



*Кристина ТУМАНЯН,
кандидат юридических наук,
заместитель директора,
заведующая кафедрой
уголовного процесса и криминалистики
Школы прокуратуры Республики Армения*

ПРОБЛЕМЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ

Ключевые слова: коррупция; предупреждение коррупции; субъект предупредительного воздействия.

Человечество давно уже осознало, что бороться с преступностью только с помощью карательных мер невозможно. Истинной целью правоохранительной деятельности любого государства и общества является предупреждение преступлений и иных правонарушений. Но прежде чем обратиться к исследованию проблем предупреждения коррупции, кратко осветим вопросы борьбы с коррупцией в Республике Армения.

Борьба с коррупцией в стране была официально провозглашена в 2001 году – с момента создания комиссии во главе с премьер-министром Республики Армения Андраником Маргаряном, координирующей разработку антикоррупционных правительственных программ [1]. В 2002 году группа местных и иностранных экспертов в рамках гранта, предоставленного правительству Республики Армения Всемирным банком, разработала проект национальной Антикоррупционной стратегии*. С января 2004 года страна стала членом Группы государств против коррупции (ГРЕКО) Совета Европы [2].

* Хотя в начале 2003 года такой проект был готов, власти отложили его утверждение из-за предстоящих президентских и парламентских выборов, которые прошли соответственно в феврале-марте и мае 2003 года.

8 июня 2004 года и 8 декабря 2004 года Национальное Собрание Республики Армения ратифицировало соответственно две Конвенции Совета Европы: «Об уголовной ответственности за коррупцию» и «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию» [3]. Страна была также включена в программу Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) «Стамбульский антикоррупционный план действий» [4], разработанную для 8 бывших советских республик – Армении, Азербайджана, Грузии, Казахстана, Кыргызстана, России, Таджикистана и Украины. Помимо этого, в мае 2005 года Армения подписала Конвенцию ООН «Против коррупции», которую Национальное Собрание Республики Армения ратифицировало в октябре 2006 года. В ноябре 2006 года Европейский Союз и Республика Армения подписали План действий для Армении в рамках Программы «Европейская политика соседства», в котором борьба с коррупцией включена в число особо приоритетных сфер [5]. Таким образом, она стала субъектом международного мониторинга по оценке соответствия страны международным стандартам борьбы с коррупцией.

Как уже отмечалось, при борьбе с коррупцией важную роль играет предупреждение этого социального зла, а именно: система мер государственного и общественного

воздействия на детерминанты коррупции с целью их последующей нейтрализации.

При этом следует учитывать, что проблема коррупции, беспрецедентного разрастания ее масштабов является закономерным следствием происходящих в обществе экономических и политических процессов, характеризующихся политической нестабильностью, экономическим упадком, дефектами в правовой системе, общим снижением уровня морали, ослаблением системы социального контроля. В этой связи очевидно, что антикоррупционная политика должна учитывать многообразие причин и условий коррупции и включать как меры общей профилактики, нацеленные на устранение или ослабление причин преступности в целом, так и специальные мероприятия, имеющие целью устранение криминогенных факторов, способствующих совершению подобного рода деяний [6].

Таким образом, меры предупреждения коррупции заключаются в разработке и осуществлении разносторонних и последовательных действий государства и общества по устранению детерминантов, порождающих коррупцию и способствующих возникновению этого явления в различных сферах жизни.

Предупреждение коррупционной преступности в наиболее общих чертах предполагает:

- корректировку хода экономических реформ, усиление их социальной направленности;
- переход к реальным и реализуемым бюджетам;
- совершенствование налогового законодательства;
- обеспечение четкой правовой регламентации деятельности органов государственной власти, законности и гласности такой деятельности, государственного и общественного контроля за ней;
- повышение нравственного, материального и культурного уровня населения;
- привлечение институтов гражданского общества к борьбе с коррупцией с целью воспитания правового и гражданского сознания, получения навыков антикоррупци-

онного поведения (здесь особая роль отводится средствам массовой информации (СМИ), которые должны пропагандировать антикоррупционную политику) [6].

Специальное предупреждение коррупционной преступности предполагает совершенствование соответствующего законодательства и правоприменительной практики, более четкую регламентацию прав и обязанностей должностных лиц, а также методическое обеспечение управленческой деятельности [6].

Субъектами предупредительного воздействия на коррупцию в криминологии считается совокупность органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц, представителей общественных организаций и граждан, целенаправленно осуществляющих на различных уровнях и в различных масштабах руководство и планирование мероприятий по предупреждению коррупции, управление этими мероприятиями либо их непосредственную реализацию или обеспечение [7, 177].

Для одних субъектов функция предупреждения коррупции является лишь вспомогательной, для других – одной из основных. В связи с этим субъекты предупреждения коррупции можно условно разделить на две самостоятельные группы: государственные и негосударственные. Однако данную классификацию субъектов предупредительного воздействия на коррупционное поведение нельзя считать исчерпывающей. На наш взгляд, ее следует дополнить еще одной группой субъектов предупреждения различных видов преступного и иного противоправного поведения – международными организациями. Они вносят существенный вклад в разработку, принятие и внедрение в законодательную и правоприменительную деятельность различных государств, в том числе и Армении, унифицированных правовых основ предупреждения коррупционного поведения в сфере социального управления.

Предупреждение коррупционных правонарушений является обязанностью всех органов государственной власти и местного самоуправления, их учреждений и должностных лиц, администраций всех предпри-

ятий и иных организаций. Существует определенная совокупность органов, деятельность которых в той или иной мере направлена на противодействие коррупции. Таковыми являются [8, 233–234]:

1. Совокупность политических государственных структур (Президент, Парламент, Правительство, а также создаваемые при них формирования: советы, комиссии – совещательные, консультативные органы).

2. Органы местного самоуправления (общины) и органы власти на губернском уровне (марзпетараны).

3. Правоохранительные органы, которые в рамках своей компетенции принимают меры по выявлению и предупреждению коррупционных деяний, их детерминантов, а также привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности.

4. Подразделения (структуры) в составе правоохранительных органов, осуществляющих борьбу с коррупционными правонарушениями внутри самих правоохранительных органов.

5. Международные специализированные организации и иные структуры, осуществляющие борьбу с коррупцией в рамках содействия национальным правоохранительным органам.

Президент и правительство Республики Армения определяют основные направления правоохранительной деятельности, разрабатывают и утверждают программы борьбы с коррупцией и с этой целью создают необходимые управленческие и консультативные структуры.

Национальное Собрание Республики Армения формирует законодательную базу для предупреждения и противодействия коррупции, создает временные комиссии для изучения способствующих ей условий и причин и разработки предложений по совершенствованию законодательства страны в сфере правового обеспечения противодействия этому негативному явлению.

Важной стратегической структурой по противодействию коррупции является Совет Безопасности Республики Армения. В его полномочия входят организация и координация разработки общей стратегии в облас-

ти внутренней политики страны, организация подготовки республиканских программ обеспечения безопасности, осуществление контроля за их реализацией и другие функции [8].

Указом Президента Республики Армения от 2 июня 2004 года № 100 создан Совет по борьбе с коррупцией, утверждены его состав и полномочия. При совете работает мониторинговая комиссия по реализации антикоррупционной программы.

В соответствии с Конституцией Республики Армения определенным кругом полномочий по противодействию коррупции наделены органы местного самоуправления и региональные органы государственной власти. Указанные органы, входящие в систему субъектов антикоррупционной политики на региональном уровне, правомочны осуществлять также меры по предупреждению коррупционных правонарушений.

Субъектами антикоррупционной политики, непосредственно осуществляющими борьбу с коррупционными преступлениями в пределах своей компетенции, являются правоохранительные органы. Вместо создания новых специализированных структур правительство Армении избрало путь усиления существующих правоохранительных органов. В стране нет также специальных правовых и процедурных механизмов для расследования и уголовного преследования сугубо коррупционных преступлений. Ими занимаются прокуратура, полиция и служба национальной безопасности, таможенные органы, налоговая служба, военная полиция, уполномоченные на осуществление оперативно-розыскных мероприятий, производство дознания и следствия. Координацию деятельности субъектов антикоррупционной политики, осуществляющих борьбу с коррупционными преступлениями, проводит прокуратура Республики Армения.

В сфере предупреждения коррупции значительную роль играют официальные международные межправительственные организации и образуемые ими специализированные институты (органы и учреждения). К таковым прежде всего относятся Организация Объединенных Наций, а также ее

органы и специализированные учреждения, что непосредственно вытекает из правового статуса ООН и возложенных на нее задач.

Основным документом, устанавливающим правовые основы противодействия коррупции, является Конвенция ООН «Против коррупции», принятая резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 31 октября 2003 года. Конвенция обеспечивает надежную основу для борьбы с коррупцией во всем мире. В центре ее внимания – превентивные меры, уголовная ответственность за коррупцию и правоприменение, международная коррупция, возмещение ущерба, техническое содействие и обмен информацией, а также механизмы имплементации установленных Конвенцией норм. Кроме того, Комитетом по контролю над наркотиками и предупреждению преступности в июне 2001 года подготовлен для использования государствами антикоррупционный набор инструментов под названием «Глобальная программа против коррупции».

Особое место среди субъектов предупреждения коррупции занимают средства массовой информации, если, конечно, они осознают свое место и роль в борьбе с этим явлением. СМИ способны оказывать позитивное влияние на социально-психологический климат в обществе и целенаправленно воздействовать как на общественное мнение, так и на поведение конкретного человека.

Журналистские расследования и публичные разоблачения в СМИ высших должностных лиц, имевшие место в самых богатых государствах мира, превратили коррупцию в один из важнейших вопросов их внутренней политики. Подобные публикации, как правило, получали поддержку граждан и консолидировали общественность на более последовательные шаги по преодолению коррупции. Однако журналисты должны не только обнаруживать факты проявления коррупции, но и адекватно их интерпретировать, беспристрастно и ответственно освещать антикоррупционные инициативы.

Что же касается гражданского общества Армении в целом, то о предупреждении

коррупции отдельными физическими лицами можно сказать немного, поскольку их влияние на нее на современном этапе минимально.

Безусловно, развитое гражданское общество является важнейшим средством контроля над функционированием органов государственной власти и, соответственно, сдерживания коррупции. Однако демократические институты в стране еще довольно слабые, а рыночные механизмы недостаточно крепки для обеспечения социально-экономической справедливости.

Институты гражданского общества в Армении сталкиваются с непреодолимыми трудностями в обеспечении надлежащего финансирования, доступа к информации, что мешает их независимой и эффективной деятельности. При этом следует учитывать, что народ не может и не хочет довольствоваться лишь участием в выборах, а со всей очевидностью желает принимать более активное участие в государственной жизни, что следует всячески поощрять. Общественность обладает всеми возможностями, знаниями и связями для оказания необходимого содействия в реализации правительственных программ по борьбе с коррупцией. Общество крайне заинтересовано в этом, поскольку именно отдельные граждане становятся жертвами коррупции, когда попираются их права и свободы. В современных условиях от государственных структур требуется четкое восприятие общественности как могучей силы, заинтересованной в решении проблем коррупции, безотлагательной разработке и принятии законодательной базы, предоставляющей необходимое пространство для функционирования общества, включая свободу слова и объединений, а также возможность беспрепятственного образования и деятельности неправительственных организаций. Более того, очевидна необходимость в содействии формированию системы наблюдательных общественных комитетов для предупреждения преступлений коррупционной направленности [8, 255–258; 9, 17–21].

Следует отметить, что практика привлечения рядовых членов общества в качестве независимых участников временных наблю-

дательных комитетов успешно применяется во многих странах*.

В стране достигнуты определенные успехи в предупреждении коррупции. Так, на методы предупреждения коррупции главным образом были ориентированы Анти-коррупционная стратегия и осуществление программ данной стратегии (АСОПС) 2003–2007 годов Республики Армения. Некоторые характерные мероприятия АСОПС касались устранения пробелов и противоречий в законодательстве путем экспертиз законных проектов и выявления коррупционных рисков, совершенствования возможностей органов, осуществляющих борьбу с коррупцией, их профессиональных навыков, а также улучшения механизма оплаты труда и социальной обеспеченности работников правоохранительных органов и т.д.

В рамках АСОПС 2003–2007 годов с целью предупреждения коррупции были приняты более чем 50 законов и подзаконных актов, сформированы основные структуры борьбы с коррупцией, приняты и ратифицированы основополагающие международные конвенции и договора (соглашения) о борьбе с коррупцией. Армения сотрудничала с наиболее авторитетными международными организациями в борьбе с коррупцией. В результате дополнений к Конституции Республики Армения были уточнены деятельность и полномочия всех ветвей власти, осуществлена институционализация и усовершенствование в правовой сфере:

- Законом Республики Армения «О прокуратуре» разграничена надзорная деятельность за законностью предварительного следствия и деятельность органов, осуществляющих предварительное следствие;
- установлены гарантии независимости и гласности прокурорской деятельности;
- приведены в соответствие с международными конвенциями понятия: должностные лица, субъекты коррупционных правонарушений и размеры наказания;
- на законодательном уровне установлены органы, осуществляющие ОРД, их права и обязанности, а также надзор за их деятельностью;
- повышен уровень профессиональной квалификации сотрудников правоохрани-

тельных органов и расширены их возможности в борьбе с коррупцией;

- принятие Закона Республики Армения «Об адвокатуре» способствовало формированию принципа состязательности в судебных разбирательствах.

Однако, несмотря на указанные достижения, в стране существует и ряд проблем, пробелов и нерешенных вопросов в области предупреждения коррупции.

Следует отметить, что на сегодняшний день в Армении нет специального закона, направленного на противодействие коррупции. Так, проект Закона Республики Армения «О предупреждении коррупции» был подготовлен еще в 1999 году экспертной группой во главе с С.Ш. Цагикяном**, в него был внесен ряд изменений и дополнений. Однако названный Закон до сих пор не обсужден в Национальном Собрании Республики Армения.

* Например, в Новой Зеландии после массовой национальной кампании протеста за спасение озера Маналоури от губительного использования его для получения электроэнергии парламент страны принял Закон об образовании комитета «Хранителей озера». Он наделен полномочиями контролировать процесс использования озера в указанных целях, а также полномасштабным правом проведения консультаций по этой проблеме. Широкие возможности общественности целенаправленно используются Независимой комиссией по борьбе с коррупцией, в структуре которой существует отдел по связям с общественностью и консультационные комитеты, имеющие четко обозначенные соответствующие функции. В ряде стран наблюдательные общественные комитеты как установившиеся институты с участием граждан обеспечивают поддержку «защитных сил» государства. В Австралии специалисты привлекаются в инспекции по проверке техники безопасности, а в Новом Южном Уэльсе массовые группы потребителей содействуют контролю за определением качества товаров.

** Цагикян Степан Шантович – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой уголовного и уголовно-процессуального права Российско-Армянского (Славянского) университета. Он был одним из первых, кто в 80-х годах XX столетия научно обосновал проблемы общественной опасности и причины распространенности коррупции в коммунистических странах.

Что же касается АСОПС 2009–2012 годов, то она подчеркивает важность прозрачности, гласности и отчетности в деятельности органов государственной власти в борьбе с коррупцией. В частности, внимание акцентируется на: распределении деятельности между органами государственной власти; их структурном усовершенствовании; определении качественных стандартов для работников органов государственной власти; развитии возможностей их администрации; внедрении систем оценки эффективности работы; улучшении системы социального страхования и оплаты труда госслужащих; законодательном регулировании столкновения интересов и поведения государственных и муниципальных служащих; определении стандартов качества предоставления общественных услуг, их соответствии международным стандартам и передовому опыту; порядке и процессе оказания общественных услуг, оценке уровня восприятия и удовлетворенности граждан; качестве данных услуг, совершенствовании порядка осуществления надзора (контроля) за деятельностью государственных органов; обеспечении эффективного сотрудничества между государственными органами.

С целью проведения эффективной превентивной политики, мониторинга, сотрудничества уполномоченных органов по борьбе с коррупцией в Республике Армения, в соответствии с АСОПС 2009–2012 годов, предлагается создать структурное подразделение предупреждения коррупции, деятельность которого будет направлена на разработку и проведение антикоррупционной стратегии.

Основными направлениями деятельности указанного органа будут:

– организация и осуществление работ по разработке антикоррупционной стратегии и программы осуществления ее меро-

приятий, мониторинг и оценка программы, периодическое обновление, обобщение отчетов о продвижении программы;

– организация исследований и запросов об уровне, видах и распространенности коррупции;

– получение и анализ сведений от государственных органов и органов местного самоуправления; организация и осуществление исследований коррупционных рисков в различных областях;

– подготовка заключений о разработках отдельными органами государственной власти проектов программ коррупционных рисков;

– организация образовательно-просветительных и антикоррупционных мероприятий, антикоррупционной агитации, информация общественности о мерах по борьбе с коррупцией, в том числе и посредством электронных сайтов;

– организация тематических курсов повышения квалификации работников частного сектора и государственных исполнительных органов по борьбе с коррупцией;

– обеспечение сотрудничества с международными организациями, осуществляющими борьбу с коррупцией, подготовка отчетов, докладов, обязательств, вытекающих из международных договоров;

– секретарские услуги для осуществления работ комиссии по мониторингу и совета по борьбе с коррупцией.

Считаем, что указанные реформы дадут положительный результат.

В заключение хотелось бы отметить: для достижения эффективных результатов в борьбе с коррупцией, особенно в области предупреждения ее проявлений, большую роль играет *антикоррупционное воспитание населения* (курсив мой. – К.Т.), что, на наш взгляд, является гарантией развития демократических институтов.

Список использованных источников:

1. Постановление премьер-министра Республики Армения от 1 июня 2001 года № 44.
2. Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://www.greco.coe.int>
3. Официальный бюллетень Республики Армения. – 2004. – № 34 (333); 2005. – № 2 (374).
4. Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://www.oecd.org/corruption/acn>
5. Электронный ресурс. – Режим доступа: http://www.delarm.cec.eu.int/en/press/16_11_2006.pdf
6. Ажирбаева О.Р. Меры предупреждения коррупционной преступности: проблемы и возможные пути их решения / О.Р. Ажирбаева // Чиновник. – № 206 (42): [Электронный ресурс]. – Режим доступа <http://www.ch.uapa.ru/modern/article.php?id=653>

7. Частная криминология / Д.А. Шестаков. – СПб: Юридический центр Пресс, 2007. – 771 с.
8. Цагикян С.Ш. Противодействие коррупции в Армении / Цагикян С.Ш. – СПб: Антарес, 2006.
9. Цагикян С.Ш. Роль общества в борьбе с коррупцией / Цагикян С.Ш. – Ереван: Антарес, 2003.

Кристина ТУМАНЯН

ПРОБЛЕМЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ

Резюме

Рассматриваются проблемы предупреждения коррупции в Республике Армения. Анализируются субъекты и основные меры предупреждения коррупции.

Kristine TUMANYAN

ПРОБЛЕМИ ПОПЕРЕДЖЕННЯ КОРУПЦІЇ В РЕСПУБЛІЦІ ВІРМЕНІЯ

Резюме

Розглядаються проблеми попередження корупції у Республіці Вірменія. Аналізуються суб'єкти та основні заходи з попередження корупції.

Kristine TUMANYAN

PROBLEMS OF CORRUPTION PREVENTION IN THE REPUBLIC OF ARMENIA

Summary

The article deals with the problems of corruption prevention in the Republic of Armenia. The subjects and main instruments of corruption prevention are analyzed.