



ЕРЕВАНСКИЙ ПРЕСС-КЛУБ



**ИНИЦИАТИВА "ПАРТНЕРСТВО ВО
ИМЯ ОТКРЫТОГО ОБЩЕСТВА"**



**ПРОГРАММА ГРАНТОВ
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА И
УПРАВЛЕНИЮ
ИНСТИТУТА ОТКРЫТОГО ОБЩЕСТВА**

**ИНСТИТУТ ОТКРЫТОГО ОБЩЕСТВА
ФОНД СОДЕЙСТВИЯ-АРМЕНИЯ**

МОНИТОРИНГ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ РЕФОРМ В АРМЕНИИ

ОТЧЕТ

2006

СОДЕРЖАНИЕ

Вступление	4
Мониторинг реформ и выборы-2007	7
Краткое обобщение	11
1. Гражданские свободы	17
<i>1.1. Права и свободы человека</i>	<i>17</i>
Свобода собраний	17
Пытки и бесчеловечное обращение	21
Права религиозных, национальных и иных меньшинств	27
Становление института Защитника прав человека	34
<i>1.2. Свобода слова и информации</i>	<i>38</i>
Законодательство, регулирующее сферу СМИ и информации, и изменения в нем в 2006	38
Ситуация в сфере свободы слова, прессы и информации	43
Обеспечение свободной и справедливой конкуренции в медиа-сфере, государственное субсидирование печатных изданий	45
2. Политические права	52
Возможности для создания политических объединений (партий) и их свободной деятельности	52
Преобладание принципа “свободные и справедливые выборы”, возможности справедливой конкуренции политических партий в период выборов	57
Зависимость партий от военных, иностранных, религиозных организаций и экономической олигархии	60
3. Право голоса и подотчетность власти	63
Потенциал общественных структур по защите гражданских прав	63
Степень участия граждан в формировании правительства	66
Контроль СМИ над деятельностью властей	67

4. Эффективное управление	70
Свобода информации и прозрачность политики правительства	70
Качество общественных услуг	72
Осведомленность и независимость гражданских служащих от политического влияния	84
5. Верховенство закона, правосудие, полиция	94
Закон о полиции и практика, деятельность прокуратуры. Доверие и уважение общества к законам и правоохранительным структурам. Показатели насильственных и ненасильственных преступлений	94
Эффективность и предсказуемость судебной власти	99
6. Контроль над уровнем коррупции	104
Борьба с коррупцией в Армении	104
Международные обязательства Армении в сфере борьбы с коррупцией	108
Коррупция как препятствие для предпринимательства в Армении	111
Политическая коррупция и “захват государства”	115

ВСТУПЛЕНИЕ

Первый мониторинг демократических реформ в Армении Ереванский пресс-клуб в сотрудничестве с рядом общественных организаций-членов инициативы “Партнерство во имя открытого общества” осуществил в 2005.

Перед началом любого подобного исследования необходимо ответить на два вопроса:

1. Каковыми должны быть направления, структура и методология исследования?
2. Как обеспечить профессионализм и объективность?

Исходя из этого, базой для исследования-2005 послужили обязательства Армении перед Советом Европы, взятые при вступлении в эту организацию. В частности, исследование преследовало цель выявить, как Армения выполняет свои обязательства в области прав человека и демократии. При этом предметом мониторинга стали не только сами обязательства, но и требования принятых впоследствии резолюций Парламентской Ассамблеи Совета Европы относительно процесса их выполнения.

Для обеспечения профессионализма и объективности исследования подготовка каждого его раздела была возложена на общественную организацию, специализирующуюся в данной сфере и не имеющую в ней своих узких интересов. Предварительный текст всех разделов обсуждался при участии партнерских организаций и независимых экспертов, предложения и замечания получали отражение в окончательном тексте отчета.

Новый мониторинг охватил процесс реформ в 2006 году.

27 марта 2006 Корпорация “Вызовы тысячелетия” подписала пятилетний договор с правительством Армении на сумму \$ 235.65 млн. долларов США, цель которого - сократить уровень бедности среди сельского населения посредством обеспечения стабильного и продолжительного роста в сельском хозяйстве. Армения планирует осуществить это с помощью стратегических инвестиций в сельские дороги, оросительные системы, пятилетней программы содействия фермерам и агробизнесу. Программа должна принести ощутимые результаты примерно 750,000 человек, или 75% сельского населения.

29 сентября 2006 в ходе церемонии, прошедшей в Министерстве финансов и экономики РА, министр Вардан Хачатрян и представитель Корпорации “Вызовы тысячелетия” Алекс Расин обменялись письмами, знаменующими начало пятилетней программы, направленной на преодоление бедности.

Исходя из того, что Корпорация “Вызовы тысячелетия” отбирает страны по результатам оценки их приверженности принципам справедливости, демократичности правления, либеральной экономики и всех прикладываемых усилий для благосостояния народа данной страны, а представители Корпорации неоднократно отмечали, что продолжение программы зависит в том числе и от хода реформ в Армении, базой для мониторинга-2006 стали индикаторы раздела “Справедливое правление” отборочных принципов программы “Вызовы тысячелетия”.

В упомянутом разделе эти индикаторы сгруппированы в следующие подразделы: **гражданские свободы, политические права, право голоса и подотчетность власти, эффективность управления, верховенство закона, контроль над коррупцией.**

Мониторинговая группа выделила отмеченные выше индикаторы как отдельные вопросы и классифицировала их по разделам следующим образом:

1. Гражданские свободы

I. Права и свободы человека

Свобода собраний.

Пытки и бесчеловечное обращение.

Права религиозных, национальных и иных меньшинств (в том числе, политические права меньшинств).

Становление института Защитника прав человека.

II. Свобода слова и информации

Законодательство, регулирующее сферу СМИ и информации, и изменения в нем в 2006.

Ситуация в сфере свободы слова, прессы и информации.

Обеспечение свободной и справедливой конкуренции в медиа-сфере, государственное субсидирование печатных изданий.

2. Политические права

Возможности для создания политических объединений (партий) и их свободной деятельности.

Преобладание принципа “свободные и справедливые выборы”, возможности справедливой конкуренции политических партий в период выборов.

Зависимость партий от военных, иностранных, религиозных организаций и экономической олигархии.

3. Право голоса и подотчетность власти

Потенциал общественных структур по защите гражданских прав.

Степень участия граждан в формировании правительства.

Контроль СМИ над деятельностью властей.

4. Эффективное управление

Свобода информации и прозрачность политики правительства.

Качество общественных услуг.

Осведомленность и независимость гражданских служащих от политического влияния.

5. Верховенство закона, правосудие, полиция

Закон о полиции и практика, деятельность прокуратуры.

Доверие и уважение общества к законам и правоохранительным структурам.

Показатели насильственных и ненасильственных преступлений.

Эффективность и предсказуемость судебной власти.

6. Контроль над уровнем коррупции

Борьба с коррупцией в Армении.

Международные обязательства Армении в сфере борьбы с коррупцией.

Коррупция как препятствие для предпринимательства в Армении.

Политическая коррупция и “захват государства”.

Мониторинг по каждому вопросу охватил законодательные изменения, практику применения законов, ход реформ, ситуацию в данной сфере, а также предложения, направленные на эффективность реформ.

В процессе мониторинга использовались следующие методы:

1. Анализ документации

Экспертный анализ законодательства, статистические данные, официальные документы, официальные сообщения. При необходимости исследовалась также переписка граждан с официальными инстанциями.

2. Наблюдения

Фиксация, исследование нарушений прав человека, публикаций, в которых затрагивались вопросы мониторинга, анализ судебной практики и судебных процессов, вызвавших общественный интерес, исследование деятельности различных учреждений и эффективности защиты прав.

3. Опросы

Социологические опросы, интервью, опросы в фокус-группах.

Разделы настоящего отчета подготовили следующие НПО, входящие в инициативу “Партнерство во имя открытого общества”:

Хельсинкский Комитет Армении;

Центр “Сотрудничество во имя демократии”;

Ереванский пресс-клуб;

Комитет по защите свободы слова;

Ассоциация общинных финансистов;

Центр регионального развития/Трансперенси Интернэшнл-Армения.

Мониторинговая группа выражает благодарность общественной организации содействия СМИ “Интерньюс”, Армянскому Центру стратегических и национальных исследований, Союзу журналистов Армении, Центру свободы информации, гюмрийскому Клубу журналистов “Аспарез”, Ванадзорскому Офису Хельсинкской Гражданской Ассамблеи за содействие, оказанное в процессе исследования и предварительных обсуждений.

Проект профинансирован Программой грантов по правам человека и управлению Института Открытого Общества. Поддержку в проведении исследования по отдельным разделам проекта и в подготовке данного отчета оказал также Фонд содействия-Армения Института Открытого Общества.

МОНИТОРИНГ РЕФОРМ И ВЫБОРЫ-2007

Настоящий мониторинг демократических реформ в Армении охватил период до 31 декабря 2006, соответственно, не включал парламентские выборы-2007. Вместе с тем это важнейшее политическое событие во многом высветило состояние дел в целом ряде сфер, на изучение которых был нацелен проведенный мониторинг.

Как общественно-политические круги Армении, так и международное сообщество подчеркивали исключительную важность парламентских выборов для определения демократических перспектив страны. Поэтому данное исследование вряд ли было бы полным без краткого анализа хода и результатов выборов-2007. От соответствия или несоответствия последних международным стандартам зависела также возможность дальнейшего участия страны в “Европейской политике соседства” и программе “Вызовы тысячелетия”. В связи с этим власти заявляли, что выборы будут наилучшими из тех, что проводились в независимой Армении.

Миссия международных наблюдателей, в которую вошли представители Бюро демократических институтов и прав человека ОБСЕ, парламентских ассамблей ОБСЕ и Совета Европы и Европейского парламента, пришла к заключению, что состоявшиеся 12 мая 2007 выборы в Национальное Собрание РА “продемонстрировали улучшение и, в основном, прошли в соответствии со взятыми перед ОБСЕ и Советом Европы обязательствами по проведению демократических выборов и другими международными критериями”. При этом отмечается, что хотя власти Армении обратили внимание на имевшиеся ранее недостатки, “однако оказались не в состоянии в полной мере следовать ими же заявленному намерению, а именно: провести выборы в соответствии с международными стандартами, и некоторые вопросы остались нерешенными”.

Госдепартамент США, в целом, согласился с выводами европейских наблюдателей. В частности, отмечено, что “избирательная инфраструктура значительно улучшилась”, и это являлось “шагом в правильном направлении”. Как подчеркнул представитель Госдепа Том Кейси, по сравнению с прошлыми, нынешние выборы можно считать успешными, хотя они “не в полной мере соответствовали международным стандартам”. В связи с этим представитель Госдепартамента США призвал армянские власти провести тщательное расследование допущенных нарушений и наказать виновных в соответствии с законодательством страны.

Вместе с тем ряд местных неправительственных организаций, выступивших со своими оценками прошедших выборов, отметил, что не считают себя скованными оптимистическими выводами международных миссий и не во всем согласны с ними. По мнению этих НПО, нарушения носили более масштабный и глубокий характер, чем представлено зарубежными наблюдателями. Так, 14 мая 2007 18 общественных организаций, в том числе поддержавших инициативу “Партнерство во имя открытого общества”, выступили с заявлением, в котором привели свои аргументы и подчеркнули: “Эти выборы не соответствуют нашему восприятию демократических ценностей, (...) вызывают серьезную озабоченность по поводу пути, избранного Республикой Армения.”

В документе, подготовленном миссией европейских наблюдателей, отмечается, что общественные вещатели (Первый канал Общественного телевидения и Общественное радио Армении), в основном, обеспечили доступ к эфиру участников

предвыборной гонки, и почти все они воспользовались бесплатным временем для агитации. Что касается редакционного освещения избирательной кампании, то деятельность Общественного радио оценивается как сбалансированная, тогда как объективность Первого канала ОТА ставится под сомнение. Ведущие частные телекомпании, как констатируют международные наблюдатели, предоставили участникам выборов возможность для платной политической рекламы, однако объявленные цены были выше, чем тарифы на обычную коммерческую рекламу, и ряд партий выступил с критикой, считая подобные цены препятствием для своей избирательной кампании. При этом как общественная, так и общенациональные частные телекомпании в редакционном освещении большее внимание уделяли деятельности правительства, а также двум правящим партиям - Республиканской партии Армении и АРФ "Дашнакцутюн", равно как и провластной партии "Процветающая Армения".

В целом, соглашаясь с положениями и выводами международной миссии по разделу документа, озаглавленному "Информационное поле", местные наблюдатели констатируют и другой важный факт: за несколько лет до выборов и вплоть до начала официальной предвыборной кампании, по крайней мере, три оппозиционные партии - "Наследие", "Новые времена", "Республика" - были лишены возможности появляться в эфире как общественной, так и частных телекомпаний. Об этом свидетельствуют данные Ереванского пресс-клуба, Комитета по защите свободы слова, других журналистских объединений.

Таким образом, вследствие политических "табу", применения различных форм скрытой цензуры в отношении вещательных СМИ ряд оппозиционных партий имел ограниченные возможности для общения с электоратом, что не могло не оказать влияния на исход выборов. Кроме того, в канун официальной агитационной кампании большинство ереванских и региональных телекомпаний отказалось от предоставления платного эфирного времени для политической рекламы, что также свидетельствует о серьезных проблемах на информационном поле и ограниченных возможностях для ведения предвыборной кампании. Это, прежде всего, касается оппозиционных партий, поскольку провластные имели свои каналы доступа к телеэфиру.

В ходе избирательной кампании выявились и проблемы с обеспечением права на проведение митингов и демонстраций. В частности, местными правозащитными организациями зафиксированы случаи препятствования проведению оппозиционными партиями "Наследие", "Оринац еркир" и блоком "Импичмент" предвыборных встреч в Ереване и, в особенности, в регионах. Один из таких случаев представлен и в заключении международных наблюдателей.

Примером нетерпимого отношения властей к выступлениям оппозиции стала реакция правоохранительных органов на состоявшийся 9 мая 2007 митинг партий "Новые времена", "Республика" и блока "Импичмент" и последовавшее затем шествие, когда против организаторов акции, а также мирных демонстрантов и присутствовавших здесь журналистов было применено насилие.

Еще раньше, 5 мая, были проведены обыски в квартирах двух оппозиционных деятелей - бывшего министра иностранных дел РА Александра Арзуманяна и бывшего министра-координатора промышленных инфраструктур Ваана Ширханяна - под предлогом подозрений в отмывании денег. Двумя днями позже Александр

Арзуманян был арестован. Эти действия также оказали негативное воздействие на атмосферу избирательной кампании.

Как метод незаконного давления на оппозицию в предвыборный период рассматривается местными наблюдателями факт тайного прослушивания беседы лидера партии “Оринац еркир” Артура Багдасаряна с британским дипломатом. Содержание этого разговора было освещено в ряде публикаций газеты “Голос Армения”, комментарии президента, спикера НС РА и премьер-министра страны неоднократно приводились в эфире общественной и ряда общенациональных телекомпаний, причем глава государства назвал действия оппозиционного деятеля “предательством”. На это обстоятельство обратили внимание и европейские наблюдатели, подчеркнувшие: армянским властям “еще предстоит продемонстрировать, что свобода выражения и тайна частной коммуникации защищаются Конституцией РА”.

Как и на всех предыдущих выборах, на нынешних также были широко использованы административные ресурсы, что создало неравные условия между правящими, а также провластными политическими силами, с одной стороны, и оппозиционными - с другой. И международные, и местные наблюдатели в своих отчетных документах привели примеры того, как государственные средства использовались, в частности, премьер-министром Сержем Саркисяном в избирательной кампании возглавляемой им Республиканской партии Армении.

По мнению местных наблюдателей, беспрецедентных масштабов (даже по сравнению с выборами 2003) достигла практика подкупа избирателей. Это происходило еще задолго до официальной кампании и продолжалось вплоть до самого дня голосования. Предвыборные взятки - в виде сельхозпродуктов, аудио- и видеотехники, различных услуг - преподносились как “благотворительность”. 12 мая, по свидетельствам местных наблюдателей, подкуп избирателей осуществлялся наличными деньгами. Причем известны и размеры взяток - от 2,000 до 30,000 драмов (примерно от \$ 5 до \$ 90). Это явление стало возможным в результате сращения политики и бизнеса на всех уровнях, что заметили и международные наблюдатели, выразившие озабоченность, особенно в контексте транспарентности и декларирования средств, используемых в агитационной кампании. Фактически, происходит рост коррупции в избирательном процессе.

Общественности стали известны случаи, когда людям предоставлялись фальшивые паспорта, по которым они приходили голосовать. Один такой факт зафиксирован европейскими наблюдателями. Местные же наблюдатели отмечают, что голосование по подложным документам обрело широкие масштабы и что здесь не обошлось без участия властей.

Серьезную озабоченность вызывает и то, что граждане Армении, имеющие право голоса, но находящиеся за пределами страны (а это сотни тысяч человек), были лишены возможности участвовать в выборах. Хотя эта проблема носит объективный характер и обусловлена новыми положениями законодательства, тем не менее она воспринимается неоднозначно с точки зрения политических прав граждан.

В политической и общественной жизни Армении недостаточно представлена женская часть населения страны, что проявилось и в ходе выборов-2007. Несмотря на изменения, внесенные в Избирательный кодекс РА, как отметили международные

наблюдатели, тем не менее из 119 кандидатов, боровшихся за 41 мажоритарный мандат, было только пять женщин. Очень мало женщин в избирательных комиссиях: из 9 членов ЦИК только две и из 41 председателя окружных избиркомов - три.

После выборов, 26 мая, оппозиционные силы - блок "Импичмент", партии "Новые времена", "Республика", "Оринац еркир" - обратились в Конституционный суд РА с требованием признать недействительным постановление ЦИК РА от 19 мая 2007 "Об избрании депутатов Национального Собрания РА по пропорциональной системе". 1 июня КС приступил к рассмотрению дела и 10 июня огласил решение, согласно которому указанное постановление ЦИК осталось в силе. Материалы, касающиеся нарушений, зафиксированных на четырех избирательных участках, КС передал в прокуратуру РА для дальнейшего рассмотрения в установленном законом порядке. Вместе с тем, согласно решению Конституционного суда, ряд обнаруженных правовых, структурных и организационных недостатков обуславливает необходимость внесения новых изменений и дополнений в Избирательный кодекс РА.

В целом, в ходе парламентских выборов-2007 выявилось большинство тех общественных и политических проблем, которые тормозят демократическое развитие страны. Более подробно эти проблемы по каждой из сфер представлены в соответствующих разделах настоящего исследования.

КРАТКОЕ ОБОБЩЕНИЕ

Свобода собраний. В октябре 2005 в Закон РА “О проведении собраний, митингов, шествий и демонстраций” были внесены поправки. Однако несмотря на определенные улучшения, общая концепция Закона не изменилась: он продолжает носить характер не закрепляющего гарантии свободы митингов, а ограничивающего организацию и проведение публичных мероприятий. Хотя 2006 не был политически особо активным годом, массовые публичные мероприятия оппозицией не проводились, были зафиксированы случаи препятствования оппозиции проводить встречи: не предоставлялись залы, лиц, содействовавших проведению партийных собраний, освобождали от работы, и организаторы преследовались полицией. В 2006 по различным причинам были отклонены заявки партий “Жарангтун” (“Наследие”), “Нор жаманакнер” (“Новые времена”) и “Оринац еркир” на аренду общественных и частных залов для проведения встреч с гражданами.

Пытки и бесчеловечное обращение. В Армении пытки, в основном, применяются не столько для наказания, сколько для получения признательных показаний. В дальнейшем суды опираются преимущественно на доказательства, представленные стороной обвинения, которые в свою очередь основываются опять-таки на признании обвиняемым своей вины. Наблюдения показывают, что во время судебных процессов около 80% обвиняемых отказываются от показаний, данных в ходе предварительного следствия, объясняя это тем, что они были выбиты с применением насилия. Однако эти заявления остаются без последствий, и лица, применившие пытки и насилие, к уголовной ответственности не привлекаются.

Права религиозных, национальных и иных меньшинств. В Конституции РА закреплены свобода религии (статья 26) и исключительная миссия Армянской Апостольской Церкви как национальной церкви в духовной жизни армянского народа, в деле развития его национальной культуры и сохранения национальной самобытности (статья 8.1). Власти Армении не проводят четкой политики в вопросе религии. Нельзя сказать, что высшее руководство страны осуществляет политику, содержащую элементы дискриминации, но некоторые управленцы среднего уровня, особенно представители местной власти и правоохранительных органов, выступают с угрозами и совершают действия, направленные на ограничение конституционных прав религиозных организаций.

Значительная часть национальных меньшинств Армении проживает разрозненно, в основном в Ереване. Отдельные местности компактно заселены езидами, ассирийцами, молочанами. Национальные меньшинства Армении не выступают с политическими требованиями.

Становление института Защитника прав человека. В экспертных заключениях ОБСЕ/БДИПЧ, Совета Европы недостатком Закона РА “О Защитнике прав человека” считается пункт 1 статьи 7, исключающий рассмотрение Защитником жалоб на действия судебных органов и судей. То есть омбудсман лишен возможности помочь тем лицам, в отношении которых было нарушено право на справедливое судебное разбирательство, предусмотренное статьей 6 Европейской Конвенции о правах человека и статьей 19 Конституции РА. Кроме того, Защитник не может реагировать на неоправданные задержки в судопроизводстве или ограничения прав адвоката.

В 2006 по заявлениям Защитника прав человека РА Конституционный суд признал противоречащими Конституции положения законов и соответствующее

постановление правительства, лежащие в основе застройки центра Еревана, а также положение Закона РА “О партиях”, согласно которому партия подлежит роспуску, если на каждых из любых двух следующих друг за другом выборах в Национальное Собрание ее избирательный список получил менее 1% голосов.

Законодательство, регулирующее сферу СМИ и информации, и изменения в нем в 2006. В условиях относительной свободы печатных СМИ продолжает вызывать озабоченность несовершенство Закона РА “О телевидении и радио”, зависимость от властей регулирующего вещание органа - Национальной Комиссии по телевидению и радио, а также Совета Общественной телерадиокомпании, наличие скрытой цензуры в эфире. Предложенный законопроект о внесении дополнений и изменений в Закон РА “О телевидении и радио”, продиктованный конституционными поправками 2005 года, также не может устранить препятствия для развития независимой сферы вещания в Армении. К их числу относятся: зависимость регулирующего органа, Национальной Комиссии по телевидению и радио, а также Совета Общественной телерадиокомпании от власти; соответственно, адаптация их деятельности к политической конъюнктуре; преобладание субъективизма и политической пристрастности при принятии решений о победителях конкурсов по лицензированию вещания; нечеткость критериев для определения победителей конкурсов и отсутствие должного обоснования в решениях о выдаче или невыдаче лицензий; отсутствие контроля за исполнением законов и условий лицензии; предвзятое отношение при применении мер наказания за нарушения.

Ситуация в сфере свободы слова, прессы и информации. В 2006 сохранилась проблема доступа политических сил к телеэфире (в том числе к эфире Общественного телевидения). Создается впечатление, что существуют ограничения на появление в эфире некоторых политических партий и деятелей. Более того, по наблюдениям, их пресс-конференции не посещают представители ни одной телекомпании, и подобные мероприятия освещают лишь печатные СМИ. Это свидетельствует о применении властными кругами механизмов скрытой цензуры. В 2006 продолжились запугивания и атаки на журналистов и СМИ, причем виновные либо не были найдены, либо остались безнаказанными.

Обеспечение свободной и справедливой конкуренции в медиа-сфере, государственное субсидирование печатных изданий. Хотя Закон РА “О телевидении и радио” содержит антимонопольное положение, согласно которому “каждое физическое или юридическое лицо может получить лицензию только на одну телевизионную или радиокomпанию в одной зоне вещания”, в Армении есть лица, владеющие несколькими вещательными компаниями. Вещатели, создавшие для себя доминирующие позиции, используют их для привлечения дополнительной рекламы, устанавливая заведомо низкие цены на нее и, тем самым, нарушая принцип справедливой конкуренции. Подобные действия создают нездоровую обстановку и негативно влияют на ситуацию в рассматриваемой сфере в целом. Государству пока еще не удалось создать благоприятные условия для становления и развития независимых СМИ, их справедливой и свободной конкуренции.

Возможности для создания политических объединений (партий) и их свободной деятельности. Закон РА “О партиях” по существу не препятствует регистрации и деятельности партий. Однако в Армении практически не обеспечены равные условия для конкуренции между партиями. Выполнить законодательное требование о наличии как минимум 2,000 членов, филиалов в областях с не менее 100 членами многим партиям достаточно сложно, поскольку это требует финансовых

средств, создания партийных офисов, дополнительных человеческих ресурсов. Служащие государственных органов, органов местного самоуправления, представители частных предприятий опасаются вступать в оппозиционные партии. Между тем провластные партии не испытывают проблем с открытием новых офисов и набором членов. Правящие партии используют административные рычаги для пополнения своих рядов, пугая граждан перспективой потерять работу в случае отказа вступить в их ряды. Этот механизм особенно широко применяется в регионах, местных органах власти, учебных и здравоохранительных учреждениях.

Преобладание принципа “свободные и справедливые выборы”, возможности справедливой конкуренции политических партий в период выборов.

22 декабря 2006 в Избирательный кодекс РА в очередной раз были внесены изменения и дополнения. В 2006 в Армении не проводились общенациональные выборы и референдумы. Состоялись только выборы в органы местного самоуправления, на которых победили кандидаты от правящих партий или поддерживаемые ими. Решающее влияние на исход выборов оказывает не столько консолидированная воля общества, сколько административные и финансовые ресурсы. Раздача предвыборных взяток становится координируемым процессом. Задолго до выборов она осуществляется под видом благотворительной помощи. В результате выборы в Армении пока не утвердились как демократический институт. Отдельные лица и группы используют их для удовлетворения своих амбиций и частных интересов.

Зависимость партий от военных, иностранных, религиозных организаций и экономической олигархии.

В июле 2006 членом Республиканской партии Армении стал министр обороны РА Серж Саркисян, который на состоявшемся 22 июля съезде партии был избран председателем Совета РПА, заняв вторую строчку в партийной иерархии. Вслед за ним в ту же партию вступил ряд бизнесменов и депутатов-предпринимателей. Некоторые из них были избраны на съезде партии в ее руководящий орган - Совет. Вовлечение крупных бизнесменов в ряды РПА вызывает озабоченность в связи с возникающим для этой партии риском оказаться зависимой от экономических интересов. Еще более высока вероятность зависимости от крупного капитала у партии “Баргавач Айастан” (“Процветающая Армения”). Ее председателю - известному бизнесмену Гагику Царукяну принадлежит концерн “Мульти Групп”, в который входят многочисленные предприятия. Партий, зависимых от религиозных организаций или созданных на конфессиональной основе, в Армении нет.

Потенциал общественных структур по защите гражданских прав.

Законодательство РА, регулирующее гражданские права, в целом, соответствует международным стандартам. Общественным организациям удается - правда, с большими усилиями - вносить в парламент предложения по улучшению законодательства и лоббировать интересы гражданского общества. Реальная же ситуация с соблюдением прав человека, их защитой далеко не благополучна. Вместе с тем серьезной проблемой остается то, что правозащитная деятельность армянских НПО осуществляется, в основном, за счет зарубежных грантов, что чревато ее ослаблением в случае, если подобная поддержка по каким-либо причинам сократится или прекратится.

Степень участия граждан в формировании правительства.

Влияние граждан на правительство, сформированное по итогам недемократичных выборов, невелико. В сводке Корпорации “Вызовы тысячелетия”, которую генеральный исполнительный директор Корпорации Джон Данилович представил президенту Армении Роберту Кочаряну, говорится: “В 2006 балл Армении по праву голоса и подотчетности с 0.27

снизился до 0, в результате чего показатель страны стал неудовлетворительным. (...) Балл Армении по политическим свободам долгое время был равен 4 (по 7-балльной шкале, где самый высокий показатель - 1, самый низкий - 7). Однако по последним данным "Фридом Хауз", ситуация в этой сфере в Армении начала ухудшаться, и показатель может измениться с 4 на 5."

Контроль СМИ над деятельностью властей. Осуществлению функции социального контроля над деятельностью властей препятствуют также различные формы давления на журналистов и СМИ, в том числе факты насилия и угроз, зафиксированные, в частности, в ежегодных докладах Ереванского пресс-клуба и Комитета по защите свободы слова, в ряде заявлений журналистских объединений страны. Эти явления приводят к распространению самоцензуры в медиа. Она нередко преподносится общественности исключительно как самоограничение журналистов. Между тем случаи, когда самоцензура носит не добровольный характер, а становится следствием внешнего давления, могут рассматриваться как проявления "скрытой", "завуалированной" цензуры.

Свобода информации и прозрачность политики правительства. В сфере свободы информации проблематичным остается то, что правительство по сей день не выполнило требований статей 5 и 10 Закона РА "О свободе информации": не утвердило порядок регистрации, классификации и хранения сведений, обработанных владельцем информации или предоставленных ему, а также порядок предоставления дубликатов (копий) сведений государственными учреждениями и организациями, органами местного самоуправления. Из трех ветвей власти в Армении, пожалуй, наиболее транспарентна деятельность Национального Собрания РА. Процесс принятия решений другой ветвью власти - исполнительной - не прозрачен, несмотря на то, что заседания правительства освещаются СМИ. Вместе с тем, закрыт процесс подготовки и принятия решений, влияние на него общественного мнения незначительно, поскольку проекты правительственных постановлений считаются рабочими документами и недоступны обществу.

Качество общественных услуг. Хотя Конституция и ряд законов РА содержат положения, которые регулируют правоотношения, возникающие в процессе предоставления услуг, а в 2003 начала свою деятельность Комиссия по регулированию общественных услуг РА, роль которой - осуществление государственного регулирования в этой сфере и обеспечение баланса интересов потребителей и лиц, предоставляющих услуги, качество общественных услуг и их доступность для населения, в особенности его бедных слоев, остаются низкими. В процессе принятия решений, осуществления политики в системе общественного управления продолжает оставаться неоправданно высокой степень централизации, отсутствует транспарентность, не эффективна система подотчетности, не обеспечивается полноправное участие гражданского общества.

Осведомленность и независимость гражданских служащих от политического влияния. Основным источником сведений для гражданских служащих РА являются вещательные СМИ, в первую очередь телевидение, которое находится под контролем властей. Недостаток альтернативной информации гражданские служащие пытаются восполнить за счет программ зарубежных теле-, радиокомпаний, а также читая местную оппозиционную прессу (три наиболее популярные газеты имеют оппозиционную направленность). Гражданские служащие имеют широкие возможности получать сведения, необходимые им для выполнения служебных обязанностей, за исключением материалов, разработанных в других подразделениях их учреждений и в других учреждениях. Это, возможно,

свидетельствует о недостаточной развитости как межведомственных, так и внутриведомственных информационных систем. Гражданские служащие далеко не свободны юридически и психологически. Существуют темы, о которых они предпочитают либо не говорить вообще, либо говорить не то, что думают.

Закон о полиции и практика, деятельность прокуратуры.

Доверие и уважение общества к законам и правоохранительным структурам.

В Законе РА “О полиции” нормы, касающиеся роли и принципов деятельности полиции, в большинстве своем соответствуют международным стандартам, однако в положениях, устанавливающих полномочия, обязанности и ответственность, имеются многочисленные недостатки. Помимо этого, функции и принципы деятельности, прописанные в Законе, на практике зачастую нарушаются. В последние годы был сделан один реформаторский шаг: из представителей общественных организаций была создана Группа общественных наблюдателей за местами содержания арестованных лиц Полиции РА, которая наделена правом беспрепятственно посещать изоляторы временного содержания и проводить мониторинг, беседы с находящимися там лицами. Однако большей частью в местах временного содержания очень трудно выявить случаи применения незаконных мер. Они в основном применяются в отделениях полиции, права допуска в которые Группа не имеет. Из закрепленных в Законе РА “О полиции” функций и принципов деятельности наиболее часто нарушаются принципы соответствия закону, равноценности, соразмерности, исключения дискриминации, исключения пыток, защиты лиц от произвола. В обществе, как и в советское время, переоценивается роль государства и недооценивается роль общества, а полиция, прокуратура продолжают быть структурами, служащими подчинению общества власти посредством создания атмосферы страха и наказаний.

Эффективность и предсказуемость судебной власти. В обновленной Конституции РА за министром юстиции сохранились полномочия проводить аттестацию судей на предмет их должностной пригодности и служебного продвижения. При этом министр руководствуется не законом, а постановлением премьер-министра. Министр юстиции представляет Совету правосудия предложение о прекращении полномочий судьи и обосновывающие это предложение материалы. Вместе с тем продвижение судей не всегда основывается на списке служебного продвижения: лица, находящиеся в этом списке на протяжении долгих лет, могут не получить продвижения по службе, а вновь включенные в него могут сразу быть назначенными на должность. Суды продолжают воздерживаться от вынесения решений в пользу граждан, а не исполнительных или правоохранительных органов, либо оправдательных приговоров. По-прежнему не действует одна из важнейших гарантий эффективности судебной власти: полномочие судов заключается в том, чтобы рассматривать закон как средство реализации права и не применять такие законы, которые нарушают конституционные права человека. Суды же в основном продолжают стоять на защите законов, а не права. В политическом аспекте судебная власть более предсказуема, поскольку ведет себя соответственно политической конъюнктуре, и во множестве случаев по одним и тем же основаниям могут выноситься абсолютно разные судебные постановления/приговоры.

Контроль над уровнем коррупции. Борьба с коррупцией в Армении была официально провозглашена в 2001 - с созданием комиссии (во главе с премьер-министром РА Андраником Маргаряном), координирующей разработку антикоррупционных правительственных программ. В июне 2003 сформированное коалиционное правительство привело в окончательный вид Антикоррупционную стратегию РА и План действий по ее осуществлению, которые 10 декабря 2003 были

утверждены президентом Армении Робертом Кочаряном. Вместо создания новых специализированных структур правительство избрало путь усиления существующих правоохранительных органов. В стране нет также специальных правовых и процедурных механизмов для расследования и уголовного преследования сугубо коррупционных преступлений. Коррупционными преступлениями занимаются прокуратура, Полиция и Служба национальной безопасности РА. Большая часть преступлений, связанных с коррупцией (взяточничество, злоупотребление должностным положением, должностной подлог и т.д.), расследуется прокуратурой. Следственные действия Полиции РА и Службы национальной безопасности РА, связанные с коррупцией, координирует специальный отдел по борьбе с коррупцией, созданный 30 апреля 2004 в Генеральной прокуратуре РА. По сей день правительство не обеспечило должного исполнения законов и равенства всех перед законом, независимо от должности и доходов. Жалобам граждан на коррупцию и выявлению средствами массовой информации фактов коррупции не уделяется должного внимания: подобные случаи либо скрываются, либо удостоиваются сугубо формальной реакции. Обществом все больше овладевают цинизм и безразличие, страх и отчаяние. Между тем профилактика и раскрытие коррупционных преступлений, наказание дающих и берущих взятки, нетерпимость общества к коррупции - необходимые предпосылки для эффективной антикоррупционной политики. Согласно общественному мнению и экспертам, уровень коррупции в Армении, несмотря на официальное провозглашение борьбы с ней, не снизился. В 2005 Центр регионального развития/Трансперенси Интернэшнл-Армения провел телефонный опрос среди 1,500 домашних хозяйств страны, который показал, что, по мнению 62.9% опрошенных, уровень коррупции в стране даже повысился. Значительная часть респондентов считает, что все государственные учреждения коррумпированы, причем полиция, суды и система прокуратуры упоминались как наиболее коррумпированные структуры. В числе основных причин коррупции отмечались неблагоприятные социальные условия, безвластие и жадность государственных должностных лиц. Большинство участников проведенных в то же время 25 индивидуальных интервью и дискуссий в 5 фокус-группах также высказало мнение о том, что уровень коррупции в Армении за последние 3 года повысился. По оценке большинства респондентов, осуществляемые в Армении антикоррупционные инициативы не эффективны.

Основными рисками для политической коррупции в Армении являются: злоупотребление должностным положением со стороны политических лидеров, занимающих посты в органах государственного управления или местного самоуправления, с целью получить политические дивиденды; финансирование со стороны организованных криминальных структур или иностранных правительств (в отдельных случаях эти акторы формируют свои партии); незаконное перетекание государственных средств в "партийные кассы" через созданные специально с этой целью компании и организации; подкуп лидеров или видных членов некоторых оппозиционных партий в обмен на их выход из партии; принуждение гражданских служащих и иных госчиновников к вступлению в партию и вымогательство у них средств для партийных нужд; прием незаконных пожертвований от частного сектора, в частности, от представителей крупного капитала взамен на привилегии им; принуждение предпринимателей "соглашаться" делать "крышей" для своего бизнеса руководителей правящей партии и высокопоставленных политических чиновников; ограничение доступа оппозиционных партий к финансовым и иным ресурсам.

1. ГРАЖДАНСКИЕ СВОБОДЫ

1.1. ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА

СВОБОДА СОБРАНИЙ

До 2004 право граждан на проведение мирных, без оружия собраний регулировалось статьей 26 Конституции РА (речь идет о Конституции, действующей до референдума 27 ноября 2005 - *прим. ред.*). В периоды гражданской напряженности участники митингов и демонстраций подвергались административному преследованию - в основном, по статье 180 Кодекса об административных правонарушениях РА - как участники несанкционированных шествий, демонстраций.

Следует отметить, что в упомянутой статье Конституции ограничений на проведение мирных, без оружия шествий и демонстраций не было. Не был определен и порядок привлечения к ответственности за административные нарушения.

В 2003-2004 представляемые оппозицией заявки на проведение митингов и демонстраций в основном отклонялись, а проводящиеся митинги, демонстрации и шествия расценивались властями как несанкционированные и за ними следовали массовые аресты.

Для обеспечения реализации требования ПАСЕ (Резолюция ПАСЕ 1374, документ 10163, пункт 9/б) 27 апреля 2004 был принят Закон РА "О проведении собраний, митингов, шествий и демонстраций", которому ПАСЕ дала определение "сильно ограничивающий"¹. Еще до его принятия законопроект был расценен ОБСЕ и экспертами Венецианской Комиссии (CDL(2004)022) как "неприемлемый, не соответствующий европейским стандартам", а ПАСЕ призвала привести его в соответствие с принципами и стандартами СЕ (Резолюция ПАСЕ 1361, пункт 15, 27 января 2004, документ 10027).

В октябре 2005 в Закон были внесены поправки. Однако несмотря на определенные улучшения, общая концепция Закона не изменилась: он продолжает носить характер не закрепляющего гарантии свободы митингов, а ограничивающего организацию и проведение публичных мероприятий. В частности, если до внесения в Закон изменений проводить публичные мероприятия на определенных территориях запрещалось в обязательном порядке, то после внесения поправок запрет распространяется только на территории, находящиеся на расстоянии менее 150 метров от воинских частей, объектов оборонного значения, уголовно-исполнительных учреждений, мест предварительного заключения. В других, приведенных в Законе местах публичные мероприятия "могут быть запрещены" полномочным органом, то есть могут быть и не запрещены. Согласно принятым в Закон поправкам (статья 6), установлены дополнительные предусловия для запрещения публичных мероприятий на мостах, тоннелях, подземных сооружениях, опасных строениях и строительных площадках - "если это угрожает общественной безопасности, здоровью участников и других людей (...)". Позитивным является изменение, согласно которому, если не массовое мероприятие стихийно переросло в таковое, оно может проводиться без оповещения.

¹ Подробный анализ представлен в отчете "Мониторинг демократических реформ в Армении" за 2005.

Сохранились основания для запрета массовых публичных мероприятий: если в то же самое время и в том же месте предусмотрено проведение другого мероприятия; при наличии “заслуживающих доверия данных о том, что проведение мероприятия представляет реальную опасность для жизни или здоровья людей”.

Если ранее запрещалось проведение массовых публичных мероприятий на служебных территориях государственных органов и органов местного самоуправления, на определенных правительством РА государственных, специальных, особо важных объектах и на расстоянии менее 150 метров от них, то поправками был установлен перечень мест, где могут быть запрещены массовые публичные мероприятия. Из государственных объектов в этот перечень включена только резиденция президента РА, при этом расстояние, на котором может быть запрещено проведение массового публичного мероприятия, устанавливает полиция, исходя из соображений безопасности.

Если до внесения поправок в Закон на территориях культурных и спортивных комплексов (в случае проведения здесь иных мероприятий) и на расстоянии менее 150 метров от них проведение массовых публичных мероприятий запрещалось, то ныне их проведение может быть только ограничено и то лишь территориями культурных, спортивных комплексов. Однако понятие “ограничено” в Законе не уточнено, и форма ограничения оставлена на усмотрение полномочного органа.

Были сняты следующие ограничения на проведение массового публичного мероприятия: если “по причине проводимого шествия будет нарушено движение транспорта в данном населенном пункте или на межгосударственных трассах”; если “в то же самое время, в непосредственной близости от того же места предусматривается другое массовое публичное мероприятие, организуемое оппонентами первого мероприятия, и имеются заслуживающие доверия данные о реальной опасности столкновения оппонированных сил”.

24 декабря 2004 были внесены изменения в Кодекс РА об административных правонарушениях и Уголовный кодекс РА, а 4 октября 2005 - вновь в Уголовный кодекс РА. В результате были криминализованы организация, проведение публичного мероприятия с нарушением установленного законом порядка и призывы не подчиняться требованиям о прекращении публичного мероприятия, нарушающего установленный законом порядок. Эти нормы также были подвергнуты критике ОБСЕ и Венецианской Комиссии. Последние сочли сомнительным совместимость этих положений с принципом законности, который является основополагающим в уголовном праве и запрещает произвольное применение закона. По их мнению, установление уголовной ответственности возможно только в том случае, если участник демонстрации применяет насилие или причиняет физический ущерб.

В своем Заключении CDL(2005)018 Венецианская Комиссия отметила, что вместе с упомянутыми выше изменениями в Уголовном кодексе РА и Кодексе РА об административных правонарушениях поправки в Закон “О проведении собраний, митингов, шествий и демонстраций” станут основой “для запрещения организации и проведения демонстраций, которые фактически должны быть разрешены”.

После вступления Закона в силу (22 мая 2004) мэр Еревана может лишь принять к сведению проведение митинга либо запретить его на определенных Законом

основаниях. Однако в 2004-2005 практика запрещения мероприятий или препятствования им продолжилась².

Хотя 2006 не был политически особо активным годом, массовые публичные мероприятия оппозицией не проводились, были зафиксированы случаи препятствования оппозиции проводить встречи: не предоставлялись залы, лиц, содействовавших проведению партийных собраний, освобождали от работы, и организаторы преследовались полицией.

В последние месяцы 2006 по различным причинам были отклонены заявки партии “Жарангутюн” (“Наследие”) на аренду общественных и частных залов для проведения встреч с гражданами, в частности, в городах Гюмри, Ванадзор, Армавир, Эчмиадзин, Ехегнадзор, Сисиан, Капан.

20 мая 2006 лидер “Жарангутюн” Раффи Ованнисян и члены руководящего органа партии выехали в ряд населенных пунктов Армавирской области для встреч с активистами территориальных партийных структур. Сотрудники местного подразделения полиции поинтересовались у руководителя территориальной партийной структуры целью, сроками визита, составом делегации, потребовав сразу же по ее прибытии проинформировать их об этом. Когда встреча в селе Мясникян еще продолжалась, из Армавира был получен сигнал о приводе в полицию сотрудника местного офиса партии Левона Маргаряна, где его предупредили, что полиция применит силу, если визит Ованнисяна в Армавир состоится. Армавирский офис “Жарангутюн” был окружен полицейскими. Тем не менее встреча состоялась, после чего Раффи Ованнисян посетил отделение полиции, однако начальник отделения полковник Ашот Геворгян его не принял. Не пожелав встретиться с каким-либо другим ответственным лицом, Раффи Ованнисян передал лейтенанту Карапету Мелконяну заявление - с целью получить письменные разъяснения относительно действий местных правоохранительных органов.

22 мая правление партии направило письмо на имя начальника Полиции РА Айка Арутюняна с требованием прокомментировать и дать оценку упомянутым выше действиям. В ответе начальника штаба Полиции РА Эдика Казаряна от 17 июля, направленном на имя члена правления “Жарангутюн” Геворка Каленчяна, отмечалось, что заявление партии было обсуждено в Полиции РА. Указанные в нем правонарушения со стороны служащих полиции в ходе проверки не подтвердились.

13 и 26 апреля, а затем 4 мая 2006 правление партии “Жарангутюн” письменно обращалось к министру-руководителю аппарата правительства РА Мануку Топузяну с просьбой предоставить 30 или 31 мая расположенный на улице Мелик-Адамяна, 1, зал заседаний правительства для проведения 4-го съезда партии. Ответы были получены соответственно 19 апреля, 4 и 17 мая. В них управляющий делами аппарата правительства Айкарам Мхитарян отметил, что в зале заседаний предусматривается проведение ряда выставок, а в свободные дни будут производиться ремонтные работы, поэтому просьба не может быть удовлетворена.

Запланированный на 6 мая 2006 митинг в Ехегнадзоре был запрещен мэром Сираком Бабаяном. Письменное заявление Раффи Ованнисяна от 24 мая на имя мэра с просьбой предоставить разъяснения осталось без ответа. Запрету митинга предшествовали исчезновение вывески “Жарангутюн” на офисе партии, проведение

² Там же.

соответствующими структурами “контрольно-разъяснительной работы” с гражданами.

17 мая 2006 правление “Жарангутюн” обратилось к президенту Национальной Академии наук РА Радику Мартиросяну с просьбой предоставить в любой удобный день в период с 27 мая по 1 июля зал заседаний НАН для проведения съезда партии. 6 июня управляющий делами НАН Элмир Геворгян ответил, что решением Президиума НАН залы заседаний можно использовать для мероприятий научных организаций - научных обсуждений и семинаров. Проводить в зале Академии общественно-политические и партийные мероприятия не разрешается, поэтому просьба не может быть удовлетворена.

В феврале 2006 для проведения встречи Раффи Ованнисяна с жителями Гюмри была достигнута предварительная устная договоренность с дирекцией кинотеатра “Октембер”, однако зал не был предоставлен.

9 октября 2006 общественная организация “Национальная гражданская инициатива” письменно обратилась к директору Национального Академического театра им. Габриела Сундукяна Степану Давтяну с просьбой предоставить 15 октября большой зал театра для проведения гражданского собрания. 11 октября заявления с аналогичной просьбой были направлены президенту Американского университета Армении Арутюну Арменян и генеральному директору Спортивно-концертного комплекса им. Карена Демирчяна Лауре Авагян. Из театра им. Сундукяна и Американского университета были получены устные отказы, а в письменном ответе Спортивно-концертного комплекса сообщалось об очень насыщенном - до 15 декабря - графике запланированных мероприятий. Одновременно в комплексе ведутся ремонтные работы, вследствие чего заключение новых договоров прекращено.

В период с начала и по 20 марта 2006 партия “Нор жаманакнер” (“Новые времена”) неоднократно обращалась (15 марта было направлено и письменное заявление) к управляющему делами аппарата правительства РА Айкараму Мхитаряну с просьбой предоставить 4 апреля 2006 с 12.00 до 18.00 зал заседаний правительства для проведения партийной конференции. Был получен лишь устный ответ о том, что зал уже предоставлен другим. По утверждению членов партии, в этот день в зале никаких мероприятий не проводилось.

Повсюду наталкивается на препятствия партия “Оринац еркир” - после своего выхода из правящей коалиции. В сентябре-октябре “Оринац еркир” проводила встречи с населением в областях страны. Почти во всех городах были достигнуты предварительные договоренности об аренде, однако по прибытии на места партия встречала закрытые залы. Последние были предоставлены лишь в результате новых переговоров и звонков, к примеру, 7, 8, 9 октября в Гюмри, Аштараке и Артике.

Директор ванадзорского Государственного Драматического театра им. Ованеса Абеяна Альберт Жамгарян после предоставления 2 сентября театрального зала партии “Оринац еркир” был уволен с работы.

Директора ереванских школ объясняют свой отказ предоставить школьные залы “Оринац еркир” страхом лишиться работы.

14 октября “Оринац еркир” обратилась в расположенный в общине Малатия-Себастья Еревана в здании бывшего кинотеатра “Айастан” культурный центр “АРМЕНАКОБ” с просьбой предоставить зал для проведения встречи. Была достигнута предварительная договоренность, однако за два дня до мероприятия партии было отказано в связи с тем, что здание продано и новый владелец не желает предоставлять аренду. Совладелец культурного центра Армен Амирян, отвечая на вопрос газеты “Аравот”, объяснил: “Покупатель здания кинотеатра до заключения договора о купле-продаже и завершения сделки запретил проводить в нем какие-либо мероприятия - коммерческие, культурные или политические.”³

Для обеспечения прав граждан на свободу собраний необходимо:

1. Привлекать к ответственности лиц, препятствующих с нарушением действующего законодательства реализации права на проведение собраний.

2. Исключить преследования в отношении организаторов и участников собраний.

3. Внести поправки в Закон РА “О проведении собраний, митингов, шествий и демонстраций” в соответствии с международными нормами, в частности:

- в первую очередь, произвести концептуальные изменения Закона с тем, чтобы он закреплял гарантии права на свободу собраний;

- снять ограничения на организацию и проведение публичного мероприятия, предусмотрев их только в особых случаях (чрезвычайной ситуации или военного положения);

- прописать в Законе все процедуры, касающиеся собраний, с тем, чтобы исключить его произвольное толкование полномочными государственными органами;

- снять запрет на проведение митингов, шествий, демонстраций у резиденции президента РА.

ПЫТКИ И БЕСЧЕЛОВЕЧНОЕ ОБРАЩЕНИЕ

Конституция РА содержит положения, направленные на предупреждение пыток и другого жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания (статьи 17, 22).

В 1993 Республика Армения присоединилась к Конвенции ООН “Против пыток и других видов жестокого, бесчеловечного или унижающего обращения и наказания”; став членом Совета Европы, ратифицировала в 2002 Европейскую Конвенцию по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания. В 2006 Армения присоединилась также к Факультативному Протоколу к Конвенции ООН, упомянутой выше.

В 2004 Комитет по предотвращению пыток Совета Европы обнародовал первый доклад по Армении, который основывался на результатах визита в страну в 2002. В докладе отмечалось, что арестованные лица подвергаются в изоляторах

³ Газета “Аравот”, 17 октября 2006.

ненадлежащему обращению, в ходе полицейских допросов оперативные сотрудники полиции прибегают к побоям и другим видам пыток.

Когда в апреле 2004 во время акций протеста оппозиции власти Армении применили насилие в отношении оппозиционных активистов, представители Комитета СЕ по предотвращению пыток совершили внеочередной визит в Армению, где встретились с лицами, подвергшимися насилию. Отчет Комитета по сей день не опубликован, поскольку не получено согласия правительства. Очередной визит состоялся в апреле 2006, однако этот доклад также пока не обнародован.

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. Группа состоит из 15 членов: представителей ряда общественных, в том числе правозащитных организаций, а также представителя Армянской Апостольской Церкви. 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.

Обнародованный Группой общественных наблюдателей отчет за 2006 основывался на посещениях УИУ в 2005.

В Армении насчитывается 7 мест содержания заключенных: УИУ “Нубарашен“, “Ванадзор“, “Горис“, “Гюмри“, “Абовян“, “Вардашен“ и “Ереван-Центр”. В отчете описаны общее состояние упомянутых УИУ, материальные, санитарно-гигиенические условия, связь с внешним миром, а также отношение личного состава этих учреждений к заключенным. В докладе уделено особое внимание УИУ “Ереван-Центр”, которое находится в здании Службы национальной безопасности РА и еще с советских времен использовалось как изолятор КГБ. В отличие от других УИУ, перешедших в подчинение Министерства юстиции в 2001, “Ереван-Центр” был передан в ведение Минюста только в январе 2003. Группе наблюдателей по сей день не известен какой-либо законодательный или подзаконный акт, на основании которого заключенные содержатся в этом УИУ. Наблюдения Группы дают основания полагать, что в УИУ “Ереван-Центр” содержатся лица, арестованные по уголовным обвинениям с политическим подтекстом (например, арестованные участники митингов оппозиции в апреле 2004), иностранцы, а также, в отдельных случаях, лица, обвиняемые в уголовных преступлениях, получивших общественный резонанс. В отличие от других, посещение УИУ “Ереван-Центр” начинается с пропускного пункта СНБ, т.е. фактически вход в УИУ отождествляется с входом в СНБ. Связь с внешним миром в “Ереван-Центр” не соответствует критериям, установленным законом. В учреждении действует внутренняя радиосеть, при этом арестованным не разрешается иметь радиоприемники в камере. Кроме того, они лишены возможности получать прессу, но знакомятся с газетами, отобранными начальником учреждения (“Айастан Анрапетутюн”, “Айоц ашхар”, “Азг”).

Заключенные лишены телефонной связи, лишь в отдельных случаях, по усмотрению начальника учреждения, некоторые из них могут пользоваться его служебным

телефоном. В учреждении не соблюдается тайна переписки, перлюстрация писем объясняется поиском в конвертах запрещенных предметов.

В УИУ “Ереван-Центр”, вопреки требованиям пункта 11 статьи 31 Закона РА “О содержании арестованных и заключенных лиц”, иностранные граждане не содержатся отдельно от граждан РА. Кроме того, иностранным гражданам не разъясняют их права на понятном для них языке. Согласно пункту 5 статьи 31 Закона, заключенные из числа работников или бывших работников судов, правоохранительных, таможенных и налоговых органов, равно как и военнослужащие или бывшие военнослужащие войск Полиции РА содержатся отдельно от других, однако 30 декабря 2005 из УИУ “Вардашен”, которое предназначено для содержания бывших сотрудников правоохранительных органов, без каких-либо оснований был переведен в УИУ “Ереван-Центр” бывший работник прокуратуры, ныне адвокат Ваге Григорян. Он содержался в общей камере вместе с другими заключенными, среди которых был рецидивист.

У содержащихся в УИУ “Ереван-Центр” заключенных и их адвокатов есть подозрения, что их свидания прослушиваются. В период подготовки отчета в газете “Аравот” (от 4 марта 2006) появилась публикация о том, что начальник Следственного управления Генеральной прокуратуры РА обратился к начальнику Оперативно-технического управления СНБ РА с просьбой поручить соответствующим службам сделать видео- и аудиозаписи свиданий содержащихся в УИУ “Ереван-Центр” заключенных Завена и Владимира Мкртчянов с их адвокатами и сообщить о результатах в следственные органы.

В 2005 в УИУ “Ереван-Центр” был зафиксирован также случай незаконного содержания под стражей. 23 ноября 2005 в 17.45 истек срок содержания Сильвы Асатрян. (22 ноября 2005 суд первой инстанции отклонил ходатайство о продлении срока предварительного заключения. В тот же день в 11.00 судебное решение было представлено в “Ереван-Центр”.) 23 ноября 2005 Сильва Асатрян в сопровождении 4 работников УИУ была доставлена в Апелляционный суд. Заседание Апелляционного суда было перенесено на 24 ноября 2005, однако Сильва Асатрян не была освобождена. Ее доставили обратно в УИУ “Ереван-Центр” и незаконно держали под стражей до 24 ноября 2005, когда и было вынесено постановление Апелляционного суда о продлении предварительного срока заключения.

Отмеченные выше факты свидетельствуют: несмотря на то, что УИУ “Ереван-Центр” де-юре находится в подчинении Министерства юстиции, де-факто оно действует как изолятор Службы национальной безопасности.

Исходя из того, что УИУ “Ереван-Центр” расположено на территории СНБ и технически невозможно разделить эти учреждения, в отчете предлагалось прекратить деятельность УИУ “Ереван-Центр”.

Что касается обеспечения заключенных пищей, то за исключением 1-2 учреждений, оно неудовлетворительно. Пищу готовят, в основном, сами заключенные. На кухнях некоторых УИУ (“Нубарашен”, “Гюмри”) царит антисанитария. Посещения Группы показали, что за редким исключением на кухнях хранятся пробы вчерашнего обеда (это необходимо для выяснения причины в случае эпидемии или пищевого отравления). На кухнях нет холодильников для хранения пищевых продуктов, получаемых со складов. Что приобретает особую важность в выходные дни, поскольку на эти дни продукты получают впрок. В УИУ “Нубарашен” хлеб низкого качества. Не все учреждения обеспечивают диетической пищей нуждающихся в ней

заклученных. Из УИУ “Горис” получена информация о том, что в качестве наказания заклученных лишают обеда. Получены также многочисленные жалобы на то, что в УИУ “Нубарашен” лишают обеда содержащихся в карцере. Это является грубым нарушением законодательства РА и международных норм.

Медицинское обслуживание в УИУ далеко от удовлетворительного. Учреждения не укомплектованы необходимыми специалистами, недостает медицинского оборудования и лекарств. Лишь УИУ “Нубарашен” имеет медработников различного профиля, и оно единственное, где есть психотерапевт. Наибольшую потребность в психотерапевте испытывает УИУ “Горис”, являющееся тюрьмой строгого режима. Во всех УИУ не оказывается никакой иной стоматологической помощи, кроме выдергивания зубов. Стоматологическая техника изношена, ее практически невозможно использовать для терапевтического лечения.

В 2006 Группа зафиксировала случаи жестокого обращения в УИУ “Горис”. 6 мая 2006 члены Группы общественных наблюдателей Микаэл Арамян, Аветик Ишханян, Андраник Арутюнян и Арман Даниелян на основании полученного сигнала совершили внеплановое посещение УИУ “Горис”. Члены группы встретились с руководством учреждения и некоторыми заклученными - как в камерах, так и в карцерах.

В результате этих встреч выяснилось, что 29 апреля 2006 в УИУ “Горис” служащими группы сопровождения внутренних войск Полиции РА и работниками учреждения было осуществлено особое “мероприятие”, в ходе которого во всех камерах были проведены массовые обыски. Во время обыска на заклученных надели наручники, вывели их из камер и, перевернув все верх дном, собрали личные вещи заклученных и сожгли во дворе учреждения. Среди сожженных вещей были документы, семейные фотографии, нательное белье, бритвенные принадлежности и другие предметы личного пользования. После возвращения в камеры заклученные обнаружили, что исчезли их сигареты, а кофе, чай и сахарный песок рассыпаны по полу. Во время массовых обысков в одной из камер был вдребезги разбит принадлежащий заклученным радиоприемник. Обыски сопровождались насилием. В ходе бесед Группа выяснила, что при проведении “мероприятия” как минимум 5 заклученных были жестоко избиты. Во время побоев заклученные были в наручниках. По словам заклученных, их били 7-10 человек. Били резиновыми дубинками, ногами, применялся также электрошок. Трое заклученных заявили, что потеряли сознание. На момент посещения Группы у заклученных на разных частях тела (спине, ногах, лице) еще сохранялись следы побоев, а на запястьях - следы наручников. Избитым не была оказана медицинская помощь, полученные ими повреждения не были внесены в медицинские карты.

Трое из подвергшихся насилию заклученных во время посещения Группы находились в карцерах. В знак протеста они объявили голодовку. Согласно начальнику учреждения, причиной проведения “мероприятия” послужил происшедший 26 апреля на территории УИУ “Горис” инцидент между осужденным Артуром Айвазяном и следователем Военной прокуратуры. Начальник проинформировал о происшедшем Уголовно-исполнительное управление. 29 апреля в УИУ “Горис” прибыли служащие внутренних войск Полиции РА, которые и провели упомянутое выше “мероприятие” вместе с работниками учреждения.

Заклученному Саргису Арутюняну за нарушение режима руководство учреждения, еще до 29 апреля, назначило наказание - 5 дней содержания в карцере. Однако исполнение наказания было отложено по рекомендации врача из-за проблем со

здоровьем. 4 мая Саргис Арутюнян прошел сонографическое обследование, и выяснилось, что его можно перевести в карцер. По словам Арутюняна, 4 мая в знак протеста он проглотил гвоздь и ручку алюминиевой ложки. Однако на момент посещения Группы ему так и не было сделано рентгеновское обследование. Двое других из сидящих в карцере отметили, что первые три дня они провели без кровати и им не были выданы спальные принадлежности, а также их не выводили на прогулку.

Группа общественных наблюдателей пришла к выводу, что примененные служащими группы сопровождения внутренних войск Полиции РА и работниками УИУ “Горис” специальные средства и упомянутые выше массовые карательные акции - намеренное демонстративное уничтожение личного имущества, насилие, унижающие достоинство действия, жестокое и бесчеловечное обращение - не соответствуют требованиям законодательства РА, духу и букве международных договоров, ратифицированных Арменией. Таким образом, Группа зафиксировала грубое нарушение статей 3, 14 и 17 Конституции РА, ст. 6, 78 и 98 Уголовно-исполнительного Кодекса РА, ст. 2, п. 13 ст. 13, ст. 16, 37, 38 и 39 Закона РА “О содержании арестованных и заключенных лиц”, а также ст. 3 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Порядок деятельности Группы общественных наблюдателей за местами содержания арестованных лиц Полиции РА был утвержден приказом А1-Н начальника Полиции РА от 14 января 2005 на основании статьи 47 Закона РА “О содержании арестованных и заключенных лиц”. 10 марта 2006 была сформирована Группа общественных наблюдателей, в полномочия которой входит только посещение мест содержания арестованных. То есть Группа лишена возможности посещать полицейские отделения, тогда как практика показывает, что пытки применяются именно там.

Сотрудники полиции без документального оформления совершают привод лиц и, не сообщая им их статус, содержат в отделениях, где применяются побои и жестокое обращение. Подвергшиеся насилию, как правило, не предадут случившееся огласке.

Пытки в Армении, в основном, применяются не столько для наказания, сколько для получения признательных показаний. В дальнейшем суды опираются преимущественно на доказательства, представленные стороной обвинения, которые в свою очередь основываются опять-таки на признании обвиняемым своей вины.

Наблюдения показывают, что во время судебных процессов около 80% обвиняемых отказываются от показаний, данных в ходе предварительного следствия, объясняя это тем, что они были выбиты под пытками и с применением насилия. Однако эти заявления остаются без последствий, и лица, применившие пытки и насилие, к уголовной ответственности не привлекаются. Даже случаи летального исхода - в результате насилия в органах предварительного следствия - не всегда приводят к возбуждению уголовного дела. А возбужденные дела редко завершаются адекватным наказанием виновного. Часть дел прекращается на основании отсутствия состава преступления, либо невыявления виновных, в лучшем случае насильникам предъявляется обвинение в превышении полномочий или злоупотреблении служебным положением.

Около 60% заключенных сообщили, что их били во время ареста или в отделениях полиции. Однако в приемных журналах изоляторов повреждения либо не фиксируются, либо упоминаются между прочим.

20 апреля 2006 Главное управление по борьбе с организованной преступностью (6-ое Управление) незаконно, без соответствующего постановления, совершило привод 47-летнего ювелира Армена Гамбаряна и два дня содержало его в Управлении, подвергая жестоким побоям “с применением твердых тупых предметов”, о чем впоследствии было записано в заключении эксперта. 22 апреля было вынесено постановление об аресте, и Гамбаряна перевели в место содержания арестованных Полиции РА. 23 апреля 2006 в дежурной части Управления Еревана Полиции РА был составлен протокол медицинского освидетельствования арестованного. Согласно протоколу, “на левом боку имеются лиловые следы и отечность, на левой лопатке и спине имеются раны, под левым глазом - синяк и отечность, в области колена правой ноги имеются царапины”. Затем Гамбаряна переводят в УИУ “Нубарашен”, откуда - в “Больницу для осужденных”, где 3 мая 2006 проводится медицинская экспертиза. Согласно заключению эксперта No.427/h, Армен Гамбарян получил повреждения грудной клетки, левого глаза, левой лопатки, колена правой ноги, разрыв селезенки, сопровождавшийся внутренним кровотечением, вследствие нанесения ударов твердыми тупыми предметами; его здоровью нанесен тяжкий ущерб и есть угроза для жизни. С момента привода в 6-ое Управление все действия в отношении Армена Гамбаряна осуществлялись без адвоката.

Для улучшения ситуации необходимо предпринять незамедлительные и интенсивные действия, в частности:

1. Во исполнение требований Факультативного Протокола Конвенции ООН “Против пыток и других видов жестокого, бесчеловечного или унижающего обращения и наказания” создать группу общественных наблюдателей, наделив ее правом беспрепятственно посещать отделения полиции и места содержания арестованных, воинские места содержания заключенных, УИУ, подразделения вооруженных сил, психлечебницы, детские дома, дома престарелых.

2. 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.

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

4. 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 личные заявления от лиц, считающих, что имело место нарушение указанной Конвенции.

5. Реформировать уголовное законодательство, в том числе:

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

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

ПРАВА РЕЛИГИОЗНЫХ, НАЦИОНАЛЬНЫХ И ИНЫХ МЕНЬШИНСТВ

РЕЛИГИОЗНАЯ ТЕРПИМОСТЬ В АРМЕНИИ

Законодательство

Закон РА “О свободе совести и религиозных организациях”, в основу которого был положен одноименный закон СССР 1990 года, был принят 17 июня 1991. В последующем в него дважды вносились изменения и дополнения - в 1997 и 2001.

В параграфе 2, добавленном к статье 17 советского закона, провозглашается, что государство не препятствует осуществлению миссий, являющихся привилегией национальной церкви (Армянской Апостольской Церкви). Однако некоторые из перечисленных в статье привилегий противоречат ратифицированным Республикой Армения международным документам, статьям 26 и 27 Конституции РА, другим положениям самого Закона, различным законам и правовым актам РА. Несмотря на приоритет Конституции и международных договоров, зачастую эти положения Закона становятся основанием для ограничения деятельности некоторых религиозных организаций, зарегистрированных в Министерстве юстиции РА.

В Конституции РА закреплены свобода религии (статья 26) и исключительная миссия Армянской Апостольской Церкви как национальной церкви в духовной жизни армянского народа, в деле развития его национальной культуры и сохранения национальной самобытности (статья 8.1). Эту конституционную норму Армянская Апостольская Церковь и государственные структуры считают основанием для проявления особого отношения к национальной церкви, и подобный подход, в свою очередь, ограничивает права других действующих в стране религиозных организаций.

В ноябре 2006 телекомпания “Шогакат” показала репортаж о встрече Католикоса Всех Армян Гарегина II и председателя Национального Собрания РА Тиграна Торосяна, посвященной разработанному при их участии новому законопроекту “О свободе религии”. На встрече Католикос заявил, что в законе должна быть предусмотрена возможность борьбы с “сектами”. Точка зрения спикера НС представлена в репортаже не была, однако в ноябре 2006 по инициативе Тиграна Торосяна, в повестку НС был поспешно - без публичного обсуждения и даже без ведома ответственных за эту сферу государственных структур - включен законопроект “Об особых отношениях между Республикой Армения и Армянской Апостольской Святой Церковью”. В документе есть ряд противоречий с международными нормами и Конституцией РА в плане свободы совести, неопределенные формулировки, которые могут толковаться по-разному. Законопроект содержит элементы дискриминации по отношению к другим религиозным организациям и гражданам, не примыкающим к религиозным организациям. Особую озабоченность вызывает статья “Роль Армянской Апостольской Святой Церкви в сфере образования”, нарушающая светский характер образования и конституционные права граждан, придерживающихся иных взглядов. Этот законопроект допускает вмешательство церкви в общеобразовательную школу,

наделяет ее правом определять содержание учебников и организовывать квалификацию учителей.

Законопроект был принят Национальным Собранием в первом чтении. Негативное мнение о нем высказали официальные и независимые эксперты.

Священнослужители Армянской Апостольской Церкви называют представителей действующих в Армении других религиозных конфессий “сектантами”. Иными словами, в настоящее время фактически под понятием секта подразумевается любая действующая в Армении и состоящая из армян религиозная конфессия, за исключением Армянской Апостольской Церкви. Однако само слово “секта” имеет пренебрежительный оттенок, и это оскорбляет религиозные чувства представителей других конфессий. Используется в действующем Законе и применяется на практике еще один термин - “ловля душ”. Национальная церковь и существенная часть общества воспринимают его следующим образом: каждый армянин должен быть последователем Армянской Апостольской Церкви, и проповедование ему иного учения - “ловля душ”. Именно в таком смысле этот термин зачастую используется в СМИ и представителями государства.

В 2006 по инициативе Управления правительства РА по вопросам национальных меньшинств и религии прошли открытые публичные обсуждения с целью разработки принципов нового закона, однако в настоящее время этот процесс заморожен. С учетом того, что в 2007 и 2008 в Армении ожидаются парламентские и президентские выборы, разработка нового закона, скорее всего, будет отложена на два года.

Власти Армении не проводят четкой политики в вопросе религии. Нельзя сказать, что высшее руководство страны осуществляет политику, содержащую элементы дискриминации, но некоторые управленцы среднего уровня, особенно представители местной власти и правоохранительных органов, выступают с угрозами и совершают действия, направленные на ограничение конституционных прав религиозных организаций.

“Мы поняли, что руководители Республики Армения способны быть толерантными и работать в этом направлении, но в Армении существуют влиятельные силы, не готовые считаться с принципами международного права, касающимися религиозной терпимости, - считает предводитель Армянской Евангелической Церкви, д-р Рене Левонян. - Есть три основных момента, прописанных в Законе “О свободе совести и религиозных организациях” и вызывающих нашу озабоченность: монополия на проповедование; закрытость информации для действующих в Армении религиозных организаций; проблема “ловли душ”, используемая для постоянных спекуляций, хотя ее определения в Законе нет.”

В сфере свободы религии в Армении происходят и позитивные перемены. По свидетельству представителей действующих в Армении религиозных организаций, они с доверием относятся к Управлению правительства РА по вопросам национальных меньшинств и религии, особенно к его руководителю Грануш Харатян. Они обращаются к ней по многим вопросам, которые зачастую решаются. По их мнению, Управление работает профессионально и объективно. Случалось также, что они обращались к президенту РА или высшему политическому руководству страны, и в результате предотвращалось развитие событий, противоречащее свободе совести и правам человека.

Оппозиционные партии в Республике Армения не проявляют активности в критике случаев проявления религиозной нетерпимости. Существенная их часть в этом вопросе придерживается еще более консервативных взглядов.

Ситуация в школах

С 2003 в школах преподают историю Армянской Церкви. Религиозные организации не имеют права проводить уроки религии в школах, однако те из них, кто имеет государственную регистрацию, могут организовать частное преподавание для детей своих членов.

Иногда в общеобразовательных школах историю Армянской Церкви ведут священнослужители. В частности, подобные случаи зафиксированы в Лорийской области. Преподавание этого предмета создало в некоторых школах напряженность в отношении учеников, исповедующих нетрадиционную религию.

По данным Евангелической Церкви, в школах бывали случаи, когда учителя или приходящие священнослужители грозили наказанием ученикам, которые вместе с родителями будут посещать мероприятия иных, отличных от Армянской Апостольской Церкви конфессий.

Согласно предводителю Армянской Евангелической Церкви Рене Левоняну, известны случаи, когда директоров школ приглашали в отделы образования областных администраций и приказывали проводить в школах контрагитацию с детьми "сектантов".

По словам руководителя административного центра Церкви Адвентистов седьмого дня пастыря Вигена Хачатряна, семеро учителей, входящих в их общину, лишились работы в школе села Ахлатян Сюникской области. Он отметил, что в школах это стараются делать таким образом, чтобы не нарушать законов. "Создают такие условия, чтобы учитель ушел сам", - пояснил Виген Хачатрян.

Главная проблема связана с субботой. В школах учителям предоставляют один выходной день в рабочую неделю, и когда преподаватель просит, чтобы он пришел на субботу, директор намеренно отказывает ему. В школе села Ахлатян подобная ситуация сохраняется уже около 10 лет, в то время как директора других школ в этом вопросе обычно идут навстречу.

По словам директора по общественным делам Церкви Иисуса Христа Святых последних дней Милены Геворкян, в апреле 2006 директор средней школы No.28 города Гюмри, узнав, что двое учеников из одной семьи являются прихожанами упомянутой Церкви, вызвал в школу их родителей и потребовал, чтобы дети ходили на уроки истории Армянской Церкви, заявив при этом: "Сектант не имеет права посещать эту школу." В связи с этим инцидентом родители встречались с мэром Гюмри, который повторил требование директора школы. Согласно Милене Геворкян, аналогичные случаи имели место и в других школах.

В октябре 2006 губернатор Лорийской области и руководитель Лорийской Епархии Армянской Апостольской Церкви собрали в здании областной администрации учителей и проинструктировали, как следует преподавать предмет "история Армянской Церкви". Подобные сборы проводятся периодически - по инициативе и на средства Армянской Апостольской Церкви. Как отмечалось выше, зафиксированы

случаи, когда этот предмет преподавали священнослужители. Все это ставит под сомнение конституционную норму об отделении церкви от государства.

“Почти во всех школах возникают проблемы, связанные с непосещением уроков истории Армянской Церкви или школьных мероприятий, - говорится в данных, предоставленных организацией “Свидетели Иеговы”. - Например, в средней школе No.139 общины Нор Норк Еревана преподаватель истории Армянской Церкви в 5-ом классе еще в начале учебного года дискредитирующе отзывался о “Свидетелях Иеговы” и пугал детей, чтобы никто даже не пытался вступать с ними в контакт. Он оскорбил перед всем классом одного из учеников и поставил ему неудовлетворительную оценку за то, что тот не пожелал перекреститься. В 5-ом классе средней школы No.62 той же общины учитель перед всеми учениками пристыдил ребенка за то, что он “Свидетель Иеговы”. Были случаи, когда родители вынужденно переводили детей в другую школу. Справедливости ради отметим, что число подобных случаев в течение последнего времени значительно сократилось. В прошлом очень часто отмечались факты, когда увольняли педагогов-“Свидетелей Иеговы”. Сегодня последних в школах осталось крайне мало.”

Известны случаи целенаправленного проповедования среди школьных учителей со стороны представителей различных религиозных организаций.

Аренда помещений для мероприятий

Одним из способов воспрепятствования деятельности религиозных организаций является отказ им в аренде помещений для проведения различных мероприятий. Частота подобных случаев наводит на мысль, что это происходит не случайно.

К примеру, Церковь Адвентистов седьмого дня имела договоренность об аренде зала Культурного центра “Текеян” в Ереване. Однако при подписании договора директор центра, узнав, что арендатором является упомянутая Церковь, отказался предоставить зал. О множестве аналогичных инцидентов сообщают и представители других конфессий. В некоторых случаях руководители учреждений пытались оправдать свой отказ тем, что их специально предупреждали не предоставлять залы “сектам”.

“В апреле 2006 в Гюмри с администрацией театра им. Вардана Аджемяна была достигнута договоренность об аренде, однако Министерство культуры и по вопросам молодежи РА запретило подписывать договор. В июне 2006 в Ереване после достижения договоренности с руководством ЗАО “Республиканский стадион имени Вазгена Саркисяна” в подписании договора было отказано, так как против этого были вышестоящие инстанции. Несмотря на то, что в июле 2006 был заключен договор с ЗАО “Спортивно-концертный комплекс имени Карена Демирчяна”, за несколько недель до проведения собрания договор был расторгнут и также из-за возражений вышестоящих инстанций”, - говорится в данных, предоставленных организацией “Свидетели Иеговы”. На протяжении последних 10 лет периодически были подобные жалобы.

Ситуация в СМИ

Представители действующих в Армении религиозных организаций постоянно высказывают озабоченность в связи со звучащими в прессе и по телевидению призывами к нетерпимости. Это негативно сказывается на общественном мнении и

формирует атмосферу нетерпимости. Зачастую публикуются недостоверные, а иногда и просто ложные сведения. Когда представители религиозных организаций обращаются к СМИ с просьбой напечатать подготовленные ими опровержения, то последние, как правило, не публикуются.

22 октября 2006 в газете “168 жам” была напечатана статья под заголовком “Криминал есть и в религиозных организациях”, в которой руководитель Центра реабилитации и помощи пострадавшим от деструктивных культов Александр Амарян заявил о наличии криминала в религиозных общинах, тем не менее отказался раскрыть имена, отметив, что говорить об этом пока еще рано. Согласно Амаряну, “адвентисты имеют международную благотворительную структуру - Адвентистское Агентство помощи и развития (ADRA). В российских СМИ ADRA представляют как финансируемую чеченскими боевиками организацию, которая в настоящее время также осуществляет миссию в Ираке и Нахиджеване. Под патронажем этой структуры в Ереване на протяжении восьми дней проходили выставки-семинары, посвященные здоровью”. В статье были аналогичные обвинения в адрес других религиозных организаций, однако Александр Амарян также счел “пока преждевременным” предоставить общественности какие-либо доказательства. Руководитель Центра часто выступает по телевидению и в прессе с необоснованными заявлениями о самоубийствах и деструктивной деятельности в среде “сектантов”, что настраивает общество против религиозных организаций. Упомянутая статья и деятельность Александра Амаряна вызвала нарекания пастыря Церкви Христиан Евангельской Веры Ванадзора Рафаэла Григоряна, руководителя административного центра Церкви Адвентистов седьмого дня пастыря Вигена Хачатряна. Однако представители религиозных организаций воздерживаются от обращений в суд в связи с подобными выступлениями и статьями.

В той же, упомянутой выше статье “168 жам” отмечалось, что члены партии “Мек азг” (“Единая нация”) избрали своеобразный метод борьбы против “сектантского движения” - распространение листовок. “Воспользовавшись создавшимся в стране морально-психологическим, социальным кризисом, сектам с помощью гибкой, живой пропаганды и простых средств удается делать свое “черное дело” и вести за собой неграмотную часть населения, - говорит лидер партии Гор Тамазян. “В начале ноября они осуществляют на улицах Еревана свое 11-ое по счету шествие в защиту Армянской Апостольской Церкви. Однако это шествие, называемое его организаторами “борьбой”, значительно слабее по сравнению с “движением”, которое с большим размахом осуществляют действующие в Армении инородные религиозные организации”, - говорит в отмеченной выше статье Александр Амарян.

В марте 2006 на стенах Ванадзора были развешаны листовки с надписью “Смерть сектантам!”. После критики этих листовок в газете “Гражданская инициатива” Ванадзорского Офиса Хельсинкской Гражданской Ассамблеи, руководитель организации стал получать по электронной почте письма: “Смерть Хельсинкской Ассамблее!”, “Смерть, смерть президенту Хельсинкской Ассамблеи Сакунцу!”. Руководители религиозных организаций обратились с протестом к президенту РА, председателю НС и советнику премьер-министра по вопросам религии, в связи с этим инцидентом было возбуждено уголовное дело.

“В последнее время все чаще происходят случаи, когда в различных концах страны на “Свидетелей Иеговы” оказывается физическое давление. Их основная причина - материалы, публикуемые в прессе или других СМИ. К физическому насилию подстрекает также проводимая партией “Мек азг” агитационная кампания, состоящая

из митингов и распространения листовок в общественных местах”, - говорится в данных, предоставленных организацией “Свидетели Иеговы”.

Пастырь Церкви Христиан Евангельской Веры Ванадзора Рафаэл Григорян отметил, что просьбы напечатать опровержения сведений, содержащихся в статьях, посвященных евангелистам и периодически публикуемых в газете “Азг”, остаются без ответа.

“Предводитель Ширакской Епархии епископ Микаэл Аджапахян напрямую запретил местным гюмрийским телекомпаниям предоставлять эфир другим религиозным организациям. До этого глава Союза Церквей Евангелических Крещенных Христиан Армении Рубен Пахлеванян принимал активное участие в разнообразных телепередачах, в том числе и на нерелигиозную тематику”, - говорит корреспондент газеты “Гражданская инициатива” Наира Булгадарян.

Даже в тех редких случаях, когда лидеры религиозных организаций имеют возможность выступить в эфире (не для проповедей), телекомпании получают телефонные звонки с предупреждением, что предоставлять им эфир не следует.

Проявления религиозной нетерпимости допускают и некоторые из армянских политических партий. Кроме упомянутой выше партии “Мек азг”, “специализирующейся” на борьбе против “сектантов”, есть и другие партии, которые пытаются использовать растущее в обществе чувство религиозной нетерпимости. В частности, 9 ноября 2006 на веб-сайте www.lragir.am в информации “Гнчаки будут бороться с сектами” сообщается: “Представитель молодежно-студенческого союза Социал-демократической гнчакской партии Саак Манукян заявил, что партия продолжит борьбу против действующих в Армении сект. В этой борьбе они будут сотрудничать с Армянской Апостольской Церковью. По словам Саака Манукяна, с этой целью их союз организовал для детей 11-12-ти лет мероприятия по истории и культуре родной страны. Он также сказал, что сделанное ими - не предвыборная кампания, и 120-летняя партия в рекламе не нуждается.”

Заключение

- В 1991-1995 имели место организованные атаки на действующие в Армении религиозные общины. Организаторы и исполнители этих деяний, сопровождаемых избиениями, порчей и присвоением имущества, наказания не понесли. После 1995 подобного рода инцидентов не зафиксировано.

- Закон РА “О свободе совести и религиозных организациях”, в основу которого был положен одноименный закон СССР 1990 года, был принят 17 июня 1991. В последующем в него дважды вносились изменения и дополнения - в 1997 и 2001. В Законе есть множество противоречий и недостатков. Отдельные его положения не соответствуют Конституции и ратифицированным Арменией международным соглашениям. В 2006 по инициативе Управления правительства РА по вопросам национальных меньшинств и религии прошли открытые публичные обсуждения с целью разработки принципов нового закона, однако в настоящее время этот процесс заморожен. С учетом того, что в 2007 и 2008 в Армении ожидаются парламентские и президентские выборы, разработка нового закона, скорее всего, будет отложена на два года.

- В ноябре 2006 по инициативе председателя Национального Собрания Тиграна Торосяна в повестку НС был поспешно - без публичного обсуждения и даже без

ведома ответственных за эту сферу государственных структур - включен законопроект "Об особых отношениях между Республикой Армения и Армянской Апостольской Святой Церковью". В документе есть ряд противоречий с международными нормами и Конституцией РА в плане свободы совести. Он содержит элементы дискриминации по отношению к другим религиозным организациям и гражданам, не примыкающим к религиозным организациям. Законопроект был принят Национальным Собранием в первом чтении. Негативное мнение о законопроекте высказали официальные и независимые эксперты.

- Одной из основных проблем в вопросах религиозной терпимости и свободы совести следует считать периодически звучащие в печатных и вещательных СМИ призывы к религиозной нетерпимости, а иногда даже к применению силы.

ПРАВА НАЦИОНАЛЬНЫХ И ИНЫХ МЕНЬШИНСТВ

Армения по этническому составу - мононациональная страна. Согласно данным переписи 2001, этнические меньшинства - ассирийцы, езиды, курды, русские, украинцы, греки, молokane, евреи и другие - составляют 2.2% от общей численности населения страны. Самые многочисленные группы - езиды (40,620), курды (1,519), русские (14,660), ассирийцы (3,409). В последние годы в Армении временно проживает большое количество граждан Ирана, однако статистические данные об этом не обнародованы.

Значительная часть национальных меньшинств Армении проживает разрозненно, в основном в Ереване. Отдельные местности компактно заселены езидами, ассирийцами, молokane. Национальные меньшинства Армении не выступают с политическими требованиями.

В июне 1993 Армения ратифицировала международную Конвенцию "О ликвидации всех форм расовой дискриминации". Конституция и законы РА предусматривают равное отношение ко всем лицам, независимо от их расовой, этнической, религиозной принадлежности.

В частности, в статье 14.1 действующей Конституции предусмотрено: "Запрещается дискриминация в зависимости от пола, расы, цвета кожи, этнического или социального происхождения, генетических признаков, языка, религии, мировоззрения, политических или иных взглядов, принадлежности к национальному меньшинству, имущественного положения, рождения, инвалидности, возраста либо иных обстоятельств личного или социального характера."

Согласно статье 41 Конституции: "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."

В Уголовном кодексе РА установлены меры наказания за дискриминацию по национальному, расовому признаку.

В 2005 руководитель Союза армянских арийцев Армен Аветисян был привлечен к уголовной ответственности за выступления, содержащие дискриминацию по национальному признаку. Других подобных случаев, получивших публичную огласку, не зарегистрировано.

Этнические меньшинства Армении не имеют своих партий. Некоторые их представители состоят в различных действующих в Армении партиях и в период парламентских выборов были включены в списки партий, баллотирующихся по пропорциональной избирательной системе. Однако в составе самого Национального Собрания представителей нацменьшинств нет. В местных органах власти национальные меньшинства представлены как на выборных, так и на назначаемых административных должностях. В целом, национальные меньшинства политически пассивны, но препятствия для их политической деятельности не возводились. Тем не менее они полноценно не представлены в парламенте и правительстве.

Национальные меньшинства не встречают противодействия в реализации своего права на изучение родного языка. Этнические меньшинства могут в общеобразовательных средних школах Республики Армения обучаться родному языку и получать образование на этом языке. Однако почти все нацменьшинства испытывают недостаток в специалистах и в учебных программах. В лучших условиях находится русская община, получающая учебные материалы из России, где готовятся также и требуемые специалисты.

Правительство осуществляет специальную программу по изданию учебников и подготовке учебных программ для национальных меньшинств. Оно также предоставляет средства для осуществления культурных программ национальных меньшинств.

Управление правительства РА по вопросам национальных меньшинств и религии иницирует образовательные и культурные программы, откликается на проблемы в этой сфере. Управление разработало законопроект о национальных меньшинствах, направленный на защиту их прав и создание условий для развития их национальной культуры. В законопроекте признается коллективное право национальных меньшинств. Данный законопроект не только предполагает создание культурной автономии для национальных меньшинств, но и предусматривает квоты на их представленность в системе местного самоуправления. В законопроекте оговаривается создание правительством специального фонда для национальных меньшинств, призванного стимулировать сохранение их культурной самобытности.

СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА ЗАЩИТНИКА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Недостатки Закона РА “О Защитнике прав человека” были подробно проанализированы в отчете “Мониторинг демократических реформ в Армении” (2005)⁴. Вкратце отметим, что в экспертных заключениях ОБСЕ/БДИПЧ, Совета Европы недостатком Закона считается пункт 1 статьи 7, исключающий рассмотрение Защитником жалоб на действия судебных органов и судей. То есть омбудсман лишен возможности помочь тем лицам, в отношении которых было нарушено право на справедливое судебное разбирательство, предусмотренное статьей 6 Европейской Конвенции о правах человека и статьей 19 Конституции РА. Кроме того, Защитник не может реагировать на неоправданные задержки в судопроизводстве или ограничения прав адвоката.

Статья 8 Закона ограничивает круг лиц, имеющих право обращаться к омбудсману: “С целью защиты прав другого лица к Защитнику могут обращаться только

⁴ См. на веб-сайте www.yrc.am

представители этих лиц, а также члены семей и наследники умерших лиц.” Иными словами, Защитник не вправе рассматривать заявление какой-либо третьей стороны, скажем, правозащитной общественной организации.

Согласно Закону - до принятия референдумом 27 ноября 2005 поправок в Конституцию - Защитник назначался президентом РА после консультаций с фракциями и группами Национального Собрания. Однако в феврале 2004 президент, не проконсультировавшись с последними, назначил Защитником прав человека исполнительного директора Фонда против правового произвола Ларису Алавердян.

4 апреля 2005 (в соответствии со статьей 17 Закона “О Защитнике прав человека”) был обнародован Годовой доклад о деятельности Защитника прав человека РА и нарушениях прав человека и основных свобод в 2004 (март-декабрь). В числе многочисленных нарушений прав человека, представленных в докладе, особо выделялись нарушения права на собственность жителей общины Центр Еревана в процессе строительства Северного и Главного проспектов столицы, факты административных арестов представителей оппозиции и пыток. Доклад был подвергнут строгой критике со стороны министра юстиции, генерального прокурора и председателя Кассационного суда РА. В частности, отмечалось, что “ряд положений доклада не обоснован, в отдельных случаях фактические данные надуманны”. Спустя 6 месяцев после Годового доклада, Защитник прав человека обнародовала внеочередной доклад, подробно представив в нем нарушения закона и прав человека, которые были совершены в ходе застройки центра Еревана.

После принятия поправок в Конституцию РА омбудсман получил возможность обращаться в Конституционный суд. Воспользовавшись этим, Лариса Алавердян подала в Конституционный суд заявление с требованием рассмотреть вопрос о соответствии Конституции постановления правительства об отчуждении собственности жителей общины Центр. Однако она была отстранена от должности, вследствие чего ее заявлению не был дан ход.

26 мая 2005 Служба национальной безопасности арестовала по обвинению в мошенничестве сотрудника научно-аналитического отдела аппарата Защитника. В связи с возбужденным делом из офиса омбудсмана был конфискован компьютер, в котором содержались офисная информация и конфиденциальные жалобы граждан. Между тем, согласно пункту 1 статьи 19 Закона “О Защитнике прав человека”, омбудсман на протяжении всего срока исполнения полномочий наделен неприкосновенностью, которая распространяется и на его переписку, используемые им средства связи и принадлежащие ему документы.

5 января 2006 (через 30 дней после вступления обновленной Конституции в силу) истек срок исполнения должностных обязанностей Защитником прав человека РА. В пунктах 1 и 4 статьи 6 Закона “О Защитнике прав человека” оговаривается: “Полномочия Защитника прекращаются на следующий день после срока истечения его полномочий. (...) В случае прекращения полномочий Защитника новый Защитник должен быть назначен в течение одного месяца со дня прекращения полномочий предыдущего Защитника. До назначения нового Защитника обязанности Защитника исполняет его заместитель.”

4 января 2006 указом президента РА Лариса Алавердян была отстранена от должности в связи с истечением срока полномочий. Тем же указом президента была создана временная комиссия, заменившая Защитника до тех пор, пока не будет

избран новый. Членами комиссии были назначены Арушан Акопян (руководитель аппарата Конституционного суда), Мартын Закарян (заместитель руководителя аппарата президента), Нунэ Хачатрян (руководитель аппарата Министерства юстиции). Фактически, вопреки требованию Закона, обязанности омбудсмана не были возложены на его заместителя.

Согласно статье 83.1 Конституции, до 9 февраля 2006 депутаты Национального Собрания не менее чем 3/5 голосов от общего числа депутатов должны были избрать Защитника прав человека сроком на 6 лет. Кандидатами на эту должность были предложены ректор Государственной Академии управления Армен Арутюнян, председатель партии “Права человека-96” Рубен Торосян и председатель Союза “Конституционное право”, депутат НС Грант Хачатрян. Первое голосование в парламенте провалилось, так как никто из претендентов не набрал достаточного количества голосов. Второе голосование, в ходе которого, согласно газете “Айкакан жаманак” (от 18 февраля 2006), на бюллетени были нанесены условные знаки (позволяющие определить, кто из депутатов как проголосовал), закончилось в пользу Армена Арутюняна. 17 февраля 2006 Армен Арутюнян был назначен Защитником прав человека РА сроком на 6 лет.

Согласно статье 17 Закона “О Защитнике прав человека”, “в течение первого квартала каждого года Защитник представляет президенту Республики Армения, в органы законодательной, исполнительной и судебной власти доклад о своей деятельности и нарушениях прав человека и основных свобод в стране за предыдущий год”. Новоизбранный Защитник представил Национальному Собранию только статистические данные за 2005, отметив, что он не вправе представлять доклад о деятельности другого омбудсмана.

В интервью с представителем Хельсинкского Комитета Армении Армен Арутюнян сказал, что “при годовом бюджете в 95 млн. драмов и 39 сотрудниках аппарат Защитника делает все возможное для защиты прав людей наилучшим образом”.

В числе инициатив омбудсмана Армен Арутюнян прежде всего отмечает свое заявление в Конституционный суд по вопросу о соответствии Конституции ряда законов и постановления правительства РА No.1151 от 1 августа 2002 (определившего отчуждаемые у собственников территории), на основании которых проводилась застройка общины Центр. Суд постановил, что статья 218 Гражданского кодекса (“Отчуждение земельного участка для нужд государства или общины”), статьи 104, 106 и 108 Земельного кодекса (регулирующих правоотношения, возникающие в процессе отчуждения земельных участков или имущества), равно как и упомянутое выше постановление правительства, не соответствуют ряду положений Конституции РА. Однако права нескольких сотен жителей общины Центр, незаконным путем лишенных своей собственности, так и не были восстановлены. Выселение жителей общины Центр и принудительное отчуждение их собственности продолжились и после постановления Конституционного суда.

Защитник прав человека Армен Арутюнян расценил постановление Конституционного суда как позитивное, поскольку жители получили возможность вернуть обратно 10-процентный подоходный налог, удержанный с выданной им компенсации за собственность, а “для решения вопроса о размере компенсации” предложил гражданам обратиться в Европейский суд по правам человека.

Защитник также обращался в Конституционный суд по вопросу о конституционности одного из положений Закона РА “О партиях”, согласно которому “партия подлежит роспуску, если на каждых из любых двух следующих друг за другом выборах в Национальное Собрание ее избирательный список получил менее 1% от суммы общего количества голосов, поданных за избирательные списки всех участвовавших в голосовании партий, и числа неточностей”. Конституционный суд признал это положение противоречащим Конституции РА и недействительным.

В течение 10 месяцев пребывания в должности Армен Арутюнян встреч с гражданами почти не проводил и не имеет специально отведенных для этого дней. “Опыт показывает, что дни приема не обязательны. Встречи должны проводиться лишь при необходимости”, - сказал Армен Арутюнян представителю Хельсинкского Комитета Армении.

Согласно представленной Защитником статистике, в феврале-декабре 2006 его аппарат получил 2,508 жалоб-заявлений (в 2004 их было 1,800, в 2005 - 2,640), из которых 1,158 - в письменном виде. 155 письменных заявлений были разрешены позитивно.

“Дело считается разрешенным позитивно тогда, когда после выявления случая нарушения прав человека и его обсуждения проводятся мероприятия, в результате которых нарушитель несет ответственность, а права заявителя восстанавливаются”, - сказал представителю Хельсинкского Комитета Армении руководитель группы восстановления уголовно-процессуальных прав и прав военнослужащих аппарата Защитника Армен Багдасарян. Однако ни одного конкретного примера он не привел. “Для ознакомления со всеми заявлениями, получившими позитивное разрешение, необходимо несколько недель, так как для начала нужно разыскать их в архиве, классифицировать, и лишь после возможно будет отделить эти дела”, - ответил пресс-секретарь Защитника Григорий Григорянц на просьбу представителя Хельсинкского Комитета Армении ознакомиться с подобными заявлениями. Он также сказал, что аппарат ежемесячно получает 150-200 заявлений, 40 из которых по телефону. “Заявления поступают в общий отдел, там их изучают и решают, какой группе передать - гражданско-правовой или уголовно-правовой. После этого заявления занимается руководитель группы и лишь в самом конце при необходимости дело доходит до Защитника”, - отметил пресс-секретарь.

Согласно статьям 9, 11 и 15 Закона “О Защитнике прав человека”, жалобы подаются письменно или устно. Содержание устных жалоб должно быть за протоколировано Защитником или его аппаратом. Копия решения, принятого Защитником, должна направляться заявителю по возможности в кратчайший срок, не позднее чем через 30 дней после получения жалобы.

По мнению экспертов Хельсинкского Комитета Армении, несмотря на установленные процедурные нормы, деятельность аппарата Защитника бюрократизирована, и некоторые заявители не получают достаточного содействия.

1.2. СВОБОДА СЛОВА И ИНФОРМАЦИИ

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, РЕГУЛИРУЮЩЕЕ СФЕРУ СМИ И ИНФОРМАЦИИ, И ИЗМЕНЕНИЯ В НЕМ В 2006

Подробный анализ законодательства, регулирующего сферу свободы слова, прессы и информации, был представлен Ереванским пресс-клубом в отчете “Мониторинг демократических реформ в Армении” (2005)⁵, в котором процесс реформ рассматривался в контексте обязательств, взятых Арменией перед Советом Европы.

Проведенный анализ привел к следующему выводу: “Несмотря на принятие в Армении ряда прогрессивных законов, регулирующих сферу свободы слова и информации (“О свободе информации”, “О массовой информации”), здесь все еще наблюдается множество негативных явлений. Закон РА “О телевидении и радио” продолжает препятствовать развитию и прогрессу вещательных СМИ. Общественное телевидение Армении по-прежнему остается рупором властей. Принятые на референдуме 27 ноября 2005 поправки в Конституцию РА не окажут существенного влияния на состав органов, регулирующих сферу вещания. Поправками предусматривается наличие только одного регулирующего органа, порядок формирования которого (50% его членов назначаются президентом РА и 50% - Национальным Собранием РА) ограничивает возможности дальнейших изменений в Законе “О телевидении и радио”. Ситуация со свободой вещательных СМИ вызывает озабоченность. Результаты проводимых с 2002 конкурсов по лицензированию теле-, радиовещания, а также анализ деятельности регулирующих органов показывают, что в определенных вопросах последние, а следовательно и вещательные компании, руководствуются скорее политическими и иными интересами, нежели требованиями законов; очевидна избирательность применения законодательства. В число вызывающих опасение тенденций входит также статья “Ограничение информации об антитеррористической деятельности” Закона РА “О борьбе с терроризмом”, которая может стать очередным препятствием для свободы слова и доступа к информации представителей СМИ. Наконец, с конца 2005 свободному распространению информации начали препятствовать Закон РА “О почтовой связи” и принятые одновременно с ним изменения в Закон РА “О лицензировании”, согласно которым организации, занимающиеся распространением периодической печати по подписке, должны лицензироваться. Помимо несовершенства законов, вызывают серьезную озабоченность такие явления, как угрозы и насилие в отношении СМИ и журналистов, безнаказанность виновных в подобных правонарушениях (либо их формальное наказание), концентрация собственности в информационной сфере, скрытая цензура и недостаток плюрализма в телеэфире.”

В 2006 произошли новые изменения. Речь идет, прежде всего, о попытке внести поправки в проблематичный Закон “О телевидении и радио”. Поправки инициировало правительство РА в сентябре 2006. Согласно статье 117 Конституции РА, принятой референдумом 27 ноября 2005, Национальное Собрание должно привести действующие законы в соответствие с обновленным Основным Законом. В частности, статья 83.2 обновленной Конституции предусматривает изменения в Законе “О телевидении и радио”. Эта статья гласит:

⁵ См. на веб-сайте www.yurc.am

“Исходя из целей обеспечения свободы, независимости и многообразия вещательных средств информации законом создается независимый регулирующий орган, половина членом которого сроком на шесть лет избирается Национальным Собранием, а другая половина сроком на шесть лет назначается Президентом Республики. Национальное Собрание избирает членом этого органа большинством голосов от общего числа депутатов.”

Журналистские организации и медиа-эксперты ожидали, что Национальное Собрание и правительство РА воспользуются конституционным требованием и предпримут усилия для основательного преобразования Закона, внеся в него и другие необходимые поправки. Однако на заседании 21 сентября 2006 правительство постановило созвать 26 сентября внеочередную сессию Национального Собрания с повесткой, включающей в числе прочих вопросов законопроект “О внесении изменений и дополнений в Закон РА “О телевидении и радио”, о котором, кроме, пожалуй, его авторов, никому ничего не было известно. 26 сентября 2006 пять журналистских организаций (Ереванский пресс-клуб, общественная организация содействия СМИ “Интерьюс”, Союз журналистов Армении, Комитет по защите свободы слова, гюмрийский Клуб журналистов “Аспарез”) распространили заявление, в котором отмечалось, что инициатива правительства не приемлема, поскольку:

1. Законопроект был введен в обращение поспешно, без обсуждения с заинтересованными сторонами - представителями телерадиокомпаний, общественных организаций.
2. В качестве обоснования для принятия законопроекта приводится только постановление правительства РА от 9 декабря 2005. Других обоснований по содержанию поправок нет, и фактически лишь статья 21 законопроекта может быть обоснована требованием статьи 83.2 Конституции РА.
3. Законопроект не прошел международную экспертизу.
4. Законопроект не был обсужден в профильной комиссии - постоянной Комиссии НС по вопросам науки, образования, культуры и молодежи.
5. Законопроект содержит ряд спорных положений, вызывающих серьезные опасения с точки зрения свободы слова и справедливого, объективного регулирования рынка вещания.

Законопроект был обсужден 27 сентября на заседании внеочередной сессии НС, однако голосование состоялось 3 октября - уже на очередной сессии парламента. Законопроект принят не был. Только после этого Министерство юстиции РА, представлявшее законопроект в парламенте, организовало его обсуждение на своем веб-сайте, а позже - и рабочие обсуждения.

Подробный анализ Закона РА “О телевидении и радио” приведен в отчете “Мониторинг демократических реформ в Армении” (2005)⁶. Журналистские организации и медиа-эксперты отмечали концептуальное несовершенство Закона “О телевидении и радио”, и на протяжении последних лет неоднократно подчеркивали необходимость принять целиком новый закон. Более того, упомянутые выше организации в целом одобрили концепцию, разработанную “Интерьюс”, и считают,

⁶ Там же.

что она может быть положена в основу нового законопроекта. Конституционные поправки были призваны утвердить многообразие в телеэфире, обеспечить независимость телекомпаний и регулирующего вещательного органа, однако ни статья 83.2 Конституции, ограничивающая, как отмечалось выше, возможность внести изменения в Закон “О телевидении и радио”, ни тем более предложенный законопроект не устраняют препятствий для развития независимой сферы вещания в Армении. К их числу относятся:

- зависимость регулирующего органа, Национальной Комиссии по телевидению и радио, а также Совета Общественной телерадиокомпании от власти, точнее - в случае последнего - от президента;
- соответственно, адаптация их деятельности к политической конъюнктуре; преобладание субъективизма и политической пристрастности при принятии решений о победителях конкурсов по лицензированию вещания;
- нечеткость критериев для определения победителей конкурсов и отсутствие должного обоснования в решениях о выдаче или невыдаче лицензий;
- отсутствие контроля за исполнением законов и условий лицензии;
- предвзятое отношение при применении мер наказания за нарушения.

Предложенные к Закону поправки не решали ни одной из этих проблем либо предлагали их частичное решение. Более того, упразднение установленных для Общественной телерадиокомпании ограничений на рекламу (согласно действующему законодательству, общий объем коммерческой рекламы на Общественной телерадиокомпании не должен превышать 5% от всего эфирного времени, и транслируемые передачи не должны прерываться рекламой) привела бы к ее полной коммерциализации. При этом не были предусмотрены изменения в порядке формирования Совета Общественной телерадиокомпании, который полностью назначается президентом и, следовательно, продолжает оставаться зависимым от него органом.

15 декабря 2006 инициатива “Партнерство во имя открытого общества”, объединяющая более 60-и общественных организаций, распространила открытое письмо-обращение к членам Национальной Комиссии по телевидению и радио, в котором призвала последних после внесения изменений и дополнений в Закон РА “О телевидении и радио” проявить “гражданскую волю” и “одновременно сложить с себя полномочия”. Призыв обосновывался тем, что статья 83.2 обновленной Конституции изменила порядок формирования регулирующего вещательного органа: половина его членов должна избираться Национальным Собранием РА сроком на шесть лет, а половина - назначаться президентом страны сроком на шесть лет. Вместе с тем, согласно пункту 11 статьи 117 переходных положений Конституции, действующие члены регулирующего органа продолжают занимать должности до истечения их сроков полномочий, установленных Законом РА “О телевидении и радио”. В случае истечения этих сроков или досрочного истечения полномочий вакантные места восполняются поочередно Национальным Собранием и президентом. Таким образом, из-за различных сроков пребывания на должности действующих членов Национальной Комиссии по телевидению и радио, отмечалось в обращении “Партнерства...”, потребуется около 6 лет для достижения предусмотренного Конституцией соотношения 50/50. Наиболее оптимальным выходом из подобной ситуации, говорилось в обращении, могла бы стать одновременная добровольная

отставка всех членов НКТР, что дало бы возможность парламенту и президенту сформировать новый регулирующий орган в соответствии с конституционными требованиями.

19 декабря в интервью Армянской Службе Радио “Свободная Европа”/Радио “Свобода” председатель НКТР Григор Амалян заметил, что обращение “Партнерства...” он “всего лишь принял к сведению”. В связи с этим Ереванский пресс-клуб напомнил, что это далеко не первый случай, когда реакция г-на Амаляна на обращения к НКТР, равно как и его понимание собственных функций оказываются неадекватными, к тому же он счел себя вправе говорить от имени всех членов Комиссии.

В течение всего 2006 компании, занимающиеся распространением печатной периодики по подписке, были обеспокоены требованием получить лицензию, содержащемся в Законе РА “О почтовой связи”. 20 января 2006 Министерство транспорта и связи РА, руководствуясь Законом РА “О правовых актах”, направило в Министерство юстиции РА официальное разъяснение статьи 11 Закона “О почтовой связи”, согласно которому подписка на периодику не является почтовой услугой и, следовательно, не считается деятельностью, подлежащей лицензированию (разъяснение Министерства транспорта и связи было опубликовано в “Вестнике ведомственных нормативных актов РА” No.4, 1 февраля 2006). Однако как в самом разъяснении, так и в подготовленном позднее по инициативе правительства законопроекте “О внесении изменений в Закон РА “О почтовой связи” речь шла лишь о подписке, тогда как доставка периодики продолжает считаться деятельностью, подлежащей лицензированию. Иными словами, компания, осуществляющая подписку, не может заниматься распространением периодики, не имея соответствующей лицензии. Подобная ситуация, по мнению экспертов ЕПК, означает:

1. Маленькие компании, занимающиеся исключительно подпиской и распространением периодики, либо должны заплатить за лицензию слишком большую сумму (5 млн. драмов), что приведет их к банкротству, либо будут вынуждены ограничить свою деятельность одной лишь подпиской, организовав доставку через национального оператора или другую лицензированную компанию. Таким образом, выполнение взятых перед подписчиком обязательств будет осуществляться через посредников и в итоге приведет к росту стоимости подписки и снижению тиражей.
2. Осуществляющие информационную деятельность (редакции периодических изданий и издатели) лишатся возможности самостоятельно заниматься подпиской и доставкой своей продукции.

Кроме того, подобная ситуация противоречит:

а) Статье 27 Конституции РА, согласно которой: “Каждый имеет право на свободу слова, включая и свободу поиска, получения и распространения сведений и идей через любые средства информации, независимо от государственных границ.” Это право, согласно статье 43 Конституции, может 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”. Ограничение же права людей на распространение или получение периодики посредством выбранной ими компании, т.е. на “поиск,

получение, распространение сведений и идей”, не имеет ничего общего с требованием статьи 43 Конституции.

б) Статье 10 Европейской Конвенции “О защите прав человека и основных свобод”, которая в сферах, относящихся к распространению информации и идей, не запрещает только лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий.

в) Закону РА “О массовой информации”, согласно пункту 2 статьи 4 которого: “Средства информации выпускаются и распространяются (подчеркнуто нами) без предварительной или текущей государственной регистрации, лицензирования, декларирования в государственном или каком-либо ином органе или оповещения какого-либо органа.” В соответствии с пунктом 3 той же статьи: “Запрещается (...) 4) ограничение в гражданском обращении оборудования и материалов, необходимых для распространения информации; 5) ограничение права личности на пользование любыми средствами информации, в том числе выпущенными и распространенными в других странах.”

Сфера печатных СМИ, в отличие от телерадиовещания, более свободная в Армении. Создание же искусственных препятствий для распространения периодики чревато угрозой монополизации рынка, а тем самым, установления и на нем жесткого государственного контроля. Добавим, что по состоянию на конец 2006 в Национальном Собрании РА еще не был обсужден предложенный несколькими депутатами законопроект “О внесении изменений в Закон РА “О почтовой связи”, принятие которого устранило бы все упомянутые выше опасения. И правительство, и профильная, постоянная Комиссия Национального Собрания по финансово-кредитным, бюджетным и экономическим вопросам высказали негативное мнение относительно этого законопроекта и склоняются к тому, чтобы сохранить лицензирование, уменьшив при этом размер лицензионной платы. Эксперты ЕПК принципиально против подобного подхода. По их мнению, государственное лицензирование доставки периодики по подписке следует вообще упразднить, поскольку в сфере почтовой связи оно необходимо лишь для деятельности, связанной с безопасностью людей, тайной их переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и других отправок, т.е. прав, гарантированных Конституцией. К подобному роду деятельности относятся доставка писем, посылок, почтовые переводы и другое. Однако публикации в прессе являются открытой информацией, а в этом случае защита прав человека регулируется иными законами.

2 мая 2006 Национальное Собрание РА приняло Закон “О внесении изменений и дополнений в Закон РА “О рекламе”, в котором предусматривается обязательная выдача Министерством здравоохранения РА разрешения на рекламу лекарств, медицинской техники и методов лечения. По мнению экспертов ЕПК, установление порядка получения разрешения на любую рекламу, и не только лекарств, как и наличие органа, выдающего разрешения, содержат коррупционные риски. На пути свободного распространения рекламной информации ставится дополнительное препятствие, тогда как и производитель, и распространитель рекламы лекарств, медтехники и методов лечения имеют возможность получить и проверить наличие соответствующих документов у рекламодателя до осуществления ими своих функций. Иначе говоря, для регулирования рекламы достаточно, что лекарства и медтехника лицензируются.

Государство должно осуществлять свою контрольную функцию, исходя из принципа добросовестности, и в случае выявления недобросовестной рекламы накладывать санкции на нарушителей в соответствии со статьями 25 и 26 Закона "О рекламе".

СИТУАЦИЯ В СФЕРЕ СВОБОДЫ СЛОВА, ПРЕССЫ И ИНФОРМАЦИИ

Помимо несовершенства законов, представляют опасность такие явления, как атаки на журналистов и СМИ и безнаказанность их исполнителей (либо назначение им формального наказания), концентрация собственности в сфере информации, скрытая цензура на телевидении и недостаток плюрализма.

В 2006 сохранилась проблема доступа политических сил к телеэфиру (в том числе к эфиру Общественного телевидения). Так, 5 октября 2006 пресс-служба партии "Оринац еркир" известила о том, что ванадзорская телекомпания "МИГ" отказалась выпустить в эфир интервью лидера партии, экс-спикера Национального Собрания РА Артура Багдасаряна. Согласно представителям партии, отказ телекомпании был следствием политического давления и проявлением цензуры. Руководство "МИГ" объяснило свое решение тем, что в интервью была высказана резкая критика в адрес руководства Лорийской области и телекомпании "Лори", и после того как "Оринац еркир" не согласилась исключить эти фрагменты телекомпания решила не выпускать интервью в эфир и возратить полученную за него сумму.

В целом, проблема свободного выражения политическими силами своей точки зрения в эфире вызывает озабоченность, и создается впечатление, что существуют даже ограничения на появление в эфире некоторых политических партий и деятелей (к примеру, "Жарангутюн" и ее лидер Раффи Ованнисян, "Новые времена" и ее лидер Арам Карапетян, "Республика" и ее лидер Арам З. Саргсян, а также - после своей отставки - Артур Багдасарян и возглавляемая им "Оринац еркир"). По мнению экспертов ЕПК, это одна из форм скрытой цензуры. Более того, по наблюдениям, пресс-конференции упомянутых выше лиц не посещают представители ни одной телекомпании, и подобные мероприятия освещают лишь печатные СМИ. С заявлениями, осуждающими сложившуюся ситуацию, выступали и "Оринац еркир", и "Новые времена", и "Республика". В частности, 7 ноября 2006 "Оринац еркир" распространила заявление, в котором говорилось, что местные телекомпании не только проигнорировали встречи ее лидера Артура Багдасаряна с жителями Севана и Гавара, но и выпустили в эфир дискредитирующие его материалы.

9 ноября к аккредитованным в РА дипломатическим миссиям обратилось правление партии "Новые времена". В заявлении отмечалось, что председатель партии Арам Карапетян "уже полтора года как лишен возможности пользоваться телеэфиром и представлять населению в прямом эфире личную и партийную точки зрения".

Вместе с тем существуют телеканалы, которые, являясь частными по статусу, на деле находятся под контролем партии либо имеют партийную направленность. Так, владелец, руководитель, главный редактор и ведущий политических передач телекомпании "АЛМ" Тигран Карапетян одновременно является председателем Народной партии, и телекомпания освещает его поездки в регионы именно как визиты руководителя партии (а не телекомпании). Телекомпания "Кентрон" по сути находится под влиянием Гагика Царукяна и возглавляемой им партии "Баргавач Айастан", телеканал "Еркир-медиа" отождествляется с Армянской Революционной Федерацией "Дашнакцутюн" и т.д.

В 2006 продолжились запугивания и атаки на журналистов и СМИ, причем виновные либо не были найдены, либо остались безнаказанными. Наиболее характерным был инцидент с внештатным корреспондентом газет “Чоррорд ишханутюн” и “Аравот” Гагиком Шамшяном. 12 июля 2006 Гагик Шамшян подвергся преследованию со стороны родственников и подчиненных главы общины Нубарашен Еревана Мгера Ованнисяна. На основании заявления Гагика Шамшяна прокуратура столичных общин Эребуни и Нубарашен возбудила уголовное дело по статьям 164 (“Препятствование законной профессиональной деятельности журналиста”), части 1 статьи 176 (“Ограбление”) и части 3 статьи 258 (“Хулиганство”). Гагик Шамшян сообщил ЕПК, что и в дальнейшем на него продолжали оказывать давление, в частности, была обесточена его квартира, оборвана ведущая в нее телефонная линия. 25 июля Генпрокуратура сообщила, что по этому делу в качестве обвиняемого привлечен родной брат нубарашенского префекта Рубен Ованнисян, по отношению к которому в качестве меры пресечения избран арест, однако в дальнейшем он был выпущен на свободу под залог. А 10 ноября Шамшян получил из прокуратуры общин Эребуни и Нубарашен извещение о прекращении уголовного дела. Как сообщила газета “Аравот” от 14 ноября, уголовное преследование проходящих по делу лиц (в том числе родного брата префекта) было прекращено “за отсутствием доказательств, обосновывающих наличие состава преступления” в их действиях. Подобный результат вопиющ не только потому, что лица, запугивающие журналиста - и все они были известны - фактически остались безнаказанными. 3 августа на основании заявлений, поступивших от ряда граждан, было возбуждено уголовное дело против самого Гагика Шамшяна (по обвинению в оскорблении, мошенничестве и вымогательстве), которое в декабре было направлено в суд.

В 2006 два случая запугивания журналистов произошло в стенах Национального Собрания РА. 23 мая депутат от фракции Республиканской партии Армении Александр Саркисян (родной брат министра обороны РА Сержа Саркисяна) в присутствии свидетелей сыпал ругательствами и угрожал корреспонденту газеты “Иравунк” Такуи Товмасян, требуя раскрыть источник информации. Его не смогли сдержать даже присутствовавшие при этом мужчины. Инцидент остался без последствий, несмотря на то, что редакционный совет “Иравунк” обратился со страниц газеты к Генпрокуратуре, Полиции и Службе национальной безопасности.

Аналогичный случай произошел 13 октября 2006. Депутат от той же фракции Наапет Геворкян набросился с ругательствами и угрозами на корреспондента газеты “Аравот” Анну Израелян. Причиной стала опубликованная в издании статья, где упоминалось имя депутата, более того, Анна Израелян не была ее автором.

Утром 6 сентября 2006 подвергся атаке редактор газеты “Иравунк” Ованес Галаджян. Двое неизвестных напали на журналиста сзади, повалили его на землю и стали бить. С заявлениями, осуждающими факт нападения на журналиста, выступили армянские и международные организации. Расследование уголовного дела, возбужденного по этому факту, на момент подготовки настоящего отчета не принесло результатов - нападавшие так и не выявлены. Так же, несмотря на проводившееся расследование, не были найдены виновные в нападении 30 января 2006 на спортивного обозревателя газеты “Айкакан жаманак” Давида Джалаляна и в поджоге 7 февраля автомобиля футбольного комментатора, учредителя еженедельника “Футбол плюс” Сурена Багдасаряна.

Похожие инциденты происходили и в регионах Армении. В частности, 23 февраля в Ванадзоре угрозам и оскорблениям подверглась исполнительный директор

телекомпании “Лори” Нарине Аветисян. И хотя лицо, угрожавшее журналистке, было известно, начатому полицией расследованию не был дан ход. А в ночь с 15 на 16 мая принадлежавшая журналистке машина была забросана камнями; виновные не были выявлены.

Таким образом, можно констатировать: хотя в Законе РА “О массовой информации” говорится, что “в своей законной профессиональной деятельности журналист как лицо, выполняющее общественный долг, защищен законодательством Республики Армения“, в 2006 никто из тех, кто применил насилие в отношении журналистов или угрожал им, не был выявлен или наказан, а журналисты и СМИ не чувствовали, что защищены государством.

В контексте давления на журналистов следует рассматривать также арест 26 июня 2006 главного редактора газеты “Жаманак-Ереван” Армана Бабаджаняна и возбуждение против него уголовного дела по пункту 2 части 2 статьи 327 УК РА (“Уклонение от срочной воинской службы, учений или учебных сборов”). 8 сентября Арман Бабаджанян был приговорен судом первой инстанции общин Центр и Норк-Мараш Еревана к 4 годам лишения свободы. Многочисленные журналистские и правозащитные организации склонны считать, что Арман Бабаджанян подвергся преследованию за свою профессиональную деятельность и что назначенное судом наказание не адекватно его вине. В частности, подобная оценка была дана в заявлении международной организации “Репортеры без границ” от 31 октября 2006. Согласно ряду армянских общественных организаций, в деле Армана Бабаджаняна очевидным образом проявился дискриминационный подход: в отношении главного редактора “Жаманак-Ереван” не был применен принятый в 2003 Национальным Собранием Закон РА “О гражданах, не прошедших обязательную воинскую службу с нарушением установленного порядка”, разрешающий не служившим в армии гражданам, которым исполнилось 27 лет, освободиться от уголовной ответственности, заплатив определенную сумму. И хотя Арман Бабаджанян обратился в межведомственную комиссию, рассматривающую подобные дела, по состоянию на конец года ответа на свое заявление он не получил. Рассмотрение апелляции адвокатов Армана Бабаджаняна в суде второй инстанции по состоянию на конец года также не было завершено.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ СВОБОДНОЙ И СПРАВЕДЛИВОЙ КОНКУРЕНЦИИ В МЕДИА-СФЕРЕ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ СУБСИДИРОВАНИЕ ПЕЧАТНЫХ ИЗДАНИЙ

В Армении основным источником массовой информации является телевидение. Обеспечивать справедливую конкуренцию в вещательной сфере призван, в первую очередь, регулирующий орган - Национальная Комиссия по телевидению и радио (НКТР), распределяющая по конкурсу радиочастоты и обязанная следить за тем, чтобы частные теле- и радиоконпании выполняли условия своей лицензии и требования законодательства РА.

Предполагается, что этот орган должен быть независимым. Однако действовавший порядок его формирования, при котором все члены Комиссии назначались исключительно президентом страны, уже свидетельствует о наличии политического влияния. Поскольку предусмотренные конституционными изменениями 2005 поправки в соответствующие положения Закона РА “О телевидении и радио” (см. главу настоящего отчета “Законодательство, регулирующее сферу СМИ и информации, и изменения в нем в 2006”) находятся на стадии обсуждения в

государственных структурах и общественных организациях, и новый порядок еще не утвержден, преждевременно говорить о позитивном воздействии этих поправок на решение проблемы независимости НКТР. Журналистские объединения страны выразили свою позицию относительно конституционных и законодательных изменений, касающихся вещательной сферы (см. в той главе).

Необходимость обеспечения независимости НКТР неоднократно подчеркивалась в ряде касающихся Армении документов влиятельных международных организаций - прежде всего, Совета Европы и ОБСЕ. Так, в отчете от 26 июля 2006 Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ Миклоша Харашти отмечается, что законодательные изменения по этому вопросу не должны ограничиваться "наполовину президентским-наполовину парламентским" регулирующим органом и что его состав "должен отражать политическое и социальное разнообразие страны и в него должны быть включены неправительственные организации и профессиональные объединения".

Вместе с тем серьезной критике со стороны международных структур и местных журналистских объединений подвергается и практика проведения конкурсов по лицензированию теле-, радиовещания. Нарекания касаются главным образом двух проблем: недостаточной прозрачности рассмотрения заявок и неопределенности критериев, по которым определяются победители.

Справедливость итогов конкурсов нередко вызывала и вызывает сомнения как в профессиональных кругах, так и в обществе в целом. И хотя статья 26 Закона РА "Регламент Национальной Комиссии по телевидению и радио" позволяет привлекать общественных экспертов к обсуждению и оценке заявок, а журналистские объединения не только выражают готовность, но и считают необходимым свое участие в этом процессе, НКТР отказывается от такой открытости в своей деятельности.

Что касается обоснования выбора победителя, то и здесь, несмотря на требование статьи 50 Закона РА "О телевидении и радио" - "Национальная Комиссия должна надлежащим образом обосновать решения о выборе обладателя лицензии, отказе в выдаче лицензии (...) -, НКТР не придерживается данного положения. Кстати, это требование было внесено в Закон вместе с изменениями и дополнениями от 29 декабря 2003, и справедливости ради отметим, что в дальнейшем Комиссия стала представлять конкурсантам более развернутый текст своих решений. Но суть от этого почти не изменилась. Так, если раньше отмечалось лишь, что "исходя из результатов конкурса, компания признается победителем конкурса по лицензированию", то теперь указываются частота и местонахождение конкурсанта, номер и дата решения Национальной Комиссии, а также аргументация, сводящаяся к тому, что в связи с соответствием представленной заявки "требованиям законодательства РА о телевидении и радио и условиям конкурса", НКТР признает победителем данную компанию.

Общественная организация содействия СМИ "Интерньюс", осуществившая в рамках программы "Регулирование телевидения в Армении" анализ проведенных НКТР конкурсов, считает, что такое обоснование выбора победителя крайне недостаточно и что оно не соответствует требованиям упомянутой статьи 50 Закона "О телевидении и радио". С этой оценкой согласны и другие журналистские объединения - Ереванский пресс-клуб, Комитет по защите свободы слова, Союз журналистов Армении, Клуб журналистов "Аспарез" (Гюмри). По их мнению, при выборе среди конкурсантов обладателя лицензии на вещание необходимо исходить,

прежде всего, из 4 основных критериев, указанных в упомянутом Законе: приоритет передач собственного производства, приоритет передач отечественного производства, технические и финансовые возможности, профессиональная подготовка персонала. Причем решение должно содержать обоснование, исходящее из оценок по каждому из этих критериев.

Таким образом, проблемы, касающиеся прозрачности процесса рассмотрения заявок и недостаточной обоснованности принимаемых решений, порождают серьезные сомнения в справедливости итогов конкурсов, проводимых НКТР. Состоявшаяся и имевшая широкую аудиторию телекомпания “А1+” была лишена эфира в апреле 2002. И тот факт, что “А1+” с 2002 по 2006 12 раз подавала заявки на различные частоты и все они отклонялись, а предпочтение отдавалось другим, иногда даже неизвестным компаниям, свидетельствует об обоснованности сомнений в справедливости конкурсов и, в целом, нерешенности проблемы независимости НКТР, о чем неоднократно заявляли и журналистские объединения страны, и международные структуры. Так, в Резолюции ПАСЕ 1374 от 28 апреля 2004 содержится призыв к властям Армении “создать справедливые условия для нормального функционирования средств массовой информации, в особенности при выдаче лицензий на вещание телекомпаниям, в частности телеканалу “А1+”. Власти же, в свою очередь, ссылаются на формальную независимость НКТР и, следовательно, невозможность влиять на решения этого органа, что не соответствует фактическому положению дел.

В ходе бесед, проведенных в рамках данного мониторинга, представители ряда компаний признали, что в вещательной сфере не обеспечиваются достаточных условий для добросовестной и справедливой конкуренции. Проблемы связаны и с серьезными недостатками в законодательстве, и с невыполнением Национальной Комиссией ряда регулирующих функций, и с несформированностью подлинных рыночных отношений в бизнесе вообще и в вещательной сфере в частности.

Хотя Закон “О телевидении и радио” содержит антимонопольное положение, согласно которому “каждое физическое или юридическое лицо может получить лицензию только на одну телевизионную или радиокompанию”, в Армении есть лица, владеющие несколькими вещательными компаниями. Это обстоятельство отмечено и в упомянутом выше отчете Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ.

В свою очередь, некоторые из представителей телекомпаний констатировали, что вещатели, создавшие для себя преобладающие позиции, используют их для привлечения дополнительной рекламы, устанавливая заведомо низкие цены на нее и, тем самым, нарушая принцип справедливой конкуренции. Подобные действия создают нездоровую обстановку и негативно влияют на ситуацию в рассматриваемой сфере в целом. В частности, другие вещатели тоже вынуждены искусственно снижать цены на рекламу и, чтобы компенсировать сокращение доходов, увеличивают объемы ее трансляции, значительно превышая пределы, установленные Законом РА “О рекламе”.

Как показывают результаты мониторинга, проведенного Программой поддержки СМИ Армянского представительства международной организации IREX, все исследованные ею телекомпании в Армении нарушают предусмотренные законодательством нормы, касающиеся объемов рекламы в эфире. Среди частных вещателей наибольшее количество таких нарушений зафиксировано на Втором Армянском телеканале. Здесь, по данным IREX, в отдельные промежутки времени (например, с 9 до 10 часов утра, с 13.30 до 14.30, 17.00 до 20.00 и 21.30 до 23.00)

установленные нормы превышаются более, чем в 1.5-2 раза. Подобные нарушения, но в несколько меньших объемах, характерны и для остальных исследованных телекомпаний. Так, особенно в вечернее время, в том числе в прайм-тайм, допускаемые законом пределы трансляции рекламы на 1 час вещания в эфире “Шант” превышаются почти в 2 раза, “Кентрон” - до 1.7, “Армении” - до 1.5 раза.

Если при нарушениях антимонопольного положения в вещательной сфере НКТР по закону не имеет полномочий для вмешательства и выправления ситуации (это, скорее, прерогатива Комиссии РА по экономической конкуренции), то в вопросе препятствования появлению в эфире сверхнормативной рекламы обладает такими полномочиями, но не применяет их.

Это касается и запрещенной законом рекламы крепких спиртных напитков (за исключением коньяка). Согласно данным исследования, проведенного “Интерньюс”, большинство телекомпаний нарушает запрет на рекламу алкогольной продукции. При этом вещатели приводят сомнительную аргументацию, сводящуюся к тому, что зрителям представляется только торговая марка, а не конкретный спиртной напиток. На самом же деле в транслируемых роликах реклама алкогольной продукции очевидна. Здесь также НКТР не выполняет свои функциональные обязанности и не воздействует на ситуацию, хотя имеет соответствующие полномочия.

Обращает на себя внимание и тот факт, что указанные нарушения характерны и для Общественного телевидения Армении (ОТА). По данным IREX, здесь разрешенный Законом “О телевидении и радио” предельный объем рекламы (для общественного вещателя - не более 5% от общего объема передач) превышает в среднем в 3 раза. При этом телекомпания получает значительное финансирование из государственного бюджета для выполнения ею общественной функции. Между тем, и в содержательном плане Общественное телевидение делает ставку на коммерчески выгодные проекты, способные увеличить приток рекламы, в ущерб указанным в статье 28 Закона “О телевидении и радио” приоритетам общественного телеканала, а именно: обеспечивать конституционное право граждан “свободно получать политическую, экономическую, образовательную, культурную, детско-юношескую, научно-просветительскую информацию, информацию об армянском языке и истории, спортивную, развлекательную и иную важную и значимую для общества информацию”. Все это приводит к доминированию ОТА и созданию несправедливых условий для конкуренции на вещательном и рекламном рынках.

Те же нарушения, связанные с рекламной деятельностью, характерны и для радиовещания. К превышению допустимых объемов рекламы, включению в нее крепких спиртных напитков здесь добавляется еще одна проблема - трансляция рекламы на иностранных языках, в частности, на русском. Эта проблема связана, как утверждают радиоконпании, с недостатками в законодательстве. С одной стороны, как устанавливает Закон РА “О рекламе”, товары и услуги должны рекламироваться на армянском языке, а при необходимости, по желанию рекламодателя, это может сопровождаться соответствующими содержанию титрами/текстом на иностранных языках; с другой - данное требование не учитывает специфику радио, где титры невозможны. Как следствие, радиовещатели идут на прямое нарушение закона.

Столь распространенные в вещательной сфере нарушения закона создают угрозу того, что НКТР может избирательно применять санкции против той или иной компании, если она, к примеру, проявляет недостаточную лояльность к властям. Такие прецеденты уже имеются. В частности, была предпринята попытка оштрафовать радио “Ван” за русскоязычную рекламу, а телекомпания “Айреник”

оказалась вынужденной заплатить штраф за ретрансляцию (без наличия необходимых договоров) программ французского телеканала “Меццо”, хотя подобного рода нарушения характерны и для ряда других компаний. Сложившаяся ситуация создает возможность оказания политического давления на СМИ, а также содержит в себе коррупционные риски.

В целом, как утверждают некоторые представители теле- и радиокomпаний, от степени близости вещателей к правящей элите во многом зависит и объем поступления рекламы, т.е. происходит смешивание бизнеса и политики. Такое же разделение властями на “своих” и “не очень своих” (а в случаях с оппозиционными печатными изданиями - “чужих”) действует и при определении состава журналистов, сопровождающих первых лиц государства во время их зарубежных визитов, или при предоставлении информации из официальных источников - одним раньше, другим позже, что создает очевидные неравные условия для СМИ.

Сложившаяся в вещательной сфере ситуация вызывает особую озабоченность и в связи с предстоящим внедрением в Армении цифрового вещания. Здесь еще большую актуальность приобретает независимость - как формальная, правовая, так и фактическая - регулирующего органа. Как отмечает в своих рекомендациях эксперт ОБСЕ и Совета Европы Катрин Найман-Меткалф, поскольку на ранних этапах перехода от аналогового вещания к цифровому обеспечение конкуренции сопряжено с трудностями, необходимо предпринять меры по предотвращению концентрации собственности и избежать монополизации рынка. Чтобы одни компании не оказались в более предпочтительных условиях, чем другие, доступ к инфраструктуре нового вещания, несмотря на ее ограниченность, должен быть справедливым, посредством создания максимально равных условий для состязательности. Поэтому, как рекомендует эксперт, необходимо, чтобы деятельность регулирующего органа была объективной и прозрачной, а оператор сети и будущие цифровые вещатели выбирались посредством открытого конкурса.

По поручению правительства РА межведомственная рабочая группа разработала проект программы по внедрению цифрового вещания. Однако ряд положений этого документа содержит существенные недостатки и упущения. В частности, проектом предусматривается прекращение выдачи лицензий на аналоговое вещание с января 2007. В результате может создаться ситуация, что в ближайшие несколько лет аналоговые теле- и радиоканалы прекратят свое существование, а цифровые - еще не будут созданы.

Кроме того, предусматривается ввести понятие “социальный пакет”, то есть оказание дотаций неимущим слоям населения для получения минимального набора телеканалов - общественных и частных. А какие из частных вещателей войдут в этот пакет, решать будет правительство. Такой подход нарушает принципы независимого вещания. Подобные решения должны быть прерогативой исключительно независимого регулирующего органа, а не правительства. Проект предполагает также значительные бюджетные инвестиции в государственного транслирующего оператора, что может привести к дисбалансу между последним и частными операторами, к монополизации рынка телекоммуникаций. Иными словами, эти и другие положения проекта в целом противоречат принципам честной рыночной конкуренции - как с точки зрения бюджетных инвестиций, так и регулирования, государственной политики в телекоммуникационном секторе.

В области печатных медиа вмешательство государства значительно меньше, чем в вещательной сфере. Но и их роль в информационном рынке чрезвычайно мала.

Ежедневный тираж каждой из газет составляет в среднем 3000-4000 экземпляров, причем зачастую продается не полностью. Соответственно, и рекламные поступления крайне незначительны. Будучи неспособными существовать за счет этих, призванных быть основными, источников доходов, большинство печатных изданий вынуждено пользоваться спонсорской помощью, а чаще - прямым финансированием от различных политических и/или олигархических групп и зависеть от них. Подобного рода поступления, как правило, составляют значительную часть бюджета редакций газет. Поэтому говорить о рыночных отношениях и конкуренции здесь невозможно.

Как отмечается в упомянутом отчете Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, в этих условиях "правительство должно рассмотреть возможность установления особых защитных мер для печатных СМИ, к примеру, благоприятной системы распространения, льгот по НДС или другим налогам". Между тем принятый в декабре 2004 Закон РА "О почтовой связи" предусматривает лицензирование деятельности по доставке прессы по подписке, а оно, в свою очередь, предполагает оплату, которая может стать непосильным бременем для малых компаний-распространителей. Уход же последних с этого рынка чреват свертыванием здесь конкуренции и монополизацией сферы, где доставка изданий по подписке сосредоточится в руках госпредприятия "Айпост".

Актуальным остается и вопрос смягчения налогового бремени для печатных изданий. Еще в 1997 журналистские объединения обратились к властям с предложением освободить газеты и журналы от уплаты НДС. Правительство же выдвинуло другую идею - оказать поддержку печатным изданиям посредством выделения субсидий из государственного бюджета. Для ее осуществления была создана комиссия, в которую вошли представители государственных структур и журналистских организаций. Чтобы справедливо распределять средства, журналистские объединения предложили применить принцип пропорционального финансирования изданий с учетом размеров налогов, выплачиваемых редакциями за год. Однако этот подход не был принят властями. Комиссия функционировала два года, в дальнейшем она не созывалась, и государство само распределяло бюджетные средства, предназначенные на поддержку печатных СМИ.

В 2000 основные общенациональные газеты, представляющие лицо армянской прессы, отказались от субсидий, и с тех пор финансовую помощь получают, в основном, литературно-культурные, научные, детско-юношеские, региональные издания, а также периодика, выпускаемая национальными меньшинствами. При этом, по решению правительства, детская периодика финансируется отдельной строкой госбюджета.

В 2003 по инициативе Союза журналистов Армении президент страны принял руководителей областных и городских газет, и среди обсуждаемых проблем был поднят также вопрос о том, что некоторые региональные издания необоснованно не попали в список субсидируемых медиа. В связи с этим президент распорядился выделить из своего фонда 2 миллиона драмов для оказания поддержки указанным изданиям. В 2005 по ходатайству СЖА было приостановлено выполнение постановления правительства РА о субсидировании печатной периодики, так как в перечне значился целый ряд неиздающихся газет и журналов, а некоторым издающимся помощь не предусматривалась. В 2006, несмотря на протесты предыдущего года, в списке поддерживаемых изданий вновь оказались неизвестные наименования, и Союз журналистов бойкотировал участие в этом процессе, считая

бессмысленным обращаться к одним и тем же должностным лицам с теми же требованиями.

В условиях отсутствия четких критериев субсидирования сформировалась порочная практика, когда люди открывали издания, получали государственную помощь, а потом либо выпускали несколько номеров газеты (или журнала), либо вообще ничего не издавали. Многие же действующие редакции не удостоивались внимания Агентства по книгоизданию при Министерстве культуры и по вопросам молодежи РА, занимающегося распределением субсидий. Так, в Котайкской области трем бездействующим изданиям, учредителем которых является одна и та же частная компания, в 2006 была предоставлена помощь, а единственной известной здесь, периодически выходящей газете - нет. Подобные примеры несправедливого распределения государственных средств, как свидетельствуют данные проведенного Союзом журналистов Армении анализа, далеко не единичны. По оценке руководителя СЖА Астгик Геворкян, установленные, хотя и явно недостаточные, критерии отбора изданий нередко игнорировались, а размеры финансовой помощи определялись произвольно. Как следствие, произошло распыление значительных средств - свыше 182 миллионов драмов, предусмотренных на поддержку прессы в 2006.

Для рассмотрения вопроса субсидий на 2007 упомянутое Агентство (в результате требований СЖА и вмешательства премьер-министра страны) сформировало комиссию, в состав которой вовлекло представителей двух творческих объединений - председателя Союза журналистов Армении и секретаря правления Союза писателей Армении. Остальные три члена этой комиссии - из самого Агентства. Как считает Астгик Геворкян, распределением средств должна заниматься независимая экспертная комиссия. Что же касается необходимости разработки более четких и справедливых критериев субсидирования печатных СМИ, то здесь, по мнению руководителя СЖА, наиболее объективным подходом было бы предложенное рядом журналистских объединений страны пропорциональное финансирование изданий с учетом размеров их ежегодных налоговых выплат.

Таким образом, если обобщить представленную выше ситуацию в вещательной и печатной сферах, можно констатировать, что государству пока еще не удалось создать благоприятные условия для становления и развития независимых СМИ, их справедливой и свободной конкуренции.

2. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАВА

ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ СОЗДАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ОБЪЕДИНЕНИЙ (ПАРТИЙ) И ИХ СВОБОДНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

23 августа 1990 с принятием Декларации о независимости была создана основа для развития в Армении многопартийной системы. В соответствии с положениями Декларации, 20 февраля 1991 был принят Закон РА “Об общественных политических организациях”. Это создало возможность для регистрации политических партий. 3 июля 2002 был принят Закон РА “О партиях”, предъявляющий к партиям качественно новые требования. Так, согласно статьи 5 Закона, “партия обязана иметь не менее 200 членов”, а также “отдельные подразделения как минимум в 1/3 областей Армении, в том числе в Ереване”.

Принятый 8 декабря 2004 Закон РА “О внесении дополнений и изменений в Закон РА “О партиях” устанавливал: “Не позднее, чем через 6 месяцев после государственной регистрации, партия должна иметь не менее 2000 членов, при этом в каждой области Республики Армения - не менее 100 членов, и территориальные подразделения - во всех областях Республики Армения, в том числе в городе Ереване, о чем письменно извещает полномочный государственный орган” (часть 11, добавленная к статье 5 Закона). На первый взгляд, эти требования, цель которых - укрупнение партий и формирование их социальной базы, можно считать необходимыми, однако на практике они носят формальный характер. Механизм проверки списков членов партии Министерством юстиции РА не разработан. С момента вступления в силу Закона “О партиях” на основании части 3 статьи 33 Закона (невыполнение требований о создании подразделений в областях, о наличии предусмотренного минимального числа членов, либо выполнение этих требований без извещения полномочного государственного органа) решениями судов общей юрисдикции было распущено 49 партий. Партии, представившие предусмотренные Законом списки, были перерегистрированы Министерством юстиции.

Статья 31 Закона РА “О партиях” ставит возможность юридической деятельности партии в зависимость от ее участия в общенациональных выборах и получения определенного числа голосов. Устанавливалось, что: “Партия подлежит роспуску, если не участвовала в последних двух выборах в Национальное Собрание РА либо если на одних из них ее избирательный список получил менее 1% от суммы общего количества голосов, поданных за избирательные списки всех участвовавших в голосовании партий, и числа неточностей.” После принятия Закона РА “О партиях” в него трижды вносились поправки (в 2002, 2003, 2005), однако это его положение - с определенными изменениями - сохранилось. Так, согласно поправкам от 2 декабря 2002, упомянутое требование было смягчено: “Партия подлежит роспуску, если на каждых из любых двух следующих друг за другом выборах в Национальное Собрание ее избирательный список получил менее 1% от суммы общего количества голосов, поданных за избирательные списки всех участвовавших в голосовании партий, и числа неточностей.”

Это требование вызвало озабоченность Венецианской Комиссии Совета Европы, которая в своем экспертном заключении (CDL-EL(2006)026 rev 2, Венеция, 8 июня 2006) расценила его как противоречащее Конституции и порекомендовала упразднить. В 2006 Защитник прав человека РА обратился в Конституционный судом

РА, который 22 декабря признал это положение противоречащим Конституции и недействительным.

В целом, Закон “О партиях” по существу не препятствует регистрации и деятельности партий. Однако в Армении практически не обеспечены равные условия для конкуренции между партиями.

Посмотрим на динамику формирования и развития партий за последнее время.

До принятия Закона “Об общественных политических организациях” (в 1991) политические объединения, за исключением Коммунистической партии, действовали как неформальные или общественные организации. Непосредственно после его принятия было зарегистрировано 20 партий, к 1995, то есть к моменту проведения очередных парламентских выборов, их число достигло 47. И если в 1991-1992 появление большого количества партий в новосозданной и не имеющей традиций многопартийной системе было естественным процессом, то в 1994-1995, в преддверии парламентских выборов, многие партии в основном создавались искусственно, в конъюнктурных целях. Анализ процесса формирования партий в 1991-1999 показывает, что из действующих сегодня на политическом поле более или менее влиятельные партии, за исключением Народной партии Армении (НПА), были зарегистрированы в 1991-1992. К ним относятся Армянская Революционная Федерация “Дашнакцутюн” (АРФД), Армянское общенациональное движение (АОД), Объединение “Национальное самоопределение” (ОНС), Коммунистическая партия Армении (КПА) и Национально-демократический союз (НДС).

В 1995 в Армении было положено начало традиции создания партий и их проведения в парламент влиятельными должностными лицами, в особенности представителями силовых структур. В этом смысле примечателен феномен партии “Шамирам”, зарегистрированной в преддверии парламентских выборов 1995 при покровительстве тогдашнего министра внутренних дел, которая на выборах заняла второе место по числу полученных депутатских мест. В 1995 из 190 депутатских мандатов три оппозиционные партии получили 15 (7 - КПА, 5 - НДС, 3 - ОНС), 114 - блок “Анрапетутюн” (“Республика”), 8 - “Шамирам”. На парламентских выборах 1995 в Армении была заложена еще одна традиция: правящая партия (АОД) не конкурировала с оппозиционными партиями, а, отождествив себя с государством, использовала все государственные рычаги, в особенности силовые, для удержания власти. Наблюдатели ОБСЕ/БДИПЧ расценили выборы-1995 как свободные, но не справедливые. Эти выборы стали первым серьезным ударом, препятствующим развитию партий. Неестественно и нелогично, когда политическая сила, в данном случае АОД, набирает в 1995 почти 90% голосов, а в 1999 не может преодолеть даже 5% барьер. В этом контексте, естественно, не случайным стало резкое перераспределение парламентских сил в течение одного дня в 1998⁷.

И наконец, о развитии партий можно говорить лишь с большими оговорками, поскольку после 1991 в Армении фактически не происходило смены власти в классическом смысле, то есть посредством выборов. Тем не менее следует отметить, что на выборах 1999, вследствие отсутствия острой предвыборной борьбы, не было зафиксировано серьезных нарушений. Власть фактически принадлежала министру обороны РА Вазгену Саркисяну. Он прибег к совершенно иному способу: не стал создавать новую партию, как это произошло в 1995 в случае с “Шамирам”, а “взял” не имеющую влияния политическую силу - Республиканскую

⁷ На следующий день после отставки первого президента РА Левона Тер-Петросяна.

партию Армении (РПА) и сформировал предвыборный блок с Народной партией Армении Карена Демирчяна. Таким образом, на выборах-1999 появился очередной политический феномен: блок "Миаснутюн" ("Единство"), созданный фактическим носителем власти Вазгеном Саркисяном и Кареном Демирчяном, воспринимавшийся с 1998 в народе как оппозиционер номер один (как главный соперник Роберта Кочаряна на президентских выборах-1998), оказался вне конкуренции и маловлиятельная РПА пришла к власти.

Сделай в 1999 Вазген Саркисян "ставку" на любую другую из 86 партий, зарегистрированных в Армении, именно она сегодня стала бы парламентским большинством.

На выборах 2003 также не была обеспечена равная конкуренция между партиями, и большую часть депутатских мест получили силы, имеющие доступ к властным рычагам и поддержавшие на президентских выборах в том же 2003 действующего президента - РПА, "Оринац еркир", АРФД, которые и составили коалиционное правительство.

В период между выборами партиям должны быть обеспечены равные возможности для доступа к СМИ (в особенности к вещательным), изыскания финансовых средств, а также свобода собраний, независимое функционирование партийных офисов.

Согласно информации, предоставленной партией "Жарангутюн" ("Наследие"), с осени 2005 - с активизации гражданской и политической деятельности партии, особенно после организации 25 ноября ее лидером Раффи Ованнисяном гражданского собрания и сидячей забастовки в связи с предстоящим референдумом по Конституции - ему не только не предоставляется эфир, но и монтируются кадры, на которых он запечатлен. Телекомпании игнорируют и созданные Раффи Ованнисяном пресс-конференции. После митинга оппозиции 9 декабря 2005 информационная программа "Айлул" Общественного телевидения Армении, не приведя никаких доказательств, обвинила жену лидера "Жарангутюн" - Арменуи Ованнисян в финансовых фальсификациях с целью содействия политической деятельности супруга. А одна из газет, столь же бездоказательно, назвала Раффи Ованнисяна - американским шпионом. Требования Раффи и Арменуи Ованнисянов об опровержении не были удовлетворены ни одним из провластных СМИ, в том числе телекомпаний. Возможность Арменуи Ованнисян ответить предоставила Армянская служба Радио "Свободная Европа"/Радио "Свобода".

В феврале 2006 партия "Жарангутюн" пыталась выяснить у телекомпаний стоимость политической рекламы. Ей либо называли непомерно высокую цену, либо сразу по разным причинам отказывали в эфире.

Согласно сведениям, предоставленным партией "Оринац еркир", во время визитов руководителей партии в регионы местные телекомпании снимают их встречи с жителями, но не освещают в своих новостях.

В октябре 2006 ванадзорская телекомпания "МИГ" подготовила интервью с Артуром Багдасаряном. Однако это интервью так и не вышло в эфир. По словам директора "МИГ" Самвела Арутюняна, после просмотра видеозаписи интервью у него возникли возражения относительно критических высказываний Артура Багдасаряна в адрес Лорийской областной администрации и журналистов из другой региональной телекомпании - "Лори". Кроме того, отметил Самвел Арутюнян, в интервью содержалась открытая политическая агитация, за что "МИГ" могла быть подвергнута

штрафным санкциям. Поэтому, подчеркнул руководитель “МИГ”, он лично - без какого-либо давления извне - начал переговоры с представителями "Оринац еркир" об исключении из материала неприемлемых, на его взгляд, фрагментов. В результате, сказал Самвел Арутюнян, с "Оринац еркир" была достигнута договоренность лишь о купировании критики в отношении областной администрации, по другим же спорным вопросам стороны к согласию не пришли, и он принял решение снять интервью с эфира⁸.

Выполнить законодательное требование о наличии как минимум 2000 членов, филиалов в областях с не менее 100 членами многим партиям достаточно сложно, поскольку это требует финансовых средств, создания партийных офисов, дополнительных человеческих ресурсов. Между тем служащие государственных органов, органов местного самоуправления, представители частных предприятий опасаются вступать в оппозиционные партии.

В марте 2006 партия “Жарангутюн” была изгнана из своего центрального офиса (в Государственном театре музыкальной комедии им. Пароняна, срок действия договора об аренде истек в 2007). Члены правления “Жарангутюн” и сотрудники офиса лишились доступа к офисным документам и возможности пользоваться печатью партии. Все предусмотренные законом средства, к которым прибегла партия (обращения в полицию, прокуратуру, суды первой, второй и третьей инстанции), никаких результатов не дали. 8 марта 2006, через 4 дня после закрытия центрального офиса “Жарангутюн”, неизвестные лица проникли в находящийся в офисе сервер, где хранились сведения о партии, количестве ее членов и их деятельности. Экспертиза, проведенная Национальным бюро экспертиз подтвердила, что в ту ночь компьютер был включен в течение 22-24 минут. К нему был подключен другой монитор и блок памяти. Полиция и Генпрокуратура РА отказались проводить расследование на основании отсутствия состава преступления.

Члены “Жарангутюн” подвергаются преследованиям по всей стране, им угрожают арестами, увольнением с работы. В Апаране, Егварде, Сисиане, Ехегадзоре и Капане с территориальных офисов партии ночью были сняты вывески партии.

Между тем провластные партии не испытывают проблем с открытием новых офисов и набором членов открывают новые офисы, набирают членов. Так, в городе Вайк РПА приватизировала здание, принадлежавшее ранее облисполкому, и отдала его в аренду государственным органам. Офисы провластных партий располагаются в зданиях государственных органов и органов местного самоуправления, учебных заведениях, несмотря на то, что, согласно статье 5 Закона “О партиях”, создание и деятельность структурных подразделений партий запрещены в государственных органах и органах местного самоуправления, в Вооруженных силах Республики Армения, правоохранительных органах, дошкольных, школьных и других учебных заведениях, организациях.

Правящие партии используют административные рычаги для пополнения своих рядов, пугая граждан перспективой потерять работу в случае отказа вступить в партию. Этот механизм особенно широко применяется в регионах, местных органах власти, учебных и здравоохранительных учреждениях, а также на частных предприятиях, находящихся под влиянием той или иной партии.

⁸ См. на веб-сайте www.yurc.am

21 апреля 2006 недалеко от Эребунийского отдела Полиции Еревана сотрудники Службы национальной безопасности совершили нападение на председателя партии “Новые времена” Арама Карапетяна, его телохранителей и водителя. Вооруженные автоматами и пистолетами 12 человек в масках, не представившись, нанесли удары по машине, разбили стекла и нанесли охранникам телесные повреждения различной тяжести. СНБ квалифицировала это как проверку оперативных данных о наличии у телохранителей Карапетяна оружия. Между тем законность ношения охранниками трех газовых пистолетов подтверждалась лицензиями, заверенными заместителем начальника Полиции РА Ованесом Варяном.

Вечером того же дня партия обратилась в центр судебно-медицинской экспертизы для освидетельствования полученных охранниками телесных повреждений. В центре ответили, что для проведения экспертизы необходимо соответствующее направление из прокуратуры. Партия обратилась в Генеральную прокуратуру РА, прокуратуру Еревана и Эребунийскую прокуратуру, однако направление так и не было выдано.

25 апреля 2006 председатель партии “Новые времена” Арам Карапетян обратился с письмом к генеральному прокурору РА Агвану Овсепяну, в котором потребовал возбудить уголовное дело против организаторов, поскольку были нарушены некоторые положения Конституции и Уголовного Кодекса РА.

5 мая из Генпрокуратуры РА был получен ответ, в котором только указывалось, что сообщение партии находится под контролем Генпрокуратуры.

Исследование предвыборных фондов показывает, что в фонды провластных партий выплаты в основном совершают юридические лица, а в фонды оппозиционных партий - физические лица. Предприятия и компании, осуществляющие финансово-экономическую деятельность, предпочитают оказывать финансовое содействие тем политическим силам, в чьих руках находятся рычаги создания определенных условий для бизнеса, установления “правил игры”. Бизнесмены совершают выплаты в фонды провластных партий через юридических лиц.

Бизнесмены не только финансируют, но и вступают в провластные партии. Так, после того, как министр обороны РА Серж Саркисян стал членом РПА, многие бизнесмены также пополнили ряды республиканцев. Вошедшая после выборов 2003 - вместе с РПА и “Дашнакцутюн” - в правящую коалицию, партия “Оринац еркир” после отставки ее лидера Артура Багдасаряна с поста спикера НС вышла из коалиции летом 2006. Сразу после этого ряды парламентской фракции “Оринац еркир” покинул ряд предпринимателей, которые создали парламентскую группу “Предприниматель”, после чего часть этой группы вступила в РПА.

После выхода из правящей коалиции “Оринац еркир” в своей деятельности стала встречать многочисленные препоны. “Оринац еркир” - классический пример неравной конкуренции провластных и оппозиционных партий в Армении.

ПРЕОБЛАДАНИЕ ПРИНЦИПА “СВОБОДНЫЕ И СПРАВЕДЛИВЫЕ ВЫБОРЫ”, ВОЗМОЖНОСТИ СПРАВЕДЛИВОЙ КОНКУРЕНЦИИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ПЕРИОД ВЫБОРОВ

Согласно “Кодексу хорошей практики в решении избирательных вопросов” Европейской Комиссии “За демократию через право” (Венецианская Комиссия) Совета Европы (принят на 52-ом заседании 18-19 октября 2002), уважение прав человека, верховенство закона и демократия являются тремя столпами европейского конституционного наследия. Демократия возможна лишь при проведении свободных и справедливых выборов. А по-настоящему демократические выборы могут быть проведены только при соблюдении в государстве ряда основополагающих стандартов, базирующихся на верховенстве закона: уважение прав человека и основных свобод (свобода слова, собраний, демонстраций, право на свободное передвижение, на создание объединений, в том числе политических партий, и их свободную деятельность); стабильность Избирательного кодекса и отсутствие политического манипулирования; эффективные процедурные гарантии - прозрачность, беспристрастность, независимость административных органов (избирательных комиссий) от политической власти. Процедуры должны быть установлены таким образом, чтобы исключить какие-либо подозрения в фальсификациях и создать возможность для эффективного соблюдения законодательных норм, равенства избирательных прав, принципов тайного и свободного голосования.

Уже более пяти лет международные эксперты требуют от Армении уважать упомянутые принципы и для укрепления гарантий свободных и справедливых выборов внести изменения в Избирательный кодекс, которые обеспечили бы:

- составление и ведение точных списков избирателей;
- достаточные права доверенных лиц и гарантии их осуществления;
- сбалансированность администрирования выборов, беспристрастность избирательных комиссий и их независимость от властей;
- возможность справедливой конкуренции во время выборов;
- четкие процедуры обжалования.

Принятый в 1999 Избирательный кодекс РА пять раз подвергался изменениям (последний раз - 22 декабря 2006). Поправки всегда вносились в преддверии выборов, несмотря на рекомендации упомянутого выше документа Венецианской Комиссии не менять законодательство о выборах как минимум за год до их проведения.

Механизм составления и контроля за списками избирателей менялся 4 раза. Сначала их составлял и подписывал руководитель общины, затем - с целью повышения ответственности - было добавлено положение о контроле со стороны Центральной избирательной комиссии, после этого было установлено, что списки должны также заверяться представителем Управления паспортов и виз Полиции РА. В период выборов, проводившихся в 1996-2003, в списках избирателей было множество ошибок и фальсификаций. В соответствии с поправками от 19 мая 2005,

составление и ведение списков избирателей возлагалось на Управление паспортов и виз Полиции РА. Однако и во время выборов в органы местного самоуправления осенью 2005 списки избирателей изобиловали ошибками, что фактически лишило тысячи людей возможности участвовать в выборах.

Поправки в Избирательный кодекс от 19 мая 2005 расширили права доверенных лиц. В качестве гарантии осуществления этих прав было установлено: “Не допускается какое-либо ограничение прав доверенного лица. Никто, в том числе избирательные комиссии, не имеет права удалять доверенных лиц из комнаты для голосования или любым иным способом запрещать им присутствовать при работе комиссий, за исключением случаев их ареста или предварительного задержания.”⁹ Хотя до внесения этой поправки какие-либо ограничения прав доверенных лиц также не допускались, в период выборов 2003 были многочисленные случаи выдворения с избирательных участков доверенных лиц кандидатов от оппозиции, либо их участие в работе комиссий сводилось к минимуму, им не разрешали знакомиться с избирательными документами, в том числе с проголосованными бюллетенями.

В “Руководящих принципах и пояснительном докладе” упомянутого Кодекса Венецианской Комиссии подчеркивается, что некоторые конкретные нормы, например те, которые регулируют саму избирательную систему, состав избирательных комиссий и определение границ избирательных участков, зачастую считаются решающими факторами исхода выборов, и поэтому необходимо избегать не только манипулирования в интересах партии, находящейся у власти, но даже намек на подобное манипулирование (пункт 64). Подчеркивая важность организации выборов беспристрастным органом, в документе отмечается, что “лишь транспарентность, беспристрастность и независимость от политически мотивированного манипулирования обеспечат надлежащее управление избирательным процессом от начала предвыборной кампании до окончания обработки результатов” (пункт 68). “Именно поэтому для обеспечения надлежащего проведения выборов или, по крайней мере, устранения серьезных подозрений в нарушениях на всех уровнях - от общенационального до избирательного участка - должны создаваться независимые, беспристрастные избирательные комиссии” (пункт 71).

В Избирательном кодексе РА эти принципы не закреплены, и даже наоборот - установлен смешанный способ формирования комиссий, при котором представители правящих политических партий имеют определяющую роль. Многочисленные изменения требований к субъектам, производящим назначения в избирательных комиссиях, и назначаемым лицам не затронули сам смешанно-политический принцип формирования комиссий.

С 1995 последствия политической зависимости избирательных комиссий в Армении проявлялись в избирательной практике.

Принятый 19 мая 2005 Закон РА “О внесении изменений и дополнений в Избирательный кодекс” не только не решил отмеченных выше проблем, но и внес ряд противоречащих Конституции норм, установив следующий порядок формирования избирательных комиссий: в состав ЦИК входят - по одному члену, назначенному каждой партией/блоком, имеющей фракцию в Национальном Собрании; один член, назначенный президентом РА; один член, назначенный

⁹ Часть 4 статьи 27¹, добавленной в Избирательный кодекс статьей 17 Закона РА “О внесении изменений и дополнений в Избирательный кодекс”.

действующей в НС депутатской группой (а начиная со следующих выборов Национального Собрания - назначенный Советом председателей судов из числа судей судов общей юрисдикции РА); один член, назначенный Кассационным судом из числа судей Кассационного суда. Члены ЦИК от Кассационного суда и Совета председателей судов назначают членов окружных избирательных комиссий из числа судей судов общей юрисдикции.

Положения, связанные с включением судей в состав избирательных комиссий, были признаны Конституционным судом противоречащими Основному закону, а принятыми 22 декабря 2006 поправками было установлено, что вместо судей назначаются служащие судов, и это, по сути, сохраняет влияние президента РА на комиссии. В период выборов 1999 и 2003 председателями избирательных комиссий почти без исключения становились назначенцы президента или партий, в дальнейшем вошедших в правящую коалицию. Осенью 2005 на выборах в органы местного самоуправления более 2/3 членов избирательных комиссий являлись представителями властей.

Конституционный суд РА признал недействительным и положение Избирательного кодекса (статья 38), согласно которому, если в период президентских выборов, в течение 20 дней до дня голосования, досрочно прекращаются полномочия члена ЦИК и число вакантных мест превышает 1/3 от общего числа членов Комиссии, замещения на эти места производятся президентом РА, а не субъектом, который назначал этого члена. Однако сохранилось положение (пункт 3 статьи 35), согласно которому состав ЦИК формируется указом президента РА. Не ясно, вправе ли президент не утверждать кандидатуру, предложенную тем или иным субъектом, или нет?

Конституционный суд не рассматривал положение Избирательного кодекса (пункт 1 статьи 35), согласно которому “в состав ЦИК включается один член, назначенный постановлением депутатской группы, объявленной на первой сессии действующего Национального Собрания”. В соответствии с пунктом 1 статьи 15 Регламента Национального Собрания РА, как минимум 10 депутатов могут создать депутатскую группу. Предоставление депутатской группе, не являющейся политическим объединением и сформированной на неизвестных и неопределенных основаниях, места в составе ЦИК, основном звене администрирования выборов, нарушает общую политическо-правовую логику формирования избирательных комиссий из представителей государственных органов и политических партий. Помимо этого, исходя из того, что законодательство РА не исключает наличия в депутатской группе членов конкретной политической партии, которые не входят в действующую в Национальном Собрании фракцию, данной партии предоставляется искусственная возможность получить два места в ЦИК, и это нарушает принцип равенства возможностей политических партий, закрепленный в упомянутых выше международных правовых документах. Так, преобладающая часть членов единственной депутатской группы “Народный депутат”, имеющей представителей в избирательных комиссиях, вступила в Республиканскую партию Армении. В результате эта партия получила два места в избирательных комиссиях.

Установленный порядок формирования комиссий, как и прежние порядки, не обеспечивает их сбалансированность и беспристрастность.

22 декабря 2006 в Избирательный кодекс РА в очередной раз были внесены изменения и дополнения. Наиболее существенные из них следующие:

- голосование в стационарных медицинских учреждениях будет проводиться отныне с помощью передвижных урн;

- изъято требование о наличии кворума в избирательных комиссиях: в период со дня назначения общенациональных выборов до принятия постановления об итогах выборов очередные заседания комиссий правомочны независимо от числа присутствующих, если исчерпаны все возможности для того, чтобы в них приняло участие необходимое число членов комиссии. Решение считается принятым, если проголосовавших “за” больше, чем проголосовавших “против”. При равенстве голосов решающим считается голос председателя.

- упразднен запрет на избрание одного и того же лица руководителем общины более чем на два срока подряд (пункт 9 статьи 123).

В 2006 в Армении не проводилось общенациональных выборов и референдумов. Состоялись лишь выборы в органы местного самоуправления, на которых победили кандидаты от правящих партий или поддерживаемые ими.

Самое большое препятствие для преобладания принципа “свободные и справедливые выборы” связано не с Избирательным кодексом, а с его имплементацией. Законодательство само по себе не может гарантировать демократические выборы. Их демократический характер в первую очередь и прежде всего обусловлен готовностью и волей властей и остальных акторов избирательного процесса.

Решающее влияние на исход выборов оказывает не столько консолидированная воля общества, сколько административные и финансовые ресурсы. Раздача предвыборных взяток становится координируемым процессом. Задолго до выборов она осуществляется под видом благотворительной помощи.

В результате выборы в Армении превратились из демократического института в институт, обслуживающий личные интересы и нужды отдельных людей или их групп.

В условиях несостоявшейся партийной системы избирательная кампания превращается в соперничество отдельных личностей, практически отсутствуют борьба и дискуссии вокруг основных ценностей и альтернативных путей развития.

При отсутствии демократических по существу основ исключается какая-либо возможность справедливой конкуренции между правящими и оппозиционными партиями, а конкуренция между правящими или провластными партиями сводится, скорее, к соперничеству между руководящими партиями олигархами за обладание административными рычагами.

ЗАВИСИМОСТЬ ПАРТИЙ ОТ ВОЕННЫХ, ИНОСТРАННЫХ, РЕЛИГИОЗНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ И ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ОЛИГАРХИИ

Закон РА “О партиях” предусматривает, что денежные средства партий в числе прочих источников могут формироваться из пожертвований (статья 24). Согласно статье 25 Закона, не допускается получение пожертвований, в частности, от “иностранных государств, иностранных граждан и юридических лиц, а также от юридических лиц с иностранным участием, если акции, пай, доля иностранного

участника в уставном (складочном долевом, паевом) капитале данного юридического лица превышает 25%”, равно как и от “международных организаций и международных общественных движений”.

Во время очередного визита Армению в ноябре 2006, бизнесмен, гражданин Российской Федерации, президент Всемирного Армянского конгресса и Союза армян России Ара Абрамян заявил, что на парламентских выборах 2007 Всемирный Армянский конгресс и Союз армян России будут оказывать содействие одной из партий. Это один из примеров вмешательства международных и иностранных организаций в деятельность партий Армении. Известно, что в период парламентских выборов 2003 Ара Абрамян содействовал агитационной кампании Партии Рамкавар-Азатакан Армении (ПРАА). Кстати, еще 23 мая 2006 председатель ПРАА Арутюн Аракелян заявил, что, будучи одним из учредителей Всемирного Армянского конгресса, ПРАА “не испытывает особого потрясения” от деятельности этой структуры. Арутюн Аракелян отметил, что в партии существуют настроения о выходе из Конгресса и он их “сдерживает”¹⁰. 11 ноября 2006 ПРАА распространила заявление, в котором, в частности, говорилось: “Руководство ПРАА неоднократно обращалось к руководству Всемирного Армянского конгресса относительно предоставления отчета о проделанной за год работе, однако по сей день никакого ответа не получено.” Исходя из стиля работы руководства Конгресса на протяжении 3 лет, ПРАА заявила о выходе из состава учредителей Конгресса, подчеркнув, “что отныне не несет никакой ответственности за деятельность Всемирного Армянского конгресса”. В ответ на это заявление вице-президент Всемирного Армянского конгресса Владимир Агаян в интервью газете “Азг” отметил: “ПРАА никогда не являлась учредителем Всемирного Армянского конгресса, поскольку Конгресс - международная общественная организация, зарегистрированная Министерством юстиции Российской Федерации. А согласно законодательству РФ, политические партии не наделены правом быть учредителями общественных организаций.”¹¹ Тем не менее факт содействия бизнесмена-гражданина РФ и созданной им организации избирательной кампании одной из партий (в 2003) сам по себе является нарушением закона - таким же, как и упомянутое выше заявление Ара Абрамяна.

Согласно заявлению властей, в связи с зарубежными странами состоит лидер партии “Новые времена” Арам Карапетян. Последний официально опроверг наличие подобных связей.

В июле 2006 членом Республиканской партии Армении стал министр обороны РА Серж Саркисян, который на состоявшемся 22 июля съезде партии был избран председателем Совета РПА, заняв вторую строчку в партийной иерархии. Вступление министра обороны в партию стало предметом бурного общественного обсуждения. Согласно подпункту 4 пункта 2 статьи 10 Закона РА “О партиях”, “членами партий не могут быть (...) служащие вооруженных сил и иных войск Республики Армения”. Указав на это, 17 июля правление партии “Права человека-96” заявило, что министр нарушил закон. В ответ пресс-секретарь министра обороны РА Сейран Шахсуварян сказал корреспонденту газеты “Айкакан жаманак”, что “министр обороны - гражданское лицо, следовательно, Конституция и законодательство РА не запрещают ему быть партийным”¹². По мнению пресс-секретаря, должность и партийный мандат Саркисяна были бы не совместимы, если бы министр одновременно был бы и военнослужащим. Иными словами, согласно

¹⁰ “ПРАА недовольна”, газета “Аравот”, 24 мая 2006.

¹¹ “ПРАА не являлась членом Армянского конгресса”, газета “Азг”, 23 ноября 2006.

¹² “Военные политикой не занимаются”, газета “Айкакан жаманак”, 18 июля 2006.

Шахсуваряну, отсутствие погон дает Сержу Саркисяну право быть партийным¹³. Этот вопрос все еще дискутируется, но в любом случае остается обеспокоенность относительно возможной зависимости партии от вооруженных сил либо, наоборот, что на парламентских выборах 2007 большая часть армии проголосует в пользу РПА.

Вступление министра обороны в партию породило и другие проблемы. Вслед за ним в ту же партию вступил ряд бизнесменов и депутатов-предпринимателей. То есть партийной стала целая прослойка предпринимателей. Некоторые из них были избраны на съезде партии в ее руководящий орган - Совет. Конечно, закон не запрещает бизнесменам вступать в ту или иную партию, однако вовлечение крупных бизнесменов в ряды РПА вызывает озабоченность в связи с возникающим риском для этой партии оказаться зависимой от экономических интересов. Добавим, что наряду с министром обороны в РПА вступили также должностные лица разного калибра, в частности, мэр Еревана Ерванд Захарян, руководитель столичной общины Центр Гагик Бегларян и другие.

Еще более высока вероятность зависимости от крупного капитала в случае с партией "Баргавач Айастан" ("Процветающая Армения"). Ее председателю - известному бизнесмену Гагику Царукяну принадлежит концерн "Мульти Групп", в который входят многочисленные предприятия, в том числе такие крупные, как коньячно-винно-водочный комбинат "Арарат", Араратский цементный завод, компания по промышленной обработке камней "Мульти Стоун", бензозаправочная сеть "Мульти Леон", сеть мебельных магазинов "Мек" и пр. По сути, эта партия с середины 2006 начала готовиться к парламентским выборам 2007 и проводить в областях страны множество благотворительных акций, встречи с местным населением. В случае успеха на выборах есть все основания предполагать, что эта партия будет представлять в законодательном органе интересы крупного бизнеса.

В мае 2006 партия "Оринац еркир" вышла из правящей коалиции, а ее лидер Артур Багдасарян подал в отставку с должности председателя Национального Собрания. После этого группа предпринимателей, являющихся членами "Оринац еркир" и входящих в ее парламентскую фракцию, покинула партийные ряды, а часть из них вступила в РПА. Это и сказанное выше дает основание утверждать, что в Армении не только политика зависима от бизнеса, но и наоборот: более менее крупный предприниматель, не имеющий политической ориентации или являющийся членом оппозиционной партии, рискует столкнуться с существенными трудностями в своей деятельности.

Партий, зависимых от религиозных организаций или созданных на конфессиональной основе, в Армении нет.

¹³ Там же.

3. ПРАВО ГОЛОСА И ПОДОТЧЕТНОСТЬ ВЛАСТИ

ПОТЕНЦИАЛ ОБЩЕСТВЕННЫХ СТРУКТУР ПО ЗАЩИТЕ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ

С целью оценки возможностей общественных структур Армении в сфере защиты прав граждан в октябре-ноябре 2006 были проведены углубленные интервью с руководителями 11 неправительственных организаций¹⁴, представляющих различные направления деятельности в рассматриваемой сфере и наиболее известных, авторитетных в своей области.

По мнению почти всех интервьюируемых, законодательство, регулирующее правозащитную деятельность в Армении, достаточно либерально и позволяет НПО свободно осуществлять свою работу. Положительно оценивается ими и взаимодействие с ветвями государственной власти и СМИ.

Вместе с тем, как вытекает из проведенных интервью, позитивные реакции государственных чиновников на обращения правозащитников обеспечиваются, как правило, благодаря личному авторитету конкретных лидеров НПО и их многолетним связям и отношениям с должностными лицами госструктур, а не формальной, конституционной ответственностью госслужащих перед обществом.

Представленная экспертами информация, а также их мнения и оценки позволяют охарактеризовать правозащитную деятельность в Армении по отдельным направлениям.

Так, что касается права на свободное проведение собраний, митингов, шествий, ни один из экспертов не сообщил о проблемах в этой сфере, за исключением известных событий, связанных с силовым подавлением демонстрации оппозиции 12-13 апреля 2004. После этих событий НПО предприняли энергичные и достаточно успешные действия по защите арестованных и подвергнувшихся судебному преследованию активистов манифестации.

Установленный порядок создания (регистрации) общественных организаций, по мнению интервьюируемых, весьма либерален. Однако в законодательстве предусмотрены некоторые ограничения в деятельности НПО. Вместе с тем, в гражданском обществе существуют озабоченность и определенные опасения относительно того, что посредством обсуждаемых ныне изменений и дополнений в действующий Закон РА “Об общественных организациях” власти могут ввести дополнительные формы государственного контроля над деятельностью “третьего сектора” - подобно тому, что было сделано в последнее время в России.

¹⁴ Список опрошенных экспертов: Абгар Егоян, “Защита прав потребителей”; Аветик Ишханян, Хельсинкский Комитет Армении; Амалия Костанян, Центр регионального развития/Транспаренси Интернэшнл-Армения; Артак Киракосян, Институт гражданского общества; Геворк Аракелян, Ассоциация за устойчивое человеческое развитие; Геворк Погосян, Армянская социологическая ассоциация; Грета Мирзоян, “Зинвори майр” (“Солдатские матери”); Джемма Асратян, Ассоциация женщин с университетским образованием; Лариса Алавердян, Фонд против правового произвола; Лилит Блеян, Центр общественного диалога и развития; Степан Даниелян, Центр “Сотрудничество во имя демократии”.

В области свободы культурного самовыражения, свободы совести и научных исследований эксперты также не сообщили о каких-либо административных ограничениях или фактах дискриминации граждан. Однако определенные критические замечания были высказаны в адрес общеобразовательных школ, во многих из которых формируется атмосфера нетерпимости в отношении всех религиозных конфессий, кроме Армянской Апостольской Церкви.

В сферах обеспечения права на частную собственность, защиты от экономической эксплуатации, создания и функционирования профессиональных организаций ситуация представляется наименее благополучной. В частности, широкий общественный резонанс вызвали события, связанные с нарушением прав домовладельцев на столичной улице Бюзанда, собственность которых была незаконно отчуждена. Демонстрации пострадавших и широкая поддержка НПО привели к определенным положительным результатам: Конституционный суд РА признал несоответствующими Основному Закону те нормативно-правовые акты, которые были приняты правительством РА по этому вопросу.

Особую тревогу вызывает эксплуатация наемных работников, которые на практике абсолютно не защищены, заняты по 12-14 часов в день без перерывов, отпусков, пособий по болезни и могут быть уволены в любую минуту.

Формально существующие профсоюзы недееспособны, что, по мнению экспертов, во многом является следствием государственной политики: “Не хватало нам только забастовок”, - сказал высокопоставленный госслужащий в разговоре с одной из наших собеседниц.

Для эффективной деятельности в области защиты граждан от полицейского террора, несправедливого тюремного заключения и пыток несколько НПО совместно с представителями профильных ведомств создали комиссию по рассмотрению этого круга вопросов. Она регулярно проводит мониторинг мест заключения, а также, по оценкам экспертов, работает достаточно эффективно при рассмотрении конкретных дел. Вместе с тем, как утверждают интервьюируемые, система физического насилия и пыток, особенно на стадии предварительного заключения граждан, в Армении традиционно процветает.

Проблемы равенства перед законом и равенства возможностей особенно актуальны для страны. Большинство экспертов утверждает, что ни равенства перед законом, ни равенства возможностей в Армении не существует: “У нас дискриминация по экономическому положению. Защищены только богатые”, - считает один из экспертов. Это характерное мнение, которое в разной интерпретации выразила значительная часть интервьюируемых.

Что касается гендерного равноправия, следует отметить, что в стране проводятся разнообразные исследования и действуют многочисленные женские организации, реализующие просветительские и тренинговые программы среди различных категорий населения. Вместе с тем, представленность женщин в парламенте и правительстве РА, а также в сфере бизнеса остается крайне низкой, что, по мнению некоторых экспертов, обусловлено, с одной стороны, латентной дискриминацией, с другой - тем, что в процессе так называемой “большой” приватизации 90-х годов женщины не были допущены в крупный бизнес и в настоящее время не имеют ресурсов для политической борьбы.

В области прав на свободное передвижение, выбор места жительства, работу, создание и планирование семьи каких-либо заметных ограничений и нарушений со стороны государства не отмечается. Между тем, как подчеркивают интервьюируемые, на практике эти возможности граждан ограничены низким уровнем жизни значительного сегмента населения.

В сфере защиты окружающей среды главными проблемами эксперты считают общее опустынивание территории страны, а также процесс сверхплотной застройки центра Еревана с нарушением экологических норм. Борьба НПО в этой сфере проходит с переменным успехом. Иногда удается достичь положительных решений (защита заповедника Шикаох и др.). Но эксперты приводят и другой пример: когда коалиция НПО, занимающихся экологическими проблемами, обратилась в суд по поводу вырубки деревьев в столичном Парке Победы с целью высвобождения территории под строительство гостиничного комплекса, судья отказался принять иск, сославшись на публичное заявление президента страны по этому вопросу: “Строили и будем строить.” Вместе с тем, по признанию интервьюируемых, власти, в целом, в последнее время стали внимательнее относиться к предупреждениям экологов и нередко учитывают их мнения.

В области защиты здоровья населения активно действует ряд организаций, отстаивающих права потребителей. Эти НПО выявляют недоброкачественную продукцию, участвуют в установлении справедливых цен на услуги естественных монополий, борются за качество питьевой воды и т. д., а также нередко помогают обратившимся к ним потребителям защищать свои права.

ИЗВЕСТНО, что гражданские права во всяком обществе регулируются законами, а их реализация должна обеспечиваться соответствующими государственными структурами. Занимающиеся этими проблемами неправительственные организации осуществляют две функции: генерируют идеи и разрабатывают предложения по совершенствованию законодательства, а также контролируют выполнение этого законодательства государственными органами.

Таким образом, обобщая мнения и оценки опрошенных экспертов, можно констатировать, что законодательство РА, регулирующее гражданские права, в целом, соответствует международным стандартам. НПО удается - правда, благодаря большим усилиям - вносить в парламент предложения по улучшению законодательства и лоббировать интересы гражданского общества. Реальная же ситуация с соблюдением прав человека, их защитой, по мнению интервьюируемых, далеко не благополучна.

Вследствие достаточно высокого авторитета ряда НПО, завоеванного многолетним служением обществу, активной деятельности руководителей этих организаций, а также благодаря их личным связям в госструктурах, удается достигать определенных успехов, особенно в сфере пропаганды и просвещения населения и госслужащих, а также там, где это не противоречит личным интересам влиятельных лиц.

Вместе с тем, как отмечают представители “третьего сектора”, нарушения прав рядовых граждан, злоупотребления служебным положением, пронизывающие общество сверху до низу, формируют у населения чувство безнадежности. В качестве причин неблагополучия в сфере реализации гражданских свобод некоторые эксперты называют также доминирование в обществе права сильного, общую низкую правовую культуру населения, его неосведомленность о

действующих законах, зависимость судебной системы от исполнительной власти, слабость оппозиции и, главное, отсутствие политической воли у руководства страны для обеспечения более высокого уровня защищенности гражданских свобод.

Что касается тенденций в правозащитной деятельности общественных организаций, то здесь мнения экспертов разделились. Одни видят положительную динамику, объясняя это общим ростом квалификации и правозащитников, и госслужащих. Другие считают, что происходят лишь декоративные изменения, имитирующие формирование гражданского общества, причем это поддерживается и Россией, и Западом. Наконец, третьи никаких изменений не отмечают, квалифицируя сложившуюся ситуацию как застой.

Потенциал “третьего сектора” снижает и присутствие на этом поле так называемых “ГОНГО” (GONGO), т. е. “правительственных НПО”, основанных чиновниками разного ранга или их родственниками, которые по протекции “выигрывают” конкурсы на гранты, предоставляемые государством.

Вместе с тем, серьезной проблемой остается тот факт, что правозащитная деятельность армянских НПО осуществляется, в основном, за счет зарубежных грантов, что чревато ее общим упадком в случае, если такая поддержка по каким-либо причинам сократится или прекратится.

СТЕПЕНЬ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ФОРМИРОВАНИИ ПРАВИТЕЛЬСТВА

Конституцией Республика Армения провозглашается суверенным, демократическим, социальным, правовым государством. Статья 2 Конституции гласит: “Власть в Республике Армения принадлежит народу. Свою власть народ осуществляет посредством свободных выборов, референдумов, а также через предусмотренные Конституцией государственные органы, органы местного самоуправления и должностных лиц.”

В отчете 2005 года “Мониторинг демократических реформ в Армении” уже отмечалось, что ни одни из проходивших на протяжении 10 последних лет выборов не были признаны свободными, справедливыми, прозрачными и соответствующими международным стандартам. А при несправедливых выборах влияние граждан на формирование правительства невелико.

Кстати, 4 июля 2006 Армянская Служба Радио “Свободная Европа”/Радио “Свобода” сообщила, что в сводке Корпорации “Вызовы тысячелетия”, которую генеральный исполнительный директор Корпорации Джон Данилович представил президенту Армении Роберту Кочаряну, говорится: “В 2006 балл Армении по праву голоса и подотчетности с 0.27 снизился до 0, в результате чего показатель страны стал неудовлетворительным.”

“Балл Армении по политическим свободам долгое время был равен 4 (по 7-балльной шкале, где самый высокий показатель - 1, самый низкий - 7). Однако по последним данным “Фридом Хауз”, ситуация в этой сфере в Армении начала ухудшаться, и показатель может измениться с 4 на 5 тогда, когда Корпорация будет проводить отбор на 2008 финансовый год, - отметили авторы сводки, а также подчеркнули. - На показателе Армении по политическим свободам негативно отразится и

состоявшийся в ноябре 2005 референдум по Конституции, вызвавший озабоченность наблюдателей в связи с имевшими место фальсификациями, не должным образом проведенным избирательным процессом и плохим отношением к лидерам оппозиционных политических партий.”

В октябре 2006 в общине Ачапняк Еревана прошли выборы ее руководителя. С самого начала эти выборы несли в себе интригу, поскольку на эту должность хотели выдвигаться действующий глава общины Арцрун Хачатрян и Арман Саакян, бывший вице-мэр Еревана и сын Галуста Саакяна, руководителя самой большой парламентской фракции - Республиканской партии Армении. Однако события развивались иначе: ни первый, ни второй не выставили свои кандидатуры, тем самым открыв путь к должности третьему лицу - Рубену Овсепяну, брату генерального прокурора РА (который, по сути, был “вне конкуренции”, по сравнению с двумя другими кандидатами). Все эти игры привели к крайнему безразличию к выборам со стороны избирателей: в них приняло участие только 25%, тогда как обычно степень участия в выборах в местные органы самоуправления бывает высокой.

В связи с этим можно привести мнение социолога, профессора Ереванского Госуниверситета Людмилы Арутюнян: общество забывает о том, что оно формирует власть. По ее словам, на выборах 2007 власти ожидают очередной ротации, предприниматели - усиления своих позиций на политическом поле, а, в отличие от этих двух, вовлеченность общества - как основного полюса, заинтересованного в формировании некоррупцированной власти в стране - ниже¹⁵.

По сути, представители власти игнорируют мнение граждан. К примеру, 13 ноября, когда в Национальном Собрании должен был обсуждаться разработанный правительством законопроект “Об отчуждении собственности для нужд общества и государства”, граждане, пострадавшие в результате отчуждения, организовали акцию протеста, на которой заявили: если законопроект будет принят, то они устроят митинг перед зданием правительства и потребуют отставки премьер-министра Андраника Маргаряна. В ответ на эту угрозу премьер-министр сказал буквально следующее: “Я посоветовал бы им заглянуть в Конституцию и посмотреть, имеют ли они право требовать отставки правительства.”¹⁶

КОНТРОЛЬ СМИ НАД ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ВЛАСТЕЙ

Осуществление средствами массовой информации социального контроля над деятельностью властей является одной из важнейших предпосылок демократического развития страны. Для выяснения, насколько СМИ Армении удастся выполнять эту миссию, в октябре-ноябре 2006 были проведены интервью с руководителями и сотрудниками ряда ведущих печатных изданий, вещательных компаний, а также журналистских объединений¹⁷.

¹⁵ www.lragir.am, 1 декабря 2006

¹⁶ Газета “Айкакан жаманак”, 14 ноября 2006

¹⁷ Список интервьюируемых: Акоп Аветикян, главный редактор газеты “Азг”; Арам Абрамян, главный редактор газеты “Аравот”; Гегам Манукян, консультант по информационным и общественно-политическим программам телекомпании “Еркир-медиа”; Наира Зограбян, обозреватель газеты “Айкакан жаманак”; Нунэ Саркисян, исполнительный директор общественной организации содействия СМИ “Интерньюс”; Татул Акопян, заместитель руководителя информационной программы “Радиолур” Общественного радио Армении; Тигран Фарманян, главный редактор газеты “Айастан Анрапетутюн”.

Интервьюируемые, хотя и представляли разные по направленности медиа - от оппозиционных до проправительственных, - выразили, по сути, единую оценку: СМИ, в целом, оказываются не в состоянии осуществлять функцию социального контроля над деятельностью властей, влиять на принятие решений по общественно значимым проблемам.

Представители медиа в ходе бесед приводили также позитивные примеры, когда те или иные острые публикации (телесюжеты, репортажи) вызывали адекватную реакцию властей - принимались действенные меры, о них информировались редакции. По наблюдениям журналистов, относительно более внимательны, чем другие, к критике в свой адрес премьер-министр и аппарат правительства РА, Министерство юстиции, а также партия “Дашнакцутюн”, входящая в правящую коалицию. Однако это крайне редкие случаи, которые, скорее всего, можно рассматривать как исключения. В целом же, по признанию интервьюируемых, власти проявляют безразличие к публикациям прессы. Примечательно, что такое мнение выразили представители не только оппозиционных, но и проправительственных медиа.

Как утверждает главный редактор газеты “Аравот” Арам Абрамян, печатные издания не могут всерьез влиять на деятельность властей из-за крайне низких тиражей, а следовательно, недостаточно широкого охвата аудитории, телекомпании же - как наиболее массовый вид медиа - контролируются самими властями. С этим согласны и руководители двух других ежедневных изданий - “Азг” и “Айастан Анрапетутюн”. По мнению главного редактора “Азг” Акопа Аветикяна, если бы телекомпании были свободными, ситуация была бы совсем иной. Что же касается самих газет, то, как считает главный редактор “Айастан Анрапетутюн” Тигран Фарманян, их низкие тиражи и “беззубость” материалов - взаимосвязанные проблемы. “Образовался замкнутый круг, и трудно сказать: тиражи не поднимаются, потому что почти нет по-настоящему острых публикаций, или, наоборот, отсутствие последних обусловлено низким спросом на печатные медиа? В результате этого серьезные проблемы не получают общественного звучания”, - отмечает Фарманян.

Причину неэффективности деятельности СМИ с точки зрения их воздействия на политику властей обозреватель газеты “Айкакан жаманак” Наира Зограбян видит в их ангажированности. По мнению журналиста, и печатная периодика, и вещательные медиа используются различными политическими силами для выяснения отношений друг с другом, и, таким образом, вместо того, чтобы объективно освещать конфликты, связанные с деятельностью властей, СМИ становятся сторонами этих конфликтов.

Как считает заместитель руководителя информационной программы “Радиолур” Общественного радио Армении Татул Акопян, медиа становятся инструментом борьбы и между различными группировками внутри власти. И это как раз те единичные случаи, когда, поддерживая ту или иную позицию, СМИ играют определенную роль и влияют на принятие решений.

По охвату аудитории телекомпании - прежде всего, Первый канал Общественного телевидения Армении, а также многочисленные частные вещатели - являются основным источником информации для населения страны. Однако, находясь под жестким контролем действующей власти, они, как правило, служат ей и не обеспечивают в должной мере политического плюрализма в эфире. Эта ситуация отражена в касающихся Армении многочисленных документах, подготовленных за последние годы рядом влиятельных международных организаций - таких, как Совет

Европы, ОБСЕ и др. В частности, в отчете от 26 июля 2006 Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ Миклоша Харашти говорится, что несмотря на наличие в стране множества частных вещателей, здесь не видно “систематического освещения многообразия общественного мнения”.

На этом фоне, по оценкам некоторых экспертов, несколько отличается деятельность телекомпании “Еркир-медиа”, в эфире которой в последнее время существенно расширился спектр представляемых политических взглядов и мнений, в том числе оппозиционных, и все чаще поднимаются общественно значимые проблемы, требующие принятия действенных мер со стороны властей.

Однако, как и в печатных изданиях, в “Еркир-медиа” отмечают, что такие материалы, как правило, не дают ожидаемых результатов. На критику больше реагируют низшие инстанции государственных структур, высокопоставленные же должностные лица игнорируют ее. Телекомпания иллюстрирует это следующим примером: когда вышел в эфир сюжет об очередной незаконной вырубке деревьев в одном из ереванских скверов, из мэрии последовал совет - не портить атмосферу празднеств, посвященных дню города.

Осуществлению функции социального контроля над деятельностью властей препятствуют также различные формы давления на журналистов и СМИ, в том числе факты насилия и угроз, зафиксированные, в частности, в ежегодных докладах Ереванского пресс-клуба и Комитета по защите свободы слова, в ряде заявлений журналистских объединений страны. Эти явления приводят к распространению самоцензуры в медиа. Она нередко преподносится общественности исключительно как самоограничение журналистов. Между тем, случаи, когда самоцензура носит не добровольный характер, а становится следствием внешнего давления, могут рассматриваться как проявления “скрытой”, “завуалированной” цензуры.

В целом, говоря о контроле медиа над деятельностью властей, один из интервьюируемых высказал мнение, что если оценивать осуществление этой функции СМИ по 100-балльной шкале, то они наберут от 0 до 10 баллов.

4. ЭФФЕКТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

СВОБОДА ИНФОРМАЦИИ И ПРОЗРАЧНОСТЬ ПОЛИТИКИ ПРАВИТЕЛЬСТВА

Несмотря на широкие возможности, предоставляемые Законом РА “О свободе информации” (принят 23 сентября 2003, вступил в силу 15 ноября 2003), положение в сфере свободы информации также нельзя считать благополучным. Так, согласно сборнику судебных дел о защите права на получение информации в 2001-2006, опубликованному Центром свободы информации¹⁸, с момента принятия Закона РА “О свободе информации” по сентябрь 2006 за непредоставление информации было возбуждено 11 судебных дел, 8 из которых в регионах. Согласно тому же источнику, 3 дела завершились до начала судебных слушаний, поскольку ответчики предпочли предоставление информации судебной волоките. Вместе с тем Центр свободы информации отмечает, что хотя и уголовное, и административное законодательство предусматривают санкции за нарушение права на свободу информации, по сей день ни одно из должностных лиц, нарушивших его, не понесло ответственности.

В сфере свободы информации проблематичным остается то, что правительство по сей день не выполнило требований статей 5 и 10 Закона: не утвердило порядок регистрации, классификации и сохранения сведений, обработанных владельцем информации или предоставленных ему, а также порядок предоставления дубликатов (копий) сведений государственными учреждениями и организациями, органами местного самоуправления. По данным Центра свободы информации, в некоторых случаях суды отказывались принимать соответствующие иски именно на том основании, что порядок предоставления информации не утвержден правительством. Кстати, на необходимость принятия подзаконных актов к упомянутым выше статьям указал и Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ Миклош Харашти в своем отчете “Положение со свободой СМИ в Армении”, опубликованном 26 июля 2006. Приведем еще один пример. Министерство транспорта и связи РА в ответ на один и тот же запрос Центра свободы информации дало три противоречащих друг другу ответа, отказавшись в итоге предоставить протоколы проведенных в 2005 переговоров между Министерством и телекоммуникационной компанией “АрменТел” на том основании, что порядок предоставления информации не утвержден правительством¹⁹.

Из трех ветвей власти в Армении, пожалуй, наиболее транспарентна деятельность Национального Собрания. Другое вопрос, насколько эффективны принятые решения и законы, но сам процесс можно считать прозрачным. Заседания НС открыты, все готовые к обсуждению законопроекты, а также уже принятые законы, сообщения о работе постоянных комиссий размещаются на веб-сайте НС www.parliament.am, после каждого четырехдневного заседания проводятся пресс-конференции парламентских групп и фракций. При постоянных комиссиях созданы общественный советы, которые при необходимости привлекаются к предварительному обсуждению законопроектов.

Процесс принятия решений исполнительной властью не прозрачен: достаточно вспомнить историю представления правительством в парламент законопроекта “О

¹⁸ См. <http://www.foi.am/UserFiles/File/GirqDataKan.pdf>

¹⁹ См. <http://www.foi.am/am/content/117>

внесении изменений и дополнений в Закон РА "О телевидении и радио" (см. главу настоящего отчета "Законодательство, регулирующее сферу СМИ и информации, и изменения в нем в 2006").

Еще одним примером непрозрачной политики правительства является постановление No.1151 от 8 августа 2002 "О мероприятиях по осуществлению программы застройки в административных границах квартальной общины Центр Еревана" и лишение граждан своих жилищ на столичной улице Бюзанда - во исполнение этого постановления. Крайне важное для определенной части общества решение было принято без учета его же интересов, более того, многочисленные жалобы жителей, общественных организаций и деятелей на протяжении нескольких лет не смогли оказать никакого влияния на политику правительства. И лишь четыре года спустя, 18 марта 2006 Конституционный суд, рассмотрев заявление Защитника прав человека РА, признал это постановление противоречащим Конституции. Однако это решение правительства, принятое по сути за закрытыми дверями, уже успело негативно отразиться на судьбах многих граждан.

Заседания правительства освещаются СМИ: каждый четверг по их окончании ответственные за какой-либо из важных вопросов выступают с сообщениями перед журналистами. Вместе с тем, повторимся, закрыт процесс подготовки и принятия решений, влияние на него общественного мнения незначительно, поскольку проекты правительственных постановлений считаются рабочими документами и недоступны обществу.

На веб-сайте правительства www.gov.am официальные сообщения о состоявшихся заседаниях публикуются в тот же день, однако постановления правительства размещаются с опозданием. Так, посетитель этого сайта 18 ноября 2006 мог ознакомиться лишь с постановлениями, принятыми до 19 октября 2006. То есть постановления, принятые на четырех заседаниях, проведенных после 19 октября, станут доступны с существенным опозданием. Согласно статье 62 Закона РА "О правовых актах", "законы РА, постановления НС РА, постановления Конституционного суда РА, имеющие силу закона постановления Правительства РА, указы и распоряжения Президента РА, постановления Правительства РА и Премьер-министра РА официально публикуются в "Официальном бюллетене Республики Армения" в течение последующих десяти дней со дня их получения". Получается, что постановления правительства не размещаются на веб-сайте даже сразу после их официальной публикации. "Официальный бюллетень Республики Армения" издается каждый вторник, однако небольшим тиражом - 1080 экземпляров. Отметим также, что ЗАО "Официальный бюллетень" обслуживает и веб-сайт <http://www.arlis.am>, на котором также публикуются законы и постановления правительства. Согласно пункту 5 статьи 7 Закона РА "О свободе информации", при наличии у распорядителя информации страницы в Интернете сведения, подлежащие обязательной публикации, размещаются на ней.

По данным Центра свободы информации и наблюдениям ЕПК, наиболее эффективны официальные веб-сайты Министерства труда и социальных вопросов (www.mss.am), Министерства финансов и экономики (www.mfe.gov.am), Министерства торговли и экономического развития (www.minted.am), Министерства юстиции (www.justice.am), Министерства иностранных дел (www.ArmeniaForeignMinistry.am).

Министерство культуры и по вопросам молодежи имеет только веб-сайт о молодежной политике www.youthpolicy.am, недавно созданный и не содержащий

сколь-нибудь полезных сведений, а веб-страницы Министерств здравоохранения (www.armhealth.am) и энергетики (www.minenergy.am) по состоянию на ноябрь 2006 вообще не действовали.

Достаточно информационно насыщены Интернет-страницы Полиции (www.police.am) и Генеральной прокуратуры (www.genproc.am), чего нельзя сказать о Министерстве обороны, единственное преимущество веб-сайта которого (www.mil.am) - законодательная база, однако раздел новостей больше напоминает PR-акцию министра обороны.

Последнее обновление в разделе ведомственных нормативных актов на веб-сайте Таможенного комитета Армении (www.customs.am) - приказ от 18 марта 2002. Раздел правительственных постановлений о таможенных функциях заканчивается августом 2002, причем здесь размещены не тексты постановлений, а приводятся выпуски “Официального бюллетеня”, в которых они были опубликованы.

КАЧЕСТВО ОБЩЕСТВЕННЫХ УСЛУГ

УСЛУГИ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА И ИХ РЕГУЛИРОВАНИЕ

В статье 2 Закона РА “Об органе, регулирующем общественные услуги” в качестве регулируемых сфер указываются:

- а) энергетика, включающая системы электроэнергетики, теплоснабжения, газоснабжения;
- б) водное хозяйство, включающее снабжение питьевой, оросительной, технической, промышленной водой, водоотвод и очистку сточных вод;
- в) сфера коммуникаций (электронных коммуникаций).

В настоящей главе использованы материалы Международного банка развития и реконструкции, Всемирного банка, а также исследования сельских инфраструктур, осуществленного в 2004 на средства правительства РА при участии Ассоциации общинных финансистов. Ситуация в секторе общественных услуг более подробно представлена на примере сельских общин. Это обусловлено, прежде всего, тем, что из 926 общин Армении 871 - сельские. Состояние инфраструктур, а следовательно, и качество предоставляемых услуг в сельских населенных пунктах в среднем хуже, чем в городских. Кроме того, проблемы сектора общественных услуг и их проявления в сельских общинах более выразительны и очевидны.

В процессе принятия решений, осуществления политики в системе общественного управления продолжает оставаться неоправданно высокой степень централизации, отсутствует транспарентность, не эффективна система подотчетности, не обеспечивается полноправное участие гражданского общества. Низки качество общественных услуг и их доступность для населения, в особенности его бедных слоев.

Конституция и ряд законов РА содержат положения, которые регулируют правоотношения, возникающие в процессе предоставления услуг, в том числе в общественном секторе.

Конституция РА. Статья 31.1 гласит: “Государство защищает интересы потребителей, осуществляет предусмотренные законом меры по контролю за качеством товаров, услуг и работ.”

Закон РА “Об органе, регулирующем общественные услуги” был принят 25 декабря 2003. В соответствии с Законом была создана и действует Комиссия по регулированию общественных услуг Республики Армения, в задачу которой входит: обеспечение баланса интересов потребителей и организаций, осуществляющих регулируемую деятельность в этом секторе; создание равных условий для регулирующих организаций, содействие формированию и развитию конкурентных рынков и эффективному использованию ресурсов.

Закон РА “О защите прав потребителей” был принят 26 июня 2001. Закон регулирует отношения, возникающие между потребителями и производителями/торговцами/исполнителями при продаже товаров/выполнении работ/оказании услуг, устанавливает права потребителей на приобретение товаров/работ/услуг надлежащего качества и безопасных для их жизни и здоровья, а также механизм осуществления этих прав.

Закон направлен не только на обеспечение гарантий защиты прав потребителей, но и на повышение ответственности лиц, производящих товары, исполняющих работы и предоставляющих услуги, за качество их работы.

Закон имеет особое значение для тех потребителей, которые в силу крайне низкой покупательской способности вынуждены выбирать дешевые и следовательно некачественные товары и обслуживание.

Статья 5 Закона устанавливает определенные обязательства относительно качества товара (работы, услуги). Во-первых, исполнитель обязан предоставить потребителю услугу, качество которой соответствует договору. Во-вторых, при отсутствии в договоре условий о качестве исполнитель обязан предоставить услугу, пригодную для целей, для которых обычно используются подобные услуги. В-третьих, если в отношении качества услуги нормативным документом установлены обязательные условия, то исполнитель должен предоставить услугу, соответствующую этим условиям.

Гражданский кодекс РА был принят 5 мая 1998. В статье 485 Кодекса дается дефиниция понятия “качество товара” и обязанности продавца относительно качества. Статья 486 устанавливает понятие “гарантия качества товара”. В статьях 490 и 491 установлены порядок проверки качества товара и последствия сдачи товара ненадлежащего качества. В статье 521 дается определение договора о поставке, а в статье 550 - договора об энергоснабжении. Статьи 551-560 регулируют правоотношения между снабжающей и потребляющей сторонами, возникающие по договору об энергоснабжении.

Закон РА “Об энергетике” был принят 7 марта 2001. Закон регулирует отношения между государственными органами Республики Армения, юридическими лицами, осуществляющими деятельность в сфере энергетики, и потребителями электрической, тепловой энергии и природного газа.

Законом определен регулирующий орган в сфере энергетики - Комиссия по регулированию общественных услуг РА, которая осуществляет ряд полномочий, в

том числе устанавливает регулируемые тарифы, требования к качеству обслуживания (пункты “в” и “ж” статьи 10).

Водный кодекс РА был принят 4 июня 2002. Среди различных задач, перечисленных в статье 7 Кодекса, отмечено “обеспечение населения и экономики водой необходимого качества по регулируемым тарифам”.

В статье 38 Кодекса как обязательное условие использования водной системы закрепляются требования, предъявляемые к качеству предоставляемых услуг.

Статья 66 посвящена стандартам качества воды, а статья 67 - соблюдению этих стандартов. Стандарты на питьевую воду устанавливаются статьей 70. Статьи 79 и 79.1 регулируют процесс определения и пересмотра тарифов на неконкурентное водопользование.

Закон РА “Об электронной телекоммуникации” был принят 8 июля 2005. В пункте 6 статьи 1 как одна из основных задач Закона отмечается обеспечение эффективного регулирования сферы, “в том числе справедливой и своевременной реакции на жалобы потребителей”.

Статья 5 Закона, в частности, обязывает регулирующий орган обеспечить для конечных пользователей наибольшую полезность предоставляемых услуг, выбора смежных им инфраструктур, цен и качества. А также с целью обеспечить регулирование услуг “установить определенные стандарты деятельности для операторов и провайдеров услуг общественных электронных коммуникационных сетей”.

Глава 9 Закона называется “Защита прав потребителей”. Однако, по мнению экспертов, статьи этой главы содержат больше ограничений и запретов для потребителей, чем прав. Так, пункт 1 статьи 43 в определенных обстоятельствах наделяет лицо, предоставляющее услуги, правом “отказаться от оказания услуг, прекратить или прервать их оказание”.

Закон РА “О стандартизации” был принят 9 ноября 1999. В пункте “д” статьи 2 Закона дается определение понятия “технические условия” - как документа, устанавливающего технические требования, которым должны соответствовать определенные продукция, работы, услуги. В статье 3 как одна из задач стандартизации отмечается повышение качества ее объектов - продукции, работ и услуг. В пункте 2 статьи 9 устанавливаются требования национальных стандартов относительно обеспечения качества работ и услуг.

Закон РА “Об обеспечении единообразия измерений” был принят 26 мая 2004. В статье 13 Закона отмечается, что государственный метрологический контроль и надзор распространяются, в частности, на те измерения, результаты которых используются при контроле и испытаниях качества и безопасности продукции и услуг.

Закон РА “Об обеспечении санитарно-эпидемиологической безопасности населения” был принят 16 ноября 1992. Согласно Закону, жители городов и других населенных пунктов обеспечиваются необходимым для бытовых и физиологических потребностей человека количеством питьевой водой в соответствии с нормами гигиены. Качество воды, используемой для питья, бытовых, хозяйственных, производственных, технических нужд, должно соответствовать санитарным нормам.

Государственные органы осуществляют мероприятия по сохранению, развитию системы водоснабжения и обеспечению населения высококачественной водой.

Качество воды, используемой для централизованного и нецентрализованного снабжения, купания, занятий спортом и отдыха населения, с лечебными целями, а также в расположенных в пределах населенных пунктов водохранилищах, должно соответствовать санитарным нормам.

С целью предотвращения и ликвидации загрязнения источников водопользования, в соответствии с законодательством Республики Армения, органы местного самоуправления определяют зоны санитарной охраны особого режима.

В случаях несоответствия качества воды санитарным нормам использование источников воды предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами прекращается по решению Государственной гигиенической и санитарно-эпидемиологической службы Армении.

Закон РА “О местном самоуправлении” был принят 7 мая 2002. Согласно статье 37 Закона, в сфере градостроительства и коммунального хозяйства руководитель общины осуществляет ряд обязательных полномочий, в частности, “организует эксплуатацию и управляет считающимися собственностью общины внутриобщинными линиями коммуникаций, водопроводом, канализацией, ирригационной и отопительной системами и другими инфраструктурами”.

“Временные правила снабжения и пользования природным газом” были утверждены постановлением Комиссии по регулированию общественных услуг от 9 декабря 2005. На основании “Правил...” в большинстве своем заключаются договоры между снабженцами и потребителями. В “Правилах...” определение понятий “природный газ” или “газ” приводится в соответствии с ГОСТ 5542-87. Пункт 36 “Правил...” в случаях прерываний или ограничений снабжения потребителя газом предусматривает штраф, который, по договору, должен быть выплачен потребителю. Согласно пункту 41, при несоответствии качества газа потребитель вправе прекратить его потребление, но только официально уведолив об этом.

“Временные правила снабжения и пользования электрической энергией” были утверждены постановлением Комиссии по регулированию энергетики от 29 мая 2001. Пункт 37 “Правил...” устанавливает, что “электроснабжающая компания обязана обеспечить качественное, безопасное и надежное электроснабжение потребителя согласно указанной в договоре схеме питания”. В пункте 40 определяется штраф в размере 2% от стоимости недопоставленной энергии. Пункт 41 обязывает снабженца обеспечивать указанные в договоре качественные показатели электроэнергии, а при их отсутствии в договоре - показатели, определенные техническими регламентами. Согласно пункту 42, снабженец в установленном договором и законодательством РА порядке возмещает ущерб, нанесенный потребителю электроэнергией несоответствующего качества.

КАЧЕСТВО УСЛУГ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

Понятие “качество” регулируется статьей 5 Закона РА “О защите прав потребителей” и статьей 485 Гражданского кодекса РА. В частности, часть 1 статьи 5 Закона РА “О защите прав потребителей” обязывает продавца (исполнителя) передать потребителю товар (выполнить работу, оказать услугу), качество которого

соответствует договору. Часть 2 той же статьи обязывает предоставить потребителю товар (выполнить работу, оказать услугу), пригодный для тех целей, для которых он обычно используется, а часть 5 гласит, что если нормативными документами установлены обязательные требования к качеству товара (работы, услуги), то продавец (исполнитель) обязан предоставить потребителю соответствующий им товар (работу, услугу). Аналогичные требования устанавливаются в пунктах 1,2 и 4 статьи 485 Гражданского кодекса РА.

А. Сфера энергетики

1. Снабжение электроэнергией

В Армении доступность снабжения электроэнергией приближается к 100%: почти все домашние хозяйства подключены к электросети. Распределительная сеть Армении принадлежит ЗАО “Электросети Армении” и эксплуатируется им. Плата за электричество составляет существенную часть семейного бюджета - около 5%²⁰, или 87% от общей стоимости всех бытовых услуг.

Состояние инфраструктуры

Сеть электроснабжения в основном устаревшая, а во многих сельских районах - 40-летней и более давности, и не отвечает современным техническим стандартам безопасности. Данные упомянутого выше исследования свидетельствуют, что система электроснабжения находится в хорошем состоянии в 11% сельских общин, в удовлетворительном - в 76%, и в плохом - в 13%. По этой причине происходят частые отключения электричества - даже в случае своевременной оплаты. В среднем электричество отключается на 20-25 часов ежемесячно.

Несмотря на плохое состояние системы в целом и низкий уровень текущих затрат, степень удовлетворения общественных потребностей достаточно высока: 87% довольны электроснабжением, из них 40% считают его хорошим.

В целом, во всех общинах электричество доступно для населения. Лишь малое число жителей не могут оплачивать электроэнергию, в связи с чем лишаются света. Их число не велико, поскольку им помогают сельская администрация, члены общины, а иногда на уступки идут служащие электросети, соглашаясь подождать до тех пор, пока семья получит пособие или пенсию и выплатит долг.

Есть недовольство ночными отключениями электроэнергии, носящими подчас регулярный характер. В некоторых общинах в связи с отключениями электроэнергии нарушается и телефонная связь. Эта проблема особенно актуальна для тех общин, в которых размещены цифровые АТС.

Доступность услуги, а иногда и уступчивость электриков, создают у населения позитивное мнение о качестве электроэнергии, и жалобы поступают лишь тогда, когда из строя выходит бытовая техника.

Данные исследования свидетельствуют, что система энергоснабжения физически устарела, она не обновлялась в постсоветский период. Из-за старости электрокабелей при ветре и во время дождей происходят аварии.

²⁰ “Социальный обзор бедности в Армении: статистико-аналитический отчет”, Ереван, 2003.

Опрошенные выражали недовольство работами по обслуживанию и сохранению электросети. Бывают случаи, когда электроопоры и поддерживаемые ими кабели падают на землю. Зачастую восстановленные силами жителей опоры и линии не отвечают установленным стандартам и не безопасны. Имеется много покосившихся и нуждающихся в усилении опор, представляющих опасность для населения.

Некоторые из опрошенных отмечали, что электрики работают оперативно и вовремя устраняют неполадки, однако куда больше опрошенных считают, что вмешательство электриков запаздывает, вследствие чего люди на какое-то время остаются без электричества.

2. Теплоснабжение

Степень доступности в этой сфере очень низка. В советское время все города страны и некоторые села имели системы централизованного отопления. Приватизация жилищного фонда, подорожание энергоносителей и падение платежеспособности населения сделали обеспечение теплоснабжения почти невозможным. На протяжении последних лет централизованное теплоснабжение было доступно лишь для жителей некоторых кварталов Еревана, Гюмри, Раздана, Чаренцавана и Джермука.

В этой сфере более перспективно развивать локальное теплоснабжение. На него, скорее всего, не перейдут, лишь населенные пункты или жилые кварталы, которые расположены поблизости от станций, вырабатывающих тепловую энергию (Разданская ТЭС, Ереванская ТЭЦ).

3. Газоснабжение

По наличию газоснабжающих инфраструктур можно выделить три группы общин: 1) общины, в которых ранее имелись эти инфраструктуры; 2) общины, в которых газификация полностью проводится заново; 3) общины, которые в советское время были газифицированы, но развились, разрослись и теперь в их новых кварталах нет газа.

В некоторых общинах значительная часть населения имеет газ, однако физическое состояние инфраструктур вызывает беспокойство сельчан. В части общин созданные в советское время инфраструктуры в настоящее время пришли в негодность или разграблены. Подобная ситуация в особенности характерна для приграничных общин.

Восстановление газоснабжения в сельских общинах не исключило использование в бытовых целях традиционных видов топлива. Если община располагает возможностью приобретать традиционные виды топлива, то, как правило, они используются наравне с газом. Это явление характерно в особенности для тех общин, в которых развито скотоводство и достаточно кизяка для использования его в качестве топлива.

Что касается качества газоснабжения, то его оценки не однозначны. В некоторых случаях опрошенные отвечали, что “газ - наполовину воздух”, а в других - бывали довольны качеством. Респонденты выражали также недовольство случаями общего отключения газа из-за задержки выплат со стороны лишь нескольких потребителей.

Следует отметить, что несмотря на большую потребность в природном газе, для многих он остается недоступным, причем для населения, в первую очередь, недоступны не тарифы на пользование газом, а расходы на газификацию.

Несмотря на это, многие готовы существенно урезать свой бюджет ради возможности пользоваться природным газом, поскольку убеждены, что это будет способствовать:

- эффективному использованию их материальных средств, так как из всех бытовых видов топлива газ наиболее дешев;
- чистоте и безопасности в быту;
- сокращению физической работы;
- целевому использованию навоза в качестве удобрения;
- созданию и расширению тепличных хозяйств.

Газораспределительная сеть до 1991 обслуживала до 480 тыс. индивидуальных потребителей в 42 городах и 365 селах. Однако эта сеть стала приходить в негодность, и в 1991-1997 газоснабжение населения постепенно прекратилось.

На протяжении последних лет эта система восстанавливается. Динамика роста потребителей газа представлена в таблице.

	2004	2005	2006
Потребители (тыс.)	270	360.6	413.6
Газифицированные общины	276	316	420
В том числе, городские	40	41	42

Б. Водное хозяйство

1. Снабжение питьевой водой и водоотвод

Армения располагает относительно богатыми водными ресурсами. Общие ресурсы составляют 10.2 млрд. кубических метров ежегодно, из которых лишь 2.4 млрд. используются в качестве питьевой воды. Система снабжения питьевой водой состоит из 123 водосборных станций, 176 подземных источников (артезианские колодцы и т.д.), 29 речных водосборных станций, 4820 км основных водоканалов, из которых 700 км - вокруг Еревана, а остальные - в областях. Протяженность общей распределительной сети - 8020 км, из которых 1900 км в Ереване.

В централизованную систему водоснабжения входят все города и 36.5% сельских населенных пунктов. Централизованная система водоснабжения доступна 71% домашних хозяйств, причем 87% - в городах и 45% - в селах.

Внутренними сетями водоводов, как правило, распоряжаются общины, а внешние сети обслуживаются в основном водными хозяйствами.

Основные ресурсы питьевой воды в Армении подземные: природные источники и глубинные колодцы. Примерно на 10% водоснабжение осуществляется из поверхностных источников. Потребность в оросительной воде частично покрывается за счет озера Севан.

В Армении сети водоснабжения и распределения находятся в изношенном или плохом состоянии. В целом, качество услуги не соответствует международным стандартам.

Питьевая вода в источниках страны хорошего качества. Во многих случаях мощности источников не хватает для удовлетворения нужд потребителей. Расположение источников позволяет осуществлять водоснабжение большинства населенных пунктов самотеком, однако и в настоящее время во многие населенные пункты вода еще перекачивается с помощью помп. Насосные станции системы водоснабжения находятся в плохом состоянии, есть потребность в замене электродвигателей, клапанов, а также в ремонте или восстановлении зданий.

Большая часть оборудования, используемого для хлорирования, нуждается в замене. В некоторых системах, питаемых локальными источниками, вода даже не хлорируется. Водоводы, ведущие в водоемы ежедневного регулирования и общины, изготовлены из стали или чугуна, а в некоторых случаях - и из асбестоцемента.

Несмотря на то, что из источников забирается воды больше расчетного объема, круглосуточное водоснабжение потребителей не обеспечивается из-за больших потерь в системе и нерегулируемого потребления. В результате большая часть потребителей обеспечивается водой не более 5 часов в сутки. Многие из маленьких сел не имеют локальных распределительных сетей, и поэтому жители этих сел пользуются кранами во дворах или индивидуальными колодцами.

Монополией на обеспечение услуг по водоснабжению и водоотводу владеет предприятие "Армводоканал". "Водоканал" Еревана обслуживает столицу и несколько близлежащих сел. Примерно 500 маленьких сел имеют свои системы водоснабжения и не обслуживаются упомянутыми организациями.

На протяжении последних 10 лет в сфере водоснабжения в рамках гуманитарных, кредитных, общественных и межгосударственных программ были проведены работы в 242 населенных пунктах. Примерно в 120 населенных пунктах благодаря этим работам была разрешена часть основных проблем сферы.

Реконструкция систем снабжения питьевой водой будет способствовать:

- получению качественной и чистой воды, не являющейся источником эпидемий и болезней;
- увеличению объемов воды и круглосуточному снабжению;
- экономии финансовых средств, так как в некоторых общинах вода покупная;
- экономии времени, которое тратится на доставку воды.

Результаты проведенного исследования свидетельствуют, что почти все общины испытывают потребность в капитальном ремонте имеющихся систем снабжения питьевой водой, причем реконструкция необходима как внутренним, так и внешним водоводам.

Данные исследования показывают²¹, что только в 2% сельских общин системы снабжения питьевой водой находятся в хорошем состоянии, а в 63% общин для улучшения ситуации необходимы инвестиции.

²¹ Оценка состояния систем основывается на данных, предоставленных главами сельских администраций.

Состояние системы водоснабжения по областям

Область	Число общин	Состояние системы снабжения питьевой водой (в %)		
		хорошее	удовлетворительное	плохое
Арагацотн	111	5	26	68
Арарат	93	1	47	52
Армавир	94	2	22	76
Гегаркуник	87	0	14	86
Котайк	30	3	43	53
Лори	105	4	30	67
Ширак	116	3	29	68
Сюник	106	0	69	31
Тавуш	58	0	40	60
Вайоц Дзор	41	0	20	80
Итого	871	2	35	63

В значительной части сел водопроводные трубы асбестовые, они давно износились и находятся в аварийном состоянии. По словам опрошенных, это не только приводит к потерям воды, но и к смешению питьевой воды с канализационной, талой и дождевой, в водопровод проникают насекомые и пресмыкающиеся.

В исследованных общинах Армавирской области люди в основном используют воду из артезианских колодцев, которая с помощью помп поступает во внутреннюю систему. По мнению опрошенных, эта вода предусмотрена для орошения, в крайнем случае - для мытья скота, так как по своим характеристикам она не соответствует питьевой воде. Есть села, в которых нет даже такой непригодной воды. Так, например, в селах Вананд и Аревадашт Армавирской области питьевой воды нет вообще. Жители этих сел покупают ее по 150-200 драмов за 40 литров и при этом обеспокоены качеством этой воды.

70% жителей общины Артени (область Арагацотн), по данным исследования, покупают воду, а остальные 30% - неплатежеспособные и используют артезианскую воду. Есть села, в которых вообще нет внутренней системы водоводов, например, Дебедаван, Мовсес и Барекамаван Тавушской области.

Почти во всех исследованных общинах вода подается по часам. Общин с круглосуточным водоснабжением очень мало. Зачастую села раскинуты таким образом, а воды подается так мало, что она поступает только в дома, расположенные высоко и вблизи от водовода, остальным же жителям в основном приходится носить воду ведрами.

Дефицит питьевой воды становится причиной напряженности, внутриобщинных и межобщинных конфликтов.

Данные исследования свидетельствуют, что низкое качество воды распространено повсеместно. Почти везде опрошенные отмечали, что фильтрация и хлорирование практически не проводятся. В некоторых общинах выражали недовольство тем, что вода жесткая, в ней много известковых осадков и недостаточно йода.

Исследование показало, что 88% сельских общин располагают полным или частичным выходом к питьевой воде, остальные зависят либо от снабженцев, либо от использования воды соседними селами.

В домах всего лишь 51% сельских семей имеется кран, в то время как в городах таких семей 87%.

Согласно исследованию, примерно 10% сельских семей расходуют средства на питьевую воду, уплачивая 100-1000 драм за ведро.

86% сельских семей ежедневно тратят на сбор воды один час или больше, 26% - более 4 часов.

Среднее время снабжения водой в общинах составляет примерно 14 часов ежедневно, при этом лишь 44% из них получают воду круглосуточно. Особую нужду в воде испытывают Араратская, Ширакская и Тавушская области.

Удовлетворенность качеством воды в общинах низка, лишь 40% опрошенных сочли качество воды удовлетворительным или хорошим.

Еще одной проблемой, вызывающей обеспокоенность населения, является недостаточное хлорирование, необходимое для защиты водоводов от загрязнения.

Канализация

Централизованная канализационная система имеется в основном в городских общинах и лишь в 11% сельских общин. Из-за изношенности канализации зачастую возникают аварийные ситуации, создающие опасность для здоровья людей. Проблемы представляют также очистка канализации и естественных водоемов от загрязнения. Система канализации повреждается также из-за перерывов в водоснабжении (замерзает зимой) и от бесконтрольного строительства.

Ширакская и Араратская области наиболее обеспечены - в 205 общинах есть основная канализация, а в областях Тавуш и Вайоц Дзор таких общин ничтожно мало.

2. Снабжение оросительной водой

Более 80% сельскохозяйственной продукции страны приходится на орошаемое земледелие. В последние годы советской власти в Армении орошалось 280 тыс. га земель, с этой целью было построено более 70 водохранилищ, 3 тыс. км основных и межхозяйственных водоводов, около 18 тыс. км внутривозрастных ирригационных сетей, более 400 крупных и средних насосных станций. На эксплуатацию сферы ежегодно тратилось 60 млн. рублей, еще 120 млн. выделялось на развитие системы. В условиях низкой стоимости электроэнергии широко применялось механическое орошение, и с этой целью затрачивалось 800 млн. кВт/ч электроэнергии. Водопользователи (колхозы и совхозы) снабжались оросительной

водой бесплатно, и все затраты в сфере производились из государственного бюджета.

В постсоветский период в условиях несовершенства платной системы орошения, неплатежеспособности малых фермерских хозяйств ирригационная система приблизилась к краху. В середине 1990-х при содействии Всемирного банка (выделившего 55 млн. долларов США в 1994-2001) была осуществлена программа "Восстановление ирригационных систем", позволившая обеспечить непрерывное функционирование 8 крупных систем орошения. В рамках той же программы при содействии Международного Фонда развития сельского хозяйства были восстановлены внутрихозяйственные сети, орошающие более 42 тыс. га земель.

Состояние ирригационной системы

Невыполнение ремонтных работ и недостаточные затраты на сохранение системы оказали на протяжении 10 последних лет разрушительное воздействие на нее. По оценке Офиса по реализации Программы развития и институционального улучшения водного сектора, ирригационная система находится в плохом или совершенно бездействующем состоянии на 52% орошаемых земель.

Согласно базе данных Международного Фонда развития сельского хозяйства²², орошается лишь 39% земель (вместо прежних 54%). Снижение произошло не только из-за износа инфраструктуры, но и вследствие повышения тарифов на электроэнергию.

В некоторых общинах внутренняя сеть распределена неравномерно, каналы не доходят до всех земельных наделов, и из-за этого возникают споры и столкновения. В тех случаях, когда ирригационные каналы проходят по территории нескольких общин, зачастую возникают межобщинные конфликты и разногласия.

В целом, существует недовольство тарифами на воду, считается, что они неоправданно завышены и из-за этого орошение недоступно большинству населения. В некоторых общинах, где вода поступает самотеком, пользователи в основном не платят за воду.

Недовольство выражается и механизмом оплаты. Неудовлетворительное состояние ирригационных сетей не позволяет точно замерять объем использованной воды. Жители сел платят из расчета либо за гектар, либо за час. Из-за недостаточного напора воды или неправильных расчетов возникают несоответствия между фактически использованным объемом воды и начисленной за пользование суммой. Кроме того, сельчан нередко заставляют расплачиваться в начале оросительного сезона, что приводит к затруднениям.

Недостаток воды в некоторых общинах вынудил сельчан внести изменения в видовой состав выращиваемой продукции.

Во всех общинах опрошенные выразили недовольство графиком снабжения оросительной водой. Во-первых, водоснабжение начинается поздно: по словам опрошенных, в Араратской долине вегетация начинается в мае, а оросительный сезон - с 10 июня. Кроме того, в течение оросительного сезона случаются неоправданные отключения воды.

²² Данные собраны в 2003.

Из-за отсутствия орошения происходят потери урожая. 10% опрошенных сказали, что не имеют потерь, в то время как 35% утверждают, что потеряли больше половины урожая. Стоимость потерь урожая вследствие плохого орошения составляет в каждой общине в среднем 150 тыс. долларов США.

29% общин получают оросительную воду на протяжении всего сезона, а примерно 50% - снабжаются ею лишь полсезона.

С 1997 стала разрабатываться и с 2002 реализуется программа “Развитие ирригационных систем”. Осуществляемые в рамках этой программы реформы охватили все звенья управления - от государственных органов до водопользователей.

Одобренной правительством РА программой реформ предусматривается коллективный способ управления, цель которого - улучшить и повысить надежность ирригационной системы. Существенной частью этих реформ стало создание Союза водопользователей. Союз взял на себя эксплуатацию и сохранение вторичных и третичных ирригационных систем, а также сбор платежей за пользование водой. Функция управления и право на использование оросительной системы были переданы обществам водопользователей.

В рамках программ “Развитие ирригационных систем” и “Сельскохозяйственные услуги” в стране было создано 52 общества водопользователей, которые обслуживают большую часть орошаемых земель (225 тыс. га). Созданные общества объединяют 624 общины или 295 тыс. водопользователей. Из остальных примерно 250 общин почти 50 не имеют орошаемых земель, а 200 пользуются местными источниками, изолированы от других общин и в настоящее время не испытывают необходимости вступать в общества водопользователей.

Созданным обществам водопользователей на 25 лет безвозмездно передано право на использование ирригационных систем, принадлежащих государству или общинам, однако (за исключением восстановленных в течение последних лет) все эти системы находятся в полуаварийном, а в некоторых случаях и нерабочем состоянии. Так, из 280 тыс. га орошаемых земель полноценно орошаются лишь 160 тыс. га. Нуждаются в восстановлении как основные и межхозяйственные государственные водоводы, насосные станции, так и внутривладельческие общинные сети. Примерная стоимость их восстановления превышает 800 млн. долларов США.

В. Сфера телекоммуникаций (электронных коммуникаций)

Телекоммуникационные инфраструктуры принадлежат компании “АрменТел”.

В отличие от электроэнергии, эта услуга менее доступна для общин. Если городские общины полностью обеспечены внутриобщинной телефонной связью, то в сельских общинах совсем иная ситуация. Есть общины, в которых вообще нет проводных телефонов. В значительной части общин имеется всего несколько или даже единственная телефонная линия, находящаяся в сельской администрации или почтовом отделении. Между тем, с учетом объема иммиграции и рабочей миграции, телекоммуникации, по мнению опрошенных, не менее важны.

В новом квартале села Шатин области Вайоц Дзор телефонная связь вообще отсутствует. Поскольку этот квартал расположен на расстоянии 1 км от центра села, а в зимние месяцы дорога закрывается, связь квартала с внешним миром полностью прерывается.

Среди исследованных общин есть и такие, где семей, имеющих телефон, очень мало.

Оборудование телефонных станций чувствительно к перепадам температуры, в зимнюю стужу и в летний зной оно не работает. Не работает оно и во время отключений электроэнергии. Ранее телефонные станции снабжались аккумуляторами, обеспечивающими работу при отключениях электроэнергии, однако в настоящее время они пришли в негодность.

Немало и таких общин, в которых имеется телефонная связь, но до 50% абонентов отключены за неуплату долгов. Опрошенные объясняли свое нежелание восстановить телефонную связь тем, что это лишено смысла из-за низкого качества связи.

Качество связи 70% сельских жителей оценили как низкое и неудовлетворительное, 19% - как удовлетворительное, а 11% - как хорошее. Качество междугородней связи оценено как самое низкое. Недовольство было выражено и операторами "АрменТел", обслуживающими междугороднюю связь.

В этом аспекте ситуацию существенно облегчает наличие сотовой связи. Однако эта услуга пока стоит дорого и потому малодоступна широким слоям населения. Ситуация на этом рынке в определенной степени улучшилась с появлением второго оператора связи: "ВиваСел" нарушил абсолютную монополию "АрменТел".

ОСВЕДОМЛЕННОСТЬ И НЕЗАВИСИМОСТЬ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ ОТ ПОЛИТИЧЕСКОГО ВЛИЯНИЯ

Для провозглашенного Конституцией РА демократического, правового государства, как и для формирования гражданского общества важно профессиональное и тем более справедливое управление. Для обеспечения профессионализма и справедливости в процессе управления важнейшее значение приобретают как осведомленность гражданских служащих о политических событиях, идеологических особенностях политических течений страны, так и их ограждение от воздействия политических структур в процессе выполнения должностных обязанностей. Иначе невозможно будет обеспечить объективность в процессе управления, эффективную и сбалансированную защиту прав и интересов всех слоев общества.

После обретения Арменией независимости в сфере государственного управления широко распространилась следующая тенденция: пришедшая к власти политическая сила начинала заменять на своих сторонников если не все кадры системы государственного управления, то, по меньшей мере, большинство должностных лиц, занимающих более или менее ключевые посты. Это принимало еще более грубую форму, когда замена руководителя того или иного ведомства происходила из конъюнктурных соображений, а не вследствие изменившегося соотношения политических сил. И если новоназначенный руководитель не был явным представителем конкретной политической силы, замена сотрудников на людей из

его команды лишалась идеологического обоснования и диктовалась сугубо личными или командными соображениями. В результате на протяжении более чем десяти последних лет в системе госуправления Армении (да и не только в ней) сформировалось явление так называемой “политической миграции”, т.е. лица, не имеющие устойчивых убеждений, ради сохранения занимаемой или перемещения на желаемую должность, меняли свои предпочтения или партийную принадлежность, нанося таким образом ущерб стабильности политического поля и потенциалу общественного самоуправления в целом. Естественно, от гражданского служащего, для которого “политическая миграция” стала кредо и образом действий, трудно ожидать непредвзятого и справедливого управления.

В 2002 в Республике Армения была внедрена система гражданской службы (СГС), правовой основой которой стал Закон РА “О гражданской службе”. На протяжении прошедших четырех с половиной лет в Закон семь раз вносились изменения (последний раз - 23 мая 2006). Введение СГС преследовало цель преодолеть зависимость служащих сферы госуправления от политических пертурбаций, однако практика показала, что склонность гражданских служащих к “политической миграции” не только не снизилась, но и, наоборот, повысилась и проявляется еще более открыто.

Исходя из сложившихся реалий, автор исследования²³ выдвинул следующие рабочие гипотезы:

а) СГС Республики Армения и в настоящее время во многом остается под прямым влиянием правящей политической элиты, а вопросы замещения вакансий, сохранения служащими своих должностей или их служебного продвижения, несмотря на задействованную достаточно сложную систему конкурсов и аттестаций, все еще в значительной степени зависят от субъективной воли лица, наделенного полномочием назначать на данную должность;

б) подавляющая часть гражданских служащих РА не имеет возможности придерживаться самостоятельной и стабильной политико-идеологической линии поведения, которая могла бы определенным образом воздействовать как на принятие важнейших решений в системе государственного управления, так и на важные события, происходящие в общественной жизни.

Для подтверждения или опровержения этих гипотез предстояло выяснить:

1. степень осведомленности гражданских служащих (о различных сферах общественно-политической жизни, институтах страны, а также источниках и возможностях получения сведений, необходимых для их рабочей деятельности);

2. степень участия гражданских служащих в принятии рабочих решений;

3. степень политического влияния вышестоящих лиц на гражданских служащих при принятии последними решений, способы воздействия на них, частота и пр.

²³ Данное исследование было осуществлено в 2006 и представлено в настоящем отчете сопредседателем Международной Ассоциации обществоведов “Ереванская академия”, социологом Варданом Геворкяном, которому принадлежит авторское право на использование данных.

Отмеченные выше вопросы были исследованы, в основном, в двух аспектах - правовом и фактическом. В первом, правовом аспекте были проанализированы права и ограничения, установленные законодательством относительно получения гражданскими служащими необходимых сведений. Во втором, фактическом аспекте исследовались реальные возможности служащих получать сведения и самостоятельно принимать решения.

Были применены два метода: проведено исследование и анализ законодательных и других правовых актов, регулирующих функции СГС. В частности, Конституции РА, Закона РА "О гражданской службе" (далее - Закон) и "Этических правил гражданского служащего" (далее - "Этические правила"), утвержденных постановлением Совета по гражданской службе РА No.380 от 1 декабря 2004. Для выявления степени осведомленности и политической независимости гражданских служащих было проведено социологическое исследование методом анкетирования.

Гражданские служащие составляют достаточно большую группу: по состоянию на 1 октября 2006 - 7,230 человек, которые работают в 40 государственных учреждениях, в том числе аппаратах президента и правительства РА, 14 министерствах (в некоторых из них СГС не внедрена), 6 структурах при правительстве (отраслевых регулирующих комиссиях) и, наконец, в аппарате самого Совета по гражданской службе. Исследование охватило более одной четверти этих институтов: 9 министерств и 2 органа местного самоуправления (мэрию Еревана и администрацию области Вайоц Дзор). Подобная выборка была обусловлена ресурсными и временными рамками исследования, хотя в количественном аспекте она достаточно представительна и дает возможность для обобщений.

Из упомянутых выше 11 ведомств в опросе приняли участие 128 гражданских служащих, представляющих три наиболее многочисленных должностные группы гражданских служащих - главную, ведущую и младшую. Представители высшей группы гражданских служащих в силу их малочисленности и особого статуса не были охвачены исследованием. В выборке по возможности были сохранены пропорции групп служащих упомянутых выше ведомств по полу и должностям. Состав участвовавших в опросе гражданских служащих по полу, должностям и ведомствам отражен в приведенной ниже таблице.

Выборка по ведомствам

	Пол и должностная группа Ведомство	женщины			мужчины		
		гл.	вед.	мл.	гл.	вед.	мл.
1	Министерство сельского хозяйства РА	1	1	1	4	0	0
2	Министерство энергетики РА	1	2	3	2	0	0
3	Министерство культуры и по делам молодежи РА	3	2	3	1	1	0
4	Министерство градостроительства РА	1	1	2	3	2	1
5	Министерство образования и науки РА	4	2	3	1	0	0
6	Министерство охраны природы РА	2	2	2	3	4	1
7	Министерство здравоохранения РА	6	1	0	2	1	2
8	Министерство соцобеспечения РА	2	4	4	3	3	0
9	Министерство транспорта и связи РА	2	2	1	5	1	1
10	Мэрия Еревана	3	3	1	6	1	2
11	Областная администрация Вайоц Дзор	1	3	2	5	1	1
	Всего	26	23	22	35	14	8

С учетом небольшого числа респондентов в каждом ведомстве анализ ниже представлен в общем виде.

ОСВЕДОМЛЕННОСТЬ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

В части 2 статьи 27 Конституции РА закреплено: “Каждый имеет право на свободу слова, включая и свободу поиска, получения и распространения сведений и идей через любые средства информации, независимо от государственных границ”.

Для ряда групп, работающих в некоторых ведомствах, реализация этого конституционного права ограничивается определенным образом отдельными законами.

В главе 5 “Правовое положение гражданских служащих” Закона отмечается (статья 22), что гражданские служащие имеют право знакомиться с правовыми актами, устанавливающими их права и обязанности в занимаемой должности; со всеми материалами своих личных дел, оценками их деятельности. Они в установленном порядке могут получать сведения и материалы, необходимые для выполнения служебных обязанностей.

В результате опроса выяснилось, что в среде гражданских служащих степень интереса к происходящим в общественно-политической жизни страны событиям в целом высокая. Примерно 70% опрошенных оценили степень своего интереса как очень высокую - в 7-10 баллов (по 10-балльной шкале, где 10 - самая высокая оценка). Среди них большинство мужчины - почти 80% (при 20% женщин). Доли

служащих, проявивших наивысшую степень интереса к общественно-политическим событиям, по различным должностным группам особо не отличаются.

Основным источником получения информации о происходящих в общественно-политической жизни страны событиях для всех гражданских служащих является телевидение. Примерно для 70% опрошенных столь же важным источником являются газеты, третье место по популярности заняло радио (примерно 51%). Далее следует Интернет (более 27%), причем среди его пользователей почти на 30% больше женщин-служащих. Важным источником информации являются также коллеги и друзья/знакомые (по 20%).

Помимо источников информации были определены и наиболее популярные среди гражданских служащих местные и зарубежные теле-, радиокомпании, а также наиболее читаемые местные газеты.

Лидером среди телекомпаний стал Первый канал Общественного телевидения Армении, программы которого постоянно смотрят три четверти гражданских служащих. На втором месте Первый канал ОРТ (более 48%), на третьем - "Шант" (более 31%), совсем немного ему уступает телеканал "РТР-Планета" Всероссийской Государственной телерадиокомпании (ВГТРК). Примечательно, что из 15 телекомпаний, названных опрошенными, 40% оказались зарубежные, в основном российские.

Первое место среди радиокомпаний заняло Общественное радио Армении (около 35%), второе - Армянская служба Радио "Свободная Европа"/Радио "Свобода" (около 22%), третье - "Русское радио" (около 15%). За последним с небольшим отрывом следует Радио "Ван" - 13.3%. Ни одна из десяти других названных радиостанций не превысила 5%. Большое число составили служащие, вообще не слушающие радио (более 40%). Это обстоятельство, вне Еревана, имеет и объективную причину. Например, в Вайоц Дзор радио не слушают из-за отсутствия радиосети и местных вещателей.

Что касается газет, то из более чем 30 наименований, названных опрошенными, 10% и больше получили: "Аравог" - около 54%, "Иравунк" - 41.5%, "Айкакан жаманак" - более 40%, "Айастанн Анрапетутюн" - около 23%, "Айоц Ашхар" - более 16%, "168 жам" - 10%. 82.5% гражданских служащих-мужчин и 56.3% женщин считают газеты наиболее важным источником информации.

Для выявления степени осведомленности гражданских служащих следовало, в частности, выяснить возможности их ознакомления с: правовыми актами, регулирующими их права и обязанности; личными делами; материалами, связанными с выполнением ими служебных обязанностей, в том числе разработанными в их подразделении, ведомстве, других ведомствах; постановлениями и решениями своих непосредственных и косвенных руководителей, правительства РА; актами, принятыми Национальным Собранием РА; посланиями и указами президента РА; решениями международных организаций, касающимися Армении.

Согласно результатам исследования, главные должностные лица имеют больше всего возможностей знакомиться с материалами, связанными с выполнением ими служебных обязанностей и разработанными непосредственно в их подразделениях, а также с принятыми НС РА актами. Наиболее низко оценили опрошенные этой группы свои возможности знакомиться с решениями международных организаций,

касающимися Армении, с материалами, связанными с выполнением ими служебных обязанностей и разработанными в других подразделениях их ведомства или в других ведомствах.

Ведущие должностные лица, в отличие от первой группы, имеют наиболее высокие возможности знакомиться с правовыми актами, регулирующими их права и обязанности, и чуть меньше - с принятыми НС РА актами. Ведущие должностные лица также низко оценили свои возможности доступа к документам, упомянутым первой группой, назвав здесь еще и послания и указы президента РА.

Младшие должностные лица испытывают затруднения в вопросе ознакомления с постановлениями правительства и премьер-министра РА. По сравнению с мужчинами, в 1.5-2 раза больше женщин-служащих, не знакомы с решениями международных организаций, касающимися Армении.

Что касается осведомленности о ситуации в различных сферах общественной жизни и о деятельности различных общественных учреждений, то все опрошенные группы лучше всего осведомлены о сферах образования, социального обеспечения и внешней политики, менее всего им известно об армии, деятельности правоохранительных органов и о промышленности. Для ведущей и младшей должностных групп менее всего знакома также сфера сельского хозяйства.

Гражданские служащие, входящие в группу главных должностных лиц, относительно хорошо осведомлены о деятельности партий (особенно правящих), общественных организаций и Армянской Апостольской Церкви. Менее всего им известно о деятельности других религиозных организаций и аккредитованных в Армении иностранных дипломатических миссий. Ведущие должностные лица наименее осведомлены также о деятельности международных организаций в Армении, а младшие должностные лица - о деятельности общественных организаций.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ НЕЗАВИСИМОСТЬ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

Политическая независимость гражданских служащих исследовалась в контексте следующих вопросов: а) полномочия и фактическое участие в принятии решений; б) возможности служащих защищать свои права, а также влиять на решения вышестоящих лиц; в) выявление коррупционных явлений в процессе работы и реакция на них вышестоящих лиц; г) отношение к положениям “Этических правил” относительно политического образа действий гражданских служащих; д) частота санкций, применяемых в отношении гражданских служащих, не разделяющих политические предпочтения вышестоящих лиц.

Согласно Конституции (часть 1 статьи 27): “Каждый имеет право на свободное выражение своего мнения. Запрещается принуждение человека к отказу от своего мнения или к его изменению.”

В соответствии со статьей 22 Закона, гражданский служащий, в частности, имеет право: 1. принимать решения в установленном порядке и при необходимости требовать проведение служебного расследования; 2. на правовую защиту, в том числе от политических преследований; 3. опротестовывать результаты конкурсов и аттестаций и пр.

В статье 23 Закона установлены обязанности гражданских служащих, в частности, выполнять в установленном порядке поручения и решения вышестоящих органов и должностных лиц и соблюдать “Этические правила”.

Из применяемых к гражданским служащим ограничений особого внимания заслуживает следующее: “Гражданский служащий не имеет права (...) допускать нарушение принципа политкорректности гражданских служащих - использовать свое служебное положение в интересах партий, общественных, в том числе религиозных объединений, навязывать отношение к ним, а также осуществлять при исполнении своих служебных обязанностей иную политическую или религиозную деятельность” (пункт “г” статьи 24 Закона). Это ограничение более подробно раскрыто в “Этических правилах”. По сути “Этические правила”, будучи всего лишь нормативным правовым актом, утвержденным Советом по гражданской службе, подлежат не только неукоснительному исполнению, но и стали правовым документом, предопределяющим политическую независимость гражданских служащих. Этот документ, состоящий из семи разделов, в свою очередь налагает на гражданских служащих ряд ограничений, в частности:

1. Вне рамок своих служебных обязанностей гражданский служащий должен избегать делового общения с лицами, вступившими в столкновение с государственной властью (пункт 1.5, часть 1);
2. Гражданский служащий не должен выступать в СМИ, давать интервью и любым другим способом выражать мнение, которое коренным образом отличается от государственной политики либо от государственной политики того органа, интересы которого он представляет как должностное лицо (пункт 1.6, часть 1);
3. Нравственные нормы диктуют, чтобы гражданский служащий занимался своей политической карьерой только после ухода с занимаемой должности (пункт 6.3, часть 6).

Пункт 4.8 части 4 тех же “Этических правил” устанавливает, что “в деле раскрытия случаев коррупции гражданский служащий не должен принимать во внимание служебную иерархию или принцип коллегиальности”. В ходе исследования была предпринята попытка выяснить степень согласия гражданских служащих с упомянутыми выше нормами, а также реальную возможность применения последнего из этих положений в управленческой практике.

В начале исследования были выдвинуты некоторые рабочие гипотезы, в частности:

1. упомянутые три положения воспринимаются гражданскими служащими неоднозначно из-за наличия в них элементов политической цензуры;
2. положение, касающееся коррупции, не может действовать эффективно, и гражданские служащие будут избегать свободного разговора об этом.

Исследование выявило, что более 18% главных должностных лиц никогда не участвуют или редко принимают участие в принятии решений, несмотря на то, что по должности наделены этим полномочием. Более 16% ведущих и около 7% младших должностных лиц всегда или очень часто принимают участие в принятии решений. Примечательно, что примерно 10% младших должностных лиц вообще не известно, что они имеют законодательно установленное право участвовать в принятии решений.

С точки зрения определения степени политической независимости, с возможностями принимать решения непосредственно связаны вопросы защиты гражданскими служащими собственных прав, обеспечения их профессионального продвижения, принятия самостоятельных решений по работе и влияния на решения вышестоящих лиц.

Выяснилось, что группой главных должностных лиц-женщин наиболее высоко были оценены собственные возможности по обеспечению профессионального продвижения (70%), затем - по защите своих прав и принятию самостоятельных решений (по 58%).

В группе главных должностных лиц-мужчин число высоко оценивших собственные возможности по обеспечению профессионального продвижения еще выше - 80%. Несколько ниже эта группа оценила свои возможности по самостоятельному принятию решений (более 70%). Как женщины, так и мужчины этой группы ниже всего оценили свои возможности влиять на решения вышестоящих лиц (соответственно 31% и 26%).

Аналогичные показатели зафиксированы и по другим должностным группам, в том числе в вопросе оценки своих возможностей влиять на решения вышестоящих лиц.

Как и предполагалось, на вопрос, раскрывались ли у вас случаи коррупции, утвердительно ответило очень малое число опрошенных (всего 5 человек, или 4%), хотя такой показатель, скорее всего, не соответствует действительности. По словам проводивших интервью, при ответе на этот вопрос большая часть опрошенных надолго задумывалась. Многие из них пытались уйти от ответа, и лишь после разъяснений, что ни один вопрос нельзя оставлять без ответа, нехотя отвечали отрицательно. Примерно 10% из ответивших отрицательно отметили, что сталкивались с коррупционными отношениями, но не могут указать конкретные случаи. В частности, они сопровождали свой ответ такими комментариями: "На самом деле в нашей стране не может быть отрицательного ответа на этот вопрос, однако письменно отмечать это очень ответственно"; "и так всем известно, что в нашей стране случаи коррупции носят перманентный характер"; "из-за одного такого случая меня, спустя два года, принудили изменить сделанные во время проверки заключения" и т.п. Многие из опрошенных делали подобные признания, а при ответе на вопрос о своем участии в принятии решений замечали: "Мало ли, что имею полномочие принимать решения, кто на деле разрешает мне в этом участвовать?"

Как отмечалось выше, в рамках исследования - как важнейший показатель политической независимости гражданских служащих - рассматривалось их отношение к положениям "Этических правил", особенно, к тем, которые касаются их поведения в отношении политики.

Выяснилось, что с положением "Вне рамок своих служебных обязанностей гражданский служащий должен избегать делового общения с лицами, вступившими в столкновение с государственной властью" - полностью или в основном не согласны примерно 51% опрошенных, в том числе 26% главных должностных лиц-женщин и почти 50% - мужчин, более 52% ведущих должностных лиц-женщин и 50% - мужчин, 54.5% младших должностных лиц-женщин и 37.5% - мужчин. Учитывая специфическую политическую ситуацию в Армении, это существенно ограничивает возможности вступления гражданских служащих в оппозиционные партии.

С положением “Гражданский служащий не должен выступать в СМИ, давать интервью и любым другим способом выражать мнение, которое коренным образом отличается от государственной политики либо от государственной политики того органа, интересы которого он представляет как должностное лицо” - полностью или в основном не согласны около 40% опрошенных, в том числе 30.8% главных должностных лиц-женщин и 37% - мужчин, 39% ведущих должностных лиц -женщин и 28.5% - мужчин, около 60% младших должностных лиц-женщин и 50% - мужчин.

С положением “Нравственные нормы диктуют, чтобы гражданский служащий занимался своей политической карьерой только после ухода с занимаемой должности” - полностью или в основном не согласны более 39% опрошенных, в том числе 35% главных должностных лиц-женщин и 40% - мужчин, 39% ведущих должностных лиц -женщин и 36% - мужчин, около 50% младших должностных лиц-женщин и 25% - мужчин.

Таким образом, в этом вопросе подтвердилась выдвинутая в начале исследования рабочая гипотеза о неоднозначном восприятии гражданскими служащими трех упомянутых выше положений “Этических правил”.

Кроме того, исследование отношения гражданских служащих к некоторым положениям “Этических правил” сыграло проверочную роль для оценки их ответов на другие вопросы. Ответы респондентов свидетельствуют, что в реальности гражданские служащие не свободны ни юридически, ни практически, ни психологически. То, что они не отмечали, отвечая на прямые вопросы о служебных отношениях, проявлялось в ответах на так называемые вопросы теоретического характера. Исследование этого этического аспекта помогло также выявить степень искренности респондентов. Искренним ответам во многом мешает созданная в некоторых учреждениях атмосфера тотального контроля за гражданскими служащими. В некоторых министерствах служащие согласились участвовать в опросе, только получив разрешение непосредственного начальника или руководителя аппарата. Например, в Министерстве здравоохранения служащие согласились отвечать на вопросы только с разрешения начальника отдела по связям с общественностью, а последний после окончания опроса буквально конфисковал опросные листки и заявил, что вернет их лишь после того, как с ними ознакомится руководитель аппарата. Опросные листки удалось вернуть лишь благодаря вмешательству заместителя руководителя аппарата.

Другой вопрос, на который, по мнению исследователей, гражданские служащие отвечали неискренне, касался административных санкций, налагаемых на них вышестоящими лицами за препирательства, близкие отношения с неугодными им лицами, иные политические предпочтения, общение с оппозиционными лицами или организациями, невыполнение поручений, противоречащих законодательству.

Всего 13.3% опрошенных отметили, что достаточно часто или иногда подвергались санкциям за препирательства с начальством. Столько же опрошенных подвергались санкциям изредка.

За близкие отношения с неугодными начальству лицами либо за иные политические убеждения наказаниям подвергались более чем в 3 раза меньше опрошенных.

Примерно 9% гражданских служащих отметили, что подвергались санкциям за общение с оппозиционными лицами или организациями, либо за невыполнение поручений, противоречащих законодательству.

Проверить искренность гражданских служащих помог также адресованный им вопрос, целью которого было выяснить их реальную ориентацию в процессе формирования государственной власти.

Выяснилось, что примерно 65% участников опроса на прошедших выборах проголосовали за действующего президента, еще меньшим оказалось число гражданских служащих (около 38%), предпочитаемый кандидат которых был избран по мажоритарной системе на выборах в Национальное Собрание РА в 2003.

Около 43% респондентов сказали, что предпочитаемые ими кандидаты были избраны руководителями органов местного самоуправления.

По мнению исследователей, опрошенные были неискренни и в ответах на вопрос о своей партийной принадлежности. Основаниями для подобного вывода послужили не только наблюдения проводивших интервью за поведением опрашиваемых, но и имевшиеся сведения о партийной принадлежности некоторых служащих и несоответствие данных ими ответов, а также уклонение части служащих от ответа после некоторого раздумья. Тем не менее, согласно ответам гражданских служащих, лишь 11% респондентов состоят в какой-либо партии. При этом 70% - члены Республиканской партии Армении, 23% - АРФ “Дашнакцутюн”, остальные - других партий.

Подводя итоги исследования можно констатировать:

1. Основным источником сведений для гражданских служащих РА являются вещательные СМИ, в первую очередь телевидение, которое находится под контролем властей.
2. Недостаток альтернативной информации гражданские служащие пытаются восполнить за счет программ зарубежных теле-, радиокompаний, а также читая местную оппозиционную прессу (все три наиболее популярные газеты имеют оппозиционную направленность).
3. Гражданские служащие имеют широкие возможности получать сведения, необходимые им для выполнения служебных обязанностей, за исключением материалов, разработанных в других подразделениях их учреждений и в других учреждениях. Это, возможно, свидетельствует о недостаточной развитости как межведомственных, так и внутриведомственных информационных систем.
4. Гражданские служащие достаточно хорошо знакомы со сферами образования, здравоохранения и социального обеспечения страны, а также с деятельностью партий, однако они не осведомлены об актуальной ситуации в армии, правоохранительных органах, равно как и о деятельности религиозных (за исключением Армянской Апостольской Церкви), международных организаций, дипломатических представительств зарубежных государств.
5. Гражданские служащие далеко не свободны ни юридически, ни психологически. Об этом свидетельствуют как имеющиеся в “Этических правилах гражданского служащего” ограничения, так и их осторожное поведение во время интервью. Для гражданских служащих все еще существуют темы, о которых они предпочитают либо не говорить вообще, либо говорить не то, что думают.

5. ВЕРХОВЕНСТВО ЗАКОНА, ПРАВОСУДИЕ, ПОЛИЦИЯ

ЗАКОН О ПОЛИЦИИ И ПРАКТИКА, ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ. ДОВЕРИЕ И УВАЖЕНИЕ ОБЩЕСТВА К ЗАКОНАМ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫМ СТРУКТУРАМ. ПОКАЗАТЕЛИ НАСИЛЬСТВЕННЫХ И НЕНАСИЛЬСТВЕННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

В Армении полномочия полиции закреплены в Законе РА “О полиции”. Закон был принят в 2001 и, по мнению экспертов, в нем не учитывались требования Совета Европы. В документ несколько раз вносились изменения и дополнения (последний раз -1 июня 2006).

В Законе РА “О полиции” нормы, касающиеся роли и принципов деятельности полиции, в большинстве своем соответствуют международным стандартам²⁴, однако в положениях, устанавливающих полномочия, обязанности и ответственность, имеются многочисленные недостатки.

Помимо этого, функции и принципы деятельности, прописанные в Законе, на практике зачастую нарушаются.

К недостаткам Закона относятся следующие:

- функции полиции устанавливаются очень обще, в Законе нет конкретных формулировок понятий, необходимых для практического применения принципов и осуществления функций;
- не уточняются случаи применения несиловых методов, в частности, что включают в себя понятия “массовые беспорядки, дезорганизующие работу транспорта или других организаций”, “пресечь групповые действия”, “преодолеть проявленное неподчинение”, “достаточные основания”;
- в Законе слишком много ссылок на другие законы и программных формулировок, имеющих декларативный характер;
- не соблюдается принцип действий в пределах отведенных законом полномочий;
- статья 1 Декларации СЕ “О полиции” обязывает полицию в соответствии с законом защищать граждан от насильственных и иных наносящих вред действий, а статья 3 обязывает служащего полиции при любых обстоятельствах не подчиняться приказам, распоряжениям, принуждающим проявлять бесчеловечное или унижающее достоинство отношение. Это обязательство в статье 38 Закона РА “О полиции” приравнено к следующему: “Получив от руководителей (непосредственных или прямых) либо от иных должностных лиц противоречащие закону очевидно

²⁴ Стандарты деятельности правоохранительных органов прописаны в основных международных документах о правах человека. Кроме того, Советом Европы и ООН приняты специфические документы, непосредственно затрагивающие деятельность служащих правоохранительных органов и устанавливающие основные принципы. В их числе Декларация СЕ “О полиции”, “Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка” ООН, “Основные принципы применения силы и оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка” ООН, Резолюция ООН “Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме” и т.д.

незаконные приказы, инструкции или распоряжения, служащий полиции обязан руководствоваться только требованиями закона, поставив об этом в известность вышестоящего руководителя.” Невыполнение очевидно незаконного приказа или распоряжения исключает ответственность за это. При этом не дается толкования понятия “очевидно незаконный приказ”. Служащий несет персональную ответственность за свои действия, однако полиция является иерархическо-дисциплинарной структурой, и на практике почти невозможно не подчиняться любого рода приказам, распоряжениям.

По международным стандартам применение полицией пыток, жестокого либо унижающего достоинство человека обращения или насилия запрещается и влечет ответственность в установленном законом порядке. Согласно Европейскому суду по правам человека, жестоким либо унижающим достоинство обращением считаются физическое или моральное притеснение, запугивание, действия, вызывающие чувство неполноценности и подавленности. Закон РА “О полиции” также запрещает пытки. Однако статья 30 Закона, разрешающая полиции прибегать к принудительным мерам (в том числе, к специальным средствам), прописана не четко, и случаи, когда допускается применение принудительных мер, сформулированы слишком обще. Так, устанавливается: “Для предотвращения или пресечения правонарушений, при поимке и доставке в полицию правонарушителей, в случаях неподчинения законным требованиям сотрудника полиции, проявлений неповиновения или оказания сопротивления, равно как и с целью самозащиты сотрудник полиции имеет право применять в отношении правонарушителей физические меры принуждения (в том числе, приемы рукопашного боя), а также находящиеся под рукой необходимые предметы, если несиловые методы не обеспечивают выполнение задач, возложенных на полицию.”

А в статье 31 Закона закреплено, что при исполнении служебных обязанностей сотрудники полиции, лично или в составе подразделения, имеют право применять находящиеся в распоряжении полиции специальные средства, в частности, “при преодолении проявлений неподчинения или пресечении сопротивления (...) сотруднику полиции” (пункт 2), “при пресечении массовых беспорядков и групповых действий, дезорганизирующих работу транспорта, связи и других организаций” (пункт 7).

Власти по своему усмотрению дают свободное толкование этим положениям, создавая возможность для оправдания насильственных действий при помощи Закона “О полиции”.

После разгона акции протеста оппозиции в апреле 2004²⁵ в сообщении Полиции РА было отмечено, что, исходя “из опасности создавшейся ситуации”, “с целью нейтрализовать опасность, угрожающую жизни и здоровью людей, сотрудники полиции - в порядке, установленном Законом РА “О полиции” - были вынуждены применить физическую силу и специальные средства”. И никаких обоснований того, какую опасность представляли жизни и здоровью людей мирные участники митинга.

В последние годы был сделан один реформаторский шаг: из представителей общественных организаций была создана Группа общественных наблюдателей за местами содержания арестованных лиц Полиции РА, которая наделена правом беспрепятственно посещать изоляторы временного содержания и проводить

²⁵ См. “Мониторинг демократических реформ в Армении”-2005, раздел “Митинги, собрания и свобода передвижения”.

мониторинг, беседы с находящимися там лицами²⁶. Однако большей частью в местах временного содержания очень трудно выявить случаи применения незаконных мер. Они в основном применяются в отделениях полиции, права допуска в которые Группа не имеет. Тем не менее создание подобной группы - шаг к сотрудничеству с общественными организациями. Из закрепленных в Законе РА “О полиции” функций и принципов деятельности наиболее часто нарушаются принципы соответствия закону, равноценности, соразмерности, исключения дискриминации, исключения пыток, защиты лиц от произвола.

Что касается других принципов и норм Закона, то они нарушаются чаще в периоды политической активности общества. Так, соразмерность подразумевает, скажем, баланс между свободой собраний и охраной общественного порядка, профилактикой преступлений, однако во время митингов, организованных оппозицией, всегда более важным считается охрана общественного порядка. Согласно статье 29 Закона, “перед тем, как применить физическую силу, специальные средства и оружие, сотрудник полиции обязан предупредить об этом, предоставив достаточно времени для выполнения законного требования и прекращения правонарушения”. Между тем в ходе разгона митинга в ночь с 12 на 13 апреля 2004 водометные машины были выдвинуты перед митингующими спустя всего 1 минуту после предупреждения. Статьей 31 Закона устанавливается, в каких случаях могут применяться специальные средства: резиновые дубинки, светозвуковые средства отвлечения, водометы, электропоражающие средства и т.д. Однако с большой натяжкой можно сказать, что при разгоне митинга в ночь с 12 на 13 апреля 2004 были соблюдены лишь 2 из 9 пунктов, предусмотренных этой статьей. Например, Законом разрешается применять спецсредства “при преодолении проявлений неподчинения или пресечении сопротивления”, однако в ходе упомянутых событий вначале были применены спецсредства и лишь после этого митингующие стали оказывать сопротивление.

В ходе митингов 2004 не были соблюдены и требования части 3 статьи 5 Закона, согласно которой полиция обязана предоставить арестованным лицам реальную возможность воспользоваться “правом на получение юридической помощи, в установленном законом порядке поставить в известность об их местонахождении родных, администрацию по месту работы или учебы. При необходимости принять меры для оказания им медицинской и (или) иной помощи”.

Статьей 43 Закона предусмотрена ответственность сотрудника полиции за “невыполнение своих обязанностей или их выполнение ненадлежащим образом”. Надзор за законностью деятельности полиции осуществляет прокуратура. По Конституции, полиция и прокуратура отделены друг от друга, но, по сути, они составляют части одной системы, так как по сей день не известно ни одного случая, чтобы кто-либо из сотрудников полиции понес ответственность за пытки (несмотря на многочисленные заявления), отказ зарегистрировать объявления граждан о преступлении, нарушение прав свидетелей и лиц, подвергнутых приводу. Между тем, прокуратура, согласно статье 103 Конституции РА, обязана осуществлять надзор, в частности, за законностью дознания и предварительного следствия, а также за законностью применения принудительных мер.

В советские годы милиция и прокуратура были опорой государства. Переход к демократической системе полиции предполагал трансформацию звена, обслуживающего интересы режима, в структуру, служащую интересам общества. Но

²⁶ Подробности - см. в главе “Пытки и бесчеловечное обращение” настоящего отчета.

поскольку степень этой трансформации зависит от степени демократизации, а процесс демократизации еще не состоялся, в наши дни в обществе, как и в советское время, переоценивается роль государства и недооценивается роль общества, а полиция, прокуратура продолжают быть структурами, служащими подчинению общества власти посредством создания атмосферы страха и наказания²⁷. В 2004, когда ожидалась волна протеста оппозиции, в полиции произошли кадровые перестановки, о которых из уст президента Армении журналисты получили следующее объяснение: “Эти изменения для того, о чем вы думаете”²⁸. В марте 2004, назначив генеральным прокурором Агвана Овсепяна (который, кстати, занимал эту должность и в 1999), президент страны заявил, что прокуратуре необходимы приверженцы жесткого образа действий²⁹.

В рамках программ “Европейская политика соседства” и Фонда “Вызовы тысячелетия” Армения обязалась укрепить гарантии независимости, беспристрастности прокуроров, установить процедуры их назначения и продвижения. После внесения поправок в Конституцию генеральный прокурор назначается Национальным Собранием РА по предложению президента РА сроком на 6 лет (прежде генпрокурора назначал президент по предложению премьер-министра). Отстранить генерального прокурора от должности может только Национальное Собрание большинством голосов от общего числа депутатов. Однако НС может сделать это лишь по предложению президента РА в предусмотренных законом случаях (статья 103 Конституции). Помимо этого, отныне заместителей генпрокурора назначает и освобождает президент РА по предложению генерального прокурора (п. 9 ст. 55). Кандидатура генерального прокурора должна быть представлена президентом РА не позднее 5 месяцев после выборов в Национальное Собрание.

Даже в тоталитарной советской системе восприятие обществом правоохранительных органов было более позитивным, чем в настоящее время. Одной из причин было то, что прежде общество, несмотря на определенный страх перед этими органами, видело в них защитника от деструктивных элементов. А нынешняя правоохранительная система зачастую воспринимается в качестве покровителя этих элементов, а не как защитница граждан³⁰.

Что касается законодательства, то вообще вне рамок Закона РА “О полиции” остались принципы представительности, удовлетворения потребностей общества, подотчетности обществу, установленные для правоохранительных органов “Кодексом поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка” ООН. Не зафиксированы они и в Законе РА “Об утверждении Дисциплинарного кодекса полиции”. В рамках программ “Европейская политика соседства” и Фонда “Вызовы тысячелетия” Армения обязалась применять для сотрудников полиции и прокуратуры Европейский кодекс этики полиции, принятый Комитетом Министров Совета Европы 19 сентября 2001.

Эффективность работы полиции продолжает оцениваться по количественным показателям преступности. А это не дает представления об осуществлении полицией своей основной функции - защищать права и свободы человека. В

²⁷ “Роль полиции в демократических системах”. Армянский Центр стратегических и национальных исследований, Ереван, 2001, стр. 53.

²⁸ Газета “Азг”, 24 февраля 2004.

²⁹ Журнал “Диторд”, No. 9 (27) 2005, стр. 2-8.

³⁰ “Роль полиции в демократических системах”. Армянский Центр стратегических и национальных исследований, Ереван, 2001, стр. 31, 53.

частности, чтобы избежать роста числа нераскрытых дел сотрудники полиции стараются не регистрировать заявления граждан.

В оценке деятельности правоохранительных органов мнение общества никак не отражается. Согласно Годовому докладу Защитника прав человека, третье место по числу заявлений, полученных в 2005, заняли жалобы граждан, не довольных работой полиции. А согласно опросу общественного мнения о коррупции, полиция оказалась на 2-6 местах среди 20 структур³¹.

В рамках программ “Европейская политика соседства” и Фонда “Вызовы тысячелетия” Армения обязалась осуществлять и применять специальные антикоррупционные меры для служащих полиции, прокуратуры, тесно сотрудничать с ОБСЕ и Советом Европы в вопросах ликвидации коррупции, а также с целью укрепления доверия между полицией и обществом.

Согласно результатам опроса, проведенного Центром регионального развития/Трансперенси Интернэшнл-Армения, среди государственных структур 5-ое место по коррумпированности занимает прокуратура, а 6-ое - полиция³².

100 из 117 опрошенных в 2006 Хельсинкским Комитетом Армении жителей города Эчмиадзин не чувствуют себя защищенными. Только 9 из опрошенных считают, что смогли бы защитить свои интересы при помощи правоохранительных органов, и еще по 2 сказали, что в случае нарушения их прав обратятся в полицию и прокуратуру. 39 из участников опроса назвали самой коррумпированной инстанцией полицию, а 42 - прокуратуру³³.

В уголовном праве насильственными признаются преступления, сопровождаемые насилием, тогда как в уголовно-правовой статистике Армении преступления учитываются в соответствии с приведенными ниже разделами, каждый из которых включает как насильственные, так и ненасильственные преступления.

В целом, в 2006 количество зарегистрированных преступлений возросло на 10%.

В 2006 особо тяжкие преступления составили 1.7% от всех зарегистрированных в 2006 преступлений, по сравнению с 2005 их число возросло на 23%. Тяжкие преступления составили 37% от всех зарегистрированных в 2006 преступлений, по сравнению с 2005 их число возросло на 15%. Число преступлений средней тяжести, по сравнению с 2005, возросло на 85%, а число нетяжких преступлений, по сравнению с 2005, сократилось на 21%.

По сравнению с 2005, в 2006 динамика сопровождаемых насилием преступлений следующая:

1. Преступления, направленные против людей, в том числе:

- попытки убийства (сократилось);
- преднамеренное причинение вреда здоровью (сократилось);
- изнасилование, попытки изнасилования, насильственные действия, направленные против половой неприкосновенности (сократилось);
- убийства (возросло).

³¹ Опрос Армянского Центра стратегических и национальных исследований, 2004.

³² “Восприятие коррупции в Армении-2006”, Центр регионального развития/Трансперенси Интернэшнл-Армения, Ереван, 2006, стр. 14-15.

³³ Результаты опроса находятся на стадии окончательной обработки.

2. Преступления против здоровья населения (возросло), в том числе;
- избиения, другие насильственные действия (возросло).

3. Число преступлений против представителей власти (убийство государственных, общественных деятелей, применение насилия по отношению к представителю власти и т.п.), по сравнению с 2005, сократилось.

Относительно редко применяются насильственные действия при совершении преступлений против собственности (однако их число, по сравнению с 2005, возросло) и преступлений против экономической деятельности (число которых также возросло).³⁴

ЭФФЕКТИВНОСТЬ И ПРЕДСКАЗУЕМОСТЬ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ

В Республике Армения правовые основы для формирования судебной власти были заложены Конституцией РА 1995, согласно которой в Армении действует трехступенчатая система судов общей юрисдикции и Конституционный суд. Конституция провозгласила гарантии независимости судебной системы, в частности: “Государственная власть осуществляется в соответствии с Конституцией и законами - на основе принципа разделения законодательной, исполнительной и судебной властей” (статья 5); “Правосудие в Республике Армения осуществляют только суды - в соответствии с Конституцией и законами” (статья 91); “Судья и член Конституционного суда несменяемы” (статья 96); “При осуществлении правосудия судьи и члены Конституционного Суда независимы и подчиняются только закону” (статья 97).

При этом не была обеспечена главная гарантия независимости судов - законодательные основы их независимости от исполнительной власти. Конституция устанавливала, что по предложению Совета правосудия президент РА назначает и прекращает полномочия судей, утверждает списки их должностной пригодности и служебного продвижения, а также дает согласие на арест судей, их привлечение к административной или уголовной ответственности в судебном порядке. Помимо выдвижения предложений перед президентом, Совет правосудия был также наделен полномочием привлекать действующих судей к дисциплинарной ответственности.

Несмотря на конституционную норму о несменяемости судей и членов Конституционного суда (отмеченная выше статья 96), в 1996-2006 президент РА досрочно прекратил полномочия ряда судей. Судьи лишены законодательных механизмов защиты своих прав, в том числе посредством суд.

Согласно исследованиям Офиса Правовой инициативы в Центральной и Восточной Европе Американской Ассоциации юристов (ABA/CEELI) в Армении, в стране до сих пор преобладает образ мышления советских времен, в соответствии с которым на высшей ступени правовой системы стоят правоохранительные органы (прокуратура, полиция).

³⁴ Источник статистических данных - официальные веб-сайты Полиции РА (www.police.am) и Национальной статистической службы РА (www.armstat.am).

Ходатайства представителей правоохранительных органов о выдаче санкции на арест, продлении судами, в основном, первой инстанции, срока предварительного заключения почти не отклоняются (так, в 2003, 2004 были отклонены всего 4% подобных ходатайства³⁵). В ходе судебных процессов почти 80% обвиняемых отказываются от предварительных показаний, мотивируя это тем, что давали их под воздействием пыток и насилия³⁶. Однако суды не обращают внимания на подобные заявления, а в некоторых случаях даже оправдывают насилие³⁷. К примеру, судья суда первой инстанции Сюникской области Атанян написал в своем постановлении: "Оценив противоречивые показания (...), данные Г.Таварацяном в ходе следствия и судебного разбирательства, суд считает, что в реальности насилие было применено следственным органом - отделом военной полиции - для выявления правды"³⁸.

Большая часть дел, отправленных судами на доследование, прекращается, однако сами суды не берут на себя ответственность выносить оправдательные решения. В 2000 не было вынесено ни одного оправдательного решения, в 2001 - 3, в 2002 - 4, в 2003 - 10, в первом полугодии 2004 - 1³⁹.

Многочисленны факты нарушения судебных процедур в ходе как уголовных, так и гражданских процессов. Исследования, проведенные учеными-правоведами Ереванского Государственного университета, показали, что разбирательство по уголовным делам затягивается на два года, а то и более. По гражданским делам, вместо установленных двух месяцев, в 20 случаях из 100 судебные решения выносились с месячным, в 8 случаях - с двухмесячным, в 5 случаях - с трехмесячным опозданием.

Начало судебных заседаний с опозданием, затяжные слушания, ненадлежащее извещение сторон, проведение слушаний в отсутствие ответчика, задержки с выдачей решений стали повсеместно распространенным явлением.

С подобными нарушениями с осени 2003 по 2004 суд удовлетворил почти все заявления Офиса по реализации программы "Северный проспект и Каскад" о принудительном отчуждении собственности граждан. Суд выносил решения о выселении граждан из их домов прямо в день получения заявлений⁴⁰.

С целью приведения статуса судебной власти в Армении в соответствие с международными стандартами Всемирный банк выделил на проведение судебно-правовой реформы грант в размере 11.4 млн. долларов США, за счет которого были отремонтированы здания судов, осуществлены структурные преобразования. Для обеспечения доступа к правовой информации был создан информационный портал www.arlis.am, структура которого, по сравнению с платной системой Irtek, разработана хуже, а возможности поиска ограничены.

На референдуме 27 ноября 2005 были приняты поправки в Конституцию. В частности были изменены:

³⁵ Из итогов деятельности Генеральной прокуратуры РА за 2004, представленных 18 февраля 2005 на расширенном заседании коллегии Генпрокуратуры.

³⁶ "Преступление во имя раскрытия преступления", журнал "Диторд", No.3, 2002.

³⁷ Постановление Палаты по уголовным делам и делам военнослужащих Кассационного суда РА от 13 июня 2003 по делу обвиняемого N.

³⁸ Журнал "Закон и реальность", No.5-6, 2003, стр.19.

³⁹ Из справки Палаты по уголовным делам и делам военнослужащих Кассационного суда РА.

⁴⁰ Журнал "Диторд", No.3, 2004 и No.12, 2005.

1. статья 94 Конституции, в результате чего гарантом независимости судов стали Конституция и законы, а не президент Республики;

2. состав и полномочия Совета правосудия - органа, играющего важнейшую роль в назначении/досрочном прекращении полномочий судей.

Согласно обновленной Конституции, президент Республики более не возглавляет Совет правосудия. Заседания Совета правосудия ведет председатель Кассационного суда - без права голосования (статья 94.1). В состав Совета входят: 9 судей, избранных сроком на 5 лет тайным голосованием на общем собрании судей Республики Армения; по 2 юриста-ученых, назначенных президентом Республики и Национальным Собранием. Согласно переходным положениям обновленной Конституции, действующие члены Совета правосудия - судьи и юристы-ученые - продолжают занимать должности до истечения срока своих полномочий. В марте 2006 Национальное Собрание произвело назначения новых членов (двух юристов-ученых).

Отныне Совет правосудия (статья 95 обновленной Конституции):

- самостоятельно составляет и представляет на утверждение президента Республики списки кандидатур судей и служебного продвижения судей, на основании которых производятся назначения (до внесения изменений в Конституцию списки составлялись по предложению министра юстиции);

- дает заключения по представленным кандидатурам судей Апелляционного суда, судов первой инстанции и специализированных судов. До внесения изменений в Конституцию кандидатуры судей указанных судов предлагались министром юстиции, в обновленной Конституции предлагающий субъект не установлен.

Вместе с тем сохранилось положение, закрепленное в Конституции в 1995, согласно которому президент РА по предложению Совета правосудия прекращает полномочия судей или назначает судью из числа предложенных Советом кандидатов. То есть окончательное решение остается за президентом и не установлено, что может сделать Совет правосудия в случае, если президент не назначит судьей предложенного Советом кандидата.

По мнению экспертов, отмеченные выше поправки в Конституцию стали шагом вперед, вместе с тем они не могут считаться удовлетворительными с точки зрения гарантий институциональной независимости судебной власти.

В обновленной Конституции за министром юстиции сохранились полномочия проводить аттестацию судей на предмет их должностной пригодности и служебного продвижения. При этом министр руководствуется не законом, а постановлением премьер-министра. Министр юстиции представляет Совету правосудия предложение о прекращении полномочий судьи и обосновывающие это предложение материалы. Вместе с тем продвижение судей не всегда основывается на списке служебного продвижения: лица, находящиеся в этом списке на протяжении долгих лет, могут не получить продвижения по службе, а вновь включенные в него могут сразу быть назначенными на должность. К примеру, председатель Апелляционного суда РА по гражданским делам Тигран Мукучян был назначен на должность в 2006 - сразу после того, как он был включен в список.

Суды продолжают воздерживаться от вынесения решений в пользу граждан, а не исполнительных или правоохранительных органов, либо оправдательных приговоров.

Зависимость судов проявилась в период гражданской напряженности в ноябре-декабре 2005 (акций протеста, связанных с результатами референдума по Конституции), когда представители оппозиции вновь подверглись преследованиям, административным арестам.

По-прежнему не действует одна из важнейших гарантий эффективности судебной власти: полномочие судов заключается в том, чтобы рассматривать закон как средство реализации права и не применять такие законы, которые нарушают конституционные права человека. Суды же в основном продолжают стоять на защите законов, а не права. До внесения поправок в Конституцию суды могли приостановить производство дела, если, по их мнению, положение нормативного акта, касающегося этого дела, противоречило Конституции. Далее они могли обратиться к Совету председателей судов с тем, чтобы тот в установленном законом порядке обратился к президенту РА, а последний - в Конституционный суд по вопросу соответствия данного нормативного акта Основному закону. По обновленной Конституции суды получили право непосредственно обращаться в Конституционный суд по вопросам конституционности положений нормативных актов, касающихся конкретного дела, находящегося в их производстве (статья 101). Однако по состоянию на конец 2006 подобных заявлений от судов не поступило. Суды не пользуются ни опосредованной, как прежде, ни непосредственной, как в настоящее время, возможностью обращаться в Конституционный суд, ограничиваясь лишь применением положений нормативных актов.

Что касается другого важного критерия эффективности судебной власти - финансовой независимости судей, то следует отметить, что зарплата судей в Армении ниже, чем в Азербайджане и Грузии. С инициативой повысить судьям зарплату выступает министр юстиции, рассматривая это как часть антикоррупционной программы в судебной системе. Удивляет безразличие судей к своей зарплате. Когда было отклонено предложение предусмотреть повышение зарплат судей в госбюджете 2007, то, как и прежде, судьи никак не выступили против этого.

На эффективность правосудия оказывает влияние и степень его доступности. Граждане имеют широкие правовые возможности обращаться в суд по уголовным и гражданским делам. В обновленной Конституции было также упразднено положение о том, что вступившие в законную силу решения, судебные приговоры и постановления могут быть опротестованы в Кассационном суде только генеральным прокурором, его заместителями или адвокатами, имеющими специальную лицензию.

На практике, однако, проблемы с доступностью правосудия обусловлены неблагоприятным социально-экономическим положением населения.

Законодательством РА в настоящее время закреплены лишь два финансовых механизма обеспечения доступности правосудия:

1. определенные льготы по части судебных затрат;
2. право граждан на получение бесплатной юридической помощи в определенных случаях.

Бесплатная юридическая помощь предоставляется в основном по уголовным делам. Гражданские же дела составляют 90% от всех рассматриваемых судами дел. Основная часть населения страны в силу социально-экономических трудностей не в состоянии оплачивать юридические услуги.

Согласно обновленной Конституции (статья 101), граждане получили право обращаться в Конституционный суд: “Каждое лицо - по конкретному делу, когда в наличии имеется окончательный акт суда, исчерпаны все средства судебной защиты и оспаривается конституционность примененного к нему этим актом положения закона.” С июля по ноябрь 2006 в Конституционный суд было подано 15 заявлений от граждан, из которых было рассмотрено 7 дел, в том числе по двум делам оспариваемые положения были признаны противоречащими Конституции и недействительными.

По сути, предсказуемость судебной власти имеет два аспекта - правовой и политический. В правовом плане судебному прецеденту еще только предстоит войти в судебную практику. Проведенное АВА/СЕЕЛІ в 2006 исследование по вопросу внедрения института залога показало, что освобождение под залог - как мера пресечения - уже применяется судами в качестве судебного прецедента. Есть и факты применения Апелляционным и Кассационным судами РА прецедентов Европейского суда по правам человека. Вынося постановления, Конституционный суд РА делает ссылки как на свои прежние решения, так и на практику Европейского суда по правам человека. Впервые в Конституции было закреплено, что “Кассационный суд (...) призван обеспечивать единообразное применение закона” (статья 92).

Однако в политическом аспекте судебная власть более предсказуема, поскольку она ведет себя соответственно политической конъюнктуре, и во множестве случаев на тех основаниях могут выноситься абсолютно разные судебные постановления/приговоры⁴¹.

⁴¹ “Выборы президента 2003”. Депутатский клуб “Верховный Совет”, Ереван, 2003.

6. КОНТРОЛЬ НАД УРОВНЕМ КОРРУПЦИИ

БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ В АРМЕНИИ

Согласно Индексу восприятия коррупции (Corruption Perception Index, CPI)⁴² за 2006 Трансперенси Интернэшнл, примерно три четверти исследованных стран были оценены ниже 5-ти баллов (по 10-балльной шкале, где 10 баллов - “абсолютно не подверженные коррупции” государства, а 1 - “полностью коррумпированные”). Это свидетельствует о том, что в большинстве государств мира степень восприятия местной коррупции весьма высока. 71 страна (почти половина исследованных) получила менее 3-х баллов, т.е. в них коррупция расценивается как весьма распространенное явление. В настоящее время Армения находится именно в этой группе стран, причем в течение последних трех лет она не имела заметного прогресса: CPI Армении в 2004, 2005 и 2006 составлял соответственно 3.1, 2.9 и 2.9 балла.

Борьба с коррупцией в Армении была официально провозглашена в 2001 - с создания комиссия во главе с премьер-министром РА Андраником Маргаряном, координирующей разработку антикоррупционных правительственных программ⁴³. В 2002 группа местных и иностранных экспертов в рамках гранта, предоставленного правительству РА Всемирным банком, разработала проект национальной Антикоррупционной стратегии. Хотя в начале 2003 проект Стратегии был готов, власти отложили его утверждение из-за предстоящих президентских и парламентских выборов, которые прошли соответственно в феврале-марте и мае 2003.

В июне 2003 сформированное коалиционное правительство привело в окончательный вид Антикоррупционную стратегию РА и План действий по ее осуществлению, которые 10 декабря 2003 были утверждены президентом Робертом Кочаряном. Как Антикоррупционная стратегия, так и План действий были разработаны “за закрытыми дверями”, без обсуждения с заинтересованными сторонами. Они были сведены в единый документ⁴⁴, и их реализацию планируется завершить в 2007. Поэтому в 2007 должна быть подготовлена и утверждена новая версия Антикоррупционной стратегии и Плана действий. В настоящее время на Интернет-сайте правительства⁴⁵ размещен отредактированный текст действующей Антикоррупционной стратегии, который может служить основой для будущих изменений.

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. Коррупционными преступлениями занимаются прокуратура, полиция и Служба национальной безопасности. Большая часть преступлений, связанных с коррупцией (такие, как взяточничество, злоупотребление должностным положением, должностной подлог и т.д.), расследуется прокуратурой. Следственные действия Полиции РА и Службы национальной безопасности РА, связанные с коррупцией, координирует

⁴² http://www.transparency.org/policy_and_research/surveys_indices/cpi

⁴³ Постановление премьер-министра РА No.44 от 1 июня 2001.

⁴⁴ Антикоррупционная стратегия и План действий по ее осуществлению, Ереван, 2003.

⁴⁵ http://www.gov.am/armversion/premier_2/primer_council_6hashvet.htm

специальный отдел по борьбе с коррупцией, созданный 30 апреля 2004 в Генеральной прокуратуре РА.

Для содействия реализации антикоррупционной политики правительства в июне 2004 были созданы Совет по борьбе с коррупцией и его Мониторинговая комиссия⁴⁶. В состав Совета, возглавляемого премьер-министром, вошли высокопоставленные должностные лица, в том числе представители Национального Собрания и Контрольной палаты НС РА, аппарата правительства, Генеральной прокуратуры, Министерства юстиции, администрации президента, Центрального банка, Государственной Комиссии по защите экономической конкуренции.

К основным функциям Совета по борьбе с коррупцией относятся: координация деятельности по осуществлению Антикоррупционной стратегии; обсуждение предложений, внесенных Мониторинговой комиссией; анализ деятельности ответственных за осуществление мер в рамках Антикоррупционной стратегии; организация и координация разработки и осуществления антикоррупционных программ в министерствах и т.д. Определенные сведения о Совете содержатся на Интернет-сайте правительства РА www.gov.am, который, однако, обновляется нерегулярно (так, по состоянию на декабрь 2006, на сайте нет ни одного протокола заседаний за 2006). В основном обществе становится известно о деятельности Совета по борьбе с коррупцией из публикаций в СМИ.

То обстоятельство, что в состав Совета включены высокопоставленные представители учреждений, считающихся в обществе сильно коррумпированными⁴⁷,⁴⁸, не способствует формированию доверия общества к Совету. Нерегулярность его заседаний подтверждает сомнения в наличии реальной политической воли для борьбы с коррупцией (либо, как минимум, для созданию рационально функционирующих структур, которые смогли бы координировать антикоррупционную политику и контролировать ее реализацию в стране). В 2004-2005 Совет заседал всего 4 раза, а в 2006 (по состоянию на октябрь) - лишь 3, хотя пункт 5 его устава⁴⁹ требует проводить не менее двух заседаний ежеквартально.

Мониторинговую комиссию - до своего назначения в мае 2006 на должность замминистра образования и науки - возглавлял советник президента Баграт Есяян. 21 июня 2006 указом президента РА NH-100-N в Совете по борьбе с коррупцией была произведена замена лиц, входящих в него по должности: вместо советника президента в состав Совета был введен помощник президента. Однако фактически замена произошла лишь в сентябре. Помимо председателя, в состав Мониторинговой комиссии входят руководитель делегации РА в "Группе государств против коррупции (ГРЕКО)" Совета Европы, секретарь Комиссии по реформированию государственной системы управления, представитель аппарата правительства, а также представители групп и фракций Национального Собрания, общественных организаций.

Из общественных организаций в состав Мониторинговой комиссии входят руководитель Центра регионального развития/Трансперенси Интернэшнл-Армения, а также - сроком на 1 год - по одному представителю от НПО, предложенных каждой

⁴⁶ Указ президента NH-100 от 1 июня 2004.

⁴⁷ Распространение коррупции в Армении: телефонный опрос в 2005. Центр регионального развития/Трансперенси Интернэшнл-Армения, Ереван, 2006. Fight against Corruption in Transition Countries: Who Succeeded?... and Why? The World Bank Report, 2006.

⁴⁸ http://www.transparency.am/media_archive.php

⁴⁹ http://www.gov.am/armversion/premier_2/premier_council_6kanon.htm

из групп и фракций НС РА. Поскольку оппозиционные фракции - блок "Ардарутюн" ("Справедливость") и партия "Национальное единение" - бойкотируют Мониторинговую комиссию, то состав последней уменьшился на 4 человека (2 представителя от оппозиционных фракций плюс 2 от НПО, которые могли быть предложены ими). Между тем непонятно, почему представленность общественных организаций в комиссии должна зависеть от их выдвижения со стороны политических партий и парламентских групп.

Комиссия наделена следующими функциями: проводить с привлечением гражданского общества и СМИ мониторинг осуществления Антикоррупционной стратегии и антикоррупционных программ министерств; изучать и обобщать международный и местный опыт борьбы с коррупцией; проводить мониторинг выполнения Арменией международных обязательств по борьбе с коррупцией; проводить экспертный анализ законопроектов с целью выявления коррупционных рисков⁵⁰. Между тем деятельность Мониторинговой комиссии в основном ограничивается лишь сбором статистических данных о коррупционных преступлениях (см. данные за 2005 на веб-сайте правительства⁵¹) и проверкой хода выполнения Плана действий на основе информации, получаемой от соответствующих государственных учреждений. Все жалобы и заявления на имя председателя Мониторинговой комиссии обычно пересылаются в соответствующие структуры - нередко даже в те, на коррумпированность которых жалуется заявитель.

При Мониторинговой комиссии были созданы 12 рабочих групп, состоящих из представителей общественных организаций. Эти группы должны были отслеживать имплементацию Антикоррупционной стратегии в различных сферах (например, финансовой, просветительской, здравоохранительной, природоохранной, транспортной и т.д.). Рабочие планы групп на 2005 были разработаны и представлены в Комиссию на утверждение. Однако после проведения нескольких встреч деятельность этих групп была заморожена. В целом же, Мониторинговая комиссия не обладает необходимыми материальными, административными и прочими ресурсами для проведения серьезного мониторинга, и это, в свою очередь, затрудняет усиление борьбы с коррупцией в Армении. Более того, с декабря 2005 Мониторинговая комиссия провела всего 2 заседания в 2006, что является прямым нарушением ее устава, требующего проведения "не менее одного заседания в месяц"⁵². Это свидетельствует о том, что в Армении пока нет необходимой институциональной основы для координации усилий по осуществлению Антикоррупционной стратегии и проведения реального мониторинга.

По сей день правительство не обеспечило должного исполнения законов и равенства всех перед законом, независимо от должности и доходов. Жалобам граждан на коррупцию и выявлению средствами массовой информации фактов коррупции не уделяется должного внимания: подобные случаи либо скрываются, либо удостоиваются сугубо формальной реакции. Обществом все больше овладевают цинизм и безразличие, страх и отчаяние. Между тем профилактика и раскрытие коррупционных преступлений, наказание дающих и берущих взятки, нетерпимость общества к коррупции относятся к числу необходимых предпосылок для эффективной антикоррупционной политики.

⁵⁰ "Официальный бюллетень Республики Армения", No.30 (329), 9 июня 2004.

⁵¹ http://www.gov.am/armversion/premier_2/pdf/prog_d_2.pdf

⁵² Там же.

Согласно общественному мнению и экспертам, уровень коррупции в Армении, несмотря на официальное провозглашение борьбы с ней, не снизился. В 2005 Центр регионального развития/Трансперенси Интернэшнл-Армения провел телефонный опрос⁵³ среди 1,500 домашних хозяйств страны, который показал, что, по мнению 62.9% опрошенных, уровень коррупции в стране даже повысился. Значительная часть респондентов считает, что все государственные учреждения коррумпированы, причем полиция, суды и система прокуратуры упоминались как наиболее коррумпированные структуры. В числе основных причин коррупции отмечались неблагоприятные социальные условия, безвластие и жадность государственных должностных лиц. Большинство участников проведенных в то же время 25 индивидуальных интервью и дискуссий в 5 фокус-группах с участием госслужащих, предпринимателей, журналистов, представителей Диаспоры, НПО и международных организаций, также высказали мнение о том, что уровень коррупции в Армении за последние 3 года повысился⁵⁴.

Самыми коррумпированными были признаны судебная система, прокуратура, полиция, госавтоинспекция, таможенная и налоговая службы, системы образования и здравоохранения, сфера политики. В качестве основных причин распространения коррупции назывались тяжелые социальные условия (низкие зарплаты), несовершенство законодательства, не должное исполнение законов, отсутствие политической воли для борьбы с коррупцией, атмосфера безнаказанности, недостаточность свободы слова и прессы, терпимое отношение общества к коррупции, национальный менталитет, ограничение свободы информации, неэффективное управление и т.д. По оценке большинства участников, осуществляемые в Армении антикоррупционные инициативы не эффективны⁵⁵.

Согласно опубликованному в 2006 исследованию международной организации “Фридом Хауз” (см. отчет “Страны в переходном периоде”, *Nations in Transit*⁵⁶), с 1999 по 2006 ситуация с коррупцией на всех уровнях правительства оставалась неизменной, не менялся и индекс коррупции в Армении - 5.75 балла (по 7-балльной шкале, где 1 балл - “абсолютно не подверженные коррупции”, а 7 - “полностью коррумпированные”). По Индексу коррупции Гэллапа за 2006, Армения с 82 баллами (здесь, чем меньше цифра, тем меньше население склонно воспринимать коррупцию как широко распространенное явление, и наоборот)⁵⁷ заняла 69-ое место среди 101 исследованной страны. Помимо этого, в 2006 Всемирный банк опубликовал отчет “Борьба с коррупцией в странах переходного периода-3: кто добился успеха и почему?”, в котором, в частности, отмечалось: несмотря на разработку в 2003 Антикоррупционной стратегии и Плана действий по ее осуществлению, создание в 2004 представительного Совета по борьбе с коррупцией, возглавляемого премьер-министром, в 2005, по сравнению с 2002, по целому ряду коррупционных показателей положение в Армении существенно ухудшилось⁵⁸.

⁵³ Распространение коррупции в Армении: телефонный опрос в 2005.

⁵⁴ Антикоррупционная политика в Армении. Центр регионального развития/Трансперенси Интернэшнл-Армения, Ереван, 2006.

⁵⁵ Там же.

⁵⁶ <http://www.freedomhouse.hu/nit.html>

⁵⁷ <http://www.gallupoll.com/content/?ci=25612&pg=1>

⁵⁸ Anticorruption in Transition 3: Who Is Succeeding... and Why? The World Bank, 2006, p. 63.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА АРМЕНИИ В СФЕРЕ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

С января 2004 Армения стала членом “Группы государств против коррупции (ГРЕКО)” Совета Европы⁵⁹. 8 июня 2004 и 8 декабря 2004 Национальное Собрание РА ратифицировало соответственно две Конвенции Совета Европы - “Об уголовной ответственности за коррупцию” и “О гражданско-правовой ответственности за коррупцию”⁶⁰. Армения была также включена в программу Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) “Стамбульский антикоррупционный план действий”⁶¹, разработанную для 8 бывших советских республик. Помимо этого, в мае 2005 Армения подписала Конвенцию ООН “Против коррупции”, которую НС РА ратифицировало в октябре 2006. В ноябре 2006 Европейский Союз и Армения подписали План действий для Армении в рамках Программы “Европейская политика соседства”, в котором борьба с коррупцией включена в число особо приоритетных сфер⁶². Таким образом, Армения стала субъектом международного мониторинга по оценке соответствия страны международным стандартам борьбы с коррупцией.

В “Стамбульский антикоррупционный план действий” ОЭСР включены Армения, Азербайджан, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Россия, Таджикистан и Украина. Его цель - совершенствование антикоррупционной политики стран-участниц посредством выполнения ими рекомендаций международных экспертов. Рекомендации для Армении были разработаны и приняты на встрече в Париже, состоявшейся 15-18 июня 2004. Правительство Армении периодически отчитывается перед ОЭСР о выполнении этих рекомендаций. Всего ОЭСР предложила 24 рекомендации, которые можно сгруппировать в 3 основных пакета: 1) “Национальная антикоррупционная политика и институты” (7 рекомендаций); 2) “Антикоррупционное законодательство и уголовная ответственность за коррупцию” (8 рекомендаций); 3) “Прозрачность гражданской службы и вопросы финансового контроля” (9 рекомендаций).

8 декабря 2006 в Париже на 6-ой Мониторинговой встрече ОЭСР обсуждался процесс выполнения Арменией рекомендаций 2004 года и был утвержден мониторинговый отчет по стране. В отчете подчеркивались происшедшие в стране позитивные перемены, в то же время отмечалось, что еще многое предстоит сделать для уменьшения бремени коррупции в различных сферах общественной и деловой жизни⁶³. Согласно отчету, одна рекомендация ОЭСР была реализована полностью, 8 - в основном, 11 - частично, и 4 - не были выполнены⁶⁴. Ниже речь пойдет лишь о невыполненных рекомендациях, хотя критика была высказана также в связи с частично и даже в основном выполненными рекомендациями.

Рекомендация 10 касается принятия четкого, ясного и прозрачного порядка лишения неприкосновенности, пересмотра категорий лиц, пользующихся иммунитетом, и пределов этого иммунитета с тем, чтобы привести его в соответствие с международными стандартами. Как отмечается в отчете ОЭСР, в действующем законодательстве Армении нет четкого решения упомянутых вопросов. К примеру,

⁵⁹ <http://greco.coe.int>

⁶⁰ “Официальный бюллетень Республики Армения”, No.34 (333), июнь 2004 и No.2 (374), январь 2005.

⁶¹ <http://oecd.org/corruption/acn>

⁶² http://www.delarm.cec.eu.int/en/press/16_11_2006.pdf

⁶³ http://www.oecd.org/document/3/0,2340,en_2649_34857_37846947_1_1_1_1,00.html

⁶⁴ <http://www.oecd.org/dataoecd/18/19/37835966.pdf>

согласно Конституции, президент страны по предложению Совета правосудия может лишать судей неприкосновенности. Однако неясно, должен ли президент руководствоваться позитивной рекомендацией Совета или ему не разрешается лишать неприкосновенности в случае негативной рекомендации? Проблематично и отсутствие норм, устанавливающих критерии, в соответствии с которыми можно принимать решение о лишении иммунитета. К примеру, могут быть прописаны критерии, согласно которым лишать иммунитета можно только тогда, когда отсутствуют признаки того, что выдвинутые обвинения были политически мотивированны, либо преследовали цель оказать давление или отомстить должностному лицу.

К числу невыполненных относится также Рекомендация 18, касающаяся обеспечения постоянного контроля за соблюдением правил о принятии подарков и необходимости избегать конфликта интересов, равно как и применения должных мер наказания при нарушении этих правил. Нет четкого определения понятия “конфликт интересов”, как нет и установленных законом мер наказаний для нарушителей. Отсутствует также система мониторинга процесса имплементации правовых актов о конфликте интересов, и это остается одним из самых уязвимых мест в антикоррупционной системе Армении.

Рекомендация 20 касается стимулирования обязанности сообщать о подозрениях на коррупцию, принятия мер по защите служащих государственных структур от дисциплинарных взысканий и преследования в тех случаях, когда они сообщают правоохранительным органам или прокуратуре о подозрениях на проявления коррупции в своих учреждениях, а также проведения внутренних кампаний с целью повышения осведомленности гражданских служащих о подобных мерах защиты. В отчете ОЭСР говорится, что в Армении не существует такого механизма для защиты служащих госструктур.

Рекомендация 24 требует обеспечить беспрепятственные и постоянные контакты и координацию между учреждениями, осуществляющими финансовый контроль/аудит с целью облегчить выявление случаев коррупции. Однако в Армении по-прежнему недостаточно организованы координация и обмен информацией как между учреждениями, осуществляющими финансовый контроль, внутренний и внешний аудит, так и с правоохранительными органами. Проведение аудита в налоговых, военных и правоохранительных структурах затруднено из-за наличия больших объемов конфиденциальной информации. Более того, хотя в Антикоррупционной стратегии предусмотрено принятие в 2007 нового закона о государственном финансовом контроле, по мнению мониторинговой группы ОЭСР, по сей день не предпринято никаких шагов в этом направлении.

10 марта 2006 был утвержден первый Оценочный отчет ГРЕКО по Армении. В нем объединены оценки эффективности осуществления правительством Армении антикоррупционных мер, вынесенные в ходе первого и второго оценочных этапов. В отчете отмечается, что коррупция в Армении “(...) одна из главных проблем, влияющих на многие секторы государственной службы”⁶⁵, и представлены 24 рекомендации, призванные улучшить ситуацию по борьбе с коррупцией⁶⁶. Окончательный срок выполнения рекомендаций ГРЕКО - 30 сентября 2007.

⁶⁵ Joint First and Second Evaluation Round Evaluation Report on Armenia, Strasbourg, 10 March, 2006, p. 37. (см. также <http://www.greco.coe.int/evaluations>).

⁶⁶ <http://www.greco.coe.int/evaluations>

Большинство рекомендаций ГРЕКО имеют целью профилактику и выявление коррупции и в основном (20 из 24-х рекомендаций) касаются принятия или совершенствования законов и норм. 6 рекомендаций предусматривают проведение тренингов для госчиновников и аудиторов, а Рекомендация 1 считает необходимым провести соответствующие исследования с целью выявить более полную картину феномена коррупции и ее проявлений в Армении. Участие общества - как один из компонентов - упоминается лишь в Рекомендации 2, в которой подчеркнута необходимость регулярного информирования общества об антикоррупционных мерах и результатах их имплементации. Следует отметить, что Рекомендации 1, 5, 8, 10, 12, 17 и 20 ОЭСР полностью или частично совпадают с соответствующими Рекомендациями ГРЕКО.

Конвенция ООН “Против коррупции” обеспечивает надежную основу для борьбы с коррупцией во всем мире. В фокусе Конвенции - превентивные меры, уголовная ответственность за коррупцию и правоприменение, международная коррупция, возмещение ущерба, техническое содействие и обмен информацией, а также механизмы имплементации установленных Конвенцией норм. В декабре 2006 в Иордании на Первой конференции государств, подписавших Конвенцию ООН “Против коррупции”, было принято решение о разработке полномасштабного механизма контроля за выполнением обязательных и необязательных норм Конвенции, а также о создании международного фонда для экспертов по правовым вопросам и глобальной программы по расширению возможностей, фокусирующейся на судебной системе и правоохранительных структурах.

Среди приоритетов Плана действий для Армении в рамках “Европейской политики соседства” особое внимание уделено 8 антикоррупционным мерам, в том числе таким, как: обеспечение адекватного судебного преследования и наказания по преступлениям, связанным с коррупцией, посредством создания административных судов; гармонизация Уголовного кодекса с международными стандартами; разработка этического кодекса для судей и прокуроров; введение санкций для случаев недостоверного декларирования должностными лицами своего имущества и доходов; повышение зарплат судьям и т.д. Почти все меры, предусмотренные этим Планом действий, включены и в упомянутые выше конвенции, а также в рекомендации ГРЕКО и ОЭСР.

В целом, для обеспечения эффективного применения международного инструментария необходимо проведение постоянного и независимого контроля за выполнением Арменией своих международных обязательств. В противном случае, может получиться так, что Армения будет ратифицировать международные конвенции и брать на себя определенные обязательства по борьбе с коррупцией, которые не будут выполняться. Без преодоления существующих политических, правовых, институциональных и иных серьезных препятствий, целесообразность и эффективность членства Армении в различных международных структурах будет поставлена под вопрос.

КОРРУПЦИЯ КАК ПРЕПЯТСТВИЕ ДЛЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В АРМЕНИИ

Исследование бизнес-среды и предпринимательства, проведенное Всемирным банком в 2005, выявило, что, по сравнению с 2002, коррупция в Армении стала более серьезной проблемой, тормозящей предпринимательскую активность⁶⁷. Согласно результатам этого исследования, больший процент компаний назвали коррупцию в одном ряду с такими препятствиями для развития бизнеса, как макроэкономическая нестабильность, налоговое администрирование, право на владение или аренду земли, доступность земли и финансирования. При этом в других странах в данном вопросе коррупции придавалось меньшее значение.

Опрошенные компании отмечали, что в 2005, по сравнению с 2002, возросла доля взяток в годовом обороте. Между тем в других странах СНГ, Европы и Центральной Азии эта доля снизилась. В то же время в Армении снизилась частота взяток, что можно объяснить возросшей институционализацией коррупции (или появлением внутренних коррупционных сетей). По мнению компаний-респондентов, неофициальные выплаты чаще всего производятся в следующих случаях: для получения правительственных контрактов; для получения бизнес-лицензий и разрешений; для получения и обслуживания коммунальных услуг (к примеру, электричество и телефон); для достижения договоренностей о налогах и налоговых сборах; при проведении инспекций по охране труда, безопасности, сохранности зданий, противопожарных и природоохранных инспекций; на таможнях при импорте товаров; в судах.

Результаты другого исследования, опубликованного в отчете “Бизнес в 2007: как реформировать?”⁶⁸, показывают, что, по сравнению с 2005, позиции Армении ухудшились по таким индикаторам, как “наем работников”, “защита инвесторов”, “выплата налогов” и “ликвидация бизнеса”. В то же время очевидный прогресс зафиксирован по индикаторам “лицензионная деятельность” и “получение кредитов”. Интересно, что экономика Армении заняла 2-ое место среди 175 исследованных стран в категории “регистрация собственности” и 148-ое - в категории “выплата налогов”.

В сентябре-октябре 2006 Центр регионального развития/Трансперенси Интернэшнл-Армения провел серию интервью с представителями налоговой и таможенной служб, Агентства по госзакупкам РА, Государственной Комиссии по защите экономической конкуренции РА, а также бизнес-ассоциаций и частных компаний. Параллельно с этим эксперты организации отслеживали на протяжении нескольких месяцев освещение в СМИ тематики исследования. Анализ собранной информации показал, что, несмотря на текущие реформы, направленные на улучшение условий для развития малого и среднего бизнеса и стимулирования честной экономической конкуренции, бизнес-сообщество в Армении все еще испытывает серьезные затруднения.

Как выяснилось из интервью представителя Государственного таможенного комитета, преобразования в таможенной сфере, преследующие цель сократить возможности для коррупции, будут осуществляться по трем основным направлениям: повышение квалификации таможенных служащих, техническое переоснащение, реформирование профильного законодательства. Было отмечено

⁶⁷ <http://www.info.worldbank.org/governance/beeps>

⁶⁸ <http://www.doingbusiness.org/ExploreEconomics/Default.asp?economyid=10>

также, что для сотрудников таможенной службы было организовано множество учебных курсов и что с 2003 таможенные служащие (кроме высших руководящих лиц) принимаются на работу на конкурсной основе. В 2005 в результате внутренних расследований 55 служащих были уволены, еще 95 - подвергнуты административным взысканиям. После проведения последней аттестации 70 служащих были освобождены от работы на основании несоответствия требуемым профессиональным критериям.

Как главное достижение в интервью было упомянуто внедрение метода электронного декларирования таможенной стоимости. Е-декларация может быть представлена в Таможенный комитет, если компания предварительно получила специальный код. По утверждению интервьюируемого, внедрение системы контроля за товарами на протяжении трех лет после их ввоза в страну - еще один позитивный шаг, облегчающий прохождение таможенных процедур компаниями-импортерами. Размещение спутниковой системы повысило эффективность коммуникации между центральными и региональными таможенными структурами и ускорила процесс очистки от таможенных пошлин ("растаможки"). Было отмечено, что благодаря внедрению передового рентгеновского оборудования прохождение таможенных процедур ускорилось также в аэропорту "Звартноц".

Уделяется внимание и лазейкам, существующим в таможенном и смежном законодательстве, например, проводится гармонизация Таможенного кодекса РА и Закона РА "Об административных правонарушениях". В интервью было отмечено, что Таможенный комитет старается сотрудничать с бизнесменами и оповещать общество о своей повседневной деятельности и нововведениях. Хотя с 2005 как в самом Государственном таможенном комитете, так и на таможах были установлены специальные почтовые ящики для жалоб, по сей день получена всего одна жалоба.

По мнению проинтервьюированных бизнесменов, коррупция на таможнях все еще остается одной из главных проблем для развития малого и среднего бизнеса. По их словам, если бизнесмен пытается защитить свои права и, скажем, обжаловать назначенную таможенную стоимость товара, обратившись к руководителю Таможенного комитета, то этот процесс обычно столь длителен и приносит столько убытков, что в следующий раз он не станет решать свои проблемы законным путем.

СМИ освещают ситуацию на таможнях в основном критически. Долгое время в центре внимания находился арест председателя Совета и бывшего директора импортирующей кофе компании "Ройял Армения". По утверждению адвоката арестованных Ашота Саргсяна, это был очевидный реванш властей в ответ на обвинения в коррупции руководства Таможенного комитета⁶⁹. Несмотря на решение суда первой инстанции общин Центр и Норк-Мараш Еревана об снятии ареста с 115 тонн конфискованного кофе, принадлежащего "Ройял Армения"⁷⁰, будущее арестованных лиц все еще остается неопределенным.

В другой публикации приводится ссылка на проведенное Всемирным банком исследование, согласно которому взятки составляют 46% от суммы "растаможки" для экспортеров и 8% - для импортеров⁷¹. Примечательно, что один из крупных армянских бизнесменов депутат НС Хачатур Сукиасян также выразил озабоченность ситуацией в таможенной сфере. Власти не обращают внимание на тот факт,

⁶⁹ Газета "Аравот", 4 января 2006; газета "Айкакан жаманак", 4 марта 2006.

⁷⁰ Газета "Айкакан жаманак", 11 ноября 2006.

⁷¹ Газета "Азг", 28 февраля 2006.

отметил он, что заместитель главы Государственного таможенного комитета имеет свой бизнес, и это неизбежно создает проблемы для фирм-импортеров⁷².

Высокопоставленный представитель налоговой службы представил в интервью реформы в своей сфере, отметив, что в 2006 налоговые поступления составили беспрецедентно высокую сумму - 220 млрд. драмов. По его словам, за последние несколько лет ставки налогов не повышались, за исключением социальных выплат. Причем, рост налоговых поступлений превысил показатели экономического роста, что свидетельствует об улучшении собираемости налогов и администрирования. Основными направлениями налоговых реформ в Армении являются: подготовка к применению нового Закона РА "О декларировании имущества и доходов физических лиц" (вступает в силу с 2008); введение более жестких санкций за уклонение от налогов; стимулирование прозрачности и гласности деятельности налоговых органов; представление финансовых отчетов по почте; продолжение процесса оснащения сферы торговли и услуг кассовыми аппаратами; введение штрафов за фальсификацию счет-фактур; реформирование профильного законодательства и процедур; формирование новых налоговых инспекций; создание специальной комиссии по рассмотрению жалоб; ужесточение мер наказания за административные нарушения для служащих налоговых органов.

По мнению представителя налоговой службы, важной инициативой является периодическая публикация списков крупнейших налогоплательщиков (а также крупнейших должников и компаний, работающих с наибольшими убытками). Пересылка финансовых отчетов по почте также расценивается как эффективная мера снижения коррупционных рисков, поскольку таким образом исключается необходимость встречаться лицом к лицу с представителем налоговой инспекции. В 2005 половина из 200 жалоб, поступивших в упомянутую выше комиссию, была разрешена в пользу налогоплательщиков. В 2006 70 из 500 сотрудников налоговой службы не прошли аттестацию. Только за первую половину 2006 было проведено 40 внутренних расследований на основании жалоб о превышении служебных полномочий, и 2 служащих были уволены.

Также было отмечено, что бизнесмены обычно стремятся избежать или уклониться от налогов, так как они, как правило, выискивают возможности для нарушения закона и подкупа налоговых инспекторов. Поскольку ежегодный аудит всех 130 тысяч налогоплательщиков Армении технически осуществить очень сложно, в первую очередь проводится аудит крупнейших налогоплательщиков - для наиболее точной оценки налоговых поступлений в бюджет. По словам интервьюируемого, необходимое внимание уделяется менеджменту рисков. С этой целью создается база данных налогоплательщиков и анализируется их деятельность, что повысит эффективность налогового контроля.

Представители бизнес-кругов давали диаметрально противоположные оценки ситуации в налоговой сфере. По мнению одного из них, налоговые инспекторы проявляют предвзятое отношение к бизнесменам, считая всех их потенциальными нарушителями. Помимо этого, существующая практика требовать с бизнесменов предоплату налогов не способствует укреплению доверия и сотрудничества между налогоплательщиками и налоговыми инспекторами. Другой представитель частного сектора отметил, что в Армении компании, у которых нет "крыши" на политической арене, не могут выжить под бременем наложенного на них 72-процентного налога. В частности, он сослался на 20% НДС и 1% взимаемый с оборота - как альтернативу

⁷² Газета "Чоррорд ишханутюн" ("Киракнамут"), 23 сентября 2006.

налогу на прибыль для компаний, не способных ее обеспечить, и предложил, по примеру некоторых других стран, установить единый налог, дабы избежать путаницы с многочисленными видами налогов и траты времени на бумаготворчество. Этот предприниматель также подчеркнул, что налоговые инспекторы считают бизнесменов потенциальными преступниками. Третий проинтервьюированный бизнесмен поддержал идею об облегчении налогового бремени - для развития предпринимательства и указал на слишком большое количество инспекционных структур (около 40), создающее множество возможностей для коррупции.

По утверждению представителя Агентства по госзакупкам, система госзакупок имеет достаточно разработанную законодательную базу. Новый Закон РА "О закупках" вступил в силу 1 января 2005. По словам интервьюируемого, на должном уровне находятся и смежные законы, поэтому необходимости в основательной законодательной реформе нет, хотя желательно было бы наблюдать в режиме "он-лайн" за всеми проводящимися Агентством тендерами. Представитель Агентства подчеркнул, что делается все возможное для обеспечения прозрачности и гласности процесса закупок. В то же время он выразил озабоченность тем, что очень мало компаний пользуются Интернетом для подачи "он-лайн" заявок и что прилагаемые к заявочному пакету документы содержат неточности.

Бизнесмены и журналисты придерживаются совершенно иного мнения о сфере госзакупок. Малые и средние компании даже не предпринимают попыток принять участие в объявленных тендерах, поскольку они хорошо осведомлены о существующей практике тайного сговора между заявителями и должностными лицами Агентства. Согласно некоторым бизнесменам, в Армении никогда не публиковалась информация о критериях, согласно которым происходит выбор компаний-поставщиков государства. Однако отсутствие серьезных свидетельств коррупции в этой сфере объясняется, по всей вероятности, тем, что стороны, пришедшие к тайному сговору, не желают распространяться на эту тему, а, следовательно, нести ответственность за противозаконные действия.

И наконец, все опрошенные бизнесмены указали на крайнее неравенство на армянском рынке и отсутствие честной экономической конкуренции. Один из них отметил, что малым и средним компаниям дозволяется вступать лишь в абсолютно неприбыльные секторы рынка. Основная причина в том, что все прибыльные секторы монополизированы "олигархами". В то же время - даже уже по достижении среднего уровня прибыльности - компании необходимо найти высокопоставленного "патрона" и выделить ему существенную долю получаемой прибыли в обмен на гарантированную "протекцию".

В письменном отчете Государственной Комиссии по защите экономической конкуренции, предоставленном по запросу Центра регионального развития/Трансперенси Интернэшнл-Армения, факт монополизации армянского рынка объясняется рядом причин: низким спросом; теневой экономикой; привилегиями для некоторых компаний; отсутствием точной информации о реальных ценах и, как следствие, "искаженной" картиной рынка и т.д. С учетом всего этого, трудно обсуждать экономическую активность и находить эффективные решения, подчеркивается в отчете. Дополнительным препятствием на пути к оценке тенденций армянского рынка является недостаточный уровень сотрудничества с частными компаниями, которые не столь активны в представлении в Комиссию своих жалоб. Как говорится в отчете, без поддержки самих бизнесменов Комиссии вряд ли удастся принять эффективные меры для стимулирования экономической конкуренции в стране.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ КОРРУПЦИЯ И “ЗАХВАТ ГОСУДАРСТВА”

Различаются 10 видов политической коррупции: незаконная трата финансовых средств в период выборов (в том числе подкуп голосов избирателей); финансирование кандидатов и политических партий из анонимных источников; торговля должностями, почестями или доступом к информации; злоупотребление государственным (административным) ресурсом; личное обогащение; требование mzды от государственных служащих; деятельность, нарушающая порядок политического финансирования; финансовое содействие в обмен на покровительство, контракты или смену политического курса; принуждение частного сектора к “протекционным” выплатам; ограничение возможностей для финансирования оппозиционных партий⁷³. В законодательстве Армении содержатся нормы, призванные ограничить некоторые из перечисленных выше видов политической коррупции.

Так, в статье 139 Избирательного кодекса РА перечислены 30 видов деяний, виновные в которых могут быть привлечены к ответственности (в том числе, за подделку избирательных бюллетеней и печатей избирательных комиссий, фальсификацию списков избирателей, препятствование процессу голосования, попытку нарушить тайну голосования и т.д.), а статьи 149-154 Уголовного Кодекса РА и статьи 40.1-40.7 Кодекса об административных правонарушениях РА предусматривают санкции за каждое из этих нарушений.

Избирательный кодекс (статьи 18-23) регулирует проведение предвыборной агитации и содержит некоторые специальные нормы, касающиеся проявлений политической коррупции. В частности, установлены равные возможности для всех политических партий и кандидатов, запрещается проведение избирательной кампании и распространение любых агитационных материалов должностным лицам государства (при выполнении ими своих рабочих обязанностей), членам Конституционного суда, судьям, сотрудникам Полиции, Службы национальной безопасности РА, органов прокуратуры, военнослужащим, благотворительным и религиозным организациям, иностранным поданным и зарубежным организациям, членам избирательных комиссий. Кодекс запрещает принимающим участие в выборах партиям и кандидатам давать или обещать гражданам деньги, продукты питания, товары, ценные бумаги или услуги и требует, чтобы были обеспечены равные условия для предвыборной агитации партиям и кандидатам как в СМИ, так и при использовании плакатов и других агитационных материалов. Эти вопросы регулируются также статьей 11 Закона РА “О телевидении и радио”, статьей 8.4 Закона РА “О массовой информации” и статьями 79 и 80 Закона РА “Регламент Национальной Комиссии по телевидению и радио”.

Вопросы финансирования предвыборных кампаний регулируются статьями 25, 26, 79, 112 и 128 Избирательного кодекса РА. Статья 25 определяет источники финансирования и источники, из которых предвыборным фондам кандидатов и партий запрещается получать средства. К числу последних, например, относятся: государственные органы и органы местного самоуправления; бюджетные организации и учреждения; иностранные физические или юридические лица; лица без гражданства; хозяйствующие субъекты, в уставном или акционерном капитале которых имеют долю государство или местные общины; организации, в акционерном капитале которых 30 и более процентов составляют иностранные средства;

⁷³ M. Pinto-Duschinsky. Financing Politics: A Global View. Journal of Democracy, Vol. 13, No. 4, October 2002.
115

благотворительные, религиозные и международные организации, международные НПО.

Избирательный кодекс содержит и определенные ограничения, связанные с предвыборными фондами и пожертвованиями, которые закреплены в статьях 79 (для кандидатов в президенты), 112 (для кандидатов и партий, участвующих в выборах в Национальное Собрание) и 128 (для кандидатов, выдвинутых на выборах в местные органы самоуправления). В то же время кодекс не ограждает от случаев, когда вместо прямых денежных пожертвований в избирательные фонды доноры приобретают товары или услуги для передачи их в дар партиям или кандидатам, которых они поддерживают.

К числу злоупотреблений административным ресурсом в период выборов относится также оказание давления либо запугивание участников избирательного процесса (избирателей, журналистов, доверенных лиц, наблюдателей и членов избирательных комиссий) со стороны высокопоставленных должностных лиц или связанных с ними лиц или учреждений. В определенной степени этот вопрос регулируется статьей 22.1 Избирательного кодекса; отдельные его статьи определяют статус, права и обязанности доверенных лиц, наблюдателей, журналистов, членов избирательных комиссий и содержат положения, запрещающие оказание на них давления (статьи 27, 27.1, 30 и 33). Независимость избирательных комиссий - еще один международно принятый механизм для сдерживания политической коррупции в процессе выборов. Статьи 32-37 Избирательного кодекса регулируют вопросы, относящиеся к гарантиям независимости избирательных комиссий (*подробности см. в главе настоящего отчета "Преобладание принципа "свободные и справедливые выборы", возможности справедливой конкуренции политических партий в период выборов"*).

В 2003 Центр регионального развития/Трансперенси Интернэшнл-Армения провел мониторинг финансирования предвыборных кампаний политических партий, участвовавших в выборах в Национальное Собрание. Мониторинг выявил многочисленные нарушения в финансировании предвыборных кампаний, в частности, тех трех партий, которые в дальнейшем сформировали правящую коалицию⁷⁴. Однако ни одна из них не понесла ответственности за нарушение избирательного законодательства. Свидетельства непрозрачного финансирования предвыборной кампании и злоупотребления административным ресурсом были зафиксированы и в 2005 - во время выборов мэра Ванадзора. Согласно данным опросов и наблюдений, подкуп избирателей был обычным явлением в период как общенациональных, так и выборов в органы местного самоуправления.

Основными рисками для политической коррупции в Армении являются: злоупотребление должностным положением со стороны политических лидеров, занимающих посты в органах государственного управления или местного самоуправления, с целью получить политические дивиденды; финансирование со стороны организованных криминальных структур или иностранных правительств (в крайнем случае эти акторы формируют свои партии); незаконное перетекание государственных средств в "партийный карман" через созданные специально с этой целью компании и организации; подкуп лидеров или видных членов некоторых оппозиционных партий в обмен на их выход из партии; принуждение гражданских служащих и иных госчиновников к вступлению в партию и вымогательство у них средств для партийных нужд; прием незаконных пожертвований от частного сектора,

⁷⁴ www.transparency.am/publications.php

в частности, от олигархов взамен на привилегии им; принуждение предпринимателей “соглашаться” делать “крышей” для своего бизнеса руководителей правящей партии и высокопоставленных политических чиновников; ограничение доступа оппозиционных партий к финансовым и иным ресурсам.

Закон РА “О партиях” содержит некоторые положения, относящиеся к упомянутым выше коррупционным рискам. Так, статья 10 Закона запрещает членам партий, занимающим должность в органах государственного управления или местного самоуправления, использовать свое должностное положение в партийных интересах. Закон также напрямую запрещает судьям, прокурорам, сотрудникам службы национальной безопасности, полиции и других правоохранительных органов, а также служащим вооруженных сил и иных войск быть членами политических партий.

Статьи 23-25 регулируют вопросы, относящиеся к денежным средствам и имуществу политических партий. Например, определяются источники, из которых могут складываться собственность, денежные средства партии (членские взносы, пожертвования, бюджетное финансирование партий, представленных в парламенте, и т.д.), а также уточняются процедуры предоставления пожертвований. Запрещаются пожертвования в пользу партий следующим структурам: благотворительным и религиозным организациям, равно как и учрежденным ими организациям; органам государственного управления и местного самоуправления; учреждениям, организациям государственного управления и местного самоуправления, а также созданным с их участием организациям; государственным административным учреждениям; государственным некоммерческим организациям; юридическим лицам, зарегистрированным менее чем за 6 месяцев до предоставления пожертвования; иностранным государствам, юридическим и физическим лицам, а также юридическим лицам, в уставном капитале которых доля иностранного участия составляет не менее 25%; международным организациям и НПО; анонимным источникам. Подобные пожертвования должны быть возвращены донору, за исключением последнего случая (анонимного источника), когда сумма подлежит перечислению в бюджет. Кроме того, статья 28 требует, чтобы партии представляли годовой финансовый отчет - не позднее 25 марта следующего года. Этот же день считается крайним сроком для публикации финансовых отчетов партии в СМИ.

Политическую коррупцию можно сократить и другими превентивными мерами, такими как: декларирование имущества и доходов руководящих лиц государства и партийных лидеров; регулирование вопросов, связанных с выходом депутатов из парламентских фракций; запрет на совмещение должностей в бизнесе или иных государственных учреждениях для лиц, занимающих административные посты в исполнительной и законодательной ветвях власти и т.д. Некоторое из перечисленного уже регулируется законодательством Армении. Так, Закон РА “О декларировании имущества и доходов руководящих работников органов власти” требует, чтобы подобные декларации ежегодно представляли не только эти лица, но и их ближайшие родственники.

Помимо этого, статья 65 Конституции РА запрещает депутатам НС занимать должности в органах государственного управления или местного самоуправления, либо осуществлять предпринимательскую деятельность. Статья 88 Конституции налагает такие же ограничения на членов правительства, а статья 94 провозглашает независимость судебных органов, что является еще одним эффективным барьером от политической коррупции. Тем не менее по сей день ни одно из

высокопоставленных должностных лиц не было привлечено к ответственности за декларирование ложных сведений о своем имуществе и доходах⁷⁵.

22 декабря 2006 Национальное Собрание Армении приняло во втором чтении законопроект “О внесении изменений и дополнений в Избирательный кодекс РА” – с целью обеспечить проведение по возможности справедливых парламентских выборов в 2007 и президентских выборов в 2008. Вместе с тем, несмотря на постоянное реформирование Избирательного кодекса (с февраля 1999 в него 6 раз вносились поправки), все предыдущие выборы в Армении, по заключению международных экспертов, не соответствовали международным стандартам. Кроме того, нынешние власти пока не проявили настоящей заинтересованности и готовности обеспечить применение действующего законодательства для сокращения политической коррупции.

Явление “захвата государства” (или воздействия крупного бизнеса, военных или иных влиятельных групп на законодательную, исполнительную или судебную власть) оценивалось в ходе всех трех опросов “Бизнес-среда и предпринимательская деятельность”, проведенных Всемирным банком и Европейским банком реконструкции и развития в 1999, 2002 и 2005. Опрос 1999 года выявил, что из 22 исследованных стран переходного периода Армения, наряду со Словенией, имела наименьший индекс “захвата государства”⁷⁶. Низкий индекс Армении в то время, скорее всего, объясняется тем, что экономика не была еще настолько сконцентрирована в руках маленькой группы “олигархов”. Другая возможная причина в том, что “захват государства” уже был осуществлен иными, не экономическими группами.

По результатам опроса 2002 у Армении также оказался самый низкий из всех исследованных стран индекс “захвата государства”⁷⁷. Однако в 2005 было зафиксировано существенное отступление Армении по этому показателю⁷⁸. Результаты исследования свидетельствуют о все более возрастающей роли “олигархических” структур в формировании и осуществлении государственной политики в стране. В то же время пока не проводилось серьезных исследований “захвата государства”, в которых анализировалось бы это явление и оценивалась степень его распространенности по стране. По мнению же некоторых экспертов относительно уровня монополизации и “олигархизации” экономики, степень концентрации 40% ассортимента импортируемых товаров в среднем составляет 78%⁷⁹.

Другими источниками, свидетельствующими о наличии в Армении политической коррупции, являются публикации в СМИ (как правило, в оппозиционных изданиях) и мониторинги, проведенные общественными организациями. Согласно статье 176 Уголовно-процессуального кодекса РА, сообщения средств информации о преступлениях могут стать поводом для возбуждения уголовного дела. Статья 179 УПК определяет, что следует понимать под “сообщением средств информации”, и требует от СМИ сотрудничать со следственными органами. Однако государственные должностные лица или правоохранительные органы никогда не воспринимали всерьез подобную информацию, называя ее необоснованной. В результате никто из

⁷⁵ Газета “Айоц ашхар”, 28 октября 2006.

⁷⁶ Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate. The World Bank, Washington, D.C. 2000.

⁷⁷ Anticorruption in Transition 2: Corruption in Enterprise-State Interactions in Europe and Central Asia 1999-2002. The World Bank, Washington D.C. 2004.

⁷⁸ Anticorruption in Transition 3: Who Is Succeeding... and Why? The World Bank, Washington D.C. 2006.

⁷⁹ Еженедельник “Деловой экспресс”, No.38 (695), 14 октября 2006.

высокопоставленных политических деятелей никогда не подвергался судебному преследованию и не привлекался к ответственности на подобном основании.

В некоторых оппозиционных газетах были публикации, связанные с обвинениями в коррупции министра охраны природы. Согласно публикациям, министр требовал с одной золотодобывающей компании взятку в 3 млн. долларов США за выдачу лицензии. Хотя министр отрицал все обвинения и против него не было возбуждено уголовное дело, так и осталось непонятным, почему тогда он не подал в суд за клевету ни на одну из газет, опубликовавших эту историю.

Другой пример связан с перманентным удорожанием курса национальной валюты - драма по отношению к доллару, евро и британскому фунту стерлингов. Оппозиционные газеты и деятели, а также множество экономистов, утверждают, что подорожание драма происходит искусственно и Центральный банк РА попросту закрывает глаза (и пожалуй, не бескорыстно) на творящиеся на валютном рынке манипуляции, инициированные некоторыми олигархами, которые владеют монополией на ввоз в Армению товаров жизненной необходимости, к примеру, бензина, сахара и т.д. Главным аргументом для подобных утверждений является следующее: несмотря на подорожание местной валюты, розничные цены на товары не только не понизились, но и повысились, обеспечив таким образом дополнительные прибыли монополистам. Центробанк постоянно отрицает эти обвинения, однако и в этом случае не было проведено расследования.

Начатое в 2004 строительство в центре Еревана “элитарных” жилых домов - еще один прецедент, подпадающий под “захват государства”. Законодательной основой для этого строительства стали статьи 104, 106 и 108 Земельного кодекса РА и постановление правительства Армении No.1151-N от 1 августа 2002. Однако освоение строительных площадей сопровождалось массовым нарушением прав собственников маленьких жилых домов. По утверждению оппозиционных деятелей и СМИ, собственниками “элитарных” жилых домов в основном являются компании, неофициально принадлежащие высокопоставленным государственным чиновникам.

18 апреля 2006 Конституционный суд РА постановил, что упомянутые выше правовые акты, а, следовательно, и все вынесенные ранее судебные решения против жителей являются антиконституционными. В то же время правительство представило на обсуждение НС новый законопроект “Об отчуждении собственности в интересах общества и государства”, который был принят парламентом 27 ноября 2006. Некоторые эксперты утверждают, что этот Закон юридически обоснует упомянутые выше нарушения и в будущем облегчит процесс лишения людей их собственности - в случаях, когда освоение территории будет происходить без их согласия или без должной компенсации.