



ЕРЕВАНСКИЙ ПРЕСС-КЛУБ



ПРОГРАММА ГРАНТОВ
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА И
УПРАВЛЕНИЮ
ИНСТИТУТА ОТКРЫТОГО ОБЩЕСТВА

ИНСТИТУТ ОТКРЫТОГО ОБЩЕСТВА
ФОНД СОДЕЙСТВИЯ-АРМЕНИЯ

МОНИТОРИНГ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ РЕФОРМ В АРМЕНИИ

ОТЧЕТ

2007-2008

Ереван
2009



ЕРЕВАНСКИЙ ПРЕСС-КЛУБ

www.yrc.am

СОДЕРЖАНИЕ

ВСТУПЛЕНИЕ	4
КРАТКОЕ ОБОБЩЕНИЕ	5
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ИНСТИТУТА ЗАЩИТНИКА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА	8
СВОБОДА СОБРАНИЙ	19
УВАЖЕНИЕ ПРАВ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ	25
МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ	28
РЕФОРМЫ В СУДЕБНО-ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ	34
СФЕРА ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ	39
СВОБОДА СЛОВА, СМИ И ИНФОРМАЦИИ	45
ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ ПЫТОК	54
ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ	59
ФИНАНСИРОВАНИЕ ПАРТИЙ	64
БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ	67

ВСТУПЛЕНИЕ

Правовой основой двусторонних отношений между Арменией и Европейским Союзом является Договор о партнерстве и сотрудничестве, который был подписан в 1996 и вступил в силу в 1999. С 2004 Армения и ряд других стран Южного Кавказа стали членами "Европейской политики соседства", начавшейся после расширения Европейского Союза и призванной укрепить отношения Армения-ЕС. План действий "Европейской политики соседства" для Армении, опубликованный 2 марта 2005, "выделил те сферы, в рамках которых двустороннее сотрудничество может существенно укрепиться". В План включены "совместно определенные приоритетные сферы действий на ближайшие пять лет". В ноябре 2005 в Ереване начались официальные совещания по Плану действий, которые по состоянию на 2008 еще продолжались.

Отношения ЕС-Армения играют важную роль в укреплении и развитии демократии в Армении. Настоящее исследование преследовало цель выявить, насколько последовательно осуществляются в Армении реформы, предусмотренные двусторонними документами ЕС-Армения.

Основой для исследования стали Приоритетные сферы 1 и 2 Плана действий для Армении.

Приоритетная сфера 1 нацелена на укрепление демократических институтов, верховенства закона, включая реформирование судебной-правовой системы и борьбу против нарушений законности и коррупции, а **Приоритетная сфера 2** - на повышение уважения к правам человека и основным свободам, в соответствии с международными обязательствами Армении (Договором о партнерстве и сотрудничестве, СЕ, ОБСЕ, ООН).

Исследование было осуществлено Ереванским пресс-клубом в рамках проекта "Мониторинг демократических критериев для оценки прогресса реформ в Армении", поддержанного Программой грантов по правам человека и управлению Институтом Открытого Общества. Поддержку в проведении исследования по отдельным разделам проекта и в подготовке данного отчета оказал также Фонд Содействия-Армения Института Открытого Общества.

Разделы настоящего отчета подготовили Ереванский пресс-клуб и партнерские НПО: Комитет по защите свободы слова, Хельсинкский Комитет Армении, Центр права и информации, Антикоррупционный Центр "Трансперенси Интернэшнл", Ассоциация общинных финансистов, Центр "Сотрудничество во имя демократии", а также независимые эксперты - кандидат экономических наук Давид Туманян, социолог Вардан Геворкян, кандидат юридических наук Грайр Гукасян и кандидат юридических наук Лилит Симонян.

КРАТКОЕ ОБОБЩЕНИЕ

ИНСТИТУТ ЗАЩИТНИКА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА РА. Сотрудничество Защитника прав человека РА и государственных органов несколько затруднено. Сложности, в основном, проявляются в форме периодически возникающих разногласий с правительством, Национальным Собранием и правоохранительными органами Армении. В первом случае разногласия возникают по вопросам финансирования института Защитника, во втором - пересмотра круга его полномочий, а в третьем - принципиальных расхождений в оценке ситуации. Кроме того, Закон РА "О Защитнике прав человека РА" не предусматривает вовлечения НПО и гражданского общества в процесс выдвижения кандидатов в омбудсмены и его избрания. Правозащитные организации не наделены полномочием обращаться к Защитнику от имени третьего лица. В целом, сотрудничество омбудсмана с институтами гражданского общества находится не на должном уровне. В плане обеспечения доступности института Защитника прав человека РА подчеркивается необходимость создания региональных представительств.

СВОБОДА СОБРАНИЙ. Хотя Закон РА "О проведении собраний, митингов, шествий и демонстраций" был признан Советом Европы соответствующим европейским стандартам, он носит скорее запретительный, чем регулирующий характер. Наибольшую озабоченность вызывает практическое применение Закона. Уполномоченный орган без серьезных оснований препятствует проведению митингов и в особенности шествий. Не удовлетворительна и практика обжалования запретов в суде, который не обеспечивает принципы справедливого судебного разбирательства и соразмерности, прописанные в статьях 6 и 11 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

НАЦИОНАЛЬНЫЕ МЕНЬШИНСТВА. Ни одно из национальных меньшинств Армении не является основным населением ни на одной из территориальных единиц страны. Все они рассеяны по Армении. Ни в одном международном документе не выражалось серьезной озабоченности в связи с соблюдением в Армении прав нацменьшинств. Это обусловлено тем, что национальные меньшинства Армении не выдвигают политических требований. Национальные меньшинства воздерживаются от проявлений активности во внутриполитической жизни. Армения ратифицировала Рамочную Конвенцию СЕ о защите национальных меньшинств (1998) и Европейскую Хартию региональных языков или языков меньшинств (2002).

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ. Содержащиеся в Плане действий "Европейской политики соседства" ЕС-Армения требования относительно местного самоуправления в 2007-2008 практически не были выполнены. Определенные шаги начали предприниматься лишь с осени 2008. Из многочисленных законов, содействующих развитию местного самоуправления, в 2007-2008 был принят лишь один - "О местном самоуправлении в городе Ереване". Уровень самостоятельности общин не только не повысился, но, наоборот, снизился. Демократия на местном уровне очень слаба и нуждается в существенном укреплении. Ничего не сделано для повышения финансовой независимости муниципалитетов. Она остается весьма низкой, общины не располагают достаточными средствами для надлежащего исполнения своих полномочий. В целом, во многих общинах институт местного самоуправления не играет существенной роли.

СУДЕБНО-ПРАВОВАЯ СИСТЕМА. Реформы судебной системы, в результате которых были приняты новые законодательные акты и внесены многочисленные изменения в действующие законы, лишь отчасти соответствуют духу и содержанию обязательств, предусмотренных Планом действий "Европейской политики соседства" ЕС-Армения. Более того, ретроспективно рассматривая и анализируя события февраля-марта 2008, можно прийти к выводу, что большая часть законодательных изменений содержала определенный умысел и была призвана обеспечить достижение конкретных практических целей. Таким образом, реформирование судебной системы не устранило большинство недостатков, а в ряде случаев породило новые задачи, требующие системных и последовательных решений.

СФЕРА ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ. В сфере гражданской службы РА приоритеты Плана действий "Европейской политики соседства" ЕС-Армения можно оценить как "выполненные частично". Реализация большинства из предусмотренных мероприятий в той или иной мере связана с законопроектом "Об общественной службе", задержка с принятием которого обусловлена дискуссиями относительно всеобъемлющего характера документа. В сферу его регулирования включены важнейшие для функционирования всех видов и уровней правоотношения не только гражданской службы, но и государственного и муниципального управления. По мнению подавляющего большинства экспертов по гражданской службе, с принятием закона "Об общественной службе" многие проблемы сферы получат свое разрешение либо будут созданы предпосылки для решения большого числа задач, находящихся друг с другом в причинно-следственной связи.

СВОБОДА СЛОВА, СМИ И ИНФОРМАЦИИ. Несмотря на ряд изменений в Законе РА "О телевидении и радио", по сути, остается невыполненным обязательство, содержащееся в Планах действий "Европейской политики соседства" ЕС-Армения: "Обеспечить независимость медиа, укрепив независимый регулирующий орган общественных и частных вещателей, который будет ответственен за выдачу и контроль над вещательными лицензиями". Национальная Комиссия по телевидению и радио так и не стала независимым регулирующим органом. Внесенная 10 сентября 2008 поправка в вещательный Закон на два года приостановила проведение конкурсов по лицензированию теле-, радиовещания. Поправка была расценена независимыми экспертами как лишаящая вещателей, неподконтрольных властям, возможности участвовать в конкурсах по лицензированию. В период объявленного в Ереване 1-20 марта 2008 чрезвычайного положения впервые за последние 18 лет не только в Ереване, но и по всей стране фактически осуществлялась предварительная цензура. Между тем ограничения, введенные Указом о чрезвычайном положении, не предусматривали цензуру, которая к тому же запрещена Конституцией РА и Законом РА "О массовой информации".

ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ ПЫТОК. Факультативный Протокол к Конвенции ООН "Против пыток и других видов жестокого, бесчеловечного или унижающего обращения или наказания", ратифицированный Арменией в мае 2006, предусматривает создание национального наблюдательного механизма в закрытых системах (уголовно-исполнительных учреждениях, местах содержания заключенных, подразделениях полиции, психиатрических лечебницах и т.п.). И Группа общественных наблюдателей за местами содержания заключенных Министерства юстиции РА (в 2005), и Комитет Совета Европы по предотвращению пыток в своих отчетах отмечали плохое физическое обращение с заключенными со стороны тюремного персонала. Наибольшую обеспокоенность вызывает ситуация в подразделениях

полицейских и других следственных органах. На незаконное содержание лиц, унижение, применение насилия в подразделениях полиции поступают многочисленные жалобы. Насилие в полиции применяется в основном с целью "выбить" самооговор или показания против третьих лиц.

ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА. Все еще остается невыполненным предусмотренное Планом действий "Европейской политики соседства" ЕС-Армения обязательство обеспечить приведение избирательной системы в полное соответствие с обязательствами ОБСЕ и другими международными стандартами по проведению демократических выборов. Поправки в Избирательный кодекс не учли рекомендации ОБСЕ и Венецианской Комиссии. К жалобам-заявлениям ЦИК проявляла сугубо формальный подход. Ни в одном из более чем 20 случаев жалоб на действия или бездействие ЦИК суды не обеспечили защиту нарушенных избирательных прав граждан. В целом, международные наблюдатели при оценке как парламентских выборов-2007, так и президентских выборов-2008, и особенно поствыборной ситуации 2008, отмечали отсутствие достаточной политической воли и доверия общества к выборам и их результатам.

ФИНАНСИРОВАНИЕ ПАРТИЙ. Удовлетворительный уровень прозрачности финансирования партий мог бы быть обеспечен при условии надлежащего применения соответствующих правовых актов. Однако мониторинг финансирования избирательных кампаний, проведенный в период парламентских выборов-2007 и президентских выборов-2008, выявил, что затраты из предвыборных фондов не соответствуют данным, официально заявленным партиями и кандидатами. Уполномоченный государственный орган - Министерство юстиции, принимающее финансовые отчеты партий, ни разу публично не отмечало случаи их фальсификации, т.е. несоответствия действительности приведенных в финотчетах сведений. Трудно судить, является ли это следствием добросовестного и честного отношения партий к финансовой отчетности или же их отчеты просто не проверяются.

БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ. В 2007-2008 в Армении были приняты и/или вступили в силу многочисленные законодательные и подзаконные акты, имеющие антикоррупционную направленность, а также был осуществлен ряд других антикоррупционных инициатив. Тем не менее местные и международные эксперты считают, что уровень коррупции в стране все еще достаточно высок и антикоррупционные реформы малоэффективны. Так, согласно Индексу восприятия коррупции "Трансперенси Интернэшнл", в 2007 и 2008 Армения продолжала пребывать в самой коррумпированной группе стран. По данным Всемирного барометра коррупции "Трансперенси Интернэшнл", в 2007 52% опрошенных в Армении считали, что в течение ближайших трех лет уровень коррупции в стране "возрастет заметно" или "возрастет умеренно". Опубликованные в 2007 и 2008 данные "Фридом хауз" свидетельствуют, что индекс коррупции остался таким же, что и в предыдущие годы, тогда как в 2007 индекс "Глобал Интегри" для Армении соответствовал рейтингу "чрезвычайно слабый". Один из обозначенных Всемирным банком критериев управления - "контроль над коррупцией" - в 2007 также получил достаточно низкую оценку. Опираясь на доклады местных и международных организаций о выборах 2007-2008 и многочисленные публикации прессы, можно прийти к выводу, что за этот период в Армении усилилась политическая коррупция: злоупотребление административными, информационными, финансовыми и другими ресурсами, подкуп избирателей. Рост политической коррупции в стране становится источником политического и общественного кризиса.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ИНСТИТУТА ЗАЩИТНИКА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

В Плане действий "Европейской политики соседства" ЕС-Армения¹ относительно этой сферы отмечается: "Развивать институт Защитника прав человека - омбудсмана в соответствии с Парижскими принципами, основанными на Резолюции 48/134 Генеральной Ассамблеи ООН 1993 года" (Раздел 3 "Приоритеты действий", Приоритетная сфера 1, Особые действия).

Предисловие

Экономический и социальный Совет ООН (ЭКОСОС) в резолюции, принятой в 1960, подчеркнул, что в сфере защиты и поощрения прав человека важнейшую роль играют национальные учреждения, которые должны на национальном уровне независимо отражать всеобщее стремление к защите прав человека. Им предоставлены полномочия для осуществления деятельности по достижению конкретных всеобщих целей на национальном уровне. В 1991 на основе этой резолюции были сформулированы Парижские принципы, которые были одобрены на прошедшей в 1993 в Вене Всемирной конференции по правам человека и утверждены Генеральной Ассамблеей ООН в декабре 1993².

Парижские принципы устанавливают минимальные критерии для учреждения и эффективной деятельности национального института защитника прав человека, в соответствии с которыми этот институт и должен функционировать. Эти критерии позволяют оценивать структуру, правовые основы для учреждения подобного института, его независимость от законодательной и исполнительной властей, гарантии обеспечения плюрализма мнений, рамки полномочий, взаимодействие с другими структурами, задачи и обязанности, просветительскую деятельность, направленную на повышение уровня осведомленности о правах человека, и т.д.

Институт защитника прав человека в Армении

Армения последней из стран Южного Кавказа учредила институт защитника прав человека, хотя подготовительная работа началась еще в 1990. Процесс ускорился после вступления Армении в Совет Европы и взятия на себя обязательств. Проект Закона "О Защитнике прав человека РА" был подготовлен на основе аналогичного закона Российской Федерации об уполномоченном по правам человека. В декабре 2002 Национальное Собрание РА приняло Закон в первом чтении, после чего он был направлен на международную экспертизу. 21 октября 2003 Закон был принят окончательно и вступил в силу с 1 января 2004. Закон устанавливает порядок избрания и освобождения от должности Защитника прав человека, полномочия, условия и гарантии его деятельности³.

Следует отметить, что в 2007 действующий при ООН Международный координационный комитет национальных учреждений, занимающихся поощрением и

¹ http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm#2

² Бюллетень Защитника прав человека, #1, 2008, UNDP Armenia, SIDA, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, стр. 20.

³ Статья 1 Закона РА "О Защитнике прав человека РА".

защитой прав человека (ICC), присвоил институту Защитника прав человека РА самый высокий статус - "А", означающий, что последний соответствует Парижским принципам. Этот статус позволяет омбудсману Армении принимать участие в заседаниях Совета ООН по правам человека.

Вместе с тем, несмотря на высокий статус, Закон РА "О Защитнике прав человека РА" нуждается в реформировании и оптимизации. Проведенный анализ Закона базировался на Парижских принципах, социологическом исследовании о Защитнике прав человека⁴. Был также осуществлен сравнительный анализ с законами ряда других стран, положения которых относительно более четкие, конкретные, ясные и более созвучны Парижским принципам.

Рамки полномочий

Согласно Парижским принципам, омбудсман должен иметь как можно более широкие полномочия. Статья 2 Закона РА "О Защитнике прав человека РА" определяет основную деятельность омбудсмана, предоставляя ему возможность осуществлять лишь "защиту прав и свобод, нарушаемых государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами" (как это в точности прописано в Конституции РА⁵). Между тем Парижские принципы устанавливают более широкие полномочия омбудсмана: не только "защиту нарушенных прав и свобод", но и содействие в развитии и поощрении прав человека и основных свобод. Защитник должен действовать более активно. Согласно Парижским принципам, национальный институт омбудсмана - в случаях, когда нет жалоб-заявлений от конкретных лиц - должен быть уполномочен проводить по собственной инициативе исследования, обращаться с запросами, требовать разъяснений от государственных органов и органов местного самоуправления. Правда, пункт 3 статьи 11 Закона "О Защитнике прав человека РА" предоставляет Защитнику возможность по собственной инициативе начинать обсуждение вопроса, если есть сведения о массовых нарушениях в какой-либо сфере, либо это имеет исключительное значение для общества, либо связано с защитой интересов определенных лиц. Однако эта норма предусматривается только для *экстремальных и исключительных случаев, когда нарушения уже совершены*.

В соответствии с Парижскими принципами, обязанности национального института омбудсмана можно рассматривать как **защиту** и **поощрение** или **развитие** прав человека и основных свобод. Защита включает в себя рассмотрение жалоб, предложений или юридическую консультацию, урегулирование споров и т.п. Процесс поощрения или развития подразумевает достаточно обширную деятельность, начиная с поощрения соответствующих законов и международных договоров, пропаганды прав человека до просветительской работы в учебных и иных учреждениях, с уязвимыми слоями общества⁶. Между тем Закон "О Защитнике прав человека РА" предусматривает защиту прав человека и основных свобод, но не деятельность в области их поощрения, прогресса и развития. Пункты 3 и 4 статьи 7 Закона наделяют Защитника полномочием присутствовать и поднимать вопросы на заседаниях правительства, других государственных органов, Национального Собрания РА, но только в случаях, если на них обсуждаются проблемы, относящиеся к правам человека и основным свободам. Согласно Парижским

⁴ В октябре-ноябре Хельсинкским Комитетом Армении было проведено социологическое исследование в самом институте омбудсмана. Основным методом исследования был экспертный опрос.

⁵ Статья 83.1 Конституции РА.

⁶ Taking the Paris Principles into Asia. A study of three human rights commissions in Southeast Asia: Indonesia, Malaysia and the Philippines. Hugo Stokke, Chr. Michelsen Institute Report, page 2.

принципам, в законе об омбудсмане должно быть четко прописано, что он *по своей инициативе и систематически* должен: следить за соответствием национальных законов международным документам по правам человека и основным свободам и при необходимости вносить соответствующие предложения; отслеживать решения, правовые акты, принимаемые государственными органами и органами местного самоуправления - с тем, чтобы они не нарушали принципов прав человека и основных свобод - и при необходимости предпринимать шаги для их отмены (подобное полномочие предусматривается пунктом 1 статьи 15 Закона "О Защитнике прав человека РА", но лишь после рассмотрения жалоб).

На сегодняшний день основными функциями аппарата Защитника прав человека РА являются: осуществление независимого мониторинга общественного управления и рассмотрение жалоб граждан на государственные органы⁷. В ходе социологического исследования, проведенного Хельсинкским Комитетом Армении, сотрудники аппарата высоко оценили усилия, прилагаемые институтом Защитника в сфере законодательных реформ. Опрошенные считают важным, что по предложению омбудсмана в некоторые законы ("О государственных пенсиях", "Об отчуждении собственности для нужд общества и государства") были внесены изменения. В связи с нарушением права собственности жителей Северного проспекта на основании заявления Защитника Конституционный суд РА признал противоречащим Основному Закону постановление правительства РА No.1151 от 1 августа 2002 об осуществлении мероприятий по застройке в общине Кентрон Еревана, а также статью 218 Гражданского кодекса РА и статьи 104, 106 и 108 Земельного кодекса РА. Тем не менее в сфере защиты прав респонденты отметили ряд проблем, связанных со взаимодействием с государственными органами, полицией и общественными организациями. 1 марта 2008 начальник отделения уголовного розыска Отдела Канакер-Зейтун Управления полиции Еревана А.Абрамян воспрепятствовал деятельности Защитника, запретив ему находиться на территории полицейского участка, отказался предоставить информацию, а также проявил неуважительное отношение, нарушив тем самым ряд положений Закона, в частности, требования статьи 12, согласно которой Защитник имеет право беспрепятственно посещать любое государственное учреждение или организацию, включая воинские части, места принудительного содержания лиц, в том числе места предварительного заключения и лишения свободы. Кроме того, при исполнении своих полномочий Защитник наделен правом быть незамедлительно принятым в государственных органах и органах местного самоуправления, их должностными лицами, руководящим составом мест принудительного содержания⁸.

19 июля 2007 было принято постановление правительства No.927, согласно которому законопроекты, касающиеся прав человека и основных свобод, до вынесения на заседания правительства направляются Защитнику для получения его мнения. Хотя и предпринимаются шаги для урегулирования законодательства и гармонизации законов, правовых актов и постановлений с ратифицированными Арменией международными договорами, все еще есть законы, сильно противоречащие нормам и принципам прав человека и основных свобод, которые не были представлены Защитнику для выражения мнения. К примеру, Законы РА "Об оперативно-розыскной деятельности" и "О проведении собраний, митингов, шествий и демонстраций".

⁷ Бюллетень Защитника прав человека, #1, 2008, UNDP Armenia, SIDA, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, стр. 3.

⁸ <http://ombuds.am/main/am/9/16/0/36>

В соответствии с Парижскими принципами, Защитник также должен содействовать ратификации и применению международных договоров, сотрудничать с ООН и другими международными и национальными структурами, действующими в сфере прав человека. Согласно упомянутому выше социологическому исследованию, сотрудничество Защитника с международными структурами выражается в основном в совместных проектах по обмену опытом, переподготовке, повышению осведомленности. По меморандуму, подписанному с Хельсинкской школой, специалисты аппарата омбудсмана периодически проходят переподготовку. В партнерстве с ООН осуществляются проекты по повышению осведомленности общества - печатаются и распространяются буклеты и плакаты. В рамках проекта "Усиление возможностей института Защитника прав человека", поддержанного Программой развития ООН, аппарат омбудсмана готовит информационные материалы, проводит курсы по переподготовке, планирует выпуск телепрограммы об актуальных проблемах в сфере прав человека в Армении. При содействии международных организаций в офисе Защитника прав человека создана библиотека. Для осуществления законодательных реформ Защитник также обращается за международной поддержкой.

Парижские принципы отмечают важность работы омбудсмана по повышению уровня осведомленности общества, сотрудничеству со СМИ и освещению его деятельности, участию в процессе разработки учебных программ. Закон "О Защитнике прав человека РА" вообще не отражает эти положения. В настоящее время деятельность аппарата Защитника заключается не только в защите прав человека, но и затрагивает сферу повышения осведомленности. Информирование о правах человека происходит по инициативе Защитника посредством встреч и обсуждений в фокус-группах, распространения материалов. Встречи проводятся как в офисе Защитника, так и вне его (в вузах, школах, домах престарелых и пр.). Защитник посещает также регионы. Деятельность аппарата Защитника периодически освещается в СМИ, представляется в ежегодном докладе. В сфере повышения осведомленности опрошенные сотрудники аппарата Защитника указали две основные проблемы: отсутствие представителей Защитника в регионах и недостаток финансовых средств для подготовки информационных материалов.

Как показало социологическое исследование, упомянутая выше деятельность де-факто осуществляется аппаратом омбудсмана, хотя Законом она не предусматривается. Иными словами, Закон не обеспечивает правовую основу для подобной деятельности и тем самым ограничивает полномочия (мандат) Защитника. То есть Закон вообще не затрагивает вопросы повышения осведомленности и освещения, как того требуют Парижские принципы. Парижские принципы подразумевают также организацию курсов по правам человека для представителей судебной системы, правоохранительных и других государственных органов, уязвимых и особых групп населения, в школах и вузах и т.д.

Избрание Защитника

Также нуждаются в уточнении положения Закона, касающиеся избрания Защитника. Так, пункт 1 статьи 3 не устанавливает ни одного профессионального критерия и дает лишь общую характеристику, которая полностью совпадает с требованиями, предъявляемыми к депутату, тогда как деятельность депутата и Защитника различна по своему характеру. К примеру, согласно статье 2 Закона Польши "О представителе прав граждан", помимо того, что кандидат должен быть гражданином страны и пользоваться высоким авторитетом в обществе, он должен также

отличаться своими правовыми знаниями и профессиональным опытом⁹. Хотя в Парижских принципах правовые знания не выделяются, тем не менее, придается важность знаниям и опыту в области прав человека. В Законе же Армении о необходимости иметь правовые или специальные знания говорится косвенно. Так, согласно пункту 1 статьи 7, "Защитник правомочен представлять заявителю предложения либо проводить консультацию по вопросу обжалования постановлений, решений суда или обоснования приговора". В соответствии с подпунктом 5 пункта 1 статьи 12, Защитник наделен полномочием "знакомиться с делами об уголовных, гражданских, административных, дисциплинарных, экономических и других правонарушениях, по которым приговоры, постановления и решения вошли в законную силу, а также с материалами, в связи с которыми было отказано в возбуждении дела". Эти функции Защитник не может осуществлять, не имея соответствующих правовых знаний или профессионального опыта. Пункт 2 статьи 3 ("Избрание Защитника") Закона не предусматривает случаев, когда кандидаты набирают одинаковое либо ни один из кандидатов не получает необходимого количества голосов. Не оговаривается также, сколько раз может быть выдвинут и избран один и тот же кандидат. К примеру, аналогичные законы Грузии и Польши предусматривают, что один и тот же кандидат может переизбираться лишь дважды¹⁰. Согласно Парижским принципам, положения об избрании омбудсмана должны содержать следующие пункты: сроки, возможности переизбрания, условия прекращения полномочий и т.д.¹¹ При этом предпочтительно, чтобы омбудсман избирался как минимум на пятилетний срок и имел возможность быть переизбранным на тот же срок¹².

В Законе "О Защитнике прав человека РА" не отмечается, что законодательный орган должен привлекать представителей гражданского общества, правозащитных и общественных организаций, учебных заведений, религиозных групп для выдвижения кандидатов, а также для консультаций в вопросе избрания и назначения Защитника - с целью обеспечения прозрачности и доказательства его реальной независимости¹³. Закон не регулирует также процедуру выдвижения и избрания кандидатов (например, посредством открытого заявления, в конкурсном порядке и т.п.). В Парижских принципах придается важность прозрачности выборов Защитника и вовлечению представителей всех слоев общества в процесс его избрания.

Пункт 2 статьи 4 Закона накладывает определенные ограничения на занятия Защитника иной деятельностью. Омбудсману, в частности, запрещается членство в партиях, однако допускается его участие в деятельности или содействии какой-либо партии (например, участие в заседаниях или агитационных кампаниях). Подобное положение не может гарантировать независимость, беспристрастность и объективность Защитника.

Нормы о досрочном прекращении полномочий Защитника не предусматривают случаев перманентного неисполнения им своих обязанностей или нарушения данной им клятвы. Между тем, к примеру, статья 7 аналогичного закона Польши гласит, что полномочия омбудсмана могут быть досрочно прекращены, если он нарушил клятву¹⁴.

⁹ Национальные Омбудсманы, Свод правовых положений, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Варшава, 1999 г., стр. 279.

¹⁰ Там же, стр. 129, 280.

¹¹ National Human Rights Institutions, Best Practice, Commonwealth Secretariat, London, 2001, page 16.

¹² Там же.

¹³ Там же.

¹⁴ Национальные Омбудсманы, Свод правовых положений, стр. 281.

Защитник прав человека как механизм независимого мониторинга

Парижские принципы предусматривают создание при омбудсмане специальных центров для защиты уязвимых слоев общества (детей, женщин, людей с ограниченными возможностями и т.д.). Мониторинг выполнения Конвенции ООН о правах детей осуществляется омбудсманами, однако действующий Закон "О Защитнике прав человека РА" не содержит ни соответствующих положений, ни регулирующих механизмов. Согласно проведенному социологическому исследованию, при институте Защитника прав человека РА нет ни отдела, ни специального детского центра, на что было обращено внимание Совета Европы¹⁵.

8 апреля 2008 Закон "О защитнике прав человека РА" был дополнен статьей 6.1, касающейся деятельности Защитника в сфере международного права: "Защитник является независимым национальным механизмом по предотвращению, как это установлено Факультативным Протоколом к Конвенции ООН "Против пыток и других видов жестокого, бесчеловечного или унижающего обращения или наказания". Комментарии относительно этой нормы представлены в главе 8 настоящего издания. Однако необходимо отметить, что это дополнение не было сопровождено каким-либо регулирующим положением.

Рассмотрение жалоб

Что касается жалоб, подлежащих рассмотрению омбудсманом (статья 7), то нужно отметить, что изменение, внесенное 1 июня 2006 в Закон "О Защитнике прав человека РА", определенно ограничило рамки компетенции Защитника в судебной системе. Поправка противоречит принципам права на справедливое судебное разбирательство, прописанным в международных документах и Конституции РА. Более того, с учетом того, что постсоветские страны находятся в переходном периоде и судебная система пока не совершенна, Защитнику должно быть предоставлено право присутствовать на судебных заседаниях (что, например, предусматривается статьей 9 аналогичного закона Украины)¹⁶. Из опроса сотрудников аппарата омбудсмана выяснилось, что они периодически присутствуют на судебных заседаниях, однако Законом "О защитнике прав человека РА" это не предусматривается.

Согласно Парижским принципам, омбудсман должен быть наделен правом обращаться в суд от имени тех лиц, которые в силу уважительных причин не могут самостоятельно выступать в суде (дети, люди с ограниченными возможностями, лица, находящиеся в местах лишения свободы, и т.д.)¹⁷.

В Законе не оговаривается также полномочие правозащитных организаций обращаться к Защитнику от имени третьих лиц. Парижские принципы также предусматривают тесное сотрудничество Защитника с правозащитными НПО. В случае Армении подобное сотрудничество важно потому, что Защитник не имеет

¹⁵ Table of Treaty Body Recommendations Relating to National Human Rights Institutions, CRC/C/15/Add.119, 24 February 2000, 23rd Session, COs Europe.

¹⁶ Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа), А.Сунгуров, Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр "Стратегия", 2005г., стр.179.

¹⁷ Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика, стр.179; Amnesty International's Recommendations on the National Human Rights Institutions, October 2001, page 10.

представительств в регионах и может стать доступным для населения областей посредством действующих на местах общественных организаций.

В ходе социологического исследования один из опрошенных отметил, что представители Защитника должны быть наделены полномочием закрыть дело в случае восстановления нарушенных прав, что не предусматривается действующим Законом.

Обеспечение доступности

Пункт 3 статьи 23 Закон “О Защитнике прав человека РА” предусматривает, что в областях *могут* создаваться региональные представительства Защитника прав человека. Как отмечалось выше, в соответствии с Парижскими принципами, национальный институт омбудсмана должен быть *досягаем и доступен всем* слоям общества, и географическое положение не должно быть препятствием для обращения к Защитнику. Нужно предпринять шаги для создания региональных офисов омбудсмана либо для налаживания сотрудничества с местными общественными организациями. Помимо этого, офисы Защитника должны быть доступны для людей со специальными нуждами, т.е. оборудованы соответствующей техникой¹⁸. Согласно упоминаемому выше социологическому исследованию, хотя национальный институт омбудсмана не имеет региональных офисов, более того, у него нет представителей в областях, сформировалась практика периодических визитов в регионы - с целью повышения осведомленности. Внеочередные визиты в регионы бывают только при поступлении актуальной жалобы. В числе причин отсутствия представителей Защитника в областях назывались необходимость помещения, оборудования и телефонной связи, а также штатных единиц.

Согласно годовому докладу Защитника за 2007, большая часть жалоб (65.8%) поступает от жителей Еревана, тогда как из областей их значительно меньше (6.8%). Столь существенная разница обусловлена также географической недоступностью.

Доклад Защитника

В период с 1 января по 30 сентября 2008 Защитник получил более 2845 жалоб-заявлений, 907 из которых в письменном виде. За этот период к Защитнику обратилось 4096 лиц¹⁹. Жалобы в основном направлены против Особой следственной службы (311), мэрии Еревана (293) и Полиции (222). По мнению одного из опрошенных, это прежде всего обусловлено сложившейся после президентских выборов-2008 ситуацией, относительно которой Защитник выступил с внеочередным докладом.

В соответствии с пунктом 1 статьи 17 Закона “О Защитнике прав человека РА” Защитник представляет доклад о своей деятельности и ситуации с правами человека и основными свободами президенту РА, законодательной, исполнительной и судебной властям. В соответствии с Парижскими принципами, это является обязательной составляющей деятельности омбудсмана. В 2008 Защитник представил свой доклад за предыдущий, 2007 год, в котором были описаны его деятельность, ситуация с правами человека и основными свободами, результаты

¹⁸ Amnesty International’s Recommendations on the National Human Rights Institutions, October 2001, page 22.

¹⁹ Данные предоставлены Защитником прав человека РА.

рассмотрения жалоб, перечень государственных органов, допустивших нарушения, и т.д.

В соответствии с пунктом 2 той же статьи 17 Закона, Защитник правомочен выступать с внеочередным докладом по отдельным вопросам общественной значимости либо грубым нарушениям прав человека, а также в случаях массового неустранения нарушений. В 2008 Защитник обнародовал свой внеочередной публичный доклад о президентских выборах 19 февраля 2008, поствыборной ситуации и событиях 1 марта 2008. Этот шаг Защитника вызвал неадекватную реакцию властей, в особенности бывшего президента РА. Более того, Генпрокуратура РА и Министерство юстиции РА представили возражения, смысл которых сводился к тому, что Защитник превысил свои полномочия²⁰. Согласно Парижским принципам, полномочием омбудсмана является представление годового доклада и - при необходимости - выступление с внеочередным докладом. Парижскими принципами также предусматривается, что представленные омбудсманом доклады и содержащиеся в них нарушения должны выноситься на обсуждение парламентом - с целью найти пути их разрешения²¹, что не учтено в Законе "О защитнике прав человека РА".

Проведенное социальное исследование выявило, что в плане сотрудничества с государственными органами у института Защитника прав человека РА есть определенные проблемы. В основном отмечались затруднения во взаимодействии с правительством, парламентом и полицией. В первом случае затруднения связаны с финансовыми вопросами, во втором - с проблемой пересмотра полномочий.

В соответствии с Парижскими принципами, доклад омбудсмана должен включать также финансовый отчет - для обеспечения подотчетности обществу и прозрачности, что установлено Законом "О Защитнике прав человека РА", но отсутствует в докладе за 2007 год.

Аппарат Защитника

Согласно пункту 1 статьи 23 Закона "О Защитнике прав человека РА", для обеспечения своей деятельности Защитник формирует аппарат сотрудников. При этом соответствующая процедура в Законе не предусмотрена, и нет ссылок на другие его положения. Аппарат Защитника прав человека РА состоит из секретариата, отдела по приему писем и жалоб, юридической службы, включающей группы по восстановлению прав военнослужащих, защите уголовно-процессуальных, социально-экономических, гражданских и культурных прав. Отдельными подразделениями являются отдел информации и по связям с общественностью и отдел международного сотрудничества²². По полученным данным, существующая в настоящее время структура аппарата Защитника и его регламент в скором времени будут обновлены. Проект уже разработан Защитником и представлен на утверждение. Новая структура и регламент предполагают внедрение должностных паспортов, определяющих полномочия сотрудников, и шкалы званий, классификацию должностей, кадровые перемены с целью оптимизации. В аппарате существует дефицит следующих специальностей: юристы, специалисты по

²⁰ Бюллетень Защитника прав человека, #1, 2008, UNDP Armenia, SIDA, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, стр.12, 16.

²¹ National Human Rights Institutions, Best Practice, Commonwealth Secretariat, London, 2001, page 28.

²² Бюллетень Защитника прав человека, #1, 2008, UNDP Armenia, SIDA, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, стр.4.

международным отношениям, журналисты. По оценкам самих сотрудников, более всего необходимы юристы.

В соответствии с Парижскими принципами, омбудсман формирует аппарат (что предусмотрено Законом), который должен функционировать достаточно прозрачно. Для отбора сотрудников должна применяться специальная процедура. Однако следует отметить, что четкой формальной процедуры отбора сотрудников нет. Для новых сотрудников аппарат Защитника в достаточной степени закрыт. Объявления о наличии вакантных мест не публикуются. Набор кадров осуществляется Защитником посредством неформального интервью. Самый существенный критерий при отборе кадров - наличие опыта общения с потенциальным сотрудником в прошлом. Однако подобный метод противоречит принципу прозрачности при отборе кадров, установленному Парижскими принципами.

Согласно Парижским принципам, для эффективного осуществления деятельности сотрудники омбудсмана должны обладать соответствующей высокой квалификацией. От них также требуется непрерывное совершенствование на курсах переподготовки²³. В целом, сотрудники отметили важность проведения подобных курсов, особенно по правам человека и связям с общественностью, однако отдали предпочтение обмену опытом со специалистами из других развивающихся стран и практической работе в некоторых международных учреждениях. Следует отметить, что руководитель аппарата оценил эффективность курсов по переподготовке как весьма низкую, поскольку все эти курсы далеки от армянских реалий.

Согласно "Amnesty International", национальные институты омбудсмана должны создать возможность для привлечения в свой аппарат таких представителей уязвимых слоев общества, как люди с ограниченными возможностями, женщины, национальные меньшинства, которые, будучи хорошо осведомленными о потребностях своих групп, тем не менее могут быть проигнорированы или недооценены государственными органами²⁴. Следует отметить, что аппарат Защитника достаточно представительный; в нем работают беженцы, люди с ограниченными возможностями, представители национальных меньшинств.

Пункт 4 статьи 23 Закона "О Защитнике прав человека РА" устанавливает, что сотрудники аппарата работают по срочным трудовым договорам. Однако это противоречит нормам Международной организации труда (МОТ), согласно которым срочный трудовой договор заключается в основном с сотрудниками, работающими во временных проектах. Срочный трудовой договор позволяет работодателю расторгнуть его по истечении срока без серьезных обоснований. Следует отметить, что срочные договоры не стимулируют работника проявлять себя с лучшей стороны. Договор заключается на один год, однако после истечения этого срока ни оценок, ни тестирования не предусмотрено. Все договоры периодически продлеваются.

Неприкосновенность

Согласно пункту 5 статьи 23 Закона "О Защитнике прав человека РА", при исполнении своих обязанностей сотрудники аппарата Защитника пользуются правом на неприкосновенность, и это соответствует Парижским принципам. В июне 2008 Министерство юстиции РА выступило с предложением внести в Закон поправки,

²³ Amnesty International's Recommendations on the National Human Rights Institutions, October 2001, page 14.

²⁴ Там же, стр. 6.

лишающие сотрудников омбудсмана неприкосновенности²⁵. В Парижских принципах закреплено право сотрудников омбудсмана на неприкосновенность - обеспечивающее полноценное выполнение ими должностных обязанностей и независимость аппарата омбудсмана. Предложение Министерство юстиции обсуждалось, но не было одобрено, в том числе и Венецианской Комиссией²⁶.

Сотрудничество с гражданским обществом, общественными организациями и Экспертный совет

Парижские принципы придают важность широкому участию гражданского общества в деятельности института омбудсмана и созданию Экспертного совета - как гарантии развития и поощрения прав человека и основных свобод, а также как средство обеспечения многообразия²⁷. Между тем статья 26 Закона "О Защитнике прав человека РА" оставляет решение этого вопроса на усмотрение Защитника.

В целом, по словам опрошенных, сотрудничество Защитника с институтами гражданского общества все еще на низком уровне, особенно - с общественными организациями. Несмотря на это, в годовом докладе Защитника за 2007 сотрудничество с НПО было удостоено достаточно высокой оценки²⁸. Относительно позитивно расценено и сотрудничество со СМИ, которое в основном осуществляется посредством пресс-конференций, проходящих 4 раза в год. В особых случаях Защитник созывает внеочередную пресс-конференцию.

Согласно Закону, для получения консультаций Защитник может создать Экспертный совет. Из интервью с ключевыми сотрудниками аппарата Защитника выяснилось, что по инициативе Защитника подобный Совет создан, в него входят представители НПО. Число членов Совета постоянно и не превышает 20. Заседания Совета проходят 2-3 раза в год. Оценки эффективности его работы достаточно низки, что обусловлено неразвитостью сектора общественных организаций в Армении.

Финансирование института Защитника прав человека

Согласно статье 24 Закона "О Защитнике прав человека РА", омбудсман и его аппарат осуществляют свою деятельность за счет бюджетных средств. По утверждению руководителя аппарата Защитника, национальный институт омбудсмана финансируется стабильно, однако выделяемый бюджет периодически без какого-либо обоснования сокращается Национальным Собранием и правительством РА, что противоречит пункту 4 указанной выше статьи Закона. При этом смета бюджета возражений не вызывает, однако общая сумма понижается. По мнению руководителя аппарата и других сотрудников аппарата Защитника, низкая заработная плата и неучет рабочего стажа являются причиной текучести кадров. Сложившаяся ситуация не соответствует ни положениям Закона, ни Парижским принципам, согласно которым государство должно содействовать и создавать финансовые условия для эффективной деятельности омбудсмана. Из-за материальных затруднений фактически возникает ряд проблем в обеспечении деятельности Защитника, что противоречит Парижским принципам. Более того, в ходе интервью выяснилось, что нарушается пункт 1 статьи 21 Закона "О Защитнике

²⁵ <http://ombuds.am/main/am/9/27/1765/>

²⁶ Там же.

²⁷ Amnesty International's Recommendations on the National Human Rights Institutions, October 2001, p. 32.

²⁸ Годовой доклад Защитника прав человека РА, стр.46-48.

прав человека РА”, устанавливающий зарплату Защитника на уровне зарплаты председателя Конституционного суда РА. Это созвучно также Парижским принципам, однако на деле оплата отличается.

Заключение

Были проанализированы Закон РА "О защитнике прав человека РА" и его практическое применение. Очень важно, чтобы все положения Закона выполнялись на практике и в него были бы внесены изменения - в целях устранения пробелов и оптимизации. Закон - основа и гарантия деятельности Защитника. Насколько он будет совершенен и созвучен Парижским принципам, настолько эффективней будет деятельность омбудсмена в стране.

- Закон должен определять деятельность Защитника не только в плане защиты, но и поощрения прав человека и повышения осведомленности о них.
- Закон должен устанавливать четкую процедуру выдвижения и избрания Защитника, а гражданское общество должно быть вовлечено в этот процесс.
- Являясь механизмом, осуществляющим мониторинг выполнения Конвенции о правах детей ООН, институт Защитника прав человека должен предусматривать создание детского центра или отдельного подразделения.
- Закон должен устанавливать более широкий круг заявителей, включив в него правозащитные общественные организации.
- Полномочие мониторинга судебных заседаний должно быть установлено Законом.
- Для обеспечения прозрачности деятельности института Защитника объявления о наличии вакантных мест должны быть публичными, должна быть установлена четкая формальная процедура найма сотрудников, а трудовые договоры должны заключаться на более длительный срок.
- Для обеспечения доступности создание региональных представительств Защитника должно быть обязательным.
- Защитник должен чаще встречаться с членами Экспертного совета и другими правозащитными и общественными организациями и наладить с ними более тесное сотрудничество.
- Государство должно обеспечить соответствующее финансирование для эффективной деятельности института Защитника.
- Закон должен четко устанавливать обязательность обсуждения доклада Защитника в Национальном Собрании - для нахождения решений по устранению отмеченных в нем нарушений прав человека и основных свобод.

СВОБОДА СОБРАНИЙ

В Плане действий "Европейской политики соседства" ЕС-Армения отмечается: "Обеспечить свободу организации собраний в соответствии с международными обязательствами, предложениями Совета Европы и ОБСЕ посредством совершенствования закона о митингах и демонстрациях " (Раздел 3 "Приоритеты действий", Приоритетная сфера 2, Особые действия).

Между тем в пункте 10 постановления правительства РА от 19 июля 2007 об осуществлении Плана действий "Европейской политики соседства" ЕС-Армения речь идет не об изменении закона, а об его применении, т.е. фактически совершенствование закона не предусматривается.

В Законе РА "О проведении собраний, митингов, шествий и демонстраций" содержатся противоречия с Конституцией РА:

1. Первое из них - само название Закона. Согласно статье 29 Конституции РА, "каждый имеет право на проведение мирных собраний, без оружия".

Предусмотренное Конституцией понятие "собрания" в названии Закона трансформировалось в 4 понятия: "собрания", "митинги", "шествия" и "демонстрации".

2. Согласно статье 43 Конституции РА, основные права и свободы человека и гражданина, к которым относятся и свобода проведения собраний, могут ограничиваться только законом, "если это необходимо для защиты в демократическом обществе государственной безопасности, охраны общественного порядка, пресечения преступлений, охраны здоровья и нравственности общества, защиты конституционных прав и свобод, чести и доброго имени других лиц". Ограничения же, предусмотренные в пункте 1 статьи 1 Закона РА "О проведении собраний, митингов, шествий и демонстраций", определенно отличаются от тех, что перечисляются в Конституции.

3. Из содержания последнего предложения пункта 1 статьи 1 Закона следует, что со стороны полиции и государственных органов также могут быть наложены ограничения на осуществление основных прав и свобод. Между тем в части 2 статьи 29 Конституции РА исчерпывающим образом перечисляются те категории лиц, на которых - и только законом - могут распространяться ограничения на осуществление основных прав и свобод: служащие Вооруженных Сил, полиции, органов национальной безопасности, прокуратуры, а также судьи и члены Конституционного Суда.

4. Согласно пункту 2 статьи 5 Закона РА "О проведении собраний, митингов, шествий и демонстраций", "публичное мероприятие может быть организовано и проведено в одном или нескольких видах, установленных настоящим Законом". А в статье 2 Закона указываются эти виды: собрание, митинг, демонстрация, шествие, стихийное публичное мероприятие и другие, к которым относятся празднества, обряды, культурные и спортивные мероприятия. Из этого следует, что право на собрание может быть ограничено, если оно проводится в ином виде, отличном от перечисленных в Законе.

5. Согласно пункту 6 статьи 5 Закона, "массовое публичное мероприятие не может начаться, если не явился ни один из его организаторов". Из этого следует, что если организаторы по каким-то причинам не присутствуют на мероприятии, то другие его участники лишаются возможности осуществить свое конституционное право.

На 60-й сессии Венецианской Комиссии (Венеция, 8-9 октября 2004) было выражено мнение, что Закон РА "О проведении собраний, митингов, шествий и демонстраций" не соответствует требованию о том, что законы о праве на собрания должны ограничиваться лишь посредством установления законных оснований допустимого вмешательства государственных органов. Кроме того, Закон устанавливает ненадлежащие основания для ограничений на проведение мероприятий. В Резолюции 1405(2004) Парламентская Ассамблея Совета Европы призвала власти Армении не позднее марта 2005 внести в Закон изменения с тем, чтобы он соответствовал стандартам Совета Европы и практически обеспечивал свободу собраний. Власти страны подготовили состоящий из 11 пунктов законопроект о внесении поправок в Закон. Документ прошел экспертизу ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской Комиссии, оценки которых совпали. Оба экспертных органа сочли, что в представленном законопроекте есть определенные позитивные сдвиги, вместе с тем в нем продолжают оставаться строгие ограничения, и рекомендовали предпринять дальнейшие шаги по совершенствованию Закона. По сравнению Законом, принятым 28 апреля 2004, преобладающая часть предусмотренных законопроектом поправок была расценена Венецианской Комиссией (Страсбург, 8 февраля 2005, Мнение 290/2004 CDL(2005)018) как несущественные изменения редакционного характера, не влияющие на права и обязанности участников публичных мероприятий. Венецианская Комиссия вновь выразила мнение о необходимости привести Закон в соответствие с требованиями Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которое было озвучено на ее 60-й сессии (CDL(2004)42).

4 октября 2005 Национальное Собрание РА, приняв во внимание рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской Комиссии, внесло некоторые поправки в Закон РА "О проведении собраний, митингов, шествий и демонстраций". Вместе с тем ряд рекомендаций был проигнорирован. В частности, в статьях 7 и 9 Закона были сохранены ограничения, расцененные международными экспертами как неприемлемые.

На протяжении 2005-2007 заявки на проведение митингов, представляемые в мэрию Еревана как оппозиционными партиями, так и неправительственными организациями, неоднократно отклонялись на основании пункта 2 статьи 13 Закона - "в тот же день, в то же время и на том же месте проводится другое мероприятие". Однако в большинстве случаев другие мероприятия не проводились либо искусственно организовывались какое-либо детско-юношеские или культурные мероприятия.

20 февраля 2008, после оглашения ЦИК РА предварительных результатов президентских выборов, сторонники кандидата в президенты Левона Тер-Петросяна, не признавая итоги выборов, начали бессрочную сидячую акцию протеста. Эта акция сопровождалась многоярусными митингами и шествиями. Ранним утром 1 марта 2008 полиция, применив силу, разогнала участников акции. Тысячи сторонников оппозиции собрались на территории, прилегающей к памятнику Мясникяна. В столкновении протестующих с полицией в Ереване в ночь на 2 марта погибли 10 человек, многие получили ранения.

1 марта 2008 Указом президента РА в Ереване сроком на 20 дней было введено чрезвычайное положение. В период его действия проведение собраний запрещалось. 17 марта Национальное Собрание РА внесло поправки в Закон, которые, вопреки позитивным ожиданиям, поставили проведение собраний под сомнение.

Так, пункт 3 части 4 статьи 9 Закона "О проведении собраний, митингов, шествий и демонстраций" был изложен в новой редакции, согласно которой уполномоченный орган может запретить проведение публичных мероприятий, если располагает достоверными данными о том, что "они направлены на насильственное свержение конституционного строя, разжигание национальной, расовой, религиозной ненависти, пропаганду насилия или войны либо могут привести к массовым беспорядкам и преступлениям, нанесению вреда безопасности государства, общественному порядку, здоровью и нравственности общества, попранию конституционных прав и свобод других граждан". В новой редакции также оговаривалось: "Эти данные могут считаться достоверными, если в отношении их Полиция либо Служба национальной безопасности при правительстве РА представили официальное заключение. В том же порядке эти органы дают заключение о прекращении этих оснований".

Прежде всего, расширился перечень условий, при наличии которых уполномоченный орган может запретить мероприятие. Помимо этого, Закон не разъясняет, доступны ли эти достоверные данные заявителю и обществу, подлежат ли они обжалованию. При подаче нежелательной для властей заявки на проведение митинга эта норма предоставляет возможность получить от уполномоченного органа необходимые "достоверные сведения".

Согласно дополненной в статью 9 части 6, если мероприятия повлекли за собой массовые беспорядки, приведшие к человеческим жертвам, уполномоченный орган может запретить проведение массовых публичных мероприятий до выяснения обстоятельств преступления и выявления нарушителей. Из этого положения Закона следует, что если во время какого-либо мероприятия в результате массовых беспорядков были человеческие жертвы, то после этого может быть запрещено проведение, например, мероприятия по экологической проблеме. Более того, это положение, по сути, наделяет орган местного самоуправления полномочием на введение чрезвычайного положения, что противоречит Конституции РА и международным нормам.

Часть 1 статьи 10 Закона также подверглась изменению, согласно которому из нее было исключено положение, разрешающее проведение без уведомления массового публичного мероприятия, если оно стихийно возникло из немассового публичного мероприятия.

В ту же статью 10 было внесено еще одно изменение, установившее срок для уведомления уполномоченного органа о проведении массового публичного мероприятия - не менее чем за пять рабочих дней (ранее этот срок составлял три рабочих дня). Вместе с тем в части 1 статьи 12 Закона был увеличен срок рассмотрения уведомления: "Уполномоченный орган рассматривает уведомление в течение 72 часов после его получения, согласно очередности получения". Ранее уведомления рассматривались на следующий день после их получения уполномоченным органом.

Существенно был изменен пункт 3 части 1 статьи 13, согласно которому уполномоченный орган может запретить публичное мероприятие при наличии оснований, установленных в статье 9 (о них говорилось выше). Практически это означает возможность запретить любое мероприятие.

Таким образом, Республика Армения не только не выполнила обязательство о реформировании Закона РА "О проведении собраний, митингов, шествий и демонстраций", но и, утвердив в нем 17 марта 2008 запретительные поправки, отступила на один большой шаг от демократических принципов.

После 17 марта 2008 десятки заявок на проведение митингов, представленные в мэрию Еревана оппозиционными партиями и неправительственными организациями, были отклонены на основании ограничений, содержащихся в статье 9 Закона. Так, 6 мая 2008 Хельсинкский Комитет Армении обратился в мэрию Еревана с заявкой о проведении шествия 12 мая - в годовщину памяти Левона Гуляна, погибшего в стенах Полиции РА. Уведомление было отклонено мэрией Еревана на основании пункта 6 статьи 9 Закона РА "О проведении собраний, митингов, шествий и демонстраций". Кстати, ответ мэрии был получен организацией лишь 13 мая, однако 12 мая полиция воспрепятствовала проведению шествия.

28 марта 2008 в совместном заключении 474/2008 Венецианской Комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ принятые поправки в Закон РА "О проведении собраний, митингов, шествий и демонстраций" были подвергнуты строгой критике и расценены в основном как неправомерные. Было рекомендовано признать некоторые положения Закона утратившими силу, а также внести дополнения, предусмотрев в некоторых случаях возможность обжалования через суд.

15 апреля 2008 в Национальном Собрании РА состоялось обсуждение принятого 17 марта 2008 Закона РА "О внесении изменений и дополнений в Закон РА "О проведении собраний, митингов, шествий и демонстраций", в котором приняли участие эксперты Фиола Флангани, Симона Граната-Менгини (обе - Венецианская Комиссия), Денис Петини, Нил Джармани (оба - ОБСЕ/БДИПЧ), председатель НС РА Тигран Торосян, министр юстиции РА Геворг Даниелян, помощник президента РА Геворг Мгерян и советник председателя НС РА Давид Мелконян. Стороны достигли соглашения о том, что до 25 апреля 2008 будет разработан и представлен на совместное обсуждение Венецианской Комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ новый законопроект о внесении в Закон поправок, состоящий из 5 пунктов. В дальнейшем же, на основании заключения международных экспертов этот законопроект должен быть внесен в парламентскую повестку.

Было предложено:

- внести изменение в пункт 3 части 4 статьи 9 Закона, согласно которому угрозы безопасности должны быть непосредственными (см. выше), а также установить, что официальное заключение Полиции или Службы национальной безопасности должно быть обосновано;
- исключить пункт 6 из статьи 9 и в той же статье предусмотреть возможность обжаловать через суд запрет на проведение мероприятия;
- в часть 8 статьи 12 добавить закрепленное в части 1 той же статьи положение о рассмотрении уведомления в течение 72 часов;

- восстановить возможность без уведомления проводить стихийное публичное мероприятие продолжительностью не более 6 часов в связи с каким-либо конкретным явлением или событием.

В пункте 12.3 Резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы 1609 "Функционирование демократических институтов в Армении" от 17 апреля 2008 отмечалось: "Принятые недавно Национальным Собранием изменения и дополнения в Закон РА "О проведении собраний, митингов, шествий и демонстраций" в соответствии с предложениями Венецианской Комиссии следует незамедлительно признать утратившими силу".

11 июня 2008 парламент Армении одобрил еще один закон о внесении поправок в Закон РА "О проведении собраний, митингов, шествий и демонстраций". Были внесены следующие изменения и дополнения:

1. Пункт 3 части 4 статьи 9 дополнился положением о непосредственной угрозе насилия или реальной опасности (см. выше).
2. Из статьи 9 исключена часть 6.
3. Предусмотрена возможность обжаловать через суд запрет на проведение мероприятия. В пункте 3 части 4 статьи 9 установлено, что официальное заключение Полиции или Службы национальной безопасности должно быть обосновано.
4. В часть 8 статьи 12 добавлено закрепленное в части 1 той же статьи положение о рассмотрении уведомления в течение 72 часов.
5. Статья 2 дополнена определением понятия "стихийное публичное мероприятие".
6. Внесено дополнение в пункт 1 статьи 10, из которого следует, что для стихийного публичного мероприятия уведомления не требуется.
7. Статья 9 дополнена частью 6.1, согласно которой стихийное публичное мероприятие не может длиться более 6 часов. Любое последующее мероприятие, организуемое в связи с тем же явлением или событием, не может считаться стихийным и должно проводиться в соответствии с установленной процедурой уведомления.

Несмотря на то, что рекомендации Венецианской Комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ были в основном выполнены (за исключением одной), Закон не был приведен в надлежащий вид. В силе остались некоторые ограничения, внесенные 17 марта 2008. В пункте 4.1 Резолюции 1620 от 25 июня 2008 ПАСЕ приветствовала принятие - в соответствии со стандартами Совета Европы - поправок в Закон РА "О проведении собраний, митингов, шествий и демонстраций", посчитав, что в этом аспекте взятые обязательства выполнены. Вместе с тем в пункте 4.2 ПАСЕ подтвердила свое требование о том, что свобода собраний в Армении должна быть гарантирована на практике. В связи с этим, отмечалось в Резолюции, ПАСЕ настаивает на том, чтобы власти Армении, согласно Закону РА "О проведении собраний, митингов, шествий и демонстраций", гарантировали неприменение неоправданных ограничений к мероприятиям, организуемым оппозицией, особенно - в отношении места проведения митингов.

Несмотря на это, десятки заявок оппозиционных сил были отклонены мэрией Еревана на основании статьи 9. Во второй половине 2008 представители оппозиции более 40 раз обжаловали в Административном суде РА запреты столичной мэрии. В подавляющем большинстве иски оппозиции не были удовлетворены. Исключением стали лишь 2 иска: 3 сентября Административный суд разрешил проведение митинга состоящей в правящей коалиции АРФ "Дашнакцутюн", а 8 сентября был частично удовлетворен иск Армянского национального конгресса - было разрешено провести митинг, но без запланированного шествия. Несмотря на запреты мэрии, оппозиция 4 раза (20 июня, 4 июля, 1 августа и 26 сентября 2008) организовывала митинги, которые прошли без инцидентов.

Заключение

Несмотря на то, что Закон РА "О проведении собраний, митингов, шествий и демонстраций" был признан Советом Европы соответствующим европейским стандартам, он носит скорее запретительный, чем регулирующий характер. Речь идет, прежде всего, о статье 9. Наибольшую озабоченность вызывает практическое применение Закона. Уполномоченный орган без серьезных оснований препятствует проведению митингов и в особенности шествий. Не удовлетворительна и практика обжалования запретов в суде, который не обеспечивает принципы справедливого судебного разбирательства и соразмерности, прописанные соответственно в статьях 6 и 11 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Предложения

1. Внести поправки в Закон РА "О проведении собраний, митингов, шествий и демонстраций". Пересмотреть статью 9, в частности, признать утратившим силу пункт 3 части 1.4.
2. Сделать эффективным порядок обжалования в суде.
3. Обязать уполномоченный орган (мэрию Еревана) без промедления размещать на Интернет-сайте все полученные заявки на проведение собраний.

УВАЖЕНИЕ ПРАВ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ

В Плане действий "Европейской политики соседства" ЕС-Армения отмечается: "(...) обеспечить уважение прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам" (Раздел 4 "Общие цели и действия", Подраздел 4.1 "Политический диалог и реформы").

По данным переписи 2001, этнические меньшинства составляют 2.2% от общей численности населения Армении. В стране насчитывается 11 общин национальных меньшинств: ассирийская, езидская, курдская, русская, греческая, молоканская, еврейская, польская, украинская, грузинская и немецкая. Самые многочисленные группы - езиды (40,620), русские (14,660), ассирийцы (3,409), курды (1,519). Большая часть этих общин сформировалась в первой половине XIX века. Кроме езидов, остальные общины сосредоточены в городах, в основном в Ереване.

Ни одно из национальных меньшинств не является основным населением ни на одной из территориальных единиц страны. Все они рассеяны по Армении. При вступлении в Совет Европы Армения не брала на себя каких-либо особых обязательств в отношении этнических меньшинств. Ни в одном международном документе не выражалось серьезной озабоченности в связи с соблюдением прав национальных меньшинств. Это обусловлено тем, что национальные меньшинства в Армении не выдвигают политических требований.

Отдельные жалобы иногда имеют место - в связи с использованием пастбищ, собственностью, несправедливым судопроизводством. Однако подобные жалобы характерны для всего населения Армении и не имеют прямой связи с дискриминацией по национальному признаку.

На встречах с представителями этнических меньшинств недовольство в основном высказывается нехваткой финансов для активизации национально-культурной жизни, хотя правительство Армении выделяет определенные средства на эти цели.

Напряженная внутривнутриполитическая ситуация, отразившаяся на многих и различных слоях общества после состоявшихся в феврале 2008 президентских выборов, кажется, не оказала непосредственного воздействия на меньшинства. Национальные меньшинства воздерживаются от проявлений активности во внутривнутриполитической жизни.

Этнические меньшинства представлены в органах местного самоуправления. В Национальном Собрании РА есть депутат-грек, входящий в руководящий состав одной из правящих партий - Республиканской партии Армении. Самая большая община - езиды не представлены в парламенте, однако они были в предвыборных пропорциональных списках нескольких партий. Отсутствие езидов в парламенте можно объяснить неорганизованностью общины. Между тем, при правильной и скоординированной работе езиды могли бы несколько депутатов.

Армения ратифицировала Рамочную Конвенцию СЕ о защите национальных меньшинств (1998) и Европейскую Хартию региональных языков или языков меньшинств (2002).

Согласно статье 14.1 Конституции РА: "Все люди равны перед законом. Запрещается дискриминация в зависимости от пола, расы, цвета кожи, этнического или социального происхождения (...)."

Кроме того, в статье 41 Конституции оговаривается: "Каждый имеет право на сохранение своей национальной и этнической самобытности. Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имеют право на сохранение и развитие своих традиций, религии, языка и культуры."

Статья 1 Закона РА "О языке" гарантирует свободное употребление языков нацменьшинств в Республике Армения, а статья 2 - право на получение образования на родном языке. Согласно статье 4 Закона РА "О языке", в официальных документах, на бланках, печатях организаций национальных меньшинств наряду с государственным языком может быть использован и родной язык. Статья 8 Закона РА "Об основах законодательства о культуре" устанавливает, что государство "содействует и способствует созданию таких условий, которые сохраняют культурную самобытность различных национальных меньшинств". Статья 15 Уголовно-процессуального кодекса РА гарантирует предоставление переводчика участникам судебного процесса, не владеющим армянским языком, за счет государственных средств.

Закона о национальных и этнических меньшинствах пока нет, несмотря на многократно озвучиваемые с 2003 призывы неправительственных организаций и политических партий о необходимости его принятия. Как минимум на протяжении последних пяти лет перманентно разрабатывались различные законодательные инициативы, однако ни один из законопроектов так и не был принят в качестве основы для согласованного закона.

В 2008 с целью обеспечения прав этнических меньшинств в Армении был осуществлен ряд мероприятий²⁹:

- Министерство культуры РА разработало концепцию защиты, сохранения и развития нематериального культурного наследия, в которой значительное место уделено вопросам защиты и развития культуры национальных меньшинств.

- Увеличены объем и продолжительность вещания передач на ассирийском и греческом языках на Общественном радио Армении.

- За счет государственных средств благоустроено средневековое еврейское кладбище на берегу реки Ехегис.

- Министерство культуры РА организовало республиканский фестиваль культуры национальных меньшинств.

- В бюджете Министерства культуры отдельной строкой предусмотрены средства на издание литературных произведений представителей этнических меньшинств.

²⁹ Сведения предоставлены Управлением по вопросам национальных меньшинств и религии при правительстве РА.

- Экспертная группа Совета Европы провела мониторинг процесса выполнения Европейской Хартии региональных языков. В рамках мониторинга была проведена научная конференция, на которой обсуждались правовые и культурные аспекты проблемы.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

В Плане действий "Европейской политики соседства" ЕС-Армения содержатся два положения о местном самоуправлении:

- Обеспечить надлежащее осуществление конституционной реформы в части разделения властей, независимости судебной системы и функционирования местного самоуправления (Раздел 3 "Приоритеты действий", Приоритетная сфера 1, Особые действия);
- В соответствии с европейскими стандартами усилить местное самоуправление, в том числе, местные общины и структуры гражданской службы, и обеспечить применение Европейской Хартии местного самоуправления (Раздел 4 "Общие цели и действия", Подраздел 4.1 "Политический диалог и реформы").

Хотя эти положения очень краткие и общие, рассмотрим реформу местного самоуправления в их контексте.

Конституционные и законодательные реформы

На референдуме 27 ноября 2005 была одобрена обновленная Конституция РА. В статье 117 главы 9 Конституции ("Заключительные и переходные положения") отмечается, что после вступления в силу поправок в Основной Закон Национальное Собрание в течение двух лет должно привести действующие законы в соответствие с поправками. Обновленная Конституция вступила в силу 6 декабря 2005. Это означает, что отмеченная выше конституционная норма должна была быть выполнена до 6 декабря 2007.

В обновленной Конституции содержится как минимум пять существенных положений о местном самоуправлении, вытекающих из Европейской Хартии местного самоуправления, в соответствии с которыми должны были быть приведены действующие законы. А именно:

- а) Ереван является муниципальным образованием. Особенности местного самоуправления и формирования органов местного самоуправления в городе Ереване устанавливаются законом (статья 108 Конституции РА).
- б) Муниципальный совет (Совет старейшин общины) в установленном законом порядке устанавливает местные налоги (статья 107).
- в) Полномочия руководителя муниципалитета и порядок их осуществления определяется законом (статья 107).
- г) Принципы, порядок объединения или разделения муниципалитетов, а также сроки выборов органов местного самоуправления во вновь образованных муниципалитетах устанавливаются законом (статья 110).
- д) В установленном законом порядке могут создаваться межмуниципальные объединения (статья 110).

Приведение законов в соответствие с вышеупомянутыми положениями в установленные Конституцией сроки не состоялось. До конца 2008 Национальное Собрание приняло лишь Закон РА "О местном самоуправлении в городе Ереване" (26 декабря 2008). Согласно Закону, выборы в органы местного самоуправления Еревана было предусмотрено провести в период с 1 апреля по 6 декабря 2009.

В 2008 определенная работа была проведена и по другим направлениям. Правительство Армении утвердило концепцию "О местных налогах" (18 сентября 2008), одобрило проект нового закона "О финансовом выравнивании" (18 сентября 2008), пакет законопроектов, вытекающих из концепции местных налогов (18 декабря 2008), и приняло к сведению "Концептуальные подходы к формированию межмуниципальных объединений и укрупнению общин". Эти документы были разработаны общественной организацией - Ассоциацией общинных финансистов. Законопроекты были представлены в Национальное Собрание по соответствующей процедуре.

В 2007-2008 было принято более десятка законопроектов о внесении изменений и/или дополнений в законы, касающиеся местного самоуправления, однако немногие из них способствовали усилению системы местного самоуправления и ее развитию. Так, было принято шесть законов о внесении поправок в Закон РА "О местном самоуправлении". Два из них носили технический характер, один - устранил несоответствие между Законом "О местном самоуправлении" и Избирательным кодексом, еще один - привел в соответствие Законы "О местном самоуправлении" и "О муниципальной службе". И лишь два других закона отвечали интересам местного самоуправления, причем один из них - частично. В одном случае закон наделил органы местного самоуправления полномочиями по организации транспортного движения (принят 22 февраля 2007). Однако на осуществление этой позитивной реформы финансовые средства выделены не были. По другому закону - что также позитивно - органы местного самоуправления получили право использовать для текущих расходов средства фондового бюджета, при этом оговаривалась необходимость выполнения ряда условий, в том числе возврат этих средств в течение текущего бюджетного года (принят 4 декабря 2007).

В Закон РА "О бюджетной системе Республики Армения", в части, касающейся местных бюджетов, трижды вносились поправки: дважды - технического характера, и один раз - те же, что и в Закон "О местном самоуправлении".

В Закон РА "О местных пошлинах и платах" поправки вносились дважды, однако они свелись лишь к уточнениям в формулировках.

30 сентября 2008 был принят Закон "О внесении изменений и дополнений в Закон РА "О муниципальной службе". Он достаточно объемист и содержит не только технические и редакционные изменения, но и вносит уточнения и ясность в процедуры системы муниципальной службы. Вместе с тем в документе нашло место положение, ставящее под угрозу самостоятельность органов местного самоуправления: "Перечень должностей муниципальной службы аппарата руководителя каждого из муниципалитетов и перечень должностей, входящих в каждую группу и подгруппу муниципальной службы, утверждается государственным органом, уполномоченным правительством Республики Армения" (пункт 1, статья 7). Тем самым полномочия муниципального совета фактически передаются уполномоченному правительством РА государственному органу.

Действующее законодательство, помимо конституционного требования о принятии новых законов, само по себе нуждается в совершенствовании. В частности, необходимо принять закон о муниципальных акциях. Есть и другие вопросы, требующие законодательного регулирования. В их числе - обеспечение входа муниципалитетов на кредитный рынок, регламентирование предоставления субвенций муниципальным бюджетам из госбюджета и т.д.

Обеспечение применения законодательства

Обеспечение исполнения законов не менее важно, чем их принятие. Многие положения Европейской Хартии местного самоуправления нашли место и в законодательстве Армении. Однако их применение далеко от удовлетворительного. Ниже приводится оценка фактического применения принципов Европейской Хартии местного самоуправления.

Субсидиарность. Суть этого принципа - осуществление органами местного самоуправления, сформированными на нижних управленческих уровнях (муниципалитеты, районы и т.д.), функций общественного управления, являющихся наиболее целесообразными для этих уровней. Это означает соответствующее распределение функций общественного управления - от верхнего уровня управления (центральное правительство) до нижнего (муниципалитеты). Этот принцип действует не полноценно в силу того, что не созданы необходимые условия. Во-первых, есть законодательный пробел. Местное самоуправление - одноуровневое, и многие характерные для него полномочия выполняются органами государственного или центрального управления (среднее образование, здравоохранение, охрана общественного порядка и т.д.). Во-вторых, в этой одноуровневой системе имеется большое число малых и неимущих общин, органы местного самоуправления которых не в состоянии исполнять многочисленные полномочия, возложенные на них законом. Таким образом, местное самоуправление в Армении функционирует не полноценно.

Общая компетенция. Суть этого принципа в том, что органы местного самоуправления имеют право заниматься и разрешать любую проблему, касающуюся интересов общины, если этим по закону не наделены государственные органы. Однако возможности органов местного самоуправления настолько малы, что они фактически почти не способны претворять это право в жизнь. Данный принцип практически не действует.

Самостоятельность и ответственность. Степень независимости органов местного самоуправления в основном обусловлена общим состоянием демократии в стране. В этом плане ситуация далека от удовлетворительной. В вопросе самостоятельности органов местного самоуправления в 2007-2008 наблюдался беспрецедентный регресс. И до этого органы местного самоуправления не отличались особой самостоятельностью, однако в период парламентских выборов-2007 и президентских выборов-2008 они оказались в роли исполнителей приказов действующих властей.

Финансовая независимость. Власти Армении не предприняли мер для повышения уровня финансовой независимости муниципалитетов. Удельный вес муниципальных бюджетов в расходах консолидированного бюджета и ВВП остается очень небольшим (в 2007 - 7.2% и 1.7% соответственно). Для сравнения отметим, что эти показатели в странах Центральной Европы и Балтии составляют

20-30% и 7-13% соответственно. Около 40% доходов муниципальных бюджетов составляют официальные гранты. Не предпринимались шаги для допуска муниципалитетов на рынок ссудного капитала.

Финансовое выравнивание. Существенный недостаток действующего механизма финансового выравнивания в том, что его основным показателем является численность населения муниципалитета и - в определенной степени - его финансовые возможности, однако полностью игнорируются финансовые потребности муниципалитетов. Помимо этого, выравнивающую дотацию получают все, а не самые нуждающиеся муниципальные образования. Как отмечалось выше, новый законопроект о финансовом выравнивании был одобрен правительством и представлен в Национальное Собрание. В этом законопроекте исправлены недостатки действующего законодательства. Предусматривается, что после принятия закон вступит в силу с 1 января 2010.

Административный контроль. Согласно Европейской Хартии местного самоуправления, административный контроль над деятельностью органов местного самоуправления должен распространяться лишь на правовую сферу, т.е. на соответствие принятых ими решений Конституции и законам. Могут быть расширены лишь рамки контроля над исполнением делегированных полномочий (специальный контроль). Однако на практике контроль над органами местного самоуправления далеко выходит за определенные законом рамки и осуществляется самими разными представителями органов высшего уровня власти.

Защита общих интересов органов местного самоуправления. В Европейской Хартии местного самоуправления зафиксировано право органов местного самоуправления создавать объединения для защиты общих интересов. Под этим подразумевается учреждение союза муниципалитетов на национальном уровне и его активная деятельность. Конечно, ответственность в этом вопросе несут сами муниципалитеты, однако центральная власть должна обеспечить соответствующие условия. Муниципальные объединения созданы лишь в регионах Армении, они больше занимаются реализацией различных программ, чем защитой общих интересов. На национальном уровне объединение муниципалитетов не создано.

Решение органами местного самоуправления проблем общей заинтересованности. Для решения проблем общей заинтересованности могут создаваться межмуниципальные объединения. Однако, как уже отмечалось, соответствующий закон пока не принят. Для достижения этой задачи муниципалитеты могут также заключать прямые договоры, однако подобное почти не применяется.

Формирование органов местного самоуправления посредством выборов. Выборы в органы местного самоуправления проводятся в различных общинах в разное время. В 2007 прошли выборы руководителей 105 муниципалитетов, причем в сорока одном случае баллотировался один кандидат³⁰. Руководителями муниципалитетов были выбраны в основном члены партий, входящих в правящую коалицию. В том же году в 37-и общинах прошли выборы в Совет старейшин. В большинстве же общин выборы в органы местного самоуправления состоялись в 2008. В течение примерно двух месяцев прошли выборы в 822 общинах, в том числе

³⁰ www.cfoa.am Доклад "Реформа местного самоуправления в Армении (2007)", Ассоциация общинных финансистов.

в 765 - выборы в Совет старейшин и в 659 - выборы руководителя муниципалитета³¹. По данным ЦИК РА, участие избирателей по всей стране составило 48.7%, а в общинах Еревана - 33.2%. Это означает, что пока в формировании органов местного самоуправления принимает участие менее половины населения. Выборы в органы местного самоуправления в очередной раз продемонстрировали, что в Армении, в целом, пока еще невозможно проведение свободных, справедливых и прозрачных выборов. На многочисленные нарушения в ходе выборов было указано в отчетах как местных ("Это - твой выбор", Хельсинкский Комитет Армении), так и зарубежных (Конгресс местных и региональных властей Совета Европы) наблюдательских миссий: групповое и открытое голосование, участие полиции в подсчете бюллетеней, несоответствие расположения урн для голосования требованиям закона, дефицит прозрачности выборов, подкуп избирателей и т.д. Во многих случаях в муниципальные руководители выдвигался лишь один кандидат, да и тот представлял одну из партий правящей коалиции. Так, в 22 из 42 общин Котайкской области баллотировалось по одному кандидату в руководители муниципалитета, в том числе 15 представителей партии "Процветающая Армения" и 7 - Республиканской партии Армении. В целом, кандидаты от четырех партий правящей коалиции заняли должности руководителей 62% муниципалитетов, том числе от Республиканской партии Армении - 323, "Процветающей Армении" - 37, АРФ "Дашнакцутюн" - 39, "Оринац еркир" - 9. Представителям оппозиционных партий удалось занять лишь одно место руководителя общины. Аналогичная картина наблюдалась и на выборах в Советы старейшин.

Полнота и исключительность полномочий органов местного самоуправления.

Это означает, что никакой орган государственного управления не имеет права вмешиваться в исполнение полномочий, переданных органам местного самоуправления, и направлять их. Кроме того, полномочия должны быть четко закреплены за органом местного самоуправления, с тем чтобы не оставлять возможности неоднозначного толкования. Фактически же государственные органы не только зачастую вмешиваются, но и порой диктуют органам местного самоуправления совершение выгодных для себя действий.

Совещательность. В ходе подготовки и принятия решений относительно местного самоуправления органы государственного управления должны по возможности совещаться с органами местного самоуправления. На деле это требование выполняется формально. Во-первых, пока еще не сложились влиятельные органы по защите интересов местного самоуправления, и, во-вторых, самостоятельность органов местного самоуправления весьма низкая.

Формирование института муниципальной службы. Были сделаны шаги по формированию института муниципальной службы. Начал применяться Закон РА "О муниципальной службе". Однако Закон грешит многочисленными недостатками, почти не действует - в малых общинах и применяется формально - в средних и больших общинах.

Судебная защита. Право органов местного самоуправления на судебную защиту применяется редко. Главная причина в том, что судебная система Армении не независима и не пользуется доверием общества. Об этом говорится также в Резолюции ПАСЕ 1609 от 17 апреля 2008. В числе прочих причин можно назвать желание избежать судебной волокиты, отсутствие соответствующих знаний и т.д.

³¹ www.a1plus.am "Председатель ЦИК запутался во фруктах", 7 ноября 2008.

Заключение

Таким образом, содержащиеся в Плане действий "Европейской политики соседства" ЕС-Армения требования относительно местного самоуправления в 2007-2008 практически не были выполнены. Определенные шаги начали осуществляться лишь с осени 2008.

Из многочисленных законов, содействующих развитию местного самоуправления, в 2007-2008 был принят лишь один - "О местном самоуправлении в городе Ереване". Уровень самостоятельности общин не только не повысился, но, наоборот, снизился. Демократия на местном уровне очень слаба и нуждается в существенном укреплении. Ничего не сделано для повышения финансовой независимости муниципалитетов. Она остается весьма низкой, общины не располагают достаточными средствами для надлежащего исполнения своих полномочий.

РЕФОРМЫ В СУДЕБНО-ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ

В этой сфере в Плане действий "Европейской политики соседства" ЕС-Армения рекомендуется следующее:

- после реформирования Конституции (в части, касающейся разделения властей и независимости судебной системы) разработать/обновить соответствующие законы о правовом положении судей, судебной системе и Совете правосудия (в течение 2006);
- после реформирования Конституции (в части, касающейся разделения властей и независимости судебной системы) разработать/обновить закон о прокуратуре с целью укрепления механизмов, направленных на независимость, беспристрастность прокуроров, их назначение и продвижение по службе, а также на расширение объема их полномочий;
- обеспечить независимость Совета правосудия от законодательной и исполнительной властей - с тем, чтобы Совет мог гарантировать независимость судебных органов и стал единственной и последней инстанцией по вопросам, связанным с деятельностью судей и магистров (в течение 2006);
- реформировать систему правовой, в частности, бесплатной помощи, усовершенствовав и усилив адвокатуру, и развивать школу профессиональной практики молодых выпускников в области юриспруденции;
- создать административные суды (Раздел 3 "Приоритеты действий", Приоритетная сфера 1, Особые действия).

Актуальная ситуация

Поправки, внесенные в Конституцию РА 27 ноября 2005, положили начало реализации второго этапа судебной реформы. Работа по обновлению Основного Закона была направлена на совершенствование существующей судебной системы - в рамках концепции, заложенной в основу Конституции 1995 года и обусловленной принципом разделения властей.

Общий анализ внесенных в 2005 поправок в Конституцию позволяет в судебной сфере констатировать следующее:

- институт Конституционного суда получил более детальное регулирование и стал более демократичным;
- изменилось правовое положение Кассационного суда;
- закреплены дополнительные гарантии независимости судей;
- расширились рамки конституционных основ правосудия, и некоторые основы были детализированы;
- пересмотрен порядок формирования и деятельности Совета правосудия и т.д.

Основные задачи

Несмотря на то, что после конституционной реформы был принят ряд новых законодательных актов и внесены многочисленные изменения в действующие законы, вопрос соответствия законодательных поправок духу и содержанию обязательств, предусмотренных Планом действий "Европейской политики соседства" ЕС-Армения, остается открытым.

Более того, ретроспективно рассматривая и анализируя события февраля-марта 2008, можно прийти к выводу, что большая часть изменений содержала определенный умысел и была призвана обеспечить достижение конкретных практических целей.

Судебная власть

Актуальная ситуация

Первостепенной задачей реформ было становление единой, полноправной и независимой судебной власти, и этим была обусловлена вся идеология судебно-правовой системы. Эта идеология была воплощена в Судебном кодексе, принятом Национальным Собранием РА 21 февраля 2007.

С принятием Судебного кодекса был разрешен ряд важных и ключевых вопросов. В частности, впервые в системной форме были отрегулированы связанные с организацией и деятельностью судебной власти отношения, которые ранее регулировались отдельными законами (Законами РА "О Совете правосудия", "О судопроизводстве", "О правовом положении судьи"). Были созданы специализированные - уголовные, гражданские - суды и Административный суд. Изменились роль и значение Кассационного суда в судебной системе Армении. В настоящее время его основная функция заключается в обеспечении единообразного применения законов и содействии развитию права. Были сформированы органы саморегулирования судебной власти - Общее собрание судей РА и Совет председателей судов, создана школа по подготовке кандидатов в судьи (Судебная школа), призванная обеспечить пополнение состава судей квалифицированными кадрами.

Основные задачи

Вместе с тем судебно-правовая реформа в целом и Судебный кодекс в частности не решили самую важную из насущных задач - создание реальных гарантий независимости и обеспечение их применения на практике. Мероприятия, направленные на укрепление независимости судебной системы, оказались не в состоянии обеспечить реальную независимость отдельных судей. В результате внутри де-юре независимой судебной системы остались де-факто зависимые судьи, примеры чему есть как на законодательном, так и на практическом уровне.

Так, одним из основных гарантов обеспечения судебной системы и судей должен был стать Совет правосудия, получивший по Конституции новый статус. Однако анализ законодательства показывает, что этот орган, а следовательно и вся судебная система, продолжает оставаться в сфере влияния президента РА.

Проиллюстрируем последнее утверждение несколькими наиболее яркими примерами:

- Совет правосудия по закону наделен полномочием составлять списки кандидатов в судьи. Однако этот список утверждает своим указом Президент РА (часть 4 статьи 117 Судебного кодекса РА).

- Списки служебного продвижения судей специализированных судов первой инстанции и апелляционных судов также составляются Советом правосудия посредством тайного голосования. Однако Президент РА оставляет в этом списке приемлемых для себя кандидатов и не позднее, чем в 10-дневный срок своим указом дополняет его. Если список не дополняется, он считается отвергнутым (часть 9 статьи 137 и часть 8 статьи 138 Судебного кодекса РА).

- По сути аналогичный механизм закреплен в случае назначения кандидатов на вакантные места в судах общей юрисдикции. С согласия кандидата председатель Кассационного суда РА представляет его кандидатуру в Совет правосудия. Если предусмотренные Кодексом процедуры не нарушены, Совет правосудия открытым голосованием дает положительное заключение. В случае положительного заключения Совета кандидатура представляется Президенту РА. Если в течение двух недель Президент не назначает судью, то кандидатура считается отвергнутой, исключается из списка кандидатов в судьи, и выдвижение на вакантное место производится заново (части 9 и 10 статьи 123 Судебного кодекса РА).

Не удивительно, что судьи, назначенные в соответствии с описанной выше процедурой, выносили преимущественно обвинительные приговоры по уголовным делам, возбужденным в связи с событиями февраля-марта 2008, а один-два оправдательных приговора можно считать маленьким исключением. Таким образом, полностью соответствует действительности один из выводов Резолюции ПАСЕ 1609 - "несмотря на успешное осуществление законодательной реформы, суды пока не обрели необходимой степени независимости, чтобы внушить обществу доверие к ним как к беспристрастным судебным органам".

Еще одним подтверждением тому является статистика задержаний по вышеупомянутым делам: почти на 100% были удовлетворены заявленные прокурорами и следователями ходатайства о задержании и продлении сроков последнего. В Резолюции 1609 отмечалось также, что суды не проявили критического подхода в вопросе о необходимости содержания задержанных лиц в предварительном заключении, не подвергали надлежащему рассмотрению предъявляемые защитой обоснования, что не отвечает требованиям Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод и лишней раз ставит под сомнение достаточность уровня независимости судов.

Прокуратура

Актуальная ситуация

Конституционная реформа была направлена на создание не только независимой судебной системы, но и прокуратуры, независимой от всех ветвей власти. В системе прокуратуры предполагалось произвести структурные изменения, что нашло отражение в новом Законе РА "О прокуратуре", принятом 22 февраля 2007.

В новом Законе "О прокуратуре" были закреплены: основные принципы организации и деятельности прокуратуры; новый порядок назначения Генерального прокурора РА (по предложению Президента РА назначается Национальным Собранием сроком на

6 лет, может быть смещен в предусмотренных законом случаях Национальным Собранием - по предложению Президента РА - большинством голосов от общего числа депутатов); система и структура прокуратуры; порядок и условия подчиненности прокуроров, их назначения и освобождения от должности; гарантии неприкосновенности, материальные и социальные гарантии деятельности прокурора. Однако главным достижением Закона, несомненно, стало освобождение прокуратуры от функции ведения следствия по уголовным делам. В результате чего этот орган на досудебном этапе расследования уголовных дел должен был сосредоточить свои усилия преимущественно на осуществлении контроля над законностью следствия и предварительного расследования.

Основные задачи

Тем не менее дальнейшая ситуация показала отсутствие в реальности намерения лишить прокуратуру функции ведения следствия. Посредством последовательных законодательных поправок прокуратура не только восстановила прежние позиции, но и была наделена новыми привилегиями.

Первым шагом стал принятый 28 ноября 2008 Закон РА "Об Особой следственной службе". Этим Законом был создан новый формально независимый орган, осуществляющий предварительное следствие по уголовным делам, руководителя которого назначает президент РА по предложению генпрокурора.

Соответствующие этому Закону изменения были внесены и в Уголовно-процессуальный кодекс РА. Согласно поправкам, на Особую следственную службу возлагается предварительное расследование дел (по статьям 149, 150, 154.1, 154.2 Уголовного кодекса РА), касающихся совершения либо соучастия в преступлении руководящего состава органов законодательной, исполнительной и судебной власти, лиц, осуществляющих специальную государственную службу, с использованием должностного положения, а также избирательных процессов.

Помимо этого, отдельным положением было установлено, что при необходимости генпрокурор РА может передавать из других следственных органов в Особую следственную службу производства по уголовным делам, касающимся соучастия либо преступлений упомянутых выше должностных лиц, либо по делам, в которых эти лица признаны потерпевшими (часть 6 статьи 190 УПК РА).

Впоследствии стало очевидно, что все нашумевшие дела по событиям февраля-марта 2008 под различными предлогами были сконцентрированы в Особой следственной службе, а весь комплекс законодательных "новшеств" был "успешно" использован Прокуратурой РА для тотального контроля и ведения следствия в нужном русле - как в отдельных случаях, так и против отдельных обвиняемых. Фактически, произошла реставрация прежних полномочий прокуратуры - при отсутствии серьезных обязательств и ответственности.

Доступность правосудия

Актуальная ситуация

Решение вопросов, связанных с доступностью правосудия - в частности, создание эффективных механизмов по обеспечению бесплатной юридической помощи - является логической составляющей процесса судебно-правовой реформы. Опыт

созданных на первом этапе судебно-правовой реформы структур, их сопоставление с мировым опытом и исследование правоприменительной практики показали, что осуществление бесплатной юридической помощи - как составной части механизма по обеспечению доступности правосудия - возможно лишь посредством структурных преобразований. На достижение этой цели и был направлен разработанный при финансовой поддержке Института открытого общества и вынесенный на публичное обсуждение законопроект "О юридической помощи за счет государственных средств".

Основные задачи

Тем не менее в ходе судебно-правовой реформы предпочтение было отдано другому пути решения проблемы. В частности, через Палату адвокатов РА была предпринята попытка посредством внесения всего лишь одного изменения в Закон РА "Об адвокатуре" урегулировать целую сферу общественных отношений, вообще находящуюся вне правовых рамок.

Подобная перспектива характеризуется рядом негативных признаков. Прежде всего, отсутствуют четкие критерии определения неплатежеспособности и эффективные механизмы предоставления необходимой помощи, что будет иметь далеко идущие и крайне отрицательные последствия для вовлеченных в эту сферу бенефициариев.

Помимо этого, в настоящий момент количество общественных защитников, состоящих при Офисе общественного защитника (34, из которых 7 на пол-ставки), объективно не может обеспечить предоставление бесплатной юридической помощи необеспеченным слоям населения, особенно в регионах.

Наконец, подобная инициатива, грешащая недостатками и абсолютно неэффективная, дает возможность представлять ее в качестве примера выполнения государством обязательств, взятых в рамках "Европейской политики соседства".

Предлагаемые решения

Анализ перечисленных выше проблем позволяет прийти к выводу, что проведенные в судебно-правовой системе реформы не исправили большинство из существующих недостатков, а в некоторых случаях создали новые проблемы, требующие комплексного и последовательного подхода. В этой связи, в частности, необходимо:

1. в Судебном кодексе РА произвести комплексные изменения, направленные на создание механизмов по обеспечению реальной независимости судей;
2. внести поправки в Уголовно-процессуальный кодекс РА и Закон РА "Об особой следственной службе" с тем, чтобы де-факто исключить ведение прокуратурой следствия по уголовным делам, а также тотальный контроль генпрокурора РА над Особой следственной службой;
3. предпринять действенные меры для представления и принятия Национальным Собранием РА находящегося в обращении законопроекта "О юридической помощи за счет государственных средств" и внесения соответствующих изменений в другие правовые акты.

СФЕРА ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

В Плане действий "Европейской политики соседства" ЕС-Армения относительно реформ систем гражданской службы предусматривается:

- Сформировать единую и прозрачную систему найма гражданских служащих и развивать стимулы для поощрения вовлеченности общества посредством утверждения системы достойной оплаты. Способствовать совершенствованию механизмов ведения единой политики гражданской службы и укреплению административных возможностей.
- Способствовать совершенствованию системы достойной оплаты труда гражданских служащих и создать рациональную систему оценки выполняемой работы.
- Содействовать совершенствованию деятельности системы и институтов гражданской службы (конкурсов на замещение должностей, аттестации, должностных паспортов гражданской службы и т.д.) и их гармонизации с европейскими стандартами.
- Содействовать совершенствованию программ по образованию и переподготовке гражданских служащих (в частности, относящихся к владению компьютером и иностранными языками, менеджменту, кодексу этики и т.д.) в соответствии с европейскими стандартами.
- Создать координационную сеть между руководящими структурами систем гражданской службы стран-членов Евросоюза и Армении с целью гармонизации законодательства (и других важных сфер деятельности), обмена опытом и данными (Раздел 4 "Общие цели и действия", Подраздел 4.1 "Политический диалог и реформы").

В посвященной системе гражданской службы разделе 5 постановления правительства РА No.927 от 19 июля 2007 об осуществлении Плана действий "Европейской политики соседства" ЕС-Армения обозначены следующие приоритеты:

1. усовершенствовать систему гражданской службы РА и механизмы ведения единой политики;
2. создать единый перечень специальностей сферы государственного управления РА;
3. разработать и внедрить рациональную систему оценки работы гражданских служащих;
4. усовершенствовать систему достойной оплаты труда гражданских служащих;
5. усовершенствовать этический кодекс гражданских служащих и процедуры его соблюдения;
6. обеспечить непрерывное обновление должностных паспортов гражданской службы;

7. обеспечить гармонизацию законодательства о системе гражданской службы стран-членов Евросоюза и РА, обмен опытом и информацией между их соответствующими институтами.

Процессу осуществления реформ в этой области было уделено внимание в относящемся к Армении разделе текущего отчета "Осуществление Европейской политики соседства в 2007", представленном Комитетом европейских сообществ в Брюсселе в апреле 2008. "Хотя всеобъемлющей оценки системы гражданской службы не проводилось, тем не менее были предприняты шаги по улучшению деятельности этой системы - с акцентом на этический кодекс, борьбу с коррупцией и процедуры найма на работу. Пока еще не завершен процесс установления единой правовой нормы для гражданских служащих", - отмечалось, в частности, в отчете.

В настоящем исследовании предпринята попытка ознакомить с ситуацией в вопросе выполнения упомянутых выше приоритетов, с достигнутыми результатами и причинами, препятствующие их полноценному и эффективному осуществлению.

Для получения информации в ходе исследования применялись следующие методы: исследование документов; глубинное интервью или обсуждение в фокус-группе.

По первому методу исследовались следующие правовые, методические и информационные документы: действующий Закон РА "О гражданской службе"; Закон РА "Об оплате гражданских служащих"; законопроект "О внесении изменений в Закон РА "О гражданской службе" (от 21 июля 2008); законопроект "Об общественной службе"; постановления, текущие отчеты, справки Совета гражданской службы РА и т.д.

По второму методу были проведены глубинные интервью (личные и групповые) с заместителем председателя Совета гражданской службы РА и сотрудниками аппарата - руководителями соответствующих подразделений и отдельными экспертами. Для глубинных интервью был разработан специальный вопросник.

Участникам интервью было предложено дать количественную и качественную оценку процессу выполнения приоритетов, подлежащих осуществлению в 2007-2008 (в последующем - в отчетный период), и его результатам. С этой целью были разработаны определенные количественные и качественные индикаторы.

В частности, в количественном аспекте экспертам было предложено оценить ситуацию с выполнением каждого из определенных перечнем 2007 года приоритетов по трехбалльной шкале, где "1" означает "осуществлен полностью", "2" - "осуществлен частично", и "3" - "ничего не сделано".

Для качественной оценки экспертам предлагалось:

1. перечислить все проведенные в отчетный период мероприятия по выполнению данного приоритета;
2. описать логику этих мероприятий, принципы, критерии их выполнения, осуществленные изменения, их направленность, характер и т.д.;
3. представить причины, по которым предусмотренные мероприятия не были осуществлены или были реализованы частично.

Приоритет 1: Усовершенствовать систему гражданской службы РА и механизмы ведения единой политики.

Были осуществлены следующие мероприятия:

Для обеспечения гласности во всех ведомствах созданы отделы по связям с общественностью, в которых для 55 из 80 гражданских служащих уже утверждены должностные паспорта. В процессе обсуждения находится вопрос разработки "Единого порядка свободы информации и предоставления информации в системе гражданской службы". Осуществлена переподготовка всех сотрудников отделов по связям с общественностью. Исходя из перечня должностей гражданской службы, в первых (особых) отделах всех ведомств разработан перечень специальностей, имеющих отношение к секретной информации, и для каждой группы специальностей установлен допустимый период пользования подобной информацией.

Во всех ведомствах созданы единые отделы кадрового менеджмента.

С целью борьбы с коррупционными явлениями в системе государственного управления для всех гражданских служащих внедрена система декларирования доходов (в первые годы после создания системы гражданской службы не все классы гражданских служащих были обязаны декларировать свои доходы). Отметим, однако, что декларирование доходов является необходимым, но недостаточным средством для искоренения коррупции в системе государственного управления.

Законопроект "Об общественной службе" предусматривает введение следующих новых институтов: расширить рамки кодекса этики гражданских служащих; институт информирования; понятия конфликта интересов, подарков должностным лицам во время исполнения ими должностных обязанностей или в связи с этим (в частности, предусматривается регламентировать виды, стоимость допустимых подарков должностным лицам, круг взаимосвязанных лиц и т.д. - это требование выдвигает и ГРЕКО).

Для обеспечения единых механизмов отбора кадров и их аттестации при содействии Ереванского НИИ математических машин разработана опытная система электронного управления по проведению конкурсов, которую начиная с 2009 намечается ввести во всей системе управления. Уже сегодня все отделы кадрового менеджмента выполняют 90% своих функций посредством электронных систем управления.

По единодушному мнению экспертов, все мероприятия, предусмотренные для выполнения приоритета 1, либо уже реализованы, либо находятся в процессе реализации.

Неосуществление части мероприятий, предусмотренных этим приоритетом, обусловлено тем, что пока не принят Закон РА "Об общественной службе".

Приоритет 2: Создать единый перечень специальностей сферы государственного управления РА.

Были осуществлены следующие мероприятия:

Правительством РА утвержден перечень специальностей. Хотя этот перечень - в соответствии с требованиями рынка - ежегодно обновляется, однако пока он не отражает все многообразие специальностей системы государственного управления.

После формирования системы гражданской службы была поставлена задача разработать единый перечень специальностей системы управления. С этой целью были предпринято следующее:

- обоснована необходимость создания единого перечня специальностей системы управления;
- были разбиты на группы специальности, необходимые для различных подразделений;
- была поставлена задача уточнить требования к специальному образованию сотрудников различных подразделений, закладываемые в основу должностных паспортов (например, трудной задачей оказалось определение профиля образования, необходимого сотруднику отдела кадрового менеджмента, и т.д.);
- при создании единой системы специальностей была придана важность учету реальных требований рынка и анализу данных о фактическом базовом образовании гражданских служащих, работающих в системе государственного управления еще с 1960-70 годов, архивной проверке достоверности этих данных, а также проблеме разработки механизмов по их эффективному использованию.

Проблемы, связанные с выполнением этого приоритета, требуют эрудиции, его невозможно осуществить силами одного лишь аппарата Совета гражданской службы. Следовательно, без дополнительного финансирования невозможно эффективно организовать работу по созданию единого перечня специальностей сферы государственного управления.

По мнению экспертов, этот приоритет было расценен преимущественно как нереализованный.

Приоритет 3: Разработать и внедрить рациональную систему оценки работы гражданских служащих.

Были осуществлены следующие мероприятия:

По инициативе правительства РА было предложено разработать новую систему, согласно которой в качестве основных критериев оценки эффективности труда рассматриваются следующие индикаторы:

- объем работы;
- время выполнения;
- качество (соответствие установленным качественным нормам);
- вклад (доля или значение в рабочих программах данного подразделения);
- характер (механический, полумеханический, творческий и т.д.).

В 2007 по заказу Совета гражданской службы Ереванский НИИ математических машин при содействии Всемирного банка разработал электронную систему для получения и обработки информации, необходимой для оценки выполненной работы. По инициативе правительства РА была создана и другая система по оценке труда, которая в течение 2008 проходит проверку в аппаратах правительства и Министерства экономики РА. Однако пока новые системы оценки труда не внедрены.

Создание общей системы в соответствии с вышеупомянутыми индикаторами предполагает разработку особенно качественных индикаторов оценки труда (в том числе, методов измерения качества, характера, вклада и т.д.), что также требует эрудиции и знаний. Решить эту проблему только силами Совета гражданской службы невозможно, она также требует финансового содействия извне.

Приоритет 4: Усовершенствовать систему достойной оплаты труда гражданских служащих.

В 2007 были внесены изменения в Закон РА "Об оплате гражданских служащих", согласно которым повышалась базовая часть зарплаты всех гражданских служащих (часть зарплаты, не зависящая от стажа работы). Однако это не было привязано к новой системе оценки и не обеспечивало условие дифференциации размеров зарплаты гражданских служащих на основании установленных критериев.

Внедрение новой системы достойной оплаты труда гражданских служащих запоздало в силу того, что не внедрена рациональная система оценки труда гражданских служащих.

Приоритет 5: Усовершенствовать этический кодекс гражданских служащих и процедуры его соблюдения.

Из-за того, что не принят законопроект "Об общественной службе", все еще не введен в оборот новый кодекс этики, не разработаны подзаконные правовые нормативные акты, обеспечивающие соблюдение этических правил.

Несмотря на это, наличие законопроекта "Об общественных услугах" зафиксировало определенный прогресс в вопросе совершенствования этического кодекса гражданских служащих. До этого кодекс не устанавливался законом, а был лишь утвержден Советом гражданской службы (постановление Совета №.13 от 13 мая 2002). Закрепление этических норм на уровне закона позволит:

- на порядок повысить обязательность их исполнения, поскольку им придается регулируемый законом правовой нормативный характер;

- преодолеть существующую в некоторых действующих кодексах этики односторонность. К примеру такую, как: "гражданский служащий, вне исполнения им своих служебных обязанностей, должен избегать иных деловых контактов с лицами, вступившими в конфликт с государственной властью".

Вместе с тем в законопроекте содержатся некоторые нечеткие формулировки. В частности, нуждается в разъяснении приведенное в пункте 1 части 1 статьи 22 понятие "законная политика", неясны также критерии понятия "общественный интерес".

Приоритет 6: Обеспечить непрерывное обновление должностных паспортов гражданской службы.

Это - постоянная и непрерывная функция системы гражданской службы, не предполагающая конкретного ограничения во времени, если только она не обуславливается требованиями вновь принятого законодательного акта. В целом, изменения были внесены в более чем 4,300 должностных паспортов.

Приоритет 7: Обеспечить гармонизацию законодательства о системе гражданской службы стран-членов Евросоюза и РА, обмен опытом и информацией между их соответствующими институтами.

Вместо коренного изменения профильного законодательства было принято более общее решение - разработать законопроект "Об общественной службе" с расширенной сферой регулирования, включающей в том числе гражданскую службу. Однако принятие закона запоздало. По этой причине пока не могут быть осуществлены некоторые институциональные изменения с целью гармонизации законодательства со странами-членами Евросоюза.

С целью обмена опытом со странами Евросоюза был реализован ряд мероприятий.

В целом в сфере гражданской службы за отчетный период приоритеты Плана действий "Европейской политики соседства" ЕС-Армения можно оценить как "выполненные частично".

Реализация большинства из предусмотренных мероприятий в той или иной мере связана с принятием законопроекта "Об общественной службе". Запаздывание с его принятием в определенной степени обусловлено бурными обсуждениями, относительно всеобъемлющего характера документа, поскольку в сферу его регулирования включены важнейшие для функционирования всех видов и уровней правоотношения не только гражданской службы, но и государственного и муниципального управления.

По мнению подавляющего большинства экспертов по гражданской службе, с принятием закона "Об общественной службе" многие проблемы сферы получат свое разрешение либо будут созданы предпосылки для решения большого числа задач, находящихся друг с другом в причинно-следственной связи.

СВОБОДА СЛОВА, СМИ И ИНФОРМАЦИИ

В Плане действий "Европейской политики соседства" ЕС-Армения содержится требование: "Обеспечить независимость медиа, укрепив независимый регулирующий орган общественных и частных вещателей, который будет ответственен за выдачу и контроль над вещательными лицензиями" (Раздел 3 "Приоритеты действий", Приоритетная сфера 2).

Данной сфере посвящен и пункт 4.6.3 "Информационное общество и медиа" Подраздела 4.1 "Политический диалог и реформы" Раздела 4 "Общие цели и действия", в котором говорится:

“ - разработать национальную политику развития сферы, включая регулирующие, экономические, технологические и социальные аспекты, в том числе прогрессивные услуги, и стимулировать использование и обмен новых технологий и электронных средств коммуникации между бизнесменами, правительством и гражданами в таких областях, как е-Бизнес (в том числе критерии для е-Подписи), е-Правительство, е-Здравоохранение, е-Образование, е-Культура;

- вести работу по созданию всесторонне регулируемого поля, включающего лицензирование, доступность и взаимосвязанность, затратные тарифы, нумерацию, Универсальную службу, а также права потребителей, защиту личной жизни и данных;

- вести работу по принятию полностью соответствующего европейским стандартам аудиовизуального законодательства с учетом дальнейшего участия в международных инструментах Совета Европы в медиа-сфере. Поощрять обмен мнениями об аудиовизуальной политике, в том числе сотрудничество в борьбе против расизма и ксенофобии;

- осуществить переход с аналоговой на цифровую систему вещания и привести цифровое теле-, радиовещание в соответствие с европейскими стандартами.”

В посвященном Армении разделе текущего отчета "Осуществление Европейской политики соседства в 2007" Комитет европейских сообществ отметил:

"Были предприняты определенные шаги для приведения в соответствие законодательства, обеспечивающего свободу слова: внесенные в феврале 2007 поправки в Закон РА "О телевидении и радио" преследовали цель обеспечить баланс в Национальной Комиссии по телевидению и радио. До 2013 контролировать этот орган будет Президент, после чего число членов Комиссии, избранных Национальным Собранием, сравняется с числом членов, назначенных Президентом. Члены Совета Общественной телерадиокомпании назначаются исключительно Президентом. В июле 2007 Национальное Собрание отвергло два законопроекта, предусматривающих ограничения на программы, транслируемые иностранными вещателями. Перманентное отсутствие независимости регулирующих органов и недостаточный информационный плюрализм продолжают вызывать озабоченность. Все еще не полностью применяется Закон РА "О свободе информации", в частности, в части записи, классификации и хранения информации. В период избирательной

кампании по выборам президента ряд вещателей подвергся налоговым проверкам, что дает основание говорить о возможном умышленном давлении на них.

Согласно внесенным в апреле 2007 поправкам в Уголовный кодекс РА, препятствование профессиональной деятельности журналиста преследуется по закону. Между тем самоцензура, случаи насилия и давления на журналистов продолжают иметь место. Клевета и оскорбление были частично декриминализованы. Тем не менее клевета и "оскорбление представителя власти" наказываются в том числе лишением свободы".

Проанализировав выполнение обязательств, предусмотренных Планом действий "Европейской политики соседства" ЕС-Армения, Ереванский пресс-клуб (ЕПК) пришел к следующим выводам.

Вещательное законодательство и практика

26 февраля 2007 Национальное Собрание РА приняло Законы РА "О внесении изменений в Закон РА "О телевидении и радио" и "О внесении изменений и дополнения в Закон РА "Регламент Национальной Комиссии по телевидению и радио". Однако, как стало традицией в последнее время, законы были обсуждены и приняты поспешно, по ускоренной процедуре.

Аргумент, что, мол, требование привести законодательство в соответствие с обновленной Конституцией диктовало ускоренную процедуру, не выдерживает никакой критики. Со времени принятия поправок в Конституцию прошло более года и как у правительственных, так и у парламентских структур было достаточно времени, чтобы провести обсуждения, слушания, изучить имеющиеся предложения, получить оценку экспертов. Кроме того, в сентябре 2006 правительством был введен в обращение еще более объемистый законопроект, который был отвергнут Национальным Собранием, в том числе благодаря усилиям гражданского общества и журналистского сообщества. У правительства было достаточно времени для обсуждения законопроекта с заинтересованными организациями, тем более, что новый законопроект был всего лишь сокращенной версией предыдущего.

После принятия перечисленных выше Законов ЕПК выступил с заявлением, в котором им давалась оценка. "(...) Поправки в вещательное законодательство не отражают даже то позитивное, что есть в положениях обновленной Конституции. Во-первых, установленное Основным Законом соотношение назначаемых президентом и избираемых парламентом членов регулирующего органа (Национальной Комиссии по телевидению и радио), согласно поправкам, будет достигнуто лишь в 2011 году (...). Во-вторых, поправки не обеспечивают общественно-политическое разнообразие в составе НКТР: в соответствии с предложенными процедурами, решение о назначении членов НКТР от НС будет принимать парламентское большинство, которое, как показывает политическая практика Армении, всегда находится в том же лагере, что и президент. Иными словами, регулирующий орган, как и прежде, будет формироваться исключительно политическими силами, находящимися у власти, и в этом плане ничего существенно нового измененное законодательство не вносит. В-третьих, как и прежде, не обеспечивается участие общественности в формировании НКТР и прозрачность процесса принятия ею решений", - говорилось, в частности, в заявлении. ЕПК приводил еще один аргумент: сохраняется деление на оплачиваемых (то есть, постоянно работающих - председателя и его заместителя) и не оплачиваемых членов НКТР, что обуславливает большой разрыв в их

полномочиях и нарушает принцип коллегиальности в принятии решений. И наконец, согласно заявлению ЕПК, "за расширением сферы компетенции НКТР и ее распространением на общественного вещателя, что предусмотрено обновленной Конституцией, не последовало раскрытие в вещательном законодательстве механизмов регулирования Национальной Комиссией деятельности Общественной телерадиокомпаний".

После внесения поправок в упомянутые Законы прошло около двух лет. В апреле 2007 исполнился срок пребывания в должности трех членов НКТР, и, по закону, открылось два вакантных места (членов НКТР стало 8 вместо прежних 9). 7 апреля 2007 президент РА сделал свое назначение: Григор Амалян вновь стал членом НКТР, а затем снова был избран ее председателем. Национальное же Собрание по состоянию на 31 декабря 2008 никого не избрало, более того, этот вопрос не был включен в повестку сессий. Согласно законодательным поправкам, первым члена НКТР должен был избирать парламент, так как, "в случае исполнения срока пребывания в должности либо досрочного прекращения полномочий, вакантные места пополняются поочередно Национальным Собранием и Президентом Республики". Вместе с тем теми же поправками устанавливается, что неназначение/неизбрание очередного члена НКТР со стороны президента РА или парламента не препятствует назначению/избранию кандидата на следующее вакантное место в НКТР. Еще у трех из шести других членов НКТР сроки полномочий истекают в 2009 (т.е. по приведенной выше логике очередности, двоих должно избрать Национальное Собрание, а одного - назначить президент страны), и если парламент и дальше будет проявлять незаинтересованное отношение к этому вопросу, то поправки к Конституции и законам лишатся смысла, а деятельность НКТР станет еще менее эффективной.

27 июня 2007 по инициативе правительства на внеочередное заседание НС РА были вынесены законопроекты "О внесении изменения в Закон РА "О телевидении и радио" и "О внесении дополнения в Закон РА "О государственной пошлине", которые сразу же были расценены экспертами как законопроекты о прекращении вещания Армянской Службы Радио "Свободная Европа"/Радио "Свобода" на территории Армении. Первый из законопроектов предусматривал запретить использование частот Общественной телерадиокомпаний другими вещателями, а второй - устанавливал госпошлину в размере 70,000 драмов " за каждый выпуск со стороны телерадиокомпаний Республики Армения цикла передач национальной редакции или службы зарубежного СМИ". Естественно, что после принятия этих законопроектов вещание Армянской Службы Радио "Свободная Европа"/ Радио "Свобода" на Общественном радио Армении прекратилось бы, а частным компаниям трансляция подобных передач стала бы экономически невыгодной.

И в этом случае, уже в который раз правительство, без обсуждений с гражданским обществом, представителями СМИ, экспертами и даже без заключения профильной комиссии Национального Собрания, поспешно представило в парламент законопроекты, относящиеся к информационной сфере. Эти законопроекты не решали каких-либо насущных проблем для страны и общества, и непонятно, почему возникла необходимость непременно рассмотреть их на внеочередной сессии парламента. Авторы же законопроектов не привели сколь-нибудь убедительных обоснований необходимости их принятия именно в этот момент.

Против этих законопроектов поднялась волна протеста, поскольку, как отмечалось в заявлении, распространенном рядом неправительственных организаций, входящих в

инициативу "Партнерство во имя открытого общества", "анализ представленных в НС законопроектов показывает, что они в первую очередь направлены против единственного неподконтрольного властям РА вещательного СМИ - Армянской службы Радио "Свободная Европа"/Радио "Свобода", так как их принятие, по сути, приведет к прекращению трансляции программ этой службы на радиоволнах Армении".

3 июля 2007 поправки в вещательную сферу не прошли из-за отсутствия кворума: в голосовании приняли участие 65 депутатов, тогда как кворум обеспечивали 66 голосов. Тем не менее с 1 сентября трансляция программ Армянской службы Радио "Свободная Европа"/Радио "Свобода" на Общественном радио Армении прекратилось по инициативе Совета Общественной телерадиокомпания. 6 июля Совет Общественной телерадиокомпания принял решение с 9 августа прекратить трансляцию программ отечественных и зарубежных вещателей на общественном телевидении и радио. Это решение коснулось не только Радио "Свобода": в августе было прекращено вещание гюмрийской телекомпания "Цайг" по 6-му метровому каналу, используемому ею совместно с общественным телевидением "Ширак", а также программы Межгосударственной телерадиокомпания "Мир" на Общественном радио Армении. Трансляция программ Армянской службы Радио "Свобода" стала осуществляться на частотах "АрРадиоИнтерконтиненталь". Эта частная радиоккомпания вещает в Ереване и некоторых других регионах Армении. По словам представителей Армянской Службы Радио "Свобода", смена транслирующей радиоккомпания привела к существенному сокращению их потенциальной аудитории.

В 2007-2008 примером давления властей на СМИ стала кампания, развернутая против гюмрийского телеканала "ГАЛА". 22 октября 2007 владелец учредителя телекомпания - ООО "ЧАП" Ваан Хачатрян выступил с заявлением в связи с попытками различных звеньев власти оказать давление на "ГАЛА". В документе подчеркивалась неизменность позиции телеканала и готовность пресекать любую попытку вмешательства в его редакционную политику. Давление на "ГАЛА" началось после показа в ее эфире выступления первого президента РА Левона Тер-Петросяна на мероприятии, посвященном Дню независимости Армении 21 сентября: самые различные государственные структуры потребовали от телеканала больше не предоставлять эфир представителям оппозиции. Спустя неделю после заявления Ваана Хачатряна в "ЧАП" начались налоговые проверки. По окончании проверки Государственная налоговая служба РА сообщила о выявленных нарушениях, в частности, о сокрытии объемов телерекламы. 3 декабря 2007 по ходатайству налоговиков на имущество и финансовые средства "ЧАП" был наложен арест. Судебные слушания по иску Налоговой инспекции Гюмри против учредителя "ГАЛА" - ООО "ЧАП" начались 17 декабря и прервались 18 декабря 2007, после того как суд принял встречный иск "ЧАП" с требованием признать недействительным акт о результатах налоговой проверки. 19 марта 2008 Административный суд РА постановил обязать ООО "ЧАП" уплатить в бюджет налоговую задолженность и штрафы на сумму, превышающую 25 млн драмов (более \$ 81,000). С учетом судебных издержек и расходов по исполнению, общая сумма составила 26 млн 899 тысяч драмов (около \$ 90,000). С 19 по 25 марта в Гюмри прошла беспрецедентная для Армении акция - телемарафон в защиту "ГАЛА". Сбор средств осуществлялся в дальнейшем по всей Армении и за рубежом. В итоге было собрано более 26 млн драмов, и налоговая задолженность была погашена.

И тогда, и после этого различные инстанции продолжали оказывать давление на телекомпания "ГАЛА". Те же инстанции требовали от рекламодателей прекратить

отношения с телекомпанией. Вследствие этого, с конца 2007 до лета 2008 в эфире "ГАЛА" почти не было рекламы. Кроме того, в тот же период начался спор между мэрией Гюмри и учредителем "ГАЛА" в связи с использованием телекомпанией одной из городских телевышек. Развязка в этом споре наступила 31 октября 2008, когда Кассационный суд РА признал недействительным вынесенное в пользу мэрии решение суда общей юрисдикции Ширакской области.

В ноябре 2007, в преддверии президентских выборов, в Закон РА "О телевидении радио" в очередной раз были внесены изменения. Полностью была отредактирована статья 11 Закона, касающаяся деятельности теле-, радиокompаний в период выборов и референдумов. Эта статья была приведена в соответствие с требованиями Избирательного кодекса РА относительно предвыборной агитации и ее освещения в СМИ. Однако внесенные поправки так и оставили открытым вопрос регулирования деятельности СМИ в период с объявления дня выборов до начала предвыборной агитации. Очевидная политическая пристрастность большинства телеканалов, зафиксированная мониторингом ЕПК в период с октября по декабрь 2007, выявила необходимость подобного регулирования.

Законодательство предусматривает, что Национальная Комиссия по телевидению и радио должна осуществлять контроль за соблюдением теле-, радиокompаниями установленного Избирательным кодексом РА порядка ведения предвыборной агитации. НКТР была наделена также правом обращаться в суд в случае выявления нарушений этого порядка. Несмотря на то, что со стороны местных и международных мониторинговых групп отмечались подобные нарушения, ни во время парламентских (2007), ни во время президентских (2008) выборов НКТР так и не заявила ни об одном из них.

Продолжая тему поправок в Закон "О телевидении и радио", отметим, что в августе 2008 правительство РА поспешно - и опять же без предварительного обсуждения - представило в Национальное Собрание законопроект, предусматривающий следующее дополнение в вещательный Закон: "Не объявлять конкурсы по лицензированию телерадиовещания до 20 июля 2010. Те телекомпания, срок действия лицензий которых истекает до 21 января 2011, могут представить заявку о продлении срока действия лицензии в Национальную Комиссию. Действие лицензии продлевается на запрашиваемый срок, но не более чем до 21 января 2011". Необходимость внесения подобного положения правительство обосновало ожидаемым в Армении переходом с аналогового вещания на цифровое.

Законопроект был одобрен на заседании правительства 28 августа, однако его текст стал доступен общественности лишь 8 сентября, в день открытия сессии НС. Законопроект был незамедлительно включен в повестку, обсужден и принят в первом чтении 10 сентября, а на внеочередном заседании вечером того же дня принят окончательно. Гражданским обществом и экспертами он был расценен как закон, еще на 2 года лишаящий телекомпанию "А1+" возможности принимать участие в конкурсах по лицензированию теле-, радиовещания.

9 сентября в связи с этой поправкой ЕПК и партнерские организации распространили заявление. "(...) Инициатива правительства не имеет ничего общего ни с защитой интересов вещателей, потребителей, государства, ни с "обеспечением равных возможностей и предотвращением рыночных потрясений" (как это отмечается в правительственном обосновании), а является всего лишь попыткой избавиться от конкурсов по лицензированию, как от лишней головной боли.

Принятие подобных законов приведет к тому, что мы войдем в эпоху цифрового вещания с низкокачественным, не соответствующим общественным потребностям и международным стандартам, монополизированным и, следовательно, легко управляемым вещателем", - говорилось, в частности, в заявлении.

Обеспокоенность выразил также Представитель ОБСЕ по свободе СМИ Миклош Харашти. В письме от 26 сентября 2008 на имя президента РА Сержа Саркисяна он отметил: "С перекрытием до 2010 возможности для потенциальных вещателей войти на рынок и без того лимитированного плюрализма в вещательном секторе Армении станет еще меньше". По мнению Миклоша Харашти, мораторий на лицензирование означает, что Армения не сможет выполнить постановление Европейского Суда по правам человека, вынесенное в июне 2008 по делу телекомпании "А1+". Он напомнил также, что в апреле 2008 Парламентская Ассамблея Совета Европы, в свою очередь, рекомендовала властям Армении "установить открытую, справедливую и прозрачную процедуру лицензирования" и предоставить "А1+" возможность принять участие в новом конкурсе. "Надеюсь, что правительство Армении, во имя плюрализма, пересмотрит поправки при активном участии всех соответствующих сторон гражданского общества и руководителей СМИ", - отмечалось также в письме Миклоша Харашти.

В конце 2008 в обращение был введен пакет поправок в вещательное законодательство, подготовленный группой депутатов парламента. Постоянной Комиссией НС по вопросам науки, образования, культуры, молодежи и спорта пакет был вынесен на общественное обсуждение.

Ереванский пресс-клуб представил свое Заключение по данному вопросу:

"Изучив находящийся в обращении Национального Собрания РА пакет законопроектов "О внесении изменений и дополнений в Закон РА "О телевидении и радио", "О внесении изменений и дополнений в Закон РА "Регламент Национальной Комиссии по телевидению и радио" и "О внесении изменений и дополнений в Закон РА "Регламент Национального Собрания", ЕПК отмечает следующее:

Пакет не обращается к основным принципиальным проблемам, которые должны были найти разрешение после внесения изменений в Конституцию РА в 2005, не учитывает предложения журналистского сообщества и гражданского общества, а также взятые Арменией обязательства перед международными структурами:

а) Законопроекты, в частности, не обеспечивают баланс и разнообразие состава органов, регулирующих вещание - Национальной Комиссии по телевидению и радио и Совета Общественной телерадиокомпании. Подобное требование содержится в пункте 8.3 Резолюции ПАСЕ 1609 "Функционирование демократических институтов в Армении" (от 17 апреля 2008): "Должна быть гарантирована независимость Национальной Комиссии по телевидению и радио и Совета Общественной телерадиокомпании от каких-либо политических интересов. Кроме того, составы этих органов должны быть пересмотрены таким образом, чтобы они по-настоящему обеспечили репрезентативность армянского общества. Для этого должны быть, наконец, учтены рекомендации экспертов Венецианской Комиссии и Совета Европы." Ранее, в опубликованном 26 июля 2006 отчете о положении СМИ в Армении Представитель ОБСЕ по свободе СМИ Миклош Харашти подчеркнул: "(...) Законодательные изменения не должны ограничиваться "наполовину президентским-наполовину парламентским" органом. Состав всех органов должен

отражать политическое и социальное разнообразие страны и в него должны быть включены неправительственные организации и профессиональные объединения." Если не будут разработаны механизмы, обеспечивающие общественно-политическое разнообразие, то, как отметил Миклош Харашти в своем отчете, контроль властей над этими органами не ослабнет, особенно в те периоды, когда президент и парламентское большинство представляют одну и ту же политическую команду.

б) Законопроекты не обращаются к проблеме обеспечения необходимой прозрачности решений, принимаемых НКТР. Именно недостаток прозрачности решений НКТР отмечался в постановлении Европейского суда по правам человека по делу учредителя телекомпании "А1+" ООО "Мелтекс" и его президента Месропа Мовсисяна против Республики Армения (известном как дело "А1+"). Европейский суд сослался на рекомендации Комитета министров Совета Европы в сфере вещательного законодательства, которые оговаривают необходимость открытого и прозрачного применения законодательных положений о лицензировании и особо подчеркивают, что "все решения, принимаемые (...) регулируемыми органами (...), должны быть (...) надлежащим образом аргументированы". В постановлении цитируется также Резолюция ПАСЕ по Армении от 27 января 2004, где отмечалось, что "нечеткость действующего закона привела к тому, что (НКТР) получила дискреционную власть". По мнению Европейского суда, процедура лицензирования, не предусматривающая обоснования решения, вынесенного лицензирующим органом, не может обеспечить адекватной защиты от произвольного вмешательства государственной власти в фундаментальное право на свободу выражения. На это же обращает внимание в своем, приведенном выше, отчете Миклош Харашти, рекомендуя внести такие поправки в Закон РА "О телевидении и радио", которые бы четко устанавливали процедуру проведения конкурса по лицензированию теле- и радиовещания: "Критерии отбора должны исходить из интересов плюрализма; процесс лицензирования должен стать более прозрачным, опираться на более конкретные и открытые для общественного контроля параметры."

в) Хотя обновленная Конституция предполагает, что НКТР должна быть регулирующим органом как для частных, так и для общественных вещателей, законопроекты не уточняют отношения между НКТР и Советом Общественной телерадиокомпании, механизмы регулирования общественного вещания, формы ответственности в случае выявления нарушений и т.д.

г) И наконец, законопроекты не устраняют негативные последствия поправки, внесенной 10 сентября 2008 в Закон РА "О телевидении и радио". Эта поправка делает невозможным осуществление практических шагов, вытекающих из постановления Европейского суда по правам человека по делу телекомпании "А1+", необходимость которых подчеркивается в рекомендациях международных организаций. В частности, в Резолюции ПАСЕ 1620 (от 25 июня 2008) отмечается: "Ассамблея напоминает о необходимости создания в Армении плюралистичной электронной медиа-среды и, обращаясь к постановлению Европейского суда по правам человека относительно отказа предоставить лицензию на вещание "А1+", призывает лицензирующий орган отныне обеспечить открытую, справедливую и прозрачную процедуру лицензирования - в соответствии с рекомендациями, принятыми 26 марта 2008 Комитетом Министров Совета Европы, и с прецедентным правом Европейского суда по правам человека".

Игнорирование перечисленных выше принципиальных проблем лишает смысла внесение в вещательное законодательство изменений, отличающихся лишь формальным, поверхностным характером.”

В вопросе применения Закона РА "О свободе информации" ситуация почти не изменилась. Отсутствие двух предусмотренных Законом порядков - о регистрации, классификации и хранении сведений, обработанных владельцем информации или предоставленных ему, и о предоставлении дубликатов (копий) сведений государственными учреждениями и организациями, органами местного самоуправления - создает некоторые препятствия. Осенью 2008 Министерство юстиции РА разработало законопроект "О свободе получения информации". По мнению экспертов ряда общественных организаций (в частности, Центра свободы информации), этот законопроект, по сравнению с действующим Законом, является шагом назад.

Изменения в Уголовном кодексе РА

В посвященном Армении разделе текущего отчета "Осуществление Европейской политики соседства в 2007" Комитета европейских сообществ отмечается: "Положения, внесенные в апреле 2007 в Уголовный кодекс, предусматривают, что препятствование профессиональной деятельности журналиста преследуется законом (...)". Между тем УК РА давно содержит статью 164 ("Препятствование законной профессиональной деятельности журналиста"), изменения в которую были внесены 1 июня 2006: из 1 и 2 частей этой статьи были изъяты исправительные работы как мера пресечения.

Относительно декриминализации клеветы и оскорбления было множество дискуссий, и международные структуры рекомендуют изъять из УК РА статьи 135 ("Клевета"), 136 ("Оскорбление") и 318 ("Оскорбление представителя власти"). В 2008 зафиксирован определенный прогресс: 19 мая НС РА признало статью 318 утратившей силу.

Чрезвычайное положение (1-20 марта 2008) и СМИ

1 марта 2008 Указом президента РА Роберта Кочаряна в Ереване было введено чрезвычайное положение. Подпункт 4 пункта 4 Указа установил, что "публикации СМИ по государственным и внутривластным вопросам могут осуществляться исключительно в рамках официальной информации государственных органов". Подобная формулировка фактически послужила поводом для 20-дневной цензуры в Армении. Несмотря на то, что ограничения, введенные Указом, не предусматривали цензуру, которая к тому же запрещена статьей 4 Закона РА "О массовой информации", в эти дни не только в Ереване, но и по всей стране фактически осуществлялась предварительная цензура.

Вследствие этого выпуск некоторых общенациональных газет был запрещен из-за их содержания. Ряд изданий, столкнувшись с незаконными препятствиями, отказался работать, поскольку не имел возможности представлять оппозиционные и критические точки зрения, тогда как публикация дискредитирующих и оскорбляющих оппозицию, зачастую агрессивных высказываний в других газетах никоим образом не ограничивалась. По полученным от СМИ сведениям, предварительную цензуру осуществляли лица, представлявшие как сотрудники Службы национальной безопасности. Вслед за Указом последовала блокировка ряда информационных

Интернет-порталов (которые даже не успели каким-либо образом отреагировать на ситуацию). Подобные действия вообще незаконны, а применение запретительных мер без какого-либо основания в данных обстоятельствах может быть расценено как нарушение принципа презумпции невиновности. И в этом также проявилась политическая дискриминация, поскольку были заблокированы именно те сайты, которые ранее позволяли себе распространять критические публикации в адрес властей.

Вместе с тем, в фактически полностью находящейся под контролем властей вещательной сфере имели место многочисленные нарушения законности и режима чрезвычайного положения. В частности, ряд СМИ, нарушая требование подпункта 4 пункта 4 Указа, публиковали/выпускали в эфир не только официальную информацию, но и политическую пропаганду, большая часть которой была односторонней, дискредитирующей и оскорбляющей оппозицию. Наиболее яркий пример подобного неприемлемого освещения продемонстрировал Первый канал Общественного телевидения Армении, который не только игнорировал упомянутое положение Указа, но и грубо нарушил требование статьи 28 Закона РА "О телевидении и радио": "На общественном телевидении (...) в выпускаемых передачах преобладание политической позиции (...) запрещается". Национальная Комиссия по телевидению и радио, которая в соответствии с Законом является независимым регулирующим органом и призвана "осуществлять контроль над деятельностью теле- и радиокompаний" (часть 1 статьи 37 Закона РА "О телевидении и радио"), не выполнила одну из своих основных функций и не предотвратила нарушения положений Указа со стороны не только Первого канала ОТА, но и большинства частных вещателей.

Нарушения соответствующего положения Указа были зафиксированы также в ряде печатных СМИ, однако на них не последовало реакции Министерства юстиции РА. В рамках своих полномочий Министерство было обязано предпринять меры по устранению нарушений. 13 марта действующий президент внес в Указ изменения, в частности, подпункт 4 пункта 4 был изложен в новой редакции: "Средствам массовой информации запрещается публикация или распространение заведомо ложной или дестабилизирующей ситуацию информации по государственным и внутривнутриполитическим вопросам либо призывов к участию в проводимых без уведомления (незаконных) мероприятиях, а также публикация или распространение подобной информации либо призывов каким-либо иным способом и в иной форме". Однако в условиях селективного правоприменения и противозаконных действий подобная формулировка делала СМИ весьма уязвимыми. И после внесенной в Указ поправки большая часть печатных СМИ не выходила в свет, Интернет-сайты продолжали оставаться заблокированными до отмены чрезвычайного положения 21 марта 2008.

Парламентская Ассамблея Совета Европы дважды на протяжении 2008 обращалась к ситуации в Армении - в Резолюции 1609 "Функционирование демократических институтов в Армении" (от 17 апреля 2008) и Резолюции 1620 "Выполнение Арменией Резолюции ПАСЕ 1609(2008)" (от 25 июня 2008). Помимо этого, 17 июня 2008 Европейский суд по правам человека обнародовал постановление по делу учредителя телекомпании "А1+" ООО "Мелтекс" и его президента Месропа Мовсисяна против Республики Армения. В частности, Европейский суд по правам человека постановил, что были нарушено право истца на свободное распространение информации и идей, предусмотренное статьей 10 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ ПЫТОК

В Плане действий "Европейской политики соседства" ЕС-Армения содержатся следующие положения, направленные на предотвращение пыток и другого жестокого, бесчеловечного и унижающего достоинство обращения или наказания:

- с целью улучшения условий заключения продолжать реформирование пенитенциарной системы в соответствии с рекомендациями Комитета по предотвращению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания Совета Европы (далее - Комитет по предотвращению пыток);
- тесно сотрудничать с ОБСЕ и Советом Европы по вопросам реформирования полиции - с целью исключить пытки, другие виды жестокого обращения, коррупцию, а также для достижения большего доверия между полицией и обществом (Раздел 3 "Приоритеты действий", Приоритетная сфера 2, Особые действия);
- обеспечить ратификацию и имплементацию Факультативного Протокола к Конвенции ООН "Против пыток и других видов жестокого, бесчеловечного или унижающего обращения или наказания" (Раздел 4 "Общие цели и действия", Подраздел 4.1 "Политический диалог и реформы").

Постановлением правительства РА №927 от 19 июля 2007 был утвержден перечень предусмотренных Планом действий "Европейской политики соседства" ЕС-Армения приоритетов и мероприятий, осуществление которых планировалось на протяжении 2007. Согласно пунктам 12 и 13 перечня, предполагались:

- "- дальнейшая реформа пенитенциарной системы (предпринять меры, облегчающие осуществление общественного контроля за условиями тюремных учреждений и мест предварительного заключения);
- реформа системы полиции (сотрудничать с ОБСЕ и Советом Европы с целью исключить пытки, другие виды плохого обращения и коррупцию)."

Республика Армения присоединилась к Всеобщей Декларации прав человека, Международному пакту о гражданских и политических правах (1991), Конвенции "Против пыток и других видов жестокого, бесчеловечного или унижающего обращения или наказания" (1993), Европейской Конвенции "О предотвращении пыток и бесчеловечного или унижающего обращения и наказания" и Протоколам 1 и 2 к ней (2002), Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (2001).

Пытки и унижение человека запрещены Конституцией РА (ст. 17,12). В принятом в 2003 Уголовном Кодексе РА установлено соответствующее наказание за пытки (ст. 119).

В мае 2006 Республика Армения ратифицировала Факультативный Протокол к Конвенции ООН "Против пыток и других видов жестокого, бесчеловечного или унижающего обращения или наказания", предусматривающего создание наблюдательского механизма на национальном уровне (национального механизма) в закрытых системах - уголовно-исполнительных учреждениях, местах содержания заключенных, подразделениях полиции, психиатрических лечебницах и т.п.

8 апреля 2008 Национальное Собрание РА внесло дополнение в Закон РА "О Защитнике прав человека РА", согласно которому последний выступает в качестве независимого национального механизма по предотвращению пыток.

Закон не предусматривает участие гражданского общества в национальном механизме, поэтому оно зависит от желания Защитника прав человека. После принятия поправки прошло около года, однако по сей день не сделано ни одного шага ни по созданию структуры механизма, ни по его внедрению.

В соответствии со статьей 47 Закона РА "О содержании арестованных и заключенных лиц" 14 мая 2004 была сформирована Группа общественных наблюдателей за местами содержания заключенных Уголовно-исполнительной службы Министерства юстиции РА. Согласно "Порядку деятельности Группы общественных наблюдателей за местами содержания заключенных Уголовно-исполнительной службы Министерства юстиции РА", Группа является контролирующим органом, занимающимся вопросами соблюдения прав и свобод лиц, находящихся в местах заключения. В соответствии с Порядком, члены Группы вправе беспрепятственно посещать уголовно-исполнительные учреждения (УИУ), знакомиться с содержанием различного рода документов (в том числе, с согласия заключенного, с его личным делом и перепиской, за исключением секретных документов), ситуацией в учреждении, а также встречаться с заключенными.

Как Группа общественных наблюдателей (в 2005), так и Комитет по предотвращению пыток в своих отчетах отмечали плохое физическое обращение с заключенными со стороны тюремного персонала (нанесение ударов руками и ногами по заключенным в наручниках, удары дубинками).

Неудовлетворителен в УИУ уровень медицинского обслуживания. В частности, в основном не заносятся в журналы нанесенные заключенным повреждения в результате плохого обращения, а также отклоняются их просьбы о проведении обследования приглашенным извне судебным врачом. О применении физической силы и специальных средств прокуратура вообще не ставит в известность.

Наибольшую обеспокоенность вызывает ситуация в подразделениях полиции и других следственных органах. На незаконное содержание лиц, унижение, применение насилия в подразделениях полиции поступают многочисленные жалобы. Насилие в полиции применяется в основном с целью "выбить" самооговор или показания против третьих лиц. При этом не соблюдаются процедуры привода и ареста, допросы зачастую проводятся без присутствия адвоката. Общественность узнает о жестоком обращении в подразделениях полиции лишь в период политической напряженности, когда в полицию совершают привод активистов оппозиции, либо в случаях со смертельным исходом.

Для анализа ситуации с пытками и бесчеловечным обращением сошлемся на отчет Комитета по предотвращению пыток. Последний его отчет о ситуации в Армении был опубликован в 2006. Однако все выраженные в нем беспокойства и рекомендации актуальны и для 2008 (Комитет по предотвращению пыток совершил внеочередной визит в Армению в 2008, в поствыборный период, однако отчет пока не опубликован).

Например:

- С 2006 продолжается практика задержания подозреваемых по уголовным делам на срок более 4 дней. В частности, после мартовских событий 2008 были многочисленные случаи задержания лиц в полиции на срок более 4 дней.

- Сроки перемещения лиц в предусмотренные для предварительного заключения места (не позднее, чем 3 дня) нарушаются в основном по причине неправильной организации деятельности сопровождающего персонала полиции. Помимо этого, совершаются частые и длительные перемещения. Все это увеличивает риск бесчеловечного обращения.

- В отчетах отмечается, что в отношении лиц, лишенных полицией свободы, повсеместно применяется бесчеловечное обращение, незаконные действия.

Прогресса нет и в этом направлении. Приведем лишь один пример.

Согласно официальной информации, 12 мая 2007 Левон Гулян, в отношении которого был совершен привод в полицию, выбросился из окна и скончался. По факту было возбуждено уголовное дело по признакам части 1 статьи 110 УК РА. Предварительное расследование проводилось Прокуратурой Еревана, а 12 декабря 2007 дело было передано в Особую следственную службу РА. 12 марта 2008 старший следователь по особо важным делам Особой следственной службы Г.Петросян вынес постановление о прекращении производства по делу - за отсутствием состава преступления. 26 марта 2008 старшим прокурором Генпрокуратуры РА З.Тадевосяном была отклонена жалоба правопреемника пострадавшего - как лишенная оснований. Постановление Генпрокуратуры было обжаловано в суде общей юрисдикции общин Кентрон и Норк-Мараш Еревана. Суд признал недействительным постановление прокуратуры и вынес решение о возобновлении производства по делу. 21 июля 2008 Уголовный Апелляционный суд РА подтвердил решение суда первой инстанции. Следствие было возобновлено 16 августа 2008. Суды отметили, что предварительное следствие не было многосторонним, полным и объективным, в его ходе были допущены многочисленные нарушения, не были предприняты необходимые меры для выявления истины, не было обеспечено участие представителей правопреемника пострадавшего в совершении следственных действий, а также не была дана надлежащая юридическая оценка незаконным действиям ряда сотрудников полиции. Несмотря на то, что после возобновления следствия прошли месяцы, по образу действий Особой следственной службы РА можно прийти к выводу, что она не спешит выполнять требования, содержащиеся в судебных решениях. В частности, продолжают игнорироваться иные версии смерти Левона Гуляна, другие лица, кроме двоих сотрудников полиции, не допрашивались, не проведена экспертиза с использованием манекена, никто не привлечен к делу в качестве подозреваемого или обвиняемого.

- На любом этапе полицейского задержания арестованные лица могут обжаловать в суде бесчеловечное обращение со стороны полицейских. Судья должен сделать запись о заявлении, вынести решение о проведении медицинского обследования и быть последовательным в обеспечении расследования. Однако медицинское обследование заключенных проводится поверхностно, зачастую в присутствии представителей правоохранительных органов. Заявления заключенных о

повреждениях, обнаруженных во время медицинского освидетельствования, в дальнейшем не достаиваются надлежащего прокурорского надзора.

В этом вопросе прогресса нет. Результаты медицинского обследования, как и заявления лиц о полученных повреждениях заносятся в приемные журналы УИУ в присутствии сопровождающего полицейского, что сковывает заключенных при представлении истины.

- С момента лишения свободы задержанным лицам не дают возможность сообщать родственникам о своем положении.

И в этом вопросе также нет прогресса.

- Задержанные лица зачастую с самого начала лишаются права на адвоката.

Подобная практика продолжается, особенно после событий 1 марта 2008.

В 2006 во время посещения Армении делегация Комитета по предотвращению пыток получила ряд достоверных сведений о бесчеловечном отношении полицейских к арестованным лицам. Почти все эти заявления были представлены лицами (в том числе, женщинами и несовершеннолетними), содержащимися в местах предварительного заключения.

"В заявлениях о бесчеловечном отношении в основном отмечаются пощечины, удары кулаками, ногами, резиновыми и деревянными дубинками, ножками стульев. В некоторых заявлениях в качестве фактов бесчеловечного отношения отмечалось удушение с помощью пластиковых пакетов. В ряде случаев бесчеловечное отношение было настолько жестоким, что может быть квалифицировано как пытка", - говорится в отчете Комитета по предотвращению пыток.

Почти все заявления касались бесчеловечного отношения со стороны оперативных служащих (реже - следователей и старших офицеров полиции) во время предварительного следствия. Это делалось с целью получить признания, доказательства или иной информации. В дальнейшем делегация Комитета по предотвращению пыток провела интервью с некоторыми заявителями (в том числе, женщинами и детьми). Последние сообщили, что на них оказывалось сильнейшее психологическое давление с целью получить признательные показания о совершении преступления. Это сопровождалось оскорблениями, унижениями и угрозами применения физической силы или сексуального насилия к самим заявителям, а также их родственникам или друзьям.

В судах заявления обвиняемых о том, что их предварительные показания получены насильственным путем, не достаиваются должного внимания. По сей день в Армении ни одно должностное лицо не было наказано за применение насилия или пыток. Об этом также говорится в отчете Комитета по предотвращению пыток.

В начале визита в 2006 делегации Комитета по предотвращению пыток Генпрокуратура РА сообщила ей, что в 2005 не поступало жалоб на бесчеловечное отношение должностных лиц. Вызывает сомнения, что подобное может иметь место в системе правоохранительных органов какой-либо страны мира. Вместе с тем полиция Армении не смогла предоставить делегации данные о жалобах на бесчеловечное отношение ввиду очевидной причины - отсутствия статистики.

Для исправления ситуации в этом вопросе необходимо:

1. Изменить судебную-процессуальную практику, в том числе:

- применять соответствующие положения уголовного законодательства, согласно которым в случае заявления обвиняемого о пытках суд должен немедленно потребовать проведение расследования;

- отказаться от практики принятия признательных показаний в качестве главного доказательства.

2. Применять по фактам пыток в отношении полицейских наказание, предусмотренное уголовным законодательством.

3. В порядке, предусмотренном статьей 22 Европейской Конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, заявить о том, что Армения признает правомочие Комитета ООН против пыток принимать и расследовать заявления от лиц, считающих, что имело место нарушение указанной Конвенции.

4. Реформировать уголовное законодательство, в том числе:

- дополнить и изменить положения Уголовно-процессуального Кодекса РА о допросе подозреваемого, обвиняемого, свидетеля, установив исчерпывающую процедуру ведения допроса со стороны полицейского.

5. Организовать переподготовку сотрудников полиции и руководствоваться при новых назначениях требованиями профессионализма и знания международных норм.

6. Проводить надлежащее медицинское освидетельствование с момента приема в УИУ и получать разъяснения о повреждениях без присутствия сопровождающего полицейского.

7. Обеспечить гарантии независимости медперсонала УИУ. Обсудить вопрос о подчинении медперсонала Министерству здравоохранения РА.

8. Внести законодательные положения о создании национального механизма, предусмотренного в Факультативном Протоколе к Конвенции ООН "Против пыток и других видов жестокого, бесчеловечного или унижающего обращения или наказания", закрепив участие в нем гражданского общества.

ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

В Плане действий "Европейской политики соседства" ЕС-Армения отмечается: "Обеспечить приведение избирательной системы в полное соответствие с обязательствами ОБСЕ и другими международными стандартами по проведению демократических выборов, посредством внесения поправок в Избирательный кодекс и улучшения избирательного администрирования, отвечающих рекомендациям ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской Комиссии СЕ" (Раздел 3 "Приоритеты действий", Приоритетная сфера 1, Особые действия).

В 2007 в Армении состоялись выборы в Национальное Собрание РА, а в 2008 - выборы президента РА.

Парламентские выборы 2007 были квалифицированы международными наблюдателями как "в основном соответствующие обязательствам по проведению демократических выборов, взятым перед ОБСЕ и СЕ, а также другим международным критериям"³². Госдепартамент США оценил их как "существенно улучшенные, хотя и не полностью соответствующими международным стандартам", а местные наблюдатели - как "сопровождаясь масштабными нарушениями глубинного характера". Вместе с тем наблюдатели ОБСЕ/БДИПЧ отметили, что продолжают оставаться нерешенными некоторые проблемы, связанные как с Избирательным кодексом, так и с выполнением его требований, в частности, в вопросах регулирования предвыборной агитации, подсчета бюллетеней и составления табличных сводок (табулирование) результатов голосования, работы избирательных комиссий, рассмотрения жалоб.

В заключительном отчете Миссии международных наблюдателей после парламентских выборов-2007 Армении, в частности, было рекомендовано:

- устранить противоречия между Избирательным кодексом и другими законодательными актами;
- изменить положения Избирательного кодекса, регулирующие процедуры обжалования, закрепив в обязательном порядке созыв заседания избирательной комиссии любого уровня и вынесение ею письменного решения на каждую письменную жалобу;
- предусмотреть возможность обжалования решения суда первой инстанции по спору, связанному с выборами;
- обязать ЦИК и окружные избирательные комиссии передавать в прокуратуру и другие полномочные органы материалы по всем существенным нарушениям, в том числе тем, которые могут оказать влияние на результаты выборов;
- размещать урны на избирательных участках таким образом, чтобы избиратель голосовал, стоя лицом к членам избирательной комиссии;

³² Заключительный отчет Миссии наблюдателей ОБСЕ/БДИПЧ, Варшава, 10 сентября 2007: www.osce.org/documents/html/pdftohtml/26169_en.pdf.html

- регистрировать в журнале участковой избирательной комиссии случаи, когда голосование происходит с помощью второго лица, записывая имена голосовавшего и его помощника;
- установить право второго лица на помощь лишь одному избирателю;
- заносить до начала голосования исходные данные, в том числе количество полученных бюллетеней и конвертов для голосования, в протоколы участковой избирательной комиссии;
- установить обязательное требование сохранять в течение 7 дней вывешенными результаты голосования "в доступном для обозрения месте" участковой избирательной комиссии³³.

До президентских выборов-2008 в Избирательный кодекс дважды (16 ноября 2007 и 18 декабря 2007) вносились поправки, однако перечисленные выше рекомендации включены в них не были, и Кодекс в целом не был приведен в соответствие с требованиями Венецианской комиссии³⁴.

19 февраля 2008 прошли выборы президента РА, во время которых, согласно местным наблюдателям, использование административных и финансовых ресурсов, подкуп избирателей и уже укоренившаяся практика ненадлежащего рассмотрения дел по избирательным нарушениям со стороны ЦИК, судов и правоохранительных органов достигли еще больших масштабов.

В совместном заявлении Миссии международных наблюдателей о предварительных выводах и заключениях по президентским выборам в Армении (от 20 февраля 2008) подчеркивалось: "Выборы в целом соответствовали международным стандартам и взятым Арменией обязательствам перед ОБСЕ, Советом Европы и другими международными структурами, (...) власти улучшили законодательные механизмы, однако не проявили достаточную политическую волю, чтобы реализовать их". Эта оценка оспаривалась некоторыми депутатами на весенней сессии ПАСЕ.

В промежуточном поствыборном отчете Миссии наблюдателей ОБСЕ/БДИПЧ, охватившем период 20 февраля - 3 марта 2008, отмечалось, что "окончательная оценка зависит от процесса окончательного подсчета и табулирования голосов, рассмотрения споров". Руководитель Временной наблюдательной комиссии ПАСЕ на выборах президента РА Джон Прескотт расценил поствыборную ситуацию и события 1 марта 2008 как "следствие недостатка доверия общества к процессу выборов и легитимности их результатов".

В заключительном отчете Миссия наблюдателей ОБСЕ/БДИПЧ констатировала: "Хотя в предвыборный период и день голосования выборы в основном соответствовали взятым перед ОБСЕ обязательствам и международным стандартам, однако в вопросе выполнения некоторых обязательств в поствыборный период возникли серьезные проблемы. Так, не было проявлено достаточно уважения к главным критериям проведения демократических выборов, и весь

³³ Заключительный отчет Миссии наблюдателей ОБСЕ/БДИПЧ, Варшава, 10 сентября 2007: www.osce.org/documents/html/pdf/html/26169_en.pdf.html

³⁴ Имеется в виду соответствие с "Кодексом наилучшей практики в избирательных вопросах" и "Кодексом наилучшей практики в избирательных вопросах: указания и разъяснительный доклад", принятыми на 52-й сессии Комиссии Совета Европы "Демократия через право" (Венецианской Комиссии) соответственно 5-6 июля и 18-19 октября 2002.

избирательный процесс был обесценен. В частности, при подсчете голосов выявились недостатки в отчетности и прозрачности, а процедуры подачи жалобы и обжалования были полностью неэффективными".³⁵

Международные наблюдатели, ПАСЕ, ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианская Комиссия вновь потребовали провести тщательное расследование нарушений, допущенных в процессе выборов, и наказать виновных. Также было рекомендовано в очередной раз внести изменения и дополнения в Избирательный кодекс - с целью обеспечить:

- эффективное рассмотрение избирательных споров;
- принятие ЦИК обоснованного решения по каждой жалобе. В решении должно четко указываться, какие шаги предпринимались для изучения жалобы, результаты этих шагов, причины отклонения жалобы;
- обязательную регистрацию всех полученных заявлений-жалоб окружной избирательной комиссией, их рассмотрение только на официальных заседаниях, прозрачность проведения заседаний с присутствием по возможности всех членов комиссии, введенных в курс дела;
- продление времени подачи заявления о пересчете голосов с 14.00 до 18.00;
- пересчет голосов на основании всех полученных заявлений или формальное обоснование отказа в пересчете, вынесенное постановлением окружной избирательной комиссии;
- продление срока подведения итогов выборов с целью обеспечить пересчет голосов, объявление окончательных результатов выборов лишь после завершения срока рассмотрения всех жалоб;
- равные возможности, представленность в руководящих тройках окружных и участковых комиссий всех сил, обладающих правом назначать членов этих комиссий;
- уточнение правового положения постановлений окружной избирательной комиссии;
- обязанность полиции периодически объявлять количество граждан, обратившихся за разрешением голосовать по месту своего нахождения;
- использование всеми участковыми избирательными комиссиями единого порядка ввода результатов выборов в электронную сеть;
- квалификация избирательных нарушений на уголовные и административные и уточнение процедуры рассмотрения соответствующих дел административным и уголовным судами.³⁶

Отметим, что для выполнения большинства из этих рекомендаций нет необходимости вносить законодательные поправки. Достаточно улучшить правоприменительную практику и обеспечить взаимодополняющую деятельность

³⁵ Заключительный отчет Миссии наблюдателей ОБСЕ/БДИПЧ, Варшава, 30 мая 2008: http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/31397_en.pdf.html 30 мая 2008

³⁶ Там же.

государственных органов в процессе выборов, направленную на осуществление избирательных прав граждан.

Ниже представляются шаги по реформированию законодательства и улучшению правоприменительной практики, предпринятые в период проведения настоящего исследования.

Реформирование законодательства

По инициативе председателя НС РА была сформирована комиссия по подготовке изменений в Избирательный кодекс. В деятельность этой комиссии (в сотрудничестве с Венецианской комиссией) были вовлечены представители не только правящих, но и других партий (в том числе Национально-демократический союз, "Оринац еркир"). Однако после нескольких заседаний комиссия перестала собираться.

Изменение правоприменительной практики

ЦИК в связи с полученными заявлениями-жалобами не предприняла, по сути, никаких мер по защите избирательного права, проявив сугубо формальный подход, и не придерживалась общепринятой практики рассмотрения жалоб.

Согласно ЦИК, ею были вынесены решения по 57 жалобам, даны 8 официальных разъяснений.³⁷

18 февраля 2008 за подписью председателя ЦИК был отправлен ответ доверенному лицу кандидата в президенты Левона Тер-Петросяна Рубену Торосяну, в котором сообщалось об отклонении всех представленных им 33 жалоб.

В письме из аппарата ЦИК, направленном 26 мая 2008 тому же Рубену Торосяну, отмечалось, что некоторые его заявления были рассмотрены на "совещаниях" ЦИК, в соответствии с пунктом 7 статьи 40 Избирательного кодекса РА.

Судами было отклонено более 20 жалоб на действия или бездействие ЦИК. Ссылаясь на процессуальные нормы и используя недостатки закона, суды ни в одном случае не обеспечили защиту избирательного права граждан. Административный суд РА отклонил все заявления граждан относительно нарушения избирательного права. Более того, все слушания назначались хоть и в разрешенные законом, но, по сути, такие сроки, что даже если бы судебные акты были вынесены в пользу заявителей, они теряли смысл, поскольку к моменту их вынесения практически уже невозможно было бы добиться восстановления прав.

К примеру, 22 февраля, а затем 3 марта 2008 в Административный суд РА был подан иск с требованием признать неправомочными действия ЦИК. 1 августа 2008 суд вынес решение об отклонении иска.

Слушания в Административном суде РА по делу "Рубен Торосян против Общественной телерадиокомпании", принятому в производство 1 февраля 2008, состоялись 6 мая 2008.

³⁷ Анализ ЦИК РА нарушений, зафиксированных во время выборов президента РА 19 февраля 2008, стр. 5.

4 марта 2008 в Административный суд РА был подан иск с требованием признать неправомочными действия ЦИК в связи с нарушением установленного порядка подведения итогов выборов. Иск был отклонен лишь 1 августа 2008.

В мае 2008 начались выборы в органы местного самоуправления. До их начала не было осуществлено ни законодательных, ни организационных реформ. Не были изменены:

- руководящий состав избирательных комиссий;
- процедуры подсчета голосов, составления протоколов, табулирования результатов голосования.

В отчете миссии наблюдателей Хельсинкского Комитета Армении за выборами в общинах Еревана³⁸ констатируется:

1. На некоторых избирательных участках размещение бюллетеней не соответствовало установленному законом порядку, несмотря на то, что на этих участках ничего не препятствовало правильному размещению бюллетеней.
2. На участках находились посторонние лица, представители полиции в форменной одежде, некоторые из них принимали участие в подсчете голосов.
3. Были зафиксированы случаи группового, открытого голосования, голосования без паспорта, попытки проголосовать по паспорту другого лица, а также вброса бюллетеней, повторного и управляемого голосования.
4. Были отмечены случаи давления и насилия в отношении доверенных лиц и наблюдателей.
5. Была отмечена нечеткая и неорганизованная работа некоторых председателей и членов избирательных комиссий.

На всех этих выборах победили представители действующей власти либо кандидаты, поддерживаемые ею. Решающее влияние на исход выборов оказали административные и финансовые ресурсы. Использование административного ресурса и подкуп избирателей становятся в Армении координированным процессом.

Для функционирования избирательной системы как важнейшего института демократии необходимы структурные изменения. В частности, в качестве первоочередных шагов необходимы:

- определенность, уточнение процедур, обеспечивающих защиту избирательного права и рассмотрение заявлений, жалоб;
- повышение уровня независимости органов, на которые возложены обязанности гарантировать защиту прав (в первую очередь, Административного суда РА).

³⁸ Отчеты о выборах в органы местного самоуправления 18 мая 2008 в общинах Норк-Мараш, Давидашен, Малатия-Себастья и Аван Еревана и 7 сентября 2008 - в общине Арабкир Еревана.

ФИНАНСИРОВАНИЕ ПАРТИЙ

В пункте 4.1.1 "Демократия и верховенство закона, права человека и основные свободы" Подраздела 4 "Политический диалог и реформы" Раздела 4 "Общие цели и действия" Плана действий "Европейской политики соседства" ЕС-Армения рекомендуется "утвердить четкие и прозрачные правила финансирования партий".

Финансирование партий регулируется статьями 24, 25, 27 и 28 Закона РА "О партиях"³⁹. Статья 24 устанавливает виды партийных денежных средств: членские взносы, пожертвования, финансирование из госбюджета, доходы, полученные от гражданско-правовых сделок, иные доходы, не запрещенные законом. В статье 25 регулируется порядок пожертвований в партийную казну. В частности, пункт 2 этой статьи определяет перечень юридических и физических лиц, которым запрещается совершать пожертвования. При получении средств от таких лиц, за исключением анонимов, партия обязана в течение двух недель возратить их благотворителю. Если же средства получены от анонимного благотворителя, то в течение опять же двух недель они должны быть перечислены в госбюджет. Статья 27 регулирует вопросы государственного финансирования партий: в частности, какие партии и в каком размере могут претендовать на финансирование из бюджета⁴⁰; распределение средств между партиями, входящими в предвыборный блок; основания для прекращения государственного финансирования. Наконец, статья 28 устанавливает срок и порядок предоставления партиями финансовой отчетности. Согласно этой статье, партии обязаны предоставлять в уполномоченный государственный орган (в данном случае - в Министерство юстиции РА) отчет о полученных и потраченных средствах за каждый год. Отчет должен быть представлен не позднее 25 марта следующего года. Такой же срок определен для публикации партией своего финансового отчета в СМИ. Той же статьей устанавливается, куда и в каком порядке представляется финансовый отчет, какие данные в нем должны содержаться, а также необходимость осуществления финансового контроля.

Вопрос финансирования избирательных кампаний тесно увязан с вопросом финансирования партий. В соответствии со статьей 25 Избирательного кодекса РА партиям из собственных средств разрешаются добровольные взносы в фонды, создаваемые для финансирования предвыборной агитации. Таким образом партии могут финансировать свои избирательные кампании по выборам в Национальное Собрание (по пропорциональной системе), предвыборную агитацию официально выдвинутых ими кандидатов в президенты или в депутаты (по мажоритарной системе), а также поддерживаемых ими кандидатов в руководители или в члены Совета старейшин общин на выборах в органы местного самоуправления. Согласно статье 79 Избирательного кодекса, в предвыборный фонд выдвинутого ею кандидата в президенты РА партия может отчислить взнос, не превышающий 30,000-кратную минимальную заработную плату (1,000 драмов), то есть не более 30

³⁹ Закон был принят 3 июля 2002 и вступил в силу 15 ноября 2002. "Официальный бюллетень Республики Армения", No.34 (209), 15 августа 2002.

⁴⁰ Согласно статье 27 Закона, финансируются из госбюджета только те партии (блоки), которые во время последних выборов в Национальное Собрание РА по пропорциональной системе получили не менее 3% процентов от суммы общего числа голосов, поданных за избирательные списки всех партий, и числа неточностей. Эти средства распределяются между партиями (блоками) пропорционально полученным голосам.

млн драмов⁴¹. Аналогичные ограничения налагаются и на взносы, отчисляемые в предвыборные фонды выдвинутой партией или поддерживаемых ею кандидатов. Согласно статье 112 Избирательного кодекса, партия может отчислить в свой предвыборный фонд (или в фонд блока, в который она входит) не более 2 млн драмов, а в фонд кандидата в депутаты по мажоритарной системе - в качестве юридического лица - не более 150,000 драмов⁴².

Требования, содержащиеся в упомянутых выше правовых актах, обеспечивают удовлетворительную степень прозрачности финансирования партий при условии их надлежащего выполнения. Однако следует с сожалением отметить, что институты гражданского общества и СМИ по сей день не обращают достаточно внимания на предоставляемые партиями финансовые отчеты, несмотря на то, что в них, как показывает мировой опыт, могут содержаться важные сведения. В то же время до сих пор в прессе практически не встречаются публикации, в которых предпринимались бы попытки проанализировать финансовый отчет конкретной партии. Принимающий эти отчеты уполномоченный государственный орган - Министерство юстиции ни разу публично не отмечало случаи их фальсификации, то есть несоответствия действительности приведенных в отчетах сведений. Трудно судить, является ли это следствием добросовестного и честного отношения партий к финансовой отчетности или же их отчеты просто не проверяются.

Что касается взносов партий в предвыборные фонды, то мониторинги финансирования избирательных кампаний, осуществленные Антикоррупционным Центром "Трансперенси Интернэшнл" в период парламентских выборов-2007 и президентских выборов-2008, серьезных нарушений не выявили. Партии, внесшие финансовые средства в предвыборные фонды, представили соответствующие документы в ЦИК РА. Однако того же нельзя сказать о затратах из предвыборных фондов. В период обоих выборов были зафиксированы серьезные расхождения между декларированными и выявленными в ходе мониторинга расходами⁴³.

Ряд положений Избирательного кодекса и Закона РА "О партиях" позволяют партиям обойти ограничения на взносы в предвыборные фонды. В частности, Избирательный кодекс, разрешая в том числе физическим лицам вносить суммы в предвыборный фонд, не обеспечивает механизмы предотвращения взносов в предвыборный фонд со стороны физических лиц, получивших наличные средства из партийной казны - явление, распространенное во многих странах. Этот вопрос во время мониторинга Антикоррупционным Центром "Трансперенси Интернэшнл" не исследовался.

Более серьезную проблему представляет невозможность своевременной и тщательной проверки реальных расходов партий в период предвыборной агитации, поскольку, как отмечалось выше, Закон "О партиях" обязывает партии предоставлять лишь годовые финансовые отчеты - не позднее 25 марта следующего за текущим отчетом года. Таким образом, если отчетный период приходится на год выборов и, особенно, если выборы проходят в начале года, то выявленные в результате анализа или мониторинга фальсификации никак не могут служить основанием для признания выборов недействительными. В связи с этим, в

⁴¹ Та же статья ограничивает 70 млн драмами максимальный размер средств, которые могут быть потрачены из предвыборного фонда.

⁴² Та же статья ограничивает 60 млн драмами максимальный размер средств, которые могут быть потрачены из предвыборного фонда партии (блока), и 5 млн - расходы из предвыборного фонда кандидата, баллотирующегося по мажоритарной системе.

⁴³ Подробности см. на www.transparency.am

качестве возможного решения, особенно в период общенациональных выборов, можно предложить следующее: создание для предвыборного фонда на банковском счете партии вспомогательного счета; и представление партиями квартального финансового отчета за период, включающий в себя день голосования, а также за два предшествующих квартала.

БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ

Мероприятия "Европейской политики соседства" и их выполнение

В Плане действий "Европейской политики соседства" ЕС-Армения рекомендуется:

- создать административные суды;
- выполняя План действий, оценить прогресс в осуществлении национальной Антикоррупционной стратегии и обеспечить участие представителей гражданского общества и бизнеса в мониторинге по ее реализации (в течение 2006);
- оценить процесс имплементации и формирования системы гражданской службы и обеспечить перманентную реформу системы гражданской службы в соответствии с европейскими нормами и стандартами (в течение 2006)⁴⁴ (Раздел 3 "Приоритеты действий", Приоритетная сфера 1, Особые действия).

В Подразделе 4.1 "Политический диалог и реформы" Раздела 4 "Общие цели и мероприятия" предусмотрено 8 мероприятий по борьбе с коррупцией⁴⁵:

1. Принимая во внимание учреждение в 2006 административных судов, в соответствии с подписанной в мае 2005 Конвенцией ООН "Против коррупции", обеспечить надлежащее преследование и осуждение за преступления, связанные со взяточничеством и коррупцией, посредством совершенствования процедур обжалования административных решений в судах;
2. Обеспечить, в частности, чтобы приведенные в Уголовном кодексе дефиниции деяний, связанных со взяточничеством и коррупцией, соответствовали таким международным стандартам, как Конвенция ООН "Против коррупции", Конвенции Совета Европы "Об уголовной ответственности за коррупцию", "О гражданско-правовой ответственности за коррупцию" и - после ратификации - Конвенция ОЭСР (Организация по экономическому сотрудничеству и развитию - *прим.ред.*) "По борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при проведении международных деловых операций" - с целью обеспечить надлежащее преследование и осуждение;
3. Осуществить особые антикоррупционные мероприятия в правоохранительных органах (полиция, государственная пограничная служба и судебно-правовые органы), в том числе разработку кодекса этики для прокуроров и судей и имплементацию Европейского Кодекса полицейской этики, принятого Комитетом Министров Совета Европы 19 сентября 2001;
4. Обеспечить эффективный мониторинг декларирования имущества и доходов государственными чиновниками посредством внесения в закон о декларировании имущества и доходов руководящими работниками органов власти РА поправок о мерах наказания в случаях ложных деклараций;

⁴⁴ См. раздел настоящего исследования, посвященный гражданской службе.

⁴⁵ Почти все из вышеупомянутых мероприятий содержатся также в международных антикоррупционных конвенциях и в Рекомендациях ГРЕКО и ОЭСР.

5. Обеспечить прогресс в выполнении Рекомендаций Группы государств против коррупции (ГРЕКО) Совета Европы;
6. Обеспечить возможность обжалования в судебном порядке административных актов всех уровней, в том числе посредством учреждения административных судов в 2006;
7. С целью снижения уровня коррупции повысить зарплату судей до уровня, обеспечивающего их достойную службу;
8. Обеспечить имплементацию процедур, способствующих функционированию кодекса этики судей и прокуроров, в том числе внедрение эффективных систем контроля над соблюдением судьями и прокурорами кодекса этики.

В 2008 правительство РА не обнародовало никакой информации о мероприятиях по реализации Плана действий "Европейской политики соседства" ЕС-Армения, а в течение 2007 в перечень осуществляемых приоритетов и мероприятий⁴⁶ были включены лишь два пункта:

- пункт 4.1 - в течение 2006 оценить прогресс в осуществлении Национальной Антикоррупционной стратегии и на ее основании разработать новые мероприятия (ответственные органы - Министерство юстиции РА и Государственная налоговая служба при правительстве РА);
- пункт 4.2 - разработать и принять особые антикоррупционные мероприятия для правоохранительных органов (ответственные органы не указаны).

Вышеупомянутые пункты носят общий характер, и не понятно, почему в перечень не был включен ряд других мероприятий, особенно тех, срок выполнения которых истек до конца 2006 (например, мероприятие, связанное с Конвенцией ООН "Против коррупции").

Пункт 4.1 дублирует соответствующее положение Приоритетной сферы 1 Раздела 3 Плана действий, однако без опущенного по неизвестным причинам фрагмента "обеспечить участие представителей гражданского общества и бизнеса в мониторинге по (...) реализации" национальной Антикоррупционной стратегии. Поскольку на протяжении 2007-2008 не было никаких отчетов или официальных заявлений о проведении подобного мониторинга или иных аналогичных мероприятий, трудно делать вывод о выполнении данного пункта. Что же касается вовлеченности гражданского общества, то, хотя некоторые общественные организации осуществляли антикоррупционные проекты (в основном профинансированные донорами) в различных сферах, как, например, дорожная полиция, права потребителей, образование, выборы и т.д., это не может рассматриваться как полноценный мониторинг, предусмотренный планом мероприятий Антикоррупционной стратегии.

Пункт 4.2 представляет собой сокращенный вариант соответствующего положения пункта 4.1.1 "Демократия и верховенство закона, права человека и основные свободы" Раздела 4 Плана действий. В нем не указывается, какие конкретно мероприятия должны быть приняты и для каких органов. Поскольку в этой связи

⁴⁶ См. приложение к постановлению правительства РА No.927 от 19 июля 2007.

также не было опубликовано официального отчета, трудно судить о том, выполнило ли правительство Армении данное мероприятие.

Ниже приводится анализ выполнения 8 мероприятий Плана действий, перечисленных выше.

Мероприятие 1

Несмотря на то, что Закон РА "Об основах администрирования и административном производстве" вступил в силу 1 января 2005⁴⁷, административные суды были созданы лишь 1 января 2008⁴⁸. Административные суды рассматривают споры по общественным отношениям, в которых одной стороной являются государственные органы или органы местного самоуправления или их должностные лица, а другой - граждане. В административном производстве действует специфическое распределение бремени доказывания. В частности, государственный орган или орган местного самоуправления (его должностное лицо), который принял оспариваемый правовой акт, либо совершил оспариваемое действие, либо должен был, по утверждению истца, совершить действие, но не совершил его, несет бремя доказывания фактических обстоятельств, послуживших основанием для его решения, действия или бездействия (пункт 3 статьи 26 Административно-процессуального кодекса РА⁴⁹). В административном судопроизводстве одним из основных принципов является закрепленный законом принцип прецедента, исключая произвольные решения.

В составе Административного суда РА насчитывается 15 судей. По сравнению с другими судами, нагрузка на них достаточно велика. По словам председателя Административного суда Тиграна Мукучяна, большую долю дел составляют распоряжения о выплатах, только по линии дорожной полиции их набирается до 5-6 тысяч. Согласно тому же источнику, по состоянию на 1 августа 2008, Административный суд вынес 2,288 решений, тысячи постановлений, десятки тысяч распоряжений о выплатах и т.д. Было получено 90 жалоб, 35 из которых - от граждан, 55 - от государственных органов. 60-65% дел, по которым вынесены решения, касались субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность, в отношении которых были составлены акты налоговыми и таможенными органами. Много также споров, связанных с мэрией, органами местного самоуправления, госрегістром и кадастром. Как сообщил Тигран Мукучян, 60-65% из 2,288 дел разрешились в пользу граждан. Административный суд организовал "дни открытых дверей" для граждан и бесплатно раздавал текст Закона РА "Об основах администрирования и административном производстве" и комментарии к нему.

По причине отсутствия статистических или аналитических данных, трудно прийти к какому-либо выводу относительно того, насколько Административный суд за один год своей деятельности обеспечил надлежащее преследование и осуждение за преступления, связанные с коррупцией и взяточничеством. По мнению экспертов, в отличие от дел, связанных с экономической деятельностью, по другим делам Административный суд в основном выносил решения в пользу государственных органов, к примеру, при обжаловании решений мэрии Еревана о запрете собраний, митингов, шествий или демонстраций. (Так, по данным Армянского национального

⁴⁷ "Официальный бюллетень Республики Армения", No.18 (317), 31 марта 2004.

⁴⁸ "Официальный бюллетень Республики Армения", No.20 (544), 18 апреля 2007.

⁴⁹ "Официальный бюллетень Республики Армения", No.64 (588), 19 декабря 2007.

конгресса, полностью был удовлетворен лишь 1 из 50 заявленных этим политическим объединением исков относительно запрета на проведение публичных мероприятий.)

Мероприятие 2

Определение взяточничества и коррупции в Уголовном кодексе РА⁵⁰ (статьи 311 и 312) в основном соответствует международным критериям. Что же касается классификации коррупционных преступлений, то поскольку в рамках программы ОЭСР "Стамбульский антикоррупционный план действий" возникла необходимость уточнить, какие преступления имеют коррупционный характер, в 2004 из УК были выделены сначала 22, а впоследствии - 59 статей. По словам начальника Управления по борьбе с коррупцией и организованной преступностью Прокуратуры РА Гарегина Ашрафяна, с учетом международного опыта затем количество статей было сокращено до 22-х, далее к ним добавились новые виды деяний, и в настоящее время коррупционные преступления затрагиваются в 31-ой статье УК.

В 2008 УК РА пополнился несколькими новыми статьями. В частности, была введена статья 311.1, касающаяся получения общественными служащими незаконного вознаграждения, статья 311.2 - об использовании реального или мнимого влияния в корыстных целях и статья 312.1 - о даче незаконного вознаграждения общественному служащему, не являющемуся должностным лицом⁵¹. Согласно тому же упомянутому выше источнику, при составлении перечня учитывались следующие критерии: а) наличие определенного статуса или служебных обязанностей в общественном или частном секторе; б) нарушение служебных обязанностей, зависящих от общественного или частного статуса; в) цель получения какого-либо не правового преимущества.

С декабря 2008 на веб-сайте Прокуратуры РА размещены данные о 31 виде коррупционных преступлений, а также - с октября 2008 - о раскрытии и осуждении по конкретным делам⁵². Вместе с тем, Прокуратура РА не предоставляет отдельной статистики по 31 виду коррупционных преступлений, поэтому очень трудно понять, насколько существующее определение и классификация обеспечивают надлежащее судебное преследование и осуждение за коррупционные преступления.

Мероприятие 3

Кодексы этики применяются судьями (см. главу 12 УК⁵³), прокурорами (см. приказ генпрокурора РА No.17 от 30 мая 2007⁵⁴) и полицейскими (см. Закон РА "Об утверждении Дисциплинарного кодекса Полиции"⁵⁵). Что касается пограничных войск, то руководство Службы национальной безопасности не откликнулось на просьбу об интервью, поэтому получить информацию не было возможности.

В 2007 были опубликованы отдельной брошюрой "Комментарии к Кодексу этики судьи РА". По словам первого заместителя руководителя Судебного департамента РА, секретаря Совета председателей судов Мисака Мартиросяна, Комиссия по этике при Совете правосудия в 2007 рассмотрела 9 вопросов, связанных с этическим кодексом судей, в 2008 - 3 вопроса и запланировано обсудить еще 7. Материалы для

⁵⁰ "Официальный бюллетень Республики Армения", No.25 (260), 2 мая 2008.

⁵¹ "Официальный бюллетень Республики Армения", No.33 (623), 4 июня 2008.

⁵² <http://www.genproc.am/main/am/189/> и <http://www.genproc.am/main/am/193/>

⁵³ "Официальный бюллетень Республики Армения", No.25 (260), 2 мая 2008.

⁵⁴ <http://www.genproc.am/main/am/23/2153>

⁵⁵ "Официальный бюллетень Республики Армения", No.29 (401), 18 мая 2005.

работы Комиссии по этике в основном формируются по жалобам-заявлениям граждан. Если по мнению Комиссии по этике судья должен быть подвергнут дисциплинарному взысканию, то материалы передаются в Дисциплинарную комиссию. В 2007 три вопроса из девяти были переданы в Дисциплинарную комиссию.

Прокуроры, нарушившие Кодекс этики прокурора, несут ответственность согласно пункту 3 статьи 46 Закона РА "О прокуратуре"⁵⁶. Гарант соблюдения этических норм - генеральный прокурор РА. Председателем Комиссии по этике является один из заместителей генпрокурора. По данным начальника Управления по борьбе с коррупцией и организованной преступностью Прокуратуры РА Гарегина Ашрафяна, в 2007-2008 состоялось лишь одно заседание Комиссии, на котором рассматривался вопрос о нарушении этического кодекса прокурором территориального отдела общин Эребуни и Нубарашен Прокуратуры РА и было принято решение о его освобождении с должности.

По словам заместителя начальника Полиции РА Геворга Мгеряна, в полиции - другой подход: есть Коллегия, на которой рассматриваются различные вопросы, в том числе этического характера. В состав Коллегии, возглавляемой начальником Полиции РА, входит руководящий состав, начальники и заместители начальников Главных управлений Полиции РА. Заседания Коллегии обязательны один раз в полгода, но могут созываться также по необходимости. Любое нарушение этики становится предметом рассмотрения Коллегии, где решается вопрос о наложении дисциплинарного взыскания. Прежде большинство жалоб касалось работы управления виз и паспортов и дорожной полиции. По свидетельству замначальника Полиции РА, в настоящее время происходят существенные изменения, и число подобных жалоб сократилось. Например, прежде ежедневно поступало около 100 звонков с жалобами на действия управления виз и паспортов, а с конца 2008 - в среднем поступает один звонок.

Мероприятие 4

Закон РА "О декларировании имущества и доходов руководящих работников органов власти Республики Армения" утратил силу с 1 января 2008. Он был заменен Законом "О декларировании имущества и доходов физических лиц". Статья 5 этого Закона требует представления деклараций от всех работников государственных органов и органов местного самоуправления, независимо от размера их заработной платы. Согласно Закону, срок представления деклараций за 2007 истекает 15 апреля 2008. В главе 8 нового Закона предусматриваются более серьезные, чем прежде, меры наказания за представление ложных деклараций. Однако применение Закона было отложено на один год⁵⁷.

По словам первого заместителя председателя Комитета государственных доходов при правительстве РА Агарона Чилингаряна, в 2008 число деклараций, представленных по старому закону, составило около 50,000. Что касается числа должностных лиц, не представивших или представивших ложные декларации, а также мер наказания, примененных к нарушителям, то подобной статистики в 2007 опубликовано не было.

⁵⁶ "Официальный бюллетень Республики Армения", No.19 (543), 11 апреля 2007.

⁵⁷ "Официальный бюллетень Республики Армения", No.2 (592), 9 января 2008.

Мероприятие 5

Оценка, данная в отчете экспертов ГРЕКО о выполнении Арменией обязательств⁵⁸, в основном соответствует действительности. Вместе с тем имеются недостатки, не отмеченные экспертами ГРЕКО. Во-первых, правительство РА, не проведя исследования и сбор статистики, представило как выполненные проекты и мероприятия, осуществленные неправительственными организациями (общественными и международными). Более того, Прокуратура РА не имела и не имеет отдельного веб-сайта, посвященного коррупции. Лишь в декабре 2008 на веб-сайте www.genprosec.am была открыта отдельная страничка о коррупции. Во-вторых, ни один из перечисленных в пункте 13 отчета экспертов ГРЕКО государственных органов (полиция, налоговые и таможенные службы) не размещает на веб-сайтах информации о раскрытии случаев коррупции.

Относительно соответствующей Рекомендации ГРЕКО (см. пункт 14 отчета экспертов) отмечается, что несколько государственных органов (Полиция, Прокуратура, Министерство юстиции и Национальная статистическая служба РА) разработали систему сбора статистических данных о коррупционных преступлениях, которые размещаются на веб-сайте Нацстатслужбы (www.armstat.am). При этом указывается, что установлено 59 коррупционных преступлений, за совершение которых в УК РА предусмотрены различные меры наказания. Следует отметить, что на тот момент (первый отчет был обнародован 27 сентября 2007, второй - 5 мая 2008) число коррупционных преступлений было сокращено до 22-х (см. выше, в анализе Мероприятия 2), а Нацстатслужба никогда не предоставляла отдельной информации о коррупционных преступлениях. В пункте 16 отчета экспертов говорится о внедрении "горячей линии" в ряде государственных органов, однако упомянутые "горячие линии" никогда не имели специального антикоррупционного предназначения.

Аналогично оценено и выполнение Рекомендации 3 ГРЕКО, хотя не ясно (и это отмечается также экспертами ГРЕКО), каким образом новый закон о прокуратуре, вступивший в силу в мае 2007, укрепил независимость прокуроров. То же самое можно сказать и о Рекомендации 8 ГРЕКО, поскольку не понятно (и это подчеркивают эксперты ГРЕКО), какой конкретно курс обучения был проведен в Учебном центре Полиции РА относительно проведения оперативно-розыскных мероприятий. Рекомендация 14 ГРЕКО расценена как выполненная полностью, однако из доклада правительства абсолютно не ясно, по скольким случаям сомнительных сделок Центр финансового мониторинга Центрального банка РА направил материалы в Прокуратуру РА, и тем более, нет сведений о том, был ли дан ход этим материалам.

Мероприятие 6

В посвященной Мероприятию 1 части настоящей главы мы уже обращались к вопросу обеспечения возможности обжалования в судебном порядке административных актов всех уровней, в том числе посредством учреждения административных судов в 2006.

Мероприятие 7

Размер заработной платы судей пока не обеспечивает их достойную службу и снижение уровня коррупции. Зарплаты судей судов первой инстанции,

⁵⁸ [http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round2/reports\(round2\)_en.asp](http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round2/reports(round2)_en.asp)

Апелляционного суда и Кассационного суда были повышены с вступлением в силу 7 апреля 2007 Судебного кодекса (см. главу 11, статью 75)⁵⁹, однако всего на 15-30%, что не может гарантировать достойную службу. В настоящее время вновь назначенный судья получает штатную зарплату в размере 220,000 драмов. Вместе с тем 27 ноября 2008 Национальное Собрание приняло поправки к закону о должностных окладах руководящих работников законодательной, исполнительной и судебной власти РА, согласно которым зарплаты судей будут удвоены в период с 1 января по 31 декабря 2009⁶⁰.

Мероприятие 8

Что касается обеспечения имплементации процедур, способствующих функционированию кодексов этики судей и прокуроров, в том числе внедрения эффективных систем контроля над соблюдением судьями и прокурорами этических требований, то другой информации, помимо данных, приведенных в посвященной Мероприятию 3 части настоящей главы, нет.

Описание общей ситуации

Поскольку программа Антикоррупционной стратегии фактически завершилась в конце 2006, в сентябре 2007 председатель Мониторинговой комиссии, помощник президента РА Геворг Мгерян заявил, что должна быть разработана новая стратегия⁶¹. В этой связи в конце 2007 было утверждено техническое задание по разработке новой стратегии, начавшаяся экспертной группой в 2008. Четыре главы стратегии было предложено прокомментировать ряду общественных организаций, а в октябре 2008 они были размещены на веб-сайте правительства РА www.gov.am

В сентябре 2007 правительство РА представило отчет относительно выполнения Рекомендаций ГРЕКО. В июне 2008 был опубликован отчет экспертов ГРЕКО по первому и второму оценочным этапам⁶², согласно которому Армения полностью выполнила 7 Рекомендаций, удовлетворительным образом - 9, и не выполнила - 3.

В конце 2007 было опубликовано также экспертное заключение ОЭСР о выполнении Арменией обязательств в рамках программы "Стамбульский антикоррупционный план действий"⁶³. В этом случае лишь 1 из 24 рекомендаций была выполнена полностью, 8 - в основном выполнены, 11 - выполнены частично, и 4 - не выполнены.

Согласно МИД РА, в начале 2008 правительство РА представило самооценочный отчет в секретариат Конвенции ООН "Против коррупции", что является обязательным условием для государств, присоединившихся к Конвенции⁶⁴.

В апреле 2008 был опубликован оценочный отчет по осуществлению Арменией Плана действий "Европейской политике соседства" в 2007⁶⁵, в котором наряду с перечислением ряда позитивных шагов (законодательные поправки с целью снижения уровня коррупции, наличие кодексов этики судей, прокуроров и полицейских, повышение зарплаты судей и создание Особой следственной службы)

⁵⁹ "Официальный бюллетень Республики Армения", No.20 (544), 18 апреля 2007.

⁶⁰ Газета "Айастан Анрапетутюн", 1 декабря 2008.

⁶¹ Газета "Айастан Анрапетутюн", 8 сентября 2008.

⁶² www.coe.int/greco

⁶³ www.oecd.org/corruption/acn

⁶⁴ Этот отчет недоступен для общественности.

⁶⁵ http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm

отмечается, что вопрос эффективного применения антикоррупционных законодательства и политики пока не решен.

В 2007-2008 были приняты и/или вступили в силу многочисленные законодательные и подзаконные акты, имеющие антикоррупционную направленность, а также был осуществлен ряд антикоррупционных инициатив. Ниже перечисляются некоторые из них:

- Благодаря изменениям в Конституции⁶⁶ Контрольная палата получила независимый статус (была выведена из структуры Национального Собрания). В 2008 Контрольная палата выявила серьезные нарушения и злоупотребления в сферах градостроительства, сельского хозяйства, городского отопления и газификации, государственных закупок, распределения жилого фонда и т.д.⁶⁷ Согласно данным веб-сайта Прокуратуры РА⁶⁸, по выявленным нарушениям до конца 2008 было возбуждено всего два уголовных дела.

- По Закону РА "О Прокуратуре"⁶⁹, генеральный прокурор РА назначается на должность и освобождается от нее Национальным Собранием, внедряется новая система аттестации и оплаты, прокуратура лишается полномочия осуществлять следствие, которым наделены полиция, Служба национальной безопасности, Министерство обороны, налоговые и таможенные органы.

В составе прокуратуры действует Управление по борьбе с коррупцией и организованной преступностью, которое осуществляет прокурорский надзор и процессуальное руководство по делам о коррупции. Управление осуществляет надзор над делами, расследование которых ведется центральными республиканскими следственными органами, а в отдельных областях этим занимаются отдельные следственные органы и отдельные прокуроры. В функции Управления входит обработка полученных от граждан жалоб-заявлений и востребование дополнительных материалов по ним. При наличии признаков преступления эти материалы направляются в соответствующие следственные органы.

В 2008 Прокуратура РА проводила зональные совещания в Ереване и областях по предотвращению, раскрытию и особенностям расследования коррупционных преступлений. В совещаниях принимали участие представители правоохранительных, налоговых и таможенных органов, заинтересованных организаций и журналисты.

- Была создана новая система правосудия, основанная на измененном Судебном кодексе⁷⁰ и Административно-процессуальном кодексе⁷¹, благодаря чему в настоящее время действует Административный суд, а также новые системы назначения и оплаты судей, Судебный департамент, судебные распорядители, Кодекс этики судьи, судебная школа и т.д.

⁶⁶ Статья 83.4 Конституции РА.

⁶⁷ Газета "Айастан Анрапетутюн", 18 сентября, 6 ноября и 11 декабря 2008.

⁶⁸ <http://www.genproc.am/main/am/185/>

⁶⁹ "Официальный бюллетень Республики Армения", No.19 (543), 11 апреля 2007.

⁷⁰ "Официальный бюллетень Республики Армения", No.20 (544), 18 апреля 2007.

⁷¹ "Официальный бюллетень Республики Армения", No.64 (588), 19 декабря 2007.

- В соответствии с Законом РА "Об оперативно-розыскной деятельности"⁷², в частности, устанавливаются новые типы, контрольные и ревизионные механизмы этой деятельности.

- В соответствии с Законом РА "Об Особой следственной службе"⁷³, был создан новый орган с полномочиями вести следствие по уголовным деяниям, в которых замешаны высокопоставленные должностные лица, представители органов правопорядка и лица, имеющие отношение к избирательным процессам. По свидетельству официальных источников, в первом полугодии 2008 Особая следственная служба расследовала 29 уголовных дел, 13 из которых - в отношении 14 должностных лиц⁷⁴. При этом уголовные дела возбуждались в основном в отношении должностных лиц низшего и среднего звена.

- Законы РА "Об организации и проведении проверок в Республике Армения"⁷⁵, "О становлении на налоговый учет и снятии с налогового учета организаций и физических лиц"⁷⁶, внесенные в 2008 поправки в Законы "О торговле и услугах", "О применении контрольно-кассовых аппаратов", "О государственной пошлине", "О налогах", "О лицензировании" и ряд других⁷⁷ направлены на борьбу с теневыми доходами частного сектора и снижение коррупционных рисков в налоговой сфере. По состоянию на 29 сентября 2008 Налоговая служба провела проверки в 23 крупных магазинах и во всех выявила нарушения, связанные с применением контрольно-кассовых аппаратов⁷⁸. Деятельность 9 супермаркетов была временно приостановлена налоговиками на 5-10 дней.

- Были упрощены и облегчены регламенты паспортных столов. Были отпечатаны и распространены во всех паспортных отделениях образцы 7 различных заявлений, в которые граждане лишь вписывают свое имя-фамилию и ставят подпись. В паспортных отделениях были вывешены также телефонные номера заместителя начальника Полиции, дающие возможность напрямую связаться с ним в случае недовольства, а также сведения о документах, которые необходимо представить при получении, смене, пропаже паспорта и в иных случаях.

Постановлением правительства РА No.823 от 31 июля 2008 были изменены сроки и условия предоставления паспортов несовершеннолетним, а также перечень необходимых документов⁷⁹. Сняты ограничения по срокам и введена упрощенная процедура: любой гражданин может в любое время получить паспорт для своего ребенка сроком на три года и в любое время - сменить паспорт. В настоящее время нет ограничений и на предоставление виз.

- Начата реформа дорожной полиции. В результате был сформирован внебюджетный фонд, 30% которого отчисляются в фонд зарплаты сотрудников полиции. Продолжается процесс улучшения системы сбора административных штрафов, что даст возможность вновь повысить сотрудникам дорожной полиции зарплату, которая к середине 2009 должна составить 200-250 тысяч драмов. В целом, наблюдается 35%-ый рост финансирования полиции.

⁷² "Официальный бюллетень Республики Армения", No.59 (583), 28 ноября 2007.

⁷³ "Официальный бюллетень Республики Армения", No.61 (585), 5 декабря 2007.

⁷⁴ Газета "Айастан Анрапетутюн", 5 августа 2008.

⁷⁵ "Официальный бюллетень Республики Армения", No.59 (649), 24 сентября 2008.

⁷⁶ "Официальный бюллетень Республики Армения", No.54 (578), 7 ноября 2007.

⁷⁷ "Официальный бюллетень Республики Армения", No.59 (649), 24 сентября 2008.

⁷⁸ Газета "Айастан Анрапетутюн", 29 сентября 2008.

⁷⁹ "Официальный бюллетень Республики Армения", No.51 (641), 13 августа 2008.

- Наконец, в 2008 впервые в учебнике "Обществоведение" для 9-го класса общеобразовательных школ была добавлена глава "Коррупция". В ней даются сведения о явлении, формах, причинах коррупции и путях ее преодоления.

В этот период осуществлялись реформы и в других сферах, например, таможенной службе, однако в настоящем отчете представлены лишь мероприятия, связанные с антикоррупционными мероприятиями, осуществляемыми или запланированными в рамках "Европейской политике соседства".

Что касается оценок уровня коррупции в Армении со стороны международных организаций, то, согласно Индексу восприятия коррупции (Corruption Perception Index, CPI) "Трансперенси Интернэшнл"⁸⁰, в 2007 и 2008 Армения продолжала пребывать в самой коррумпированной группе стран, получивших ниже 3-х баллов (по 10-балльной шкале, где 10 баллов - "абсолютно не подверженные коррупции" государства, а 1 - "полностью коррумпированные"). В течение последних пяти лет восприятие коррупции в стране не изменилось: в 2008, 2007, 2006, 2005 и 2004 CPI Армении составлял соответственно 2.9, 3.0, 2.9, 2.9 и 3.1 балла.

По данным Всемирного барометра коррупции "Трансперенси Интернэшнл"⁸¹, в 2007 52% опрошенных в Армении считали, что в течение ближайших трех лет уровень коррупции в стране "возрастет заметно" или "возрастет умеренно". Что касается антикоррупционных инициатив правительства, то лишь 25% опрошенных сочли их "в определенной мере эффективными" либо "эффективными".

Обнародованные в 2007 и в 2008 данные "Фридом хауз"⁸² свидетельствуют, что индекс коррупции в Армении остался таким же, что и в предыдущие годы - 5.75 балла (по 7-балльной шкале, где 1 балл - "абсолютно не подверженные коррупции" государства, а 7 - "полностью коррумпированные").

В 2007, согласно проведенному в 14 постсоветских странах "Всемирному опросу Гэллага"⁸³, более 50% опрошенных в Армении считали, что в настоящее время уровень коррупции выше, чем в советское время.

В 2007 индекс "Глобал Интегрита" для Армении составил 58 (по 100-балльной шкале), что по 23 антикоррупционным критериям соответствует рейтингу "чрезвычайно слабый"⁸⁴. Примечательно, что один из обозначенных Всемирным банком критериев управления - "контроль над коррупцией" - в 2007 также получил достаточно низкую оценку: 30 баллов из 100 возможных⁸⁵.

Опираясь на доклады местных и международных организаций о выборах 2007-2008⁸⁶ и многочисленные публикации прессы, можно прийти к выводу, что за этот период в Армении особенно усилилась политическая коррупция: злоупотребление административными, информационными, финансовыми и другими ресурсами, подкуп избирателей и т.д.

⁸⁰ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi

⁸¹ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2007

⁸² <http://www.freedomhouse.hu/nit.html>

⁸³ <http://www.gallup.com/poll/101767/Pereceptions-Corruption-Widespread-Former-Soviet-Nations.aspx>

⁸⁴ <http://report.globalintegrity.org/Armenia/2007>

⁸⁵ http://info.worldbank.org/governance/wg/sc_chart.asp

⁸⁶ http://www.transparency.am/elections_2008.php

http://www.transparency.am/monitor_archive.php

http://www.transparency.am/monitor_archive_2008.php