

ՓՈՐՁԱԳԻՏԱԿԱՆ ԿԱՐԾԻՔ

հակակոռուպցիոն ինստիտուցիոնալ մոդելի ընտրության վերաբերյալ

Միջազգային փորձը ցույց է տվել, որ կոռուպցիայի դեմ արդյունավետ պայքարելու համար անհրաժեշտ է երեք հիմնասյան պարտադիր առկայություն՝ կանխարգելիչ քաղաքականություն, քրեական հետապնդում/դատապարտում և հանրային աջակցություն/կրթություն: Տարբեր պետություններ տարբեր չափով են կարևորում այս բաղադրիչները, սակայն հակակոռուպցիոն քաղաքականության արդյունավետությունը երաշխավորելու համար առավել ցանկալի է դրանց համաչափ և հավասարակշռված շեշտադրումը: Վերջինս կարող է դրսևորվել տարբեր հակակոռուպցիոն մարմինների ստեղծման միջոցով, որոնք նախատեսվում են ոչ արդյունավետ հաստատություններին փոխարինելու և/կամ կոռուպցիայի դեմ առավել կենտրոնացված պայքար ծավալելու նպատակով:

Ընդհանուր առմամբ գործում է հակակոռուպցիոն մարմնի երկու հիմնական մոդել՝

- բազմաֆունկցիոնալ/միասնական, որը, որպես կանոն, միավորում է կոռուպցիայի դեմ պայքարի համար անհրաժեշտ բոլոր գործառնությունները՝ բացի դատախազականից, և
- տարանջատված/ապակենտրոն, որում իրավապահ և կանխարգելիչ գործառնություններն առանձնացված են, ընդ որում կարող են շեշտադրվել կամ՝ իրավապահ, կամ՝ կանխարգելիչ գործառնությունները, կամ՝ երկուսը համատեղ:

Պետք է նկատել, որ Սինգապուրի և Հոնգ Կոնգի հաջողված փորձից հետո բազմաֆունկցիոնալ/միասնական մոդելի շուրջ ձևավորվել է որոշակի առասպել և շատ երկրներ ընտրել են կոռուպցիայի մակարդակը նվազեցնելու հենց այս ինստիտուցիոնալ լուծումը: Չարմանալի չէ, որ Հայաստանում ևս վերջերս հաճախ է քննարկվում բազմաֆունկցիոնալ/միասնական մարմնի նպատակահարմարության հարցը՝ նման կառույցից ակնկալելով երկրում առկա կոռուպցիոն տարաբնույթ ու բազմաթիվ հիմնախնդիրների լուծումը: Այս առումով, հարկ ենք համարում ներկայացնել Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ հակակոռուպցիոն կենտրոնի փորձագետների կարծիքը, որով նախապատվությունը տրվում է տարանջատված/ապակենտրոն մոդելին՝ ստորև բերվող մի շարք հիմնավորումներով:

Բազմաֆունկցիոնալ/միասնական մոդելի ընտրությունը նպատակ է հետապնդում ապահովել առաջնորդություն կոռուպցիայի դեմ պայքարում, կենտրոնացնել կոռուպցիայի վերաբերյալ անհրաժեշտ ողջ տեղեկատվությունը և հետախուզական տվյալները, համակարգել կոռուպցիայի դեմ պայքարը, ընդհանուր համակարգային կոռուպցիայի համատեքստում զերծ լինել կոռումպացվածությունից և քաղաքական տարբեր շրջանակների ազդեցությունից: Այս մոտեցումն, անշուշտ, տպավորիչ է, սակայն, ըստ էության, առանձնացնում է բազմաֆունկցիոնալ/միասնական մարմինը մնացած բոլոր կառույցներից՝ ակնկալելով ձևավորել բարեվարքության/օրինավորության մի առանձնացված և գերիզուր կառույց՝ որոշ չափով թուլացնելով այլ կառույցներում կոռուպցիայի դեմ պայքարի անհրաժեշտության շեշտադրումը: Շատ փորձագետների կարծիքով բազմաֆունկցիոնալ/միասնական մոդելի պարագայում մեծ է ռիսկը, որ հանրային ընկալումների վրա ազդելու կամ արագ արդյունք գրանցելու նպատակով հակակոռուպցիոն մարմնի կողմից ակամայից կարող է շեշտադրվել իրավապահ բաղադրիչը և անտեսվել կանխարգելիչ ու հանրային աջակցության/կրթական բաղադրիչները:

Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլի կոռուպցիայի ընկալման համաթիվը (ԿԸՀ) ցույց է տալիս, որ ընտրելով բազմաֆունկցիոնալ/միասնական մոդելը երկրները հաճախ գրանցել են կարճաժամկետ առաջընթաց, սակայն երկարաժամկետ առումով երբեմն եղել է հետընթաց կամ լճացում: Առհասարակ, ԿԸՀ-ի համաձայն, կոռուպցիայի դեմ պայքարում գրանցված հաջողությունը պարտադիր չէ, որ պայմանավորված լինի որևէ կոնկրետ մոդելով:

Կարևոր է նկատել, որ կոռուպցիայի դեմ պայքարի հաջողության բանալին ոչ թե բուն մոդելի ընտրության մեջ է, այլ կախված է նաև մի շարք այլ գործոններից: Մասնավորապես՝ կոռուպցիայի հարցերով լավագույն փորձագիտական պոտենցիալն ունեցող Տնտեսական զարգացման և համագործակցության կազմակերպության (ՏՀՀԿ-OECD) հակակոռուպցիոն ցանցի փորձագետների խորհրդով անհրաժեշտ է հաշվի առնել քաղաքական, տնտեսական, կառավարման, իրավական, կազմակերպական, կատարողականի և հանրային վստահության գործոնները («Յոթ մահացու մեղքեր»)¹: Դրանց անտեսումը կամ անբավարար ապահովումը կարող է վտանգել ցանկացած ընտրված մոդելի արդյունավետությունը՝ անկախ քաղաքական կամքի դրսևորումից (թարգմանությունը՝ կից):

Եական է ոչ այնքան հակակոռուպցիոն ինստիտուցիոնալ մոդելի ընտրությունը, որքան այն, որ կոռուպցիայի դեմ արդյունավետ պայքարի բաղադրիչ հանդիսացող հիմնասյուների բոլոր գործառնություններն ունենան ինստիտուցիոնալ պատասխանատուներ և գործեն պրոֆեսիոնալ: Այսինքն՝ հակակոռուպցիոն կանխարգելիչ (հանրային ծառայության թափանցիկություն, հանրային էթիկա, շահերի բախման կարգավորում, պետական գույքի և այլ միջոցների ֆինանսական վերահսկողություն, գույքի, շահերի և եկամուտների հայտարարագրում), կոռուպցիայի արդյունավետ քրեական հետապնդման (օպերատիվ հետախուզություն, հետաքննություն, նախաքննություն) և հանրային աջակցության/կրթության բաղադրիչներն ունենան հստակ պատասխանատուներ՝ անհրաժեշտ իրավասություններով, գործիքակազմով, մարդկային ու ֆինանսական ռեսուրսներով՝ ուղեկցվելով պատշաճ մոնիտորինգով և համակարգմամբ:

Հակակոռուպցիոն մարմինները Հայաստանում

Հայաստանում վերջին տարիներին փաստացի ձևավորվել է տարանջատված/ ապակենտրոն մոդելը, որում առկա հաստատությունների խիստ հակիրճ գնահատականը բերված է ստորև.

- Որոշակի, թեև դանդաղ տեմպերով, զարգացում է ապրել **կանխարգելող համակարգն**՝ ի դեմս Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովի, որի իրավասության շրջանակում են շահերի բախման կարգավորմանը, գույքի և եկամուտների հայտարարագրմանն ու հանրային ծառայության էթիկային առնչվող գործառնությունները: Այս կառույցն իր ստեղծման պահից երկար ժամանակ չի ունեցել անհրաժեշտ վերահսկողական լծակներ և քաղաքական կոնյուկտուրայում նաև փաստացիորեն կաշկանդված է եղել կայացնել որոշումներ բարձրաստիճան որոշ պաշտոնյաների նկատմամբ: 2018թ. մայիսի վերջին այս հանձնաժողովին փոխարինելու պետք է գար Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովը՝ առավել մեծ անկախությամբ, լայն լիազորություններով, այդ թվում՝ կրթական, և պատշաճ գործիքակազմով: Օրենսդրությունն այս առումով գուցեև ոչ կատարյալ, բայց թերևս

¹ OECD, *Specialised Anti-corruption Institutions* (Paris 2008), <https://www.oecd.org/corruption/acn/39971975.pdf>, pp. 33-34

բավարար է և ընդամենը կարիք ունի գործարկման՝ հասկանալու դեռևս չլուծված խնդիրները:

- Որոշ կառույցների (օրինակ՝ ՄԱԿ) կողմից կանխարգելիչ բաղադրիչի մաս համարվող **հանրային միջոցների նկատմամբ վերահսկողությունը** Հայաստանում գործում է առանձին և իրականացվում հիմնականում ՀՀ վերահսկիչ/հաշվեքննիչ պալատի և ՀՀ պետական վերահսկողական ծառայության կողմից: Կարծում ենք, որ այս կառույցները նոր քաղաքական իրավիճակում դեռևս պետք է բավարար կայանան և գործեն, որպեսզի հնարավոր լինի ընդգրկուն և պատշաճ գնահատել դրանց արդյունավետությունը:
- Քաղաքական կամքի ակնհայտ բացակայության պայմաններում տարիներով անգործության են մատնված եղել **քրեական հետապնդման ինստիտուտները**՝ կոռուպցիոն գործերով իրականացնելով ընտրողական (սելեկտիվ) հետապնդում, և, որպես կանոն, անպատժելի թողնելով քաղաքական կոռուպցիայի մեջ ներգրավված բարձրաստիճան պաշտոնյաներին: Ներկա իրավակարգավորումներով, կոռուպցիայի դեմ քրեաիրավական պայքարի համար տարբեր հանցակազմերով պատասխանատու են մի քանի մարմին՝ ՀՀ հատուկ քննչական ծառայությունը, ՀՀ ազգային անվտանգության ծառայությունը, ՀՀ ոստիկանությունը, ՀՀ քննչական կոմիտեն, ինչպես նաև այլ մարմինների քննչական գործառույթ իրականացնող կառույցները (մաքսային և հարկային մարմիններ), չհաշված դատախազությունը, որի գործառույթն առանձնահատուկ է: Այս մարմինների՝ նախկինում համատարած անգործությանը ներկայումս հաջորդել է համատեղ ակտիվ և անխոնջ պայքարը կոռուպցիայի դեմ: Այս պայմաններում առավել հստակ է ընդգծվում դրանց լիազորությունների և գործողությունների համընկումները, համակարգման բացակայությունը և որոշ գործառույթների սահմանափակումները (օրինակ՝ օպերատիվ-հետախուզական գործիքակազմի բացակայությունը ՀԵԾ-ի դեպքում): Հարկ է նաև նկատել, որ այդ մարմիններից ոչ մեկը ներկայումս չի կարող համարվել բավարար մասնագիտացված, քանի որ կոռուպցիոն գործերից բացի դրանք իրականացնում են նաև այլ հանցագործությունների քննություն:
- Ինչպես նշվեց, **հանրային աջակցության/կրթության բաղադրիչը** վերապահված է Կոռուպցիայի կանխարգման հանձնաժողովին, որը դեռևս պետք է ձևավորվի և գործի, որպեսզի հնարավոր լինի դատողություններ անել դրա արդյունավետության վերաբերյալ:
- Գրեթե ամբողջությամբ բացակայում է **հակակոռուպցիոն քաղաքականության մոնիտորինգի** գործառույթի իրականացումը: Չնայած ՀՀ կառավարության աշխատակազմում հակակոռուպցիոն ծրագրերի մոնիտորինգի բաժնի ձևավորմանը, վերջինս չունի ո՛չ անհրաժեշտ լիազորություններ, ո՛չ ֆինանսական ռեսուրսներ և ո՛չ էլ պրոֆեսիոնալ կարողություններ՝ իրականացնելու մոնիտորինգ²:
- **Համակարգման գործառույթը** մինչ օրս իրականացվել է Կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհրդի կողմից, որը եղել է մեծամասամբ ձևական, ոչ հետևողական և անկանխատեսելի: Այն սահմանափակված է եղել տարբեր ոլորտների վերաբերյալ ելույթներ լսելով ու վարչապետի կողմից տարբեր հանձնարարականներ տալով/ստանալով, սակայն երբևէ չի ծառայել որպես մարմին, որն ավելի համընդհանուր կքննարկեր կոռուպցիայի վիճակն ու հիմնախնդիրները և կձևակերպեր ընդհանուր/համակարգային լուծումներ:

² Հարկ ենք համարում ընդգծել, որ այս թերությունը վերաբերում է առհասարակ Հայաստանում հանրային ծառայության ողջ համակարգին և բոլոր ոլորտներին:

Առաջարկություն

Հաշվի առնելով միջազգային փորձը, Հայաստանում կայացած որոշակիորեն դրական պրակտիկան կոռուպցիայի կանխարգելման առումով և, հատկապես, ՏՀՀԿ կողմից մատնանշված գործոնների առնչությամբ ոչ բավարար իրավիճակը՝ գտնում ենք, որ ցանկալի չէ ներդնել հնարավոր ցնցումներով ուղեկցվող բազմաֆունկցիոնալ/միասնական մոդելը, որը ակամայից կսահմանազատի տվյալ կառույցը որպես «հակակոռուպցիոն կղզյակ» և/կամ հսկա սարսափազդու մի պատժիչ օրգան: Փոխարենը գտնում ենք, որ պետք է պահպանել և ամրապնդել տարանջատված/ապակենտրոն մոդելի պրակտիկան՝ ապահովելու առավել հավասարակշռված մոտեցում և երկարաժամկետ ավելի կայուն միտումներ կոռուպցիայի դեմ պայքարում:

Կանխարգելիչ/կրթական ու քրեական հետապնդման գործառույթները պետք է իրականացնեն երկու առանձին մարմիններ.

- Կոռուպցիայի կանխարգելող հանձնաժողովը պետք է շարունակի իրականացնել շահերի բախման կարգավորմանը, գույքի և եկամուտների հայտարարագրմանն ու հանրային ծառայության էթիկային առնչվող իր գործառույթները, ինչպես նաև կայացնի ու զարգացնի հանրային աջակցության և կրթության բաղադրիչը:
- Իրավապահ գործառույթների համար հարկավոր է ձևավորել մեկ միասնական մասնագիտացված քննչական մարմին, որը կքննի կոռուպցիոն բնույթի բոլոր, ինչպես նաև դրանց կատարման մեջ կասկածվող/մեղադրվող անձանց՝ հանրային ծառայության պաշտոն զբաղեցնելու առանձնահատկություններով պայմանավորված հանցագործությունները: Կարծում ենք, առավել հարմար լուծում կարող է լինել այս մարմնի ստեղծումը ՀՀ հատուկ քննչական ծառայության հենքի վրա, քանի որ ի սկզբանե վերջինիս ձևավորման նպատակը եղել է հենց բարձրաստիճան պաշտոնյաների կողմից կատարվող հանցագործություններին հետամուտ լինելը: Այս դեպքում հարկավոր է օժտել տվյալ մարմինը օպերատիվ-հետախուզական, միգուցե նաև՝ ապօրինի ձեռքբերված գույքի վերադարձն ապահովող գործառույթներով: Հարկավոր է տվյալ մարմնի իրավասությունների շրջանակից դուրս բերել ոչ կոռուպցիոն հանցագործությունները՝ թերևս չբացառելով ընտրական հանցագործությունները քննելու հնարավորությունը:

Անհրաժեշտ է, որպեսզի իրականացվի նաև կանխարգելիչ և իրավապահ գործառույթների համակարգում, որը կարելի է վերապահել Կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհրդին՝ Նոր կանոնադրությամբ և ընդլայնված գործառույթներով, առավել պատշաճ աշխատակազմի պրոֆեսիոնալ աջակցությամբ և, միգուցե, Նոր կազմով, որը կներառի տարբեր շահագրգիռ կողմերի (այդ թվում՝ խորհրդարանական ուժեր, բիզնեսի և քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչներ): Վերահսկման գործառույթները պետք է շարունակեն իրականացնել առկա մարմինները՝ քրեական հետապնդում իրականացնող միասնական մարմնին ներկայացնելով համապատասխան հաղորդումներ իրենց բացահայտումների վերաբերյալ: