

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
F-75775 Paris Cedex 16 (France)
Тел.: +33 (0)1 45249106; Факс: +33(0)1 44306307
Эл. почта: Anti-Corruption.Network@oecd.org
www.oecd.org/corruption/acn

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

**Мониторинг национальных действий по выполнению рекомендаций, принятых в
ходе обзоров законодательно-правовой и институциональной базы борьбы с
коррупцией**

АРМЕНИЯ

ОТЧЕТ

принят на 6-й встрече Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией 13 декабря
2006 г. в штаб-квартире ОЭСР в Париже

СОДЕРЖАНИЕ

ГЛОССАРИЙ.....	3
ПРЕДИСЛОВИЕ.....	4
ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ.....	6
ВВЕДЕНИЕ.....	9
ВЫПОЛНЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ.....	11
I) Национальная политика и институты по борьбе с коррупцией и правоприменение.....	11
Рекомендация 1.....	11
Рекомендация 2.....	12
Рекомендация 3.....	13
Рекомендация 4.....	14
Рекомендация 5.....	15
Рекомендация 6.....	15
Рекомендация 7.....	16
II) Законодательство и криминализация коррупции и правонарушений, связанных с отмыванием денег.....	16
Рекомендация 8.....	16
Рекомендация 9.....	17
Рекомендация 10.....	18
Рекомендация 11.....	18
Рекомендация 12.....	19
Рекомендация 13.....	19
Рекомендация 14.....	20
Рекомендация 15.....	20
III) Прозрачность государственной службы.....	21
Рекомендация 16.....	21
Рекомендация 17.....	22
Рекомендация 18.....	23
Рекомендация 19.....	23
Рекомендация 20.....	24
Рекомендация 21.....	24
Рекомендация 22.....	25
Рекомендация 23.....	25
Рекомендация 24.....	26
ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ.....	27
ВЫВОДЫ.....	29
ПРИЛОЖЕНИЕ I: СПИСОК УЧАСТНИКОВ ПОСЕЩЕНИЯ АРМЕНИИ 10-13 АПРЕЛЯ 2006 ГОДА.....	30
ПРИЛОЖЕНИЕ II: ВЫДЕРЖКИ ИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ.....	32

ГЛОССАРИЙ

СБК	Сеть по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии (также известная как Сеть по борьбе с коррупцией для стран с переходной экономикой)
ARM	Армянский драм (1 долл. США = 385 Арм. драм)
ИВП	индекс восприятия коррупции (Трансперенси Интернэшнл)
ПФР	подразделение финансовой разведки
ВВП	валовой внутренний продукт
НПО	неправительственная организация
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
PEP	Видный политический деятель

ПРЕДИСЛОВИЕ

В настоящем **отчете** представлена информация о мерах, принятых Арменией по выполнению рекомендаций, полученных в рамках Стамбульского плана по борьбе с коррупцией в июне 2004 года. Отчет составлен на основе ответов на Вопросник, представленных Арменией 22 августа 2006 года, и информации, собранной во время визита в Армению в сентябре 2006 года и сразу после визита. Отчет включает анализ выполнения рекомендаций, полученных в июне 2004 года. По каждой рекомендации представлен краткий обзор, анализ и оценка мер, принятых Арменией, с точки зрения их соответствия требованиям рекомендации. Отчет состоит из трех разделов:

- Национальная политика, институты и правоприменение в области борьбы с коррупцией;
- Законодательство и криминализация коррупции и преступлений, связанных с отмыванием денег;
- Прозрачность деятельности органов государственной службы.

Отчет был подготовлен группой экзаменаторов и отредактирован Секретариатом ОЭСР.

Обзор Армении проводился на 2-й обзорной встрече Стамбульского плана действий 16-18 июня 2004 года в Париже, в штаб-квартире ОЭСР. Анализ основывался на докладе о самооценке, представленном Арменией. Экспертная группа провела оценку и подготовила рекомендации. На встрече рекомендации были обсуждены и приняты.

Визит в Армению был организован 25-29 сентября 2006 года. Его цель состояла в оценке действий, предпринятых в рамках выполнения рекомендаций, утвержденных в июне 2004 года. В августе 2006 года Армения заполнила предварительный вопросник; после визита делегации Армения представила дополнительную информацию.

Группу экзаменаторов возглавил Даниэль Телесклаф, Сеть по обеспечению финансовой безупречности (Швейцария); в группу также вошли Инеса Гайка, руководитель отдела международных отношений КНАВ (Латвия); Ник Коумян, Американская ассоциация адвокатов (США); Фаина Юркина, консультант отдела государственного регулирования экономики Министерства экономического развития и торговли (Российская Федерация); и Аибек Омокеев, руководитель отдела контроля и оценки Агентства по борьбе с коррупцией (Кыргызская Республика). Секретариат ОЭСР представляла Ольга Савран, менеджер СБК, Отдел по борьбе с коррупцией.

Группа экзаменаторов провела ряд **встреч** с государственными и общественными организациями, участвующими в борьбе с коррупцией. Экзаменаторы также провели встречи с представителями неправительственных организаций, деловых кругов и средств массовой информации при поддержке отделения Трансперенси Интернешнл в Армении. Наконец, экзаменаторы приняли участие в «круглом столе» с представителями иностранных миссий, международных организаций и международных финансовых институтов, организованном ОБСЕ (полный список участников представлен в Приложении I).

Вставка 1. Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией

План по борьбе с коррупцией для Армении, Азербайджана, Грузии, Казахстана, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Таджикистана и Украины был принят в рамках Сети по борьбе с коррупцией (СБК) в сентябре 2003 г. в Стамбуле. Секретариат СБК, расположенный в Отделе по борьбе с коррупцией ОЭСР, оказывает поддержку реализации Плана действий. Его Совещательная группа обеспечивает общее руководство реализации Плана действий.

Реализация Плана действий включает несколько этапов: обзоры национального законодательства и институтов для борьбы с коррупцией; реализация рекомендаций, принятых в результате обзора; и мониторинг прогресса в реализации рекомендаций.

В сентябре 2003 г. Совещательная группа одобрила Техническое задание на проведение обзоров законодательства и институтов по борьбе с коррупцией в странах Стамбульского плана действий, на основе самооценочных докладов стран, подготовленных их правительствами. Обзоры Армении, Азербайджана, Грузии, Казахстана, Кыргызской Республики, Таджикистана и Украины были проведены в течение 2004-2005 гг. Обзор Российской Федерации не был завершен. Принятые рекомендации являются общественно доступной информацией.

В мае 2005 г. Совещательная группа одобрила Техническое задание для проведения мониторинга реализации рекомендаций. Цель мониторинга – оценить прогресс, достигнутый каждой страной в реализации рекомендаций. Он не ставит задачу пересмотреть принятые рекомендации или сформулировать новые рекомендации, а оценить, насколько предпринятые меры соответствуют рекомендациям. Мониторинг состоит из (i) регулярных *коротких докладов* стран о мерах по реализации; and (ii) *мониторинга страны* экспертами из других стран. В рамках *регулярных докладов*, страны готовят короткие письменные и устные доклады о мерах, реализованных в период между встречами Стамбульского плана, приблизительно дважды в год.

В рамках *мониторинга стран*, которые организуются как минимум один раз для каждой страны, правительства готовят ответы на детальный вопросник. Команда экспертов из других стран Сети посещает страну и проводит встречи с представителями государственных органов, которые отвечают за борьбу с коррупцией, с представителями гражданского общества и бизнеса, зарубежными и международными представителями, работающими в стране, для формирования объективного мнения относительно достигнутого прогресса. Команда экспертов готовит проект мониторингового доклада, включая рейтинг по выполнению по каждой рекомендации. Проект доклада направляется стране для комментариев. Следующий вариант доклада, который принимает во внимание эти комментарии, представляется на встрече Стамбульского плана действий для принятия. После принятия, мониторинговые доклады становятся общественно доступной информацией.

В настоящее время проходит первый раунд *мониторинга стран*. Мониторинг Таджикистана, Грузии и Азербайджана был проведен в ходе встречи Стамбульского плана действий в июне 2006 г. Второй раунд проанализирует Украину и Армению, принятие отчетов запланировано на декабрь 2006 г.

Дополнительную информацию можно найти в Интернете: www.oecd.org/corruption/acn.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

Национальная политика, институты и правоприменение в области борьбы с коррупцией

Армения достигла успеха в обеспечении функционирования двух специализированных органов по борьбе с коррупцией – Совета по борьбе с коррупцией и Комиссии по мониторингу борьбы с коррупцией. В целом эти два органа внесли свой вклад в координацию работы над стратегией Армении по борьбе с коррупцией, принятой в 2003 году, которая в основном была направлена на изменение правовой базы и в настоящее время считается завершенной. С момента своего создания в 2004 году оба органа проводят регулярные встречи и оба представляют различные ветви власти, соответствующие государственные институты и организации гражданского общества. Необходимы дальнейшие усилия для обеспечения более видимых результатов работы, выполняемой Советом и Комиссией. Когда будет принята новая стратегия по борьбе с коррупцией, возможно, потребуется пересмотр существующей институциональной базы, позволяющей сосредоточить усилия на реализации.

Специализированное управление при прокуратуре координирует работу следственных органов, в том числе посредством осуществления надзора и работы совместных следственных групп; некоторые дела о коррупции расследуются управлением. Однако число осужденных за коррупцию и преступления, связанные с коррупцией, по-прежнему невелико, в особенности в отношении высокопоставленных должностных лиц. Для содействия применению законов о коррупции необходимо укреплять оперативное сотрудничество между различными правоохранительными органами и продолжать концентрацию усилий на расследовании и преследовании в судебном порядке за коррупционные правонарушения. Правоохранительные органы, суды и другие органы государственной администрации должны продолжать сотрудничество для обеспечения всестороннего статистического мониторинга. В течение нескольких прошедших лет были проведены различные мероприятия по обучению офицеров полиции, прокуратуры и судей по вопросам коррупции и этики; эти мероприятия необходимо продолжать, в том числе совместное обучение для сотрудников правоохранительных органов, вовлеченных в борьбу с коррупцией.

Несмотря на то, что организации гражданского общества и международные организации проводят всевозможные мероприятия по повышению осведомленности в области борьбы с коррупцией, также важно, чтобы правительство взяло на себя инициативу по повышению осведомленности общественности о потерях от коррупции и продемонстрировало свое желание бороться с коррупцией в Армении.

Законодательство и криминализация коррупции

Армения ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции в 2006 г. и продолжила с успехом приводить свое уголовное законодательство в соответствие с международными обязательствами и стандартами. С момента обзора 2004 года законами о взяточничестве были охвачены иностранные должностные лица, был ужесточен контроль за отмыванием денег, а национальные прокуратуры и суды получили больше полномочий по сотрудничеству и направлению запросов на получение международной помощи в уголовных делах от стран, с которыми Армения не имеет договоров о взаимной помощи в правоохранительной области. Законодательство Армении дает широкое определение понятия должностного лица, и предусматривает уголовную ответственность за активное и пассивное взяточничество. Совсем недавно в законодательство были внесены изменения, согласно которым коррупционные действия включают предоставление официальным лицам нематериальных выгод, и которые требуют обязательной конфискации доходов от коррупции в большинстве случаев, включая те случаи, когда доходы были преобразованы в активы эквивалентной стоимости или переданы третьим лицам.

Однако все еще осталось несколько пробелов. Еще не введена уголовная ответственность за торговлю влиянием. Не разработаны четкие критерии для снятия неприкосновенности с некоторых категорий официальных лиц для преследования их по коррупционным делам. В законодательную систему Армении еще не введена ответственность юридических лиц за коррупцию.

Прозрачность государственной службы и вопросы финансового контроля

Правительство Армении добилось определенных успехов в обеспечении прозрачности государственной службы. Была внедрена новая сложная система отбора кандидатов на должности гражданской службы, предусматривающая обязательное тестирование всех кандидатов. Новая система применяется только в отношении новых кандидатов и используется всеми государственными учреждениями, за исключением Генеральной прокуратуры и Контрольной палаты. В то же время, возможности для принятия произвольных решений все еще широки, особенно относительно окончательного решения, которое все еще принимается руководством нанимающего учреждения.

Ряд государственных учреждений разработали свои собственные кодексы этики и учредили международные дисциплинарные комиссии. В то же время универсальный кодекс этики еще предстоит разработать; в соответствующих законодательных актах необходимо уточнить санкции за несоблюдение закона и определение конфликта интересов. Необходимо продолжить усилия по обучению и практическому руководству в области этического поведения. По-прежнему отсутствуют механизмы контроля над соблюдением правил получения подарков государственными должностными лицами. Отсутствует механизм защиты должностных лиц государственных органов от дисциплинарных санкций и преследования за сообщение о фактах коррупции правоохранительным органам или в прокуратуру.

Начиная с 2001 г. законодательство требует от официальных лиц и членов их семей декларировать их доходы. Однако эта система представляется чистой формальностью, поскольку отсутствует механизм проверки информации, содержащейся в декларациях; декларируемая информация не является полностью доступной для общественности и не используется правоохранительными органами при расследовании правонарушений, связанных с коррупцией. Принят новый закон о декларировании собственности и доходов физических лиц; когда этот закон войдет в силу, он введет новую систему декларирования активов.

1 января 2005 года в Армении вступил в силу Закон «О государственных закупках», направленный на обеспечение прозрачности и открытости процесса государственных закупок. Существенные успехи были достигнуты в области предоставления доступа к информации об объявленных заявках и прозрачности системы торгов; однако сохраняется беспокойство о способности Министерства финансов обеспечить достаточный контроль процесса закупок и выявлять возможные злоупотребления.

В 2005 году, в соответствии с Законом «О борьбе с легализацией доходов от коррупции и финансированием терроризма», в структуре Центрального банка был создан Центр финансового контроля, выполняющего функцию подразделения финансовой разведки. Хотя создание ПФР является позитивным фактом, в законе о борьбе с отмыванием денег еще остаются недостатки, которые необходимо устранить в ближайшем будущем.

Закон «О свободе информации» не подкреплён регуляторными актами, необходимыми для обеспечения более эффективного доступа к информации. Кодекс административных нарушений и Уголовный кодекс устанавливают санкции за предоставление неверной информации или за несвоевременное предоставление информации. Но фактически доступ к информации остается проблематичным, в особенности на местном уровне.

Определенные успехи достигнуты в системе финансового контроля и аудита. В настоящее время ведется работа по созданию системы внутреннего аудита в государственных учреждениях.

Законопроект о Контрольной палате направлен на обеспечение независимости данного органа. Однако сотрудничество и обмен информацией между органами финансового контроля и аудита с правоохранительными органами остается недостаточным.

ВВЕДЕНИЕ



Экономическое и социальное положение¹

Армения, континентальная горная страна на Северном Кавказе, занимает площадь 29 800 квадратных километров и имеет население 3,2 миллиона человек. Она граничит с Турцией на западе, Грузией на севере, Азербайджаном на востоке и Ираном на юге.

ВВП Армении в 2005 году составил 4,9 миллиарда долл. США (1514 долл. США на душу населения), а экономический рост в 2004 и 2005 годах превысил 10% в год. До обретения независимости экономика Армении была в основном индустриальной – химическая промышленность, электроника, машиностроение, пищевая промышленность, производство синтетического каучука и текстильная промышленность – и во многом зависела от внешних ресурсов. Как и у других новых независимых государств бывшего Советского Союза, экономика Армении страдает от наследия централизованного планирования и разрушения советских торговых связей.

Армения имеет очень большую диаспору (по некоторым подсчетам, 8 миллионов человек, гораздо больше трехмиллионного населения самой Армении), армянские общины существуют по всему миру, в том числе во Франции, России, Иране, Ливане, США.

Политический строй

Армения провозгласила независимость от бывшего Советского Союза в 1991 году. Хотя государственная власть в Армении представлена тремя ветвями, страна имеет сильную президентскую структуру. Однопалатный парламент состоит из 131 депутата, избираемого сроком на четыре года. Политические партии, представленные в Национальном собрании: Республиканская партия Армении, Армянская революционная федерация (АРФ) Дашнакцутюн, «Страна закона» (Оринатс Еркир), Народная партия Армении, Партия национального согласия, Партия республики и Объединенная партия труда. Другие значимые партии включают: Национал-

¹ Источники: Доклад ЕБРР 2005 года о странах с переходной экономикой, индексы восприятия коррупции Трансперенси Интернэшнл и Информационно-аналитическая справка Государственного департамента США 06/2006

демократический союз, Союз конституционных прав, Социал-демократическая партия Хнчкян, Армянское национальное движение, Либерально-демократическая партия Рамкавар, Союз самоопределения, Коммунистическая партия и Христианско-демократическая партия. В результате парламентских выборов в мае 2003 года 95 из 131 места в Национальном собрании (75 избраны путем пропорционального представительства и 56 на основе мажоритарной системы выборов от округов) достались преимущественно проправительственным партиям и депутатам. Республиканская партия, партия АРФ Дашнакцутюн и Оринатс Еркир сформировали коалиционное правительство. Однако в мае 2006 года Оринатс Еркир вышла из непрочной правящей коалиции, в которой остались Республиканская партия и АРФ Дашнакцутюн, а также несколько независимых депутатов, голосующих за правительственный блок. Оппозиционные партии получили 26 мест на выборах 2003 года. Следующие парламентские выборы назначены на июнь 2007 года.

Армения является членом Организации Объединенных Наций, ОБСЕ, Партнерства во имя мира НАТО, Евро-Атлантического партнерства, Всемирной организации здравоохранения, Всемирной торговой организации, договора ОВСЕ, Европейского банка реконструкции и развития, Совета Европы, Сообщества демократий, Азиатского банка развития, Международного валютного фонда и Всемирного банка.

Тенденции коррупции

Коррупция в Армении была серьезным препятствием предпринимательству с момента обретения независимости страной. Опросы показывают, что население Армении считает, что наибольшие проблемы с коррупцией проявляются в областях, связанных с выдачей лицензий на осуществление коммерческой деятельности, сбором налогов и таможенных платежей. ИВП, выставляемый Трансперенси Интернэшнл в Армении, остался на прежнем уровне (3.0 в 2003 г., 3.1 в 2004 г., 2.9 в 2005 г.). Армения занимает 88-е место из 159 стран. Стратегия борьбы с коррупцией действует с 2001 года, но ее реализация остается проблематичной.

ВЫПОЛНЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ

I) Национальная политика и институты по борьбе с коррупцией и правоприменение

Рекомендация 1

Продолжить деятельность по введению в действие Совета по борьбе с коррупцией и Группу 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.

Совет по борьбе с коррупцией и Комиссия по мониторингу борьбы с коррупцией являются двумя основными органами, созданными в Армении для осуществления надзора над выполнением Стратегии борьбы с коррупцией и Плана действий, принятого в 2003 году. Стратегия и План действий по борьбе с коррупцией в основном сосредоточены на реформе законодательства; в настоящее время цели этих стратегических документов считаются в основном достигнутыми. Была начата дискуссия о необходимости разработки новой стратегии, в центре которой будут находиться вопросы реализации. Некоторые официальные лица отмечают, что когда будет принята новая стратегия, новые задачи могут потребовать изменения существующего мандата Совета и Контрольной комиссии или даже создания новой институциональной структуры, необходимой для обеспечения реализации.

Совет по борьбе с коррупцией, который был создан согласно Указу Президента № 100-N 1 июня 2004 года, приступил к выполнению своих функций и продолжает действовать по сей день. Совет не является постоянным органом, а осуществляет свою деятельность через регулярные заседания. По сообщению руководства Армении, в 2005-2006 годах он проводил заседания раз в два месяца. В 2006 году, до посещения страны экспертами по мониторингу, Совет провел два заседания. Председателем Совета является Премьер-министр, а в состав его входят министр – глава аппарата правительства, заместитель председателя Национального собрания, министр юстиции, помощник президента, генеральный прокурор и председатель Центрального банка. Совет отчитывается о своей деятельности перед президентом.

Основная цель деятельности Совета состоит в координации действий по борьбе с коррупцией, осуществляемых различными ведомствами. Руководство Армении считает, что Совет успешно консолидировал усилия по борьбе с коррупцией и практически выполнил все мероприятия, предусмотренные стратегией, которые в основном состояли из правовых и институциональных изменений, например, принятия около 50 законов, имеющих отношение к проблеме коррупции. Из других источников стало известно, что Совет в настоящее время изменил стратегию и в большей степени сосредоточил усилия на практических мероприятиях и повышении осведомленности и вовлечения общественности в борьбу против коррупции. Хотя некоторая информация о деятельности Совета представлена на правительственном веб-сайте (www.gov.am), в деятельности Совета не хватает прозрачности, и он не представляет своевременной и полной информации о результатах своей деятельности.

Комиссия по мониторингу, созданная указом Совета 2 июля 2004 года, также стала функционирующим органом. Ее деятельность направлена на содействие реализации стратегии, изучение рисков коррупции в национальном законодательстве, анализ международного опыта и

мониторинг выполнения международных обязательств Армении, связанных с борьбой против коррупции. Комиссию возглавляет председатель, являющийся постоянным официальным сотрудником. В течение 2004-2005 гг. председателем Комиссии был советник президента, который имел единую задачу, связанную с борьбой с коррупцией. В 2006 г. эта функция была передана помощнику президента, и борьба с коррупцией является одной из его многочисленных задач. Членами Комиссии по мониторингу являются представители аппарата правительства, парламентских фракций и неправительственных организаций. Центр регионального развития/отделение Трансперенси Интернэшнл в Армении имеет статус постоянного участника Комиссии. Другие НПО номинируются фракциями парламента на срок в один год через систему ротации. Всего за 3 года представители 21 НПО приняли участие в работе Комиссии.

Комиссия проводит свои собственные заседания. Она также создала 12 рабочих групп в различных стратегических областях, таких как образование и здравоохранение. Информация о регулярности заседаний, полученная из разных источников, различается. Руководство Армении сообщило, что Комиссия должна проводить заседания ежемесячно; в 2005 г. было проведено 8 заседаний², а последнее заседание Комиссии состоялось в декабре 2005 года в связи со сменой председателя Комиссии. Тем временем проводились заседания рабочих групп.

Хотя и Совет и Комиссия функционируют, на данном этапе невозможно установить, проводят ли оба органа регулярные заседания и надлежащим образом оценивают результаты принятых мер. О каких-либо конкретных мерах по обеспечению высокого морального и этического облика представителей обоих органов не сообщалось. Армении следует рассмотреть новые механизмы привлечения НПО, которые в настоящее время назначаются политическими партиями. Существуют разные мнения относительно желания правительства вовлекать НПО в стратегию борьбы с коррупцией и принимать их предложения во внимание. К примеру, одна НПО вышла из состава одной из рабочих групп, поскольку нашла ее работу неэффективной; другая НПО сообщила, что правительство сотрудничает и поддерживает усилия НПО.

Армения в основном выполнила данную рекомендацию.

Рекомендация 2

Усовершенствовать статистический мониторинг и отчетность о фактах коррупции и правонарушениях, связанных с коррупцией, посредством введения строгого механизма отчетности на основе гармонизированной методики. 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.

Руководство Армении сообщило, что правительство совместно с прокуратурой, полицией, Министерством юстиции и Национальным статистическим управлением разработали правовую базу статистической отчетности, включающую в общей сложности 59 правонарушений, связанных с коррупцией, предусмотренных Уголовным кодексом. По сообщению руководства Армении, была создана система регулярной отчетности об этих правонарушениях. Полиция является органом, который централизует информацию; информация о правонарушениях, связанных с коррупцией, включается в отчеты Национального статистического управления и доступна на сайте www.armstat.am.

На заседаниях Комиссии по мониторингу борьбы с коррупцией были заслушаны статистические отчеты нескольких учреждений, включая Государственную налоговую службу, Государственный таможенный комитет и Службу национальной безопасности. Группе экзаменаторов сообщили, что эти отчеты были достаточно краткими.

² После посещения страны экспертами по мониторингу, в октябре и декабре 2006 г., Комиссия провела 3 заседания.

Руководство Армении представило статистические сведения о коррупционных правонарушениях, совершенных в Армении в 2005 году, и краткую информацию по 2004 году. Оценочный доклад ГРЕКО об Армении, опубликованный 10 марта 2006 года, включает статистику, полученную от руководства Армении, о числе должностных лиц, осужденных за взяточничество, и статистику судебных «дел о коррупции/о преступлениях, связанных с коррупцией», за 2000-2002 гг., к примеру, 463 в 2002 году. Руководство Армении сообщило, что в 2005 г. было начато 266 уголовных дел, связанных с коррупционными преступлениями, и за 9 месяцев 2006 начато 364 дела.

Группа экзаменаторов отдает должное усилиям Армении по усовершенствованию и централизации статистического мониторинга правонарушений, связанных с коррупцией, в том числе подключению к участию Комиссии по мониторингу. Группа экзаменаторов принимает во внимание статистические сведения, предоставленные руководством Армении. Однако общее впечатление таково, что на практике все еще отсутствует всесторонняя и доступная статистика о коррупционных правонарушениях в Армении, и что существующая система отчетности не дает подробной информации о видах преступлений и уровне вовлеченности государственных должностных лиц, а также о государственных учреждениях, которые они представляют, поэтому не позволяет делать эффективные сравнения между учреждениями и выявлять тенденции коррупции в Армении. Данная система также не включает административные правонарушения, допущенные государственными служащими. Необходимо далее совершенствовать статистику правоохранительной деятельности, в том числе анализ такой статистики за прошедший период, для содействия разработке мер по борьбе с коррупцией в областях повышенного риска.

Армения в основном выполнила данную рекомендацию.

Рекомендация 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.

Согласно информации, предоставленной руководством Армении, Указом №25 Генерального прокурора Армении от 25 апреля 2006 г. консолидация усилий правоохранительных институтов Армении является обязанностью прокуратуры. Согласно статьи 2.1.3 Указа, в области борьбы с коррупцией обязанность координации между Генеральной прокуратурой, полицией, военной полицией, национальной службой безопасности, налоговыми и таможенными службами возлагается на Департамент прокуратуры по борьбе с коррупцией. Департамент насчитывает 8 штатных сотрудников. Он отвечает за координацию действий по расследованию и судебному преследованию коррупционных правонарушений и преступлений, связанных с отмыванием денег. Департамент расследует дела о коррупции и подготавливает их к судебному рассмотрению. Уголовно-процессуальный кодекс предусматривает расследование сложных правонарушений силами совместных следственных групп, и Прокуратура создавала такие группы для расследования ряда коррупционных правонарушений. В состав таких групп могут быть включены эксперты, но в штате самого Департамента нет постоянных сотрудников, обладающих специальными знаниями, скажем, в области экономики или бухгалтерского учета. Как сообщили в Департаменте, с начала сентября им расследованы 11 дел о коррупции, большинство из которых по обвинению в злоупотреблении властными полномочиями. О делах в отношении высокопоставленных должностных лиц сообщений не поступало.

Коррупционные правонарушения также расследуются Полицией и Службой национальной безопасности. Управление полиции по борьбе с коррупцией и другими экономическими преступлениями имеет в своем составе Отдел по борьбе с коррупцией. Всего в Управлении работают 34 штатных сотрудника. Служба национальной безопасности имеет параллельную юрисдикцию по расследованию крупных дел о коррупции, но не установлены четкие критерии того, когда служба, а не полиция, должна вести расследование. Необходимо создать общую базу данных для Полиции и Службы национальной безопасности. Полиция, Служба национальной безопасности и Прокуратура принимают некоторые решения совместно.

Руководством Армении было подчеркнуто, что между правоохранительными органами обеспечена координация, но никаких новых функциональных связей, таких как межведомственные соглашения или руководства, разработано не было. Руководство страны считает, что одна из проблем заключается в нежелании населения сообщать о коррупции в правоохранительные органы, и что в целом выявить и доказать факты коррупции достаточно сложно.

Был разработан и представлен на рассмотрение парламента новый Закон об оперативно-следственной деятельности. Этот закон должен далее разъяснить задачи разных следственных органов и методы, используемые для выявления преступлений.

Что касается специальных мер по предотвращению неправомерного воздействия и вмешательства в работу сотрудников правоохранительных органов, расследующих коррупционные правонарушения, по сообщению руководства, число вовлеченных лиц ограничивается офицером правоохранительного органа и сотрудником прокуратуры. Ни о каких дополнительных специальных мерах не сообщалось.

Количество судебных преследований, в особенности в отношении дел о взяточничестве в крупном масштабе, остается чрезвычайно низким.

Армения частично данную рекомендацию.

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).

Руководством Армении были собраны сведения о деятельности ряда специализированных учреждений по борьбе с коррупцией в других странах за последние два года. Например, был приглашен международный эксперт для обмена опытом своей работы в Независимой комиссии против коррупции в Гонконге. В рамках конференции ОБСЕ «Опыт национальных и международных стратегий борьбы с коррупцией» в ноябре 2005 года в Ереване представители правительственных органов и НПО представили модели борьбы с коррупцией в Латвии и Сингапуре.

Во время посещения Армении группе экзаменаторов стало известно, что обсуждается возможность учреждения специализированного независимого органа по борьбе с коррупцией в Армении (см. Рекомендацию 1).

Руководством Армении не проводились специальные исследования, не создавались рабочие группы и не предпринимались какие-либо другие специальные шаги для более тщательного анализа опыта других стран и вынесения выводов относительно того, как можно применить его в Армении.

Армения в основном выполнила данную рекомендацию.

Рекомендация 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.

С июня 2004 года в Армении был проведен ряд отдельных мероприятий по обучению сотрудников правоохранительных и судебных органов в области борьбы с коррупцией и профессиональной этики. Однако группе экзаменаторов не удалось получить информацию о каких-либо совместных обучающих мероприятиях.

В 2004 году Учебным центром при прокуратуре были организованы следующие семинары: «О стратегической программе и Плана действий по борьбе с коррупцией и задачах Прокуратуры»; «Международная практика по борьбе с коррупцией»; «Стратегия борьбы с коррупцией и национальное законодательство». В 2005 году семинары проводились по следующим вопросам: «Методика рассмотрения экономических и должностных преступлений и особенности прокурорского надзора»; «Легализация доходов от коррупции, характер составов преступления, особенности и методика расследования»; «Уголовно-правовые характеристики коррупции, ее основные проявления и методика выявления». По сообщению руководства, в семинарах приняли участие 89 сотрудников.

Полицейская академия проводит регулярное обучение для офицеров полиции, в том числе по вопросам взяточничества и отмывания денег. Офицеры полиции участвуют в обучении в области расследования, организованном для стран СНГ Соединенными Штатами в Египте и ОБСЕ в Армении. Кроме того, полиция проводит еженедельные заседания по обсуждению текущих расследований.

Судьи в обязательном порядке должны посещать регулярные занятия в школах судей. По сообщению руководства, в программу этих занятий включены вопросы борьбы с коррупцией. Проводится также обучение судебной этике.

Хотя формально совместного обучения не проводилось, руководство Армении сообщило, что суды и прокуратура обмениваются приглашениями на учебные занятия. Например, судьи посещали занятия, организованные Прокуратурой по вопросам экономической преступности, прокурорского надзора, отмывания денег, а также дел о коррупции в 2005 году.

Никакой дальнейшей информации о совместном обучении полицейских, прокуроров и судей представлено не было.

Армения частично выполнила данную рекомендацию.

Рекомендация 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.

По инициативе Совета по гражданской службе школы государственного управления разработали программу обучения по вопросам предотвращения коррупции на 2006 год. Самостоятельно власти

не проводили других мероприятиях по повышению общественной осведомленности о коррупции. Однако власти Армении поддерживали деятельность по повышению осведомленности и программы обучения, проводимые НПО и международными организациями, включая выделение около 150 миллионов драмов (около 398 тыс. долларов США) в бюджете на 2006 г. на гранты для НПО, которые проводят программы по повышению осведомленности по вопросам борьбы с коррупцией и подобные мероприятия.

Различные мероприятия, направленные на повышение осведомленности о коррупции, были организованы НПО. Например, отделение Трансперенси Интернэшнл в Армении провело 6 государственных просветительских кампаний по вопросам о коррупции, национальный конкурс плаката «Искусство против коррупции», вручение наград за достижения в области борьбы с коррупцией и публичные обсуждения стратегии борьбы с коррупцией в пяти районах Армении. НПО Центр «Свобода информации» организовал общественную кампанию по проблеме доступа к информации, разработал базу данных о нарушениях Закона «О свободе информации» в сети Интернет по адресу: www.foi.am и вручает ежегодные награды в области систем предоставления информации.

Международные организации и посольства иностранных государств в Армении организовали ряд мероприятий по повышению осведомленности по проблемам коррупции. ОБСЕ и ПРООН организовали проекты, включающие кампании по повышению осведомленности. Проект ОБСЕ будет продолжен в 2007 году. ПРООН планирует организовать кампанию, стимулирующую правительство более серьезно относиться к проблемам коррупции. ПРООН также провела обучение журналистов, расследующих дела о коррупции, и принимает усилия по повышению значения проверок секторов конкретных общественных услуг, таких как здравоохранение и образование, со стороны гражданского общества. Фонд «Евразия» также проводит обучение журналистов и обмен опытом по проблемам, связанным с коррупцией.

Армения частично выполнила данную рекомендацию.

Рекомендация 7

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

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и Дополнительные протоколы к ней были ратифицированы Национальным собранием Армении 8 июня 2004 года указами №105-3 и №106-3. Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию была ратифицирована Национальным собранием Армении 8 июня 2004 года указами №158-3.

Конвенция ООН против коррупции находится в процессе ратификации³. Во время посещения Армении группе экзаменаторов сообщили, что вопрос о ратификации Конвенции ООН в настоящее время рассматривается комитетами иностранных дел и по правовым вопросам Национального собрания, а ее принятие потребует лишь одно чтение.

Армения полностью выполнила данную рекомендацию.

II) Законодательство и криминализация коррупции и правонарушений, связанных с отмыванием денег

Рекомендация 8

Внести поправки в определения коррупционных правонарушений для приведения их в

³ Конвенция ООН против коррупции была ратифицирована

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. 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.

В целях укрепления законодательства о борьбе с коррупцией и во исполнение положений Рекомендации 8, в Уголовный кодекс Армении было внесено несколько изменений.

Непосредственно перед мониторинговой встречей, 5 декабря 2006, в Статьи 311 и 312 Уголовного кодекса, которые определяют активное и пассивное взяточничество, были внесены изменения⁴. Новые статьи включают расширенное определение взяточничества и включают предложение получение не только денег и собственности, но также и передачу «любых других преимуществ». Далее, измененная Статья 311 следует рекомендации, и отменяет положение, упомянутое в рекомендации, которое разрешало государственным служащим получать подарки в размере, не превышающем пятикратную минимальную месячную заработную плату.

Положения о взяточничестве не содержат специфического определения предложения или обещания взятки. Но власти настаивают, что предложение или просьба взятки, которые не были приняты, могут быть наказаны как попытка совершить преступление, согласно Статье 34 Уголовного кодекса. Однако такое решение было признано недостаточным в ходе обзора Армении, так как попытка не может охватить все элементы предложения или обещания взяточника.

В Уголовном кодексе Армении отсутствует положение о криминализации торговли влиянием (торговля влиянием это ситуация, когда лицо желает получить деньги или другие преимущества в обмен на незаконное использования своего якобы имеющегося влияния на государственного служащего). Однако власти сообщили о готовности рассмотреть вопрос о внесении такого положения.

Армения частично выполнила данную рекомендацию.

Рекомендация 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.

Режим в отношении сроков давности не был пересмотрен: согласно статье 75 Уголовного кодекса Армении, срок давности для уголовного преступления определяется на основании максимального наказания за это преступление, предусмотренного Уголовным кодексом. С момента выдачи рекомендации санкции за коррупционные правонарушения и статья 75 не изменились. В

⁴ Как объяснила делегация Армении, эти изменения в законодательные акты были внесены совсем недавно, и официальные переводы на русский или английский языки еще не были сделаны. Описание новых статей, которое содержится в данном отчете, основано на неофициальном переводе, предоставленном делегацией.

зависимости от наличия или отсутствия отягчающих обстоятельств, срок давности за получение взятки государственным должностным лицом (статья 311) составляет от 5 до 15 лет, срок давности за активное взяточничество в отношении должностного лица (статья 312) составляет от 5 до 10 лет, а срок давности за коммерческий подкуп (статья 200 Уголовного кодекса) составляет от 2 до 5 лет. Течение срока давности приостанавливается, если подозреваемый скрывается от следствия или суда, или если подозреваемый совершает новое правонарушение средней или большей тяжести. В июне 2006 г. в статью 75 были внесены изменения, согласно которому срок давности по долго текущим преступлениям начинается только с момента, когда преступная деятельность прекращается.

Армения частично выполнила данную рекомендацию.

Рекомендация 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.

Несколько категорий государственных должностных лиц пользуются иммунитетом согласно законодательству Армении, включая судей и членов Конституционного суда, депутатов Национального собрания, кандидаты в Национальное собрание, кандидаты в депутаты местных парламентов, а также члены избирательных комиссий. Поправки в конституцию, утвержденные в 2005 году, расширили иммунитет, предоставляемый президенту, и добавили иммунитет омбудсмену.

Законодательство Армении конкретно устанавливает, какой орган или учреждение имеет право снимать иммунитет с конкретных должностных лиц. Однако неясно, какие критерии должны использовать или используют эти институты при осуществлении этих полномочий. Например, конституцией установлено, что иммунитет судей может быть снят только президентами по рекомендации Совета юстиции. Однако неясно, должен ли президент следовать положительной рекомендации или он должен воздерживаться от снятия иммунитета при негативной рекомендации Совета. Вызывает беспокойство также факт отсутствия правил, устанавливающих критерии, которым будут следовать оба органа, решая вопрос о целесообразности снятия иммунитета. Например, возможно установить критерии снятия иммунитета при условии отсутствия указаний на то, что обвинения имеют политическую подоплеку или нацелены на оказание давления или возмездие в отношении должностного лица за его действия при исполнении должностных обязанностей, или возможно утвердить документ, устанавливающий, что иммунитет может быть снят, когда предполагаемое уголовное поведение не связано с осуществлением каких-либо полномочий в связи с положением должностного лица.

Армения не выполнила данную рекомендацию.

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 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.

Армения до сих пор не установила уголовную ответственность для юридических лиц. Как сообщило руководство Армении, Министерство юстиции намерено разработать законопроект, устанавливающий такую ответственность, в 2007 году.

Армения не выполнила данную рекомендацию.

Рекомендация 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.

Пунктом 4 статьи 119 Уголовно-процессуального кодекса установлено, что по окончании дела незаконно приобретенные деньги ценности используются для возмещения ущерба потерпевшему или направляются в государственный бюджет. Однако применение этого раздела ограничено случаями, когда доходы от коррупционных преступлений были изъяты в качестве доказательства для использования во время процесса.

Менее чем за две недели до мониторинговой встречи, 29 ноября 2006 г., Парламент принял законодательство, которое включает поправки к статье 55 Уголовного кодекса Армении⁵. Обновленная статья теперь предусматривает, что при тяжких и особо тяжких преступлениях (которые влекут максимальное наказание более 5 лет) конфискация собственности является обязательной, если собственность была приобретена как прямой или косвенный результат преступной деятельности. Обновленная статья 55 также предусматривает конфискацию эквивалента стоимости, если доходы от преступления не могут быть найдены или изъяты, и если собственность была передана третьей стороне, в случае, если третья сторона не знала или не могла знать о преступных целях или преступном происхождении собственности (что для прокуроров будет сложно доказать на практике).

Однако до сих пор конфискация применяется на практике не часто.

Армения частично выполнила данную рекомендацию.

Рекомендация 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.

⁵ Как объяснила делегация Армении, эти изменения в законодательные акты были внесены совсем недавно, и официальные переводы на русский или английский языки еще не были сделаны. Описание новых статей, которое содержится в данном отчете, основано на неофициальном переводе, предоставленном делегацией.

Определение «государственного должностного лица» для целей уголовного законодательства Армении в отношении взяточничества и коррупции достаточно широко и включает «лиц, постоянно, временно или по специальному полномочию исполняющих обязанности представителей государственной власти; а также лиц, постоянно, временно или по специальному полномочию исполняющих организационные, дисциплинарные и административные функции в органах государственной власти, местного самоуправления, их организаций, а также в Вооруженных силах Республики Армения или других военных формированиях Республики Армения». Сведения, свидетельствующие о толковании данного положения судами таким образом, чтобы исключить каких-либо лиц, исполняющих официальные функции в исполнительных, законодательных или судебных органах власти, отсутствуют. Однако неясно, охватывает ли данное определение законодателей национального или местных парламентов.

Армения в основном выполнила данную рекомендацию.

Рекомендация 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.

В июне 2006 года в Уголовный кодекс Армении были внесены поправки, в результате которых в понятие были включены иностранные должностные лица. В статью 308 Уголовного кодекса был добавлен новый пункт 4, предусматривающий следующее:

«С точки зрения совершения действий, предусмотренных статьями 311, 312 и 313 настоящего кодекса, следующие лица также квалифицируются в качестве должностных лиц:

- 1) иностранные граждане, выполняющие функции должностных лиц в соответствии с национальным законодательством данной страны, а также члены законодательного органа или любого представительного органа, наделенного административными полномочиями данного иностранного государства;
- 2) должностные лица международных или наднациональных публичных организаций или органов, а в случаях, предусмотренных положением об этой организации или органе, наемные работники или иные лица, выполняющие функции, аналогичные функциям, выполняемым вышеуказанными должностными лицами или сотрудниками;
- 3) члены парламентской ассамблеи международной или наднациональной организации, членом которой является Республика Армения, или другого органа с аналогичными функциями;
- 4) члены или должностные лица международного суда, юрисдикция которого признана Республикой Армения, выполняющие юридические функции;
- 5) представители суда присяжных в иностранных государствах».

Часть 2 пункта 4, приведенного выше, ранее ограничивала определение зарубежного должностного лица международных или транснациональных организаций теми организациями, «членом которых является Армения», но это ненужное уточнение было изъято из недавно принятого законодательства от 5 декабря 2006 г.

Армения в основном выполнила данную рекомендацию.

Рекомендация 15

Внести вклад в обеспечение эффективной международной юридической взаимной помощи в расследовании и уголовном преследовании дел о коррупции.

Армения является государством-участником Европейской конвенции о взаимной правовой помощи в уголовных делах; Дополнительного протокола к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи в уголовных делах 1993 года; Минской конвенции о правовой помощи и сотрудничестве в гражданских, семейных и уголовных делах, а также двусторонних соглашений. С момента выдачи рекомендаций в Уголовно-процессуальный кодекс Армении были внесены поправки, укрепляющие полномочия руководства Армении по сотрудничеству с другими странами в области правоохранительной деятельности. В Уголовно-процессуальный кодекс был внесен новый раздел, часть 54.1, предусматривающий сотрудничество со странами даже в отсутствие международного соглашения.

По сведениям руководства Армении, в Армении эффективно действует режим международной правовой помощи. Прокуратура Армении направила 29 запросов на оказание правовой помощи иностранным государствам в 2004 году и 26 в 2005 году. По статистике Прокуратуры, 62 запроса о предоставлении помощи были получены от иностранных государств в 2004 году и 160 в 2005 году. Прокуратура сообщила группе экзаменаторов, что она предприняла действия по всем этим запросам. Источники в других странах подтверждают, что часто вступают в диалог с руководством Армении по вопросу о предоставлении взаимной правовой помощи. Однако группе экзаменаторов не были приведены никакие примеры запросов о правовой помощи в делах, связанных с коррупцией.

Армения в основном выполнила данную рекомендацию.

III) Прозрачность государственной службы

Рекомендация 16

Вести единую систему приема на государственную службу, которая бы максимально сократила возможности принятия произвольных решений.

В Армении насчитывается 7136 государственных служащих, средняя заработная плата которых в период миссии в страну составляла 72 доллара США. Согласно законодательству Армении, помимо государственных служащих, государственная служба включает судебные органы, специальные службы, исполнительные органы обороны, национальной безопасности, полицию, налоговую и таможенную службы, службу по чрезвычайным ситуациям, а также дипломатическую службу и другие службы, предусмотренные законодательством.

Была внедрена новая система найма государственных служащих в государственной службе и во всех других органах государственной администрации, кроме Генеральной прокуратуры и Контрольной палаты Национальной ассамблеи. Системой найма в государственной службе управляет Совет государственной службы, а для других органов - соответствующие отделы этих органов. Система включает комплексную процедуру конкурсного отбора на должности государственной службы, предусматривающую обязательное тестирование и отборочные комиссии, которые выбирают кандидатов и рекомендуют их руководителю соответствующего ведомства, который затем принимает решение по конечной кандидатуре. В настоящее время система применяется ко всем гражданским служащим, впервые зачисляемым на службу, и для аттестации уже работающих служащих. Статистических данных о фактическом использовании этой системы представлено не было.

За исключением Генеральной прокуратуры и Контрольной палаты, отборочные комиссии включают различных специалистов в определенной области, представителей правительства, академических заведений и гражданского общества. В то же время, 11 из 13 членов отборочной комиссии Генеральной прокуратуры являются работниками Генеральной прокуратуры.

Хотя определенный прогресс в применении справедливой и прозрачной процедуры набора был достигнут, возможности для принятия произвольных решений по-прежнему широки; в

особенности это касается принятия окончательного решения, которое все еще выносится занимающим учреждением на основании рекомендации отборочной комиссии.

Представители армянских властей сообщили, что с 2005 г. они реализуют программу «Модернизация сектора государственной службы», который ставит задачу разработать единую систему государственной службы и общую законодательную основу для всех органов государственной администрации; проект закона о государственной службе ожидается в 2007 г.

Армения в основном выполнила данную рекомендацию.

Рекомендация 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.

Согласно закону о государственной службе и законодательству, регулиющему деятельность других органов государственной администрации, все государственные ведомства должны принять свои кодексы поведения или этические правила. В ходе посещения страны, экспертам была предоставлена информация о том, что некоторые государственные органы, такие как министерства юстиции, труда, здравоохранения и образования, а также прокуратура, центральный банк и парламент, имеют кодексы поведения. По сообщению руководства, кодексы поведения для работников суда находятся на стадии разработки.

Хотя единый кодекс поведения для всех государственных служащих еще не разработан, представители правительства Армении подтвердили, что они намерены ввести такой кодекс профессионального или этического поведения для всех официальных лиц. На данном этапе нет единого органа, осуществляющего контроль над соблюдением этических норм или правил поведения. Отсутствует также единый механизм урегулирования конфликта интересов.

Комиссия по этике в течение двух лет действует в Совете председателя суда. Она наложила дисциплинарную ответственность в 16 делах, 1 из них о коррупции. Среди возможных санкций, которые может налагать Совет, снижение размера заработной платы и отстранение от должности.

Государственная налоговая служба также сообщила, что при ней существует комитет по рассмотрению жалоб, который проводит еженедельные заседания и рассмотрел 10 дисциплинарных жалоб.

НПО сообщили, что они могут принимать участие в комитетах по этике при министерствах, но жалоб не поступало.

Необходимо разработать систему досудебных апелляций и руководства по применению кодексов поведения.

Армения частично выполнила данную рекомендацию.

Рекомендация 18

Обеспечить постоянный контроль над соблюдением правил получения подарков и избежания конфликта интересов, а также наличие соразмерных санкций за несоблюдение данных правил.

Правила получения подарков государственными служащими регулируются указом президента Армении и соответствующим постановлением правительства. Однако контроль над их соблюдением отсутствует, поскольку не существует органа, уполномоченного приводить в исполнение указ или постановление и отсутствует процедура контроля. Во время посещения Армении группе экзаменаторов сообщили, что для судей существуют правила декларирования подарков.

Четкое определение конфликта интересов отсутствует, так же как и установленные законом санкции против нарушителей. Отсутствует система контроля за исполнением положений о конфликте интересов. Это остается одним из самых уязвимых аспектов системы борьбы с коррупцией в Армении.

Армения не выполнила данную рекомендацию.

Рекомендация 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.

Начиная с 2001 года, в отношении государственных должностных лиц и членов их семей, проживающих совместно с ними, действуют правовые требования декларирования доходов в Государственную налоговую службу.

С момента проведения обзора был повышен пороговый уровень дохода перед декларированием.

Однако создается впечатление, что подача деклараций о доходах государственными должностными лицами является простой формальностью. Декларации не проверяются на достоверность и не сопоставляются с другими общедоступными данными о собственности и имуществе должностных лиц. Информация не анализируется с целью выявления возможных незаконных доходов и не направляется в другие государственные органы для дальнейшего использования. Существуют уголовные и административные санкции за невыполнение требования о подаче декларации, включая штрафы и увольнение. Отсутствуют четко прописанные санкции за непредставление декларации. Только ограниченная информация может предоставляться средствам массовой информации и другим организациям по запросу в налоговую службу, которая затем выдает справку, которая содержит информацию из декларации отдельного служащего, но не раскрывает личной и другой частной информации. Одна НПО сообщила, что она запрашивала и получала такую информацию, включая информацию о министрах и судьях, и нашла предоставленную информацию достаточной для оценки финансового положения соответствующих официальных лиц.

Руководство Армении сообщило, что Парламент уже принял новый закон № 164 о декларации собственности физических лиц. Эту новую систему предполагается ввести в действие в 2008 г.; система будет включать проверку информации в декларации и санкции. После введения новой системы, она заменит существующую на сегодня систему.

Армения частично выполнила данную рекомендацию.

Рекомендация 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.

Статья 335 Уголовного кодекса РА устанавливает уголовную ответственность лиц за несообщение о готовящихся тяжких и особо тяжких преступлениях, о которых у них имеются достоверные сведения.

Однако отсутствие механизма защиты служащих государственных учреждений от дисциплинарных санкций и преследования за сообщение о подозрительных явлениях в рамках их учреждений в правоохранительные органы или прокуратуру делает эту норму неэффективной с точки зрения повышения обязанности сообщать о подозрениях в коррупции.

Армения не выполнила данную рекомендацию.

Рекомендация 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.

1 января 2005 года вступил в действие Закон «О государственных закупках».

За организации тендеров отвечает некоммерческая организация Государственное агентство по закупкам; контроль над закупками осуществляется Департаментом государственных закупок и внутреннего аудита Министерства финансов.

Для осуществления закупок на сумму, превышающую 5-10 миллионов армянских драм, законодательство предусматривает освещение всего процесса, с объявления тендера до окончания проекта, в средствах массовой информации, на официальном сайте министерства финансов и в официальном бюллетене, посвященном закупкам. Для осуществления закупок на сумму от 1 до 5 миллионов армянских драм (или выполнения работ на сумму от 1 до 10 армянских драм) предусмотрена публикация только в средствах массовой информации.

Решение о победителе торгов принимают тендерные комиссии, которые создаются для каждого торгового дела выше 1 миллиона драм.

Существенным прогрессом в области выполнения настоящей рекомендации является повышение прозрачности и доступа к информации о торгах. Однако у группы экспертов сложилось впечатление, что Министерство финансов не располагает достаточным потенциалом и полномочиями для обеспечения достаточного контроля над процессом торгов, позволяющего выявить возможные злоупотребления.

Внедрение системы электронных торгов и закупок предусмотрено на 2008 год.

Армения в основном выполнила данную рекомендацию.

Рекомендация 22

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

Армения продвинулась далеко вперед в разработке законодательной базы по борьбе с отмыванием денег с момента принятия закона о борьбе с отмыванием денег в 2004 году. В начале 2005 года было создано подразделение финансовой разведки – Центр финансового контроля – в качестве подразделения в составе Центрального банка Армении (ЦБА). Центр занимается сбором, анализом и распространением подозрительной финансовой информации. Коррупционные правонарушения рассматриваются как предикатные преступления для уголовных преступлений, состоящих в отмывании денег.

Большинство финансовых операций в Армении осуществляют банки; важную роль играют денежные переводы от армянской диаспоры.

Ряд важных положений закона о борьбе с отмыванием денег 2004 года необходимо изменить, чтобы привести их в соответствие с международными стандартами. В частности, пересмотренный текст закона должен предусматривать полный набор мероприятий по проверке клиента и повышенные меры проверки клиентов или операций, связанных с повышенным риском, таких как видные политические деятели. Исключение для ряда переводов от армянской диаспоры (статья 6.3), которые по определению не должны квалифицироваться как подозрительные, несовместимо с международным стандартом. Существуют планы по пересмотру закона о борьбе с отмыванием денег, и с этой целью была создана межведомственная рабочая группа.

ЦБА работает над повышением потенциала существующей базы данных подразделения финансовой разведки, поскольку ИТ еще недостаточно развиты для обработки и анализа всех отчетов.

В прокуратуру до сих пор было направлено лишь несколько докладов о подозрительных операциях, и ни один из этих случаев не был полностью расследован. Ни одного дела о коррупции выявлено не было.

Армения частично выполнила данную рекомендацию.

Рекомендация 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.

Закон «О свободе информации» не подкреплён регуляторными актами, необходимыми для обеспечения более эффективного выполнения законодательства доступа к информации в Армении. Кодекс административных нарушений предусматривает санкции за предоставление неверной информации или за несвоевременное предоставление информации в ответ на запросы граждан, государственных или коммерческих организаций (штраф в размере до 10-50 минимальных заработных плат). Уголовный кодекс устанавливают санкции за невыполнение требования о предоставлении верной и своевременной информации (штраф в размере до 200-500 минимальных заработных плат). Решением правительства № 173 т 13 марта 1998 г. был утверждён список информации, закрытой для общественности. Гражданское общество настаивает, что не смотря на существующую законодательную базу, доступ к информации, которая находится в распоряжении правительства, остается проблематичным, в особенности на местном уровне.

Участие общественности в процессах принятия решений в области борьбы с коррупцией, таких как формулирование стратегий борьбы с коррупцией и контроль за их выполнением, может быть усилено в связи с новой стратегией по борьбе с коррупцией в 2007 г.

Декларации имущества государственных должностных лиц доступны по запросам (см. рекомендацию 19).

Определенный прогресс достигнут, но среди гражданского общества и предпринимательских кругов сохраняется серьезное беспокойство в связи с проблемой своевременного доступа к полной информации.

Армения частично выполнила данную рекомендацию.

Рекомендация 24

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

В области внутреннего аудита есть определенные достижения. Была разработана и утверждена «Стратегия развития внутреннего аудита государственных органов и органов местного самоуправления, государственных предприятий и коммерческих организаций и предприятий и коммерческих организаций органов местного самоуправления». При министерстве финансов было создано подразделение финансового контроля, а в других министерствах в настоящее время создаются подразделения внутреннего аудита. На базе программы внутреннего аудита было проведено обучение аудиторов. Финансовый контроль осуществляют Министерство финансов и Счетная палата при Национальной ассамблее.

Координация деятельности и обмен информацией между органами финансового контроля и аудита, а также с правоохранительными органами остается на низком уровне. Отсутствует четкий механизм обмена информацией и действий в случае обнаружения нарушений, которые могут указывать на преступления, связанные с коррупцией.

Контрольная палата при Национальной ассамблее провела первый финансовый контроль правоохранительных органов; отчет о выявленных нарушениях был направлен в службу прокуратуры (хотя это может быть сделано только при согласии спикера Национальной ассамблеи); аудит таких ведомств как таможня, вооруженные силы и правоохранительные органы, по-прежнему осложнен наличием больших объемов конфиденциальной информации.

Хотя Национальной стратегией по борьбе с коррупцией предусмотрено принятие нового закона о государственном финансовом контроле в 2007 году, до сих пор никаких действий по реализации данного положения Стратегии предпринято не было.

Разработан новый законопроект о Счетной палате; он направлен на обеспечение независимого статуса органа верховного аудита.

Армения не выполнила данную рекомендацию.

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Несмотря на то, что законодательством Армении предусмотрен широкий спектр коррупционных правонарушений, разочаровывают небольшое количество дел о коррупции, расследование которых привело к осуждению виновных, сравнительно низкий ранг обвиняемых по этим делам, относительно мягкие сроки наказания и относительно небольшие суммы конфискованных незаконных доходов от коррупции.

Поскольку коррупционные правонарушения в основном совершаются с согласия как активной, так и пассивной стороны, эти преступления обычно трудно выявить и преследовать по закону. Представители прокуратуры и полиции во многом связывают эти трудности с отсутствием культурных традиций сообщать о таких преступлениях со стороны руководителей, коллег, органов власти или знакомых. Однако до сих пор не предпринимаются никакие согласованные действия по преодолению этих трудностей. Согласно действующему законодательству Армении, у людей мало стимулов сообщать о подстрекательстве и предложении взятки. Более того, человек, сообщающий, что влиятельное лицо подстрекало или предлагало взятку, рискует быть привлеченным к ответственности по статье 350 Уголовного кодекса. По иронии, данная статья, «Провоцирование взяточничества или коммерческого подкупа», предусматривает более длительный максимальный срок лишения свободы (пять лет), чем основная форма активного взяточничества (статьей 312.1 предусмотрено максимальное наказание в виде трех лет лишения свободы).

В других странах, столкнувшихся с такими же проблемами, сотрудничество свидетелей повышалось при помощи различных стратегий, таких как анонимные горячие линии для сообщения о преступлениях или подозрениях в коррупции, предложение различных мер, обеспечивающих защиту свидетелей во время и после судебного процесса,⁶ предложение защиты информаторов или защиты на рабочем месте тех, кто сообщает информацию о своих коллегах, с гарантией, что они не могут быть уволены или подвергнуты иной дискриминации на работе в отместку за их сотрудничество с правоохранительными органами, создание финансовых или других стимулов для тех, кто сообщает о преступлениях, в результате чего виновные бывают наказаны, а незаконные доходы возвращаются государству. Свидетельств использования какой-либо из вышеперечисленных стратегий нет.

В области координации действий и обмена информацией между государственными учреждениями, участвующими в борьбе с коррупцией, еще много предстоит улучшить. Впечатляет тот факт, что Армения в настоящее время ввела требование в отношении подачи деклараций об имуществе и доходах всеми государственными должностными лицами, но похоже, что не предпринимается никаких действий, чтобы использовать эти декларации в качестве эффективного инструмента по борьбе с коррупцией. В настоящее время не предпринимается попыток ни для проверки достоверности деклараций, ни для выяснения, не являются ли декларированные имущество и доходы существенно выше заработной платы должностного лица, что вызывает подозрения в злоупотреблении должностным положением. Налоговые органы, принимающие налоговые декларации, сообщили, что правоохранительные органы редко просят доступа к декларациям и отмечают, что они не могут предоставить правоохранительным органам

⁶ Меры по защите свидетеля во время судебного процесса могут включать задержку в раскрытии фамилии свидетеля до момента начала дачи показаний, предоставления обвинению полномочий на изменение адреса и иных личных данных о свидетеле в материале, раскрываемом защите, дача показаний свидетелем таким образом, чтобы публика, присутствующая на судебном заседании, не могла видеть его лица, вплоть до полного сокрытия фамилии свидетеля от представителей защиты в редких случаях, предусмотренных Европейской конвенцией по правам человека.

декларации без постановления суда. Ряд различных учреждений имеет юрисдикцию по расследованию дел о взяточничестве, но не всегда ясно, какие преимущества приносят эти отдельные учреждения в следствие. Например, агентство национальной безопасности имеет юрисдикцию по расследованию дел о взяточничестве в крупных размерах, но неясно, каким образом расследование, проводимое этим учреждением, координируется с действиями национальной полиции. Неясно также, какое конкретное преимущество вносит агентство национальной безопасности в эти расследования, поскольку по понятным причинам агентству нежелательно, чтобы его оперативные сотрудники давали показания в суде, или чтобы его следственные технологии раскрывались в ходе публичного процесса.

ВЫВОДЫ

Рекомендация	Выполнено	В основном выполнено (небольшие недостатки, в основном выполнено)	Частично выполнено (предпринят ряд важных шагов)	Не выполнено (существенн ые недостатки)
Национальная политика и институты по борьбе с коррупцией				
1. Совет по борьбе с коррупцией и Группа по мониторингу		+		
2. Статистика правоохранительных органов о правонарушениях, связанных с коррупцией		+		
3. Консолидация правоохранительных органов			+	
4. Изучение моделей специализированных органов по борьбе с коррупцией		+		
5. Обучение в области борьбы с коррупцией, в т.ч. совместное обучение, и обеспечение адекватных ресурсов для правоохранительных органов			+	
6. Повышение осведомленности общественности			+	
7. Ратификация конвенций Совета Европы и ООН	+			
Законодательство и криминализация коррупции				
8. Международные стандарты в отношении составов коррупционных преступлений, подарков должностным лицам и торговли влиянием			+	
9. Срок давности			+	
10. Иммунитет				+
11. Ответственность юридических лиц за коррупцию			+	
12. Конфискация и временные меры			+	
13. Концепция должностного лица		+		
14. Взятничество иностранных и международных должностных лиц		+		
15. Взаимная правовая помощь		+		
Прозрачность государственной службы				
16. Набор гражданских служащих		+		
17. Кодексы этики			+	
18. Контроль за конфликтом интересов и получением подарков				+
19. Декларация имущества			+	
20. Требования относительно сообщения о фактах коррупции и защиты информаторов				+
21. Государственные закупки		+		
22. Отмывание денег			+	
23. Доступ к информации			+	
24. Координация действий органов финансового контроля и аудита для выявления фактов коррупции				+

ПРИЛОЖЕНИЕ I: СПИСОК УЧАСТНИКОВ ПОСЕЩЕНИЯ АРМЕНИИ 10-13 АПРЕЛЯ 2006 ГОДА

Руководитель группы экзаменаторов:

- Даниэль Телесклаф (Швейцария)

Группа экзаменаторов:

- Инеса Гайка, руководитель отдела международных отношений КНАВ (Латвия)
- Николас Коумян, Американская ассоциация адвокатов (США)
- Фаина Юркина, консультант отдела государственного регулирования экономики Министерства экономического развития и торговли (Российская Федерация)
- Аибек Омокеев, руководитель отдела контроля и оценки Агентства по борьбе с коррупцией (Кыргызская Республика)

Секретариат:

- Ольга Савран, ОЭСР

Правительственные органы, другие государственные учреждения:

- Совет по борьбе с коррупцией
- Комиссия по мониторингу выполнения стратегии борьбы с коррупцией
- Национальное собрание
- Министерство юстиции
- Генеральная прокуратура
- Министерство внутренних дел, Управление по борьбе с коррупцией
- Кассационный суд
- Центральный банк
- Министерство финансов и экономики (Отдел государственных закупок)
- Государственная налоговая служба
- Контрольная палата Национального собрания
- Академия государственного управления
- Служба национальной безопасности

Неправительственные организации

- Отделение Трансперенси Интернэшнл в Армении
- «Ахиллес» (вопросы дорожной полиции)
- Национальный центр по контролю над процессом либерализации
- Защита прав потребителей
- Союз производителей и предпринимателей Армении
- Центр «Свобода информации»
- Ассоциация устойчивого развития людских ресурсов
- Армянский фонд «Центр национальных и международных исследований»
- Армянский центр по защите прав человека им. А.Д. Сахарова
- Комитет по защите свободы слова

- Ассоциация государственных служащих

Международные и иностранные организации:

- США
- ЮСАИД
- ОБСЕ
- ПРООН
- Фонд «Евразия»

ПРИЛОЖЕНИЕ II: ВЫДЕРЖКИ ИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ

Список Приложений

предоставляется по запросу