



**ԿՈՒՄԱԿՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՖԻՆԱՆՍԱԿՈՐՄԱՆՆ
ԱՌՆՉՎՈՂ ՀԻՄՆԱԽՆԴԻՐՆԵՐԸ
ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ**

Երևան
Հոկտեմբեր 2019



«Ականատես» դիտորդական առաքելությունը հիմնվել է Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ հակակոռուպցիոն կենտրոն (ԹԻՂԿ) և «Ժուռնալիստների «Ասպարեզ» ակումբ» (ԺԱԱ) հասարակական կազմակերպությունների, «Ռեստարտ» քաղաքացիական նախաձեռնության և Իրավունքի զարգացման և պաշտպանության հիմնադրամի կողմից:

«Ականատես»-ը հիմնադրվել է 2018 թ.-ի օգոստոսին: Առաքելության նպատակն է նպաստել ազատ և արդար ընտրությունների անցկացմանը, ընտրական գործընթացների օրինավորությանը և դրանց նկատմամբ հանրային վերահսկողությանը:

«Ականատես»-ը գործում է անկախ՝ պահպանելով անկողմնակալության սկզբունքը և գերծ մնալով այնպիսի գործողություններից, որոնք կարող են մեկնաբանվել որպես աջակցություն, քարոզչություն կամ հակաքարոզչություն ընտրություններին մասնակցող որևէ կուսակցության (կուսակցությունների դաշինքի), թեկնածուի օգտին կամ դեմ:

Ներածություն	4
Ընդհանուր տեղեկություններ	5
Ուսումնասիրության արդյունքները	7
Ա. Կուսակցությունների ընթացիկ ֆինանսավորում	8
<i>Կուսակցության եկամուտների աղբյուրները</i>	8
<i>Կուսակցություններին տրվող պետական աջակցություն</i>	16
<i>Թափանցիկություն և հաշվետվողականություն</i>	18
<i>Խախտումների համար պատժամիջոցներ</i>	22
Բ. Կուսակցությունների ֆինանսավորումը Նախընտրական քարոզչության ընթացքում .26	
<i>Կուսակցությունների հայտարարագրերը</i>	26
<i>Նախընտրական հիմնադրամներ</i>	27
<i>Կարգավորող մարմնի աշխատանքը</i>	29
Եզրակացություն և առաջարկություններ	30
Կուսակցությունների եկամուտների աղբյուրներ.....	30
Կուսակցություններին տրվող պետական աջակցություն.....	31
Թափանցիկություն և հաշվետվողականություն.....	31
Խախտումների համար պատժամիջոցներ.....	32
Կարգավորող մարմնի աշխատանք	32
Վերջաբան	33
Գրականության ցանկ	34

Ներածություն

Կուսակցությունները կենսական նշանակություն ունեն ժողովրդավարական հասարակության կայացման գործում: Եվրոպայի խորհրդի Իրավունքի միջոցով ժողովրդավարության հանձնաժողովի (Վենետիկի հանձնաժողով) և Եվրոպայի անվտանգության և համագործակցության կազմակերպության ժողովրդավարության և մարդու իրավունքների գրասենյակի (ԵԱՀԿ/ԺՄԻԳ) սահմանման համաձայն՝ «կուսակցությունները կարևորագույն միջոց են, որոնց շնորհիվ քաղաքացիները մասնակցում են կառավարման գործընթացներին և իրագործում ներկայացուցչական ժողովրդավարությունը»:¹ Ժողովրդավարական հասարակության կայացման գործում նման դերակատարման պարագայում խիստ կարևոր է դառնում կուսակցությունների արդյունավետ և օրինավոր գործունեության ապահովումը և նրանց նկատմամբ քաղաքացիների վստահությունը:

Կուսակցությունների համար առանցքային նշանակություն ունեն ֆինանսական միջոցները և դրանց հասանելիությունը, առանց որի նրանք չեն կարող աճել, զարգանալ և հավաքել բավարար ընտրազանգված՝ ընտրություններում շահելու համար: Համաձայն Վենետիկի հանձնաժողովի և ԵԱՀԿ/ԺՄԻԳ-ի՝ կուսակցությունների և քարոզարշավի թափանցիկությունը կարևոր է ընտրողների իրավունքների պաշտպանության և կոռուպցիայի կանխարգելման համար, ինչպես նաև այն առումով, որ հանրությունն իրավունք ունի լինելու տեղեկացված: Ընտրողները պետք է ունենան համապատասխան տեղեկություն՝ կապված կուսակցություններին ֆինանսական աջակցության հետ, որպեսզի նրանց հաշվետու պահեն:² Սոցիոլոգիայի և քաղաքագիտության դոկտոր Էնթոնի Բաթլերի կարծիքով, եթե ընտրապայքարի մասնակիցները չեն կարողանում համաչափ ֆինանսներ հայթայթել, նրանք ամբերեսվում են ընտրապայքարը տանուլ տալու ռիսկին՝ անգամ դրա սկսվելուց առաջ:³ Ըստ նրա, ֆինանսները ներկայացուցչական և բազմակարծիք ժողովրդավարությունում հանդիսանում են «երակներում հոսող արյունը»: Չնայած արդյունավետ ժողովրդավարության համար կուսակցությունների ֆինանսավորման ծայրահեղ կարևորությանը, շատ երկրներում տվյալ խնդրին բավարար ուշադրություն չի դարձվում տարբեր պատճառներով:

Ժողովրդավարական հասարակությունում հանրության վստահությունը նվաճելու համար ծայրահեղ կարևոր է ֆինանսավորման թափանցիկությունը և կուսակցությունների հաշվետվողականությունը հանրության առջև: Հետաքրքիր է, որ դեռևս 1910-ականներին կուսակցությունների ֆինանսավորման թափանցիկությունը հետաքրքրության առարկա է եղել քաղաքագետների համար: Սոցիոլոգ, քաղաքագետ և փիլիսոփա Մաքս Վեբերը նկատել է, որ կուսակցությունների ֆինանսավորումը հանդիսանում է կուսակցությունների գործունեության ամենից ցածր թափանցիկություն ունեցող ոլորտներից մեկը:⁴ Ուստի, ժողովրդավարական

¹ Venice Commission and OSCE/ODIHR, *Guidelines on Political Party Regulation* (Warsaw/Strasbourg, 2011), էջ 17, <https://www.osce.org/odihr/77812?download=true>

² Նույն տեղում, էջ 76

³ Anthony Butler, *Paying for politics. Party funding and political change in South Africa and global south* (Cape Town, 2010), էջ 1

⁴ Kristina Weissenbach and Karul Rudolf-Korte, *Paying for politics. Party funding and political change in South Africa and global south* (Cape Town, 2010), էջ 138

պետությունները ոչ միայն պետք է ստեղծեն նպաստավոր պայմաններ նոր կուսակցությունների հիմնման ու զարգացման համար, այլև ապահովեն պայմաններ նրանց օրինավոր և պատասխանատու գործունեության համար: Այսօրինի ֆինանսների մուտքը կուսակցություններ պետք է կանխվի պատշաճ պետական վերահսկողության, ինչպես նաև հանրային հսկողության արդյունքում:

Սույն փաստաթղթի նպատակն է վերհանել և վերլուծել կուսակցությունների ֆինանսավորման, նրանց գործունեության թափանցիկության ու հաշվեվողականության հետ կապված հիմնախնդիրները Հայաստանի Հանրապետությունում և ներկայացնել քաղաքականության փոփոխությանը միտված առաջարկություններ:

Ձեկույցում ներկայացված են Հայաստանի Հանրապետության իրավական դաշտի և պրակտիկայի ուսումնասիրության արդյունքները, ինչպես նաև ներկայացված է առնչվող միջազգային փորձը:

Հետազոտության շրջանակում, մասնավորապես, ուսումնասիրվել են՝

- Կուսակցությունների գործունեությունը կարգավորող ներպետական իրավական ակտերը, այդ թվում՝ իրավակարգավորումներն ու վերահսկողական գործիքները,
- Միջազգային կամ տարածաշրջանային կազմակերպությունների փաստաթղթերը,
- Միջազգային մակարդակում տվյալ թեմայով մասնագիտացած և առաջատար կառույցների նյութերը,
- Ակադեմիական գրականության աղբյուրներ,
- Հայաստանում տեղի ունեցած ընտրությունների վերաբերյալ միջազգային և տեղական դիտորդական առաքելությունների զեկույցներ:

Ուսումնասիրության արդյունքում վերհանված խնդիրները ներկայացվել և քննարկվել են 2019 թ.-ի հունիսի 25-ին «Ականատես» դիտորդական առաքելության կողմից կազմակերպված՝ շահագրգիռ կողմերի քննարկման ընթացքում:

Ընդհանուր տեղեկություններ

Առաջին հայկական կուսակցությունները սկսել են հիմնադրվել 19-րդ դարի վերջին: Սկզբում՝ 1885 թ.-ին Արևմտյան Հայաստանի Վան քաղաքում հիմնադրվեց Արմենական կուսակցությունը, որին հաջորդեցին Հնչակյան կուսակցությունը (1887 թ.) և Հայ հեղափոխական դաշնակցությունը (1890 թ.):⁵ Երեք կուսակցությունն էլ գործունեություն են ծավալել թուրքական բռնապետության ժամանակահատվածում՝ մեծամասամբ գաղտնի, և որպես կառույցներ գոյատևել են բարերարների ֆինանսական նվիրատվությունների, երբեմն նաև անդամավճարների շնորհիվ:

⁵ ԵՊՀ Հայագիտական հետազոտությունների ինստիտուտ, «Հայ ազգային կուսակցությունների ձևավորումը», էջ 1, http://www.armin.am/content_images/4_%20.pdf

1918-1920 թվականներին Հայաստանի առաջին Հանրապետության խորհրդարանում ներկայացված էր չորս կուսակցություն, որոնցից երկուսը վերոնշյալ Հայ հեղափոխական դաշնակություն կուսակցությունը և Հնչակյան կուսակցությունն էին, իսկ մյուս երկուսը՝ Սոցիալ-հեղափոխական կուսակցությունը և Հայ ժողովրդական կուսակցությունը: Այդ տարիներին, նոր ձևավորվող պետությունում, ցեղասպանության ենթարկված ժողովրդի նվազագույն կարիքները բավարարելու և արտաքին ագրեսիային դիմագրավելու խնդիրների համատեքստում, ինչպես նաև բուն ժամանակահատվածի պահանջների բերումով կուսակցությունների գործունեության և ֆինանսավորման կարգավորումը առաջնահերթություն էր:

Հետագա 70 տարիներին, Հայաստանի երկրորդ՝ խորհրդային հանրապետության ժամանակահատվածում, ինչպես և խորհրդային Միության ողջ տարածքում, իշխում էր միակուսակցական համակարգը՝ պետության հետ սերտաճած կոմունիստական կուսակցության մոնոպոլիան, ուստի, կուսակցությունների ֆինանսավորման կարգավորումը խնդիր էր կարող լինել:

Կուսակցությունների ֆինանսավորման հարցը հայաստանյան իրականությունում առաջին անգամ կարգավորում ստացավ 1991 թ.-ի փետրվարի 26-ին ընդունված «Հասարակական-քաղաքական կազմակերպությունների մասին» օրենքով: Վերջինս կազմված էր ընդամենը 8 հոդվածից, որոնցից 6-րդ հոդվածն ամբողջությամբ նվիրված էր «Հասարակական-քաղաքական կազմակերպության սեփականությանը և միջոցներին»: Այս հոդվածով սահմանվում էր, որ *«Հասարակական-քաղաքական կազմակերպության միջոցները գոյանում են անդամավճարներից, հրատարակչական գործունեությունից, ոչ պետական աղբյուրներից ստացվող նվիրատվություններից, ժառանգություն ստացվող գույքից, մշակութային միջոցառումներից»*: Սահմանվում էր, որ այդ եկամուտները ենթակա են հարկման, իսկ եկամուտները, դրանց աղբյուրները, ծախսերը և սեփականության օրինականությունը ենթակա են պետական ֆինանսական վերահսկողության: Բացի այդ, նշված օրենքով սահմանվել էր պահանջ՝ ֆինանսական գործունեության մասին ներկայացնել տարեկան հայտարարություն ֆինանսական մարմիններին: Կուսակցությունների գործունեության օրինականության նկատմամբ վերահսկողությունը վերապահված էր ՀՀ արդարադատության նախարարությանը: «Հասարակական-քաղաքական կազմակերպությունների մասին» օրենքը գործեց ավելի քան 10 տարի:

2002 թ.-ի նոյեմբերի 15-ին ընդունվեց «Կուսակցությունների մասին» ՀՀ օրենքը, որը գործեց 15 տարի՝ մինչև 2017 թ.-ի ապրիլի 1-ը, իսկ 2016 թ.-ի դեկտեմբերի 12-ին ընդունվեց «Կուսակցությունների մասին» սահմանադրական օրենքը, որը հիմնականում կրկնում էր 2002 թ.-ի «Կուսակցությունների մասին» օրենքը: Օրենքի փոփոխության պատճառը 2015 թ.-ի դեկտեմբերի հանրաքվեն էր, որի արդյունքում անցկացված սահմանադրական փոփոխությունները ենթադրում էին նոր, արդեն սահմանադրական օրենքի կարգավիճակ ունեցող, օրենքի ընդունում:

Եթե կուսակցությունների ընդհանուր և ընթացիկ ֆինանսավորումը կարգավորվում է «Կուսակցությունների մասին» սահմանադրական օրենքով, ապա կուսակցությունների

Ֆինանսավորումը նախընտրական շրջանում կարգավորվում է «Ընտրական օրենսգիրք» ՀՀ սահմանադրական օրենքով, որն ընդունվել է 2016 թ.-ի մայիսի 25-ին: Գործող ընտրական օրենսգիրքը հետխորհրդային ժամանակահատվածում Հայաստանի Հանրապետության չորրորդ ընտրական օրենսդրական ակտն էր: Դրան նախորդել են երկու օրենսգրքեր, որոնք ընդունվել են 2011 թ.-ին, դրանից առաջ՝ 1999 թ.-ին, իսկ մինչ այդ ընտրական գործընթացները կարգավորվում էին «Հայաստանի Հանրապետության Ազգային ժողովի պատգամավորների ընտրության մասին» ՀՀ օրենքով՝ ընդունված 1995 թ.-ի ապրիլի 4-ին:

Կուսակցությունները Հայաստանում ավանդաբար համարվել են ամենից ցածր վստահություն ունեցող ինստիտուտներից մեկը: Հետազոտական ռեսուրսների կովկասյան կենտրոնի «Կովկասյան բարոմետր - 2015» հարցման արդյունքներով հայաստանյան 17 կառույցների շրջանում կուսակցությունները վայելել են ամենից ցածր հանրային վստահություն՝ 8% միայն:⁶ Միջազգային հանրապետական ինստիտուտի 2018 թ.-ին անցկացրած հանրային կարծիքի ուսումնասիրությունը ցույց է տվել, որ հարցվածների միայն 5%-ն է կուսակցությունների գործունեությունը համարել լիովին թափանցիկ և բաց:⁷ Այն 5 վատագույն արդյունքներից մեկն է՝ դատարանների, մարզպետների, տեղական իշխանությունների և հարկային մարմինների հետ միասին:

Կուսակցությունների դերի և նշանակության բարձրացումը Հայաստանի Հանրապետությունում օրվա հրամայական է՝ հաշվի առնելով, որ 2015 թ.-ի սահմանադրական փոփոխություններից հետո պետությունն անցում է կատարել կառավարման խորհրդարանական ձևին: Կուսակցությունների կարևորությունը առավել ընդգծվում է 2018 թ.-ի ապրիլ-մայիսին Հայաստանում տեղի ունեցած հեղափոխության արդյունքում ձևավորված հանրային ակնկալիքների համատեքստում: 2018 թ. դեկտեմբերի խորհրդարանական ընտրությունները 1996 թ.-ից ի վեր առաջին ազատ, մրցակցային և արժանահավատ ընտրություններն էին, ինչը հույս է ներշնչում, որ ներկա իշխանություններն ունեն իրական քաղաքական կամք՝ վերականգնելու ժողովրդավարական կարգը Հայաստանում, որի արդյունքում ցանկացած կուսակցություն կունենա իրատեսական հնարավորություն ազատ և արդար ընտրություններով գալ իշխանության և կյանքի կոչել սեփական ծրագրերը:

Ուսումնասիրության արդյունքները

Որպես կանոն, կուսակցությունների ֆինանսավորումը կարգավորվում է 2 ուղղությամբ՝ տարբեր ժամանակահատվածների ու խմբերի առումով.

- ընթացիկ ֆինանսավորում, որը գործում է մշտապես բոլոր գրանցված կուսակցությունների համար,

⁶ Caucasus Research Resource Centers - Armenia, *Caucasus Barometer 2015 Armenia* (Yerevan, 2015), էջ 11, http://www.crrc.am/hosting/file/static_content/barometer/2015/CRRC-Armenia_CB2015_Presentation.pdf

⁷ Center for Insights in Survey Research, *Public Opinion Survey: Residents of Armenia* (Yerevan, 2018), էջ 29, https://www.iri.org/sites/default/files/2018.11.23_armenia_poll.pdf

- Նախընտրական քարոզչության ֆինանսավորում, որը գործում է նախընտրական քարոզչության ժամանակահատվածում այն կուսակցությունների համար, որոնք առանձին կամ այլ քաղաքական միավորների հետ համատեղ՝ դաշինքով մասնակցում են ընտրություններին:

Ա. Կուսակցությունների ընթացիկ ֆինանսավորում

Կուսակցությունների ընթացիկ ֆինանսավորման շրջանակում կարելի է դիտարկել 5 կարևորագույն բաղադրիչներ, որոնց վերլուծությունը հնարավորություն է տալիս գնահատել կուսակցությունների ընթացիկ ֆինանսավորման համակարգը որպես արդյունավետ կամ ոչ արդյունավետ: Դրանք են՝

1. կուսակցությունների եկամուտների աղբյուրները
2. կուսակցություններին տրվող պետական աջակցությունը
3. թափանցիկությունը և հաշվետվողականությունը
4. խախտումների համար պատժամիջոցները
5. կարգավորող մարմնի աշխատանքը

Կուսակցության եկամուտների աղբյուրները

Վենետիկի հանձնաժողովի և ԵԱՀԿ/ԺՄԻԴԳ-ի «Կուսակցությունների կարգավորման ուղեցույցում» որպես կուսակցության եկամուտների աղբյուրներ նշվում են՝

1. անդամավճարները,
2. վարկերը, փոխառությունները և դրանց վճարումները,
3. մասնավոր նվիրատվությունները,
4. կուսակցության վերաբերյալ նյութերի և ապրանքների վաճառքը:⁸

Համաձայն «Կուսակցությունների մասին» ՀՀ սահմանադրական օրենքի հոդված 23-ի՝ ՀՀ-ում կուսակցության գույքը գոյանում է հետևյալ աղբյուրներից՝

1. կուսակցությանն անդամագրվելիս մուտքի վճարներից,
2. անդամավճարներից,
3. նվիրատվություններից,
4. բյուջետային ֆինանսավորումից, և
5. նույն օրենքով սահմանված գործունեությունից ստացված եկամուտներից:

⁸ Venice Commission and OSCE/ODIHR, *Guidelines on Political Party Regulation* (Warsaw/Strasbourg, 2011), էջ 66-68, <https://www.osce.org/odihr/77812?download=true>

Անդամավճարներ

Վենետիկի հանձնաժողովը և ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ-ը նշում են 3 հիմնական պայման, որոնց պետք է բավարարեն անդամավճարների առնչությամբ իրավակարգավորումները՝

1. անդամավճարը չպետք է լինի այնքան բարձր, որ անհիմն սահմանափակի անդամակցությունը,
2. անդամավճարները չպետք է օգտագործվեն որպես միջոց նվիրատվությունների սահմանաչափերը շրջանցելու համար,
3. անդամավճարի չափը պետք է լինի ողջամտության սահմաններում և որոշ անդամների դեպքում կարող են կիրառվել զեղչեր՝ պահպանելու նրանց անդամակցությունը:⁹

Անդամավճարների կապակցությամբ «Կուսակցությունների մասին» ՀՀ սահմանադրական օրենքի հոդված 23-ի 2-րդ մասը սահմանում է, որ կուսակցությունները կարող են ունենալ անդամավճարներ, իսկ 3-րդ մասն ամրագրում է անդամավճարի առավելագույն չափը, որը տարեկան չի կարող գերազանցել նվազագույն աշխատավարձի 1,000-ապատիկը (1,000,000 ՀՀ դրամ): Նման բարձր շեմը (ամսական՝ 83,000 ՀՀ դրամ), մի կողմից, հնարավորություն է տալիս կուսակցություններին ունենալու ճկունություն և երաշխավորելու Եական ֆինանսավորում իրենց ունենոր անդամներից, մյուս կողմից, այն կարող է սահմանափակել քաղաքացիների միավորման ազատությունը զուտ միայն հարուստների համար, եթե կուսակցությունը միաժամանակ չնախատեսի զեղչեր: Բացի այդ, առկա է մտահոգություն, որ բարձր շեմը ստեղծում է նպաստավոր պայմաններ կասկածելի ծագմամբ ֆինանսական միջոցները կուսակցություններին ուղղելու համար:

Ներկայիս խորհրդարանում առկա ուժերի 2018 թ.-ի հաշվետվություններում հայտարարագրված անդամավճարների գումարները հետևյալն են. «Իմ քայլը» դաշինքի «Քաղաքացիական պայմանագիր» կուսակցությունը հայտարարագրել է 11,585,000 ՀՀ դրամ, իսկ «Առաքելություն» կուսակցությունը՝ 0 ՀՀ դրամ: Երկրորդ տեղում հայտնված «Լուսավոր Հայաստան» կուսակցությունը հայտարարագրել է 7,536,100 ՀՀ դրամ, իսկ երրորդ տեղը զբաղեցնող «Բարգավաճ Հայաստան» կուսակցությունը՝ 5,457,100 ՀՀ դրամ:¹⁰

Կուսակցություն	Անդամավճարներ 2018թ.
Քաղաքացիական պայմանագիր	11,585,000
Առաքելություն	0
Լուսավոր Հայաստան	7,536,100
Բարգավաճ Հայաստան	5,457,100

Հարկ է նշել, որ կուսակցությունների հաշվետվության ձևում անդամավճարների գումարից զատ պետք է նշվի նաև վճարողների քանակը, ինչը սակայն ոչ միշտ է արվում: Այսպես, օրինակ՝

⁹ Նույն տեղում

¹⁰ Բոլոր կուսակցությունների հաշվետվությունները վերցված են www.azdarar.am կայքից

«Բարգավաճ Հայաստանի դեպքում հավաքագրված անդամավճարների 5,457,100 ՀՀ դրամի առջև գրված է 15 (այսինքն՝ անդամավճար է մուծել անդամներից միայն 15-ը, յուրաքանչյուրը՝ միջինում 363,806 ՀՀ դրամ), ինչն առնվազն ողջամիտ չէ: Իսկ «Լուսավոր Հայաստան» և «Քաղաքացիական պայմանագիր» կուսակցություններն ընդհանրապես անդամավճար մուծողների քանակ չեն նշել: Ինչ վերաբերում է «Առաքելություն» կուսակցությանը, առհասարակ կասկածելի է դրա գոյությունը՝ ելնելով ֆինանսների և այլ ռեսուրսների բացակայությունից:

Վարկեր և փոխառություններ

2016թ. «Կուսակցությունների մասին» ՀՀ սահմանադրական օրենքն առաջին անգամ նախատեսել է վարկերն ու փոխառությունները որպես կուսակցության եկամուտների աղբյուր,¹¹ ընդ որում դրանց մարումը 3-րդ անձանց կողմից համարվում է որպես նվիրատվություն:¹²

Այդուհանդերձ, օրենսդրության մեջ վարկերի և փոխառությունների միջոցով ֆինանսավորման հնարավորության ստեղծմանը զուգահեռ պետությունը գործնականում չի ապահովում եկամուտի այս աղբյուրների բացահայտումը: Մասնավորապես, ՀՀ կառավարության 2017թ.-ի ապրիլի 20-ի թիվ 403-Ն որոշմամբ սահմանված «Կուսակցության ֆինանսական միջոցների աղբյուրների և ծախսերի, ինչպես նաև գույքի մասին հաշվետվության հրապարակման և ներկայացման կարգը և հաշվետվության ձևը» հստակորեն չի առանձնացնում փոխառության-վարկի համար առանձին տող, ինչը փաստացի սահմանափակում է հաշվետվողականության և հետագա վերահսկողության հնարավորությունը:

Նվիրատվություններ

Եվրոպայի խորհրդի հանձնարարական (2003) 4-ը՝ «Կուսակցությունների և նախընտրական քարոզչության ընթացքում կոռուպցիայի դեմ պայքարի ընդհանուր կանոնները» տալիս է նվիրատվության հետևյալ՝ բավականին լիարժեք սահմանումը. «*Նվիրատվությունը նշանակում է ցանկացած մտադրված գործողություն՝ կուսակցությանը տնտեսական կամ այլ տեսակի առավելություն տալու համար*»:¹³

Հայաստանում կուսակցություններին տրվող նվիրատվությունը կարգավորվում է «Կուսակցությունների մասին» ՀՀ սահմանադրական օրենքի հոդված 24-ով, որով նախատեսվում են նվիրատվությունների սահմանաչափերը, ընդունելի աղբյուրները, արգելված նվիրատվությունները: Նշված հոդվածի 1-ին մասով սահմանվում է, որ «Կուսակցություններն իրավունք ունեն գույքի, այդ թվում՝ դրամական միջոցների, ներառյալ՝ վարկերի, փոխառությունների, երրորդ անձանց կողմից կուսակցության պարտքի մարման տեսքով

¹¹ «Կուսակցությունների մասին» ՀՀ սահմանադրական օրենք, հոդված 24, մաս 1

¹² Նույն տեղում

¹³ Council of Europe, Recommendation (2003) 4, *Common Rules against Corruption in the Field of Political Parties and Electoral Campaigns* (Strasbourg, 2003), article 2

Նվիրատվություններ ստանալու ֆիզիկական և իրավաբանական անձանցից...»: Այն, ըստ էության, չի հստակեցնում նվիրատվության սահմանումը:

Հոդված 24-ով սահմանվում են նվիրատվության օբյեկտները և սուբյեկտները: Ինչպես վերը թվարկվեց, նվիրատվության օբյեկտներն են՝ գույքը, դրամական միջոցները, փոխառությունները, վարկերը, կուսակցության պարտքի մարումները՝ երրորդ անձանց կողմից, աշխատանքները և ծառայությունները:¹⁴ Հարկ է նշել, որ կատարված աշխատանքների և ծառայությունների ոչ ֆինանսական ներդրման մասով (in-kind contribution) առկա է էական օրենսդրական բացթողում: «Կուսակցությունների մասին» ՀՀ սահմանադրական օրենքի հոդված 27-ի մաս 2-ը սահմանում է, որ կուսակցություններն իրենց տարեկան հաշվետվության մեջ պետք է ներկայացնեն միայն ֆինանսական միջոցների աղբյուրները և ծախսերը, ինչպես նաև գույքը, իսկ ոչ ֆինանսական ներդրման մասով օրենքը որևէ պահանջ չի նախատեսում: Ոլորտի միջազգային փորձագետներն այս առնչությամբ նշում են, որ «կուսակցությունները և թեկնածուները պարտավոր են գրանցել իրենց բոլոր եկամուտները և ծախսերը, ներառյալ՝ վարկերը և ոչ ֆինանսական նվիրատվությունները (in-kind donations)»:¹⁵

Առանձնահատուկ կարգավորում և սահմանաչափ է նախատեսվում անշարժ գույքի առումով: Մասնավորապես, մեկ անձի կողմից անշարժ գույքի նվիրատվությունը չի կարող գերազանցել նվազագույն աշխատավարձի 200,000-ապատիկը, այսինքն՝ 200,000,000 ՀՀ դրամը: Սակայն սահմանված չէ, թե ինչպես պետք է գնահատվի անշարժ գույքը, ինչը հնարավորություն է ընձեռում սեփական հայեցողությամբ անշարժ գույքը գնահատելու շուկայական արժեքից ցածր գնով՝ խուսափելով գերազանցել օրենքով նախատեսված սահմանաչափերը: Օրինակ՝ հնարավոր է 400,000,000 ՀՀ դրամի արժեքի անշարժ գույքը ներկայացնել որպես 200,000,000 ՀՀ դրամի սահմանաչափը չանցնող նվիրատվություն: Խորհրդարանական կուսակցությունների 2018 թ. հաշվետվությունների ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ 2018 թ.-ի ընթացքում ոչ մի կուսակցություն չի հայտնել անշարժ գույքի նվիրատվության մասին կամ անշարժ գույք սեփականության իրավունքով ունենալու մասին, ինչն իրատեսական չէ: «Զաղաքացիական պայմանագիր» և «Լուսավոր Հայաստան» կուսակցությունների դեպքում հայտարարագրվել է մեկական տարածքի վարձակալության մասին, ինչը երկուսի դեպքում էլ կասկածելի է: «Բարգավաճ Հայաստան» կուսակցությունը հայտարարագրել է «տարածքների» վարձակալության մասին, սակայն նշել է դրանցից միայն մեկի հասցեն: «Առաքելություն» կուսակցությունը չի ունեցել նաև գրասենյակային վարձակալության ծախսեր՝ ևս մեկ անգամ տեղիք տալով կասկածի, որ այն փաստացի չգործող կուսակցությունն է:

«Կուսակցությունների մասին» ՀՀ սահմանադրական օրենքի հոդված 24-ի համաձայն՝ նվիրատվության սուբյեկտներն են առևտրային, ոչ առևտրային կազմակերպությունները և ֆիզիկական անձինք: Մեկ տարվա ընթացքում առևտրային կազմակերպությունը կարող է կատարել նվիրատվություն առավելագույնը նվազագույն աշխատավարձի 10,000-ապատիկի

¹⁴ «Կուսակցությունների մասին» ՀՀ սահմանադրական օրենք, հոդված 24, մաս 2

¹⁵ UNODC, IFES, OSCE/ODIHR, *Report. Expert Group Meeting. Transparency in Political Finance.* (Prague, 2019), էջ 10, https://www.unodc.org/documents/corruption/PragueEGM2019/Report_EGM_Transparency_in_Political_Finance_Prague.pdf

չափով (10,000,000 ՀՀ դրամ), ոչ առևտրային կազմակերպությունը՝ նվազագույն աշխատավարձի 1,000-ապատիկի չափով (1,000,000 ՀՀ դրամ), իսկ ֆիզիկական անձը՝ նվազագույն աշխատավարձի 10,000-ապատիկի չափով (10,000,000 ՀՀ դրամ): Մեկ տարվա ընթացքում կուսակցությունը տրված ամբողջ նվիրատվությունների գումարը չի կարող գերազանցել օրենքով սահմանված նվազագույն աշխատավարձի 1,000,000-ապատիկը (1,000,000,000 ՀՀ դրամ):

	Ֆիզիկական անձանց նվիրատվություններ 2018թ.	Իրավաբանական անձանց նվիրատվություններ 2018թ.
Քաղաքացիական պայմանագիր	81,420,000	9,650,000
Առաքելություն	0	0
Լուսավոր Հայաստան	21,243,100	500,000
Բարգավաճ Հայաստան	47,160,000	0

Վերը նշված աղյուսակը պարզ ցույց է տալիս, որ իշխող կուսակցությունը ստանում է ամենից շատ նվիրատվությունները թե՛ ֆիզիկական, և թե՛ իրավաբանական անձանցից: Այս երևույթը կարող է մասամբ հիմնավորվել հետհեղափոխական իրավիճակում հանրության ոգևորությամբ և հեղափոխական կառավարության կայացմանը ներդրում ունենալու մեծ մղումով: Մյուս կողմից, կասկած են հարուցում նաև Հայաստանի ամենահարուստ մարդկանցից մեկի կողմից ղեկավարվող և, կարծես, առանձնապես ֆինանսավորման կարիք չունեցող «Բարգավաճ Հայաստան» կուսակցության նվիրատվությունները, որոնք կարող էին հատկացվել հենց ղեկավարի կողմից՝ միջնորդ ֆիզիկական անձանց միջոցով:

Կուսակցություններին հնարավորություններ ընձեռելու հետ մեկտեղ պետությունները նվիրատվությունների համար կիրառում են որոշակի արգելքներ՝ քաղաքական դաշտը կասկածելի հովանավորչությունից և ազդեցություններից զերծ պահելու նպատակով: Առավել տարածված արգելքը պետական կառույցներից նվիրատվության արգելքն է, ինչը միտված է պետական միջոցների չարաշահման կանխարգելմանը:¹⁶ Բազմաթիվ երկրներ արգելում են օտարերկրյա և անանուն նվիրատվությունները:¹⁷

«Կուսակցությունների մասին» ՀՀ սահմանադրական օրենքը սահմանում է սուբյեկտների յոթ խումբ, որոնց արգելված է կատարել նվիրատվություններ կուսակցություններին:¹⁸ Դրանք են՝

1. բարեգործական կամ կրոնական կազմակերպությունները, ինչպես նաև դրանց մասնակցությամբ կազմակերպությունները,
2. պետական և համայնքային բյուջեները և (կամ) արտաբյուջետային միջոցները,

¹⁶ International IDEA, էջ 20, <http://www.eods.eu/library/IDEA.Funding%20of%20Political%20Parties%20and%20Election%20Campaigns.pdf>

¹⁷ Նույն տեղում

¹⁸ «Կուսակցությունների մասին» ՀՀ սահմանադրական օրենք, հոդված 24, մաս 4

3. պետական և համայնքային ոչ առևտրային կազմակերպությունները և պետական ու համայնքային մասնակցությամբ առևտրային կազմակերպությունները,
4. օտարերկրյա պետությունները, օտարերկրյա քաղաքացիները ու իրավաբանական անձինք, ինչպես նաև օտարերկրյա մասնակցությամբ իրավաբանական անձինք, եթե օտարերկրյա մասնակցի բաժնետոմսերը, փայլը, բաժնեմասը տվյալ իրավաբանական անձի կանոնադրական (բաժնեհավաք, փայտհավաք) կապիտալում 30 տոկոսից ավելի է,
5. միջազգային կազմակերպությունները,
6. քաղաքացիություն չունեցող անձինք,
7. անանուն անձինք:

Առհասարակ, ապօրինի ֆինանսների մուտքը քաղաքականություն հիմնականում տեղի է ունենում երկու եղանակով՝ դրածո քաղաքացիների կամ դրածո կազմակերպության միջոցով նվիրատվություն կատարելով: Առաջինի կարգավորման պարագայում ուսանելի է լիտվական փորձը, երբ սահմանված սահմանաչափից ավելի գումար փոխանցելու դեպքում տվյալ քաղաքացին պետք է ներկայացնի գույքի և եկամուտների հայտարարագիր:¹⁹ Դրածո կազմակերպությունների տեսանկյունից թերևս ավելի նպատակահարմար էր 2016 թ. օրենքով վերացված՝ 2011 թ. իրավակարգավորումները, որոնց համաձայն առկա էին սահմանափակումներ նվիրատվության օրվանից մինչև 6 ամիս առաջ գրանցված իրավաբանական անձանց համար:

Ընդհանուր առմամբ, խնդրահարույց է մասնավոր հատվածի կողմից կուսակցությունների հնարավոր ֆինանսավորումը, քանի որ դա կախման մեջ է դնում կուսակցությանը մասնավորի շահից, ինչն ամենայն հավանականությամբ, ապագայում փոխհատուցվելու է տվյալ ընկերության համար նպաստավոր իրավական ակտերի ընդունմամբ կամ այլ գործողություններով: Թեև միջազգային կառույցների կողմից առաջարկվում են որոշ կարգավորումներ՝ խուսափելու մասնավոր ընկերություններից այս եղանակով ձեռք բերվող կախվածությունից և բացառելու ապագայում նրանց առավելությունների տրամադրման հնարավորությունը,²⁰ այդ կարգավորումների պատշաճ գործարկման հավանականությունը խիստ փոքր է, և, արդյունքում, ընտրովի մարմինները կարող են իրենց հաշվետու զգալ ոչ թե քաղաքացիների, այլ նվիրատու ընկերությունների առջև:

Եւ 1516 (2001) և 2003 (4) հանձնարարականների համադրությամբ ուրվագծվում են 4 տեսակի արգելված հիմնական աղբյուրներ՝

1. պետական կազմակերպություններն և կազմակերպություններ, որոնք տրամադրում են ծառայություններ հանրային հատվածին,
2. օֆշորային գոտիներում գրանցված կազմակերպություններ,

¹⁹ Konrad-Adenauer-Stiftung and Transparency International Anticorruption Center, *Assessment of Legislation and Practice of Private Donations to Political Parties in Armenia*, (Yerevan, 2016), էջ 60, <https://transparency.am/files/publications/kas.pdf>

²⁰ Council of Europe, Recommendations 1516 (2001), *Financing of political parties* (Strasbourg, 2001), <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16907&lang=en>

3. կրոնական կազմակերպություններ,
4. օտարերկրյա նվիրատվություններ:

Վերջին երկու աղբյուրի առնչությամբ ՀՀ օրենսդրությունը հստակ է: Երկրորդի՝ օֆշորային կազմակերպությունների առնչությամբ արգելքը Հայաստանի պարագայում ավելի լայն է և ընդգրկում է ցանկացած տեսակի օտարերկրյա իրավաբանական անձի, իսկ օտարերկրյա մասնակցությամբ իրավաբանական անձինք կարող են նվիրատվություն անել՝ եթե օտարերկրյա մասնակցի բաժնետոմսերը, փայլը, բաժնեմասը տվյալ իրավաբանական անձի կանոնադրական կապիտալում չի անցնում 30 տոկոսը:²¹ Ինչ վերաբերում է առաջինին՝ ՀՀ օրենսդրությամբ նախատեսված չէ արգելք հանրային ծառայություններ մատուցող կազմակերպությունների համար: Սա ստեղծում է հնարավորություն, որ հանրային գնումներին մասնակցած և հաղթած մասնավոր ընկերությունը, որպես փոխհատուցում, նվիրատվություն կատարի իշխող քաղաքական ուժին կամ այն ուժի ներկայացուցչին, ով օգնել է իրեն շահել մրցույթը:

Բացի վերոնշյալը, շահագրգիռ կողմերի քննարկումները վեր են հանել սփյուռքի ներկայացուցիչների կողմից հատկացվող նվիրատվությունների արգելքի առնչությամբ որոշ վերապահումներ: Մասնակիցների մի խումբը կարծում է, որ նրանք պետք է իրավունք ունենան նվիրատվություն կատարելու և դրանով իրենց մասնակցությունը բերելու Հայաստանի քաղաքական գործընթացներին, մյուսը՝ հավատացած է, որ դրանով ստեղծվում են ռիսկեր այլ պետության կողմից Հայաստանի ներքին կառավարմանը միջամտելու համար:

Կուսակցության վերաբերյալ նյութերի և ապրանքների վաճառք

Կուսակցությունների ձեռնարկատիրական գործունեությամբ զբաղվելը, այդ թվում՝ կուսակցությունների վերաբերյալ նյութերի և ապրանքների վաճառքը, որոշ երկրներում (Սինգապուր, Ճապոնիա և Մալազիա), համարվում է կուսակցությունների եկամուտների կարևոր աղբյուր: Կուսակցությունների ֆինանսավորման ոլորտում առաջատար փորձագետ Մագնուս Օհմանը նշում է. «հաշվի առնելով մի շարք կուսակցությունների պարագայում ֆինանսավորման բացակայությունը, բազմաթիվ մասնավոր կառույցների՝ կուսակցություններին սատարելու ցանկության բացակայությունը, խորհուրդ է տրվում դիտարկել կուսակցություններին սահմանափակ առևտրային գործունեությամբ զբաղվելու հնարավորության տրամադրումը՝ կապված իրենց բնականոն գործունեության հետ, ինչպես, օրինակ, տպագրությունը կամ հրատարակչությունը»:²²

Միաժամանակ, նա առաջարկում է նախատեսել մի շարք պայմաններ, որպեսզի՝

1. կուսակցություններն իրավունք չունենան մասնակցելու պետական գործարքների,
2. ձեռնարկատիրական գործունեությունից ստացված եկամուտը կուսակցության ընդհանուր գույքի մեջ լինի սահմանափակ, և

²¹ Նույն տեղում

²² Նույն տեղում

3. ցանկացած առևտրային գործարք նշվի կուսակցության հաշվետվության մեջ:²³

Հայաստանի Հանրապետությունում այս հարցի կարգավորումը հստակ չէ և տարընթերցումների տեղիք է տալիս: «Կուսակցությունների մասին» ՀՀ սահմանադրական օրենքի 23-րդ հոդվածի 2-րդ մասը նշում է կուսակցության գույքի ձևավորման հինգ աղբյուր՝ մուտքի վճար, անդամավճար, բյուջետային ֆինանսավորում, նվիրատվություններ և «սույն օրենքով սահմանված գործունեությունից ստացված եկամուտներ»: Տվյալ օրենքով սահմանվում է, որ կուսակցությունն իրավունք ունի հիմնադրել զանգվածային լրատվության միջոցներ և հրատարակչություններ²⁴, և միաժամանակ սահմանվում է, որ կուսակցությունն իրավունք ունի իրականացնել օրենքով չարգելված գործունեություն:²⁵ Միաժամանակ, նույն հոդվածով սահմանվում է, որ «կուսակցությունն իրավունք չունի լինելու առևտրային իրավաբանական անձի հիմնադիր կամ մասնակից, բացառությամբ սույն հոդվածով նախատեսված դեպքերի»:²⁶ Վերոնշյալի վերլուծության արդյունքում ստացվում է, որ կուսակցությունը կարող է զբաղվել հրատարակչական գործունեությամբ և հիմնադրել զանգվածային լրատվության միջոցներ և զբաղվել այն ամենով, ինչ սովորաբար ՉԼՄ-երը իրականացնում են շահույթ ստանալու համար, բայց այլ ձեռնարկատիրական գործունեությամբ, օրինակ՝ կուսակցության խորհրդանիշով հագուստի վաճառքով, իրավունք չունի զբաղվել:

ՀՀ կառավարության 2017թ.-ի ապրիլի 20-ի թիվ 403-Ն որոշումը սահմանում է կուսակցության ֆինանսական միջոցների աղբյուրների և ծախսերի, ինչպես նաև գույքի մասին հաշվետվության հրապարակման և ներկայացման կարգը և հաշվետվության ձևը, որով նախատեսված է առանձին տող՝ «Քաղաքացիաիրավական այլ գործարքներից և օրենսդրությամբ չարգելված այլ աղբյուրներից» եկամուտներ:²⁷ Բայց պետք է նշել, որ, մի կողմից, կուսակցությունն իրավունք ունի հիմնադրել ՉԼՄ կամ հրատարակչություն, մյուս կողմից, դրանց ֆինանսական հաշվետվողականության մասին օրենքը ոչինչ չի սահմանում: Համապատասխանաբար, ՀՀ կառավարության թիվ 403-Ն որոշումը չի պարունակում հիմնադրված ՉԼՄ-ի կամ հրատարակչության կողմից գոյացած շահույթի հայտարարագրման որևէ պահանջ: Բացի այդ, չի նախատեսվում հիմնադրված ՉԼՄ-ի կամ հրատարակչության գործունեությունը վերահսկելու որևէ իրավակարգավորում, և դրանք չեն դիտարկվում որպես կուսակցության հետ փոխկապակցված անձ:

Հարկ է արձանագրել, որ ներկայիս գումարման խորհրդարանում ներկայացված քաղաքական ուժերից ոչ մեկը որևէ թիվ չի հայտարարագրել հաշվետվետվության «Քաղաքացիաիրավական այլ գործարքներից և օրենսդրությամբ չարգելված այլ աղբյուրներից» եկամուտների տողում:

²³ International IDEA, էջ 48

²⁴ Կուսակցությունների մասին ՀՀ սահմանադրական օրենք, հոդված 21, մաս 1, ենթակետ 3

²⁵ Նույն տեղում, հոդված 21, մաս 1, ենթակետ 8

²⁶ Նույն տեղում, հոդված 21, մաս 3

²⁷ ՀՀ կառավարություն, որոշում թիվ 403-Ն «Կուսակցության ֆինանսական միջոցների աղբյուրների և ծախսերի, ինչպես նաև գույքի մասին հաշվետվության հրապարակման և ներկայացման կարգը և հաշվետվության ձևը սահմանելու մասին», 20.04.2017թ.

Կուսակցություններին տրվող պետական աջակցություն

Պետական ֆինանսական աջակցության տրամադրման ձևաչափի ընտրությունը պետք է առաջին հերթին պայմանավորված լինի նրանով, թե ինչ նպատակ է հետապնդվում: Ըստ Ինթերնեշնլ ԻԴԵԱ (Ժողովրդավարության և ընտրական աջակցության ինստիտուտ) կազմակերպության՝ կարող է լինել երեք հիմնական նպատակ, որոնք են՝

1. օգնել բոլոր վերաբերելի քաղաքական ուժերին առավել արդյունավետ հարաբերվել ընտրողների հետ,
2. նվազեցնել ֆինանսական տարբերությունների ազդեցությունը հարուստ և աղքատ կուսակցությունների և թեկնածուների միջև,
3. խրախուսել ֆինանսավորում ստացողների կողմից դրական վարքագծի դրսևորումը:²⁸

Կախված երկրում ժողովրդավարության մակարդակից՝ մեկ այլ, կարևորագույն նպատակ կարող է համարվել քաղաքական կուսակցությունների կայացման համար հնարավորությունների ստեղծումը:

Կուսակցությունների պետական աջակցությունն ընդհանրապես լինում է 2 տեսակի՝ ֆինանսական և անվճար կամ արտոնյալ պայմաններով ծառայություններ և ապրանքներ տրամադրելու միջոցով:²⁹ Համաձայն միջազգային հեղինակավոր IDEA կազմակերպության կողմից անցկացված հետազոտության, 173 երկրներից 64-ում (37%) գործում է կուսակցությունների պետական ֆինանսական աջակցություն,³⁰ իսկ սրանցից առավել մեծ խմբում 21 տոկոսում, որպես ֆինանսների տրամադրման չափորոշիչ օգտագործվում է ստացված ձայների քանակը, որի շեմային ցուցանիշը 3.5 տոկոս:³¹

Հայաստանի Հանրապետությունում կուսակցություններին տրամադրվող պետական աջակցությունը հիմնականում դրսևորվում է միայն պետական բյուջեից ֆինանսների տրամադրմամբ և միայն այն կուսակցություններին, որոնց ընտրական ցուցակն Ազգային ժողովի վերջին ընտրությունների ժամանակ ստացել է քվեարկությանը մասնակցած բոլոր կուսակցությունների ընտրական ցուցակների օգտին տրված ձայների ընդհանուր թվի և անճշտությունների թվի գումարի առնվազն 3 տոկոսը:³² Այսինքն, կարելի է եզրակացնել, որ Հայաստանում ներկայումս առկա 3 տոկոսանոց շեմը որոշ չափով մոտ է միջազգային մակարդակում ընդունված շեմին:

Հայաստանում, 2018 թ.-ի դեկտեմբերի 9-ին անցկացված խորհրդարանական ընտրություններին մասնակցում էին 9 կուսակցություն և կուսակցությունների 2 դաշինք:

²⁸ International IDEA, International IDEA, *Funding of Political Parties and Election Campaigns. A handbook on Political Finance* (Stromsborg, 2014), էջ 25, <http://www.eods.eu/library/IDEA.Funding%20of%20Political%20Parties%20and%20Election%20Campaigns.pdf>

²⁹ Նույնը, International IDEA, էջ 23,

³⁰ <https://www.idea.int/data-tools/question-view/548>

³¹ International IDEA, էջ 24

³² «Կուսակցությունների մասին» ՀՀ սահմանադրական օրենք, հոդված 26, մաս 3

Կուսակցություններից միայն միայն 1-ը, իսկ դաշինքներից՝ երկուսը կարողացան հաղթահարել անցողիկ՝ համապատասխանաբար 5 և 7 տոկոսի շեմերը:³³ Մյուս քաղաքական ուժերից 5-ը կարողացան հավաքել ձայների 3 տոկոսը և ավելին, և այդպիսով 9 կուսակցություններից և 2 կուսակցությունների դաշինքից հանրային ֆինանսավորման արժանացան 4 կուսակցություն («Լուսավոր Հայաստան», «Բարգավաճ Հայաստան», «ՀՀԿ» և «ՀՅԴ») և 1 կուսակցությունների դաշինք («Իմ քայլը» կուսակցությունների դաշինք): Հարկ է նկատել, որ ֆինանսավորման համար անցողիկ շեմը չգերազանցող կուսակցությունները կարող են ստացած լինել բավականին մեծ թվով ձայներ, և նրանք, զրկվելով պետության աջակցությունից, հնարավորություն չեն ունենում հետագա զարգացման: Այսպես, 2 տոկոս ստացած «Մենք» կուսակցությունների դաշինքը չի անցել շեմը և չի ստանալու պետական աջակցություն՝ մինչդեռ նրան ձայն է տվել բավականին մեծ թվով՝ 25,176 ընտրող:

Կուսակցությունների ֆինանսավորման ներկայիս բանաձևը սահմանված է «Կուսակցությունների մասին» ՀՀ սահմանադրական օրենքի հոդված 26-ի 2-րդ մասով, համաձայն որի «Հայաստանի Հանրապետության պետական բյուջեով նախատեսված՝ կուսակցությունների ֆինանսավորման միջոցների ընդհանուր ծավալը չի կարող պակաս լինել օրենքով սահմանված նվազագույն աշխատավարձի 0.04-ապատիկի և Ազգային ժողովի վերջին ընտրությունների ժամանակ ընտրական ցուցակներում ընդգրկված քաղաքացիների ընդհանուր թվի արտադրյալից»: Պետության կողմից տրամադրվող աջակցությունը բավականին փոքր գումար է և պետք է մեծացվի՝ չնայած դա կապված է պետության ֆինանսական հնարավորությունների հետ:

Հայաստանում կուսակցություններին տրամադրվող հանրային աջակցության այլ ձևերը դրսևորվում են հետևյալ կերպ³⁴

1. կուսակցություններին տրվում է պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների մասնակցությամբ հիմնադրված զանգվածային լրատվության միջոցներից օգտվելու հնարավորություն,
2. պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինները կուսակցություններին տրամադրում են իրենց պատկանող շինություններ, կապի միջոցներ, որոնցից օգտվելու առաջնահերթ իրավունք ունեն Ազգային ժողովի ընտրություններում մանդատների բաշխմանը մասնակցած կուսակցությունները:

Պետք է նկատել, որ չկան իրավակարգավորումներ, որոնք մանրամասնորեն կսահմանեն այս հնարավորությունները գործնականում կյանքի կոչելու ձևաչափերը, ինչի արդյունքում նշված հնարավորությունները դառնում են դեկլարատիվ բնույթի:

Շահագրգիռ կողմերի քննարկման մասնակիցները հայտնել են մի շարք կարծիքներ կուսակցությունների պետական աջակցությունն ընդլայնելու համար: Տեսակետ է հնչել, որ արժե անցում կատարել կուսակցությունների ամբողջական պետական ֆինանսավորմանը, որ

³³ «Ընտրական օրենսգիրք» ՀՀ սահմանադրական օրենք, հոդված 95, մաս 4

³⁴ «Կուսակցությունների մասին» ՀՀ սահմանադրական օրենք, հոդված 25, մաս 1

Ֆինանսավորում ստանալու համար ընտրություններին ստացած ձայների շեմը պետք է իջեցնել և սահմանել 1%, որ կարելի է ներդնել կուսակցությունների ռեզրեսիվ ֆինանսավորման համակարգ, ըստ որի՝ հաղթած կուսակցությունը հարաբերականորեն ավելի քիչ աջակցություն է ստանում, քան պարտվածը (այսինքն՝ եթե «Ա» կուսակցությունը ստանում է ձայների 40 տոկոսը, իսկ «Բ» կուսակցությունը՝ 15 տոկոսը, ապա վերջինս կստանա ավելի շատ ֆինանսական աջակցություն պետությունից, քան «Ա» կուսակցությունը):

Մեկ այլ առաջարկություն վերաբերում էր Գերմանիայի Դաշնության որոշ նահանգներում կիրառվող համաֆինանսավորման մոդելի ներդրմանը, որում 3,300 եվրոն չգերազանցող յուրաքանչյուր մասնավոր նվիրատվության դեպքում պետությունը կուսակցություններին հատկացնում է քաղաքացիներից ստացած նվիրատվությունների 38 տոկոսի չափով լրավճար՝ դրանով խրախուսելով կապը քաղաքացիների հետ և նրանց կողմից կուսակցությունների սատարումը:³⁵ Այս մոտեցումը կարող է ստիպել կուսակցություններին առավել ակտիվ աշխատանք տանել քաղաքացիների հետ, պահպանել նրանց հետ կապը և հաշվետու լինել նրանց առջև: Սրան հակառակ, ամբողջությամբ պետական ֆինանսավորումը կարող է հանգեցնել նրան, որ կուսակցություններն իրենց այլևս չեն համարի հաշվետու քաղաքացիների առջև, և կուսակցություն ստեղծելը կարող է պարզապես գումար ստանալու միջոց դառնալ:

Թափանցիկություն և հաշվետվողականություն

Կուսակցությունների ֆինանսավորման թափանցիկության և հաշվետվողականության առնչությամբ ՄԱԿ-ի կոռուպցիայի դեմ կոնվենցիայի հոդված 7-ի 3-րդ մասը սահմանում է. «Յուրաքանչյուր Մասնակից պետություն պետք է նաև քննարկի համապատասխան օրենսդրական և վարչական միջոցները, սույն Կոնվենցիայի նպատակների և իր ներքին օրենսդրության հիմնարար սկզբունքների համաձայն, ընտրովի պետական պաշտոններում թեկնածուների ֆինանսավորման և, որտեղ կիրառելի է, քաղաքական կուսակցությունների ֆինանսավորման թափանցիկությունը մեծացնելու համար»:³⁶ Ընդհանրապես, ընդունված է համարել, որ կուսակցությունների ֆինանսների թափանցիկությունը և հաշվետվողականությունը ծառայում են երկու նպատակի. Առաջին, դա օգնելն է քաղաքացիներին գիտակցված որոշում կայացնելը մինչ քվեարկության տեղամաս այցելելը և երկրորդ, դա վերահսկող մարմնի-մարմինների վերահսկողական գործառույթի ոյուրացումն է:³⁷

ՀՀ Սահմանադրության հոդված 46-ի 3-րդ մասը սահմանում է. «կուսակցությունները տարեկան հաշվետվություններ են հրապարակում իրենց ֆինանսական միջոցների աղբյուրների և ծախսերի, ինչպես նաև իրենց գույքի մասին»: Այս դրույթն ավելի մանրամասնեցված է «Կուսակցությունների մասին» ՀՀ սահմանադրական օրենքի հոդված 22-ում, որի 1-ին մասի 2-րդ կետով կուսակցություններին պետությունը պարտավորեցնում է յուրաքանչյուր տարի ՀՀ հրապարակային ծանուցումների պաշտոնական ինտերնետային կայքում՝ <http://www.azdarar.am>, հրապարակել գույքի օգտագործման վերաբերյալ հաշվետվություն՝ նշելով դրա կազմավորման

³⁵ Konrad-Adenauer-Stiftung and Transparency International Anticorruption Center, էջ 54

³⁶ ՄԱԿ-ի կոռուպցիայի դեմ կոնվենցիա, հոդված 7, մաս 3, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=48021>

³⁷ International IDEA, էջ 28

աղբյուրները: Այս դրույթն, իր հերթին, ավելի է մանրամասնեցվում նույն օրենքի հոդված 27-ի մաս 2-ում, ըստ որի՝ «կուսակցությունը պարտավոր է յուրաքանչյուր տարի՝ հաշվետու տարվան հաջորդող մարտի 25-ից ոչ ուշ, զանգվածային լրատվության միջոցներով հրապարակել հաշվետու տարվա ընթացքում կուսակցության ֆինանսական միջոցների աղբյուրների և ծախսերի, ինչպես նաև գույքի մասին հաշվետվությունը (այսուհետ՝ հաշվետվություն) և օրենքով նախատեսված դեպքերում դրա վերաբերյալ աուդիտորական եզրակացությունը, ինչպես նաև սահմանված կարգով այն տեղադրել Հայաստանի Հանրապետության հրապարակային ծանուցումների պաշտոնական ինտերնետային կայքում»: Այնուհետ կուսակցությունը պարտավոր է հաշվետու տարվան հաջորդող ապրիլի 1-ից ոչ ուշ հաշվետվությունը և դրա հրապարակման փաստը վկայող ապացույցը ներկայացնել Կենտրոնական ընտրական հանձնաժողովի (ԿԸՀ) վերահսկիչ-վերստուգիչ ծառայություն (ՎՎՇ): Հաշվետվությունը պետք է տվյալներ պարունակի կուսակցության հաշվում մուտք արված միջոցների աղբյուրների և ծավալի, այդ միջոցների ծախսման, ինչպես նաև ունեցած գույքի մասին՝ նշելով դրա արժեքը:³⁸ Ցանկացած նվիրատվություն, անկախ դրա չափից, պետք է նշվի տարեկան հաշվետվության մեջ:³⁹

Կուսակցությունները պետք է պարտադիր աուդիտ անցնեն և պարտավոր են տարեկան հաշվետվությունը ներկայացնել միայն աուդիտի ենթարկվելուց հետո, եթե նրանք ստանում են պետական ֆինանսավորում, կամ եթե նրանց ակտիվների արժեքը գերազանցել է նվազագույն աշխատավարձի 10,000-ապատիկը կամ 10,000,000 ՀՀ դրամը:⁴⁰ Այն կուսակցությունները, որոնց ակտիվների արժեքի սահմանված նվազագույն աշխատավարձի տաս հազարապատիկը գերազանցելը պայմանավորված է եղել հաշվետու տարում կուսակցության հաշվեկշռում առկա անշարժ և շարժական գույքի արժեքով, և կուսակցությունն այդ կապակցությամբ արդեն մեկ անգամ ՎՎՇ է ներկայացրել աուդիտորական եզրակացություն, ապա հաջորդող հաշվետու տարիներին ազատվում է աուդիտորական եզրակացություն ներկայացնելու պարտականությունից, եթե նախորդ հաշվետու տարվա համեմատությամբ նրա հաշվեկշռում անշարժ և շարժական գույքի մասով փոփոխություններ տեղի չեն ունեցել:⁴¹ Կուսակցության հաշվեկշռում անշարժ և շարժական գույքի մասով փոփոխությունների դեպքում կուսակցությունը պարտավոր է հաշվետվությունը ներկայացնել սույն օրենքով սահմանված կարգով աուդիտորական եզրակացության հետ, եթե հաշվետու տարում իրականացրած բոլոր գործարքների գինը գերազանցել է սահմանված նվազագույն աշխատավարձի տաս հազարապատիկը:

Ներկայիս խորհրդարանում առկա 4 կուսակցությունների 2018 թ.-ի տարեկան հաշվետվությունների ուսումնասիրության արդյունքում պարզվել է, որ դրանցից ոչ մեկը չի հայտարարագրել տրանսպորտային ծախսերի մասին, ինչը պարզապես կարող է նշանակել, որ այդ կուսակցությունների անդամների կամ համակիրների կողմից իրականում կատարվում են

³⁸ «Կուսակցությունների մասին» ՀՀ սահմանադրական օրենք, հոդված 27, մաս 4

³⁹ Նույն տեղում, հոդված 27, մաս 5

⁴⁰ Նույն տեղում, հոդված 28, մաս 1

⁴¹ Նույն տեղում, հոդված 28, մաս 2

մեքենաներով մարդկանց փոխադրումներ, սակայն կուսակցությունները դա չեն դիտարկում որպես նվիրատվություն՝ չնայած օրենքի պահանջին:

Այս կապակցությամբ հարկ է նշել նաև, որ այստեղ առկա է իրավական խնդիր: Մասնավորապես, թեև «Կուսակցությունների մասին» ՀՀ սահմանադրական օրենքը նախատեսում է, որ կատարված աշխատանքները և ծառայությունները (in-kind) պետք է դիտարկել որպես նվիրատվություն, ՀՀ կառավարության թիվ 403-Ն որոշումը, որով կարգավորվում է կուսակցության ֆինանսական միջոցների աղբյուրների և ծախսերի, ինչպես նաև գույքի մասին հաշվետվության հրապարակման և ներկայացման կարգը և հաշվետվության ձևը, չի պարունակում առանձին տող նման նվիրատվությունները հաշվարկելու և հայտարարագրելու համար: Չնայած, որ հաշվետվության ձևի մեջ առկա է 7-րդ կետը, որը նախատեսում է հայտարարագրել քաղաքացիական իրավական գործարքներից և օրենսդրությամբ չարգելված այլ մուտքերից ստացված նվիրատվությունը, սակայն այն շատ թերի է և ենթադրում է նշել արժեք, որի հաշվարկման մեխանիզմ սահմանված չէ:

Երկրորդ խնդիրը, որը վեր է հանվել վերոնշյալ 4 խորհրդարանական կուսակցությունների տարեկան հաշվետվությունների ուսումնասիրությամբ, այն է, որ միայն մեկ կուսակցություն՝ «Բարգավաճ Հայաստան» է նշել 1-ից ավելի գրասենյակների վարձակալության ծախսեր: Մյուսներից երկուսը՝ «Քաղաքացիական պայմանագիր» և «Լուսավոր Հայաստան» կուսակցությունները նշել են միայն մեկ գրասենյակի վարձակալության ծախս, իսկ «Առաքելությունը» ընդհանրապես չի նշել: «Քաղաքացիական պայմանագիր» և «Լուսավոր Հայաստանի» պարագայում սա առնվազն անհնարին է, ինչը ենթադրում է, որ իրենց կողմից վարձակալված տարածքները իրականում կամ տրվում են իրենց անդամ-համակիրների կողմից անվճար և չեն արտացոլվում հաշվետվությունում, կամ իրենց անդամ-համակիրները կամ այլոք են դրանց համար վճարում և կրկին չեն արտացոլում հաշվետվության մեջ:

Երրորդ խնդիրը, որ կրկին բացահայտվել է վերոնշյալ 4 խորհրդարանական կուսակցությունների 2018 թ.-ի տարեկան հաշվետվությունների ուսումնասիրությամբ, այն է, որ միայն «Բարգավաճ Հայաստան» կուսակցությունն է հայտարարագրել շարժական գույքի գոյության մասին, իսկ մնացած 4-ը բացարձակ ոչինչ չեն հայտարարագրել, ինչն ակնհայտ է, որ չի համապատասխանում իրականությանը:

Ներկայում հնարավոր է իրականացնել առցանց նվիրատվություններ՝ վիրտուալ արժույթով, օրինակ՝ բիթքոյնով: Սա թերևս նոր իրականություն է, որի շուրջ դեռևս չկան ձևավորված մոտեցումներ միջազգային կառույցների հանձնարարականների տեսքով, սակայն խնդիրն արդեն քննարկվում է, և այս մասին նշվել է ՄԱԿ-ի Թմրամիջոցների և հանցագործության դեմ պայքարի գրասենյակի Փորձագիտական խմբի հանդիպման ընթացքում 2019թ.-ի մայիսին:⁴² Զաղաքացիներն իրավունք ունեն կուսակցություններից ակնկալել թափանցիկություն և հաշվետվողականություն, ուստի պետությունները պետք է նախատեսեն համապատասխան

⁴² UNODC, IFES, OSCE/ODIHR, *Report. Expert Group Meeting. Transparency in Political Finance.* (Prague, 2019), էջ 4, https://www.unodc.org/documents/corruption/PragueEGM2019/Report_EGM_Transparency_in_Political_Finance_Prague.pdf

իրավակարգավորումներ առցանց և վիրտուալ արժույթով նվիրատվությունները ևս արտացոլելու կուսակցությունների հաշվետվություններում:

Առանձին խնդիր է նաև այն, որ չնայած օրենսդրորեն կուսակցություններին թույլատրվում է ստանալ փոխառություններ և վարկեր, սակայն տիպային հաշվետվության մեջ՝ սահմանված ՀՀ կառավարության թիվ 403-Ն որոշմամբ, առկա չէ նման առանձին տող:

Կուսակցության մուտքերի և ծախսերի թափանցիկությունը և 3-րդ անձանց կողմից կուսակցության օգտին գործունեություն իրականացնելը պետք է դիտարկել մեկ ամբողջության մեջ:

Կարևորագույն խնդիրներից մեկը կուսակցությանը փոխկապակցված լրատվամիջոցներին հաշվետվությունների մեջ չներառելն է, ինչը պայմանավորված է օրենսդրական բացով: Օրինակ «Բարգավաճ Հայաստան» կուսակցության առաջնորդ Գագիկ Ծառուկյանի հիմնադրած «Մուլտիմեդիա կենտրոն» ՓԲԸ-ն, որը հեռարձակում է Կենտրոն հեռուստաալիքը, որը պարբերաբար դրական քարոզ է իրականացնում «Բարգավաճ Հայաստան» կուսակցության համար, ոչ մի կերպ ներկայացված չէ նրա հաշվետվության մեջ: Սա ամբողջովին համահունչ է ներկայիս օրենսդրական կարգավորումներին: Փոխկապակցված կառույցներին առնչվող իրավակարգավորումները պետք է հստակեցնել և դրանք դիտարկել երրորդ անձանց շրջանակում: Սա, մասնավորապես վերաբերում է բարեգործական կազմակերպություններին և հիմնադրամներին, որոնք շատ հաճախ հենց կուսակցությունների քողարկված քարոզն են կատարում:

«Կուսակցությունների մասին» ՀՀ սահմանադրական օրենքը ինչ-որ չափով որպես փոխկապակցված անձ է դիտարկում կուսակցությունների կողմից հիմնադրված զանգվածային լրատվության միջոցներն ու հրատարակչությունները, սակայն, այդուհանդերձ, հստակ սահմանված չէ դրանց, որպես կուսակցության հետ փոխկապակցված անձի, կարգավիճակը, և սահմանված չէ նրանց հաշվետվողականության կարգավորմանը միտված իրավական ռեժիմ: Անհրաժեշտ է նման ռեժիմի սահմանումը և անհրաժեշտ է ավելացնել հնարավոր սուբյեկտների տեսակները՝ ներառելով ՉԼՍ, ՀԿ-ներ, հիմնադրամներ, ընկերություններ:

Բացի փոխկապակցված անձանցից, կան նաև չփոխկապակցված 3-րդ անձինք, որոնք իրականացնում են քարոզչություն այս կամ այն կուսակցության համար՝ համակրելով նրանց գաղափարախոսությանը: Մի շարք երկրներ (Կանադա, Նոր Չեխանդիա և Միացյալ Թագավորություն) ունեն այս հարցերի կարգավորմանը միտված բավականին զարգացած օրենսդրություն:⁴³

Շահագրգիռ կողմերի քննարկման ընթացքում բոլոր մասնակիցները միակարծիք էին, որ կուսակցությունների մասնակցությամբ բոլոր գործարքները պետք է լինեն անկանխիկ:

⁴³ International IDEA, էջ 260

Խախտումների համար պատժամիջոցներ

Ֆինանսների օրինավորության ապահովման և վերահսկողության առումով խիստ կարևոր են պատասխանատվության արդյունավետ կառուցակարգերը, որոնք պետք է նախատեսեն շոշափելի պատժամիջոցներ, ինչը նաև շեշտված է ԵԽ 1516 (2001) հանձնարարականի 8 (e) կետով:

Հարկ է նկատել, որ պատժամիջոցների առումով օրենսդրական դաշտը համաչափ չէ, և կա տպավորություն է, որ առանձնապես կարևորություն չի տրվել կուսակցությունների ֆինանսավորմանը: Առկա պատժամիջոցների առնչությամբ պետք է նշել, որ հանրորեն հասանելի աղբյուրների ուսումնասիրությունը ցույց տվեց, որ դրանք բացարձակապես չեն գործադրվել վերջին տարիների ընթացքում որևէ կուսակցության նկատմամբ:

Կուսակցությունների ֆինանսավորման ոլորտում պատժամիջոցները սահմանվում են «Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ» ՀՀ օրենսգրքում 189.13-189.16 հոդվածներում: Այս զանցանքների քննությունն իրականացնում է ԿԸՀ-ն:⁴⁴

Արարք	Պատժամիջոց	Շանրացնող հանգամանք	Պատժամիջոց
Հոդված 189.13. Հաշվետու տարվա ընթացքում կուսակցության ստացած և ծախսած միջոցների մասին պետական լիազոր մարմին հաշվետվություն չներկայացնելը կամ դա չիրապարակելը	Տուգանք՝ կուսակցության պաշտոնատար անձանց նկատմամբ նվազագույն աշխատավարձի 40-50-ապատիկի չափով (40,000-50,000 ՀՀ դրամ)	Նույն խախտումը, որը կատարվել է կրկին վարչական տույժի միջոցներ կիրառելուց հետո՝ մեկ ամսվա ընթացքում՝	Տուգանք՝ սահմանված նվազագույն աշխատավարձի 400-ապատիկից մինչև 500-ապատիկի չափով (400,000-500,000 ՀՀ դրամ)

⁴⁴ «Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ» ՀՀ օրենսգրքի, հոդված 223.2

<p><u>Յոթրված 189.14.</u> Կուսակցության հրապարակած և լիազոր մարմին ներկայացրած հաշվետվության հավաստիությունը ստուգելու համար լիազոր մարմնի պահանջի դեպքում օրենքով սահմանված փաստաթղթերը սահմանված ժամկետում չտրամադրելը</p>	<p>Տուգանք՝ կուսակցության պաշտոնատար անձի նկատմամբ նվազագույն աշխատավարձի 80- 100-ապատիկի չափով (80,000-100,000 ՀՀ դրամ)</p>	<p>Նույն խախտումը, որը կատարվել է կրկին վարչական տույժի միջոցներ կիրառելուց հետո՝ մեկ ամսվա ընթացքում</p>	<p>Տուգանք՝ կուսակցության պաշտոնատար անձի նկատմամբ սահմանված նվազագույն աշխատավարձի 150- ապատիկից մինչև 200-ապատիկի չափով (150,000-200,000 ՀՀ դրամ)</p>
<p><u>Յոթրված 189.15.</u> Կուսակցությանը օրենքով սահմանված նվազագույն աշխատավարձի հարյուրապատիկից ավելի դրամական հատկացումները անկանխիկ չկատարելը</p>	<p>Տուգանք՝</p> <p>Նվիրատու կազմակերպության պաշտոնատար անձանց նկատմամբ՝ սահմանված նվազագույն աշխատավարձի 200- ապատիկից մինչև 250-ապատիկի չափով (200,000-250,000 ՀՀ դրամ)</p> <p>Նվիրատու քաղաքացիների նկատմամբ՝ 100- ապատիկից մինչև 150-ապատիկի չափով (100,000-150,000 ՀՀ դրամ)</p> <p>Իսկ կուսակցության պաշտոնատար անձի նկատմամբ՝ 250- ապատիկից մինչև 300-ապատիկի չափով</p>	<p>Նույն խախտումը մեկ տարվա ընթացքում կրկին կատարելը</p>	<p>Տուգանք՝</p> <p>Նվիրատու կազմակերպության պաշտոնատար անձանց նկատմամբ՝ սահմանված նվազագույն աշխատավարձի 350- ապատիկից մինչև 400-ապատիկի չափով (350,000-400,000 ՀՀ դրամ)</p> <p>Նվիրատու քաղաքացիների նկատմամբ՝ 200- ապատիկից մինչև 250-ապատիկի չափով (200,000-250,000 ՀՀ դրամ)</p> <p>Իսկ կուսակցության պաշտոնատար անձի նկատմամբ՝ 500- ապատիկից մինչև 600-ապատիկի չափով</p>

	(250,000-300,000 ՀՀ դրամ)		(500,000-600,000 ՀՀ դրամ)
Յոդված 189.16. Կուսակցությունների կողմից օրենքով սահմանված չափից ավելի կամ չթույլատրված նվիրատվությունները օրենքով սահմանված ժամկետներում պետական բյուջե կամ նվիրատուին չփոխանցելը	Տուգանք՝ կուսակցության պաշտոնատար անձանց նկատմամբ՝ սահմանված նվազագույն աշխատավարձի 100- ատիկից մինչև 150- ապատիկի չափով (100,000-150,000 ՀՀ դրամ)	Նույն խախտումը, որը կատարվել է կրկին վարչական տույժի միջոցներ կիրառելուց հետո՝ մեկ ամսվա ընթացքում	Տուգանք՝ կուսակցության պաշտոնատար անձանց նկատմամբ՝ սահմանված նվազագույն աշխատավարձի 200- ապատիկից մինչև 250-ապատիկի չափով (200,000-250,000 ՀՀ դրամ)

Այս պատժամիջոցներից շատերն իրենց բնույթով չեն կարող ունենալ կանխարգելիչ նշանակություն, ինչի համար որ սահմանված են: Օրինակ՝ հաշվետվություն չներկայացնելու պատժամիջոցը 40-ից 50 հազար ՀՀ դրամ է: Նույն խախտումը նշված պատասխանատվության միջոցը կիրառելուց հետո մեկ ամսվա ընթացքում կրկին կատարելը նախատեսում է 400-500 հազար ՀՀ դրամի տուգանք: Կուսակցությունը, որը ստանում է պետական ֆինանսավորում և հաշվետվության հետ մեկտեղ պետք է հրապարակի աուդիտորական եզրակացությունը, կարող է պարզապես մոռնել այդ գումարը և խուսափել աուդիտից՝ առավել ևս, որ ֆինանսական աուդիտի եզրակացությունը մի քանի անգամ ավելի թանկ արժե, քան վերոնշյալ պատժամիջոցը:

Ընդհանրապես, կուսակցությունների ընթացիկ ֆինանսավորման հետ կապված պատասխանատվության շրջանակը բավարար չէ: Կան իրավախախտումներ, որոնց դեպքում որևէ պատասխանատվություն նախատեսված չէ, իսկ մյուսների համար առկա պատժամիջոցները թույլ են և անարդյունավետ: Պատասխանատվության շրջանակը կարիք ունի եական վերանայման և խստացման՝ ելնելով ոլորտում ձեռնարկվող համակարգային փոփոխություններից: Դրա հետ մեկտեղ, անհրաժեշտ է, որ կուսակցությունների գործունեությունը վերահսկող մարմինն ունենա բավարար քաղաքական կամք և գործիքակազմ՝ լիարժեքորեն և անկողմնակալ կերպով կիրարկելու համապատասխան պատժամիջոցները:

Կարգավորող մարմնի աշխատանք

Թրանսփարենսի հնթերնշլի միջազգային քարտուղարությունը նշում է, որ արդյունավետ լինելու համար վերահսկող մարմինը պետք է ունենա պատշաճ մանդատ և ռեսուրսներ, ինչպես

նաև ունենա իր ոլորտում կոռուպցիոն դեպքերի քննման իրավասություն, և այն չկրի զուտ ընթացակարգային բնույթ:⁴⁵

Հայաստանի Հանրապետությունում կուսակցությունների ֆինանսավորման նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնելու իրավասու պետական մարմինը ՎՎԾ-ն է, որը թեև գործում է ՀՀ ԿԸՀ-ի ներքո, սակայն օրենքով պետք է լինի նրանից անկախ:⁴⁶ Այս կառույցի կարգավիճակը և գործունեությունը կարգավորող օրենսդրությունը խիստ հակասական է, ինչի արդյունքում ծառայության արդյունավետությունը ծայրահեղ ցածր է:

Մի կողմից վերոնշյալ գանգանքների համար քննությունը վերապահված է ԿԸՀ-ին, մյուս կողմից ՀՀ ընտրական օրենսգիրք սահմանադրական օրենքի հոդված 29-ի 1-ին մասը սահմանում է «Վերահսկիչ-վերստուգիչ ծառայությունը իրականացնում է ... կուսակցությունների ընթացիկ ֆինանսական գործունեության նկատմամբ վերահսկողություն»:⁴⁷

Սահմանվում է նաև, որ ՎՎԾ-ն գործում է ընտրական հանձնաժողովներից անկախ և հաշվետու չէ դրանց: Սակայն, մինևույն ժամանակ, համաձայն իր գործունեության կարգի 11-րդ կետի 4-րդ ենթակետի, որը ընդունվել է ՀՀ ԿԸՀ համար 39-ն որոշմամբ,⁴⁸ ծառայությունն իր գործունեությանն առնչվող հարցերի վերաբերյալ նախապատրաստում է որոշումների նախագծեր և դրանք ներկայացնում ԿԸՀ քննարկմանը: Այսինքն, իրավական առումով ՎՎԾ-ն իրավասու չէ ընդհանրապես պատժամիջոցներ կիրառել:

ՎՎԾ-ն բաղկացած է ծառայության ղեկավարից և 2 աշխատակիցներից: Ծառայության ղեկավարը նշանակվում է ԿԸՀ-ի կողմից 7 տարի ժամկետով և չի կարող լինել կուսակցության անդամ կամ զբաղվել բաղաբական գործունեությամբ:⁴⁹

Դեռևս 2014թ.-ին Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության (ՏՀԶԿ) ստամբուլյան հակակոռուպցիոն ցանցի գործողությունների ծրագրի 3-րդ մոնիտորինգային զեկույցում Վերահսկիչ-վերստուգիչ ծառայության մասով նշվել է. «ապահովել նախընտրական քարոզչության և կուսակցությունների ֆինանսավորման էական և անկախ մոնիտորինգ անկախ մարմնի կողմից՝ հագեցած պատշաճ աշխատակազմով, նյութական ռեսուրսներով և լիազորություններով, որի միջոցով այն հնարավորություն կունենա պրոակտիվ կերպով վերահսկելու ֆինանսավորումը, կիստաքննի կուսակցությունների ֆինանսավորման կանոնների հնարավոր խախտումները և կսահմանի պատժամիջոցներ: Վերահսկիչ-վերստուգիչ ծառայությունը նվազագույնը պետք է ունենա լիազորություն և համապատասխան գործիքներ՝

⁴⁵ Transparency International, *Policy Position No. 01/2009: Standards On Political Funding And Favours* (Berlin, 2009), https://www.transparency.org/whatwedo/publication/policy_position_no.01_2009_standards_on_political_funding_and_favours

⁴⁶ «ՀՀ ընտրական օրենսգիրք» սահմանադրական օրենք, հոդված 29, մաս 1

⁴⁷ ՀՀ ԿԸՀ, որոշում 39-Ն, Վերահսկիչ-վերստուգիչ ծառայության գործունեության կարգ, 17.06.2016 թ., http://res.elections.am/images/dec/16.39_N.pdf

⁴⁸ Նույն տեղում

⁴⁹ ՀՀ ԿԸՀ, որոշում 39-Ն, կետեր 6, 8, 9

գնահատելու և ստուգելու հաշվետվությունների վավերականությունը»:⁵⁰ Ի լրումն՝ ՎՎԾ-ի գործունեությանն առնչվող մի շարք խնդիրներ են վերհանվել Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ հակակոռուպցիոն կենտրոնի կողմից 2016 թ.-ի հետազոտության մեջ:⁵¹ Այդուհանդերձ, ՎՎԾ առնչվող օրենսդրության և գործունեության մեջ բարելավումներ չեն արձանագրվել: Այն շարունակում է աշխատել սահմանափակ ռեսուրսներով ու լիազորություններով և կատարել զուտ մեխանիկական և ձևական աշխատանք՝ առանց խորամուխ լինելու կուսակցությունների կողմից ներկայացվող փաստաթղթերի մեջ:

Հետաքրքրական էր շահագրգիռ կողմերի քննարկման ընթացքում մասնակիցների, այդ թվում՝ ՎՎԾ ներկայացուցչի, միաձայն արտահայտած կարծիքն առ այն, որ ՎՎԾ-ն կարող է պատշաճ իրականացնել իրեն վերապահվող գործառնությունները միայն համընդհանուր հայտարարագրման դեպքում, որը հնարավորություն կտա վերհանել և բացառել կոռուպցիոն ռիսկերը և ապօրինի գործարքները:

Բ. Կուսակցությունների ֆինանսավորումը նախընտրական քարոզչության ընթացքում

Նախընտրական քարոզչության ընթացքում կուսակցությունների ֆինանսավորման հետ կապված հարցերը կարգավորվում են «ՀՀ ընտրական օրենսգիրք» սահմանադրական օրենքով:

Կուսակցությունների հայտարարագրերը

Համաձայն «ՀՀ ընտրական օրենսգիրք» սահմանադրական օրենքի հոդված 8-ի մաս 5-ի՝ ընտրություններին մասնակցելու գրանցման համար սահմանված ժամկետի ավարտից հետո՝ 5 օրվա ընթացքում, կուսակցությունները (կուսակցությունների դաշինքները) ԿԸՀ են ներկայացնում կուսակցության (կուսակցությունների դաշինքում ընդգրկված կուսակցությունների) գույքի և եկամուտների մասին հայտարարագիր: Հայտարարագրում պետք է նշվի գույքի կազմը՝ ԿԸՀ-ում գրանցման համար փաստաթղթերի ներկայացման ամսվա 1-ի դրությամբ, ինչպես նաև գրանցման փաստաթղթերի ներկայացման ժամկետի ամսվան նախորդող 12 օրացուցային ամիսների ընթացքում ստացված եկամուտները: Հայտարարագրերի ներկայացումից հետո եռօրյա ժամկետում դրանք տեղադրվում են ԿԸՀ կայքում:

Հայտարարագրերում, ԿԸՀ N24-Ն որոշման համաձայն, պետք է նշվեն տեղեկություններ՝

1. կուսակցության անշարժ և շարժական գույքի մասին,
2. «անշարժ և շարժական գույք» աղյուսակներում չնշված և 8 մլն դրամը կամ դրան համարժեք արտարժույթը գերազանցող թանկարժեք գույքի, դրամական միջոցների, բաժնեմասի ու փայաբաժնի և եկամուտների մասին,

⁵⁰ OECD, Istanbul Anti-Corruption Action Plan, *3rd round of monitoring. Anti-corruption reforms in Armenia* (Paris, 2014), New Recommendation 21- էջ 92, <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Armenia-Round-3-Monitoring-Report-ENG.pdf>

⁵¹ Konrad-Adenauer-Stiftung and Transparency International Anticorruption Center

3. Եկամուտների բաժնում լրացվում են նաև եկամուտ վճարողի անվանումը, գտնվելու վայրը (ֆիզիկական անձի դեպքում՝ ազգանուն, անուն և հայրանուն, բնակության վայրը):⁵²

«ՀՀ ընտրական օրենսգիրք» սահմանադրական օրենքը չի թույլատրում իրավաբանական անձանց կողմից նվիրատվություններ, եթե դրանք չեն արվում հենց կուսակցության կամ, դաշինքի դեպքում՝ դրա մեջ մտնող կուսակցության կողմից: Այստեղ պետք է նկատել, որ օրենսգիրքը չունի հստակ պահանջ նվիրատվություն կատարողների տվյալների հայտարարագրման, և թեպետ ԿԸՀ-ն գույքի և հայտարարագրի ձևի մեջ ներառել է այդ պահանջը, սակայն այն օրինական չէ: Ըստ «Ականատես» դիտորդական առաքելության՝ 2018թ.-ի խորհրդարանական արտահերթ ընտրությունների ընթացքում նվիրատվություն՝ նվիրատուի անունով հայտարարագրել է միայն «Առաքելություն» կուսակցությունը: Իրենց եկամուտների այլ աղբյուրները ներկայացրել են ՀՀԿ և ՀՅԴ կուսակցությունները»:⁵³ Մյուս կողմից, հարկ է նշել, որ իրավաբանական անձանց նվիրատվությունների արգելքը զուտ նախընտրական ժամանակահատվածի համար փաստացի չի արգելում այդ անձանց ներդրումը և կուսակցությունների կախվածությունը: Նվիրատվությունները կարող են կատարվել նախընտրական ժամանակահատվածից առաջ, դառնալ կուսակցության սեփական միջոցներ և ներդրվել նախընտրական քարոզչության իրականացման ուղղությամբ:

Նախընտրական հիմնադրամներ

Ազգային ժողովի, Երևանի, Գյումրու և Վանաձորի ավագանիների ընտրությունների դեպքում ընտրություններին մասնակցող կուսակցությունները (կուսակցությունների դաշինքները) պարտավոր են բացել նախընտրական հիմնադրամ⁵⁴ ընտրություններին մասնակցող կուսակցության (կուսակցությունների դաշինքի) ընտրական ցուցակը գրանցելու վերաբերյալ որոշումն ընդունելուց հետո՝ 7 օրվա ընթացքում:

Նախընտրական հիմնադրամ չբացելու պատճառով վարչական պատասխանատվության ենթարկվելուց հետո՝ 3 աշխատանքային օրվա ընթացքում այն կրկին չբացելու դեպքում իրավասու ընտրական հանձնաժողովը դիմում է դատարան թեկնածուի, ընտրություններին մասնակցող կուսակցության ընտրական ցուցակի գրանցումն ուժը կորցրած ճանաչելու պահանջով:⁵⁵ Կուսակցությունների դաշինքում ընդգրկված կուսակցությունները և ընտրություններին մասնակցող կուսակցության ընտրական ցուցակով առաջադրված թեկնածուներն առանձին նախընտրական հիմնադրամ ձևավորելու իրավունք չունեն: ⁵⁶

⁵² ԿԸՀ, որոշում N24-Ն, 17 հունիսի 2016 թ., https://res.elections.am/images/dec/16.24_N.pdf

⁵³ «Ականատես» դիտորդական առաքելություն, ՀՀ Ազգային ժողովի 2018թ.-ի դեկտեմբերի 9-ի արտահերթ ընտրությունների երկարաժամկետ և կարճաժամկետ դիտորդական առաքելության զեկույց (Երևան, 2019), էջ 35 <https://transparency.am/files/publications/1554816519-0-788440.pdf>

⁵⁴ «ՀՀ ընտրական օրենսգիրք» սահմանադրական օրենք, հոդված 26, մաս 1

⁵⁵ Նույն տեղում

⁵⁶ Նույն տեղում

Ընտրություններին մասնակցող կուսակցության (կուսակցությունների դաշինքի) նախընտրական հիմնադրամը ձևավորվում է⁵⁷

1. այդ կուսակցության (դաշինքի անդամ կուսակցությունների) միջոցներից.
2. ընտրություններին մասնակցող կուսակցության (կուսակցությունների դաշինքի) ընտրական ցուցակում ընդգրկված թեկնածուի անձնական միջոցներից.
3. ընտրելու իրավունք ունեցող անձանց կամավոր մուծումներից:

Միայն նախընտրական հիմնադրամի միջոցներից կարող են ֆինանսավորվել ՉԼՍ-ներով նախընտրական քարոզչություն իրականացնելու, նախընտրական ժողովներ և ընտրողների հետ հանդիպումներ կազմակերպելու նպատակով դահլիճների, տարածքների վարձակալման (բացառությամբ ընտրական շտաբների), քարոզչական պաստառի, քարոզչական տպագիր և այլ նյութերի պատրաստման (տեղադրման), ձեռքբերման, ընտրողներին տրամադրվող քարոզչական բոլոր տեսակի նյութերի (ներառյալ՝ տպագիր նյութերի) պատրաստման ծախսերը:⁵⁸ Այս ցանկը ներառում է քարոզարշավի ծախսերի զգալի մասը, սակայն ոչ ամբողջը, ինչպես օրինակ՝ շտաբների վարձակալությունը, շտաբների աշխատողների վարձատրությունը, գովազդը սոցիալական կայքերում, տրանսպորտի և ներկայացուցչական ծախսերը և այլն: Այսինքն այս ծախսերը, որոնց ծավալը բավականին զգալի է, ծածկվում են ոչ հիմնադրամի հաշվին և, այդպիսով, անվերահսկելի են լինում ինչպես ՎՎԾ-ի, այնպես էլ հանրության համար:

ԱԺ-ի ընտրություններին մասնակցող կուսակցությունների տարածքային ցուցակներում ներառված թեկնածուների կողմից նախընտրական հիմնադրամի բացում օրենքով առհասարակ չի նախատեսվում, թեև տարածքային ցուցակներում ներառված թեկնածուները երբեմն իրականացնում են մեծածավալ քարոզարշավ:

Ինչպես ընդհանուր ֆինանսավորման պարագայում, այնպես էլ նախընտրական քարոզչության ընթացքում չի կարգավորվում երրորդ կողմի ֆինանսավորումը:

Համաձայն ՀՀ ընտրական օրենսգիրք սահմանադրական օրենքի հոդված 28-ի՝ ընտրություններին մասնակցող կուսակցություններն իրենց նախընտրական հիմնադրամներ կատարված մուծումների և դրանց օգտագործման վերաբերյալ հայտարարագիրը ներկայացնում են ՎՎԾ նախընտրական քարոզչությունը սկսվելուց հետո՝ 10-րդ, Ազգային ժողովի, Երևանի, Գյումրու և Վանաձորի ավագանիների հերթական ընտրությունների ժամանակ՝ նաև 20-րդ օրը, ինչպես նաև ընտրությունների արդյունքների ամփոփման համար՝ սահմանված ժամկետից ոչ ուշ, քան 3 օր առաջ: Հայտարարագրին կցվում են թեկնածուի, ընտրություններին մասնակցող կուսակցության զանգվածային լրատվության միջոցներով նախընտրական քարոզչություն իրականացնելու, նախընտրական ժողովներ և ընտրողների հետ հանդիպումներ կազմակերպելու նպատակով դահլիճների, տարածքների վարձակալման (բացառությամբ ընտրական շտաբների), քարոզչական պաստառի, քարոզչական տպագիր և այլ նյութերի պատրաստման (տեղադրման), ձեռքբերման, ընտրողներին տրամադրվող

⁵⁷ «ՀՀ ընտրական օրենսգիրք» սահմանադրական օրենք, հոդված 26, մաս 3

⁵⁸ Նույն տեղում, հոդված 27, մաս 1

բարոզչական բոլոր տեսակի նյութերի (ներառյալ՝ տպագիր նյութերի) պատրաստման համար կնքված պայմանագրերը, ինչպես նաև կատարված վճարումները հավաստող փաստաթղթերը: Հայտարարագիրը, ԿԸՀ-ի որոշման համաձայն, ներառում է նախընտրական հիմնադրամ կատարված մուծումների ժամանակագրությունը, մուծված գումարի չափը, ընտրական օրենսգրքով սահմանված յուրաքանչյուր ծառայության, գույքի, ապրանքի ձեռքբերման համար կատարված ծախսերը, դրանց կատարման ժամկետը, ծախսերի կատարումը հաստատող փաստաթղթերի տվյալները և հիմնադրամում մնացած գումարի չափը:

«Ականատես» դիտորդական առաքելության դիտարկմամբ՝ 2018թ.-ի արտահերթ խորհրդարանական ընտրությունների ընթացքում նախընտրական հիմնադրամների՝ կուսակցությունների (կուսակցությունների դաշինքների) կողմից ներկայացված հայտարարագրերում հստակ չէ ձեռք բերված ապրանքների և ծառայությունների դասակարգումը: Օրինակ՝ կուսակցություններից շատերն ունեն «քաղաքական գովազդի» կամ «գովազդային ծառայության» համար կատարված վճարումներ, և դժվար է հստակորեն պարզելը, թե Ընտրական օրենսգրքով սահմանված՝ համապատասխան ծառայություններից հատկապես որ մեկին է պատկանում այն՝ վճարովի եթերաժամանակի՞ն, թե՞ տպագրական նյութերին: Նույն տրամաբանությամբ, որոշ կուսակցություններ հայտարարագրերի ծառայության և ապրանքի բաժնում նշել են միայն ծառայություն մատուցող կազմակերպությունների/անհատ ձեռներեցների անունները, և ոչ միշտ է հնարավոր հասկանալ, թե հատկապես ինչ ծառայության մասին է խոսքը»:⁵⁹

Ընտրական օրենսգրքի կարգավորումներն այս առումով թերի են: Ընտրական օրենսգրքի հոդված 28-ի մաս 3-ը սահմանում է, որ նախընտրական հիմնադրամ կատարված մուծումների և դրանց օգտագործման վերաբերյալ հայտարարագրում պետք է նշվեն սահմանված յուրաքանչյուր ծառայության, գույքի, ապրանքի ձեռքբերման համար կատարված ծախսերը, դրանց կատարման ժամկետը, ծախսերի կատարումը հաստատող փաստաթղթերի տվյալները, սակայն չկա սահմանված հստակ պահանջ գործարքի անկանխիկ եղանակով կատարելու մասին:

Կարգավորող մարմնի աշխատանքը

Նախընտրական ժամանակահատվածում ՎՎԾ-ի լիազորությունների շրջանակը բավականին նեղ է, տեխնիկական բնույթի և հիմնականում սահմանափակվում է աուդիտորական գործունեությամբ, այն է՝ հայտարարագրերում նշված ծախսերի և դրանց պայմանագրային հիմքերի համեմատություն, ինչպես նաև՝ ընտրական օրենսգրքի պահանջներին հիմնադրամների մուտքերի և ելքերի համապատասխանության ստուգում: Նրա վերահսկողությունից դուրս են մնում ընտրությունների ֆինանսավորման հետ կապված

⁵⁹«Ականատես» դիտորդական առաքելություն, *ՀՀ Ազգային ժողովի 2018թ.-ի դեկտեմբերի 9-ի արտահերթ ընտրությունների երկարաժամկետ և կարճաժամկետ դիտորդական առաքելության զեկույց* (Երևան, 2019), էջ 39 <https://transparency.am/files/publications/1554816519-0-788440.pdf>

հիմնական խնդիրները, քաղաքականություն-բիզնես կապերը, շահերի բախումը, ֆինանսների թափանցիկության ապահովման ձախողումը, սխալ տեղեկատվությունը և այլն:

Եզրակացություն և առաջարկություններ

Ներկայիս Հայաստանի քաղաքական իրավիճակում կուսակցությունների ֆինանսավորման ոլորտն ունի հստակ հրամայականներ և առաջնահերթություններ: Դրանք են՝

1. կուսակցությունների նկատմամբ հանրային վստահության բարձրացումը, քաղաքացիների նրանց հետ կապի և պատասխանատվության ամրապնդումը,
2. կուսակցությունների ֆինանսավորման հնարավորությունների ավելացումը և տարբերությունների մեղմումը,
3. կուսակցությունների ֆինանսական մուտքերի և ծախսերի լիարժեք թափանցիկությունը, հաշվետվողականությունը և վերահսկելիությունը,
4. ապօրինի և անազնիվ ճանապարհով ձեռքբերված ֆինանսների մուտքը քաղաքականություն արգելումը:

Ստորև բերվող առաջարկությունները միտված են լուծելու առկա հիմնախնդիրները, ինչպես նաև վերացնելու հետազոտության ընթացքում բացահայտված օրենսդրական և իրավակիրառ պրակտիկայի թերությունները:

Կուսակցությունների եկամուտների աղբյուրներ

1. Սահմանափակել կուսակցությունների անդամավճարները՝ նախատեսելով որջամիտ գումարներ, ինչպես նաև՝ գեղջեր մուծումներ իրականացնելու համար բավարար կարողություն չունեցող անդամների համար:
2. Սահմանել «նվիրատվություն» եզրույթը՝ համապատասխանեցնելով հասկացությունը ԵԽ (2003) 4 հանձնարարականին՝ ձևակերպելով այն հետևյալ կերպ. «Նվիրատվությունը նշանակում է ցանկացած մտադրված գործողություն կուսակցությանը տնտեսական կամ այլ տեսակի առավելություն տալու համար ՀՀ օրենսդրությամբ նվիրատվություն կատարելու իրավունք ունեցող անձի կողմից»:
3. Սահմանել արգելք իրավաբանական անձանց կողմից կուսակցություններին տրամադրվող նվիրատվությունների համար՝ հնարավորինս բացառելու շահերի բախման իրավիճակները և ապահովելու կուսակցությունների ծառայումը հանրության, այլ ոչ՝ մասնավոր շահին:
4. Հաշվետվություններում ներառվող նվիրատվություն կամ սեփականություն հանդիսացող շարժական կամ անշարժ գույքը, ինչպես նաև ոչ ֆինանսական այլ ներդրումները (օրինակ՝ կամավորական աշխատանքը) գնահատելու համար սահմանել գնահատման մեթոդներ՝ ընդհանուր և համաչափ կիրառության համար:
5. Նվիրատվություն կատարելու արգելք ունեցող սուբյեկտների շարքում ավելացնել հանրային ծառայություններ մատուցող կազմակերպություններին, ինչպես նաև պետական գնումներին վերջին մեկ տարվա ընթացքում մասնակցած իրավաբանական անձանց, որոնց պայմանագրի ավարտից չի անցել 1 տարի:

6. Նվիրատվություն կատարելու արգելքների շարքում ավելացնել, որ նվիրատվություններ չեն թույլատրվում արտասահմանյան բանկերում կամ այլ ֆինանսական հաստատություններում գրանցված հաշվեհամարներից, ինչպես նաև էլեկտրոնային դրամական միավորներից, և արտարժույթով ցանկացած բանկային և ֆինանսական հաստատություններից:
7. Սահմանել փոխկապակցված անձանց կարգավիճակ կուսակցությունների կողմից կամ դրանց ղեկավար մարմնի/մարմինների ներկայացուցիչների մասնակցությամբ հիմնվող ՉԼՄ-ների, ընկերությունների, հիմնադրամների, բարեգործական կազմակերպությունների և հասարակական կազմակերպությունների համար՝ նախատեսելով դրանց ձեռնարկատիրական գործունեությունից ստացված եկամուտների և ծախսերի լիարժեք ներառումը կուսակցության հաշվետվությունների (այդ թվում՝ նախընտրական հիմնադրամի) մեջ:
8. Աներկբայորեն սահմանել հնարավորություն կուսակցությունների համար՝ զբաղվելու իր կանոնադրական նպատակներից բխող ձեռնարկատիրական գործունեությամբ՝ նախատեսելով որոշակի սահմանափակումներ, որպեսզի դրանց հետ փոխկապակցված ընկերությունները իրավունք չունենան մասնակցելու պետական գնումների կամ այլ գործարքների, ամրագրելով շահույթի որոշակի թույլատրելի շեմ կամ համամասնություն (օրինակ՝ գոյացած շահույթը չպետք է գերազանցի կուսակցության տարեկան ֆինանսների մեկ երրորդը):

Կուսակցություններին տրվող պետական աջակցություն

9. Կուսակցություններին տրամադրվող պետական աջակցության համար նախատեսված անցողիկ շեմը 3 տոկոսից իջեցնել 1 կամ առավելագույնը՝ 2 տոկոսի:
10. Մեծացնել պետության կողմից տրամադրվող աջակցությունը կուսակցություններին՝ վերանայելով սահմանված բանաձևը և/կամ գործակիցը, հնարավորինս դիտարկելով ռեզրեսիվ ֆինանսավորման մոդելը:
11. Ներդնել պետության կողմից կուսակցությունների համաֆինանսավորման/բոնուսի համակարգ՝ լրացնելով մասնավոր նվիրատվությունների շնորհիվ կուսակցությունների հավաքված գումարները որոշակի համամասնությամբ՝ խրախուսելու քաղաքացիների հետ կապն ու նրանց առջև պատասխանատվությունը:
12. Մշակել պետական և համայնքային սեփականությունից (ջինություններից, կապի միջոցներից), ինչպես նաև դրանց մասնակցությամբ հիմնադրված ՉԼՄ-երից կուսակցությունների օգտվելու կարգը՝ ապահովելով ոչ խտրական իրավունք և/կամ առաջնահերթությամբ օգտվելու պայմաններ իշխանության ղեկին չգտնվող կուսակցությունների համար:

Թափանցիկություն և հաշվետվողականություն

13. Ապահովել կուսակցությունների հաշվետվությունների ձևերի լիարժեք համապատասխանությունը օրենքի պահանջներին՝ պարտադիր դարձնելով մանրամասների լրացումը (այդ թվում՝ անդամավճար վճարողների քանակը, վարկերի ու փոխառությունների գումարը):

14. Կուսակցությունների հաշվետվությունների մեջ ներառել ոչ ֆինանսական ներդրումը՝ աշխատանքի և ծառայությունների կամ այլ նվիրատվությունների տեսքով, առցանց և վիրտուալ նվիրատվությունները, նվիրատուների անունները (առնվազն որոշ շեմից, օրինակ՝ 20,000 ՀՀ դրամից, բարձր նվիրատվությունների համար), սեփական և փոխկապակցված ձեռնարկատիրությունից ստացված եկամուտը, և աշխատանքի վայրը):
15. Նախընտրական հիմնադրամների հաշվետվություններում արտացոլել բոլոր ծախսերը, ներառյալ՝ ընտրական շտաբների արժեքը, աշխատողների վարձատրությունը, միջոցառումները, առցանց գովազդը, տրանսպորտային և կոմունալ ծախսերը, կամավորական աշխատանքը: Հաշվետվությունների ձևում սահմանել ծառայությունների և ապրանքների հստակ դասակարգման պահանջ:
16. Սահմանել պահանջ կուսակցություններին մուծվող անդամավճարների որոշակի շեմից (օրինակ՝ 20,000 ՀՀ դրամ) բարձր մուծումները և կուսակցության կողմից կատարվող բոլոր գործարքներն անկանխիկ իրականացնելու համար՝ ՀՀ ֆինանսական համակարգում գործող վճարահաշվարկային համակարգերի օգնությամբ՝ ՀՀ դրամով:
17. Զայլ առ քայլ անցում կատարել քաղաքացիների համընդհանուր հայտարարագրման համակարգին՝ որպես անցումային քայլ սահմանելով գույքի և եկամուտների պարտադիր հայտարարագրման պահանջ այն քաղաքացիների համար, որոնք կատարել են օրինակ՝ 500,000 ՀՀ դրամից ավելի գումարի նվիրատվություն:
18. «Տեղեկատվության ազատության մասին» ՀՀ օրենքի 3-րդ հոդվածի «տեղեկատվություն տնօրինող» սահմանման մեջ «բյուջեներից ֆինանսավորվող կազմակերպությունների» շարքում ավելացնել Հայաստանի Հանրապետությունում գրանցված և գործունեություն իրականացնող կուսակցությունները:
19. Կուսակցությունների գործունեությանն առնչվող հրապարակման ենթակա բոլոր փաստաթղթերը հրապարակելիս դրանք բերել բաց աղբյուրի (open source data) տեսքի՝ հասանելի դարձնելով շահագրգիռ կողմերի ինքնուրույն վերահսկողության և վերլուծության համար:

Խախտումների համար պատժամիջոցներ

20. Վերանայել օրենքի խախտումների համար պատասխանատվության շրջանակը և խստացնել պատժամիջոցները: Սահմանել պատժամիջոցներ հայտարարագրերի թերի լրացման համար՝ ընդհուպ մինչև կուսակցությունների գործունեության դադարեցումը:

Կարգավորող մարմնի աշխատանք

21. Վերանայել ՎՎԾ-ի կարգավիճակը՝ դիտարկելով կարգավորող մարմնի՝ կուսակցությունների վերահսկողությունը Կոռուպցիայի կանխարգելման մարմնին վերապահելու հնարավորությունը:
22. Վերանայել ՎՎԾ-ի կառուցվածքը, ռեսուրսները, լիազորությունները, գործիքակազմը՝ ապահովելու կուսակցությունների ընթացիկ և նախընտրական ժամանակահատվածում ֆինանսավորման անկախ, լիարժեք և բովանդակային վերահսկողությունը:

Վերջաբան

2018թ.-ի ապրիլյան հեղափոխությունից հետո Հայաստանում կտրուկ փոխվել են կուսակցությունների հնարավորությունները օրինական ճանապարհով իշխանության հասնելու առումով, ինչպես նաև նրանց գործունեության առնչությամբ մարտահրավերները: Եթե նախկինում քաղաքացիները չէին վստահում կուսակցություններին և/կամ վախենում էին ներդրում ունենալ հատկապես ընդդիմադիր կուսակցությունների ֆինանսավորման գործում՝ վախենալով վարչական ռեսուրսի չարաշահմամբ հնարավոր ճնշումներից (օրինակ՝ հարկային և այլ մարմինների կողմից), ապա նման խնդիր այլևս առկա չէ:

Այսօրվա մարտահրավերներն էապես տարբերվում են նախկին մարտահրավերներից: Ներկայում անհրաժեշտ է հնարավորություն ստեղծել կուսակցությունների համար հասանելի դարձնելու ֆինանսները, սակայն միաժամանակ կանխելու ապօրինի ֆինանսների և խոշոր կապիտալի ազդեցությունը քաղաքական դաշտում: Այս առնչությամբ էական է ոլորտը ենթարկել համակարգային և համապարփակ փոփոխությունների, որի առանցքում պետք է լինի նոր՝ անկախ, լիարժեք գործիքակազմով և ռեսուրսներով օժտված մարմնի ստեղծումը, որը կիրականացնի պատշաճ վերահսկողություն քաղաքականության մեջ ֆինանսների նկատմամբ, և իր գործունեությամբ կվերականգնի հանրության վստահությունը ինչպես կուսակցությունների, այնպես էլ պետության նկատմամբ:

Թրանսփարենսի հնթերնեշլ քարտուղարության համաձայն, եթե կուսակցություններն իրականում հանձն չեն առնում ունենալու մաքուր քաղաքականություն և ընտրական մրցակցություն՝ զուտ իրավակարգավորումները դժվար թե հաջողեն:⁶⁰ Կարևոր է Հայաստանում կուսակցությունների քաղաքական կոնսենսուսը՝ ունենալու մաքուր քաղաքական դաշտ, որը բոլորին կտա հնարավորություն ազնիվ մրցակցել գաղափարների շուրջ:

Ինչպես արդեն նշվել է ֆինանսները քաղաքականությունում նման են «երակներում հոսող արյան», և դրանց բնականոն շրջանառությունը կենսական է ժողովրդավարական պետության պատշաճ կենսագործունեության համար: Հայաստանում կուսակցությունների թիվ մեկ խնդիրն այսօր հանրային վստահության ձևավորումն ու վերականգնումն է:

⁶⁰ Transparency International, *Policy Position No. 01/2009: Standards On Political Funding And Favours* (Berlin, 2009), էջ 4, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/policy_position_no.01_2009_standards_on_political_funding_and_favours

Գրականության ցանկ

Գրքեր

1. Anthony Butler, *Paying for politics. Party funding and political change in South Africa and global south* (Cape Town, 2010)
2. International IDEA, *Funding of Political Parties and Election Campaigns. A handbook on Political Finance* (Stromsborg, 2014),
<http://www.eods.eu/library/IDEA.Funding%20of%20Political%20Parties%20and%20Election%20Campaigns.pdf>
3. Konrad-Adenauer-Stiftung and Transparency International Anticorruption Center, *Assessment of Legislation and Practice of Private Donations to Political Parties in Armenia*, (Yerevan, 2016) <https://transparency.am/files/publications/kas.pdf>
4. Kristina Weissenbach and Karul Rudolf-Korte, *Paying for politics. Party funding and political change in South Africa and global south* (Cape Town, 2010)
5. Transparency International, *Policy Position No. 01/2009: Standards On Political Funding And Favours* (Berlin, 2009),
https://www.transparency.org/whatwedo/publication/policy_position_no.01_2009_standards_on_political_funding_and_favours
6. ԵՊՀ Հայազգիտական հետազոտությունների ինստիտուտ, «Հայ ազգային կուսակցությունների ձևավորումը», http://www.armin.am/content_images/4_%20.pdf

Իրավական ակտեր

1. ՀՀ Սահմանադրություն, 06 դեկտեմբերի, 2015թ.
2. ՀՀ կառավարություն, որոշում թիվ 403-Ն «Կուսակցության ֆինանսական միջոցների աղբյուրների և ծախսերի, ինչպես նաև գույքի մասին հաշվետվության հրապարակման և ներկայացման կարգը և հաշվետվության ձևը սահմանելու մասին», 20 ապրիլի 2017թ.
3. «Կուսակցությունների մասին» ՀՀ սահմանադրական օրենք, 16 դեկտեմբերի 2016թ.
4. «Ընտրական օրենսգիրք» ՀՀ սահմանադրական օրենք, 25 մայիսի 2016թ.
5. ՀՀ ԿԸՀ, որոշում 39-Ն, «Վերահսկիչ-վերստուգիչ ծառայության գործունեության կարգ», 17 հունիսի 2016 թ., http://res.elections.am/images/dec/16.39_N.pdf
6. ՀՀ ԿԸՀ, որոշում N24-Ն, «Ազգային ժողովի Երևանի, Գյումրու, Վանաձորի ավագանիների ընտրություններին մասնակցող կուսակցության, կուսակցությունների դաշինքում ընդգրկված կուսակցությունների գույքի և եկամուտների մասին հայտարարագրի ձևը և ներկայացման կարգը սահմանելու մասին», 17 հունիսի 2016, https://res.elections.am/images/dec/16.24_N.pdf
7. «Կուսակցությունների մասին» ՀՀ օրենք, 15 նոյեմբերի 2002թ.
8. «Հասարակական-քաղաքական կազմակերպությունների մասին» ՀՀ օրենք, 26 փետրվարի 1991թ.
9. «Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ» ՀՀ օրենսգիրք, 06 դեկտեմբերի 1985թ.

Միջազգային և տարածաշրջանային փաստաթղթեր

1. Venice Commission and OSCE/ODIHR, *Guidelines on Political Party Regulation* (Warsaw/Strasbourg, 2011), <https://www.osce.org/odihr/77812?download=true>
2. ՄԱԿ-ի կոռուպցիայի դեմ կոնվենցիա, 31 հոկտեմբերի 2003թ.
3. Council of Europe, Recommendation (2003) 4, *Common Rules against Corruption in the Field of Political Parties and Electoral Campaigns* (Strasbourg, 2003)
4. Council of Europe, Recommendations 1516 (2001) , *Financing of political parties* (Strasbourg, 2001), <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16907&lang=en>

Ձեկույցներ և հարցումներ

1. «Ականատես» դիտորդական առաքելություն, *ՀՀ Ազգային ժողովի 2018թ.-ի դեկտեմբերի 9-ի արտահերթ ընտրությունների երկարաժամկետ և կարճաժամկետ դիտորդական առաքելության զեկույց* (Երևան, 2019), <https://transparency.am/files/publications/1554816519-0-788440.pdf>
2. UNODC, IFES, OSCE/ODIHR, *Report. Expert Group Meeting. Transparency in Political Finance*. (Prague, 2019), https://www.unodc.org/documents/corruption/PragueEGM2019/Report_EGM_Transparency_in_Political_Finance_Prague.pdf
3. Center for Insights in Survey Research, *Public Opinion Survey: Residents of Armenia* (Yerevan, 2018), https://www.iri.org/sites/default/files/2018.11.23_armenia_poll.pdf
4. Caucasus Research Resource Centers - Armenia, *Caucasus Barometer 2015 Armenia* (Yerevan, 2015), http://www.crrc.am/hosting/file/ static content/barometer/2015/CRRC-Armenia_CB2015_Presentation.pdf
5. OECD, Istanbul Anti-Corruption Action Plan, *3rd round of monitoring. Anti-corruption reforms in Armenia* (Paris, 2014), <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Armenia-Round-3-Monitoring-Report-ENG.pdf>

Միջոցառում

«Ականատես» դիտորդական առաքելության կողմից կազմակերպված՝ շահագրգիռ կողմերի քննարկում, 25 հունիսի 2019 թ.

Կայքեր

1. www.azdarar.am
2. www.idea.int/data-tools/question-view/548