством реформе нотариата. Но пока что эти реформы не завершены.

Во время визита в страну группа мониторинга узнала, что одной из серьезных проблем Армении является довольно большое число контролирующих органов, которые проводят многочисленные проверки, часто связанные с вымогательством взяток. Упрощение системы проверок и повышение ее прозрачности могло бы стать одним из действенных путей совершенствования порядка регулирования хозяйственной деятельности в Армении и повышения доверия общества к этой системе и сокращения уровня коррупций.

Власти Армении проинформировали, что в соответствии с Указом Президента № 246, который был принят 17 сентября 2011 г., будет создано новое подразделение, которое будет руководить процессом проверки соответствия законодательства и подзаконных актов принципам легальности, удобства в употреблении и необходимости и которое будет подовать предложения, как упростить законодательство (“regulatory guillotine”).

Административные процедуры

В Армении в 2008 г. вступили в силу Кодекс административного процесса и закон «Об основах администрирования и административного производства». Кодекс административного процесса предусматривает необходимость соблюдения принципов беспристрастности, равенства и полной, объективной и всесторонней проверки всех обстоятельств дела. Закон «Об основах администрирования и административного производства» также устанавливает принципы законности администрирования, ограничения дискреционных полномочий, недопустимости произвола и всесторонности, объективности и полноты административного производства. В соответствии со Статьей 46 этого закона, срок административного производства составляет 30 дней.

Согласно Статье 70 закона «Об основах администрирования и административного производства», любой административный акт и любое административное решение могут быть обжалованы в административном или судебном порядке. Жалобы на постановления по делам об административных правонарушениях рассматриваются административными судами Республики Армения. В 2008 г. были созданы административные суды первой, а в 2011 г. – второй инстанции. Во время визита в страну представители армянской стороны подтвердили, что система административных судов недавно начала функционировать. Кроме того, предусмотрена возможность обжалования административных решений в вышестоящем государственном органе. Во время визита в страну было отмечено, что, по статистике Судебного департамента Армении, процесс обжалования стал очень активным – например, обжалуются решения относительно выдачи разрешений на строительство, решения органов дорожной полиции и т.д.

Принятие Кодекса административного процесса и закона «Об основах администрирования и административного производства» являет собой позитивный пример расширения прав граждан перед административными органами. Во время визита в страну власти Армении подтвердили также, что эти законы являются эффективными инструментами предупреждения коррупции: поскольку граждане могут оспорить решения государственных органов, то деятельность этих органов должна быть более прозрачной, а должностные лица обязаны предоставлять соответствующую информацию.

Новая рекомендация 3.3.

Продолжать курс реформ, имеющих целью упрощение порядка регулирования в области предупреждения коррупции и повышения прозрачности и эффективности административных процедур. Повышать уровень осведомленности граждан и делового сообщества об административных процедурах, касающихся их и их прав.

3.4. Государственный финансовый контроль и аудит

Предыдущая рекомендация 24

Обеспечить свободный и постоянный контакт и координацию деятельности между учреждениями финансового контроля/аудита с целью выявления коррупционных правонарушений.

В декабре 2006 г. было признано, что данную рекомендацию Армения **не выполнила**.

Внешний аудит

В ходе проведения первого раунда мониторинга высший орган внешнего (независимого) аудита в стране отсутствовал. 25 декабря 2006 г. Национальным собранием был принят закон «О Счетной палате», с внесением соответствующих изменений в Конституцию Армении. Контрольная палата, как независимый орган, функционирует с 2008 г.. В состав Контрольной палаты входит 131 человек, из них 87 непосредственно занимаются аудитом. К деятельности Контрольной палаты привлечен также 31 специалист.

Контрольная палата Республики Армения является независимым органом, который осуществляет контроль за использованием бюджетных средств, государственной и муниципальной собственности. Контрольная палата подотчетна Национальному Собранию. Центральным органом является Постоянная комиссия по финансово-кредитным, бюджетным и экономическим вопросам Национального Собрания Республики Армения. На заседаниях этой комиссии могут проводиться обсуждения общих и годовых отчетов о деятельности Контрольной палаты. Программа деятельности Контрольной палаты утверждается Национальным Собранием, которое теоретически может вносить в нее изменения; правда, на практике таких случаев пока не было. Следует отметить, что такой порядок утверждения программы деятельности Контрольной палаты противоречит стандартам Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) и может поставить под угрозу независимость Контрольной палаты.

Контрольная палата осуществляет следующие виды аудита: финансово-хозяйственный аудит, аудит результатов деятельности и экологический аудит. В ходе аудиторских проверок основное свое внимание Контрольная палата уделяет вопросам выявления случаев «мошенничества» и «фактов коррупции». Деятельность Контрольной палаты осуществляется на основе Общих стандартов аудита, отдельных стандартов проведения аудита в различных отраслях, руководства по проведению финансово-хозяйственного аудита и аудита результатов деятельности, кодекса поведения и других документов, которые, как указано в ответах на вопросы мониторинговой анкеты, содержат положения о борьбе с коррупцией и мошенничеством.

В случае выявления фактов нарушений Контрольная палата имеет право обратиться в Генеральную прокуратуру не дожидаясь окончания проверки. Как объяснили экспертам группы мониторинга представители армянской стороны, во время таких проверок у аудиторов нередко возникают подозрения в коррупции, злоупотреблении служебным положением или нецелевом использовании государственных средств. Однако власти утверждают, что зачастую это невозможно бывает увязать с совершением каких-то конкретных уголовных правонарушений. В качестве примера был приведен случай, когда мэр города дал распоряжение о продаже имущества по цене ниже рыночной, а впоследствии это имущество было реализовано по гораздо более высокой цене. Таким образом, на практике Контрольная палата, в случае подозрений в совершении правонарушений уголовного характера, направляет соответствующее заключение в Прокуратуру. В соответствии с положениями Уголовно-процессуального кодекса Армении, заключение Контрольной палаты может служить доказательством в суде. Как указано в ответах Армении на вопросы мониторинговой анкеты, в 2008 и 2009 г.г. Контрольная палата передала в Генеральную прокуратуру Республики Армения материалы примерно по 20 эпизодам нарушений уголовного характера, в результате чего было возбуждено 9 уголовных дел, одно дело было приобщено к уже существующему уголовному делу, и по 6 эпизодам был вынесен отказ в возбуждении уголовного дела.

Финансовый контроль, внутренний аудит и инспекция

В августе 2010 г. в структуре Министерства финансов Республики Армения было создано Агентство финансового контроля. Оно выполняет функции органа государственного внутреннего финансового контроля (ГВФК) и имеет статус отдела, который подчиняется и подотчетен непосредственно Министру финансов. Система ГВФК включает три основных элемента: 1) финансовый менеджмент и контроль на базе подотчетности органов управления; 2) внутренний аудит на всех уровнях; 3) центральный орган, который занимается вопросами гармонизации взаимоотношений в рамках системы ГВФК и должен устанавливать и отслеживать соблюдение соответствующих стандартов.

За осуществление предварительного контроля всех производимых операций отвечает Государственное казначейство Республики Армения. Контролем уже произведенных операций занимается Финансовая инспекция Министерства финансов.

Серьезные подвижки произошли в области организации внутреннего аудита. 22 декабря 2010 г. был принят новый закон «О внутреннем аудите», направленный на совершенствование

действующей системы и гармонизацию положений внутреннего законодательства Армении со стандартами Евросоюза. Одновременно с законом «О внутреннем аудите» 11 ноября 2010 г. была принята стратегия Правительства в области создания системы государственного внутреннего финансового контроля. В этом программном документе изложены основные предпосылки и мероприятия, необходимые для введения в Армении современной интегрированной системы внутреннего государственного финансового контроля. Пока что был организован только финансовый аудит, но новый закон предусматривает и создание системы аудита результатов деятельности. Организация антикоррупционного аудита в законе не предусмотрена. Стандарты профессиональной практики внутреннего аудита, кодекс этики и план реализаций были приняты решением правительства № 1233 от 13 августа 2011 г.

Координацией и мониторингом проведения внутреннего аудита занимается Министерство финансов, а его оценкой - органы внешнего аудита. Внутренние аудиторы отчитываются перед Министром или руководителем соответствующего учреждения и перед ее комитетом внутреннего аудита, а также раз в год перед Министерством финансов.

После визита в Армению было указано, что, в соответствии с новым законом о внутреннем аудите, аудит может проводиться или специальным отделом или приглашенным внутренним аудитором. В связи с этим, точное число внутренних аудиторов в государственном секторе не может быть определено. Численность постов внутренних аудиторов в органах государственного управления центрального уровня, составляет порядка 100 человек, в соответствии с ответами Армении на вопросник в апреле 2011 г. На момент визита в Армению функции внутреннего аудита на практике еще не выполнялись. Хотя Армения утверждает, что еще в 2002 г. указом министра был создан институт внутреннего аудита, одной из наиболее сложных проблем является подбор квалифицированных кадров на эти новые должности.

Вопросами инспекции в Армении занимается инспекция финансового контроля Министерства финансов.

Сотрудничество между органами внутреннего и внешнего аудита планируется регламентировать специальным правительственным указом. Есть намерение предоставить проект такого указа в первой половине 2012 г.

Регламент находится в стадии разработки и должен быть принят в 2011 г.

Рекомендацию 24 Армения **выполнила в основном**.

Новая рекомендация 3.4.

Обеспечить, чтобы Контрольная палата в ходе проведения своих проверок систематически занималась выявлением фактов «мошенничества» и «фактов коррупции». Усовершенствовать механизм, посредством которого Контрольная палата уведомляет правоохранительные органы о своих подозрениях в коррупции. Обеспечить использование опыта Контрольной палаты при разработке программ обучения для государственных служащих и ее сотрудничество с новыми подразделениями внутреннего аудита.

Продолжить реализацию мер по внедрению в органах государственного управления эффективной системы финансового контроля и внутреннего аудита, в соответствии со Стратегией создания системы государственного внутреннего финансового контроля в Республике Армения на 2011 – 2013 г.г. и Планом действий по ее реализации.

Продолжать обеспечивать необходимые кадровые ресурсы для организации и проведения внутреннего аудита в органах государственного управления центрального и местного уровней. Обеспечить сертификацию внутренних аудиторов. Обеспечить организацию и проведение аудита по результатам деятельности.

Продолжать обучение по вопросам предупреждения коррупции для руководителей и сотрудников по управлению финансовой деятельностью органов государственного управления центрального и местного уровней.

3.5. Коррупция в сфере государственных закупок

Предыдущая рекомендация 21

В целях обеспечения публичности и прозрачности процедур государственных закупок ввести систему электронных торгов и заключения контрактов на государственные закупки. В этой электронной системе, помимо прочего, должны публиковаться данные обо всех случаях подачи жалоб в уполномоченный орган, а также ответы на эти жалобы. Вся информация о государственных закупках, которая не публикуется, должна быть предоставлена по соответствующему запросу, за исключением информации, которая составляет коммерческую и государственную тайну.

В декабре 2006 г. было признано, что данную рекомендацию Армения **выполнила в основном.**

Примечание: в ответах руководства Армении на вопросы мониторинговой анкеты в апреле 2011 г. ничего не было сказано о новом законе «О закупках», вступившем в силу в январе 2011 г. После визита в страну группы мониторинга Армения предоставила дополнительные материалы, касающиеся новой нормативно-правовой базы организации государственных закупок.⁵³

Со времени проведения первого раунда мониторинга и до декабря 2010 г. вопросы государственных закупок в Армении регулировались законом «О закупках», который вступил в силу 1 января 2005 г., с изменениями и дополнениями, внесенными в него в 2008 г. соответствующим постановлением Правительства. Целью этого закона было обеспечение организации конкурентоспособной, эффективной, открытой, прозрачной и недискриминационной системы закупок для нужд государства. Этот закон был составлен по образцу типового закона ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг и применялся ко всем договорам о государственных закупках на сумму, превышающую 1 миллион армянских

⁵³ В ответах руководства Армении на вопросы мониторинговой анкеты в апреле 2011 г. не была предоставлена информация о новом законе «О закупках», вступившем в силу в январе 2011 г. После визита Армения предоставила дополнительные материалы.

драмов (что эквивалентно примерно 1860 евро). В соответствии с результатами проведенной в 2008 г. оценки Специальной программы ОЭСР по поддержке повышения эффективности руководства и управления (SIGMA), данный закон и постановление представляют собой «сравнительно неплохую и достаточно хорошо структурированную нормативно-правовую базу для организации системы государственных закупок, в основе которой лежат такие краеугольные принципы организации государственных закупок, как недискриминация, равное отношение ко всем участникам и прозрачность».⁵⁴

В качестве «уполномоченного органа» выступало Министерство финансов, которое выполняло все функции, связанные с регулированием, координацией, мониторингом и исполнением задач в сфере государственных закупок. Агентство по государственным закупкам Республики Армения (АГЗ) отвечало за организацию конкурсов на централизованные закупки. АГЗ действовало в качестве центрального органа по организации закупок, но при этом государственные учреждения не были обязаны осуществлять необходимые закупки именно через этот орган. АГЗ также оказывало профессиональную помощь конкурсным комиссиям в работе с организациями-заказчиками и осуществляло надзор за соблюдением правил организации закупок членами комиссий. В Министерстве финансов этим занималось 10, а в АГЗ – 52 сотрудника.

Что касается освещения процесса закупок, то опубликованию подлежала следующая информация: уведомления о процедурах предквалификационного отбора участников торгов; уведомления о проведении открытых конкурсов; уведомления о заключенных договорах и уведомления об аннулировании. С сентября 2008 г. все вышеупомянутые уведомления публикуются уполномоченным органом в Официальном бюллетене о закупках, с которым можно ознакомиться на сайте www.procurement.am, а также транслируются по радио и телевидению. При этом, как показывают результаты оценки SIGMA, по сравнению с требованиями директив ЕС содержание этих объявлений и уведомлений носит довольно ограниченный характер. Предварительные уведомления и уведомления о планируемых закупках не публикуются вообще. В Армении принят следующий порядок: государственные заказчики предоставляют в АГЗ свои планы закупок на год, после чего они публикуются на сайте www.procurement.am.

Во время проведения первого раунда мониторинга электронную систему государственных закупок, о которой идет речь в рекомендации 21, планировалось ввести в действие в 2008 г. В своем Докладе 2007 г. о действиях по реализации рекомендаций Армения сообщила, что работа над этой системой ведется и должна быть завершена в течение 2 – 3 лет.

Статья 53 закона «О закупках» 2005 г. предусматривала возможность обжалования решений о закупках в «уполномоченном органе», который, в свою очередь, мог предпринять в этой связи ряд мер, включая прекращение действия договора о закупках. Решение о закупках можно было также обжаловать в судебном порядке. Таким образом, этот уполномоченный орган занимался как выработкой политики, так и вопросами ее проведения в жизнь. Как указано в докладе SIGMA за 2008 г., такой орган не может считаться независимым наблюдательным органом.

⁵⁴ SIGMA, Public Procurement in Armenia. Overview. December 2008.

Что касается обучения, то уполномоченный орган ежегодно организует курсы обучения персонала, занимающегося вопросами координации процессов государственных закупок.

Статистика за период с 2006 по 2008 г.г. Количество открытых конкурсов (на закупки по целевым государственным программам) постепенно увеличилось: с 448 в 2006 г. до 865 в 2008 г., а количество случаев закупок у единственного источника, наоборот, сократилось – с 703 в 2006 г. до 496 в 2008 г.. Число жалоб с каждым годом увеличивалось – если в 2006 г. их было 12, то в 2008 г. уже 53. Из 79 жалоб, рассмотренных за три года, 40 были решены в пользу подрядчиков (поставщиков). Ни одно из 30 решений об отклонении жалоб не было оспорено в судебном порядке; это наводит на мысль либо об отсутствии доверия к судебной системе, либо о чересчур высоких судебных издержках (а может быть, здесь имеют место и оба эти фактора).

Если говорить о действовавшей в 2006 - 2010 г.г. системы в целом, то, по некоторым оценкам, количество случаев внеконкурсных закупок или закупок «из единственного источника» обычно увеличивалось перед очередными выборами, что может указывать на наличие связи между закупками и финансированием политических партий. В ряде случаев необоснованными были технические условия (спецификации), что наводило на мысль о том, что эти спецификации либо были составлены специально в расчете на конкретного поставщика, либо здесь имели место какие-то другие злоупотребления. В отношении закупок некоторых товаров все еще актуальными были проблемы монополистических и неконкурентных рынков. Несмотря на некоторые улучшения системы организации конкурсных закупок, применяемые процедуры по-прежнему громоздки и неудобны. Есть данные об организации внеплановых закупок без особой на то нужды, а также о протектировании в системе государственных закупок. В докладе организации Трансперенси Интернэшнл – Армения за 2010 год «Деятельность системы государственных закупок Республики Армения в 2008 – 2009 г.г.» говорится об отсутствии доверия к этой системе в связи с такими проблемами, как ненадлежащее описание технических условий и сложности в предоставлении всех необходимых документов на конкурс. Число недобросовестных поставщиков за последние годы возросло, и в этой связи есть опасения, что таким способом организации-заказчики могут просто «наказывать» по каким-то причинам неудобных им поставщиков. По сообщениям из различных источников, цены на закупки нередко бывают выше среднерыночных. Практически все выражают озабоченность в связи с отсутствием у местных муниципалитетов возможностей по организации закупок в соответствии с законом.

С 1 января 2011 г. система государственных закупок в Армении регулируется новым законом Республики Армения «О закупках», который вступил в силу с этой даты, а также подзаконными актами, принятыми в этой связи (Указ №168/2011).

В этом новом законе, проект которого был составлен при поддержке Программы ОЭСР и ЕС SIGMA, сделана попытка решить проблему нечеткого распределения полномочий между Агентством по государственным закупкам и организациями-заказчиками, которая была отличительной чертой предыдущей системы.

Новым законом вводится и ряд других важных преобразований. Прежде всего, он предусматривает введение полностью децентрализованной системы государственных закупок, в рамках которой в стране будет действовать порядка 3000 организаций-заказчиков.

Тремя ключевыми органами этой системы являются Министерство финансов и экономики, которое занимается вопросами регулирования, политики и координации деятельности системы государственных закупок, новый Центр содействия закупкам, который оказывает услуги заказчикам и подрядчикам, и Комиссия по рассмотрению жалоб – этот орган действует вне структуры Министерства и занимается разбором жалоб, связанных с организацией закупок.

Указом №168/2011 введена единая система квалификационного отбора: первым ее критерием является цена, вторым - соотношение цена/качество.

Теперь все государственные органы занимаются закупками самостоятельно. В процессе организации закупок участвуют руководитель соответствующего органа, ответственное за закупки подразделение и конкурсная комиссия. Кроме того, каждый государственный орган должен назначить «координатора по закупкам», который отвечает за организацию закупок. Эта задача может быть возложена на целое подразделение, отдельное должностное лицо и даже на «приглашенного консультанта».

Кроме того, для составления технических условий планируемых закупок (спецификаций закупаемых товаров, работ и услуг, графиков закупок и графиков платежей) и для оценки соответствия поставляемых товаров, выполненных работ и оказанных услуг условиям договора о закупках, должен быть также учрежден специальный орган или комитет технического контроля.

В соответствии со Статьей 23 закона «О закупках», конкурсная комиссия утверждает тексты объявления о конкурсе и приглашения на конкурс, вносит необходимые изменения в текст приглашения, дает разъяснения, касающиеся проведения конкурса, вскрывает и оценивает конкурсные заявки участников и определяет победителя конкурса.

Центр содействия закупкам (ЦСЗ) - это тот орган, который заменит Агентство по государственным закупкам. Его основными функциями являются организация обучения специалистов по закупкам, предоставление бесплатных консультаций заказчикам (государственным учреждениям) и участникам конкурса, оценка соответствия потенциальных участников конкурса установленным требованиям для участия в конкурсе, заключение рамочных соглашений с участниками конкурса, внедрение электронной системы государственных закупок, проведение выборочных оценок технических спецификаций, организация телефонной горячей линии и обеспечение деятельности секретариата Комиссии по рассмотрению жалоб.

ЦСЗ может также включить участника конкурса в «Перечень поставщиков, не допущенных к участию в конкурсе» на срок от 6 месяцев до 3 лет. Кроме того, Статья 12 предусматривает исключение из участников конкурса тех поставщиков, которые в процессе организации закупок совершили какие-либо противоправные действия в ущерб экономическим интересам государства.

Согласно новому закону, новый орган - Комитет по рассмотрению жалоб (КРЖ) - был недавно учрежден. Любое лицо может обжаловать в КРЖ решения государственных органов, касающиеся государственных закупок, а также обжаловать в судебном порядке действия

самого КРЖ. В состав КРЖ должно входить 4 человека, имеющих высшее образование, не менее чем трехлетний опыт работы по специальности и обладающих «достаточным уровнем знаний законодательства о государственных закупках» (один представитель государственных органов, один представитель муниципалитета, один представитель Центрального банка Республики Армения и один представитель гражданского общества).

КРЖ будет действовать как комиссия в составе трех человек, выбираемых произвольно, под председательством специалиста с юридическим образованием; члены комиссии должны будут подписывать специальное заявление об отсутствии конфликта интересов. Миссией КРЖ является «непредвзятое и независимое» рассмотрение жалоб. Закон не предусматривает никакого специального механизма, который гарантировал бы реальную независимость членов комиссии, и не содержит никаких конкретных указаний на то, какой орган должен их назначать (но, как можно догадаться, подразумевается, что этим органом является Министерство финансов и экономики).

Что касается обеспечения прозрачности и внешнего аудита, то результаты конкурсов на государственные закупки должны быть опубликованы в тех случаях, когда стоимость договора о закупках превышает 1 миллион армянских драмов. Как и прежде, внешний аудит процессов организации закупок осуществляется Контрольной палатой в порядке, предусмотренном законом Республики Армения «О Контрольной палате».

Что касается системы электронных закупок, то во время визита в страну ее как раз вводили в действие, в соответствии с законом 2010 г.; см. <http://www.armeps.am/>. Управляет этой системой Центр содействия закупкам. Предполагается, что к июню 2011 г. к ней будут подключены все отраслевые министерства, и тогда уже все закупки будут производиться в электронном режиме.

В целом можно сказать, что введение новой системы государственных закупок потребует времени и ресурсов; особенно это касается предоставления соответствующих возможностей всем организациям-заказчикам. Учитывая тот факт, что новая система является децентрализованной, важнейшим вопросом и, вероятно, серьезной проблемой здесь будет обеспечение прозрачности и добросовестности процесса закупок. Как было отмечено во время визита в страну, для обеспечения эффективности системы государственных закупок ключевыми факторами успеха и единственным способом снижения вероятности рисков коррупции являются гласность этого процесса и честная конкуренция.

Оценка остается прежней: рекомендацию 21 Армения **выполнила в основном**.

Новая рекомендация 3.5.

Обеспечить, чтобы Комитет по рассмотрению жалоб функционирует как независимый орган по рассмотрению жалоб, касающихся всех аспектов государственных закупок; обеспечить реальную независимость членов Комитета и обнародование всех его решений; ввести четкую и ясную процедуру подачи жалоб.

Обеспечить органам по закупкам и Комитету по рассмотрению жалоб (когда он будет учрежден) практическую помощь: курсы обучения по вопросам соблюдения норм этики и

борьбы с коррупцией, ознакомление с передовым опытом в сфере государственных закупок, технические консультации, адресную поддержку, мониторинг и другую помощь.

В целях повышения прозрачности и обеспечения честной конкуренции в сфере государственных закупок внедрить в полном объеме и обеспечить эффективное использование системы электронных закупок.

Внедрить механизмы, обеспечивающие незамедлительную передачу в органы прокуратуры или в соответствующие административные органы результатов выборочного анализа технических спецификаций договоров на государственные закупки в случае возникновения подозрений в каких-либо злоупотреблениях или в коррупционных преступлениях.

Поручить Контрольной палате выполнение дополнительной задачи, заключающейся в составлении рекомендаций (как общего характера, так и адресованных конкретным государственным органам) по повышению добросовестности в системе государственных закупок.

Принять меры, способствующие повышению уверенности предприятий в беспристрастности решений, касающихся государственных закупок, и усилению конкуренции в квазимонополистических /олигополистических секторах.

3.6. Доступ к информации

Предыдущая рекомендация 23

Строго следовать Стратегии борьбы с коррупцией при совершенствовании правил, регулирующих взаимоотношения между гражданами и государственными должностными лицами, и процедур, связанных с обеспечением доступа к информации. Описать конкретные меры, которые будут приняты в том случае, если на запрос о получении информации заявителю не будет предоставлен своевременный и исчерпывающий ответ.

В декабре 2006 г. было признано, что данную рекомендацию Армения **выполнила частично**.

Закон «О свободе информации» был принят в Армении в 2003 г., а в силу вступил в 2004 г. Во время проведения первого раунда мониторинга было отмечено, что одной из серьезных проблем в этой области является то, что на практике этот закон должным образом не соблюдается.

В соответствии со Статьей 6 закона «О свободе информации», каждый человек имеет право на ознакомление с искомой информацией и с целью ее получения в установленном законом порядке обратиться с запросом к распорядителю информации и получить эту информацию. В Статье 9 установлен общий порядок подачи запроса и предоставления ответа на него. Ответ на письменный запрос предоставляется заявителю в течение 5 дней со дня получения запроса, а если для предоставления информации, указанной в запросе, необходимо выполнить

дополнительную работу, то данная информация предоставляется заявителю в течение 30 дней после получения запроса.

В структуре органов государственного управления центрального и местного уровней существуют отделы, занимающиеся связями с общественностью, которые, как утверждает армянская сторона, отвечают за предоставление гражданам информации в соответствии с положениями закона «О свободе информации».

Сведений о принятии во исполнение закона «О свободе информации» каких-либо постановлений Правительства или других подзаконных актов, не поступало, и были ли после 2006 г. введены какие-либо новые процедуры, связанные с обеспечением доступа к информации и упомянутые в Рекомендации 23, неизвестно. Во время визита в страну власти Армении заявили, что закон «О свободе информации» составлен очень четко, и соответствующие нормативные документы должны быть во всех учреждениях и организациях. Ни с одним представителем власти, который отвечал бы за надзор за соблюдением закона «О свободе информации», эксперты группы мониторинга не встречались.

В соответствии со Статьей 5 закона «О свободе информации», регистрация, классификация и хранение информации осуществляются в порядке, предусмотренном Правительством Республики Армения. Согласно данному закону, это является также одним из принципов обеспечения доступа к информации. Пока что Правительством не было принято никаких постановлений, касающихся такого порядка. Во время визита в страну власти Армении сообщили экспертам группы мониторинга, что Статью 5 закона «О свободе информации» планируется отменить, и тогда такой подзаконный акт будет уже не нужен. В соответствии с международными стандартами в этой области, каждая организация должна вести реестр той информации, распорядителем которой она является, и которая сама по себе не может быть никак классифицирована. Ведутся ли такие реестры во всех органах и учреждениях Армении, неизвестно.

В Статье 8 закона «О свободе информации» изложены правовые основы ограничения свободы информации. В частности, распорядитель информации отказывает в предоставлении информации, если информация содержит государственную, служебную или коммерческую тайну или не подлежащие огласке данные предварительного следствия. Запрещается также разглашение сведений, нарушающих тайну личной и семейной жизни, и «данных, требующих ограничения доступности». Однако в законе ничего не сказано о необходимости применения так называемого «тройного критерия», которому должны удовлетворять любые положения об ограничении доступа к информации. Это означает, что для того чтобы иметь право на ограничение доступа к информации, государственный орган, являющийся распорядителем этой информации, обязан доказать, что: (1) ограничение доступа к данной информации обусловлено законными интересами; (2) предание этой информации гласности нанесет значительный ущерб таким интересам; и (3) этот ущерб важнее, чем общественный интерес в получении данной информации. Этот критерий оценки общественного интереса является признанным международным стандартом, и руководствоваться им следует во всех случаях, когда речь идет об ограничении доступа к информации, в том числе когда эта информация содержит государственную и служебную тайну.

В Армении есть также закон «О государственной и служебной тайне», который, по-видимому, регулирует взаимоотношения, возникающие в связи с причислением определенной информации к разряду сведений, не подлежащих разглашению, в том числе к государственной и служебной тайне, т.е. к разряду сведений, которые считаются секретными или причислены к категории информации для служебного пользования.

О том, какие процедуры применяются и какова должна быть квалификация государственного служащего для того, чтобы определить, является ли та или иная информация публичной или нет, практически ничего не известно. Непонятно также, каким образом должностное лицо в каждом конкретном случае определяет, что те или иные сведения составляют «тайну личной и семейной жизни», ограничен ли доступ этим сведениям, какая информация содержит государственную или служебную тайну, и т.д. Например, каким образом сотрудник муниципалитета, к которому обратились с запросом о предоставлении проекта градостроительного плана или документа, содержащего данные предварительной оценки участников конкурса Конкурсной комиссией, может определить, является ли данная информация публичной. Как показывает практика, запросы о предоставлении информации могут быть очень разными и очень специфичными, и только на основании соответствующих положений закона не всегда можно определить, подлежит эта информация разглашению. Поэтому должностное лицо, не имеющее возможности установить статус запрашиваемой информации, может просто отказать в ее предоставлении. Экспертам группы мониторинга не сообщили, ведется ли в каждом органе и учреждении реестр информации, распорядителями которой они являются.

В области обеспечения доступа к информации многое может быть достигнуто силами гражданского общества. Неправительственные организации в Армении проводят для населения информационные кампании по вопросам важности обеспечения доступа к информации и прав граждан, которые, в соответствии с действующим законодательством, должны иметь возможность получать информацию от организаций, являющихся ее распорядителями. Центр «Свобода информации» составил черный список чиновников, которые в период с 2001 по 2011 г.г. допустили нарушения права граждан на доступ к информации.⁵⁵ Кроме того, Центром «Свобода информации» создан новый Интернет-портал, куда можно загрузить запрос о предоставлении информации и отслеживать его статус.

В Армении нет ни одного специализированного государственного органа, который занимался бы вопросами обеспечения свободы информации. Граждане могут обжаловать нарушение своего права на доступ к информации непосредственно в суде. Некоторые коллеги с армянской стороны утверждают, что в реальности никакой особой необходимости в таком органе нет. Отказ в предоставлении информации можно обжаловать либо в уполномоченном органе государственного управления, либо в судебном порядке. Однако в Армении отсутствует механизм подачи жалобы на действия административных органов Комиссару по вопросам информации или в другую аналогичную инстанцию. По международным стандартам, такой орган должен обладать известной степенью независимости от органов исполнительной власти, иметь полномочия рассматривать жалобы и давать указания органам власти в случае выявления каких-либо нарушений, а также составлять годовые отчеты по вопросам свободы

⁵⁵ <http://www.foi.am/en/years/>

информации. Такой орган является очень важной инстанцией для осуществления мониторинга ситуации с доступом к информации и оперативного реагирования в случае нарушений. Власти Армении утверждают, что ситуация с исполнением решений суда в стране улучшилась, а закон «О свободе информации» должным образом соблюдается. Экспертам группы мониторинга рассказали также о двух эпизодах, когда в отношении государственных должностных лиц были применены судебные санкции в виде штрафов за отказ в предоставлении информации.

Группе мониторинга сообщили также, что три года назад Правительством было внедрено специальное программное обеспечение, которое доступно для всех граждан и позволяет отследить статус запросов о предоставлении информации, направленных в соответствующие инстанции. В каждой государственной институции у входа имеются специальная техника, где можно пользоваться этой программой. С помощью этого программного обеспечения все запросы граждан сканируются и хранятся в электронном виде. Жители могут приходить и следить за своими запросами по таким критериям как имя, статус запроса, и.т.д. Кроме того, весь обмен информацией между центральными государственными органами осуществляется в электронном виде. У местных правительств такой системы документооборота пока нет.

Как утверждают представители власти Армении, все проекты законодательства перед их обсуждениям на пленарных заседаниях публикуются на сайте Национального собрания⁵⁶. После их утверждения и принятия все законодательные акты публикуются в официальной газете Армении.

В целом складывается впечатление, что запросов о предоставлении информации и жалоб в связи с отказами ее предоставить стало больше, т.е. в этом плане граждане стали проявлять большую активность. В свою очередь, и государственные учреждения стали более активно и не дожидаясь запросов предоставлять информацию о своих услугах и функциях, а также контактную информацию. Но наряду с этим экспертам группы мониторинга стало известно, что на практике доступ к информации не всегда обеспечивается надлежащим образом. В частности, непросто бывает получить тексты правовых актов и информацию о проектах законодательства. Было отмечено, что информация о концепциях новых законов и проекты законодательства не всегда доступны для тех, кому в дальнейшем нужно будет их соблюдать, а законодательные акты нередко предают гласности только в последний момент. В этой связи Армении было рекомендовано ввести такой порядок, в рамках которого принятие нового законодательства и предание его гласности должно осуществляться как минимум за три месяца до вступления соответствующих документов в законную силу. Как уже говорилось, о появлении после 2006 г. каких-либо новых процедур, связанных с доступом к информации, экспертам группы мониторинга ничего не известно.

Недавно Армения частично де-криминализовала клевету. 18 мая 2011 г. была отменена Статья 136 Уголовного кодекса Армении, в соответствии с которой оскорбление, то есть унижение в неприличной форме чести и достоинства другого человека, наказывается штрафом либо исправительными работами, а если оскорбление содержится в публичных выступлениях, публично демонстрирующихся произведениях или в средствах массовой информации, то

⁵⁶ <http://parliament.am/drafts.php?lang=arm>

применяются более строгие санкции. Статья 318 УК Армении, которая была отменена 18 мая 2011 г., предусматривала уголовную ответственность за публичное оскорбление представителя власти в связи с исполнением им своих служебных обязанностей; то же деяние, совершенное в публичных выступлениях, в публично демонстрируемых произведениях или через средства массовой информации, наказывается штрафом либо лишением свободы на срок до двух лет. Статья 344 УК Армении все еще предусматривает уголовную ответственность за клевету в отношении судьи, прокурора, следователя или судебного пристава. Положения об уголовной ответственности за клевету, даже если они и не применяются на практике, душат свободу слова и журналистских расследований. Журналисты и добровольные информаторы, как лица, которым принадлежит очень важная роль в разоблачении фактов коррупции, не должны опасаться возможных санкций и преследования за клевету. Сохранение уголовной ответственности за клевету противоречит международным нормам в этой области; все споры о клевете должны решаться в рамках гражданско-правовых отношений.

Оценка остается прежней: рекомендацию 23 Армения **выполнила частично**.

Новая рекомендация 3.6.

В целях обеспечения надлежащего исполнения закона «О свободе информации», обеспечить, чтобы были внедрены механизмы, касающиеся ведения реестров информации и отнесения различных видов информации к категориям конфиденциальной или не подлежащей разглашению по иным причинам. Обеспечить ведение во всех государственных органах реестров всей информации, распорядителями которой они являются.

Рассмотреть возможность создания механизма механизма подачи жалоб, касающиеся запросов в соответствии с законом «О свободе информации».

Полностью отменить уголовную ответственность за клевету в любой форме. Для этого необходимо аннулировать Статью 344 Уголовного кодекса и обеспечить решение вопросов о защите репутации только в рамках гражданско-правовых отношений, предусмотрев при этом, чтобы денежные санкции за клевету не были чрезмерными.

Обеспечить распространение текстов концепций законов и законопроектов среди тех, на кого эти законы будут распространяться, и заблаговременное опубликование и обсуждение законов до их вступления в силу.

3.7. Политическая коррупция

В Антикоррупционной стратегии 2009 – 2012 политическая коррупция названа одной из наиболее серьезных проблем армянского общества. Согласно данным опроса домохозяйств, который был проведен Правительством в рамках разработки Антикоррупционной стратегии, большинство респондентов считает, что избирательная система является наиболее

коррупцированным сектором, а 95% опрошенных полагают, что избирательная система коррупцирована в той или иной степени.⁵⁷

В Антикоррупционной стратегии 2009 – 2012 проблеме политической коррупции посвящена глава «Политический сектор и политическая коррупция», которая предусматривает следующие меры: введение правил поведения для парламентариев, касающихся того, какие подарки они имеют и не имеют права принимать; запрещение депутатам Национального собрания заниматься предпринимательской деятельностью; совершенствование режима иммунитетов; совершенствование системы декларирования имущества и доходов; обеспечение более активного вовлечения гражданского общества в процесс принятия решений в Национальном собрании. Кроме того, в главе «Избирательная система» рассматриваются вопросы повышения прозрачности предвыборных кампаний, совершенствования системы финансирования политических партий, вовлечения гражданского общества в мониторинг избирательного процесса и т.д. К сожалению, как уже было отмечено выше, характер реализации Антикоррупционной стратегии в Армении нельзя назвать систематическим. По этой причине экспертам группы мониторинга не удалось оценить достижения страны в области реализации мер борьбы с политической коррупцией.

Кроме того, во время визита в страну представители армянского руководства в беседах с экспертами группы мониторинга не упоминали ни о каких мерах борьбы или предотвращения политической коррупции и не говорили, что эта проблема относится к разряду приоритетных. В этой связи у экспертов сложилось впечатление, что в ближайшие несколько лет Правительство планирует ввести лишь некоторые технические усовершенствования в области контроля за финансированием политических партий.

Эксперты группы мониторинга полагают, что Армении следует провести всесторонний анализ проблемы политической коррупции, включив в этот анализ такие аспекты, как конфликт интересов, вопросы трудоустройства политических деятелей после ухода со своих постов, финансирование политических партий, государственные закупки и взаимоотношения политики и бизнеса. Необходимо разработать план на долгосрочную перспективу, который обеспечит принятие Правительством необходимых мер в сочетании с достижением политического консенсуса, способствующего изменению политической культуры общества.

Финансирование политических партий и избирательных кампаний

Правила, регулирующие вопросы государственного финансирования политических партий, содержатся в законе «О партиях» от 3 июля 2002 года и в Избирательном кодексе Республики Армения, принятом 5 февраля 1999 г.

Государственное финансирование предоставляется политическим партиям для финансирования их расходов на избирательную кампанию и выделяется всем партиям и партийным блокам, избирательный список которых получил не менее 3% общего числа голосов избирателей.

Предусмотрен ряд правил и ограничений, касающихся пожертвований политическим партиям. Не допускаются пожертвования от благотворительных и религиозных организаций,

⁵⁷ Антикоррупционная стратегия 2009 – 2012

государственных органов и органов местного самоуправления и государственных некоммерческих организаций, «от юридических лиц, зарегистрированных менее чем за шесть месяцев до дня внесения пожертвования», от иностранных государств, иностранных граждан и юридических лиц, от международных организаций и международных общественных движений. Анонимные пожертвования также запрещены.

Никаких ограничений на размер пожертвований политическим партиям со стороны физических и юридических лиц не предусмотрено, но есть ограничения, касающиеся взносов в фонд предвыборной кампании: максимальный размер личного взноса в предвыборный фонд кандидата в Президенты не может превышать 10,000 минимальных размеров оплаты труда, а максимальный размер взноса политической партии в предвыборный фонд своего кандидата не может превышать 30,000 минимальных размеров оплаты труда. Есть также ограничения, касающиеся финансирования политических партий со стороны физических и юридических лиц и кандидатов в депутаты Национального собрания.

Прозрачность и контроль за финансированием политических партий и избирательных кампаний

В соответствии с законом «О партиях», статьей 28, все политические партии обязаны ежегодно представлять в государственный уполномоченный орган (которым является Министерство юстиции) финансовый отчет о средствах, полученных и израсходованных партией в течение отчетного года. Этот вопрос регулируется также Приказом Министра юстиции Республики Армения от 31 марта 2005 г. №39-Н «О финансовой отчетности политических партий». Не позднее 25 марта года, следующего за отчетным, партия публикует свой финансовый отчет в средствах массовой информации.

Учет средств, израсходованных партией на подготовку и проведение избирательных кампаний, ведется отдельно. Кандидаты, партии и партийные блоки на 10-й день после начала предвыборной агитации и не позднее чем за 6 дней до даты подведения итогов выборов представляют в избирательные комиссии декларацию о взносах, внесенных в свои предвыборные фонды, и об их использовании.

Закон «О партиях» не регулирует вопросов, связанных со штрафами за нарушения установленного порядка финансирования политических партий. В настоящее время единственным основанием для наступления ответственности за нарушение порядка финансирования политических партий является Статья 196.12 Кодекса об административных правонарушениях, которая называется «Непредоставление финансовой отчетности в государственные органы и непредание ее гласности». Во время последних выборов, которые состоялись в 2008 г., не было выявлено никаких нарушений, за исключением случая, когда один из кандидатов превысил установленный предел расходов на избирательную кампанию и был исключен из избирательных бюллетеней.

Во время визита в страну группы мониторинга руководство Армении сообщило экспертам, что в Армении планируется провести ряд преобразований, касающихся порядка финансирования политических партий и избирательных кампаний. Новая редакция Избирательного кодекса вошла в силу 26 июня 2011 г. Существует так же проект закона о внесении изменений в Закон Республики Армения «О партиях». Оба документа направлены в том числе и на устранение

ряда недостатков в системе финансирования политических партий и избирательных кампаний, а также в системе мониторинга и контроля за финансированием политических партий, выявленных в ходе третьего раунда оценки GRECO⁵⁸. В то время планировалось включить в разряд средств финансирования политических партий услуги неденежного характера и повысить установленный предел расходов на предвыборную кампанию с 60 до 100 млн. армянских драмов. Никакой информации о том, каким образом была вычислена эта новая пороговая цифра, предоставлено не было, поэтому оценить, насколько она оправдана с точки зрения предотвращения чрезмерных расходов и злоупотреблений, не представляется возможным.

Серьезные преобразования предполагается также осуществить в области мониторинга финансирования политических партий и избирательных кампаний. Власти Армении намерены унифицировать контроль в рамках Центральной избирательной комиссии (ЦИК). Для этого планируется усилить ЦИК постоянно действующей Контрольно-ревизионной службой (КРС). Ранее такая служба тоже существовала, но действовала на временной основе. Обычно такие органы создавались на время выборов; в состав КРС входило 4 человека, не обладающих какими-то специальными знаниями, а назначения на эти посты осуществлялись произвольно. Повышению прозрачности в этой сфере будет способствовать публикация на сайте ЦИК финансовой отчетности политических партий. Информации о сроках и возможностях реализации этих преобразований предоставлено не было.

Во время грядущей избирательной кампании может быть полезно также оказать содействие инициативам по организации независимого мониторинга расходов политических партий (например, силами НПО, исследовательских центров и т.д.), в котором за основу будет взята текущая рыночная стоимость различных видов предвыборных мероприятий.

Конфликты интересов среди политических деятелей

По-видимому, это одна из наиболее серьезных проблем, которые предстоит решить Армении. Существенного прогресса в этой области можно будет добиться, если обеспечить надлежащее исполнение нового закона «О государственной службе», принятого в июне 2011 г. Этот закон предусматривает введение специальных правил для высокопоставленных должностных лиц, включая Президента, Премьер-министра, министров и депутатов Национального собрания. Законом предусмотрены общие правила предотвращения конфликта интересов среди политических деятелей, а отслеживать соблюдение этих правил будет Комиссия по этике высокопоставленных должностных лиц, которую планируется учредить.

Кроме того, в Статье 65 Конституции Республики Армения указано, что депутат Национального собрания не может заниматься предпринимательской деятельностью и выполнять иную оплачиваемую работу, кроме научной, педагогической и творческой. То же касается и членов Правительства: согласно Статье 88 Конституции, член Правительства не может заниматься предпринимательской деятельностью и выполнять иную оплачиваемую работу, кроме научной, педагогической и творческой.

⁵⁸ Полный текст доклада см.:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2010\)4_Armenia_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)4_Armenia_Two_EN.pdf)

Лица, занимающие государственные политические должности, в соответствии с законом «О декларировании имущества и доходов физических лиц» 2006 г. обязаны были предоставлять декларации об имуществе и доходах. Теперь, согласно закону 2011 г. «Об общественной службе», для высокопоставленных должностных лиц вводится новая форма декларации об имуществе и доходах.

Залогом успеха здесь по-прежнему является соблюдение как прежних, так и новых правил. Экспертам группы мониторинга приходилось слышать немало критики в адрес политических деятелей, которые допускают конфликт интересов, защищают интересы определенных кругов и ведут такой образ жизни, который им должен быть явно не по средствам, хотя формально такого раньше не допускалось. Будут ли соблюдаться новые нормы на практике, и будут ли они эффективнее прежних, покажет время.

Взаимоотношения политики и бизнеса и лоббирование

В законодательстве Армении отсутствуют положения, касающиеся лоббирования, и во время визита в страну эксперты группы мониторинга поняли, что этот вопрос вызывает в обществе серьезное беспокойство. Вероятно, отношениям бизнеса и политики нужна большая открытость: это позволило бы разобраться с обвинениями в возможных злоупотреблениях в области финансирования политических партий, торговли влиянием и политической коррупции. О каких-либо мерах, предусматриваемых Правительством в области законодательного регулирования лоббирования, группе мониторинга ничего не известно.

Новая рекомендация 3.7.

Обеспечить обнародование политическими партиями своей финансовой отчетности, включая сведения о полученных пожертвованиях неденежного характера, об имуществе, товарах и услугах, приобретенных или арендуемых по рыночным ценам, о банковских кредитах и договорах с различными фондами, общественными объединениями и другими связанными с ними органами.

Обеспечить Центральную избирательную комиссию и ее Контрольно-ревизионную службу штатом постоянных сотрудников и его надлежащую численность. Гарантировать, чтобы порядок выдвижения кандидатов в члены этих органов был основан на таких критериях, как профессиональные достоинства, квалификация, опыт работы и политическая неангажированность.

Обеспечить эффективную координацию деятельности Центральной избирательной комиссии и Контрольной палаты в целях выявления возможных рисков коррупции, связанных с использованием системы государственных закупок для целей финансирования политических партий.

Обеспечить действенное соблюдение новых правил предотвращения конфликта интересов среди политических деятелей, установленных законом «Об общественной службе», и обнародование всех соответствующих сведений в этой связи.

Рассмотреть возможность повышения прозрачности во взаимоотношениях между политикой и бизнесом путем обнародования повестки дня и расписания визитов депутатов Национального собрания и высокопоставленных должностных лиц.

3.8. Коррупция в судебной системе

Независимость судей

Статья 97 Конституции Армении гарантирует независимость судей и органов судебной власти. Законодательством Армении предусмотрено также, что Президент Республики обеспечивает «нормальное функционирование» судебной власти. Важные институциональные гарантии прописаны в Судебном кодексе Армении, который был принят после проведения первого раунда мониторинга и вступил в силу 21 февраля 2007 г.. В частности, Статья 11 Судебного кодекса гласит, что при осуществлении правосудия судья независим и подчиняется только закону. Этот основополагающий принцип подкреплён рядом более конкретных положений, касающихся условий назначения, продвижения по служебной лестнице и других аспектов профессиональной деятельности судей. В целях обеспечения финансовой независимости судей финансирование органов судебной власти предусмотрено отдельной строкой бюджета. Официальный размер заработной платы судей определяется законом «О государственном бюджете». Финансовые и административные вопросы регулируются Судебным департаментом – государственным административным органом, действующим на основании Устава, утвержденного Председателем Кассационного суда.

Карьера судей

Ключевая роль в отборе судей принадлежит Совету правосудия и Президенту Республики Армения. Совет правосудия является независимым органом самоуправления, в состав которого входят девять судей, избранных в установленном порядке на общем собрании судей Республики Армения и по два юриста-ученых, назначенных Президентом Республики и Национальным Собранием. Такой состав Совета правосудия представляется сбалансированным и профессиональным и предполагает возможность принятия обоснованных и справедливых решений.

Отбор кандидатов на должность судьи производится на конкурсной основе с помощью тестирования, которое проводит Судебный факультет. По результатам тестирования список кандидатов, набравших наиболее высокие баллы, передается в Совет правосудия, который проводит с ними собеседование и отбирает лучших. После этого список отобранных кандидатов передается на утверждение Президенту.

Совет правосудия также занимается отбором кандидатов на должности руководителей административного аппарата судов. Список отобранных кандидатов также передается на утверждение Президенту.

Совет правосудия отвечает за продвижение судей по служебной лестнице, которое осуществляется в соответствии с установленными критериями. Эти критерии перечислены в

Статье 135 Судебного кодекса (репутация судьи, соблюдение кодекса поведения, участие в образовательных программах и т.д.).

Судья несменяем и занимает свою должность до достижения 65 лет. Его полномочия могут быть прекращены только в том случае, если Совет правосудия привлекает его к дисциплинарной ответственности и представляет Президенту Республики предложение о прекращении полномочий судьи (Статья 95, пункт 5) Конституции).

В целом складывается впечатление, что законодательство Армении предусматривает последовательный и эффективный подход к вопросам организации карьеры судей и достаточную возможность предотвращения административного произвола в этой сфере. Однако эксперты группы мониторинга не берутся гарантировать, что на практике эта система тоже работает надлежащим образом.

Назначение дел к судебному разбирательству

Решение о назначении дела к судебному разбирательству принимает Председатель суда. Формально назначение судьи по делу должно производиться с учетом специализации, места жительства и количества дел, находящихся на рассмотрении у соответствующего судьи. Во время визита в страну руководство Армении сообщило экспертам, что рассматривается вопрос о распределении дел между судьями случайным образом.

Правила этики и дисциплинарная ответственность судей

Со времени проведения первого раунда мониторинга Армении удалось добиться определенных успехов во внедрении достаточно всеобъемлющей совокупности правил поведения и норм этики для судей и работников судебных органов. Помимо Кодекса поведения судей, который вступил в силу в 2005 г., в 2007 г. был также принят Судебный кодекс, учреждена Комиссия по этике при Совете председателей судов, а в октябре 2007 г. утверждены Правила поведения работников судебных органов. Комиссия по этике разработала «Комментарии к Кодексу поведения судей» (см. также подпункт раздела «Добропорядочность государственной службы», посвященный кодексам поведения).

В соответствии с Судебным кодексом, полномочиями по привлечению судей к дисциплинарной ответственности наделен Совет правосудия. Сначала вопрос о возможном нарушении судьей служебной дисциплины рассматривает Комиссия по этике при Совете председателей судов. Если нарушение носит серьезный характер, то представление о возбуждении дисциплинарного производства передается в Дисциплинарную комиссию Совета правосудия. Совет правосудия может принять решение о применении дисциплинарных санкций в отношении судьи; кроме того, он имеет право представить предложение о прекращении полномочий судьи, но такое решение может быть принято только с согласия Президента Республики. Судебный кодекс также предусматривает дисциплинарную ответственность за нарушения Кодекса поведения судей.

В ответах на вопросы мониторинговой анкеты руководство Армении указывает, что Министр юстиции также может возбудить дисциплинарное производство в отношении судьи, и этот факт вызывает серьезную озабоченность, поскольку ставит под сомнение соблюдение правила о разделении исполнительной и судебной властей: ведь Министр юстиции является членом Правительства.

Согласно статистике, предоставленной руководством Армении, в 2010 г. к дисциплинарной ответственности были привлечены шесть судей, а в 2007 г. – одиннадцать. Во время визита в страну власти Армении заявили, что по обвинению во взяточничестве к дисциплинарной ответственности не был привлечен ни один судья. В качестве примера был приведен случай, когда судья во время судебного заседания назвал ответчика по делу «виновным» и был привлечен за это к дисциплинарной ответственности.

Прозрачность судебных решений

Решения Кассационного суда публикуются в Официальном бюллетене Республики Армения, а также на официальном сайте Судебной системы Республики Армения по адресу, что предусмотрено Судебным кодексом Республики Армения. Судебные решения публикуются также на юридическом портале www.datalex.am и на сайте www.court.am.

Подготовка судей

Подготовка судей осуществляется на Судебном факультете. Руководство Армении сообщает, что для судей был проведен ряд обучающих мероприятий по вопросам этики, добропорядочности и борьбы с коррупцией.

В целом складывается впечатление, что для целей обеспечения соблюдения работниками судебной системы норм этики и добропорядочности в Армении создана вполне удовлетворительная нормативно-правовая база. Самым важным здесь является то, в какой степени судьи будут придерживаться установленных принципов в своей практической деятельности. Поскольку во время визита в страну экспертам группы мониторинга не удалось пообщаться ни с одним из судей, то ничего определенного по этому поводу сказать нельзя.

3.9. Добропорядочность в частном секторе

В деловом секторе Армении хорошо понимают, насколько остро стоит в стране проблема коррупции. По данным опроса предприятий по вопросам коррупции, проведенного в 2010 г. в рамках финансируемой ЮСЭЙД Программы «Мобилизация действий против коррупции», в предпринимательской среде деятельность монополий и коррупция считаются двумя основными препятствиями, стоящими на пути развития бизнеса в Армении. Во время визита в страну кто-то из представителей армянской стороны сказал, что главными проблемами, которые в наибольшей степени сдерживают развитие бизнеса в Армении, являются деятельность монополий, сращивание интересов политики и бизнеса, бюрократизм и произвол чиновников во взаимоотношениях государства и бизнеса (многочисленные проверки, налоги и т.д.), а также значительная доля теневого сектора.

Антикоррупционное просвещение и исследования коррупции

Организациями гражданского общества и деловыми ассоциациями проведен целый ряд мероприятий по повышению информированности деловых кругов о коррупции и борьбе с ней. Армянским Фондом малых и средних предприятий была проведена экспертиза законодательства и политики налогообложения предприятий малого и среднего бизнеса. Программа ЮСЭЙД «Мобилизация действий против коррупции» совместно с Министерством финансов и экономики и Программой ЮСЭЙД «Конкурентоспособный частный сектор Армении» организовали и провели в марте 2010 г. конференцию, посвященную вопросам корпоративной этики и честности в бизнесе. Согласно ответам на вопросы мониторинговой анкеты, эта конференция была попыткой поддержать предприятия в борьбе с коррупцией путем введения более строгих норм корпоративной этики. Организация «Кавказские центры исследовательских ресурсов – Армения» провела в 2009 г. опрос частных предприятий о восприятии коррупции (см. выше раздел «Исследования коррупции»).

Правила бухгалтерского учета и аудита

Что касается правил бухгалтерского учета, то создание счетов, не отражаемых в бухгалтерской отчетности, в Армении ясно не запрещено. Запрещено совершение неучтенных и ненадлежащим образом отраженных операций, учет несуществующих расходов, отражение в отчетности обязательств, объект которых неправильно идентифицирован, а также использование подложных документов. Эти правила действуют в отношении всех хозяйствующих субъектов, за исключением тех, которые финансируются из средств государственного бюджета, и организаций государственного сектора. За ошибки, допущенные в ведении бухгалтерской отчетности, предусмотрена административная ответственность (денежные штрафы), а за подделку бухгалтерских документов и мошенничество - административная или уголовная ответственность.

22 декабря 2010 г. в Армении был принят новый закон «О внутреннем аудите». Сфера его действия распространяется в том числе и на частные компании. Деятельность банков, банковских и кредитных организаций, страховых и инвестиционных компаний, ломбардов, казино и крупных компаний подлежит обязательному внешнему аудиту. Все компании, годовой оборот которых превышает 1 миллиард армянских драмов, обязаны публиковать свою аудированную годовую финансовую отчетность. Закон «О борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма» предусматривает обязательство ряда хозяйствующих субъектов частного сектора сообщать в компетентные органы о своих подозрениях относительно преступной деятельности, включая коррупцию. В соответствии с законами «Об акционерных обществах» и «О компаниях с ограниченной ответственностью», общее собрание компании должно выбирать контрольную комиссию.

Вопросы корпоративной этики и диалог между государством и частным сектором

Непохоже, чтобы Правительство предпринимало какие-то специальные усилия, которые были бы направлены на развитие системы надлежащего корпоративного управления на частных предприятиях. В ответах на вопросы мониторинговой анкеты руководство Армении указывает,

что каждая компания проводит собственную политику и имеет свой кодекс поведения, в том числе и в отношении борьбы с коррупцией.

Вместе с тем следует отметить, что Торгово-промышленная палата Республики Армения выпустила пособие по борьбе с коррупцией для предприятий, составленное по материалам ОЭСР и Международной торговой палаты. Это пособие было издано и распространяется ТПП Армении.

Во время визита в страну у экспертов группы мониторинга сложилось впечатление, что вопрос взаимоотношений государства и бизнеса во многом еще не изучен. По всей вероятности, у представителей делового сообщества доверие к власти в массе своей отсутствует. Насколько поняли эксперты, Правительство не проявляет особой активности в части вовлечения бизнеса в диалог с властью, в то время как обсуждение таких вопросов, как роль частного сектора в предотвращении коррупции, нормы этики, соблюдение установленных правил поведения, меры внутреннего контроля на частных предприятиях и разработка законодательства, касающегося деятельности частных предприятий, могло бы стать действенным шагом по созданию атмосферы доверия во взаимоотношениях государства и бизнеса.

Новая рекомендация 3.9.

Содействовать организации диалога между государством и частным сектором по вопросам предотвращения коррупции и вовлечению представителей частного сектора в деятельность по разработке и упрощению законодательства о бизнесе.

Правительству рассмотреть вопрос о проведении информационных кампаний по вопросам честности в бизнесе, корпоративной ответственности и создания механизмов государственно-частного партнерства.

Сводная таблица

Раздел 1. Антикоррупционная политика						
	Новые рекомендации	Предидущие рекомендации	Обновлённый рейтинг по предыдущим рекомендациям			
			Полностью	В основн.	Частично	Не вып.
1.1-1.3. Политическая воля в отношении борьбы с коррупцией и политические документы по борьбе с коррупцией	✓	2. (часть 1) регулярная отчетность в Координационную группу по мониторингу			+	
1.3. Исследования коррупции	✓					
1.4 -1.5 Участие общественности в борьбе с коррупцией, повышение информированности	✓	6. Повышение информированности и обучение			+	
1.6. Специализированные институты по разработке и координации политики в области борьбы с коррупцией	✓	1. Совет и группа по мониторингу		+		
		4.изучить примеры органов по борьбе с коррупцией		+		
1.7. Участие в международных конвенциях по борьбе с коррупцией		7. Ратифицировать конвенцию Совета Европы, подписать конвенцию ООН	+			
Раздел 2. Криминализация коррупции						
2.1-2.2 Правонарушения и элементы правонарушений	✓	8. Внести поправки в определения коррупционных правонарушений			+	
		22. Принять полный пакет законов об отмывании денег		+		
		11. Ответственность юридических лиц			+	
2.3. Дефиниция должностного лица	✓	13. Дефиниция должностного лица	+			

		14. Иностранцы/ международные должностные лица	+			
2.4. Санкции						
2.5. Конфискация	✓	12. Confiscation regime, provisional measures		+		
2.6. Иммунитет и срок давности	✓✓	9. Пересмотреть срок давности			+	
		10. Порядок лишения иммунитета			+	
2.7. Международное сотрудничество и взаимная правовая помощь		15. Обеспечить действенное международное сотрудничество		+		
2.8. Применение, толкование и процедура	✓					
2.9. Специализированные правоохранительные органы по борьбе с коррупцией	✓	3. Консолидировать усилия правоохранительных органов, обмен информацией			+	
		5. Обучение, ресурсы		+		
2.10. Статистика	✓	2. (часть 2) Система статистического мониторинга и отчетности о правонарушениях коррупционного характера			+	
Раздел 3. Предупреждение коррупции						
3.1. Органы по предупреждению коррупции						
3.2. Добропорядочность государственной службы	✓✓	17. Общий кодекс этики			+	
		16. Единая система подбора кадров, повышение		+		
		18. правила получения подарков			+	
		19. Система контроля над собственностью государственных должностных лиц			+	

		20. Обязанность сообщать о коррупционных преступлениях, защита				+
3.3. Содействие прозрачности и ограничение дискреционных полномочий органов государственного управления	✓					
3.4. Государственный финансовый контроль и аудит	✓	24. Координация институций контроля и аудита		+		
3.5. Коррупция в сфере государственных закупок	✓	21. Электронные закупки, открытость		+		
3.6. Доступ к информации	✓	23. Улучшить правила /процедуры по доступу к информации			+	
3.7. Политическая коррупция	✓					
3.8. Коррупция в судебной системе						
3.9. Добропорядочность в частном	✓					

Приложение 1. Выдержки из соответствующих законодательных актов

[см. английскую версию]