



Сеть по борьбе с коррупцией для стран с переходной экономикой
Директорат по финансам и предпринимательству
Организация Экономического Сотрудничества и Развития
2, rue André Pascal
75775 Paris Cedex 16 (France)
тел.: (+33-1) 45249106, факс: (+33-1) 44306307
электронная почта: Anti-Corruption.Network@oecd.org
<http://www.anticorruptionnet.org>

**Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией
для
Армении, Азербайджана, Грузии, Кыргызской Республики,
Российской Федерации, Таджикистана и Украины**

**Обзор законодательной и институциональной базы для борьбы с
коррупцией**

АРМЕНИЯ

Обобщенная оценка и рекомендации

Приняты 18 июня 2004 г.



I) НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И ИНСТИТУТЫ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

Общая оценка и рекомендации

Армения признает, что коррупция является важной проблемой, стоящей перед страной. Согласно индексу восприятия уровня коррупции Трансперенси Интернэшнл, в 2003 г. Армения заняла 78-ое место (среди 133 стран). В течение последних лет Правительство усилило действия, направленные на решение проблемы коррупции. В соответствии с указом Премьер-министра от 22 января 2001 г. №4, был учрежден Руководящий комитет по координации выполнения Программы борьбы с коррупцией. В рамках данной инициативы в ноябре 2003 г. были разработаны и приняты Стратегия и Программа действий по борьбе с коррупцией.

Армения является участником ряда двусторонних и многосторонних международных соглашений о борьбе с коррупцией, в число которых входят Европейская конвенция о правах человека и Протоколы к ней, Конвенция Совета Европы о взаимной помощи в уголовных делах, Конвенция Совета Европы о выдаче правонарушителей и Конвенция Совета Европы об отмытии, поиске, изъятии и конфискации доходов, полученных преступным путем. В 2004 г. Армения также подписала Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию вошла в состав Группы стран-членов Совета Европы против коррупции (ГРЕКО); оценка в рамках ГРЕКО запланирована на 2005 г.

Программа по борьбе с коррупцией 2003 г. делает основной упор на меры по борьбе с коррупцией в сфере экономики. Она предусматривает меры по совершенствованию превентивных действий по борьбе с коррупцией в теневой экономике, налоговых и таможенных органах. Программа предлагает мероприятия по совершенствованию деловой среды, защите права собственности и разграничению государственного и частного секторов, разработке конкурентной политики и созданию свободной конкурентной среды.

Программа предусматривает меры по совершенствованию законодательной базы и обеспечению ее соответствия международным стандартам в области борьбы с коррупцией. Обеспечение независимости правосудия, пресечение явлений коррупции в правоохранительных органах и системе государственного управления, а также в сфере политики, и участие гражданского общества в борьбе против коррупции также являются предметом внимания Программы. Предлагаемые в рамках Программы реформы правовой системы направлены на совершенствование независимости судебных органов. Программа подчеркивает важность дальнейшего усовершенствования гражданской службы, введения в действие системы общественного обжалования, укрепления и охраны правозащитных институтов. Разрабатываются меры по сокращению риска коррупции в системе выборов, самоуправления, образования и здравоохранения.

Предполагается, что борьба с коррупцией в рамках Стратегической программы будет координироваться Советом по борьбе с коррупцией, который будет отчитываться перед Президентом. Под эгидой этого Совета будет создана Координационная группа по мониторингу, в состав которой войдут представители различных государственных учреждений и гражданского общества. В задачу Совета и Группы по мониторингу будет входить контроль над реализацией Программы, в частности, координация антикоррупционных мероприятий. В настоящее время Совет и Группа по мониторингу находятся на завершающих этапах их создания.

В то время, когда идет консолидация и укрепление функций координации и мониторинга (создание Координационной группы), в Армении еще не существует независимых правоохранительных органов и/или прокурорского специализированного агентства по борьбе с коррупцией. На настоящем этапе задачи по выявлению и расследованию коррупционных правонарушений выполняются обычными

правоохранительными органами в рамках их компетенции (Национальная служба безопасности и полиция), в соответствии с законодательством об этих службах (Закон Армении «Об агентствах национальной безопасности», Закон Армении «О службе в агентствах национальной безопасности», Закон Армении «О полиции», Закон Армении «О службе в полиции»). Необходимо отметить, что недавно был создан специализированный отдел в Генеральной прокуратуре, который будет заниматься прежде всего преследованием преступлений, связанных с коррупцией. В системе вышеуказанных правоохранительных органов также существуют специализированные подразделения, которые занимаются вопросами коррупции. Например, в полиции создано подразделение по борьбе с организованной преступностью и коррупцией в департаменте по борьбе с организованной преступностью. Согласно докладу, в деятельности данных органов нет излишнего дублирования полномочий и функций. Сотрудничество между ними осуществляется на основе общих принципов, принятых во взаимоотношениях между правоохранительными органами. Тем не менее, уровень координации деятельности различных учреждений, вовлеченных в борьбу с коррупцией представляется проблемой. Недостаточно эффективное проведение следственных мероприятий и осуждение виновных в уголовных преступлениях, связанных с коррупцией, может оказать серьезное негативное влияние и подорвать общие позитивные достижения. Общеизвестно, что доверие к инициативам по борьбе с коррупцией ослабевает, если политика не подкрепляется видимыми и эффективными действиями и конкретными результатами.

В этом контексте, очевидное несоответствие между сообщаемым уровнем коррупции в стране и реальным уровнем преследований и вынесения приговоров за взяточничество и другие преступления, связанные с коррупцией, вызывает серьезную озабоченность. В такой ситуации сложно бороться с коррупцией во всех государственных службах одновременно, особенно в стране с ограниченными финансовыми ресурсами. Сосредоточение превентивных мер, и особенно мер по применению законодательства, на некоторых, подверженных риску коррупции, областях, может продемонстрировать реальность положительных изменений. Однако даже такие сфокусированные меры требуют координированного подхода органов, проводящих расследование, и органов, исполняющих законодательство – и соответственно специализированных, обученных и приверженных делу кадров, свободных от необоснованного политического и другого вмешательства.

В связи с этим, приоритетной задачей правительства Армении должна стать реальная реализация Стратегии борьбы с коррупцией и принятие неотложных и конкретных мер по консолидации мероприятий по пресечению коррупционных правонарушений. Наконец, органам власти Армении необходимо признать важность сконцентрированных усилий правительства и гражданского общества, направленных на контроль коррупции, и привлечь частный сектор и представителей общественности к борьбе с коррупцией в наиболее широком объеме.

Конкретные рекомендации

- 1. Продолжить деятельность 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, заслуженных представителей профессионального сообщества и т.д.), входящих в Группу по мониторингу.*
- 2. Усовершенствовать статистический мониторинг и отчетность о фактах коррупции и правонарушениях, связанных с коррупцией, посредством введения строгого механизма отчетности на основе гармонизированной методике. Обеспечить предоставление в Координационную группу по мониторингу регулярной отчетности, охватывающей все*

сферы гражданской службы, полиции, государственной прокуратуры, судебной системы, что позволит проводить сравнительный анализ между учреждениями.

3. Консолидировать мероприятия по реализации законодательства по борьбе с коррупцией и обеспечить улучшение координации, в особенности с вновь созданным департаментом по борьбе с коррупцией в Прокуратуре. Обеспечить дальнейшую специализацию отделов по борьбе с коррупцией в структуре Полиции и обеспечить функциональную связь специализированных правоохранительных органов со специализированным департаментом в Прокуратуре. Предпринять меры по минимизации неправомерного воздействия или вмешательства в деятельность сотрудников правоохранительных органов, проводящих расследования по делам, связанным с коррупцией. Обмен знаниями и информацией должен быть прямой и конфиденциальный, а число административных сотрудников, принимающих решения (руководителей различных отделов), должно быть минимальным.
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).
5. Продолжить усилия в области специального совместного обучения в области борьбы против коррупции для работников полиции, прокуроров, судей и сотрудников других правоохранительных органов; обеспечить необходимые ресурсы для выполнения законодательства о борьбе с коррупцией.
6. Проводить просветительские кампании и организовывать обучение для соответствующих общественных объединений, государственных служащих и представителей частного сектора по вопросам об источниках и влиянии коррупции, инструментах по борьбе и предотвращению коррупции, а также по правам граждан в их взаимоотношениях с государственными учреждениями.
7. Ратифицировать Конвенции Совета Европы об уголовной и гражданской ответственности за коррупцию; подписать и ратифицировать Конвенцию ООН о борьбе с коррупцией.

II) ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И КРИМИНАЛИЗАЦИЯ КОРРУПЦИИ

Общая оценка и рекомендации

Уголовный кодекс Армении содержит ряд положений, предусматривающий уголовную ответственность за коррупцию и коррупционные правонарушения. Однако охват деяний, которые предусматривают такую ответственность, не соответствует требованиям международных стандартов, таких как Конвенция ООН о 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.

Например, уголовная ответственность за активное и пассивное взяточничество должна распространяться также предложение взятки или вынуждение дачи взятки. Положение, узаконивающее выплату существенной денежной суммы должностному лицу за действие или бездействие, входящее в его компетенцию, при отсутствии предварительной договоренности, представляется странным

анахронизмом. Создается впечатление, что данное положение направлено на фактическую легализацию коррупции, и, таким образом, послужит усилению коррупции.

Законодательство Армении не содержит четко выраженного определения преступления подкупа зарубежных и международных официальных лиц при проведении международных финансовых сделок.

Предоставление нематериальных благ государственным служащим не расценивается как коррупция, даже при наличии всех признаков коррупции. Эту лазейку в законодательстве необходимо закрыть. Предоставление других преимуществ, в дополнение к материальным выгодам, также должно квалифицироваться как коррупция.

Кроме того, Армении необходимо дополнить уголовное законодательство положениями о торговле влиянием, в соответствии с международными стандартами по борьбе с коррупцией.

Эффективные, превентивные и соразмерные санкции являются важным звеном в борьбе против коррупции. Они в большей степени зависят от практики вынесения приговоров, чем от границ законодательства; эти аспекты не были предметом данного обзора. Однако прояснение законодательных положений, устанавливающих максимальную меру пресечения, а также определениеотягчающих обстоятельств, необходимы для правильного установления срока давности в законодательстве Армении.

Как следует из доклада, некоторые высокопоставленные государственные служащие в Армении, как на центральном, так и на местном уровне, пользуются высокой степенью неприкосновенности в делах, связанных с коррупцией. Они несут уголовную ответственность только с согласия определенных органов представительной власти. Из доклада не ясно, какова реальная практика отмены иммунитета. Трудно определить, препятствует ли данная система уголовному преследованию вышеуказанных госслужащих на практике, но необходимо рекомендовать, что органы судебного преследования не должны зависеть от согласия, предоставляемого по усмотрению политических органов. Освобождение от уголовной ответственности должно быть предоставлено государственным служащим на основании прозрачных и целесообразных критериев.

Представляется, что в Армении не предусмотрена никакая ответственность юридических лиц в делах о коррупции или связанных с коррупцией, чего требуют международные стандарты по борьбе с коррупцией. При отсутствии таких норм существует риск того, что сторона, дающая взятку, не может быть привлечена к ответственности, если невозможно выявить конкретного взяткодателя. Кроме того, возложение всей полноты ответственности на частное лицо за действия, обычно предпринимаемые в интересах работодателя, может привести к несбалансированным решениям; наказание лишь одного частного лица не побудит компании искоренять коррупцию в своих рядах.

В докладе Армении говорится, что доходы от коррупции подлежат конфискации. Он не раскрывает специальные положения и проблемы, которые могут возникнуть в связи с изъятием незаконных доходов. Процедуры конфискации являются важным элементом обеспечения эффективности борьбы с коррупцией, и должны соответствовать международным стандартам (например, предписаниям Конвенции Совета Европы 1990 г. об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступлений). Конфискация доходов от коррупции и преступлений, связанных с коррупцией, должна быть обязательной. Закон должен предусматривать возможность изъятия доходов в денежной форме, а при невозможности, в иной форме на основе стоимости доходов; прибыль, полученная от незаконных доходов, также должна подлежать конфискации. Доходы должны быть конфискованы у третьих лиц, в случае, если лицо, получившее взятку, с целью сокрытия доходов передало их родственникам или другим доверенным лицам. В докладе отсутствуют подробности о промежуточных мерах, применимых на стадии расследования с целью конфискации на более поздних стадиях рассмотрения дел. Кроме того, Армения может рассмотреть возможность проверки необъясненного богатства/незаконного обогащения, при условии выполнения необходимых мер контроля и законности и в соответствии с

международной практикой, изъятия или конфискации такого состояния, если будет определено, что оно было получено в результате незаконной деятельности.

Относительно существующих следственных полномочий, доклад отмечает возможность получения доступа к банковским документам. Определенные следственные полномочия могли бы существенно увеличить возможности выявления фактов коррупции, например, прослушивание телефонных разговоров и защита свидетелей. Армении следует рассмотреть возможность предоставления правовой базы для полномочий, необходимых в области борьбы с коррупцией.

Конкретные рекомендации

8. *Внести поправки в определения коррупционных правонарушений для приведения их в соответствие с требованиями международных стандартов, таких как Конвенция ООН о 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. Для повышения прозрачности и предсказуемости определения состава преступления за взяточничество, рассмотреть необходимость замены существующих сложных и разрозненных положений меньшим количеством общих положений, охватывающих активное и пассивное взяточничество. Положение, оправдывающее при определенных обстоятельствах получение госслужащим подарка, стоимость которого не превышает пяти минимальных размеров оплаты труда, должно быть отменено. Внести в законодательство уголовную ответственность за торговлю влиянием*
9. *Пересмотреть существующие уровни сроков давности за коррупционные правонарушения, и обеспечить, что существующие на сегодня относительно низкие временные лимиты за обычные преступления, связанные со взятками, не создают препятствий для их эффективного раскрытия, расследования и преследования.*
10. *Принять четкие, простые и прозрачные процедуры лишения неприкосновенности, и пересмотреть категории лиц, пользующихся статусом неприкосновенности, и масштабы неприкосновенности, с целью обеспечения их соответствия международным стандартам, и предотвращения их злоупотребления для защиты лиц от криминальной ответственности за коррупционные правонарушения.*
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 концепции ответственности юридических лиц (таких как ОЭСР и Совет Европы), рассмотреть возможность включения в свою правовую систему действенной и эффективной ответственности юридических лиц за коррупцию.*
12. *Внести поправки в законодательство о конфискации доходов от преступления в соответствии с международными стандартами (как Конвенция Совета Европы об отмывании, поиске, изъятии и конфискации доходов, полученных преступным путем). Обеспечить обязательное применение мер конфискации доходов ко всем коррупционным преступлениям и правонарушениям, связанным с коррупцией. Предусмотреть, чтобы режим конфискации позволял производить изъятие доходов от коррупции либо имущества, стоимость которого соответствует стоимости этих доходов, или применять денежные санкции в том же объеме, а также возможность конфискации имущества у третьих лиц. Пересмотреть временные меры выявления и изъятия доходов от коррупции в ходе уголовного расследования и на этапе предъявления обвинений с целью обеспечения эффективности и действенности процедур.*

13. Обеспечить, чтобы концепция «должностного лица» включала всех государственных служащих и лиц, выполняющих должностные полномочия во всех органах исполнительной, законодательной и судебной власти государства, в том числе в органах местного самоуправления и должностных лиц, представляющих интересы государства в коммерческих совместных предприятиях или в советах директоров компаний.
14. Установить уголовную ответственность за взяточничество должностных лиц иностранных государств и международных организаций либо путем расширения определения понятия «должностное лицо», либо предусмотрев уголовную ответственность за данное преступление отдельной статьей Уголовного кодекса.
15. Внести вклад в обеспечение эффективной международной юридической взаимной помощи в расследовании и уголовном преследовании дел о коррупции.

III) ПРОЗРАЧНОСТЬ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ И ВОПРОСЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Общая оценка и рекомендации

Согласно докладу, Армения располагает основными институциональными механизмами, необходимыми для деятельности гражданской службы, основанной на заслугах. Законом Армении предусмотрена конкурсная система отбора гражданских служащих. Однако на определенных этапах отбора существуют возможности для излишне произвольных решений. Например, конкурсная комиссия представляет список из нескольких кандидатов, а не объявляет имя единственного победителя конкурса должностному лицу, ответственному за назначения. Это должностное лицо на свое усмотрение принимает решение о назначении одного из кандидатов. Совет гражданской службы, состоящий из семи членов, назначаемый президентом, отвечает за подбор персонала для государственных учреждений и мониторинг деятельности государственных чиновников. Однако критики Совета утверждают, что, поскольку он назначается президентом, ему недостает объективности и независимости.

Из доклада следует, что в Армении отсутствуют традиции использования кодексов поведения. Всего несколько таких кодексов было принято в последние годы в специфических организациях, таких как Армянская адвокатская ассоциация и Прокуратура. Координационная группа по мониторингу борьбы с коррупцией может сыграть ключевую роль в разработке кодексов этики во всех отраслях государственного сектора и предпринимательской деятельности Армении.

В Армении отсутствуют единые правила урегулирования конфликтов интересов для всех гражданских служащих. Нормы, запрещающие конфликт интересов, которые можно использовать в качестве примера, можно найти в Законе Армении «О службе в полиции», устанавливающем соответствующие ограничения для офицеров полиции. Особенно важно, что данные ограничения включают такие механизмы, как доверительное управление акциями компаний, принадлежащими офицерам полиции, и декларирование доходов.

Помимо офицеров полиции, примерно 3000 высших должностных лиц государства, включая президента и министров правительства, должны ежегодно декларировать свои доходы и собственность, принадлежащую им и их семьям. Закон не требует проведения проверки финансовых деклараций, а также не предусматривает строгого наказания за предоставление ложных сведений. Пробелы в законодательстве позволяют чиновникам регистрировать собственность на имя родственников, создавая таким образом дополнительную возможность ухода от налогов.

Законодательство Армении содержит положение, предусматривающую уголовную ответственность за неуведомление правоохранительных органов о заведомо известных фактах планирующихся, совершаемых или уже совершенных преступлений. Данное требование необходимо ужесточить, по крайней мере, в отношении определенных групп госслужащих, которые в силу своей служебной деятельности имеют возможность выявлять признаки коррупционных операций. Более того, необходимо предусмотреть меры для защиты информаторов.

Налоговая и таможенная система Армении имеет как достоинства, так и недостатки в решении проблем коррупции. Представляется, что не существует стандартных налоговых и таможенных процедур для выявления и информирования о коррупционных сделках. Однако существует ряд мер, направленных против коррупции внутри самих этих структур. Особая роль в связи с этим принадлежит Контрольному отделу Государственной налоговой администрации. В то же время, согласно недавнему исследованию, организованному Всемирным банком, в отчете о котором Армения в целом получила сравнительно положительную оценку, дача взяток налоговым служащим является наиболее распространенной формой административной коррупции в Армении.

В области финансового контроля существует несколько учреждений, в частности, Контрольная палата Национального собрания, Департамент финансового контроля (Министерство финансов) и ряд органов внутреннего контроля в государственных и местных учреждениях, а также в Центральном банке Армении. Важно, чтобы финансовый контроль осуществлялся согласованно, на основе стратегического планирования и взаимного дополнения функций. Необходимо поддерживать новый закон, предоставляя максимум независимости Контрольной палате.

Согласно национальному докладу, законопроект «О борьбе с легализацией доходов от преступной деятельности и финансированием терроризма» охватит основные аспекты деятельности по предотвращению отмывания денег. Этот важный закон должен быть принят как можно быстрее. После введения в действие этого законодательного акта о борьбе с отмыванием денег необходимо создать подразделение финансовой разведки.

В то время как общие гарантии доступа к информации представляются достаточными, некоторые аспекты существующей регулирующей базы могут предоставить возможности для злоупотреблений. Похвально, что в соответствии с законом о свободе информации государственные органы обязаны предоставлять информацию в срок от 5 до 30 дней. Им разрешается отказывать в предоставлении информации лишь в ряде особых случаев, и несоблюдение данного закона является уголовно наказуемым преступлением. Однако согласно национальному докладу, держатель информации должен разработать и опубликовать свои собственные правила предоставления информации. Поэтому целесообразно рассмотреть необходимость разработки централизованных и единообразных процедур предоставления информации.

Закон Армении «О партиях» производит впечатление действенного инструмента для решения проблемы политической коррупции. Закон запрещает партиям принимать пожертвования из ряда источников, предусматривает государственное финансирование политических партий и обязывает партии представлять финансовые и бухгалтерские отчеты. Кроме того, финансовые отчеты должны быть опубликованы в средствах массовой информации.

Конкретные рекомендации

16. *Ввести единую систему приема на государственную службу, которая бы максимально сократила возможности принятия произвольных решений.*
17. *Принять единые Кодексы этики или Кодексы поведения государственных служащих, разработанных на основе международных стандартов (например, типовой кодекс поведения государственных служащих Совета Европы), и специальные кодексы поведения для*

- служащих некоторых профессий, которые особенно подвержены коррупции, такие как полиция, судьи, служащие налоговой службы, бухгалтеры, и т.д. Кроме того, подготовить и широко распространить комплексное практическое руководство для государственных служащих по вопросам коррупции, конфликта интересов, этических норм, санкций и сообщения о фактах коррупции. Рассмотреть возможность установления дисциплинарной ответственности за нарушения кодексов поведения. Рассмотреть возможность учреждения органа/лица, уполномоченного за осуществление этического контроля.*
- 18. Обеспечить постоянный контроль над соблюдением правил получения подарков и избежания конфликта интересов, а также наличие соразмерных санкций за несоблюдение данных правил.*
 - 19. Проанализировать систему контроля над собственностью госслужащих для выявления любых возможных лазеек и разработать предложения по ликвидации этих лазеек. Рассмотреть возможность усиления ответственности государственных служащих за невыполнение требования декларирования доходов, имущества и обязательств.*
 - 20. Повысить обязанность сообщать о подозрениях в коррупции. Принять меры для защиты служащих госучреждений от дисциплинарных воздействий и преследования за сообщение в правоохранительные органы или прокуратуру о подозрительных явлениях внутри их учреждений, а также организовать внутреннюю кампанию по повышению осведомленности о данных мерах среди гражданских служащих.*
 - 21. Для обеспечения доступности информации и прозрачности процедур государственных закупок, ввести систему электронных контрактов и подачи заявок. Публиковать данные в электронной системе, в том числе все случаи подачи жалоб в уполномоченный орган и ответов на такие запросы. Вся информация о государственных закупках, которая не публикуется, должна быть предоставлена на основании запроса, кроме информации, которая относится к коммерческой и государственной тайне.*
 - 22. Принять полный пакет законов об отмывании денег, ставящих Армению на уровень международного законодательства, и обеспечить создание подразделения финансовой разведки как можно скорее.*
 - 23. Строго следовать Стратегии борьбы с коррупцией при совершенствовании правил регулирования отношений между государственными служащими и гражданами, а также правил обеспечения доступа к информации. Описать конкретные меры, которые будут приниматься, если заявителю не был предоставлен своевременный и тщательный ответ.*
 - 24. Обеспечить свободный и постоянный контакт и координацию деятельности между учреждениями финансового контроля/аудита с целью выявления коррупционных правонарушений.*