



ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

**АНТИКОРРУПЦИОННАЯ СЕТЬ ДЛЯ СТРАН ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ
И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ**

Антикоррупционные реформы в АРМЕНИИ

**Третий раунд мониторинга Стамбульского плана
действий по борьбе с коррупцией**

Настоящий отчёт был утверждён на Заседании АКС,
которое прошло **8-10 октября 2014 года** в штаб-квартире ОЭСР в Париже

Об ОЭСР

ОЭСР представляет собой форум, в рамках которого правительства могут проводить сравнительный анализ и обмениваться опытом, выявлять передовые практики в свете возникающих проблем, а также вырабатывать решения и рекомендации для разработки политических мер, способствующих улучшению качества жизни людей. Миссия ОЭСР заключается в продвижении политики, ориентированной на экономический рост и социальное благополучие людей во всем мире. Более подробная информация представлена на сайте www.oecd.org.

Об Антикоррупционной сети для стран Восточной Европы и Центральной Азии

Основной целью Антикоррупционной сети для стран Восточной Европы и Центральной Азии (АКС), которая была создана в 1998 году, является поддержка мер по предупреждению и борьбе с коррупцией, осуществляемых её государствами-членами. АКС является региональным форумом по продвижению антикоррупционных мер, обмену информацией, разработке передовых практик и координации финансирующих организаций с помощью региональных заседаний и семинаров, программ совместного обучения и тематических проектов. Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией является частью АКС. Более подробная информация представлена на сайте www.oecd.org/corruption/acn/.

О Стамбульском плане действий по борьбе с коррупцией

Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией является субрегиональной программой взаимной оценки, которая была начата в рамках АКС в 2003 г. СПД поддерживает антикоррупционные реформы в Армении, Азербайджане, Грузии, Казахстане, Кыргызстане, Монголии, Таджикистане, Украине и Узбекистане с помощью обзоров стран и непрерывного мониторинга усилий стран по реализации рекомендаций в поддержку выполнения Конвенции против коррупции ООН, других международных стандартов и передовой практики. Более подробная информация представлена на сайте www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan/.

Данная работа публикуется под ответственность генерального секретаря ОЭСР. Изложенные в ней мнения и приводимая аргументация могут не отражать официальных взглядов Организации или правительств стран – членов.

Настоящий документ и любая содержащаяся в нем карта не затрагивают статус любых территорий и суверенитет над ними, делимитацию государственных границ и пограничных линий, а также названия территорий, городов и областей.

Содержание

Резюме.....	4
Антикоррупционная политика	4
Установление уголовной ответственности за коррупцию	5
Предупреждение коррупции	6
Третий раунд мониторинга.....	11
Общие сведения о стране	13
Сокращения	15
1. Политика борьбы с коррупцией	17
2. Установление уголовной ответственности за коррупцию	34
3. Меры по предупреждению коррупции	53
Этические нормы для государственных служащих	53
Прозрачность и продуманность действий на государственной службе	69
Государственный финансовый контроль и аудит.....	78
Коррупция в системе государственных закупок.....	85
Доступ к информации	93
Политическая коррупция.....	107
Коррупция в судебной власти.....	114
Добропорядочность в частном секторе.....	119
Сводная таблица	124

Резюме

Этот отчёт содержит анализ прогресса, достигнутого Арменией в проведении антикоррупционных реформ и выполнении рекомендаций, полученных во время второго раунда мониторинга в рамках Стамбульского плана действий в 2011 году. Отчёт также отражает недавние изменения и содержит новые рекомендации в трёх сферах: антикоррупционная политика, уголовная ответственность за коррупцию и предупреждение коррупции.

Антикоррупционная политика

В предыдущем отчёте по мониторингу было указано, что Стратегия борьбы с коррупцией на 2009-2012 гг. не была надлежащим образом реализована, и была дана рекомендация относительно «активного воплощения» Стратегии в будущем. По завершении Стратегии в 2013 году Правительство подготовило Оценку её реализации. В Отчёте об оценке было сказано, что основная цель Стратегии заключалась в снижении уровня коррупции в стране, и был сделан вывод, что «цели, упомянутые в Стратегии борьбы с коррупцией в Республике Армения и в Планах действий по её реализации на 2009-2012 гг., не были реализованы». В Отчёте по мониторингу содержался призыв провести открытую и критическую оценку реализации Стратегии, но был сделан вывод о том, что уровень реализации в 66% не являл собой «активное воплощение», и рекомендация не была выполнена.

В рамках третьего раунда мониторинга также было отмечено, что Армения продолжила проводить опросы общественного мнения относительно социально-экономических вопросов, которые включали в себя несколько вопросов о коррупции, однако результаты этих опросов не были использованы для целей мониторинга реализации Стратегии борьбы с коррупцией. Попытки Правительства вовлечь гражданское сообщество в процесс разработки и реализации предыдущей Стратегии борьбы с коррупцией и мониторинга её реализации оказались недостаточными. Армения не смогла повысить институциональные возможности по разработке, реализации и мониторингу реализации Стратегии: Совет по борьбе с коррупцией был неэффективным, а Комиссия по мониторингу не функционировала как группа; основная деятельность осуществлялась её Председателем. Ряд общественных институтов разработал антикоррупционные меры в своих отраслях и предоставил соответствующие отчёты в Комиссию по мониторингу, но возможности данных государственных органов по выполнению антикоррупционных задач были ограничены. Также отсутствовал механизм координации финансируемых организаций.

В рамках третьего раунда мониторинга также было отмечено, что в 2014 году Правительство начало разработку своей новой Стратегии борьбы с коррупцией. Концепция будущей Стратегии была разработана на основе Отчёта об оценке и представлена гражданскому обществу на обсуждение. Концепция была сфокусирована на предупреждении коррупции в органах государственного управления. Она включала в себя положения о постоянном Секретариате для Совета по борьбе с коррупцией.

Новые рекомендации, принятые в рамках третьего раунда мониторинга, призывали Правительство Армении продемонстрировать политическую волю в сфере борьбы с коррупцией посредством принятия практических шагов, направленных на планирование и реализацию антикоррупционных мер на практике, например, посредством организации консультаций относительно новой стратегии; за счёт обеспечения наличия в стратегии механизма координации и мониторинга; за счёт наличия своего собственного бюджета. Рекомендации также предусматривают дальнейшее проведение опросов относительно секторов с высокой степенью риска и использование результатов опросов, проведённых правительством и неправительственными организациями, для разработки и мониторинга реализации новой Стратегии. Рекомендации предусматривают проведение обширной

кампании по повышению уровня общественной осведомлённости, говорящей о нетерпимости к коррупции и о практических решениях в сфере борьбы с коррупцией. Наконец, в рамках третьего раунда мониторинга были даны рекомендации по усилению институциональных договорённостей для координации и мониторинга реализации Стратегии, включая более сильный Совет по борьбе с коррупцией и его постоянный секретариат, наращиванию потенциала отраслевых органов по разработке и реализации их антикоррупционных мер и созданию механизма координации финансирующих организаций.

Установление уголовной ответственности за коррупцию

В отчёте отмечается определённый прогресс, который был достигнут Арменией в сфере установления уголовной ответственности за коррупцию после второго раунда мониторинга. В частности, были внесены изменения в законодательство, которые прямо установили уголовную ответственность за требование и вымогательство ненадлежащего преимущества и принятие предложения или обещания взятки; уголовная ответственность за взяточничество в частном секторе была установлена в полном объёме; некоторые элементы преступления в форме злоупотребления влиянием в корыстных целях были приведены в соответствие с международными стандартами, хотя и с сохранением некоторых недостатков; срок давности по некоторым коррупционным преступлениям был увеличен, и представляется, что на практике с этим никаких проблем не возникало.

Несмотря на эти позитивные шаги, в отчёте подчёркивается отсутствие принудительного исполнения указанных новых положений, большинство из них остаются латентными. Общий недостаточный уровень применения норм права к коррупционным преступлениям в Армении, в особенности носящим сложный характер, описан в разделе отчёта об установлении уголовной ответственности за коррупцию. В указанном разделе делается вывод о том, что необходимо уделять более пристальное внимание таким элементам коррупционных преступлений в правоприменительных регуляторных документах, а также что правоприменение в целом должно в большей степени носить упреждающий характер в рамках реализации мер, направленных на выявление преступлений, и должен использоваться более целевой подход к коррупции, сфокусированный на основных зонах риска в экономике, сфере государственного управления и среди высокопоставленных должностных лиц. Армении также рекомендуется предпринять меры, направленные на изменение консервативного менталитета судов и правоприменения с помощью целевого обучения судебных и правоохранительных органов новым вопросам, связанным со взяточничеством и злоупотреблением служебным положением в корыстных целях.

В Армении многие правоохранительные органы осуществляют деятельность по выявлению и расследованию коррупционных преступлений, а также по соответствующему уголовному преследованию. В процессе проведения третьего раунда мониторинга был создан Национальный следственный комитет, который объединил следственные органы полиции и министерства обороны. Государственные органы Армении заявляли, что данная реформа должна повысить качество предварительного следствия и гарантировать независимость расследования; данное изменение отражено в отчёте, также предлагается впоследствии оценить прогресс реализации данной реформы. Однако, в отчёте также говорится о том, что в настоящее время уровень антикоррупционной специализации в Армении сильно варьируется от органа к органу. В некоторых органах созданы специализированные департаменты, сфокусированные на коррупционных преступлениях; однако в этих же органах также существуют дополнительные структуры, которые занимаются вопросами, связанными с коррупционными преступлениями, а также иными громкими преступлениями – при этом отсутствует какая-либо ясность в отношении распределения дел между ними.

Функционирование различных правоохранительных органов, занимающихся вопросами, связанными с коррупционными преступлениями, не противоречит международным стандартам, но такой подход

требует чётко скоординированного механизма по обмену информацией и обеспечению сотрудничества – представляется, что данный элемент в Армении отсутствует. Также рассредоточенная и расплывчатая специализация в Армении не позволяет однозначно определить какой-либо правоохранительный орган, который был бы обязан взять на себя расследование дела о коррупции, в особенности сложного преступления или дела с участием высокопоставленных должностных лиц. В отчёте также обращается внимание на некоторые сложности, связанные с распределением надлежащих ресурсов для выявления, расследования и уголовного преследования коррупционных преступлений в Армении. Также необходимо решить вопрос о надлежащем обучении в контексте всех участвующих учреждений. Антикоррупционное обучение должно быть разработано и проводиться в каждом учреждении; отдельные институциональные курсы должны дополняться совместными обучающими программами.

Наконец, ответственность юридических лиц за коррупционные преступления является международным стандартом, и Армения взяла на себя обязательство по его реализации. Как следует из отчёта, Армения все ещё находится в процессе выбора подхода к типу ответственности. Поскольку этот процесс продолжается со второго раунда мониторинга, Армении настоятельно рекомендуется предпринять практические шаги и незамедлительно ввести такой вид ответственности.

Предупреждение коррупции

В отношении обеспечения целостности государственной службы следует отметить, что начала функционировать Комиссия по этике высокопоставленных должностных лиц, но у неё нет собственного бюджета. Введена новая система декларирования имущества высокопоставленными должностными лицами, но сфера деклараций очень узкая, у Комиссии по этике нет ни полномочий, ни ресурсов для подтверждения информации, представленной в декларациях, и для наложения санкций за несоблюдение установленных требований. Также в государственных органах были созданы комиссии по этике, но они пока ещё не начали функционировать. Применение правил о конфликте интересов в государственных органах не обеспечивается.

Кодексы этики в рискованных секторах не были обновлены или усовершенствованы. Для государственных служащих был введён обязательный курс по вопросам борьбы с коррупцией, краткий антикоррупционный курс проводится для государственных должностных лиц на местном уровне, и Комиссия по этике разрабатывает программы обучения для высших должностных лиц. Однако неизвестно, оказывает ли такое обучение влияние на осведомлённость и поведение должностных лиц. Несмотря на рекомендацию, не проводилось какое-либо обсуждение относительно создания централизованного органа или возможностей по продвижению единого применения правил этики на государственной службе.

Были усовершенствованы процедуры назначения на должность, основанные на учёте служебных заслуг (процедуры внеконкурсного назначения), но такие усовершенствования были введены только в отношении высших должностных лиц и временных сотрудников. В Отчёте по мониторингу было особо отмечено введение единой системы оплаты труда.

Новые рекомендации сфокусированы на усилении полномочий и операционной независимости Комиссии по этике высокопоставленных должностных лиц и обеспечении эффективности комиссий по этике в государственных учреждениях. В отчёте также содержится рекомендация по обновлению, разработке и усовершенствованию кодексов этики для различных категорий государственных служащих, по дальнейшему усовершенствованию процедур внеконкурсного назначения и правил о конфликте интересов, созданию каналов для сообщения о фактах коррупции в государственных учреждениях и по обеспечению эффективного обучения по вопросам этики и борьбы с коррупцией и предоставлению консультаций для государственных должностных лиц.

В отчёте отмечены принятые Правительством меры по упрощению регулирования, повышению прозрачности и эффективности государственной службы и по предупреждению коррупционных рисков, но при этом говорится о том, что данные меры никак не повлияли на уровень коррупции, который по-прежнему остаётся пугающе высоким. В отчёте даётся рекомендация Армении продолжить работу по упрощению процедур, введению современных регуляторных систем и решению остающихся проблем. Рекомендации сфокусированы на таких практических мерах как оценка регуляторного влияния, инструменты электронного правительства, партнёрство «Открытое правительство» и завершение налоговых и таможенных реформ, а также реформ в сфере проведения проверок.

В отношении вопросов государственного финансового контроля и аудита в отчёте отмечена способность Контрольной палаты по регулярному выявлению потенциальных случаев совершения преступлений, включая мошенничество и коррупцию, а также информированию правоохранительных органов, что зачастую приводит к возбуждению уголовных дел. В отчёте указывается на необходимость дальнейшего расширения потенциала ревизоров по выявлению случаев коррупции за счёт проведения отдельных тренингов, включения данных вопросов в руководства и новые методики, а также включения в План действий отдельной главы о роли Контрольной палаты в борьбе с мошенничеством и коррупцией. Также необходимо делиться информацией о передовом опыте Контрольной палаты и передавать этот опыт дальше; Контрольная палата также должна установить реальное сотрудничество с Внутренним аудитом (ВА) и регулярно участвовать в разработке обучающих программ для государственных должностных лиц и подразделений ВА, исходя из собственного опыта.

В отчёте также отмечены меры, которые были реализованы в рамках Стратегии по государственному внутреннему финансовому контролю (ГВФК). Создание подразделений ВА уже почти закончено, также завершается процесс их укомплектования личным составом. Теперь Армении необходимо обеспечить, чтобы данные лица обладали необходимой квалификацией для выполнения своих функций, а также сфокусироваться на их обучении. Однако, элементы финансового менеджмента и контроля (ФМК) Стратегии ГВФК не были отработаны. Принимая во внимание важность ФМК в контексте осуществляемых превентивных функций, направленных на сдерживание коррупции, Армении настоятельно рекомендуется отразить иные элементы Стратегии ГВФК в духе мер, относящихся к ВА.

Многие рекомендации, касающиеся системы государственных закупок, были формально реализованы в течение последних трёх лет: при Министерстве финансов был создан централизованный регуляторно-консультативный орган, существует централизованный Совет по рассмотрению жалоб в сфере государственных закупок, была внедрена электронная система проведения государственных закупок. Однако, несмотря на наличие данных учреждений, комитетов и процедур, практическое применение правил по-прежнему требует существенных улучшений и упора на обеспечении целостности процессов государственных закупок. Система государственных закупок, в частности, Отделы реализации проектов международных финансовых учреждений / финансируемых спонсорами проектов, по-прежнему воспринимаются как пронизанные коррупцией.

В то время как члены Совета по рассмотрению жалоб в сфере государственных закупок воспринимаются в качестве профессионально обученных и беспристрастных лиц, независимость самого Совета вызывает сомнения с институциональной точки зрения, а также в контексте процедуры избрания его членов. Отсутствие ротации членов Совета, доминирование представителей государственных органов, а также тот факт, что Совет лишь один раз отклонил рекомендации Центра поддержки государственных закупок (ЦПГЗ) – все это ставит под вопрос независимость процесса принятия решений в Совете.

Электронная система государственных закупок была внедрена в Армении в 2011 году. Доля электронных государственных закупок в общем объёме государственных закупок по-прежнему незначительна (в 2013 году общий объем составил 208,3 млрд. армянских драм, в то время как на электронные государственные закупки пришлось 12 151 млн. армянских драм или 5,8 %) и должна быть существенно увеличена.

Объявления о государственных закупках и технические описания, а также заключённые контракты подлежат выборочной проверке. Прокурор должен быть уведомлён о результатах любой проверки, в ходе которой будет выявлена недостоверная информация или иная подозрительная информация. Пока таких случаев выявлено не было. Согласно членам делового сообщества, потенциальные участники торгов зачастую не сообщают о недостатках или нарушениях.

В отчёте даётся рекомендация по усовершенствованию электронной системы государственных закупок в целях обеспечения своевременного опубликования всей соответствующей информации о государственных закупках; обеспечению надлежащего обучения координаторов государственных закупок; введению дополнительных защитных мер, направленных на обеспечение беспристрастности технических спецификаций и требований к торгам; внедрению деклараций о конфликте интересов для должностных лиц, участвующих в государственных торгах. В отчёте также содержится рекомендация в отношении усиления конкуренции в квази-монопольных / олигопольных секторах и уменьшения количества государственных закупок у единственного источника и согласованных процедур без уведомления.

Право на доступ к информации не было обеспечено в Армении надлежащим образом, обязательное инициативное опубликование информации не было реализовано на практике надлежащим образом, а в сфере запросов на предоставление информации в электронном виде существует законодательный пробел. Не было предпринято никаких мер по усилению правоприменения и усовершенствованию государственного надзора в этой сфере. Управление государственного защитника не может рассматриваться в качестве эффективного надзорного учреждения, обеспечивающего принудительное исполнение положений о свободе информации. Правительство сообщило о принятии некоторых первоначальных мер, направленных на обсуждение создание столь необходимого надзорного органа, однако представляется, что в конечном итоге данная рекомендация не получила должной поддержки у соответствующих органов. В то же время положения законодательства Армении о доступе к информации должны быть пересмотрены, чтобы повысить уровень соблюдения международных стандартов. Подзаконные акты, упомянутые в законе, должны быть разработаны в порядке приоритета. Наконец и, возможно, самое главное – необходимо повысить уровень осведомлённости среди государственных служащих, что будет способствовать развитию культуры открытости и прозрачности в государственной администрации.

Новые рекомендации в этой сфере сфокусированы на необходимости в пересмотре Закона о свободе информации, чтобы привести его в соответствие с международными стандартами, в обеспечении инициативного опубликования информации государственными органами, в уточнении системы учёта и классификации записей и введении реестров государственной информации в государственных органах, а также в обеспечении практического применения положений, касающихся прозрачности лиц, использующих государственные ресурсы. В отношении институциональных договорённостей в отчёте даётся рекомендация по обеспечению эффективного контроля и надзора за реализацией права на доступ к информации и по обеспечению назначения в каждом государственном органе должностных лиц, отвечающих за вопросы, связанные со свободой информации. Также Правительство должно повышать уровень осведомлённости государственных должностных лиц, что будет способствовать развитию культуры открытости и прозрачности, а также проводить систематические тренинги для должностных лиц, отвечающих за информационные вопросы, и иных государственных должностных лиц, отвечающих за доступ к информационным вопросам.

В сфере политической коррупции представляется, что хотя в целом большинство политических партий и кандидатов раскрывали информацию в ходе парламентских выборов в 2012 году, были и те, кто не соблюдал установленные требования. В то же время Центральная избирательная комиссия (ЦИК) не выявила каких-либо нарушений в сфере финансирования избирательных кампаний. Это вызывает серьёзное беспокойство в отношении отсутствия механизма, призванного обеспечить надлежащее исполнение законодательства, и отсутствия сдерживающих санкций, которые должны предотвращать такие нарушения. В отчёте также делается вывод о том, что хотя Секретариат ЦИК и укомплектован надлежащим образом, считается, что сами члены ЦИК не являются независимыми. Представляется, что исполнительная власть оказывает существенное влияние на процесс их назначения. В связи с этим Армении предлагается пересмотреть и, возможно, реформировать процедуры выдвижения кандидатов и их назначения. Также Армении предлагается решить вопрос, связанный с ограниченными полномочиями Контрольно-ревизионной службы, отсутствием надлежащего уровня её независимости и, что самое важное, её возможностью осуществлять свои полномочия, включая надлежащее осуществление ревизионных функций при ограниченных кадровых ресурсах и в условиях ограниченного периода времени, отведённого законом. Тот факт, что часть работы осуществляется ревизорами, назначенными политическими партиями, не помогает, а ещё больше усугубляет ситуацию.

В отчёте отмечается успех Армении по реализации отдельных шагов, нацеленных на регулирование вопросов этики и конфликта интересов политических должностных лиц. Создание комиссии по этике и принятие её регламента является шагом в правильном направлении, но существуют опасения, что решения Комиссии не всегда были непредвзятыми. Также представляется, что есть общая путаница между правилами о конфликте интересов и правилами о декларировании имущества, а также некоторая неопределённость в отношении ролей ЦИК и Комиссии по этике.

В рамках третьего раунда мониторинга был выявлен ряд серьёзных недостатков в судебной системе Армении, которые необходимо будет исправить в контексте борьбы с коррупцией. Это привело к выработке новой рекомендации, поэтому теперь ожидается, что Армения продолжит реализацию своей конституционной реформы, предусматривающей более чёткое разделение полномочий и независимость судебных органов; обеспечит, что независимость судебных органов будет включать в себя независимость от вмешательства со стороны других судей; обеспечит надлежащее финансирование судебных органов и равное участие судей в органах самоуправления; обеспечит функционирование системы автоматического распределения судебных дел между судьями; изменит основания привлечения судей к дисциплинарной ответственности и обеспечит проведение дисциплинарных разбирательств, основанных на гарантии справедливости.

В сфере целостности бизнеса Правительство предприняло меры по упрощению регулирования бизнеса, при этом в некоторых случаях оно привлекало бизнес к участию в этом процессе. Однако за исключением нескольких точечных примеров, как, например, проект по продвижению саморегулирования в медицинском секторе, Правительство не смогло установить с частным сектором диалог о предупреждении коррупции и стимулированию целостности бизнеса. Правительство не приняло какие-либо меры по повышению уровня осведомлённости компаний о вопросах целостности бизнеса, таких как соблюдение установленных требований, вопросы этики и программы борьбы с коррупцией, корпоративная ответственность за коррупционные преступления и государственно-частные партнёрства по борьбе с коррупцией.

Новая рекомендация сфокусирована на необходимости в проведении оценки коррупционных рисков с участием частного сектора и для выявления мер, направленных на обеспечение целостности, которые могли бы быть включены в национальную политику или иной соответствующий документ по борьбе с коррупцией. В рекомендациях также подчёркивается, что правительство и частный сектор должны осуществлять чёткий мониторинг реализации данной меры, и что представители бизнеса

должны стать членами органов по борьбе с коррупцией, которые предусмотрены в новой Антикоррупционной стратегии.

Третий раунд мониторинга

Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией был принят в 2003 году. Он представляет собой основную субрегиональную инициативу в рамках Антикоррупционной сети для стран Восточной Европы и Центральной Азии (АКС). Стамбульский план действий охватывает Армению, Азербайджан, Грузию, Казахстан, Кыргызстан, Монголию, Таджикистан, Украину и Узбекистан; иные страны АКС принимают участие в реализации СПД. Реализация Стамбульского плана действий включает в себя системные и регулярные сравнительные исследования правовых и институциональных структур борьбы с коррупцией в соответствующих странах.

Первоначальное сравнительное исследование правовой и институциональной структуры борьбы с коррупцией и выработка рекомендаций для Армении были проведены в июне 2004 года. В декабре 2006 года был принят отчёт о результатах первого раунда мониторинга, в котором для Армении была сделана оценка реализации первоначальных рекомендаций и присвоен рейтинг соответствия. Отчёт о результатах второго раунда мониторинга был принят в сентябре 2011 года и включал в себя обновлённый рейтинг соответствия Армении в отношении первоначальных рекомендаций, а также новые рекомендации. Между раундами мониторинга Армения предоставляла обновлённую информацию о национальных мерах по реализации рекомендаций, которые были сделаны в ходе всех заседаний по мониторингу СПД. Армения также принимала активное участие и поддерживала иные мероприятия АКС. Все отчёты и обновления доступны на вебсайте АКС по ссылке: www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm

Третий раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий был одобрен странами-участницами в декабре 2012 года. 11 июля 2014 года Правительство Армении предоставило ответы на вопросы, которые возникли в рамках третьего раунда мониторинга. Также согласно методологии, которая была использована в третьем раунде мониторинга, была получена обратная связь по вопросам от неправительственных партнёров, представителей бизнеса и международного сообщества.

Визит в Ереван прошёл 21-24 июля 2014 года. Целью визита в страну было проведение встреч с соответствующими государственными учреждениями, представителями гражданского общества, бизнеса и иностранных делегаций для обсуждения прогресса, который был достигнут Арменией в реализации предыдущих рекомендаций СПД, и выявления вопросов для дальнейших усовершенствований в сфере антикоррупционной политики и учреждений по борьбе с коррупцией, установления уголовной ответственности за коррупцию и предупреждения коррупционных преступлений. Государственные органы Армении организовали 10 тематических сессий с соответствующими государственными учреждениями, включая Министерство юстиции, Администрацию Президента, Администрацию Премьер-министра, Парламент, судей, Судебный департамент, Школу судей, Высший совет юстиции, Министерство финансов, Министерство образования и науки, Министерство здравоохранения, Министерство экономики, Министерство обороны, Полицию, Специальную следственную службу, Службу национальной безопасности, Генеральную Прокуратуру, Совет по вопросам государственной службы, Академию государственной службы, Комиссию по этике высокопоставленных должностных лиц, Контрольную палату, Омбудсмена и Центральную избирательную комиссию. В сотрудничестве с Антикоррупционным центром «Трансперенси Интернешнл» Секретариат АКС организовал специальную сессию по мониторингу с участием представителей гражданского общества; специальная сессия по мониторингу с участием представителей бизнеса была проведена под эгидой Программы развития предприятий и конкурентоспособности рынка (РПКР); сессия по мониторингу с участием представителей международных организаций, финансирующих организаций и иностранных делегаций была

организована совместно с офисом ОБСЕ в Ереване. По просьбе команды по мониторингу Правительство Армении предоставило дополнительные материалы по завершении визита в страну.

Третий раунд исследования Армении был проведён под руководством главы команды г-на Горана Клеменчича (Словения). Команда по мониторингу также включала в себя г-жу Русудану Мехелидзе (Грузия), г-на Корнела Виргилию Калинеску (Румыния), г-жу Тамару Георгита (Молдова), г-на Дирка Плуца (ЕБРР), г-ну Йупа Вролийка (СИГМА), г-жу Ольгу Савран и г-жу Таню Хаванска, представлявших Секретариат ОЭСР. Со стороны Армении координацию команды осуществлял Национальный координатор – Министерство юстиции Армении.

Команда по мониторингу желает выразить благодарность Правительству Армении за плодотворное сотрудничество на протяжении третьего раунда мониторинга; неправительственным, деловым и международным партнёрам, которые участвовали в процессе мониторинга в разных формах и помогали организовывать и проводить специальные сессии и заседания с международными представителями. Команда по мониторингу также благодарна представителям государственных органов Армении и неправительственных организаций за открытые и конструктивные обсуждения в ходе визита в страну.

Данный отчёт был подготовлен на основе ответов, содержащихся в вопроснике, и выводов, сделанных в ходе визита в страну, дополнительной информации, предоставленной Правительством Армении и неправительственными организациями, и результатов исследования, проведённого командой по мониторингу, а также соответствующей информации, полученной в ходе пленарного заседания.

Отчёт был принят на пленарном заседании АКС / Стамбульского плана действий, проведённом в Париже 10 октября 2014 года. Он содержит следующие рейтинги соответствия в отношении рекомендаций, сделанных в ходе второго раунда мониторинга: Армения полностью выполнила 1 рекомендацию из 18 предыдущих рекомендаций, 1 рекомендацию выполнила в основном, 13 рекомендаций выполнила частично и не выполнила 3 рекомендации. По итогам третьего раунда мониторинга было сделано 22 новых рекомендации; 1 предыдущая рекомендация была признана по-прежнему действующей.

Отчёт был опубликован после заседания, в том числе на вебсайте www.oecd.org/corruption/acp. Государственным органам Армении предлагается распространить отчёт как можно более широко. В целях представления и продвижения результатов третьего раунда мониторинга Секретариат АКС организует повторный визит в Армению, который будет включать в себя встречи с представителями государственных органов, гражданского общества, бизнеса и международных сообществ. Правительству Армении будет предложено регулярно сообщать на пленарных заседаниях Стамбульского плана действий обновлённую информацию о мерах, предпринимаемых в стране для реализации рекомендаций.

Третий раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией ОЭСР / АКС проводится при финансовой поддержке США, Швейцарии и Великобритании.

Общие сведения о стране

Экономическая ситуация

Армения – это страна Кавказа, не имеющая выхода к морю, площадь которой составляет 29 743 кв.км. Население Армении в 2013 году составило 2,97 млн. человек. Объем ВВП Армении в 2013 году составил 10,3 млрд. долл. США. ВВП на душу населения составил 3 870 долл. США (Валовый национальный доход, 2013 г.), что ставит Армению на низшее место среди стран со средним уровнем дохода. Рост депозитов домохозяйств во многом поддерживается за счёт 11%-ного роста переводов денежных средств по состоянию на июнь 2013 года. При том, что экспорт и объем переводов зависят от международных цен на товары, экономика Армении очень чувствительна к неблагоприятным изменениям условий торговли, произошедших в результате глобальных изменений. Последствия экономического кризиса для ухудшения благосостояния городского и сельского населения были грандиозными - процентная доля бедных в общем населении выросла с 27,6% в 2008 году до 35% в 2011 году. Бедным слоям населения оказывалась поддержка за счёт целевых социальных расходов и повышения пенсий, и поскольку опять наблюдается рост в экономике, ожидается, что количество людей, живущих в бедности, будет снижаться.¹

Основным сектором экономики Армении остаётся сектор производства. В Армении есть некоторые полезные ископаемые Штыковой чугуна, необработанная медь и другие цветные металлы – это самая ценная экспортная продукция Армении. Экспорт тоже включает машиностроение, оборудование и бренды. Армения импортирует природный газ и нефтепродукты. Основными партнёрами по торговле являются Бельгия, Израиль и Россия.²

Политическая структура

Армения – это президентская республика. Президент избирается населением на 5-летний период. Последние президентские выборы состоялись в феврале 2013 г., президентом Армении был избран Саргсян, который получил 59% голосов. Исполнительная власть осуществляется Правительством Армении. Премьер-министр Армении назначается Президентом; члены Правительства назначаются Президентом по представлению Премьер-министра.

В Армении однопалатный парламент – Национальное Собрание – который избирается на 4-хлетний период и в него входит 131 депутат. Последние парламентские выборы состоялись в 2012 г., и Республиканская партия Армении получила большинство мест в Парламенте. Партия «Прцветающая Армения» была второй, получив примерно одну четвертую мест, в то время как партии АНК, АРФ, «Правопорядок» и «Наследие» получили менее 10 процентов мест каждая.

¹ Данные Всемирного Банка по состоянию на февраль 2014 года; см. Обзор по Армении на сайте <http://www.worldbank.org/en/country/armenia/overview>.

² ЦРУ, Всемирная книга фактов, Армения

Тенденции в сфере коррупции

Многие исследования показывают, что коррупция является очень серьёзной проблемой в Армении и по-прежнему широко распространена. Различные международные исследования о восприятии коррупции также показывают, что уровень восприятия остаётся высоким. Индекс восприятия коррупции в Армении немного снизился с 2,7 в 2009 году до 2,6 в 2011 году (более высокая оценка соответствует более низкому уровню коррупции); в 2012 году Индекс восприятия коррупции в Армении составлял 34 пункта, а в 2013 году вырос до 36 (более высокий показатель обозначает более чистую страну).

Представленная ниже сводная информация по различным международным индексам отображает общие улучшения и сложности делового климата в Армении.

	МЕСТО	ИЗМЕНЕНИЕ	КОЛИЧЕСТВО СТРАН
ВЕДЕНИЕ БИЗНЕСА 2014	37	↑ 3	189
ИНДЕКС ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СВОБОДЫ 2014	41	↓ -3	186
ИНДЕКС ГЛОБАЛЬНОЙ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ 2013-2014	79	↑ 3	148
ИНДЕКС ГОТОВНОСТИ К СЕТЕВОЙ ЭКОНОМИКЕ 2014	65	↑ 17	148
ИНДЕКС ВОСПРИЯТИЯ КОРРУПЦИИ 2013	94	↑ 11	177
ИНДЕКС ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ 2013	87	↓ -1	187
ИНДЕКС ЭКОНОМИКИ ЗНАНИЙ 2012	71	↓ -13	146

Сокращения

АМР США	Агентство международного развития США
АЦТИ	Армянский центр «Трансперенси Интернешнл»
ВА	Внутренний аудит
ГП	Генеральная Прокуратура Армении
ГРЕКО	Группа государств против коррупции Совета Европы
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ЕС	Европейский Союз
КоАП	Кодекс об административных правонарушениях Армении
КП	Контрольная палата Армении
КПК	Конвенция ООН против коррупции
КРС	Контрольно-ревизионная служба
МО	Министерство обороны
НПО	неправительственная организация
НСС	Национальная следственная служба Армении
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОПС	отчёт о подозрительных сделках
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПОД	противодействие отмыванию денежных средств
ПФР	подразделение финансовой разведки
РА	Республика Армения
СГС	Совет по вопросам государственной службы Армении
СЕ	Совет Европы
СИ	свобода информации
СИГМА	Программа поддержки улучшения государственного руководства и управления, совместная инициатива Европейского Союза и ОЭСР
СНБ	Служба национальной безопасности Армении
СПД	Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией

ССС	Специальная следственная служба Армении
ТИ	Трансперенси Интернешнл
УК	Уголовный кодекс Армении
УНП ООН	Управление ООН по наркотикам и преступности
УПК	Уголовно-процессуальный кодекс Армении
ЦИК	Центральная избирательная комиссия Армении
ЦСИ	Центр свободы информации Армении
ЧП	член Парламента

1. Политика борьбы с коррупцией

Предыдущая Рекомендация 1.2.

Обеспечить активное воплощение в жизнь антикоррупционной стратегии и плана действий по её реализации. В частности, обеспечить практическую реализацию предусмотренных мер.

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

Уровень реализации антикоррупционных стратегий и планов действий

В предыдущем отчёте по мониторингу указано, что Стратегия борьбы с коррупцией, которая была принята в 2009 году, являлась важным компонентом национальной антикоррупционной политики, но не была реализована надлежащим образом, а Правительство не предоставило институциональную поддержку или ресурсы для её практической реализации.

Оценка Стратегии борьбы с коррупцией и Плана действий по её реализации на 2010-2012, подготовленная в 2013 году Комиссией по мониторингу за реализацией Стратегии борьбы с коррупцией, предусматривает, что 66% результатов, заложенных в Стратегию, были полностью реализованы.³ Данная оценка основана на отчётах о самооценке, которые были подготовлены отдельными министерствами; процедура или механизм подтверждения таких отчётов отсутствуют.⁴ Согласно Отчёту об оценке существовали расхождения между ежегодными отчётами по мониторингу, подготовленными министерствами в течение 2010-2011 гг., и их финальными отчётами о реализации Стратегии в 2012 г. Команда по мониторингу была обеспокоена качеством показателей степени реализации Стратегии.

Ответы на вопросник по мониторингу, Отчёт об оценке, а также результаты интервью представителей государственных и неправительственных организаций, которые были проведены в ходе визита в страну, подчеркнули достижения, которые были достигнуты в процессе реализации Стратегии, например, принятие Закона о государственной службе, внедрение электронного правительства, проведение реформ в таких сферах как образование, здравоохранение, полиция, открытые реестры, налогообложение и таможня. Некоторые министерства разработали собственные антикоррупционные программы в целях поддержания Стратегии: Министерство образования и Министерство здравоохранения разработали собственные антикоррупционные планы, основанные на Стратегии на 2009-2012 гг. Они также продолжили реализацию своих отраслевых антикоррупционных мер в отсутствие национальной антикоррупционной стратегии, разработали собственные планы борьбы с коррупцией на 2013-2014 гг. в Министерстве здравоохранения и на 2014-2017 гг. в Министерстве образования. Команда по мониторингу положительно отреагировала на эти инициативы.

³ Отчет об оценке, подготовленный Комиссией по мониторингу за реализацией Стратегии борьбы с коррупцией, указывает, что 494 из 755 результатов, предусмотренных Стратегией, были полностью достигнуты (66%); 123 результата были достигнуты частично, 138 результатов не были достигнуты.

⁴ Методология мониторинга реализации Стратегии была разработана в 2010 году при поддержке Программы по мобилизации действий по борьбе с коррупцией (МДБК), которая финансировалась АМР США.

Несмотря на положительные примеры реализации Стратегии, команда по мониторингу посчитала, что даже если 66% мер, предусмотренных Стратегией, было реализовано, влияние реализации этих мер на уровень коррупции в стране было незначительным. Данное мнение нашло подтверждение в Отчёте об оценке, в котором говорилось, что основной целью Стратегии являлось снижение уровня коррупции в стране, и был сделан вывод, что «цели, упомянутые в Стратегии борьбы с коррупцией Республики Армения и Плана действий по её реализации на 2009-2012 гг., не были реализованы». Критерии, которые были использованы для оценки реализации Стратегии, включали в себя Индекс восприятия коррупции (ИВК) Трансперенси Интернешнл и Индекс контроля коррупции Всемирного Банка. ИВК и Индекс контроля коррупции Всемирного Банка в отношении Армении существенно улучшились с 2011 г., но незначительно.⁵ Однако согласно Всемирному Банку индекс контроля коррупции ухудшился.⁶ Исследование коррупции, проведённое в Армении для Правительства неправительственными организациями, также указывает на отсутствие существенных улучшений в уровне коррупции в стране по ощущениям граждан Армении.

Согласно Правительству основные причины, которые могли негативно повлиять на реализацию Стратегии и которые обсуждались в Отчёте об оценке, касаются качества самой Стратегии и ошибок в разработке Плана действий. Например, Стратегия и План действий предусматривали лишь семь мер, направленных на снижение коррупционных рисков в судебной системе на протяжении более трёх лет, включая обучение и внесение изменений в законодательство. Очевидно, что даже основательная реализация этих мер не сможет существенно повлиять на коррупционные риски. Правительство также отметило недостатки в системе оценки и отсутствие ресурсов, необходимых для реализации предусмотренных Стратегией мер, в качестве причин недостаточной реализации Стратегии.

Принимая во внимание ответы, которые были даны Правительством в вопроснике по мониторингу для команды по мониторингу, а также в Отчёте об оценке, и мнения государственных и неправительственных делегатов, которые были опрошены в ходе визита в страну, команда по мониторингу пришла к выводу, что недостаточная политическая воля для принятия эффективных мер, отсутствие эффективных учреждений, кадровых и финансовых ресурсов, которые были бы специально выделены для целей реализации Стратегии, являлись ключевыми причинами слабой реализации Стратегии. Точнее говоря, в Армении нет государственных должностных лиц, в основные обязанности которых входило бы обеспечение реализации Стратегии борьбы с коррупцией. Также отсутствует бюджет или специально выделенные фонды, предназначенные для реализации Стратегии борьбы с коррупцией. В ходе визита в страну многие собеседники подчёркивали, что предыдущая Стратегия были очень подробной и включала в себя обширный перечень антикоррупционных мер, но при этом не были расставлены приоритеты, что сделало реализацию этих мер менее эффективной.

После прекращения действия предыдущей Стратегии борьбе с коррупцией в 2012 году в Армении не была принята новая антикоррупционная политика. Как упоминалось выше, Правительство провело Оценку реализации Стратегии в 2013 году. Данная Оценка была подготовлена Помощником Президента Армении, который является Председателем Комиссии по мониторингу, и одним из сотрудников Администрации Президента; несколько внешних экспертов при поддержке международных и финансирующих организаций провели проверку Отчёта об оценке. Данный Отчёт

⁵ Индекс восприятия коррупции в Армении немного снизился с 2,7 в 2009 году до 2,6 в 2011 году (более высокая оценка соответствует более низкому уровню коррупции); в 2012 году Индекс восприятия коррупции в Армении составлял 34 пункта, а в 2013 году вырос до 36 (более высокий показатель обозначает более чистую страну).

⁶ Информация об индексах надлежащего управления Всемирного Банка доступна на сайте <http://www.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> и содержится в диаграмме 2 «Оценка Стратегии борьбы с коррупцией и Плана действий по её реализации на 2009-2012 гг. в Республике Армения».

об оценке должен был послужить основой для разработки новой Антикоррупционной стратегии. Хотя Отчёт об оценке и был предоставлен рабочей группе, участвовавшей в разработке Стратегии, он не был опубликован на каком-либо правительственном вебсайте и не был предоставлен всем иным правительственным и неправительственным заинтересованным лицам.

В целях разработки новой Стратегии Правительство создало межведомственную рабочую группу, в состав которой входили два заместителя министра юстиции, Советник Президента / Председатель Комиссии по этике высокопоставленных должностных лиц и представители АЦТИ. Группа работала с декабря 2013 года по март 2014 года и подготовила «Концепцию борьбы с коррупцией в системе государственной администрации», которая была утверждена решением уходящего Кабинета министров 10 апреля 2014 года. На основе этой Концепции рабочая группа начала разработку новой Стратегии. В ходе визита в страну Правительство проинформировало команду по мониторингу, что в августе оно будет проводить консультации относительно новой Стратегии с неправительственными партнёрами, чтобы принять новую Стратегию осенью 2014 года. После визита в страну Центр свободы информации Армении (ЦСИ) подтвердил, что первое общественное обсуждение новой Антикоррупционной стратегии было организовано 26 августа 2014 года Министерством юстиции с участием ЦСИ, Ассоциации молодых юристов Армении (АМЮА) и иных групп гражданского общества; структура проекта Стратегии была представлена заместителем Министра юстиции. Согласно Правительству обсуждения с НПО продолжались в сентябре и октябре 2014 года на уровне марз (муниципалитетов). Правительство также сообщило о том, что проект Антикоррупционной стратегии была подготовлен Министерством юстиции и направлен в аппарат Правительства 12 сентября 2014 года с предложением организовать обширное обсуждение Стратегии.

Команда по мониторингу ознакомилась с Концепцией и отметила, что Концепция была сфокусирована на реформе государственной службы и администрации и предусматривала создание постоянной Рабочей группы при Совете по борьбе с коррупцией с включением представителей НПО в совет. Два других важных столпа эффективной антикоррупционной политики – установление уголовной ответственности за коррупцию и обучение и участие общественности – упомянуты в разделе о механизме реализации. Хотя передовая международная практика и предусматривает, что эффективные стратегии борьбы с коррупцией основаны на трёхстороннем подходе, включающем криминализацию коррупции, предупреждение коррупционных преступлений и обучение, подход, предложенный в Концепции также имеет право на существование, чтобы сконцентрировать ресурсы на реализации ключевых приоритетов.

В ходе интервью правительственные должностные лица также пояснили, что дальнейшая стратегия будет сфокусирована только на четырёх секторах, включающих в себя образование, здравоохранение, налогообложение и политику. Безусловно, для содействия реализации необходимо фокусироваться на нескольких приоритетах, но при этом ряд важных сфер, таких как реформирование судебной власти, правоохранительных органов, политическая коррупция и, возможно, некоторые другие приоритетные сферы, выпали из круга вопросов для обсуждения. Хотя эти вопросы могут быть урегулированы в процессе иных отраслевых реформ, например, реформы Уголовно-процессуального и Административного кодексов или Стратегии судебной реформы, которые могут включать в себя меры по борьбе с коррупцией, важно установить перекрёстные связи с будущей антикоррупционной стратегией и эффективной координацией этих реформ. Согласно Правительству Совет по борьбе с коррупцией должен посредством координационных заседаний создать платформу для сотрудничества с представителями органов, играющих роль в реализации Антикоррупционной стратегии, а также с представителями учреждений, участвующих в предупреждении коррупционных преступлений. По мнению команды по мониторингу, вышеупомянутые перекрёстные связи будут способствовать выполнению задачи Совета по обеспечению координации и обеспечит целостный подход к проведению реформ.

По мнению команды по мониторингу, предложенный Правительством исключительно быстрый процесс разработки и принятия новой Стратегии не является необходимым и может быть неэффективным, несмотря на большие расхождения между двумя стратегиями. Рекомендуется обеспечить надлежащий процесс консультаций, высокое качество новой Стратегии и её поддержка со стороны общества. Согласно информации, предоставленной Министерством юстиции после визита в страну, оно направило предложение в Правительство по организации обширных обсуждений проекта Стратегии, и Премьер-министр дал указания провести такие обсуждения до декабря.

Мониторинг реализации стратегий борьбы с коррупцией

Институциональный механизм, созданный для мониторинга Стратегии борьбы с коррупцией на 2009-2012 гг., включал в себя Совет по борьбе с коррупцией в качестве органа по выработке политики и Комиссию по мониторингу в качестве технического органа (см. дополнительную информацию по этим органам в Разделе по Рекомендации 1.6.). Методология мониторинга реализации Стратегии была разработана в 2010 году при поддержке Программы по мобилизации действий по борьбе с коррупцией (МДБК), которая финансировалась АМР США, и требовала, чтобы раз в год соответствующие государственные органы направляли свои отчёты о реализации антикоррупционных мер в Комиссию по мониторингу. Отчёты включали количественные показатели об уровне реализации антикоррупционных мер, предусмотренных Стратегией.

Двадцать один государственный орган направил свои ежегодные отчёты в Комиссию по мониторингу в 2010 году, 2011 году (только за первую половину года) и 2012 году. При содействии экспертов МДБК Комиссия по мониторингу собрала ежегодные отчёты по мониторингу, полученные от государственных органов, и опубликовала консолидированный отчёт на вебсайте правительства.⁷ Государственные органы также направили финальный отчёт по завершении текущей Стратегии в 2012 году.

В Отчёте об оценке отмечалось, что мониторинг не был проведён надлежащим образом, представленные отчёты были неполными и неточными, отсутствовало измеримое описание принятых мер и их влияния, а методология, которая была использована государственными органами, остаётся неясной. Помимо этого существовали значительные расхождения между ежегодными и финальными отчётами, «которые ставил под вопрос полноту и достоверность отчётов».⁸ Команда по мониторингу отметила, ссылаясь на Индекс восприятия коррупции ТИ и отчёт по мониторингу 2011 года, что отсутствует информация о влиянии реализованных мер на уровень коррупции в отдельных отраслях, как, например, отраслевые обзоры или исследования об уровне восприятия коррупции в соответствующих отраслях, уровне доверия граждан к отдельным государственным органам или восприятие коррупционного риска в отдельных государственных органах со стороны их собственных сотрудников.⁹

В ходе визита в страну команда по мониторингу выяснила, что Комиссия по мониторингу собирала отчёты, представленные государственными органами, но не предпринимала какие-либо последующие меры; являясь фактически непостоянным органом, у неё не было полномочий или

⁷ Отчёт 2011 года опубликован на официальном вебсайте Правительства только на армянском языке <http://www.gov.am/files/docs/915.pdf>.

⁸ Оценка Стратегии борьбы с коррупцией и Плана действий по её реализации на 2019-2012 гг. в Республике Армения, Ереван, 2013 г.

⁹ Отчёт 2011 года содержит описание оценки влияния по отраслям, где упоминается «снижение количества контактов» между государственными служащими и гражданами в сферах, сопряжённых с высокими коррупционными рисками, и даётся оценка восприятия коррупции гражданами.

возможностей по принятию таких последующих мер. Хотя низкий уровень реализации Стратегии должен был быть уже заметен в ежегодных отчётах, представленных в течение 2010-2012 гг., дисфункциональный Совет по борьбе с коррупцией не мог предпринять действия по повышению уровня реализации посредством дачи рекомендаций отдельным государственным органам по принятию конкретных мер, оказания им поддержки или оказания на них давления в целях стимулирования реализации Стратегии. Согласно предоставленной Правительством информации после визита в страну «были предприняты меры, необходимые для эффективного реагирования на выявленные недостатки». Отчёты, подготовленные Комиссией по мониторингу, были рассмотрены в процессе разработки Правительством ежегодных программ. Признавая факт наличия высоких коррупционных рисков в судебной системе, была утверждена Стратегическая программа правовых и судебных реформ на 2012-2016 гг., которая включая различные антикоррупционные меры. После ознакомления с отчётами по мониторингу, которые указывали на высокие уровни коррупции в сферах здравоохранения и образования, Премьер-министр посетил Министерство образования и науки, Министерство здравоохранения и Министерство труда и социальных вопросов. В результате были разработаны специальные отраслевые программы по борьбе с коррупцией в этих отраслях. Несмотря на то, что вышеуказанные меры были долгожданными, по мнению команды по мониторингу они очень медленные и формалистические и не стимулировали реализацию Стратегии.

Как было отмечено ранее, по завершении реализации Стратегии Правительство подготовило оценку её реализации; команда по мониторингу одобрила данную инициативу Армении. Отчёт об оценке был подготовлен в 2013 году Председателем Комиссии по мониторингу и одним из сотрудников Администрации Президента; отчёт прошёл проверку у ряда независимых экспертов, нанятых международными и финансирующими организациями по просьбе Комиссии по мониторингу. В Отчёте об оценке был дан анализ тенденций в сфере коррупции в Армении, была дана оценка достижений и проблем, связанных с реализацией Стратегии различными государственными органами, а также эффективности антикоррупционных органов, которые были созданы для поддержки реализации Стратегии. Отчёт об оценке также содержит разделы о выполнении Арменией международных обязательств по борьбе с коррупцией и соответствующих рекомендаций. Согласно государственным органам Армении Отчёт об оценке был разработан в качестве основы для разработки новой Антикоррупционной стратегии.

Согласно ответам, изложенным в вопроснике, «мониторинг осуществлялся Антикоррупционным центром «Трансперенси Интернешнл», Ассоциацией молодых юристов Армении (АМЮА) и Центром свободы информации Армении (ЦСИ). Например, в 2011 году ЦСИ провёл всенародный мониторинг при поддержке ОБСЕ. Представители ЦСИ также участвовали в заседании Совета и обсуждении отчёта по мониторингу в первой половине 2011 года. Хотя правительство хорошо осведомлено о мониторинге со стороны гражданского общества, результаты данного мониторинга не были использованы в рамках официального мониторинга, и в Отчёте об оценке не были даны ссылки на отчёты по мониторингу НПО.

Выводы

В заключение необходимо отметить, что 66% ожидаемых результатов было получено в соответствии с проведённой оценкой, однако команда по мониторингу считает, что это не соответствует рекомендации, согласно которой необходимо активное воплощение Стратегии. Процесс мониторинга реализации Стратегии был прозрачным и позволил выявить недостатки, но не позволил предпринять своевременные меры по усовершенствованию реализации и не привлек к участию гражданское общество. Оценка реализации предыдущей Стратегии была полезной инициативой, но её результаты

не были опубликованы¹⁰. С разработкой новой Стратегии не нужно спешить, необходимо провести подробные консультации с государственными органами и неправительственными партнёрами, несмотря на текущие расхождения в антикоррупционных стратегиях.

Армения не выполнила рекомендацию 1.2.

Новая Рекомендация 1

- *Организовать подробные консультации в отношении новой стратегии с государственными органами и неправительственными партнёрами, включая представителей гражданского общества, бизнеса и международных партнёров, чтобы обеспечить сфокусированность стратегии на правильных приоритетах и заручиться поддержкой со стороны общества при её реализации*
- *Обеспечить наличие в новой стратегии механизма её координации и мониторинга, включая набор показателей динамики реализации и использование исследований и материалов, предоставляемых неправительственными организациями*
- *Составить бюджет для реализации стратегии, включая достаточный объем кадровых и финансовых ресурсов, чтобы обеспечить необходимое финансирование из государственного бюджета.*

¹⁰ Отчет об оценке был опубликован на вебсайте Правительства в октябре 2014 года во время одобрения настоящего Отчета.

Предыдущая Рекомендация 1.3.

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

Исследования о коррупции

Согласно ответам, изложенным в вопроснике по мониторингу, с 2010 года аппарат Правительства периодически заказывал проведение исследования общественного мнения по различным социально-экономическим вопросам, включая вопросы коррупции. Данные исследования проводились независимой профессиональной организацией – Институтом политического и социологического консультирования (ИПСК). В течение визита в страну группа по мониторингу выяснила, что ИПСК был выбран в 2010 году в рамках проведённого тендера и подписал долгосрочный контракт с Правительством на общую сумму 35 000 долларов США. С 2010 года ИПСК проводил 4 исследования в год, оценивая деятельность Правительства, качество жизни и потребности сообщества. На сегодняшний день было проведено 14 исследований, охватывающих 11 различных сфер, при этом коррупция была одним из многих вопросов, являвшихся предметом исследований. Исследования дают общую картину о восприятии гражданами распространения коррупции в различных сферах. Например, результаты за 2011 и 2012 гг. показывают, что полиция и судебные органы воспринимаются в качестве наиболее коррумпированных структур в Армении, а уровень коррупции в этой сфере вырос ещё больше. Данное исследование также показывает, что уровень коррупции в налоговых и таможенных органах и в сфере образования немного снизился. Команда по мониторингу одобрила деятельность Правительства по проведению таких регулярных исследований, но отметила, что они были недостаточными для выявления коррупциогенных сфер для целей разработки национальной антикоррупционной политики или мониторинга реализации антикоррупционной политики.

Отчёт об оценке также ссылается на исследование о восприятии коррупции домохозяйствами Армении, которое было проведено Кавказским центром исследовательских ресурсов (КЦИР) в 2009 и 2010 гг. в рамках проекта МДБК и которое уже упоминалось в предыдущем отчёте по мониторингу.

Результаты исследований, проведённых ИПСК и КЦИР, опубликованы на вебсайтах этих организаций только на армянском языке. Они не были опубликованы и на них нет ссылок на правительственных сайтах, и многие представители государственных органов и НПО, с которыми проводились интервью в ходе визита в страну, не были осведомлены о таких исследованиях. Данные отчёты не были использованы для целей мониторинга реализации предыдущей Стратегии борьбы с коррупцией, что, по мнению команды по мониторингу, было существенной ошибкой при попытке усовершенствовать процесс мониторинга. Исследования ИПСК и КЦИР уже обсуждались в предыдущем отчёте по мониторингу и упоминаются в Отчёте об оценке. Согласно ответам, изложенным в вопроснике по мониторингу, результаты исследований были использованы для разработки Концепции; однако, приоритетные вопросы, обозначенные в исследованиях, касались судебной системы, правоохранительных органов и сферы образования, не были отражены в Концепции. Правительство также направило вышеуказанные отчёты в государственные органы, чтобы они могли принять их во внимание при реализации своих антикоррупционных программ. Например, на основе результатов,

опубликованных в 2013 году, Министерство здравоохранения реализовало программу борьбы с коррупцией в сфере здравоохранения.

Проведённые исследования содержали сравнительный анализ тенденций в сфере коррупции в различных секторах, но они не охватывали систематически все сектора и не были сфокусированы на восприятии коррупции и тенденциях внутри отдельных секторов, тем самым ограничивая ценность исследований для мониторинга и предоставляя скудную информацию о коррупционных рисках и решениях, которые могут быть применены. В Отчёте об оценке подтверждается, что неспособность провести оценку риска и исследование причин коррупции до разработки конкретных антикоррупционных мер, например, в сфере образования, была одной из причин некачественной разработки таких мер.

Исследование, которое продолжается в рамках проекта, финансируемого со стороны ЕС, может вдохновить на проведение более глубокой оценки коррупционных рисков в отдельных секторах.¹¹ Данное исследование об управлении конфликтами интересов показало, что 78% государственных должностных лиц полагали, что они принимали решения при наличии потенциальных конфликтов интересов. Данный вид исследований может стать основой для разработки программ обучения и руководств для государственных должностных лиц по разрешению ситуаций, связанных с конфликтами интересов.

Представители НПО Армении, с которыми были проведены интервью в ходе визита в страну, отметили ряд антикоррупционных исследований, которые они провели в течение последних лет при поддержке со стороны финансирующих организаций, включая исследование в сфере государственных закупок. Правительственные должностные лица, с которыми команда по мониторингу провела интервью, не были осведомлены о ряде таких исследований. Участие гражданского общества в оценке предыдущей стратегии было недостаточным.

Выводы

В целом, Армения продолжила проводить исследования общественного мнения с помощью одного независимого учреждения, область этих исследований в сфере коррупции была ограничена, а результаты не были распространены надлежащим образом. Исследования не затронули отдельные сектора и не были использованы для мониторинга предыдущей Стратегии борьбы с коррупцией. Правительство намеревается использовать результаты исследований для разработки новой Стратегии. Сотрудничество с НПО в сфере проведения исследований недостаточное.

Армения частично выполнила рекомендацию 1.3.

Новая Рекомендация 2

- ***В дополнение к общим исследованиям необходимо запросить проведение исследований отдельных секторов с высокой степенью риска, что поможет осуществить разработку и мониторинг антикоррупционной политики и мер***
- ***Оказать поддержку НПО при проведении ими исследований в сфере коррупции***
- ***Использовать результаты исследований, проведённых НПО по запросу Правительства, при разработке новой Стратегии и для мониторинга её реализации и опубликовать их на сайте Совета по борьбе с коррупцией***

¹¹ Исследование пока не было опубликовано.

Предыдущая Рекомендация 1.5.

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

Правительству Армении подготовить и провести мероприятия по повышению информированности граждан о коррупции и о мерах по её предупреждению.

Под эгидой Правительства принять меры с целью повышения доверия общества к власти посредством предоставления практической информации о правах граждан и о государственных услугах.

Поддерживать, вовлекать и осуществлять совместную деятельность с гражданским обществом

Согласно ответам, изложенным в вопроснике по мониторингу, существует несколько примеров совместной деятельности гражданского общества и государственных органов в сфере борьбы с коррупцией. Например, Ассоциация молодых юристов Армении (АМЮА) подписала Меморандум о взаимопонимании с Генеральной Прокуратурой и некоторыми губернаторами и мэриями. В 2013 году АМЮА совместно с Министерством юстиции, Советом по вопросам государственной службы и Министерством территориального управления организовала в различных регионах Армении мероприятия по повышению уровня осведомлённости. Другая НПО «Будущее за вами» подписала Меморандум о сотрудничестве с Министерством образования и науки и Ереванским государственным университетом; данная НПО проводила тренинги, зачастую при поддержке финансирующих организаций и международных организаций, таких как АМР США, ЮНЕСКО, Детский фонд ООН. Следует отметить, что данная НПО провела оценку коррупционных рисков в сфере образования и разработала рекомендации по устранению этих рисков; также был организован учебный визит в Грузию для студентов, чтобы узнать о проводимых там антикоррупционных реформах. Представители гражданского общества и бизнеса, с которыми были проведены интервью в ходе визита, также подтвердили, что общественные советы, которые созданы во многих государственных органах, стали полезным механизмом для общественных консультаций по отдельным вопросам.

Несмотря на эти положительные примеры, представители НПО, с которыми были проведены интервью в ходе визита, указали на ограниченный характер поддержки групп гражданского общества со стороны правительства и его мер по вовлечению этих групп в процесс разработки, реализации и мониторинга за реализацией антикоррупционных политик. Неучастие НПО в процессе мониторинга за реализацией предыдущей Стратегии¹² и ограниченное участие НПО в процессе разработки новой Стратегии стали основными ошибками в этом отношении. Трансперенси Интернешнл принимало участие в разработке Концепции. В апреле 2014 года Правительство организовало совместный семинар с участием ЦСИ и АМЮА для обсуждения Концепции, которая была одобрена Правительством несколькими днями ранее. Правительство планировало оперативно провести консультации с НПО в отношении новой Стратегии в течение августа 2014 года, что также говорит о недостаточной степени вовлечения гражданского общества.

¹² Согласно Положению о Совете по борьбе с коррупцией, Комитет по мониторингу должен состоять из семи членов – представителей НПО, которые были рекомендованы фракциями и группами депутатов Национального Собрания. Представители НПО должны ежегодно меняться по решению Совета. Однако данное положение никогда не применялось на практике, как это обсуждалось в рамках Рекомендации 1.6.

Институциональная схема, предложенная для реализации новой Антикоррупционной стратегии, включает в себя обновлённый Совет по борьбе с коррупцией, в состав которого будут входить два представителя НПО и два других неправительственных представителя (один от союза общин и председатель общественного комитета). Хотя данное предложение и было одобрено командой по мониторингу, НПО выразили мнение, что двух представителей НПО будет недостаточно, чтобы представлять интересы гражданского общества в Совете, и предложили увеличить квоту.

Правительство провело консультации с представителями гражданского общества по вопросам назначения членов Совета, и на основе результатов этих консультаций процедура была пересмотрена: процесс прямого назначения был заменён на конкурсную процедуру. Конкурсная процедура и квалификационные критерии для НПО должны быть одобрены Советом. Процедура отбора осталась неясной для команды по мониторингу: остались вопросы относительно предложенного использования конкурсной процедуры исполнительными органами власти для выбора членов гражданского общества в представительный орган.

Повышение уровня осведомлённости и установление доверия

НПО Армении и некоторые государственные органы проводят большое количество мероприятий по повышению уровня осведомлённости. В ответах, изложенных в вопроснике, упоминаются мероприятия по повышению уровня осведомлённости, проводимые Государственной комиссией по защите экономической конкуренции, которые включают в себя семинары, посвящённые законодательству о конкуренции. Правительство также предприняло меры по повышению уровня осведомлённости граждан о новых электронных услугах, оказываемых отдельными государственными органами (пожалуйста, см. соответствующий раздел для получения дополнительной информации об электронных услугах). Однако по завершении проекта МДБК, в рамках которого предоставлялось финансирование образовательных проектов по вопросам борьбы с коррупцией через Центры адвокатской защиты и поддержки во всех 10 регионах Армении, аналогичные масштабные программы по повышению уровня осведомлённости в сфере коррупции не проводились ни правительством, ни финансирующими организациями.

В Армении по-прежнему отсутствует инициативная и практическая кампания по повышению уровня осведомлённости, проводимая Правительством. По мнению команды по мониторингу, это важный недостаток в стране, где широкое распространение получили пессимизм и пассивное принятие коррупции, а уровень доверия к намерению правительства побороть коррупцию остаётся низким.

Государственные и неправительственные представители, с которыми были проведены интервью в ходе визита в страну, согласились, что граждане Армении продолжают воспринимать коррупцию как обычный элемент ведения бизнеса; они не протестуют против вымогательства взяток или широко распространённых конфликтов интересов и не знают о своих правах и обязанностях в ситуациях, связанных с коррупцией. Согласно одному исследованию, свыше 60% граждан Армении не желают сообщать о фактах коррупции.¹³ Это подтверждает низкий уровень осведомлённости граждан о коррупционных рисках и практических инструментах для противодействия коррупции. Это также показывает, что у граждан не будет мотивации сообщать о фактах коррупции в правоохранительные органы, что подрывает усилия последних, направленные на борьбу с коррупцией, поскольку правоохранительные органы Армении, как и правоохранительные органы других стран, в своей деятельности основываются на получаемых сообщениях о фактах коррупции для начала следственных процедур.

¹³ Трансперенси Интернешнл, Барометр мировой коррупции 2013.

Многие собеседники, опрошенные командой по мониторингу, также отметили низкий уровень доверия граждан к намерению Правительства побороть коррупцию. Концепция признаёт, что уровень общественного доверия к деятельности государственных органов был недостаточным. Было предложено предусмотреть декларирование имущества для высокопоставленных должностных лиц и участие НПО и парламентской оппозиции в Совете по борьбе с коррупцией, что поможет решить эту проблему. В ответах, указанных в вопроснике, также говорилось о том, что создание горячих линий в различных государственных учреждениях также поможет повысить уровень доверия: в органах, где такие горячие линии были созданы, был зарегистрирован ежегодный 10%-ный прирост телефонных звонков, например, в аппарате Правительства, полиции при Правительстве, Министерстве юстиции, Министерстве здравоохранения и иных министерствах, муниципалитете Еревана. В комментариях, предоставленных Правительством после визита в страну, также отмечалось, что эффективные программы, которые были реализованы в сфере государственной регистрации юридических лиц, электронных платежей, кадастре недвижимости, были позитивно восприняты гражданами и позволили снизить коррупционные риски.

В то время как такие меры, как декларирование имущества и создание горячих линий, могут действительно помочь повысить прозрачность и эффективность соответствующих государственных органов и укрепить доверие, они не могут считаться достаточными в текущих условиях в Армении. Доверие к государственным органам может быть усилено, например, с помощью честных и прозрачных выборов, создания независимых судебных органов, демополизации экономики и отделения бизнеса от политики. Для эффективного решения этого вопроса государственным органам Армении понадобится разработать и реализовать специальные целевые меры.

Выводы

В целом, существует несколько примеров совместной деятельности НПО и государственных органов в сфере борьбы с коррупцией, а также ряд примеров, когда отдельные государственные органы проводили кампании по повышению уровня осведомлённости в целях информирования граждан об улучшениях в сфере оказания государственных услуг. Попытки Правительства вовлечь гражданское общество в разработку, реализацию и мониторинг за реализацией предыдущей стратегии борьбы с коррупцией и плана действий по её реализации оказались недостаточными, но Правительство предпринимает ряд мер, направленных на вовлечение НПО в разработку новой антикоррупционной стратегии. По-прежнему отсутствует инициативная и заслуживающая доверия кампания Правительства по повышению уровня осведомлённости граждан.

Армения частично выполнила рекомендацию 1.5.

Новая Рекомендация 3

- ***Предоставить НПО более широкие возможности для участия в Совете по борьбе с коррупцией***
- ***В процессе запуска новой Стратегии организовать кампанию по повышению уровня осведомлённости общественности, чтобы однозначно дать понять гражданам, что правительство не потерпит коррупцию***
- ***Поддержать реализацию новой Стратегии посредством регулярных кампаний по информированию общественности о практических решениях, правах и обязанностях граждан, сталкивающихся с коррупцией***

Предыдущая Рекомендация 1.6.

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

- i. обеспечить действенный надзор за исполнением антикоррупционной политики на высшем политическом уровне с привлечением к этому процессу представителей гражданского общества и других основных заинтересованных сторон;*
- ii. обеспечить постоянную функцию Секретариата для разработки, реализации и мониторинга антикоррупционной политики; чётко обозначить круг обязанностей этого органа и обеспечить необходимые для его эффективной работы кадровые, материально-технические и финансовые ресурсы;*
- iii. обеспечить назначение ответственных лиц в государственных учреждениях и организациях по разработке и реализации мероприятий в области борьбы с коррупцией в соответствующих секторах, по мониторингу и обмену информацией, включая предоставление отчётов в Секретариат.*

Институциональная структура для координации и мониторинга Антикоррупционной стратегии

Институциональная структура специализированной антикоррупционной политики и координационных органов была создана в Армении в 2004 году и включает в себя Совет по борьбе с коррупцией и Комиссию по мониторингу за реализацией Стратегии борьбы с коррупцией. Оба органа осуществляют деятельность посредством проведения заседаний, постоянные секретариаты отсутствуют. Институциональная структура предусматривает возможность создания экспертной рабочей группы по различным вопросам. Стратегия борьбы с коррупцией на 2009-2012 гг. предусматривала создание координационных центров в отраслевых министерствах для координации разработки и реализации антикоррупционных мер в этих отраслях.

В предыдущем отчёте по мониторингу, принятом в 2011 году, отмечалось, что есть очень мало информации о фактических результатах работы Совета и Комиссии по мониторингу. В отчёте также говорилось, что участие гражданского общества в этих органах по-прежнему было ограниченным. В течение предыдущего раунда мониторинга Правительство намеревалось создать структурное подразделение при Совете и постоянно действующий Секретариат в форме рабочей группы при Комиссии по мониторингу. Однако данные намерения не были реализованы на практике. В отчёте делается вывод о том, что отсутствие постоянно действующего Секретариата было основным препятствием для необходимой институциональной поддержки реализации Стратегии борьбы с коррупцией. Согласно ответам, изложенным Правительством в вопроснике в рамках третьего раунда мониторинга Армении, институциональная структура не претерпела существенных изменений с 2011 года.

Согласно ответам, изложенным в вопроснике по мониторингу, Совет под председательством Премьер-министра и в составе руководителей соответствующих государственных органов должен был проводить заседания не реже двух раз в квартал, т.е. 8 раз в год. В течение визита в страну государственные должностные лица и представители гражданского общества подтвердили, что Совет провёл по одному заседанию в 2011 году и в 2012 году; он также планировал провести заседание в 2013 году, но заседание не было созвано. После визита в страну правительство сообщило команде по мониторингу, что Совет провёл два заседания в 2013 году и одно в 2014 году на уровне рабочей встречи; в связи с этим ни одно лицо, с которым было проведено интервью в рамках визита в страну, не слышало об этих заседаниях, и команда по мониторингу не может подтвердить эту информацию.

Протоколы заседаний Совета за 2011-2014 гг. не были опубликованы, но Совет выпустил пресс-релизы по результатам этих двух заседаний, в которых обобщил основные принятые решения.

Комиссия по мониторингу так и не стала функционирующей рабочей группой. Согласно представителям общественности и НПО, опрошенных в ходе визита в страну, это могло быть обусловлено сложным составом Комиссии: её председателем является помощник Президента, в состав Комиссии входят представители всех фракций Парламента; руководитель делегации ГРЕКО в Армении; Секретарь Комиссии по реформированию системы государственной администрации, руководитель рабочей группы по антикоррупционной инициативе стран с переходной экономикой; Руководитель Правового департамента аппарата Правительства; Председатель ТИ Армении и представители неправительственных организаций. Согласно ТИ Армении, Комиссия лишь один раз пригласила их на заседание, но оно так и не состоялось. Согласно другому опрошенному лицу, члены фракций Парламента никогда не принимали участие в заседаниях Комиссии. В результате Комиссия никогда не функционировала как группа.

Ключевой уровень функционирования Комиссии по мониторингу обеспечивался её Председателем при поддержке нескольких внешних экспертов. Основные достижения Комиссии по мониторингу включали в себя: сбор и обобщение отчётов по мониторингу за 2010, 2011 и 2012 гг.; представление отчёта за 2011 в Совет, на основе которого Совет дал необходимые поручения ответственным органам; создание новой экспертной группы в 2011 году; подготовка Отчёта об оценке Стратегии борьбы с коррупцией и Плана действий по её реализации на 2009-2012 гг.; обеспечение продолжения деятельности после завершения реализации предыдущей Стратегии, включая подготовку Концепции.

Команда по мониторингу одобрила инициативу Председателя Комиссии по подготовке Отчёта об оценке. В Отчёте об оценке были даны очень критические замечания относительно институциональной структуры и говорилось о том, что институциональная структура борьбы с коррупцией, созданная в Армении, была неэффективной. В Отчёте об оценке содержится подробный анализ международных стандартов, касающихся органов по борьбе с коррупцией и анализ соблюдения указанных стандартов Арменией, а также делается вывод о том, что в стране должны быть созданы органы по предупреждению коррупционных преступлений.

Для устранения институциональных недостатков, отмеченных в Отчёте об оценке, согласно ответам, содержащимся в вопроснике, в аппарате Правительство было создано подразделение по мониторингу антикоррупционных программ согласно решению Правительства № 1363-N от 5 декабря 2013 года. Ожидается, что в этом подразделении, который будет выполнять функции Секретариата, будут работать три сотрудника. В ходе визита в страну команда по мониторингу выяснила, что данные должности до сих пор вакантны, а Секретариат не функционирует. После визита в страну Правительство сообщило команде по мониторингу, что «Правительство выполнило данную функцию. Оно создало подразделение, назначило руководителя подразделения и заполнило иные вакансии». Как было отмечено выше, Стратегия борьбы с коррупцией на 2009-2012 гг. предусматривала создание антикоррупционных координационных центров в отраслевых министерствах. В ходе визита в страну команда по мониторингу опросила представителей Министерства здравоохранения и Министерства образования и науки и выяснила, что функции по разработке и реализации антикоррупционных мер, мониторингу и предоставлению отчётов в Комиссию по мониторингу были поручены одному из заместителей министра, который давал указания различным департаментам Министерства по разработке и реализации различных мер. Задачи по борьбе с коррупцией являются дополнительными задачами для сотрудников Министерств; в Министерствах нет сотрудников, отвечающих за антикоррупционную работу, т.е. тех, у кого функции по борьбе с коррупцией были бы прописаны в их должностных инструкциях, и также нет отдельного бюджета, выделенного на проведение такой работы.

В комментариях, предоставленных Правительством к проекту отчёта, говорится, что «не было необходимости во внесении изменений в должностные инструкции, поскольку меры, предусмотренные Планом действий по реализации Стратегии борьбы с коррупцией, стали частью рабочего задания данного структурного подразделения. Поэтому дополнительное бюджетное финансирование также не требовалось. Помимо этого, упомянутые меры не обладают специфическими особенностями с точки зрения их содержания и были полностью инкорпорированы в должностные инструкции должностных лиц Министерств». Команда по мониторингу не согласна с данным заявлением и по-прежнему убеждена, что задачи по борьбе с коррупцией должны быть чётко распределены, а их реализация должна быть обеспечена необходимыми ресурсами. Данное мнение было подтверждено представителями отраслевых министерств, опрошенных в ходе визита в страну.

Возможности государственных органов по борьбе с коррупцией ограничены. Хотя должностные лица прошли обучение по методологии программы мониторинга в 2010 году в рамках программы МДБК, но с тех пор они не получали никакой методологической или аналитической поддержки, необходимой для разработки и реализации антикоррупционных мер в своих отраслях. Они не получали никакой обратной связи от Комиссии по мониторингу в отношении своих отчётов или информации от правоохранительных органов о делах о коррупции с участием государственных должностных лиц из своих отраслей.

Представители антикоррупционных координационных центров, опрошенные командой по мониторингу, не знали, каким образом они должны сотрудничать с комиссиями по этике, которые должны были быть созданы во всех государственных органах в соответствии с Законом о государственной службе, несмотря на близкие по содержанию полномочия указанных органов.

В соответствии с Концепцией институциональный механизм реализации будущей Антикоррупционной стратегии будет немного изменён. Совет по борьбе с коррупцией останется основным органом по разработке политики и будет отвечать за координацию реализации антикоррупционной стратегии и обеспечение контроля за реализацией специальных отраслевых программ. Но теперь у него будет новая структура и состав: его председателем будет Премьер-министр, членами Совета будут руководитель аппарата Правительства, министр финансов, министр юстиции, Генеральный прокурор, председатель Комиссии по этике высокопоставленных должностных лиц, представители оппозиционных партий, председатель Общественного совета, представитель Союза общин и два представителя гражданского общества. Открытие членства в Совете для гражданского общества было одобрено командой по мониторингу; безусловно данная реформа может обеспечить лидирующую роль данного органа в разработке, координации и мониторинге за реализацией антикоррупционной политики в Армении. Хотя правительство настаивает, что восьми представителей, приглашённых в Совет не из руководящих органов, должно быть достаточно, представители гражданского общества, опрошенные в ходе визита в страну, считали, что количество их представителей должно быть увеличено, чтобы обеспечить надлежащее представление их интересов в Совете. Данная позиция гражданского общества также была подтверждена в ходе консультаций, организованных Министерством юстиции с НПО 26 августа 2014 года.

Поддержку Совета будет осуществлять Рабочая группа независимых экспертов и Подразделение по мониторингу; Комиссия по мониторингу прекратит своё существование. Согласно Концепции эксперты будут назначаться в рамках конкурсной процедуры, у Совета будет право нанимать и увольнять экспертов. Аппарат Правительства предоставит логистическую поддержку Рабочей группе через Подразделение по мониторингу. Рабочая группа будет отвечать за широкий спектр вопросов,

включая поддержку развития национальной антикоррупционной стратегии и специальных отраслевых программ; координацию реализации Антикоррупционной стратегии, контроль за реализацией специальных отраслевых программ, организацию исследований и обзоров; оказание методологической поддержки государственным органам; повышение уровня осведомлённости и обеспечение сотрудничества между Советом и региональными и международными организациями в сфере борьбы с коррупцией и представительства интересов оппозиционных парламентских фракций и гражданского общества. По мнению команды по мониторингу, было неясно, каким образом на практике Совет может создать и осуществлять руководство Рабочей группой, если он сам не является постоянно действующим органом. Команда по мониторингу также выражала озабоченность в отношении того, что Рабочая группа не сможет выполнять свои обширные задачи, не имея статуса постоянно действующего и значимого органа, например, независимые эксперты могут предоставлять технические консультации, но не могут координировать деятельность других государственных учреждений или представлять интересы оппозиционных парламентских фракций и гражданского общества.

Третьим элементом институционального механизма, предложенного в Концепции, являлись ответственные органы, включающие Правительство, Премьер-министра и руководителей государственных органов, осуществляющих реализацию антикоррупционной политики в отдельных секторах. Концепция также упоминает иные органы, осуществляющие деятельность по предупреждению коррупционных преступлений, такие как Комитет по этике, Контрольную палату, Совет по вопросам государственной службы, Центральную избирательную комиссию и Государственную комиссию по защите экономической конкуренции, а также правоохранительные органы, отвечающие за борьбу с коррупционными преступлениями.

В Концепции говорится о намерении создать структурное подразделение при аппарате Правительства, которое будет осуществлять логистическую поддержку Рабочей группы. После визита в страну Правительство подтвердило, что подразделение по мониторингу антикоррупционных программ, созданное в соответствии с решением Правительства № 1363-N от 5 декабря 2013 года, будет выполнять данную задачу и действовать в качестве постоянного секретариата Совета по борьбе с коррупцией. Этот шаг может устранить основной недостаток институциональной антикоррупционной структуры в Армении, если будут выделены ресурсы, необходимые для эффективной разработки, координации и осуществления мониторинга за реализацией Антикоррупционной стратегии. По мнению команды по мониторингу, у будущей Стратегии должен быть чёткий механизм её реализации, который должен включать в себя создание постоянного Секретариата, который будет отвечать за осуществление координации и мониторинга за реализацией Антикоррупционной стратегии, т.е. за осуществление координации и мониторинга за реализацией Антикоррупционной стратегии будут отвечать Совет и его постоянный Секретариат, а не Рабочая группа, состоящая из внешних экспертов.

Группы гражданского общества в Армении, включая АЦТИ, придерживаются мнения, что вместо попытки реанимировать институциональную модель, которая не работала в рамках предыдущей Стратегии, в стране необходимо создать независимое агентство по предупреждению коррупционных преступлений. ЕС также рекомендует создать в Армении независимый и постоянный антикоррупционный орган в соответствии с требованиями Конвенции ООН против коррупции, приняв юридически обязательный указ.¹⁴ Государственные должностные лица, опрошенные в ходе визита в страну, никогда не упоминали о каких-либо обсуждениях относительно возможности создания органа по предупреждению коррупционных преступлений в дополнение к институциональной структуре, описанной выше, а также о том, может ли Совет по борьбе с коррупцией и Рабочая группа структурного подразделения аппарата Правительства выполнять иные обязанности по

¹⁴ ENPI/2011/023-094

предупреждению коррупционных преступлений помимо своих функций по координации и мониторингу за реализацией Стратегии. После визита в страну Правительство пояснило, что в Отчёте об оценке рассматривались различные институциональные модели, и было принято решение отказаться от модели независимого и постоянного органа по борьбе с коррупцией.

Одним из важных элементов разработки и координации антикоррупционной политики в Армении является координация финансирования. Финансирующие организации, включая международные организации, агентства двустороннего развития и фонды, играют очень важную роль в поддержке антикоррупционных реформ в Армении; отдельные виды антикоррупционной деятельности совсем не получают никакого государственного финансирования и обеспечиваются в полном объёме финансирующими организациями, ставя под вопрос свою принадлежность правительству. В предыдущем отчёте по мониторингу отмечалась, что усовершенствованная координация действий Правительства и финансирующих организаций поможет направить финансовые ресурсы к реальным бенефициарам в органах, осуществляющих реализацию стратегии борьбы с коррупцией. В ходе визита в страну в рамках третьего раунда мониторингу представители международного сообщества подтвердили, что координация финансирующих организаций остаётся серьёзной проблемой, и что нет эффективного механизма, который обеспечивал бы финансирование приоритетных мер и позволил бы избежать дублирования мер, сохраняя при этом лидирующую роль Правительства в этой сфере. После визита в страну Правительство пояснило, что финансирование реализации Стратегии будет осуществляться из государственного бюджета, а также что почти все мероприятия будут финансироваться из государственного бюджета. Однако команда по мониторингу по-прежнему обеспокоена тем, что финансирование со стороны спонсирующих организаций может все же потребовать реализации антикоррупционных реформ и наличия механизма для обеспечения эффективного и прозрачного механизма финансирования со стороны спонсирующих организаций в будущем.

Выводы

В целом, Армения не смогла усовершенствовать институциональные возможности по разработке, реализации и мониторингу за реализацией Стратегии борьбы с коррупцией на 2009-2012 гг. и последующих отраслевых планов действий: Совет по борьбе с коррупцией был неэффективным, а Комиссия по мониторингу не функционировала как группа, ключевая деятельность обеспечивалась её Председателем. Ряд государственных учреждений разработал антикоррупционные меры в своих соответствующих отраслях и направил соответствующие отчёты в Комиссию по мониторингу, но возможности этих государственных органов по выполнению задач по борьбе с коррупцией были ограничены и помимо методологии мониторинга им не было оказано какой-либо дальнейшей методологической или аналитической поддержки для разработки и реализации мероприятий по борьбе с коррупцией. Отсутствует механизм координации финансирующих организаций.

Армения частично выполнила рекомендацию 1.6.

Новая Рекомендация 4

- ***Обеспечить, чтобы Совет по борьбе с коррупцией взял на себя руководство координацией в рамках Антикоррупционной стратегии и её мониторингом, регулярно информировал государственные органы и общественность о прогрессе её реализации и возникающих сложностях, а также принимал меры по усовершенствованию процесса реализации, если это необходимо***
- ***Обеспечить наличие постоянного секретариата для осуществления координации и мониторинга за реализацией Антикоррупционной стратегии с наделением его чёткими***

полномочиями по координации и мониторингу за реализацией антикоррупционной политики и предоставлением ему кадровых и финансовых ресурсов для эффективной и независимой работы

- *Расширить возможности государственных органов по разработке и реализации отраслевых антикоррупционных мер, предоставить им аналитическую и методологическую поддержку, обеспечить координацию между антикоррупционными координационными центрами, комиссиями по этике в государственных органах и правоохранительными органами*
- *Создать механизм координации финансирующих организаций для обеспечения эффективной поддержки финансирующих организаций при реализации Антикоррупционной стратегии и иных антикоррупционных программ, программ по обеспечению целостности и надлежащего управления [Правительство требует более чёткой рекомендации]*

2. Установление уголовной ответственности за коррупцию

Предыдущая Рекомендация 2.1.-2.2.

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

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

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

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

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

Требование и просьба и принятие предложения или обещания ненадлежащего преимущества

9 февраля 2012 года Национальное Собрание РА приняло Закон № НО-18-N о введении в УК Армении понятий «требование», «вымогательство», «принятие предложения» и «принятие обещания» ненадлежащего преимущества. Соответствующие поправки были внесены в Статьи 311 и 311.1 УК в соответствии с международными стандартами.

Статистические данные по правоприменению, предоставленные органами Армении до визита в страну, охватывали стадии возбуждения уголовного дела, предъявления обвинения и вынесения обвинительного приговора по всем статьям УК, и было неясно, если расследование и уголовное преследование по этим делам проводилось конкретно в связи с «требованием», «вымогательством», «принятием предложения» или «принятием обещания» ненадлежащего преимущества.

Практикующие специалисты, которые встретились в ходе визита в страну, предоставили расходящуюся друг с другом информацию о практическом применении данных норм. Команда по мониторингу узнала от некоторых представителей Полиции и Специальной следственной службы (ССС), что дела возбуждались в связи с «требованием», «вымогательством», «принятием предложения» или «принятием обещания» ненадлежащего преимущества; но они не смогли предоставить какую-либо подробную информацию об этих делах. Затем команда по мониторингу попросила предоставить более подробную информацию о таких делах по завершении визита в страну; однако согласно предоставленной информации такие дела в Армении отсутствуют.

Относительно недавние изменения, внесённые в законодательство, могут частично объяснить отсутствие таких дел. Однако обсуждения, которые проходили в ходе визита в страну в целом подчеркнули тот факт, что практика расследования случаев взяточничества имеет достаточно традиционную ориентацию, и практикующие специалисты сфокусированы на доказательственной стороне факта дачи или получения взятки, а не на случаях, когда сделка или договорённость носили неоконченный характер. Прокуроры и следователи также отметили, что на практике сложно квалифицировать стадии данного преступления, и они сталкиваются с проблемами в отношении доказательственной базы.

Злоупотребление влиянием в корыстных целях

Активная сторона злоупотребления влиянием в корыстных целях была криминализована в соответствии с тем же Законом № НО-18-N от 9 февраля 2012 года, который ввёл в УК новую Статью 312.2 (активное злоупотребление влиянием в корыстных целях). Все элементы, необходимые в соответствии с международными стандартами, содержатся в указанной Статье.

Однако, в Рекомендации 2.1-2.2 говорится о необходимости отразить и иные элементы злоупотребления влиянием в корыстных целях, например, включить иные действия помимо тех, которые совершаются в «корыстных целях», и дать ссылку на бенефициаров – третьих лиц. Также требуется предусмотреть уголовную ответственность за «требование или принятие предложения или обещания ненадлежащего преимущества в целях оказания ненадлежащего влияния».

Состав преступления, предусмотренный Статьёй 311.2 УК, в настоящее время ограничивается действиями, совершаемыми «в корыстных целях», и не содержит ссылку на бенефициаров – третьих лиц. В Отчёте о соответствии Армении рекомендациям ГРЕКО от декабря 2012 года говорится: «данные пробелы частично закрываются Статьями 311 и 311.1 о пассивном взяточничестве, которые также охватывают злоупотребление влиянием в корыстных целях. Однако данные статьи применяются лишь в случаях, когда «торговец влиянием» является должностным лицом или государственным служащим. Более того, Статьи 311, 311.1 и 311.2 требуют, чтобы влияние было фактически оказано (даже если не имеет значение, был ли достигнут намеченный результат в результате оказания влияния или нет).»¹⁵

Несмотря на то, что пассивное злоупотребление влиянием в корыстных целях было криминализовано после второго раунда мониторинга, по состоянию на сегодняшний день не было возбуждено никаких дел, связанных с пассивным злоупотреблением влиянием в корыстных целях или подпадающих под новую Статью 312.2 УК. Лица, опрошенные в ходе визита в страну, поделились мнением, что сложно осуществлять уголовное преследование по новым статьям, и что как только успешно завершится расследование и обвинение по первому делу, то будет создан прецедент и последуют другие. Команде по мониторингу также пояснили, что на практике в связи с тем, что диспозиция Статьи такова, что другие составы преступления пересекаются с данным составом преступления, и следователи неизбежно используют известную Статью.

Взяточничество в частном секторе

В Статью 200 УК (коммерческий подкуп) после второго раунда мониторинга были внесены изменения, и сейчас она применяется в отношении всех лиц, которые работают с компаниями частного сектора. Сфера действия данной статьи больше не ограничивается регуляторными или иными управленческими функциями, как это было в течение второго раунда мониторинга; статья была дополнена формулировкой «или занимает иные другие должности», в связи с чем статья была приведена в соответствие с международными требованиями.

Предоставленные органами Армении статистические данные о делах о коммерческом подкупе отражают похожее (более ограниченное) количество дел, которые были возбуждены по Статье 200, количество обвинительных приговоров находится на одном уровне с делами по другим коррупционным преступлениям. Однако в ходе визита в страну не было выявлено каких-либо сложностей с осуществлением уголовного преследования по этим делам, кроме того, что не применяется институт деятельного раскаяния, поэтому лица не желают сообщать о таких видах преступления и сотрудничать с правоохранительными органами.

Незаконное обогащение

Согласно ответам органов Армении, содержащимся в вопроснике, данный вопрос обсуждался, но окончательного решения по нему принято не было. Это также было подтверждено представителями системы уголовного судопроизводства Армении, с которыми были проведены встречи в ходе визита в страну. Они сообщили команде по мониторингу, что концепция обсуждалась в контексте реформирования УК, а также конституционной реформы, проводимой в Армении. Более того, представители ГП также пояснили, что данный вопрос был включён в План действий программы Европейской политики соседства, и в настоящее время Армения изучает опыт ЕС в этом отношении, чтобы принять информированное решение.

Ответственность юридических лиц за коррупционные преступления

После второго раунда мониторинга в законодательство Армении не было внесено каких-либо изменений, направленных на введение ответственности юридических лиц за любые коррупционные преступления. Однако органы Армении сообщают, что данные вопросы рассматриваются в контексте реформирования УК и КоАП. Команде по мониторингу были доведены противоположные мнения относительно типа ответственности, которую выбирает Армения, а также в отношении того, на какой стадии сейчас находится данный законопроект. Ряд опрошенных лиц, с которыми были проведены встречи в ходе визита в страну, указал, что решение о типе ответственности пока ещё не принято, в то время как другие лица упоминали административную ответственность. В ответах на вопросы упоминались проекты УК и КоАП. Концепция нового проекта УК РА была предоставлена команде по мониторингу после визита в страну, однако она не содержала никаких упоминаний об ответственности юридических лиц за какие-либо преступления такого рода.

Общее преследование по коррупционным преступлениям

Третий раунд мониторинга СПД был сфокусирован на преследовании и практическом применении, поэтому команда по мониторингу уделяла особое внимание вопросу, насколько успешно происходит выявление и расследование преступлений и уголовное преследование в Армении.

После визита в страну команде по мониторингу были предоставлены следующие статистические данные от правоохранительных органов, принимающих участие в таких делах¹⁶:

Статья 311 УК (получение взятки)

<i>Год</i>	<i>Количество возбуждённых уголовных дел</i>	<i>Количество уголовных дел, переданных в суд</i>	<i>Количество уголовных дел с обвинительными приговорами</i>

¹⁶ Такие органы включают в себя следователей Полиции, Специальной следственной службы (ССС), Национальной службы безопасности (НСБ) и Министерства обороны (МО).

<i>Год</i>	<i>Количество возбуждённых уголовных дел</i>	<i>Количество уголовных дел, переданных в суд</i>	<i>Количество уголовных дел с обвинительными приговорами</i>
2011	Всего 55 , из них: 39 (полицией) 13 (ССС) 1 (НСБ) 2 (МО)	Всего 21 , из них: 13 (полицией) 7 (ССС) 1 (НСБ)	Всего 22 , из них: 13 (полицией) 9 (ССС)
2012	Всего 59 , из них: 42 (полицией) 13 (ССС) 2 (НСБ) 2 (МО)	Всего 47 , из них: 40 (полицией) 6 (ССС) 1 (НСБ)	Всего 28 , из них: 19 (полицией) 9 (ССС)
2013	Всего 47 , из них: 22 (полицией) 18 (ССС) 5 (НСБ) 2 (МО)	Всего 14 , из них: 5 (полицией) 4 (ССС) 3 (НСБ) 2 (МО)	Всего 18 , из них: 7 (полицией) 9 (ССС) 2 (МО)

Статья 311.1 УК (получение взятки государственным служащим, не являющимся должностным лицом)

<i>Год</i>	<i>Количество возбуждённых уголовных дел</i>	<i>Количество уголовных дел, переданных в суд</i>	<i>Количество уголовных дел с обвинительными приговорами</i>
2011	Всего 26 , из них: 20 (полицией) 6 (НСБ)	Всего 8 , из них: 6 (полицией) 2 (НСБ)	Всего 6 , из них: 6 (полицией)
2012	Всего 15 , из них: 11 (полицией) 4 (НСБ)	Всего 7 , из них: 5 (полицией) 2 (НСБ)	Всего 6 , из них: 6 (полицией)
2013	Всего 33 , из них:	Всего 29 , из них:	Всего 8 , из них:

	33 (полицией)	29 (полицией)	8 (полицией)
--	---------------	---------------	--------------

Статья 312 УК (дача взятки)

<i>Год</i>	<i>Количество возбуждённых уголовных дел</i>	<i>Количество уголовных дел, переданных в суд</i>	<i>Количество уголовных дел с обвинительными приговорами</i>
2011	Всего 6 , из них: 5 (полицией) 1 (МО)	Всего 3 , из них: 3 (полицией)	Всего 5 , из них: 5 (полицией)
2012	Всего 28 , из них: 22 (полицией) 2 (ССС) 1 (НСБ) 3 (МО)	Всего 5 , из них: 4 (полицией) 1 (НСБ)	Всего 6 , из них: 6 (полицией)
2013	Всего 15 , из них: 9 (полицией) 2 (ССС) 4 (МО)	Всего 6 , из них: 4 (полицией) 1 (ССС) 1 (МО)	Всего 10 , из них: 6 (полицией) 3 (ССС) 1 (МО)

Статья 312.1 УК (дача взятки государственному служащему, не являющемуся должностным лицом)

<i>Год</i>	<i>Количество возбуждённых уголовных дел</i>	<i>Количество уголовных дел, переданных в суд</i>	<i>Количество уголовных дел с обвинительными приговорами</i>
2011	0	0	Всего 1 , из них: 1 (полицией)
2012	0	0	0
2013	Всего 13 , из них: 13 (полицией)	0	0

Статья 312.2 УК (активное злоупотребление влиянием в корыстных целях)

<i>Год</i>	<i>Количество возбуждённых уголовных дел</i>	<i>Количество уголовных дел, переданных в суд</i>	<i>Количество уголовных дел с обвинительными приговорами</i>
2011	0	0	0
2012	0	0	0
2013	0	0	0

Статья 200 УК (коммерческий подкуп)

<i>Год</i>	<i>Количество возбуждённых уголовных дел</i>	<i>Количество уголовных дел, переданных в суд</i>	<i>Количество уголовных дел с обвинительными приговорами</i>
2011	Всего 29 , из них: 28 (полицией) 1 (НСБ)	Всего 10 , из них: 10 (полицией)	Всего 10 , из них: 10 (полицией)
2012	Всего 25 , из них: 24 (полицией) 1 (НСБ)	Всего 15 , из них: 15 (полицией)	Всего 21 , из них: 21 (полицией)
2013	Всего 9 , из них: 9 (полицией)	Всего 3 , из них: 3 (полицией)	Всего 6 , из них: 6 (полицией)

Команда по мониторингу выразила озабоченность относительно общего низкого числа возбуждённых и расследованных дел по коррупционным преступлениям, а также дел, по которым были вынесены приговоры. Например, в 2013 году в общей сложности было возбуждено 117 дел всеми четырьмя правоохранительными органами, которые правомочны проводить расследование дел по коррупционным преступлениям. Также в 2013 году 52 дела было передано в суд, а обвинительные приговоры были вынесены в 42 случаях. В это число также входят дела, связанные с бытовой (мелкой) коррупцией. Количество активных дел о коррупции среди этих дел особенно низко, а дела, связанные со злоупотреблением влиянием в корыстных целях отсутствуют.

В целях доказательства низкой оценки эффективности деятельности правоохранительных органов в Армении в Отчёте по проекту ЕС проводится сравнение статистических данных по коррупционным преступлениям в Армении и Литве, эти две страны схожи по количеству населения и правовой структуре. Команда по мониторингу хотела бы обратиться к данным сравнительным показателям, несмотря на то, что они датированы 2010 годом, поскольку они наглядно иллюстрируют различия в эффективности и дают общую картину. В Отчёте по проекту ЕС указаны следующие показатели: «В 2010 году в Литве было зафиксировано 100 случаев пассивного взяточничества, а в Армении – лишь 36. В том же году в Литве было зафиксировано 449 случаев активного взяточничества, а в Армении – только 2.»¹⁷

¹⁷ Ситуационный анализ коррупции в государственном секторе в Армении, с.:30-31.

Вопросы практического преследования широко обсуждались с практикующими специалистами в ходе визита в страну. В обоснование низкого количества дел приводились различные причины, но в качестве общего объяснения для команды по мониторингу указывалось, что коррупция – это латентное преступление, и отсутствие сообщений о коррупционных преступлениях сильно затрудняет их выявление и уголовное преследование. Команде также пояснили, что в Армении было лишь несколько сообщений и жалоб в отношении именно активного взяточничества. Представляется, что это отражает общую тенденцию в выявлении, расследовании и уголовном преследовании за совершение коррупционных преступлений в стране.

Было подтверждено, что подавляющее большинство случаев касается пассивного взяточничества, а правоохранные органы, чтобы начать расследование, в значительной степени полагаются на доносы, полученные от лиц, у которых вымогали взятку, или от государственных должностных лиц, которым предлагались взятки. Представители правоохранительных органов, с которыми были проведены встречи в ходе визита в страну, указали на то, что в теории расследование может быть начато на основе информации, появившейся, например, в средствах массовой информации. Однако многие из них отметили, что обвинения, о которых пишут в средствах массовой информации, зачастую оказывались туманными, ошибочными и сложно поддающимися контролю, в связи с чем они редко выступали в качестве достаточного основания для запуска процесса формального уголовного расследования. Такой реактивный подход существенно сужает следственную сферу действия и уменьшает потенциал эффективного выявления сложных коррупционных преступлений.

Также практикующие специалисты поделились информацией, что по новым составам преступлений или их элементам нет ни одного дела, поскольку для наработки экспертизы требуется время. Были приведены примеры с отмыванием денежных средств, когда прошли годы, прежде чем возбудили первое дело. Однако многие из рассматриваемых положений существовали в Армении ещё со второго раунда мониторинга. Более того, представляется, что вопросы «предложения, обещания, требования или принятия предложения и обещания» покрываются только в темах обучающих курсов, организованных Академией полиции. По имеющимся сведениям, такие тренинги организовывались для сотрудников полиции, прокуратуры, Министерства юстиции – хотя многие коррупционные преступления относятся к компетенции ССС; также расследованием отдельных дел будет заниматься НСБ, в то время как полиция будет рассматривать в основном дела о бытовой коррупции.

Выводы

На первый взгляд, представляется, что формально Армения выполнила часть (i) Рекомендации 2.1.-2.2. С другой стороны, третий раунд мониторинга должен быть сфокусирован на вопросах преследования и практического применения, а в этой сфере прогресс у Армении отсутствует, поскольку эти новые изменения не применяются на практике.

В отношении каждого элемента части (ii) данной рекомендации можно сделать следующие выводы:

- *включить активную сторону* – это нашло отражение в новой Статье 312.2 и все элементы преступления были надлежащим образом охвачены;
- *требование или принятие предложения или обещания* – было частично отражено в изменениях, внесённых в Статьи 311 и 311.1, но сфера их действия ограничена должностными лицами и государственными служащими;
- *другие деяния, помимо тех, которые совершаются «в корыстных целях»* – сфера действия Статьи 311.2 по-прежнему ограничена данными деяниями; и
- *бенефициары – третьи лица* – Статья 311.2 не содержит упоминания бенефициаров –

третьих лиц.

На практике положения, предусматривающие уголовную ответственность за злоупотребление влиянием в корыстных целях, являются пассивными, команда по мониторингу полагает, что необходимо сделать больше в целях обеспечения и стимулирования применения этих норм. При этом часть (ii) данной рекомендации содержит формулировку «рассмотреть». Команда по мониторингу приняла это во внимание при проведении оценки прогресса, достигнутого Арменией, и пришла к выводу, что рекомендация была выполнена частично.

На первый взгляд представляется, что часть (iii) данной рекомендации была выполнена. Однако, как и в случае с другими элементами данной рекомендации, преследование по данному составу преступления представляется достаточно ограниченным, особенно если сравнивать со случаями «государственного взяточничества».

Часть (iv) данной рекомендации призывает Армению провести дополнительный анализ вопроса о необходимости и возможности введения уголовной ответственности за «незаконное обогащение». Представляется, что были проведены всесторонние обсуждения, и, учитывая добровольный характер данной части рекомендации, команда по мониторингу сделала вывод, что Армения приняла меры по её реализации.

Армения совсем не выполнила часть (v) данной рекомендации. Органы Армении предоставили запутанную информацию относительно законотворческой деятельности, направленной на введение уголовной ответственности юридических лиц. Команда по мониторингу высказывает серьёзные опасения относительно отсутствия какого-либо внятного прогресса относительно данной рекомендации на протяжении нескольких лет проведения мониторинга – согласно отчёта о результатах второго раунда мониторинга 2007 года в Армении была создана Рабочая группа для изучения данного вопроса и разработки законопроекта; данный законопроект не был предоставлен команде по мониторингу. Ответственность юридических лиц за коррупционные преступления – это международный стандарт, и Армения взяла на себя обязательство по его применению. Армении необходимо незамедлительно ввести такой вид ответственности.

Как было указано выше, команда по мониторингу также выразила серьёзные опасения относительно общих низких показателей по преследованию за совершение коррупционных преступлений в Армении, особенно те, которые связаны с новыми составами преступления или носят комплексный характер. В целях решения данного вопроса необходимо, чтобы данные элементы были обозначены в качестве приоритетных вопросов в регуляторных документах правоохранительных органов; это станет сильным нисходящим сигналом. Армении также необходимо предпринять шаги по изменению консервативного менталитета судов и правоохранительных органов. Этого можно достичь с помощью проведения целевых тренингов по новым элементам взяточничества и злоупотребления влиянием в корыстных целях для судебных и правоохранительных органов. Также необходимо уделить внимание судебной практике, чтобы оценить достигнутый прогресс и решить проблемы, которые будут появляться по мере развития судебной практики.

Наконец, представляется, что подходу правоохранительных органов к выявлению и расследованию коррупционных преступлений в целом не хватает инициативности. Армении необходимо стимулировать следователей и прокуроров осуществлять инициативное преследование по указанным новым элементам коррупционных преступлений. Этого можно достичь с помощью проведения целевых тренингов по методам выявления, расследования и доказывания новых элементов коррупционных преступлений, а также с помощью разработки методологических рекомендаций по их использованию. В этом контексте команда по мониторингу полагает, что необходимо уделять

особое внимание коррупционным секторам, таким как государственные закупки, лицензирование и выдача концессий и т.д. Необходимо использовать различные потенциальные источники для выявления преступлений, включая отчёты СМИ, информацию от налоговых инспекторов, инспекторов Контрольной палаты и частных аудиторов, а также ОПС от ПФР. По мнению команды по мониторингу это позволит существенно повысить эффективность общих мер по уголовному преследованию в Армении, а также, в частности, по уголовному преследованию за преступления, предусмотренные в настоящем разделе.

Армения частично выполнила Рекомендацию 2.1.-2.2.

Новая Рекомендация 5

- *Незамедлительно ввести ответственность юридических лиц за коррупционные преступления (уголовную, административную или гражданскую) в соответствии с международными стандартами и разрешить правоохранительным органам осуществлять эффективное уголовное преследование юридических лиц за совершение коррупционных преступлений.*
- *Привести положения статьи о злоупотреблении влиянием в корыстных целях в полное соответствие с международными стандартами.*
- *Разработать программу обучения и организовать тренинги для следователей и прокуроров по выявлению, расследованию и уголовному преследованию за взяточничество, когда имело место лишь предложение или обещание взятки, а также в случаях злоупотребления влиянием в корыстных целях, и разработать руководство для следователей, прокуроров и судей по применению положений о данных преступлениях.*
- *Способствовать выявлению преступлений и проведению расследований по недавно введённым положениям и новым элементам существовавших ранее коррупционных преступлений за счёт:*
 - (i) *повышения уровня инициативности правоохранительных органов и органов прокуратуры в значительной мере посредством более широкого использования аналитических инструментов;*
 - (ii) *более активного использования иных способов выявления преступлений в дополнение к разведывательной информации, получаемой правоохранительными органами, включая отчёты СМИ, информацию, полученную из других государств, информацию от налоговых инспекторов, аудиторов и ПФР, жалобы, полученные через правительственные вебсайты и горячие линии, а также информацию, полученную с помощью других механизмов подачи жалоб, в качестве основы для начала расследования.*

Предыдущая Рекомендация 2.6.1.

Армения должна увеличить сроки давности, применяемые в случаях взяточничества, чтобы обеспечить эффективное расследование и преследование за совершение коррупционных преступлений.

Сроки давности

Согласно ответам органов Армении, содержащимся в вопроснике, несмотря на данную рекомендацию, законодательство не претерпело каких-либо изменений. Армения сообщает, что данный вопрос будет решён в контексте реформирования УК.

В то же время в Отчёте о соответствии Армении рекомендациям ГРЕКО от 7 декабря 2012 года говорится следующее: [«изменения в Уголовный кодекс ужесточают санкции, предусмотренные параграфом 1 Статьи 312.1, Статьей 200 и параграфами 1 и 3 Статьи 201 3. В результате базовая дача взятки государственному служащему, который не является должностным лицом, наказывается теперь штрафом в размере от 200 до 400 минимальных размеров оплаты труда или лишением свободы на срок до трёх лет с лишением права заниматься определённой деятельностью на срок до трёх лет. Базовый активный коммерческий подкуп наказывается штрафом в размере от 200 до 400 минимальных размеров оплаты труда или лишением права занимать определённые должности или заниматься определённой деятельностью на срок до трёх лет. Санкции за взяточничество в спортивной сфере также были ужесточены – теперь это преступлением наказывается штрафом в размере от 300 до 500 минимальных размеров оплаты труда или лишением права занимать определённые должности или заниматься определённой деятельностью на срок до трёх лет или ограничением свободы на срок от двух до трёх месяцев или тюремным заключением на срок до трёх лет. В результате ужесточения этих санкций предусмотренный законом срок давности для указанных преступлений также был увеличен с двух до пяти лет.»] На основе этой информации ГРЕКО пришла к выводу, что её рекомендация относительно сроков давности была выполнена.

Влияние на расследование и уголовное преследование за совершение коррупционных преступлений

Органы Армении в своих ответах на вопросы также указали, что, по мнению следователей и прокуроров, установленные в законе сроки давности не создают каких-либо проблем на практике. Это также было подкреплено статистическими данными, показывающими, что с 2011 года по 2013 год ни одно дело о коррупционном преступлении не было прекращено в результате истечения срока давности, и в итоге было подтверждено практикующими специалистами в ходе обсуждений в рамках визита в страну.

Выводы

Исходя из информации, изученной командой по мониторингу, представляется, что Армения предприняла шаги по выполнению данной рекомендации. Сроки давности для некоторых преступлений в форме взяточничества были увеличены, и, похоже, это не вызвало никаких проблем на практике.

Армения полностью выполнила рекомендацию 2.6.1.

Предыдущая Рекомендация 2.6.2.

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

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

Рассмотреть возможность отмены положений законодательства, в соответствии с которыми для задержания члена Парламента или судьи и привлечения их к ответственности в качестве обвиняемых необходимо согласие Национального собрания и согласие Президента Республики.

Рассмотреть вопрос о внесении изменений в законодательство для предоставления возможности ареста судьи в любой правовой ситуации, а не только в случае задержания его

Ограничение использования иммунитета (неприкосновенности) в случаях, когда необходимо предпринять превентивные меры

После второго раунда мониторинга в законодательство не было внесено каких-либо изменений в отношении иммунитета каких-либо категорий должностных лиц. Органы Армении сообщают, что данные вопросы будут частично отражены в контексте реформирования УПК и УК. В этом отношении Комиссия по конституционным поправкам и некоторые опрошенные в ходе визита в страну лица также сообщили команде по мониторингу, что некоторые изменения могут быть внесены посредством внесения поправок в Конституцию.

Приостановление течения срока давности в случае использования иммунитета (неприкосновенности)

Органы Армении сообщают об аналогичной ситуации с данным элементом рекомендации. Изменения не были внесены, и ожидается, что эти вопросы найдут своё отражение в ходе проведения конституционной реформы и реформирования УК.

Процедуры предъявления обвинений или задержания судьи

Аналогичным образом, не было внесено никаких изменений в законодательство, не было предпринято никаких шагов, которые свидетельствовали бы о том, что данный вопрос был рассмотрен.

Процедуры предъявления обвинений или задержания члена Парламента

Опять же не было внесено никаких изменений в законодательство, не было предпринято никаких шагов, которые свидетельствовали бы о том, что данный вопрос был рассмотрен.

Арест судьи

Не было внесено никаких изменений в законодательство, не было предпринято никаких шагов, которые свидетельствовали бы о том, что данный вопрос был рассмотрен.

В отношении практических сложностей, связанных с лишением иммунитета (неприкосновенности), с которыми сталкиваются следователи и прокуроры, Армения сообщает, что никаких сложностей нет. Тем не менее, команда по мониторингу отмечает, что с 2011 года было возбуждено лишь одно дело против судьи, и пока оно ещё не было передано в суд.

Выводы

При оценке прогресса в отношении выполнения данной Рекомендации важно учитывать, что только первая часть рекомендации носит обязательный характер; остальные части рекомендации призывают Армению рассмотреть различные шаги по реформированию института иммунитета (неприкосновенности). Тем не менее, представляется, что каких-либо реальных шагов по реализации данной рекомендации сделано не было: не было внесено никаких изменений в законодательство, а все законодательные реформы описаны очень туманно, если описаны вообще.

В отношении практического применения, хотя Армения и сообщает об отсутствии каких-либо сложностей, выявленных следователями и прокурорами, к данному вопросу необходимо ещё раз вернуться в ходе следующего раунда мониторинга, особенно с учётом того, что с 2011 года было

возбуждено лишь одно дело против лица, пользующегося иммунитетом (неприкосновенностью). Никаких расследований в отношении членов Парламента не проводилось, хотя согласно Барометру коррупции ТИ население Армении считает, что парламентарии являются наиболее коррумпированными.

Армения не выполнила рекомендацию 2.6.2.

Новая Рекомендация 6.

Обеспечить, чтобы процедуры иммунитета (неприкосновенности) не препятствовали успешным расследованиям и уголовным преследованиям за совершение коррупционных преступлений.

Предыдущая Рекомендация 2.8.

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

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

Доступ к финансовой информации

Во время третьего раунда мониторинга не было внесено никаких изменений в процессуальное законодательство, которые бы отражали данную часть рекомендации; также не был предусмотрен какой-либо другой механизм, предназначенный для упрощения доступа правоохрательных органов к банковской, финансовой и коммерческой информации. Органы Армении сообщили, что изначально были разработаны два законопроекта, отражающих первую часть Рекомендации: проект закона «О внесении изменений и дополнений в Закон «О банковской тайне»» и проект закона «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс». Однако позже было принято решение отказаться от этих законопроектов и урегулировать эти вопросы в контексте реформирования УПК. Также сообщается, что проект УПК содержит соответствующие новые положения, включая Статью 248.

Команда по мониторингу обсудила данный вопрос с практикующими специалистами в ходе визита в страну. Лишь несколько следователей заявили, что доступ к финансовым данным свидетелей может быть проблематичным. Большинство следователей, опрошенных в ходе визита в страну, заверило, что они не сталкивались с проблемами в процессе доступа к банковской информации при расследовании дел о коррупции; они также подтвердили, что доступ к финансовой информации, как и раньше, может быть предоставлен только для подозреваемых и обвиняемых. Это делает членов семьи и иных близких лиц недоступными для следователей и существенно ограничивает потенциал финансовых расследований.

Похоже, что должностные лица не были осведомлены о важности судебно-бухгалтерской экспертизы или экспертизы в сфере информационных технологий в процессе проведения расследования коррупционных преступлений. Как и следовало ожидать, они не смогли назвать прокуроров или следователей, обладающих такой экспертизой. Прокуроры также не смогли привести пример, когда такая экспертиза была бы использована при расследовании коррупционных преступлений. Некоторые представители правоохранительных органов также спорили, что при сложных финансовых расследованиях экспертиза не требуется, поскольку у них не было таких дел. Однако отсутствие таких видов расследований само по себе может являться результатом неспособности возбудить соответствующее дело.

Сроки для проведения предварительного следствия по коррупционным преступлениям

С 2006 года никаких изменений в Статью 197 УПК внесено не было. Органы Армении обозначили некоторые запланированные реформы в контексте реформирования УПК.

Следователи и прокуроры, опрошенные в ходе визита в страну, заявили, что они не видят каких-либо проблем с текущими процессуальными сроками. Команде по мониторингу также предоставили информацию, что в среднем расследование коррупционного преступления завершается в период от двух до четырёх месяцев.

Выводы

В законодательство не было внесено никаких изменений, которые бы отражали первую часть рекомендации. Представляется, что хотя определённые законотворческие шаги и были изначально предприняты, чтобы отразить данную рекомендацию, они затем были отменены или отложены со ссылкой на более масштабную и продолжительную реформу УПК.

Сложные расследования коррупционных преступлений должны включать в себя изучение множества финансовых сделок для выявления денежных потоков или отслеживания и определения количества взяток и доходов, полученных в результате совершения коррупционных преступлений. Такие расследования также требуют сбора объёмных материалов, зачастую в электронной форме. Сложно сделать какое-либо окончательное решение относительно проблем, с которыми сталкиваются правоохранительные органы при проведении расследований, требующих доступа к финансовым данным. Информация, предоставленная органами Армении в этом отношении, очень ограничена. Однако команда по мониторингу выражает озабоченность, что неспособность правоохранительных органов, опрошенных в ходе визита в страну, выявить такие сложности может являться прямым указанием на то, насколько редко они проводят сложные финансовые расследования.

В связи с этим, команда по мониторингу пришла к выводу, что Армения не проводит в рабочем порядке сложные финансовые расследования коррупционных преступлений, и у неё нет для этого возможностей. Это может ограничить возможности Армении по проведению сложных финансовых расследований в будущем. Поэтому команда по мониторингу рекомендует Армении проводить для прокуроров и следователей тренинги по проведению сложных финансовых расследований и предпринять шаги, направленные на обеспечение проведения таких расследований, когда это необходимо. Также рекомендуется, чтобы Армения выделила надлежащие ресурсы для проведения таких расследований, в том числе обеспечила наличие экспертизы в сфере судебной бухгалтерии и информационных технологий.

Процессуальные сроки также не изменились со второго раунда мониторинга, и команда по мониторингу не в полной мере удовлетворена аргументами представителей правоохранительных органов, что продолжительность сроков является абсолютно достаточной. На практике средние сроки

проведения расследования коррупционных преступлений вызывают вопросы, и команда по мониторингу достаточно скептически в отношении возможности расследования сложного коррупционного преступления даже в течение указанных четырёх месяцев. Если дело о коррупции будет включать международные элементы, элементы отмывания денежных средств, сложные корпоративные структуры или схемы организованной преступности, и т.д., то будет невозможно провести в столькие короткие сроки полноценное расследование по обвинению в совершении такого коррупционного преступления.

Армения частично выполнила рекомендацию 2.8.

Новая Рекомендация 7

- *Изучить правила, касающиеся отмены банковской тайны и доступа к финансовым и коммерческим документам в ходе проведения финансового расследования, а также текущее применение этих правил; обеспечить простоту процесса и последовательность его применения, а также что он не будет препятствовать возможности следователей и прокуроров осуществлять преследование в отношении сложных коррупционных преступлений.*
- *Обучить следователей и прокуроров проведению расследований и уголовных преследований в отношении сложных финансовых преступлений, предпринять меры, которые обеспечивали бы проведение таких расследований, когда это необходимо, выделять необходимые кадровые и финансовые ресурсы, включая доступность экспертизы в сфере судебной бухгалтерии и информационных технологий.*

Предыдущая Рекомендация 2.9.

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

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

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

Разделение правоохранительных полномочий

Отчёт по результатам второго раунда мониторинга СПД содержал рекомендацию по сокращению перечня из 31 вида преступления, которые были классифицированы в качестве коррупционных преступлений согласно Приказу Генерального Прокурора № 82 от 19 ноября 2008, в целях дальнейшей специализации правоохранительных органов и для целей уголовной статистики. Хотя в Приказ были внесены изменения Приказом № 12 от 10 марта 2013 года, перечень преступлений остался без изменений.

До июля 2014 года в проведении предварительного следствия по коррупционным преступлениям участвовали те же органы, что и в ходе второго раунда мониторинга СПД; никаких изменений – институциональных или законодательных – сделано не было. Эти органы включали в себя Полицию, Специальную следственную службу, Службу национальной безопасности и следователей МО и Комитета государственных доходов, в который входят Налоговая и Таможенная службы. Под подследственность полиции подпадают 28 видов преступлений из 31, которые идентифицированы в качестве коррупционных преступлений. Подследственность ССС распространяется на преступления, которые были совершены руководящими должностными лицами исполнительной, законодательной и судебной власти и должностными лицами, оказывающими специальные государственные услуги. Подследственность НСБ распространяется лишь на указанные в Приказе ГП преступления, которые связаны с отмытием денежных средств.

В ходе визита в страну команде по мониторингу сообщили, что 28 июня 2014 года был создан новый правоохранительный орган – Следственный комитет. Команда по мониторингу также выяснила, что правительство одобрило программу реформы полиции на 2013-2014 гг., в рамках которой было объявлено о создании нового независимого следственного органа. Команде по мониторингу не были предоставлены детали относительно недавно созданного органа, и у неё не было достаточно времени, чтобы надлежащим образом изучить законодательство, регулирующее деятельность этого органа. По завершении визита в страну органы Армении сообщили команде по мониторингу, Следственный комитет будет создан просто посредством объединения следственных департаментов полиции и Министерства обороны. Численность его сотрудников составит 686 человек, из которых 568 человек будут следователями полиции, а 118 человек – следователями Министерства обороны. Остаётся неясным, когда данный орган начнёт осуществлять деятельность, и каким образом будет обеспечено сотрудничество и координация его деятельности с другими правоохранительными органами.

Статья 190 УПК, которая регулирует вопросы подследственности, была изменена и дополнена сначала Законом № НО-28-Н от 19 мая 2014 года и затем Законом № НО-85-Н от 21 июня 2014 года. Согласно данной Статье, следователи недавно созданного Следственного комитета будут отвечать за проведение предварительного следствия в отношении 27 из 31 коррупционных преступлений; предварительное следствие по одному преступлению (Статья 205 УК – уклонение от уплаты налогов) будет осуществляться следователями Следственного комитета или налоговыми органами; предварительное следствие по одному преступлению (Статья 205 УК – отмытие денежных средств) будет проводиться следователями НСБ; предварительное следствие по одному преступлению (Статья 215 УК – контрабанда) будет проводиться следователями НСБ или таможенными органами; расследованием коррупционных преступлений, имеющих отношение к военной службе, теперь будут заниматься следователи Следственного комитета; и, как и ранее, ССС будет проводить расследование преступлений, которые были совершены руководящими должностными лицами исполнительной, законодательной и судебной власти и должностными лицами, оказывающими специальные государственные услуги, в отношении их официальной должности.

В соответствии с законодательством, в случаях конфликта подследственности, прокурор принимает решение относительно органа, уполномоченного заниматься расследованием таких преступлений, и даёт им указания в соответствии с порядком, установленным в Статье 190 УПК; представляется, что на практике это происходит на субъективной основе. Например, в годовом отчёте Омбудсмана за 2013 год говорится именно об этой проблеме. Помимо проблем и недостатков, относящихся к ГП, в отчёте упоминается, что «зачастую дела, подследственные ССС, передавались Генеральной прокуратурой иным следственным органам, у которых не было свободы при предоставлении услуг, и которые не

могли обеспечить справедливое расследование по этим делам. В частности, Генеральная Прокуратура не использовала разумно дискреционное право, предусмотренное законом.»¹⁸

В ответах на вопросы было указано, что Информационный центр полиции обеспечивает обмен информацией между различными правоохранительными органами. Также говорилось о том, что при ССС было создано специальное структурное подразделение, предназначенное обеспечить сотрудничество с другими правоохранительными органами. Иные механизмы сотрудничества не упоминаются. В качестве успешного примера сотрудничества упоминается один случай, но детали этого сотрудничества не указываются.

Сотрудничество правоохранительных и контролирующих органов

Дополнительная информация содержится в разделе «Выявление «мошенничества» и «случаев коррупции» и информирование правоохранительных органов» Рекомендации 3.4 и последующих выводах.

Инициативность следователей по уголовным делам и прокуроров

Дополнительная информация содержится в разделе «Общее преследование за совершение коррупционных преступлений» Рекомендации 2.1 -2.2 и последующих выводах.

Расследование коррупционных преступлений с участием высокопоставленных должностных лиц

Согласно статистическим данным, уровень высокопоставленных должностных лиц, в отношении которых проводится следствие и уголовное преследование в Армении, варьируется от Руководителя дорожной полиции до начальников департаментов. Некоторые международные отчёты и организации гражданского общества выражают достаточно скептические мнения относительно желания правоохранительных органов осуществлять уголовное преследование высокопоставленных должностных лиц. Например, в Отчёте партнёрства «Открытое общество» «Реализация Арменией Европейской политики соседства в 2013 году» отмечается отсутствие видимого прогресса в выявлении коррупции и указывается на то, что «несмотря на множественные отчёты о результатах расследований, выявляющих факты совершения уголовных преступлений высокопоставленными должностными лицами, уголовное преследование было осуществлено лишь по некоторым из них». АЦТИ сообщает об отсутствии надлежащих последующих действий по делам с участием высокопоставленных должностных лиц. Также сообщается, что все восемь отчётов о коррупции (пять в 2012 году и 3 в 2013 году), подготовленные АЦТИ по уголовным преступлениям, которые были совершены высокопоставленными должностными лицами (дела с участием двух членов Парламента, двух министров, двух руководителей правительственных комитетов, руководителя надзорной службы Президента), были отклонены ГП, полицией и ССС по причине отсутствия состава преступления без надлежащего изучения материалов и должного обоснования. Органы Армении выразили протест в отношении этих заявлений, настаивая на том, что данные заявления являлись субъективными и не были подкреплены фактическими данными. Некоторые отчёты отражают более радужную картину. Например, отчёт «Государства в переходный период» 2013 года содержит ряд примеров, когда в отношении высокопоставленных должностных лиц было проведено следствие и уголовное преследование за совершение коррупционных преступлений.¹⁹

¹⁸ См. «Годовой отчёт о деятельности Защитника прав человека РА и нарушениях прав человека и основных свобод в стране в 2013 году», опубликован в 2014 году, с.14.

¹⁹ См. Государства в переходный период, 2013, с. 80.

Расследование коррупционных преступлений в основных зонах риска

В своих ответах на вопросы органы Армении указали только на нарушения правил дорожного движения как на наиболее коррупциогенную сферу. То же самое было повторено в ходе визита в страну; были также упомянуты некоторые другие сферы, включая уклонение от уплаты налогов, сферы здравоохранения и образования.

В отношении создания аналитического потенциала органы Армении указали, что 8 июля 2014 года был создан Департамент организации следственных действий и обработки методологии проведения расследований. По имеющимся сведениям, это было сделано в целях дальнейшего усиления аналитической поддержки выявлению, расследования и уголовному преследованию за совершение коррупционных преступлений. Дополнительной информации по данному Департаменту предоставлено не было; органы Армении объяснили её отсутствие тем, что данный Департамент был создан совсем недавно.

Выводы

Прежде всего, команда по мониторингу хотела бы отметить, что количество «коррупционных преступлений» не было сокращено после второго раунда мониторинга СПД. Перечень по-прежнему размыт из-за таких преступлений как контрабанда, уклонение от уплаты налогов, воспрепятствование предпринимательской деятельности, незаконная конкуренция и т.д., отсутствует сфокусированность, необходимая для антикоррупционной специализации.

Также органы Армении не упомянули о законодательных или институциональных изменениях, направленных на разграничение полномочий правоохранительных органов в отношении дел о коррупции. Команда по мониторингу, ознакомившись с изменённой Статьёй 190 УПК, пришла к выводу, что ситуация осталась без изменений – по-прежнему у нескольких правоохранительных органов наблюдается конфликт подсудственности.

Хотя команда по мониторингу обратила внимание на пояснение, что в этих случаях ГП будет принимать решение о подсудственности, она видит несколько недостатков, связанных с использованием такого подхода. Во-первых, могут возникать ситуации, когда разные правоохранительные органами будут возбуждать дела, не зная о том, что кто-то ещё проводит расследование по тому же делу, например, в рамках административного расследования – это может привести к тому, что прокуроры, осуществляющие надзор по таким делам, будут не в курсе о множественности расследований. Во-вторых, существующие опасения относительно объективности таких решений, принимаемых прокурорами, ставят данный подход под ещё более серьёзную угрозу.

Команда по мониторингу отмечает существенное изменение в институциональной структуре – создание нового правоохранительного органа, Следственного комитета. Однако она выражает сожаление относительно того, что данная информация была предоставлена команде слишком поздно и без деталей, которые могли бы помочь понять последствия данного изменения.

В отношении сотрудничества, координации и обмена информацией говорится, что сотрудничество и обмен информацией между правоохранительными органами осуществляется Информационным центром полиции, но неясно, что это означает в практическом смысле. Также упоминался недавно созданное специализированное подразделение при ССС. Для того, чтобы сделать какие-либо выводы об уровне и эффективности сотрудничества, команда по мониторингу запросила дополнительные примеры дел, но данная информация не была предоставлена.

Команда по мониторингу отмечает примеры удачного сотрудничества между правоохранительными и контролирующими органами и хотела бы поддержать данное начинание.

Вопрос инициативности, а также сфокусированности на сложных и громких делах, упомянутый в контексте Рекомендации 2.1-2.2 (См. Раздел «Общее преследование за совершение коррупционных преступлений»), а также некоторая дополнительная информация, предоставленная в данном разделе, подтверждает вывод, сделанный ранее командой по мониторингу в отношении отсутствия инициативности, ограниченного количества расследований и уголовных преследований высокопоставленных должностных лиц за совершение коррупционных преступлений, а также отсутствие аналитических возможностей по выявлению и анализу рисков сфер.

Команда по мониторингу одобрила создание Национального следственного комитета, который объединил следственные департаменты полиции и Министерства обороны. По мнению органов Армении, данная реформа повысит качество предварительного следствия и будет гарантировать независимость расследования. К данному вопросу необходимо будет вернуться в ходе следующего раунда мониторинга, чтобы сделать вывод относительно успешности данной меры.

Армения не выполнила рекомендацию 2.9.

Новые выводы: институциональная структура по выявлению, расследованию и уголовному преследованию за совершение коррупционных преступлений

Специализация

Специализация является важным аспектом эффективного выявления, расследования и уголовного преследования за совершение коррупционных преступлений; она может принимать различные формы; это не означает необходимость создания специализированного органа – специализация может быть обеспечена посредством создания специализированных подразделений или назначения специальных лиц.

Как уже упоминалось ранее, в Армении несколько правоохранительных органов занимаются выявлением, расследованием и уголовным преследованием за совершение коррупционных преступлений. Команда по мониторингу понимает, что степень антикоррупционной специализации существенно отличается в зависимости от органа. В некоторых созданы департаменты, специализирующиеся на расследовании коррупционных преступлений, например, Департамент ГП по борьбе с коррупцией и организованной преступностью или Департамент ССС по борьбе с коррупцией (Департамент по борьбе с коррупционными преступлениями, организованной преступностью и должностными преступлениями). Однако в тех же органах также дополнительно созданы структуры, занимающиеся борьбой с коррупционными преступлениями и иными громкими преступлениями: например, Департамент ГП по расследованию особо важных дел и Группа старших следователей по особо важным делам при руководителе ССС. Также непонятно, какие специализированные подразделения / лица существуют в других правоохранительных органах по борьбе с коррупцией.

В ходе визита в страну у команды по мониторингу сложилось впечатление, что рассредоточенная и расплывчатая специализация в Армении не позволяет однозначно определить какой-либо правоохранительный орган, который был бы обязан взять на себя расследование дела о коррупции, в особенности сложного преступления или дела с участием высокопоставленных должностных лиц.

Необходимые ресурсы, средства и тренинги

Команда по мониторингу также выразила определённую озабоченность распределением надлежащих ресурсов для выявления, расследования и уголовного преследования за совершение коррупционных преступлений в Армении. В ходе визита в страну команда по мониторингу узнала, что Департамент ГП по борьбе с коррупцией и организованной преступностью насчитывает девять прокуроров, а Департамент ГП по расследованию особо важных дел – 14 прокуроров. В новом

департаменте ССС по борьбе с коррупцией работает десять следователей. Представляется, что этого количества недостаточно, но сложно сделать верный вывод, не зная средней загрузки следователя и прокурора.

В дополнение к вопросу о нехватке кадровых ресурсов команда по мониторингу выяснила, что у ССС нет права осуществлять оперативно-розыскную деятельность. Это будет ограничивать возможности ССС.

Наконец, необходимо урегулировать вопрос надлежащего обучения в контексте всех вовлечённых органов. Необходимо разработать антикоррупционные тренинги и проводить их в каждом органе; совместные тренинги должны дополняться индивидуальными институциональными курсами.

Функционирование множества правоохранительных органов, занимающихся борьбой с коррупцией, само по себе не противоречит международным стандартам, но такой подход требует наличия прекрасно скоординированного механизма по обеспечению сотрудничества и обмену информацией – представляется, что данный элемент в Армении отсутствует. Команда по мониторингу согласна с оценкой, которая была дана в отчёте по проекту ЕС: «Вопрос координации зачастую упускают из виду на стадии разработки институциональных механизмов, что приводит к появлению ненадлежащих или нефункционирующих механизмов, отсутствию ресурсов, возможностей, лидерства и политической поддержки.»

Новая Рекомендация 8

- **Усилить антикоррупционную специализацию правоохранительных органов и органов прокуратуры.**
- **Расширить сотрудничество между правоохранительными и контролирующими органами в сфере выявления, расследования и уголовного преследования за совершение коррупционных преступлений.**
- **Стимулировать органы, осуществляющие уголовное расследование и уголовное преследование, использовать более сфокусированный и инициативный подход к коррупционным явлениям, нацеленный на высокопоставленных должностных лиц, основные зоны риска в государственной администрации и экономике.**

Предыдущая Рекомендация 2.10.

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

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

Органы Армении не идентифицировали какие-либо законодательные / регуляторные / институциональные изменения в процессе сбора статистических данных. В то же время в ответе на

вопрос 10.2 указано, что вся информация, необходимая для данной Рекомендации, доступна в Информационном центре полиции.

Выводы

Хотя у команды по мониторингу было очень мало информации о прогрессе выполнения данной рекомендации, она смогла сделать некоторые выводы на основе статистических данных, предоставленных Арменией по другим рекомендациям. Как выяснилось, по крайней мере, доступна информация о:

- должности / ранге / деятельности подозреваемого / обвиняемого / осуждённого,
- количестве расследований, уголовных преследований и обвинительных приговоров по каждому виду преступления,
- применённых санкциях.

После визита в страну представители Гражданского общества предупредили команду по мониторингу, что впервые с 2009 года на вебсайте Генерального прокурора Армении не были опубликованы статистические данные по коррупционным преступлениям за 2013 год и первую половину 2014 года. Это настораживающая тенденция, к проверке которой необходимо вернуться в ходе мониторинга прогресса.

Армения частично выполнила рекомендацию 2.10.

Данная рекомендация остаётся в силе под новым номером 9.

3. Меры по предупреждению коррупции

Этические нормы для государственных служащих

Предыдущая Рекомендация 3.2.1.

Рассмотреть вопрос о создании центрального координирующего органа для всей системы государственной службы с учетом необходимости поддержки реализации нового Закона о государственной службе, содействия формированию и реализации на практике единых стандартов для системы институтов государственной службы в целом и для высших должностных лиц, в частности.

С учетом той роли, которую высшими должностные лица призваны играть в вопросе формирования доверия граждан к системе государственного управления, а также в том, чтобы являть собой пример высоких этических и профессиональных стандартов для представителей системы государственного управления, обеспечить реализацию на практике новых этических норм всеми высокопоставленными должностными лицами.

В соответствии с нормами Закона о государственной службе разработать и принять при деятельном участии представителей органов государственного управления кодексы поведения для особенно коррупциогенных профессий и должностей и обеспечить их реализацию на практике.

Обеспечить создание и должное функционирование на практике института комиссий по этике при тех государственных учреждениях, где этого требует законодательство. Производить оценку эффективности работы комиссий по этике, в частности, при наиболее

подверженных коррупциогенным рискам государственных учреждениях, обеспечить подлинную независимость таких комиссий и высокую степень доверия к их членам.

Обеспечить должный уровень функционирования комиссии по этике высших должностных лиц и обеспеченности ее ресурсами.

Обеспечить соответствующий уровень информированности о текущей деятельности комиссий по этике, включая комиссию по этике высших должностных лиц, и о результатах их деятельности.

Разработать механизмы и инструменты координации деятельности различных комиссий по этике, создать координирующие органы для системы государственной службы и управлений кадрами при каждом ведомстве.

Продолжить работу по развитию системы замещения должностей и продвижения по службе на основании личных заслуг соискателя, включая деятельность в рамках Совета по государственной службе/координирующего органа системы государственной службы, развивая в то же время потенциал отдельно взятых министерств и ведомств в части применения правил замещения должностей и продвижения по службе на основании личных заслуг соискателя.

Совершенствовать процедуру внеконкурсного замещения должностей на государственной службе, например, путем внедрения механизма внутриведомственных конкурсов или избежания использования этой процедуры в случае замещения тех или иных должностей на временной основе при обстоятельствах чрезвычайного характера на период проведения открытого конкурса на замещение указанных должностей.

Включить в список ключевых компетенций, подлежащих оценке при проведении отбора на замещение должностей, такие компетенции, как следование этическим принципам и неподкупность.

Создать единую систему оплаты труда для всех ветвей государственной службы. Предпринять усилия по повышению привлекательности, открытости и профессионализма государственной службы, уровня доверия к ней путем установления более конкурентного по сравнению с негосударственным сектором уровня заработных плат с учетом возможностей бюджета страны.

Центральный координирующий орган по вопросам этики для национальной системы государственной службы в целом.

В Армении со времени проведения предыдущего раунда мониторинга по-прежнему отсутствует центральный орган, отвечающий за разработку и реализацию единых стандартов и практики профессиональной этики для национальной системы государственной службы. Принятым в 2011 г. Законом «О государственной службе» не предусмотрено создание центрального органа, уполномоченного внедрять единые для всего аппарата системы стандарты государственной службы. Мандат Комиссии по этике высших должностных лиц предусматривает реализацию положений данного Закона только в отношении указанной категории государственных служащих. Совет по вопросам государственной службы обеспечивает реализацию норм государственной службы в части сотрудников 46 министерств и ведомств, а Министерство территориального управления отвечает за реализацию указанных норм в отношении сотрудников аппарата на местах. Для членов Парламента, сотрудников органов прокуратуры, судей, включая представителей Конституционного суда, существуют отдельные комиссии по вопросам этики, в компетенцию которых входит применение

указанных норм для этих групп должностных лиц. В то же время для прочих ведомств механизмы реализации положений Закона «О государственной службе» отсутствуют.²⁰

Отсутствие центрального координирующего органа для системы государственной службы в целом ведет к непоследовательности в применении стандартов государственной службы. Практика реализации Закона «О государственной службе» остается фрагментарной и осуществляется не в полном объеме. Механизм координации деятельности профильных ведомств отсутствует, аналитическая и методическая поддержка для целей обеспечения единообразия используемых стандартов и подходов им не оказывается. Так, например, Комиссия по этике высших должностных лиц и Комиссия по этике парламента страны используют различную практику приема жалоб: первая принимает их от граждан только в случае, если их права нарушены в результате нарушения этических норм государственным служащим.

Ответы на содержащиеся в анкете вопросы не дают информации о том, рассматривалась ли возможность создания упомянутого центрального координирующего органа. В процессе проведенных группой мониторинга во время поездки в Армению интервью ни представители государства, ни представители негосударственного сектора также не смогли предоставить каких-либо свидетельств рассмотрения указанной возможности - они не располагали информацией о каком-либо проведенном анализе или обсуждении вопроса, или о какой-либо созданной для его решения рабочей группе. В свою очередь, представители Правительства страны предложили следующее объяснение сложившейся институциональной структуры: по их мнению, создание центрального органа для всей системы государственной службы приведет к существованию двух или более уполномоченных органов в одной и той же сфере. Однако этот аргумент вряд ли состоятелен, учитывая уже имеющийся факт существования нескольких органов в данной области и отсутствие реальной координации их деятельности. В предоставленных Правительством по итогам поездки экспертной группы комментариях указано, что в тексте Концепции признается, что правила служебной этики для различных ведомств разнятся и что наличествует определенный разрыв между соответствующими критериями и порядком их реализации. В тексте Концепции имеется предложение создать институциональную систему, которая бы обеспечивала соблюдение государственных служащими и должностными лицами норм этического поведения, и наделить Комиссию по этике высших должностных лиц соответствующими инструментами изучения, анализа и обобщения практики следования правилам поведения в отдельно взятых сферах государственной службы.

Группа мониторинга по-прежнему убеждена в необходимости внедрения централизованной координации для целей обеспечения последовательности применения единых для государственной службы страны стандартов. Эксперты пришли к мнению, что имеющийся у государственных органов и местных администраций потенциал в части эффективной и скоординированной реализации правил служебной этики представляется ограниченным и его необходимо развивать. Группа мониторинга пришла к выводу, что правительство страны не исполнило данный элемент Рекомендации.

Комиссия по этике высших должностных лиц

²⁰ В систему государственной службы входят центральные министерства и ведомства, системы территориального управления и местного самоуправления. В систему государственной службы включены министерства и ведомства, республиканские судебные органы, дипломатическая служба; специальная служба при Министерстве обороны, органы национальной безопасности, полиции, налоговой службы, таможни, МЧС, аппарат Национального Собрания Республики Армения, управление Следственного комитета Республики Армения, а также прочие установленные законодательством страны органы государственной власти.

Комиссия по этике высших должностных лиц была создана в соответствии с Законом «О государственной службе» 2011 г., но в период проведения второго раунда мониторинга она еще только начинала свою деятельность. Ко времени проведения третьего раунда мониторинга Комиссия уже функционировала и были назначены пять ее членов. Срок их полномочий, который составляет 6 лет, был установлен Президентом страны. Члены Комиссии назначаются Президентом по представлению председателя Парламента страны, премьер-министра, председателей Конституционного и Кассационного судов, а также Генерального прокурора Армении. Президент также имеет право прекратить полномочия члена Комиссии в случае неспособности последнего исполнять свои обязанности.

Заработная плата членов Комиссии устанавливается в законодательном порядке. Прочие ресурсы предоставляются управлением делами Президента страны на основании заявленных Комиссией потребностей, однако при этом какие-либо формальные процессы, включая бюджет, для выявления указанных потребностей не используются. Комиссия размещается в здании Администрации Президента, но при этом ей не подчинена. Степень функциональной независимости Комиссии вызвала обеспокоенность группы мониторинга.

В обязанности Комиссии входят сбор и анализ данных имущественных деклараций, предоставленных высокопоставленными должностными лицами. В 2013 г. Комиссия впервые получила декларации в электронной форме, и они были опубликованы на ее сайте в сети Интернет (<http://www.ethics.am>). У Комиссии имеются полномочия по анализу предоставленных деклараций, однако у нее нет полномочий проверять соответствующие данные и выявлять ложную или неполную информацию. За невыполнение требований по заполнению имущественных деклараций законом никаких санкций не предусмотрено. (Дополнительная информация о декларациях высших должностных лиц представлена в разделе 3.2.2, посвященном имущественным декларациям высших должностных лиц.)

У Комиссии есть право инициировать расследования на основе полученных из внешних источников данных или по инициативе ее членов, запрашивать информацию от других ведомств и обращаться к ним с запросами о проведении расследований. По состоянию на текущий момент Комиссией были получены 57 обращений от физических лиц и организаций гражданского общества, включая запросы на предоставление информации, получение разъяснений в части законодательных норм, а также заявления в связи с конфликтом интересов и этическими правилами. В период с 2012 г. Комиссией были инициированы 4 расследования, два из которых основывались на заявлениях от организаций гражданского общества, включая национальный антикоррупционный центр «Транспаренси Интернешнл» и Хельсинское гражданское собрание г. Ванадзор. Кроме того, одно расследование основывалось на заявлении, поданном частным лицом, а еще одно расследование Комиссия инициировала по собственной инициативе. В процессе проведения расследований Комиссией не были выявлены элементы преступлений, которые бы стали правовым основанием для передачи соответствующих материалов в правоохранительные органы. Следует отметить, что в Уголовном кодексе Армении статья о незаконном обогащении отсутствует.

Помимо вышеуказанных обязанностей, Комиссия провела целый ряд других мероприятий: так, ею было подготовлено руководство по декларированию имущества для высших должностных лиц и проведен тренинг по данному вопросу; Комиссия приняла участие в региональном проекте, реализуемом при поддержке Германского агентства по техническому сотрудничеству, цель которого заключалась в разработке к октябрю 2014 г. учебного пособия по вопросам служебной этики, включающего используемые в процессе тренингов практические примеры. В настоящее время при содействии Совместной программы Европейского Союза и ОЭСР по поддержке улучшения государственного руководства и управления SIGMA (СИГМА) Комиссия вовлечена в разработку кодекса поведения высших должностных лиц. Комиссия публикует отчеты о своей деятельности и

выпускает пресс-релизы по результатам проведения различных мероприятий. Кроме того, Комиссией были организованы и проведены обучающие поездки в Румынию и Словению для ознакомления с соответствующей передовой практикой.

В процессе интервью с представителями гражданского общества и международного сообщества, проведенных экспертами группы мониторинга в период пребывания в Армении, они высказали мнение о том, что Комиссия оказалась «беззубой» и ее мандат не сможет способствовать значительному снижению уровня получившего широкое распространение среди влиятельных политиков конфликта интересов.

Принимая во внимание тот факт, что Комиссия по этике начала свою деятельность, но обладает ограниченным потенциалом с точки зрения обучения высших должностных лиц, расследования их деятельности и наказания за незаконную деятельность, группа мониторинга пришла к выводу о том, что данный раздел полученной по итогам второго раунда мониторинга Рекомендации был исполнен Правительством страны лишь частично.

Комиссии по этике при государственных органах

Законом «О государственной службе» установлено, что, помимо Комиссии по этике высших должностных лиц, соответствующие комиссии должны быть созданы также при всех государственных органах и органах местного самоуправления.

Согласно полученным ответам на вопросы анкеты, такие комиссии были созданы в структуре всех государственных органов, а также при Парламенте страны, в рамках судебной системы и при органах прокуратуры. Группе мониторинга удалось получить подтверждение о том, что в 2012 г. была создана Комиссия по вопросам этики Национального собрания. Информация о деятельности Комиссии размещена в сети Интернет по адресу www.parliament.am. В соответствии с Законом «О прокуратуре» с мая 2007 г. функционирует Комиссия по этике Генеральной прокуратуры, и с информацией о ее деятельности можно ознакомиться на сайте www.prosecutor.am. Комиссия по дисциплинарным и этическим вопросам, связанным с судебским корпусом, была создана в июле 2014 г., и с информацией о ее деятельности можно ознакомиться на сайте www.court.am. Комиссий по этике Конституционного суда и Центральной избирательной комиссии не существует. Представители гражданского общества сообщили группе мониторинга о том, что изучали работу комиссий по этике и выяснили, что такие комиссии были созданы при 20 государственных органах из 26²¹; информация по Министерству образования отсутствует, а некоторые ведомства наделили соответствующими функциями других должностных лиц или имеющиеся в их структуре подразделения. Согласно Транспаренси Интернешнл Армения, в настоящее время указанные комиссии никакой деятельности не ведут.

Постановлением № 844-N от 26 сентября 2012 г. Совет по вопросам государственной службы установил общий порядок создания комиссий по этике, цели и виды их деятельности; при этом никаких дальнейших указаний или информации о деятельности комиссий по этике в наличии не имеется. Согласно полученным ответам на вопросы анкеты, комиссии по этике представляют собой независимые органы, но отчеты об их деятельности отсутствуют. В ходе посещения Армении группе мониторинга не удалось встретиться ни с одним представителем комиссий по этике при государственных органах. В процессе интервью с представителями государства выяснилось, что они о таких комиссиях ничего не знают. Некоторые из них указали, что, насколько они знают, члены таких комиссий назначались руководством того или иного государственного органа, – как правило, из числа сотрудников управлений по работе с кадрами, – и высказали сомнения относительно независимости членов комиссий. По завершении пребывания группы мониторинга в стране Правительство Армении привлекло ее внимание к Постановлению № 844-N, в соответствии с которым комиссии должны “предоставлять разъяснения или заключения по рекомендациям Совета по вопросам государственной службы”. Однако в ходе проведенных во время пребывания в стране интервью ни один из собеседников не смог подтвердить факта реализации данного положения на практике.

Общие для деятельности комиссий по этике инструкции и указания по их отношениям с другими государственными органами и координации действий с ними отсутствуют. За исключением нескольких положений Статьи 28 Закона «О государственной службе» отсутствуют и общие для комиссий указания в части понимания, толкования и реализации ими на практике стандартов государственной службы. Комиссии в своей деятельности также лишены какого-либо аналитического или методического сопровождения, отсутствует координация их деятельности в целях обеспечения последовательного применения правил этики в рамках государственной службы в целом. Кроме того,

²¹ В составе системы государственной службы насчитывается 45 государственных органов, включая 18 министерств; в соответствии с Постановлением Совета по вопросам государственной службы № 844-N, комиссии по этике должны были быть созданы при всех государственных органах.

представители негосударственных организаций отмечают, что членам комиссий не достает понимания того, как решать такие «мягкие» вопросы, как проблемы этического характера и конфликта интересов, так как им более привычны практика использования санкций и наказаний за неисполнение требований закона или должностных инструкций.

В результате группа мониторинга пришла к заключению о том, что, хотя с формальной точки зрения комиссии по этике при государственных органах и были созданы, они не работают и данная часть Рекомендации исполнена не была.

Кодексы этики для секторов с высокими коррупционными рисками

Как отмечалось в отчете по результатам предыдущего раунда мониторинга, Законом «О государственной службе» 2002 г. были установлены правила служебной этики для государственных служащих; в том же году были приняты кодексы этики для отдельно взятых секторов, однако реальный их эффект оказался незначительным. Законом «О государственной службе» 2011 г. были установлены новые принципы функционирования государственной службы, новые правила этики и ограничения для должностных лиц, что приводит к многочисленным противоречиям и несостыковкам между новыми правилами и прежними кодексами этики. Правительство не предоставило никакой информации о каких-либо попытках совершенствования кодексов по отдельным секторам на основе новых принципов и правил, о разработанных тренингах или практических руководствах, ставящих целью обеспечение следования положениям указанных кодексов, в частности, в высококоррупционных секторах. Группа мониторинга сделала вывод о том, что, как и в прошлом, эффект от секторальных кодексов остался умеренным, в особенности учитывая отсутствие признаков деятельности комиссий по этике при государственных органах; таким образом, данная часть Рекомендации исполнена не была.

Замещение должностей на основе заслуг

В отчете по итогам предыдущего раунда мониторинга отмечалось, что Армении удалось разработать полноценный конкурсный порядок замещения должностей в системе государственной службы на основе личных заслуг соискателя, но этот порядок применяется не везде и используется, главным образом, для замещения рядовых должностей. В отчете также отмечалось, что использование порядка замещения должностей на внеконкурсной основе не соответствует принципам, в основе которых лежит оценка заслуг соискателя.

В ответах Правительства на вопросы анкеты, полученных в ходе третьего раунда мониторинга и подтвержденных в ходе интервью с представителями Совета по вопросам государственной службы и Всемирного Банка, указывалось на некоторый прогресс в вопросе замещения должностей на основе заслуг соискателей. В частности, Законом «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Армения «О государственной службе» от 7 июня 2010 г. были внедрены новая балльная система оценки и централизованная система тестирования для замещения должностей на уровне рядовых сотрудников. В ходе пребывания группы мониторинга в Армении представители государства подтвердили, что эта система функционирует с 2012 г. Принятым в июне 2014 г. Законом «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Армения «О государственной службе» предусмотрены внедрение новых систем анализа и оценки деятельности государственных служащих, анализа системы их подготовки и отмена системы аттестации.

В соответствии с предоставленной Советом по вопросам государственной службы информацией, в 2011 г. на конкурсной основе были приняты на работу 635 чел. (8,9% от общего числа принятых на работу государственных служащих), в 2012 г. – 788 (11,6%), в 2013 г. – 781 чел. (11,6%) и в первом полугодии 2014 г. – 387 чел. (5,9%). Эти данные свидетельствуют о незначительности доли должностей, замещенных на конкурсной основе. Отсутствует информация о замещении должностей на конкурсной основе в государственных учреждениях в соответствии с Законом «О государственной службе», за исключением органов государственной службы. Представители государства подтвердили тот факт, что, как и в прошлом, с сотрудниками заключаются срочные контракты на основе действующего Трудового кодекса, а не с использованием процедур конкурсного замещения должностей. Кроме того, не было предоставлено никакой информации о каких-либо попытках повышения компетенций представителей государственных органов в части процедур, основанных на заслугах конкурсного отбора соискателей.

Группа мониторинга пришла к выводу, что, несмотря на определенные положительные подвижки в части замещения должностей на основе заслуг соискателя, новые правила не применяются в отношении высшего звена и временных назначений, а доля должностей, замещенных на конкурсной основе, на практике остается незначительной. Армения данную часть Рекомендации не исполнила.

Оплата труда государственных должностных лиц

12 декабря 2013 г. Национальное собрание Армении приняло Закон «Об оплате труда лиц, замещающих государственные должности», которым устанавливается единая система оплаты труда государственной службы. В ответах на вопросы анкеты также упоминается принятое в соответствии с положениями вышеупомянутого Закона решение Правительства относительно социального пакета и «значительного повышения ставок оплаты труда» с целью повышения привлекательности государственной службы. В ходе посещения группой мониторинга Армении представители правительства подтвердили, что положения Закона об оплате труда затрагивают всех государственных должностных лиц, включая и высших, обеспечивают прозрачность и предсказуемость оплаты их труда и исключают возможность принятия произвольных или политизированных решений относительно оплаты труда государственных должностных лиц.

Представители Правительства разъяснили также, что Законом регулируются и выплата премий, и оплата социальных льгот для указанной категории лиц. Премии государственным служащим могут выплачиваться по результатам оценки их деятельности, которая проводится раз в полгода для государственных служащих и раз в год – для представителей судейского корпуса, а также за выполнение особых задач. Размер премий фиксирован, а в целях обеспечения прозрачности решение о выплате премий должно быть принято соответствующим Постановлением Правительства. Размер премии может равняться месячному окладу; каждый государственный служащий может получить не более двух дополнительных окладов в год. Фонд оплаты труда для государственных должностных лиц включает 10%-й резерв для выплаты им премий. Если в ФОТ остаются средства, они также могут быть направлены на выплату дополнительных премий. Решение об этом принимает руководитель данного государственного органа. Помимо оклада и премий, государственные должностные лица, за исключением лиц, занимающих политические должности и высших государственных должностных лиц, также имеют право на пенсионное обеспечение и страховку.

Группа мониторинга согласна с тем, что Армения полностью исполнила эту часть Рекомендации, с учетом обязательства национальных властей избегать несправедливых решений в части выплаты премий по результатам деятельности.

Выводы

Суммируя сказанное выше, следует признать, что Правительство не уделяло внимания проблеме создания центрального органа по внедрению единого для всей системы государственной службы порядка применения правил служебной этики или развития потенциала в этой связи. Комиссия по вопросам этики высших должностных лиц приступила к работе, но подлинная ее независимость обеспечена не была, и у нее отсутствуют полномочия или возможности для проверки данных и наказания за неисполнение должностными лицами соответствующих обязанностей. При государственных органах созданы комиссии по этике, но они не функционируют. Кодексы этики в наиболее коррупциогенных секторах не были актуализированы и реализованы на практике. Порядок замещения должностей на основе заслуг соискателя был усовершенствован на уровне рядовых сотрудников, но соответствующий порядок замещения руководящих и временных должностей остался без изменений. Была внедрена единая система оплаты труда государственных служащих.

Армения частично исполняет Рекомендацию 3.2.1.

Новая Рекомендация 10

- *Наделить Комиссию по этике высших должностных лиц правом и обеспечить для нее возможности проверки имущественных деклараций, инкорпорировать в законодательство и применять санкции за непредставление информации или представление ложной или неполной информации*
- *Предусмотреть для Комиссии по этике высших должностных лиц наличие собственного бюджета, который обеспечит необходимые для ее функционирования кадровые, финансовые и технические ресурсы*
- *Назначить Комиссию по этике высших должностных лиц или какой-либо иной орган ответственным за реализацию единых для всей системы государственной службы стандартов и контроль за их применением на практике*

Новая Рекомендация 11

- *Обеспечить должный уровень функционирования комиссий по этике при государственных институтах, определить их мандат, правила их создания и функционирования, их роль в части конфликта интересов, ограничений и санкций, применяемых в отношении государственных служащих, а также вменить в обязанности таким комиссиям отчитываться о своей деятельности перед координирующим органом и широкой общественностью*
- *Назначить орган, ответственный за координацию деятельности комиссий по этике, обеспечение методического руководства и обучения, проведение мониторинга и оценки эффективности деятельности указанных комиссий*
- *Создать механизм координации деятельности комиссий по этике, управлений кадрами и центральных антикоррупционных подразделений в каждом из ведомств*

Новая Рекомендация 12

- *Разработать кодексы этики или поведения для особых категорий государственных служащих, как предписано Законом о государственной службе (Ст. 4)*
- *Проанализировать и внести изменения и дополнения в кодексы поведения для особых категорий государственных служащих в целях устранения имеющихся в законодательстве разночтений и привести их в соответствие с положениями Закона о государственной службе*
- *Обеспечить практическую подготовку и обучение государственных служащих по вопросам применения на практике кодекса этики*

Новая Рекомендация 13

- *Разработать четкие правила относительно должностей, замещение которых должно происходить на основе заслуг соискателя, и обеспечить реализацию этих правил на практике, а также вести учет назначений на должность на основе заслуг соискателя*
- *Обеспечить, чтобы большая часть вакансий заполнялась на конкурсной основе, и определить орган, ответственный за координацию и мониторинг процесса замещения вакантных должностей на государственной службе*
- *Разработать руководящие указания по вопросам анализа и оценки компетенций неподкупности и этики в процессе отбора на государственную службу*

Новая Рекомендация 14

- *Разработать четкие правовые нормы в части порядка разрешения конфликта интересов и декларирования для различных категорий государственных служащих, включая секторы с высоким риском коррупциогенности – такие, как система государственных закупок, а также должностных лиц, у которых нет вышестоящего руководства*
- *Незамедлительно проанализировать реализацию Закона «О государственной службе» и выявить имеющиеся разночтения между различными актами – такими, как указанный Закон, Закон о порядке работы Национального Собрания, Закон о муниципальной службе, Закон о Конституционном суде, Закон о судебском кодексе, Закон о Генеральной прокуратуре, – и внести изменения в законодательство для устранения выявленных недостатков*

Предыдущая Рекомендация 3.2.2.

Обеспечить наличие соответствующих правил и механизмов в части конфликта интересов, запрета на совмещение должностей и принятия подарков во всех государственных органах и ветвях власти, включая и те из них, которые не подпадают под действие Закона о государственной службе.

Обеспечить должный уровень реализации механизма новых деклараций имущества и доходов для высших должностных лиц в соответствии с положениями Закона «О государственной службе», вступающего в силу с 1 января 2012 г.

В целях обеспечения обязанности для должностных лиц сообщать о подозрениях о коррупции и реализации на практике защиты должностных лиц, сообщающих о фактах коррупции, необходимо:

- *Принять необходимые подзаконные акты;*
- *Создать в каждом государственном органе особые, находящиеся вне иерархической цепочки, каналы для информирования о фактах коррупции;*
- *Начать кампанию среди государственных служащих по повышению их информированности о таких мерах.*

Разработать практический обучающий курс по вопросам этики государственной службы и включить его в список программ подготовки и обучения, которые реализуются на регулярной и обязательной основе для всех государственных служащих.

Предложить особую программу подготовки по вопросам этики на государственной службе для высокопоставленных должностных лиц (500 чел.), включая, в частности, лиц, занимающих политические должности, министров членов Парламента, мэров и членов муниципальных законодательных органов. Руководство реализацией этой программы могла бы взять на себя Комиссия по этике высших должностных лиц вместе с Советом по вопросам государственной службы/координирующим органом государственной службы.

Обеспечение разрешения конфликтов интересов в государственных органах

Как отмечалось выше по тексту, правила в части конфликта интересов, запрета на совмещение должностей и получение подарков были установлены в 2011 г. Законом «О государственной службе». Реализация следования высокопоставленных должностных лиц этим правилам на практике вменена в обязанность Комиссии по этике высших должностных лиц. Ответственность за обеспечение следования этим правилам прочих категорий должностных лиц несут государственные органы и

местные администрации. Правительство представляло отчеты об обеспечении Комиссией по этике высших должностных лиц следованию этим правилам, но подобного рода информация о мерах, предпринимаемых для обеспечения следования указанным правилам на уровне государственных органов, отсутствует.

Государственные служащие, за исключением высших должностных лиц, более не подают имущественных деклараций, поскольку прежде существовавшая система подачи ими таких деклараций в налоговую службу ныне отменена, а Закон «О государственной службе» не разъясняет, как следует обеспечивать реализацию правил относительно конфликта интересов в государственных органах. Отсутствуют также и практические руководства или инструкции для государственных органов по применению положений указанного Закона. Остается неясным, станут ли комиссии по этике, созданные при государственных органах, ответственными за обеспечение реализации на практике правил относительно конфликта интересов, запрета на совмещение должностей и принятия подарков. Можно было бы обеспечить предоставление информации или статистических данных по обеспечению государственными органами реализации правил относительно конфликта интересов. Армения не исполняет эту часть Рекомендации.

Помимо оценки прогресса в реализации Рекомендации об обеспечении разрешения проблемы конфликта интересов, группа мониторинга также отметила ряд недостатков в регулировании конфликта интересов в тексте Закона «О государственной службе», включая, в частности, следующие:

- Регулирование конфликта интересов, согласно тексту Закона, применимо только к высшим должностным лицам и отсутствует для прочих категорий должностных лиц;
- Регулирование конфликта интересов, согласно тексту Закона, применимо только к государственным служащим исполнительной ветви власти, в то время как регулирование конфликта интересов в отношении членов Парламента, прокурорских работников, судей, членов Конституционного суда оставлено на усмотрение соответствующих ветвей власти; Национальное собрание разработало подобные правила в рамках Регламента своей деятельности;
- Установленное Законом определение конфликта интересов ограничено собственно конфликтом интересов, т.е. ситуацией, когда государственный служащий уже предпринял определенные действия или решение, и не затрагивает потенциальный или вероятный конфликт интересов, когда появляется риск конфликта между личными интересами данного лица и его служебными обязанностями;
- Список лиц, отнесенных к родственникам должностных лиц для целей регулирования конфликта интересов, ограничен супругом (-ой), родителями и детьми, проживающими совместно с данным лицом (что означает, что отдельно проживающие дети и родители, а также родители супруга (-и), двоюродные братья и сестры не рассматриваются в качестве таковых), что не отражает фактической картины родственных связей в традиционном армянском обществе, где собственность, по большей части, регистрируется на родственников;
- В Законе содержится положение, в соответствии с которым должностное лицо обязано информировать своего непосредственного руководителя о ситуации конфликта интересов, но этим положением не регулируется конфликт интересов для тех должностных лиц, которые не имеют руководителя;
- В Законе отсутствуют санкции в отношении должностным лицам за принятие решений в ситуации конфликта интересов, что подрывает действенность самого Закона.

Обеспечение декларирования имущества высшими должностными лицами

Как указывалось выше, Комиссия по этике высших должностных лиц ответственна за сбор деклараций имущества. Требование подавать такие декларации затрагивает в общей сложности 720 высших должностных лиц - больше, чем в период предыдущего раунда мониторинга. Причиной этому стали изменения и дополнения в законодательстве, которые были внесены в июне 2014 г. В 2013 г. 98% высокопоставленных должностных лиц впервые воспользовались новой электронной системой подачи деклараций. Два процента от общего числа должностных лиц, которые не подали декларации, - это, в основном, политические должностные лица, которые ушли с занимаемой должности и с которыми Комиссии связаться не удалось.

Комиссия публикует поданные декларации на своем сайте в сети Интернет (<http://www.ethics.am>). В соответствии с введенными Постановлением Правительства № 1835-N ограничениями, поданные высшими должностными лицами декларации публикуются в неполном виде: в частности, при публикации в них не указываются адрес недвижимости, а также персональные данные – такие, как номер паспорта. Указанным постановлением Правительство установило пороговые значения стоимости приобретаемой или отчуждаемой собственности, так что сделки стоимостью ниже соответствующих пороговых значений декларированию не подлежат: так, например, пороговое значение для недвижимой собственности составляет 50 млн. драм, движимой – 7 млн., ценных бумаг – 5 млн., кредитов – 3 млн. Согласно представителям гражданского общества, информация об имуществе и доходах указанных лиц по состоянию на начало и конец года от общественности скрывается.

У Комиссии есть право анализировать декларации, но нет возможности проверять их на предмет наличия в них ложной или неполной информации. В этом вопросе Комиссия полагается на Руководство по анализу деклараций, которое было разработано в сотрудничестве с экспертами Совета Европы в рамках совместного проекта Восточного партнерства и Совета Европы «Передовая практика управления и борьбы с коррупцией». В соответствии с положениями Руководства Комиссия осуществила первичную проверку деклараций на предмет правильности их заполнения: в 2014 г. в декларации были внесены 452 исправления. После первичного анализа деклараций Комиссия приступила к их углубленной проверке для выявления случаев возможных нарушений со стороны высших должностных лиц, которые могут заключаться в следующем:

- Нарушение правил относительно наличия у декларанта дополнительной работы и получения им дополнительного дохода,
- Подозрительные транзакции и сделки (в национальном законодательстве Армении отсутствуют положения о незаконном обогащении; как следствие, соответствующие случаи приводятся в данном разделе)
- Нарушение правил относительно получаемых в денежной и других формах подарков и пожертвований
- Нарушения правил о запрете на наличии в служебном подчинении родственников
- Прочие нарушения

В 2013 г. в результате анализа поданных имущественных деклараций Комиссия инициировала предварительное расследование, связавшись с 16 высокопоставленными должностными лицами на предмет получения от них разъяснений и объяснений. Однако по результатам проверки случаи нарушения закона или служебной этики выявлены не были.

Какие-либо санкции за неподачу декларации или представление ложной или неполной информации отсутствуют. Для устранения этого недостатка Комиссия использует «мягкие» санкции: так, в одном из заключений, сделанных по итогам рассмотрения дела высокопоставленного должностного лица - мэра г. Ванадзор – Комиссия рекомендовала мэру принести извинения жителям города, и тот последовал данной рекомендации.

Представители Комиссии по этике высших должностных лиц, с которыми группа мониторинга встретилась в ходе поездки в страну, отмечали, что Комиссией было проведено исследование действующей системы подачи имущественных деклараций, выявлены пробелы в законодательстве и выработаны предложения по дальнейшему его совершенствованию. Основные правовые лакуны в действующей системе связаны с узкой направленностью имущественных деклараций, которые не предусматривают декларирование имеющихся интересов, включая бенефициарное владение, охватывают лишь ограниченное число родственников должностных лиц и не предусматривают санкций. Комиссия уже внесла предложения по расширению формата деклараций, поскольку в настоящее время эти декларации не содержат прямого требования декларировать бизнес-интересы и прочие виды интересов. Комиссия также разрабатывает правовые основы, которые позволят ей проверять поданные имущественные декларации через электронные базы данных государственных ведомств, чтобы иметь возможность выявлять сомнительные транзакции и прочие нарушения, информацию о которых можно будет передавать в правоохранительные органы.

Комиссия признала ограниченность имеющихся у нее возможностей по проведению расследований и планирует представить на общественные слушания Рекомендации по совершенствованию системы подачи имущественных деклараций. Члены Комиссии полагают, что эти предложения могут быть внедрены в 2016 г. Отдаленность во времени предложенных сроков породила озабоченность группы мониторинга, члены которой настоятельно рекомендовали Комиссии ускорить работу по этому направлению.

Группа мониторинга сделала вывод о том, что Армения по большей части исполняет данный раздел Рекомендации.

Обязанность государственных должностных лиц сообщать о случаях коррупции

В соответствии с полученными на вопросы анкеты ответами, обязанность государственных должностных лиц сообщать об имеющихся у них подозрениях о коррупции установлена Законом «О Государственной службе»; в случае если такое лицо не исполняет данную обязанность, оно может быть подвергнуто уголовному преследованию. Постановлением № 1816-N от 15 декабря 2011 г. Правительство установило порядок информирования государственными служащими в процессе исполнения ими своих служебных обязанностей соответствующих должностных лиц, компетентные органы о нарушениях, допущенных другими госслужащими, а также о противозаконных действиях, относящихся к государственной службе, включая действия, связанные с коррупцией, и порядок гарантирования безопасности информантов.

Новая Концепция по борьбе с коррупцией содержит раздел, посвященный повышению информированности общественности, образовательным инициативам и донесению о случаях коррупции.

Ответы на поставленные в анкете вопросы не содержат какой-либо дополнительной информации о практических мерах, предпринятых для стимулирования государственных должностных лиц информировать о случаях коррупции. Остается неизвестным, имеются ли какие-либо конкретные каналы вне иерархической цепочки, которыми государственные должностные лица могут воспользоваться для того, чтобы сообщить об имеющихся у них подозрениях. В ходе состоявшихся в процессе посещения Армении собеседований государственные должностные лица не были осведомлены о какой-либо организованной Правительством кампании по повышению осведомленности об обязанности доносить о случаях коррупции и каналах донесения такой информации. Они также не смогли привести ни единого примера информирования государственным должностным лицом своего руководства, правоохранительных органов или других сторон об имеющихся у него/нее подозрениях о готовящемся или осуществляемом в его/ее ведомстве коррупционном деянии. Они ничего не знали о примерах применения санкций в отношении

государственного должностного лица, не сообщившего об имеющихся у него/нее подозрениях о коррупции.

Группа мониторинга пришла к выводу о том, что обязанность сообщать о фактах коррупции и институт защиты информантов в Армении не работают, что объясняется отсутствием доверия граждан к борьбе с коррупцией, правоохрнительным органам, а также их опасениями, что сообщившее о коррупции лицо может быть подвергнуто преследованиям за ложное донесение или клевету. В процессе проведенного организацией гражданского общества (Транспаренси Интернешнл Армения) опроса государственных учреждений не было получено ни единого примера донесения о коррупционном деянии.

Группа мониторинга пришла к заключению, что Армения не исполняет данную часть Рекомендации.

Обучение государственных должностных лиц борьбе с коррупцией

Своими распоряжениями № 499-А от 23 июня 2010 г., № 949-А от 1 ноября 2012 г., № 1080-А от 10 декабря 2012 г. Совет по вопросам государственной службы утвердил курс подготовки государственных служащих по направлению “Борьба с коррупцией”. С января 2013 г. этот курс, общим объемом 72 академических часа, стал частью обязательной программы подготовки государственных служащих. Однако число госслужащих, прошедших эту программу, остается незначительным: предоставленные Советом по вопросам государственной службы данные свидетельствуют, что в 2011 г. число прошедших программу должностных лиц составляло 26 чел., в 2012 г. – 61, в 2013 г. – 107, а в первом полугодии 2014 г. – 38. Эти цифры представляются очень незначительными, если сопоставить их с общей численностью государственных служащих Республики Армения, которая составляет 7476 чел.

В реализацию программы обучения борьбе с коррупцией также вовлечена Академия государственной службы: это учебное заведение заключило соглашения с Комиссией по этике и Академией юстиции по проведению совместных обучающих занятий. В стенах Академии антикоррупционным обучением охвачены руководители общин и местных советов – ежегодно свыше 740 представителей указанных категорий должностных лиц проходят соответствующий курс подготовки. Из 24 часов программы 4 посвящены таким вопросам, как определение коррупции, честность, политическая воля и институциональный потенциал в борьбе с коррупцией и национальная антикоррупционная стратегия, а также восприятие уровня коррупции в системе местного самоуправления и антикоррупционные умения и навыки на уровне местных администраций. Соответствующие курсы читают преподаватели и лекторы Академии, руководители подразделений местных администраций и сотрудники региональных органов власти. Обучение организовано в форме лекций и семинарских обсуждений.

Комиссия по этике высших должностных лиц также проводит обучающие занятия для должностных лиц, главным образом, по вопросам, связанным с декларированием имущества. Комиссия разработала руководство по декларированию имущества для высокопоставленных должностных лиц и начала проводить обучающие занятия по этой проблематике. К настоящему времени эту программу прошли 200 из 720 высших должностных лиц Армении. Комиссия также проводит для них заочные консультации по телефону, поскольку у ее сотрудников присутствует понимание того, что график высших должностных лиц зачастую не позволяет постоянного присутствия на обучающих семинарах. Комиссия планирует завершить полноценный курс обучения декларированию имущества к октябрю 2014 г. Комиссия приняла участие в региональном проекте, реализуемом при поддержке Германского агентства по техническому сотрудничеству, цель которого заключалась в разработке учебного пособия по вопросам служебной этики. В этом учебном пособии, работа над которым завершится к октябрю 2014 г., будут представлены примеры из практики для проведения практических семинаров. Комиссия по этике совместно с Юридической академией осуществляла программу подготовки по вопросам неподкупности для судей и прокурорских работников.

Обучающие семинары по вопросам неподкупности проводились при поддержке донорских организаций: Агентства международного развития США, Германского агентства по техническому сотрудничеству, ОБСЕ, - а также ряда других организаций.

Группа мониторинга высоко оценила внедрение обязательной подготовки государственных служащих по вопросам борьбы с коррупцией, обучение должностных лиц на местах, представителей судейского сообщества, а также планы обучения высших должностных лиц по проблематике, связанной с конфликтом интересов. Вместе с тем группа мониторинга не смогла оценить содержание и методику вышеуказанных программ и отметила, что число принимающих в них участие должностных лиц остается очень низким. Отсутствует информация об эффекте, который эти

программы оказывают на уровень информированности и поведение должностных лиц на практике. Группа мониторинга пришла к выводу, что данная часть Рекомендации исполняется частично.

Выводы

В целом, следование требованиям закона в части конфликта интересов в государственных органах не обеспечено. Новая система декларирования имущества высшими должностными лицами работает, но в ее применении отмечаются серьезные недостатки: декларации остаются недостаточно широкими по охвату, в рамках системы отсутствует механизм проверки следования установленным требованиям и санкций за отсутствие следования им. Были приняты подзаконные акты по вопросам донесения о фактах коррупции, но отмечается отсутствие мер, способствующих их реализации на практике, - таких, как повышение уровня информированности и создание действующих каналов для донесения о фактах коррупции. Был внедрен обязательный обучающий антикоррупционный курс для государственных служащих и краткий курс по борьбе с коррупцией для должностных лиц на местах; кроме того, Комиссия по этике разрабатывает программу обучения по вопросам профессиональной этики для высокопоставленных должностных лиц. Вместе с тем эффект, который указанные программы оказывают на уровень информированности и поведение должностных лиц, остается неизвестным.

Армения частично исполняет Рекомендацию 3.2.2.

Новая Рекомендация 15

- *Создать для каждого государственного учреждения собственные, вне иерархической цепочки, каналы информирования о фактах коррупции и начать кампанию по повышению осведомленности об этих мерах среди государственных служащих*
- *Принять законодательство о защите информантов и разработать механизмы ее реализации*

Новая Рекомендация 16

- *Обеспечить проведение обучающих мероприятий по вопросам борьбы с коррупцией и соблюдения служебной этики (в привязке к информированию о кодексах этики) для всех/большинства государственных служащих: следует разработать различные программы для различных их категорий – таких, как лица, только что поступившие на государственную службу, члены комиссий по этике и внутриведомственные аудиторы, - а также должностные лица в секторах с высоким уровнем коррупциогенности – таких, как государственные закупки,- и предоставлять консультации высшим должностным лицам и лицам, замещающим политические должности;*
- *Включить в новую Стратегию по борьбе с коррупцией измеримые (количественно и качественно) показатели эффективности реализации мер по борьбе с коррупцией, предупреждения конфликта интересов и обучения этическим нормам, включая эффект от обучающих мероприятий по соблюдению этических стандартов в системе государственного управления, и назначить орган, ответственный за координацию и мониторинг обучающей деятельности.*

Прозрачность и продуманность действий на государственной службе

Предыдущая Рекомендация 3.3.

Продолжать реформы, направленные на упрощение регулирования, необходимого для борьбы с коррупцией, и повышать прозрачность и эффективность различных административных

процедур.

Повышать осведомленность граждан и бизнеса о соответствующих административных процедурах и их собственных правах в этой связи.

Упрощение регулирования и инициативы в сфере электронного государственного управления

Избыточные и усложненные административные регламенты и бюрократические барьеры могут служить благодатной почвой для коррупции. В ходе второго раунда мониторинга было высказано соображение о том, что административные регламенты в Армении выиграют от их упрощения; повышение же уровня прозрачности и эффективности их реализации позволит уменьшить коррупционные риски.

Согласно полученным ответам на вопросы анкеты, для улучшения делового климата в стране Правительство предприняло ряд шагов по упрощению различных регламентов. Хорошим примером в этой связи может служить проект Национального центра по урегулированию законодательства «Регулирующая гильотина». Этот финансируемый международными донорами проект ставит целью снизить на 50% связанные с соблюдением законодательства издержки компаний. Для достижения данной цели Центр анализирует действующие, а также находящиеся в процессе разработки законодательство и регламенты по 17 секторам национальной экономики (к моменту посещения страны группой мониторинга была проанализирована ситуация в 8 из них), выявляет устаревшие или ненужные регламенты и предлагает их отменить, объединить их положения с положениями действующих регламентов или же заменить их другими регламентами.

В ходе поездки в Армению группе мониторинга сообщили, что Центр проводит консультации с соответствующими министерствами и профильными ассоциациями предпринимателей относительно предлагаемых изменений и зачастую сталкивается с сопротивлением со стороны первых, как, например, в случае с предложением заменить отдельные виды лицензий уведомительной процедурой, а также с отсутствием интереса со стороны частного сектора. Центр представляет свои предложения в Совет по реформам; по статистике, последний одобряет около 80% предлагаемых Центром рекомендаций.

По состоянию на текущий момент были отменены или изменены и дополнены около 1100 регламентов и регулирующих актов; так, например, были отменены трудовые книжки, объединены лицензии на газ и электроэнергию, упрощены правила прохождения медосмотра для водителей такси и т.д. В беседах с представителями бизнеса в ходе посещения группой мониторинга страны они подтверждали, что этот проект до некоторой степени упрощает регулирование; однако они настоятельно указывали на необходимость дальнейшего упрощения регулирующих актов и повышения прозрачности и эффективности процесса оказания государственных услуг.

Действительно, данная инициатива - крайне позитивный шаг, который в случае поддержки на высоком политическом уровне предложенных Центром рекомендаций и последующей их активной реализации с высокой степенью вероятности принесет ощутимые результаты для общества. В то же время важно ставить четкие задачи и делать упор на проекты более значительных реформ, чем простой «технический осмотр автомобилей» или отмена обязательного утреннего медосмотра для водителей такси, которые представители Правительства преподносили в качестве достижений группе мониторинга во время ее визита в Армению, - это инициативы правильные, но, учитывая местную специфику, далеко не достаточные.

В процессе реализации проекта «Регулирующая гильотина» или какой-либо другой инициативы, ставящей целью изменение действующего законодательства, необходимо уделять должное

внимание тому факту, что подобного рода частые изменения негативным образом сказываются на бизнесе. Упрощение регулирования - важная задача, но в равной мере важно и поддержание определенного уровня стабильности и предсказуемости законодательства. Деловое сообщество Армении полагает, что частые изменения законодательства и некорректные оценки регуляторного воздействия подобных изменений в процессе разработки правовых актов остаются вызовами для ведения бизнеса.

Еще один важный инструмент, призванный упростить административные процедуры, повысить уровень прозрачности и эффективности государственных услуг и уменьшить возможности совершения коррупционных деяний, - это внедрение электронного управления. Одной из мер электронного управления, внедрение которой приветствовали как гражданское общество, так и бизнес-сообщество, стала онлайн-регистрация предприятий и постановка их на налоговый учет. Однако представители делового сообщества отмечали необходимость дальнейшего совершенствования указанных онлайн-услуг, поскольку, например, даже если фирму отныне можно зарегистрировать онлайн, то смену ее директора или даже паспортных данных действующего директора осуществить в режиме онлайн по-прежнему невозможно.

Министерство энергетики и природных ресурсов ввело механизм «одного окна» для выдачи разрешений на добычу природных ресурсов и в настоящее время рассматривает возможность присоединения к Инициативе прозрачности добывающих отраслей. Механизм «одного окна» использует также Министерство здравоохранения в работе с импортерами лекарственных препаратов и Национальный центр технической безопасности при Министерстве по чрезвычайным ситуациям.

Налоги и таможня

Выборочное и непрозрачное применение налогового и таможенного законодательства и регламентов, а также низкий уровень исполнения судебных решений увеличивают возможности совершения коррупционных деяний. Несмотря на предпринимаемые Правительством меры по реформированию налоговой и таможенной сфер, собеседники, с которыми были проведены интервью в ходе поездки в Армению, подтверждали, что налоговая и таможенная сферы остаются крайне коррупционными. Необходимо предпринимать дальнейшие реформы, чтобы искоренить коррупцию в указанных сферах.

Что касается налоговой сферы, представители негосударственного сектора в процессе интервью приветствовали проведение общественных слушаний, организованных Правительством по вопросу реформы Налогового кодекса, а также внедрение механизма постановки компаний на налоговый учет в режиме онлайн. Однако результаты ряда проведенных опросов указывают, что эти меры еще не оказали видимого влияния на распространенность коррупции. Компании, опрошенные в процессе подготовки Доклада о глобальной конкурентоспособности за 2013-2014 гг., отнесли регулирование в налоговой сфере и неэффективную государственную бюрократию наряду с коррупцией к наиболее проблематичным факторам для ведения бизнеса в Армении. Согласно Докладу об инвестиционном климате за 2013 г., непоследовательность в применении налогового законодательства и уклонение от налогов подрывают рыночную конкуренцию в Армении и повышают уровень неопределенности для предприятий малого и среднего бизнеса.

Малый и средний бизнес считает таможенные органы одним из наиболее коррумпированных институтов страны. Согласно Докладу об инвестиционном климате за 2013 г., непоследовательность в применении таможенного законодательства, в особенности в части правил оценки товаров и регулирования в сфере внешней торговли, представляет собой вызов конкурентоспособности предприятий малого и среднего бизнеса и новым рыночным агентам. Так, например, в ходе крупной

конференции по вопросам таможенной практики, организованной Проектом по развитию предпринимательства и рыночной конкурентоспособности (EDMC), один из участников пожаловался, что для того, чтобы получить рекламные материалы и образцы товаров, армянские предприниматели должны пройти через все обременительные процедуры и заплатить те же импортные пошлины, что и при выпуске таможенной коммерческой продукции. В результате предприниматели в Армении зачастую специально просят своих зарубежных партнеров не присылать им никаких маркетинговых материалов²² Зарубежные бизнесмены вынуждены часто сталкиваться с таможенными процедурами, которые остаются непрозрачными и порождают дополнительные затраты. Организация «Глобальная неподкупность» констатировала в 2011 г., что законодательство в сфере таможенных платежей и акцизов на практике не реализуется единообразно или недискриминационным образом и некоторые группы, например, компании с хорошим связями, могут последовательно обходить положения таможенного законодательства. В то же время, по информации Правительства Армении, ставка налога с оборота, применяемого в отношении малого и среднего бизнеса, была снижена с 3,5 до 1%, но эти предприятия по-прежнему обязаны выставлять счета-фактуры при совершении сделок купли-продажи.

Дорожная полиция

В ходе второго раунда мониторинга дорожная полиция упоминалась как один из наиболее коррупциогенных институтов страны. В ответах на вопросы анкеты содержалась информация о ряде практических мер, реализованных в период с 2011 г., включая порядок обеспечения прозрачности поступлений в фонды дорожной полиции и расходования этих средств, использование ПО для регистрации происшествий на дорогах и обеспечение для страховых компаний доступа к этим данным, ведение видеозаписи дорожных происшествий с помощью автоматической системы видеоконтроля за выданными автомобильными номерами, упрощенные процедуры сдачи экзаменов на получение водительских прав и регистрации автомобилей.

В 2012 г. была учреждена постоянная комиссия по расследованию действий полицейских; число поданных в том же году жалоб на действия полиции составило 1576, а количество официальных расследований - 1802. Новый вебсайт полиции страны - www.police.am - привлек 5517 посетителей.

К сожалению, однако, дорожная полиция по-прежнему считается одним из самых коррупциогенных институтов в стране. Несмотря на все усилия, приведенные в ответах на вопросы анкеты и указанные в ходе визита в страну группы мониторинга, Армении еще только предстоит произвести фундаментальные изменения, чтобы разрешить проблему повального взяточничества в рядах полиции и обеспечить доверие жителей страны к этому институту. Согласно последним данным Глобального барометра коррупции Транспаренси Интернешнл, граждане Армении рассматривают полицию как весьма подверженный коррупционным рискам государственный институт: 66% граждан страны полагают, что она «коррупцирована» или «очень коррупцирована».

Лицензирование

В ходе предыдущего раунда мониторинга было выявлено, что лицензирование также воспринимается как сфера, подверженная коррупционным рискам: в ответах на вопросы анкеты также упоминался ряд практических мер: внедренный в 2013 г. упрощенный порядок лицензирования позволил сократить время получения лицензии до 5 рабочих дней. По завершении

²² Проект по развитию предпринимательства и рыночной конкурентоспособности (EDMC) – программа для Армении, финансируемая Агентством по международному сотрудничеству и развитию США (USAID).

поездки группы мониторинга в Армению Правительство проинформировало экспертов о том, что число подлежащих лицензированию видов деятельности было сокращено со 169 до 93, включая 12 простых и 84 сложных лицензии. Были реализованы меры по упрощению лицензирования в строительной сфере: так, был внедрен механизм «одного окна» для разработчиков технико-инженерного обоснования; кроме того, для среднерисковых девелоперских проектов был внедрен подход на основе анализа риска, что позволило упростить соответствующие процедуры; в 2011 г. Министерство городского хозяйства инициировало процесс внедрения системы получения электронных разрешений в строительной отрасли, в соответствии с которым планируется при содействии Всемирного Банка обеспечить до конца 2016 г. его использование в 37 крупных городских центрах Республики. Список организаций-лицензиатов и законодательные акты в сфере лицензирования опубликованы на сайте Министерства городского хозяйства Республики Армения (www.mud.am), что способствует обеспечению прозрачности его деятельности.

Реформа института проверок

В документах второго раунда мониторинга по Армении затрагивается проблема коррупции при проведении проверок и указывается, что регулярно осуществляемые проверки зачастую увязываются с вымогательством взяток. Упрощение системы проверок стало одним из важных и срочных шагов, которые было необходимо предпринять.²³

По полученной от властей информации, были предприняты шаги по упрощению системы проверок, которые заключаются во внедрении системы основанных на оценке рисков проверок, разработке перечня контрольных вопросов для проведения проверок бизнеса в различных отраслях национальной экономики; публикации годовых планов проверок и отчетов государственных инспекций о проведенных проверках. Внедрение отчетов в электронной форме для органов по проверке лицензий уменьшает возможности для коррупции. В 2009 г. Правительство анонсировало мораторий на проведение проверок на предприятиях малого и среднего бизнеса – подобные проверки могут проводиться только при особых условиях (с согласия премьер-министра, в случае эпидемии, т.п.); в конце 2013 г. этот мораторий был снят для 10 правительственных органов. В настоящее время разрабатывается новый Закон о проверяющих органах, с принятием которого будет создана новая система управления в инспекциях, которая позволит Правительству осуществить институциональные преобразования в рамках всей системы проверяющих органов в целом, что может привести к уменьшению числа проверяющих органов (в настоящее время правом осуществлять проверки наделены 17 органов власти). Новая система управления была создана в соответствии с Руководящими принципами ОЭСР в отношении качества и эффективности нормативного регулирования.²⁴

Сказанное выше представляет собой позитивный шаг, на который ссылались многие собеседники во время поездки группы мониторинга в Армению. Правительству следует продолжить работу по завершению реформы с участием соответствующих ключевых заинтересованных сторон, включая меры по принятию соответствующего законодательства и реализации его на практике.

Реформа системы нотариата

Имеющиеся исследования указывают на то, что нотариальные услуги в Армении остаются одной из подверженных коррупции областей. Согласно внесенным в 2012 г. в Гражданский кодекс Республики дополнениям и изменениям, сделки с недвижимостью более не требуют нотариального удостоверения; были уточнены тарифы за нотариальные услуги. Правительство также одобрило

²³ Отчет втором раунде мониторинга Армении, с. 56

²⁴ <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/enforcement-inspections.htm>.

концепцию системы электронного документооборота в сфере нотариата, разработанную при финансовом содействии ЕС и Совета Европы. Внедрение системы электронного документооборота породит возможность создания механизма «одного окна» при оказании услуг системы государственного нотариата. По окончании рабочей поездки группы мониторинга в Армению Правительство проинформировало экспертов о дополнительных мерах по предупреждению коррупции в системе нотариата, включая Постановление Правительства № 1851-N от 22 декабря 2011 г., которым внедряется механизм типовых договоров, что позволяет заключать сделки с недвижимостью без нотариального заверения; Постановление Правительства № 165-N от 9 февраля 2012 г., которым определяется порядок подачи онлайн-заявок на государственную регистрацию прав собственности и ограничений на ее использование <http://www.e-cadastre.am/en>); создание официального вебсайта, который позволяет осуществлять консультации по вопросам государственной регистрации прав собственности - <http://www.e-cadastre.am/en>.

Административные процедуры

Система административного судопроизводства Армении включает Административный суд первой инстанции, Административный апелляционный суд и Гражданско-административную палату кассационного суда. В 2011 г. Административный суд первой инстанции принял к рассмотрению 15444 административных дел и 73426 заявлений о выплате средств; в 2012 г. были приняты к рассмотрению 19982 административных дела и 123102 заявлений о выплате средств ; в 2013 г. были приняты к рассмотрению 24893 административных дела и 198812 заявлений о выплате средств. Согласно ответам на вопросы анкеты, вышеприведенные цифры подтверждают высокий уровень осведомленности граждан и бизнеса об административных процедурах, к которым они могут прибегнуть для защиты своих прав. Правительством был реализован ряд мер по повышению информированности граждан и бизнеса об административных процедурах: проводились семинары, административное производство стало более прозрачным в таких сферах, как налоговая, таможенная и лицензирование. Информация об административном производстве размещена на многих ведомственных вебсайтах (<http://www.gov.am>, <http://www.taxservice.am>, <http://www.azdarar.am>, <http://www.e-register.am>). В ходе проведенных во время пребывания группы мониторинга в Армении интервью представители бизнеса подтвердили, что суды по административным делам считаются более эффективными и честными, чем остальные элементы национальной судебной системы, но высказали убежденность в том, что необходима дальнейшая работа по повышению уровня информированности о них.

Что касается оценки регулирующего воздействия (ОРВ), то в период после посещения Армении Правительство проинформировало группу мониторинга о том, что Основные направления экономического развития страны предусматривают использование механизма ОРВ в процессе разработки правовых актов. Правовые основы ОРВ в Армении были заложены в 2008 г. с внесением соответствующих изменений и дополнений в Закон «О правовых актах», которым установлено обязательное требование проведения ОРВ при разработке проектов правовых актов. Это положение вступило в силу 1 января 2011 г., и в настоящее время ОРВ проводится в 7 секторах силами 6 министерств, включая:

1. Министерство экономики, которое в соответствии с Постановлением Правительства № 1159 от 15.10.2009 проводит оценку воздействия на малый и средний бизнес и в соответствии с Постановлением Правительства № 1237 от 29.10.2009 – на конкуренцию;
2. Министерство юстиции, которое в соответствии с Постановлением Правительства № 1205 от 22.10.2009 проводит оценку воздействия в части борьбы с коррупцией;
3. Министерство труда и социальных вопросов, которое в соответствии с Постановлением Правительства № 18 от 14.01.2010 проводит оценку воздействия на систему социальной защиты населения ;

4. Министерство финансов, которое в соответствии с Постановлением Правительства № 1021 от 10.09.2009 проводит оценку воздействия на бюджет;
5. Министерство здравоохранения, которое в соответствии с Постановлением Правительства № 1104 от 23.09.2009 проводит оценку воздействия на сферу здравоохранения;
6. Министерство охраны природы, которое в соответствии с Постановлением Правительства № 921 от 13.08.2009 проводит оценку воздействия на сферу охраны природы.

Партнерство «Открытое правительство»

Армения – член международной инициативы «Партнерство «Открытое правительство» (ПОП). Страна выполнила первый План действий по открытому правительству и приняла второй такой План. В целом, участие в ПОП способствует реализации повестки дня на национальном уровне по вопросам прозрачности, подотчетности и вовлечения граждан. Соответствующие регламенты ПОП требуют от стран-участниц инициатив по разработке национальных механизмов координации, проведения полномасштабных общественных слушаний по проекту плана действий и обеспечения реализации содержащихся в нем обязательств, обеспечивая, таким образом, наличие в указанном плане действий наиболее важных обязательств.

Группа мониторинга была проинформирована о том, что в июле 2014 г. Правительство Армении создало новую профильную рабочую группу по ПОП, которая пришла на смену предыдущей рабочей группе, созданной в 2012 г. Председателем рабочей группы утвержден Первый Вице-Премьер – руководитель Аппарата Правительства, который также является Координатором ПОП. В состав Рабочей группы входят организации гражданского общества. Работа в этом направлении ведется при поддержке ПРООН. В период до приезда группы мониторинга в Армению состоялись 3 заседания Рабочей группы.

Однако представители организаций гражданского общества указывают, что процессы ПОП развиваются в большей степени благодаря работе ОГО, чем усилиям Правительства. Это в особенности заметно на примере мероприятий по линии общественных консультаций, проведенных в целях подготовки второго Плана действий. Национальный центр свободы информации Армении сообщил, что силами ОГО были проведены общественные консультации, результатом которых стал список из 26 сформулированных гражданами обязательств Армении. ОГО проанализировали результаты слушаний и представили их в Правительство страны. Работа над проектом плана действий еще не завершена, и группа мониторинга не смогла ознакомиться с ним. По информации НЦСИ, план действий включает 11 обязательств, 7 из которых были предложены ОГО. Однако, по сведениям НЦСИ, эти обязательства по своему характеру далеко не амбициозны.

НЦСИ указывает, что процесс подготовки второго Плана действий оказался более высокого качества, чем предыдущего. Вместе с тем Центр отмечает также желательность более активного участия со стороны Правительства и принятия им на себя роли лидера при рассмотрении вопросов ПОП.

Создание специальной рабочей группы по вопросам ПОП – позитивное явление. Эта платформа должна стать полноценно функционирующим механизмом и использоваться Правительством на регулярной основе в качестве форума для проведения консультаций с неправительственным сектором по инициативам в сфере прозрачности, подотчетности и участия граждан, а также электронного управления и т.п. Армении также следует выделять необходимые ресурсы для реализации ПОП, чтобы в максимальной степени использовать существующие на международном уровне соответствующие платформы.

Информирование о реализованных мерах

В рамках проведения второго раунда мониторинга эксперты рекомендовали Армении повышать уровень осведомленности граждан и бизнеса о соответствующих административных процедурах. Власти проинформировало о следующих предпринятых ими в этом отношении действиях: были проведены семинары, организовано размещение информации на различных вебсайтах, включая размещение уведомлений на так называемом вебсайте для общественных уведомлений. Правительство сообщает о существенном повышении за отчетный период уровня информированности общественности об административных процедурах, включая среди прочего: механизмы получения лицензий, регистрации юридических лиц, процедуры в налоговой и таможенной сферах, а также другие процедуры и услуги. В ходе посещения страны группа мониторинга не получила никакой дополнительной информации по данному вопросу. В процессе интервью собеседники высказывали предположение о том, что в плане информированности общественности о проводимых в данной сфере реформах можно было бы добиться и большего.

Эффект от реализации регуляторной и административной реформ

Группа мониторинга положительно оценивает деятельность Правительства Армении по реализации представленных в Рекомендации мер, включая внедрение инструментов электронного правительства и «одного окна», упрощение регламентов и прочие соответствующие меры, осуществлявшиеся в коррупциогенных сферах в период после проведения предыдущего раунда мониторинга. Вместе с тем группа мониторинга отмечает, что, согласно имеющимся у нее в распоряжении данным проведенных исследований, реализация этих мер пока что не оказала влияния на уровень коррупции в стране. Как заметил один из представителей местного бизнес-сообщества, «прогресс, достигнутый в вопросах упрощения регуляторной среды, остается вторичным, а важнейшие проблемы – такие, как налоговые и таможенные процедуры, - по-прежнему обременительными».

Так, например, НПО «Policy Forum Armenia» подчеркивает в своем докладе: “...уже много лет коррупция все больше и больше становится проблемой для работающих в Армении предпринимателей. Данные и на макроуровне, и на уровне отдельно взятых фирм служат подтверждением того, что коррупция стала одной из трех главных проблем для армянских фирм. Она в значительной степени влияет как на их временные затраты, так на доходы с продаж. Ее влияние оценивается примерно в 5% от объема продаж в год, и этот показатель самый высокий среди сопоставимых экономик. Основной эффект от коррупции заключается в подрыве продуктивности и конкурентоспособности экономики страны». В докладе далее отмечается, что «проверки и административные барьеры используются для извлечения ренты за счет средств предпринимателей. Это еще одно подтверждение того, что барьеры на пути прогресса и развития в стране носят искусственный характер и, следовательно, при наличии политической воли могут быть уменьшены или даже устранены».²⁵

В Докладе ЕС о реализации Политики европейского соседства в Армении подчеркивается, что, несмотря «на наличие законодательных положений, результаты борьбы с коррупцией остаются в некотором смысле неубедительными, включая, в частности, полицию и судебную сферу. Подлинный продвижение в этой области остается основой для достижения прогресса в других областях реформ, включая социально-экономическую»²⁶.

В процессе интервью представители НПО и делового сообщества страны также высказывали мнение о том, что указанные меры не изменили ситуацию с коррупцией. Местное отделение Транспаренси

²⁵ Corruption in Armenia, 2013 Policy Forum Armenia, с. 61.

²⁶ Implementation of the European Neighborhood Policy in Armenia Progress in 2013 and recommendations for action, Brussels, 27.3.2014 SWD (2014) 69, с. 7.

Интернешнл полагает, что реализуемые меры пока что не возымели положительного воздействия на уровень коррупции в Армении: “Уменьшение непосредственных контактов между гражданами и государственными органами необязательно означает снижение уровня коррупции в государственном секторе. Как уже упоминалось, согласно данным Глобального барометра коррупции ТИ за 2013 г., население Армении полагает наиболее коррумпированными государственный сектор/должностных лиц, представителей сферы здравоохранения и судебной системы.”

Выводы

Правительство при содействии доноров и международных организаций и в сотрудничестве с частным сектором внедрило важные меры в целях упрощения регулирования, повышения прозрачности и эффективности предоставления государственных услуг и профилактики коррупционных рисков. Правительство также предприняло отдельные шаги по повышению информированности граждан и бизнеса относительно соответствующих административных процедур и прав указанных заинтересованных сторон.

Однако следует с сожалением констатировать, что все эти меры не возымели эффекта на уровень коррупции в стране, - он остается устрашающе высоким. В общем и целом, иллюстрацией причины этого стали мнения, которые группа мониторинга не раз слышала от представителей неправительственного сектора, включая бизнес и сообщество доноров: они говорили о том, что правительство в борьбе с коррупцией ограничивается полумерами, которые носят косметический характер и, таким образом, их недостаточно для того, чтобы обеспечить реальные перемены в стране.

Властям Армении предлагается продолжить работу по упрощению процедур, внедрению современных регуляторных систем и поиску ответов на стоящие перед страной вызовы. Однако в отсутствие твердой политической воли и стремления всерьез бороться с коррупцией и реализовать регулирование на практике всегда будет оставаться возможность обхода действующих правил. Без наличия политической воли изменения всегда будут лишь постепенными и не способными искоренить коррупцию.

Армения по большей части следует Рекомендации 3.3.

Новая Рекомендация 17

- *Обеспечить проведение должной оценки регуляторного воздействия до принятия законодательных актов и максимально возможную стабильность законодательства в интересах национального бизнеса;*
- *Продолжать внедрение инструментов электронного управления с целью уменьшения непосредственных контактов между потребителями государственных услуг и государственной бюрократией, а также снижения коррупционных рисков;*
- *Обеспечить функционирование национальной платформы ПОП и превратить ее в действенный форум для обсуждения инициатив в области государственной политики и мониторинга реализации инициатив в сфере электронного управления, обеспечения прозрачности и подотчетности;*
- *Завершить при участии соответствующих ключевых заинтересованных сторон работу по реформированию проверяющих органов;*
- *Завершить работу по налоговой и таможенной реформам и обеспечить их реализацию на практике.*

Государственный финансовый контроль и аудит

Предыдущая Рекомендация 3.4.

Обеспечить, чтобы в процессе осуществляемых Контрольной палатой проверок ее представители предпринимали систематические усилия по выявлению случаев мошенничества и коррупции; совершенствовать механизм передачи Контрольной палатой на рассмотрение правоохранительных органов информации относительно подозрений о совершении коррупционных деяний; обеспечить использование накопленного Контрольной палатой опыта в разработке обучающих программ для государственных должностных лиц и ее сотрудничество с недавно созданными подразделениями внутриведомственного аудита.

В соответствии со Стратегией создания системы государственного внутреннего финансового контроля и Планом действий на 2011-2013 гг. продолжать реализацию мер, направленных на внедрение действенной системы финансового контроля и внутреннего аудита в системе государственного управления.

Продолжить обеспечение органов государственного управления на общенациональном и местном уровнях кадровыми ресурсами в объеме, достаточном для проведения внутреннего аудита в указанных органах; обеспечить сертификацию специалистов внутреннего аудита; обеспечить практику проведения инспекционного аудита деятельности госорганов.

Продолжать подготовку и обучение по вопросам предупреждения коррупции руководства административных органов и сотрудников подразделений по управлению финансами на уровне центрального правительства и местного самоуправления.

Контрольная палата

Выявление случаев мошенничества и коррупции и передача информации на рассмотрение в правоохранительные органы

В процессе своей деятельности Контрольная палата (КП) фиксирует нарушения и в случае наличия каких-либо подозрений относительно преступных деяний незамедлительно направляет информацию в органы прокуратуры, а именно в Генеральную прокуратуру (ГП). КП может направлять в ГП как протоколы, так и заключения.²⁷ ГП, в свою очередь, принимает решение о том, какому правоохранительному органу, на основании его мандата и юрисдикции, следует осуществить проверку полученной информации. По имеющейся информации, правоохранители должны представлять отчеты в установленной форме о результатах дел, возбужденных на основании полученной от КП информации. Вместе с тем остается неясным, каким актом определена эта процедура. В ходе поездки группы мониторинга в Армению собеседники также не смогли определить, каким образом формально регулируется данная процедура, но, тем не менее, уверяли, что она реализуется на регулярной основе. Представители КП и правоохранительных органов подтвердили успешность межведомственного сотрудничества, а также тот факт, что полученные от КП официальные обращения зачастую приводят к успешному уголовному расследованию.

Согласно предоставленным властями ответам на вопросы анкеты, в 2012 г. решением КП в адрес ГП поступили 9 обращений, основанных на подозрениях о совершении преступных деяний. На основании этих обращений были возбуждены 7 уголовных дел. Группе мониторинга не удалось найти подтверждение тому, сколько дел из указанной категории относились к случаям возможных

²⁷ Ст. 6 Закона о Контрольной палате

коррупционных нарушений. По одному из таких резонансных дел обвиняемыми проходили 40 человек, включая руководителя Государственного фонда социального страхования. В 2013 г. в КП поступили 17 обращений, на основании которых были возбуждены уголовные дела по статьям о мошенничестве, растрате средств и злоупотреблении служебным положением.

Ежегодные отчеты о деятельности КП после их утверждения Советом Контрольной палаты направляются с заключениями и выводами в Национальное собрание, а также Президенту и Правительству страны. Затем они публикуются на вебсайте Палаты. Представляется, что такие доклады зачастую носят очень критический характер и указывают на серьезные системные проблемы, связанные среди прочего с коррупцией. В своем докладе за 2011 г. КП напрямую указала на коррупцию в ведомстве по управлению государственной собственностью, а в 2012 г. в центре внимания отчета КП оказалась система государственных закупок. Кроме того, в докладе приводились такие утверждения, как, например, «Подлинная конкуренция наблюдается не в ходе тендерных конкурсов, но за их кулисами»²⁸, - и указывалось среди прочего, что система электронных государственных закупок не функционирует.

Некоторые зарубежные источники констатируют, что Правительство далеко не всегда реагирует на представляемые органом аудита результаты анализа и может порой игнорировать аудиторские доклады или уделять им лишь поверхностное внимание,²⁹ как, например, в случае, когда в июне 2013 г. Председатель КП И. Захарян представил свежий отчет за 2012 г., в котором анализировались серьезные растраты и нецелевое использование средств в строительстве и системе государственных закупок. Эти данные были в дальнейшем подтверждены результатами реализации проекта СИГМА и информацией, что эксперты проекта получили от сотрудников КП, которые жаловались на отсутствие внимания к результатам их работы. КП публикует подобного рода информацию о серьезных нарушениях в финансовой сфере во многих государственных органах с 2009 г., но уголовное преследование на основании этих фактов осуществляется крайне редко. С другой стороны, в Докладе «Переходные экономики» за 2013 г. приведены данные о росте числа обвинений на основе расследований КП и, хотя и со значительным по времени запозданием, приведенные в докладе КП за 2012 г. факты нарушения закона и выявленные недостатки в сфере государственных закупок получили должное внимание и по ним началась работа. Кроме того, власти страны проинформировали группу мониторинга по завершении ее поездки в Армению о дальнейшем совершенствовании механизма трехстороннего сотрудничества по линии Национального собрания, Контрольной Палаты и Правительства. Так, например, до обсуждения доклада КП на пленарном заседании Национального Собрания его материалы были представлены на заседаниях соответствующих постоянных комитетов Парламента. На эти предварительные слушания были приглашены представители Правительства (министры и т.д.), причем сами слушания носили открытый характер, что позволило обеспечить присутствие на них представителей СМИ.

Подготовка и развитие кадрового потенциала в сфере борьбы с коррупцией

Реализуемые КП контрольные функции прописаны в Законе «О Контрольной Палате», а также подзаконных актах, руководствах, правилах, стандартах, методическом порядке и инструкциях, которые были приняты в период с 2008 г. В марте 2014 г. стартовал проект технического содействия, в рамках которого предусматривается среди прочего проведение анализа подготовленных в 2008 г. руководств на основе методики, изложенной в Стандартах для высших учреждений аудита (ISSAI). В ходе поездки в Армению группа мониторинга заинтересовалась, будет ли в новых руководствах уделено внимание борьбе с мошенничеством и коррупцией, и большинство собеседников сообщили, что не ожидают этого. В 2011 г. были разработаны и утверждены Программа стратегического

²⁸ Годовой доклад КП за 2011 г.; с. 2.

²⁹ См. <https://www.globalintegrity.org/global/report-2011/armenia/2011/>

развития и План действий КП. В стратегическом документе приведена информация о роли КП в борьбе с мошенничеством и коррупцией, но в Планах действий деятельность КП по данному направлению прямого отражения не нашла.

Обучающие мероприятия для государственных служащих и сотрудничество с подразделениями внутриведомственного аудита

В ходе поездки группы мониторинга в Армении выяснилось, что накопленный КП опыт не используется при разработке программ подготовки государственных служащих или подразделений внутреннего аудита (ВА). Более того, в ходе указанной поездки группой мониторинга было получено подтверждение полученной от СИГМА информации об отсутствии на практике сотрудничества между КП и недавно созданными подразделениями ВА. Единственный случай коммуникации между ними заключается в том, что КП может запросить результаты деятельности подразделений ВА, однако такие контакты носят очень ограниченный характер, поскольку подразделения ВА были созданы совсем недавно и пока не функционируют в соответствии со стандартами ВА. Эта информация в дальнейшем получила подтверждение в ходе поездки в страну. Кроме того, представляется, что в этой области существует и более серьезная проблема, а именно то, что КП и ВА (а также Министерство финансов в целом) видят друг в друге конкурентов, но не союзников.

Стратегия и План действий системы государственного внутреннего финансового контроля на период 2011–2013 гг.

В период второго раунда мониторинга протокольным решением № 44 от 11 ноября 2010 г. Правительство Армении утвердило Стратегию государственного внутреннего финансового контроля (ГВФК), а также План действий по реализации Этапа 1 Стратегии ГВФК на период 2011-2014 гг. В Рекомендации 3.4 содержалось предложение Армении продолжать реализацию определенных указанными документами мер, чтобы создать действенную систему финансового контроля и внутреннего аудита в рамках системы государственного управления страны.

Министерство финансов – орган, отвечающий за координацию и мониторинг деятельности, предпринимаемой в связи с внедрением основанных на международных стандартах систем управления финансами, контроля и внутреннего аудита. В период подготовки отчета по второму раунду мониторинга и после его утверждения власти страны сообщали о впечатляющем наборе уже реализованных мер и видов деятельности, включая следующие:

- Принятие 22 декабря 2010 г. и вступление в силу в 2011 г. Закона Республики Армения «О внутреннем аудите» (это произошло в период окончания работы над отчетом по второму раунду мониторинга).
- Разработка на основе международно признанных стандартов и примеров передовой практики документа «Стандарты профессиональной деятельности внутреннего аудита Республики Армения и Правила поведения внутренних аудиторов» и утверждение его Резолюцией Правительства Армении № 1233-N от 11 августа 2011 г.
- Утверждение приказом министра финансов Армении № 974-N от 8 декабря 2011 г. «Методических инструкций к применению стандартов профессиональной деятельности внутренних аудиторов Армении».
- Утверждение приказом министра финансов Армении № 143-N от 17 февраля 2012 г. «Руководящих указаний по разработке учебных пособий для службы внутреннего аудита государственного сектора Республики Армения и Положения и внутреннего аудите»: в этих документах четко прописаны требования к разработке положения о внутреннем аудите.

- Утверждение приказом Министра финансов Армении № 165-N от 23 февраля 2012 г., которым была определена типовая структура организации ПВА в государственном секторе и кадровый состав такого подразделения, основных требований к подразделению внутреннего аудита.
- Создание среды для функционирования ВА в организациях государственного сектора и утверждение процедуры описания функций ВА приказом Министра финансов № 1050-N от 30 ноября 2012 г., что способствовало созданию описания бизнес-процессов в указанных организациях.
- Утверждение приказом Министра финансов № 1096-N от 12 декабря 2012 г. типового положения о ВА и деталях его формирования.
- В ряде организаций государственного сектора в 2012 г. была разработана, внедрена и протестирована автоматизированная информационная система ВА. В 2013 г. информационная система для унифицированного управления процессами ВА была внедрена почти во всех органах государственного управления и местного самоуправления.
- Внесение приказом Министра финансов № 45-N от 15 января 2014 изменений и дополнений в приказ Министра финансов № 143-N от 17 февраля 2012 г., в соответствии с которыми требования, определенные в последнем, следует исполнять с помощью информационной системы унифицированного управления процессами ВА. Указанные изменения и дополнения стали правовой основой для работы с информационной системой унифицированного управления процессами ВА, обеспечивая полноценное функционирование указанной системы и подотчетность органов государственного управления и местного самоуправления.
- Утверждение Постановлением Правительства № 896-N от 8 августа 2013 г. порядка проведения оценки системы ВА организации лицами, не связанными с деятельностью данной организации, а также порядка сотрудничества внутреннего аудита с осуществляющими проверку органами и органом внешнего аудита для целей гарантирования качества ВА в организациях.
- Утверждение Постановлением Правительства № 176-N от 13 февраля 2014 г. порядка сертификации внутренних аудиторов и основные требования к организации проведения аудита в государственном секторе, что позволило существенно повысить уровень прозрачности указанной организационной процедуры.

В период 2012-2013 гг. Министерством финансов Республики Армения были организованы функционирующие на постоянной основе курсы подготовки профессиональных внутренних аудиторов для начинающих внутренних аудиторов в государственном секторе. В 2013 г. были организованы функционирующие на постоянной основе 15 курсов подготовки профессиональных внутренних аудиторов, выпускниками которых стали 192 сертифицированных аудитора. Количество аудиторов, прошедших профессиональную подготовку в 2013 г., выросло на 16,7% по сравнению с показателями предыдущего года.

Внутренний аудит

Кадры

В отчете по итогам второго раунда мониторинга Армении было рекомендовано продолжать обеспечивать кадровую подпитку процесса проведения внутреннего аудита как на уровне центрального правительства, так и на местном уровне государственного управления. Параллельно с вышеописанными мерами по разработке и совершенствованию законодательной и методической базы внутреннего аудита Армения отстраивала его институциональную структуру.

Согласно Закону о внутреннем аудите, соответствующие аудиторские проверки могут проводиться либо силами подразделения ВА данной государственной организации, либо приглашенным для этой цели лицом. Под организациями государственного сектора в данном случае понимаются органы

государственного управления, местного самоуправления, государственные учреждения и учреждения общин, некоммерческие организации - государственные и на уровне общин, - а также организации, в которых доля государства (общины) составляет более 50%. Закон о внутреннем аудите не конкретизирует, в каких организациях государственного сектора внутренний аудит должен проводиться подразделениями ВА, а в каких – приглашенным внешним лицом. Однако Приложением I к приказу министра финансов № 165-N устанавливается обязательность создания подразделений ВА при органах государственного управления и местного самоуправления; в остальных организациях данная «услуга» оказывается приглашенным внешним лицом.

В ходе пребывания в Армении группа мониторинга была проинформирована о том, что подразделения ВА были созданы во всех государственных ведомствах за исключением двух; подразделения ВА, с общим числом сотрудников в 200 чел., имеются также в 44 общинах из 48. Группа мониторинга была также проинформирована о предпринимаемых властями страны усилиях по кадровому укомплектованию указанных подразделений. По состоянию на 2012 г. совокупная потребность в аудиторах для замещения всех должностей в подразделениях ВА системы государственного управления составляла 205 вакансий, из которых были заполнены 130; к 2013 г. число заполненных вакансий достигло 164. Совокупная потребность в специалистах в области ВА на городском муниципальном уровне была определена на уровне 70 вакансий, и к 2013 г. 59 из них были замещены. Подразделения ВА в сельских муниципалитетах появятся в 2016 г.³⁰

Число заданий, поставленных перед указанными подразделениями на основе годового плана, на 2012 г. составляло 750, из которых 696 были выполнены. Результатом этой деятельности стало выявление 1 случая мошенничества, 11 случаев с элементами должностных злоупотреблений и 1 случай растраты бюджетных средств. Не было зафиксировано ни единого случая взяточничества. Материалы по всем указанным случаям были переданы в правоохранительные органы. Количество заданий на основании годового плана на 2013 г. составило 2011, из которых выполнены были 1865. В результате были зафиксированы 2 случая мошенничества и не одного случая взяточничества.

Сертификация внутренних аудиторов

Правительству Армении было также рекомендовано обеспечить сертификацию внутренних аудиторов. Как указывалось выше по тексту, согласно Закону о внешнем аудите, процедура внутреннего аудита может осуществляться подразделениями ВА или приглашенными внешними аудиторами. Государственным органом, уполномоченным проводить сертификацию внутренних аудиторов – как физических лиц, так и организаций, а также лиц с признаваемым за рубежом и в Армении дипломом внутреннего аудитора – является Министерство финансов страны. Оно также ответственно за публикацию списка сертифицированных аудиторов. На практике же Министерство публикует два списка: в одном представлены квалифицированные международные аудиторы, а в другом – международно признанные аудиторы. В Законе нет указания на то, на какой из списков ссылаются его авторы, и, как представляется, отсутствует механизм, в соответствии с которым составляется список квалифицированных аудиторов.

Постановлением Правительства страны № 176-N от 13 февраля 2014 г. были утверждены порядок сертификации внутренних аудиторов и основные требования к организациям по проведению ВА в государственном секторе. В этом документе описан весь процесс сертификации. Сертификационный экзамен проводится в электронной форме с использованием специализированного ПО и на основе принципа случайного выбора вопросов. Для этих целей используется особый вопросник, подготовленный на основе законодательства о ВА и других руководств по ВА. Этот вопросник подлежит ежегодному обновлению и публикуется на вебсайте Министерства финансов. У группы

³⁰ Резолюция Правительства No. 1233 от 11 августа 2011 г.

мониторинга не было возможности познакомиться с представленной в вопроснике программой сертификации.

Группу мониторинга также смутило наличие разночтений в статистических данных о числе сертифицированных аудиторов. В ответах представителей правительства на вопросы анкеты указывалось, что в 2012 г. процедуру сертификации прошел 191 аудитор, а в период с октября по декабрь 2013 г. к ним добавились еще 25. В то же время, согласно опубликованному в 2012 Министерством финансов Отчету по ВА, в программе переподготовки «Внутренний аудит в государственном секторе» приняли участие и, как следствие, получили квалификацию внутреннего аудитора 160 сотрудников подразделений ВА при органах государственного управления и 50 сотрудников подразделений ВА муниципальных городских органов власти; в вышеуказанном Отчете за 2012 г. указывалось на 144 внутренних аудиторов. И, наконец, в списке квалифицированных внутренних аудиторов на вебсайте Министерства финансов страны значатся 177 аудиторов.

Правительство Армении представило в этой связи следующие пояснения: в 2012 г. число внутренних аудиторов составляло 144, из которых 133 были квалифицированными аудиторами, а еще 11 проходили подготовку. В 2013 г. общее число аудиторов составило 197, из которых 166 были квалифицированными аудиторами, а еще 31 проходил подготовку. Согласно законодательству в сфере ВА, сертифицированные внутренние аудиторы обязаны ежегодно проходить программу переподготовки, которая не подразумевает экзаменов и сертификации, поскольку такие специалисты уже являются сертифицированными. Таким образом, в 2012 г. программу подготовки проходили 160 сертифицированных аудиторов, а в 2013 г. их было 190.

Проверки исполнения законодательства в деятельности органов государственной власти

И, наконец, в контексте создания ВА в Армении по результатам второго раунда мониторинга властям страны была представлена рекомендация обеспечить проведение проверок исполнения законодательства в деятельности органов государственной власти. В ответах на вопросы анкеты Правительство сообщили группе мониторинга, что эта рекомендация исполняется, а именно: в 2012 г. из 696 проведенных проверок 22 ставили своей целью проверку исполнения законодательства в деятельности органов государственной власти; в 2013 г. соответствующие показатели, составили, соответственно, 1667 и 62.

Антикоррупционная подготовка глав административных органов и кадров в сфере управления финансами

В ответе на вопросы анкеты власти страны сообщили, что темы, относящиеся к борьбе с коррупцией, в текущей программе подготовки кадров предусмотрены не были. Группа мониторинга не смогла в процессе поездки в Армению обнаружить какую-либо дополнительную информацию по данному вопросу.

Выводы

Представляется, что КП в состоянии в процессе проведения проверок выявлять случаи потенциальных преступлений, включая мошенничество и коррупцию, и осуществляет это на регулярной основе. КП также регулярно передает соответствующие дела в правоохранительные органы, что влечет за собой возбуждение уголовных дел. Это достойно похвалы, в особенности на фоне недостаточной активности самих правоохранительных органов и трудностей, с которыми, по их собственной информации, они сталкиваются в процессе выявления коррупционных нарушений в отсутствие информации о них. Вместе с тем группа мониторинга полагает, что в плане повышения эффективности усилий по выявлению коррупционных преступлений и реализации подготовки аудиторов по данному вопросу можно добиться гораздо большего. Для этого можно использовать

ряд мер, включая профильную подготовку, включение данных вопросов в учебные пособия и новую методику подготовки кадров с упором на проблемы борьбы с коррупцией и мошенничеством, т.е. методы выявления проявлений коррупции, шаги, которые нужно предпринять или не предпринимать, чтобы избежать проблем в процессе возможного будущего расследования и т.д.; включение в План действий отдельной главы, посвященной роли КП в борьбе с мошенничеством и коррупцией. В равной степени представляется важным помнить, что все эти меры следует реализовывать в контексте основных задач по оценке эффективности деятельности Правительства в плане исполнения законов и с учетом фактора соотношения цены и качества.

Кроме того, следует распространять и реплицировать в прочих ведомствах накопленный КП опыт выявления фактов коррупции и мошенничества, а также передачи материалов в правоохранительные органы. Следует обеспечивать практическое сотрудничество с ВА, участие на регулярной основе представителей КП и органов ВА в программах подготовки государственных должностных лиц, – представляется, что данные компоненты в настоящее время отсутствуют. Группа мониторинга также полагает, что сотрудничество и обмен информацией между КП и правоохранительными органами может быть интенсифицировано за счет проведения совместных программ подготовки, заседаний и т.п.

И последнее: важно, чтобы доклады КП и вскрытые ею факты получали должное продолжение в действиях соответствующих органов власти, включая правоохранительные. Группа мониторинга отмечает достигнутый за последние годы определенный прогресс в этом направлении, но хотела бы способствовать дальнейшему развитию этой тенденции и вернуться к рассмотрению данного вопроса в ходе проведения последующих этапов мониторинга.

Группа мониторинга осталась под большим впечатлением от количества мер, реализованных в рамках Стратегии государственного внутреннего финансового контроля (ГВФК). Все они, однако, относятся исключительно к созданию системы ВА, в то время как элементы ГВФК в части управления и контроля финансов (УКФ), как представляется, остаются нерешенными. В этой связи наряду с желанием признать наличие существенного прогресса в вопросе создания и развития системы ВА в Армении группа мониторинга также настоятельно рекомендует властям страны в том же ключе работать и над реализацией других элементов Стратегии ГВФК. Группа мониторинга хотела бы подчеркнуть важность УКФ в контексте той превентивной функции, которую они выполняют в процессе обуздания коррупции. Кроме того, в ходе пребывания в Армении группа мониторинга была проинформирована о запуске в августе 2014 г. нового, очень близкого по содержанию проекта по реформированию системы УКФ, реализуемого при содействии правительства Швеции. Это позитивное начинание, и группа мониторинга хотела бы выразить свою поддержку реализации этого проекта.

Группа мониторинга пришла к выводу о том, что Армения предпринимает соответствующие шаги для создания институциональной базы и обеспечения ее необходимыми кадрами. Представляется, что процесс создания подразделений ВА почти завершен и идет процесс отбора кадров для них. Теперь важно обеспечить наличие у этих кадров необходимой квалификации для выполнения ими соответствующих функций и сделать упор на их подготовке.

Что касается процедуры сертификации, группе мониторинга было затруднительно прийти к значимым заключениям относительно прогресса в реализации данного элемента рекомендации: с одной стороны, процесс сертификации идет своим чередом, хотя оказалось невозможным оценить качество программы сертификации и то, действительно ли она обеспечивает должный уровень подготовки и оценки знаний, а также то, в достаточной ли степени она ориентирована на практику и обеспечивает ли нужный уровень глубины изучения предмета. Эти вопросы необходимо будет изучить в период после завершения 3-го раунда мониторинга. С другой же стороны, не до конца понятно, кто именно уже был сертифицирован в качестве аудитора и какие списки аудиторов следует использовать.

По информации властей страны, в Армении реализуются проверки эффективности исполнения государственными органами национального законодательства. В процессе проведенных на месте интервью группа мониторинга не смогла получить у собеседников подтверждения того, отражают ли приведенные в ответах на вопросы анкеты цифры реальное положение дел в части указанных проверок. Дело в том, что их доля в общем количестве проведенных аудитов оказывается непривычно малой, учитывая тот факт, что подразделения ВА, как правило, после создания начинают свою деятельность с проведения именно этого рода проверок. Это, в свою очередь, затрудняет должную оценку прогресса, достигнутого в отношении данного элемента Рекомендации.

Представляется, что в Армении не проводится профильной антикоррупционной подготовки или обучения глав административных органов и сотрудников подразделений по управлению финансами, программа которых включала бы элементы борьбы с коррупцией. Как следствие, группа мониторинга полагает, что данный элемент Рекомендации не исполняется, и хотела бы еще раз указать на важность реализации данной меры.

Армения по большей части исполняет Рекомендацию 3.4.

Новая Рекомендация 18

- *Обеспечить, чтобы в ходе проводимых Контрольной палатой проверок ее аудиторы уделяли внимание выявлению случаев мошенничества и коррупции; совершенствовать механизм оповещения Счетной палатой правоохранительных органов об имеющихся подозрениях о коррупционных деяниях; обеспечить использование опыта Контрольной палаты в разработке программ подготовки государственных служащих и ее сотрудничество с создаваемыми подразделениями внутреннего аудита.*
- *Продолжать реализацию мер по созданию системы действенного финансового контроля и внутреннего аудита в рамках системы органов государственного управления в соответствии со Стратегией создания системы государственного внутреннего финансового контроля и Планом действий на 2011–2013 гг. с особым упором на разработку механизмов финансового контроля, обеспечение их наличия и функционирования на постоянной основе, а также прозрачности в вопросах информирования об имеющихся недостатках.*
- *Продолжать работу по обеспечению кадрами в количестве, достаточном для целей проведения внутреннего аудита в органах государственного управления республиканского и местного уровня; совершенствовать программу сертификации специалистов по внутреннему аудиту; обеспечить должное качество аудита эффективности исполнения законодательства.*
- *Продолжать деятельность по антикоррупционной подготовке руководителей административных органов и сотрудников подразделений по управлению финансами центральных органов власти и на местах.*

Коррупция в системе государственных закупок

Предыдущая Рекомендация 3.5.

Обеспечить деятельность Совета по рассмотрению жалоб по вопросам закупок в качестве независимого органа по приему и рассмотрению жалоб по всем случаям государственных закупок; обеспечить подлинную независимость членов этого Совета; обеспечить раскрытие информации в части принятых Советом решений; обеспечить четкую и ясную процедуру подачи апелляций.

Обеспечить органы системы государственных закупок и Совет по рассмотрению жалоб по вопросам закупок (после его создания) набором практических инструментов – таких, как подготовка по вопросам служебной этики и борьбе с коррупцией, учета и использования передовой практики, консультирование по техническим вопросам, целевая поддержка и мониторинг, т.п.

В полной мере реализовать систему электронных государственных закупок и обеспечить ее эффективное использование в целях повышения прозрачности и уровня конкуренции в процессах государственных закупок.

Реализовать на практике механизмы, обеспечивающие незамедлительную передачу в органы прокуратуры или соответствующие административные органы результатов анализа случайной выборки технических спецификаций по данной закупке, которые могут породить подозрения в наличии нарушений или коррупционного преступления.

Дополнительно поручить Контрольной палате разрабатывать рекомендации (общие для всех госорганов или профильные - для конкретных ведомств) по повышению этических стандартов в системе государственных закупок.

Предпринять шаги по повышению уверенности предприятий в беспристрастности принимаемых в части государственных закупок решений; развивать конкуренцию в квазимонопольных/олигопольных отраслях экономики страны.

Совет по рассмотрению жалоб по вопросам закупок

Совет по рассмотрению жалоб по вопросам закупок (“Совет”) был создан согласно Разделу 6 Закона «О государственных закупках» и функционирует с 2010 г. Согласно статье 46 (3) Закона: “В Совет должны входить по одному представителю от:

- 1) Органов государственного управления, как предусмотрено Конституцией и законодательством Республики Армения;
- 2) Городских общин Республики Армения;
- 3) Центрального банка Республики Армения;
- 4) Неправительственных организаций (союзов), зарегистрированных в Республике Армения, которые направили запрос в письменной форме в уполномоченный орган”.

Это означает, что в число членов Совета должен входить, по крайней мере, один представитель органа государственного управления, один - Центрального банка один – от городских общин и один – от НПО. Члены Совета избираются на пятилетний срок, с возможностью его продления на дополнительные 5 лет. Для рассмотрения каждой жалобы предполагается назначение панели из трех произвольно отобранных членов Совета. Согласно предоставленной сотрудниками Центра поддержки закупок (“ЦПЗ”) информации, на практике государственные ведомства и организации гражданского общества выдвигают до 40-50 кандидатов в члены Совета, и этот список публикуется на вебсайте Министерства финансов страны³¹. На момент пребывания группы мониторинга в Армении в этом списке значились 73 имени. Данный список, как и большая часть информации по вопросам государственных закупок в Армении, доступны только на армянском языке. ЦПЗ одну из своих задач видит в том, чтобы функционировать в качестве постоянного секретариата Совета. В этом качестве ЦПЗ организует деятельность Совета и, в частности, отбирает 3 его представителей, которые определяют, следует ли поддержать ту или иную жалобу. Затем ЦПЗ анализирует полученные жалобы/апелляции на предмет их полноты и представляет результаты анализа и рекомендации отобранным членам Совета. Решения Совета подлежат публикации силами ЦПЗ на вебсайте Министерства финансов страны. Однако в период пребывания группы мониторинга в Армении из 48

³¹ <http://gnumner.am/am/home.html>

жалоб, поданных, по информации армянской стороны, в 2013 г., на вебсайте были размещены только 2 и только на армянском языке.

Законом «О государственных закупках» установлено, что “Совет должен быть органом, осуществляющим беспристрастную и независимую проверку, не заинтересованным в результатах данного процесса закупок, а члены Совета в процессе исполнения своих обязанностей и прав должны быть защищены от внешних влияний. Члены Совета должны анализировать апелляции тщательным и беспристрастным образом. При реализации предусмотренных настоящим Законом полномочий Совет и его члены должны быть независимы от участников процесса закупок, включая государственного заказчика, а также от государственных должностных лиц и органов управления и должностных лиц и органов местного самоуправления. В процессе изучения поданной апелляции они не должны быть ни участниками конкурса по рассматриваемому делу, ни представителями предприятия, которое выдвинуло их кандидатуры, и обязуются руководствоваться исключительно законом и применять его.” Представители ЦПЗ подтвердили, что, несмотря на отсутствие соответствующей установленной законом процедуры, лица, отобранные из числа членов Совета для рассмотрения отдельно взятой жалобы, подписывают декларацию, подтверждающую отсутствие у них конфликта интересов по данному делу.

Порядок подачи апелляций установлен законом «О государственных закупках»: апелляции должны направляться в Совет в письменном виде в течение действия периода моратория по данной закупке. В соответствии с предоставленными Правительством данными, в 2011 г. были поданы 26 апелляций, в 2012 г. — 38, в 2013 г.— 48. В 2011 г. были удовлетворены 15 апелляций, еще по 5 было отказано в исполнении, 6 были отклонены (всего 26 апелляций); в 2012 г. были удовлетворены 17 апелляций, отказано в исполнении по 11, отклонены -10 (всего 38 апелляций); в 2013 г. были удовлетворены 20 апелляций, отказано в рассмотрении еще по 19, отклонены - 9 (всего 48 апелляций). По шести принятым Советом решениям были поданы апелляции в рамках судебной системы страны.

Полученные от местного бизнес-сообщества комментарии позволяют предположить, что армянские предприниматели полагают, что члены Совета обладают профессиональной подготовкой, и воспринимают их как беспристрастных арбитров. Это представляется особенно важным, поскольку подразделения, отвечающие за государственные закупки и, в частности, подразделения, занятые реализацией проектов, спонсируемых международными финансовыми институтами и другими донорами, по-прежнему воспринимаются как структуры, пронизанные коррупцией.

Однако, по мнению партнеров из ЕС, представителей проекта СИГМА и гражданского общества, вопрос о независимости Совета вызывает обеспокоенность. В опубликованном в 2013 г. Антикоррупционным центром Транспаренси Интернешнл документе «Реферат программного документа по системе апелляций по вопросам государственных закупок в Республике Армения»³² (“АЦТИ”) констатируется, что, несмотря на инициирование отдельных реформ, нацеленных на укрепление независимости органа по рассмотрению жалоб как самостоятельного института, “...с институциональной точки зрения, по-прежнему ощущается недостаточная степень его независимости, и, в частности, независимости процесса отбора новых его членов. В частности, предусмотренные Законом механизмы ротации на практике реализуются не в полной мере, а конфликт интересов и несоответствие процедур отбора членов Совета положениям закона относительно их отстранения от должности также нуждаются в значительном совершенствовании”. АЦТИ указывает также, что в составе Совета большинство мест отдано представителям государственных органов, в то время как на долю НПО остается только 3. Кроме того, представительство в Совете должен иметь Центральный банк страны, но к настоящему времени

32 <http://transparency.am/files/publications/1404845506-1-140999.pdf>

соответствующие кандидатуры выдвинуты Банком не были. Отсутствие ротации членов Совета, доминирование в нем представителей государственных органов и тот факт, что Совет лишь однажды не принял к сведению одну из рекомендаций Совета по вопросам государственной службы, ставит под вопрос независимость процесса принимаемых им решений.

Практические инструменты

В Армении были разработаны и внедрены следующие практические инструменты:

- Шаблоны документов, используемых в процедурах закупок.
- Финансовые квалификационные требования для принятия участия в закупках.
- Единый терминологический аппарат в сфере государственных закупок
- Техническое описание 350 товаров базового ассортимента потребления и максимальные цены на них.
- Система электронных закупок.
- Аккредитация и обучающая подготовка координаторов по вопросам закупок – представителей государственных заказчиков.

Процесс закупок для нужд государственного заказчика осуществляется соответствующими координаторами, которые должны быть включены в публикуемый Советом по вопросам государственной службы список квалифицированных специалистов по вопросам закупок. В этот список включаются лица, успешно прошедшие испытания, проводимые с целью оценки знания положений законодательства в сфере государственных закупок. К настоящему времени эти испытания успешно прошли 809 специалистов. То, что за осуществление деятельности по закупкам в государственных организациях и учреждениях ответственны прошедшие профильную подготовку специалисты, похвально, однако следует увеличить количество таких специалистов и совершенствовать программу их подготовки. Согласно информации от представителей Совета по вопросам государственной службы, координаторы по вопросам закупок получают соответствующие сертификаты по окончании 3-хдневного курса подготовки. Такую подготовку вряд ли можно считать достаточной для того, чтобы признать выпускника подобной программы полностью состоявшимся специалистом по данному вопросу. В контексте вышесказанного АЦТИ выступил с критикой этой программы подготовки, указав, что упор в ней сделан на содержание Закона «О Государственных закупках», но отсутствуют примеры из практики, в основе которых могли бы лежать, например, реальные дела, которые были переданы в Совет по рассмотрению жалоб по вопросам закупок. В представленных АЦТИ комментариях к вопросам анкеты по третьему раунду мониторинга специалисты Центра заключают, что отражением недостаточного качества подготовки координаторов по вопросам закупок, в том числе и по вопросам, связанным с коррупцией, стал факт удовлетворения почти половины апелляций, поданных в Совет по рассмотрению жалоб по вопросам закупок в период 2011-2012 гг.

В настоящее время в стране насчитывается около 4 тыс. государственных учреждений и организаций, участвующих в процессе государственных закупок, на которые приходится лишь 809 сертифицированных специалистов в данной области. Не случайно для оказания содействия по вопросам государственных закупок многие государственные учреждения и организации привлекают частные компании. Согласно информации, полученной от представителей Совета по вопросам государственной службы, сотрудники этих компаний также проходят подготовку при Совете по вопросам государственной службы. Однако следует продолжить изучение вопроса о том, в достаточной ли степени компетентны в данной сфере указанные сотрудники компаний частного сектора и в достаточной ли мере при их привлечении учитывается проблема конфликта интересов. После посещения группы мониторинга Армении от Правительства страны поступила информация о

том, что проводится сбор статистических данных о частных компаниях, оказывающих государственным учреждениям организациям услуги в области закупок.

Электронные закупки

Система электронных закупок функционирует в Армении с 2011 г. Согласно официальной статистике, в первый год ее существования в электронной форме были проведены только три тендера, организованных, соответственно Министерством здравоохранения, Аппаратом Правительства и Администрацией Лорийского района страны. В течение 2012 г. 18-ю государственными органами были размещены объявления о проведении в общей сложности 55-и электронных процедур закупок. В 2013 г. число таких процедур возросло до 143, а количество органов государственного управления, организовавших их,- до 28. Около 42% проведенных в 2013 г. в электронной форме конкурсов на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд приходились на Министерство обороны; Министерство городского хозяйства провело 24 конкурса, Государственный комитет по сбору доходов -11. Кроме того, закупки в электронном формате осуществлялись Аппаратом Правительства, Министерством транспорта и коммуникаций, Министерством здравоохранения, Службой национальной безопасности, Государственным комитетом кадастра недвижимости, Министерством охраны природы, Генеральной прокуратурой страны, несколькими региональными администрациями, а также другими органами системы государственного управления.

Общая стоимость приобретенных по программе государственных закупок в 2012 г. товаров, работ и услуг составила 171,9 млрд. драм; при этом стоимость товаров, работ и услуг, приобретенных в результате использования электронной системы закупок, составила 11,8 млрд. драм, или 6,8 % от общей суммы закупок. Общая стоимость закупок в 2013 г. составила 208,3 млрд. драм; при этом доля закупок в электронной форме оценивается в 151 млн. драм по курсу 2012 г., или 5,8 %. Таким образом, доля осуществляемых в электронной форме закупок в общем объеме закупок в государственном секторе остается очень низкой, и ее следует существенно повысить. Текущее состояние процесса электронных закупок оценить очень не просто, поскольку актуальная информация на соответствующем портале³³ отсутствует. Несмотря на то что Правительство страны проинформировало группу мониторинга, что извещения о закупках публикуются на русском, армянском и английском языках, и, если сумма контракта по закупке превышает 50 млн. драм, компании имеют право запрашивать и получать приглашения к участию в процедуре закупок на русском и английском языках, все, что может подтвердить группа мониторинга, - это то, что на указанном сайте действительно имеется раздел на английском языке. В то же время вся актуальная информация на данном вебсайте представлена только на армянском языке, что существенно ограничивает возможности для зарубежных организаций принять участие в процедурах закупок в Армении.

Можно полагать, что система электронных закупок в Армении, вероятно, страдает определенными недостатками. Некоторые из них были выявлены в исследовании АЦТИ³⁴. Это:

- Незначительная доля нерезидентов, зарегистрированных на электронном портале
- Дефицит статистической информации
- Отмена почти 40% запланированных к проведению электронных торгов
- Отсутствие потенциала к росту как со стороны предложения, так и спроса
- Существующий порядок организации и проведения электронных торгов не соответствует положениям законодательства в сфере государственных закупок

33 www.armeps.am

34 <http://transparency.am/files/publications/1404845133-1-847860.pdf>

Правительство Армении совместно с международными организациями (и, в частности, Европейским банком реконструкции и развития («ЕБРР») и Всемирным Банком в настоящее время предпринимает усилия по разрешению существующих серьезных проблем, выявленных в процессе функционирования портала электронных закупок, и дальнейшему совершенствованию системы электронных закупок.

Связанные с системой электронных закупок проблемы нашли также отражение в Докладе Контрольной палаты Армении за 2013 г.³⁵ В Докладе, в частности, констатируется, что « проведенные Контрольной палатой в 2013 г. наблюдения свидетельствуют, что данная система не функционирует, а количество связанных с ней проблем увеличивается. Кроме того, отсутствуют ключи и коды к ПО, а само ПО нефункционально» Как следствие, уровень и качество электронных закупок в Армении по-прежнему находятся на низком уровне.

Эти проблемы были также указаны в проекте доклада, подготовленного под эгидой проекта СИГМА (совместной инициативы ОЭСР и ЕС) по итогам технической экспертизы системы государственных закупок в Армении³⁶. При анализе системы электронных закупок авторы документа констатируют, что, «Несмотря на достигнутый за последние месяцы прогресс, по-прежнему можно отметить технические недостатки и значительный дефицит доверия на уровне многих пользователей»

Случайный контроль технических спецификаций и информирование правоохранительных органов

Порядок оценки рисков и мониторинга были утверждены, соответственно, в 2013 и 2012 гг. В соответствии с этими процедурами объявления о закупках, технические описания, а также заключенные контракты подлежат случайной проверке. В случае выявления ложной или подозрительной информации Совет по вопросам государственной службы обязан проинформировать органы прокуратуры обо всех результатах проверки. До настоящего времени таких случаев выявлено не было, и информация по ним не предоставлялась.

Вместе с тем, в проекте доклада СИГМА отмечается, что технические спецификации зачастую составляются с учетом интересов определенных поставщиков. Как указывают в своих комментариях представители делового сообщества, потенциальные участники торгов зачастую не сообщают о замеченном недостатке или нарушении правил, поскольку полагают, что в случае, если они подадут жалобу относительно несправедливо составленных технических спецификаций или других аспектов процесса закупки, то станут потенциальным объектом пристального внимания со стороны налоговых органов. По информации Правительства, Министерство финансов не осведомлено о подобной проблеме - у потенциальных поставщиков есть никем не ограничиваемая возможность направить жалобу в адрес Совета по рассмотрению жалоб по вопросам закупок.

Что до запрета на участие в процедурах государственных закупок, в ответах Правительства на вопросы анкеты указано, что «в настоящее время в списке участников, не имеющих права принимать участие в процедурах закупки, значатся восемь предприятий, из которых четыре были внесены в указанный список в 2013 г. После истечения определенного периода времени после внесения в

35 Доклад Контрольной палаты Республики Армения за 2013 г. – Утвержден Советом Контрольной палаты– Резолюция # 12/1 от 31 марта 2014 г. 2014 – www.coc.am.

36 SIGMA (совместная инициатива ОЭСР и ЕС, финансируемая, главным образом, за счет бюджета ЕС): Техническая экспертиза – Система государственных закупок Армении – Проект отчета – Май 2014 г.

участников торгов в данный список компаний, не допущенных к участию в процедурах закупки, предприятия из этого списка удаляются, но учет количества таких предприятий не производился. Как следствие, мы не можем предоставить данные за 2011-2012 гг.”

Рекомендации Контрольной палаты

В ежегодных докладах Контрольной палаты приведены рекомендации в части системы закупок. Так, например, в целях повышения эффективности использования бюджетных ресурсов эксперты Палаты предложили Правительству фиксировать «контрольные» цены. Результаты проведенных Контрольной палатой расследований позволили выявить факты закупки рядом государственных заказчиков товаров для собственных нужд по ценам выше рыночных. В результате на основании рекомендации Контрольной палаты Резолюцией Правительства от 2013 г. были утверждены технические спецификации и максимально допустимые цены на примерно 350 товаров ассортимента базового потребления.

В отчете Контрольной палаты за 2013 г. помимо прочего констатируется, что «Представители государственного заказчика, ответственные за конкретную закупку, демонстрируют пристрастное отношение, позволяя отдельным компаниям подписывать контракты с завышенными ценами, в результате чего экономия государственных средств не соблюдается и отдельные лица получают сверхприбыль». Кроме того, « В отдельных случаях не оцениваются должным образом реальные потребности страны и приобретаемые товары или услуги не служат установленной цели, либо лишь частично служат удовлетворению указанных потребностей».

То, что Контрольная палата открыто и принципиально критикует выявленные недостатки в системе государственных закупок, вселяет оптимизм, так как это предполагает достаточный уровень ее независимости. Необходимо, чтобы в дальнейшем Правительство обеспечило принятие соответствующих мер по исправлению выявленных системных или практических недостатков в системе государственных закупок.

Уверенность предприятий в беспристрастности решений по государственным закупкам

Правительство ссылается на уменьшение объема документации, представляемой вместе с тендерным предложением, как на шаг, направленный на совершенствование системы государственных закупок. При этом документы, подтверждающие квалификацию участника тендера, требуются только от участника, предоставившего тендерное предложение с самыми низкими расценками.

Упрощение процесса закупок и внедрение электронного их формата могут стимулировать более высокий уровень участия заинтересованных экономических агентов в процессе государственных закупок.

Вместе с тем, как указывается в проекте доклада, подготовленного в рамках проекта СИГМА:

- По-прежнему наблюдается ненормальное большое число контрактов, которые реализуются в результате прямых или внеконкурсных закупок.
- Технические спецификации зачастую разрабатываются под определенных поставщиков.
- После выбора победителя в тендере в контракт вносятся изменения, которые не являются оправданными ни с коммерческой точки зрения, ни с точки зрения применимых правил.

АЦТИ³⁷ выявил сходные недостатки существующей системы государственных закупок, указывая, что:

- В системе организации доступа к информации есть множество пробелов.
- Результаты около 45% проведенных в электронном формате тендеров были аннулированы.
- Почти 60% тендеров проведены посредством методов отсечения (единственный источник).
- Система обжалования решений тендерных комиссий остается неэффективной и бездействующей.
- Почти 30% рамочных соглашений можно считать рискованными.

Все эти моменты оказывают негативное влияние на справедливость и прозрачность конкурентного процесса и на создание требуемого уровня уверенности рыночных агентов в справедливости процесса определения победителя в тендерах по государственным закупкам.

Подводя итог, в целом, можно полагать, что за последние 3 года формально были исполнены многие рекомендации в части государственных закупок, например:

- Под эгидой Министерства финансов страны были созданы профильные центральное ведомство и консультативный орган.
- В Армении появился формально независимый централизованный орган - Совет по рассмотрению жалоб по вопросам закупок.
- Была внедрена система электронных закупок.

Вместе с тем, несмотря на внедрение указанных институтов, комитетов и процедур, применение новых правил на практике по-прежнему нуждается в существенном совершенствовании; в равной степени, необходимо сделать больший упор на этической безупречности процесса государственных закупок.

В этом контексте следует отметить, что представители гражданского общества, сообщества доноров и в меньшей степени - делового сообщества констатируют, что коррупция в стране процветает в целом и в сфере государственных закупок, в частности, Так, например, можно отметить:

- Наличие монополий в сфере импорта товаров.
- Получивший широкое распространение конфликт интересов между бизнесом и политикой. В этой связи отмечается даже дефицит информированности большого числа чиновников на местном и национальном уровне о самом понятии конфликта интересов.
- Технические спецификации по тендерам составляются под конкретного поставщика/подрядчика.
- Особенно коррумпированными считаются подразделения, отвечающие за реализацию проектов, включая те из них, которые управляют проектами, финансирование которых осуществляется за счет средств международных финансовых институтов или международных донорских организаций.

Армения частично исполняет Рекомендацию 3.5.

Новая Рекомендация 19

37 <http://transparency.am/files/publications/1404845795-1-171267.pdf>

- *Завершить процесс переработки и совершенствования системы электронных государственных закупок, обеспечив ее опору на передовую международную практику, включая обработку в электронном виде каждого этапа конкурсного процесса вплоть до выбора победителя, и распространить обязательное использование системы электронных закупок на все государственные организации, занимающиеся такого рода закупками;*
- *Обеспечить своевременную публикацию всех извещений о государственных закупках, данных и статистики на специализированном правительственном портале на армянском и английском языках;*
- *Обеспечить прохождение координаторами по вопросам закупок и другим сотрудниками, профильным персоналом, а также консультантами по вопросам закупок соответствующей учебной подготовки (включая применение на практике правил и процедур государственных закупок);*
- *Внедрить дополнительные защитные механизмы (например, выборочный анализ тендерных документов силами инженерного персонала Центра поддержки закупок и/или специалистов по закупкам), чтобы обеспечить отсутствие предвзятости в технических спецификациях и требованиях по тендеру;*
- *Внедрить механизм формализованного и обязательного декларирования конфликта интересов всеми членами Центра поддержки закупок, Совета по рассмотрению жалоб по вопросам закупок, лицами, оценивающими тендерные заявки, руководством государственных заказчиков и любыми другими лицами, вовлеченными в процесс закупок в государственном секторе. Обеспечить проверку и публикацию таких деклараций, ввести санкции за нарушение положений деклараций об отсутствии конфликта интересов;*
- *Развивать конкуренцию в квазимонопольных/олигопольных секторах;*
- *Значительно уменьшить использование закупок у единственного источника и внеконкурсных закупок без предварительного уведомления о фактах закупки.*

Доступ к информации

Предыдущая Рекомендация 3.6.

Для обеспечения соответствующей реализации Закона «О свободе информации» обеспечить наличие необходимых механизмов, связанных с хранением записей данных и классификацией конфиденциальной и прочей не подлежащей публичному доступу информации. Обеспечить наличие у каждого государственного органа соответствующего реестра всей хранимой им информации.

Рассмотреть возможность реализации механизма подачи жалоб, относящихся к удовлетворению запросов, согласно Закону «О свободе информации».

Полностью декриминализовать понятие диффамации путем отмены Статьи 344 Уголовного кодекса и обеспечения того, чтобы возмещение ущерба репутации данного лица могло осуществляться исключительно в рамках гражданского судопроизводства, результатом которого не должны быть заоблачные размеры денежных санкций.

Обеспечить распространение концепций и проектов законов среди тех, кто подпадает под их действие, а также обнародование этих документов и достаточную продолжительность по

Реализация Закона «О свободе информации»

Закон «О свободе информации» (ЗСИ) был принят в Армении в 2003 г. и в полном объеме вступил в силу в январе 2004 г. Соответствующий текст Закона очень краток (всего 15 страниц), но устанавливает достаточно высокие стандарты в части отдельных аспектов понятия свободы доступа к информации (таких, как короткие сроки ответа на запросы; широкая сфера действия Закона, охватывающая частные организации и финансируемые за счет средств бюджета учреждения и организации; широкое определение понятия «информация»; возможность подачи запросов в устной форме; список информационных объектов, подлежащих публикации по умолчанию, т.п.).³⁸ В то же время текст Закона во многих отношениях представляется достаточно обтекаемым и может выиграть от внесения в него некоторых изменений и дополнений.

Закон зачастую содержит отсылки к подзаконным актам, которые должны быть разработаны для обеспечения его реализации.³⁹ Однако за более чем десять лет после его принятия никаких подзаконных актов разработано не было. Ведущая неправительственная организация в сфере свободы информации – Центр свободы информации Армении (ЦСИА) – в ответах на вопросы анкеты указывает, что «Правительством так и не были подготовлены подзаконные акты, необходимые для полноценной реализации ЗСИ, что представляет собой одну из важнейших проблем в сфере ЗСИ». С точки зрения ЦСИА, ситуация особенно проблематична в части ответов на поданные в электронной форме запросы на предоставление публичной информации: как отмечалось во время пребывания группы мониторинга в стране, у различных государственных органов скопились более 25 тыс. подобных запросов, и они не знают, что с ними делать. Правительство признает, что данный вопрос не регулируется ЗСИ, но указывает, что в тех ведомствах, где была внедрена система электронного документооборота, поступившие в электронной форме запросы обрабатываются в рамках указанной системы и ответы на них на практике предоставляются тем образом, который определен для ведомственной переписки.

Власти страны подчеркивают, что, недостаточный уровень развития законодательства в части подаваемых в электронной форме запросов⁴⁰ не стал сдерживающим фактором для реализации механизма подачи таких запросов. На портале Правительства страны – www.gov.am – граждане могут оставить обращение в Правительство и затем отслеживать его движение. Эта система интегрирована с отраслевыми министерствами и ведомствами, а функцию технического управления ею осуществляет персонал Правительства.

В 2013 г. ЦСИА подготовил новый проект Закона о свободе информации и представил его на рассмотрение в Парламент страны.⁴¹ Как проинформировали представители Центра группу мониторинга в процессе ее пребывания в Армении, изменения и дополнения были внесены, главным образом, в части запросов в электронной форме, которые в настоящее время законодательно не регулируются. Хотя в ответах на вопросы анкеты и было упомянуто, что данный документ был разработан в сотрудничестве с национальным Парламентом, в ходе поездки группы мониторинга в Армению ее не проинформировали о предложенных изменениях и дополнениях. Более того,

³⁸ Глобальный «Рейтинг права знать» Центра Законности и Демократии ставит законодательство Армении в части свободы информации на 31^{ое} место http://www.rti-rating.org/country_data.php. Кроме того – и это важно – налицо административная и уголовная ответственность за нарушение принципа свободы информации.

³⁹ Ст. 5, 9.2, 10, 14 и т.д.

⁴⁰ А именно: Закон «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» от 14.12.2004 и Постановление Правительства № 1595 от 4.8.2005 «Об электронном документообороте в государственных органах».

⁴¹ Доступно только на армянском языке: <http://parliament.am/drafts.php?sel=showdraft&DraftID=32761->

представители Правительства на встречах с группой мониторинга, включая представителей Парламента или Министерства юстиции, были не в курсе указанных изменений и дополнений. Собеседники сообщили, что они были включены в повестку дня заседаний Парламента, но, в конечном итоге, так и не были рассмотрены. Правительство пояснило, что рассмотрение данного пункта повестки дня работы Парламента было отложено на год, - еще одно свидетельство того, что Армения не делает для себя приоритетом вопросы, связанные с обеспечением свободы доступа к информации.

Помимо необходимости разработки корпуса подзаконных актов, другие недостатки данного Закона заключаются среди прочего в отсутствии стандартов, соответствующих Конвенции о защите прав человека и основных свобод Совета Европы: в частности, для приведения ограничений на право на доступ к информации в соответствие с целями указанной Конвенции – служить законным целям и быть неотъемлемым атрибутом демократического общества – формулировки положений данного Закона должны быть пропорциональны преследуемым им целям.⁴² В тексте Закона отсутствует обоснование продления установленного тридцатидневного срока – в нем есть лишь формулировка «в случае, если требуется дополнительная работа». Одна из причин отказа в предоставлении информации – то, что данная информация доступна в Интернете, в то время как запрашивающее информацию лицо может не располагать доступом в Интернет или хочет получить информацию на бумаге.

Помимо законодательных недоработок, в особенности отсутствия подзаконных актов, очевидно также наличие недостатков в части реализации соответствующих правил на практике. К сожалению, Правительство не проводит анализа положения дел в сфере свободы информации. В ответах властей на вопросы анкеты приведены ссылки на регулярно проводимый силами ЦСИА анализ. После посещения Армении группой мониторинга от Правительства были получены дальнейшие разъяснения. Власти сообщили, что, согласно Указу Президента страны NH-174-N от 18 июля 2007 г., каждая государственная структура ежеквартально представляет в Аппарат Правительства обобщенную информацию о поступивших от граждан заявлениях и жалобах. Вместе с тем абсолютно непонятно, как Правительство использует эти данные для того, чтобы предпринимать необходимые меры в данной области; в равной степени неясно, почему Правительство не выполняет требование Ст. 13 Закона о сборе статистической информации о реализации права на информацию.

Неудовлетворительный уровень обеспечения следования положениям законодательства о доступе к информации прослеживается в предоставленных ЦСИА данных. В 2013 г. Центр на основании проведенных исследований подготовил аналитический документ «Статистика запросов и рассмотренных судебных дел».⁴³ Если вкратце, то статистика такова: “ на 87 запросов (42,9%) были получены своевременные и полные ответы, 41 запрос (20,2%) – ответы с нарушением установленных сроков, но полные, 13 запросов (6,4%) – обоснованные ответы с перенаправляющими отсылками, 21 запрос (10,3%) – неполные ответы, 8 запросов (3,9%) – ответы с отсутствием фактических подтверждений, 16 запросов (7,9%) – необоснованные отказы в предоставлении ответа, 17 запросов (8,4%) – молчаливый отказ.”

Власти страны оспаривают эту оценку, указывая, что данный доклад ЦСИА не может служить в качестве полноценного обобщения фактической ситуации, поскольку недостаточно репрезентативен (в нем приведены анализ и оценка только 203 запросов на получение информации).

⁴² Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, Ст. 10. Более подробный анализ см.: Freedom of Expression in Europe, Case-Law Concerning Article 10 of the European Convention on Human Rights, Human Rights Files, No.18, Council of Europe Publishing, Updated Edition, March 2007.

⁴³ <http://foi.am/en/research/item/1352/>

В докладе также указывается, что, «Несмотря на тот факт, что Закон Республики Армения «О свободе информации» действует уже около 10 лет и практика его применения демонстрирует тенденцию к повышению качества последнего, значительной проблемой по-прежнему остаются молчаливый отказ отвечать на запросы и неполнота и низкое качество ответов на запросы».

Тем не менее, приведенные выше статистические данные выказывают и присутствие определенной позитивной тенденции – значительного снижения числа молчаливых отказов за последние несколько лет. Так, в 2011 г. без ответа остались 22% направленных ЦСИА запросов, в 2012 соответствующая доля запросов снизилась до 15% и далее до 8% в 2013 г. В период с 2011 по 2013 гг. отмечается также почти трехкратное снижение доли молчаливых отказов в предоставлении информации. Вместе с тем, однако, снижение числа молчаливых отказов сопровождалось ростом количества неполных или не подтвержденных фактами ответов и необоснованных отказов. В вышеупомянутом докладе ЦСИА отмечается, что в 2013 число неполных ответов выросло в 10 раз по сравнению с показателями 2011 г., а количество необоснованных отказов и не подкрепленных фактами ответов возросло, соответственно, в четыре раза и два раза.

Авторы доклада ЦСИА резюмируют, что “это означает, что в прошлом чиновники стремились к тому, чтобы избежать предоставления информации, которая бы выставляла в неблагоприятном свете их самих или их учреждение, и оставляли запросы на предоставление информации без ответа. В настоящее же время в ответ на «проблематичные» запросы об информации чиновники предпочитают предоставлять неполные, уклончивые ответы и отписки не по существу дела, а не оставлять эти запросы вообще без ответа». Далее в докладе отмечается, что “в этом отношении процент полных ответов остался почти без изменений: в 2013, 2012, 2011 гг. соответствующие показатели составляли 63%, 65% и 69%. Совокупная доля обоснованных отказов и ответов с перенаправляющими отсылками, в сущности, также не изменилась: 6% в 2013 г. и 5% в 2011 и 2010 гг.”

В своем ответе на вопросы анкеты относительно реализации ЗСИ Отделение Транспаренси Интернешнл в Армении приводит схожие выводы: “зачастую предоставляемые учреждениями ответы остаются неполными или представляют собой отписки не по существу дела, как если бы они отвечали «для галочки», не будучи при этом заинтересованными в обеспечении высокого качества содержания ответа”.

Согласно ЦСИА, ключевой проблемой в области свободы информации в Армении остается «недостаток культуры осуществления деятельности открытым и прозрачным образом». Что же касается наиболее проблемных вопросов, то это следующие:

- Нарушение сроков ответа на запросы.
- Неполные и неточные ответы.
- Незаконные отказы в предоставлении информации, включая и молчаливые отказы, – как указывает ЦСИА, представители властей Армении просто даже не отвечают на значительное число запросов (1/3); согласно ОТИА, зачастую отказ в информации следует в ответ на запрос о предоставлении данных о частных компаниях, например, информации о сдаче частным компаниям в аренду общественных парков, уплачиваемых добывающими компаниями налогах, владельцах акционерных компаний.
- Отсутствие соответствующего апелляционного механизма.
- Отсутствие регламентов в части направления запросов на предоставление информации в электронной форме.

В процессе реализации Закона могут также наблюдаться и другие недостатки: так, большинство государственных ведомств не исполняют положения Ст. 13 Закона. Вероятно, в этих ведомствах

остаются незамещенными должности ответственных за обработку запросов на предоставление информации, что противоречит четкому и однозначному требованию Закона. Власти страны проинформировали, что в сентябре 2014 г. Премьер-министр Армении дал поручение государственным ведомствам назначить ответственных за обеспечение свободы информации сотрудников и опубликовать их контактные данные на ведомственных вебсайтах, однако группа мониторинга не получила никакой информации о том, исполнили ли ведомства указанное законодательно установленное требование и последующее поручение Премьер-министра страны. В подготовленном ЦСИА докладе указывается, что во многих ведомствах такие должности так и остались незамещенными.⁴⁴ Вдобавок, по полученным группой мониторинга сведениям, несмотря на то, что одной из положительных сторон Закона «О свободе информации» Армении принято считать широкую сферу его применения, охватывающую также и частный сектор, на практике данное положение реализуется крайне слабо – информация о частных структурах по большей части недоступна. Как указывают в своих ответах на вопросы анкеты эксперты ОТИА, информация о частных структурах или организациях, использующих государственные ресурсы, остается полностью непрозрачной.

Отчет по второму раунду мониторинга содержит отсылки к специальному ПО, с помощью которого граждане Армении могут проследить движение поданных на имя конкретных чиновников запросов о предоставлении информации. Вместе с тем ни в ответах на вопросы анкеты, ни в ходе посещения группой мониторинга страны никакой информации на это счет предоставлено не было. По окончании рабочей поездки группы мониторинга в Армению Правительство сообщило о наличии системы контроля за прохождением заявлений населения, которая предусматривает функционирование электронной системы, с помощью которой граждане могут в письменной форме обратиться в Правительство (<https://www.e-gov.am/en/>) и получить электронный код, который позволит им отслеживать ход рассмотрения их писем государственными ведомствами.

Очевидно, что власти информированы о положении дел и признают наличие указанных проблем в сфере обеспечения свободы информации. Вместе с тем и их ответы на вопросы анкеты, и итоги встреч с представителями Правительства страны не пролили больше света на вопрос, каковы на самом деле планы и намерения Правительства относительно того, как решать эти проблемы. В своих ответах власти подчеркивают, что «В сфере реализации права на свободу информации существуют много проблем, которые могут порождать определенные трудности с поиском и получением гражданами информации. В частности, в отдельных случаях они не располагают достаточной информацией о том, где хранятся те или иные данные, и обращаются с запросом в иной, чем требуется, государственный орган; в других же случаях трудности наблюдаются также в связи с принятием государственным органом решения о том, считать ли данную информацию публично доступной; наконец, в некоторых случаях не исполняются установленные законом требования о предоставлении информации ищущим ее лицам и т.д. Остаются проблемой наличие доступа в Интернет и компьютера, что актуально, главным образом, для общин в сельской местности.»

К сожалению, группа мониторинга не смогла встретиться с соответствующими представителями Министерства юстиции Армении или других ведомств, которые могли бы предоставить актуальную информацию о прогрессе, достигнутом в сфере обеспечения права на свободу информации, или запланированных в этом направлении последующих шагах.

В комментариях Правительства Армении к проекту отчета приводится информация о том, что в июле 2014 г. был проведен анализ исполнения положений Ст. 13 Закона и Аппарат Правительства дал поручения государственным органам произвести соответствующие назначения. Правительство подготовило и направило в Национальное собрание проект Закона «О персональных данных»,

⁴⁴ http://foi.am/u_files/file/Eng_monitoring.pdf, с. 35.

которым будут регулироваться отношения в части защиты и обращения персональных данных. Группа мониторинга приветствовала эти положительные меры, но отметила, что они не решают проблемы, связанные с исполнением Рекомендации.

На основании сказанного выше можно сделать вывод о том, что сложившаяся ситуация с обеспечением свободы информации в Армении - следствие того, что данная проблематика не является для Правительства страны приоритетной и/или отсутствия отдельного специализированного органа, который при необходимости обеспечивал бы дальнейшую разработку законодательства и должный уровень реализации соответствующих правил на практике.

Армения частично исполняет данную часть Рекомендации.

Засекречивание информации

В отчете по итогам второго раунда мониторинга Армении приводится рекомендация относительно обеспечения необходимых механизмов для засекречивания конфиденциальной или иной не подлежащей публичному доступу информации.

Засекреченная информация, включая среди прочего государственную тайну или коммерческую тайну, относится к исключениям из права на доступ к информации, установленным национальным Законом «О свободе информации». Такого рода исключения имеются в законодательстве многих странах мира, но при этом международные стандарты требуют в этой связи и наличия определенных защитных механизмов. В частности, важно, во-первых, разработать и реализовать четкие правила отнесения информации к разряду секретной, включая критерии и полномочия на засекречивание данных, чтобы обеспечить ограничение права на доступ к информации только при наличии объективных к тому оснований. Кроме того, необходим механизм рассекречивания информации в ситуации отмены законодательно установленных обоснований для ее засекречивания. Вдобавок решение о предоставлении доступа к уже засекреченной информации должно приниматься на основе каждого конкретного запроса о предоставлении засекреченной информации с использованием так называемой проверки на соблюдение баланса между общественным интересом и потенциальным ущербом.⁴⁵ Это типовая норма в прогрессивном законодательстве ряда стран по обеспечению свободы информации.⁴⁶ В законодательстве Армении присутствует прямо противоположная по духу и букве норма, предусматривающая простой отказ в доступе к информации, если она объявлена тайной.

В ответах на вопросы анкеты указано, что, “поскольку информация предоставляется ее держателем, то ему/ей решать, можно ли предоставлять соответствующую информацию и следует ли ее считать конфиденциальной”. После посещения группой мониторинга Армении Правительство страны сообщило, что, согласно Ст. 8 Закона «О свободе информации», в предоставлении информации отказать нельзя, если: 1) она относится к чрезвычайным ситуациям, несущим угрозу безопасности и здоровья граждан, а также природным катастрофам (включая ожидаемые государственными органами) и их последствиям; 2) дает представление об общем состоянии экономики Республики Армения, а также фактической ситуации в сферах охраны природы и окружающей среды, здравоохранения, образования, сельского хозяйства, торговли и культуры; 3) ее непредставление окажет негативное воздействие на реализацию государственных программ социально-экономического, научно-технического, духовного и культурного развития Республики Армения. В данном положении отсутствует отсылка к проверке информации на соответствие общественным интересам для принятия решения о предоставлении доступа к ней или отказа в предоставлении доступа к составляющей тайну информации – законодательство позволяет делать исключения для документов, подпадающих под категорию засекреченных, в форме пересмотра их статуса на

⁴⁵ Ссылки на данный текст приведены в соответствующих разделах доклада по итогам второго раунда мониторинга. См. с. 64.

⁴⁶ A Model Freedom of Information Law, Part IV, Exceptions, par. 22. Public Interest Override

основании проверки на соответствие общественным интересам и принятия решения о том, можно ли открыть доступ к этой информации в ответ на соответствующий запрос, или нет.

Никаких других сведений относительно того, как информация относят к категории конфиденциальной или закрытой для доступа, какие при этом используются критерии и какое учреждение/подразделение является ответственным за проведение такой классификации информации, в ходе посещения Армении группой мониторинга предоставлено не было. Напротив, группа мониторинга была проинформирована о том, что, поскольку речь идет об информации, составляющей тайну, руководящие указания в части ее засекречивания также относятся к информации, составляющей тайну.⁴⁷

После посещения группой мониторинга Армении Правительство страны сообщило, что Законом «О государственной тайне» регулируются отношения в части государственной тайны, а также то, что Закон «О персональных данных», который был разработан Министерством юстиции, одобрен Правительством, передан на рассмотрение в Национальное собрание и призван регулировать классификацию и обращение персональных данных. Согласно данным ЦСИА, в Законе «О государственной тайне» и Гражданском кодексе рассматриваются вопросы классификации информации, но критерии этой классификации размыты; кроме того, отмечается и наличие проблем со снятием с информации грифа секретности, а также то, что власти открыли доступ лишь к очень ограниченному числу документов. Правительство же сообщило о наличии на практике примеров рассекречивания информации по линии Министерства обороны.

Таким образом, на основании предоставленной группе мониторинга информации можно прийти к заключению о том, что Армения частично исполняет данную часть Рекомендации.

Хранение и реестры публичной информации

Статьей 5 Закона предусматривается обязательство разработать регламенты хранения и классификации информации. Для реализации этого положения на практике в ходе второго раунда мониторинга Армении было рекомендовано создать необходимые механизмы в части хранения информации, а также обеспечить создание каждым государственным органом собственного ведомственного реестра имеющейся у него информации.

В ходе посещения Армении группа мониторинга была проинформирована о наличии регламентов хранения данных, однако соответствующей информации на этот счет предоставлено не было. Не смогла группа мониторинга ознакомиться и с действующими регламентами хранения находящейся в открытом доступе информации. В ходе двусторонних встреч власти страны объясняли, что соответствующие правила разработаны в соответствии с положениями принятого 8 июня 2004 г. Закона «Об архивах». Однако соответствующее законодательство группе мониторинга предоставлено не было и, таким образом, невозможно было сделать вывод о том, до какой степени указанный Закон разрешает вопросы, поднятые при проведении второго раунда мониторинга.

Ответы на вопросы анкеты по этой проблеме содержат ссылки к двум решениям: во-первых, Закон «О персональных данных» регулирует поддержку базы соответствующих данных, за исключением данных государственных органов и органов местного самоуправления, государственных и

⁴⁷ В ходе двусторонних консультаций представители Правительства отметили, что 6 марта 2012 г. Конституционный суд Армении рассмотрел дело по засекречиванию информации и вынес решение, согласно которому списки с информацией, относимой к разряду секретной, сами по себе тайной не являются и должны находиться в открытом доступе. Однако у группы мониторинга не было возможности проанализировать этот вердикт.

муниципальных учреждений, а также устанавливает регламент ведения указанной базы данных». Во-вторых, в стране функционируют несколько государственных регистрационных органов, которые поддерживают собственные ведомственные реестры данных, включая Реестр движимой и недвижимой собственности, Реестр прав на автотранспорт, Государственный реестр юридических лиц, Реестр сельскохозяйственной техники, Реестр прав интеллектуальной собственности, Кадастр средств дорожного строительства, дорожного и водного транспорта, Реестр прав на воздушные суда.

Однако все эти реестры представляют собой особый случай создания баз данных как части услуг, которые должны оказывать соответствующие органы, и такие базы данных надо отличать от реестра всей публично доступной информации, которая имеется у данного ведомства, что и составляло суть соответствующей Рекомендации Армении как элемента второго раунда мониторинга.

По завершении поездки группы мониторинга в Армению Правительство страны проинформировало ее о том, что Закон «Об архивном деле» регулирует правовые отношения в части пополнения, регистрации, ведения и использования архивных данных и прочих архивных документов (независимо от права собственности на них) и правовые отношения в части архивного хранения. Однако текст этого Закона группе мониторинга предоставлен не был, и она оказалась не в состоянии оценить, достаточны ли его положения для реализации на практике требований Ст. 5 Закона «О свободе информации».

ЦСИА указывает в этой связи, что для государственных органов и органов местного самоуправления основные механизмы хранения информации - это все вебсайты и архивы, и они играют роль реестров. В ходе проведенных во время пребывания группы мониторинга в Армении интервью собеседники сообщали, что реестров открытой для доступа информации не существует, и особо подчеркивали, что они «даже не знают, какой информацией располагают и как найти нужный документ».

Группа мониторинга не в состоянии оценить прогресс, достигнутый в реализации данной части Рекомендации в связи с тем фактом, что указанная информация была предоставлена лишь на этапе проведения пленарного заседания, и у группы не было возможности для ее анализа.

Надзорный орган

По результатам проведения второго раунда мониторинга Армения получила рекомендацию рассмотреть возможность обеспечения механизма подачи жалоб в отношении сделанных в соответствии с Законом «О свободе информации» запросов.

Отсутствие соответствующего надзорного органа называется в числе одной из основных проблем в сфере обеспечения свободы информации в Армении. Подчеркивается, что суды абсолютно неэффективны при рассмотрении апелляций в части свободы информации. В ходе посещения Армении группа мониторинга была проинформирована о показательном примере, когда рассмотрение одного из подобных дел в суде заняло 5 лет. Ссылаясь на собственный опыт, ТИ Армения указывает, что «На практике судебное производство по поданным жалобам занимает неоправданно долгое время, и к моменту вынесения решения вопрос теряет свою важность».⁴⁸

Местные НПО активно выступают за создание независимого надзорного органа. К сожалению, общее их настроение таково, однако, что Правительство всерьез к их рекомендациям не относится. ЦСИА несколько раз обращался к Правительству по этому вопросу, предлагая, в частности, включить его в

⁴⁸ См. статистику по поданным жалобам : <http://foi.am/en/all-cases>.

качестве обязательства в план действий партнерства «Открытое правительство», но безуспешно – поддержки у Правительства это предложение не нашло.

Как представляется, вопрос о создании надзорного органа обсуждался в процессе дискуссий по проекту Плана действий по Программе «Открытое правительство» на 2014-2015 гг., но, по информации ЦСИА на тот момент времени, против такой инициативы высказался Уполномоченный по правам человека (Омбудсмен). Правительство отклонило данную рекомендацию о включении указанного обязательства в План действий по Программе «Открытое правительство», причем одним из приведенных им доводов стала нехватка ресурсов на подобного рода новый институт. Власти страны оказались в состоянии предоставить подробности дискуссий по данному вопросу.

Правительство сообщило, что приступило к рассмотрению вопроса о том, какому ведомству будет поручено осуществление надзорных функций. Согласно полученным на вопросы анкеты ответам, Министерством юстиции страны предпринимаются действия по изучению институтов, функционирующих в области обеспечения свободы информации в зарубежных странах, - таких, как институт Комиссара по вопросам свободы информации. ЦСИА проинформировал о своем значительном вкладе в проведение этого исследования. Никакой дополнительной информации по данному вопросу более не поступало, и группе мониторинга не представилось возможность встретиться с представителями властей, которые могли бы поделиться информацией о планах по этой теме.

Механизм подачи жалоб в настоящее время подразумевает наличие двух основных каналов: 1) подача жалобы в административном порядке в адрес руководителя административного органа/вышестоящего ведомства; 2) обращение с жалобой в суд в соответствии с процедурой, установленной Административно-процессуальным кодексом Армении. В тексте Закона говорится, что «Отказ в предоставлении информации может быть оспорен посредством подачи апелляции в уполномоченный орган государственной власти или суд». В ответах на вопросы анкеты также приведены ссылки на Конституцию страны, которая гласит, что «Каждый имеет право на получение – на законных основаниях и в соответствии с законом – помощи Уполномоченного по правам человека для защиты своих прав и свобод».

Аппарат Омбудсмена отвечает за мониторинг реализации законодательства по вопросам обеспечения свободы информации в рамках соответствующего мандата по надзору за соблюдением прав человека. Однако у Уполномоченного по правам человека отсутствуют ресурсы, необходимые для осуществления этой функции, и мандат его достаточно расплывчат и неконкретен. Вдобавок его полномочия в целом представляются незначительными – он может представлять рекомендации государственным органам, но не может давать обязательных к исполнению поручений, применять санкции по отношению к игнорирующим их чиновникам, а также осуществлять посреднические функции.

То, что институт Уполномоченного по правам человека не в состоянии выступать в качестве органа надзора за вопросами обеспечения свободы информации, становится особенно очевидно при анализе доклада Омбудсмена за 2013 г. В 128-истраничном отчете вопросам свободы информации посвящен лишь один абзац, который представляет собой цитату из доклада ЦСИА: «Были выявлены проблемы в сфере обеспечения свободы информации. «Центр свободы информации Армении». В 2013 г. НПО направили в различные компетентные органы 203 запроса с целью получения информации. Проведенные исследования показали, что основными проблемами в области обеспечения доступа к информации остаются молчаливые отказы в ее предоставлении и неполные ответы на запросы. В докладе за 2013 г. зафиксировано, что, несмотря на то, что основной проблемой остается отсутствие прозрачности и публичности в стиле работы государственных органов, процесс предоставления ими информации претерпел определенные изменения. Так, число молчаливых

отказов в предоставлении информации в 2013 г. оказалось почти в 3 раза ниже, чем в 2011. Вместе с тем уменьшившееся число таких отказов было замещено неполными ответами или ответами не по существу, а также необоснованными отказами в предоставлении информации. В частности, число неполных ответов в 2013 г. выросло в 10 раз по сравнению с 2011 г., число неоправданных отказов – в 4 раза, а ответов не по существу – в 2 раза. Другой проблемой в области обеспечения свободы доступа к информации остается нарушение сроков ее предоставления.”⁴⁹

В ходе поездки группы мониторинга в Армению представители аппарата Уполномоченного по правам человека сообщили, что он не против создания нового механизма и подтвердили, что не располагают ресурсами или властными полномочиями, достаточными для того, чтобы реализовывать функции надзора в части свободы информации.

Уже укоренившейся международной передовой практикой стало наделение полномочиями по надзору за обеспечением реализации свободы информации отдельное государственное ведомство.⁵⁰ Альтернатива заключается либо в учреждении отдельной комиссии (или должности комиссара), или, как это сделано в ряде европейских стран (например, Хорватии, Дании, Греции, Норвегии, Испании и Швеции) наделение соответствующим мандатом Уполномоченного по правам человека. Однако ряд экспертов признают, что институт Омбудсмана зачастую не имеет необходимых полномочий и ресурсов для того, чтобы оставаться действенным надзорным органом. Так, например, он обычно может лишь давать рекомендации и не может раскрывать информацию или отменять принятое административным органом решение. Следовательно, глобальная тенденция такова, что данная функция становится частью мандата отдельных институтов – комиссара или комиссии по вопросам информации.

В некоторых странах (например, в Эстонии, Ирландии, Германии, Латвии, Сербии, Словении, Швейцарии и Великобритании) имеется институт комиссара по вопросам информации, который слит с ведомством, отвечающим за обеспечением защиты персональных данных. На первый взгляд, такой подход может показаться неестественным, поскольку может показаться, что эти мандаты обслуживают прямо противоположные интересы (защита частной информации от раскрытия, с одной стороны, и обеспечение максимальной доступности информации государственных органов, с другой). Однако это позволяет создать положительный симбиоз и эффективный механизм разрешения одной из главных проблем в сфере защиты персональных данных и обеспечения исполнения законодательных требований в части доступа к информации – нахождение нужного баланса в ситуации, когда право на частную жизнь вступает в конфликт с правом на получение информации – и определения того, в чем состоит общественный интерес. Это также позволяет концентрировать ресурсы в одном институте и, следовательно, оказывается более жизнеспособным вариантом с экономической точки зрения.

Группа мониторинга рекомендует Армении продолжать следовать концепции создания специализированного института, мандат которого должен состоять в обеспечении исполнения законодательных требований по обеспечению доступа к информации в формате отдельной комиссии или должности комиссара. Такой орган следует наделить полномочиями, достаточными для реализации функции обеспечения исполнения законодательных требований в части доступа к информации и, в частности, полномочиями получать доступ к любой информации, которой располагают государственные органы, включая сведения, относимые к категории засекреченных, а также полномочиями по принятию обязательных к исполнению решений по обеспечению доступа к

⁴⁹ Доклад Омбудсмана, 2013, с. 79.

⁵⁰ Обзор моделей обеспечения исполнения требований законодательства см., например, в: Laura Neuman, Enforcement Models: Content and Context, World Bank Institute, 2009, на сайте: <http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/LNEumanATI.pdf>.

информации и применению санкций за отсутствие следования указанным решениям (непосредственно или через суд).

В то же время надо предпринимать практические шаги по назначению в различные органы власти должностных лиц, ответственных за обеспечение свободы информации. Правовой основой для этого является Ст. 13 Закона. По завершении поездки группы мониторинга в Армению Правительство сообщило ей о том, что меры по данному вопросу были приняты, но группа мониторинга оказалась не в состоянии проверить, были ли назначены такие ответственные во все органы власти.

К сожалению, группа мониторинга не смогла получить от присутствовавших на соответствующей панели представителей Правительства Армении ответов на большинство вопросов по данной проблематике. Министерство юстиции позднее сообщило о состоявшемся в июле-августе совместном с ЦСИА обсуждении вопроса и подготовке исследования передовой международной практики по данной проблематике, хотя группа мониторинга не получала никакой дальнейшей информации о том, когда и в какой степени данный вопрос стал предметом обсуждения или рассмотрения соответствующими заинтересованными сторонами. Можно заключить, что Армения частично исполняет данную Рекомендацию.

Публикация открытой информации в активном режиме

Закон обязывает подпадающих под его действие лиц публиковать определенную информацию в сети Интернет без согласования с какими-либо другими лицами. В Ст. 7 Закона приведен список, состоящий из 13 категорий информации, подлежащей публикации в указанном режиме. В то же время в тексте Закона имеется оговорка о том, что власти могут принять решение без ссылок на какие-либо основания относительно того, публиковать ли информацию, подпадающую под какую-либо из указанных 13 категорий, - например, о бюджете, вакансиях и т.п. Это неправомерное ограничение режима активной публикации информации, которое должно быть в приоритетном порядке устранено на законодательном уровне. По завершении поездки группы мониторинга в Армению Правительство страны проинформировало о принятии Постановления № 1521-N, которым утверждены минимальные требования к официальным порталам государственных органов в сети Интернет. Группе мониторинга копии данного Постановления предоставлено не было, и она оказалась не в состоянии оценить, как оно содействовало улучшению ситуации.

Более проблематичной, однако, представляется реализация вышеуказанной обязанности на практике. В подготовленном ЦСИА докладе среди прочего оценивается степень реализации режима активной публикации государственными органами находящейся в открытом доступе информации. Основной вывод доклада заключается в том, что в большинстве случаев ведомства такую информацию в активном режиме не публикуют.⁵¹ По мнению собеседников, процесс публикации такого рода информации продвигается очень медленно. Один из представителей делового сообщества отметил, что «В целом, существует дефицит публикуемой информации по правилам и регламентам. Аудитории об изменениях в правилах заранее и должным образом не сообщают. Было бы полезно иметь базовую, но ориентированную на аудиторию ... информацию от различных ведомств и институтов – таких, как таможня, кадастр недвижимости и нотариусов».

⁵¹ <http://foi.am/en/research/item/895/>

Клевета

В соответствии со Статьей 1 Закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Республики Армения» от 18 мая 2010 года отменены Статьи 135 и 136 Уголовного кодекса. Урон личной репутации может быть возмещен по статье 1087.1 Гражданского кодекса. Санкции за оскорбление предусматривают от извинения до выплаты компенсации в 1000-кратном размере установленной минимальной оплаты труда. Таким образом, Армения полностью выполнила эту часть рекомендации. Однако установленные в соответствии с Гражданским кодексом денежные санкции слишком высоки; суды обязывают организации СМИ выплачивать очень крупные штрафы, что может оказаться реальным препятствием для журналистских расследований.

Общественные консультации и прозрачность законодательного процесса

В ходе второго раунда мониторинга Армении было рекомендовано обеспечить распространение концепции законодательства и законопроектов среди тех, на кого они будут распространяться, а также обеспечить опубликование и обсуждение законов заблаговременно до вступления их в силу.

Законом о правовых актах регулируются общественные консультации и предписываются соответствующие обязанности государственных ведомств. В соответствии с этим законом «орган, разрабатывающий проект, вместе с представлением проекта нормативного правового акта тем, кто будет оценивать его воздействие, обязан обеспечить проведение общественных консультаций по проекту, целью которых является уведомление физических и юридических лиц о проекте нормативного правового акта, а также получение их мнений и проведение на их основе необходимой доработки проекта нормативного правового акта».

Власти подчеркивают, что законопроекты публикуются главным образом на веб-сайтах разрабатывающих их органов; консультации могут проводиться в рамках публичных встреч, открытых слушаний, обсуждений и опросов общественного мнения, а также при помощи электронных механизмов. Срок проведения общественных консультаций составляет не менее 15 дней. Как отмечается в ответах на вопросы анкеты, «если поданные предложения представляются основанными, они принимаются компетентными органами и учитываются в процессе дальнейшей доработки проекта». Также, помимо веб-сайтов министерств, все проекты до обсуждения на заседании Правительства также размещаются на веб-сайте Правительства.

Кроме того, власти сообщают, что общественные консультации проводятся всегда: все разрабатываемые законопроекты проходят через этот процесс. Согласно представителям парламента, по важным законодательным актам проводятся общественные слушания, и решение, проводить общественные слушания или нет, принимается фракциями. В качестве примера общественных слушаний приводится Закон о накопительных социальных пенсиях, принятый в 2013 году.

На веб-сайте Министерства юстиции имеется баннер публикуемых законопроектов. Все проекты Министерства юстиции размещаются на веб-сайте. К веб-сайту прилагается модуль для комментариев, которым могут воспользоваться все, кто заходит на интернет-страницу. Несмотря на всю прогрессивность и полезность этой инициативы, судя по всему, общественности о ней практически ничего не известно. Одной из наиболее активных НПО - ЦСИ - не известно о

существовании такой возможности. Поэтому властям рекомендуется повышать осведомленность об этой и других аналогичных инициативах, позволяющих обществу воспользоваться имеющимися возможностями в максимальной степени. Однако ничего не сообщается о механизме анализа замечаний и учета соответствующих предложений в предлагаемом законодательстве, что совсем непростая задача, требующая, при должной реализации, значительных ресурсов.

С учетом этой информации, сообщения от НПО говорят об очень низком уровне обеспечения выполнения соответствующего законодательства о прозрачности законодательного процесса и привлечения к нему общественности. Как утверждает Центр «Транспэрэнси Интернешнл» в Армении (АЦТИ) в ответах на вопросы анкеты, «не все министерства размещают законопроекты на своих веб-сайтах, и население нередко узнает о грядущих законопроектах непосредственно перед заседаниями правительства, на которых они принимаются». Власти с этим не согласны; они полагают, что данное требование закона правительством полностью соблюдается и что АЦТИ не привел конкретных примеров в подтверждение своего утверждения. Также АЦТИ сообщает о своем предложении по созданию централизованной системы законопроектов, которое было включено в проект Плана действий партнерства открытого управления Армении на 2014-2016 гг. Это очень важная мера, и властям рекомендуется продолжить выполнение своего обязательства.

Согласно АЦТИ, «на практике процедура организации и проведения общественных консультаций согласно указу правительства N296-N от 25.03.2010 не работает, также отсутствует координация/контроль/ответственность за это».

Кроме того, как отмечает АЦТИ, большинство социально-значимых решений принимаются без общественных консультаций. Среди примеров - Закон о пособиях по временной безработице (2010 г.), Закон о налоге на оборот (2012 г.), Закон «О внесении поправок и изменений в Закон о лицензионных платежах» (2012 г.), Закон о накопительной социальной пенсии (2013 г.) и Закон об оценке экологического воздействия (2014 г.).

Что касается концепций законодательства, ничего в этом отношении действующими нормами не предусматривается. В ходе визита в страну власти проинформировали, что Правительством созданы различные Советы по реформированию в качестве регулярного форума консультаций с деловым сообществом и неправительственным сектором по ряду инициатив в области реформ. Практически в каждом министерстве созданы Общественные советы с участием организаций гражданского общества для обсуждения новых идей реформирования. Среди них - Совет по координации инспекционных реформ, Совет по налоговой реформе, Совет по развитию малых и средних предприятий и другие⁵². Как отметил в ходе визита в страну заместитель министра юстиции, общественные советы - регулярные форумы для НПО.

Тем не менее, НПО и даже донорское сообщество со скепсисом относятся к общественным советам, а деловым сообществом отмечалось, что его участие не является обычным процессом, хотя при этом приводились и некоторые положительные примеры.

АЦТИ отмечает, что «один из примеров такого положительного» опыта неправительственного участия в законотворчестве был связан с Законом оценки экологического воздействия (ОЭВ). По мнению АЦТИ, законопроект был разработан Министерством охраны природы при активном участии членов гражданского общества, включая АЦТИ. Однако при этом, как отмечает АЦТИ, «здесь вновь, вместе с успешным сотрудничеством, отмечались некоторые проблемы, так как законопроект был направлен в парламент прежде, чем он был по-настоящему готов, а обещанные парламентские слушания не состоялись. В конечном итоге закон был принят в течение суток на внеочередном заседании, чтобы выполнить условие Всемирного банка для выделения Армении займа на бюджетную поддержку. После принятия закона и его публикации НПО стало известно о том, что текст закона был тайно изменен перед чтениями, и в результате принятый закон радикально отличается от проекта, направленного правительством в парламент, и предусматривает преимущества для ОЭВ определенных видов экономической деятельности».

⁵² Консультативный процесс описывается далее в докладе, см. Рекомендацию 3.6.

При всем этом имеются положительные примеры сотрудничества с гражданским обществом/населением в целом в законодательном процессе. Например, сотрудничество в рамках Совета по координации инспекционных реформ, который включает в себя представителей частного сектора и НПО, Совета по развитию малых и средних предприятий и Совета по налоговой реформе, который, правда, провел пока только одно заседание. Положительным является обеспечение участия тех, на кого будет распространяться закон, в процессе его разработки. Кроме того, очевидно, что в армянском обществе существует на это спрос. НПО и деловое сообщество выразили готовность работать вместе с правительством над различными политическими инициативами. Правительству настоятельно рекомендуется продолжать и далее расширять эту положительную практику. Важно, чтобы правительство приложило дальнейшие усилия по преодолению критических замечаний со стороны НПО и делового сообщества в отношении их роли и реальных возможностей для их участия в развитии политических инициатив.

Выводы

Право на доступ к информации обеспечивается в Армении недостаточно, о чем говорит мониторинг независимыми НПО. Помимо некоторых усилий, которым содействует главным образом ЦСИ в рамках партнерства открытого управления, и подготовки нового закона «О персональных данных», не было предпринято никаких новых шагов по содействию осуществлению и совершенствованию государственного контроля в этой области. Разработанный ЦСИ законопроект не получил продвижения в парламенте, не было выполнены и рекомендации организаций гражданского общества по созданию независимого надзорного механизма. Обязательное заблаговременное опубликование информации на практике должным образом не осуществляется. Существует законодательный пробел в отношении электронных запросов информации.

Управление общественного защитника в настоящее время не может рассматриваться как эффективный надзорный институт обеспечения выполнения положений о свободе информации: у него отсутствуют необходимые полномочия и должное внимание к работе в области свободы информации. Важной частью реформы должно стать создание действенного и независимого надзорного органа. Он мог бы быть отдельным институтом или входить в состав Управления по защите данных при поддержке организаций гражданского общества.

Правительство сообщило о некоторых первоначальных шагах по началу рассмотрения создания такого столь нужного надзорного органа, однако, судя по всему, в конечном итоге эта рекомендация соответствующими органами одобрена не была. Важно, чтобы в этом отношении не только велись обсуждения, но и предпринимались реальные шаги, направленные на повышение уровня реализации свободы информации в Армении.

В то же время действующие в Армении положения в области доступа к информации нуждаются в пересмотре с целью усиления соответствия международным стандартам. Необходимо безотлагательно разработать подзаконные акты, упоминаемые в законе. Необходимо обеспечить реализацию на практике требования к заблаговременному опубликованию, предпочтительно в рамках единой системы. Основные правила, касающиеся подачи и обработки электронных запросов, должны быть прописаны в законе для обеспечения единообразия практики и простоты доступа для заявителей.

Наконец, что очень важно, необходимо повышать осведомленность среди государственных служащих для распространения культуры открытости и прозрачности на государственной службе.

Рекомендацию 3.6. Армения выполнила частично

Новая Рекомендация 20

- Проанализировать, а затем пересмотреть Закон о свободе информации для приведения его в соответствие с международными стандартами с целью обеспечения ясности действующих нормативных положений и устранения имеющихся недостатков, помимо прочего, отразив требования к учету общественных интересов и электронных запросов; принять необходимые подзаконные акты для выполнения Закона о свободе информации.
- Обеспечить предварительное опубликование информации государственными органами, упорядочить систему управления данными и классификации и ввести в государственных органах реестры публичной информации; рассмотреть возможность создания единого портала для заблаговременной публикации информации;
- Обеспечить действенный надзор и контроль за соблюдением права на доступ к информации, а также надлежащие полномочия и ресурсы для принятия обязательных решений, и обеспечить назначение ответственных за свободу информации в каждом ведомстве согласно требованиям Статьи 13 Закона.
- Повышать осведомленность должностных лиц для развития культуры открытости и прозрачности в правительстве и проводить систематическое обучение ответственных за информацию и других должностных лиц, занимающихся вопросами доступа к информации.
- Обеспечить реализацию на практике положений, касающихся прозрачности субъектов, пользующихся государственными ресурсами (Статья 1.2 Закона)

Политическая коррупция

Прежняя рекомендация 3.7.

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

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

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

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

Рассмотреть возможность повышения прозрачности во взаимоотношениях между политикой и бизнесом путем обнародования повестки дня и расписания визитов депутатов

Национального собрания и высокопоставленных должностных лиц.

В период завершения второго раунда мониторинга в Армении был принят новый Избирательный кодекс, который был утвержден 26 мая 2011 года и вступил в силу 26 июня 2011 г. После утверждения 9 февраля 2012 года доклада по второму раунду мониторинга Стамбульского плана действий были приняты поправки в Закон «О политических партиях», которые вступили в силу 17 марта 2012 года. Эти изменения заложили новую правовую основу в области, к которой относится рекомендация 3.7.

Обнародование финансовых данных политическими партиями

Судя по ответам на вопросы анкеты, предоставленным армянскими властями, в Закон "О политических партиях" были внесены ряд существенных изменений, которые в определенной степени помогли выполнить Рекомендацию 3.7. Однако текст закона с поправками группе по мониторингу предоставлен не был.

Тем не менее, группа по мониторингу смогла уточнить некоторую часть этих изменений из других источников. Например, благодаря информации, предоставленной армянскими властями ГРЕКО⁵³ в контексте выполнения рекомендации (ii)⁵⁴, которая отчасти совпадает с первым элементом Рекомендации 3.7, стало возможным установить, что в соответствии с новым Избирательным кодексом «в случае поставки товаров и услуг по цене ниже рыночной или их приобретении до открытия предвыборного фонда они должны учитываться в расходах предвыборного фонда по рыночной цене», а также что «Центральная избирательная комиссия в своем решении от 16 февраля 2012 года «об официальном разъяснении, направленном на устранение двусмысленности в толковании Статьи 26 Избирательного кодекса» постановила, что товары и услуги, полученные

⁵³ См. Отчет о соблюдении рекомендаций ГРЕКО по итогам Доклада по третьему раунду оценки Армении в области прозрачности финансирования партий, принятого в декабре 2012 года.

⁵⁴ ГРЕКО было рекомендовано обеспечить, чтобы неденежные взносы в фонд политических партий и участвующих в выборах кандидатов (кроме добровольной работы непрофессионалов), а также товары и услуги, предлагаемые по сниженной цене, учитывались по коммерческой стоимости и включались в декларации финансирования избирательной кампании.

бесплатно, также подлежат декларированию и контролю со стороны Центральной избирательной комиссии, согласно определению Избирательного кодекса»⁵⁵.

В ходе посещения страны представители Центральной избирательной комиссии подтвердили это. Однако в ответе на вопрос о раскрытии информации о банковских ссудах и договоров с фондами, объединениями и другими органами, связанными с ними, большинство собеседников оказались в замешательстве и не смогли точно сказать, предоставляется ли такая информация. Группе по мониторингу не были предоставлены соответствующие правовые положения, поэтому эта часть рекомендаций остается не выполненной.

В соответствии со Статьей 27 Избирательного кодекса все политические партии должны подавать финансовую отчетность в Контрольно-ревизионную службу (КРС) на десятый и двадцатый день после начала избирательной кампании, а также за 3 дня до срока официального оглашения результатов выборов. Кроме того, согласно заключительному докладу по Проекту ЕС «Ситуационный анализ коррупции в государственном секторе Армении» (доклад проекта ЕС), опубликованному в июне 2013 года, 5 октября 2012 г. ЦИК приняла решение о дальнейшей доработке процедуры и формата данной отчетности.

Для оценки выполнения этих требований на практике группа по мониторингу ориентировалась на оценку последних парламентских выборов, состоявшихся в мае 2012 года, которая была проведена Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (ОБСЕ/БДИПЧ), Парламентской ассамблеей ОБСЕ (ПА ОБСЕ), Парламентской ассамблеей Совета Европы (ПАСЕ) и Европейским парламентом (ЕП).

Согласно их совместному Заявлению по предварительным результатам и выводам, «новый Избирательный кодекс укрепил правила финансирования проведения кампании. Однако сохраняются две основные проблемы: ограниченная независимость Контрольно-ревизионной службы⁵⁶ от ЦИК и узкое правовое определение расходов на проведении кампании. Около 12 кандидатов в мажоритарных округах не имели специальных избирательных счетов, а один из них накануне дня выборов отчитался в отсутствие расходов. Все остальные кандидаты отчитались перед Ревизионной службой ЦИК, и их отчеты были опубликованы своевременно; в преддверии дня выборов никаких финансовых нарушений ЦИК установлено не было»⁵⁷.

Центральная избирательная комиссия

В ЦИК работает постоянный штат из 51 государственного служащего с различной степенью старшинства. Отбор персонала производится на основе Закона о государственной службе через открытый конкурсный отбор и в рамках внеконкурсной процедуры. Соответственно, этим Армения выполнила данную часть Рекомендации.

Однако, как правильно отмечалось представителями гражданского общества Армении, назначение членов ЦИК, основанное на заслугах, квалификации, опыте и политической независимости, могло бы сыграть еще более важную роль в контексте борьбы с коррупцией, так как они принимают решения по выборному процессу.

Все 7 членов ЦИК назначаются президентом сроком на шесть лет. Трое из них получают назначения на основе выдвижения Уполномоченным по правам человека; двое - выдвигаются Председателем Кассационного суда и еще двое - председателем Палаты адвокатов. В докладе проекта ЕС отмечается, что, «по утверждению многих наблюдательных и мониторинговых организаций, ЦИК не является по-настоящему независимым». Все его члены назначаются президентом, а в восприятии обществом

⁵⁵ Отчет о соблюдении рекомендаций ГРЕКО по итогам Доклада по третьему раунду оценки Армении в области прозрачности финансирования партий, принятого в декабре 2012 года.

⁵⁶ КРС

⁵⁷ См. http://www.coe.am/docs/parliamentary_elections_2012.pdf.

выдвигающие организации в сильной степени зависят от исполнительной власти⁵⁸. Тем не менее, армянские власти отмечают, что Венецианская комиссия и БДИПЧ опубликовали свое совместное заключение об избирательном кодексе Армении, включая процесс назначения, сделав вывод о соответствии его международным стандартам.

Контрольно-ревизионная служба

Во время принятия отчета о втором раунде мониторинга в рамках Стамбульского плана действий постоянная Контрольно-ревизионная служба (КРС) была создана указом ЦИК от 11 августа 2011 г. Эта служба не входит в состав ЦИК, состоит из руководителя и двух государственных служащих и может, в случае необходимости во время выборов, привлекать к работе по договору до пяти сотрудников сроком на один месяц. Кроме того, в период избирательных кампаний каждая из парламентских групп в составе Национального собрания назначает по одному квалифицированному аудитору, который помогает службе на добровольной основе в период по пятый день после публикации результатов выборов. Члены ЦИК и руководитель КРС не могут быть членами политической партии. В отношении остальных государственных служащих, работающих в КРС, действует принцип политической воздержанности, который означает, что они не могут пользоваться своим положением в интересах политических партий. Их назначение осуществляется в соответствии с Законом о государственной службе.

Внимание Группы по мониторингу было привлечено к двум вопросам, касающимся КРС, которые она изучила:

- ограниченная независимость службы от ЦИК (этот вопрос освещается в разделе об обнародовании информации политическими партиями);
- в целом ограниченность ее мандата, а также ограниченность возможностей для выполнения даже тех функций, которыми она уже наделена.

В соответствии с положением, утвержденным ЦИК 11 августа 2011 года, КРС отвечает за:

- осуществление контроля над использованием ресурсов, выделенных избирательным комиссиям и персоналу ЦИК;
- осуществление контроля над взносами в предвыборные фонды кандидатов, партий и партийных блоков, их учетом и расходованием;
- осуществление контроля за текущей финансовой деятельностью политических партий;
- проверка взносов в предвыборные фонды кандидатов, партий, партийных блоков и деклараций по их использованию, а также
- изучение и вынесение решений по использованию ресурсов, выделенных ЦИК, избирательным комиссиям и сотрудникам ЦИК, взносам в предвыборные фонды, их учету, расходованию и текущей финансовой деятельности политических партий.

В течение двух дней после получения финансовых деклараций от партий и кандидатов КРС обязана проверить их и составить заключение, которое направляется в ЦИК на рассмотрение. После рассмотрения заключение публикуется на веб-сайте ЦИК. Помимо прочего, КРС может получать от банков сведения, справки и копии документов по временным счетам на предвыборную кампанию, членским взносам, выплаченным партиям, пожертвованиям, финансовым ресурсам, полученным в результате гражданских сделок, т. п. Затем она может использовать эти сведения для сверки с заявленным в декларациях.

Согласно информации, предоставленной группе по мониторингу представителями гражданского общества в Армении, возможности КРС оказались недостаточными для надлежащего выполнения

⁵⁸ Вставить цитату из отчета ЕС

своих функций на практике. Например, как показал мониторинг АЦТИ в ходе выборов, КРС только получала отчеты от уполномоченных лиц предвыборных фондов политических партий и кандидатов и просто проверяла своевременность их представления, а также устанавливала, какие предвыборные фонды политических партий и кандидатов не открывали счета и не подавали отчеты. Она не проводила никакой проверки доходов или расходов предвыборных фондов. Это становится еще более серьезной проблемой с принятием действующего Избирательного кодекса, согласно которому, по Статье 28, КРС теперь также отвечает за контроль за текущей финансовой деятельностью политических партий.

Координация между Центральной избирательной комиссией и Контрольной палатой

В своих ответах на вопросы анкеты армянские власти утверждают, что взаимодействие между этими двумя органами регулируется законом, и в ходе визита в страну заверили группу по мониторингу в действенности такого взаимодействия.

По мнению представителей гражданского общества в Армении, объемы государственного финансирования (из государственного бюджета) политических партий (а финансирование из государственного бюджета получают только те политические партии, чьи фракции представлены в Национальном собрании) очень незначительны и вряд ли заслуживают значительного внимания со стороны Контрольной палаты. Они сообщили группе по мониторингу, что по крайней мере до сих пор Контрольная палата ни разу не проводила аудита этих средств (см. веб-сайт КП – www.coc.am).

Применение норм в отношении конфликта интересов среди политических деятелей

В своих ответах на вопросы анкеты армянские власти ссылаются только на правовые нормы. Никакой информации, касающейся практической реализации этих норм группе по мониторингу ни до, ни во время визита в страну предоставлено не было.

Представители гражданского общества поделились своей озабоченностью касательно положений, касающихся конфликта интересов среди политических деятелей в Законе «О государственной службе». В частности, они отмечали следующие недостатки:

- (i) ограничение круга связанных лиц совместно проживающими супругами и детьми, что не отражает реальности родства и тесных отношений в армянском обществе или того, как они отражаются на взаимоотношениях между бизнесом и политикой;
- (ii) отсутствие механизма отчетности в отношении тех должностных лиц, которые не имеют вышестоящего начальства, и, наконец,
- (iii) отсутствие санкций за нарушение этих норм.

Они также отмечали, что закон отставляет на усмотрение парламента решение о принятии положений о конфликте интересов в отношении членов парламента; однако также признавалось, что данные положения были включены в Закон о регламенте Национального собрания.

В мае 2012 года Национальным собранием был создан специальный орган для контроля за добропорядочностью членов парламента – Комитет по этике Национального собрания. Это временный орган, для которого не предусмотрено постоянного числа членов, так как каждая партия имеет право выдвинуть в его состав не менее одного члена парламента. Председатель и его заместитель представляют крупнейшие оппозиционные и неопозиционные партии и назначаются спикером Национального собрания. В комитете есть собственный секретариат из 3 человек. Его временный характер означает, что с началом новой сессии Национального собрания комитет формируется каждый раз заново и функционирует до следующей сессии.

Полномочия комитета предусматриваются в Статье 24.2 Закона о регламенте. Комитет может принимать два вида решений – о (i) нарушении норм этики членами парламента и (ii) незаявлении членом парламента о конфликте интересов – и делать три вида заключений: (i) а нарушениях положений о несовместимости членами парламента, (ii) о совместимости и (iii) о необходимости

заявить о конфликте интересов.

Любой может обратиться с заявлением в комитет относительно нарушения норм этики, незаявлении о конфликте интересов членами парламента или нарушении положения о несовместимости с Конституцией Армении. По получении заявления председателю отводится 10 дней на проведение предварительного расследования и представления на заседании комитета своих выводов относительно наличия оснований для отказа заявлению в расследовании. Решение ставится на голосование членами комитета. Если они решают начать расследование, оно должно быть завершено в течение 30 дней при возможности дальнейшего продления еще на 20 дней. Согласно Статье 24.4 Закона о регламенте, заседания комитета проводятся в закрытом формате, если иного не было потребовано ставшим объектом расследования членом парламента. Нарушения этики и конфликтов интересов не ведут к санкциям; только нарушение положений о совместимости Конституции может подлежать наказанию.

Согласно сведениям из отчета по проекту ЕС, с момента создания в мае 2012 года комитет принял 11 решений об отказе в расследовании, 4 решения о начале расследования, 2 решения о нарушении этики, 1 решение о прекращении расследования и 1 решение об отклонении заявления. Объективность некоторых из этих решений вызывала вопросы⁵⁹.

Прозрачность отношений между политиками и бизнесом

Армянские власти сообщают, что за последние годы повестки дня и информация о визитах членов парламента и официальных лиц публикуются на сайте <http://www.parliament.am>, <http://www.gov.am> и электронных веб-сайтах государственных органов. Особо освещаются визиты упомянутых выше должностных лиц. Помимо указанных веб-сайтов, визиты также освещаются электронными СМИ и социальными сетями.

Однако представители гражданского общества обращали внимание на то, что информация о визитах не означает информации о полученных подарках и что ни на одном из веб-сайтов нет открытых перечней подарков (или оказанного гостеприимства). Они проинформировали группу по мониторингу, что многие политические деятели занимаются хозяйственной деятельностью. В большинстве случаев предприятия регистрируются на имя связанных лиц или иных близких родственников (например, детей, проживающих отдельно, «разведенных» жен, двоюродных братьев и сестер, племянников/племянниц). Однако, даже в тех случаях, когда среди основателей/участников предприятий числятся политики, такого рода примеры не выявляются и не изучаются правоохранительными органами.

Выводы

С целью иллюстрации прогресса в отношении данной части рекомендации, имеющей отношение к обнародованию информации политическими партиями, Армения ссылается на изменения в Законе «О политических партиях». Далее приводится более подробная информация о том, какие сведения раскрываются. Однако без фактического изучения текста закона с поправками сделать конкретные выводы о продвижении в этой области не представляется возможным.

Группа по мониторингу хотела бы подчеркнуть, что рекомендация 3.7 требует от Армении обеспечить, чтобы обнародование информации осуществлялось на практике, а не только требовалось по закону. У группы по мониторингу не было возможности оценить полностью, осуществляются ли надлежащие раскрытия согласно закону всеми политическими партиями. Однако, если полагаться на информацию от международных организаций, которые вели мониторинг последних по времени выборов в парламента в 2012 году, представляется, что притом что в целом обнародование осуществлялось большинством политических партий и кандидатов, были и те, кто этого требования

⁵⁹ Более подробно о конкретных делах см. заключительный отчет по проекту ЕС «Ситуационный анализ коррупции в государственном секторе Армении», июнь 2013 г., сс. 48-49.

не выполнил. В то же время ЦИК не выявила никаких финансовых нарушений в ходе проведения кампаний. Это вызывает серьезную озабоченность отсутствием механизма, который обеспечивал бы надлежащее соблюдение законодательства, а также отсутствием сдерживающих санкций для предупреждения нарушений.

Группа по мониторингу пришла к выводу, что Секретариат ЦИК в целом достаточно хорошо укомплектован. Что касается процедуры подбора штата, она следует общим правилам, действующим в государственной службе, и в целом представляется, что критерии и процедуры проведения открытого конкурса ясно определены. В то же время, поскольку может действовать внеконкурсная процедура, неплохо было бы знать, как часто она применяется на самом деле; такая информация группе по мониторингу предоставлена не была. Впрочем, группа по мониторингу в этом контексте выявила еще одну связанную с этим проблему, а именно, воспринимаемое отсутствие независимости самих членов ЦИК. Их назначение, судя по всему, в существенной мере определяется исполнительным руководством; эту проблему можно решить путем рассмотрения и, возможно, реформирования процедур выдвижения и назначения.

Также группа по мониторингу полагает, что Армении необходимо решить проблему ограниченности мандата КРС, отсутствия реальной независимости и, что главное, возможностей по осуществлению тех функций, которыми она уже наделена. Группа по мониторингу сомневается в способности КРС проводить настоящую проверку ввиду ограниченности штатных ресурсов в службе и в пределах ограниченных временных сроков, установленных в законе. Тот факт, что часть работы проводится аудиторами, назначенными политическими партиями, не помогает, а лишь еще больше усложняет ситуацию. Группа по мониторингу серьезно сомневается в объективности и отсутствии политического влияния в их работе, даже если такое влияние лишь предполагается.

Группе по мониторингу было сложно оценить эффективность сотрудничества и взаимодействия между ЦИК и Контрольной палатой. Однако представители гражданского общества заявили, что это не представляет собой серьезной проблемы ввиду того, что государственное финансирование, выделяемое политическим партиям, довольно ограничено.

Группа по мониторингу одобрительно отзывается о принятии Арменией ряда мер, направленных на урегулирование вопросов этики и конфликта интересов среди политических деятелей. Создание Комитета по этике и принятие его регламента – шаг в верном направлении. Также группа по мониторингу положительно отмечает тот факт, что комитет действительно функционирует, принимая одновременно к сведению озабоченность тем, что решения комитета не всегда полностью беспристрастны.

Проведение оценки реального, практического соблюдения норм конфликтов интересов среди политических деятелей оказалось для группы по мониторингу затруднительным как вследствие того, что в информации, предоставленной Правительством Армении, ничего не говорилось о вопросах практического соблюдения, так и потому, что в ходе визита в страну у группы по мониторингу не было возможности встретиться с соответствующими представителями. Группа по мониторингу придерживается аналогичной озабоченности, уже отмеченной в разделе, посвященном высокопоставленным должностным лицам (см. соответствующий раздел доклада). Кроме того, у представителей, с которыми группа встречалась в ходе визита в страну, отмечалось общее непонимание разницы между нормами, регулирующими конфликты интересов, и декларациями имущества; группой по мониторингу были также вскрыты противоречия в ролях, выполняемых ЦИК и Комиссией по этике.

Наконец, притом что формально Армения выполнила последнюю часть данной рекомендации, группа по мониторингу полагает, что фактически данная мера не способствовала повышению прозрачности в отношениях между политиками и предприятиями и не заслуживает дальнейшего изучения.

Принимая во внимание вышесказанное, на данном этапе группа по мониторингу склоняется к тому,

чтобы считать данную рекомендацию выполненной лишь частично. Однако, свое окончательное суждение группа по мониторингу вынесет после того, как получит всю недостающую информацию от властей Армении.

Армения выполнила рекомендацию 3.7. частично

Новая рекомендация 21

- *Добиваться того, чтобы политические партии раскрывали свои финансовые сведения, включая информацию о банковских займах и договорах с фондами, объединениями и другими органами, связанными с ними.*
- *Обеспечивать существенный и независимый контроль за финансированием предвыборных кампаний и контроль за финансированием политических партий силами независимого органа, наделенного достаточным штатом, материальными ресурсами и полномочиями для упреждающего надзора за данным финансированием, проведения расследования утверждений о нарушениях правил финансирования политических партий и применения санкций. Как минимум, Контрольно-ревизионной службе должны быть предоставлены полномочия и соответствующие механизмы для оценки и проверки правильности деклараций.*
- *Добиваться четкого предупреждения конфликтов интересов и норм этического поведения выборными и иными политическими должностными лицами, содействовать их применению и соблюдению; ввести соответствующие санкции за нарушение данных правил.*
- *Консолидировать законодательство о декларации имущества, конфликтах интересов и несовместимости путем упорядоченного регулирования полномочий Комиссии по этике.*

Коррупция в судебной власти

Предшествующих рекомендаций по итогам второго раунда мониторинга не было.

Эффективные меры борьбы с коррупцией невозможны в системе, в которой судебная власть не отличается добропорядочностью и может подвергаться неправомерному давлению. В ходе второго раунда мониторинга эта тема не изучалась подробно, и никаких рекомендаций в этой области не последовало. Тем не менее, группа по мониторингу полагает, что в судебной системе Армении существуют серьезные недостатки, которые следует решать в контексте борьбы с коррупцией.

Согласно Докладу о соблюдении прав человека за 2013 год, в судебной системе в Армении существует коррупция и действует политическое давление. Такое восприятие подтверждается Глобальным барометром коррупции (Global Corruption Barometer 2013), который показывает, что практически трое из четырех опрошенных граждан считают, что суды являются крайне коррумпированными учреждениями⁶⁰. Армянские граждане в целом с неохотой обращаются в суды, потому что считают судебную систему коррумпированной, неэффективной и открытой политическому давлению.

Индекс экономической свободы (Index of Economic Freedom 2014) показывает, что коррупция в судебной системе препятствует принудительному исполнению договоров. В соответствии с Оценкой инвестиционного климата (Investment Climate Statement 2013), многие армянские суды страдают от низкого уровня эффективности и независимости, а судебная система Армении нуждается в укреплении. Большинство деловых людей и инвесторов не считают судебную власть реальной возможностью для получения правовой защиты. Руководители предприятий в целом полагают, что на исход судебных решений влияют коррупция и кумовство. Кроме того, компании, опрошенные в ходе

⁶⁰Согласно Глобальному барометру коррупции ТИ за 2013 год, 69 процентов граждан считают суды «коррумпированными» или «крайне коррумпированными», в результате чего судебная власть получила оценки 4.0 по 5-балльной шкале (1 означает «совсем не коррумпированный» и 5 «чрезвычайно коррумпированный»).

обследования глобальной конкурентоспособности (Global Competitiveness Report 2013-2014), говорят о том, что суды подвержены политическому влиянию со стороны членов правительства, граждан и компаний⁶¹. Тем не менее, несмотря на повсеместную коррупцию в судебной системе, наблюдатели в судах отмечают, что она встречается реже, чем в прошлом. Это отчасти объясняется ростом дел о коррупции, которые были возбуждены против чиновников низового и среднего уровня, о чем говорится в Докладе о соблюдении прав человека (Human Rights Report 2013).

Армянские власти в большинстве случаев признают наличие проблемы. В Стратегической программе правовых и судебных реформ в РА на 2012-2016 годы (Стратегическая реформа 2012-2016 гг.) отмечается, что, несмотря на «принятие после конституционной реформы ряда новых законодательных актов, правовые и судебные реформы в целом, а также Судебный кодекс РА в частности, не решают полностью наиболее важных из стоящих вопросов, т.е. обеспечение справедливой и эффективной судебной власти»; в ней также отмечаются проблемы, требующие решения на законодательном и институциональном уровне, включая ограничения судейской независимости внешнего и внутреннего характера. Для предупреждения развития коррупции в судебной власти была создана новая контролирующая инспекция, а Департамент европейской интеграции в Министерстве юстиции был наделен дополнительными полномочиями. Также были проведены ряд законодательных реформ в рамках мер, предусмотренных Стратегической программой 2012-2016 гг. Однако в докладе «Страны на этапе перехода» (2013 г.) отмечается, что недавние попытки Армении осуществить судебную реформу имели ограниченный результат.

В 2013 году управление Защитника прав человека провело опросы среди более 120 профессионалов, включая адвокатов, прокуроров, судей, правоведов и другие специалистов. Также было проведено социологическое обследование неправительственной организацией «Армянский демократический форум», содержащее сведения о коррупционных делах и средствах давления в судебной системе. Кроме того, управление Защитника прав человека изучило все решения Совета правосудия РА за период 2006-2013 гг., 270 кассационных обжалований, принятых к рассмотрению Кассационным судом РА (2012-2013), 500 заявлений о привлечении судей к дисциплинарной ответственности (2011-2013 гг.), 200 кассационных жалоб и решений Кассационного суда по ним (2012-2013 гг.), а также свыше 35 судейских дел, предложенных адвокатами. Все это вылилось в составление Специального доклада по праву на беспристрастное рассмотрение в суде (Специальный доклад), о котором говорится в нижеследующем разделе.

Независимость судебной системы

Государственные гарантии

Статьей 97 Конституции Армении предусмотрено, что судебная ветвь власти и судьи независимы. Важные институциональные гарантии обеспечиваются Судебным кодексом, принятым в 2007 году. Статьей 11 предусматривается, что при отправлении правосудия судья остается независимым и не подчиняется никому. Различные более конкретные положения по условиям назначения, повышения по службе и другим сторонам карьеры судьи подкрепляют этот общий принцип. Однако законодательством Армении также предусмотрено, что президент обеспечивает «обычное функционирование» судебной ветви власти. Кроме того, в Статье 55 Конституции Армении говорится, что президент осуществляет назначения по предложению и рекомендациям Совета правосудия. И если Совет правосудия предлагает список кандидатов на пост судьи, президент имеет право выбрать «приемлемых для него кандидатов» для назначения на должность судьи⁶² и повышения судей по службе⁶³. Как стало известно группе по мониторингу, 10 июня 2014 года Статья 117

⁶¹ Согласно Докладу Всемирного экономического форума о глобальной конкурентоспособности (World Economic Forum: The Global Competitiveness Report 2013-2014), руководители предприятий поставили уровню независимости судебной системы Армении от влияния правительства, граждан или компаний оценку 3.0 по семибалльной шкале (1 означает «сильное влияние» и 7 – «полную независимость»).

⁶² Статья 117 Судебного кодекса.

⁶³ Статьи 137 (9) и 138 (8) Судебного кодекса.

Судебного кодекса была изменена и сократила право усмотрения президента в этом отношении. Теперь президентское вето в отношении списка кандидатов может быть преодолено Советом правосудия большинством в 2/3 голосов; однако, это не распространяется на списки судей, предлагаемых для назначения в вышестоящие инстанции судов. В сентябре 2013 года власти объявили о новом процессе конституционных изменений, создав специальную Комиссию по конституционной реформе. Среди вопросов, которыми будет заниматься эта комиссия, будет разделение полномочий.

Финансовая независимость и ресурсы

Для обеспечения финансовой независимости судей судебная система финансируется отдельной бюджетной строкой. Официальная заработная плата судей определяется Законом о государственном бюджете. Финансовые и административные вопросы решаются Судебным департаментом, административным государственным органом, действующим на основании Устава, утверждаемого Председателем Кассационного суда. Судебный департамент представляет проект бюджета на рассмотрение и одобрение Совету председателей судов; они имеют возможность вносить соответствующие изменения.

На практике, согласно выводам Рабочей группы стран Восточного партнерства в отчете по проекту, посвященному эффективности судебной системы, судебная система в Армении функционирует с меньшим, чем средний объем ресурсов, по сравнению с другими членами Совета Европы; отмечается соответствующее недофинансирование всех частей судебной системы. Среди европейских систем, в которых доминируют профессиональные судьи, в Армении наименьшее число судей на 100 000 населения – 5,2; также в Армении менее 1 суда на 100 000 жителей. Возможности органов судебного самоуправления отстаивать в правительстве и парламенте Армении бюджетные потребности судебной системы довольно ограничены.

Кроме того, в докладе говорится, что в Армении пока недостаточно развито профессиональное управление судами с использованием современных инструментов для улучшения их функционирования. И хотя нагрузка у них в среднем ниже по сравнению с другими странами Совета Европы, перед Арменией стоят серьезные трудности в том, чтобы справиться с ежегодным наплывом дел, и намечается негативная тенденция в сроках рассмотрения дел.

Органы судебного самоуправления

В Армении существует два органа самоуправления в судебной системе: Общее собрание судей, включающее в себя всех судей, и Совет председателей судов, который состоит из председателей судов первой и апелляционной инстанции, Кассационного суда и Палаты Кассационного суда.

Председатель Кассационного суда, который по должности является председателем Совета, проводит регулярные сессии Общего собрания судей (не реже одного раза в год); на этих заседаниях избираются 9 членов Совета правосудия. Избранным в состав Совета правосудия может быть любой судья с 5-летним опытом работы и не имеющий в последние 5 лет дисциплинарных взысканий. Совет правосудия состоит из этих 9 избранных судей, а также 2 правоведов, назначаемых президентом, и 2 – Национальным собранием. Все члены Совета правосудия выбираются и назначаются на срок 5 лет⁶⁴. Остальные четыре члена назначаются президентом и Национальным собранием и их полномочия прекращаются одновременно с прекращением полномочий президента и Национального собрания, после чего проводится новое назначение. Такой состав и процедуры прекращения полномочий лишь еще больше подрывают независимость судебной системы, создавая как минимум впечатление о влиянии на работу Совета правосудия со стороны президента и Национального собрания.

Однако, как отмечает Рабочая группа стран Восточного партнерства по независимости судебной

⁶⁴ Конституция Армении, 94.1.

системы, эти органы самоуправления судебной системой недостаточно эффективны⁶⁵. В ее отчете отмечается, что согласно действующему законодательству, большинство ключевых функций переданы Совету председателей судей, и такая концентрация судебного самоуправления противоречит философии независимости судей. Обследование, проведенное при подготовке Специального доклада Управления Защитника прав человека, также указывает на то, что Совет правосудия используется как инструмент, посредством которого Кассационный суд, напрямую или опосредованно, оказывает давление на судей.

Кроме того, Рабочая группа стран Восточного партнерства по независимости судебной системы отмечает, что судьи судов первой инстанции отстранены от проведения реформы судебной системы и функционирования судов.

Судя по всему, Министерством юстиции подготовлена новая концепция состава органов самоуправления судей, однако группе по мониторингу не удалось ознакомиться с этой концепцией.

Процедуры подбора и продвижения по службе

Ключевую роль в подборе судей играет Совет правосудия Армении. Кандидаты на судейские должности отбираются через экзаменационную процедуру на базе Правовой Академии. Короткий список лучших кандидатов направляется в Совет правосудия, который проводит собеседования с вошедшими в этот список кандидатами и отбирает наилучших. С внесением поправок в Судебный кодекс после проведения второго раунда мониторинга произошли некоторые положительные изменения в отношении квалификационных экзаменов кандидатов на должность судей, благодаря которым собеседования и письменные экзамены стали более прозрачными. С поправками были введены положения, направленные на устранение потенциального конфликта интересов, согласно которым члены Совета правосудия не могут участвовать в оценке кандидатов, являющихся их прямыми родственниками. По результатам квалификационных экзаменов Совет правосудия составляет список отобранных кандидатов и направляет его президенту.

Совет правосудия также отвечает за повышение судей по службе, которое осуществляется в соответствии с определенными критериями. Эти критерии предусматриваются Статьей 135 Судебного кодекса (репутация судьи, соответствие кодексу поведения, участие в образовательных и подготовительных программах, т.д.). Аналогичным образом готовится и представляется президенту список судей на повышение.

По получении обоих списков президент оставляет в нем приемлемых кандидатов (см. дополнительно выше описание государственных гарантий) и в течение 10 дней издает указ о дополнении списка. Если списки не дополняются, они считаются отклоненными⁶⁶.

Совет также отвечает за подбор административных руководителей судов. Здесь также отобранные кандидаты направляются на утверждение президенту.

Срок полномочий судей

Судья не может быть уволен до достижения возраста 65 лет, но может быть отстранен от должности после дисциплинарного разбирательства Советом правосудия, который рекомендует президенту прекратить полномочия того или иного судьи⁶⁷.

⁶⁵ См. отчет по проекту: Органы самоуправления судебной системы, карьерные возможности судей; Генеральный директорат по правам человека и верховенству права, Страсбург, март 2013 г.

⁶⁶ Статьи 137 и 138 Судебного кодекса.

⁶⁷ Статья 95 (5) Конституции Армении.

Распределение дел

После посещения страны группа по мониторингу была проинформирована о том, что 10 июня 2014 г. Судебный кодекс был добавлен Статьей 2.1 (распределение дел в судах), которой вводится требование наличия системы автоматического распределения дел. Это отрядное событие, и группа по мониторингу призывает Армению реализовать это требование и добиться того, чтобы эта система заработала и использовалась во всех судах.

Добропорядочность судей

Функции судебного разбирательства

В различных международных докладах заявляется обеспокоенность тем, что независимость отдельных судей и беспристрастность их решений компрометируется распространенной среди судей практикой консультироваться с другими судьями перед вынесением судебного решения⁶⁸. Данная практика особенно распространена среди судов низшей инстанции и в Кассационном суде и нередко происходит из опасения, что решение будет отменено, а судья будет подвергнут дисциплинарному наказанию за «незаконное» постановление.

Специальный доклад Общественного защитника также подтверждает эти выводы и прилагает в этом отношении подробную информацию. В частности, в нем говорится, что «судья по результатам обследования, проведенного Управлением Защитника прав человека, судей можно условно подразделить на три категории: судьи, которые согласовывают почти все решения с Кассационным судом; такие судьи считаются «любимчиками» и отмечаются поощрениями; судьи, которые согласовываются только дела, которые подлежат обязательному согласованию, и, наконец, незначительное число судей, которые не согласовывают дела с Кассационным судом, а выносят собственные решения. Эти судьи являются независимыми и считаются «наименее популярными» и «непредсказуемыми» судьями и поэтому сталкиваются с наибольшим риском давления и «преследования»».

Группа по мониторингу хотела бы подчеркнуть, что подлинная независимость судебной власти означает, помимо прочего, что каждый конкретный судья независим в выполнении своих судебных функций. Вышестоящие суды не должны рассылать судьям инструкций, какие решения выносить по конкретным делам. В свою очередь, суды низших инстанций при вынесении своих судебных решений не должны требовать таких инструкций.

Дисциплинарная ответственность

В соответствии с международными стандартами, судья может подвергаться дисциплинарному наказанию только в случае нарушения норм поведения. Однако в Армении дисциплинарная ответственность применяется при нарушении как процессуальных, так и материальных норм. В результате, дисциплинарные санкции налагаются на судей за содержание выносимых ими судебных решений, что напрямую противоречит принципу свободы судьи в вынесении решения, основанного на его, судьи, мнении. Действующие правовые основы и практика применения дисциплинарных мер, в результате, не соответствуют международным стандартам и не могут служить своей законной цели. Представляется, что данная система используется в качестве меры наказания в отношении судей, которые не подчиняются контролю со стороны исполнительных органов.

Полномочия по возбуждению дисциплинарного расследования принадлежат Комиссии по дисциплинарным и этическим делам при Общем собрании судей, председателю Кассационного суда и министру юстиции; они обладают конкретными полномочиями в отношении различных видов дел и в отношении судей разного ранга.

⁶⁸ Совместное заключение Венецианской комиссии и Директората по правам человека по проекту Закона о внесении изменений и дополнений в Судебный кодекс, принятый 21-22 марта 2014 г.

На практике, согласно Специальному докладу Управления Общественного защитника, преобладающую роль в процессе привлечения судей к дисциплинарной ответственности играет председатель Кассационного суда. В ряде случаев дисциплинарное расследование возбуждается Дисциплинарным комитетом Совета правосудия в тот же или следующий день по получении письма от председателя Кассационного суда, указывая на то, что возбуждение дисциплинарных дел и их результаты в каждом таком деле predeterminedены. На протяжении 2010-2013 гг. из 51 дела о дисциплинарной ответственности, возбужденного Дисциплинарным комитетом Совета правосудия, в 31 деле поводом к началу процедуры послужило письмо председателя Кассационного суда; в 8 случаях дела были возбуждены по обращению Комитета по этике Совета председателей судей; в 10 случаях разбирательство было инициировано по обращению адвокатов, граждан или иных органов. В 2010 году Совет правосудия получил 208 обращений о привлечении судей к дисциплинарной ответственности; в 2011 г. - 220 обращений; в 2012 г. - 346 обращений, а в 2013 году - 434 обращения⁶⁹.

По сравнению, согласно тому же Специальному докладу Общественного защитника, «несмотря на все изъяны судебной системы, Министерство юстиции возбудило дисциплинарные расследования всего только против 4 судей».

Новая рекомендация 22

- *Продолжать конституционную реформу и добиваться ее надлежащего проведения, направленного на более совершенное разделение властей и независимость судебной власти, включая совершенствование процедур выдвижения кандидатов на должности судей и назначения судей.*
- *Добиваться на практике должного финансирования судебной власти.*
- *Создавать механизм, обеспечивающий равноправное участие судей в органах самоуправления; уточнить полномочия данных органов, а также роль председателей судов.*
- *Обеспечить внедрение и функционирование автоматического распределения дел между судьями на основе объективных критериев и добиваться того, чтобы информация о распределении дел была бы открыта для судей, сторон судебного слушания и общественности.*
- *Добиваться того, чтобы независимость судебной власти включала в себя независимость от вмешательства других судей, а если такая практика имеет место, она должна устраняться посредством дисциплинарного воздействия в отношении судей, принимающей в такой практике участие.*
- *Пересмотреть основания для дисциплинарной ответственности судей, предусмотрев ясные и четкие критерии в соответствии с международными стандартами, и добиваться того, чтобы закон отражал тот факт, что для дисциплинарной ответственности нужно дисциплинарное правонарушение и что при увольнении судей, которые не справляются со своими обязанностями, должна существовать иная процедура, нежели дисциплинарная.*
- *Обеспечить соответствие дисциплинарного разбирательства гарантиям справедливого суда, в частности путем разделения в рамках данной процедуры расследования, привлечения к ответственности и принятия решения и наделить судей необходимыми средствами защиты.*

Добропорядочность в частном секторе

Прежняя рекомендация 3.9.

⁶⁹ Статистические данные, предоставленные Судебным департаментом РФ, по состоянию на 27 ноября 2013 г.

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

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

В соответствии с ответами на анкету, а также информации, предоставленной государственными и негосударственными представителями, опрошенными в ходе визита в страну, при поддержке доноров и партнеров в частном секторе, Правительство Армении осуществило ряд важных мер по улучшению деловой среды в стране. Притом что данные меры не были направлены исключительно на предупреждение коррупции, они помогли снизить риск коррупции с участием частного сектора. В информации о различных международных индексах, которая была сообщена в ответах на анкету и представлена ниже, характеризуются общие улучшения и проблемы, сохраняющиеся в деловом климате Армении.

	Rank	Change	No. of Countries
DOING BUSINESS 2014	37	▲ 3	189
INDEX OF ECONOMIC FREEDOM 2014	41	▼ -3	186
GLOBAL COMPETITIVENESS INDEX 2013-2014	79	▲ 3	148
NETWORKED READINESS INDEX 2014	65	▲ 17	148
CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2013	94	▲ 11	177
HUMAN DEVELOPMENT INDEX 2013	87	▼ -1	187
KNOWLEDGE ECONOMY INDEX 2012	71	▼ -13	146

Согласно Правительству, статистика говорит о том, что в стране значительно выросло количество хозяйствующих субъектов. В противоположность этому заявлению, согласно АЦТИ, как показывает последняя статистика, численность малых и средних предприятий в Армении сокращается, и серьезную проблему создает монополизация экономики. В частности, ежедневная газета «Жоговурд» в своем номере за 12 августа 2014 года писала, что в соответствии с данными Национальной статистической службы, по сравнению с первой половиной 2013 года, в первой половине 2014 г. число розничных магазинов в Армении сократилось с 16 197 до 16 027.

Ниже приводятся некоторые примеры государственно-частного диалога и консультаций с частным сектором, прозвучавшие в ответах на вопросы анкеты и рекомендованные в ходе предыдущего раунда мониторинга.

Правительство ежегодно принимает годовые программы мер по совершенствованию деловой среды. Также правительство приняло «Стратегию экспорто-ориентированной промышленной политики

Армении», которая включает в себя 11 отраслевых стратегий. В поддержку этих стратегий были созданы отраслевые советы, включающие в свой состав представителей государственного и частного сектора, общественных организаций отрасли, профсоюзов и международных донорских организаций. Действуют отраслевые советы в фармацевтической, биотехнологической отрасли, точном машиностроении, виноделии и коньячном производстве, текстильной, ювелирной, алмазной отраслях и часовом производстве. Общественный совет при председателе Государственного налогового комитета – еще один пример государственно-частного диалога, направленного на решение проблем деловой среды.

Все законопроекты в Армении подлежат общественным консультациям, и государственные институты организуют консультации по правовым проектам, имеющим отношение к деловому сообществу. Например, Министерство экономики направляет свои законопроекты более чем 1 000 субъектов, включая международные организации и наиболее активные объединения бизнеса, например, НПО «Сеть защиты бизнес-интересов», председателю Торгово-промышленной палаты Армении, Торгово-промышленной палате Еревана, Союзу грузоперевозчиков Армении, объединению по защите прав налогоплательщиков, в Фонд малых и средних предприятий, Армянскую ассоциацию потребителей, НПО по защите прав потребителей, в Ассоциацию армянских экспортеров, Национальный центр Развития малого и среднего предпринимательства, Армянский союз промышленников и предпринимателей.

В ответах на анкету упоминаются меры, принятые Правительством вместе с международными партнерами. Так, например, для содействия политическому диалогу между государственным и частным сектором, ЕБРР был создан Отдел поддержки бизнесу. Его задача заключается в том, чтобы определять основные вопросы, влияющие на деловую среду, оказывать техническую помощь правительству в процессе разработки стратегий/реформ по устранению выявленных препятствий и содействовать консультациям с деловым сообществом. Через этот отдел ЕБРР оказывает поддержку двум советам: Совету по координации инспекционных реформ и Совету по развитию малых и средних предприятий. Деятельность этих советов способствовала практическим улучшениям в деловом и инвестиционном климате по таким направлениям, как налогообложение, таможня, регистрация, электронные услуги и другим.

В ответах на вопросы анкеты описываются меры, принятые Правительством вместе с организациями частного сектора для содействия развитию саморегулирования в частном секторе. При этом что группа по мониторингу с одобрением отзывалась о такой практике, она также отметила, что эти примеры относились только к бизнес-процессам, таким как банковский или продовольственный контроль. Пока практика саморегулирования не использовалась для содействия выполнению кодекса поведения, соблюдению мер по борьбе с коррупцией или использованию иных инструментов добропорядочности в частном секторе.

Конференция «5-я встреча без галстуков», организованная Министерством здравоохранения и Союзом производителей и импортеров лекарств, прошла в Агверане, Армения, 29-30 марта 2014 г. С участием членов союза и представителей правительства осуждался законопроект о лекарственных средствах и вопросы лекарственной этики. В частности, осуждались вопросы, касающиеся упрощения положений, регулирующих импорт и регистрации лекарств, с целью снижения рисков коррупции и разработки четких критериев для осуществления импорта и регистрации с целью уменьшения возможностей для усмотрения со стороны должностных лиц. Правительство призвало представителей союза принять внутренние нормы этики, содействующие честной конкуренции и отказу от импорта в страну незарегистрированных лекарственных средств. В ходе встречи подчеркивалась важность обеспечения представителями союза соблюдения этических норм. В итоге представителями правительства и союза был одобрен кодекс этики.

Во время визита в страну представители частного сектора подтвердили, что Правительство проводит консультации по поводу законопроектов. Так, например, были организованы консультации по налоговому кодексу: для консультаций с деловым сообществом правительством был учрежден

специальный комитет. Также были организованы консультации по вопросам таможи и инспекций, электронной коммерции и авторских прав. Торговая палата организует дискуссии по различным проблемам бизнеса вместе с Советом по малому и среднему бизнесу при аппарате Правительства. Союз производителей на ежемесячной основе встречается с премьер-министром для обсуждения различных вопросов, касающихся деловой среды.

Представители частного сектора также подтвердили, что введение электронного управления и служб «одного окна» способствовало улучшению деловой среды и снизило риски коррупции. Однако они отмечали, что эти системы нуждаются в дальнейшем совершенствовании, о чем говорится в разделе xxx выше. Деловые ассоциации также отмечали, что дискреционные полномочия государства остаются слишком широкими, например, способы ценового контроля должностными сотрудниками таможи выбираются произвольно, что ведет к отсутствию предсказуемости в таможенных сборах, даже в тех случаях, когда один и тот же экспортер завозит одни и те же товары. Они также приводили примеры усилий по информированию и обучению, предпринимаемых деловыми объединениями при поддержке Правительства и донорского финансирования, с целью разъяснения частному сектору, как действуют новые системы. Представители частного сектора подчеркивали, что требуется дополнительная работа по информированию и обучению.

Представители бизнеса также ссылались на положительный опыт в разработки контрольных перечней для санитарных и эпидемиологических инспекций и подтвердили, что для обеспечения надлежащей защиты от безответственных компаний и защиты ответственных компаний от инспекционных злоупотреблений необходим надлежащий баланс саморегулирования и инспекторских проверок.

С другой стороны, представитель государственного агентства «Национальный центр законодательного регулирования» описывал непростой опыт государственно-частных консультаций в рамках проекта «законодательной гильотины» (с дополнительной информацией можно ознакомиться в соответствующем разделе). Цель проекта заключается в отмене или упрощении отраслевого регулирования с целью снижения затрат компаний на соблюдение установленных требований. Для выявления устаревших или ненужных норм регулирования агентство предложило деловым объединениям, действующим в соответствующих секторах, заполнить контрольный список, но не получило от них ответов. В результате агентство решило отказаться от контрольных вопросов и пригласило деловые ассоциации на встречи для личных консультаций, но их предложения по проекту остаются ограниченными.

Опрошенные в ходе визита в страну представители частного сектора подтвердили, что санкции, применяемые к государственным и частным должностным лицам за коррупцию, остаются на низком уровне и не создают для компаний стимулов для улучшения соблюдения установленных требований и предупреждения коррупции. Из того, что им было известно главным образом из средств массовой информации, в последние годы только несколько чиновников среднего уровня были привлечены к ответственности за взяточничество, и хотя компании в целом действуют более осторожно в своих отношениях с государственными чиновниками, они в целом продолжают прибегать к взяткам ради бизнеса.

В результате, армянские компании редко вводят у себя в управлении кодексы поведения или иные нормы борьбы с коррупцией. В Армении только крупные транснациональные компании имеют программы «комплаенса» или вводят положения, касающиеся борьбы с коррупцией, в договора с местными деловыми партнерами и поставщиками. Компании совершенствуют собственные меры борьбы с коррупцией только тогда, когда коррупция ведет к прямым хозяйственным убыткам. Приводился пример компании водоснабжения, которая потерпела значительные убытки в результате того, что ее сборщики платежей оказались замешанными в мошенничестве с подложными квитанциями. В ответ компания стала регулярно менять сотрудников, занимающихся сбором платежей. Приводились также примеры деловых объединений и доноров, оказывающих поддержку частному сектору в борьбе с коррупцией. Так, например, в рамках мер по укреплению фармацевтической промышленности в Армении проектом EDMC были рассмотрены и предложены

поправки в Кодекс маркетинговой практики фармацевтической промышленности в Армении, который был составлен первоначально Союзом медицинских производителей и импортеров Армении. Впоследствии Союзу медицинских производителей и импортеров были предложены рекомендации по дисциплинарным вопросам и принятию административного порядка в разрешении споров. В добавление к этому, Союзу медицинских производителей и импортеров было предложено изменить свою структуру, сделав ее более прозрачной, эффективной и открытой новым членам⁷⁰.

В целом, представители бизнеса подтвердили отсутствие каких-либо конкретных инициатив по борьбе с коррупцией со стороны частного сектора в Армении, или антикоррупционных мер, которые бы государство предлагало для компаний. В государственном управлении нет лиц или учреждений, отвечающих за содействие развитию деловой этики через антикоррупционные нормы или корпоративное управление. Ни правительством, ни частным сектором не проводилось оценок коррупционного риска в частном секторе. Прежняя стратегия борьбы с коррупцией не предусматривала мер, направленных на обеспечение добропорядочности частного сектора, и Концепцией новой стратегии таких положений также не предусматривается. Представители бизнеса не получают приглашений поучаствовать в работе органов по разработке антикоррупционной политики или координации. Представители бизнеса придерживаются мнения о том, что политическая воля и обеспечение правительством соблюдения антикоррупционных законов, особенно в отношении высокопоставленных должностных лиц и политических деятелей, являются обязательным условием проведения серьезных мер борьбы с коррупцией в частном секторе. Они также подчеркивали, что в Армении следует укреплять независимость различных антикоррупционных и надзорных органов для усиления доверия частного сектора к государственным институтам, и предложили создать арбитражные суды для компаний. Они также призывали государство продолжать реформы электронного управления, а также программы информирования и образования.

Заключение

В целом, Правительство предприняло шаги по упрощению регулирования бизнеса и в некоторых случаях привлекало к этому процессу бизнес, что нашло свое отражение в оценке и рейтинге по рекомендации xxx. Но ему не удалось развить диалог с частным сектором в вопросах борьбы с коррупцией. Правительством не были приняты меры по информированию компаний о добропорядочности в бизнесе, корпоративной ответственности и государственно-частных партнерствах против коррупции.

Армения частично выполнила рекомендацию 3.9.

Новая Рекомендация 23

- *Провести оценку коррупционных рисков в отношении частного сектора*
- *Во взаимодействии с представителями бизнеса выявить меры по повышению добропорядочности бизнеса и включить их в антикоррупционную стратегию или иной соответствующий политический документ, обеспечить контроль за проведением этих мер.*
- *Включить представителей бизнеса в антикоррупционные органы, предусмотренные в соответствии с новой Стратегией борьбы с коррупцией*

⁷⁰ EDMC – проект программы USAID в Армении по развитию предприятий и конкурентоспособности на рынке.

Сводная таблица

	Новая рекомендация	Прежняя рекомендация	Рейтинг по предыдущим рекомендациям			
			Полностью	В целом	Частично	Не выполнена
Раздел I. Антикоррупционная политика						
Антикоррупционные документы и обследования	+	1.2. Стратегия, план действий				+
Антикоррупционные обследования/исследования	+	1.3. Обследования/исследования			+	
Участие общественности, повышение информированности и обучение общества	+	1.5. Участие общественности			+	
Политические и координационные институты	+	1.6. Координационный орган			+	
Раздел II. Криминализация коррупции						
Правонарушения и состав преступления	+	2.1. - 2.2. правонарушения			+	
Сроки давности	-	2.6.1. Срок давности	+			
Иммунитет	+	2.6.2. Иммунитет				+
Применение, процедура, специализированные правоохранительные органы	+	2.8. Расследование/привлечение к ответственности			+	
	+	2.9. Правоохранительные органы				+
	Прежняя рекомендация	2.10. Статистика			+	

	сохраняется					
Раздел III. Предупреждение коррупции						
Добропорядочность государственной службы	+	3.2.1. Добропорядочность государственной службы			+	
	+	3.2.2. Добропорядочность государственной службы			+	
Государственное управление	+	3.3. Коррупция в системе государственного управления		+		
Государственный финансовый контроль и аудит	+	3.4. Государственный финансовый контроль и аудит			+	
Государственные закупки	+	3.5. Государственные закупки			+	
Доступ к информации	+	3.6. Доступ к информации			+	
Политическая коррупция	+	3.7. Финансирование партий			+	
Добропорядочность в судебной власти	+	3.8. Добропорядочность в судебной власти				
Частный сектор	+	3.9. Частный сектор			+	

