ԹՐԱՆՍՓԱՐԵՆՍԻ ԻՆԹԵՐՆԵՇՆԼ
հակակոռուպցիոն կենտրոն

ԹԻՎ 05/2016
ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՀԱՄԱՌՈՏԱԳԻՐ

ՇԱՀԵՐԻ ԲԱԽՄԱՆ ԿԱՐԳԱՎՈՐՈՒՄԸ ՈՐՊԵՍ ԿՈՌՈՒՊՑԻՈՆ ՌԻՍԿԵՐԸ ԿԱՆԽԱՐԳԵԼՈՂ ԳՈՐԾԻՔ

Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության ուղեցույցի սահմանման համաձայն՝ «շահերի բախումը» պաշտոնատար անձի պաշտոնեական պարտականությունների և մասնավոր շահերի միջև բախումն է, որում պաշտոնատար անձն ունի մասնավոր կարգավիճակից բխող շահեր, ինչը կարող է անբարենպաստ ազդեցություն ունենալ անձի պաշտոնեական պարտականությունների և գործառույթների վրա:[1]

Հանրային ծառայողի կողմից իր պաշտոնեական լիազորությունները անկողմնակալ, անաչառ և մասնավոր շահերից զերծ կատարելու վերաբերյալ հանրության կասկածները խաթարում են վստահությունն պետական մարմինների գործունեության օրինավորության նկատմամբ: Հանրային ոլորտի արդյունավետ կառավարման և հանրային մարմինների օրինավորության ապահովման համար լուրջ մարտահրավեր է շահերի բախումը՝ պաշտոնատար անձի հանրային և մասնավոր շահերի միջև առկա կամ հնարավոր հակասությունը:

Չնայած շահերի բախումը զուտ փաստի ուժով (ipso facto) չի համարվում կոռուպցիա, սակայն պաշտոնատար անձանց մասնավոր շահերի և պաշտոնեական պարտականությունների միջև բախումները, եթե պատշաճ կերպով չկառավարվեն, կարող են հանգեցնել կոռուպցիոն դրսևորումների:[2]

Շահերի բախումը հիմնականում կարգավորվում է «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքով (այսուհետ՝ Օրենք), սակայն դրանում առկա են բացեր, որոնք անհրաժեշտ է կարգավորել կառավարման համակարգը շահերի բախումից հնարավորինս զերծ պահելու նպատակով:

Հիմնախնդիրներ

«Շահերի բախում» եզրույթը ՀՀ օրենսդրությամբ թերի է ձևակերպված
ՀՀ օրենսդրությամբ «շահերի բախում»-ը ենթադրում է արդեն իսկ շահերի բախման փաստացի իրավիճակի առկայություն և դրա արդյունքում պաշտոնյայի կամ նրա փոխկապակցված անձի գույքային կամ իրավական դրության բարելավում:

Այս սահմանումը չի համապատասխանում միջազգային սահմանումներին և չի արտացոլում երևույթի բուն էությունն ու ամբողջական բովանդակությունը, ինչպես նաև չի շեշտադրում հակասությունը հանրային և մասնավոր շահերի միջև: Նման ձևակերպման պայմաններում շահերի բախման իրավիճակում պաշտոնյայի հայտնվելու դեպքեր Հայաստանում չեն արձանագրվում, թեև առերևույթ դրանք հաճախ առկա են:

Շահերի բախման ենթակա անձանց շրջանակը սահմանափակ է
Օրենքի ներկա կարգավորմամբ շահերի բախման նորմերը տարածվում են միայն բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց վրա, որոնց ցանկը ներառում է շուրջ յոթ հարյուր հիսուն պաշտոն:[7] Մինչդեռ գործնականում շահերի բախման իրավիճակում կարող են հայտնվել բոլոր մակարդակի հարյուր հազարավոր հանրային ծառայողները, ովքեր, ըստ իրենց զբաղեցրած պաշտոնի, ունեն տարբեր ծառայողական պարտականություններ և որոշումների ընդունման ու գործողությունների կատարման տարբեր լիազորություններ:

Շահերի հայտարարագրման մեխանիզմը բացակայում է
Թեև օրենքով ամրագրված է, որ հանրային ծառայողը պարտավոր է շահերի հայտարարագիր ներկայացնել օրենքով սահմանված դեպքերում և կարգով, սակայն ո՛չ այդ դեպքերը և ո՛չ էլ կարգը սահմանված չեն որևէ օրենքով կամ այլ իրավական ակտով, ուստի, այդ պահանջը պարզապես ձևական բնույթ է կրում և դրա կատարումն անհնար է: Մինչդեռ, շահերի հայտարարագրման ինստիտուտը միջազգային պրակտիկայում հանդիսանում է շահերի բախումը կանխարգելող արդյունավետ մեխանիզմ:

Չկա շահերի բախման իրավիճակում որոշում ընդունելու կամ գործողություն կատարելու արգելք և հետևանքներ
Առկա իրավակարգավորումներով միանշանակ չեն բացառվում շահերի բախման իրավիճակում հանրային ծառայողի կողմից գործողություն կատարելը կամ որոշում ընդունելը: Պաշտոնատար անձը կարող է անկաշկանդ գործել շահերի բախման իրավիճակում՝ ստանալով վերադասի համաձայնությունը:

Կարգավորված չէ շահերի բախման իրավիճակում ընդունված որոշման կամ կատարված գործողության իրավաչափության որոշման հարցը: Նաև նախատեսված չեն որևէ իրավական հետևանքներ շահերի բախման իրավիճակում պաշտոնատար անձի կողմից որոշումներ ընդունելու կամ գործողություններ կատարելու համար:

Շահերի բախման կառավարում
Շահերի բախման կառավարմանն առնչվող նորմերը զետեղված են տարբեր իրավական ակտերում և չեն պարունակում միատեսակ կարգավորումներ, ինչն առաջացնում է խնդիրներ՝ նորմերը միօրինակ մեկնաբանելու, ինչպես նաև միասնական հետևանքներ կիրառելու առումով: Շահերի բախման կառավարման՝ օրենքով նախատեսված կարգավորումները վերաբերում են միայն գործադիր մարմինների բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց, իսկ մյուս պաշտոնյաների

ՇԱՀԵՐԻ ԲԱԽՄԱՆ ՏԵՍԱԿՆԵՐԸ

Փաստացի շահերի բախումը ընդգրկում է պաշտոնատար անձի պաշտոնեական պարտականությունների և մասնավոր շահերի միջև բախումը, որում պաշտոնատար անձն ունի մասնավոր կարգավիճակից բխող շահեր, ինչը կարող է անբարենպաստ ազդեցություն ունենալ անձի պաշտոնեական պարտականությունների և գործառույթների վրա:[3]

Թվացյալ շահերի բախումը տեղի է ունենում, երբ առաջանում է կարծիք, որ պաշտոնատար անձի մասնավոր շահերը կարող են ոչ իրավաչափ կերպով ազդել պաշտոնատար անձի պարտականությունների իրականացման վրա, սակայն իրականության մեջ դա այդպես չէ:[4]

Պոտենցիալ շահերի բախումը առաջանում է, երբ պաշտոնատար անձն ունի շահեր, որոնք այնպիսին են, որ կարող են հանգեցնել շահերի բախման, եթե պաշտոնատար անձն ապագայում իրականացնի համապատասխան պաշտոնեական գործառույթներ:[5]

(ԱԺ պատգամավոր, Սահմանադրական դատարանի անդամ, դատախազ, դատավոր) դեպքում կարգավորումները, ընդ որում՝ ոչ պարտադիր հիմքով, վերապահված են ոլորտային օրենքներին:[8] Արդյունքում, մինչ օրս միայն «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» ՀՀ օրենքով և ՀՀ Դատական օրենսգրքով են ամրագրվել շահերի բախման և դրա կառավարման վերաբերյալ նորմերը:

Շահերի բախման իրավիճակում գործելը էթիկայի նորմի խախտում չի համարվում
Հանրային ծառայողների և բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի կանոնները սահմանված են օրենքով և միտված են ապահովելու վերջիններիս պատշաճ վարքագիծը ինչպես լիազորությունների իրականացման, այնպես էլ նրա ամենօրյա կյանքում, բացառելու հանրային և մասնավոր շահերի բախումը, ամրապնդելու հասարակության վստահությունը հանրային ինստիտուտների նկատմամբ:[9] Սակայն, դրացում առկա չէ մի այնպիսի դրույթ, որը պաշտոնյաներին խստորեն կարգելի կամ կստիպի ձեռնպահ մնալ շահերի բախման իրավիճակի հանգեցնող գործողություն կատարելուց կամ որոշում ընդունելուց:

Շահերի բախումը վերահսկող կառույցները չեն գործում
Օրենքը նախատեսում է համապատասխան էթիկայի հանձնաժողովներ ձևավորելու պահանջ՝ Էթիկայի կանոնների, այդ թվում՝ շահերի բախման նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնելու նպատակով:

Սակայն, օրենսդրորեն հստակեցված չէ այս հանձնաժողովների լիազորությունների շրջանակը, նրանց կազմակերպման և գործունեության կարգը, և քանի որ տարբեր պետական մարմիններում գործող էթիկայի հանձնաժողովները ստեղծվում են ոլորտային օրենսդրության համաձայն, ապա վերջիններս գործում են մեկը մյուսից անկախ՝ առանց որևէ ընդհանուր համակարգման, ուստիև իրավակիրառության ընթացքում անխուսափելիորեն ծագում են օրենքի միատեսակ ընկալման և կիրարկման խնդիրներ:

Այսպես օրինակ՝ Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովը և ԱԺ էթիկայի հարցերով ժամանակավոր հանձնաժողովը կիրառում են տարբեր պրակտիկա երրորդ անձանցից ստացվող դիմումների հարցում: Եթե վերջինս 3-րդ անձի դիմումի հիման վրա վարույթ է հարուցում պաշտոնատար անձի կողմից էթիկայի կանոնները խախտելու հիմքով, ապա Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովը նույն հիմքով 3-րդ անձին համարում է ոչ պատշաճ սուբյեկտ:

ԹԻՀԿ կողմից 2014 թվականին գրավոր հարցումներ են ուղարկվել պետական մարմիններին՝ պարզելու պետական մարմինների իրազեկվածությունը շահերի բախման և վերահսկող մարմինների վերաբերյալ: Հարցման արդյունքները ցույց են տվել, որ հարցման պահին էթիկայի հանձնաժողովներ են ստեղծվել 20 մարմիններում, սակայն դրանց հիմնական մասը երբևէ վարույթ չի իրականացրել: Այսինքն՝ էթիկայի հանձնաժողովներն ստեղծվել են պարզապես օրենքի պահանջի կատարումն ապահելու համար:[6]

Առաջարկություններ

ԵԶՐՈՒՅԹԻ ՍԱՀՄԱՆՈՒՄ ԵՎ ԿԻՐԱՌՈՒԹՅԱՆ ՇՐՋԱՆԱԿ

- «Շահերի բախում» եզրույթը սահմանել որպես հանրային ծառայության հետ անհամատեղելի իրավիճակ, որում առկա է թվացյալ կամ իրական անհամատեղելիություն հանրային ծառայողի պարտականությունների և նրա մասնավոր շահերի միջև, որն ազդում է կամ ունակ է ազդելու նրա գործունեության վրա կամ ողջամիտ կասկած է հարուցում դրա օրինավորության առնչությամբ.
- Շահերի բախման օրենսդրության գործողությունը տարածել բոլոր մակարդակների հանրային ծառայողների վրա:

ՇԱՀԵՐԻ ՀԱՅՏԱՐԱՐԱԳՐՈՒՄ, ԳՈՐԾՈՒՆԵՈՒԹՅԱՆ ՍԱՀՄԱՆԱՓԱԿՈՒՄ ԵՎ ՀԵՏԵՎԱՆՔՆԵՐ

- Մշակել և ներդնել շահերի հայտարարագրման պարբերական մեխանիզմներ, օրինակ՝ այն ներառել գույքի և եկամուտների հայտարարագրերում:
- Շահերի բախումը սահմանել էթիկայի նորմերի համատեքստում և արգելել շահերի բախման իրավիճակում որոշման ընդունումն ու գործողության կատարումը: Առանձին պաշտոնների հետ կապված դրա անհնարինության դեպքում նախատեսել որոշումների ընդունման կոլեգիալ եղանակներ:
- Սահմանել շահերի բախման իրավիճակում ընդունված որոշումները կամ կատարված գործողությունները ոչ իրավաչափ ճանաչելու մեխանիզմներ:

Նախատեսել պատասխանատվություն շահերի բախման իրավիճակում գործողություն կատարելու և/կամ որոշում ընդունելու համար:

ՄԻԱՍՆԱԿԱՆ ԿԱՐԳԱՎՈՐՈՒՄ

- ընդունել շահերի բախման առանձին և միասնական օրենսդրական ակտ՝ միևնույն ակտով սահմանելով շահերի բախումը կանխարգելող, սահմանափակող և կարգավորող միասնական ընդհանուր նորմերը բոլոր հանրային ծառայողների համար.
- Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց Էթիկայի հանձնաժողովին լիազորություն վերապահել համակարգելու տարբեր կառույցներում գործող էթիկայի հանձնաժողովների աշխատանքը և մեթոդական ուղղորդում կիրականացնել նրանց նկատմամբ:

---

[1] http://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf

[2] Հանրային ծառայությունում շահերի բախման կառավարման ՏՀԶԿ ուղեցույցի մասին Խորհրդի հանձնարարական, 8-ը մայիսի 2003թ. - C(2003)107

3 Նույն տեղում, կետ 11

[4] Նույն տեղում, կետ 12

[5] Նույն տեղում, կետ 12

[6] http://transparency.am/hy/publications/view/108

ՀՀ կրթության և գիտության նախարարությունը պատասխանել է, որ շահերի բախումը կարգավորող օրենսդրության և հանրային ծառայողների վարքագծի կանոնների պահպանման նկատմամբ վերահսկողության իրականացումը հանրային պաշտոնյաների և կառույցների լիազորությունների մեջ չի մտնում

[7] «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, հոդված 5, ՀՀՊՏ 2011.06.17/37(840)

[8] «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, հոդված 30, մաս 2, ՀՀՊՏ 2011.06.17/37(840)

[9] «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, հոդված 28, ՀՀՊՏ 2011.06.17/37(840)

Սույն համառոտագիրը մշակվել է Եվրոպական Միության կողմից ֆինանսավորվող «Քաղաքացիական հասարակության ներգրավումը շահերի բախման քաղաքականության մոնիտորինգում» ծրագրի շրջանակում անցկացված ուսումնասիրության հիման վրա և ԱՄՆ ՄԶԳ կողմից ֆինանսավորվող «Պահանջատեր հասարակություն՝ հանուն պատասխանատու կառավարման» ծրագրի աջակցությամբ: Համառոտագրի բովանդակության համար պատասխանատու է Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ հակակոռուպցիոն կենտրոնը, և այն պարտադիր չէ, որ արտահայտի Եվրոպական միության, ԱՄՆ ՄԶԳ կամ ԱՄՆ կառավարության տեսակետները:

Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ հակակոռուպցիոն կենտրոն
Անտառային փողոց, տուն 164/1, Երևան 0019, Հայաստան
Հեռ.՝ (+374 10) 569589, 569689, Ֆաքս՝ (+374 10) 569519
info@transparency.am • www.transparency.am
www.facebook.com/TIArmenia • www.twitter.com/TI_Armenia