

ՊԱՏՇԱԿ

թիվ 03

ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ

ՈՒՂԵՑՈՒՅՑՆԵՐ

Կոռուպցիայի դեմ պայքարի
քաղաքականություն և մարմիններ



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

«Պատշաճ կառավարման ուղեցույցները» 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 հմտությունների և կարողությունների ամրապնդման միջոցառումներ: Բարեվարքությունը հետևողականորեն խթանելու

հիմնական նպատակը կոռուպցիայի և այլ, ոչ էթիկական վարքագծի դրսևորման ռիսկի նվազեցումն է՝ միաժամանակ բարելավելով թափանցիկությունն ու հաշվետվողականությունը՝ ժողովրդավարության և օրենքի գերակայության շրջանակներում պատշաճ կառավարման համար անհրաժեշտ պայմաններ ստեղծելու համար: Այս գործում որոշիչ դերակատարում ունեն անձնական և պրոֆեսիոնալ բարեվարքության և էթիկական բարձր չափանիշներով առաջնորդվող պետական ծառայողները:

«Կոռուպցիայի դեմ պայքարի քաղաքականություն և մարմիններ» 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:

Ինգրիդ Բրեդրուպ Կնուդսեն
Տնօրեն

ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ	3
Ի՞նչ է ՀԱԿԱԿՈՌՈՒՊՏԻՈՆ ՄԱՐՄԻՆԸ	4
ԳՈՐԾԱՌՈՒՅԹՆԵՐԸ, ԼԻԱԶՈՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ ԵՎ ՊԱՐՏԱԿԱՆՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ	5
ՀԱԶՈՂՈՒԹՅԱՆ ԳՈՐԾՈՆՆԵՐ	7
ՀԿՄ-ՆԵՐԻ ՏԻՊԱԲԱՆՈՒԹՅՈՒՆՆ ՈՒ ՄՈԳԵԼՆԵՐԸ	15
ԶՍՊՄԱՆ ԵՎ ԿԱՆԽԱՐԳԵԼՄԱՆ ՄԻԶԵՎ ԱՌԿԱ ԵՐԿԸՆՏՐԱՆՔԸ	21
ՀԱԿԱԿՈՌՈՒՊՏԻՈՆ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ԻՆՍՏԻՏՈՒՅԻՈՆԱԼ ԱՑՈՒՄԻՑ ՍՏԱՅՎԱԾ ԴԱՍԵՐԸ	25
ԵԶՐԱԿԱՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ	28

Ներածություն

Կոռուպցիան հասարակության մեջ ավելի խորն արմատացած բացասական երևույթների ախտանշան է, ինչպես նաև «չլուծված կառավարման խնդիրների հետևանք, որոնք առաջացել են արդյունավետ և հաշվետու պետություն կառուցելու թերի ու անավարտ գործընթացի պատճառով»¹: Այն ենթադրում է կառավարման թույլ ինստիտուտներ, քաղաքական էլիտաների կողմից պետական ռեսուրսները կառավարելու թերացումներ, իսկ եթե կոռուպցիան համակարգային է, ապա այն կարող է նաև լուրջ սպառնալիք հանդիսանալ երկրի անվտանգության համար: Ինստիտուցիոնալ թերությունները, որոնք հանգեցնում են կոռուպցիայի, կարող են նաև բացասաբար ազդել ազգային և միջազգային անվտանգության վրա: Կոռուպցիան խոշոր տնտեսական կորուստներ է ենթադրում պետական գանձարանի համար և մեծ խոչընդոտ է հանդիսանում տնտեսական զարգացման համար: Այն կործանարար ազդեցություն ունի հասարակության սոցիալական կառուցվածքի վրա: Կոռուպցիան քայքայում է հանրության վստահությունը պետական ինստիտուտների և կառավարությունների նկատմամբ:

Այս զեկույցն անդրադառնում է հակակոռուպցիոն քաղաքականության ինստիտուցիոնալացման հարցերին՝ մասնագիտացված հակակոռուպցիոն մարմինների կամ գործակալությունների միջոցով: Վերջին տարիներին դրանց թիվը զգալիորեն մեծացել է բազմաթիվ երկրներում, հատկապես միջազգային կազմակերպությունների և միջազգային պայմանագրերի ազդեցության ներքո՝ որպես կոռուպցիայի կանխարգելման և դրա դեմ պայքարի գործիքներ: Վերջերս կատարված հաշվարկները ցույց են տալիս, որ ողջ աշխարհում հակակոռուպցիոն մարմինների (ՀԿՄ-ներ) թիվը հասնում է մոտ հարյուրի: ՀԿՄ-ների վերաբերյալ ամենակարևոր միջազգային կոնվենցիան շարունակում է լինել ՄԱԿ-ի Կոռուպցիայի դեմ կոնվենցիան, որն ընդունվել է ՄԱԿ-ի Գլխավոր ասամբլեայի կողմից 2003 թվականի հոկտեմբերի 31-ին (UNCAC):

¹ OECD, 2007; "Policy Paper and Principles on Anti-Corruption: Setting an Agenda for Collective Action", Paris: OECD-DAC Publishing. **Հասանելի է** <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/governance/docs/39618679.pdf>

Ի՞նչ է հակակոռուպցիոն մարմինը

Հակակոռուպցիոն մարմինը (ՀԿՄ) կարելի է սահմանել որպես անկախ հաստատություն, որը գործում է գործադիր իշխանության մարմիններից առանձին, և որի հիմնական գործառնությունը երկրի հակակոռուպցիոն ռազմավարության իրականացմանն ուղղված բոլոր գործողությունների համակարգումն ու այդ ռազմավարությունը փոխելու և կատարելագործելու համար առաջարկությունների նշակումն է: ՀԿՄ-ի կազմակերպման ձևը և կառավարության ընդհանուր կառուցվածքում դրա զբաղեցրած տեղը կարևոր են ՀԿՄ-ի կողմից իր մասնագիտական ինքնավարության և ինստիտուցիոնալ անկախության պահպանման, ինչպես նաև ժամանակի ընթացքում այդ հաստատության մասնագիտական հաշվետվողականության և գործունեության գնահատման համար: Կազմակերպման թերությունների և գործունեության ձախողումների պատճառով ՀԿՄ-ն կարող է կորցնել իր նշանակությունը:

Այս սահմանումը գոյություն ունեցող բազմաթիվ սահմանումներից մեկն է, սակայն կան երկու հիմնական տարրեր՝ գործառնությունը (իրավասությունը) և դիրքը (հետևաբար նաև՝ հաշվետվողականության շրջանակը), որոնք հիմք են հանդիսանում ՀԿՄ-ի տարբեր սահմանումների և ազգային մոդելների համար: Ինչպես կտեսնենք ստորև, տարբեր երկրներում կան ՀԿՄ-ների մի քանի մոդելներ, որոնք տարբերվում են իրարից իրենց գործառնությունով, իրավասությամբ և հաշվետվողականության սահմանված շրջանակով²:

2 OECD, 2013; "Specialised Anti-corruption Institutions: Review of Models". Paris: OECD Publishing: **Հասանելի է՝** <http://www.oecd.org/corruption/acn/specialisedanti-corruptioninstitutions-reviewofmodels.htm>

Գործառույթները, լիազորությունները և պարտականությունները

Հակակոռուպցիոն մարմինների հիմնական և ամենատարածված գործառույթներն են .

1. հակակոռուպցիոն քաղաքականության վերաբերյալ առաջարկների ներկայացում
2. կոռուպցիայի հիմնախնդրի ուսումնասիրության միջոցով համակարգում, մոնիտորինգ և գիտելիքների կուտակում
3. կոռուպցիայի կանխարգելում
4. հակակոռուպցիոն իրազեկության մակարդակի բարձրացում և կրթական աշխատանք
5. կոռուպցիայի ենթադրյալ դեպքերի քննություն
6. կոռուպցիայի դատական հետապնդում

Տարբեր երկրներում այս գործառույթները կարող են տարբեր կերպ համադրվել: Որոշ ՀԿՄ-ներ ավելի շատ շեշտադրում են կանխարգելիչ գործառույթները, քան հետաքննությունն ու դատական կարգով հետապնդումը, մյուսները՝ հակառակը: Որպես կանոն, ՀԿՄ-ի գործառույթները ներառում են հակակոռուպցիոն ռազմավարության և գործողությունների պլանների սշակում և համակարգում, հակակոռուպցիոն միջո-

ցառումների իրականացման դիտանցում և համակարգում, ինչպես նաև դրանց արդյունավետության և ազդեցության գնահատում: Կոռուպցիայի հիմնախնդրի ուսումնասիրությունն օգնում է պարզել, թե որքանով է երկրում տարածված կոռուպցիան, և որ ոլորտներն են առավել ենթարկված դրա ազդեցությանը: ՀԿՄ-ները հանդիսանում են միջազգային համագործակցության և փորձի փոխանակման համակարգիչ կենտրոններ հակակոռուպցիոն քաղաքականության և պրակտիկայի ոլորտում:

Կոռուպցիայի կանխարգելումը սովորաբար ամենակարևոր պարտականությունն է, որը վստահվում է ՀԿՄ-ներին: Կոռուպցիայի կանխարգելումը բարդ աշխատանք է, որի շրջանակներում սովորաբար իրականացվում են մեծ թվով միաժամանակյա կամ հաջորդական միջոցառումներ կամ գործողություններ, որոնք անհրաժեշտ է հստակորեն համակարգել՝ դրանց հետևողականությունն ու արդյունավետությունն ապահովելու համար: Նման միջոցառումները կարող են ներառել պաշտոնյաների, այդ թվում՝ արդարադատության համակարգում ներգրավված և քաղաքական կուսակցությունների ֆինանսավորում իրականացնող անձանց բարեվարքության խթանումը և ապահովումը: Բարեվարքության ապահովումը կարող է ներառել

շահերի բախման կառավարում, մասնավորապես՝ օրենսդրական պահանջներին համապատասխանության ստուգման և պետական պաշտոնյաների, այդ թվում՝ ընտրովի պաշտոններ գբաղեցնող անձանց կողմից ունեցվածքի հայտարարագրման և տնտեսական շահերի մասին տեղեկատվության բացահայտման միջոցով: Կանխարգելիչ քաղաքականության շրջանակներում կարող է նաև իրականացվել որոշակի գործունեության կամ ոլորտների, օրինակ՝ պետական գնումների, վարչական ընթացակարգերի, հանրային հետաքրքրություն ներկայացնող տեղեկատվության հասանելիության և մասնավոր հատվածում կոռուպցիոն ռիսկերի առկայության, մանրագնին գնահատում:

Հակակոռուպցիոն իրազեկության մակարդակի բարձրացումը և կրթական աշխատանքը հիմնականում ուղղված են բարեվարքության ամրապնդմանը և ներառում են որոշակի սոցիալական խմբերի կամ ոլորտների համար նախատեսված ուսումնական միջոցառումների մշակում: Հակակոռուպցիոն իրազեկության շրջանակներում հնարավոր է նաև հաստատել գործընկերություն քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների հետ:

Հակակոռուպցիոն հետաքննությունը ՀԿՄ-ի համար կարող է ավելի խնդրահարույց լինել, քանի որ քրեական հետաքննությունը, որպես կանոն, իրականացվում է ոստիկանության, քննչական մարմինների կամ դատախազության կողմից: Պետական կառավարիչների որոշումների և նրանց կողմից պետական միջոցների տնօրինման ուսումնասիրությունն ու ստուգումը սովորաբար վստահվում է ներքին վերահսկիչներին և արտաքին աուդիտորներին: Քննչական լիազորություններ իրականացնող ՀԿՄ-ի և նշված մարմինների միջև մշտապես կարող են առաջանալ դերերի և պարտա-

կանությունների բաշխման հետ կապված անհամաձայնություններ: Չկա ընդհանուր կարծիք այն մասին, թե արդյոք ՀԿՄ-ն պետք է լիազորված լինի իրականացնել ոստիկանության, հետաքննիչ մարմինների կամ ֆինանսական աուդիտորների աշխատանքներ: Այնուամենայնիվ, որոշ ՀԿՄ-ներ առանձին ոլորտներում ունեն հստակ սահմանված հետաքննչական լիազորություններ (օրինակ, նրանք կարող են նախաքննություն իրականացնել քաղաքացիների բողոքների կամ պետական մարմինների աշխատակիցներից ստացվող անօրինականությունների մասին հաղորդումների հիման վրա, որպեսզի պարզեն, թե արդյոք կան քրեական գործ հարուցելու հիմքեր՝ նախքան գործը դատախազություն ուղարկելը):

Կոռուպցիայի դեմ պայքարի շրջանակներում դատական հետապնդումը խնդրահարույց է նաև այն պարագայում, երբ հանձնարարվում է ՀԿՄ-ին, քանի որ, ըստ էության, պետական շահերի պաշտպանությունը քրեական դատավարության միջոցով դատախազի պարտականությունն է: Հանցագործության գոհերը կարող են նաև իրավունք ունենալ դիմել դատարան, և պարզ չէ, թե արդյոք քրեական գործով վարույթի ընթացքում ՀԿՄ-ին այդպիսի իրավունքներ տրամադրելը լրացուցիչ օգուտ կտա: Մյուս կողմից, կարող է օգտակար լինել ՀԿՄ-ին ներգրավելը և վերջինիս միջոցով մեղադրանք առաջադրելը այնպիսի հնարավոր կոռուպցիոն ռեպլերի առնչությամբ, որոնց դիտարկումը դադարեցվել է դատախազի որոշմամբ՝ ոչ բավարար հետաքննության պատճառով:

Հաշտության գործոններ

Միջազգային կոնվենցիաներով, մասնավորապես՝ UNCAC-ով (Հոդված 6) և Եվրոպայի խորհրդի «Կոռուպցիայի մասին» քրեական իրավունքի կոնվենցիայով (Հոդված 20) ՀԿՄ-ների համար սահմանված են հետևյալ չափորոշիչները.

- անկախություն
- մասնագիտացում
- գիտելիք և կարողություններ
- համարժեք ռեսուրսներ և անձնակազմի թվաքանակ

Գոյություն ունեն անկախության տարբեր աստիճաններ: ՀԿՄ-ին կարող է տրվել բարձր կամ ցածր աստիճանի անկախություն՝ ելնելով տվյալ մարմնին վերապահված գործառույթներից: Անկախություն նշանակում է անկողմնակալ, առանց որևէ արտաքին ազդեցության որոշումներ կայացնելու և գործելու ունակություն՝ հատկապես հետաքննչական գործողություններ իրականացնելու ընթացքում: Այն, ի թիվս այլ բաների, ապահովում է պաշտպանվածություն քաղաքական միջամտությունից և ցանկացած տեսակի անհարկի ճնշումներից: Ուստի,

անկախությունն արժեք է, որին հնարավոր չէ հասնել, եթե կոռուպցիայի դեմ պայքարի քաղաքական կամքը բացակայում է կամ բավականաչափ ամուր չէ: Այն դեպքում, երբ ՀԿՄ-ի հիմնական պարտականությունը սահմանափակվում է կրթության, իրազեկության բարձրացման կամ սահմանափակ թվով կանխարգելիչ գործառույթների իրականացմամբ, ապա անկախության այն աստիճանը, որը պահանջվում է քաղաքացիական ծառայության ընդհանուր մասնագիտական ինքնավարությունից վեր, համեմատաբար ցածր է: Նույնը վերաբերում է քաղաքականության վերլուծության և քաղաքականության վերաբերյալ խորհրդատվության տրամադրման գործառույթներին: Որքան ավելի շատ է գործառույթների քննչական և իրավապահ բաղադրիչը, այնքան ավելի մեծ է պահանջվող անկախության մակարդակը:

Մասնագիտացում նշանակում է, որ օրենքով տվյալ մարմնի համար սահմանվել է նպատակային, հատուկ մանդատ, իսկ աշխատողները պրոֆեսիոնալ մասնագետներ են: Աշխատակազմը, ընդհանուր առմամբ, պետք է ունենա ՀԿՄ-ի մանդատը կամ առաքելությունը կատարելու համար անհրաժեշտ բոլոր հմտությունները: ԵԽ-ի «Կոռուպցիայի մասին» քրեական իրավունքի կոնվենցիայի

(Հողված 20) համաձայն՝ անհրաժեշտ է, որ մասնագիտացված լինեն, նախ և առաջ, իրավապահ մարմինների, այդ թվում՝ հակակոռուպցիոն հարցերով դատախազության ներկայացուցիչները: Ջարգացած երկրներում մասնագիտացումը հաճախ ապահովվում է գործող իրավապահ մարմիններում որոշակի անձանց կամ ստորաբաժանումներին կոռուպցիայի դեմ պայքարի առաջադրանքներ հանձնարարելու միջոցով: Ջարգացող և անցումային տնտեսությամբ երկրներում, որտեղ կան լուրջ կոռուպցիոն ռիսկեր և դոնորների միջամտությունն առավել տարածված է, առկա է հակակոռուպցիոն առանձին կառույցներ ստեղծելու միտում՝ մասնագիտացում ապահովելու համար:

Ընդհանուր առմամբ, իրենց գործունեության մեջ որոշակի հաջողությունների հասնելու համար կոռուպցիայի դեմ ակտիվ պայքարում ներգրավված մասնագիտացված մարմինները, հատկապես դատախազական գրասենյակները, պետք է բավարարեն հետևյալ պահանջները: Նախ՝ նրանք պետք է ունենան համապատասխան մասնագիտացում և զբաղվեն հատկապես ծանր հանցագործություններով՝ մանր կոռուպցիոն դեպքերը թողնելով սովորական դատախազական գրասենյակների իրավասությանը: Երկրորդ՝ ՀԿՄ-ները պետք է սերտորեն համագործակցեն բարդ տնտեսական և ֆինանսական հանցագործությունների բացահայտման ոլորտում մասնագիտացված ոստիկանական բաժանմունքի հետ և ունենան տարբեր ոլորտների համապատասխան մասնագետների, մասնավորապես՝ աուդիտորների, ֆինանսների նախարարության կամ աուդիտորական հաստատությունների այլ մասնագետների, ինչպես նաև ՏՏ մասնագետների փորձից օգտվելու հնարավորություն: Երրորդ՝ դատավորները պետք է ունենան դատախազների

մասնագիտացման մակարդակին համարժեք մասնագիտացում: Չորրորդ՝ ՀԿՄ-ի, ինչպես նաև մասնագիտացված դատավորների իրավասությունը պետք է լինի համապետական և գործի երկրի ողջ տարածքում՝ առանց սահմանափակումների: Հինգերորդ՝ քրեական օրենսգրքում կոռուպցիայի հետ կապված հանցանքների նկարագրությունը պետք է լինի պարզ և հստակ (տե՛ս ստորև), իսկ քրեական դատավարության մասին օրենսդրությունը պետք է լինի հետևողական: Վեցերորդ՝ կոռուպցիայի դեմ պայքարի ոլորտում մասնագիտացված դատախազների հաշվետվողականության շրջանակը՝ ստորին օղակներից մինչև գլխավոր դատախազ, պետք է լինի հստակ և գործնականում արդյունավետ: Դատախազների մասնագիտական անկախությունը նույնպես պետք է բավարարվեր պաշտպանված լինի օրենսդրությամբ: Վերջապես, անհրաժեշտ են քննչական կարողություններ և ապացույցներ հավաքելու արդյունավետ միջոցներ՝ քողարկված հետաքննությունների, գաղտնալսումների, բանկային հաշիվների վերաբերյալ տվյալների ձեռքբերման և վկաների պաշտպանության ողջամիտ միջոցների կիրառմամբ:

Թեև սրանք միջազգային ստանդարտներ են, որոնցից կախված է ՀԿՄ-ների հաջողությունը, չկա այդ հաստատությունների կայուն գործունեության որևէ երաշխիք: Շատ երկրներ լուրջ դժվարությունների են բախվում միջազգային չափանիշներին համապատասխանելու հարցում՝ քաղաքական կամ այլ պատճառներով: Կոռուպցիայի կանխարգելումն ու վերահսկումը իրավասությունների վրա մեծապես հիմնված, պետական և ոչ պետական կառույցների կողմից իրականացվող քաղաքականության գործընթացներ են, որոնք ուղղված են կոռուպցիոն դրսևորումների և դրանց ծավալի նվազեցմանը: Այդ գործընթացներն իրականացնելիս անհրաժեշտ է համատեղ

կիրառել առաջնորդող սկզբունքներ ու գործիքներ: Կոռուպցիայի վերահսկողությունն ավելի արդյունավետ դարձնելու ջանքերը պահանջում են համատեղել պատժիչ միջոցառումները՝ կանխարգելիչ միջոցառումների հետ, խթանները՝ սահմանափակումների հետ, բարեվարքության ներքին ստանդարտները՝ արտաքին փոխառված ստանդարտների հետ, ինչպես նաև կիրառել ընթացակարգային, ինստիտուցիոնալ, կառուցվածքային և կրթական միջոցառումներ, փոխկապակցված վերահսկիչ մեխանիզմներ, պարտադիր կատարման ենթակա օրենքներ, էթիկայի սկզբունքներ և բարոյական կարգավորումներ:

Ստանդարտներ սահմանող պետական և մասնավոր միջազգային կազմակերպությունները ձգտում են դյուրացնել ու ներդաշնակեցնել այդ սկզբունքներն ու գործիքները՝ Եվրոպայում և աշխարհի երկրների միջև համակարգված և համահունչ գործողություններ ապահովելու համար: Չնայած դրան, որպեսզի վերը նշված բոլոր տարրերը գործեն որպես բարեվարքության կայուն համակարգ, անհրաժեշտ է պետական մակարդակով հզոր քաղաքական կամք և կառավարության հանձնառություն: Ինչպես միշտ, վերին օղակներում արդյունավետ գործող և նվիրված առաջնորդների առկայությունը վճռորոշ է:

ՀԿՄ-ի ստեղծման սկզբնական տրամաբանությունը կարող է որոշիչ լինել՝ հետագայում դրա հաջող աշխատանքն ապահովելու համար: Կան բազմաթիվ պատճառներ՝ կառավարության կողմից ՀԿՄ ստեղծելու վերաբերյալ որոշում կայացնելու համար: Մեծ թվով (հիմնականում ՏՀԶԿ-ի անդամ չհանդիսացող) երկրներ ստեղծել են ՀԿՄ-ներ՝ UNCAC-ի Հոդված 6-ը կյանքի կոչելու նպատակով՝ ընդհանուր միջազգային և ներքին ճնշման ներքո:

UNCAC-ի Հոդված 6. Կոռուպցիայի կանխարգելման և դրա դեմ պայքարի մարմին(ներ)

1. Յուրաքանչյուր Մասնակից պետություն, իր իրավական համակարգի հիմնարար սկզբունքներին համապատասխան, պետք է ապահովի մարմնի կամ, անհրաժեշտության դեպքում, մարմինների առկայությունը, որոնք իրականացնում են կոռուպցիայի կանխարգելում այնպիսի միջոցների օգնությամբ, ինչպիսիք են.

(ա) սույն Կոնվենցիայի 5-րդ հոդվածում նշված քաղաքականության իրականացումը և, համապատասխան դեպքերում, այդպիսի քաղաքականության իրականացման հսկողությունը և համակարգումը.

(բ) կոռուպցիայի կանխարգելման հարցերով գիտելիքներն ընդլայնելը և տարածելը:

2. Յուրաքանչյուր Մասնակից պետություն, իր իրավական համակարգի հիմնարար սկզբունքներին համապատասխան, սույն հոդվածի 1-ին կետում նշված մարմնին կամ մարմիններին պետք է ապահովի անհրաժեշտ ինքնուրույնությամբ, որպեսզի մարմինը կամ մարմինները կարողանան իրականացնել իրենց գործառույթներն արդյունավետ և անհարկի ազդեցությունից ազատված:

Կտրամադրվեն անհրաժեշտ նյութական պաշարներ և մասնագիտացված անձնակազմ, ինչպես նաև անձնակազմի այնպիսի դասընթացներ, որոնք կարող են պահանջվել նրանց գործառույթների իրականացման համար:

3. Յուրաքանչյուր Մասնակից պետություն պետք է Միավորված ազգերի կազմակերպության Գլխավոր քարտուղարին հայտնի այն մարմնի կամ մարմինների անվանումները և հասցեները, որոնք կարող են աջակցել մյուս Մասնակից պետություններին կոռուպցիայի կանխարգելման ուղղությամբ որոշակի միջոցների մշակման և իրականացման գործում:

UNCAC-ի վերը նշված դրույթի կատարումը կարող է պայմանավորված լինել տարբեր նկատառումներով, ինչպիսիք են՝ կառավարության կողմից կոռուպցիոն սկանդալներին արձագանքելու անհրաժեշտությունը, պետական հաստատությունների նկատմամբ վստահության ճգնաժամերը կամ քաղաքական դասի հանդեպ հասարակության վստահության նվազումը:

Մակայն ցանկացած դեպքում կարևոր է, որ հակակոռուպցիոն միջոցառումները դիտարկվեն կառավարման (ներառյալ՝ կառավարման բարեփոխումների) ավելի լայն համատեքստում, և բարեփոխումների համար պատասխանատվությունը կրեն այն մարմինները, որոնք ունեն լեգիտիմություն, և ունակ են կայացնել հանրային բարեվարքության հիմքերն ամրապնդող որոշումներ: Նման լեգիտիմություն կարող են ապահովել միայն բնակչության կողմից ընտրված քաղաքական ներկայացուցիչները: Հատկապես օտարերկրյա դիտորդների համար շատ դժվար է ուրվագծել քաղաքականապես իրագործելի ռազմավարություն կամ բարեփոխման ուղղություններ, իսկ ազգային կառավարությունների համար դժվարությունը կայանում է նրանում, որ կարող են օտարվել ազդեցիկ տեղական գործարարներ, քաղաքական գործիչներ կամ հանցավոր ցանցերի ներկայացուցիչներ՝ անձինք, որոնք կազմում են

կոռուպցիայի տեսանկյունից հիմնական և ամենահզոր ընտրագանգվածը, և որոնց շահավետ է պահպանել ստատուս քվոն:

Ընդունելով այն, որ հակակոռուպցիոն քաղաքականության համար վերջնական պատասխանատվությունը կրում է կառավարությունը, համակարգային հակակոռուպցիոն բարեփոխումները ենթադրում են օրենքների մշակման և դրանց կիրառման համապարփակ և ներառական մոտեցում: Օրենքների մշակման նպատակով բազմաթիվ շահագրգիռ կողմերի հետ խորհրդակցություններ անցկացնելը կարևոր է հաջողության հասնելու համար: Կարևոր է նաև համատեքստը, ինչը նշանակում է, որ տարբեր երկրներում պահանջվում են քաղաքական բաղադրիչների տարբեր համադրումներ, ինչպես նաև յուրաքանչյուր երկրին հատուկ իրավական և ինստիտուցիոնալ տարբերի միասնություն: Բարեփոխումներ իրականացողները պետք է հաշվի առնեն, որ կառավարման հետ կապված տարաբնույթ խնդիրները (կարողությունների և գիտելիքների զարգացում, համակարգման հետ կապված բարդություններ, արդյունքների հասնելու ուղղվածություն, հասարակության մասնակցություն, գերատեսչությունների հանդեպ վստահություն և այլն) նույնպես հակակոռուպցիոն ջանքերի մաս են կազմում և համակարգային լուծման կարիք ունեն:

Հաջողությունը կախված է նաև նրանից, թե ինչ է ակնկալվում ՀԿՄ-ից՝ վերջինիս ստեղծման պահից: Ավելի հստակ ձեվակերպմամբ՝ ՀԿՄ-ն չի կարող փոխարինել ոչ կոմպետենտ կամ կոռումպացված կառավարությանը կամ շտկել վերջինիս սխալներն ու ձախողումները: ՀԿՄ-ն ինքնին չի կարող համակշռել այլ ինստիտուտների, հատկապես կառավարության, պետական կառավարման և դատական համակարգի հանդեպ վստահության պակասը: Ինչպես

նշում է Ունսվորթը, կոռուպցիան ավելի ու ավելի է ընկալվում որպես վատ կառավարման արդյունք, և դրա դեմ պայքարելիս չափագանց մեծ ուշադրություն է դարձվում ինստիտուցիոնալ մոդելներին, այլ ոչ թե քաղաքական գործընթացներին³: ՀԿՄ-ից չափից շատ ակնկալիքներ ունենալը սխալ է և կարող է հակաարդյունավետ լինել, եթե չկան բարեփոխումներ, որոնք ուղղված են երկրում ընդհանուր կառավարման, ինչպես նաև հասարակության մեջ քաղաքական գործընթացների բարելավմանը:

Հաջողության գործոն է նաև այն, թե ինչպես է ՀԿՄ-ն փոխգործակցում իր քաղաքական միջավայրի հետ: Այս առումով հատկանշական է պորտուգալական ՀԿՄ-ի (*Alta Autoridade Contra a Corrupção*) օրինակը: Ինչպես նշում է դե Մուգան, պորտուգալական ՀԿՄ-ի գործունեության դադարեցումը պայմանավորված էր ոչ թե իր աշխատանքի օբյեկտիվ արդյունքներով, որոնք արդյունավետ էին համարվում, այլ քաղաքական դասի հետ հարաբերությունների լարվածությամբ⁴: ՀԿՄ-ի աշխատանքը հաճախ հակասում էր քաղաքական գործիչների շահերին: Պորտուգալական այս գերատեսչությունը թերևս առաջին ՀԿՄ-ն էր, որը ստեղծվեց արևմտյան աշխարհում: Այն հիմնադրվեց 1983 թվականին կառավարության որոշմամբ և մաս էր կազմում այն քաղաքական միջոցառումների, որոնք ուղղված էին կուսակցական քաղաքականության մեջ գերակայող հովանավորչությունից հանրային դժգոհությունը նվազեցնելուն: Սակայն այն կոչված չէր զբաղվել քաղաքական կուսակցություններում կոռուպցիայի բացահայտմամբ: 1986

թվականին, ստանալով քննչական լիազորություններ, գերատեսչությունը սկսեց ներխուժել քաղաքական իսթեբլիշմենթի տիրույթ՝ սպառնալով նրանց քաղաքական շահերին: 1992 թվականին խորհրդարանի որոշմամբ այն լուծարվեց՝ առանց կատարված աշխատանքի արդյունքների քննարկման, մինչդեռ այլ արևմտյան երկրներում այդ նույն ընթացքում քննարկվում էր հակակոռուպցիոն գերատեսչություններ ստեղծելու հարցը:

Չոնսոնի և այլ հեղինակների համատեղ հրապարակման մեջ ամփոփված են հաջողության գործոններին նվիրված աշխատությունները, ըստ որի այդ գործոնները բաժանվում են հետևյալ հինգ խմբերի.

1. Համատեքստային գործոններ. ՀԿՄ-ների հաջողության աստիճանը պետք է դիտարկել համատեքստում: Կազմակերպության մշակույթը, երկրի զարգացման մակարդակը և քաղաքական կայունությունը պայմաններ են ստեղծում ՀԿՄ-ի գործունեության համար: Դժվար է ակնկալել, որ ՀԿՄ-ն պատշաճ կերպով կգործի կառավարման յուրջ խնդիրներ ունեցող երկրում:
2. Իրավական դաշտ և քաղաքական գործոններ. օրենսդրական գործընթացի շրջանակներում ընդունված քաղաքական որոշումների արդյունքում ՀԿՄ-ները բախվում են իրենց մանդատը սահմանափակող տարբեր գործոնների, ինչը կարող է ազդել նրանց իրավական կարգավիճակի, ինստիտուցիոնալ դիրքի, հատուկ լիազորությունների, գիտելիքների և տեղեկատվության փոխանակման, ֆինանսական ինքնավարության, հաշվետվողականության ընթացակարգերի և այլնի վրա: Իրենց կանոնադրական փաստաթղթերի համաձայն՝ բոլոր ՀԿՄ-ները որոշակի իմաստով անկախ են: Գործնականում, սակայն,

3 Unsworth, Sue. 2007; "Rethinking Governance to Fight Corruption". U4 Brief 2007:7. **Հասանելի է՝** <http://www.u4.no/publications/rethinking-governance-to-fight-corruption/>

4 De Sousa, Luis. 2009; "Does Performance Matter to Institutional Survival? The Method and Politics of Performance Measurement for Anti-corruption Agencies". *EUI Working Paper RSCAS 2009/9*. **Հասանելի է՝** <http://ancorage-net.org/content/documents/does%20performance%20matter%20to%20institutional%20survival.pdf>

տարբեր մարմիններ ունեն գործառնական ինքնավարության տարբեր աստիճան: Շատ դեպքերում ՀԿՄ-ները գործառնական և ֆինանսական առումով անկախ են միայն տեսականորեն:

3. Կազմակերպչական գործոններ. ցածր կատարողականի պատճառներից են կադրերի ոչ պատշաճ հավաքագրումը, թերի հաշվետվողականությունը և կառավարման ոչ համարժեք կամ գոյություն չունեցող մեխանիզմները, որոնք կանխորոշում են կազմակերպության գործունակությունը և վերջինիս կողմից իր լիազորությունները կատարելու հնարավորությունները: ՀԿՄ-ի տեխնիկական ներուժը կարող է սահմանափակվել նաև այլ մարմինների հետ անարդյունավետ փոխգործակցության պատճառով: Այլ պետական մարմիններից կամ գերատեսչություններից կոռուպցիոն դրսևորումների մասին վկայություններ կամ ռիսկային ոլորտների մասին տեղեկատվություն ստանալու հետ կապված ռժվարությունները նվազեցնում են ՀԿՄ-ների արդյունավետությունը: ՀԿՄ-ները հաճախ չունեն լիազորություններ՝ ապահովելու, որ իրենց առաջարկություններն ընդունվեն և գործադրվեն այլ պետական գերատեսչությունների կողմից: Շատ դեպքերում ի սկզբանե պատշաճ կերպով չի սահմանվում միջգերատեսչական համագործակցության իրավական դաշտը: Բացի այդ, ՀԿՄ-ները հաճախ ստիպված են գործել իրենց կարողությունների վերին սահմանում՝ իրենց չափազանց ընդգրկուն մանդատներն իրականացնելու համար: Այն մարմիններից, որոնց առջև դրված են մի քանի խնդիրներ, հաճախ ակնկալվում է վճռական պայքար մղել կոռուպցիայի դեմ (վախի վրա հիմնված գործառույթ) և, միևնույն ժամանակ, գործել որպես կանխարգելման խորհրդատվական մարմին (վստահության վրա հիմնված գործառույթ):

4. Ֆինանսական գործոններ. ֆինանսական միջոցների պակասը մշտական սպառնալիք է ցանկացած կազմակերպության համար: Թեև բյուջեի մեծ չափը ոչ միշտ է ապահովում բարձր արտադրողականություն, սակայն կարևոր է նշել, որ որոշ ՀԿՄ-ներ գործում են խիստ սահմանափակ ֆինանսական ռեսուրսների պայմաններում, ինչը կարող է լրջորեն ազդել նրանց կողմից իրենց խնդիրներն արդյունավետ կատարելու կարողության վրա:

5. Առաջնորդության և փորձագիտական գիտելիքի գործոններ. ՀԿՄ-ի անձնակազմի անհատական հմտությունները, փորձը և գիտելիքները սկզբունքային նշանակություն ունեն հաջողության հասնելու համար: Կարողությունների խնդիրները վերաբերում են ինչպես ՀԿՄ-ների տեխնիկական հնարավորություններին, այնպես էլ նրանց ընդհանուր ֆունկցիոնալ կարողություններին (ինչպիսիք են՝ առաջնորդությունը, մարդկային ռեսուրսների կառավարումը, պլանավորումը և կազմակերպությունում վերապատրաստումը): Ավանդական իրավապահ մարմինների համեմատ՝ ՀԿՄ-ների առավելություններից մեկը ռիսկերի գնահատման և այլ մասնագիտացված հետազոտությունների միջոցով կոռուպցիայի դեմ պայքարի այնպիսի մոտեցում մշակելու կարողությունն է, որը հիմնված է գիտելիքների վրա: Սկզբունքորեն, այդ մարմինները պետք է ապահովված լինեն փորձագիտական անձնակազմով և, միևնույն ժամանակ, կարողանան օգտվել այլ վերահսկող և կարգավորող մարմինների գիտելիքներից և փորձից՝ փոխարենն առաջարկելով իրենց սեփական գիտելիքներն ու փորձը: Գործնականում, սակայն, ՀԿՄ-ներից շատ քչերն ունեն հետազոտությունների անցկացման և գիտելիքների կուտակման նմանատիպ

աշխատանքներ կատարելու ներքին կարողություններ⁵:

Հաջողության լրացուցիչ գործոնների թվին կարելի է դասել ՀԿՄ-ների համագործակցությունը հակակոռուպցիոն շահագրգիռ կողմերի, ներառյալ՝ լրատվամիջոցների, խոշոր ՀԿ-ների, համալսարանների և աշխարհի տարբեր երկրներում գործող այլ ՀԿՄ-ների հետ՝ ինչպես տեղական, այնպես էլ միջազգային մակարդակով: Նման համագործակցությունն օգտակար է երկրի ներսում և դրա սահմաններից դուրս կոռուպցիայի առանձին դեպքեր քննելու համար անհրաժեշտ տեղեկատվություն հավաքելու, գիտելիքներ զարգացնելու, տեխնիկական և քաղաքական աջակցություն ստանալու և սիներգիա ստեղծելու առումով: Երկրի ներսում և դրա սահմաններից դուրս կապեր հաստատելու միջոցով «հաջողված փորձի» փոխանակումը կարող է մեծապես ամրապնդել ՀԿՄ-ի դերն ու դիրքը:

Հաշվետվողականության համապատասխան մեխանիզմներն օգնում են ապահովել ՀԿՄ-ի օրինականությունն ու վստահելիությունը և դրանով իսկ բարելավում են վերջինիս՝ հաջողության հասնելու հնարավորությունները: Իրականում, որքան էլ որ ՀԿՄ-ն տեսականորեն ինքնուրույն և անկախ լինի, այն պետք է ինտեգրված լինի երկրի գաղութների և հակակշիռների համակարգում: Ինչպես նշվեց ավելի վաղ, անկախությունն ունի աստիճաններ: ՀԿՄ-ների վերաբերյալ միջազգային ստանդարտներով, մասնավորապես UNCAC-ով և ԵԽ-ի քրեական իրավունքի կոնվենցիայով, չի պահանջվում, որ ՀԿՄ-ները լինեն նույնքան անկախ, որքան դատավորները: Ըստ ՏՀԶԿ-ի՝ հաշվետվողականության

ձևերը պետք է համապատասխանեն ՀԿՄ-ի մասնագիտացման մակարդակին, ինստիտուցիոնալ դիրքին, մանդատին, գործառույթներին և այլ հաստատությունների և անձանց նկատմամբ լիազորություններին⁶:

Ընդհանուր հաշվետվողականությունը պետք է ներառի հանրության առջև հաշվետվողականության բաղադրիչ՝ տվյալ մարմնի դեմ քաղաքական դրդապատճառներով հնչեցվող մեղադրանքների դեպքում հասարակության աջակցությունն ստանալու համար: Հանրային հաշվետվողականության տեսակներից մեկը հանրության համար գերատեսչության հասանելիության ապահովումն է: ՀԿՄ-ն պետք է մշակի կոռուպցիայի դեպքերի առնչությամբ բողոքների ներկայացման իրական մեխանիզմներ, որոնց միջոցով քաղաքացիները հնարավորություն կունենան ներկայացնել խախտումների մասին հաղորդումներ՝ գաղտնիության պահպանման օրենքների դրույթներին համապատասխան, և դրանով իսկ նպաստել կոռուպցիայի դեմ պայքարին: Սա լավ միջոց է՝ քաղաքացիներին կոռուպցիայի կանխարգելման միջոցառումներում ներգրավելու համար: ՀԿՄ-ներից պահանջվում է, կոռուպցիայի վերաբերյալ անանուն հաղորդումներ ստանալիս իրականացնել նվազագույն նախնական հետաքննություն՝ ստացված տեղեկատվությունը և դրա հիմքերը ստուգելու համար՝ նախքան գործը դատախազություն կամ ոստիկանություն ուղարկելը կամ այն փակելը՝ չհիմնավորված լինելու պատճառով:

Ինչպես այլ պետական մարմինների դեպքում, ՀԿՄ-ի հաջողությունը կամ ձախողումը պարզելը նույնպես հեշտ չէ⁷: Երբեմն նախընտրելի կարող է թվալ միայն կառավարման ցուցանիշներն օգտագործելը՝ կա-

5 Johnson, Jesper et al. 2011; "How to monitor and evaluate anti-corruption agencies: Guidelines for agencies, donors, and evaluators", U4 Issue 2011:8, Հասանելի է՝ <http://www.cmi.no/publications/file/4171-how-to-monitor-and-evaluate-anti-corruption.pdf>

6 OECD, 2013.

7 Johnson, Jesper et al. 2011.

տարողականը գնահատելու համար: Գրանց կիրառումը կարող է օգտակար լինել, սակայն կոռուպցիայի դեմ պայքարի քաղաքական հայեցակետը հնարավոր չէ չափել կառավարման ցուցանիշների միջոցով: Բացի այդ, ինչպես ցույց տրվեց ավելի վաղ, ՀԿՄ-ի

կայունությունը ոչ միշտ է, որ պարտադիր կերպով կամ հիմնականում կախված է իր կատարողականից: Էական արդյունքներ գրանցելու համար ՀԿՄ-ն պետք է գործի կոռուպցիայի դեմ ուղղված ավելի լայն քաղաքական պայքարի շրջանակներում:

ՀԿՄ-ների տիպաբանությունն ու մոդելները

Հաշվի առնելով աշխարհի տարբեր երկրներում գործող հակակոռուպցիոն մարմինների մեծ թվաքանակը, դրանց գործառույթների բազմազանությունը և կատարողականի տարբերությունները՝ դժվար է սահմանել դրանց բոլոր հիմնական ֆունկցիոնալ և կառուցվածքային օրինաչափությունները: Ըստ ՏՀԶԿ-ի՝ ցանկացած նոր հաստատություն պետք է հարմարվի հատուկ ազգային համատեքստին՝ հաշվի առնելով մշակութային, իրավական և վարչական տարբեր առանձնահատկությունները⁸: Հակակոռուպցիոն հաստատությունների ստեղծման գործընթացում հնարավոր է սահմանել «արդյունավետ պրակտիկա» և կենսունակ մոդելներ: Այնուամենայնիվ, չկան վերջնական տվյալներ, որոնց միջոցով կարելի է պարզել, թե որ մոդելն է ամենաարդյունավետը կոռուպցիայի կանխարգելման կամ դրա դեմ պայքարի գործընթացում:

Կոռուպցիայի դեմ պայքարի մասնագիտացված հաստատությունների տարբեր մոդելների համեմատական դիտարկումը թույլ է տալիս դրանք դասակարգել ըստ խմբերի՝ ելնելով իրենց հիմնական գործառույթներից⁹:

- Բազմանպատակ հակակոռուպցիոն հաստատություններ
- Կոռուպցիայի դեմ պայքարում մասնագիտացված իրավապահ հաստատություններ
- Հակակոռուպցիոն քաղաքականության և կոռուպցիայի կանխարգելման համար պատասխանատու հաստատություններ

1. Բազմանպատակ հակակոռուպցիոն հաստատություններ

Այս մոդելում արտահայտված է մեկ գերատեսչության մոտեցումը, որը հիմնված է երեք կարևոր ուղղությունների վրա. (ա) հետաքննություն, (բ) կանխարգելում, (գ) հանրային իրազեկում և կրթություն: Մակայն մեծ մասամբ դատական կարգով հետապնդումը սահմանվում է որպես առանձին գործառույթ, որպեսզի պահպանվի դրա լիակատար անկախությունը, այն է՝ համակարգում ապահովվի զսպումների և հակակշիռների առկայություն: Չետևաբար, բազմանպատակ հաստատությունները պետք է ունենան լայն լիազորություններ և անկախ լինեն՝ ինչպես իրավական, այնպես էլ գործնական առումով:

Հաճախ որպես այդպիսի մոդելի օրինակ է բերվում Հոնկոնգի կոռուպցիայի դեմ

8 OECD, 2013.
9 Ibid.

պայքարի անկախ հանձնաժողովը և Մինգապուրի կոռուպցիոն պրակտիկայի հետաքննության բյուրոն: Այս մոդելով բոլոր մայրցամաքներում ստեղծվել են նմանատիպ գործակալություններ, որոնցից են՝ Ավստրալիայի Նոր Հարավային Ուելս նահանգի Կոռուպցիայի դեմ պայքարի անկախ հանձնաժողովը, Բոտսվանայի Կոռուպցիայի և տնտեսական հանցագործությունների դեմ պայքարի վարչությունը, Լիտվայի Հատուկ քննչական ծառայությունը, Լատվիայի Կոռուպցիայի կանխարգելման և հակազդման բյուրոն, Լեհաստանի Կենտրոնական հակակոռուպցիոն բյուրոն և Ուգանդայի կառավարության Գլխավոր տեսուչի գրասենյակը: Տարբեր երկրներում (օրինակ՝ Կորեա, Թաիլանդ, Արգենտինա և Էկվադոր) գործող մի շարք այլ հաստատություններ որդեգրել են Հոնկոնգի և Մինգապուրի ռազմավարության որոշ տարրեր, թեև ոչ այնքան խստորեն են պահպանում այդ մոդելները:

2. Իրավապահ բնույթի հաստատություններ

Կոռուպցիայի դեմ պայքարի մասնագիտացված իրավապահ գործառույթը կարող է իրականացվել իրավախախտումների հայտնաբերման, հետաքննության կամ դատական հետապնդման համար պատասխանատու մարմինների կողմից: Երբեմն իրավապահ մոդելը ներառում է նաև կանխարգելման, համակարգման և հետազոտման գործառույթների տարրեր: Այս մոդելը կարող է նաև ձևավորվել մեկ միասնական իրավապահ մարմնում կամ ստորաբաժանման մեջ՝ կոռուպցիայի հայտնաբերման, հետաքննման և դատական հետապնդման աշխատանքների համադրության արդյունքում: Սա, թերևս, ամենատարածված մոդելն է ՏՀԶԿ երկրներում: Այս մոդելով է ստեղծվել Տնտեսական և բնապահպանական հանցագործությունների հե-

տաքննության և հետապնդման Նորվեգիայի ազգային մարմինը (Økokrim), Բելգիայի Կոռուպցիայի դեմ պայքարի կենտրոնական գրասենյակը, Իսպանիայի Կոռուպցիոն բնույթի տնտեսական հանցագործությունների դեմ պայքարի գլխավոր դատախազի հատուկ գրասենյակը, Խորվաթիայի Կոռուպցիայի և կազմակերպված հանցավորության կանխարգելման գրասենյակը, Ռումինիայի Կոռուպցիայի դեմ պայքարի ազգային վարչությունը և Հունգարիայի Պետական դատախազական ծառայության հետաքննությունների կենտրոնական գրասենյակը: Այս մոդելը կարելի է կիրառել նաև ներքին հետաքննություններ իրականացնող մարմինների նկատմամբ, որոնք ունեն իրավապահ մարմիններում կոռուպցիայի հայտնաբերման և հետաքննության սահմանափակ իրավասություններ: Մասնամարմինների օրինակներ են՝ Գերմանիայի Ներքին հետաքննությունների վարչությունը, Միացյալ Թագավորության Լոնդոնի ոստիկանությանը կից հակակոռուպցիոն հրամանատարությունը և Ալբանիայի Ազգային ոստիկանության ներքին վերահսկողության ծառայությունը:

3. Կոռուպցիայի կանխարգելման հաստատություններ

ՀԿՄ-ների մեծ մասը ստեղծվել է կանխարգելման հաստատությունների մոդելով: Մոդելը ներառում է տարատեսակ կառուցվածքներ: Կարելի է առանձնացնել երեք հիմնական կատեգորիաներ.

ա) *Հակակոռուպցիոն համակարգող խորհուրդներ*. նման մարմինները սովորաբար ստեղծվում են երկրում հակակոռուպցիոն քարեփոխումների ուղղված ջանքերը, մասնավորապես՝ ազգային հակակոռուպցիոն ռազմա-

վարության մշակումը, իրականացումը և մոնիտորինգը առաջնորդելու համար: Հակակոռուպցիոն խորհուրդների (հանձնաժողովներ կամ կոմիտեներ) կազմում ընդգրկված են պատասխանատու պետական մարմիններ և նախարարություններ, գործադիր, օրենսդիր և դատական իշխանության ներկայացուցիչներ, ինչպես նաև կարող են ընդգրկվել քաղաքացիական հասարակության դերակատարներ: Հակակոռուպցիոն խորհուրդները հաճախ չեն գործում որպես մշտական հաստատություններ, այլ իրենց գործունեությունն իրականացնում են պարբերական ժողովների միջոցով: Նրանց աշխատանքին կարող են աջակցել մշտական քարտուղարությունները: Որպես օրինակ կարելի է նշել Վրաստանի Հակակոռուպցիոն քաղաքականության համակարգման խորհուրդը, որին աջակցում է արդարադատության նախարարության քարտուղարությունը, Ադրբեյջանի Կոռուպցիայի դեմ պայքարի հանձնաժողովը և Ալբանիայի Կոռուպցիայի դեմ պայքարի միջգերատեսչական հանձնաժողովը՝ նախարարների կաբինետի կազմում իր քարտուղարությամբ: Բարձր մակարդակի հակակոռուպցիոն խորհուրդներ գործում են նաև Տաջիկստանում, Ուկրաինայում և Ռուսաստանում:

բ) *Կոռուպցիայի կանխարգելման մարմիններ*. այս հաստատությունները նույնպես ստեղծվում են հատուկ կոռուպցիոն միջադեպերը կանխելու նպատակով, բայց դրանք մշտական գործող մարմիններ են և ունեն ավելի լայն մանդատ: Կանխարգելման

մարմիններին նույնպես վստահված է հակակոռուպցիոն ռազմավարության համակարգումը, թեև նրանք ունեն նաև այլ գործառույթներ, ինչպիսիք են՝ կոռուպցիոն ռիսկերի և պետական հաստատությունների և ոլորտների բարեվարքության ծրագրերի գնահատումը, հակակոռուպցիոն իրազեկության բարձրացումը և կրթական միջոցառումների անցկացումը, շահերի բախման կանխարգելումը, գույքի հայտարարագրումը, քաղաքական կուսակցությունների ֆինանսավորումը, լոբբինգը և իրավական ակտերի գնահատումը՝ կոռուպցիայի դեմ պայքարի տեսանկյունից: Այս մոդելի վրա հիմնված հաստատությունների օրինակներից են՝ Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովը (Մլովենիա), Հակակոռուպցիոն նախաձեռնության վարչությունը (Չեռնոգորիա), Հակակոռուպցիոն գործակալությունը (Սերբիա), Կոռուպցիայի կանխարգելման կենտրոնական ծառայությունը (Ֆրանսիա), Կոռուպցիայի կանխարգելման կենտրոնական ծառայությունը (ICPC, Մարոկկո) և, մասամբ՝ Կոռուպցիայի դեմ պայքարի հանձնաժողովը (Ադրբեյջան):

գ) *Կոռուպցիայի կանխարգելմանը նպաստող պետական հաստատություններ, որոնք ուղղակիորեն չեն անվանվում «հակակոռուպցիոն հաստատություններ»*. որոշ երկրներում ստեղծվել են հատուկ մարմիններ, որոնք զբաղվում են կոռուպցիայի կանխարգելմանն առնչվող ավելի նեղ հարցերով, ինչպիսիք են՝ պետական կառավարման համակարգում կամ խորհրդարաններում շահերի բախման կանխարգելումը, էթիկան, բարեվարքությունը կամ գույքի հայտարարագրման վերահսկողությունը: Որպես օրինակ կարելի է նշել Ռուսիայի Բարեվարքության ապահովման ազգային գործակալությունը, Նիդեռլանդների Բարեվարքության ապահովման ազգային գրասենյակը, Միացյալ Նահանգների Պետական հաստատությունների էթիկայի հարցերով գրասենյակը, Լիտվայի Պաշտոնական էթիկայի գլխավոր հանձնաժողովը, Միացյալ Թագավորության Համայնքների պալատի Մտանդարտների խորհրդարանական հանձնաժողովը, Ալբանիայի Ակտիվների հայտարարագրման և աուդիտի գերագույն տեսչությունը, Իտալիայի Պետական կառավարման գնահատման, թափանցիկության և բարեվարքության անկախ հանձնաժողովը և այլն:

Ավելին, պետական կառավարման արդեն իսկ գործող շատ հաստատություններ իրենց վստահված պարտականությունների շրջանակներում նպաստում են կոռուպցիայի կանխարգելմանը: Այդ հաստատություններից են՝ պետական վերստուգիչ մարմինները (օրինակ՝ Բրազիլիայի Գլխավոր ֆինանսական վերահսկիչի գրասենյակը)

կամ պետական գնումների համար պատասխանատու հաստատությունները (օրինակ՝ Նորվեգիայի Պետական գնումների հարցերով բողոքարկման կոմիտեն): Ներքին և արտաքին վերստուգման պետական հաստատությունները, հարկային մարմինները և նմանատիպ պետական վերահսկման մարմինները նույնպես կարող են կարևոր դեր ունենալ կոռուպցիայի կանխարգելման և հայտնաբերման գործում: Որոշ երկրների կենտրոնական ընտրական հանձնաժողովները (օրինակ՝ Միացյալ Թագավորության Ընտրական հանձնաժողովը) որոշակի դերակատարություն ունեն քաղաքական կուսակցությունների և ընտրական քարոզարշավների ֆինանսավորման կանոնների կատարումն ապահովելու գործում: Որոշ երկրներում (օրինակ՝ Ռուսաստան և Վրաստան) ստեղծվել են ձեռնարկատերերի իրավունքների պաշտպանության (օմբուդսմենի) գրասենյակներ՝ ընկերությունների ներգրավմամբ կոռուպցիան կանխելու համար:

Պետական և քաղաքացիական ծառայության հանձնաժողովները կարևոր դեր են խաղում պետական ծառայության համակարգում կոռուպցիան կանխելու գործում: Նրանց խնդիրն է ապահովել մերիտոկրատիկ և պրոֆեսիոնալ պետական ծառայության աշխատանքը և պաշտպանել այն անհարկի քաղաքական ազդեցությունից: Նրանք կարող են նաև խորհրդատվություն և ուսուցում տրամադրել պետական ծառայողներին էթիկական ստանդարտների վերաբերյալ և (կամ) հավաքել ու ստուգել նրանց գույքի հայտարարագրերը: Որպես օրինակ կարելի է նշել Թուրքիայի Պետական ծառայության էթիկայի խորհուրդը, Էստոնիայի Ֆինանսների նախարարության պետական կառավարման և պետական ծառայության վարչությունը և Ավստրիայի դաշնային գրասենյակը: Ի

վերջո, նախարարությունների և պետական մարմինների բարեվարքության/էթիկայի ներքին բաժինները խրախուսում կամ պարտադրում են հակակոռուպցիոն և էթիկական կանոնների կատարումը այն մարմնի շրջանակներում, որի մաս են կազմում:

Նախքան ՏՀԶԿ-ի վերը նշված դասակարգումը՝ շեյլբրանն առաջարկել է այդ պահի դրությամբ գործող հակակոռուպցիոն բազմաթիվ հանձնաժողովները բաժանել չորս կատեգորիաների.

- համընդհանուր մոդել՝ Հոնկոնգի Կոռուպցիայի դեմ պայքարի անկախ հանձնաժողովի (ICAC) օրինակով
- քննչական մոդել՝ Սինգապուրի Կոռուպցիոն պրակտիկայի հետաքննության բյուրոյի (CPIB) օրինակով
- խորհրդարանական մոդել՝ Ավստրալիայի Նոր Հարավային Ուելս նահանգի Կոռուպցիայի դեմ պայքարի անկախ հանձնաժողովի (ICAC) օրինակով
- համակցված մոդել՝ Միացյալ Նահանգների Պետական հաստատությունների էթիկայի հարցերով գրասենյակի (OGE) օրինակով¹⁰

Ըստ էության, այս չորս մոդելների հիմնական բնութագրերը հետևյալն են.

Հոնկոնգի համընդհանուր մոդելում հանձնաժողովի աշխատանքը պարունակում է հետաքննության, կանխարգելման, տեղեկատվության տարածման և իրազեկման բաղադրիչ: Իր ստեղծման պահից ի վեր (1974

թ.)՝ Հոնկոնգի ICAC-ը բախվել է որոշակի դժվարությունների՝ կապված ինստիտուցիոնալ դաշտում իր դիրքը հաստատելու հետ: Քաղաքացիներն անտեսում էին այն: Ներկայումս շատ փորձագետներ այն համարում են աշխարհի ամենահաջողված հանձնաժողովներից մեկը:

Սինգապուրյան քննչական մոդելով ստեղծված բյուրոն, 1970-ականների վերակազմակերպումից հետո, հիմնականում զբաղվում է հետաքննությամբ և իրավապահ գործունեությամբ: Քայլեր են ձեռնարկվել ներդրումային բարենպաստ մթնոլորտ ստեղծելու ուղղությամբ: Բյուրոն ունի այնքան խիստ հիերարխիա՝ նախագահից մինչև շարքային աշխատողներ, որ շատ դիտողներ այն համարում են գոյություն ունեցող կիսավտորիտար քաղաքական ռեժիմի գործիք:

Նոր Հարավային Ուելսի ICAC-ի աշխատանքն ուղղված է ինչպես պետական, այնպես էլ մասնավոր հատվածներում կոռուպցիայի կանխարգելմանը: ICAC-ը առաջնորդվում է այն գաղափարով, որ ավելի լավ է կանխել կոռուպցիան, քան շտկել դրա հետևանքները և պատժել հանցագործներին, և որ դա ավելի կարևոր է, քան կառավարման արդյունավետությունը: ICAC-ը ղեկավարվում է հանձնակատարի կողմից և հաշվետու է երկու պալատների համատեղ խորհրդարանական հանձնաժողովին և Գործունեության դիտարկման հանձնաժողովին: ICAC-ն իրականացնում է կոռուպցիայի հնարավոր դեպքերի հետաքննություն և վերլուծություն՝ խորհրդարանական վերահսկիչ հանձնաժողովների հետ համատեղ: Համարվում է, որ Ավստրալիայի ICAC-ը նպաստել է Ավստրալիայում բարեվարքության մշակույթի ամրապնդմանը:

¹⁰ Heilbrunn, John R. 2004; *Anti-corruption Commissions: Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?* Washington: World Bank Institute.
Հասանելի է՝ <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37234Heilbrunn.pdf>.

ԱՄՆ-ի սոդեյլը ենթադրում է մեծ թվով միջգերատեսչական մարմինների առկայություն, որոնք ունեն պետական ոլորտում կոռուպցիայի դեմ պայքարի և բարեվարքության ամրապնդման ոլորտում հետաքննության, կանխարգելման և կրթական աշխատանքների իրականացման լիազորություններ: 1978 թվականին հիմնադրված Պետական հաստատությունների էթիկայի հարցերով

գրասենյակը (OGE) այդ միջգերատեսչական կառուցվածքի բաղադրիչներից է: Դրա աշխատանքն ուղղված է կանխարգելմանն ու իրազեկմանը, հատկապես շահերի բախման բացառմանը և էթիկական չափանիշների ամրապնդմանը՝ հետաքննչական մարմինների հետ համագործակցության միջոցով: 1989 թվականից ի վեր՝ գրասենյակն ինքնավար է և հաշվետու է նախագահին և Կոնգրեսին:

Չսպանն և կանխարգելման միջև երկրնտրանքը

Ինչպես արդեն նշվեց այս հրատարակության նախորդ բաժիններում, կոռուպցիայի դեմ պայքարը տարբեր կերպ է իրականացվում տարբեր երկրներում, մշակութային միջավայրերում և մոդելներում: Տարբերվում են նաև կոռուպցիային հակազդելու մեթոդները՝ շեշտադրելով կա՛մ կոռուպցիոն բնույթի գործողությունների զսպումը, կա՛մ կոռուպցիայի կանխարգելումը և բարեվարքության խրախուսումը: Ակնհայտ է, որ երկու մոտեցումներն էլ անհրաժեշտ են և պետք է գործադրվեն միաժամանակ: ՏՀԶԿ-ի վերը նշված դասակարգման մեջ առկա է բավական հստակ տարանջատում իրավապահ գործողությունների վրա հիմնված մոտեցումների և կանխարգելման մեթոդների միջև: Այս դասակարգման մեջ հստակ սահմանագատվում են տարբեր երկրների կողմից կիրառվող քաղաքականության ընտրանքները:

Այն երկրներում, որտեղ կոռուպցիայի դեմ պայքարը գրեթե բացառապես տարվում է քրեական օրենսգրքի և քրեական արդարադատության համակարգի շրջանակներում, կոռուպցիայի մակարդակն ավելի բարձր է ընկալվում, քան այն երկրներում, որոնք զգալի ռեսուրսներ և ջանքեր են ներդնում կոռուպցիայի կանխարգելման քաղաքականության ուղղությամբ:

Ընդ որում, քրեական օրենսգրքը, թեև անվոխարհինելի է, սակայն ինքնին բավարար չէ, և կոռուպցիայի դեմ պայքարում անհաղթահարելի սահմանափակումներ ունի: Արևմտյան ավանդույթներով իրավական համակարգերում անմեղության կանխավարկածը, բարեբախտաբար, քրեական իրավունքի հիմնարար դրույթ է, և շատ երկրներում այդ սկզբունքին տրվել է սահմանադրական կարգավիճակ: Ոչ ոք չի կարող մեղադրվել հանցագործության կատարման մեջ, քանի դեռ նրա մեղավորությունը չի ապացուցվել, բոլոր հիմնավոր կասկածներից դուրս, մեղադրողական ապացույցների վրա հիմնված դատավճռով: Նշված ապացույցները պետք է լինեն հստակ և համոզիչ, քանի որ քրեական վարույթը կարող է հանգեցնել ազատագրկման՝ ազատության հիմնարար իրավունքի կորստի, և լուրջ վնաս հասցնել հանցագործի հեղինակությանը և գույքին: Քրեական դատավարության արդյունքները շատ ավելի լուրջ են, քան քաղաքացիական կամ վարչական վարույթների դեպքում, երբ օրինախախտումները սովորաբար հատուցվում են որոշակի գումար (տուգանք) վճարելու պարտավորությամբ: Այս նախնական անմեղության կանխավարկածը հաստատապես ամրագրված է արդարադատության ընկալման մեջ՝ որպես արդարության, մասնավորապես դատավարական արդարության հաստատման ընթացակարգ:

Կոռուպցիոն բնույթի գործողությունների ապացուցումը չափազանց բարդ է: Ըստ կոռուպցիայի սահմանման՝ այն քողարկված, գաղտնի գործունեություն է: Կոռուպցիոն գործելակերպերի մեջ ներքաշված անձինք սովորաբար հակված են քողարկել իրենց անօրինական գործողությունները: Բոլորը կարող են իմանալ, որ քաղաքական գործիչը կամ պետական պաշտոնյան կոռումպացված է, սակայն արդարադատության համակարգի համար կարող է չափազանց դժվար լինել գտնել բավարար ապացույցներ՝ դատարանին «բոլոր հիմնավոր կասկածներից դուրս» մեղավորությունը ի ցույց դնելու համար: Մասնագիտական էփիկայի սկզբունքներով առաջնորդվող քրեական գործերով ոչ մի դատավոր չի դատապարտի քաղաքական գործչին, պետական պաշտոնյային կամ խոշոր ձեռնարկության սեփականատեր հանդիսացող մագնատին առանց հստակ և համոզիչ ապացույցների: Սա քրեական օրենսգրքով նախատեսված լուրջ խոչընդոտ է հանդիսանում կոռուպցիայի դեմ պայքարի գործում:

Բացի այդ, քրեական օրենսգրքերը պետք է հստակ սահմանի քրեորեն պատժելի հանցագործությունները: Քրեական օրենսգրքում անօրինական վարքի վերաբերյալ իրավական անորոշ ձևակերպումները կարող են պատճառ հանդիսանալ, որ դատավորը արդարացնի կասկածյալին՝ արևմտյան իրավական մշակույթի մեջ արմատավորված մեկ այլ սկզբունքի հիման վրա՝ չկա պատիժ առանց օրենքի (*nulla poena sine lege*): Բայց ոչ բոլոր օրենքները կարող են բավարարել այս պահանջը: Օրենքը պետք է . ա) ընդունված լինի նախքան արարքի կատարումը (*nulla poena sine lege praevia*), բ) համապատասխանի սահմանադրությամբ նախատեսված պաշտոնական ընթացակարգերին (*nulla poena sine lege scripta*), գ) լինի հստակ և պարզորոշ, որը հանդիսանում է քրեական օրենսդրությամբ պահանջվող

իրավական որոշակիության հիմնական նախապայմանը (*nulla poena sine lege certa*), և դ) լինի խիստ (*nulla poena sine lege stricta*)՝ այն իմաստով, որ թույլ չտրվի անալոգիաների անցկացումը քրեական օրենքի մեկնաբանության և կիրառման ժամանակ: Ակնհայտ է, որ շատ դժվար է կոռուպցիոն վարքագծի համար օրենքի տեքստում սահմանել այնպիսի ձևակերպում, որը համապատասխանի այս բոլոր չորս հիմնական պահանջներին: Խնդիրը կայանում է նրանում, որ կոռուպցիոն վարքագիծը կարող է միաժամանակ չբավարարել այս բոլոր պահանջները:

Գործնականում, դրա պատճառը հետևյալն է . փաստացիորեն անհնար է կոռուպցիոն գործողությունների ողջ ծավալն ամփոփել մի քանի պարզ, որոշակի և միանշանակ բառերի սահմաններում: Գործողություններն ու վարքագիծը պետք է բաժանվեն ավելի վերացական բաղադրիչների՝ դրանք պատշաճ կերպով բառերով արտահայտելու համար: Թեև այս բաժանումը կատարվում է տրամաբանական հիմքի վրա, սակայն կարող է հեշտությամբ խոչընդոտ դառնալ՝ չապահովելով քրեական օրենսգրքի ձևակերպումների համաձայն պահանջվող որոշակիությունը: Իրականում, եթե դիտարկենք կոռուպցիայի դեմ պայքարի հիմնական միջազգային կոնվենցիաները, կնկատենք, որ ձևակերպումները, ընդհանուր առմամբ, անորոշ են, քանի որ դրանք սովորաբար երկարատև քաղաքական բանակցությունների արդյունք են հանդիսանում: Այդուհանդերձ, դրանք ստորագրած երկրներից պահանջվում է ներդնել այդ դրույթները իրենց ազգային քրեական օրենսգրքերում: Ուստի հարց է առաջանում . ո՞ր կոնկրետ արարքների համար պետք է նախատեսվի պատիժ:

Համադրելով կոռուպցիայի դեմ պայքարի հիմնական միջազգային կոնվենցիաների բովանդակությունը՝ կարող ենք հստակեցնել,

թե ինչ է նկատի առնվում «կոռուպցիոն արարքներ» եզրի ներքո: Պատժի ենթակա արարքներ կարող են համարվել պետական պաշտոնյաների (կամ պետական մարմինների)՝ ուղղակիորեն կամ այլ անձանց միջոցով, իրենց պաշտոնական պարտականությունների խախտմամբ (անկողմնակալություն, օբյեկտիվություն և այլն) կատարվող միտումնավոր գործողությունները (ակտիվ, պասիվ, գործողությամբ կամ անգործությամբ) պաշտոն զբաղեցնելու ընթացքում, որոնք հանգեցնում են անօրինական կամ անհարկի առավելությունների կամ օգուտների անձնապես իրենց կամ այլոց համար: Պատժի ենթակա գործողությունները պետք է ներառեն պետական պաշտոնյաների կողմից տրամադրված ապօրինի առավելությունների խոստումը (պասիվ կոռուպցիա), ինչպես նաև որոշակի անձանց կոնկրետ վարքագիծը (ակտիվ կոռուպցիա):

Որպես օրինակ՝ արդյո՞ք պետական պաշտոնյաների՝ կասկած հարուցող ապօրինի հարստացման դեպքերը պետք է ենթարկվեն քրեական հետաքննության՝ որպես հնարավոր պետական հանցագործություն, թե՞ դրանք վերաբերում են անձի մասնավոր կյանքին, և պետք է հետաքննվեն որպես այդպիսին: Դժվար չէ պատկերացնել, թե որքան բարդ է մշակել համապատասխան ձևակերպումներ պարունակող քրեական օրենսգիրք, որը ներառի բոլոր այս նրբությունները, սակայն, միննույն ժամանակ, կանխատեսի և պատշաճ կերպով նկարագրի բոլոր հնարավոր ապօրինի և կոռուպցիոն արարքները:

Ի վերջո, այն, ինչն անվանում ենք «համակարգային կոռուպցիա», պետք է դիտարկվի որպես հանցագործություն, որը կատարվում է հիմնականում հասարակության հարուստ ու ազդեցիկ անձանց կողմից: Հասարակության աղքատ և մարգինալացված խավը կոռուպցիոն

գործարքներ կատարելու ավելի քիչ հնարավորություն ունի, բացի հովանավորչական ցանցերի մեջ ներգրավվելուց: Այն, ինչը հաճախ անվանվում է մանր կոռուպցիա, ավելի շատ է անուշադրության մատնվում (օրինակ՝ ոստիկան, որը գումար է պահանջում՝ արագությունը գերազանցելու համար տուգանք չնշանակելու համար): Տնտեսական հանցագործությունները սովորաբար կատարվում են բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց և բարձր դիրքեր զբաղեցնող ղեկավար անձնակազմի կողմից: Քանի որ խոշոր մասշտաբի կոռուպցիան սոցիալական և քաղաքական էլիտաների կողմից կատարվող հանցագործություն է, կոռուպցիայի այդ տեսակը հանդիսանում է կառուցվածքային հանցագործություն՝ օրինախախտում, որը խաբխուրում է պետության և հասարակության հիմնարար սկզբունքները: Այդ պատճառով այն կարող է կոչվել համակարգային, քանի որ խոսքը գնում է ողջ հասարակության գործունեության կերպի մասին: Պայմանավորված կոռուպցիոն արարքի մեջ ներգրավված անձանց սոցիալական և քաղաքական ազդեցությամբ՝ կոռուպցիան վտանգում է օրենքի գերակայության սկզբունքը, քաղաքական և սոցիալական հիմնարար իրավունքները, ազատ շուկայական տնտեսության գործունեությունը և հասարակության վստահությունը պետական ինստիտուտների նկատմամբ: Հաշվի առնելով այն մոտեցման սահմանափակումները, որը միայն կամ գլխավորապես հիմնված է քրեական օրենսգրքով նախատեսված զսպման մեխանիզմների վրա՝ այն բավարար չէ վերը թվարկված բոլոր կարևոր հանրային բարիքները պաշտպանելու համար:

Ուստի, անհրաժեշտ է կանխարգելում՝ հանրային օրինականության (բարեվարքության) խրախուսման և պաշտպանության միջոցով: Ժողովրդավարական քաղաքական ռեժիմները և երկրները, որոնք ունեն հզոր կանխարգելիչ

քաղաքականություն, համարվում են ավելի քիչ կոռուստացված, քան այն ավտորիտար երկրները, որոնցում չեն գործում նման կարգավորումներ: Կանխարգելիչ քաղաքականության իրագործման համար պահանջվում է վարչարարական և հանրային իրավունքի օրենսդրական դաշտ, որն ունակ է ակտիվորեն նպաստել կոռուպցիայի նկատմամբ խոցելիության գործոնների նվազեցմանը պետական մարմիններում՝ միաժամանակ պահպանելով այնպիսի արժեքներ, ինչպիսիք են՝ պատշաճ գործող պետական կառավարման մարմինների արդյունավետությունն ու արդյունքայնությունը: Նման քաղաքականություն են իրակա-

նացնում այնպիսի երկրներ, ինչպիսիք են՝ Ավստրալիան, Միացյալ Նահանգները, Գերմանիան և, մասնավորապես, սկանդինավյան երկրները: Այս երկրները երկար տարիների (իսկ դրանց մի մասը՝ նույնիսկ դարերի) ընթացքում ջանքեր են գործադրել նպաստելու պետական կառավարման համակարգի թափանցիկությանը՝ զսպումների ու հակաշփոթների արդյունավետ մեխանիզմների, ղեկավար անձնակազմի հաշվետվողականության և պրոֆեսիոնալ, հովանավորչությունից զերծ քաղաքացիական ծառայության համակարգերի միջոցով: Վերջիններս կանխարգելիչ հակակոռուպցիոն քաղաքականության ամենահզոր հիմնասյուներն են:

Հակակոռուպցիոն քաղաքականության ինստիտուցիոնալացումից ստացված դասերը

1. Ախտորոշումը կարևոր է, սակայն այն կոռուպցիայի դեմ պայքարի ընդամենը առաջին քայլն է: Կոռուպցիան այնքան բարդ երևույթ է, որ դրա լուծմանն ուղղված պարզ մոտեցումները կարող են ավելի շատ վնասներ հասցնել, քան օգտակար լինել: Կոռուպցիան հնարավոր է նվազեցնել միայն պետական և մասնավոր հատվածներում բարեվարքության համակարգի բոլոր հիմնական տարրերի կայուն և վճռական կատարելագործման միջոցով՝ թե՛ քաղաքական, և թե՛ կառավարչական մակարդակներում: Դրան հասնելու համար անհրաժեշտ են միաժամանակ պատժիչ և կանխարգելիչ միջոցառումներ: Բարեվարքության արդյունավետ համակարգի ստեղծումը մեծ քաղաքական և տեխնիկական ջանքեր է պահանջում, որոնք պետք է լինեն տևական:
2. Կոռուպցիայի դեմ պայքարը համակողմանի ջանքեր է ենթադրում: Բոլոր հիմնական միջազգային պայմանագրերն ընդունում են այս երևույթի բազմակողմ բնույթը: Դրա լավ օրինակ է հանդիսանում 2003թ. UNCAC կոնվենցիան, որում արտացոլված է հայեցակետերի և բնագավառների այն բազմազանությունը, որոնք պետք է հաշվի առնվեն, որպեսզի կոռուպցիայի դեմ ջանքերը լինեն արժանահավատ և իրագործելի: Այս երև-

ույթի բազմաբարդ բնույթը արտահայտված է նաև Եվրոպայի խորհրդի՝ կոռուպցիայի դեմ պայքարի երկու կոնվենցիաներում՝ քրեական և քաղաքացիական: Քիչ հավանական է, որ բոլոր լիազորությունները կան դրանց մեծ մասը իր ձեռքերում կենտրոնացրած մեկ հաստատություն կարողանա արդյունավետ կերպով հաղթահարել լուծման ենթակա բոլոր բազմակողմ խնդիրները:

3. Կոռուպցիայի դեմ պայքարի բոլոր աշխատանքները մեկ հաստատության մեջ կենտրոնացնելը (հատկապես եթե այն նորաստեղծ է) կարող է վտանգել հակակոռուպցիոն միջոցառումները և հանգեցնել նրան, որ հակակոռուպցիոն պայքարն ինքնին ապօրինի կերպով օգտագործվի շահադիտական նպատակներով: Տարբեր ոլորտներում գործող տարաբնույթ հաստատությունները (խորհրդարան, կառավարություն, դատական համակարգ, պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման համակարգեր) կարող են առավել նպաստել կոռուպցիայի դեմ տարվող ընդհանուր պայքարին, եթե դրանք պատշաճ կերպով ինստիտուցիոնալացված են, ապահովված են համապատասխան ռեսուրսներով և անհրաժեշտ կապերով:

4. Ողջ աշխարհում բարեվարքությունը կարևոր նշանակություն է ստացել պաշտոնատար անձանց համար՝ քաղաքացիական ծառայության պաշտոններում նշանակվելիս, և ընտրողների համար՝ ընտրովի կամ քաղաքական պաշտոնների համար թեկնածուներին համեմատելիս: Բարեվարքությունը ներկայումս խրախուսվում է բազմապիսի գործիքների միջոցով, այդ թվում՝ ղեկավար անձնակազմի համար նախատեսված կանոնագրքերի և ընդհանուր վարքագծի կանոնների ներդրում, անձնական գույքի հայտարարագրում, անձնական գույքի վերահսկում, վերապատրաստում և ուսուցում, թափանցիկություն պետական կառավարման համակարգում ու քաղաքականության մեջ և անձնական հաշվետվողականություն:

5. Այն փաստի գիտակցումը, որ հաստատությունները փոխկապակցված են, և բարեփոխումները հաճախ պետք է համակարգված լինեն, հանգեցրել է «առանձին» հաստատությունների հասկացության և հակակոռուպցիոն ռազմավարության մեջ սովորաբար ներգրավված մարմինների ցանկի ընդլայնմանը: Թեև հիմնական ուշադրությունը շարունակում է կենտրոնացած մնալ պետական կառավարման համակարգի մաս կազմող հաստատությունների վրա, այդ թվում՝ ֆինանսական վերահսկողության մարմիններ, դատական համակարգ, դատախազություն, իրավապահ մարմիններ և քրեական արդարադատության այլ մարմիններ, ինչպես նաև քաղաքացիական ծառայության անձնակազմի համալրման և ապրանքների ու ծառայությունների գնումների համար պատասխանատու մարմիններ, այժմ առկա է ավելի լայն պատկերացում այն մասին, որ կառավարության և քաղաքացիական հասարակության այլ հաստատություններ նույնպես ուշադրություն են պահանջում:

Միայն այդ դեպքում կոռուպցիայի դեմ պայքարի նկատմամբ համակարգված մոտեցումը իրապես կլինի համակարգային:

6. Պետական հատվածի հիմնական մարմինները, որոնք սովորաբար պետք է ներառվեն նման համակարգային ռազմավարության մեջ, հետևյալն են՝ խորհրդարաններ, կառավարություններ և պետական կառավարման մարմիններ՝ ազգային, տարածաշրջանային և տեղական մակարդակներում, դատական համակարգ և դրան օժանդակ հաստատություններ, առանցքային դիտորդական կազմակերպություններ, այդ թվում՝ աուդիտորներ կամ տեսուչներ, ինչպես նաև իրավապահ մարմիններ և քրեական արդարադատության համակարգի այլ հաստատություններ: Որպեսզի ընտրված ռազմավարությունը վստահություն ներշնչի, այն բոլոր դեպքերում պետք է ներառի տեղական ինքնակառավարման համակարգը և քաղաքական կուսակցությունների ու ընտրարշավների ֆինանսավորումը:

7. Համաաշխարհային փորձը ցույց է տվել, որ կենտրոնացված դիտորդական կազմակերպությունները որոշակի հաջողությունների են հասել միայն այն երկրներում, որտեղ, ընդհանուր առմամբ, առկա է արդյունավետ կառավարում: Այնուամենայնիվ, ՏՀԶԿ-ի անդամ երկրների մեծ մասում կոռուպցիայի դեմ պայքարի աշխատանքները և բարեվարքությանը միտված քաղաքականության իրականացումը չեն հանդիսանում մեկ կազմակերպության կամ հաստատության մենաշնորհը: Գործում են բազմաթիվ հաստատություններ և մեխանիզմներ, որոնցից յուրաքանչյուրն ունի տարբեր պարտականություններ ու դերեր, և սովորաբար կարող են ստուգել միմյանց գործունեությունը և, միևնույն ժամանակ,

փոխգործակցել: Թույլ կառավարման համակարգ ունեցող երկրներում հակակոռուպցիոն մարմինները սովորաբար ստեղծվում են արտաքին ճնշման ներքո, սակայն հաճախ բավարար հեղինակություն չեն վայելում և կարող են նույնիսկ իրենց մասնավոր շահը հետապնդել: Դրանք հաճախ ծառայում են խմբային շահերի՝ օրինական կամ ապօրինի կերպով, կամ երկու ձևով էլ միաժամանակ: Ընդհանուր առմամբ, դրանց գործունեությունը արդյունավետ չի լինում:

8. Ձախողման մեկ այլ լուրջ և լայնորեն տարածված պատճառ կարող են հանդիսանալ այն հակակոռուպցիոն մարմինները, որոնք ոչ բավարար կերպով են ներգրավված առավել լայն քաղաքական և կառավարչական ինստիտուցիոնալ համակարգում: Այդպիսի ձախողումներից ստացված հիմնական դասը պետք է լինի այն, որ առաջնահերթ կարգով անհրաժեշտ է կենտրոնանալ այն բարեփոխումների ծրագրերի վրա, որոնք ուղղված են ողջ երկրում գործող տարբեր ժողովրդավարական կառավարման համակարգերի ամրապնդմանը: Առանց կառավարման կարևորագույն բաղադրիչների ուղղությամբ կատարվող այս հիմնարար աշխատանքի՝ ցանկացած մասնագիտացված հաստատություն կարող է ձախողման մատնվել:

9. Քաղաքական կամքը կանխորոշում է կառավարության դերը կոռուպցիայի կանխարգելման և դրա դեմ պայքարի գործում, մասնավորապես ժողովրդավարական ճանապարհով ընտրված ու վճռական քաղաքական կամք դրսևորող նախագահը կամ նախարարների կաբինետը: Ավելին, քաղաքական կամքը կարևոր նշանակություն ունի գործող օրենսդրության արդյունավետ կիրառման և վերանայման, ինչպես նաև թերություններն ու բացթողումները

շտկելու նպատակով օրենսդրական փոփոխությունների առաջարկման համար: Քաղաքական հանձնառությունը կենսական նշանակություն ունի կառավարման համակարգերը բարեփոխելու համար՝ դրանց արդյունավետ գործունեությունն ապահովելու նպատակով:

10. Միջազգային համագործակցությունը նույնպես արժեքավոր է, սակայն այն պայմանով, որ միջազգային կազմակերպությունները կամ երկկողմ համագործակցության կառույցները չպարտադրեն ինստիտուցիոնալ կամ կազմակերպչական կոնկրետ լուծումներ: Քաղաքական երկխոսությունը պետք է հիմնականում կենտրոնանա կառավարման սկզբունքների վրա, որոնք պետք է խրախուսվեն և երաշխավորվեն, ինչպես նաև արդյունքների վրա, որոնք պետք է ապահովվեն, սակայն ոչ դրանց հասնելու ուղիների և միջոցների վրա: Դա սկզբունքայնորեն կարևոր է՝ դրսից պարտադրված օտար մոդելների մշակութային մերժումը կանխելու համար, քանի որ դրանք հաճախ ներկայացվում են որպես համընդհանուր կիրառման ենթակա մեթոդներ, մինչդեռ ձևավորվել են որոշակի պատմական և քաղաքական հանգամանքներում: Տեղական միջավայրն ու պայմանները կենսական նշանակություն ունեն, իսկ տեղական մակարդակով «սեփականության ստանձնումը» կարևորագույն գործոն է: Չնայած դրան՝ սկզբունքներն ու չափանիշները համընդհանուր են:

ԵԶՐԱԿԱՅՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ

1. Պրոֆեսիոնալիզմը պետական ծառայության համակարգում պահանջում է մարդկային ռեսուրսների կառավարման ոլորտում մերիտոկրատիկ սկզբունքի կայուն կիրառում: Ֆավորիտիզմը, բարեկամական կապերը, հովանավորչությունն ու կլիենտելիզմը դեմ են անաչառության սկզբունքին և, վերջին հաշվով, խոչընդոտում են պրոֆեսիոնալ պետական ծառայության կայացմանը:
2. Պրոֆեսիոնալիզմը կայունություն է պահանջում: Հնարավոր չէ ձեռք բերել և զարգացնել անհրաժեշտ գիտելիքներ ու հմտություններ՝ առանց կայուն պետական ծառայությունների համակարգի առկայության: Քաղաքականացումը կայունության թշնամին է, քանի որ կառավարության փոփոխության դեպքում այն սովորաբար բերում է բազմաթիվ պետական ծառայողների փոխարինմանը:
3. Պրոֆեսիոնալիզմը պահանջում է քաղաքականության և վարչարարության տարանջատում ու դրանց միջև հստակ փոխգործակցության հաստատում: Պետական ծառայության ինքնավարությունը պետք է պաշտպանված լինի իրավական և կառավարչական մեխանիզմների միջոցով: Ինքնավարության այս արժեքը պետք է արմատավորված լինի քաղաքական պաշտոններում ընտրված պաշտոնյաների և կառավարչական մարմիններում արժանիքների հիման վրա նշանակված պաշտոնատար անձանց միջև առկա փոխհարաբերություններում, նույնիսկ եթե ընդունվում է, որ անհրաժեշտ են հարատև

քաղաքական ջանքեր անկախ պետական ծառայության և պատշաճ պետական կառավարման ապահովման համար, և որ բազմաթիվ պետությունների իրավական համակարգերում այդ նպատակը դեռևս ամբողջությամբ իրագործված չէ: Վարչական որոշումների կայացման պատվիրակումը կարող է նպաստել պրոֆեսիոնալիզմին:


4. Պրոֆեսիոնալիզմը պահանջում է մշտական բարեվարքություն թե՛ ընտրված, և թե՛ նշանակված պետական պաշտոնյաների կողմից: Օրենքն ու կառավարման համակարգը պետք է խթանեն ու պաշտպանեն պետական ծառայողների բարեվարքությունն ու հաշվետվողականությունը: Վերապատրաստումն ու կարգապահական մեխանիզմները կառավարման անփոխարինելի գործիքներ են: Վարքագծի կանոններն ու բարեվարքության ծրագրերը կարող են օգտակար ուղեցույցներ դառնալ պետական ծառայողների վարքի համար:
5. Ռազմական և անվտանգության ոլորտի հաստատությունները չեն կարող կայուն պրոֆեսիոնալիզմ ապահովել իրենց անձնակազմում, եթե երկրի պետական կառավարման համակարգը՝ որպես ամբողջություն, ներծծված է կոռուպցիայով, հովանավորչական ցանցերով և քաղաքականացմամբ: Գործնականում անհնար է պրոֆեսիոնալիզմի և բարեվարքության գոյությունը մեկ առանձին պետական հաստատությունում, և դրանք անխուսափելիորեն կարճատև կլինեն:

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

«Կոռուպցիայի դեմ պայքարի քաղաքականություն և մարմիններ» ուղեցույցն անդրադառնում է հակակոռուպցիոն քաղաքականության ինստիտուցիոնալացման հարցերին՝ մասնագիտացված հակակոռուպցիոն մարմինների կամ գործակալությունների միջոցով: Վերջին տարիներին դրանց թիվը զգալիորեն մեծացել է բազմաթիվ երկրներում, հատկապես միջազգային կազմակերպությունների և միջազգային պայմանագրերի ազդեցության ներքո՝ որպես կոռուպցիայի կանխարգելման և դրա դեմ պայքարի գործիքներ: Վերջերս կատարված հաշվարկները ցույց են տալիս, որ ողջ աշխարհում հակակոռուպցիոն մարմինների (ՀԿՄ-ներ) թիվը հասնում է մոտ հարյուրի: ՀԿՄ-ների վերաբերյալ ամենակարևոր միջազգային կոնվենցիան շարունակում է լինել ՄԱԿ-ի Կոռուպցիայի դեմ կոնվենցիան, որն ընդունվել է ՄԱԿ-ի Գլխավոր ասամբլեայի կողմից 2003 թվականի հոկտեմբերի 31-ին (UNCAC): Հեղինակը՝ Ֆրանցիսկո Կարդոնան, կրտսեր միջազգային փորձագետ է CIDS-ում և հայտնի մասնագետ, որն զբաղվում է քաղաքացիական ծառայության և պետական կառավարման բարեփոխումների, վարչական իրավունքի և արդարադատության, հակակոռուպցիոն քաղաքականության և ինստիտուցիոնալ կառույցների ձևավորման և գնահատման հարցերով:

«Պատշաճ կառավարման ուղեցույցները» իրենցից ներկայացնում են ոչ ծավալուն գրքուկների շարք, որոնցից յուրաքանչյուրի մեջ քննարկվում է պաշտպանության ոլորտում պատշաճ կառավարման կարևորության 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
Դեկտեմբեր/2015



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

www.cids.no



Անգլերեն բնօրինակի թարգմանությունը
հայերեն լեզվի կատարվել է
Հյուսիսատլանտյան դաշինքի
կազմակերպության հովանու ներքո: