



ՏԱՐԱԾԱՇՐՋԱՆԱՅԻՆ ԶԱՐԳԱՑՄԱՆ ԿԵՆՏՐՈՆ  
ԹՐԱՆՍՓԱՐԵՆՍԻ ԻՆԹԵՐՆԵՇՆԼ - ՀԱՅԱՍՏԱՆ

**«ՀԱԿԱԿՈՌՈՒՊՑԻՈՆ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅՈՒՆԸ  
ՀԱՅԱՍՏԱՆՈՒՄ»**

ԵՐԵՎԱՆ 2006



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Սույն հրապարակումը իրականացվել է Քաունթերփարթ Ինթերնեշնլ-ի (CPI) Քաղաքացիական շահերի պաշտպանության աջակցության ծրագրի (CASP) և ԱՄՆ Միջազգային զարգացման գործակալության (USAID) օժանդակության շնորհիվ: Շարադրված տեսակետները պատկանում են հեղինակներին և հնարավոր է, որ չհամընկնեն Քաունթերփարթ Ինթերնեշնլ-ի Քաղաքացիական շահերի պաշտպանության աջակցության ծրագրի և ԱՄՆ Միջազգային զարգացման գործակալության տեսակետի հետ:



*Ուսումնասիրությունը անցկացվել է “Առավել արդյունավետ հակակոռուպցիոն քաղաքականության խթանումը Հայաստանում” ծրագրի շրջանակներում: Հրապարակման մեջ առկա բոլոր տվյալները բերված են 2006թ.-ի օգոստոսի 31-ի դրությամբ:*

|                        |                                                         |
|------------------------|---------------------------------------------------------|
| <b>Ծրագրի ղեկավար՝</b> | Անալյա Կոստանյան                                        |
| <b>Փորձագետ՝</b>       | Վարուժան Հոկտանյան                                      |
| <b>Խմբագիրներ՝</b>     | Վախթանգ Սիրադեղյան<br>Սոնա Այվազյան<br>Իրինա Կարապետյան |

© Տարածաշրջանային զարգացման կենտրոն/  
Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ - Հայաստան

ՀՀ, Երևան 0010  
Նալբանդյան փ. 5, սեն. 38  
Հեռախոս՝ (374 10) 585 578, 526 914  
Ֆաքս՝ (374 10) 585 578  
Էլ. հասցե՝ [crd@transparency.am](mailto:crd@transparency.am)  
Ինտերնետ կայք՝ [www.transparency.am](http://www.transparency.am)

## ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

|                                                    |    |
|----------------------------------------------------|----|
| ՆԱԽԱԲԱՆ .....                                      | 4  |
| ԳԼՈՒԽ I. ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ .....                        | 6  |
| Կոռուպցիայի ընդհանուր բնութագիրը .....             | 6  |
| Միջազգային հակակոռուպցիոն գործիքներ .....          | 9  |
| Հակակոռուպցիոն ռազմավարության ծրագրեր .....        | 14 |
| ԳԼՈՒԽ II. ՎԵՐԼՈՒԾՈՒԹՅՈՒՆ .....                     | 18 |
| Վերլուծության առարկան և մոտեցումները .....         | 18 |
| Հակակոռուպցիոն քաղաքականությունը Հայաստանում ..... | 19 |
| Ռազմավարության ծրագրի բովանդակությունը .....       | 21 |
| Ռազմավարության իրականացման միջոցառումները .....    | 25 |
| Մոնիտորինգի մեխանիզմները .....                     | 28 |
| Ինստիտուցիոնալ շրջանակներ .....                    | 33 |
| Օրենսդրական դաշտ .....                             | 38 |
| ԳԼՈՒԽ III. ԱՌԱՋԱՐԿՈՒԹՅՈՒՆ ՆԵՐ .....                | 41 |
| Ընդհանուր կարգի առաջարկություններ .....            | 41 |
| Առաջարկություններ ըստ բաղադրիչների .....           | 51 |
| ՎԵՐՋԱԲԱՆ .....                                     | 55 |

## Ն Ա Խ Ա Բ Ա Ն

Կոռուպցիան Հայաստանի համար նոր երևույթ չէ: Այն գոյություն է ունեցել դարերով և երկրի պատմության տարբեր ժամանակահատվածներում ընդունել է տարբեր ձևեր: Անկախություն ձեռքբերելուց հետո Խորհրդային Հայաստանում ծաղկող կոռուպցիայի “դասական” այնպիսի տեսակներին, ինչպիսիք էին կաշառակերությունը և պաշտոնեական կեղծիքը, գումարվեցին կոռուպցիայի նոր դրսևորումներ, որոնք բնորոշ են շուկայական տնտեսությանը և բազմակուսակցական քաղաքական համակարգին: Այդ նոր տեսակներից կարելի է նշել քաղաքական կոռուպցիան, կոռուպցիան պետական գնումների և սեփականաշնորհման գործընթացներում, “պետության զավթումը” և այլն:

Այլ հետկոմունիստական երկրների նման անցումային շրջանում (1990-ական թվականներին) Հայաստանում նույնպես թերագնահատվեց կոռուպցիայի ապակայունացնող ազդեցությունը ժողովրդավարացման գործընթացի և շուկայական հարաբերությունների զարգացման վրա: Կոռուպցիայի դեմ պայքարը պաշտոնապես հռչակվեց 2000-ական թվականների սկզբում, երբ տնտեսական, քաղաքական և սոցիալական բարեփոխումների իրականացման ընթացքում երևաց, որ կոռուպցիան չափազանց լուրջ խոչընդոտ է բարեփոխումների ճանապարհին, ինչը հաստատվեց տարբեր, հիմնականում արտասահմանյան, կազմակերպությունների (օրինակ, Համաշխարհային բանկի) կողմից անցկացված վերլուծությունների արդյունքում:

2003թ.-ին Հայաստանում հաստատվել է Հակակոռուպցիոն ռազմավարության և դրա իրականացման միջոցառումների ծրագիրը, իսկ 2004թ.-ից գործում են ՀՀ վարչապետի գլխավորությամբ Կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհուրդ և դրան առընթեր Հակակոռուպցիոն ռազմավարության իրականացման մոնիտորինգի հանձնաժողով: Հանրապետությունը միացել է մի շարք միջազգային կոնվենցիաների և անդամակցել հակակոռուպցիոն ուղղվածություն ունեցող միջազգային կառույցներին: Վերջին մի քանի տարվա ընթացքում ընդունվել են մեծ քանակությամբ օրենքներ, որոնք միտված են կանխարգելելու կոռուպցիայի տարածումը:

Միջազգային կազմակերպությունների, այլ պետությունների և արտերկրում բնակվող հայազգի բարերարների աջակցությամբ շարունակվում են բարեփոխվել պետական կառավարման և արդարադատության համակարգերը, մաքսային, հարկային, կրթության, առողջապահության, սոցիալական ապահովության և այլ ոլորտները: Ամեն տարի երկրում արձանագրվում է երկնիշ տնտեսական աճ, արագ տեմպերով զարգանում են առևտուրը և սպասարկման ոլորտը, իրականացվում է մեծածավալ շինարարություն, ավելանում զբոսաշրջիկների թիվը: **Բայց այդ ամենի հետ մեկտեղ արդյո՞ք նվազում է կոռուպցիայի մակարդակը:**

Ինչու՞ են ամեն օր ոտնահարվում մարդու իրավունքները, սահմանափակվում խոսքի ազատությունը, խոչընդոտվում ազատ շուկայական մրցակցությունը, բարգավաճում սովերային տնտեսությունը, կեղծվում ընտրությունները ու քրեականացվում քաղաքական ասպարեզը: Ինչու՞ է շարունակվում արտագաղթը, ապօրինի շինություններով քայքայվում շրջակա միջավայրը, ծաղկում հասարակության ցինիզմն ու անտարբերությունը և սաստկանում մարդկանց վախի աստիճանը՝ դիմակայելու իշխանավորների ու մեծահարուստների և դրանց շրջապատի “բռնի” ուժին:

Ինչու՞ են գյուղացիները մնում առանց ոռոգման ջրի և տարրական հաղորդակցման միջոցների, թռչակառունները ի վիճակի չեն վճարելու կոմունալ ծառայությունների համար, իսկ փողոցներում մարդիկ շարունակում են մուրացկանություն անել: Ու՞ր է գնում ամեն տարի ավելացող երկրի “հարստությունը”, ինչու՞ է արժեքագրվում դրամը, ո՞վ է իրականում օգտվում օժանդակության ծրագրերից և ի՞նչ ապագա է սպասում Հայաստանին, եթե չձեռնարկվեն կտրուկ քայլեր ներկա իրավիճակը շտկելու և բարեփոխումների ուղղությունները փոխելու՝ հօգուտ ժողովրդի, այլ ոչ թե մի խումբ անհատների և նրանց կլանների:

Սույն հրապարակման նպատակը Հայաստանում հակակոռուպցիոն քաղաքականության մշակման և իրականացման գնահատումն է՝ հիմնվելով այդ ոլորտում վերջին երեք տարվա ընթացքում տեղ գտած զարգացումների վերլուծության և միջազգայնորեն ընդունված գնահատման չափանիշների վրա: Հրապարակման առաջին գլուխը ներկայացնում է ընդհանուր տեղեկություններ կոռուպցիայի երևույթի և աշխարհում դրա տարածվածության մասին, ինչպես նաև կոռուպցիայի դեմ պայքարի միջազգային մոտեցումների և գործիքների մասին:

Երկրորդ գլուխն ընդգրկում է Հայաստանում կոռուպցիայի ընկալման և դրա մակարդակի գնահատման հետ կապված տվյալները, Հակակոռուպցիոն ռազմավարության և դրա իրականացման միջոցառումների ծրագրի, միջազգային մոնիտորինգի մեխանիզմների կիրառման, առկա ինստիտուցիոնալ շրջանակների և օրենսդրական դաշտի վերլուծությունը: Վերջին գլխում տեղ գտած առաջարկությունները հիմնված են վերոհիշյալ վերլուծության վրա և դասակարգված՝ են որպես ընդհանուր բնույթի առաջարկություններ և ըստ հակակոռուպցիոն քաղաքականության երեք հիմնական բաղադրիչների՝ կամխարգելում, բացահայտում և հանրային աջակցություն:

Ներկայացված վերլուծությունն առաջին քայլն է՝ ամփոփելու նախորդ տարիների փորձը և նախաձեռնելու ավելի լայն հասարակական և մասնագիտական քննարկումներ՝ Հայաստանում կոռուպցիայի դեմ պայքարի արդյունավետ քաղաքականության մշակման և իրականացման ուղղությամբ:

## ԳԼՈՒԽ Ի. Ն Ե Ր Ա Ծ ՈՒ Թ Յ ՈՒ Ն

### Կոռուպցիայի ընդհանուր բնութագիրը

Կոռուպցիայի ամենապարզ սահմանումն է՝ “պաշտոնի չարաշահում անձնական օգուտ ստանալու նպատակով”։ Կոռուպցիան լինում է՝ “ըստ կանոնների” և “ընդդեմ կանոնների”։ Առաջին դեպքում պաշտոնյան անձնական օգուտ է ստանում օրենքով սահմանված՝ իր պարտականությունները կատարելու համար, այսինքն, մի բանի համար, որը նա պարտավոր է անել համաձայն օրենքի։ Երկրորդ դեպքում պաշտոնյան անձնական օգուտ է ստանում այնպիսի ծառայության կամ գործողության համար, որը իրավունք չունի տրամադրելու կամ կատարելու։

Կոռուպցիան դրսևորվում է տարբեր ձևերով և ընդգրկումներով։ Փոքր ծավալի կամ “մանր” կոռուպցիայի հետ շարքային քաղաքացին շփվում է ամենօրյա կյանքում, օրինակ՝ ավտոճանապարհային, կրթություն, առողջապահություն և այլ ոլորտներում։ Իսկ մեծ ծավալի կամ “խոշոր” կոռուպցիան հանրության համար ավելի քիչ տեսանելի ու բացահայտելի է, և նրանում սովորաբար ներգրավված են քաղաքական ու տնտեսական վերնախավի ներկայացուցիչները։ Խոշոր կոռուպցիայի ոլորտներից են պետական գնումները, միջազգային օգնությունը և այլն։ Եթե վերը նշված օրինակները վերաբերում են վարչական կոռուպցիային, ապա քաղաքական կոռուպցիայի դասական դրսևորումներից են ընտրակաշառքները, ընտրական հանձնաժողովի անդամներին կաշառելը, նախընտրական քարոզարշավում վարչական ռեսուրս օգտագործելը, ինչպես նաև ոչ քաղաքական պաշտոններին նշանակելը՝ ելնելով անձնական շահից։

Կոռուպցիան “վարակում” է պետության և հասարակության բոլոր կառույցներն ու արժեքները և կործանարար ազդեցություն է թողնում երկրի տնտեսական, սոցիալական ու քաղաքական զարգացումների վրա։ Որպես համակարգային երևույթ այն կարող է ի հայտ գալ ցանկացած պետության մեջ և կառավարման ցանկացած մակարդակում՝ անկախ այդ պետության զարգացման աստիճանից։ Թրանսփարենսի Ինքերնեշնլի (ԹԻ) 2005թ.-ի Կոռուպցիայի ընկալման համաթվի (ԿԸՀ)<sup>1</sup> համաձայն, 159 պետություններից 113-ի (կամ ավելի քան 70%-ի) ԿԸՀ-ն 5-ից ցածր է (“1-10” սանդղակով, որտեղ “10”-ը շնորհվում է կոռուպցիայից բացարձակապես “մաքուր”, իսկ “1”-ը՝ բացարձակապես կոռումպացված պետությանը)։ Սա նշանակում է, որ կոռուպցիան այդ երկրներում ներթափանցել է հասարակական կյանքի բոլոր ոլորտները։

Ուսումնասիրված 113 երկրներից 70-ում (կամ մոտավորապես 45%-ում) ԿԸՀ-ն 3-ից ցածր է, ինչը նշանակում է, որ այդ երկրներում առկա համատարած և մեծ չափերի հասնող կոռուպցիան սպառնում է այդ երկրների սոցիալական և քաղաքական

<sup>1</sup> [http://www.transparency.org/policy\\_and\\_research/surveys\\_indices/cpi](http://www.transparency.org/policy_and_research/surveys_indices/cpi)

կայունությանը: Ներկայումս **Հայաստանը** գտնվում է հենց այդ վերջին խմբի երկրների շարքում և **վերջին երեք տարվա ընթացքում չի արձանագրել շոշափելի որևէ առաջընթաց**: Նրա ԿԸՀ-ն 2003, 2004 և 2005 թվականներին եղել է համապատասխանաբար 3.0, 3.1 և 2.9:

Ինչպես նշվում է ԹԻ-ի կողմից, առավել ցածր ԿԸՀ ունեցող երկրները, միևնույն ժամանակ, գտնվում են աշխարհի ամենաաղքատ երկրների ցուցակում, քանի որ կոռուպցիան աղքատության հիմնական պատճառներից մեկն է և այն հաղթահարելու ճանապարհին առկա լուրջ խոչընդոտը: Իհարկե, աղքատ երկրները կոռուպցիայի ամենամեծ զոհերն են: Միևնույն ժամանակ ակնհայտ է, որ հարստությունն ինքնին չի հանգեցնում օրինականության հաստատմանը: Դրա վառ ասպարեցն են հարուստ և զարգացած երկրներում վերջերս տեղի ունեցած մի շարք քաղաքական կոռուպցիոն սկանդալները: Ամեն դեպքում, առանց կոռուպցիայի դեմ պայքարի չի կարող ապահովվել ոչ աղքատության կրճատում և ոչ էլ քաղաքական կայունություն:

ԹԻ-ի 2005թ.-ի “Կոռուպցիայի համաշխարհային բարոմետր” ուսումնասիրության<sup>2</sup> շրջանակներում աշխարհի 69 երկրներում անցկացված հարցման 55000 մասնակիցների կարծիքով առավել կոռումպացված ոլորտներն են **կուսակցությունները, ոստիկանությունը և դատական համակարգը**: Հարցման մասնակիցները համոզված են, որ կոռուպցիան իր բացասական ազդեցությունն է թողնում իրենց երկրների քաղաքական և գործարար շրջանակների վրա, և որ վերջին երեք տարվա ընթացքում կոռուպցիան աճել է:

2002թ.-ին “Տարածաշրջանային զարգացման կենտրոն/Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ-Հայաստան” (“ՏԶԿ/ԹԻ-Հայաստան”) հասարակական կազմակերպությունը (ՀԿ) անցկացրեց “Հայաստանում կոռուպցիայի տարածվածության և դրսևորման գնահատումը” հետազոտությունը, որի համաձայն **առավել կոռումպացված են համարվել պետավտոտեսչությունը, բանակը և առողջապահությունը**<sup>3</sup>: Ի դեպ, հարցմանը մասնակցած 1000 տնային տնտեսությունների մեծամասնությունը նշել էր, որ **վերջին հինգ տարվա ընթացքում կոռուպցիայի մակարդակը երկրում աճել է և կոռուպցիային նպաստողները հիմնականում պետական պաշտոնյաներն են**<sup>4</sup>: Իսկ որպես կոռուպցիայի հիմնական պատճառներ նշվել էին **օրենքների վատ կիրառումը, անկատար օրենսդրությունը և վերահսկողության մեխանիզմների ու պատժամիջոցների բացակայությունը**<sup>5</sup>:

2005թ.-ին “ՏԶԿ/ԹԻ-Հայաստան”-ի կողմից հանրապետությունում իրականացված տնային տնտեսությունների հեռախոսային հարցման 1500 մասնակիցների 62.9%-ը

<sup>2</sup> [http://www.transparency.org/policy\\_and\\_research/surveys\\_indices/gcb](http://www.transparency.org/policy_and_research/surveys_indices/gcb)

<sup>3</sup> “Հայաստանում կոռուպցիայի տարածվածության և դրսևորման գնահատումը. հասարակական կարծիքի ուսումնասիրություն”, “ՏԶԿ/ԹԻ-Հայաստան”, Երևան, 2002թ., էջ 3

<sup>4</sup> Նույնը, էջ 2

<sup>5</sup> “Կոռուպցիայի ընկալումը Հայաստանում. 2005թ. հեռախոսային հարցում”, “ՏԶԿ/ԹԻ-Հայաստան”, Երևան, 2006թ., էջ 3

նույնպես համոզված էր, որ Հայաստանում առկա կոռուպցիայի մակարդակը աճել է, իսկ հարցվածների զգալի մեծամասնությունը գտնում էր, որ կոռումպացված են պետական բոլոր հաստատությունները՝ որպես առավել կոռումպացված ոլորտներ մատնանշելով ոստիկանությունը, դատարանները և դատախազությունը: Կոռուպցիայի պատճառների շարքում այս անգամ հայտնվել էին անբարենպաստ սոցիալական պայմանները, անիշխանությունը և պետական պաշտոնյաների ազահությունն ու ընչաքաղցությունը<sup>6</sup>:

Նույն կազմակերպությունը 2005թ.-ին նաև անցկացրել էր 25 անհատական հարցազրույցներ և 5 ֆոկլորային խմբերի քննարկումներ, որոնց մասնակցել են տարբեր ոլորտներ ներկայացնող պետական պաշտոնյաներ, ձեռներեցներ, լրագրողներ, ՀԿ-ների, Սփյուռքի և Հայաստանում գործող արտասահմանյան կազմակերպությունների ներկայացուցիչներ: Մասնակիցների մեծամասնությունը նույնպես համարել է, որ կոռուպցիայի մակարդակը աճել է վերջին 3 տարվա ընթացքում: Որպես ամենակոռումպացված ոլորտներ նշվել են դատական համակարգը, դատախազությունը, ոստիկանությունը, պետավտոտեսչությունը, մաքսային և հարկային համակարգերը, կրթությունը, առողջապահությունը և քաղաքական ոլորտը:

Ինչ վերաբերում է կոռուպցիայի տարածման հիմնական պատճառներին, ապա առանձնացվել են հետևյալը. անբարենպաստ սոցիալական վիճակ (ցածր աշխատավարձեր), օրենքների անկատարություն և դրանց թերի կիրառում, կոռուպցիայի դեմ պայքարելու քաղաքական կամքի բացակայություն, անպատժելիության մթնոլորտ, խոսքի և մամուլի ազատության պակաս, հասարակության հանդուրժողականություն, ազգային մենթալիտետ, տեղեկատվության պակաս, վատ վարչարարություն և այլն: Ուսումնասիրության մասնակիցները Հայաստանում ծավալվող հակակոռուպցիոն միջամտությունները հիմնականում համարել են անարդյունավետ, չնայած պետական պաշտոնյաների հիմնավորմանը, թե դեռ շատ քիչ ժամանակ է անցել որևէ շոշափելի արդյունք ակնկալելու առումով:

“Ֆրիդոմ Հաուս” (Freedom House) կազմակերպության 2006թ.-ին հրապարակված ուսումնասիրության տվյալների համաձայն, որոնք ամփոփվել են “Անցումային երկրները” հաշվետվության մեջ<sup>7</sup>, 1999թ.-ից ի վեր Հայաստանում կոռուպցիայի հետ կապված իրավիճակի գնահատականը չի փոխվել՝ մնալով 5.75: Այստեղ օգտագործվել է “1-7” սանդղակը, որտեղ “7”-ը նշանակում է բացարձակ կոռումպացված, իսկ “1”-ը՝ “մաքուր”:

Գործարար միջավայրի և ձեռնարկատիրական գործունեության վերաբերյալ հարցումների (BEEPS) շարքի վերջին՝ 2005թ.-ի ուսումնասիրությունը<sup>8</sup> ցույց է տվել, որ Հայաստանում 2002թ.-ի համեմատ կոռուպցիան է դարձել է գործարարությունը

<sup>6</sup> Նույնը, էջ 3-6

<sup>7</sup> <http://www.freedomhouse.hu/nit.html>

<sup>8</sup> <http://www.info.worldbank.org/governance/beeps>

խոչընդոտող ավելի լուրջ խնդիր: Հարցման մասնակիցները նշել են, որ **կաշառքներին ուղղվող միջոցների ընդհանուր ծավալը 2002թ.-ից մինչև 2005թ.-ը զգալիորեն աճել է:** Իրավիճակը վատթարացել է նաև **օրենսդրական դաշտի ձևավորման գործընթացում**, երբ “խաղի կանոնները” հիմնավորապես ու մշտապես խեղաթյուրվում են հոգուտ փոքրաթիվ արտոնյալների: Ըստ հարցման տվյալների, կաշառակերությունը տարածված է **դատարաններում, մաքսային, հարկային, լիցենզավորման, պետական գնումների, հողահատկացման** և այլ ոլորտներում:

Հետաքրքրական է, որ “Փոքր և միջին բիզնեսի հիմնադրամ” ՀԿ-ի 2005թ.-ի ուսումնասիրության<sup>9</sup> տվյալները համարյա ամբողջովին համահունչ են վերոհիշյալ ուսումնասիրության արդյունքներին: Դրանք վկայում են, որ Հայաստանի ձեռներեցները ամենից հաճախ կոռուպցիոն դրսևորումներին առնչվում են **սեփականության իրավունքի գրանցման և շինարարության թույլտվություն ստանալու, մաքսագերծման, հանրային մրցույթներին մասնակցելու, վարկեր ձեռքբերելու, հարկային պարտավորությունները կատարելու, դատական գործընթացը արագացնելու** ժամանակ և մի շարք այլ դեպքերում:

2006թ.-ին լույս տեսավ Համաշխարհային Բանկի (ՀԲ) “Կոռուպցիայի դեմ պայքարը անցումային տնտեսությամբ երկրներում (երրորդ հաշվետվություն)”. Ո՞վ է հասել հաջողությունների... և ինչո՞ւ” հաշվետվությունը, որտեղ ամփոփվել են գործարար միջավայրին և ձեռնարկատիրական գործունեությանը վերաբերող ուսումնասիրությունների արդյունքները: Հաշվետվությունում մասնավորապես հիշատակվում է, որ չնայած 2003թ.-ին Հայաստանում մշակվել է Կոռուպցիայի դեմ պայքարի ռազմավարություն և դրա իրականացման միջոցառումների ծրագիր, իսկ 2004թ.-ին ստեղծվել է բարձր մակարդակի Հակակոռուպցիոն խորհուրդ՝ երկրի վարչապետի նախագահությամբ, կոռուպցիայի հետ կապված իրավիճակը 2002թ.-ի համեմատ 2005թ.-ին զգալիորեն վատթարացել է մի շարք չափանիշներով<sup>10</sup>:

## Միջազգային հակակոռուպցիոն գործիքներ

Երբ 1990-ական թվականների կեսերին ազգային և միջազգային մակարդակներում սկսեցին խոսել կոռուպցիայի մասին, քանզի համաշխարհային հանրությունը գիտակցեց և հաշվարկեց կոռուպցիայի վնասների չափերն ու հետևանքները, հենց այդ ժամանակ մշակվեցին մի շարք միջազգային հակակոռուպցիոն գործիքներ: Դրանցից էին Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության (OECD) Միջազգային գործարարության շրջանակներում օտարերկրյա պաշտոնատար անձանց

<sup>9</sup> “Փոքր և միջին ձեռնարկատիրությունը ընդդեմ կոռուպցիայի. երևույթի ընկալումն ու հնարավոր լուծումները”, “Փոքր և միջին բիզնեսի հիմնադրամ”, Երևան, 2006թ.

<sup>10</sup> “Կոռուպցիայի դեմ պայքարը անցումային տնտեսությամբ երկրներում. Ո՞վ է հասել հաջողությունների... և ինչո՞ւ”, Համաշխարհային բանկի հաշվետվություն, 2006թ., էջ 63

կաշառակերության դեմ պայքարի 1997թ.-ի կոնվենցիան, Եվրոպական Միության Եվրոպական համայնքների կամ Եվրոպական Միության անդամ երկրների պաշտոնատար անձանց ներգրավմամբ կոռուպցիայի դեմ պայքարի 1997թ.-ի կոնվենցիան, Եվրոպական Խորհրդի (ԵԽ) Կոռուպցիայի դեմ քրեական իրավունքի 1999թ.-ի կոնվենցիան, ԵԽ-ի Կոռուպցիայի դեմ քաղաքացիական իրավունքի 1999թ.-ի կոնվենցիան և այլն: Այս շարքից վերջին փաստաթուղթը Կոռուպցիայի դեմ Միացյալ Ազգերի Կազմակերպության (ՄԱԿ) կոնվենցիան է, որի ընդունման և վավերացման գործընթացի սկիզբը դրվեց 2003թ.-ի **դեկտեմբերի 9-ին`** ինչի շնորհիվ այդ օրը հռչակվեց **Կոռուպցիայի դեմ պայքարի միջազգային օր**<sup>11</sup>:

Հայաստանը ստորագրել և վավերացրել է ԵԽ-ի վերը նշված երկու կոնվենցիաները, իսկ 2004թ.-ի հունվարից անդամակցում է **Եվրոպական երկրների կոռուպցիայի դեմ պայքարի խմբին (GRECO)**<sup>12</sup>: Հայաստանը ներգրավված է նաև նախկին Խորհրդային 8 երկրների համար մշակված **OECD-ի “Ստամբուլի հակակոռուպցիոն գործողությունների պլան”**<sup>13</sup> ծրագրում: 2005թ.-ի մայիսին Հայաստանի Հանրապետությունը ստորագրեց նաև Կոռուպցիայի դեմ ՄԱԿ-ի կոնվենցիան, որն առայժմ չի վավերացվել: Սակայն վերը նշված միջազգային գործիքների կիրարկման ուղղությամբ Հայաստանում մեծ առաջընթաց չի գրանցվել: Ավելի մանրամասն այդ մասին շարադրված է “Մոնիտորինգի մեխանիզմները” ենթագլխում:

Միջազգային փորձը ցույց է տալիս, որ կոռուպցիայի դեմ պայքարը պահանջում է զգալի քաջություն, նվիրվածություն, անձնագոհություն, գիտելիքներ, հմտություններ, միջոցներ, և, վերջապես, համառություն ու հետևողականություն ազգային և միջազգային մակարդակներում: Կոռուպցիան բարդ երևույթ է և դրա դեմ պայքարի մեթոդները պետք է հաշվի առնեն այդ հանգամանքը: Արդյունավետ հակակոռուպցիոն քաղաքականությունը “պետք է հիմնվի կոռուպցիայի համապատասխան պատճառների և տեսակների, ինչպես նաև դրանում ներգրավված անձանց շահերի բնույթի բազմակողմանի վերլուծության վրա: Լուծումները պետք է լինեն իրական և վերաբերեն տվյալ երկրի ինստիտուցիոնալ համակարգի բոլոր մասերին”<sup>14</sup>:

Կոռուպցիային հակազդելու համընդգրկուն մոտեցումներից մեկը **Օրինականության ազգային համակարգի**<sup>15</sup> (ՕԱՀ) համադրությն է, ըստ որի ՕԱՀ-ն մի համակարգ է, որը կազմված է փոխկապակցված և փոխազդող **ինստիտուտներից** (“հենասյուներից”), ինչպես նաև այդ ինստիտուտների կողմից կիրառվող **գործիքներից** (“կանոններից և գործառույթներից”)՝ հասարակության ներսում ապահովելու համար **օրինականություն, թափանցիկություն և հաշվետվողականություն**: Երբ այդ համակարգը

<sup>11</sup> [http://www.unodc.org/pdf/crime/convention\\_corruption/signing/Convention-e.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/Convention-e.pdf)

<sup>12</sup> <http://www.greco.coe.int>

<sup>13</sup> <http://www.oecd.org/corruption/acn>

<sup>14</sup> [http://www.transparency.org/policy\\_and\\_research/ach](http://www.transparency.org/policy_and_research/ach)

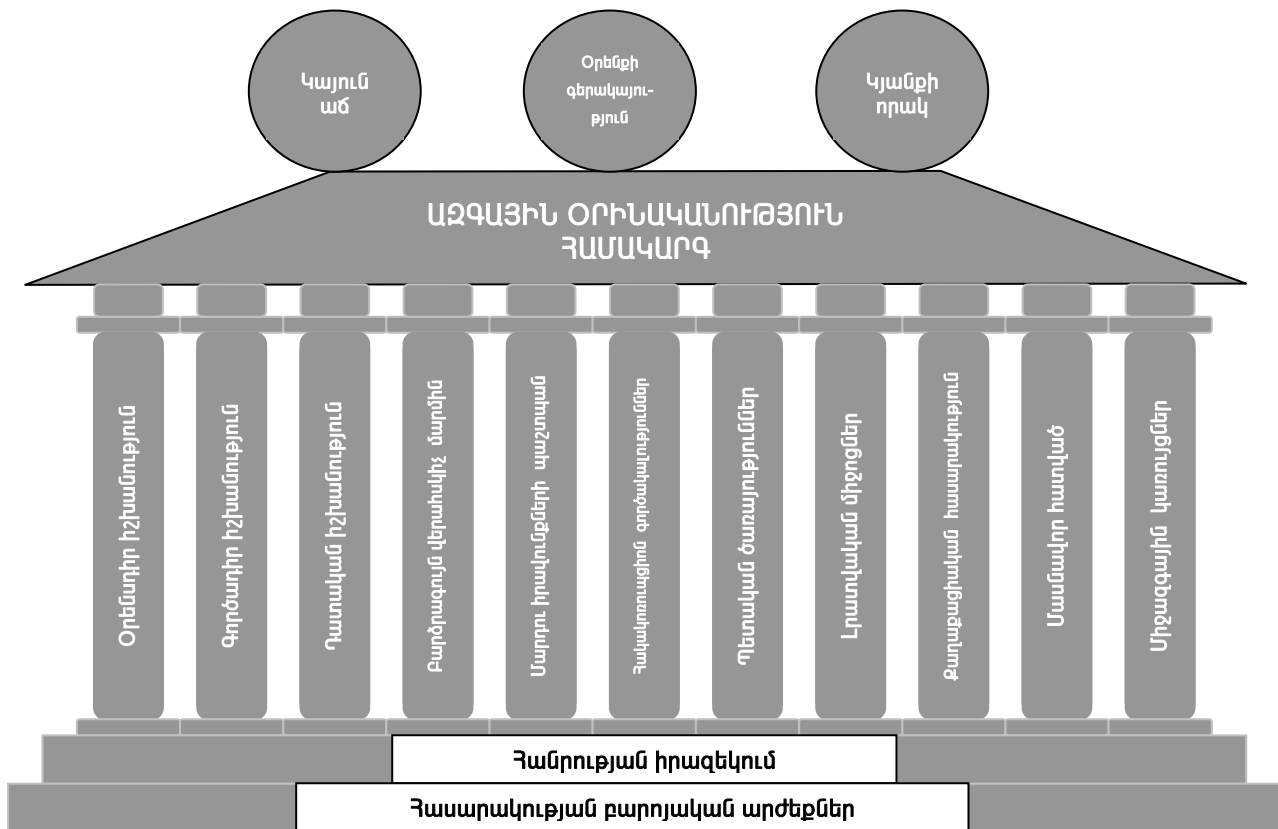
<sup>15</sup> [http://www.transparency.org/policy\\_and\\_research/nis](http://www.transparency.org/policy_and_research/nis)

գործում է արդյունավետ կերպով, ապա այն սանձում է կոռուպցիան՝ պայքարելով լիազորությունների չարաշահման, պաշտոնական հանցագործությունների և զեղծարարության բոլոր դրսևորումների դեմ:

ՕԱՀ-ի կիրառման շնորհիվ հնարավոր է դառնում վերլուծել տվյալ երկրի կոռուպցիայի տարածվածության աստիճանը և նրա պատճառները, ինչպես նաև ազգային հակակոռուպցիոն քաղաքականության արդյունավետությունը: Բացահայտելով տվյալ համակարգի ուժեղ և թույլ կողմերը՝ ՕԱՀ-ի վրա հիմնված գնահատումը կարող է օգնել հակակոռուպցիոն բարեփոխումների իրականացմանը:

ՕԱՀ-ի հիմնական ինստիտուտներն են.

- *Գործադիր իշխանություն*
- *Օրենսդիր իշխանություն*
- *Կուսակցություններ*
- *Ընտրական համակարգեր*
- *Բարձրագույն վերահսկիչ մարմին*
- *Դատական իշխանություն*
- *Հանրային ծառայություններ*
- *Ոստիկանություն և դատախազություն*
- *Պետական գնումներ*
- *Մարդու իրավունքների պաշտպան*
- *Հակակոռուպցիոն մարմիններ*
- *Ջանգվածային լրատվամիջոցներ*
- *Քաղաքացիական հասարակություն*
- *Մասնավոր հատված*
- *Տարածքային կառավարում և տեղական ինքնակառավարում*
- *Միջազգային կառույցներ*



Այդ ինստիտուտները կամ հենասյուները, որոնց մի մասը ներկայացված է նկարում, ամուր եմ միայն այն պարագայում, երբ հիմնված են **հանրության իրազեկման** ու **հասարակության բարոյական արժեքների** վրա, իսկ արդյունավետ աշխատող ՕԱՀ-ն ի վերջո բերում է տնտեսական կայուն աճի, օրենքի գերակայության և կյանքի բարձր որակի ապահովմանը: Ինչքան ավելի հասուն և արդյունավետ է տվյալ պետության ՕԱՀ-ն, այնքան հասարակությունն ավելի ընդունակ է՝ հասնելու թափանցիկության և հաշվետվողականության կայուն և բարձր ստանդարտների և նվազեցնելու կոռուպցիայի մակարդակը: Մյուս կողմից, եթե միայն մեկ հենասյան թուլացումը պարտադիր չէ, որ հանգեցնի ողջ համակարգի ապակայունացմանը, ապա մի քանի հենասյուների կամ համակարգի հիմքի (հանրության իրազեկման և բարոյական արժեքների) թուլացումը կհանգեցնի նման արդյունքի:

“ՏԶԿ/ԹԻ-Հայաստան” իրականացրել է երկրի ՕԱՀ-ի ուսումնասիրությունը<sup>16</sup>, որը հրապարակվել է 2004թ.-ին և բացահայտել այն, որ երկրի ինստիտուտները և գործիքները մեծամասնությամբ դեռևս բավականին թույլ են, ինչը մեծ հնարավորություններ է ստեղծում կոռուպցիոն երևույթների տարածման համար: Ըստ ուսումնասիրության արդյունքների, Հայաստանում ՕԱՀ-ի գործունեության վրա ազդող գործոնները պատկանում են երկու խմբի. գործոններ, որոնք ունեն համակարգային բնույթ և ազդում են ամբողջ համակարգի վրա, և յուրաքանչյուր ինստիտուտին բնորոշ գործոններ, որոնք,

<sup>16</sup> <http://www.transparency.am/publications/php>

հատուկ լինելով տվյալ ինստիտուտին, ունեն սահմանափակ ազդեցություն ՕԱՀ-ի վրա<sup>17</sup>։ Առանցքային համակարգային գործոններն են քաղաքական կամքի բացակայությունը, ինստիտուտների անկախության և ինքնուրույնության պակասը, իրավական դաշտի անկատարությունը և օրենքների թերի կիրարկումը, վարչական և կադրային միջոցների սահմանափակությունը, քաղաքականության ձևավորման մեջ հասարակության մասնակցության ցածր աստիճանը, ինչպես նաև մի շարք պատմամշակութային առանձնահատկությունները։

Հրապարակումը պարունակում է կոնկրետ առաջարկություններ, թե որ հարցերի վրա պետք է ուշադրություն դարձվի՝ Հայաստանում ավելի արդյունավետ հակակոռուպցիոն քաղաքականություն իրականացնելու համար։ Այդ հարցերի շարքում են Հայաստանում թափանցիկության և պատասխանատվության մակարդակի բարձրացմանն ուղղված ռազմավարությունների և ծրագրերի վերագնահատումը, դոնորների միջև համագործակցության և նրանց գործողությունների համակարգման խթանումը, բարեփոխումների գործընթացը ավելի թափանցիկ և հանրության համար հաշվետու դարձնելը։ Արվել են նաև այլ առաջարկություններ երկրում կոռուպցիայի քաղաքական, տնտեսական, սոցիալական և բարոյական հետևանքների գնահատման, օրենսդրության և օրենքների կիրարկման լուրջ բարելավման, ինստիտուցիոնալ կարողությունների ուժեղացման, քաղաքացիների մասնակցության, ինչպես նաև հանրային իրազեկության մակարդակի բարձրացմանն ուղղությամբ<sup>18</sup>։

Հաշվի առնելով վերոշարադրյալը՝ պետք է նաև նշել, որ բարեփոխումների նույնիսկ կատարյալ ծրագրի առկայությունը բավարար չէ երաշխավորելու հակակոռուպցիոն հաջող նախաձեռնությունների իրականացումը։ Ինչպես նշված է ԹԻ Հակակոռուպցիոն ձեռնարկում<sup>19</sup>, “հակակոռուպցիոն բարեփոխումների հաջողությունը կամ տապալումն, ի վերջո, կաայմանավորվի նրանով, թե ինչքանով է առկա քաղաքական կամքը և որքանով է այդ կամքը պահպանվում քաղաքական և վարչական ղեկավարության, քաղաքացիական հասարակության և մասնավոր հատվածի ներկայացուցիչների շրջանակներում բարեփոխումների ողջ գործընթացում”։ Հետևաբար, բարեփոխումների նկատմամբ շահագրգիռ կողմերի ու հանրության կողմից աջակցության ձևավորումը և ուժեղացումը գլխավոր մարտահրավեր է հանդիսանում, նույնիսկ երբ առկա է կոռուպցիայի դեմ պայքարելու իրական քաղաքական կամք։

<sup>17</sup> “Օրինականության ազգային համակարգ. Հայաստան – 2003”, “ՏԶԿ/ԹԻ-Հայաստան”, Երևան, 2004թ., էջ.5-6

<sup>18</sup> Նույնը, էջ.105-110

<sup>19</sup> [http://www.transparency.org/policy\\_and\\_research/ach](http://www.transparency.org/policy_and_research/ach)

## Հակակոռուպցիոն ռազմավարության ծրագրեր

Հակակոռուպցիոն ռազմավարության մշակումը հանդիսանում է պետության՝ կոռուպցիայի դեմ պայքարին ուղղված միջոցառումների կազմակերպման ձևերից մեկը: Չնայած այն բանին, որ գոյություն չունի միասնական մեկ ձև, որը կիրառելի լիներ բոլոր պետությունների համար, այնուամենայնիվ, կան մի շարք ընդհանուր մոտեցումներ, որոնք կարելի է հաջողությամբ քննարկել և օգտագործել ամեն մի առանձին ռազմավարություն մշակելիս և կիրարկելիս: Այդ իսկ պատճառով նախքան հակակոռուպցիոն ռազմավարության մշակման գործընթացը սկսելը կենսական նշանակություն ունի այլ երկրների հաջող փորձի ուսումնասիրությունը:

Ստորև ներկայացված են այն հիմնական մոտեցումները, որոնք պետք է դիտարկվեն հակակոռուպցիոն ռազմավարություն մշակելու և կիրարկելու ժամանակ: Ընդհանուր առմամբ, ցանկացած **հակակոռուպցիոն ռազմավարություն պետք է ուղղորդվի քաղաքական կամքով, ընդունելի լինի տվյալ երկրի հասարակության կողմից, լինի համընդգրկուն և հավասարակշռված, հիմնվի առկա կարիքների վրա, լինի նպատակաուղղված և իրագործվի քայլերի հստակ հաջորդականությամբ: Դա պետք է հիմնված լինի առկա միջոցների և կարողությունների վրա, ունենա չափելի արդյունքներ, լինի թափանցիկ, չժառանգի որևէ քաղաքական ուժի շահերին, ինչպես նաև հաշվի առնի շահերի հնարավոր բոլոր բախումները<sup>20</sup>:**

Իրական քաղաքական կամքը, կոռուպցիայի դեմ պայքարին նվիրված լինելը և առաջնորդելու ունակությունը որոշիչ դեր են խաղում հակակոռուպցիոն բարեփոխումների հաջողության գործում: Ամիրաթեշտ փոփոխություններին աջակցելու համար առաջնորդներ պետք է լինեն նաև հասարակության տարբեր խմբերից, մասնավոր հատվածից և այլն: Ինչպես նշվում է ԹԻ-ի Հակակոռուպցիոն ձեռնարկում<sup>21</sup>, տարբեր երկրների օրինակների ուսումնասիրությունը հաստատում է, որ քաղաքական կամքը կոռուպցիայի դեմ պայքարի հաջողության ամենաորոշիչ գործոններից մեկն է:

Միջազգային դոնորների կողմից նախաձեռնված և ուղղորդվող բարեփոխումները տապալվում են, երբ նրանք չեն ընդունվում տվյալ երկրի հասարակության և իշխանությունների կողմից: Կոռուպցիայի նկատմամբ հասարակության վերաբերմունքը և հակակոռուպցիոն բարեփոխումների նկատմամբ հանրային աջակցությունը կենսական նշանակություն ունեն բարեփոխումների շարունակականությունն ու հետևողականությունն ապահովելու համար: Եթե իշխանությունները ընդգրկում են հանրության ներկայացուցիչներին հակակոռուպցիոն ռազմավարության մշակման,

<sup>20</sup> [http://www.transparency.org/policy\\_and\\_research/ach](http://www.transparency.org/policy_and_research/ach)

<sup>21</sup> [http://www.transparency.org/policy\\_and\\_research/ach](http://www.transparency.org/policy_and_research/ach)

իրականացման և մոնիտորինգի գործընթացներում, ապա դա ապահովում է հասարակության իրական մասնակցությունը:

Համատարած կոռուպցիայի դեմ անհրաժեշտ է պայքարել՝ ընտրելով հնարավորինս մեծ, բայց միևնույն ժամանակ, իրատեսական քանակով թիրախներ: Սակայն, այս մոտեցումը պետք է հավասարակշռված լինի՝ հաշվի առնելով առկա միջոցները և կարողությունները, ինչի մասին հիշատակվում է ստորև: Հակակոռուպցիոն ռազմավարություն մշակելու համար արժեքավոր աղբյուր է հանդիսանում երկրի ՕԱՀ-ի ուսումնասիրությունը: Բացի այդ, կարևոր է հավասարակշռվածություն պահպանել կանխարգելման, բացահայտման և հանրության մասնակցության բաղադրիչների միջև, ինչը նպաստում է հակակոռուպցիոն բարեփոխումների նկատմամբ հանրային աջակցության խթանմանը:

Յուրաքանչյուր երկրի ռազմավարություն պետք է այնպես կառուցված լինի, որ կարողանա բավարարել տեղական կարիքները, հաշվի առնի այդ երկրի առանձնահատկությունները և իրողությունները: Նախ, անհրաժեշտ է իրականացնել ախտորոշիչ վերլուծություն՝ պարզելու տվյալ երկրում կոռուպցիայի մակարդակը, գերիշխող դրսևորումները, ինչպես նաև հասարակության վերաբերմունքը և վարքագիծը: Վերլուծության և գնահատման արդյունքները պետք է այնուհետև դիտարկվեն երկրի քաղաքական-տնտեսական ընդհանուր իրավիճակի համատեքստում: Կարևորվում են նաև միջազգային գործոնները, օրինակ, երկրի ներգրավվածությունը տարածաշրջանային միավորումներում կամ երկրի ներսում կամ նրա շրջակայքում հակամարտությունների առկայությունը: Կարիքների գնահատումը օգտակար գործիք է արդյունավետ կերպով սահմանելու բարեփոխումների առաջնությունները, կատարվելիք քայլերի հերթականությունը և ժամանակացույցը:

Հակակոռուպցիոն ռազմավարությունը պետք է լինի իրատեսական այն իրականացնելու համար համապատասխան միջոցների և կարողությունների առկայության առումով: Սովորաբար, անցումային տնտեսությամբ երկրների իշխանությունները հիմնվում են ֆինանսավորման միայն մեկ աղբյուրի, այն է՝ միջազգային օգնության վրա, որը չի կարող երաշխավորված լինել երկար ժամանակով, և հետևաբար, շարունակական չէ: Այդ պատճառով վճռորոշ է բարեփոխումները սկսել այն միջոցառումներից, որոնք հիմնված են արդեն առկա հնարավորությունների վրա կամ պահանջում են սահմանափակ քանակությամբ լրացուցիչ միջոցներ: Մյուս կողմից, միջոցների սահմանափակ լինելը չպետք է օգտագործվի որպես հետևողական քայլերից հրաժարվելու արդարացում:

Սովորաբար, հակակոռուպցիոն ռազմավարության հաջողությունը կամ անհաջողությունը շատ դժվար է չափել: Այդ իսկ պատճառով էական է ունենալ համապատասխան մոնիտորինգային մեխանիզմներ՝ կանոնավոր կերպով գրանցելու բոլոր փոփոխությունները՝ հաշվի առնելով բարեփոխումների գործընթացի վրա ազդող

բոլոր գործոնները: Բացի այդ, անհրաժեշտ են գնահատման կոնկրետ մեխանիզմներ՝ չափելու համար ռազմավարության ազդեցությունը: Միևնույն ժամանակ, պետք է կիրառվեն և՛ կոռուպցիայի ընկալման, և՛ կոռուպցիոն գործարքներում ներգրավված լինելու փորձի վրա հիմնված հետազոտական մեթոդներ, իսկ քանակական հետազոտությունները պետք է զուգակցվեն որակական խորը հետազոտությունների և վերլուծությունների հետ:

Սակայն նույնիսկ կատարյալ Հակակոռուպցիոն ռազմավարության դեպքում, որը բավարարում է վերոհիշյալ չափանիշներին, դրա հաջողությունը կախված է տվյալ երկրի ազգային, պատմական, քաղաքական և սոցիալ-տնտեսական բնույթի այլ գործոններից: Հակակոռուպցիոն ռազմավարության արդյունավետ իրականացման խոչընդոտները կարող են լինել և՛ տեղական, և՛ միջազգային բնույթի, ինչպիսիք են երկրի քաղաքական միջավայրը, ինստիտուցիոնալ կառուցվածքը, աշխարհաքաղաքական շահերի բախումը և այլն: Ստորև բերված են այս հարցին առնչվող միայն մի քանի դիտարկումներ (մանրամասների համար տես «ՏԶԿ/ԹԻ Հայաստան»-ի 2003թ.-ի Հայաստանի ՕԱՀ-ի ուսումնասիրությունը<sup>22</sup>):

Առաջին հերթին հարկ է նշել, որ **հակակոռուպցիոն բարեփոխումները քաղաքական առումով մեծ գին ունեն**, քանի որ հասարակության մեջ կան ազդեցիկ խմբեր (օրինակ, մասնավոր ոլորտի կոռումպացված ներկայացուցիչները, պետական պաշտոնյաները և բարձրաստիճան քաղաքական գործիչները), որոնք շատ բան կարող են կորցնել այդ բարեփոխումների իրականացման արդյունքում և որոնք միշտ կհակազդեն այդ փոփոխություններին: Այսպիսով, եթե նույնիսկ քաղաքական ղեկավարությունն ունի բարեփոխումներն առաջ տանելու քաղաքական կամք, այն միշտ գտնվում է իր քաղաքական իշխանությունը կորցնելու վտանգի առջև: Այդ իսկ պատճառով դժվար է ոչ միայն քաղաքական կամք դրսևորելը, այլև այն պահպանելը:

Ավելին, հակակոռուպցիոն ռազմավարությունը կարող է նաև ծառայեցվել քաղաքական նպատակներին, այն է՝ **ընդդիմադիր առաջնորդների և ակտիվիստների նկատմամբ «վիոկների որս»** կազմակերպելու համար: Սովորաբար, հակակոռուպցիոն քաղաքականությունը այս ձևով է կիրառվում, երբ այն սահմանվում է իշխանությունների կամ իշխող քաղաքական կուսակցությունների կողմից **նախընտրական քարոզչության ժամանակ** կամ էլ **միջազգային դոնոր համրության ճնշման տակ**, բայց առանց կոռուպցիայի դեմ լուրջ պայքար ծավալելու մտադրության:

Ինչպես արդեն ասվել է, բարեփոխումներին աջակցելու՝ քաղաքացիական հասարակության ցանկության բացակայությունը նույնպես կարող է նվազեցնել այդ բարեփոխումների արդյունավետությունը: Մյուս կողմից, եթե հասարակությունը չի վստահում իշխանություններին, ապա դժվար թե կարելի լինի ակնկալել նրա կողմից որևէ

---

<sup>22</sup> <http://www.transparency.am/publications/php>

աջակցություն իրականացվող բարեփոխումներին: Այս պայմաններում **միայն բարեփոխումներ անցկացնելու քաղաքական վճռականության համոզիչ ապացույցները** կկարողանան ինչ-որ չափով վերականգնել բարեփոխումների նկատմամբ հասարակության վստահությունը: Այդպիսի ապացույցներ կարող են լինել, օրինակ, կոռումպացված բարձրաստիճան պաշտոնյաներին պատժելը, պաշտոնանկ անելը կամ ձերբակալելը:

Երկրի ինստիտուցիոնալ կառուցվածքը նույնպես կարող է որոշիչ դեր կատարել հակակոռուպցիոն բարեփոխումների գործում: **Թույլ ինստիտուտները և անբավարար ֆինանսական, տեխնիկական ու մարդկային կարողությունները** կարող են տապալել երկրում նախաձեռնված բարեփոխումները: Սակայն հանրային ծառայություններ մատուցելու և ներքին վերահսկողություն ապահովելու ինստիտուցիոնալ անբավարար կարողությունները միշտ չէ, որ հանդիսանում են անհաղթահարելի խոչընդոտներ բարեփոխումների ճանապարհին:

Պետական միջոցների ավելի լավ կառավարումը և նրանց արդյունավետ բաշխումը կարող է ստեղծել որոշ միջոցներ, որոնք կարող են ուղղվել հակակոռուպցիոն բարեփոխումների իրականացմանը: Ավելին, կոռուպցիայի դեմ պայքարին ակներև նվիրվածությունը և այն առաջ տանելու ցանկությունը, վերջին հաշվով, կարող է ապահովել աջակցություն այլ աղբյուրներից, օրինակ՝ դոնորներից, մասնավոր ոլորտից և այլն:

Բյուրոկրատական ապարատի պատրաստակամության և պատրաստվածության պակասը՝ զուգակցված խրախուսելու մեխանիզմների բացակայության հետ, նույնպես կարող են խոչընդոտել բարեփոխումների անցկացումը: Հետևաբար, կարևոր է բարձրացնել պետական ծառայողների իրազեկության և որակավորման աստիճանը և ապահովել բարեփոխումներին աջակցելու՝ նրանց շահագրգռվածությունը:

Երբ կոռուպցիայի դեմ պայքար իրականացնելու համար երկիրը գտնվում է ուժեղ կախման մեջ միջազգային դոնորներից, ապա նման հակակոռուպցիոն բարեփոխումների գործընթացի հաջողությունը և շարունակականությունը կարող են լրջորեն վտանգվել: Ոչ իրատեսական ակնկալիքների և պայմանների թելադրումը դոնորների կողմից, որը տվյալ երկրի առանձնահատկությունները և առկա կարողությունները չպատկերացնելու հետևանք է, կարող է դառնալ բարեփոխումների տապալման հիմնական պատճառներից մեկը: Ջարմանալի չէ, որ դոնոր երկրների ներկայացուցիչների կողմից տեղական օրենքների և վարքագծի նորմերի խախտման դեպքերը նույնպես կարող են բերել բարեփոխումների նկատմամբ հասարակության վստահության կորստին:

Եվ վերջապես, եթե հակակոռուպցիոն ռազմավարության մշակման և իրականացման մեջ արտասահմանյան դոնորների ներգրավումը լիարժեք կերպով չի ընդունվում երկրի իշխանությունների և քաղաքացիների կողմից, ապա դա կարող է

**հանգեցնել** հակակոռուպցիոն բարեփոխումների նկատմամբ անվստահության և **դրանց ընկալման որպես Արևմուտքից ներմուծված օտար մշակութային արժեքներ**:

Եիշտ մշակված և լավ համակարգված միջազգային օժանդակությունը կարող է լինել չափազանց օգտակար երկրում անհրաժեշտ կարողություններ ստեղծելու և միջազգային լավագույն փորձին ծանոթանալու առումով: Սակայն այդ օժանդակությունը պետք է տրամադրվի միայն այն դեպքում, երբ առկա է իրական (և ոչ թե ֆիկտիվ) քաղաքական կամք, հանրության կողմից բարեփոխումների անհրաժեշտության ընդունում և այդ բարեփոխումները անցկացնելու պատրաստակամություն:

## **ԳԼՈՒԽ II. Վ Ե Ր Լ ՈՒ Ծ ՈՒ Թ Յ ՈՒ Ն**

### **Վերլուծության առարկան և մոտեցումները**

Եթե երկրում կիրառվում է կոռուպցիայի դեմ պայքարի հանդեպ “համընդգրկուն” մոտեցումը, որը ենթադրում է տնտեսական, սոցիալական և քաղաքական բարեփոխումների միաժամանակյա իրականացում հնարավորինս բազմաթիվ, բայց փոխկապակցված ոլորտներում, ապա նման հակակոռուպցիոն քաղաքականության մեջ պետք է առկա լինեն հետևյալ բաղադրիչները.

1. **հիմնադրությային փաստաթուղթ (հակակոռուպցիոն ռազմավարություն)**, որն ուղղակիորեն սահմանում է ազգային հակակոռուպցիոն քաղաքականության գաղափարախոսությունը և այդ քաղաքականության մյուս բաղադրիչները կապում է մեկ ընդհանուր համակարգի մեջ,
2. **գործողությունների ծրագիր**, որի նպատակն ունի իրականացնելու հակակոռուպցիոն քաղաքականությամբ նախանշված միջոցառումները,
3. **միջազգային և տեղական մոնիտորինգային մեխանիզմներ**,
4. **ինստիտուցիոնալ շրջանակ**, որը իր մեջ ընդգրկում է հատուկ հակակոռուպցիոն հանձնաժողով կամ գործակալություն (որը համակարգում է միջոցառումների իրականացումը) և այն կառույցները, որոնք կոչված են ապահովելու կոռուպցիայի դեմ պայքարին ուղղված միջոցառումների իրականացումը,
5. **օրենսդրական դաշտ**, որն իր մեջ հիմնականում ներառում է կոռուպցիայի կանխարգելման և բացահայտման դրույթներ պարունակող օրենքներ:

Սույն վերլուծությունում շեշտը հիմնականում դրված է Հայաստանի հակակոռուպցիոն քաղաքականության երեք բաղադրիչների վրա, այն է՝ Հակակոռուպցիոն ռազմավարության և դրա իրականացման միջոցառումների ծրագրի, ինչպես նաև միջազգային և տեղական մոնիտորինգային մեխանիզմների վրա:

Նախքան վերոհիշյալ բաղադրիչների քննարկումը անհրաժեշտ է հստակեցնել հակակոռուպցիոն քաղաքականության գնահատման չափանիշները: Նախորդ գլխում արդեն նշվել էր, որ արդյունավետ հակակոռուպցիոն ռազմավարությունը և դրա իրականացման ծրագիրը, նախաառաջ, պետք է իրենց մեջ հավասարակշռված կերպով ներառեն կանխարգելման, բացահայտման և հանրության մասնակցությանը վերաբերող միջոցառումները: Այդ փաստաթղթերը պետք է լինեն ընդգրկուն, հիմնվեն առկա կարիքների, միջոցների ու կարողությունների վրա, ունենան նպատակաուղղված քայլերի հստակ հաջորդականություն և չափելի արդյունքներ, ինչպես նաև իրագործվեն թափանցիկ կերպով՝ հաշվի առնելով շահերի հնարավոր բոլոր բախումները:

Չնայած գոյություն ունեն կոռուպցիայի դեմ պայքարի տարբեր, օրինակ՝ “քրեական և վարչական վերահսկողության”, “իշխանության սահմանափակման” “պետական կառավարման համակարգի կրճատման”, “հասարակական օրինականության” և այլ մոտեցումներ, “ՏԶԿ/ԹԻ-Հայաստան” առավել արդյունավետ է համարում 1996թ.-ին ԹԻ միջազգային շարժման կողմից մշակված ՕԱՀ մոտեցումը<sup>23</sup>, որի հիմնական դրույթները ներկայացվել էին առաջին գլխում: Ստորև ներկայացված՝ Հայաստանի հակակոռուպցիոն քաղաքականության գնահատումը հիմնված է ՕԱՀ մոտեցման վրա:

## Հակակոռուպցիոն քաղաքականությունը Հայաստանում

Հայաստանում կոռուպցիային առնչվող պաշտոնական առաջին փաստաթուղթը ՀՀ Նախագահ Լևոն Տեր-Պետրոսյանի 1992թ.-ի սեպտեմբերի 1-ի թիվ ՆՀ-151 “Պաշտոնեական դիրքի չարաշահումների և կոռուպցիայի դեմ պայքարն ուժեղացնելու մասին” հրամանագիրն է: Այն նպատակ ուներ կարգավորելու պետական ծառայության մեջ աշխատանքի ընդունվելու գործընթացները՝ տարբեր չարաշահումներ բացառելու նպատակով: Սակայն որևէ լուրջ քայլ՝ ուղղված այս հրամանագրի կիրարկմանը, չէր ձեռնարկվել:

1999թ.-ին ՀՀ վարչապետ Վազգեն Սարգսյանը դիմեց ՀԲ-ին՝ աջակցություն խնդրելով ազգային հակակոռուպցիոն ռազմավարության մշակման հարցում: Սակայն 1999թ.-ի հոկտեմբերի 27-ի ահաբեկչությունից հետո, որի հետևանքով զոհվեցին վարչապետը և հանրապետության մի շարք այլ բարձրաստիճան պետական պաշտոնյաներ, գործընթացը կասեցվեց:

ՀՀ վարչապետ Անդրանիկ Մարգարյանի 2001թ.-ի հունվարի 22-ի թիվ 44 որոշմամբ ստեղծվեց կառավարական հանձնաժողով, որը պետք է համակարգեր Կառավարության հակակոռուպցիոն ծրագրերի հետ կապված աշխատանքները: Հանձնաժողովի կազմում ներգրավված էին մի շարք բարձրաստիճան պաշտոնյաներ՝ ՀՀ վարչապետի

<sup>23</sup> [http://www.transparency.org/policy\\_and\\_research/nis](http://www.transparency.org/policy_and_research/nis)

գլխավորությամբ: ՀՀ-ի աջակցությամբ կազմավորվեց փորձագետների մի խումբ՝ մշակելու ազգային հակակոռուպցիոն ռազմավարության ծրագիրը: 2002թ.-ի վերջին այդ աշխատանքներն ավարտվեցին և 2003թ.-ի փետրվարին վերջնական նախագիծը ներկայացվեց Հայաստանում գործող միջազգային կազմակերպությունների ներկայացուցիչներից կազմված Հակակոռուպցիոն համատեղ աշխատանքային խմբի փորձագիտական քննությանը: Միջազգային կազմակերպությունների կարծիքով փաստաթուղթը վերանայման կարիք ուներ, սակայն փաստաթղթի վերանայման և ընդունման գործընթացը հետաձգվեց 2003թ.-ի փետրվարին և մայիսին տեղի ունեցած նախագահական և խորհրդարանական ընտրությունների պատճառով:

Ընտրություններից հետո 2003թ.-ի հունիսին նոր, կոալիցիոն կառավարության ձևավորումից հետո փաստաթուղթը բերվեց վերջնական տեսքի, որը և հաստատվեց ՀՀ կառավարության 2003թ.-ի նոյեմբերի 6-ի թիվ 1522-Ն որոշմամբ: Հայաստանի հակակոռուպցիոն ռազմավարությունը և դրա իրականացման միջոցառումների ծրագիրն ուժի մեջ մտած նույն թվականի դեկտեմբերի 10-ին ՀՀ Նախագահ Ռոբերտ Քոչարյանի վավերացմամբ: Հարկ է նշել, որ կոալիցիոն կառավարությունը հակակոռուպցիոն ռազմավարությունը վերամշակեց և ընդունեց **“Փակ դռների հետևում”** անտեսելով այլ շահագրգիռ կողմերի կարծիքը:

2004թ.-ի հունիսին ՀՀ Նախագահի հրամանագրով ստեղծվեցին **Կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհուրդ**՝ աջակցելու ՀՀ-ում հակակոռուպցիոն պետական քաղաքականության իրականացմանը, և դրան առընթեր **Հակակոռուպցիոն ռազմավարության իրականացման մոնիտորինգի հանձնաժողով**: Այս կառույցների կարգավիճակը, կազմը և գործառնությունները ներկայացված են “Ինստիտուցիոնալ շրջանակներ” ենթագլխում:

Ինչ վերաբերում է Հայաստանի հակակոռուպցիոն ռազմավարությանը և դրա իրականացման միջոցառումների ծրագրին, ապա դրանք միավորված են մեկ փաստաթղթի մեջ: Կառավարության կողմից մշակված Ռազմավարության նպատակը «կոռուպցիայի հաղթահարումն է, այն ծնող և դրա տարածումը խթանող պատճառների ու պայմանների վերացումը, հանրապետությունում բարոյահոգեբանական առողջ մթնոլորտի ձևավորումը, որն էլ իր հերթին կնպաստի ժողովրդավարական ինստիտուտների, քաղաքացիական հասարակության և իրավական պետության հիմնավոր հաստատմանը, ազատ տնտեսական մրցակցությանը, տնտեսության զարգացմանը և աղքատության նվազեցմանը»<sup>24</sup>:

Ծրագիրը նախատեսված էր ավարտել 2007թ.-ին, սակայն դրա հիմնական միջոցառումների կատարման ժամկետները սահմանափակվում են 2006թ.-ով: ՀՀ կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհուրդը 2006թ.-ի ապրիլյան նիստում որոշեց

---

<sup>24</sup> “Հակակոռուպցիոն ռազմավարության և դրա իրականացման միջոցառումների ծրագիր”. Երևան, 2003թ., էջ 5-6

զանգվածային լրատվամիջոցներով հրապարակել Սոցիտորինգի հանձնաժողովի կողմից պատրաստված՝ Ռազմավարության վերամշակված ծրագրի նախագիծը և «...հաշվի առնելով 6 ամսվա ընթացքում հասարակական քննարկումների ժամանակ արված դիտողություններն ու առաջարկությունները, հանձնարարել ՀՀ նախարարություններին և գերատեսչություններին՝ մշակելու առաջիկա երեք տարիներին իրականացվելիք ՀՀ հակակոռուպցիոն նոր ծրագիր»<sup>25</sup>:

Թե որքանով է նոր ծրագիրը ելնելու գործող Ռազմավարության արդյունավետության գնահատման արդյունքներից և ինչպես ու ով է իրականացնելու նման վերլուծությունը, պաշտոնական տեղեկություններ չկան: 2006թ.-ի օգոստոսի դրությամբ Ռազմավարության նոր նախագիծը չի հրապարակվել մամուլում և ոչ էլ քննարկվել է շահագրգիռ այլ կողմերի հետ: Փոխարենը, այն տեղադրվել է ՀՀ կառավարության ինտերնետային կայքում<sup>26</sup>:

## Ռազմավարության ծրագրի բովանդակությունը

Ստորև ներկայացված է Ռազմավարության ծրագրի գործող տարբերակի վերլուծությունը: Անդրադառնալով վերը նշված գնահատման չափանիշներին, առաջին հերթին կարելի է ասել, որ Ռազմավարության ծրագիրը չի ընդունվում հասարակության կողմից, քանզի դա մշակվել է առանց հանրային մասնակցության: Փաստաթուղթը համընդգրկուն և հավասարակշռված չէ՝ կենտրոնացնելով օրենսդրական փոփոխությունների, այլ ոչ թե օրենքների կիրարկման կամ մեղավորների պատժման ուղղությունների վրա: Արժե նաև նշել, որ ՀՀ կառավարությունն է հանդիսանում հակակոռուպցիոն համարյա բոլոր միջոցառումների պատասխանատու կատարողը, ինչն էապես սահմանափակում է այլ շահագրգիռ կողմերի մասնակցությունը:

Ռազմավարությունը հիմնված չէ իրական կարիքների, միջոցների և կարողությունների վրա: Այն իր մեջ հիմնականում ընդգրկում է այնպիսի միջոցառումներ, որոնք արդեն ներառված են այլ, օրինակ՝ պետական կառավարման համակարգի, քաղաքացիական ծառայության և այլ ոլորտների բարեփոխումների ծրագրերում: Միևնույն ժամանակ, ծրագրի կրթական և իրազեկման, հանրային մասնակցության և մոնիտորինգի միջոցառումները հստակեցված չեն և ակնհայտ (բայց ոչ արդարացված) կերպով ենթադրում են աջակցություն միջազգային կառույցների կողմից:

Հայաստանի հակակոռուպցիոն ռազմավարության և նրա իրականացման միջոցառումների ծրագրում չկան մոնիտորինգի և գնահատման լուրջ մեխանիզմներ: Միջոցառումների իրականացման, ինչպես նաև հակակոռուպցիոն բնագավառում

<sup>25</sup> «Հայաստանի Հանրապետություն» օրաթերթ, 2006թ. ապրիլի 22

<sup>26</sup> [http://www.gov.am/armversion/premier\\_2/primer\\_council\\_ghashvet.htm](http://www.gov.am/armversion/premier_2/primer_council_ghashvet.htm)

Հայաստանի ստանձնած միջազգային պարտավորությունների կատարման գնահատումը հիմնականում հիմնված է պետական համապատասխան կառույցների ղեկույց-հաշվետվությունների վրա և չի ենթադրում դրանց լրացումը այլ անկախ աղբյուրից ստացված տվյալներով:

ՀՀ հակակոռուպցիոն ռազմավարության ծրագիրը տալիս է կոռուպցիայի սահմանումը, վերլուծում է դրա պատճառները, վեր է հանում դրա դեմ պայքարի հիմնական միջոցները և քննարկում է Հայաստանի հակակոռուպցիոն քաղաքականության ուղղությունները: Սակայն ծրագրում մատնանշված են կոռուպցիայի հետ կապված ոչ բոլոր հիմնահարցերն ու դրսևորումները: Օրինակ՝ որպես այդպիսին **նշված չէ կոռուպցիան բանակում, աղետի գոտում, քաղաքաշինության և այլ խնդրահարույց ոլորտներում:** Ծրագրում գնահատված չեն կոռուպցիայի վտանգավոր հետևանքները երկրի քաղաքական, տնտեսական և սոցիալական զարգացումների առումով:

Ըստ Ռազմավարության<sup>27</sup>, Հայաստանում կոռուպցիայի դեմ պայքարի հիմնական միջոցներից են օրենքի գերակայության վրա հիմնված արդար կառավարման համակարգի ստեղծումը, կոռուպցիոն երևույթների բացահայտումը ու դրանցում ներգրավված անձանց պատասխանատվության ենթարկումը, կոռուպցիային առնչվող հարցերի նկատմամբ հանրային իրազեկության խթանումն ու պետական պաշտոնյաների համար վարվելակերպի կանոնագրքերի և էթիկայի նորմերի մշակումն ու կիրարկումը: Այդ միջոցների շարքին պատկանում են նաև կոռուպցիոն գործարքներում ներգրավված պետական պաշտոնյաներին պատասխանատվության ենթարկելուն առնչվող հարցերի թափանցիկության ապահովումը, պետական հաստատությունների արտաքին և ներքին աուդիտը, դրանց ֆինանսական գործունեության մեխանիզմների կատարելագործումը, ընդունված իրավական ակտերի որակի բարելավումը և անդամակցումը կոռուպցիայի դեմ պայքարին ուղղված միջազգային հիմնական կոնվենցիաներին:

Առաջին հայացքից թվում է, որ հակակոռուպցիոն ռազմավարությունն ընդունում է կոռուպցիայի դեմ պայքարում համակարգային և հավասարակշռված մոտեցման անհրաժեշտությունը: Օրինակ՝ ռազմավարության մեջ ուղղակիորեն ասվում է, որ կոռուպցիայի դեմ պայքարն իր մեջ ներառում է երեք հիմնական ուղղություն՝ 1) հասարակության կողմից կոռուպցիայի և դրա հետևանքների հասարակական վտանգավորության աստիճանի գիտակցման արմատավորում. 2) կոռուպցիայի կանխարգելում. 3) օրենքի գերակայության ապահովում՝ ուղղված անձանց իրավունքների և օրինական շահերի պաշտպանությանը<sup>28</sup>: Այդ մասին կարող է նաև վկայել տարբեր ոլորտների ընդգրկումը Ռազմավարության մեջ, այն է՝ **ա/ տնտեսական ոլորտ**, որն իր մեջ ներառում է հարկային և մաքսային համակարգերը, առողջապահության և կրթության բնագավառները ու պետական ֆինանսները, գույքը և

<sup>27</sup> “Հակակոռուպցիոն ռազմավարության և դրա իրականացման միջոցառումների ծրագիր”. Երևան, 2003թ., էջ15-18

<sup>28</sup> “Հակակոռուպցիոն ռազմավարության և դրա իրականացման միջոցառումների ծրագիր”. Երևան, 2003թ., էջ19

մասնավորեցման հիմնախնդիրները, բ/ քաղաքական կոռուպցիա, գ/ պետական կառավարում, դ/ իրավապահ մարմիններ և, վերջապես, ե/ դատական համակարգ:

Սակայն, վերը նշված ուղղությունների և ոլորտների ավելի ուշադիր վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ դրանք ամբողջովին չեն համընկնում արդյունավետ հակակոռուպցիոն քաղաքականության դասական բաղադրիչների (կանխարգելում, բացահայտում և հանրային աջակցություն) հետ: Սա առանձնապես վերաբերում է “բացահայտում”, ու նաև, որոշ չափով, “հանրային աջակցություն” բաղադրիչներին: “Օրենքի գերակայության ապահովում” ուղղությունը հիմնականում ունի ավելի կանխարգելիչ, քան բացահայտիչ բնույթ: Առավել մտահոգիչ է այն փաստը, որ բացահայտման միջազգայնորեն ընդունված շատ դրույթներ, ինչպիսիք են, օրինակ՝ քրեական և վարչական պատժամիջոցների կիրառման կատարելագործումը, գույքի և եկամտի կեղծ հայտարարագրման համար հայտարարատուներին պատասխանատվության ենթարկելու մեխանիզմների բարելավումը և այլն, բացակայում են Ռազմավարությունում:

Ռազմավարության բովանդակության (ինչպես նաև դրա իրականացման) վերլուծությունը բացահայտում է, որ կոռուպցիայի դեմ պայքարում Հայաստանի իշխանությունների փիլիսոփայությունը հիմնականում հիմնված է կանխարգելիչ քայլերին առաջնայնություն տալուն ի վնաս բացահայտման և հանրային աջակցության միջոցառումների: Չնայած մեծ ուշադրություն է դարձվում հասարակության մեջ իրավագիտակցության սկզբունքի և օրենքի նկատմամբ հարգանքի արմատավորմանը, սակայն, պարզ չէ, թե ինչպես պետք է ապահովվի այն: Ակնհայտ է, որ մինչև կանխարգելիչ միջոցառումներին զուգահեռ չիրականացվի կոռուպցիոն հանցագործությունների արդյունավետ բացահայտում և չպատժվեն դրանցում ներգրավված անձինք, ինչի մասին պարտադիր պետք է տեղեկացվի հանրությանը, հասարակությունը չի աջակցի իշխանությունների հակակոռուպցիոն ջանքերին:

“Օրենքի գերակայության ապահովում” ուղղությունը (տես Ռազմավարություն, էջ 25-26) նախևառաջ նախատեսում է հակակոռուպցիոն օրենսդրության բարելավում, հիմնականում օրենսդրական և ենթաօրենսդրական ակտերի միջև հակասությունների վերացում, օրենքների նախագծերի կոռուպցիոն ռիսկերի փորձագիտական վերլուծություն և իրավական ակտերի մշակման հարցում քաղաքացիական մասնակցություն: Չնայած հենց նույն տեղում Ռազմավարությունն ընդունում է օրենսդրության կիրարկման կարևորությունը, այդ ուղղությամբ առաջարկվող միակ լուծումը ընդունված օրենքների վերաբերյալ հանրությանն ավելի լավ իրազեկելն է:

Նույն փիլիսոփայությունն է գերիշխում նաև Ռազմավարության “Իրավապահ մարմիններ” բաժնում (տես էջ 43-44): Չնայած այնտեղ կան հղումներ կոռուպցիոն հանցագործությունների համար սահմանված պատժամիջոցներն ավելի արդյունավետ դարձնելու, իրավապահ տարբեր մարմինների (ոստիկանության, դատախազության և ազգային անվտանգության ծառայության) միջև պարտականությունների և

պատասխանատվության հստակեցման և նրանց միջև փոխգործակցության ապահովման մասին, հստակ չէ, թե ինչպես կարելի է հասնել դրան: Ռազմավարության մեջ միայն նշվում է, որ այս հարցերը կկարգավորվեն “Օպերատիվ հետախուզական գործունեության մասին” ՀՀ օրենքի ընդունումով (որն, ի դեպ, մինչև հիմա չի ընդունվել):

Իրավապահ մարմիններին նվիրված հինգերորդ գլուխը, ինչպես նաև համապատասխան միջոցառումների ցանկը, նախատեսում են տեխնիկական հագեցվածության բարելավում, աշխատակիցների վարձատրության և սոցիալական ապահովման հարցերի լուծում, մասնագիտական որակավորման բարձրացում, վարքագծի կանոնների մշակում, սակայն **չեն անդրադառնում այդ մարմինների գործողությունների վերահսկման մեխանիզմներին**: Նույն մոտեցումն է ցուցաբերվել և դատական համակարգի կապակցությամբ: Չնայած Ծրագրում ամրագրված է, որ “Անկախ դատական համակարգը կոռուպցիայի դեմ պայքարի գլխավոր գործիքներից է” (տես էջ 45), այդտեղ **բացակայում են համակարգի անկախությունն ապահովող լուծումներ**:

Փաստաթղթում չի կարևորվում **անկախ վերստուգիչ և վերահսկիչ մարմնի առկայությունը** կոռուպցիայի դեմ պայքարի արդյունավետության համար: Շատ թույլ է քաղաքական կոռուպցիային **նվիրված գլուխը**, որտեղ նշվում են կուսակցությունների, դիտորդների, ընտրացուցակների հետ կապված հարցերը, բայց չի հիշատակվում, օրինակ՝ իշխանությունների կողմից վարչական ռեսուրսների օգտագործումը հօգուտ որոշ թեկնածուների կամ կուսակցությունների: **Անհասկանալի պատճառներով այստեղ խոսվում է նաև տեղական ինքնակառավարման մասին**, այնինչ այդ ոլորտի հիմնախնդիրներին անհրաժեշտ էր մի առանձին գլուխ նվիրել:

Ինչ վերաբերում է տնտեսական ոլորտի խնդիրներին, ապա այդ գլխում ներկայացվում են միայն հարկային, մաքսային, կրթության, առողջապահության, պետական ֆինանսների, գույքի կառավարման և մասնավորեցման ոլորտները: Ստվերային տնտեսության դեմ պայքարի միջոցները ուղղակիորեն չեն անդրադառնում լայն տարածում գտած **հովանավորչությանը, որոշ գործարարների համար արտոնյալ պայմանների ստեղծմանը, շահերի ակնհայտ բախմանը, պետական պաշտոնյաների գույքի և եկամուտների գոյացմանը՝ իրենց դիրքի չարաշահման արդյունքում և նման այլ անօրինականություններին**:

“Բացահայտում” բաղադրիչի համեմատ “հանրային աջակցություն” բաղադրիչը հայաստանյան ռազմավարության մեջ ավելի լավ է ներկայացված (տես էջ 20-22): Ընդունվում է Հակակոռուպցիոն ռազմավարության ձևավորման և իրականացման և օրենքների նախագծման մեջ քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչների ներգրավման անհրաժեշտությունը: Ռազմավարությունը նաև կարևորում է զանգվածային լրատվամիջոցների դերը այն հանրությանը ներկայացնելու և նրանում կոռուպցիայի նկատմամբ անհանդուրժողականություն արմատավորելու գործում: Այս բաժնում,

մասնավորապես, կարևորվում է քաղաքացիական հասարակության մասնակցությունը խորհրդարանական լսումներին:

Այս կապակցությամբ հարկ է նշել, որ Հայաստանում առ այսօր կարելի է վերհիշել հասարակության կողմից ներկայացված օրենսդրական առաջարկների ընդունման եզակի դեպքեր, իսկ հասարակական կազմակերպությունների մասնակցությունը հակակոռուպցիոն քաղաքականություն մշակելու և իրականացնելու գործում հիմնականում կրում է “ֆորմալ” բնույթ: Այնուամենայնիվ **Ռազմավարությունը չի առաջարկում ոչ մի կոնկրետ մեխանիզմներ իսկապես խթանելու հասարակության մասնակցությունը կանխարգելիչ և օրենքի գերակայությունն ապահովող միջոցառումներում:** Միևնույն ժամանակ, բացակայում է հանրակրթական և բարձրագույն ուսումնական հաստատություններում հակակոռուպցիոն ուսումնական ծրագրերի ներդրումը, ինչպես նաև կոռուպցիայի և հակակոռուպցիոն հարցերի վերաբերյալ գիտական հետազոտությունների անցկացումը:

## **Ռազմավարության իրականացման միջոցառումները**

Սովորաբար, գործողությունների ծրագիրը սահմանում է այն միջոցառումները, որոնք պետք է ձեռնարկվեն՝ ապահովելու Ռազմավարության արդյունավետ իրականացումը: Գործողությունների ծրագրում ընդգրկված յուրաքանչյուր միջոցառում բնութագրվում է իր ոլորտային պատկանելիությամբ, այն խնդիրներով, որոնք պետք է լուծվեն այդ միջոցառման իրականացման արդյունքում, պատասխանատու կատարողով և իրականացման ժամկետներով: Հայաստանի հակակոռուպցիոն ռազմավարության ծրագրի իրականացման ցանկում ընդգրկված է մոտ 100 միջոցառում<sup>29</sup> (ներառյալ ենթամիջոցառումները):

Առավել մեծ քանակությամբ միջոցառումներ (44) վերաբերում են տնտեսական ոլորտին, 7-ը՝ քաղաքական ոլորտին, 13-ը՝ պետական կառավարմանը, 7-ը՝ իրավապահ մարմիններին և 10-ը՝ դատական համակարգին: Միջոցառումների ճնշող մեծամասնությունը պլանավորված էր իրականացնել 2003թ.-ի դեկտեմբերի 11-ից մինչև 2006թ.-ի վերջը: 4 միջոցառում կոչված են համապատասխանեցնելու ՀՀ հակակոռուպցիոն օրենսդրությունը միջազգային գործող չափանիշներին: Ցանկի մի շարք միջոցառումներ ներառում են Հակակոռուպցիոն ռազմավարության և դրա իրականացման միջոցառումների ծրագրի ընդունումը, առանձին ոլորտներում կոռուպցիա ծնող պատճառների և երևույթների պարբերական վերլուծությունն ու հակակոռուպցիոն ռազմավարության շրջանակներում կարճաժամկետ ու երկարաժամկետ կոնկրետ ծրագրեր կազմելը:

<sup>29</sup> “Հակակոռուպցիոն ռազմավարության և դրա իրականացման միջոցառումների ծրագիր”. Երևան, 2003թ., էջ 51-68

Միջաջառումների մյուս մասին պատկանում են իրավական ակտերի հրապարակայնության ապահովումը՝ ՀՀ կառավարության էլեկտրոնային էջի ստեղծման միջոցով, ինչպես նաև դրանց նախագծերի կոռուպցիոն ռիսկերի գնահատման նպատակով փորձաքննության և արդեն ընդունված օրենքների և այլ իրավական ակտերի հակակոռուպցիոն ռիսկերի բացահայտման նպատակով վերլուծության անցկացումը: Վեց միջոցառում պլանավորված է իրականացնել պարբերաբար (տես 1.2, 2.2, 2.3, 4.11, 7.2 և 8.4 կետերը):

**Միջոցառումների ցանկը ամբողջովին չի ենթադրում Ռազմավարության հիմնական խնդիրների և դրույթների իրականացում:** Մասնավորապես, միջոցառումների ցանկում ընդգրկված են բանկային համակարգին (տես 4.2-4.5 կետերը), բնապահպանությանը (տես 4.28-4.30 կետերը), գործարար միջավայրի հիմնախնդիրներին (տես 4.31-4.34 կետերը), լիցենզավորման համակարգին (տես կետ 4.35) վերաբերող միջոցառումներ, ինչպես նաև վարկային և դրամաշնորհային միջոցների օգտագործման միասնական տվյալների բազայի ստեղծումն ու պարբերական մոնիտորինգի իրականացումը (տես կետ 4.39), որոնք քննարկված չեն Ռազմավարության փաստաթղթում: Մյուս կողմից, բացակայում են այնպիսի միջոցառումներ, որոնք վերաբերում են Ռազմավարության մեջ քննարկված ոլորտներին, օրինակ՝ քաղաքական կուսակցությունների ֆինանսավորումը կամ քաղաքական կոռուպցիան:

Բացի այդ, միջաջառումների ցանկը չի հետևում այն տրամաբանությանը, որը բխում է Ռազմավարության մեջ ամրագրված՝ կոռուպցիայի դեմ պայքարի հիմնական ուղղություններից. հասարակության կողմից այդ երևույթի և դրա հետևանքների վտանգավորության աստիճանի գիտակցման արմատավորում, կոռուպցիայի կանխարգելում և օրենքի գերակայության ապահովում: Այստեղ հիմնականում բացակայում են բացահայտման և մեծ չափով նաև հանրային աջակցության ու կրթության միջոցառումները՝ հիմնականում ցանկը ապահովելով կանխարգելմանն ուղղված միջոցառումներով:

Ռազմավարության իրականացման միջոցառումների ցանկում **ընդամենը երեքն են** հանդիսանում **բացահայտման միջոցառումներ**՝ “Հարկերից խուսափելու համար պատասխանատվության խստացում” (կետ 4.9), “ՀՀ կառավարությանն առընթեր հարկային պետական ծառայության ներքին վերահսկողության ուժեղացում” (կետ 4.11) և “Օպերատիվ հետախուզական գործունեության իրավական կարգավորում” (կետ 7.5):

Միջոցառումներից **միայն 7-ը** կարող են որակվել որպես **հանրային աջակցության ու կրթության միջոցառումներ**՝ “Առանձին ոլորտներում կոռուպցիա ծնող պատճառների և երևույթների պարբերական վերլուծություն և մոնիտորինգ” (կետ 1.2), “Հակակոռուպցիոն ռազմավարության շրջանակներում կարճաժամկետ և երկարաժամկետ կոնկրետ ծրագրերի կազմում” (կետ 1.3), “Հանրության հակակոռուպցիոն կրթական ծրագրերի մշակում” (կետ 5.4), “Հակակոռուպցիոն ռազմավարության իրականացման նկատմամբ

մոնիտորինգի խմբի ստեղծում” (կետ 5.5), “Կոռուպցիայի գնահատման համար անհրաժեշտ ցուցանիշների համակարգի ստեղծում” (կետ 5.6), “Մոնիտորինգի խմբի անդամների ուսուցման ծրագրերի մշակում և դասընթացների կազմակերպում” (կետ 5.7) և “Նախարարություններում հասարակայնության հետ կապերի ստորաբաժանումների ստեղծում” (կետ 6.10):

Ընդհանուր առմամբ, պլանավորված միջոցառումները իրենցից ներկայացնում են օրենսդրական և ենթօրենսդրական ակտերի, ռազմավարական ծրագրերի և հայեցակարգերի նախագծում և հաստատում և միայն 21 կետերում թվարկված միջոցառումներն են կրում այլ բնույթ: Նկատի ունենալով Հայաստանում արդեն ընդունված օրենքների թերի կիրառման պրակտիկան, **զարմանալի է թվում նոր օրենքների ու կարգերի կիրառումը ապահովող միջաջառումների բացակայությունը**, չնայած որ Ռազմավարության 1-ին գլխի 3.3 ենթակետում կարևորվում է օրենքի կիրառումը: Փոխարենը, որպես օրենքի կիրառման ապահովման անհրաժեշտ պայման նշվում է տեղեկատվության տարբեր միջոցներով հասարակության իրազեկումը, ինչպես նաև օրենսդրական ակտերի կատարման նկատմամբ վերահսկողության իրականացումը, բայց չի հստակեցվում, թե ինչ մեխանիզմների միջոցով (տես Ռազմավարություն, էջ 26):

Հարկ է նշել, որ օրենքների և ենթօրենսդրական ակտերի մշակման գործում անտեսված է այլ շահագրգիռ կողմերի մասնակցությունը, թեև Ռազմավարությունում նշվում է իրավական ակտերի մշակման փուլում հասարակական կազմակերպությունների մասնակցության կարևորության մասին: Կոռուպցիայի դեմ պայքարը ամենուրեք ենթադրում է թափանցիկություն և մասնակցություն, բայց միջոցառումների ցանկում **հասարակական կազմակերպությունները որպես պատասխանատու կատարող հիշատակված են միայն 6 դեպքում** (տես ցանկի 1.2, 1.3, 5.4-5.7 կետերը) և այդ միջոցառումները, մասնավորապես, վերաբերում են իրազեկման, կրթական և մոնիտորինգի հետ կապված գործունեությանը:

Ծրագրում և ցանկում ընդհանրապես **չափազանց սահմանափակ են “պետություն-հասարակություն” կապն ապահովող կոնկրետ մեխանիզմները**: Օրինակ, Ռազմավարությունը հիշատակում է հանրային բողոքարկման մեխանիզմների ներդրման կարևորության մասին (տես էջ 29), սակայն միջոցառումների ցանկում բողոքարկմանը վերաբերում է միայն հարկատուների շահերի ապահովության հարցը (տես 4.10 կետը): Կամ հասկանալի չէ, թե նախարարությունների հասարակության հետ կապերի ստորաբաժանումները ինչպես են ապահովելու հանրությանը մատուցվող ծառայությունների վերահսկումը (տես 6.10 կետը): Ռազմավարության մեջ նշված են նաև խորհրդարանական լսումները որպես հասարակության մասնակցության լավագույն ձև, ինչը սակայն կարող է արդյունավետ լինել կայացած ժողովրդավարական պետություններում, բայց ոչ այսօրվա Հայաստանում:

Ցանկում **ներառված չեն**, օրինակ՝ տարբեր ոլորտներում **կոռուպցիայի բացահայտման և դատապարտման կոնկրետ միջոցառումներ** և դրանց լուսաբանման մեխանիզմները, չնայած նման միջոցառումները խիստ կարևորվում են Ռազմավարական ծրագրի առաջին գլխի երկրորդ ենթակետում (տես էջ 15-18): Ինչ վերաբերում է ներքին վերահսկման միջոցով բացահայտված կոռուպցիոն չարաշահումների և դրանց հրապարակմանն առնչվող հարցերին, ապա կարելի է ենթադրել, որ նման վերահսկողությունը իրականացվելու է, օրինակ՝ հարկային ոլորտին վերաբերող 4.11 կետում նշված միջոցառումների շրջանակներում: Հասկանալի չէ, թե ինչու նման վերահսկում չի պլանավորվում անցկացնել մաքսային կամ այլ խնդրահարույց ոլորտներում: Վերջապես, միջոցառումների ցանկում այն հատուկ կետերը, որոնք նվիրված են տեղական ինքնակառավարման մարմինների խնդիրներին, սահմանափակվում են 4.40 և 6.3 միջոցառումներով, որոնք առնչվում են բյուջեների մոնիտորինգի և մունիցիպալ ծառայության ստեղծման հետ:

Հակակոռուպցիոն մոնիտորինգի հանձնաժողովի 2005թ.-ի դեկտեմբերի 21-ի տեղեկանքի համաձայն<sup>30</sup>, իրականացվել են 73 միջոցառումներ և ենթամիջոցառումներ, 6-ը չեն կատարվել կամ կատարվել են մասամբ, 15-ը՝ կատարման ընթացքի մեջ են, իսկ 4-ը կատարվում են պարբերաբար՝ կրելով քարոզչական կամ ուսուցողական բնույթ: Իրականացված համարյա բոլոր միջոցառումները օրենքների կամ իրավական այլ ակտերի ընդունումն է, կամ էլ օրենքների նախագծերի կազմումը: Կան միջոցառումներ, որոնք պետք է արդեն իրականացված լինեին, բայց դեռ գտնվում են իրականացման փուլում: Բացի այդ, տեղեկանքում բավարար բացատրություն չի տրված, թե ինչու չեն իրականացվել կամ մասամբ են իրականացվել այդ 6 միջոցառումները և ինչու է հետաձգվել մյուսների կատարումը:

## Մոնիտորինգի մեխանիզմները

Ռազմավարական ծրագիրն իր մեջ ներառում է դրույթներ և միջոցառումներ, որոնք կոչված են ապահովելու և՛ տեղական, և՛ միջազգային մոնիտորինգ: Տեղական մոնիտորինգի միջոցառումներից են “Առանձին ոլորտներում կոռուպցիա ծնող պատճառների և երևույթների պարբերական վերլուծություն և մոնիտորինգ” (կետ 1.2), “Հակակոռուպցիոն ռազմավարության իրականացման նկատմամբ մոնիտորինգի խմբի ստեղծում” (կետ 5.5), “Կոռուպցիայի գնահատման համար անհրաժեշտ ցուցանիշների համակարգի ստեղծում” (կետ 5.6) և “Մոնիտորինգի խմբի անդամների ուսուցման ծրագրերի մշակում և դասընթացների կազմակերպում” (կետ 5.7): Տեղական մոնիտորինգի անցկացումը և համակարգումը վերապահված է Կոռուպցիայի դեմ

<sup>30</sup> [http://www.gov.am/armversion/premier\\_2/primer\\_council\\_6hashvet.htm](http://www.gov.am/armversion/premier_2/primer_council_6hashvet.htm)

պայքարի խորհրդին առընթեր Մոնիտորինգի հանձնաժողովին: Հանձնաժողովի, ինչպես նաև խորհրդի գործառույթների և գործունեության մասին ավելի մանրամասն կքննարկվի հաջորդ ենթագլխում:

Հարկ է նաև նշել, որ անցյալ տարի ՄԱԿ-ի զարգացման ծրագրի կողմից իրականացվող "Աջակցություն քաղաքացիական հասարակությանը հակակոռուպցիոն մախաձեռնություններում" ծրագրի շրջանակներում մշակվել էր կրթության և առողջապահության ոլորտների մոնիտորինգի մեթոդաբանություն և մարզերում ստեղծվել էին հասարակության ներկայացուցիչներից բաղկացած մոնիտորինգային խմբեր, սակայն, ներկա դրությամբ այդ մեթոդաբանության փորձնական կիրառման տվյալները դեռ հրապարակված չեն:

Ինչպես արդեն նշվել էր, միջոցառումների ծրագրում ներառված չորս միջոցառումները նպատակաուղղված են համապատասխանեցնելու ՀՀ օրենսդրությունը միջազգային գործող չափանիշներին: Համաձայն այդ միջոցառումների՝ Հայաստանը պետք է կյանքի կոչեր հակակոռուպցիոն նշանակություն ունեցող մի շարք միջազգային փաստաթղթերում ամրագրված սկզբունքներ: Այդ փաստաթղթերն են՝ 1996թ.-ի ԵԽ նախարարների կոմիտեի կողմից ընդունված՝ "Կոռուպցիայի դեմ գործողությունների պլանը", 1997թ.-ի նոյեմբերի 6-ի ԵԽ նախարարների կոմիտեի կողմից ընդունված "Կոռուպցիայի դեմ պայքարի 20 ուղենշային սկզբունքների մասին" (97)24 բանաձևը, ինչպես նաև ԵԽ արդարադատության նախարարների համաժողովներում ընդունված առաջարկությունները (Վալլետա, 1994թ., Պրահա, 1997թ.)՝ կապված GRECO-ի ստեղծման հետ:

Պետք է նաև ստորագրվեր և վավերացվեր ԵԽ Կոռուպցիայի դեմ քրեական իրավունքի 1999թ.-ի կոնվենցիան և ԵԽ Կոռուպցիայի դեմ քաղաքացիական իրավունքի 1999թ.-ի կոնվենցիան, որոնք, համապատասխանաբար, վավերացվել են ԱԺ-ի կողմից 2004թ.-ի հունիսի 8-ին և դեկտեմբերի 8-ին: Ի լրումն դրա, 2005թ.-ի մայիսի 19-ին ստորագրվեց ՄԱԿ-ի Կոռուպցիայի դեմ պայքարի 2003թ.-ի կոնվենցիան, որն առայժմ չի վավերացվել: Նշված բոլոր փաստաթղթերում առկա են դրույթներ, որոնք առնչվում են մասնակից պետությունների հակակոռուպցիոն քաղաքականության միջազգային մոնիտորինգին, և, այդպիսով, Հայաստանը նույնպես ենթակա է միջազգային մոնիտորինգային գործընթացներին, որոնք գնահատում են իրականացվող միջոցառումների համապատասխանությունը հակակոռուպցիոն միջազգային չափանիշներին:

Որպես միջազգային մոնիտորինգի մեխանիզմների կիրառման օրինակ այս ընթացիկում կքննարկվեն GRECO-ի և OECD-ի Անցումային տնտեսությունների հակակոռուպցիոն ցանցի (ACN) Ստամբուլի հակակոռուպցիոն գործողությունների պլանի շրջանակներում Հայաստանի կողմից ստանձնած պարտավորությունները: Չնայած վերջին երկու կառույցների հանձնարարականների կատարումը հիմնված է

կամավորության սկզբունքի վրա, այնուամենայնիվ, դրանց կատարումը անդամ-պետությունների կողմից խստորեն վերահսկվում է:

OECD/ACN-ի Ստամբուլի հակակոռուպցիոն գործողությունների պլանն իր մեջ ներառում է Հայաստանը, Ադրբեջանը, Վրաստանը, Ղազախստանը, Ղրղզստանը, Ռուսաստանը, Տաջիկստանը և Ուկրաինան, և նպատակ ունի Եվրամիության և OECD-ի երկրների, ինչպես նաև միջազգային կազմակերպությունների փորձագետների օգնությամբ մշակված հանձնարարականների իրականացման միջոցով կատարելագործել մասնակից պետությունների հակակոռուպցիոն քաղաքականությունները: Հայաստանի համար հանձնարարականները մշակվեցին և ընդունվեցին 2004թ.-ի հունիսի 15-ից 18-ը Փարիզում կայացած հանդիպման ժամանակ: ՀՀ կառավարությունը կանոնավոր կերպով ներկայացնում է հանձնարարականների կատարման ընթացքի մասին ընթացիկ զեկույցներ: Այդպիսի զեկույցներ ներկայացվել են 2004թ.-ի դեկտեմբերին, 2005թ.-ի հունիսին և դեկտեմբերին ու 2006թ.-ի հունիսին:

OECD-ի հանձնարարականների ընդհանուր թիվը 24-ն է, որոնք խմբավորված են երեք թեմաների շուրջ. ա/ **Ազգային հակակոռուպցիոն քաղաքականություն և հաստատություններ** (7 հանձնարարական). բ/ **Հակակոռուպցիոն օրենսդրություն և կոռուպցիայի քրեականացում** (8 հանձնարարական). գ/ **Պետական ծառայության թափանցիկության և ֆինանսական վերահսկողության հարցեր** (9 հանձնարարական):

Սույն թվականի սեպտեմբերի 25-ից 29-ը պլանավորված է OECD/ACN-ի փորձագիտական խմբի այցը Հայաստան, որի ընթացքում հանդիպումներ են կազմակերպվելու պետական և հասարակական կառույցների, մասնավոր ոլորտի, լրատվամիջոցների և միջազգային կազմակերպությունների ներկայացուցիչների հետ՝ ստուգելու հանձնարարականների կատարման վերաբերյալ երկրի զեկույցի համապատասխանությունը իրականությանը: Այդ հանձնարարականների կատարման համար վերջնաժամկետ է սահմանվել 2007թ.-ի առաջին կիսամյակը:

Համաձայն Հայաստանի իշխանությունների կողմից OECD-ի հանձնարարականների կատարման գործընթացին վերաբերող “ՏԶԿ/ԹԻ-Հայաստան”-ի դիտարկումների, թերի է կատարված, օրինակ՝ **3-րդ հանձնարարականը**, որը վերաբերում է կոռուպցիայի դեմ պայքարում իրավապահ մարմինների ջանքերի համախմբմանը և այդ մարմինների համագործակցության ապահովմանը: Նույնը կարելի է ասել **5-րդ հանձնարարականի** վերաբերյալ, որը ուղղված է ՀՀ գլխավոր դատախազությունում ստեղծված հակակոռուպցիոն ստորաբաժանման և ՀՀ ոստիկանության հակակոռուպցիոն համապատասխան ստորաբաժանումների աշխատակիցների մասնագիտացման աստիճանի խորացմանը և կոռուպցիոն հանցագործություններ հետաքննող իրավապահ մարմինների աշխատակիցների վրա հնարավոր անհարկի ազդեցության կամ նրանց աշխատանքներին միջամտության առավելագույնս նվազեցմանը:

Այս կապակցությամբ կարևոր է այն փաստը, որ 2006թ.-ի հունիսի դրությամբ, երբ Փարիզում ներկայացվեց Հայաստանի զեկույցը<sup>31</sup>, ո՛չ ՀՀ ոստիկանության և ո՛չ էլ Ազգային անվտանգության ծառայության կառուցվածքում ստեղծված չէին հատուկ մասնագիտացված հակակոռուպցիոն ստորաբաժանումներ: Ընդունված չէր շատ կարևոր՝ «Օպերատիվ-հետախուզական գործունեության մասին ՀՀ օրենքը», որը կսահմաներ իրավապահ յուրաքանչյուր կառույցի գործառույթները և կհամակարգեր նրանց գործողությունները: Բացի այդ, հստակեցված չէին այն քայլերը, որոնք անհրաժեշտ են նվազեցնելու իրավապահ մարմինների աշխատակիցների վրա ազդեցությունը կամ միջամտությունը նրանց աշխատանքներին:

OECD-ի **6-րդ հանձնարարականն** ուղղված է հասարակական միավորումների, պետական պաշտոնյաների և մասնավոր ոլորտի ներկայացուցիչների՝ կոռուպցիայի պատճառների և նրա ազդեցության, կոռուպցիայի դեմ պայքարի և նրա կանխարգելման հարցերի շուրջ իրազեկման քարոզարշավների, ինչպես նաև պետական հաստատությունների հետ շփվելիս շարքային քաղաքացիների իրավունքների վերաբերյալ ուսուցման կազմակերպմանը: Պաշտոնական զեկույցում հիշատակված միջոցառումները անվանված և մանրամասնված չէին, իսկ «ՏՁԿ/ԹԻ Հայաստան»-ը տեղեկացված չէ Մոնիտորինգի հանձնաժողովի կողմից «մոնիտորինգի արդյունքների» որևէ ամփոփման մասին, չնայած հանդիսանում է այդ հանձնաժողովի անդամ:

Ինչ վերաբերում է **8-րդ հանձնարարականին**, ապա Հայաստանի իշխանությունները որևէ քայլ չեն ձեռնարկել քրեականացնելու ազդեցության «առևտուրը», իսկ զեկույցում նշված՝ ՀՀ Քրեական օրենսգրքում 2005թ.-ի մայիսին կատարված փոփոխությունները կապված են ոչ թե այս, այլ 14-րդ հանձնարարականի հետ: **9-րդ հանձնարարականը** կոչված է վերանայելու կոռուպցիոն հանցագործությունների համար ներկայումս սահմանված վաղեմության ժամկետները, որպեսզի չխոչընդոտվեն այդպիսի հանցագործությունների բացահայտումը, հետաքննությունը և քրեական հետապնդումը: Ձեկույցում հղում է արված միայն ՀՀ Քաղաքացիական օրենսգրքում կատարված փոփոխություններին, իսկ ՀՀ Քրեական օրենսգրքում, որն ուղղակիորեն առնչվում է այդ հարցերի հետ, պահանջվող վաղեմության ժամկետների փոփոխություններ չեն արվել:

**12-րդ հանձնարարականը** վերաբերում է գույքի բռնագրավման հետ կապված օրենսդրությունը միջազգային չափանիշներին համապատասխանեցնելուն: Այս կապակցությամբ տեղին է նշել, որ ՀՀ օրենսդրությամբ դեռևս ընդունված չէ երրորդ անձանցից գույքի բռնագրավման սկզբունքը, և զեկույցում նշված օրենսդրական փոփոխությունները սահմանափակվում են գույքի բռնագրավման միայն մի մասով, այն է՝ փողերի լվացումը:

---

<sup>31</sup> <http://www.oecd.org/corruption/acn>

**17-րդ հանձնարարականը**, մասնավորապես, պահանջում է պետական պաշտոնյաների համար մեկ միասնական վարքագծի կանոնագրքի ընդունում, որը կհամապատասխանի միջազգային չափանիշներին, վարքագծի առանձին կանոնագրքեր ոստիկանների, դատավորների, հարկային մարմինների աշխատակիցների, հաշվապահների և այլոց համար, ինչպես նաև վարքագծի կանոնները խախտելու դեպքում կարգապահական տույժերի նախատեսում: Չնայած վարքագծի ընդունված կանոնակարգերում սահմանված են կարգապահական տույժեր խախտումների համար, դրանք, այնուամենայնիվ, հստակեցման կարիք ունեն:

Ձեկույցի մի մասը վերաբերում է Հակակոռուպցիոն ռազմավարությամբ սահմանված այն միջոցառումներին, որոնք նպատակաուղղված են բարելավելու պետական պաշտոնյաների և քաղաքացիների միջև հարաբերությունները, ինչպես նաև տեղեկատվության մատչելիությունը կանոնակարգող կանոնները (տես **23-րդ հանձնարարականը**): Այս առումով պետք է նշել, որ զեկույցում հստակեցված չէ, թե որ նախարարություններում և գերատեսչություններում են ստեղծված հանրության հետ կապերի բաժիններ և ինչ կոնկրետ գործառնություններ ունեն: Պետք է նաև ճշտել, թե երբ և որ լրատվամիջոցներին է երևանի քաղաքապետը տրամադրել հողահատկացման և հողերի օտարման վերաբերյալ որոշումները: “ՏԶԿ/ԹԻ-Հայաստան”-ի տեղեկություններով որևէ թերթ կամ հեռուստաընկերություն այդպիսի տվյալներ չի հրապարակել:

**11-րդ հանձնարարականը** առանձին քննարկման առարկա է, քանզի դրա կատարումը Հայաստանում մոտակա ժամանակ հնարավոր չէ՝ հաշվի առնելով տեղական և միջազգային իրավական համակարգերի միջև առկա տարբերությունները: Այս հանձնարարականը իրականացնելու համար պահանջվում է սահմանել քրեական պատասխանատվություն կոռուպցիոն հանցագործություններ գործած իրավաբանական անձանց համար, իսկ ՀՀ-ում գործող քրեական իրավունքի նորմերի համաձայն, ցանկացած հանցագործության համար քրեական պատասխանատվություն պետք է կրի ֆիզիկական և ոչ թե իրավաբանական անձը: Այսպիսով, տվյալ հանձնարարականին հետևելու համար, ինչպես նշում են հայաստանյան իրավագետները, պետք է փաստորեն վերանայվի ՀՀ քրեական իրավունքի համապատասխան հիմնադրույթը:

Այս առումով չափազանց կարևոր էր, որ նման հանձնարարականների կիրառման հարցը լրջորեն քննարկվեր միջազգային և տեղական փորձագետների կողմից և միայն հետո որոշում կայացվեր դրանց իրականացման հնարավորության վերաբերյալ: Ի դեպ, միջազգային գործիքների կիրարկման արդյունավետության տեսակետից նաև անհրաժեշտ է ապահովել երկրի միջազգային պարտավորությունների իրականացման մշտական և անկողմնակալ վերահսկումը: Հակառակ դեպքում ստացվում է, որ Հայաստանը վավերացնում է միջազգային պայմանագրեր կամ ստանձնում պարտավորություններ կոռուպցիայի դեմ պայքարում, որոնք չեն կատարվում: Իսկ եթե հաշվի չեն առնվում գոյություն ունեցող քաղաքական, իրավական, ինստիտուցիոնալ և

այլ կարգի լուրջ խոչընդոտները երկրի միջազգային պարտավորությունները կատարելու գործում, ապա կասկածի տակ է դրվում Հայաստանի կողմից միջազգային կառույցներին անդամակցելու նպատակահարմարությունը և արդյունավետությունը:

Հայաստանի վերաբերյալ GRECO-ի գնահատման առաջին զեկույցը (այն հանդիսանում է երկրի գնահատման առաջին և երկրորդ փուլերի համատեղ զեկույց), որը ընդունվել է 2006թ.-ի մարտի 10-ին, գնահատում է իշխանությունների կողմից ձեռնարկված հակակոռուպցիոն միջոցառումների արդյունավետությունը և սահմանում 24 հանձնարարականներ՝ ուղղված ներկա իրավիճակի բարելավմանը<sup>32</sup>: Այդ հանձնարարականների կատարման համար վերջնաժամկետ է սահմանվել 2007թ.-ի սեպտեմբերի 30-ը:

GRECO-ի հանձնարարականները հիմնականում ունեն **կանխարգելիչ և բացահայտող ուղղվածություն** և մեծ մասամբ (24 հանձնարարականներից 20-ը), ուղղված են **օրենքների և ընթացակարգերի ընդունմանը կամ բարելավմանը**: Վեց հանձնարարականներում հիշատակվում է պետական պաշտոնյաների և աուդիտորների վերապատրաստումը, իսկ մեկը (տես **1-ին հանձնարարականը**) անհրաժեշտ է համարում համապատասխան **ուսումնասիրությունների անցկացումը**՝ կոռուպցիայի և դրա դրսևորումների մասին ավելի պարզ պատկեր ստանալու համար: **Հասարակության մասնակցության բաղադրիչը** ուղղակիորեն արտացոլված է միայն **2-րդ հանձնարարականում**, որտեղ ասվում է հակակոռուպցիոն քաղաքականության հետ կապված միջոցառումների և դրանց կատարման արդյունքների վերաբերյալ հանրությանը պարբերաբար տեղեկացնելու անհրաժեշտության մասին: Հարկ է նշել, որ OECD-ի հանձնարարականներից 1, 5, 8, 10, 12, 17 և 20-ը ամբողջովին կամ մասամբ համընկնում են համապատասխան GRECO-ի հանձնարարականների հետ:

## **Ինստիտուցիոնալ շրջանակներ**

Հայաստանում կոռուպցիոն հանցագործությունների բացահայտման և քննությամբ զբաղվող իրավապահ մարմիններն են **դատախազությունը, ոստիկանությունը և Ազգային անվտանգության ծառայությունը**: Կոռուպցիոն հանցագործությունների այնպիսի տեսակների նախաքննությամբ, ինչպիսիք են կաշառակերությունը, պաշտոնեական դիրքի չարաշահումը, պաշտոնեական կեղծիքը և այլն, զբաղվում է ՀՀ դատախազությունը: Այն նաև համակարգում է ՀՀ ոստիկանության և Ազգային անվտանգության ծառայության գործողությունները՝ կապված կոռուպցիոն հանցագործությունների հետաքննության հետ: Բացառապես կոռուպցիոն հանցագործությունների քննությամբ և քրեական հետապնդմամբ զբաղվող հատուկ

<sup>32</sup> <http://www.greco.coe.int/evaluations>

կառույցներ Չայաստանում չկան: Չկան նաև հատուկ իրավական կամ ընթացակարգային գործիքներ, որոնք նախատեսված լինեին կոռուպցիոն հանցագործությունների քննության և քրեական հետապնդման համար:

Ի հակադրություն նոր, միայն կոռուպցիոն հանցագործություններով զբաղվող մարմնի ստեղծման՝ Չայաստանի հակակոռուպցիոն ռազմավարությունը որդեգրել է արդեն գոյություն ունեցող իրավապահ մարմինների ուժեղացման մոտեցումը: Հակակոռուպցիոն ռազմավարության ծրագրի ընդունումից հետո **ՀՀ գլխավոր դատախազության կազմում** ՀՀ գլխավոր դատախազի 2004թ.-ի ապրիլի 30-ի թիվ 10 հրամանով ստեղծվեց **Կոռուպցիայի դեմ պայքարի** հատուկ բաժին:

Ռազմավարության ընդունման արդյունքում ստեղծված այլ կառույցներից են վերը հիշատակված **Կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհուրդը** և նրան առընթեր **Հակակոռուպցիոն ռազմավարության իրականացման մոնիտորինգի հանձնաժողովը**, որոնք կազմվեցին 2004թ.-ի հունիսի 1-ի ՀՀ Նախագահի թիվ ՆՀ-100 հրամանագրով: Խորհրդի կազմում, որի նախագահը ՀՀ վարչապետն է, ընդգրկվել են ՀՀ Ազգային ժողովի փոխնախագահներից մեկը, ՀՀ կառավարության աշխատակազմի ղեկավար-նախարարը, ՀՀ արդարադատության նախարարը, ՀՀ գլխավոր դատախազը, ՀՀ Նախագահի կոռուպցիայի գծով խորհրդականը (2006թ.-ի հունիսից ՀՀ Նախագահի օգնական<sup>33</sup>), ՀՀ Կենտրոնական բանկի նախագահը, ՀՀ Տնտեսական մրցակցության պաշտպանության պետական հանձնաժողովի նախագահը, ՀՀ ԱԺ վերահսկիչ պալատի նախագահը և ՀՀ Նախագահի վերահսկողական ծառայության պետը:

Խորհրդի հիմնական գործառույթներն են. **համակարգել Հակակոռուպցիոն ռազմավարության իրականացման հետ կապված գործողությունները, քննարկել Մոնիտորինգի հանձնաժողովի կողմից ներկայացված առաջարկները, վերլուծել Ռազմավարության միջոցառումների պատասխանատու կատարողների գործունեությունը, կազմակերպել և համակարգել նախարարությունների հակակոռուպցիոն ծրագրերի մշակումն ու իրականացումը և այլն:** Համաձայն Կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհրդի կանոնադրության<sup>34</sup> առաջին կետի՝ Խորհուրդն «...աջակցում է Չայաստանի Հանրապետությունում հակակոռուպցիոն քաղաքականության իրականացմանը»: Այս դրույթից բխում է, որ Խորհուրդն ինքն այդպիսի քաղաքականություն իրականացնողներից չէ, այլ միայն աջակցում է այն կառույցներին, որոնք, համաձայն Հակակոռուպցիոն ռազմավարության, հանդիսանում են դրա միջոցառումների պատասխանատու կատարողները:

ՀՀ կառավարության պաշտոնական ինտերնետային կայքում՝ <http://www.gov.am> առկա է տեղեկատվություն Կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհրդի գործունեության մասին: 2006թ.-ի օգոստոսի դրությամբ, այդ կայքի “վարչապետ/խորհուրդներ/Կոռուպցիայի դեմ

<sup>33</sup> Այս փոփոխությունը կատարվել է 2006թ.-ի հունիսի 21-ի ՀՀ Նախագահի թիվ ՆՀ-144-Ն հրամանագրի համաձայն:

<sup>34</sup> [http://www.gov.am/armversion/premier\\_2/primer\\_council\\_6kanon.htm](http://www.gov.am/armversion/premier_2/primer_council_6kanon.htm)

պայքարի խորհուրդ” մասում տեղադրված են հետևյալ նյութերը՝ Խորհրդի կազմը, կանոնադրությունը և նիստերը, յոթ պետական մարմինների ներկայացրած տեղեկանքները՝ իրենց կողմից իրականացված Ռազմավարության միջոցառումների կատարման ընթացքի մասին, տեղեկանք՝ Ռազմավարության ծրագրի իրականացման միջոցառումների ամբողջական կատարման մասին 2005թ.-ի դեկտեմբերի 21-ի դրությամբ, GRECO-ի երաշխավորությունների (հանձնարարականների) կատարման միջոցառումների ծրագիրը, 2005թ.-ի կոռուպցիոն հանցագործությունների վիճակագրությունը և Ռազմավարական ծրագրի նոր նախագիծը:

Հաշվի առնելով կոռուպցիայի դեմ պայքարի կարևորությունը, անհասկանալի է, թե ինչու Խորհրդի կանոնադրությունը չի պարտադրում հանրությանը ներկայացնել այդ մարմնի աշխատանքների վերաբերյալ մանրամասն հաշվետվություններ: Հասարակությունը տեղեկացվում է Խորհրդի մասին միայն մամուլի և հեռուստատեսության միջոցով ու վերոհիշյալ կայքում այս կառույցի նիստերի արձանագրությունների միջոցով: Ի դեպ, կայքում տեղադրված տեղեկությունը կանոնավոր կերպով չի թարմացվում, օրինակ՝ 2006թ.-ի օգոստոսի դրությամբ այնտեղ չկար ոչ մի արձանագրություն այդ տարվա ընթացքում անցկացված նիստերի մասին:

Այն փաստը, որ Խորհրդի կազմում ներգրավված բարձրաստիճան պետական պաշտոնյաները ներկայացնում են այն մարմինները, որոնք հանրության կողմից ընկալվում են որպես առավել կոռումպացված, ինչի մասին վկայում են բազմաթիվ ուսումնասիրություններ<sup>35</sup> և մամուլի հրապարակումներ<sup>36</sup>, ամենևին չի նպաստում այս կառույցի հանդեպ հասարակության վստահության ձևավորմանը: Բացի այդ, 2004-2005թթ. ընթացքում տեղի է ունեցել Խորհրդի 4, իսկ 2006թ.-ի օգոստոսի դրությամբ՝ ընդամենը 1 հերթական նիստ, այն դեպքում, երբ կանոնադրությամբ սահմանված է (տես Խորհրդի կանոնադրության<sup>37</sup> հինգերորդ կետը) եռամսյակի ընթացքում անցկացնել առնվազն երկու կանոնավոր նիստ: Նման մոտեցումը ևս մեկ ապացույց է այն հանգամանքի, որ Հայաստանում չկա կոռուպցիայի դեմ պայքարելու իրական քաղաքական կամք՝ առնվազն ստեղծելու արդյունավետ աշխատող կառույցներ այդ պայքարը իսկապես համակարգելու և վերահսկելու նպատակով:

Նույնը կարելի է ասել և Ռազմավարության իրականացման մոնիտորինգի հանձնաժողովի մասին, որի նախագահին ՀՀ Նախագահի կոռուպցիայի գծով խորհրդական և Հակակոռուպցիոն խորհրդի անդամ Բագրատ Եսայանն էր: 2006թ.-ի մայիսին պարոն Եսայանի՝ կրթության փոխնախարարի պաշտոնը ստանձնելուց հետո, ավելին քան երեք ամսվա ընթացքում **ոչ ոք նրան չի փոխարինել**: Հետաքրքրական է, որ

<sup>35</sup> “Կոռուպցիայի ընկալումը Հայաստանում. 2005թ. հեռախոսային հարցում”, “ՏԶԿ/ԹԻ-Հայաստան”, Երևան, 2006թ.,

“Կոռուպցիայի դեմ պայքարը անցումային տնտեսությամբ երկրներում. Ո՞վ է հասել հաջողությունների. և ինչո՞ւ”, Համաշխարհային բանկի հաշվետվություն, 2006թ.

<sup>36</sup> [http://www.transparency.am/media\\_archive.php](http://www.transparency.am/media_archive.php)

<sup>37</sup> [http://www.gov.am/armversion/premier\\_2/primer\\_council\\_6kanon.htm](http://www.gov.am/armversion/premier_2/primer_council_6kanon.htm)

2006թ.-ի հունիսի 21-ին փոփոխություն է կատարվել ՀՀ Նախագահի 2004թ.-ի հունիսի 1-ի ՆՀ-100-Ն հրամանագրում, որով հաստատվել էր Կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհրդի կազմը: Վերոհիշյալ հրամանագրում “ՀՀ Նախագահի խորհրդական” բառերը փոխարինվել են “ՀՀ Նախագահի օգնական” բառերով, սակայն 2006թ.-ի օգոստոսի դրությամբ անհասկանալի պատճառներով համապատասխան փոփոխություն չի կատարվել Մոնիտորինգային հանձնաժողովի կազմում:

Հանձնաժողովի կազմում ընդգրկված են նաև մեկական ներկայացուցիչ Աժ բոլոր խմբերից և խմբակցություններից, GRECO-ում ՀՀ պատվիրակության ղեկավարը, Պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումների հանձնաժողովի քարտուղարը, ՀՀ կառավարության աշխատակազմի մեկ ներկայացուցիչ, ինչպես նաև հասարակական կազմակերպությունների ներկայացուցիչներ: Վերջիններս ներկայացված են “ՏԶԿ/ԹԻ-Հայաստան”-ի նախագահով և Աժ բոլոր խմբերի ու խմբակցությունների կողմից առաջադրված հասարակական կազմակերպությունների մեկական ներկայացուցիչով:

Բացի “ՏԶԿ/ԹԻ-Հայաստան”-ից, որի ներկայացուցիչն ունի Հանձնաժողովի մշտական անդամի կարգավիճակ, մնացած հասարակական կազմակերպությունները Հանձնաժողովին անդամակցում են ռոտացիոն սկզբունքով՝ մեկ տարի ժամկետով, որը լրանալուց հետո Աժ համապատասխան խումբը կամ խմբակցությունը Հանձնաժողովում առաջարկում է նոր թեկնածու: Քանի որ **Աժ ընդդիմադիր խմբակցությունները** (“Արդարություն” դաշինքը և “Ազգային միաբանություն”-ը) **բոլորտում են Հանձնաժողովի գործունեությունը**, վերջինս աշխատում է ոչ լրիվ կազմով (4 անդամով պակաս)՝ առանց ընդդիմադիր երկու խմբակցությունների և նրանց կողմից առաջադրված հասարակական կազմակերպությունների ներկայացուցիչների: Մյուս կողմից, **անհասկանալի է, թե ինչու հասարակության ներկայացուցիչների անդամությունը** Մոնիտորինգային հանձնաժողովում **պետք է ընդհանրապես պայմանավորված լինի կուսակցական և քաղաքական գործիչների նախապատվությամբ:**

Հանձնաժողովի գործառույթներն են՝ մոնիտորինգի ենթարկել Հակակոռուպցիոն ռազմավարության և նախարարությունների հակակոռուպցիոն ծրագրերի իրականացումը՝ ներառելով դրանում քաղաքացիական հասարակության կառույցներին և զանգվածային լրատվամիջոցներին, ուսումնասիրել և ամփոփել հակակոռուպցիոն ոլորտում միջազգային և տեղական փորձը, մոնիտորինգի ենթարկել ՀՀ կողմից ստորագրված և վավերացված հակակոռուպցիոն միջազգային կոնվենցիաներից բխող՝ ՀՀ միջազգային պարտավորությունների կատարումը, և հնարավոր կոռուպցիոն ռիսկերի վերհանման նպատակով իրականացնել օրենքների և իրավական այլ ակտերի նախագծերի փորձագիտական վերլուծություն<sup>38</sup>:

<sup>38</sup> “ՀՀ պաշտոնական տեղեկագիր”, թիվ 30(329), 2004թ. հունիսի 9

Մոնիտորինգային հանձնաժողովը լիազորված է արդյունավետ կերպով իրականացնել վերը նշված գործառնությունները: Սակայն **Հանձնաժողովը չի անցկացնում իրական և հետևողական մոնիտորինգ՝** սահմանափակվելով միայն կոռուպցիոն հանցանքներին վերաբերող վիճակագրության հավաքագրմամբ (տես 2005թ.-ի տվյալները ՀՀ կառավարության կայքում<sup>39</sup>) և ստուգելով միջոցառումների կատարված լինելը՝ հիմնվելով պատասխանատու կատարողներից ստացված տեղեկությունների վրա: Այն դիմում-բողոքները, որ ստանում էր Հանձնաժողովի նախագահը, ուղարկվում էին համապատասխան կառույցներին, այդ թվում հաճախ հենց բողոքի սուբյեկտ հանդիսացողներին: Ինչ վերաբերում է հակակոռուպցիոն ոլորտում **միջազգային և տեղական փորձն ուսումնասիրելուն և ամփոփելուն**, այդ ուղղությամբ նույնպես լուրջ աշխատանք չի տարվում: Դա հիմնականում սահմանափակվում է տարբեր կոնֆերանսներին և հանդիպումներին հանձնաժողովի որոշ անդամների մասնակցությամբ և տարբեր փորձագիտական զեկույցների հետ ծանոթանալով:

ՀՀ կողմից ստորագրված և վավերացված **հակակոռուպցիոն միջազգային կոնվենցիաներից բխող՝ ՀՀ միջազգային պարտավորությունների կատարումը նույնպես ստուգվում է ֆորմալ կերպով՝** որպես հիմք ընդունելով համապատասխան պետական կառույցների կողմից ներկայացված հաշվետվությունները: Վերջապես, չնայած Ռազմավարության միջոցառումների ցանկում օրենքների և իրավական այլ ակտերի նախագծերի կոռուպցիոն ռիսկերի փորձագիտական վերլուծության իրականացման պատասխանատուն ՀՀ արդարադատության նախարարությունն է՝ պետական կառավարման այլ մարմինների հետ մեկտեղ (տես ցանկի 2.2 կետը), այդ գործառնությամբ միաժամանակ վերապահվել է Մոնիտորինգային հանձնաժողովին: Նման վերլուծություն իրականացնելու համար պահանջվում է **հատուկ փորձագիտական մասնագիտացում**, որն ակնհայտորեն **առկա չէ** Հանձնաժողովում:

Հակակոռուպցիոն մոնիտորինգային հանձնաժողովին կից ստեղծվել էին հասարակական կազմակերպություններից բաղկացած **12 աշխատանքային խումբ**, որոնց համակարգողներն էին Հանձնաժողովի առանձին անդամները: Խմբերը կոչված էին հետևելու հակակոռուպցիոն միջոցառումների կատարմանը առանձին ոլորտներում (օրինակ՝ ֆինանսական, կրթական, առողջապահական, բնապահպանական, տրանսպորտի և այլն) և նույնիսկ մշակել էին իրենց 2005թ.-ի աշխատանքային պլանները, սակայն մի քանի հանդիպումներից հետո դրանց գործունեությունը հիմնականում դադարեց:

Ընդհանրապես, Մոնիտորինգի հանձնաժողովը **ապահովված չէ համապատասխան մարդկային, ֆինանսական, վարչական և այլ միջոցներով լուրջ մոնիտորինգ իրականացնելու համար**, ինչը նույնպես չի նպաստում Հայաստանում կոռուպցիայի դեմ

<sup>39</sup> [http://www.gov.am/armversion/premier\\_2/pdf/prog\\_d\\_2.pdf](http://www.gov.am/armversion/premier_2/pdf/prog_d_2.pdf)

պայքարի խթանմանը: Ավելին, 2005թ.-ի դեկտեմբերից ի վեր (ավելի քան 8 ամսվա ընթացքում) չի կայացել և հանձնաժողովի ոչ մի նիստ, չնայած, ըստ աշխատակարգի<sup>40</sup>, նիստերը պետք է գումարվեն “ոչ պակաս, քան ամիսը մեկ անգամ”: Սա մեկ անգամ ևս ապացուցում է, որ եթե Հայաստանում իրականացվեր կոռուպցիայի դեմ իրական պայքար, ապա Ռազմավարության կատարման և մոնիտորինգի համակարգման համար կստեղծվեին ավելի բարենպաստ ինստիտուցիոնալ հիմքեր (աշխատող կառույցներ լիազորությունների ավելի լայն շրջանակներով և բավարար ռեսուրսներով):

2006թ.-ի մայիսի 20-ին “Առավոտ” թերթում հրապարակվել էր տեղեկատվություն «Ավելին հասնել հնարավոր չէր» խորագրով<sup>41</sup>: Նոր պաշտոն զբաղեցնելուց հետո Բագրատ Եսայանը հետևյալ կերպ էր գնահատել կոռուպցիայի դեմ պայքարին առնչվող իր իսկ գործունեությունը՝ “Այն լծակներով, որոնց տիրապետում էր ... նախագահի խորհրդականը, կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհրդի անդամն ու մոնիտորինգի հանձնաժողովի նախագահը՝ այս փուլում ավելին սպասել հնարավոր չէր ...**Այն մոդելի պայմաններում, որն ընտրվել էր կոռուպցիայի դեմ պայքարելու համար՝ ավելին հասնել հնարավոր չէր**”:

## Օրենսդրական դաշտ

Կոռուպցիայի դեմ պայքարի օրենսդրական դաշտը գոյություն ուներ դեռևս նախքան Հակակոռուպցիոն ռազմավարության ծրագրի ընդունումը և ուժի մեջ մտնելը<sup>42</sup>: Ըստ ՕԱՀ մոտեցման, այդ օրենքներից առավել կարևորներն են.

1. ՀՀ Քրեական օրենսգիրքը (ուժի մեջ է 2003թ.-ի օգոստոսի 1-ից):
2. ՀՀ Քրեական դատավարության օրենսգիրքը (ուժի մեջ է 1999թ.-ի հունվարի 12-ից):
3. ՀՀ Քաղաքացիական օրենսգիրքը (ուժի մեջ է 1999թ.-ի հունվարի 1-ից):
4. ՀՀ Քաղաքացիական դատավարության օրենսգիրքը (ուժի մեջ է 1999թ.-ի հունվարի 1-ից):
5. ՀՀ Վարչական իրավախախտումների օրենսգիրքը (ուժի մեջ է 1986թ.-ի հունիսի 1-ից):
6. ՀՀ Մաքսային օրենսգիրքը (ուժի մեջ է 2000թ.-ի օգոստոսի 9-ից):
7. ՀՀ Ընտրական օրենսգիրքը (ուժի մեջ է 1999թ.-ի փետրվարի 28-ից):

<sup>40</sup> [http://www.gov.am/armversion/premier\\_2/pdf/prog\\_d\\_2.pdf](http://www.gov.am/armversion/premier_2/pdf/prog_d_2.pdf)

<sup>41</sup> [http://www.aravot.am/2006/aravot\\_arm/May/20/aravot\\_index.htm](http://www.aravot.am/2006/aravot_arm/May/20/aravot_index.htm)

<sup>42</sup> Ցանկում բերված օրենքների մեծ մասում դրանց ընդունման օրից տարբեր փոփոխություններ և լրացումներ են կատարվել, որոնք ներկայացված չեն այս ենթագլխում:

8. Քաղաքացիական ծառայության մասին ՀՀ օրենքը (ուժի մեջ է 2002թ.-ի հունվարի 9-ից):
9. Արդարադատության խորհրդի մասին ՀՀ օրենքը (ուժի մեջ է 1995թ.-ի նոյեմբերի 26-ից):
10. Դատարանակազմության մասին ՀՀ օրենքը (ուժի մեջ է 1999թ.-ի հունվարի 1-ից):
11. Մաքսային ծառայության մասին ՀՀ օրենքը (ուժի մեջ է 2002թ.-ի օգոստոսի 3-ից):
12. Իշխանության մարմինների ղեկավար աշխատողների գույքի և եկամուտների հայտարարագրման մասին ՀՀ օրենքը (ուժի մեջ է 2001թ.-ի սեպտեմբերի 1-ից):
13. Տեղեկատվության ազատության մասին ՀՀ օրենքը (ուժի մեջ է 2003թ.-ի հոկտեմբերի 15-ից):
14. Մարդու իրավունքների պաշտպանի մասին ՀՀ օրենքը (ուժի մեջ է 2004թ.-ի հունվարի 1-ից):
15. Դատավորի կարգավիճակի մասին ՀՀ օրենքը (ուժի մեջ է 1999թ.-ի հունվարի 12-ից):
16. Լիցենզավորման մասին ՀՀ օրենքը (ուժի մեջ է 2001թ.-ի օգոստոսի 8-ից):
17. Տեղական ինքնակառավարման մասին ՀՀ օրենքը (ուժի մեջ է 2002թ.-ի հունիսի 21-ից):
18. Ջանգվածային լրատվության մասին ՀՀ օրենքը (ուժի մեջ է 2004թ.-ի փետրվարի 8-ից):
19. Աժ վերահսկիչ պալատի մասին ՀՀ օրենքը (ուժի մեջ է 1996թ.-ի հունիսի 28-ից):
20. Աժ կանոնակարգի մասին ՀՀ օրենքը (ուժի մեջ է 2002թ.-ի ապրիլի 12-ից):
21. Ոստիկանության մասին ՀՀ օրենքը (ուժի մեջ է մտել 2001թ.-ի հուլիսի 10-ից):
22. Ոստիկանությունում ծառայության մասին ՀՀ օրենքը (ուժի մեջ է 2003թ.-ի հունվարի 1-ից):
23. Կուսակցությունների մասին ՀՀ օրենքը (ուժի մեջ է 2002թ.-ի նոյեմբերի 15-ից):
24. Դատախազության մասին ՀՀ օրենքը (ուժի մեջ է 1999թ.-ի հունվարի 12-ից):
25. Հեռուստատեսության և ռադիոյի մասին ՀՀ օրենքը (ուժի մեջ է 2000թ.-ի նոյեմբերի 18-ից):

Հակակոռուպցիոն ռազմավարության ուժի մեջ մտնելուց հետո ընդունված հակակոռուպցիոն ուղղվածության օրենքներից կարելի է նշել հետևյալը.

1. Հանցավոր ճանապարհով ձեռք բերված եկամուտների օրինականացման և ահաբեկչության ֆինանսավորման դեմ պայքարի մասին ՀՀ օրենքը (ուժի մեջ է 2005թ.-ի մարտի 22-ից).

2. Արժուքային կարգավորման և արժուքային վերահսկողության մասին ՀՀ օրենքը (ուժի մեջ է 2005թ.-ի հունիսի 28-ից)。
3. Վճարահաշվարկային համակարգի մասին ՀՀ օրենքը (ուժի մեջ է 2005թ.-ի հունիսի 28-ից)。
4. Բարձրագույն և հետբուհական կրթության մասին ՀՀ օրենքը (ուժի մեջ է 2005թ.-ի մարտի 2-ից)。
5. Բնապահպանական վերահսկողության մասին ՀՀ օրենքը (ուժի մեջ է 2005թ.-ի մայիսի 28-ից)。
6. ՀՀ Աշխատանքային օրենսգիրքը (նոր տարբերակն ուժի մեջ է 2004թ.-ի դեկտեմբերի 31-ից)。
7. Գնումների մասին ՀՀ օրենքը (ուժի մեջ է 2005թ.-ի հունվարի 1-ից)。
8. Ֆինանսական կարգավորման և վերահսկողության միավորված համակարգի մասին ՀՀ օրենքը (ուժի մեջ է 2006թ.-ի հունվարի 7-ից)。
9. Համայնքային ծառայության մասին ՀՀ օրենքը (ուժի մեջ է 2005թ.-ի փետրվարի 25-ից)。
10. Քաղաքացիական կացության ակտերի մասին ՀՀ օրենքը (ուժի մեջ է 2005թ.-ի ապրիլի 19-ից)。
11. Վարչարարության հիմունքների և վարչական վարույթի մասին ՀՀ օրենքը (ուժի մեջ է 2004թ.-ի դեկտեմբերի 31-ից)。
12. Քրեակատարողական ծառայության մասին ՀՀ օրենքը (ուժի մեջ է 2005թ.-ի օգոստոսի 27-ից)。
13. Փաստաբանության մասին ՀՀ օրենքը (ուժի մեջ է 2005թ.-ի հունվարի 22-ից)。
14. Ֆիզիկական անձանց գույքի և եկամուտների հայտարարագրման մասին ՀՀ օրենքը (ուժի մեջ է 2006թ.-ի օգոստոսի 19-ից)。
15. Ոստիկանության կարգապահականոցնագիրքը հաստատելու մասին ՀՀ օրենքը (ուժի մեջ է 2005թ.-ի մայիսի 28-ից)<sup>43</sup>։

Ի լրումն վերոհիշյալի՝ 2005թ.-ի փետրվարի 8-ին առաջին ընթերցմամբ ընդունվել է Առողջապահության մասին ՀՀ օրենքը, իսկ 2004թ.-ից մինչև 2006թ.-ը մի շարք փոփոխություններ և լրացումներ են կատարվել ՀՀ մաքսային օրենսգրքում և Կրթության մասին ՀՀ օրենքում։ Առայժմ առաջընթաց չի արձանագրվել երկու կարևորագույն օրենքների՝ Վերահսկիչ պալատի և Վերահսկողության մասին, ինչպես նաև Քաղաքացիական ծառայողների կենսաթոշակային ապահովության մասին ՀՀ օրենքների նախագծերի կապակցությամբ։

Ընդհանուր առմամբ, նշված օրենքները համապատասխանում են ՕԱՀ-ի իրավական չափանիշներին։ Մինչև 2003թ.-ի դեկտեմբերի 31-ն ուժի մեջ մտած օրենքների

<sup>43</sup> Հակակոռուպցիոն մոնիտորինգի հանձնաժողովի 2005թ.-ի դեկտեմբերի 21-ի տեղեկանքում սխալ կերպով ներկայացված է որպես ԱԺ-ի կողմից առաջին ընթերցմամբ ընդունված։

վերլուծությունը ներկայացված է “ՏԶԿ/ԹԻ-Հայաստան”-ի “Օրինականության ազգային համակարգ. Հայաստան – 2003” հրապարակման մեջ, որը տեղադրված է կազմակերպության ինտերնետային կայքում<sup>44</sup>:

Պետք է նաև նշել, որ 2005թ.-ի նոյեմբերի 27-ի հանրաքվեով ընդունված ՀՀ Սահմանադրության որոշ փոփոխությունները նույնպես կարևոր են ՕԱՀ-ի տեսանկյունից<sup>45</sup>: Սահմանադրական փոփոխությունները մեծացրել են դատական համակարգի անկախությունը, սահմանափակել Նախագահի և գործադիր իշխանության լիազորությունները և ուժեղացրել ԱԺ-ի դերը: Սույն թվականի հուլիսի 1-ից Սահմանադրական դատարան կարող են դիմել և շարքային քաղաքացիներ՝ պաշտպանելու իրենց իրավունքները: Սակայն, ինչպես նշվել էր Հայաստանի ՕԱՀ-ի ուսումնասիրության մեջ<sup>46</sup>, երկրի ՕԱՀ-ի հիմնական խնդիրն այն է, որ ընդհանուր առմամբ առաջադեմ կանոնները և կանոնակարգերը հիմնականում շատ վատ են կիրառվում: Այդ պատճառով անհրաժեշտ է լրջորեն վերանայել իշխանությունների այն մոտեցումը, որ հիմնական բարեփոխումները պետք է իրագործվեն օրենսդիր դաշտում:

Այսպիսով, Հայաստանի հակակոռուպցիոն քաղաքականության հիմնական թերությունը այն է, որ թղթի վրա գրվածի և դրա կիրարկման միջև մեծ հակասությունն է: Դրա հիմքում ընկած է այն երևույթը, որ երկրի ինստիտուտների մեծ մասը չի գործում այն կանոնների և կանոնակարգերի հիման վրա, որոնք սահմանված են ՕԱՀ-ի համար: Ինչպես արդեն ասվել է Հայաստանի ՕԱՀ-ի ուսումնասիրության մեջ, այդ կանոնների և կանոնակարգերի հիման վրա գործելու համար անհրաժեշտ է իրական քաղաքական կամք՝ պատասխանատվության ենթարկելու կոռուպցիոն հանցագործություն գործող ցանկացած անձի՝ անկախ նրա դիրքից և եկամուտներից, պետական պաշտոնյաների պատրաստակամությունը՝ աշխատելու հաշվետու և թափանցիկ կերպով, համապատասխան ֆինանսական, տեխնիկական և կադրային ռեսուրսներ, և, որ ամենակարևորն է, հանրային մասնակցություն<sup>47</sup>:

### **ԳԼՈՒԽ III. Ա Ռ Ա Զ Ա Ր Կ ՈՒ Թ Յ ՈՒ Ն Ն Ե Ր**

#### **Ընդհանուր կարգի առաջարկություններ**

Ստորև ներկայացված առաջարկությունները հիմնված են նախորդ գլուխներում զետեղված վերլուծության վրա: Դրանք վերաբերում են նաև այն փոփոխություններին,

<sup>44</sup> <http://www.transparency.am/publications/php>

<sup>45</sup> Համաձայն մի շարք տեղական և միջազգային դիտորդների՝ հանրաքվեի ողջ գործընթացը լի էր խախտումներով և կեղծիքներով (տես, օրինակ՝ <http://www.osce.org/odihr-elections/>, <http://www.coe.int/News/>, <http://hrw.org>, <http://www.iyc.am>):

<sup>46</sup> <http://www.transparency.am/publications/php>

<sup>47</sup> “Օրինականության ազգային համակարգ. Հայաստան – 2003”, ՏԶԿ/ԹԻ-Հայաստան, Երևան, 2004թ., էջ. 5-6

որոնք առաջարկվել են Հակակոռուպցիոն ռազմավարության և դրա միջոցառումների ծրագրի նախագծում<sup>48</sup>:

Ընդհանուր առմամբ, Ռազմավարությունը և դրա իրականացման միջոցառումների ցանկը **չեն թողնում մեկ փոխկապակցված փաստաթղթի տպավորություն**: Ինչպես արդեն նշվել էր, միջոցառումները լիարժեք կերպով չեն արտացոլում Ռազմավարության բովանդակությունը: Մի կողմից, միջոցառումների ցանկում տեղ են գտել այնպիսի ոլորտներ, որոնք Ռազմավարությունում հիշատակված չեն, իսկ մյուս կողմից, նախատեսված չեն այնպիսի միջոցառումներ, որոնք նշված են այդ փաստաթղթում: Բնականաբար, անհրաժեշտ է հետևել, որ նոր Ռազմավարության բովանդակությունը համապատասխանի առաջարկված միջոցառումների ցանկին:

Բացի այդ, Ռազմավարության տրամաբանական կառուցվածքը կբարելավվի, եթե այն վերակազմակերպվի երեք բաժինների տեսքով, որոնցից յուրաքանչյուրում ամփոփ կերպով նկարագրվեն, համապատասխանաբար, կանխարգելմանը, բացահայտմանը և հանրային աջակցությանն առնչվող բաղադրիչները: Իրենց հերթին, այդ բաժինները կարող են կազմված լինել մի քանի ոլորտային ենթաբաժիններից, որոնցում տվյալ բաժնի դրույթները կարող են կիրառվել: Այս կապակցությամբ, առաջարկվում է փոխել Գլուխ 1-ի չորրորդ ենթագլխի վերնագիրը՝ վերանվանելով այն “Հակակոռուպցիոն քաղաքականության գլխավոր բաղադրիչները” և տալ վերոհիշյալ երեք բաղադրիչների ճշգրիտ սահմանումները: Դրանով կփոփոխվի Ռազմավարության մեջ ներկայացված կոռուպցիայի դեմ պայքարի ուղղություններին վերաբերող բաժինը, որում լիարժեք կերպով չի խոսվում հանրային աջակցությանն ու մասնակցության մասին և ուղղակիորեն չի շեշտում կոռուպցիոն հանցագործությունների բացահայտման և դատապարտման անհրաժեշտությունը:

Ռազմավարության առաջին գլխի 1-ին ենթագլխում կոռուպցիայի սահմանման վերջում առաջարկվում է ավելացնել՝ “պաշտոնատար անձի կողմից նյութական կամ այլ կարգի օգուտներ ստանալու նպատակով, որի արդյունքում տուժում են պետության և հասարակության շահերը”: Անհրաժեշտ է տալ քաղաքական և վարչական կոռուպցիայի ավելի ճշգրիտ սահմանումներ՝ բերելով դրանց դրսևորումների կոնկրետ օրինակներ (ընտրական գործընթացում տեղ գտած չարաշահումները քաղաքական կոռուպցիայի դեպքում կամ հարկային ու մաքսային համակարգերում հանդիպող չարաշահումները որպես վարչական կոռուպցիա):

Պետք է թարմացնել և ավելի ընդգրկուն դարձնել Հայաստանում կոռուպցիայի մակարդակի և դրսևորումների վերաբերյալ բաժինը՝ հիմնվելով վերջին երեք տարվա ընթացքում տեղական և արտասահմանյան կազմակերպությունների ուսումնասիրությունների արդյունքների, ինչպես նաև մամուլի հրապարակումների և այլ

<sup>48</sup> [http://www.gov.am/armversion/premier\\_2/primer\\_council\\_ghashvet.htm](http://www.gov.am/armversion/premier_2/primer_council_ghashvet.htm)

աղբյուրներից ստացված տվյալների վրա: Ի դեպ, սույն հրապարակումը ևս կարող է հանդիսանալ նման տեղեկատվության արժեքավոր աղբյուր:

Նույն ենթագլխում անհրաժեշտ է ավելի մանրամասն անդրադառնալ ստվերային տնտեսությանը, որոշ գործարարների համար անօրինական կերպով արտոնյալ պայմանների ստեղծմանը, քաղաքական և տնտեսական շահերի կենտրոնացմանը մի խումբ քաղաքական գործիչների ձեռքում, ինչպես նաև գույքի և եկամուտների գոյացմանը՝ պաշտոնական դիրքի չարաշահման և շահերի բախման արդյունքում: Ցանկալի է ավելի խիստ գնահատական տալ կոռուպցիայի վտանգավոր հետևանքներին երկրի քաղաքական, տնտեսական և սոցիալական զարգացման տեսակետից:

Անհասկանալի պատճառներով կոռուպցիայի կանխարգելմանն ուղղված միջաջառումների շարքում մոռացության են մատնվել այնպիսի կարևորագույն բնագավառներ, ինչպիսիք են ընտրական գործընթացները, պետական գնումների համակարգը կամ տնտեսական մենաշնորհների տրամադրումը: Որպես կոռումպացված ոլորտներ փաստաթղթում պետք է հիշատակվեն նաև բանակը, պետական կադաստրը, հողահատակացումները և շինարարությունը, աղետի գոտին և փախստականներին բնակարանների տրամադրումը, պետության կողմից ստացված վարկերի, դրամաշնորհների և այլ միջոցների օգտագործումը, ընտրական գործընթացների ժամանակ վարչական ռեսուրսի չարաշահումը և այլն:

Հարկ է նշել, որ Ռազմավարության նախագծում վերոհիշյալ ենթագլխում որպես կոռուպցիայի պատճառ ավելացված է մի շատ կարևոր դրույթ. “...կոռուպցիոն հանցագործությունների հայտնաբերման և ... պատասխանատվության ենթարկելու ուղղությամբ իրավապահ մարմինների և դատական համակարգի անբավարար գործունեությունը, ինչպես նաև պատժի անխուսափելիության սկզբունքի խախտումը”: Որպես կոռուպցիայի պատճառներ, այստեղ առաջարկվում է ավելացնել նաև.

1. քաղաքական և գործարար վերնախավերի սերտաճումը (“պետության զավթումը”),
2. գործադիր իշխանության գերակայությունը օրենսդիր և դատական իշխանությունների նկատմամբ,
3. հանրային գիտակցության մեջ կոռուպցիայի վտանգավորության աստիճանի թերագնահատումը և հանդուժողականությունը,
4. արտաքին այնպիսի գործոնների ազդեցությունը, ինչպիսիք են փողերի լվացումը, թրաֆիկինգը, օտարերկրյա պաշտոնատարների ներգրավմամբ կոռուպցիոն գործարքները,
5. ներմուծման և արտահանման հետ կապված կոռուպցիոն երևույթները և այլ տնտեսական գործունեությանն առնչվող մենաշնորհներն ու արտոնությունները:

Գլուխ I-ի երկրորդ և երրորդ ենթագլուխների միջև անհրաժեշտ է ավելացնել նոր ենթագլուխ՝ “Հակակոռուպցիոն ռազմավարության նպատակը և խնդիրները”։ Առաջարկվում է այստեղ շարադրել հետևյալը. “Հայաստանի հակակոռուպցիոն ռազմավարության նպատակն է նվազեցնել կոռուպցիայի մակարդակը և տարածվածությունը, որի արդյունքում կոռուպցիան կդադարի ունենալ համակարգային բնույթ և դրանով իսկ կնվազի դրա բացասական ազդեցությունը հանրապետության տնտեսական զարգացման և ժողովրդավարացման գործընթացների, բնակչության կենսամակարդակի և պետության անվտանգության վրա”։ Նաև պետք է ընդգծել, որ կոռուպցիայի դեմ պայքարում անհրաժեշտ է կիրառել համակարգված մոտեցում, որը ենթադրում է.

1. երկրի ՕԱՀ-ի առկայություն և արդյունավետ աշխատանք,
2. Ռազմավարության ծրագրում կանխարգելման, բացահայտման և հանրային աջակցության բաղադրիչների ինտեգրում,
3. համագործակցություն պետական մարմինների, գործարար ոլորտի և քաղաքացիական հասարակության միջև՝ ապահովելու բոլոր շահագրգիռ կողմերի արդյունավետ, թափանցիկ և հաշվետու մասնակցությունը Ռազմավարության մշակման, վերանայման, կիրարկման և մոնիտորինգի գործընթացներում:

Ինչ վերաբերում է Ռազմավարության խնդիրներին, դրանք կարող են լինել հետևյալը.

1. ապահովել կոռուպցիայի դեմ պայքարի երկարաժամկետ բնույթը,
2. բարելավել Ռազմավարության իրականացման համակարգումը և վերահսկումը՝ դրա համար ստեղծելով հատուկ մարմին՝ օժտված ավելի լայն և հստակ լիազորություններով, քան նրանք, որոնք վերագրված են Կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհրդին և Մոնիտորինգի հանձնաժողովին, և գործադիր իշխանությունից պակաս կախվածությունն ապահովող կարգավիճակով,
3. երաշխավորել Ռազմավարության իրականացման միջոցառումների բավարար ֆինանսավորում՝ ներառելով պետական բյուջեի ծախսերում կոռուպցիայի կանխարգելման, բացահայտման և հանրային իրազեկման և մասնակցության հետ կապված միջոցառումների ֆինանսավորումը,
4. ապահովել կոռուպցիոն հանցանքներ գործած անձանց իրավական պատասխանատվության անխուսափելիությունը, մեծացնել կոռուպցիոն հանցագործությունների բացահայտման աստիճանը (ռիսկայնությունը),
5. կանոնավոր կերպով ուսումնասիրել կոռուպցիայի պատճառները և հետևանքները, դրա դրսևորման առանձնահատկությունները տարբեր ոլորտներում, ինչպես նաև կիրառելի միջազգային փորձը,

6. բարելավել հակակոռուպցիոն իրավական ակտերի կամ այլ ակտերի հակակոռուպցիոն դրույթների որակը,
7. ապահովել Ռազմավարության իրականացման ընթացքի և դրանում ներգրավված բոլոր կառույցների և մասնակիցների գործունեության թափանցիկությունը և հաշվետվողականությունը՝ նպաստավոր պայմաններ ստեղծելով կոռուպցիայի դեմ պայքարում քաղաքացիական հասարակության և զանգվածային լրատվամիջոցների կողմից մշտական մոնիտորինգի համար,
8. հասարակության մեջ սերմանել անհանդուրժողականություն կոռուպցիայի նկատմամբ,
9. մշակել և հանրակրթական համակարգում ու բուհերում ընդգրկել հակակոռուպցիոն ուսումնական ծրագրեր և այլն:

Գիտակցելով Ռազմավարության իրականացման արդյունավետության կարևորությունը՝ առաջարկվում է առաջին գլխում ավելացնել նոր ենթագլուխ՝ **“Կոռուպցիայի դեմ պայքարի համակարգումը և վերահսկումը”**, որում կամրագրվեն այդ նպատակով ստեղծվող հատուկ մարմնի կարգավիճակը, կազմը, լիազորությունները, պարտականությունները, հարաբերությունները ծրագրի պատասխանատու կատարողների, ինչպես նաև այլ շահագրգիռ կողմերի, մասնավորապես, հանրության ներկայացուցիչների հետ:

Այդ մարմնի լիազորությունների շարքին պետք է դասվի հակակոռուպցիոն քաղաքականության մշակումը, Ռազմավարության իրականացման վերահսկումը և դրա՝ այլ ծրագրերի (մասնավորապես, Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագրի) հետ համակարգումը: Անհրաժեշտ է նաև լուծել նման մարմնի բավարար ֆինանսական, մարդկային և տեխնիկական ռեսուրսներով ապահովման հարցերը: Մարմինը պետք է բաղկացած լինի տարբեր ոլորտների ներկայացուցիչներից, որոնք չունեն կուսակցական պատկանելիություն, ընկերական կամ բարեկամական հարաբերություններ բարձաստիճան պաշտոնյաների կամ խոշոր տնտեսական կլանների հետ և վաստակել են անկախ, նվիրված ու մաքուր անձնավորությունների համբավ:

Կառույցը պետք է ունենա բարձր որակավորում և մեծ փորձ ունեցող մասնագետների մի ընդլայնված խումբ, որը կկատարի բոլոր փորձագիտական աշխատանքները: Գործադիր իշխանություններից նման մարմնի անկախությունը ապահովելու նպատակով լավագույն տարբերակ կհանդիսանար դրա անդամների **մշանակումը ԱԺ-ի կողմից**՝ այն վերապահումով, որ երկրի օրենսդիր մարմնի ներկայացուցիչները մեծամասամբ ընտրվել են արդար և ազատ ընտրությունների միջոցով և իրենց հերթին չեն “վերահսկվում” գործադիրի կողմից, ինչպիսին այսօրվա իրականությունն է:

Սակայն, նման առաջարկը կհակասեր ՀՀ Սահմանադրությանը, որտեղ նման “հատուկ” կարգավիճակ ունեցող մարմինը չի նախատեսված<sup>49</sup>: Հաշվի առնելով այդ, մնում է առաջարկել Հակակոռուպցիոն մարմնի ստեղծումը ՀՀ Կառավարությանն առընթեր՝ տալով **ավելի բարձր կարգավիճակ**, քան այն, որ ունեն այսօրվա հակակոռուպցիոն մարմինները: Միևնույն ժամանակ, պետք է ապահովել այդ **մարմնի գործունեության առավել թափանցիկ և հաշվետու լինելու մեխանիզմները** ինչպես ՀՀ Կառավարության, այնպես էլ ԱԺ-ի և հանրության առջև: Գործող մարմինները (Կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհուրդը և Սոնիտորինգային հանձնաժողովը) փաստորեն պատասխանատվություն չեն կրում հակակոռուպցիոն միջոցառումների անարդյունավետության համար:

Հարկավոր է նաև ապահովել այդ **մարմնի գործունեության թափանցիկությունը և հաշվետվողականությունը**՝ ստեղծելով էլեկտրոնային էջ, որում տեղադրված կլինի անհրաժեշտ ողջ տեղեկատվությունը, ներառյալ բոլոր նիստերի արձանագրությունները, դրա բոլոր անդամների կենսագրություններն ու շահերի մասին հայտարարությունները, քվեարկությունների անվանական արդյունքները և մասնավոր կարծիքները, վիճակագրական տվյալները, հանրային հարցապնդումներն ու դրանց պատասխանները, ինչպես նաև Ռազմավարության իրականացման վերաբերյալ պարբերական հաշվետվությունները և այլն:

Վերադառնալով Ռազմավարության նախագծին, հարկ է նաև նշել, որ դրանում ևս տեղ են գտել այլ դրական փոփոխություններ: Օրինակ՝ առաջին գլխի 2-րդ ենթագլխում հիշատակվում է օրենքների կիրառման կարևորության մասին: Ռազմավարության նախագծում ավելացվել է մի ամբողջ ենթագլուխ, այն է՝ **“3. Կոռուպցիայի դեմ պայքարի սկզբունքները”**, որում ընգրկվել են մի շարք կարևոր դրույթներ, օրինակ այն, որ պետք է ավելի արդյունավետ պայքարել կոռուպցիա ծնող պայմանների և պատճառների, քան թե դրա դրսևորումների դեմ կամ որ կոռուպցիայի դեմ պայքարը պետք է կազմակերպել բոլոր մակարդակներում և ձևավորել հասարակական անհանդուրժողականության մթնոլորտ: Արժեքավոր են նաև այն դրույթները, որոնք վերաբերում են Վերահսկիչ պալատի լիազորությունների ընդլայնմանը, որոշումներ ընդունող, կատարող և վերահսկող գործադիր մարմինների հստակ տարանջատմանը և պաշտոնատար անձանց անհատական պատասխանատվության կարևորությանը:

Միևնույն ժամանակ, այդ ենթագլխում տեղ են գտել շփոթեցնող և ճշգրտում պահանջող մի շարք դրույթներ: Դրանցից է, օրինակ՝ առաջին պարբերությունը, որում ասվում է, թե “կոռուպցիայի նկատմամբ բացարձակ հաղթանակ տանել հնարավոր չէ”: Առաջին հերթին, սխալ է սկսել նման կարևորություն ունեցող ենթագլուխ մի

<sup>49</sup> Եթե առկա լինի քաղաքական կամք՝ ունենալու կոռուպցիայի դեմ պայքարի արդյունավետությունն ապահովող անկախ մարմին, ապա անհրաժեշտ սահմանադրական փոփոխությունների կատարման հարցը հնարավոր է լուծել մոտ ապագայում:

հայտարարությամբ, որով, փաստորեն, **արդարացվում է կոռուպցիայի առկայությունը**: Երկրորդ հերթին, սխալ է շարունակել նրանով, որ կայուն պետության և զարգացած հասարակության պայմաններում կոռուպցիան “տեխնիկապես օգտակար ահազանգ է” իշխանությունների աշխատանքի թերությունների մասին: Հակակոռուպցիոն ռազմավարական փաստաթղթում **կոռուպցիային** ցանկացած իմաստով **“օգտակարություն” վերագրելն ընդունելի չէ**:

Բացի այդ, անհասկանալի է այն դրույթը, որի համաձայն Հայաստանի “տեղական ինքնակառավարման մարմիններում հակակոռուպցիոն պայքարի գլխավոր խոչընդոտը քաղաքացիական հասարակության կողմից վերահսկողության բացակայությունն է”: **Տեղական ինքնակառավարման համակարգը** այսօր այնքան **կախված է կենտրոնական և տարածքային իշխանություններից** և ունի հրատապ լուծում պահանջող այնքան խնդիրներ, որ նման պարագայում հասարակության վերահսկողությունը իրականում չի ապահովի կոռուպցիայի հետ կապված հարցերի լուծումը, եթե նույնիսկ հանրությանը թույլ տան իսկապես վերահսկել տեղական իշխանությունների աշխատանքը: Վերջինս քիչ հավանական է, քանզի Հայաստանում հասարակության մասնակցությունը քաղաքական և վարչական գործընթացներին դեռ կրում է զուտ ձևական բնույթ, ինչը հենց կենտրոնական, այլ ոչ թե տեղական իշխանությունների կամքի դրսևորումն է:

Նույն ենթագլխի՝ պետական ծառայության բարեփոխումներին վերաբերող մասում տեղ է գտել հետևյալ դրույթը. “պետական ծառայողների աշխատավարձը պետք է բարձրացնել անկախ երկրի տնտեսական վիճակից”: Այս կապակցությամբ, հարց է ծագում՝ եթե երկրում տնտեսական զարգացման աճը չի ապահովում բավարար միջոցներ, ապա ո՞ր աղբյուրներից պետք է ֆինանսավորվեն պետական ծառայողները՝ **դրամաշնորհների՞ց, վարկերի՞ց, թե՞ մվիրատվություններից**: Անհասկանալի է նաև մեկ այլ դրույթ, այն է՝ “օրենքի կոպիտ խախտման որոշ դեպքերում՝ պետական ծառայողի նկատմամբ քրեական պատասխանատվության սահմանում”: **Նման դրույթը ենթադրում է**, որ, առաջին՝ այսօր բոլոր **պետական ծառայողները փաստորեն “անձեռնմխելի”** են, այսինքն **չեն ենթարկվում պատասխանատվության օրենքը խախտելիս**, և երկրորդ՝ **դրանք պետք է պատիժ կրեն միայն որոշ օրինախախտումներ կատարելու դեպքում**:

Արդեն հիշատակված առաջին գլխի 4-րդ ենթագլխում ներկայացված են կոռուպցիայի դեմ պայքարի հիմնական ուղղությունները: 4.1. բաժնում ասվում է, որ Ռազմավարության մոնիտորինգ իրականացնելու համար անհրաժեշտ են մի շարք նախապայմաններ, որոնցից են մոնիտորինգային հատուկ խմբերի բարձր պատրաստվածությունը, ճշգրիտ ցուցանիշների համակարգի առկայությունը և այլն: Միևնույն ժամանակ, չի ասվում, որ **առանց** հասարակական մոնիտորինգ անցկացնողների առջև **“դժները բացելու” պետական կառույցների** պատրաստականության՝ ապահովելով

անհրաժեշտ տեղեկատվության մատչելիությունը, **հնարավոր չէ վերահսկել Ռազմավարության իրականացումը:**

Բացի այդ, այդ բաժնում հղում է արվում “Լոբբինգի մասին” օրենքի ընդունմանը, որպես մի կարևոր միջոցի՝ խթանելու հասարակության մասնակցությունը օրենսդրական ակտերի մշակմանը: Այդ օրենքի նախագծի<sup>50</sup> համաձայն, որն ընդգրկված է ԱԺ-ի օրակարգում **“Լոբբիստական գործունեության մասին օրենք”** անվանումով, լոբբիստական գործունեությունը ենթադրում է ինչպես վճարովի ծառայությունների մատուցմանն ուղղված ձեռնարկատիրական գործունեություն, այնպես էլ հասարակական կազմակերպությունների կողմից իրականացվող շահերի պաշտպանության գործընթաց: Տարբեր նպատակներով իրականացվող գործունեության այս տեսակների համատեղ դիտարկումը ստեղծում է **լրացուցիչ խոչընդոտներ հանրության մասնակցության համար՝** ի դեմս հասարակական կազմակերպությունների:

Վերջին մի քանի ամսվա ընթացքում մի շարք ՀԿ-ներ կազմակերպել են քննարկումներ՝ հայտնելու իրենց մտահոգությունը շահերի պաշտպանությանն ուղղված գործունեությունը լոբբիստական ձեռնարկատիրական գործունեությանը հավասարեցնելու կապակցությամբ<sup>51</sup>: Սակայն **ՀՀ կառավարությունը ոչ մի քայլ չի ձեռնարկել** օրենքի նախագծում փոփոխություններ կատարելու ուղղությամբ՝ անտեսելով հասարակության կարծիքը:

Ռազմավարության նախագծի նույն 4-րդ ենթագլխի 4.3. բաժնում (տես բաժնի վերջին պարբերությունը), որը վերաբերում է կոռուպցիայի կանխարգելմանը, համարյա նույնությամբ կրկնվել է մի դրույթ, որը բերված է առաջին գլխի 2-րդ՝ “Կոռուպցիայի դեմ պայքարի հիմնական միջոցները” ենթագլխում և առնչվում է օրենքների կիրառմանը: Առաջարկվում է այդ պարբերությունը կամ հանել կամ էլ վերաձևակերպել:

Նախագծի առաջին գլխում ավելացվել է նաև մեկ այլ ենթագլուխ՝ **“Տեղեկատվության ազատությունը և մատչելիությունը”**, որն անդրադառնում է կոռուպցիայի դեմ պայքարի կարևորագույն միջոցներին, և դա անշուշտ դրական քայլ է: Այդ ենթագլուխը այնուամենայնիվ չի ընդգրկում այն մեխանիզմները և պայմանները, որոնց առկայության դեպքում հնարավոր է ապահովել պետական մարմինների իրական թափանցիկությունը և հաշվետվողականությունը: “Տեղեկատվության ազատության մասին ՀՀ օրենքի” ընդունումից հետո էլ բազմաթիվ քաղաքացիների, լրագրողների և ՀԿ-ների ներկայացուցիչների հավաստմամբ Հայաստանի պետական կառույցներին վերաբերող տեղեկատվությունը դեռևս ոչ ազատ է և ոչ էլ մատչելի ժողովրդի համար<sup>52</sup>:

“Ինֆորմացիայի ազատության կենտրոն” ՀԿ-ն պարբերաբար հրապարակում է մարդկանց տեղեկություն ստանալու իրավունքը խախտող պետական պաշտոնյաների **“սև**

<sup>50</sup> <http://www.parliament.am/drafts.php>

<sup>51</sup> [http://www.transparency.am/news\\_storage.php?s=lobbying](http://www.transparency.am/news_storage.php?s=lobbying)

<sup>52</sup> <http://www.hetq.am>, <http://www.aravot.am>

**ցուցակ**<sup>53</sup>: Դեպքեր են եղել, երբ վնաս է հասցվել ինտերնետային կայքերին, որոնք պարունակում են կոռուպցիայի հետ կապված տեղեկատվություն<sup>54</sup>: Վերջին մի քանի ամսվա ընթացքում արձանագրվել են նույնիսկ լրագրողների հետապնդման դեպքեր, ընդհուպ մինչև ֆիզիկական ուժի գործադրում<sup>55</sup>, ինչը խիստ մտահոգություն է պատճառում: Իսկ գալիք ԱԺ և նախագահական ընտրությունների շեմին ամենայն հավանականությամբ խոսքի ազատության դեմ բռնությունները կսաստկանան:

Ռազմավարության նախագծի երկրորդ գլխի բովանդակության մեջ նույնպես տեղ են գտել մի շարք դրական փոփոխություններ, որոնք առնչվում են սպառողների իրավունքների և շահերի պաշտպանության, պետական բյուջեի թափանցիկության և դրա կատարման վերահսկողության, հարկային և մաքսային համակարգերի գործունեության վերահսկման և այդ ոլորտներում օրենսդրական ու կառուցվածքային բարեփոխումների, հողերի աճուրդների, սեփականաշնորհման և այլ հարցերի հետ: Այստեղ ավելացվել է մի նոր ենթագլուխ՝ նվիրված հանցավոր ճանապարհով ստացված եկամուտների օրինականացման դեմ պայքարի ուղղություններին:

Երրորդ գլուխը, որը նվիրված է քաղաքական կոռուպցիային, ի համեմատություն այդ փաստաթղթի այլ գլուխների՝ երկի թե ամենաթերին էր: Ողջունելի է, որ նախագծում որպես քաղաքական կոռուպցիոն երևույթներ նշված են ընտրակաշառքները, իշխող կուսակցությունների կողմից վարչական ռեսուրսի օգտագործումը, նախընտրական արշավների և ընտրությունների անօրինական ֆինանսավորման խնդիրները: Կարևոր է, որ նույնպես հիշատակվել է ընտրական գործընթացների ոչ թափանցիկ լինելը, քվեարկության նկատմամբ հասարակական վերահսկողության պակասը, ինչպես նաև մամուլի մեծ դերը ընտրական գործընթացները լուսաբանելու հարցում:

Միևնույն ժամանակ, բավականին մտահոգիչ է, որ այստեղ խոսվում է Հայաստանում բազմաթիվ **փոքրաթիվ կուսակցությունների պետության կողմից վերահսկելու մասին**, թեկուզ այն պատճառաբանությամբ, որ դրանք “...իրենց ծայրը կամ կարծիքը վաճառքի են հանում երկրի համար կարևոր նշանակություն ունեցող այս կամ այն խնդրի լուծման ընթացքում”: Այստեղ նկատվում է **քաղաքական դաշտ մտնելու ու գործելու հնարավորությունների սահմանափակման և կարծիք ունենալու և արտահայտելու իրավունքի ոտնահարման միտում**: Ավելին, հաշվի առնելով այն փաստը, որ երկրում կարևոր որոշումներ կայացնողները ոչ թե փոքր, այլ մեծ կուսակցություններն են, ապա մեծ վտանգը առնվազն չափազանցված է:

5-րդ ենթագլուխը եզրափակվում է 2003թ.-ի ԵԽ-ի “Քաղաքական կուսակցությունների և ընտրարշավների ֆինանսավորման գործում կոռուպցիայի դեմ պայքարի ընդհանուր կանոններ”-ի մեջբերումներով, որոնց կիրառման համար

<sup>53</sup> [www.foi.am](http://www.foi.am)

<sup>54</sup> “Առավոտ” թերթ, 2005թ. հուլիսի 30 և “Չորրորդ իշխանություն” թերթ, 2005թ. հուլիսի 29

<sup>55</sup> Տես, օրինակ՝ “Չորրորդ իշխանություն” թերթ, 2006թ. հուլիսի 17

չափազանց լուրջ օրենսդրական և ինստիտուցիոնալ փոփոխություններ են անհրաժեշտ: Հաշվի առնելով այն փաստը, որ ընտրական գործընթացները պայմանավորում են երկրի հետագա քաղաքական, տնտեսական և այլ կարգի զարգացումները, որոնցից անմիջականորեն կախված է կոռուպցիայի դեմ պայքարի արդյունավետությունը, պետք է հատուկ ուշադրության արժանանա այս ոլորտում կոռուպցիայի նվազեցմանն ուղղված միջոցառումների ցանկը:

Դրական է, որ Ռազմավարության նախագծում որպես առանձին գլուխ են ներկայացվել տեղական ինքնակառավարումը և տարածքային կառավարումը: Առաջարկված նոր պարբերությունները ամրագրում են կարևոր դրույթներ տեղական իշխանությունների ֆինանսական ինքնուրույնության, թափանցիկության և հրապարակայնության, ինչպես նաև տարածքային կառավարման մարմինների լիազորությունների հստակ տարանջատման անհրաժեշտության մասին: Այնուամենայնիվ, **դժվար է պատկերացնել, որ “Տարածքային կառավարման մասին ՀՀ օրենքի” ընդունումը կկարողանա ամբողջովին լուծել հանրապետական և տեղական շահերի բախման հարցերը:** Պարզ չէ նաև, թե ինչու այստեղ չի հիշատակվել **Երևանի մասին օրենքի նախագիծը**, մինչդեռ այս հարցը առանձին քննարկում է պահանջում:

Ռազմավարության նախագծի չորրորդ՝ “Հանրային կառավարում” գլուխն անդրադառնում է պետական ծառայողների վարքագծի կանոնների և շահերի բախման հարցերին, ինչը նույնպես բավականին կարևոր է: Շահերի բախմանը նվիրված է մի առանձին ենթագլուխ, որում բերված են այդ երևույթից խուսափելու այնպիսի միջոցներ, ինչպիսիք են պետական ծառայողի վարքագծի նորմերի ընդունումը և ունեցվածքի ու եկամուտների հայտարարագրումն ու հասարակությանը դրա մասին տեղյակ պահելը: Միևնույն ժամանակ, այն պարագայում, երբ երկրում ապահովված չէ օրենքի գերակայությունը և անպատժելիության մթնոլորտ է տիրում, միամիտ կլիներ ենթադրել, որ վարքագծի ընդհանուր կանոնները կարող են կանխարգելել կոռուպցիոն դրսևորումները: Ավելին, բավարար չէ միայն հրապարակել պետական ծառայողների գույքի և եկամուտների հայտարարագրերը, քանզի հասարակությունը չունի և ոչ մի լծակ պատժելու նրանց, ովքեր իրենց եկամուտները թաքցրել են կամ էլ ձեռք են բերել անօրինական ճանապարհով: Դրանով պետք է զբաղվի պետությունը, մասնավորապես, **հարկային մարմինները**, որոնք մինչ այսօր չեն ցուցաբերել բավարար վճռականություն և հետևողականություն:

Կարևոր փոփոխություններ են արվել հանրային ծառայությունների ոլորտին նվիրված ենթագլխում՝ առողջապահության, կրթության և բնապահպանության հետ կապված: Սակայն, անդրադառնալով շրջակա միջավայրի պահպանության կարևորագույն հարցին, Ռազմավարության **նախագիծը անտեսում է հողահատկացման և քաղաքաշինության ոլորտում կատարվող ապօրինությունները**, որոնք անմիջական առնչություն ունեն բնապահպանական հարցերի հետ:

Գլուխ 5-րդը վերաբերում է իրավապահ մարմիններին և նույնպես պարունակում է մի քանի կարևոր փոփոխություններ: Դրանցից են “Ռազմական ոստիկանության մասին”, “Ճանապարհային երթևեկության մասին”, “Թիկնազորային ծառայության մասին” և այլ ՀՀ օրենքների՝ որպես հակակոռուպցիոն նշանակության իրավական փաստաթղթերի հիշատակումը:

Հաջորդ գլխում տեղ են գտել մի շարք փոփոխություններ, որոնք վերաբերում են դատական համակարգի անկախության և արդյունավետության խնդիրներին: Այս գլխում հիշատակվել է ՀՀ Քրեական օրենսգրքի վերանայման անհրաժեշտությունը՝ պաշտոնատար անձի կողմից նվերի ստացման թույլտվության առնչությամբ: Իրավապահ մարմինների և դատական համակարգի համար անհրաժեշտ է մշակել հատուկ հակակոռուպցիոն միջոցառումներ, քանզի դրանցից է մեծապես կախված կոռուպցիայի՝ որպես քրեական երևույթի դեմ պայքարի արդյունավետությունը, իսկ Ռազմավարությունը լրջորեն չի անդրադառնում իրավապահ և դատական մարմինների պաշտոնյաների գործունեության վերահսկման խստացման խնդրին:

Եվ վերջապես, հարկ է նշել, որ չափազանց կարևոր է ապահովել տարբեր ոլորտներում կոռուպցիայի պատճառների և դրա դրսևորման առանձնահատկությունների մշտական ու խորը ուսումնասիրությունը ու կիրառել միջազգային փորձը՝ բացահայտելու յուրաքանչյուր ոլորտին առնչվող զարգացման հիմնական միտումները և արագ կերպով կանխելու հնարավոր վտանգները: Անհրաժեշտ է անցկացնել մշտական և լուրջ ուսումնասիրություններ՝ օրենսդրական և ենթաօրենսդրական դաշտում տեղ գտած կոռուպցիոն ռիսկերը նվազեցնելու նպատակով:

## **Առաջարկություններ ըստ բաղադրիչների**

### **Կանխարգելում**

1. Ավելացնել միջոցառումներ հակակոռուպցիոն իրավական ակտերի որակը ապահովելու ուղղությամբ:
2. Մշակել նոր մեխանիզմներ՝ ուղղված Ռազմավարության իրականացման միջոցառումների ցանկում արդեն տեղ գտած և ընդունված, ինչպես նաև ապագայում ընդունվելիք օրենքների կիրառման ապահովմանը, մասնավորապես, ենթաօրենսդրական ակտերի ժամանակին ընդունմանն ու համապատասխանեցմանը գործող օրենսդրությանը:
3. Մշակել միջոցառումներ իրավապահ, վերստուգիչ և վերահսկիչ մարմինների՝ իրական քաղաքական և վարչական անկախությունն ապահովելու նպատակով:

4. Ապահովել միջոցառումներ, որոնք միտված են արդյունավետ կերպով տարանջատելու գործադիր, օրենսդիր և դատական իշխանության ճյուղերի լիազորությունները՝ սահմանափակելով առաջինի գերակայությունը:
5. Ավելացնել ներքին և արտաքին վերահսկմանն ուղղված միջոցառումներ, հատկապես իրավապահ, վերստուգիչ և վերահսկիչ մարմինների համար:
6. Ավելացնել կոնկրետ հակամենաշնորհային ուղղվածություն ունեցող միջոցառումներ՝ որոշ գործարարների համար արտոնյալ պայմանների տրամադրումը կանխարգելելու նպատակով:
7. Մշակել գործող մեխանիզմներ՝ կանխարգելելու ընտրական գործընթացում վարչական ռեսուրսի օգտագործման և կուսակցությունների ֆինանսավորման հետ կապված չարաշահումների պրակտիկան:
8. Ավելացնել միջոցառումներ, որոնք ուղղված են նվազեցնելու “պետական ծառայող–քաղաքացի” անմիջական շփումների աստիճանը, մասնավորապես, առավել կոռումպացված ոլորտներում:
9. Օրենսդրորեն կարգավորել նվերների ստացման հետ կապված հարցերը:
10. Հստակեցնել վարքագծի բոլոր կանոնակարգերում խախտումների համար կարգապահական տույժերի չափերը և կիրառման կարգը, հատկապես ոստիկանների, դատավորների, հարկային ու մաքսային ու այլ իրավապահ, վերստուգիչ ու վերահսկիչ մարմինների աշխատակիցների համար:

## Բազահայտում

1. ՀՀ քրեական օրենսգրքում առանձին գլուխ նվիրել կոռուպցիոն հանցագործություններին<sup>56</sup>:
2. Ապահովել նվերների ստացման հետ կապված իրավական ակտերի կատարման վերահսկումը:
3. Ստեղծել հատուկ մեխանիզմներ՝ վերահսկելու դատախազական մարմինների գործողությունների օրինականությունը՝ կապված կոռուպցիոն հանցանքների հետ:
4. Մշակել գործուն մեխանիզմներ՝ ապահովելու իրավապահ մարմինների այն աշխատակիցների պաշտպանությունը, որոնք հետաքննում են կոռուպցիոն հանցագործություններ (հատկապես այն դեպքերում, երբ դրանցում ներգրավված են բարձրաստիճան պաշտոնյաներ):
5. Արագացնել “Օպերատիվ հետախուզական գործունեության մասին ՀՀ օրենքի” և դրանից բխող ենթաօրենսդրական ակտերի ընդունումը, որը կոչված է

<sup>56</sup> Առ այսօր, ՀՀ Քրեական օրենսգրքի 59 հոդված պարզապես խմբավորվել են որպես կոռուպցիոն հանցագործություններ՝ վիճակագրական տվյալների հավաքագրման հարմարավետության նպատակով:

ապահովելու իրավապահ տարբեր մարմինների (ոստիկանության, դատախազության և ազգային անվտանգության ծառայության) իրավասությունների և պատասխանատվության հստակեցումն ու տարանջատումը և նրանց գործողությունների համակարգման հնարավորությունը:

6. Նպաստել այլ երկրների իրավապահ մարմինների հետ համագործակցությանը, ինչը հնարավորություն կտա ավելի արդյունավետ կերպով հետաքննել կոռուպցիոն հանցագործությունները՝ օգտագործելով միջազգային առաջավոր փորձը:
7. Օրենսդրորեն կարգավորել կոռուպցիոն դեպքերի հետ առնչվող վկաների և բողոք ներկայացնողների պաշտպանության հարցերը և նրանց համար ապահովել անվճար և անանուն իրավական ծառայությունների մատուցում:
8. Ստեղծել հետաքննող լրագրողների անվտանգությունը ապահովող օրենսդրական երաշխիքներ, հատկապես, կոռուպցիայի դեպքերով զբաղվողների համար:
9. Պարբերաբար հրապարակել կոռուպցիոն հանցագործությունների համար դատապարտված անձանց անուններն ու պաշտոնները:
10. Հստակեցնել ընտրական գործընթացներում տեղ գտած կոռուպցիոն դրսևորումների տեսակները, դրանց կատարման համար նախատեսել խստագույն պատիժներ և ապահովել պատժամիջոցների կիրառման վերահսկողության հատուկ մեխանիզմներ:
11. Բարձրացնել կոռուպցիոն գործելակերպի ռիսկայնությունը՝ խստացնելով պատժի չափն ու երկարացնելով կոռուպցիոն հանցագործությունների վաղեմության ժամկետները, և ապահովել պատժամիջոցների կիրառումը:
12. Մշակել գույքի և եկամուտների հայտարարագրերի ստուգման գործուն մեխանիզմներ, խստացնել կեղծ հայտարարագրման կամ հայտարարագրելուց խուսափելու պատժամիջոցները և պարբերաբար հրապարակել պատիժ կրած հայտարարատուների ցուցակները:
13. Իրավական ակտերի միջոցով որպես քրեական հանցագործություն խստորեն կանոնակարգել պետական ծառայությունում շահերի բախման հետ կապված դեպքերը, հստակեցնել համապատասխան պատժամիջոցները, մշակել վերահսկման արդյունավետ մեխանիզմներ և ապահովել շահերի բախման հետ կապված դեպքերի մշտական լուսաբանումը:

Վերջին հինգ առաջարկություններն (տես կետ 9-13) ունեն նաև կանխարգելիչ բնույթ:

## Հանրության աջակցություն

1. Ապահովել ընդունված օրենքների և ենթաօրենսդրական ակտերի մասին հանրությանն անընդմեջ իրազեկող միջոցառումներ՝ չսահմանափակվելով դրանց պաշտոնական հրապարակումներով և պաշտոնական ինտերնետային կայքերում տեղադրումով:
2. Ավելացնել միջոցառումներ՝ ուղղված զանգվածային լրատվամիջոցներում Ռազմավարության և դրա իրականացման միջոցառումների ծրագրի կատարման մշտական լուսաբանմանը, հատկապես, հակակոռուպցիոն մարմնի (տես էջ 44) և ծրագրի այլ պատասխանատու կատարողների գործունեության վերաբերյալ:
3. Ստեղծել հատուկ գործիքներ՝ խրախուսելու “պարտաճանաչ” հարկատուներին, հատկապես, մասնավոր հատվածի ներկայացուցիչներին:
4. Ներառել կոռուպցիոն վարքագծի հասարակական դատապարտման միջոցները՝ միևնույն ժամանակ ներդնելով օրինական գործելակերպի խրախուսման հատուկ միջոցներ:
5. Ապահովել նախարարություններում հասարակայնության հետ կապերի ստորաբաժանումների աշխատանքի մշտական վերահսկումը և իրականացնել միջոցառումներ դրանց գործունեության կատարելագործման ուղղությամբ:
6. Վերապատրաստել ավելի մեծ թվով լրագրողներ հետաքննող լրագրության մեթոդների կիրառման գծով:
7. Ստեղծել հակակոռուպցիոն մարմնի հեռախոսային թեժ գիծ, որի միջոցով քաղաքացիները կկարողանան անմանուն տեղեկացնել կոռուպցիոն դեպքերի մասին:
8. Թեժ գծի միջոցով և իրավապահ մարմինների հետ համագործակցելով՝ քաղաքացիներին ապահովել կոռուպցիայի հետ կապված հարցերի շուրջ անվճար իրավական խորհրդատվությամբ:
9. Նախատեսել միջոցառումներ՝ հզորացնելու քաղաքացիական հասարակության մոնիտորինգային կարողությունները պետության՝ կոռուպցիայի դեմ պայքարը վերահսկելու և հասարակական ճնշում գործադրելու ուղղությամբ (օրինակ՝ շահերի պաշտպանության և լոբբինգի գծով):
10. Մշակել հատուկ մեխանիզմներ՝ հասարակական վերահսկողություն իրականացնողների հետ բոլոր պետական մարմինների համագործակցելու պատրաստակամությունը և արդյունավետությունը ապահովելու նպատակով:

11. Ապահովել հասարակական մոնիտորինգ անցկացնող կազմակերպությունների աշխատանքի թափանցիկությունը և հաշվետվողականությունը հանրության առջև:
12. Լայն և կանոնավոր քննարկումներ կազմակերպել հասարակական և փորձագիտական մոնիտորինգի արդյունքների, ինչպես նաև մամուլի լուսաբանման վերաբերյալ՝ հաշվի առնելու դրանք Ռազմավարության վերանայման կամ վերջինիս իրականացման վերահսկողության խստացման անհրաժեշտության դեպքում:
13. Առաջարկել միջոցառումներ՝ նպաստելու “Տեղեկատվության ազատության մասին ՀՀ օրենքի” արդյունավետ կիրառմանը և հատկապես խստացնելու տեղեկատվություն թաքցնելու կամ լիարժեք չտրամադրելու համար պատժամիջոցների կիրառումը:
14. Ընդլայնել Ռազմավարության իրականացման միջոցառումների պատասխանատու կատարողների ցանկը՝ ներգրավելով քաղաքացիական հասարակության կառույցներին:
15. Մշակել և ներդնել հակակոռուպցիոն ուսումնական ծրագրեր միջնակարգ ու բարձրագույն կրթական հաստատություններում:

## **Վ Ե Ր Ջ Ա Բ Ա Ն**

Հիմնվելով սույն վերլուծության վրա, կարելի է եզրակացնել, որ **առ այսօր Հայաստանում իրականացվող հակակոռուպցիոն քաղաքականությունը արդյունավետ չէ:** Կոռուպցիայի դեմ պաշտոնական պայքարի հռչակման պահից անցած երեք տարվա ընթացքում կոռուպցիայի մակարդակը երկրում ոչ միայն չի նվազել, այլ նույնիսկ աճել է (ինչի մասին վկայում են բազմաթիվ ուսումնասիրություններ և մամուլի հրապարակումներ), կարելի է պնդել, որ Ռազմավարության մեջ ներառված միջոցառումներն արդյունավետ կերպով չեն իրականացվում: Սա նույնպես կարող է նշանակել, որ այն բոլոր իրավական ակտերը, որոնք ընդունվել են այդ միջոցառումների իրականացման արդյունքում, փաստորեն մնացել են “թղթի” վրա:

Իհարկե, Հայաստանի հակակոռուպցիոն ռազմավարության և դրա իրականացման ծրագիրը լիովին չի արտացոլում կոռուպցիայի դեմ պայքարի միջազգայնորեն ընդունված բոլոր երեք ուղղություններն, այն է՝ կանխարգելումը, բացահայտումը և հասարակության աջակցությունը: Սակայն, եթե, այնուամենայնիվ, կատարվեր այն, ինչ ամրագրված է այդ փաստաթղթում, ապա դա միանշանակորեն կգտներ իր արտացոլումը անհատ քաղաքացիների, ձեռներեցների և փորձագետների գնահատականներում: Բացի այդ,

ամենայն հավանականությամբ առկա են որոշակի գործոններ, որոնց բացասական ազդեցությունը չեզոքացնում է Ռազմավարության մեջ տեղ գտած դրական միտումները:

Այդ գործոններից ամենակարևորը իշխանությունների՝ կոռուպցիայի դեմ պայքարելու իրական քաղաքական կամքի բացակայությունն է: Սա է պատճառը, որ չի կիրառվում օրենքը, չեն պատժվում մեղավորները, չի աջակցում ժողովուրդը: Կոռուպցիայի նկատմամբ հասարակության հանդուրժողականության բարձր աստիճանը պետական և քաղաքական գործիչների անգործունակության և անտարբերության հետևանք է: Սովորաբար, դա արվում է այն դեպքում, երբ հակակոռուպցիոն քաղաքականությունը հռչակվում է իշխանությունների կամ իշխող կուսակցությունների կողմից նախընտրական քարոզչության ժամանակ կամ միջազգային դոնոր հանրության ճնշման տակ՝ առանց կոռուպցիայի դեմ լուրջ պայքար ծավալելու մտադրության:

Կոռուպցիայի դեմ պայքարը Հայաստանում մինչ այսօր կրել է դեկլարատիվ և իմիտացիոն բնույթ, որի ապացույցն է այն փաստը, որ հակակոռուպցիոն նախաձեռնությունները հիմնականում ուղղված են օրենսդրության կատարելագործմանը, բայց ոչ օրենքի կիրարկման ուժեղացմանը և օրենքի առջև հավասարության ապահովմանը՝ անկախ պաշտոնից և եկամտից: Չնայած որ երկրում բացահայտվում են կոռուպցիոն հանցագործություններ, ինչի մասին վկայում է պաշտոնական վիճակագրությունը<sup>57</sup>, այս երեք տարվա ընթացքում չի եղել և ոչ մի դեպք, երբ մեղավոր է ճանաչվել, դատապարտվել և պաշտոնից հեռացվել իշխանության վերին մակարդակի մի պաշտոնյա, օրինակ՝ նախարար, մարզպետ կամ ԱԺ պատգամավոր:

Միևնույն ժամանակ, մամուլում տպագրվում են բազմաթիվ նյութեր կոնկրետ պաշտոնյաների կամ նրանց մերձավորների կողմից կոռուպցիոն հանցանքներ կատարելու վերաբերյալ<sup>58</sup>: Դատախազական և այլ իրավասու մարմինները ստանում են բազմաթիվ բողոքներ, որոնցում հղում է արվում կաշառակերության կամ պաշտոնի չարաշահման կոնկրետ դեպքերին<sup>59</sup>: Վերջապես, ԱԺ-ում հնչում են խիստ մեղադրանքներ կոնկրետ ոլորտներում տեղ գտած չարաշահումների վերաբերյալ՝ հիմնված հատուկ նպատակով ստեղծված հանձնաժողովների աշխատանքի արդյունքների վրա<sup>60</sup>: Այնուամենայնիվ, այդ փաստերը հիմնականում մատնվում են անուշադրության, կոծկվում են կամ լավագույն դեպքում ստանում ձևական արձագանք:

**Նման պայմաններում անիմաստ է ակնկալել կոռուպցիայի դեմ պայքարում լուրջ նվաճումներ:** Գիտակցելով այն, որ կոռուպցիայի նվազեցումը կենսական կարևորություն ունի Հայաստանի ներկա և ապագա քաղաքական ու տնտեսական զարգացումների առումով, անհրաժեշտ է անմիջապես վերանայել իշխանությունների հակակոռուպցիոն

<sup>57</sup> Տես, օրինակ՝ [http://www.gov.am/armversion/premier\\_2/primer\\_council\\_6hashvet.htm](http://www.gov.am/armversion/premier_2/primer_council_6hashvet.htm)

<sup>58</sup> “Հայրց աշխարհ” թերթ, 2005թ. հուլիսի 28, “168 ժամ” թերթ, 2006թ. մարտի 25, “Չորրորդ իշխանություն” թերթ, 2006թ. օգոստոսի 26

<sup>59</sup> [http://www.transparency.am/media\\_archive.php](http://www.transparency.am/media_archive.php)

<sup>60</sup> “Հայկական ժամանակ” թերթ, 2004թ. հունիսի 10

“կանխարգելիչ” պայքարը և ճնշում գործադրել քաղաքացիական հասարակության, կուսակցությունների, մամուլի, միջազգային կազմակերպությունների և այլ շահագրգիռ կողմերի միջոցով՝ նախաձեռնելու այնպիսի քայլեր, որոնք ուղղված են կոռուպցիայի բացահայտման և դատապարտման, ինչպես նաև հանրային աջակցության ուժեղացմանը:

Հայաստանի հակակոռուպցիոն քաղաքականության հիմքում պետք է դրված լինեն այնպիսի մեխանիզմներ և միջոցառումներ, որոնց կիրարկմամբ երկրի ՕԱՀ-ի ինստիտուտները կսկսեն իրապես գործել: Պարտադիր է նաև ներառել OECD-ի և GRECO-ի համապատասխան հանձնարարականները, որոնք հատկապես վերաբերում են կոռուպցիոն երևույթների քրեականացմանը և հակակոռուպցիոն օրենսդրական ու ինստիտուցիոնալ դաշտի ձևավորմանը: Եթե ներկա իշխանությունները չդիմեն նման քայլերին, ապա դա կհանգեցնի քաղաքական դաշտի ավելի մեծ քրեականացման, հասարակության ավելի սուր բևեռացման, ժողովրդի ավելի խորը հիասթափության և երկրի՝ միջազգային հանրության կողմից տրվող ավելի բացասական գնահատականին: