

## Армения

**Индекс восприятия коррупции**, показатель 2003 г.: 3,0 (78-я из 133 стран)  
**Индекс взяточдателей**, показатель 2002 г.: исследование не проводилось

### Конвенции:

Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (еще не подписана)

Конвенция Совета Европы об уголовно-правовой ответственности за коррупцию (подписана в мае 2003 г.; еще не ратифицирована)

Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (ратифицирована в июле 2003 г.)

### Правовые и институциональные изменения

- Закон о **партиях**, принятый в июле 2002 г., регулирует вопросы, связанные с образованием, преобразованием и ликвидацией партий, равно как их деятельностью и правовым положением. Он запрещает членам партии, которые работают в государственных и муниципальных органах, использовать свое положение в партийных интересах.
- Законы о налоговой службе и таможенной службе, которые оба были приняты в июле 2002 г., призваны гарантировать, что правительственные должности будут замещаться в обстановке **открытой конкуренции** и что служащие не будут работать вместе с ближайшими родственниками.
- Новый уголовный кодекс, принятый в апреле 2003 г., обязывает должностных лиц выполнять **требования норм о конфликте интересов** и расширяет определение коррупции, включая незаконное вовлечение должностных лиц в хозяйственную деятельность. Однако при этом он также предусматривает менее серьезные наказания за преступления, связанные с коррупцией, типа злоупотребления властью и служебным положением должностными лицами и взяточничество. Наказание за злоупотребление властью может варьироваться от штрафа в сумме 200-кратного установленного минимального месячного размера оплаты труда до лишения свободы от двух до шести лет.<sup>1</sup>
- Законопроект о **свободе информации** регулирует права тех, кто владеет информацией, и определяет правила, порядок и условия получения информации от правительственных органов. Закон гарантирует доступ к информации, равно как и ее распространение и прозрачность. Он также предписывает, что запрошенная информация должна быть предоставлена в пятидневный срок, если для ее получения не требуется дополнительная работа; в последнем случае она должна быть предоставлена в течение 30 дней. На момент написания данного документа ожидалось, что законопроект будет принят в виде закона.
- Закон об **омбудсмане** (уполномоченном по правам человека) предназначен регулировать назначение и увольнение омбудсмана, равно как родственные права и обязанности. Он предусматривает, что омбудсмен должен быть назначен президентом и утвержден Национальным собранием на пятилетний срок. Омбудсмен должен быть независимым, придерживаться конституции и обладать неприкосновенностью во время срока действия его полномочий. Закон был принят во втором чтении, но еще не промульгирован.
- Неоднозначный закон о **СМИ**, разрешающий усиленный государственный контроль за СМИ, находится на стадии проекта. Протесты побудили Министерство юстиции представить пересмотренный проект в 2003 г., но критики все еще не удовлетворены.

### Неопределенное состояние программы Армении по борьбе с коррупцией

С того момента как премьер-министр Андраник Маргарян учредил государственную комиссию по борьбе с коррупцией в 2001 г., дела по развитию национальной программы по борьбе с коррупцией продвигаются медленно и далеко не прозрачно.<sup>2</sup> Окончательный вариант программы в настоящее время находится на утверждении, однако при этом ее полное содержание не стало достоянием общественности.

В начале 2002 г. по запросу правительства Мировой банк выделил 300 тысяч долларов США на разработку проекта стратегической программы по борьбе с коррупцией.<sup>3</sup> Была создана экспертная группа, состоящая из двух международных и шести местных экспертов, для работы над предложениями по законодательным, институциональным и общественным мерам, равно как над детальным планом реализации. Их предложения должны были представить механизмы для наблюдения за борьбой с коррупцией и оценки этой деятельности.

Поскольку одно из требований Мирового банка состояло в активном подключении гражданского общества к открытой разработке стратегической программы по борьбе с коррупцией, члены Национальной коалиции общественных организаций для борьбы с коррупцией были приглашены принять участие в одном из совещаний экспертной группы.<sup>4</sup>

На международном уровне Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе взяла на себя руководство координацией донорской помощи в борьбе с коррупцией посредством Совместной рабочей группы (СРГ), которая включила в себя все ключевые международные организации и дипломатические миссии. После обсуждений с президентом и премьер-министром, было достигнуто соглашение о поддержании регулярных контактов между СРГ и правительством во время разработки стратегии. Первоначально экспертная группа подготовила общие стратегические установки на более чем 200 страницах, которые должны были быть подвергнуты детальному обсуждению с СРГ и гражданским обществом. Группа также подготовила детальный план для реализации. К июлю 2002 г. были организованы два семинара для представления и обсуждения проекта стратегии. Ее главные элементы включали в себя такие вопросы, как переходная и теневая экономика; энергоснабжение, инфраструктура и природные ресурсы; контроль и нормативное регулирование; правовое и регулятивное окружение; политическая система и выборы; участие гражданского общества в инициативах по борьбе с коррупцией; электронное управление и доступ к информации; и международное сотрудничество.

Экспертная группа завершила работу над первой редакцией программы позже, чем ожидалось, в августе 2002 г., и распространила ее среди министерств, агентств и СРГ. Задержка может быть объяснена тем фактом, что в 2003 г. должны были проходить президентские и парламентские выборы. Комиссия по реформированию государственного сектора, которая выступает как секретариат для комиссии по борьбе с коррупцией, объявила тогда, что министерства и агентства рассмотрели программу и что окончательная редакция была представлена премьер-министру для утверждения в марте 2003 г. Изложенный на 23 страницах, пересмотренный план действий, однако, представляет собой лишь незначительную часть первоначального плана, и СРГ подвергла его сильной критике.

Пересмотренный план не был рассмотрен гражданским обществом, которое по-прежнему озабочено рядом вопросов. Один из конкретных вопросов, вызывающих беспокойство, относится к учреждению независимого органа, который будет призван отвечать за реализацию и отслеживание стратегической программы по борьбе с коррупцией. Одна из моделей, предложенных экспертной группой, отводила эту роль самой действующей комиссии по борьбе с коррупцией. В этом случае нужно будет создать секретариат, который будет координировать повседневную работу и проводить в жизнь решения комиссии.

Альтернативный вариант предусматривал создание агентства по борьбе с коррупцией с полным объемом следственных и правоприменительных полномочий. Критики этой модели утверждают, что вместо создания правоприменительного органа следует усилить полномочия учреждений, которые уже располагают такой властью. Третий вариант предусматривает учреждение совета по борьбе с коррупцией, подотчетного премьер-министру или министру юстиции. Этот совет должен будет состоять из представителей администрации президента, Национального собрания, Конституционного суда, равно как руководителя аппарата правительства, ключевых министров, советника премьер-министра по борьбе с коррупцией и Генерального прокурора. При этом совет должен включать в себя, кроме того, пять представителей гражданского общества, назначенных президентом.

Независимо от того, какая модель будет выбрана, орган по борьбе с коррупцией должен будет завоевать доверие народа, большая часть которого не в курсе даже того, что правительство разработало инициативы по борьбе с коррупцией. Те же, кто осведомлены об этом, сомневаются, что инициативы окажутся эффективными, потому что они воспринимают должностных лиц правительства как основных инициаторов коррупции. Они не верят, что те, кто подвержен коррупции, могут проявить подлинную приверженность делу борьбы с коррупцией.<sup>5</sup>

### **Выборы в Армении в 2003 г.: свидетельство необходимости реформировать систему финансирования политических партий**

Проект по мониторингу при участии гражданского общества, предпринятый во время парламентских выборов в мае 2003 г., выявил тревожные несоответствия в регулировании и отслеживании финансирования политических партий.<sup>6</sup> Используя результаты проекта, оппозиционный блок Ардарутюн ("Справедливость") обратился в Конституционный суд с просьбой объявить результаты выборов недействительными. Блок указал на нарушения порядка проведения выборов и голосования, утверждая, что десятки тысяч бюллетеней, поданных за Ардарутюн, были распределены между другими партиями. Согласно официальным результатам, Ардарутюн получил 14 процентов, а не 50 процентов или больше, как утверждал блок. Оппозиция также опротестовала результаты выборов в 19 одномандатных округах.

Хотя жалоба Ардарутюна была оставлена без рассмотрения по причине недостаточных доказательств, суд признал, что вопрос требует внимания, и предложил обеспечить большую прозрачность и отчетность в управлении финансированием политических партий.

Выборный процесс в Армении регулируется Избирательным кодексом, который нуждается в значительном редактировании. Положения, которые вызывают наибольшее неудовлетворение, связаны с завуалированной системой партийного финансирования и отсутствием механизмов обеспечения ее законности.<sup>7</sup>

Согласно статье 25 кодекса, декларации партий должны быть опубликованы Центральной избирательной комиссией (ЦИК) в формате, устанавливаемом ЦИК. Во время недавних выборов источники предвыборных доходов партий никогда не публиковались, хотя этот вопрос был в фокусе общественного внимания и регулярно обсуждался в СМИ.<sup>8</sup> Хотя закон предписывал предоставлять эту информацию в ЦИК, партии и блоки были согласны опубликовать только число спонсоров предвыборных фондов. В некоторых случаях партии не разглашали вообще никакой информации. Имеются разные причины для сокрытия источников доходов. Некоторые партии могут быть задействованы в отмывании денежных средств или пользоваться иностранным финансированием, которое запрещено законом. Кроме того, поскольку хозяйственный сектор Армении не отличается хорошим регулированием и многие предприятия стремятся скрывать свой подлинный оборот, они могут быть заинтересованы в том, чтобы налоговые

органы не узнали об их пожертвованиях в предвыборные фонды партий. И, наконец, соперничество между оппозицией и правительством не стимулирует желание предприятий публиковать свои вклады в предвыборные фонды.

После двух раундов президентских выборов в феврале и марте 2003 г. были опубликованы только общие суммы доходов и расходов кандидатов во время их кампаний. Отвечая на вопрос о причинах решения не публиковать более детальную информацию, председатель ЦИК Артак Сахрадян заявил, что комиссия не публиковала отчетов с детальным перечислением бухгалтерских операций, потому что она не обнаружила никаких нарушений норм партийного финансирования.

Группа по мониторингу за выборами определила, что две из 11 партий и блоков, которые согласились предоставить финансовую информацию о кампании, превысили лимит предвыборного фонда.<sup>9</sup> Анализ цифр выявил расхождения в случаях всех остальных партий, кроме одной, заявленные данные которой соответствовали полученным в проекте. Действительно, общая наблюдавшаяся тенденция показала, что почти все партии избегали регистрации своих расходов в предвыборном фонде во время кампании и что они тратили большую часть своих средств в обход фонда.

Дальнейший анализ показал, что нарушения норм партийного финансирования распались на две большие категории. Во-первых, значительные суммы не были учтены в отношении телевизионной рекламы партий. Телевизионные каналы либо предложили скидки определенным партиям, либо предоставили большее эфирное время избранным партиям, чем было официально заявлено.<sup>10</sup> Во-вторых, Избирательный кодекс требует, чтобы все публикации партий сопровождалось указанием числа отпечатанных экземпляров и названия издательства. Некоторые партии и отдельные эксперты раскрыли, что партии зачастую печатали большее количество экземпляров, чем сообщалось официально. В некоторых случаях материалы избирательных кампаний были заказаны до начала кампании и оплачены со счета партии. Более того, ряд партий заключили сделки с поставщиками услуг без оформления договора; эти услуги были оплачены наличными, что запрещено законом.<sup>11</sup>

Эти типы нарушений мотивированы рядом факторов. При оплате наличными партии избегают необходимости платить 20-процентный НДС, а поставщики услуг уклоняются от уплаты налогов. Для партий, особенно тех, которые превышают лимит фондов, такие сделки представляют собой способ обхода предвыборного фонда.

Другой повод для беспокойства - это расплывчатость закона в отношении того, какие расходы могут относиться на предвыборный фонд в противовес счету партии. Во время избирательной кампании, например, партии продолжали оплачивать расходы, связанные с их постоянным помещением (постоянными помещениями) с партийных счетов, в то время как расходы, связанные с временными вспомогательными офисными площадями, покрывались за счет фонда. В целом партии скрывали стоимость временных помещений, заявляя, что члены партии или родственники предоставляли офисное пространство бесплатно.

Зарплаты являлись другим проблемным вопросом, поскольку партии скрывали свои подлинные расходы с целью избежания уплаты налогов. Также были очевидны и нарушения, связанные с командировочными и административно-хозяйственными расходами, но они с трудом поддавались систематическому отслеживанию.

Контрольно-ревизионная служба (КРС) - функционально учрежденная в аппарате ЦИК - несет ответственность за регулирование ответственности за такие нарушения и принятие необходимых мер. Несмотря на масштабное освещение в СМИ и результаты наблюдательного проекта, КРС не подала сообщений о нарушениях партийного финансирования к моменту окончания сроков ревизии. В то время как сам закон дает партиям слишком большую свободу действий и не позволяет легко контролировать их, первопричиной продолжающихся злоупотреблений в отношении финансирования

политических партий является нежелание государственных органов Армении обеспечить принудительное исполнение закона.

*Аревик Сарибекян (Центр регионального развития/ТИ Армения)*

## **Дополнительная литература**

Армянский демократический форум: "Социологическое исследование реформ в общественном секторе", для предприятий и домашних хозяйств, 2001 г.; см. [Inweb18.worldbank.org/ECA/ecspeExt.nsf/0/1B062B0DC8A543B485256C63005D49FD?OpenDocument&Start=1&Count=1000&ExpandView](http://Inweb18.worldbank.org/ECA/ecspeExt.nsf/0/1B062B0DC8A543B485256C63005D49FD?OpenDocument&Start=1&Count=1000&ExpandView)

ЦРР/ТИ Армения: [www.transparency.am](http://www.transparency.am)

## **Примечания**

<sup>1</sup> Минимальная месячная зарплата составляет 1.000 драм (около 2 долларов США), так что сумма штрафа будет эквивалентна 355 долларам США.

<sup>2</sup> Постановление № 4, принятое 22 января 2001 г. Комиссия возглавляется премьер-министром и включает в себя вице-спикера национального собрания (в качестве заместителя председателя), глав ключевых министерств и руководителя аппарата президента.

<sup>3</sup> Грант был предоставлен через посредничество Фонда институционального развития Мирового банка.

<sup>4</sup> Национальная коалиция общественных организаций против коррупции была учреждена в марте 2001 г. под эгидой ЦРР/ТИ Армения. В настоящее время Коалиция насчитывает 26 членов, представляющих различные сферы, включая журнализм, экономическое развитие, права человека, экологию, местные власти, армию, туризм и образование.

<sup>5</sup> См. материал "Оценка положения с коррупцией в стране: Исследование общественного мнения", проведенное ЦРР/ТИ Армения в марте-апреле 2002 г. Выборка исследования включила в себя 1 000 домашних хозяйств, 200 предпринимателей и 200 должностных лиц. При ответе на вопрос: "Кто главным образом вызывает коррупцию в Армении?" все три группы респондентов указали на должностные лица в правительстве как на наиболее коррумпированные.

<sup>6</sup> Реализованный в марте-июне 2003 г., проект ЦРР/ТИ Армения "Контроль за финансами политических партий во время парламентских выборов 2003 г." финансировался Институтом «Открытое общество», Фондом поддержки – Армения. Отчет доступен для ознакомления в режиме он-лайн по адресу: [www.transparency.am](http://www.transparency.am).

<sup>7</sup> Избирательный кодекс с внесенными поправками был принят и ратифицирован в июле 2002 г.; он вступил в силу в августе 2002 г. См. [par03.elections.am/?lan=eng&go=code](http://par03.elections.am/?lan=eng&go=code).

<sup>8</sup> Законодательство требует, чтобы участвующие партии и блоки открыли доступ к предвыборному фонду на период избирательной кампании.

<sup>9</sup> На самом деле три партии превысили лимит предвыборного фонда, причем две из них предоставили информацию в рамках проекта по мониторингу за выборами. Лимит предвыборного фонда равнялся 60 000-кратному размеру установленного минимального месячного размера оплаты труда, который на тот год составлял 60 000 000 драм (110 000 долларов США). Независимая проверка была проведена в отношении всех 21 партии и блока.

<sup>10</sup> Статья 18.3 избирательного кодекса требует, чтобы СМИ предоставляли равное эфирное время по единой цене всем партиям. Статья 11 этого Закона о телевидении и радио гласит, что все телевизионные и радиовещательные агентства должны публиковать свои расценки по рекламе политических партий перед началом предвыборной кампании.

<sup>11</sup> Статья 25.7 отмечает, что если во время предвыборной кампании кандидат или партия воспользуется финансовыми средствами не из предвыборного фонда, суд может признать недействительной регистрацию такого кандидата или партии.