

ՊԱՏՆԱԿ



ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ

ՈՒՂԵՑՈՒՅՑՆԵՐ

Պետական հատվածում շահերի բախման խնդրի լուծում



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

ՊԱՇՏՊԱՆՈՒԹՅԱՆ ՈԼՈՐՏՈՒՄ ԲԱՐԵՎԱՐՔՈՒԹՅԱՆ ԿԵՆՏՐՈՆ

Պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության կենտրոնը (CIDS) խթանում է բարեվարքությունը, հակակոռուպցիոն միջոցառումների իրականացումը և պատշաճ կառավարումը պաշտպանության ոլորտում: Համագործակցելով Նորվեգիայի և միջազգային այլ գործընկերների հետ՝ կենտրոնը ձգտում է զարգացնել կարողությունները, բարձրացնել իրազեկվածությունը և տրամադրել գործնական միջոցներ՝ կոռուպցիոն ռիսկերը նվազեցնելու համար: CIDS-ը ստեղծվել է 2012 թվականին Նորվեգիայի պաշտպանության նախարարության կողմից:

Սույն գրքույկում ներկայացված են հեղինակի անձնական տեսակետները, որոնք կարող են չհամընկնել Նորվեգիայի պաշտպանության նախարարության տեսակետների հետ, և չպետք է վերագրվեն նրան:

Հեղինակի մասին

Ֆրանցիսկո Կարդոնան կրտսեր միջազգային փորձագետ է CIDS-ում: Կարդոնան հայտնի փորձագետ է, որն զբաղվում է քաղաքացիական ծառայության և պետական կառավարման բարեփոխումների, վարչական իրավունքի և արդարադատության, հակակոռուպցիոն քաղաքականության և ինստիտուցիոնալ կառույցների ձևավորման և գնահատման հարցերով: Նա իր աշխատանքային գործունեությունը ծավալել է ինչպես հայրենի Իսպանիայում, որտեղ կարիերան զարգացրել է քաղաքացիական ծառայության շրջանակներում, այնպես էլ միջազգային կազմակերպություններում, մասնավորապես՝ Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության (ՏՀԶԿ) ՄԻԳՄԱ ծրագրում, որտեղ 15 տարի աշխատել է որպես պետական կառավարման ոլորտի քաղաքականության ավագ վերլուծաբան: ՄԻԳՄԱ-ում նա խորհրդատվություն է տրամադրել Արևելյան Եվրոպայի, Աֆրիկայի, Լատինական Ամերիկայի և Կարիբյան տարածաշրջանի անցումային տնտեսությամբ և զարգացող շուրջ 25 երկրների: Նա իրավաբանական կրթություն ունի (ավարտել է Վալենսիայի համալսարանը 1976 թ-ին) և ստացել է մագիստրոսի մի քանի կոչում պետական կառավարման ոլորտում:

ԱՌԱՋԱԲԱՆ

Պատշաճ կառավարման ուղեցույցներ

Ոչ ծավալուն գրքույկների շարք է, որոնցից յուրաքանչյուրի մեջ քննարկվում է պաշտպանության ոլորտում պատշաճ կառավարման կարևորությանն առնչվող որոշակի թեմա: Ձևաչափն ընտրված է հեշտ ընթերցանության համար՝ առանց չափազանց պարզեցնելու այն խնդիրները, որոնք բազմակողմ են և երբեմն տեխնիկական բնույթ են կրում: Ուղեցույցները նախատեսված են ոչ մասնագետների համար, և դրանք հասկանալու համար չեն պահանջվում մասնագիտական գիտելիքներ որևէ կոնկրետ ոլորտում: Դրանք կարող են հետաքրքրել այն անձանց, ովքեր ցանկանում են ավելին իմանալ պաշտպանության ոլորտում, կամ ընդհանուր առմամբ՝ պետական հատվածում, պատշաճ կառավարմանն ուղղակիորեն առնչվող մեկ կամ մի քանի թեմաների մասին, ինչպես նաև օգտագործվել կրթական նպատակներով:

Պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության կենտրոնը (CIDS) Նորվեգիայի պաշտպանության նախարարության ենթակայությամբ գործող փորձագիտական խորհրդատվական կենտրոն է, որն ակտիվ դերակատարում ունի ՆԱՍՕ-ի բարեվարքության ամրապնդման ծրագրում: Կենտրոնի իրավասության շրջանակներում իրականացվում են տեղական և միջազգային աշխատանքներ, այդ թվում՝ նախագծեր, դասընթացներ, ինչպես նաև հնտությունների և կարողությունների ամրապնդման միջոցառումներ: Բարեվարքությունը հետևողականորեն խթանելու հիմնական նպատակը կոռուպցիայի և այլ ոչ էթի-

կական վարքագծի դրսևորման ռիսկի նվազեցումն է՝ միաժամանակ բարելավելով թափանցիկությունն ու հաշվետվողականությունը: Արդյունքում ստեղծվում են պատշաճ կառավարման պայմաններ ժողովրդավարության և օրենքի գերակայության շրջանակներում: Այս գործում որոշիչ դերակատարում ունեն անձնական և պրոֆեսիոնալ բարեվարքության և էթիկական բարձր չափանիշներով առաջնորդվող պետական ծառայողները:

«Պետական հատվածում շահերի բախման խնդրի լուծում» ուղեցույցը պատրաստվել է Ֆրանցիսկո Կարդոնայի և խմբագրվել Ինգրիդ Բաստերուդի կողմից: Ցանկանում են շնորհակալություն հայտնել նրանց այս հրաշալի աշխատանքի համար:

«Պատշաճ կառավարման ուղեցույցների» վերաբերյալ մեկնաբանություններն ու արձագանքները միշտ ողջունելի են (cids@ifs.mil.no): CIDS-ի մասին լրացուցիչ տեղեկություններ կարող եք ստանալ www.cids.no կայքում:



Բորդ Բորեթրուպ Կնուդսեն
Տնօրեն

ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ.....	4
ՇԱՀԵՐԻ ԲԱԽՈՒՄ. ԸՆԴՀԱՆՈՒՐ ՀԱՅԵՑԱԿԱՐԳԱՅԻՆ ՇՐՋԱՆԱԿԻ ՈՐՈՆՈՒՄ.....	5
ՇԱՀԵՐԻ ԲԱԽՈՒՄ. ՄԻՉԱՉԳԱՅԻՆ ԲԱՆԱՎԵՃԵՐՈՒՄ ԱՌԱՋԱՐԿՎՈՂ ՈՐՈՇԱԿԻ ՏԵՐՄԻՆՆԵՐ.....	9
ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՀԱՐՑԵՐ. ՇԱՀԵՐԻ ԲԱԽՄԱՆ ԻՐԱՎԱԿԱՆ ՌԵԺԻՄԻ ՀԱՍՏԱՏՈՒՄ.....	13

ԵՐԿՐՆԵՐԻ ՀԱՄԵՄԱՏԱԿԱՆ ՎԵՐԼՈՒԾՈՒԹՅՈՒՆ	18
ՕՐԵՆՔՆԵՐԻ ԳՈՐԾԱԴՐՄԱՆ ԱՔԻԼԵՍՅԱՆ ԳԱՐՇԱՊԱՐԸ	22
ԵԶՐԱԿԱՅՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ	24

Ներածություն

Ժողովրդավարական համակարգերը կառուցված են երկու ոլորտների տարանջատման սկզբունքի վրա: Դրանցից մեկը քաղաքացիական հասարակությունն է և շուկան, որտեղ գերիշխում և մրցակցում են մասնավոր շահերն ու ձեռնարկատիրությունը՝ հետամուտ լինելով սեփական օգուտի ստացմանը: Մյուս կողմում՝ պետությունն է կամ պետական հատվածը, որը ներկայացնում է քաղաքական և վարչական կառավարումը և համընդհանուր հանրային շահը: Պետությունը հիմնվում է քաղաքական դասի և պետական կառավարման պրոֆեսիոնալ համակարգի, այդ թվում՝ դատական իշխանության վրա:

Եվրոպական երկրներում պետությունն է համապարփակ ձևով սահմանում, թե որն է ընդհանուր շահը, ըստ այդմ կանոնակարգում շուկան և ապահովում այդ կանոնակարգերի գործադրումը: Համընդհանուր շահի այս ձևակերպումն է ձևավորում լիբերալ ժողովրդավարության հիմնական կառուցվածքը շուկայական տնտեսության պայմաններում: Որքան ավելի ամուր է ժողովրդավարությունն ու օրենքի գերակայությունը, այնքան ավելի հստակ է պետական շահի և մասնավոր շահերի տարանջատումը: Պետական հատվածի և շուկայի փոխհարաբերությունը շահերի բախման հիմնական աղբյուր է հանդիսանում, մասնավորապես պետական գնումների, պետական-մասնավոր գործընկերությունների, լոբբիստական

գործունեության, պետականից մասնավոր հատված աշխատանքի տեղափոխման և նմանատիպ իրավիճակների դեպքում: Շահերի բախման կառավարումը ենթադրում է այդ փոխհարաբերության այնպիսի ճշգրտում և կանոնակարգում, որպեսզի հարգվեն անհատի ազատությունները և ապահովվի դրանց իրագործումը էթիկական նորմերին համապատասխան՝ պահպանելով հանրային շահը, որը հաճախ անվանվում է «համընդհանուր բարիք»:

Այս գեկույցի նպատակն է ներկայացնել հասարակության հանրային և մասնավոր ոլորտների միջև փոխհարաբերությունների կարգավորմանն առնչվող հայեցակարգային և կանոնակարգման խնդիրները: Այդ խնդիրները, որոնք ամփոփվում են «շահերի բախում» անվանման տակ, ունեն չափազանց բարդ և իրավիճակային բնույթ, մեծ չափով կախված են համատեքստից, ինչը կարող է դրդել քաղաքականություն մշակողներին դրանց կարգավորման նկատմամբ ցուցաբերել չափազանց մանրակրկիտ մոտեցում: Ըստ այդմ, շատ երկրներ շահերի բախման իրավիճակների կարգավորման հարցում որդեգրել են կոնկրետ դեպքերի վրա հիմնված անհատական մոտեցումներ: Իրականում հենց այդ մեթոդն է պատմականորեն կիրառվել բարոյական խնդիրների կարգավորման համար, որը սակայն երկար ժամանակ առաջ հեղինակագրվել է ինտելեկտուալ տեսանկյունից:

Շահերի բախում. ընդհանուր հայեցակարգային շրջանակի որոնում

Շահերի բախումը կարող է առաջին հայացքից թվալ միանգամայն հասկանալի երևույթ: Ըստ բրիտանացի տնտեսագետ Թիմ Լանկեստերի՝ այն նոր իրողություն չէ.

■ Քաղաքական առաջնորդների և պետական պաշտոնյաների շրջանում շահերի բախումն այն իմաստով, որով մենք ընկալում ենք այսօր, գոյություն է ունեցել պետական կառավարմանը գուգրնթաց: Նորագույն պատմությանը նախորդող ժամանակահատվածի հասարակություններից շատերում շահերի բախման գաղափարն ինքնին ընկալելի չէր: Հասարակությունների մեծ մասում ինքնաբերաբար ենթադրվում էր, որ քաղաքական առաջնորդները և պաշտոնյաները կօգտվեն իրենց պաշտոնեական դիրքից՝ անձնական շահերն առաջ մղելու համար:

■ Միայն ժամանակակից արդյունաբերական դարաշրջանի սկզբնավորմամբ ամրապնդվեց այն գաղափարը, որ պետական պաշտոնյաները և նրանց քաղաքական ղեկավարությունը պետք է գործեն՝ բացառապես պետության շահերից ելնելով: Խոշոր ռազմական հավակնություններ ունեցող պետություններին, ինչպիսիք էին՝ 18-րդ և 19-րդ դարերի Անգլիան և Ֆրանսիան, ինչպես նաև Բիսմարկի և

Հիտլերի Գերմանիան, անհրաժեշտ էր արդյունավետ և համեմատաբար անկաշառ քաղաքացիական ծառայության համակարգ՝ իրենց հավակնություններն իրականացնելու համար: Խորհրդային Միությանը հարկավոր էին պաշտոնյաներ, որոնք լիովին նվիրված կլինեին Լենինի և Ստալինի նախատեսած սոցիալական և տնտեսական վերափոխման գաղափարին: Երբ Արևմտյան Եվրոպայում և այլ երկրներում հաստատվեց ժողովրդավարություն և կառավարությունները հաշվետու դարձան իրենց հասարակության առջև, ժողովուրդը որպես «ինքնիշխան» սկսեց ընտրությունների միջոցով պահանջել, որ քաղաքական գործիչները և պաշտոնյաները գործեն՝ ելնելով պետական, այլ ո՛չ անձնական շահերից:

■ Երկրներից շատերում քաղաքական գործիչների և պաշտոնյաների պարտականությունների պատշաճ կատարման նկատմամբ պահանջները ժամանակի ընթացքում փոխվել են՝ շարժվելով առավել թափանցիկության և պետական պարտականությունների և անձնական նպատակների միջև հստակ տարանջատման ուղղությամբ: Մակայն այն երկրներում, որոնք դեռ պետք է հասնեն ժողովրդավարական վերահսկողության բարձր աստիճանի, այս առումով պահանջները մնում են

ցածր: Նույնը վերաբերում է այն երկրներին, որոնք վերջերս են դարձել ժողովրդավարական, և որտեղ նախկինում դիտարկվել են կոռուպցիայի և լիազորությունների չարաշահման երևույթներ:

- Առնվազն ժամանակակից արևմտյան հասարակության տեսակետից՝ շահերի բախումը քաղաքական գործիչների և պետական պաշտոնյաների կողմից շահադիտական նպատակներով լիազորությունների չարաշահման հիմնական պատճառներից է: Շահերի բախումն առաջանում է այն դեպքում, երբ քաղաքական գործչի կամ պաշտոնյայի անձնական շահերը լիովին համահունչ չեն այն կառավարության կամ գերատեսչության նպատակներին, որոնց հետ նա կապված է: Միշտ կգտնվեն ոմանք (որոնց կարող ենք անվանել «անշահախնդիրներ»), ովքեր ինքնաբերաբար և անվերապահորեն կնվիրեն իրենց այդ նպատակներին: Կգտնվեն նաև այլոք («շահախնդիրներ»), որոնք հակազդման մեխանիզմների բացակայության պարագայում, թույլ կտան, որ իրենց անձնական շահերը միջամտեն պետական պարտականությունների կատարմանը, և կօգտագործեն իրենց պաշտոնական դիրքը անձնական շահի համար¹:

Չնայած իրենց օգտակարությանը՝ Լանկեստերի այս թեզերն իրականում խնդրահարույց են: Իրականությունն ավելի բարդ է, և «իմաստ ու նշանակություն» տալու համար օգտագործվող կատեգորիաներն այնքան էլ հստակ չեն: Այդ դիտարկումները, որոնց, անշուշտ, համաձայն են շատերը, հիմնված

են համընդհանուր, թեկուզ և վիճարկելի, գիտելիքների վրա: Իսկապես, «պետական շահ», «անձնական շահ», «կողմնակալություն», «հավատարմություն օրենքին» ի հակադրություն պետին հավատարմության» հասկացություններն առնվազն անորոշ են: Պետական շահի և անձնական օգուտի միջև տարբերությունը այնքան էլ պարզ չէ: 2001 թվականին Գերմանիայի ֆինանսների նախարար Հանս Այխելին մեղադրեցին շահերի բախման մեջ այն ժամանակ, երբ նա օգտվել էր նախարարության ինքնաթիռից՝ իր ընտրատարածքում քաղաքական աջակիցների հանրահավաքին մասնակցելու համար: Նա պատասխանեց, որ ինքը նախարարի պաշտոնում պետական ծառայություն է իրականացնում օրը 24 ժամ՝ շաբաթական յոթ օր, և, հետևաբար, պետական և մասնավոր գործունեության միջև տարբերակումն իր դեպքում կիրառելի չէ²:

Օրենքով բոլոր հնարավոր իրավիճակները կարգավորելը անիրագործելի և հակարդյունավետ է: Ի՞նչ արդյունք կլիներ, եթե քաղաքական գործիչները փոփոխություն կատարեին օրենքում՝ պարզապես պաշտոնավարող որևէ անձի շահերը պաշտպանելու համար (տե՛ս Բեռլուսկոնիի դեպքը Իտալիայում)³:

Ավելին, օրենքները երկիմաստ են և վիճահարույց, և այդ հանգամանքը աշխատանք է ապահովում տարբեր ոլորտների պրոֆեսիոնալ փաստաբանների համար: «Պետական շահի» և այն որոշելու օրինական իրավունք ունեցողների սահմանումն անորոշ է և հակասական: Իրականում, որևէ պահի դրությամբ պետական շահի հայեցակարգային պատկերացման ձևավորումն այն խաղաղաշուն է, որում վիճարկվում է ժողովրդավարական քաղաքականությունը:

1 Lankester, Tim. 2007. "Conflict of interest: A historical and comparative perspective". Հոդվածը ներկայացվել է 2007թ. օգոստոսի 6-7-ր Զակարտայում (Բնդոնեցիա) անցկացված 5-րդ տարածաշրջանային համաժողովի ընթացքում, որը նվիրված էր կոռուպցիայի դեմ պայքարի միջազգային ստանդարտների գործնական կիրառմանը: Հասանելի է՝ <http://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/40838870.pdf>

2 Haller, Dieter and Chris Shore (ed). 2005. *Corruption. Anthropological Perspectives*. London: Pluto Press.

3 St'au Stille, Alexander. 2007. *The Sack of Rome. Media + Money + Celebrity = Power = Silvio Berlusconi*. London: Penguin Books.

Պետական/մասնավոր դուալիզմն ընկած է կոռուպցիայի սահմանումների մեծամասնության հիմքում: Այն առանցքային է շահերի բախման ցանկացած ընկալման համար: Պետական պաշտոնյաներից ակնկալվում է ապահովել հստակ տարանջատում անձնական շահերի և իրենց կողմից կառավարվող հանրային ռեսուրսների միջև: Համընդհանուր կարծիքի համաձայն՝ կոռուպցիոն վարքագծին բնորոշ հիմնական առանձնահատկությունն անհատների կողմից պետական/մասնավոր այս տարանջատման խախտումն է: Կոռուպցիոն սկանդալները ցույց են տալիս այն չափը, թե որքանով արդյունավետ է հասարակությունը կարողանում տարբերակել պետական և մասնավոր ոլորտները: Հալլերն ու Շորը մարդաբանության տեսանկյունից համարում են, որ մարդաբանները վաղուց են ճանաչել պետական/մասնավոր այս դիստոմիայի կամայական և էապես երկակի բնույթը՝ որպես մշակութային կատեգորիա⁴: Թեև արևմտյան ժողովրդավարությունների մեծ մասում պետական ու մասնավոր ոլորտները սահմանվում են կանոններով, այդ երկու տիրույթների միջև մշտապես առկա են «մոխրագույն գոտիներ»:

Բարդ է որոշել, թե ով է սահմանում պետական շահը: Ժողովրդավարական տեսության համաձայն՝ դա անում են ընտրողների մեծամասնության ձայնն ստացած ներկայացուցիչները: Այնուամենայնիվ, հետզհետե ավելացող ապացույցները վկայում են այն մասին, որ բիզնեսի շահերը ներկայացնող տնտեսական էլիտաներն ու կազմակերպված խմբերը էական ազդեցություն ունեն կառավարության քաղաքականության վրա, մինչդեռ զանգվածների շահերը ներկայացնող խմբերի և շարքային քաղաքացիների ազդեցությունն

աննշան է կամ ընդհանրապես բացակայում է⁵: Կորպորացիաները և բիզնես շահերը ավելի ու ավելի հաճախ են կարողանում ազդել այն ամենի վրա, թե ինչը պետք է համարվի պետական շահ, և ինչը՝ ոչ, այդպիսով ձևավորել պետական քաղաքականությունը, մինչդեռ քաղաքացիների մեծամասնության ազդեցությունը գուցե ավելի սահմանափակ է:

Դրա օրինակներից է 2007-2008 թթ. ֆինանսական ճգնաժամը: Ազատ շուկայի գաղափարախոսներն ու պետական պաշտոնյաները շուկայում առաջացած ճգնաժամը վերածեցին պետական պարտքի և դեֆիցիտների ճգնաժամի: Ողջ Եվրոպայում ճգնաժամն օգտագործվում էր քաղաքականության այն ուղղությունները խթանելու համար, որոնք իրականում ծառայում էին որոշակի մասնավոր շահերի՝ հարուստների և խոշոր կորպորացիաների հարկերի կրճատում, իջեցված գներով հանրային ծառայությունների վաճառք և աշխատողների իրավունքների կրճատում: Ճգնաժամը ստիպեց առանձնակի ուշադրություն դարձնել պետական պաշտոնյաների, այդ թվում՝ ընտրված քաղաքական գործիչների դերակատարմանն ու կատարողականին, ինչպես նաև հարց առաջացրեց. ինչպե՞ս կարելի է տարբերակել, թե երբ են քաղաքական գործիչները պաշտպանում ընդհանուր շահը, և երբ են նրանք պարզապես վարում մասնավոր շահերից բխող քաղաքականություն: Շատ երկրներում ճգնաժամը կասկածի տակ դրեց բարձրաստիճան պաշտոնյաների և քաղաքական գործիչների՝ որպես պետական ծառայողների և հանրային շահերի ու համընդհանուր բարօրության մասին հոգ տանող կառավարիչների կարգավիճակը:

4 Haller, Dieter and Chris Shore (ed). 2005. *Corruption. Anthropological Perspectives*. London: Pluto Press.

5 Տե՛ս, օրինակ՝ Gilens, Martin and Benjamin Page. 2014. "Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens". *Perspectives on Politics* 12 (3): 564-581.

Նման հանգամանքներում կարող է աճել սոցիալական ցինիզմը, իսկ շահերի բախումը գսպելույն ուղղված կարգավորիչ միջոցառումները շատ առումներով կարող են լինել արարողակարգային, այլ ոչ թե առարկայական, և դրանցում նկատելի լինեն գործիքները (օրինակ՝ ակտիվների հայտարարագրում) էության (օրինակ՝ շահերի բախման բացառում) հետ շփոթելու միտումներ: Շատ կա-

ռավարությունների համար սա թերևս միակ միջոցն է՝ տպավորություն ստեղծելու առայն, որ պետական մարմիններն աշխատում են շահերի բախման խնդիրների լուծման ուղղությամբ: Մակայն միայն արդյունավետ գործիքներով հնարավոր չէ հաղթահարել մարտահրավերները: Խնդիրը լուծելու համար մշտապես պահանջվում է քաղաքական վճռականություն:

Շահերի բախում. միջազգային բանավեճերում առաջարկվող որոշակի սահմանումներ

Թեև մի շարք երկրներ բավականին երկար ժամանակ է, ինչ զբաղվում են այս խնդրով, միջազգային ասպարեզում շահերի բախման վերաբերյալ քննարկումներն սկսվել են համեմատաբար վերջերս: Այդ քննարկումներն առավել ակտիվացել են սառը պատերազմի ավարտից հետո: Հետաքրքրական է նշել, որ շահերի բախումը կարգավորելուն ուղղված առաջին հակակոռուպցիոն գործիքը Պետական պաշտոնյաների վարքագծի միջազգային կանոնակարգն է, որն ընդունվել է ՄԱԿ-ի գլխավոր ասամբլեայի 1996 թ. դեկտեմբերի 12-ի 51/59 բանաձևով: Վարքագծի այդ կանոնակարգը 1990 թ. Հավանայում (Կուբա) կայացած՝ հանցագործությունների կանխարգելման և իրավախախտների հետ վարվելաձևի հարցերով ՄԱԿ-ի ութերորդ համագումարի աշխատանքի անմիջական արդյունքն է: Վարքագծի կանոնակարգը լայնորեն անդրադառնում է շահերի բախմանը՝ սահմանելով այդ հասկացության առավել կարևոր պարամետրերը և ներկայացնելով կարգավորման մի շարք միջոցառումներ:

Միջազգային բանավեճերը պայմանավորված են այն գիտակցմամբ, որ շատ ժողովրդավարական երկրներում կառավարությունների հանդեպ վստահությունը կարող է խարխլվել, հիմնականում՝ լիազորությունների չարաշահման դեպքերի արդյունքում: Այս առումով գերակշիռ

միջազգային կարծիքն այն է, որ ավելի մեծ անաշատության, թափանցիկության, բաց կառավարման և հաշվետվողականության միջոցով կառավարման հաստատությունները կարող են վերականգնել իրենց հանդեպ բնակչության վստահությունը՝ համապատասխան վերահսկողական մեխանիզմների առկայությամբ:

Վստահությունը վերականգնելու վերաբերյալ այս բանավեճը գրավել է այն միջազգային կազմակերպությունների ուշադրությունը, որոնք առաջարկել են պետական մարմինների բարեվարքության խստագույն պահանջներ կամ միջազգային ստանդարտներ: Սա դիտարկելի է, օրինակ, ԵՄ-ում, որտեղ նոր անդամ պետությունները հակված են ավելի խիստ կարգավորել շահերի բախումը, քան դա արվում է հին անդամ պետություններում:

Իրավաբանորեն պարտավորեցնող միջազգային հակակոռուպցիոն գործիքները, ինչպես նաև, այսպես կոչված, «փափուկ իրավունքը» (ոչ պարտադիր նորմեր), պարունակում են դրույթներ կանխարգելիչ միջոցառումների վերաբերյալ, այն է՝ ստանդարտներ (վարքագծի կանոններ), ուղեցույցներ և գործիքներ, որոնք ուղղված են շահերի բախման հարցերի կարգավորման նպատակով պետական հատվածի հաշվետվողականության ապահովմանը:

- Կոռուպցիայի դեմ պայքարի միջամերիկյան կոնվենցիա (Հոդված 3. Կանխարգելիչ միջոցառումներ).
- Արևմտյան Աֆրիկայի պետությունների տնտեսական միության «Կոռուպցիայի դեմ պայքարի մասին արձանագրություն» (Հոդված 5. Կանխարգելիչ միջոցառումներ).
- Աֆրիկյան միության կոնվենցիա «Կոռուպցիայի կանխարգելման և դրա դեմ պայքարի մասին» (Հոդված 7. Կոռուպցիան և դրան առնչվող հանցագործությունները պետական ծառայությունում).
- ՄԱԿ-ի 2003 թ. Կոռուպցիայի դեմ կոնվենցիա՝ UNCAC (Գլուխ II. Կանխարգելիչ միջոցառումներ).
- ՄԱԿ-ի «Պետական պաշտոնյաների վարքագծի միջազգային կանոնադիրք» (Հոդված II. Շահերի բախում և իրավունքների դադարում).
- Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպություն. «Հանրային ծառայությունների ոլորտում շահերի բախումը կառավարելու ուղեցույց. պետական հատվածի թափանցիկություն և հաշվետվողականություն».
- Եվրոպայի խորհուրդ. Պետական պաշտոնյաների վարքագծի օրինակելի կանոնագիրք (Հոդված 13. Շահերի բախում):

UNCAC-ը կարևոր կանխարգելիչ գործիք է, որը պարունակում է շահերի բախմանը վերաբերող մի շարք հատուկ դրույթներ: UNCAC-ը կարևորում է թափանցիկությունն ու ստանդարտացումը: Մի շարք դրույթների միջոցով կոնվենցիան

ստորագրած կողմերին առաջարկում է սահմանել պետական հատվածի պաշտոնատար անձանց վարքագիծը կանոնակարգող չափորոշիչներ և կողավորման համակարգեր՝ գնման գործընթացների և պետական ֆինանսների կառավարման օրինաչափությունն ապահովելու համար: UNCAC-ում ներկայացված են նաև մասնավոր հատվածի հետ փոխգործակցության ուղեցույցներ: Շահերի բախումները չկանխարգելելու դեպքում՝ դրանք կարող են հանգեցնել քրեորեն պատժելի իրավազանցությունների, ինչպիսիք են՝ լիազորությունների և պաշտոնեական դիրքի չարաշահումը, արդարադատությանը խոչընդոտումը, շահադիտական նպատակով պետական միջոցների յուրացումը և հափշտակումը: UNCAC-ը տարբեր հոդվածներով անդրադառնում է յուրաքանչյուր հնարավոր օրինախախտմանը.

- Պետական հատվածում գույքի հափշտակում, յուրացում կամ այլ ոչ նպատակային օգտագործում (Հոդված 17).
- Շահադիտական նպատակներով ազդեցության չարաշահում (Հոդված 18).
- Պաշտոնեական դիրքի չարաշահում (Հոդված 19).
- Ապօրինի հարստացում (Հոդված 20).
- Մասնավոր հատվածում գույքի հափշտակում (Հոդված 22).
- Արդարադատությանը խոչընդոտում (Հոդված 25):

Չնայած UNCAC-ի և այլ նմանատիպ միջազգային կոնվենցիաների առկայությանը՝ շահերի բախման երևույթի սահմանումը և կանոնակարգումը շարունակում է շատ դժվար

լինել: Մա խիստ քաղաքական հարց է, և առկա է այդ հարցը գործիքային միջոցներով, մասնավորապես՝ բացահայտման մեխանիզմներով սահմանափակելու միտում: Մակայն նման մեխանիզմները հեշտությամբ կարող են վերածվել պարզեցված մոտեցումների: Դրանց օգնությամբ սեծ թվով երկրներ հնարավորություն են ստանում ցուցադրել, որ ունեն շահերի բախումը կարգավորող արդյունավետ իրավական ռեժիմներ (որոնք, օրինակ, բոլորին պարտավորեցնում են հայտարարագրել իրենց ունեցվածքը), մինչդեռ հանրային շահը շարունակում է միահյուսված լինել նախկին կամ գործող պետական պաշտոնյաների մասնավոր շահերի հետ:

Հարկ է ծանոթանալ ազգային և միջազգային մարմինների կողմից առաջարկվող շահերի բախման սահմանումներին: Ֆրանսիայի Կոռուպցիայի կանխարգելման կենտրոնական ծառայությունը (SCPC) շահերի բախումը սահմանում է որպես փաստացի իրավիճակ, որում անձը բախվում է երկու հակասական շահերի (մեկը՝ համընդհանուր, իսկ մյուսը՝ անձնական կամ մասնավոր) և պետք է որոշում կայացնի դրանցից որևէ մեկը հետապնդելու վերաբերյալ⁶:

Եվրոպայի խորհրդի նախարարների կոմիտեի 2000 թ. մայիսի 11-ի Հանձնարարական (2000)10-ի Հոդված 8-ը ամրագրում է, որ պետական պաշտոնյան չպետք է թույլ տա բախում իր մասնավոր շահի և պետական պաշտոնի միջև: Իրականում, պոտենցիալ կամ թվացյալ շահերի բախումից խուսափելն իր անձնական պատասխանատվությունն է: Պետական պաշտոնյաները երբեք չպետք է անհարկի օգտվեն իրենց դիրքից՝ իրենց սե-

փական շահերը սպասարկելու համար⁷: Այս հանձնարարականում (Հոդված 13) տրվում է սահմանում, ըստ որի շահերի բախումը ծագում է մի իրավիճակից, երբ պետական պաշտոնյան ունի մասնավոր շահ, որն ազդում է կամ կարող է ազդել իր ծառայողական պարտականությունների անկողմնակալ և անաշտ կատարման վրա: Հոդվածը մանրամասնում է մասնավոր շահի հասկացությունը:

ՏՀՁԿ-ի սահմանմամբ՝ շահերի բախում նշանակում է պետական պաշտոնյայի հանրային պարտավորության և մասնավոր շահերի միջև բախում, երբ պետական պաշտոնյան ունի անձնական շահեր, որոնք կարող են անհարկի ազդել պաշտոնյայի առջև դրված խնդիրների և պարտականությունների կատարման վրա⁸:

Պետական հատվածում շահերի բախման կանխարգելման շուրջ խորհրդակցությունների ֆրանսիական հանձնաժողովը 2011 թվականի հունվարին հանրապետության նախագահին ներկայացրեց իր զեկույցը⁹: Հանձնաժողովն առաջարկեց որպես շահերի բախում սահմանել այն իրավիճակը, որում պետական պաշտոնյայի մասնավոր շահերը միջամտում են նրա պետական ծառայություն իրականացնելու առաքելությանը այն պարագայում, երբ կարելի է ողջամտորեն ենթադրել, որ այդ մասնավոր շահը, իր բնույթի և ինտենսիվության պատճառով, կարող է ազդել կամ ազդում է պետական գործառույթների իրականացման անկախության, անկողմնակալության և օբյեկտիվության վրա: Նման օրինակ սահմանում կարելի է գտնել ընդհանուր պետա-

⁶ Service central de prévention de la corruption (SCPC), 2004: "Le conflit d'intérêts": շասանկի է՝ http://www.justice.gouv.fr/art_pix/rapportscpc2005.pdf (pages 23–83).

⁷ Տե՛ս Հանձնարարական (2000)10՝ https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec%282000%2910_EN.pdf

⁸ OECD, 2003. "Managing Conflicts of Interests. OECD Guidelines and Country Experiences": շասանկի է՝ <http://www.oecd.org/corruption/ethics/48994419.pdf>

⁹ Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, 2011. "Pour une nouvelle déontologie de la vie publique": շասանկի է՝ <http://www.conflits-interets.fr/pdf/rapport-commission-conflits-interets-vie-publique.pdf>

կան վարչակազմի ավագ քաղծառայողների և կառավարության անդամների շահերի բախումը կարգավորող Իսպանիայի 5/2006 օրենքի շողված 4-ում:

Եվրոպական օմբուդսմենը կիրառում է հետևյալ սահմանումը. «Իրավիճակներ, երբ պետական պաշտոնյայի մասնավոր շահերի և պատկանելության պատճառով ստեղծվում է կամ կարող է ստեղծվել նրա պաշտոնական պարտականությունների պատշաճ կատարման հետ բախում»¹⁰: Այնուամենայնիվ, այս հստակ ձևակերպված և ողջամիտ սահմանմամբ չի նշվում, թե որ իրավիճակներում կարող է առաջանալ բախումը:

10 Տե՛ս Եվրոպական օմբուդսմենի գլխավոր քարտուղար Բան Շարդենի ելույթը «Շահերի բախման առավել արդյունավետ կանխարգելում. ԵՄ-ի կառույցների և այլ մարմինների առաջընթացը» թեմայով սեմինարի ժամանակ: Կազմակերպվել է Եվրոպական խորհրդարանի կողմից 2013 թ. փետրվարի 21-ին՝ Բրյուսելում: Տեղեկատվական զեկույցը հասանելի է՝ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/workshop/join/2013/490675/IPOLEJOIN_AT\(2013\)490675_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/workshop/join/2013/490675/IPOLEJOIN_AT(2013)490675_EN.pdf)

Քաղաքականության հարցեր. շահերի բախման իրավական ռեժիմի հաստատում

Շահերի բախումն ինքնին կոռուպցիա չէ: Իրականում ոչ բոլոր երկրներն են քրեականացնում շահերի բախում ներառող իրավիճակները: Այնուամենայնիվ, շահերի բախման առկայությունը խիստ վնասում է պետական հաստատությունների նկատմամբ հասարակության վստահությանը: Մի քանի տարի առաջ Եվրոպական միությունում անցկացված համեմատական ուսումնասիրությունը ցույց տվեց, որ «[մեծ մասամբ] կոռուպցիան տեղի է ունենում, երբ արդեն իսկ առկա մասնավոր շահն անհարկի ազդեցություն է ունեցել պետական պաշտոնյայի գործունեության վրա... ուստի շահերի բախման կանխարգելումը պետք է մաս կազմի կոռուպցիայի կանխարգելման և դրա դեմ պայքարին ուղղված ավելի լայն քաղաքականության»¹¹: Ուսումնասիրությունը նաև ցույց տվեց, որ շահերի բախումը կարող է լինել իրական (փաստացի), առերևույթ կամ հավանական: Դրանք բոլորը հավասարապես վնասում են պետական հաստատությունների նկատմամբ քաղաքացիների վստահությանը:

Շահերի բախումն առաջանում է ոչ միայն այն իրավիճակներում, երբ իրականում անընդունելի բախում կա պետական պաշտոնյայի՝ որպես անհատ քաղա-

քացու շահերի, և նրա՝ որպես պետական պաշտոնյայի պարտականությունների միջև, այլ նաև իրավիճակներում, երբ կա առերևույթ կամ հավանական շահերի բախում: Առերևույթ շահերի բախումը վերաբերում է մի իրավիճակի, երբ կա անձնական շահ, որը, ըստ այլոց ողջամիտ դիտարկման, կարող է ազդել պետական պաշտոնյայի պարտականությունների կատարման վրա, նույնիսկ եթե իրականում այդպիսի անհարկի ազդեցություն չկա կամ այդ ազդեցությունը չի վերածվում իրականի: Պաշտոնյայի և (կամ) պաշտոնյայի կազմակերպության բարեվարքության վերաբերյալ հնարավոր կասկածների պատճառով առերևույթ շահերի բախումը պարտադիր պետք է դիտարկել որպես իրավիճակ, որից պետք է խուսափել: Հավանական շահերի բախում կարող է առաջանալ, երբ պաշտոնյան ունի մասնավոր շահեր, որոնք կարող են հետագայում հանգեցնել շահերի բախման:

Այնուամենայնիվ, շահերի բախման սահմանումը կապված է կոռուպցիայի լայն հասկացության հետ: Կոռուպցիան միայն կաշառք տալը կամ վերցնելը չէ: Կոռուպցիան ներառում է նաև քաղաքականության կոռուպցիա՝ տարբեր գործողություններ, որոնց միջոցով քաղաքական գործընթացի մասնակիցները (ներառյալ պետական պաշտոնյաները)

11 OECD SIGMA, 2005. "Conflict of Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review": Հասանելի է՝ <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60r7g5zq-en>

խախտում են (ժողովրդավարական) քաղաքական խաղի կանոնները և իրենց մասնավոր շահերը վեր են դասում իրենց ծառայողական պարտականություններից: Ժողովրդավարական քաղաքական խաղի կանոններով սահմանված է, որ պետական պաշտոնյաները չպետք է շարաշահեն իրենց լիազորությունները ուղղակի կամ անուղղակի մասնավոր նպատակներով: Լիազորությունների շարաշահումը տեղի է ունենում ոչ միայն այն դեպքում, երբ նրանք խախտում են օրենքը, այլ նաև այն ժամանակ, երբ խախտում են հանրային էթիկայի կանոնները և ընդհանուր բարօրությանը ծառայելու պարտականությունը՝ իրենց անձնական իշխանությունը, դիրքը կամ նյութական կարողությունն ամրապնդելու համար¹²:

Ֆրանսիայում *prise illégale d'intérêts* (որոշակի շահի անօրինական հետապնդում) անվանվող արարքը հանցագործություն է՝ Քրեական օրենսգրքի 432-12 հոդվածով: Այս հանցագործությունը ենթադրում է, որ պետական մարմնում ընտրովի պաշտոն զբաղեցնող անձն օգտվել է պաշտոնական դիրքից՝ իր անձնական շահը հետապնդելու համար: Ապացուցվելու դեպքում՝ այն պատժելի է մինչև հինգ տարի ազատազրկմամբ և կես միլիոն եվրո տուգանքով: Մական *prise illégale d'intérêts* հասկացությունը տարբերվում է «պարզ» շահերի բախումից, որն ինքնին հանցագործություն չէ¹³: Դատարանում մեղքի ապացուցումը չափազանց դժվար է, թեև ժամանակ առ ժամանակ մեղադրական դատավճիռներ են կայացվում:

Միացյալ Թագավորության խորհրդարանում Նոլանի կոմիտեի ներկայացրած «հարցերի դի-

մաց կանխիկ» սկանդալի վերաբերյալ առաջին գեկույցում նշվում է, որ «ժողովրդավարական գործընթացի համար սկզբունքորեն կարևոր է, որ խորհրդարանի անդամները հետևեն օրինականության ամենաբարձր չափանիշներին՝ իրենց ձայն տված հասարակության առջև իրենց պարտականությունները կատարելիս: Հասարակության վստահության տեսանկյունից սկզբունքորեն կարևոր է նաև, որ նրանց կողմից այդ չափանիշներին հետևելը տեսանելի լինի»¹⁴: Արդյունքում 1996 թվականին Միացյալ Թագավորության Համայնքների պալատի անդամների համար ընդունվեց վարքագծի կանոնակարգ, որը վկայում է այն մասին, որ բրիտանական մոտեցումը հիմնված է այն գաղափարի վրա, որ շահերի բախումը կարգավորող քաղաքականությունը հանդիսանում է կառավարման էթիկական ստանդարտների մի մաս:

Շահերի բախման քաղաքականության հիմնական նպատակը կառավարությունների և քաղաքական դասի հանդեպ վստահության պահպանումն ու ամրապնդումն է: Ցանկացած փաստացի, առերևույթ կամ հավանական շահերի բախում պարունակում է կոռուպցիոն ռիսկ՝ ժողովրդավարության սկզբունքների և գործընթացների վրա հնարավոր կործանարար ազդեցությամբ: Նույնիսկ եթե այն վերացականորեն սահմանելը շատ պարզ է թվում, շահերի բախման միանշանակ կարգավորումը, որպես կոռուպցիայի կանխարգելման մեխանիզմ, շատ ավելի բարդ է՝ մի քանի պատճառով:

Շահերի բախման կարգավորման նպատակն է ամրապնդել որոշում կայացնողի անկողմնակալությունն ու անկախությունը և ապահովել,

12 Ibid.

13 Sbr' u Rebut, Didier. 2013. « Les conflits d'intérêts et le droit pénal », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques* 147: 123-131.

14 Սկանդալը տեղի ունեցավ 1994 թ. հոկտեմբերին, երբ *The Guardian* թերթի պնդմամբ՝ Լոնդոնի խորհրդարանի ամենահաջողակ լոբբիստը կաշառք էր առաջարկել խորհրդարանի երկու պահպանողական անդամի՝ խորհրդարանական հարցեր տալու և այլ առաջադրանքներ կատարելու դիմաց:

որ երկրում օրենքի գերակայության հանդեպ նրա հավատարմությունը գերակա լինի ցանկացած այլ տեսակի հավատարմության նկատմամբ: Այն ռիսկը, որին ենթարկվում է անաշատությունը, պայմանավորված է ոչ միայն իրավական կարգավորմամբ, այլ նաև անհատի բարոյական սկզբունքներով և մասնագիտական էթիկայով: Վերջիններս բավականին սուբյեկտիվ են և կախված են յուրաքանչյուրի անհատականությունից: Այս սուբյեկտիվ ասպեկտը խոչընդոտ է հանդիսանում այնպիսի իրավական կարգավորում սահմանելուն ուղղված ջանքերին, որը միանշանակ կապահովեր պետական որոշումների կայացման գերծ լինելը կողմնակալությունից: Այդ պատճառով հաճախ նշվում է, որ շահերի պոտենցիալ բախման վերաբերյալ առաջին դատողությունն անում է պաշտոնյան. նա պետք է որոշի, թե արդյոք այն իրավիճակը, որում նա հայտնվել է, ազդում է կամ կարող է ազդել որևէ պետական նշանակության հարցի վերաբերյալ իր որոշման կամ դիրքորոշման վրա: Այդպիսի դատողության արդյունքը մշտապես որոշվում է պաշտոնյայի անձնական ընկալմամբ: Այն միշտ սուբյեկտիվ է, նույնիսկ երբ չկա խարդախություն կամ խաբեություն կատարելու միտումնավոր դիտավորություն: Ահա թե ինչու արդյունավետ պետական վարքագծի կանոններով միշտ խորհուրդ է տրվում կասկածի դեպքում բաց կերպով քննարկել հարցը, օրինակ, վերադասի հետ:

Շահերի բախման կարգավորումը նշանակում է նաև լավ ուսումնասիրել և հասկանալ որոշումների կայացման գործընթացներում և դրանց գերակայությունների սահմանման հարցում ինստիտուտների գործելաձևը, հատկապես՝ քաղաքական մակարդակում: Մաքուր աշխատանք է, քանի որ անհրաժեշտ է պարզել շահերի բախման հետ կապված հնարավոր ռիսկերի բնույթն ու ինտենսիվությունը:

Միայն այդ դեպքում հնարավոր կլինի որոշել, թե ինչպես լավագույնս արձագանքել կամ շտկել իրավիճակը: Կարգավորման ամենահաճախ օգտագործվող գործիքներն են՝ օրենսդրական ակտերը կամ էթիկայի կանոնները՝ կախված կառավարման մշակույթի ավանդույթներից: Որոշ երկրներում օրենքը սահմանում է շահերի բախման մեջ պետական պաշտոնյաների ներգրավման ընդհանուր արգելք, իսկ առանձին հաստատությունների մակարդակով սահմանվող էթիկայի կանոնակարգերում մանրամասն ներկայացվում է արգելված վարքագիծը և տրամադրվում ուղեցույց այն մասին, թե ինչպես խուսափել շահերի բախումից:

Շահերի բախման պատասխան միջոցառումները կարող են լինել կանխարգելիչ կամ պատժիչ: Կան սակավաթիվ երկրներ (բացառությամբ Արևելյան Եվրոպայի երկրների), որոնց քրեական օրենսգրքում հղում է կատարվում շահերի բախմանը: Երկրների մեծ մասը քրեականացնում է շահերի բախման որոշակի վարքագծի դեպքեր կամ արարքներ, սակայն ո՛չ իրական, առերևույթ կամ հավանական շահերի բախման իրավիճակում հայտնվելը: Հետևաբար, կարող ենք եզրակացնել, որ արևմտյան ժողովրդավարական երկրներում շահերի բախման կարգավորումը հիմնականում վերաբերում է հակակոռուպցիոն քաղաքականության և մեխանիզմների կանխարգելիչ կողմին: Կանխարգելիչ միջոցառումները, ըստ սահմանման, կոչված են կանխելու որևէ իրավիճակի կամ իրադարձության տեղի ունենալը: Բարդ է պարզել, թե որքանով են արդյունավետ այդ միջոցառումները: Հայտնի «վերագրման խնդրի» առկայությունը ցույց է տալիս, թե որքան դժվար է պարզել, թե ինչ չափով տվյալ արդյունքը կարելի է վերագրել նախորդող գործողությանը, որը կատարվել է, օրինակ, կառավարության, հաստատության կամ պետական պաշտոնյայի կողմից:

Այդուհանդերձ, գործնականում շահերի բախման իրավիճակները կանխարգելելու համար կարևոր է հստակ իրավական դաշտի առկայությունը: Իրավական դաշտը իրավական որոշակիության նախապայման է, որն անհրաժեշտ է օրենքի գերակայություն ապահովելու և հանրային շահը պաշտպանելու, ինչպես նաև անհատական հաշվետվողականությունն ու պատասխանատվությունը սահմանելու համար: Կարգավորման հիմնական խնդիրներից մեկն է՝ պարզել, թե պետական պաշտոնյայի որ հանրային կամ մասնավոր արտաքին գործունեությունն ու շահերն են համարվում անօրինական՝ դրանք նրա սովորական աշխատանքի հետ համատեղելու պարագայում: Երկրորդ խնդիրն այն է, թե ինչ միջոցներ են օգնում հավասարակշռել պետական և մասնավոր շահերը:

Շահերի բախման առկայությունը որոշելիս սուբյեկտիվիզմը նվազեցնելու համար անհրաժեշտ է, որ դրա կարգավորումը հիմնված լինի ստանդարտ իրավիճակների տիպաբանության վրա: Սակայն բարդությունն այստեղ անհիմն դատողություններից խուսափելն է: Օրինակ՝ պետական որոշումների կայացման գործընթացում քաղաքական գործչի իրավիճակը բավականին տարբերվում է քաղծառայողի իրավիճակից: Իր հերթին, բարձրաստիճան քաղծառայողի դիրքն էապես տարբերվում է շարքային քաղծառայողի դիրքից: Քաղաքական գործիչների խմբում դիտարկվում են նաև տարբերություններ խորհրդարանի և գործադիր մարմնի ներկայացուցիչների միջև՝ պետական որոշումների վրա ազդելու ունակության տեսանկյունից:

Որքան բարձր է վարչական հիերարխիայում պաշտոնյայի զբաղեցրած պաշտոնը, այնքան ավելի հավանական է, որ նա որոշումներ կայացնի իր սեփական հայեցողությամբ: Որքան ավելի շատ ազատություն է տրվում

պաշտոնյային որոշումներ կայացնելու հարցում, այնքան մեծ է հավանականությունը, որ նա հայտնվի շահերի բախման իրավիճակում: Հետևաբար, պետական պատասխանատվության այս մակարդակում անհրաժեշտ է խստորեն կարգավորել շահերի բախումը և անհամատեղելիության գործոնները: Սա այն նկատառումներից մեկն է, որոնք հաշվի առնելով նախարարների և պետական բարձրաստիճան պաշտոնյաների նկատմամբ կիրառվում են (կամ պետք է կիրառվեն) շահերի բախումը կարգավորող ավելի խիստ կանոններ:

Մի շարք իրավիճակներ, որոնք կապված են պետական բարձրաստիճան պաշտոնյաների հետ (քաղաքական գործիչներ և ավագ քաղծառայողներ, ինչպես նաև այլ պետական ծառայողներ, որոնց պետական մարմիններում գործառույթներ են վերապահված), կարգավորման տեսանկյունից արժանի են ավելի խիստ ուշադրության, քանի որ այդ իրավիճակներում կողմնակալ կամ անբարեխիղճ կերպով կայացված որոշումները կարող են շատ վնասակար լինել: Հնարավոր կարգավորիչ միջոցառումները կարող են ձևակերպվել որպես հարցեր.

- Արդյո՞ք թույլատրելի է զբաղվել մասնագիտական կամ վարձատրվող գործունեությամբ՝ պետական պաշտոնից դուրս:
- Արդյո՞ք պետք է թույլատրել, որ պետական պաշտոնյաները, որոնց անաչառությունը հատուկ պաշտպանության կարիք ունի (օրինակ՝ դատավորները, դատախազները, պետական վերստուգիչ մարմնի կամ հաշվիչ հանձնաժողովի անդամները, կենտրոնական բանկի աշխատակիցները, բարձրաստիճան գինվորականները և իրավապահ մարմինների ներկայացուցիչները), զբաղվեն քաղաքական կուսակցական գործունեությամբ:

- Արդյո՞ք պետք է թույլատրել պետական պաշտոնյաների կողմից նվերներ, նվիրատվություններ կամ այլ տեսակի դրամական արժեքներ ընդունելը:
- Արդյո՞ք պետք է սահմանափակումներ մտցնել պետական պաշտոնը լքած անձանց հետագա աշխատանքային գործունեության նկատմամբ, որպեսզի սահմանափակվի նրանց տեղափոխումն այն մասնավոր կառույցներ, որոնց հետ նրանք կապված են եղել պետական կառույցներում իրենց ծառայության բնույթով: Եթե այո, ապա որքա՞ն ժամանակ պետք է գործի սահմանափակումը: Արդյո՞ք պետք է նախկին պետական պաշտոնյաներից կամ համալսարանական դասախոսներից պահանջել հայտարարագրել իրենց մասնագիտական շահերն ու կապերը՝ հանրային քննարկումներում կամ հրապարակումներում որպես անկախ փորձագետներ հանդես գալիս: Ինչպե՞ս պետք է կարգավորվի ներքին տեղեկատվության օգտագործումը:
- Ինչպե՞ս պետք է կարգավորվի ներքին տեղեկատվության օգտագործումը:
- Ինչպե՞ս պետք է կարգավորվեն որոշումների կայացման գործընթացին պաշտոնատար անձանց շնասնակցելու պայմանները:
- Արդյո՞ք պետք է տրամադրել ակտիվների նկատմամբ սեփականության իրավունքի մասին տեղեկատվություն: Արդյո՞ք այդ տեղեկատվությունը պետք է հանրայնացվի: Արդյո՞ք պետք է պաշտոնյային պարտադրել, որ նա վաճառի որոշակի ակտիվներ կամ դրանք հանձնի հավատարմագրային կառավարման: Մտուգման ի՞նչ մեխանիզմ պետք է ներդրվի:
- Արդյո՞ք պետք է գրանցվի անձնական և մերձավոր ազգականների տնտեսական շահերի հայտարարագիրը: Արդյո՞ք այդ տեղեկատվությունը պետք է հանրայնացվի:
- Որքանո՞վ պետք է թույլատրել պետական պաշտոնյաներին զբաղեցնել պատվավոր պաշտոններ կամ անդամակցել բարեգործական կամ այլ ոչ առևտրային կազմակերպությունների:
- Ինչպե՞ս պետք է իրականացվեն այդ կանոնակարգերը և ո՞ր պետական մարմնին պետք է վստահել համապատասխանության ստուգման գործառույթները:

Երկրների համեմատական վերլուծություն

Մեծ թվով երկրներ ընդունել են շահերի բախմանը վերաբերող օրենքներ: Կոռուպցիայի դեմ պայքարում առաջին պլան է նդվել շահերի բախման վերահսկողությունը: Շահերի բախման կառավարումը համարվում է բարեվարքության ամրապնդման հիմնարար խնդիր և հակակոռուպցիոն կարևոր գործիք: Շահերի բախման խնդրի ավելի լավ ըմբռնումն ու իրագեկումը նպատակ ունի ամրապնդել ինստիտուցիոնալ շրջանակները, լուսաբանել միջազգային պրակտիկան, հասարակության մեջ ներդնել էթիկայի վրա հիմնված մշակույթ և բարելավել առկա գործիքները՝ կոռուպցիայի նկատմամբ խոցելիությունը նվազեցնելու համար:

Տարբեր երկրներ շահերի բախման խնդրի կարգավորման հարցում կիրառում են զգալիորեն տարբեր մեթոդներ¹⁵: Տարբերությունները կախված են մի շարք գործոններից, այդ թվում՝ պետական և մասնավոր հատվածների միջև սահմանազատման հստակության աստիճանը, զսպումների և հակակշիռների համակարգի արդյունավետությունը և «կանոնակարգման դաշտի խստությունը», այն է՝ կանոնակարգերի գործողության ոլորտը, խիստ մանրամասն կարգավորումները և տա-

րածման աստիճանը¹⁶: ԵՄ-ի նոր անդամ պետությունները, մասնավորապես Լատվիան և Բուլղարիան, ունեն շահերի բախման ոլորտի առավել «մանրամասն մշակված» կանոնակարգեր:

ԵՄ-ի ավելի հին անդամ երկրներում շահերի բախման կարգավորման ռեժիմները հիմնված են օրենքի վրա, սակայն ոչ միայն: Օրենքի պահանջների կատարման նպատմամբ վերահսկողությունը և իրավախախտումների պատժումը համարվում է խիստ կարևոր, սակայն դրանք շահերի բախման ոլորտի քաղաքականության գործադրումն ապահովելուն ուղղված միակ կամ առավել հաճախ օգտագործվող գործիքները չեն: Կայացած ժողովրդավարական երկրներում այդ ոլորտի քաղաքականությունը մեծ մասամբ ուղղորդվում է ղեկավարության կողմից և ուղղված է շահերի բախման իրավիճակների առաջացման կանխարգելմանը, ինչպես նաև ուսուցման, վերապատրաստման և խորհրդատվության միջոցով բարեվարքության և պատշաճ էթիկական վարքագծի քաջալերմանը:

Որոշ երկրների սահմանադրության մեջ ամրագրված են կոնկրետ պահանջներ կամ էթի-

15 Denke, C. et al. 2008. "Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Offices in the European Union: A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions": **Հասանելի է՝** http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/docs/hpo_professional_ethics_en.pdf

16 **Տե՛ս** Vukadinovic, Jelena and Mirjana Glintic. 2013. "Conflict of Interest". In *Legal Mechanisms for Prevention of Corruption in Southeast Europe. With Special Focus on the Defence Sector*, edited by Aleksandra Rabrenovic, 95-130. Belgrade: Institute of Comparative Law.

կական սկզբունքներ, որոնցից են՝ անկողմնակալությունը, օբյեկտիվությունը կամ վարչական իրավունքի այլ սկզբունքները, ինչպես օրինակ՝ բաց և թափանցիկ գործելակերպերը: Այլ երկրների սահմանադրություններ չեն անդրադառնում պատշաճ կառավարման և վարչարարության հարցերին կամ պետական ծառայության ստանդարտներին:

Մեծ թվով երկրներում շահերի բախման խնդիրները սովորաբար կարգավորվում են օրենսդրական ակտերով: ԵՄ-ի անդամ պետությունների մեծ մասում տարբեր հաստատությունների համար գործում են առանձին և տարբեր կանոններ, այլ ոչ թե համընդհանուր կանոնակարգեր բոլոր պետական հաստատությունների և պաշտոնյաների համար: Միայն քչաթիվ երկրներում են այդ կանոնակարգերը տարածվում պետական կառավարման ողջ համակարգի և բոլոր կառավարական մարմինների վրա¹⁷:

Այն երկրներում, որտեղ չկան շահերի բախման առնչվող հատուկ կանոններ, գործում են օրենքներ, որոնք նախատեսում են որոշ պետական գործառույթների և այլ աշխատանքների միջև անհամատեղելիությունը, հատկապես՝ քաղաքացիական ծառայողների կողմից պատգամավորական մանդատի ստանձնումը կամ այլ (ընտրովի) պաշտոնի զբաղեցումը գործադիր իշխանության կամ տեղական ինքնակառավարման մարմիններում: Միաժամանակ մի քանի պետական պաշտոններ զբաղեցնելը նույնպես կարող է անընդունելի համարվել: Թեև Ֆրանսիայում տարիներ շարունակ ընթացել են հանրային քննարկումներ *cumul des mandats* (մանդատների համատեղում, որի դեպքում քաղաքական գործիչները կարող են միաժամանակ զբաղեցնել մեկից ավելի ընտրովի պաշտոններ) երևույթի վերացման դեմ, այն

մինչ այժմ օրենսդրությամբ թույլատրված է: 2014 թ. փետրվարի 14-ին հրապարակվեց երկու օրենսդրական ակտ (սահմանադրական և սովորական օրենք), որոնք մասամբ կարգավորում են այս խնդիրը: Դրանք պետք է ուժի մեջ մտնեն 2017 թ. մարտի 31-ին՝ հաջորդ հերթական ընտրություններից հետո:

Սակայն, ընդհանուր առմամբ, եվրոպական շատ երկրներում պատգամավորական գործառույթներին առնչվող անհամատեղելիության հարցերը թերի են կարգավորված. թերևս այն պատճառով, որ պատգամավորներն իրենք են կարգավորում իրենց գործունեությունը¹⁸: Շատ երկրներում բավականին տարածված պրակտիկա է, որ պատգամավորներին թույլատրվի զբաղվել այլ մասնագիտական գործունեությամբ, իսկ կառավարության անդամներին կամ բարձրաստիճան քաղաքացիական ծառայողներին՝ ոչ:

Մյուս կողմից՝ թեպետ որոշ երկրներ ունեն բարձր մակարդակի կանոնակարգված համակարգեր (օրինակ՝ Լատվիա, Լիտվա, Հունգարիա, Բուլղարիա, Լեհաստան, Պորտուգալիա, Ռումինիա, Իսպանիա և ԱՄՆ, ինչպես նաև Հարավարևելյան Եվրոպայի երկրների մեծ մասը), այլ երկրներում կարգավորվում են միայն մի քանի կոնկրետ ոլորտներ¹⁹: Շահերի բախման խնդրի «ամենաթեթև» կարգավորիչ օրենսդրական դաշտն առկա է Սկանդինավյան երկրներում, որտեղ իրավական փաստաթղթերում հիմնականում նախատեսված են սկզբունքները: Հայտնի փաստ է, որ կանոնակարգերի բազմազանությունն ու դրանց կարգավորումների մանրամասն բնույթը այդ կանոնակարգերի արդյունավետության երաշխիք չեն: ԵՄ-ի անդամ պետություններում առավել կանոնակարգված ոլորտներն են՝ պաշտոնա-

17 Օր.՝ ՄԹ-ում «Հանրային կյանքի յոթ սկզբունքները» վերաբերում են բոլոր պետական պաշտոնյաներին և քաղաքացիական ծառայողներին:

18 Demke et al. 2008: 29-35.

19 Vukadinovic and Glintic 2013.

վարման ընթացքում անկողնակալության պարտավորությունը և անհամատեղելի պաշտոնների բացառումը, իսկ ամենաքիչ կարգավորվածը՝ նվերների և դրամական փոխհատուցումների հարցերը, ինչպես նաև պաշտոնից հեռանալուց հետո կոնկրետ ոլորտներում զբաղվածության սահմանափակման ժամանակահատվածները²⁰:

Այնուամենայնիվ, շահերի բախման իրավիճակների մեծ մասի համար սահմանված չեն կանոնակարգեր և պատժամիջոցներ: Նման իրավիճակը հատկապես լուրջ ազդեցություն ունի պաշտպանության ոլորտի վրա, որտեղ խոսքը կարող է գնալ խաղաղության և պատերազմի հարցերի, այն է՝ կյանքի ու մահվան մասին: ԱՄՆ-ում գործող «Հանրային հաշվետվողականության նախաձեռնություն» ոչ առևտրային կազմակերպության կողմից վերջերս անցկացված ուսումնասիրության մեջ հատուկ անդրադարձ է կատարվել ռազմարդյունաբերության մեջ պաշտպանության ոլորտի հայտնի, ինքնահռչակ փորձագետների ունեցած մասնավոր շահերին: Չնայած դրան՝ լրատվամիջոցները նրանց ներկայացրել էին որպես պետական շահը պաշտպանող փորձագետներ այն հարցի շուրջ բանավեճի շրջանակներում, թե արդյոք անհրաժեշտ է, որ Միացյալ Նահանգները ռազմական միջամտություն սկսի Սիրիայում²¹:

Նմանատիպ մի իրավիճակ մի քանի անգամ դատապարտվել է Մենդամթերքի անվտանգության եվրոպական լիազոր մարմնում (EFSA): Կորպորատիվ Եվրոպայի դիտարանի (Corporate Europe Observatory)²² 2013 թ. հոկտեմբերին հրատարակված «Unhappy Meal» զեկույցից պարզվել էր, որ

EFSA-ի գիտական հանձնաժողովի անդամների շուրջ 59%-ը ուղղակի կամ ուղղակի կապեր ունի այն ընկերությունների հետ, որոնց գործունեությունը վերահսկվում է EFSA-ի կողմից: Այլ կերպ ասած՝ EFSA-ի գիտական խորհրդի անդամ հանդիսացող գիտնականների գրեթե երկու-երրորդի մոտ առկա է եղել շահերի բախում, և նրանք չէին կարող համարվել անկախ այն ոլորտից, որը կարգավորվում էր իրենց կողմից²²:

2013 թ. սեպտեմբերի 10-ին գերմանական *Der Spiegel* պարբերականում հրատարակված զեկույցում նշվում է, որ Եվրոպական հանձնաժողովի բարձրաստիճան պաշտոնյաները հակված են փոխելու «ճամբարը» մասնավոր հատվածում աշխատանքի անցնելուց հետո: Նրանք պաշտոններ են ստանձնում չինական ընկերություններում, ժխախոտի արտադրության կամ հանրային կապերի ձեռնարկություններում, իսկ շահերի հնարավոր բախումները հաճախ անտեսվում են ԵՄ կառույցներում աշխատող նրանց նախկին գործընկերների կողմից²³:

ԱՄՆ-ի Մենդամթերքի և դեղորայքի վարչության (FDA) կողմից վերջերս ընդունված «Անվտանգության և նորարարության մասին» ակտով մեղմացվել են շահերի բախմանն առնչվող կանոնները FDA-ի խորհրդատվական հանձնաժողովի անդամների համար, սակայն շարունակում են առկա լինել ստավախություններ FDA-ի դեղերի հաստատման գործընթացի վրա հանձնաժողովի անդամների ֆինանսական հաբերությունների ազդեցության վերաբերյալ:

20 Demke et al. 2008. 57.

21 Public Accountability Initiative. 2013. "Conflicts of Interest in the Syria Debate: An analysis of the defense industry ties of experts and think tanks who commented on military intervention": Հասանելի է՝ <http://public-accountability.org/2013/10/conflicts-of-interest-in-the-syria-debate/>

22 Corporate Europe Observatory, "The European Parliament demands stricter regulation of conflicts of interest at EU's food safety authority." Հասանելի է՝ <http://corporateeurope.org/pressreleases/2014/04/european-parliament-demands-stricter-regulation-conflicts-interest-eus-food>

23 Schult, Christoph and Christoph Pauly. 2013. "Conflicts of Interest: Brussels' Revolving Door for Top EU Officials." *Der Spiegel On Line*, 9 հոկտեմբերի 2013թ.: Հասանելի է՝ <http://www.spiegel.de/international/europe/european-commission-officials-and-potential-conflict-of-interests-a-926792.html>

Օգտվելով վերջերս հասանելի դարձած մեծաքանակ տվյալներից՝ Milbank Memorial Fund-ը մանրամասն ուսումնասիրության է ենթարկել FDA-ի Դեղորայքի գնահատման և հետազոտության կենտրոնի (CDER) խորհրդատվական հանձնաժողովի անդամների ֆինանսական շահերի կապը նրանց քվեարկության արդյունքների հետ՝ փորձելով պարզել, թե արդյոք անդամները քվեարկել են իրենց այդ շահերին ձեռնառու կերպով²⁴: Բժշկական պրակտիկան և նշանակված բուժման կուրսերը կախված են բժիշկ-մասնագետների պրոֆեսիոնալ եզրակացություններից, որոնց վրա կարող է հզոր ազդեցություն ունենալ դեղագործական ընկերությունների լոբբինգը²⁵: Այդպիսի բժշկական եզրակացությունների անկախությունն ու անկողմնակալությունը հաճախ կասկածի տակ են առնվում:

24 Pham-Kanter, Genevieve. 2014. "Revisiting Financial Conflicts of Interest in FDA Advisory Committees". *The Milbank Quarterly* 92 (3): 446–470; DeAngelis, Catherine D.. 2014. "Conflicts of Interest in Medical Practice and their Costs to the Nation's Health and Health Care System". *The Milbank Quarterly* 92 (2): 195–198.

25 Տե՛ս, օրինակ, Caroll, Aaron E. 2014. "Doctors' Magical Thinking About Conflicts of Interest". *The New York Times*, 8 սեպտեմբերի 2014թ. : շասանելի է՝ http://www.nytimes.com/2014/09/09/upshot/doctors-magical-thinking-about-conflicts-of-interest.html?_r=1&abt=0002&abg=1%20-

Օրենքների գործադրման արիւեսյան գարշապարը

Շահերի բախման իրավիճակների կառավարման ամենաբարդ խնդիրը, թերևս, քաղաքականության գործադրումն է և կանոնակարգերի նպատակների, ձևակերպումների և ոգու հետ համապատասխանության ապահովումը: Դեմկեն և այլոք գտնում են, որ .

■ որքան շատ են կանոնակարգերը, այնքան ավելի շատ կառավարման կարողություններ են պահանջվում՝ այդ կանոններն ու չափանիշներն իրականացնելու համար: Թեև նոր պարտավորությունների կատարման նկատմամբ անհատական պահանջները (հիմնականում՝ տեղեկատվության հրապարակման քաղաքականության ոլորտում) աճում են, շատ դեպքերում ստուգման և վերահսկման մարմինները (օրինակ՝ էթիկայի հանձնաժողովներ) թույլ են և չունեն բավարար ռեսուրսներ²⁶:

Այս եզրակացությունը կասկածի տակ է առնում շահերի բախման խնդրի կարգավորման հարցում համապարփակ մոտեցումների որդեգրումը. գործադրումը պահանջում է, որ հաշվի առնվեն բարձրաստիճան պաշտոնյաներին և քաղաքական գործիչներին բնորոշ կոնկրետ առանձնահատկությունները, այսինքն՝ քաղաքացիական ծառայողների համար գործող էթիկայի ռեժիմները չպետք է

ուղղակիորեն կիրառվեն որպես չափանիշներ բարձրաստիճան պետական պաշտոնյաների և քաղաքական գործիչների դեպքում: Վերահսկող մարմինները պետք է օպերատիվ կերպով արձագանքեն շահերի բախման վրա հիմնված քաղաքական սկանդալներին, որպեսզի պաշտպանեն տվյալ պետական մարմինների հեղինակությունը և ապահովեն քաղաքացիների վստահությունը դրանց նկատմամբ: Մակայն արագ արձագանքման անհրաժեշտությունը կարող է հաճախ չպահպանվել գոյություն ունեցող ժամանակատար և խրթին գործընթացների պատճառով, որոնք նախատեսված են վարչական ընթացակարգերի և քրեական հետաքննությունների արդարացիությունը երաշխավորելու համար:

Քաղաքացիական հասարակությունը և անկախ հանրային կարծիքը հետզհետե ավելի քիչ հանդուրժողականություն է ցուցաբերում շահերի բախման կանոնների ոչ բավարար իրականացման նկատմամբ, որոնք հատկապես վերաբերում են բարձրաստիճան պետական պաշտոնյաներին: Այն ակնհայտ տարբերությունները, որոնք առկա են կանոնների թվի աճի և դրանց իրագործման ցածր մակարդակի միջև, առաջացնում են հանրային ցինիզմ, ինչը հանգեցնում է պետական հատվածի ինքնակարգավորման համակարգերի հեղինակագրկմանը: Հետևաբար,

26 Demke et al 2008: 8.

առավել քան անհրաժեշտ են շահերի բախման կանոնների գործադրումն ապահովող հզոր կառույցներ: Դրանք պետք է օժտված լինեն հետաքննություններ իրականացնելու, համապատասխան օրենսդրությունը գործադրելու և ոչ պատշաճ վարքագծի դեպքում պատժամիջոցներ կիրառելու իրավական լիազորություններով:

Որոշ երկրների, օրինակ՝ Միացյալ Նահանգների, փորձը ընդգծում է շահերի բախման խնդրի բարդությունը և ցույց է տալիս, որ քաղաքացիական հասարակության դիտորդական խմբերի կողմից ոչ պաշտոնական մոնիթորինգը կարող է նույնքան կարևոր լինել, որքան կանոնակարգերի և օրենսդրական ակտերի պահանջների կատարման նկատմամբ պաշտոնական մոնիթորինգը՝ դրանց պատշաճ իրագործումն ապահովելու նպատակով: Ինչպես նշվել է Ասիական զարգացման

բանկի (ԱԶԲ) և ՏՀԶԿ-ի Հակակոռուպցիոն նախաձեռնության (2007թ.) կողմից.

■ Շահերի բախման կառավարման գործընթացում կանխարգելումն ավելի ծախսարդյունավետ է, քան գործադրման ապահովումը, այդուհանդերձ, դրանք հավասարապես կարևոր են պատշաճ կառավարմանը և կոռուպցիայի դեմ պայքարին նպաստելու գործում: Համընդհանուր վարքագծի կանոնները, ակտիվների և շահերի բացահայտումը, ինչպես նաև էթիկական վարքի հիմնարար հասկացությունների և ակնկալիքների թեմաներով հանրային կրթության և իրազեկման քարտեզավորումը պետք է համատեղվեն հստակ պատժամիջոցների և հարկադիր կատարման միջոցառումների հետ, որպեսզի պատշաճ կերպով կարգավորվեն թե՛ շահերի բախման պատճառները, և թե՛ հետևանքները²⁷:

27 ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific. "Managing conflicts of interest. Frameworks, tools, and instruments for preventing, detecting, and managing conflict of interest": Հասանելի է՝ <http://www.adb.org/sites/default/files/publication/27975/managing-conflict-interest.pdf>

ԵԶՐԱԿԱՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ


1. Շահերի բախման խնդիրը, թեպետ երբեմն աննկատ, սակայն իրական է: Ոչ օրինական շահերը կարող են ազդել որոշումների կայացման վրա բոլոր մակարդակներում և հասարակական կյանքի բոլոր ոլորտներում, այդ թվում՝ մասնավոր տնտեսությունում: Դրանք կարող են հանգեցնել բազմաթիվ ծանր հետևանքների, ինչպիսիք են՝ բուժման անհրաժեշտություն, պատերազմի ու խաղաղության, արդարության ու անարդարության խնդիրներ: Որոշումների կայացման գործընթացում շահերի բախման լիակատար չեզոքացումը, ըստ երևույթին, անհնար է, սակայն շահերի բախման վերաբերյալ իրազեկված հանրային քննարկումները կարող են նվազագույնի հասցնել դրանց ազդեցությունը:
2. Թեև պատշաճ նորմատիվ-իրավական համակարգն անհրաժեշտ պայման է, սակայն ինքնին բավարար չէ: Չնայած շատ երկրներում առկա են բազմաթիվ մանրամասն մշակված կանոնակարգեր և վարքագծի կանոններ, դրանք հաճախ լուրջ չեն ընդունվում: Եթե դրանք սահմանվել են պետական պաշտոնյաների և պետական ինստիտուտների նկատմամբ ընդհանուր հանրային անվստահության պայմաններում, ապա հանրության վստահությունը հազիվ թե վերականգնվի պարզապես որոշ օրենսդրական փոփոխություններ կատարելու արդյունքում: Բնակչության շրջանում հավատը չի վերահաստատվում միայն այն բանի գիտակցումից, որ երկրում առկա են շահերի բախման մանրամասն մշակված կարգավորումներ: Վստահություն առաջացնելու համար հարկավոր է ավելին, մասնավորապես՝ տեսանելի, կայուն, հետևողական և արդյունավետ գործադրում:
3. Հետազոտությունն ու փորձը ցույց են տալիս, որ շահերի բախումը հայտնաբերելու, կանխելու և կառավարելու համար անհրաժեշտ է արդյունավետ քաղաքական ղեկավարություն, հզոր նորմատիվ-իրավական դաշտ և անկախ մամուլ: Որպեսզի ձևավորվի այնպիսի հանրային դիրքորոշում և տեսակետ, որը սատարում ու նպաստում է բարձր էթիկական չափանիշների ամրապնդմանը հասարակական կյանքում և անհատական փոխհարաբերություններում, միանշանակ անհրաժեշտ է բարձր մակարդակում վճռական ղեկավարության առկայություն: Թափանցիկությունն ու արդարացիությունը նույնպես անհրաժեշտ բաղադրիչներ են: Ի վերջո, սկզբունքայնորեն կարևոր են պրոֆեսիոնալ և պատշաճ կերպով վարձատրվող քաղաքացիական ծառայության համակարգերը, քաղաքական գործիչների և պետական պաշտոնյաների պարտականություններին վերաբերող հստակ կանոնները և համապետական ու տեղական մակարդակներում հաշվետվողականության հաստատումը:

ՊԱՏՇԱՃ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՈՒՂԵՑՈՒՅՑՆԵՐ

ՊԱՏՇԱՃ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ
ՈՒՂԵՑՈՒՅՑՆԵՐ

թիվ 01


Պրոֆեսիոնալիզմն ու
բարեվարքությունը պետական
ծառայության մեջ

 CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

ՊԱՏՇԱՃ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ
ՈՒՂԵՑՈՒՅՑՆԵՐ

թիվ 02

Պետական հատվածում շահերի
բախման խնդրի լուծում

 CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

ՊԱՏՇԱՃ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ
ՈՒՂԵՑՈՒՅՑՆԵՐ

թիվ 03

Կոռուպցիայի դեմ պայքարի
քաղաքականություն և
մարմիններ

 CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

«Պետական հատվածում շահերի բախման խնդրի լուծում» ուղեցույցի մեջ անդրադարձ է կատարվում այն հարցին, թե ինչպես են կառուցված ժողովրդավարական համակարգերը երկու ոլորտների տարանջատման սկզբունքի վրա՝ քաղաքացիական հասարակություն և շուկա (մասնավոր հատված) և պետություն (պետական հատված), որը ներկայացնում է քաղաքական ու վարչական կառավարումը և պետք է մարմնավորի համընդհանուր հանրային շահը: Շահերի բախման հասկացությունը ամփոփում է հասարակության պետական և մասնավոր ոլորտների միջև փոխհարաբերությանն առնչվող էթիկական և կանոնակարգման խնդիրների բարդությունը: Շահերի բախման իրավիճակները մեծ չափով կախված են համատեքստից, ինչը կարող է պատճառ հանդիսանալ, որ քաղաքականության մշակման համար պատասխանատու անձինք դրանց կարգավորման նկատմամբ ցուցաբերեն ոչ արդյունավետ մոտեցում:

«Պատշաճ կառավարման ուղեցույցները» իրենցից ներկայացնում են ոչ ծավալուն գրքույկների շարք, որոնցից յուրաքանչյուրի մեջ քննարկվում է պաշտպանության ոլորտում պատշաճ կառավարման կարևորությանն առնչվող որոշակի թեմա: Ուղեցույցները նախատեսված են այն անձանց համար, ովքեր ցանկանում են ավելին իմանալ պաշտպանության ոլորտում, կամ ընդհանուր առմամբ՝ պետական հատվածում, պատշաճ կառավարմանն ուղղակիորեն առնչվող մեկ կամ մի քանի թեմաների մասին, ինչպես նաև կարող են օգտագործվել կրթական նպատակներով:

Հրատարակությունը՝ Պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության կենտրոն
Դիզայնը՝ www.melkeveien.no

Տպագրությունը՝ Նորվեգիայի կառավարության անվտանգության և սպասարկման կազմակերպություն
Հունիս/2015



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

www.cids.no



Մնգվերեն բնօրինակի քարգմանությունը
հայերեն լեզվի կատարվել է
Հյուսիսատլանտյան դաշինքի
կազմակերպության հովանու ներքո: