ԹՐԱՆՍՓԱՐԵՆՍԻ ԻՆԹԵՐՆԵՇՆԼ
հակակոռուպցիոն կենտրոն

ԹԻՎ 04/2016
ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՀԱՄԱՌՈՏԱԳԻՐ

ԳՈՒՅՔԻ ԵՎ ԵԿԱՄՈՒՏՆԵՐԻ ՀԱՅՏԱՐԱՐԱԳՐՈՒՄԸ ՈՐՊԵՍ ՇԱՀԵՐԻ ԲԱԽՄԱՆ ԿԱՆԽԱՐԳԵԼՄԱՆ ԵՎ ՀԱՆՐԱՅԻՆ ՀԱՇՎԵՏՎՈՂԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ԱՊԱՀՈՎՄԱՆ ԳՈՐԾԻՔ

Գույքի ու եկամուտների հայտարարագրումը կարևորագույն մեխանիզմ է պաշտոնատար անձանց որոշումների ու գործողությունների օրինավորությունն ապահովելու համար:

Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպությունը (ՏՀԶԿ) մատնանշում է ունեցվածքի հայտարարագրման երեք կարևոր գործառույթ. շահերի բախման հսկողություն, թափանցիկություն և հանրային հաշվետվողականություն, գույքի և եկամուտների օրինականության ստուգում:

Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց գույքի և եկամուտների հայտարարագրման կարգավորումներն ամրագրված են 2011թ.-ին ընդունված «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքում և դրանից բխող ՀՀ կառավարության մի շարք որոշումներում: Այս իրավական ակտերը, սակայն, անկատար են և լիարժեք չեն կանխարգելում ապօրինի հարստացման և շահերի բախման հնարավոր ռիսկերը: Դրանցում վերջին տարիներին կատարված փոփոխությունները բավարար չեն ապահովելու պաշտոնատար անձանց ունեցվածքի թափանցիկությունը և նրանց հաշվետվողականությունը: Զգալիորեն սահմանափակ է հայտարարագիր ներկայացնող պաշտոնյաների, նրանց փոխկապակցված անձանց, ինչպես նաև հայտարարագրման և/ կամ հրապարակման ենթակա տվյալների շրջանակը: Անկատար օրենսդրության արդյունքում, ստեղծվել է բարենպաստ միջավայր, որտեղ բարձրաստիճան պաշտոնյան անարգել կարող է ներգրավվել կարող է գործել շահերի բախման իրավիճակում, ունենալ անօրինական եկամուտ և մնալ անվերահսկելի:

Գույքի և եկամուտների հայտարարագրումը չպետք է լինի ինքնանպատակ: Հայտարարագրվող տվյալները և հայտարարագրման մեխանիզմները պետք է ստեղծեն բավարար պայմաններ բարձրաստիճան պաշտոնյաների շահերի բախման դեպքերի ու հարստացման միտումների նկատմամբ արդյունավետ հանրային վերահսկողություն ապահովելու համար:

Հիմնախնդիրներ

Հայտարարագիր ներկայացնողների շրջանակը թերի է

Ներկայումս գույքի և եկամուտների հայտարարագիր ներկայացնելու պարտավորությունը տարածվում է միայն բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց վրա: Այս շրջանակը ներառում է մոտ յոթ հարյուր հիսուն պաշտոնյա՝ պատգամավորներ, կառավարության անդամներ, դատաիրավական համակարգի բարձրաստիճան պաշտոնյաներ, օրենքով ստեղծված մարմինների ղեկավար կազմ և այլն: Այդուհանդերձ, բարձրաստիճան անձանց շրջանակից դուրս են մնացել այնպիսի ռիսկային ղեկավար պաշտոններ, ինչպիսիք են Հատուկ քննչական ծառայության ղեկավարը, ՀՀ քննչական կոմիտեի նախագահը:

Փոխկապակցված անձանց շրջանակը խիստ սեղմ է

Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձին փոխկապակցված ոչ բոլոր անձինք են համարվում գույքի և եկամուտների հայտարարագիր ներկայացնող սուբյեկտ, քանի որ այս պահանջը տարածվում է բարձրաստիճան պաշտոնատար անձի միայն ամուսնու, համատեղ ապրող ծնողի, համատեղ ապրող չափահաս և չամուսնացած զավակի վրա: Այսինքն, պաշտոնյայի հետ համատեղ չապրող ծնողը, համատեղ չապրող չափահաս ու չամուսնացած զավակը և համատեղ ապրող չափահաս ու ամուսնացած զավակը, ինչպես նաև անչափահաս (մինչև 18 տարեկան) զավակը գույքի և եկամուտների հայտարարագիր չեն ներկայացնում: Փաստորեն, պաշտոնյանի հետ արյունակցական կապի նույնիսկ 1-ին աստիճանի մեջ գտնվող ոչ բոլոր անձինք են հայտարարագրում իրենց ունեցվածքը:
Ակնհայտ է, որ Հայաստանում գործող ամուր ընտանեկան կապերի պարագայում քիչ հավանական է նույնիսկ համատեղ չապրող հարազատների ֆինանսական անկախությունը: Ուստի, հաշվետվողականության մեխանիզմի այս բացը հնարավորություն է տալիս պաշտոնատար անձանց իրենց իրական գույքը և եկամուտները թաքցնել, օրինակ՝ օգտագործել համատեղ չապրելու հանգամանքը կամ գույքը գրանցելով երկրորդ և երրորդ աստիճանի արյունակցական կապ ունեցող հարազատների անվամբ և այլն:

Գույքի և եկամուտների հայտարարագրման շեմային սահմանափակումներն արդարացված չեն

Փոխկապակցված անձանց գույքի հայտարարագրման նկատմամբ օրենսդրությունը կիրառում է տարբերակված մոտեցում: Ամուսնու դեպքում նախատեսում է հայտարարագրել գույքը (շարժական և անշարժ)՝ առանց գնային շեմի սահմանափակման, իսկ համատեղ ապրող ծնողի, համատեղ ապրող չափահաս ու չամուսնացած զավակի անշարժ գույքը հայտարարագրվում է, եթե գործարքի ընդհանուր գինը գերազանցել է 50 միլիոն դրամը կամ դրան համարժեք արտարժույթը, իսկ շարժական գույքի դեպքում՝ 8 միլիոն դրամը կամ դրան համարժեք արտարժույթը:

Մեկ այլ տարբերակված մոտեցում է կիրառվում նաև փոխկապակցված անձանց դրամական միջոցների հայտարարագրման դեպքում, այսպես՝ հայտարարագրման և հրապարակման ենթակա են բարձրաստիճան պաշտոնատար անձի միայն ամուսնու դրամական միջոցները, իսկ համատեղ ապրող ծնողի, համատեղ ապրող չափահաս ու չամուսնացած զավակի դրամական միջոցներն ընդհանրապես չեն հայտարարագրվում:

Նման շեմային սահմանափակումներն անհիմն են և թույլ են տալիս ընտանիքի այլ անդամների անունով գրանցելու միջոցով թաքցնել պաշտոնատար անձի իրական գույքը:

ՄԱԿ-Ի ԿՈՌՈՒՊՑԻԱՅԻ ԴԵՄ ՊԱՅՔԱՐԻ ԿՈՆՎԵՆՑԻԱ

Հոդված 8 մաս 5
Յուրաքանչյուր Մասնակից պետություն պետք է ձգտի, համապատասխան դեպքերում և իր ներքին օրենսդրության հիմնարար սկզբունքներին համապատասխան, սահմանել այնպիսի միջոցներ և համակարգեր, որոնք պաշտոնատար անձանց կպարտավորեցնեն համապատասխան մարմիններին ներկայացնել հայտարարագրեր, inter alia, արտածառայողական գործունեության, զբաղմունքի, ներդրումների, ակտիվների մասին և էական նվիրատվությունների կամ օգուտների մասին, որոնց հետ կապված կարող է շահերի բախում առաջանալ որպես պաշտոնատար անձ նրանց գործառույթների առնչությամբ:

Հոդված 52, մաս 5
Յուրաքանչյուր Մասնակից պետություն, իր ներքին օրենսդրությանը համապատասխան, պետք է քննարկի այնպիսի արդյունավետ համակարգեր ստեղծելու հնարավորությունը, որոնք նախատեսում են համապատասխան պաշտոնատար անձանց առնչվող ֆինանսական տեղեկատվության բացահայտումը և այդ պահանջները չպահպանելու համար սահմանում են պատշաճ պատժամիջոցներ:

Յուրաքանչյուր Մասնակից պետություն պետք է քննարկի նաև այնպիսի միջոցներ ձեռնարկելու հնարավորությունը, որոնք կարող են անհրաժեշտ լինել, որ իրենց իրավասու մարմիններին թույլատրեն այդպիսի տեղեկատվության փոխանակում իրականացնել մյուս Մասնակից պետությունների իրավասու մարմինների հետ, երբ դա անհրաժեշտ է իրավախախտումներից ստացված եկամուտների քննության, իրավունքների հայտարարման և հետ վերադարձնելու ուղղությամբ միջոցներ ձեռնարկելու համար, որոնք այդպիսին են ճանաչվել սույն Կոնվենցիային համապատասխան:

ՎԵՐԱՀՍԿՈՂ ՄԱՐՄԻՆ

Գույքի և եկամուտների պատշաճ վերահսկողություն կարող է ապահովել միայն անկախ և կոմպետենտ մարմինը: Հայաստանում վերահսկող մարմինը Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովն է, սակայն դրա պատշաճ գործելու համար կան լուրջ խոչընդոտներ:

Էթիկայի հանձնաժողովի անդամներն առաջադրվում են Ազգային ժողովի նախագահի, վարչապետի, Սահմանադրական դատարանի նախագահի, Վճռաբեկ դատարանի նախագահի, Գլխավոր դատախազի կողմից, իսկ նշանակումը կատարվում է ՀՀ նախագահի կողմից: Սակայն, առաջադրման ինստիտուտն, ըստ էության, ձևական է, քանի որ ՀՀ նախագահին իրավասու է միանձնյա որոշմամբ, առանց առաջադրող մարմնի հետ համաձայնեցնելու, վաղաժամկետ դադարեցնել հանձնաժողովի անդամի լիազորությունները, եթե վերջինս թերացել է իր պաշտոնեական պարտականությունները կատարելիս: Սրան ի լրումն, լայն հայեցողական մեկնաբանության տեղիք է տալիս «թերանալ» եզրույթը, ինչը կարող է ազդել հանձնաժողովի անդամի անկաշկանդ գործունեության վրա:

Բացի վերոնշյալը, Էթիկայի հանձնաժողովը տեղակայված է ՀՀ նախագահի նստավայրի վարչական շենքում և նրա գործունեության նյութատեխնիկական աջակցությունն իրականացնում է ՀՀ նախագահի աշխատակազմը, ինչը ևս կասկածի տակ է դնում այս կառույցի անկախությունը:

Հայտարարագրվող տվյալները բավարար չեն հանրային վերահսկողության համար

Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց գույքի և եկամուտների հայտարարագրերն ամբողջությամբ հրապարակման կամ տրամադրման ենթակա չեն: Ի թիվս որոշ մասնավոր տվյալների (անձնագրային տվյալներ, հաշվառման և բնակության հասցե, կոնտակտային տվյալներ, փոխկապակցված անձի ծննդյան ամսաթիվ), հանրության համար անհասանելի են նաև պաշտոնատար անձի անշարժ գույքի գտնվելու վայրը, արժեթղթերի գինը՝ հարկային տարվա սկզբին և վերջին, փոխառության գումարի չափը հարկային տարվա սկզբում ու վերջում և պարտապանի անունը/անվանումն ու հասցեն, նվիրատուի անունը, եկամուտ վճարողի անվանումը և հասցեն:[1] Արդյունքում, բազմաթիվ պաշտոնատար անձինք բարեհաջող կերպով հանրությունից թաքցում են միլիոնավոր դրամների հասնող նվիրատվություններ տվող բարերարների անունները, արտերկրում գրանցված գույքի և բիզնեսների վերաբերյալ տվյալները:

Հայտարարագրման ժամանակահատվածը հնարավորություն չի տալիս կազմելու ամբողջական պատկեր ունեցվածքի մասին

Բարձաստիճան պաշտոնատար անձը գույքի և եկամուտների հայտարարագիր ներկայացվում է պաշտոնը ստանձնելիս, յուրաքանչյուր տարի և պաշտոնից ազատվելիս: Իսկ փոխկապակցված անձինք ներկայացնում են միայն տարեկան հայտարարագրեր, ինչի արդյունքում հնարավոր չէ պարզել, թե ինչպես է համապատասխան պաշտոնատար անձի պաշտոնավարումն ազդել փոխկապակցված անձանց գույքային վիճակի վրա, հատկապես որ տարեկան հայտարարագրերում արտացոլվում է միայն գույքի շարժը (օտարում կամ ձեռքբերում) Վերջինիս բացակայության դեպքում տարեկան հայտարարագիրն ըստ էության տվյալներ չի պարունակում:
Փոխկապակցված անձանց նեղ շրջանակը և նրանց կողմից հայտարարագրերի միայն տարեկան կտրվածքով ներկայացման պահանջը սահմանափակում են հայտարարագրերի բազմակողմանի համադրման և վերլուծման հնարավորությունը և խոչընդոտում շահերի բախման բացահայտումը:

Մեկ այլ խնդիր էլ կապված է պաշտոնավարումից հետո հնարավոր շահերի բախման կամ ազդեցության գործադրման ռիսկի հետ: Չի բացառվում, որ հանրային ծառայողը կարող է շարունակել գործադրել պաշտոնավարման ընթացքում իր ձեռք բերած արտոնությունները նաև պաշտոնավարումը դադարեցնելուց հետո, սակայն օրենսդրությունը չի նախատեսում պաշտոնավարումը դադարեցնելուց հետո գույքի և եկամուտների հայտարարագիր ներկայացնելու պահանջ:

Հանձնաժողովի սահմանափակ լիազորությունները չեն ապահովում արդյունավետ հսկողություն

Հանձնաժողովի օրենսդրական լիազորությունները և գործառույթները բավականին սահմանափակ են, ինչը խոչընդոտում է նրա լիարժեք գործունեությանը, որի պատճառով աղճատվում է այդ կառույցի իրական դերի և նշանակության ընկալումը: Մասնավորապես, հանձնաժողովի համար վարույթ հարուցելու հիմք են պաշտոնատար անձի ոչ էթիկական վարքագիծը և շահերի բախման իրավիճակները, սակայն հայտարարագրերի վերլուծության արդյունքները կամ դրանց՝ ՁԼՄ-ներում շրջանառվող տեղեկությունների հետ համադրումը վարույթ հարուցելու հիմք չեն: Մինչդեռ հայտարարագրերի վերլուծությունը և համադրումը կարևոր գործիք է շահերի բախման հնարավոր ռիսկերը, եկամուտի աղբյուրի օրինականությունը բացահայտելու համար:

Առաջարկություններ

ՊԱՇՏՈՆԱՏԱՐ ԱՆՁԱՆՑ ՑԱՆԿ

- Ընդլայնել գույքի և եկամուտների հայտարարագրեր ներկայացնող պաշտոնատար անձանց ցանկը՝ ներառելով ռիսկային բարձրաստիճան պաշտոնները:

ՓՈԽԿԱՊԱԿՑՎԱԾ ԱՆՁԱՆՑ ՇՐՋԱՆԱԿ

- Գույքի և եկամուտների հայտարարագիր ներկայացնելու պահանջը տարածել բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց ծնողների, անչափահաս և չափահաս զավակների վրա՝ անկախ ամուսնացած լինելու և համատեղ ապրելու հանգամանքից.
- Սահմանել փոխկապակցված անձանց՝ ամուսնու, համատեղ ապրող ծնողի, զավակի դրամական միջոցները հայտարարագրելու պահանջ՝ որպես հրապարակման ենթակա տվյալներ:

ՇԵՄԱՅԻՆ ՍԱՀՄԱՆԱՓԱԿՈՒՄՆԵՐ

- Վերացնել փոխկապակցված անձանց՝ համատեղ ապրող ծնողի, զավակի՝ գնային շեմով պայմանավորված գույքի հայտարարագրման սահմանափակումները:

ԺԱՄԿԵՏԱՅԻՆ ՍԱՀՄԱՆԱՓԱԿՈՒՄՆԵՐ

- Սահմանել պաշտոնատար անձի կողմից պաշտոնը ստանձնելու օրվա դրությամբ և պաշտոնավարումը դադարեցնելիս նրանց թողնելիս փոխկապակցված անձանց կողմից գույքի և եկամուտների հայտարարագիր ներկայացնելու պահանջ.
- Ամրագրել հանրային ծառայության պաշտոնից ազատվելուց հետո ևս 3 տարի գույքի և եկամուտների, ինչպես նաև շահերի հայտարարագիր ներկայացնելու պահանջ:

ՀՐԱՊԱՐԱԿՎՈՂ ՏՎՅԱԼՆԵՐԻ ՑԱՆԿ

- Պաշտոնատար անձանց և փոխկապակցված անձանց հայտարարագրերում հրապարակման ենթակա դարձնել հետևյալ տվյալները.
  - ✓ նվիրատուներին՝ նշելով նվիրատուի անունը/անվանումը և ազգակցական կամ այլ կապը.
  - ✓ փոխառության տված կամ ստացած և եկամուտ վճարող անձանց (ֆիզիկական կամ իրավաբանական) անունները/անվանումները.
  - ✓ անշարժ գույքի գտնվելու վայրը (երկիր, բնակավայր).
  - ✓ արտերկրում գտնվող եկամտի աղբյուրը, գույքը՝ նշելով երկիրը, բնակավայրը:

ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅՈՒՆ

- Բարձրացնել ՀՀ բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովի դերակատարումն ու անկախությունը, մասնավորապես
  - ✓ ապահովել առանձին շենքային պայմաններ.
  - ✓ Հանձնաժողովի անդամի լիազորությունների վաղաժամկետ դադարեցումը համաձայնեցնել նշանակող մարմնի հետ.
  - ✓ հստակեցնել Հանձնաժողովի անդամի լիազորությունների վաղաժամկետ դադարեցման հիմքերն ու կարգը՝ բացառելով հայեցողական մեկնաբանության հնարավորությունը.
  - ✓ Հանձնաժողովին իրավունք վերապահել վարույթ հարուցելու՝ հայտարարագրերը վերլուծելու և համադրելու հիմքով:

[1] ՀՀ կառավարության 2011թվականի դեկտեմբերի 15-ի N1835-Ն որոշում

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

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