



**ՏՆՏԵՍԱԿԱՆ ՀԱՄԱԳՈՐԾԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ԵՎ ՉԱՐԳԱՑՄԱՆ
ԿԱԶՄԱԿԵՐՊՈՒԹՅՈՒՆ**

**ԱՐԵՎԵԼՅԱՆ ԵՎՐՈՊԱՅԻ ԵՎ ԿԵՆՏՐՈՆԱԿԱՆ ԱՍԻԱՅԻ
ՀԱԿԱԿՈՌՈՒՊՑԻՈՆ ՑԱՆՑ**

**Հակակոռուպցիոն
բարեփոխումներ
ՀԱՅԱՍՏԱՆՈՒՄ**

**Ստամբուլյան հակակոռուպցիոն գործողությունների ծրագրի
մոնիթորինգի երրորդ փուլ**

Սույն զեկույցն ընդունվել է **2014 թվականի հոկտեմբերի 8-10-ը** Փարիզի ՏՀԶԿ-ում
տեղի ունեցած ՀԿՑ-ի հանդիպման ժամանակ:

ՏՀԶԿ-ի մասին

ՏՀԶԿ-ն ֆորում է, որում կառավարությունները համեմատում են փոխանակում են քաղաքականության ոլորտում փորձը, առաջացող մարտահրավերների լույսի ներքո բացահայտում են արդյունավետ գործելակերպերը, ինչպես նաև ավելի բարեկեցիկ կյանք ապահովելու համար ավելի լավ քաղաքականություններ մշակելու նպատակով նպաստում են որոշումների կայացմանը եւ առաջարկությունների ներկայացմանը: ՏՀԶԿ-ի առաքելությունն է նպաստել այնպիսի քաղաքականություններին, որոնք կբարելավեն աշխարհում մարդկանց սոցիալ-տնտեսական բարեկեցությունը: Լրացուցիչ տեղեկությունների համար այցելել www.oecd.org կայքը:

Արեւելյան Եվրոպայի եւ Կենտրոնական Ասիայի հակակոռուպցիոն ցանցի մասին

1998 թվականին ստեղծված Արեւելյան Եվրոպայի եւ Կենտրոնական Ասիայի հակակոռուպցիոն ցանցի (ՀԿՑ) հիմնական նպատակն է անդամ պետություններին օժանդակել կոռուպցիայի կանխարգելման եւ դրա դեմ պայքարի գործում: Այն ապահովում է տարածաշրջանային ֆորում՝ հակակոռուպցիոն գործողությունների խթանման, տեղեկությունների փոխանակման, ինչպես նաև տարածաշրջանային հանդիպումների եւ սեմինարների, փորձի փոխանակման ծրագրերի եւ թեմատիկ նախագծերի միջոցով լավագույն գործելակերպերի մշակման եւ դոնորների համակարգման համար: ՀԿՑ-ն նաև ծառայում է որպես Ստամբուլյան հակակոռուպցիոն գործողությունների ծրագրի կենտրոն: Լրացուցիչ տեղեկությունների համար այցելել www.oecd.org/corruption/acn/ կայքը:

Ստամբուլյան հակակոռուպցիոն գործողությունների ծրագրի մասին

Ստամբուլյան հակակոռուպցիոն գործողությունների ծրագիրը 2003 թվականին ՀԿՑ-ի շրջանակներում մեկնարկած ենթատարածաշրջանային, փոխադարձ գնահատման ծրագիր է: Այն օժանդակում է Հայաստանում, Ադրբեյջանում, Վրաստանում, Դրոզդանի Հանրապետությունում, Դազախստանում, Մոնղոլիայում, Տաջիկստանում, Ուկրաինայում եւ

Ուզբեկստանում իրականացվող հակակոռուպցիոն բարեփոխումներին՝ նշված երկրներում ուսումնասիրությունների եւ մասնակից պետությունների կողմից առաջարկությունների իրականացման վերաբերյալ շարունակական մոնիթորինգի միջոցով՝ ՄԱԿ-ի Կոռուպցիայի դեմ կոնվենցիայի (ՄԱԿ ԿԿ) եւ այլ միջազգային ստանդարտների ու լավագույն գործելակերպի իրականացմանն աջակցելու նպատակով: Լրացուցիչ տեղեկությունների համար այցելել www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan/ կայքը:

Սույն գեկույցը հրապարակվել է ՏՀԶԿ-ի Գլխավոր քարտուղարի պատասխանատվությամբ: Չեկույցում ներկայացվող կարծիքները եւ կիրառվող փաստարկները կարող են չհամընկնել ՏՀԶԿ անդամ պետությունների պաշտոնական տեսակետներին:

Սույն փաստաթուղթը եւ դրանում ներառված ցանկացած աղյուսակ չեն սահմանափակում որեւէ տարածաշրջանի կարգավիճակը կամ դրա ինքնիշխանությունը, միջազգային եւ պետական սահմանները կամ որեւէ տարածաշրջանի, քաղաքի կամ տարածքի անվանումը:

© ՏՀԶԿ 2014թ.

ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

Ամփոփ նկարագիրը	5
Հակակոռուպցիոն քաղաքականությունը	5
Կոռուպցիայի քրեականացումը	7
Կոռուպցիայի կանխարգելումը	9
Մոնիթորինգի երրորդ փուլը	17
Երկրի մասին հիմնական տեղեկություններ	21
Հապավումներ	24
1. Հակակոռուպցիոն քաղաքականությունը	26
2. Կոռուպցիայի քրեականացումը	56
3. Կոռուպցիայի կանխարգելումը	96
Բարեխղճությունը հանրային ծառայությունում	96
Թափանցիկությունը եւ հայեցողությունը հանրային կառավարման ոլորտում	123
Պետական ֆինանսական հսկողությունը եւ աուդիտը	139
Կոռուպցիան պետական գնումների համակարգում	155
Տեղեկատվության մատչելիությունը	169
Քաղաքական կոռուպցիա	195
Կոռուպցիան դատական իշխանությունում	209
Բարեխղճությունը մասնավոր հատվածում	221
Ամփոփիչ աղյուսակ	229

Ամփոփ նկարագիրը

Սույն գեկույցում վերլուծվում է Հայաստանում արձանագրված առաջընթացը՝ կապված հակակոռուպցիոն բարեփոխումների կատարման եւ 2011 թվականի մոնիթորինգի երկրորդ փուլից ի վեր Մտամբուլյան հակակոռուպցիոն գործողությունների ծրագրի համաձայն ստացված առաջարկությունների իրականացման հետ: Չեկույցում նաեւ վերլուծվում են վերջին զարգացումները եւ տրվում են երեք բնագավառի՝ հակակոռուպցիոն քաղաքականության եւ հաստատությունների, ինչպես նաեւ կոռուպցիայի քրեականացման եւ կանխարգելման վերաբերյալ նոր առաջարկություններ:

Հակակոռուպցիոն քաղաքականությունը

Մոնիթորինգի նախորդ գեկույցում նշվել է, որ 2009-2012թթ. հակակոռուպցիոն ռազմավարությունը պատշաճորեն չի կատարվել եւ առաջարկվել է ապագայում ապահովել ռազմավարության «ակտիվորեն կատարումը»: 2013 թվականին՝ ռազմավարության իրականացման ավարտից հետո, Կառավարությունը կազմել է դրա իրականացման Գնահատման գեկույց: Գնահատման գեկույցով հիշեցվեց, որ ռազմավարության հիմնական նպատակն էր նվազեցնել երկրում կոռուպցիայի մակարդակը եւ եզրահանգում արվեց այն մասին, որ «Հայաստանի Հանրապետության հակակոռուպցիոն ռազմավարությունում եւ դրա իրականացման 2009-2012թթ. միջոցառումների ծրագրում նշված նպատակները չեն իրականացվել»: Մոնիթորինգի գեկույցում դրական է ընդունվել ռազմավարության իրականացման բաց եւ քննադատական գնահատումը, սակայն եզրահանգում է արվել այն մասին, որ 66 տոկոս իրականացման աստիճանը չի համարվել «ակտիվորեն կատարում» եւ չի համապատասխանել առաջարկությանը:

Մոնիթորինգի երրորդ փուլում նաեւ նշվում է, որ Հայաստանը շարունակել է հանձնարարել սոցիալ-տնտեսական հարցերի առնչությամբ հանրային կարծիքի վերաբերյալ հարցումների կատարումը, որոնք ներառել են կոռուպցիայի վերաբերյալ մի շարք հարցեր, սակայն այս հարցումների արդյունքները չեն օգտագործվել հակակոռուպցիոն ռազմավարության մոնիթորինգի համար: Կառավարության՝ նախորդ հակակոռուպցիոն ռազմավարության մշակմանը, իրականացմանը եւ մոնիթորինգի կատարմանը քաղաքացիական հասարակությանը ներգրավելու ջանքերն անբավարար էին: Հայաստանը չի

կարողացել ամրապնդել ինստիտուցիոնալ կարողությունները ռազմավարության մշակման, իրականացման եւ մոնիթորինգի համար. Կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհուրդն արդյունավետ չի գործել, իսկ Մոնիթորինգի հանձնաժողովը որպես խումբ օպերատիվ չի եղել, հիմնական գործողությունների իրականացումն ապահովվել է հանձնաժողովի նախագահի կողմից: Բազմաթիվ պետական կառույցներ իրենց ոլորտում մշակել են հակակոռուպցիոն միջոցառումներ եւ դրանց մասին զեկուցել են Մոնիթորինգի հանձնաժողովին, սակայն այս պետական մարմինների՝ հակակոռուպցիոն հանձնարարություններ կատարելու կարողությունները սահմանափակված էին: Դոնորների համակարգման որեւէ մեխանիզմ չի եղել:

Մոնիթորինգի երրորդ փուլում նաեւ նշվում է, որ 2014 թվականին Կառավարությունը սկսեց մշակել իր նոր հակակոռուպցիոն ռազմավարությունը: Ապագա ռազմավարության հայեցակարգը մշակվել է Գնահատման զեկույցի հիման վրա եւ ներկայացվել քաղաքացիական հասարակության հետ քննարկելու համար: Հայեցակարգն ուղղված էր հանրային կառավարման համակարգում կոռուպցիայի կանխարգելմանը: Այն Կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհրդի մշտական քարտուղարության վերաբերյալ դրույթ էր ներառում:

Մոնիթորինգի երրորդ փուլի ընթացքում ընդունված նոր առաջարկություններով Հայաստանի կառավարությանը կոչ է արվում ցուցաբերել քաղաքական կամք կոռուպցիայի դեմ պայքարելու համար՝ ձեռնարկելով գործնականում հակակոռուպցիոն միջոցների մշակման եւ իրականացման համար գործնական միջոցներ, ինչպիսիք են՝ կազմակերպել նոր ռազմավարության մասին քննարկումներ, ապահովել, որ ռազմավարությունն ունենա համակարգման եւ մոնիթորինգի կատարման մեխանիզմ եւ իր բյուջեն: Առաջարկություններում այնուհետեւ առաջարկվում է հանձնարարել կոնկրետ բարձր ռիսկ պարունակող ոլորտների վերաբերյալ հարցումներ կատարել, ինչպես նաեւ օգտվել Կառավարության եւ ՀԿ-ների կողմից կատարվող հարցումների արդյունքներից՝ նոր ռազմավարության մշակման եւ իրականացման համար: Առաջարկություններով ապահովվում է հանրային իրազեկվածության ընդգրկուն քարոզարշավ՝ կոռուպցիայի նկատմամբ անհանդուրժողականության եւ կոռուպցիային դիմագրավելիս գործնական լուծումների վերաբերյալ ուղերձ հղելու համար: Վերջապես, մոնիթորինգի երրորդ փուլով առաջարկվում է ամրապնդել ռազմավարության համակարգման եւ մոնիթորինգի ինստիտուցիոնալ մեխանիզմը՝ ներառելով Կոռուպցիայի դեմ պայքարի ավելի

ուժեղ խորհուրդ եւ իր մշտական քարտուղարությունը, զարգացնելով ոլորտային մարմինների կարողությունները՝ մշակելու եւ իրականացնելու իրենց հակակոռուպցիոն միջոցառումները, ինչպես նաեւ ներառելով դոնորների համակարգման մեխանիզմ:

Կոռուպցիայի քրեականացումը

Չեկույցում ընդունվում է մոնիթորինգի երկրորդ փուլից ի վեր Հայաստանի կողմից որոշակի առաջընթացի առկայությունը՝ կոռուպցիայի քրեականացման ոլորտում: Մասնավորապես՝ անհիմն առավելություն պահանջելը, առաջարկը կամ խոստումն ընդունելը բացահայտ քրեականացնելու համար ներկայացվել են օրենսդրական փոփոխություններ, լիովին քրեականացվել է մասնավոր հատվածում կաշառակերությունը, ազդեցությունը շահադիտական նպատակներով օգտագործելու որոշ տարրեր համապատասխանեցվել են միջազգային ստանդարտներին՝ չնայած դեռեւս առկա են որոշ բացթողումներ, երկարացվել են կաշառակերության հետ կապված որոշ հանցանքների վաղեմության ժամկետները, եւ թվում է, թե գործնականում դրա հետ կապված որեւէ խնդիր չկա:

Չնայած այս դրական քայլերին, զեկույցում ընդգծվում է, որ այս նոր դրույթները չեն կատարվում եւ դրանցից շատերը մնում են չկիրառված: Հայաստանում կոռուպցիոն՝ հատկապես բարդ բնույթի հանցանքների դեպքում իրավական դրույթների ընդհանուր կիրառման վատ նկարագիրը բացահայտվում է զեկույցի «Քրեականացում» գլխի միջոցով: Չեկույցում եզրակացվում է, որ ավելի մեծ առաջնահերթություն պետք է տրվի իրավակիրառումը կարգավորող գործիքներում այս տարրերի կատարմանը, եւ որ իրավապահ մարմինները պետք է հիմնականում ավելի ակտիվ լինեն հայտնաբերման գործողություններում, ինչպես նաեւ պետք է կոռուպցիայի նկատմամբ ցուցաբերեն առավել նպատակային մոտեցում՝ հիմնական ուշադրությունը սեւեռելով հանրային կառավարման եւ տնտեսության հիմնական ռիսկային ոլորտների ու հանրային բարձր պաշտոն զբաղեցնող անձանց: Հայաստանին նաեւ կոչ է արվում դատական իշխանության եւ իրավապահ մարմինների համար կաշառակերության հետ կապված հանցանքների եւ ազդեցությունը շահադիտական նպատակներով օգտագործելու նոր հատկանիշների վերաբերյալ նպատակային դասընթացներ անցկացնելու միջոցով քայլեր ձեռնարկել՝ փոխելու

դատարանների եւ իրավապահ մարմինների պահպանողական մտածելակերպը:

Հայաստանում կոռուպցիայի բացահայտման, քննության եւ հետապնդում իրականացնելու մեջ մեծ դեր են խաղում մի շարք իրավապահ մարմիններ: Մոնիթորինգի երրորդ փուլի ընթացքում ստեղծվեց Ոստիկանության եւ Պաշտպանության նախարարության քննչական մարմինները միավորող Ազգային քննչական կոմիտեն: Հայաստանի իշխանությունները հաստատեցին, որ այս բարեփոխմամբ կբարձրանա նախաքննության որակը եւ կերաշխավորվի քննության անկախությունը. գեկույցում նշվում է այս զարգացումը եւ առաջարկվում է շարունակել՝ հիմնվելով այս փորձի հաջողության վրա: Սակայն գեկույցում նշվում է, որ ներկայումս Հայաստանում հակակոռուպցիոն գործունեության մասնագիտացման աստիճանը կառույցից կառույց էապես տարբերվում է: Դրանց մի մասն ունեն մասնագիտացված բաժիններ, որոնք ստեղծված են կոռուպցիոն հանցագործությունների վրա կենտրոնանալու համար, սակայն այդ նույն մարմինները, բացի դրանից, ունեն կառույցներ, որոնք զբաղվում են կոռուպցիոն հանցագործություններով, ինչպես նաեւ այլ մեծ հնչեղություն ստացած հանցագործություններով՝ առանց իրենց միջեւ գործերի բաշխման վերաբերյալ հստակության:

Կոռուպցիոն երեւոյթների հետ գործ ունեցող բազմաթիվ իրավապահ կառույցների գործելը չի հակասում միջազգային չափանիշներին, սակայն նման մոտեցումը պահանջում է տեղեկությունների փոխանակման եւ համագործակցության ապահովման շատ լավ համակարգված մեխանիզմ, ինչը Հայաստանում կարծես թե բացակայում է: Բացի դրանից՝ Հայաստանում մասնագիտացման նման ցրված եւ ոչ հստակ մոդելով Հայաստանի իրավապահ կառույցներից եւ ոչ մեկի նկատմամբ ճնշում չի գործադրվում՝ զբաղվելու կոռուպցիայի, հատկապես՝ բարդ կամ պետական բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց ներգրավմամբ կատարված հանցագործությունների դեպքերով: Չեկույցում նաեւ ուշադրություն է դարձվում Հայաստանում կոռուպցիոն հանցագործությունների բացահայտման, քննության եւ հետապնդում իրականացնելու համար համապատասխան միջոցների բաշխման վերաբերյալ որոշ մտահոգություններին: Բոլոր ներգրավված հաստատությունների համատեքստում պետք է անդրադառնալ նաեւ պատշաճ վերապատրաստմանն առնչվող հարցերին: Յուրաքանչյուր հաստատությունում պետք է մշակվեն եւ իրականացվեն հակակոռուպցիոն թեմաներով վերապատրաստման դասընթացներ, իսկ առանձին ինստիտուցիոնալ

դասընթացները պետք է համայրվեն միասնական վերապատրաստման դասընթացներով:

Վերջապես, կոռուպցիոն հանցանքների համար իրավաբանական անձանց պատասխանատվությունը միջազգային չափանիշ է, որի պահանջները Հայաստանը պարտավորվել է կատարել: Չեկույցում նշվում է, որ Հայաստանը դեռևս սահմանում է ընտրվելիք պատասխանատվության տեսակի նկատմամբ իր մոտեցումը: Սա շարունակվում է մոնիթորինգի երկրորդ փուլից ի վեր, հետևաբար, Հայաստանին կոչ է արվում գործնական քայլեր ձեռնարկել եւ անհապաղ ներկայացնել նման պատասխանատվության տեսակը:

Կոռուպցիայի կանխարգելումը

Ինչ վերաբերում է հանրային ծառայությունում բարեխղճությանը, ապա Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց Էթիկայի հանձնաժողովը դարձել է գործառնական, սակայն չունի իր սեփական բյուջեն: Այժմ ներդրվել է բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց գույքի հայտարարագրման նոր համակարգ, սակայն հայտարարագրերի շրջանակը նեղ է, իսկ հայտարարագրերը ստուգելու կամ չհամապատասխանելու դեպքում սանկցիաներ կիրառելու համար Էթիկայի հանձնաժողովը չունի իրավասություն կամ միջոցներ: Էթիկայի հանձնաժողովներ ստեղծվել են նաև պետական մարմիններում, սակայն դրանք չեն գործում: Պետական մարմիններում շահերի բախման հետ կապված կանոնների կիրառումն ապահովված չէ:

Ռիսկային ոլորտներում Էթիկայի կանոնագրքերը չեն թարմացվել եւ դրանց կիրառումը չի խթանվել: Քաղաքացիական ծառայողների համար ներդրվել է կոռուպցիայի դեմ պայքարի թեմայով պարտադիր դասընթաց, տեղական մակարդակում հանրային պաշտոն գրադեցնող անձանց տրամադրվում է կոռուպցիայի դեմ պայքարի թեմայով համառոտ դասընթաց, իսկ Էթիկայի հանձնաժողովը մշակում է Էթիկայի նորմերի թեմայով վերապատրաստման դասընթացներ՝ բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց համար: Սակայն հայտնի չէ, թե արդյոք դասընթացներն ազդեցություն են ունենում հանրային պաշտոն գրադեցնող անձանց իրազեկվածության եւ վարքի վրա: Ի հակադրումն առաջարկության՝ ամբողջ հանրային ծառայության համակարգում չի քննարկվել Էթիկայի կանոնների միասնական կիրառումը խթանելու համար կենտրոնական կամ իրավասու մարմնի ստեղծումը:

Կրտսեր պաշտոն զբաղեցնող անձանց՝ արժանիքների վրա հիմնված նշանակման գործընթացները բարելավվել են, սակայն այդպիսի բարելավումներ չեն կատարվել բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց եւ ժամանակավոր աշխատողների առնչությամբ: Մոնիթորինգի զեկույցում բարձր է գնահատվում Հայաստանում միասնական վճարման համակարգի ներդրումը:

Նոր առաջարկություններն ուղղված են Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովի իրավասության ամրապնդմանը եւ գործունեության անկախությանը, ինչպես նաեւ հանրային հաստատություններում էթիկայի հանձնաժողովների գործունեության արդյունավետության ապահովմանը: Չեկույցում նաեւ առաջարկվում է թարմացնել, մշակել եւ խրախուսել հանրային ծառայողների տարբեր կատեգորիաների համար էթիկայի կանոնագրքեր՝ այնուհետեւ ամրապնդելով արժանիքների վրա հիմնված նշանակումների համակարգը եւ շահերի բախման հետ կապված կանոնները՝ ստեղծելով հանրային հաստատություններում կոռուպցիայի մասին զեկույցման միջոցներ, ինչպես նաեւ ապահովելով հակակոռուպցիոն ու էթիկային վերաբերող արդյունավետ վերապատրաստման դասընթացներ եւ հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձանց հետ խորհրդակցություններ:

Չեկույցում բարձր են գնահատվում կարգավորումը պարզեցնելու, հանրային ծառայությունների թափանցիկության եւ արդյունավետության մակարդակները բարձրացնելու, ինչպես նաեւ կոռուպցիոն ռիսկերը կանխարգելելու Կառավարության ջանքերը, սակայն նշվում է, որ այս միջոցառումները որեւէ ազդեցություն չեն ունեցել կոռուպցիայի մակարդակի վրա, որը դեռեւս մնում է սարսափելի բարձր: Չեկույցով խրախուսվում է, որ Հայաստանը շարունակի աշխատել ընթացակարգերի պարզեցման վրա, ներդնի ժամանակակից կարգավորող համակարգեր եւ անդրադառնա մնացած մարտահրավերներին: Առաջարկություններում ուշադրություն է դարձվում այնպիսի գործնական միջոցառումներին, ինչպիսիք կարգավորման ազդեցության գնահատումը, էլեկտրոնային կառավարման գործիքները, ԲԿԳ-ն, ինչպես նաեւ ստուգումների, հարկային եւ մաքսային բարեփոխումների իրականացումն են:

Պետական ֆինանսական հսկողության եւ աուդիտի ոլորտի վերաբերյալ զեկույցում ողջունվում է սովորաբար հնարավոր հանցագործությունների՝ ներառյալ խարդախության եւ կոռուպցիայի դեպքերի հայտնաբերման, ինչպես

նաեւ իրավապահ մարմիններին գործերն ուղղելու Վերահսկիչ պալատի (ՎՊ) իրավասությունը, որի արդյունքում հաճախ հարուցվում են քրեական գործեր: Այն խրախուսում է մի շարք հատուկ վերապատրաստման դասընթացների միջոցով կոռուպցիայի դեպքեր հայտնաբերելու աուդիտորների կարողությունների հետագա զարգացումը, ձեռնարկներում եւ նոր մեթոդաբանություններում այս հարցերի ներառումը, ինչպես նաեւ գործողությունների ծրագրում խարդախության եւ կոռուպցիայի դեմ պայքարի գործում ՎՊ-ի դերի մասին հատուկ գլխի ներդրումը: Բացի դրանից՝ ՎՊ-ի դրական փորձը պետք է փոխանցվի եւ հետագայում կրկնվի. պետք է հիմնվի ներքին աուդիտի (ՆԱ) հետ իրական համագործակցություն, ինչպես նաեւ այս փորձի հիման վրա ՎՊ-ն պետք է նպաստի հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձանց եւ ՆԱ-ի բաժինների համար վերապատրաստման ծրագրերի պարբերաբար իրականացմանը:

Չեկույցում նաեւ դրական են ընդունվում Պետական ներքին ֆինանսական հսկողության (ՊՆՖՀ) ռազմավարությամբ իրականացվող միջոցառումները: ՆԱ-ի բաժինների ստեղծումը գրեթե ավարտված է եւ ընթացքի մեջ է աշխատակազմի կազմման գործընթացը: Այժմ Հայաստանը պետք է ապահովի, որ այս անձինք ունենան բարձր որակավորում՝ իրենց գործառույթներն իրականացնելու համար եւ կենտրոնանան իրենց վերապատրաստման վրա: Սակայն անդրադարձ չի կատարվել ՊՆՖՀ ռազմավարությունում ֆինանսական կառավարման եւ վերահսկողության (ՖԿՎ) տարրերին: Հաշվի առնելով ՖԿՎ-ի՝ կոռուպցիան կանխարգելելու գործում կանխարգելիչ գործառույթների իրականացման համատեքստում դրա կարելոթությունը, Հայաստանին լիովին խրախուսվում է ՆԱ-ի հետ կապված միջոցառումների ոգով անդրադառնալ ՊՆՖՀ ռազմավարության մյուս տարրերին:

Վերջին երեք տարվա ընթացքում պաշտոնապես իրականացվել են պետական գնումների վերաբերյալ բազմաթիվ առաջարկություններ. Ֆինանսների նախարարությունում ստեղծվել է գնումների վերաբերյալ քաղաքականության մշակման եւ խորհրդատվական մարմին, գործում է Գնումների բողոքարկման կենտրոնացված խորհուրդ եւ ներդրվել է գնումների էլեկտրոնային համակարգ: Այնուամենայնիվ, չնայած ներդրվել են այս հաստատությունները, հանձնաժողովները եւ ընթացակարգերը, դեռեւս պահանջվում են կանոնների գործնական կիրառման հետ կապված հիմնարար բարելավումներ եւ պետք է կենտրոնանալ գնումների գործընթացներում

բարեխղճությունն ապահովելու վրա: Կառավարության գնումների համակարգը եւ, մասնավորապես՝ ՄՖՀ-ի կամ դոնորների կողմից ֆինանսավորվող ծրագրերի գծով Ծրագրերի իրականացման գրասենյակների գործունեությունը դեռեւս ընկալվում են որպես այնպիսի ոլորտներ, որտեղ կոռուպցիան արմատացած է:

Չնայած գնումների բողոքարկման խորհրդի անդամներն ընկալվում են որպես մասնագիտական վերապատրաստում անցած եւ անկողմնակալ անձինք, ինստիտուցիոնալ տեսակետից ելնելով՝ Խորհրդի անկախ լինելու հարցը, ինչպես նաեւ անդամների ընտրության գործընթացը մտահոգություններ են առաջացնում: Անդամների ռոտացիայի բացակայությունը, Կառավարության մարմինների ներկայացուցիչների գերակայությունը եւ այն փաստը, որ Խորհուրդը ԳԱԿ-ի առաջարկություններից միայն մեկն է մինչ օրս վերացրել, Խորհրդի՝ որոշումներ կայացնելու գործընթացում անկախությունը հարցականի տակ են դնում:

Հայաստանում գնումների Էլեկտրոնային համակարգը ներդրվել է 2011 թվականին: Պետական գնումների ընդհանուր ծավալի համեմատ՝ Էլեկտրոնային գնումների մասնաբաժինը շատ ցածր է (2013 թվականին ընդհանուրը 208.3 միլիարդ դրամ էր՝ 12 151.0 միլիոն դրամ կամ 5.8 տոկոս Էլեկտրոնային գնումներով) եւ դա պետք է էապես մեծացվի:

Գնումների եւ տեխնիկական նկարագրերի մասին հայտարարությունները, ինչպես նաեւ կնքված պայմանագրերը ենթակա են ուսումնասիրության՝ պատահականության սկզբունքով: Կեղծ կամ այլ կասկածելի տեղեկություններ հայտնաբերվելու դեպքում դատախազը պետք է տեղեկացվի ստուգման ցանկացած արդյունքի մասին: Մինչ այժմ որեւէ նման դեպք չի հայտնաբերվել եւ չի գեկուցվել: Ըստ գործարար համայնքի ներկայացուցիչների՝ թերությունը կամ շեղումը հաճախ չի գեկուցվում հնարավոր մասնակցի կողմից:

Չեկույցում առաջարկվում է ընդլայնել Էլեկտրոնային գնումների համակարգը՝ ապահովելով գնումների մասին բոլոր համապատասխան տեղեկությունների ժամանակին հրապարակումը, ինչպես նաեւ ապահովել, որ գնումների համակարգողները լինեն լավ վերապատրաստված՝ ներդնելով լրացուցիչ երաշխիքներ՝ ապահովելու, որ տեխնիկական բնութագրերը եւ մրցույթի պայմանները լինեն անկողմնակալ, ներկայացնել հրապարակային մրցույթներում ներգրավված պաշտոնյաների համար շահումների բախման վերաբերյալ հայտարարագրեր: Չեկույցում նաեւ առաջարկվում է ամրապնդել

կիսամենաշնորհային կամ կիսախմբաշնորհային հատվածներում մրցակցությունը եւ նվազեցնել մեկ աղբյուրից ու բանակցային ընթացակարգով առանց ծանուցման գնումների կատարումը:

Հայաստանում պատշաճ ձեւով չի ապահովվել տեղեկատվության հասանելիության նկատմամբ իրավունքը, գործնականում պատշաճ ձեւով չի իրականացվել տեղեկությունների պարտադիր նախնական հրապարակումը, ինչպես նաեւ տեղեկություններ ստանալու համար կատարվող էլեկտրոնային հարցումների պայմաններում առկա է օրենսդրական բաց: Կիրառումը խթանելու եւ այս ոլորտում պետության կողմից հսկողությունը բարելավելու համար միջոցներ չեն ձեռնարկվել: Մարդու իրավունքների պաշտպանի գրասենյակը չի կարող դիտվել որպես ՏԱ վերաբերյալ դրույթների ապահովումը արդյունավետ վերահսկող հաստատություն: Կառավարությունը զեկուցել է անհրաժեշտ վերահսկիչ մարմնի ստեղծման վերաբերյալ քննարկումներ սկսելու համար որոշ սկզբնական քայլեր ձեռնարկելու մասին, սակայն թվում է, թե այս առաջարկությունը համապատասխան մարմինների կողմից ըստ էության օժանդակության չի արժանացել: Միաժամանակ, Հայաստանում տեղեկությունների հասանելիության վերաբերյալ օրենսդրական դրույթների առումով բարենպաստ կլինեք դրանց վերանայումը՝ միջազգային չափանիշներին դրանց համապատասխանության աստիճանը մեծացնելու նպատակով: Օրենքում նշված ենթաօրենսդրական ակտերը պետք է մշակվեն որպես առաջնային խնդիրներ: Ի վերջո, եւ թերեւս ամենակարեւորը, պետք է քաղաքացիական ծառայողների շրջանում բարձրացնել իրազեկման մակարդակը՝ հանրային կառավարման ոլորտում բաց եւ թափանցիկ լինելու մշակույթը խրախուսելու համար:

Այս ոլորտում նոր առաջարկություններն ուղղված են ՏԱ օրենքի վերանայման անհրաժեշտությանը՝ այն միջազգային չափանիշներին համապատասխանեցնելու համար, ապահովելու պետական մարմինների կողմից տեղեկատվության նախաձեռնողական հրապարակումը, պարզաբանելու արձանագրությունների վարման եւ դասակարգման համակարգը, ինչպես նաեւ պետական մարմիններում ներդնել հանրամատչելի տեղեկությունների ռեգիստրներ եւ ապահովել հանրային ռեսուրսներից օգտվող սուբյեկտների գործունեության թափանցիկության հետ կապված դրույթների գործնականում կիրառումը: Ինչ վերաբերում է ինստիտուցիոնալ մեխանիզմներին, ապա զեկույցում առաջարկվում է ապահովել տեղեկատվության հասանելիության

նկատմամբ իրավունքի իրականացման արդյունավետ հսկողությունն ու վերահսկողությունը, ինչպես նաև ապահովել յուրաքանչյուր կառույցում ՏԱ-ի հետ կապված աշխատակիցների նշանակումը: Չեկույցում Կառավարությանը նաև կոչ է արվում բաց ել թափանցիկ լինելու մշակույթի խրախուսման համար հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձանց շրջանում բարձրացնել իրազեկման մակարդակը, ինչպես նաև իրականացնել տեղեկատվության հետ կապված աշխատակիցների եւ տեղեկատվության հասանելիության հարցերով զբաղվող այլ հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձանց համար պարբերական վերապատրաստումը:

Քաղաքական կոռուպցիայի ոլորտում, ըստ երեւույթին, չնայած 2012 թվականի խորհրդարանական ընտրությունների ընթացքում կուսակցություններից եւ թեկնածուներից շատերի կողմից տեղեկությունները հիմնականում հրապարակվեցին, կային նաև նրանք, որոնք չկատարեցին այդ պահանջը: Միեւնույն ժամանակ Կենտրոնական ընտրական հանձնաժողովը (ԿԸՀ) չի հայտնաբերել քարոզչության ֆինանսավորման որեւէ խախտում: Սա օրենսդրության պատշաճ կիրառումն ապահովելու մեխանիզմների եւ դրանց խախտումները կանխելու նպատակով կանխարգելիչ պատժամիջոցների բացակայության վերաբերյալ լուրջ մտահոգություններ է առաջացնում: Չեկույցում նաև եզրակացվում է, որ, չնայած ԿԸՀ-ի Քարտուղարությունն ունի բավականաչափ աշխատողներ, սակայն ԿԸՀ-ի անդամներն իրենք ընկալվում են որպես ոչ անկախ: Թվում է, թե նրանց նշանակման վրա մեծ ազդեցություն ունի գործադիր մարմինը: Հետեւաբար, Հայաստանին կոչ է արվում վերանայելու եւ թերեւս բարեփոխելու առաջադրման ու նշանակման ընթացակարգերը: Հայաստանին նաև կոչ է արվում անդրադառնալ վերահսկիչ-վերստուգիչ ծառայության սահմանափակ լիազորություններին, անկախության պատշաճ մակարդակի բացակայությանը եւ, ամենակարեւորը՝ իր գործառույթներն իրականացնելու կարողությանը, այդ թվում՝ աշխատակազմի սահմանափակ ռեսուրսներով եւ օրենքով սահմանված սահմանափակ ժամկետներում պատշաճ ստուգմանը: Այն փաստը, որ աշխատանքի մի մասը կատարում է կուսակցությունների կողմից նշանակված աուդիտորը, ոչ թե օգնում, այլ ավելի է բարդացնում իրավիճակը:

Չեկույցում Հայաստանին խորհուրդ է տրվում քաղաքական պաշտոն զբաղեցնող անձանց Էթիկայի կանոնները եւ շահերի բախումը կարգավորելու համար որոշակի քայլեր ձեռնարկել: Էթիկայի հանձնաժողովի ստեղծումը եւ դրա

ընթացակարգային կանոնների ընդունումը ճիշտ ուղղությամբ կատարված քայլեր են, սակայն կան մտահոգություններ, որ հանձնաժողովի որոշումները ոչ միշտ են կայացվել անկողմնակալորեն: Բացի դրանից՝ ընդհանուր առմամբ կարծես շփոթություն կա շահերի բախման հետ կապված կանոնների հարցի առնչությամբ՝ ի տարբերություն գույքի հայտարարագրերի, ինչպես նաև կա երկիմաստություն ԿԸՀ-ի եւ Էթիկայի հանձնաժողովի դերերում:

Մոնիթորինգի երրորդ փուլում Հայաստանի դատական համակարգում բացահայտվել են մի շարք լուրջ թերություններ, որոնց պետք է անդրադառնալ կոռուպցիայի դեմ պայքարի համատեքստում: Դրա արդյունքում արվեց նոր առաջարկություն, եւ այժմ Հայաստանին կոչ է արվում շարունակել սահմանադրական բարեփոխումները, որով կապահովվեն իշխանությունների ավելի հստակ տարանջատումը եւ դատական իշխանության անկախությունը, ինչպես նաև ապահովել, որ դատավորների անկախությունը ներառի այլ դատավորների միջամտությունից անկախությունը, ապահովել դատական իշխանության պատշաճ ֆինանսավորումը եւ ինքնակառավարման մարմիններում դատավորների հավասար մասնակցությունը, ապահովել գործերի ավտոմատացված բաշխման համակարգի գործելը, փոփոխել դատավորների կարգապահական պատասխանատվության հիմքերը եւ ապահովել, որ կարգապահական վարույթները համապատասխանեն արդար դատավարության երաշխիքներին:

Գործարար ոլորտում բարեխղճության կապակցությամբ Կառավարությունը միջոցներ է ձեռնարկել՝ պարզեցնելու գործարար ոլորտին առնչվող կարգավորումները, եւ որոշ դեպքերում այդ գործընթացին ներառել է գործարար ոլորտի ներկայացուցիչներին: Սակայն, բացի մի քանի կոնկրետ օրինակներից, ինչպիսին բժշկական ոլորտում ինքնակարգավորումը հեշտացնող նախագիծն է, Կառավարությունը չի կարողացել զարգացնել մասնավոր հատվածի հետ երկխոսությունը՝ կոռուպցիան կանխարգելելու եւ գործարար ոլորտում բարեխղճությունը խթանելու համար: Կառավարության կողմից ոչ մի միջոց չի ձեռնարկվել՝ գործարար ոլորտում բարեխղճության վերաբերյալ ընկերությունների իրազեկվածության բարձրացման համար, ինչպիսիք են համապատասխանության, Էթիկայի եւ հակակոռուպցիոն ծրագրերը, կոռուպցիայի առնչությամբ համատեղ պատասխանատվությունը եւ կոռուպցիայի դեմ պայքարում հանրային ու մասնավոր հատվածների միջեւ գործընկերության հաստատումը:

Նոր առաջարկության մեջ ուշադրություն է դարձվում մասնավոր հատվածը ներգրավող կոռուպցիոն ռիսկերի գնահատումն անցկացնելու, ինչպես նաև բարեխղճության այնպիսի միջոցներ բացահայտելու անհրաժեշտության վրա, որոնք կարող են ներառվել ազգային հակակոռուպցիոն կամ այլ համապատասխան քաղաքականության փաստաթղթում: Առաջարկությունների մեջ նաև շեշտվում է, որ այս միջոցառումների իրականացումը պետք է մանրամասն մոնիթորինգի ենթարկվի Կառավարության եւ մասնավոր հատվածի կողմից, եւ որ գործարար ոլորտի ներկայացուցիչները պետք է դառնան նոր հակակոռուպցիոն ռազմավարությամբ նախատեսված հակակոռուպցիոն մարմինների անդամներ:

Մոնիթորինգի երրորդ փուլը

Ստամբուլյան հակակոռուպցիոն գործողությունների ծրագիրը հաստատվել է 2003 թվականին: Այն Արեւելյան Եվրոպայի եւ Կենտրոնական Ասիայի ՏՀԶԿ հակակոռուպցիոն ցանցի (ՀԿՑ) շրջանակներում հիմնական ենթատարածաշրջանային նախաձեռնությունն է: Ստամբուլյան գործողությունների ծրագիրն ուղղված է Հայաստանին, Ադրբեջանին, Վրաստանին, Ղազախստանին, Ղրղզստանին, Սոնդոյիային, Տաջիկստանին, Ուկրաինային ու Ուզբեկստանին. ՀԿՑ-ի մյուս երկրները մասնակցում են դրա իրականացմանը: Ստամբուլյան գործողությունների ծրագրի իրականացումը ներառում է նշված երկրներում կոռուպցիայի դեմ պայքարի իրավական եւ ինստիտուցիոնալ շրջանակների վերաբերյալ համակարգված ու կանոնավոր փոխադարձ գնահատում:

Հայաստանի համար կոռուպցիայի դեմ պայքարի իրավական եւ ինստիտուցիոնալ շրջանակների, ինչպես նաեւ առաջարկությունների սկզբնական ուսումնասիրությունը հաստատվել է 2004 թվականի հունիսին: Մոնիթորինգի առաջին փուլի վերաբերյալ գեկոյցը, որով գնահատվել է նախնական առաջարկությունների իրականացումը եւ սահմանվել են Հայաստանի համապատասխանության ցուցանիշները, ընդունվել է 2006 թվականի դեկտեմբերին: Մոնիթորինգի երկրորդ փուլի վերաբերյալ գեկոյցն ընդունվել է 2011 թվականի սեպտեմբերին եւ ներառել է նախնական առաջարկությունների իրականացման կապակցությամբ Հայաստանի համապատասխանության թարմացված ցուցանիշները, ինչպես նաեւ նոր առաջարկությունները: Մոնիթորինգի փուլերի միջեւ ընկած ժամանակահատվածում Հայաստանը ՍԳԾ-ի մոնիթորինգի բոլոր հանդիպումներին տրամադրել է առաջարկությունների իրականացման համար ազգային գործողությունների մասին թարմացված տեղեկություններ: Հայաստանը նաեւ ակտիվորեն մասնակցել է աջակցել է ՀԿՑ-ի մյուս գործողություններին: Բոլոր գեկոյցները եւ թարմացված տեղեկությունները հասանելի են ՀԿՑ-ի հետեւյալ կայքում. www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm

Ստամբուլյան գործողությունների ծրագրի մոնիթորինգի երրորդ փուլը մասնակից երկրների կողմից հաստատվել է 2012 թվականի դեկտեմբերին: 2014 թվականի հուլիսի 11-ին Հայաստանի կառավարությունը տրամադրել է տվյալ

երկրի համար կազմված երրորդ փուլի հարցաշարին տրված պատասխանները: Երրորդ փուլում կիրառվող մեթոդաբանության համաձայն՝ հարցաշարի վերաբերյալ արձագանքներ ստացվել են նաև ոչ պետական գործընկերներից, գործարար ոլորտի ներկայացուցիչներից եւ միջազգային հանրությունից:

Երեւան այցելությունը տեղի է ունեցել 2014 թվականի հուլիսի 21-24-ը: Աշխատանքային այցի նպատակն էր հանդիպել համապատասխան պետական հաստատությունների, քաղաքացիական հասարակության, գործարար ոլորտի ներկայացուցիչների եւ օտարերկրյա առաքելությունների հետ՝ նախկին ՄԳԾ-ի իրականացման կապակցությամբ Հայաստանում արձանագրված առաջընթացը քննարկելու, ինչպես նաև հակակոռուպցիոն քաղաքականության եւ հաստատությունների, կոռուպցիայի քրեականացման ու կանխարգելման բնագավառներն առավել բարելավելու հետ կապված խնդիրները բացահայտելու համար: Հայաստանի իշխանությունները 10 թեմատիկ նիստեր են կազմակերպել համապատասխան պետական հաստատությունների, այդ թվում՝ Արդարադատության նախարարության, Նախագահի աշխատակազմի, Վարչապետի աշխատակազմի, Ազգային ժողովի, դատավորների, Դատական դեպարտամենտի, Արդարադատության ակադեմիայի, Արդարադատության խորհրդի, Ֆինանսների, Կրթության եւ գիտության, Առողջապահության, Էկոնոմիկայի եւ Պաշտպանության նախարարությունների, Ոստիկանության, Հատուկ քննչական ծառայության, Ազգային անվտանգության ծառայության, Գլխավոր դատախազության, Քաղաքացիական ծառայության խորհրդի, Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց Էթիկայի հանձնաժողովի, Վերահսկիչ պալատի, Մարդու իրավունքների պաշտպանի գրասենյակի եւ Կենտրոնական ընտրական հանձնաժողովի հետ: ՀԿՑ-ի քարտուղարությունը, ԹԻ հակակոռուպցիոն կենտրոնի հետ համագործակցությամբ, կազմակերպել է քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչների հետ մոնիթորինգի վերաբերյալ հատուկ խորհրդակցություն, նման խորհրդակցություն է անցկացվել Ձեռնարկությունների զարգացման եւ շուկայի մրցունակության ծրագրի (Ի-Դի-Էմ-Սի) կողմից, իսկ ԵԱՀԿ երեւանյան գրասենյակի հետ համագործակցությամբ կազմակերպվել է միջազգային կազմակերպությունների, դոնորների եւ օտարերկրյա առաքելությունների հետ հանդիպում, որն անցկացվել է ԵԱՀԿ երեւանյան գրասենյակի կողմից: Աշխատանքային այցից հետո մոնիթորինգ իրականացնող թիմի խնդրանքով Հայաստանի կառավարությունը տրամադրել է լրացուցիչ նյութեր:

Հայաստանում երրորդ փուլի ուսումնասիրությունը ղեկավարել է թիմի ղեկավար, պարոն Գորան Կլեմենչիչը (Սլովենիա): Մոնիթորինգ իրականացնող թիմում նաեւ ընդգրկված էին տիկին Ռուսուդան Մեխեյիձեն (Վրաստան), պարոն Քորնել Վիրգիլիու Կալինեսկուն (Ռումինիա), տիկին Թամարա Ղեորդիսան (Սոլովա), պարոն Դիրկ Պլուցը (ՎՁԵԲ), պարոն Ջուլյա Վրոլիկը (ՄԻԳՄԱ), իսկ տիկին Օլգա Սավրանը եւ տիկին Թանիա Խավանսկան ներկայացնում էին ՏՀՁԿ-ի քարտուղարությունը: Հայաստանի կողմից համակարգումն ապահովում էր ազգային համակարգողը՝ Հայաստանի արդարադատության նախարարությունը:

Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը շնորհակալություն է հայտնում Հայաստանի կառավարությանը՝ մոնիթորինգի երրորդ փուլում գերազանց համագործակցության համար, ինչպես նաեւ ոչ պետական, գործարար ոլորտի եւ միջազգային գործընկերներին, որոնք տարբեր ձեւերով նպաստել են մոնիթորինգի իրականացմանը, ինչպես նաեւ օգնել են կազմակերպելու եւ անցկացնելու միջազգային ներկայացուցիչների հետ հատուկ խորհրդակցական հանդիպումներ: Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը նաեւ շնորհակալություն է հայտնում Հայաստանի իշխանություններին եւ հասարակական կազմակերպություններին ներկայացուցիչներին՝ աշխատանքային այցի ընթացքում բաց եւ կառուցողական քննարկումների համար:

Սույն գեկույցը պատրաստվել է հարցաշարին տրված պատասխանների եւ աշխատանքային այցի արդյունքների, Հայաստանի կառավարության եւ հասարակական կազմակերպությունների կողմից տրամադրված լրացուցիչ տեղեկությունների ու մոնիթորինգ իրականացնող թիմի հետազոտությունների, ինչպես նաեւ լիազումար նիստի ընթացքում ստացված համապատասխան տեղեկությունների հիման վրա:

Չեկույցն ընդունվել է 2014 թվականի հոկտեմբերի 10-ին Փարիզում տեղի ունեցած ՀԿՑ/Ստամբուլյան գործողությունների ծրագրի լիազումար նիստում: Այն պարունակում է մոնիթորինգի երկրորդ փուլի առաջարկությունների պահանջների՝ Հայաստանի կողմից կատարման հետեւյալ ցուցանիշները. նախորդ 18 առաջարկություններից Հայաստանը լիովին կատարել է 1 առաջարկության, մեծ մասամբ կատարել է 1 առաջարկության, մասամբ կատարել է 13 առաջարկության եւ չի կատարել 3 առաջարկության պահանջները: Մոնիթորինգի երրորդ փուլի արդյունքում արվել է 22 նոր առաջարկություն, իսկ

նախորդ 1 առաջարկությունը ճանաչվել է որպես դեռևս գործող:

Չեկույցը հրապարակվել է հանդիպումից հետո, այդ թվում՝ www.oecd.org/corruption/acn կայքում: Հայաստանի իշխանություններին առաջարկվում է հնարավորինս լայնորեն տարածել գեկույցը: Մոնիթորինգի երրորդ փուլի արդյունքների իրականացումը ներկայացնելու եւ դրան նպաստելու համար ՀԿՑ-ի քարտուղարությունը կկազմակերպի եւս մեկ առաքելության այցելություն Հայաստան, որն իր մեջ կներառի հանդիպումներ պետական մարմինների, քաղաքացիական հասարակության, ինչպես նաեւ գործարար ոլորտի եւ միջազգային հանրության ներկայացուցիչների հետ: Հայաստանի կառավարությանն առաջարկվում է Ստամբուլյան գործողությունների ծրագրի հետ կապված լիազումար նիստերում պարբերաբար թարմ տեղեկություններ տրամադրել առաջարկությունների իրականացման համար ձեռնարկված միջոցների մասին:

ՏՀՁԿ/ՀԿՑ Ստամբուլյան հակակոռուպցիոն գործողությունների ծրագրով մոնիթորինգի երրորդ փուլն իրականացվել է ԱՄՆ-ի, Շվեյցարիայի եւ Միացյալ Թագավորության ֆինանսական աջակցությամբ:

Երկրի մասին հիմնական տեղեկություններ

Տնտեսական վիճակը

Հայաստանը դեպի ծով ելք չունեցող, Կովկասում գտնվող երկիր է, զբաղեցնում է 29,743 քառակուսի կիլոմետր տարածք, ունի 2.97 միլիոն բնակչություն՝ 2013 թվականի տվյալներով: 2013 թվականին Հայաստանի ՀՆԱ-ն կազմել է 10,3 միլիարդ ԱՄՆ դոլար: Հայաստանը միջինից ցածր եկամուտ ունեցող երկիր է՝ ունենալով մեկ շնչի հաշվով 3,870 ԱՄՆ դոլարին համարժեք ՀՆԱ (ՀԱԵ, 2013 թվական): Հայաստանի տնտեսությունում կարելուք դեր են խաղում միգրանտ աշխատողների դրամային փոխանցումները: 2013 թվականի հունիսի դրությամբ, բնակչության եկամուտների աճին Էսպես նպաստել է դրամային փոխանցումների 11 տոկոս աճը: Ապրանքների միջազգային գներից արտահանման եւ դրամական փոխանցումների կախվածության պայմաններում Հայաստանի տնտեսությունը խոցելի է համաշխարհային զարգացումների հետեւանքով առեւտրային պայմանների հակադարձ ցնցումների նկատմամբ: Ֆինանսական ճգնաժամը մեծ ազդեցություն է ունեցել գյուղերում եւ քաղաքներում աղքատության աստիճանի վրա. աղքատության ցուցանիշը, որը 2008 թվականի դրությամբ կազմում էր 27.6 տոկոս, աճել է մինչեւ 35 տոկոս՝ 2011 թվականի դրությամբ: Աղքատներն օժանդակություն են ստացել նպատակային սոցիալական վճարների եւ թոշակների բարձրացման միջոցով, եւ քանի որ աճը ավելանում է, սպասվում է աղքատության մեջ ապրող մարդկանց թվի նվազում:¹

Հայաստանի տնտեսության հիմնական ճյուղը մնում է արդյունաբերությունը: Հայաստանում կան որոշ օգտակար հանածոներ: Թուջը, չմշակված պղինձը եւ մյուս գունավոր մետաղները Հայաստանի ամենաբարձր գնահատվող արտահանումներն են. արտահանվում են նաեւ մեքենաներ, սարքավորումներ եւ կոնյակ: Հայաստան է ներմուծվում բնական գազ եւ նավթամթերք: Հիմնական առեւտրային գործընկերներն են Բելգիան, Իսրայելը եւ Ռուսաստանը:²

Քաղաքական կառուցվածքը

¹ Համաշխարհային բանկի տվյալները՝ 2014 թվականի փետրվարի դրությամբ. տե՛ս Հայաստանի նկարագրությունը <http://www.worldbank.org/en/country/armenia/overview> կայքում:

² ԿՀԳ, «Համաշխարհային փաստեր» տեղեկագիրք, Հայաստան

Հայաստանը նախագահական հանրապետություն է, որտեղ Նախագահն ընտրվում է ժողովրդական քվեարկությամբ՝ հինգ տարի ժամկետով: Վերջին նախագահական ընտրությունները տեղի են ունեցել 2013 թվականի փետրվարին, որի արդյունքում հաղթեց գործող նախագահ Սարգսյանը, որն ստացավ քվեների 59 տոկոսը: Գործադիր իշխանությունն իրականացվում է Կառավարության կողմից: Վարչապետը նշանակվում է Նախագահի կողմից, Կառավարության անդամները նշանակվում են Նախագահի կողմից՝ Վարչապետի առաջարկությամբ:

Հայաստանն ունի միապալատ խորհրդարան՝ Ազգային ժողովը, որն ընտրվում է 4 տարի ժամկետով եւ ունի 131 մանդատ: 2012 թվականի խորհրդարանական ընտրություններում մեծամասնական համակարգով հաղթեց Հանրապետական կուսակցությունը: «Բարգավաճ Հայաստան» կուսակցությունը երկրորդ տեղում էր՝ ստանալով մանդատների մոտավորապես մեկ քառորդը, իսկ ՀԱԿ, ՀՅԴ, «Օրինաց Երկիր» եւ «Ժառանգություն» կուսակցություններից յուրաքանչյուրն ստացավ մանդատների 10 տոկոսը:

Կոռուպցիոն միտումները

Շատ ուսումնասիրություններ ցույց են տալիս, որ կոռուպցիան դեռեւս մնում է շատ լուրջ խնդիր Հայաստանում եւ շատ տարածված է: Կոռուպցիայի ընկալման մասին բազմաթիվ միջազգային հարցումները նույնպես ցույց են տալիս, որ դրա ընկալումը դեռեւս բարձր է: Հայաստանի ԿԸ համաթիվը մի փոքր նվազել է. 2009 թվականին այն 2.7 էր, իսկ 2011 թվականին՝ 2.6 (ավելի բարձր նիշը նշանակում է կոռուպցիայի ավելի ցածր մակարդակ), 2012 թվականին Հայաստանի ԿԸ համաթիվը 34 էր, իսկ 2013 թվականին բարձրացավ մինչեւ 36 (ավելի բարձր նիշը նշանակում է կոռուպցիայից առավել զերծ երկիր):

Ստորեւ ներկայացված միջազգային տարբեր համաթվերի ցանկում ամփոփված են Հայաստանի գործարար միջավայրում կատարված ընդհանուր բարելավումները եւ դրա մարտահրավերները:

	Կարգ	Փոփոխություն	Երկրների թիվը
ԳՈՐԾԱՐԱՐՈՒԹՅԱՄԲ ՉԲԱՂՎԵԼԸ 2014	37	▲	3
			189

ՏՆՏԵՍԱԿԱՆ ԱՉԱՏՈՒԹՅԱՆ ՀԱՄԱԹԻՎ 2014	41		-3	186
ՀԱՄԱՇԽԱՐՀԱՅԻՆ ՄՐՑՈՒՆԱԿՈՒԹՅԱՆ ՀԱՄԱԹԻՎ 2013-2014	79		3	148
ՑԱՆՑԱՅԻՆ ՊԱՏՐԱՍՏՎԱԾՈՒԹՅԱՆ ՀԱՄԱԹԻՎ 2014	65		17	148
ԿՈՌՈՒՊՑԻԱՅԻ ԸՆԿԱԼՍԱՆ ՀԱՄԱԹԻՎ 2013	94		11	177
ՄԱՐԴԿԱՅԻՆ ՉԱՐԳԱՅՄԱՆ ՀԱՄԱԹԻՎ 2013	87		-1	187
ԳԻՏԵԼԻՔԱՀԵՆՔ ՏՆՏԵՍՈՒԹՅԱՆ ՀԱՄԱԹԻՎ 2012	71		-13	146

Հասպավումներ

ՓԼԴ	Փողերի լվացման դեմ
ՎԻՕ	Հայաստանի վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ
ՔՕ	Հայաստանի քրեական օրենսգիրք
ԿԸՀ	Հայաստանի կենտրոնական ընտրական հանձնաժողով
ՎՊ	Հայաստանի Վերահսկիչ պալատ
ԵԽ	Եվրոպայի խորհուրդ
ՔԴՕ	Հայաստանի քրեական դատավարության օրենսգիրք
ՔԾԽ	Հայաստանի քաղաքացիական ծառայության խորհուրդ
ՎՎԾ	Վերահսկիչ-վերստուգիչ ծառայություն
ՎԶԵԲ	Վերակառուցման եւ զարգացման եվրոպական բանկ
ԵՄ	Եվրոպական միություն
ՏԱ	Տեղեկատվության ազատություն
ՖՀՄ	Ֆինանսական հետախուզության մարմին
ԻԱԿ	Ինֆորմացիայի ազատության կենտրոն Հայաստան
ԳԴ	Հայաստանի գլխավոր դատախազություն
ԳՐԵԿՈ	Եվրոպայի խորհրդի Կոռուպցիայի դեմ պայքարի երկրների
ՆԱ	Ներքին առևտիտ
ՍԳԾ	Ստամբուլյան հակակոռուպցիոն գործողությունների ծրագիր
ՊՆ	Պաշտպանության նախարարություն
ԱԺՊ	ԱԺ պատգամավոր
ԱՔԾ	Հայաստանի Ազգային քննչական ծառայություն
ԱԱԾ	Հայաստանի ազգային անվտանգության ծառայություն
ՀԿ	Հասարակական կազմակերպություն
ՏՀԶԿ	Տնտեսական համագործակցության եւ զարգացման
ԵԱՀԿ	Եվրոպայում անվտանգության եւ համագործակցության
ՀՀ	Հայաստանի Հանրապետություն
ՍԻԳՄԱ	«Կառավարման եւ ղեկավարման բարելավմանն ուղղված աջակցություն» Եվրոպական միության եւ ՏՀԶԿ-ի համատեղ
ՀՔԾ	Հայաստանի հատուկ քննչական ծառայություն
ԿԳՀ	Կասկածելի գործարքների վերաբերյալ հաշվետվություն

ԹԻ	Թրանսփարենսի ինթերնեշնլ
ԹԻՀԿ	«Թրանսփարենսի ինթերնեշնլ» հայաստանյան կենտրոն
ՄԱԿ ԿԿ	ՄԱԿ-ի կոոռլպցիայի դեմ կոնվենցիա
ՄԱԿ ԹՀԳ	ՄԱԿ-ի թմրադեղերի եւ հանցագործությունների գրասենյակ
ԱՄՆ ՄԶԳ	ԱՄՆ միջազգային զարգացման գործակալություն

1. Հակակոռուպցիոն քաղաքականությունը

Նախորդ առաջարկություն 1.2.

<i>Ապահովել ընթացիկ եւ հետագա հակակոռուպցիոն</i>
<i>նազմավարությունների ու միջոցառումների ծրագրերի ակտիվորեն</i>
<i>իրականացումը: Մասնավորապես, ապահովել, որ նախատեսված</i>
<i>միջոցառումներն իրականացվեն գործնականում:</i>
<i>Ապահովել ընթացիկ ու հետագա հակակոռուպցիոն</i>
<i>նազմավարությունների եւ միջոցառումների ծրագրերի իրականացման</i>
<i>արդյունավետ մոնիթորինգ՝ Հայաստանում արձանագրված</i>
<i>առաջընթացն ու կոռուպցիայի վրա այդ միջոցառումների</i>
<i>ազդեցությունը գնահատելու նպատակով՝ քաղաքացիական</i>
<i>հասարակության առավել մեծ ներգրավվածությամբ:</i>

Հակակոռուպցիոն նազմավարությունների եւ միջոցառումների ծրագրի իրականացման մակարդակը

Նախկին մոնիթորինգի վերաբերյալ գեկույցում նշվում է, որ 2009 թվականին ընդունված հակակոռուպցիոն նազմավարությունը ազգային հակակոռուպցիոն քաղաքականության կարելուր բաղկացուցիչ է, սակայն այն պատշաճորեն չի իրականացվել, եւ գործնականում դրա կիրառման համար որեւէ ինստիտուցիոնալ աջակցություն կամ ռեսուրս չի հատկացվել Կառավարության կողմից:

2013 թվականին հակակոռուպցիոն նազմավարության իրականացման Մոնիթորինգի հանձնաժողովի կողմից պատրաստված 2009-2012 թվականների հակակոռուպցիոն նազմավարության եւ դրա իրականացման գործողությունների ծրագրի գնահատման մեջ նշվում է, որ նազմավարությամբ նախատեսված արդյունքների 66 տոկոսը լիովին իրականացվել է:³ Այս գնահատականը հիմնված է առանձին նախարարությունների կողմից պատրաստված ինքնագնահատման գեկույցների վրա եւ չկա այս գեկույցները

³ Հակակոռուպցիոն նազմավարության իրականացման Մոնիթորինգի հանձնաժողովի կողմից պատրաստված Գնահատման գեկույցում նշվում է, որ նազմավարությամբ նախատեսված 755 արդյունքներից 494-ը (66 տոկոսը) ամբողջությամբ իրականացվել են, 123 արդյունք մասամբ է իրականացվել, իսկ 138 արդյունք չի իրականացվել:

ստուգելու որեւէ ընթացակարգ կամ մեխանիզմ:⁴ Ըստ Գնահատման գեկույցի՝ 2010-2011 թվականների ընթացքում նախարարությունների կողմից տրամադրված մոնիթորինգի տարեկան գեկույցների եւ դրանց իրականացման 2012 թվականի վերջնական գեկույցների միջեւ եղել են հակասություններ: Մոնիթորինգ իրականացնող թիմն անհանգստացած էր իրականացման որակի թվային ցուցիչների կապակցությամբ:

Մոնիթորինգի հարցաշարին տրված պատասխաններով, Գնահատման գեկույցով, ինչպես նաեւ աշխատանքային այցի ընթացքում պետության եւ հասարակական կազմակերպությունների ներկայացուցիչների հետ ունեցած հարցազրույցներով ընդգծվել են ռազմավարության իրականացման հարցում ձեռքբերումները, ինչպես օրինակ՝ «Հանրային ծառայության մասին» օրենքի ընդունումը, էլեկտրոնային կառավարման ներդրումը, ինչպես նաեւ կրթության, առողջապահության, ոստիկանության, պետական գրանցման, հարկային եւ մաքսային ոլորտներում կատարված բարեփոխումները: Ռազմավարության իրականացմանն աջակցելու նպատակով բազմաթիվ նախարարություններ մշակել են իրենց հակակոռուպցիոն ծրագրերը. Կրթության եւ Առողջապահության նախարարություններն իրենց հակակոռուպցիոն ծրագրերը մշակել են 2009-2012 թվականների ռազմավարության հիման վրա: Ազգային հակակոռուպցիոն ռազմավարության բացակայության պայմաններում եւս նրանք շարունակել են իրենց հակակոռուպցիոն գործողություններն ըստ ոլորտների եւ մշակել են 2013-2014 թվականների համար Առողջապահության նախարարության ու 2014-2017 թվականների համար Կրթության նախարարության հակակոռուպցիոն ծրագրերը: Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը ողջունել է այս նախաձեռնությունները:

Չնայած ռազմավարության իրականացման դրական օրինակներին՝ մոնիթորինգ իրականացնող թիմն այն կարծիքին էր, որ, եթե նույնիսկ իրականացվել է ռազմավարությամբ նախատեսված միջոցառումների 66 տոկոսը, ապա այս միջոցառումների իրականացման ազդեցությունը կոռուպցիայի մակարդակի վրա աննշան էր: Այս կարծիքը հաստատվել է Գնահատման գեկույցի մեջ, որում նշվել է, որ ռազմավարության հիմնական նպատակն էր նվազեցնել երկրում կոռուպցիայի մակարդակը եւ եզրակացվել է, որ «Հայաստանի Հանրապետության հակակոռուպցիոն ռազմավարությունում նշված

⁴ Ռազմավարության իրականացման մոնիթորինգի մեթոդաբանությունը մշակվել է 2010 թվականին ԱՄՆ ՄԶԳ-ի կողմից ֆինանսավորվող Հակակոռուպցիոն գործողությունների մոնիթինգային ծրագրի (ՀԳՄԾ) աջակցությամբ:

նպատակները եւ դրա իրականացման միջոցառումների 2009-2012 թվականների ծրագիրը չեն իրականացվել:» Ռազմավարության իրականացման գնահատման համար կիրառվող չափորոշիչները ներառում են Թրանսփարենսի ինթերնեշնլի Կոռուպցիայի ընկալման համաթիվը (ԿԸ համաթիվ) եւ Համաշխարհային բանկի կոռուպցիայի վերահսկողության ցուցանիշները: 2011 թվականից հետո, չնայած աննշան, սակայն Հայաստանի ԿԸՀ-ն եւ Համաշխարհային բանկի կոռուպցիայի վերահսկողության ցուցանիշները մի փոքր բարելավվել են:⁵ Սակայն ըստ Համաշխարհային բանկի՝ կոռուպցիայի վերահսկողության ցուցանիշը վատացել է:⁶ Հայաստանում Կառավարության համար եւ ՀԿ-ների կողմից իրականացված կոռուպցիայի վերաբերյալ ուսումնասիրություններում նույնպես նշվում է, որ Հայաստանի քաղաքացիների ընկալմամբ կոռուպցիայի մակարդակը Էսկանորեն չի բարձրացել:

Ըստ Կառավարության՝ ռազմավարության իրականացման վրա հավանաբար բացասական ազդեցություն ունեցած եւ Գնահատման զեկույցում քննարկվող հիմնական պատճառները կապված են ինքնին ռազմավարության որակի եւ գործողությունների ծրագրի ոչ ճիշտ պլանավորման հետ: Օրինակ՝ ռազմավարությունը եւ գործողությունների ծրագիրը ներառում են ավելի քան երեք տարվա ժամանակահատվածում դատական համակարգում կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցմանն ուղղված միայն յոթ միջոցառում, այդ թվում՝ օրենսդրության փոփոխությունը եւ վերապատրաստումը: Ակնհայտ է, որ նույնիսկ այս միջոցառումների մանրամասն իրականացումը չի կարող Էսկան ազդեցություն ունենալ կոռուպցիոն ռիսկերի վրա: Կառավարությունը նաեւ գնահատման համակարգում բացերը եւ հակակոռուպցիոն ռազմավարությամբ նախատեսված միջոցառումների իրականացման համար ռեսուրսների պակասը նշել է որպես ռազմավարության ոչ բավարար իրականացման պատճառներ:

Հաշվի առնելով մոնիթորինգ իրականացնող թիմի համար Կառավարության կողմից պատրաստված մոնիթորինգի հարցաշարին տրված պատասխանները, Գնահատման զեկույցը, ինչպես նաեւ աշխատանքային այցի ընթացքում

⁵ Հայաստանի ԿԸՀ-ն մի փոքր նվազել է. 2009 թվականին այն 2.7 էր, իսկ 2011 թվականին՝ 2.6 (ավելի բարձր նիշը նշանակում է կոռուպցիայի ավելի ցածր մակարդակ), 2012 թվականին Հայաստանի ԿԸՀ-ն 34 էր, իսկ 2013 թվականին բարձրացել է մինչեւ 36 (ավելի բարձր նիշը նշանակում է կոռուպցիայից առավել զերծ երկիր):

⁶ Համաշխարհային բանկի արդյունավետ կառավարման ցուցանիշների մասին տեղեկատվությունը հասանելի է <http://www.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> կայքում եւ նշված է «Հայաստանի Հանրապետության հակակոռուպցիոն ռազմավարության եւ դրա իրականացման 2009-2012 թվականների միջոցառումների ծրագրի գնահատման» 2-րդ աղյուսակում:

հարցված պետական եւ ոչ պետական մարմինների պատվիրակների տեսակետները, մոնիթորինգ իրականացնող թիմը եզրակացրել է, որ արդյունավետ գործողություններ ձեռնարկելու ոչ բավարար քաղաքական կամքը, ինչպես նաեւ հատուկ ռազմավարության իրականացման համար արդյունավետ հաստատությունների, մարդկային եւ ֆինանսական ռեսուրսների բացակայությունն են եղել ռազմավարության վատ իրականացման հիմնական պատճառները: Ավելի կոնկրետ՝ Հայաստանում չկա որեւէ հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձ, որի հիմնական պարտականությունն է հակակոռուպցիոն ռազմավարության իրականացման ապահովումը: Հակակոռուպցիոն ռազմավարության իրականացման համար չկա բյուջե կամ հատուկ հատկացված դրամային միջոցներ: Աշխատանքային այցի ընթացքում բազմաթիվ ներկայացուցիչներ նաեւ շեշտեցին, որ չնայած նախկին ռազմավարությունը շատ ընդգրկուն էր եւ ներառում էր հակակոռուպցիոն միջոցառումների մեծ շրջանակ, սակայն դրանում չկային առաջնահերթություններ, որով եւ պայմանավորված է իրականացման միջոցների անարդյունավետությունը:

2012 թվականին նախկին հակակոռուպցիոն ռազմավարության իրականացման ավարտից հետո Հայաստանում չի ընդունվել որեւէ նոր հակակոռուպցիոն քաղաքականություն: Ինչպես արդեն նշվել է, 2013 թվականին Կառավարությունն անցկացրեց ռազմավարության իրականացման գնահատում: Գնահատումը պատրաստվել է Հայաստանի նախագահի օգնականի, որը Մոնիթորինգի հանձնաժողովի նախագահն է, ինչպես նաեւ Նախագահի աշխատակազմի եւս մեկ անդամի կողմից. Գնահատման գեկույցն ուսումնասիրվել է բազմաթիվ արտաքին փորձագետների կողմից՝ միջազգային եւ դոմոր կազմակերպությունների աջակցությամբ: Ենթադրվում է, որ սույն Գնահատման գեկույցը պետք է հիմք ծառայեր նոր հակակոռուպցիոն ռազմավարության մշակման համար: Չնայած Գնահատման գեկույցը հասանելի է եղել ռազմավարության մշակմամբ զբաղվող աշխատանքային խմբի համար, այն չի հրապարակվել որեւէ պետական մարմնի կայքում եւ հասանելի չի դարձվել բոլոր մյուս պետական եւ ոչ պետական շահագրգիռ կողմերի համար:

Նոր ռազմավարությունը կազմելու համար Կառավարությունն ստեղծել է միջգերատեսչական աշխատանքային խումբ, որում ընդգրկված են Արդարադատության նախարարի երկու տեղակալները, Նախագահի օգնականը/Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովի նախագահը, ինչպես նաեւ ԹԻՀԿ-ի ներկայացուցիչները: Խումբն աշխատել է 2013 թվականի

դեկտեմբերից մինչև 2014 թվականի մարտը եւ կազմել է «Հանրային կառավարման համակարգում կոռուպցիայի դեմ պայքարի հայեցակարգը», որն ընդունվել է 2014 թվականի ապրիլի 10-ին Կառավարության արտագնա նիստի արձանագրային որոշմամբ: Սույն հայեցակարգի հիման վրա աշխատանքային խումբն սկսել է նոր ռազմավարության մշակումը: Աշխատանքային այցի ընթացքում Կառավարությունը մոնիթորինգ իրականացնող թիմին տեղեկացրել է, որ օգոստոս ամսին ոչ պետական գործընկերների հետ կանցկացնի նոր ռազմավարության մասին խորհրդակցություններ՝ 2014 թվականի աշնանը նոր ռազմավարությունն ընդունելու նպատակով: Աշխատանքային այցից հետո Հայաստանի Ինֆորմացիայի ազատության կենտրոնը (ԻԱԿ) հաստատեց, որ 2014 թվականի օգոստոսի 26-ին Արդարադատության նախարարության կողմից կազմակերպվել է նոր հակակոռուպցիոն ռազմավարության առաջին հանրային քննարկումը՝ ԻԱԿ -ի, Հայաստանի երիտասարդ իրավաբանների ասոցիացիայի (ՀԵԻԱ) եւ քաղաքացիական հասարակության այլ խմբերի մասնակցությամբ. ռազմավարության նախագծի կառուցվածքը ներկայացրել է արդարադատության նախարարի տեղակալը: Ըստ Կառավարության՝ ՀԿ-ների հետ քննարկումները շարունակվել են 2014 թվականի սեպտեմբեր եւ հոկտեմբեր ամիսներին՝ մարզային (մարզպետարանների) մակարդակով: Կառավարությունը լրացուցիչ տեղեկացրեց, որ հակակոռուպցիոն ռազմավարության նախագիծը կազմվել է Արդարադատության նախարարության կողմից եւ 2014 թվականի սեպտեմբերի 12-ին ուղարկվել է Կառավարության աշխատակազմ՝ ռազմավարության վերաբերյալ լայնածավալ քննարկումներ կազմակերպելու առաջարկությամբ:

Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը հայեցակարգն ուսումնասիրելու հնարավորություն է ունեցել եւ նկատել է, որ այն հիմնականում ուղղված է հանրային ծառայության եւ կառավարման համակարգերի բարեփոխմանը, ինչպես նաեւ նախատեսում է հակակոռուպցիոն խորհրդի կազմում մշտական աշխատանքային խմբի ստեղծում եւ խորհրդում ՀԿ-ների ներգրավում: Իրականացման մեխանիզմին վերաբերող բաժնում նշված են արդյունավետ հակակոռուպցիոն քաղաքականության երկու այլ կարեւոր հիմնասյուները՝ կոռուպցիայի քրեականացումը, ինչպես նաեւ հանրության մասնակցությունը եւ կրթությունը: Չնայած միջազգային արդյունավետ գործելակերպով առաջարկվում է արդյունավետ հակակոռուպցիոն ռազմավարությունները մշակել երեք մոտեցումով՝ ներառյալ քրեականացումը, կանխարգելումը եւ կրթությունը, հայեցակարգով առաջարկվող մոտեցումը նույն կերպ կարող է

գործել՝ հիմնական առաջնահերթությունների իրականացման համար ռեսուրսները կենտրոնացնելու նպատակով:

Հարցազրույցների ժամանակ Կառավարության պաշտոնատար անձինք լրացուցիչ բացատրեցին, որ ապագա ռազմավարությունն ուղղված է լինելու միայն չորս, այդ թվում՝ կրթության, առողջապահության, հարկային եւ քաղաքականության ոլորտներին: Չնայած իրականացումը հեշտացնելու համար հարկավոր է կենտրոնանալ մի քանի առաջնահերթությունների վրա, քննարկումներում ներառված չեն դատական իշխանության բարեփոխման, իրավակիրառման, քաղաքական կոռուպցիայի կամ այլ հնարավոր առաջնահերթությունների նման կարելուր ոլորտները: Չնայած այս հարցերին կարելի է անդրադառնալ այլ ոլորտային բարեփոխումների միջոցով, ինչպիսիք են, օրինակ,՝ քրեական դատավարության օրենսգրքի եւ Վարչական օրենսգրքի կամ Դատական իշխանության բարեփոխման ռազմավարության բարեփոխումները, որոնք կարող են միավորել հակակոռուպցիոն միջոցառումները, այնուամենայնիվ կարելուր է ապագա հակակոռուպցիոն ռազմավարության եւ այս բարեփոխումների արդյունավետ համակարգման միջեւ փոխադարձ կապի ստեղծումը: Ըստ Կառավարության՝ հակակոռուպցիոն խորհուրդը համակարգված հանդիպումների միջոցով ստեղծելու է հակակոռուպցիոն ռազմավարության իրականացման գործում դեր ունեցող մարմինների ներկայացուցիչների հետ համագործակցության հարթակ, ինչպես նաեւ այն հաստատությունների ներկայացուցիչների հետ, որոնք նպաստում են կոռուպցիայի կանխարգելմանը: Մոնիթորինգ իրականացնող թիմի կարծիքով, վերոնշյալ փոխադարձ կապը կհեշտացնի խորհրդի համակարգման աշխատանքը եւ կապահովի բարեփոխումների նկատմամբ համալիր մոտեցում:

Մոնիթորինգ իրականացնող թիմի կարծիքով, նոր ռազմավարության մշակման եւ ընդունման՝ Կառավարության առաջարկած շատ արագ գործընթացն անհրաժեշտ չէ եւ կարող է արդյունավետ չլինել՝ չնայած երկու ռազմավարությունների միջեւ երկարատեւ ընդմիջմանը: Խորհուրդ է տրվում ապահովել քննարկումներ անցկացնելու պատշաճ գործընթաց, նոր ռազմավարության բարձր որակ եւ հասարակության աջակցությունն այդ ռազմավարությանը: Աշխատանքային այցից հետո Արդարադատության նախարարության կողմից տրամադրված տեղեկությունների համաձայն՝ Արդարադատության նախարարությունը Կառավարություն է ներկայացրել ռազմավարության նախագծի վերաբերյալ լայնածավալ քննարկումներ

կազմակերպելու առաջարկ, իսկ Վարչապետը հանձնարարել է մինչեւ դեկտեմբեր անցկացնել լայնածավալ քննարկումներ:

Հակակոռուպցիոն ուղղվածությունների իրականացման մոնիթորինգը

2009-2012 թվականների հակակոռուպցիոն ուղղվածության կապակցությամբ մոնիթորինգ իրականացնելու համար ստեղծված ինստիտուցիոնալ մեխանիզմում ներառված է Հակակոռուպցիոն խորհուրդը՝ որպես քաղաքականություն մշակող մարմին, ինչպես նաև Մոնիթորինգի հանձնաժողովը՝ որպես տեխնիկական մարմին (այս մարմինների մասին լրացուցիչ տեղեկությունների համար տե՛ս 1.6 Առաջարկության վերաբերյալ բաժինը): Մոնիթորինգի մեթոդաբանությունը մշակվել է 2010 թվականին ԱՄՆ ՄԶԳ-ի կողմից ֆինանսավորվող հակակոռուպցիոն գործողությունների մոնիթինգային ծրագրի (ՀԳՄԾ) շրջանակներում, որի համաձայն, համապատասխան պետական մարմիններից պահանջվում էր տարին մեկ անգամ Մոնիթորինգի հանձնաժողով ներկայացնել հակակոռուպցիոն միջոցառումների իրականացման վերաբերյալ իրենց գեկոյցները: Չեկոյցներում ներառված էին ուղղվածությամբ նախատեսված հակակոռուպցիոն միջոցառումների իրականացման մակարդակի քանակական ցուցանիշները:

2010, 2011 (միայն տարվա առաջին կեսի համար) եւ 2012 թվականներին քսանմեկ պետական մարմիններ իրենց տարեկան գեկոյցները ներկայացրել են Մոնիթորինգի հանձնաժողովին: ՀԳՄԾ փորձագետների աջակցությամբ Մոնիթորինգի հանձնաժողովը պետական մարմիններից հավաքել է մոնիթորինգի իրականացման տարեկան գեկոյցները եւ Կառավարության պաշտոնական կայքում հրապարակել է համախմբված գեկոյցը:⁷ Պետական մարմինները նաև ներկայացրել են 2012 թվականին ներկայիս ուղղվածության իրականացման ավարտից հետո պատրաստված վերջնական գեկոյցը:

Գնահատման գեկոյցում նշվում է, որ մոնիթորինգը պատշաճորեն չի իրականացվել, ներկայացված գեկոյցները թերի էին եւ ոչ ճշգրիտ, չկար իրականացված միջոցառումների եւ դրանց ազդեցության վերաբերյալ որեւէ նշանակալի նկարագրություն, իսկ պետական մարմինների կողմից կիրառված

⁷ 2011 թվականի գեկոյցը միայն հայերենով հրապարակված է Կառավարության պաշտոնական կայքում՝ <http://www.gov.am/files/docs/915.pdf>:

մոնիթորինգի մեթոդաբանությունը դեռևս հստակ չէ: Բացի դրանից՝ հակասություններ են եղել տարեկան եւ վերջնական գեկույցների միջեւ, «որոնք հարցականի տակ են դրել գեկույցների ամբողջականությունը եւ վստահելիությունը»:⁸ Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը նշել է, որ բացի ԹԻ ԿԸ համաթվին, ինչպես նաեւ 2011 թվականի մոնիթորինգի գեկույցին կատարված հղումներից, իրականացված միջոցառումների՝ կոռուպցիայի մակարդակի վրա ազդեցության մասին տեղեկություններ չկան այնպիսի հատուկ ոլորտներում, ինչպիսիք են՝ ընտրված ոլորտներում ընկալվող կոռուպցիայի մակարդակի, ինչպես նաեւ հատուկ պետական մարմինների նկատմամբ քաղաքացիների վստահության եւ հատուկ պետական մարմիններում դրանց աշխատակիցների կողմից կոռուպցիայի ռիսկի ընկալման մակարդակների մասին ոլորտային հարցումները եւ ուսումնասիրությունները:⁹

Աշխատանքային այցի ընթացքում մոնիթորինգ իրականացնող թիմը տեղեկացվեց, որ Մոնիթորինգի հանձնաժողովը հավաքել է պետական մարմինների կողմից ներկայացված գեկույցները, սակայն չի ձեռնարկել հաջորդական միջոցներ. փաստացի, որպես ոչ մշտական մարմին, այն չի ունեցել նման միջոցներ ձեռնարկելու լիազորություն կամ կարողություն: Չնայած 2010-2012թթ. ներկայացված տարեկան գեկույցներում արդեն տեսանելի պետք է լիներ իրականացման ցածր մակարդակը, իր գործառույթները չիրականացնող հակակոռուպցիոն խորհուրդը չէր կարող գործողություններ ձեռնարկել իրականացման մակարդակը բարձրացնելու համար՝ առանձին պետական մարմիններին առաջարկելով հատուկ միջոցառում՝ իրականացման մակարդակը բարձրացնելու համար նրանց աջակցելով կամ նրանց վրա ճնշում գործադրելով: Աշխատանքային այցից հետո Կառավարության կողմից տրամադրված տեղեկությունների համաձայն՝ «հայտնաբերված թերություններին արդյունավետ ձեւով արձագանքելու համար անհրաժեշտ միջոցները ձեռնարկվել են»: Մոնիթորինգի հանձնաժողովի կողմից պատրաստված գեկույցները քննարկվել են Կառավարության տարեկան ծրագրերի մշակման ընթացքում: Հաշվի առնելով դատական իշխանությունում առկա կոռուպցիայի բարձր ռիսկերը, ընդունվել է դատաիրավական բարեփոխումների 2012-2016 թվականների ռազմավարական ծրագիրը, որը ներառում է հակակոռուպցիոն մի շարք միջոցառումներ: Ի

⁸ Հայաստանի Հանրապետության հակակոռուպցիոն ռազմավարության եւ դրա իրականացման 2009-2012 թվականների միջոցառումների ծրագրի գնահատում, Երեւան, 2013թ.:

⁹ 2011 թվականի գեկույցը ներառում է ազդեցության գնահատումն ըստ ոլորտների, որտեղ նշվում է կոռուպցիայի բարձր ռիսկ ենթադրող ոլորտներում պետական ծառայողի ու քաղաքացու միջեւ «շփման նվազեցում» եւ տրվում է քաղաքացիների ընկալումների գնահատում:

պատասխան առողջապահության եւ կրթության ոլորտներում կոռուպցիայի բարձր մակարդակները նշող մոնիթորինգի զեկույցներին՝ Վարչապետն այցելել է Կրթության եւ գիտության, Առողջապահության, ինչպես նաեւ՝ Աշխատանքի եւ սոցիալական հարցերի նախարարություններ: Արդյունքում, այս ոլորտներում մշակվել են ոլորտային հակակոռուպցիոն ծրագրեր: Չնայած վերոնշյալ միջոցառումները ողջունելի են, սակայն, ըստ մոնիթորինգ իրականացնող թիմի, դրանք շատ դանդաղ են իրականացվում, ձեւական են եւ չեն նպաստել ուժգնավարության իրականացմանը:

Ինչպես արդեն նշվել է, ուժգնավարության իրականացման ավարտից հետո Կառավարությունը կազմել է դրա կատարման գնահատումը. մոնիթորինգ իրականացնող թիմը ողջունում է Հայաստանի այս նախաձեռնությունը: Գնահատման զեկույցը կազմվել է 2013 թվականին Մոնիթորինգի հանձնաժողովի նախագահի եւ Նախագահի աշխատակազմի եւս մեկ աշխատակցի կողմից. Մոնիթորինգի հանձնաժողովի խնդրանքով զեկույցը վերանայվել է մի շարք միջազգային եւ դոնոր կազմակերպությունների կողմից վարձված մի շարք անկախ փորձագետների կողմից: Գնահատման զեկույցում վերլուծվում են Հայաստանում կոռուպցիայի միտումները, գնահատվում են տարբեր պետական մարմինների կողմից ուժգնավարության իրականացման ընթացքում գրանցված ձեռքբերումները եւ մարտահրավերները, ինչպես նաեւ ուժգնավարության իրականացմանն աջակցելու համար ստեղծված հակակոռուպցիոն մարմինների գործունեության արդյունավետությունը: Գնահատման զեկույցով նաեւ կապ է հաստատվում Հայաստանի կողմից միջազգային հակակոռուպցիոն հանձնառությունների կատարման եւ առաջարկությունների վերաբերյալ բաժինների միջեւ: Գնահատման զեկույցը, ըստ Հայաստանի իշխանությունների, մշակվել է, որպեսզի հիմք ծառայի նոր հակակոռուպցիոն ուժգնավարության կազմման համար:

Հարցաշարին տրված պատասխանների համաձայն՝ մոնիթորինգ իրականացվում է նաեւ Թրանսփարենսի ինթերնեշնլ հակակոռուպցիոն կենտրոնի (ԹԻՀԿ), Հայաստանի երիտասարդ իրավաբանների ասոցիացիայի (ՀԵԻԱ) եւ Հայաստանի ինֆորմացիայի ազատության կենտրոնի (ԻԱԿ) կողմից: Օրինակ՝ ԻԱԿ-ը ԵԱՀԿ-ի աջակցությամբ 2011 թվականին կատարեց համապետական մոնիթորինգ: 2011 թվականի առաջին կիսամյակում ԻԱԿ-ի ներկայացուցիչները նաեւ մասնակցել են խորհրդի նիստին եւ մոնիթորինգի զեկույցի քննարկմանը: Չնայած Կառավարությունը քաջատեղյակ է

քաղաքացիական հասարակության վերաբերյալ մոնիթորինգին, սակայն այս մոնիթորինգի արդյունքները չեն օգտագործվել պաշտոնական մոնիթորինգի գործընթացում եւ Գնահատման գեկույցում ՀԿ-ների կողմից կատարված մոնիթորինգի վերաբերյալ գեկույցներին արված որեւէ հղում առկա չէ:

Եզրակացություններ

Եզրափակելով՝ կարելի է նշել, որ տրամադրված գնահատման համաձայն՝ ապահովվել է ակնկալվող արդյունքների 66 տոկոսը, սակայն մոնիթորինգ իրականացնող թիմը գտնում է, որ դա չի բավարարում առաջարկության այն պահանջը, համաձայն որի պահանջվում է դրա ակտիվորեն կատարումը: Դրա իրականացման մոնիթորինգը եղել է թափանցիկ եւ օգնել է հայտնաբերելու թերությունները, սակայն այն թույլ չի տվել ժամանակին ձեռնարկել միջոցներ՝ կատարումն ամրապնդելու համար, եւ այն չի ներառել քաղաքացիական հասարակությունը: Նախկին ռազմավարության իրականացման գնահատումն օգտակար նախաձեռնություն էր, սակայն դրա արդյունքները չեն հրապարակվել¹⁰: Նոր ռազմավարությունը չպետք է մշակվի հապճեպորեն, այն պետք է ներառի հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձանց եւ ոչ պետական գործընկերների հետ առարկայական քննարկումներ՝ չնայած հակակոռուպցիոն ռազմավարությունում ներկայիս բացին:

Հայաստանը չի կատարել 1.2 առաջարկության պահանջները:

Նոր առաջարկություն 1

- ***Նոր ռազմավարության մասին բովանդակալից խորհրդակցություններ կազմակերպել պետական մարմինների եւ ոչ պետական ոլորտի գործընկերների, այդ թվում՝ քաղաքացիական հասարակության, գործարար ոլորտի եւ միջազգային գործընկերների հետ՝ ռազմավարության շրջանակներում ճիշտ առաջնահերթությունների վրա շեշտադրում կատարելու եւ այն իրականացնելու հարցում հասարակության աջակցությունից օգտվելու նպատակով***

¹⁰ Գնահատման գեկույցը հրապարակվել է Կառավարության կայքում 2014 թվականի հոկտեմբերին, սույն գեկույցի ընդունման ժամանակ:

- Նոր ռազմավարության իրականացման նպատակով ապահովել համակարգման եւ մոնիթորինգի ամուր մեխանիզմի, այդ թվում՝ կատարողականի գնահատման մի շարք ցուցանիշների առկայությունը, ինչպես նաեւ անցկացնել հարցումներ եւ ապահովել հասարակական կազմակերպությունների ներգրավվածությունը
- Ձեւավորել ռազմավարության իրականացման բյուջե, այդ թվում՝ բավարար մարդկային եւ ֆինանսական միջոցներ՝ պետական բյուջեից անհրաժեշտ ֆինանսավորում ապահովելու նպատակով:

Նախորդ առաջարկություն 1.3.

Շարունակել	օժանդակել	կոռուպցիայի	մասին
հետազոտությունների անցկացմանը եւ օգտվել դրանցից:			
Կիրառելով թափանցիկ մեթոդաբանություն՝ անցկացնել եւ հրապարակել կոռուպցիոն ռիսկեր պարունակող ոլորտներն ու տարբեր բնագավառներում նկատվող կոռուպցիոն միտումները բացահայտող հարցումներ, կոռուպցիայի ընկալման եւ կոռուպցիոն իրավիճակներում հայտնված լինելու մասին հարցումներ, ինչպես նաեւ հարցումներ պետական հաստատությունների նկատմամբ վստահության մասին:			
Օգտագործել ուսումնասիրությունների ու հարցումների արդյունքները հակակոռուպցիոն քաղաքականության մշակման, իրականացման եւ մոնիթորինգի ժամանակ:			

Կոռուպցիայի վերաբերյալ հետազոտություններ

Մոնիթորինգի հարցաշարի պատասխանների համաձայն՝ 2010 թվականից Կառավարության աշխատակազմի հրամանով պարբերաբար անցկացվում են հանրային կարծիքի հարցումներ՝ տարբեր տնտեսական եւ սոցիալական հարցերի, այդ թվում՝ կոռուպցիայի վերաբերյալ: Այդ հարցումներն անցկացվում են անկախ մասնագիտական կազմակերպության՝ Քաղաքական եւ սոցիոլոգիական խորհրդատվությունների ինստիտուտի («Այ Փի Էս Սի») կողմից: Աշխատանքային այցի ընթացքում մոնիթորինգ իրականացնող թիմն իմացավ, որ

2010 թվականին «Այ Փի Էս Սի»-ն ընտրվել է մրցութային գործընթացի արդյունքում եւ Կառավարության հետ կնքել է երկարաժամկետ պայմանագիր՝ 35,000 ԱՄՆ դոլար ընդհանուր բյուջեով: 2010 թվականից «Այ Փի Էս Սի»-ն անցկացրել է տարեկան 4 ուսումնասիրություն՝ գնահատելով գործադիր իշխանության գործունեությունը, կյանքի որակը եւ համայնքային կարիքները: Առ այսօր անցկացվել են 11 տարբեր բնագավառներ ընդգրկող թվով 14 ուսումնասիրություններ, որոնցում կոռուպցիան մեկն է այն բազմաթիվ թեմաներից, որոնց անդրադարձ է կատարվել: Հարցումների միջոցով կարելի է ընդհանուր կարծիք կազմել տարբեր բնագավառներում կոռուպցիայի տարածվածության վերաբերյալ քաղաքացիների ընկալման մասին: Օրինակ՝ 2011 եւ 2012 թվականների արդյունքներով Ոստիկանությունը եւ դատաիրավական համակարգն ընկալվում են որպես Հայաստանի ամենակոռումպացված կառույցներ, եւ այս ոլորտում կոռուպցիան հետագայում ավելի է տարածվել: Այս ուսումնասիրության մեջ նաեւ նշվում է, որ հարկային, մաքսային եւ կրթության բնագավառներում կոռուպցիայի մակարդակը թերեւս կիրճ են նվազել է: Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը ողջունել է Կառավարության կողմից այդպիսի կանոնավոր հարցումների անցկացումը, բայց նշել է, որ ազգային հակակոռուպցիոն քաղաքականության մշակման նպատակով կոռուպցիոն ռիսկեր պարունակող ոլորտների հայտնաբերման կամ հակակոռուպցիոն քաղաքականության իրականացման մոնիթորինգի համար դրանք բավարար չեն:

Գնահատման զեկույցի մեջ նաեւ նշվում է Հայաստանի տնային տնտեսություններում կոռուպցիայի ընկալման վերաբերյալ կատարված հարցման մասին, որն անցկացվել է ՀԳՄԾ-ի շրջանակներում Հետազոտական ռեսուրսների կովկասյան կենտրոնի (ՀՌԿԿ) կողմից 2009 եւ 2010 թվականներին, եւ որի մասին արդեն իսկ հիշատակվել է նախորդ մոնիթորինգի զեկույցի մեջ:

«Այ Փի Էս Սի»-ի եւ ՀՌԿԿ-ի ուսումնասիրությունների արդյունքները հրապարակվել են այդ կազմակերպությունների ինտերնետային կայքերում միայն հայերենով: Դրանք չեն հրապարակվել եւ դրանց մասին չի նշվել պետական մարմինների կայքերում, եւ շատ պետական ու հասարակական կառույցների ներկայացուցիչներ, որոնցից աշխատանքային այցի ժամանակ հարցազրույց է վերցվել, տեղյակ չէին այդ ուսումնասիրությունների մասին: Այդ զեկույցները չեն օգտագործվել նախորդ հակակոռուպցիոն ռազմավարության մոնիթորինգի համար, ինչը մոնիթորինգ իրականացնող թիմի կարծիքով կարելուր բացթողում

Էր մոնիթորինգի գործընթացը բարելավելու հարցում: Թե՛ «Այ Փի Էս Սի»-ի եւ թե՛ ՀՌԿԿ-ի կողմից կատարված հարցումներն արդեն իսկ քննարկվել են նախորդ մոնիթորինգի զեկույցի մեջ, եւ նշվել՝ Գնահատման զեկույցի մեջ: Հարցաշարի պատասխանների համաձայն՝ Հայեցակարգի մշակման գործընթացի ժամանակ հետազոտության արդյունքներն օգտագործվել են. այնուամենայնիվ, Հայեցակարգում ընդգրկված չեն դատախիրավական համակարգը, իրավապահ մարմինները եւ ընտրությունները, որոնք, որպես առաջնահերթություն, հարցումներում ներկայացված են եղել: Կառավարությունը վերոնշյալ զեկույցները նաեւ ներկայացրել է պետական մարմիններ, որպեսզի վերջիններս իրենց ոլորտներում հակակոռուպցիոն ծրագրեր իրականացնելիս դրանք հաշվի առնեն: Օրինակ՝ 2013 թվականին հրապարակված արդյունքների հիման վրա Առողջապահության նախարարությունն առողջապահության ոլորտում իրականացրել է կոռուպցիայի դեմ պայքարի ծրագիր:

Մինչ այսօր կատարված ուսումնասիրություններում համեմատություն է անցկացվել որոշ բնագավառների միջեւ կոռուպցիոն միտումների առումով, բայց դրանցում համակարգված կերպով չեն ընդգրկվել բոլոր բնագավառները, եւ շեշտը չի դրվել կոնկրետ բնագավառների ներսում կոռուպցիայի ընկալումների եւ միտումների վրա՝ այսպիսով սահմանափակելով դրանց արժեքը մոնիթորինգի համար եւ մակերեսային պատկերացում տալով կոռուպցիոն ռիսկերի ու այն լուծումների մասին, որոնք կարող են կիրառվել: Գնահատման զեկույցով հաստատվում է, որ նախքան հատուկ հակակոռուպցիոն միջոցառումներ, օրինակ՝ կրթության բնագավառում միջոցառումներ մշակելը, ռիսկերի գնահատում եւ կոռուպցիայի պատճառների մասին հետազոտություն չանցկացնելն այդ միջոցառումների թերի մշակված լինելու պատճառներից մեկն էր:

ԵՄ-ի կողմից ֆինանսավորվող ծրագրի շրջանակներում կատարվում է ընթացիկ մի ուսումնասիրություն, որով կարող է խրախուսվել առանձին բնագավառներում կոռուպցիոն ռիսկերի գնահատման նպատակով ավելի մանրամասն ուսումնասիրությունների անցկացումը:¹¹ Ծախերի բախման կառավարման վերաբերյալ այդ ուսումնասիրության արդյունքների համաձայն՝ հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձանց 78 տոկոսը համարում էր, որ իրենք որոշումներ էին կայացնում այնպիսի իրավիճակներում, որոնցում հնարավոր է շահերի բախում: Այսպիսի ուսումնասիրությունները կարող են հիմք ծառայել

¹¹ Ուսումնասիրությունը դեռ չի հրապարակվել:

հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձանց համար շահերի բախման իրավիճակներում վարվեցողության թեմայով վերապատրաստման ծրագրեր եւ ուղեցույցներ մշակելու համար:

Հայաստանի ՀԿ-ները, որոնցից աշխատանքային այցի ժամանակ հարցազրույց է վերցվել, նշել են վերջին տարիներին դոնոր կազմակերպությունների ֆինանսավորմամբ կատարված մի շարք հակակոռուպցիոն ուսումնասիրությունների, այդ թվում՝ պետական գնումների վերաբերյալ ուսումնասիրության մասին: Կառավարության պաշտոնյաները, որոնցից մոնիթորինգ իրականացնող թիմը հարցազրույց է վերցրել, այդ որոշ ուսումնասիրությունների մասին տեղյակ չէին: Քաղաքացիական հասարակության ներդրումը նախորդ ռազմավարության գնահատման հարցում բավարար չէր:

Եզրակացություններ

Ամփոփելով՝ Հայաստանի հանձնարարությամբ մեկ անկախ կառույց շարունակել է անցկացնել հանրային կարծիքի հարցումներ, այդ հարցումներում սահմանափակ ուշադրություն է դարձվել կոռուպցիային, իսկ արդյունքները տարածվել են ոչ պատշաճ ձևով: Ուսումնասիրություններում շեշտը չի դրվել կոնկրետ բնագավառների վրա, եւ դրանք չեն օգտագործվել նախորդ հակակոռուպցիոն ռազմավարության մոնիթորինգի համար: Կառավարությունը մտադիր է օգտագործել այդ ուսումնասիրությունները նոր ռազմավարությունը մշակելիս: Հետազոտությունների իրականացման ոլորտում ՀԿ-ների հետ համագործակցության մակարդակը զարգացած չէ:

Հայաստանը մասամբ է կատարել 1.3 առաջարկության պահանջները:

Նոր առաջարկություն 2

- Ընդհանուր հարցումներից բացի՝ հանձնարարել որոշակի բարձր որակային բնագավառներում հարցումների անցկացում՝ հակակոռուպցիոն քաղաքականության եւ միջոցառումների մշակմանն ու մոնիթորինգի իրականացմանն օժանդակելու**

նպատակով

- **Աջակցել ՀԿ-ներին կոռուպցիայի վերաբերյալ իրենց հետազոտություններում**
- **Կառավարության կողմից հանձնարարված եւ ՀԿ-ների կողմից անցկացված հարցումների արդյունքներն օգտագործել նոր ռազմավարության մշակման եւ դրա իրականացման մոնիթորինգի համար, ինչպես նաեւ դրանք հրապարակել կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհրդի կայքում**

Նախորդ առաջարկություն 1.5.

Կոնկրետ միջոցներ ձեռնարկել՝ քաղաքացիական հասարակությանն աջակցելու եւ ներգրավելու համար, եւ վերջինիս հետ համատեղ գործողություններ ու նախագծեր նախաձեռնել հակակոռուպցիոն քաղաքականության մշակման, իրականացման ու մոնիթորինգի, ինչպես նաեւ հակակոռուպցիոն գործունեության ժամանակ:

Մշակել եւ իրականացնել կոռուպցիայի եւ այն կանխարգելելու ուղիների վերաբերյալ քաղաքացիների իրազեկվածության մակարդակը բարձրացնելուն ուղղված Կառավարության միջոցառումները:

Կառավարության նախաձեռնությամբ ջանքեր գործադրել՝ հանրության մեջ վստահություն ձեւավորելու ուղղությամբ՝ քաղաքացիների իրավունքների եւ հանրային ծառայությունների մասին գործնական տեղեկություններ տրամադրելով:

Քաղաքացիական հասարակությանն աջակցելը, ներգրավելը եւ վերջինիս հետ համատեղ գործողություններ նախաձեռնելը

Հարցաշարի պատասխանների համաձայն՝ հակակոռուպցիոն գործունեության շրջանակներում քաղաքացիական հասարակության եւ պետական մարմինների համատեղ գործողությունների մի քանի օրինակներ կան:

Օրինակ՝ Հայաստանի երիտասարդ իրավաբանների ասոցիացիան (ՀԵԻԱ) ստորագրել է փոխըմբռնման հուշագրեր գլխավոր դատախազության եւ մի քանի մարզպետարանների ու քաղաքապետարանների հետ: 2013 թվականին ՀԵԻԱ-ն Արդարադատության նախարարության, քաղաքացիական ծառայության խորհրդի եւ Տարածքային կառավարման նախարարության հետ միասին կազմակերպել է իրազեկվածության մակարդակի բարձրացման միջոցառումներ Հայաստանի տարբեր մարզերում: Մեկ այլ ՀԿ՝ «Ապագան քոնն է», ստորագրել է համագործակցության հուշագիր՝ Կրթության եւ գիտության նախարարության ու Երեւանի պետական համալսարանի հետ. այս ՀԿ-ն վերապատրաստման աշխատանքներ է անցկացրել, որոնք հաճախ ֆինանսավորվել են դոնորների եւ միջազգային կազմակերպությունների, ինչպես, օրինակ, ԱՄՆ ՄՁԳ-ի, ՅՈՒՆԵՍԿՕ-ի, ՄԱԿ-ի մանկական հիմնադրամի կողմից: Հարկ է նշել, որ այս ՀԿ-ն իրականացրել է կոռուպցիոն ռիսկերի գնահատում կրթության բնագավառում եւ մշակել է առաջարկություններ այդ ռիսկերի կապակցությամբ ձեռնարկվող քայլերի վերաբերյալ. այն նաեւ ուսանողների համար ուսումնական այց է կազմակերպել դեպի Վրաստան՝ ծանոթանալու նրանց հակակոռուպցիոն բարեփոխումներին: Քաղաքացիական հասարակությունը եւ գործարար ոլորտի ներկայացուցիչները, որոնցից աշխատանքային այցի ժամանակ հարցազրույց է վերցվել, նույնպես փաստեցին, որ շատ պետական մարմիններում ստեղծված հանրային խորհուրդների շնորհիվ ձեւավորվել է արդյունավետ մեխանիզմ՝ կոնկրետ հարցերի վերաբերյալ հանրային խորհրդակցություններ անցկացնելու համար:

Զնայած այս դրական օրինակներին՝ աշխատանքային այցի ժամանակ անցկացված հարցազրույցի ժամանակ ՀԿ-ները նշեցին, որ Կառավարության աջակցությունը քաղաքացիական հասարակության խմբերին եւ հակակոռուպցիոն քաղաքականության մշակման, իրականացման եւ մոնիթորինգի գործընթացներում իրենց ներգրավելուն ուղղված՝ Կառավարության ջանքերը սահմանափակ էին: Նախորդ ռազմավարության դեպքում մոնիթորինգի գործընթացում ՀԿ-ների բացակայությունը¹² եւ նոր ռազմավարության մշակման գործընթացում ՀԿ-ների սահմանափակ

¹² Կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհրդի կանոնադրության համաձայն՝ Սոնիթորինգի կոմիտեում պետք է ընդգրկվի Ազգային ժողովի խմբակցությունների եւ պատգամավորական խմբերի կողմից առաջարկված՝ ՀԿ-ների ներկայացուցիչների ցանկից յոթ անդամ: ՀԿ-ների ներկայացուցիչները Խորհրդի որոշմամբ ենթարկվում են ռոտացիայի տարին մեկ անգամ: Այնուամենայնիվ, այդ իրավական դրույթը, ինչպես քննարկվել է 1.6 առաջարկության մեջ, գործնականում երբեք չի կիրառվել:

ներգրավվածությունն այս առումով հիմնական բացթողումներն են: Թրանսփարենսի ինթերնեշնլը մասնակցել է հայեցակարգի մշակման աշխատանքներին: 2014 թվականի ապրիլին Կառավարության կողմից ԻԱԿ-ի եւ ՀԵԻԱ-ի հետ համատեղ աշխատաժողով է կազմակերպվել՝ քննարկելու Կառավարության՝ օրեր առաջ ընդունած Հայեցակարգը: 2014 թվականի օգոստոսին նոր ռազմավարության վերաբերյալ ՀԿ-ների հետ շատ արագ խորհրդակցություններ անցկացնելու՝ Կառավարության մտադրությունը նույնպես վկայում է քաղաքացիական հասարակությանը ներգրավելուն ուղղված ոչ բավարար ջանքերի մասին:

Նոր հակակոռուպցիոն ռազմավարության իրականացման ինստիտուցիոնալ մեխանիզմում ընդգրկված է վերակազմավորված Կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհուրդը, որի կազմում կընդգրկվեն երկու ներկայացուցիչ ՀԿ-ներից, ինչպես նաեւ երկու այլ ոչ կառավարական ներկայացուցիչներ (համայնքային միություններից մեկ ներկայացուցիչ եւ հանրային կոմիտեի նախագահը): Թեեւ մոնիթորինգ իրականացնող թիմի կողմից այս առաջարկությունը հավանության արժանացավ, սակայն ՀԿ-ների կարծիքով երկու ՀԿ-ն շատ քիչ էր՝ քաղաքացիական հասարակությանը Խորհրդում ներկայացնելու համար, եւ նրանք առաջարկեցին ավելացնել իրենց քվոտան:

Կառավարությունը խորհրդակցություններ է անցկացրել քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչների հետ Խորհրդում նշանակումների հարցերի վերաբերյալ, եւ այդ խորհրդակցությունների արդյունքների հիման վրա ընթացակարգը վերանայվել է՝ բացառելու մրցութային գործընթացով ուղղակի ընտրությունը: Մրցութային ընթացակարգը եւ ՀԿ-ների համապատասխանության չափորոշիչները պետք է հաստատվեն Խորհրդի կողմից: Մոնիթորինգ իրականացնող թիմի համար այդպես էլ մութ մնաց ընտրության ընթացակարգը. թիմին մտահոգում է առաջարկված մրցութային ընթացակարգի կիրառումը գործադիր իշխանության կողմից՝ քաղաքացիական հասարակության անդամների՝ ներկայացուցչական մարմնի կազմում ընտրվելու նպատակով:

Բարձրացնել իրազեկվածության մակարդակը եւ ձեւավորել վստահության մթնոլորտ

Հայաստանի ՀԿ-ները եւ մի շարք պետական մարմիններ իրականացնում են

իրագրելվածության մակարդակի բարձրացմանն ուղղված մեծաթիվ աշխատանքներ: Հարցաշարի պատասխաններում մեջբերվում են Տնտեսական մրցակցության պաշտպանության պետական հանձնաժողովի կողմից անցկացված՝ իրագրելվածության մակարդակի բարձրացման աշխատանքները՝ ներառյալ մրցակցային օրենսդրության վերաբերյալ անցկացված սեմինարները: Կառավարությունը նաև միջոցներ է ձեռնարկել մի շարք պետական մարմինների կողմից տրամադրվող նոր էլեկտրոնային ծառայությունների վերաբերյալ քաղաքացիներին իրագրելու ուղղությամբ (էլեկտրոնային ծառայությունների վերաբերյալ ավելի մանրամասն տեղեկությունների համար տե՛ս համապատասխան բաժինը): Այնուամենայնիվ, ՀԳՄԾ նախագծի ավարտից հետո, որը Շահերի պաշտպանության եւ աջակցության կենտրոնների միջոցով ֆինանսավորում էր հակակոռուպցիոն կրթական ծրագրեր Հայաստանի բոլոր 10 մարզերում, ո՛չ Կառավարության, ո՛չ էլ դոնորների կողմից իրագրելվածության մակարդակի բարձրացմանն ուղղված ոչ մի նմանատիպ մեծածավալ ծրագիր, որում շեշտը կդրվեր կոռուպցիայի վրա, չի իրականացվել:

Հայաստանում դեռևս բացակայում է Կառավարության կողմից նախաձեռնված՝ իրագրելվածության մակարդակի բարձրացմանն ուղղված նախաձեռնողական եւ գործնական արշավ: Սոնիթորինգ իրականացնող թիմի կարծիքով՝ սա կարելու թերություն է մի երկրում, որտեղ կոռուպցիայի հանդեպ հոռետեսական տրամադրվածությունը եւ անտարբերությունը լայնորեն տարածված են, իսկ կոռուպցիայի դեմ պայքարելու Կառավարության մտադրությանը թերահավատորեն են վերաբերվում:

Թե՛ պետական եւ թե՛ ոչ պետական ներկայացուցիչները, որոնցից աշխատանքային այցի ժամանակ հարցազրույց է վերցվել, համաձայնեցին, որ Հայաստանի քաղաքացիները սովորականի պես շարունակում են կոռուպցիան ընդունել որպես գործարարության մի մաս. նրանք չեն բողոքում կաշառակերության կամ շահերի լայնատարած բախման դեմ եւ տեղյակ չեն կոռուպցիոն իրավիճակներում իրենց իրավունքների եւ պարտականությունների մասին: Ուսումնասիրություններից մեկի համաձայն՝ Հայաստանում քաղաքացիների գրեթե 60 տոկոսը պատրաստակամ չէ հայտնելու կոռուպցիայի մասին:¹³ Սա նշանակում է, որ քաղաքացիների տեղեկացվածությունը կոռուպցիոն ռիսկերի եւ կոռուպցիային դիմակայելու գործնական միջոցների մասին ցածր է: Սա նաև ցույց է տալիս, որ քաղաքացիները շահագրգռված չեն

¹³ Թրանսփարենսի ինթերնեշնլ՝ «Կոռուպցիայի համաշխարհային բարոմետր 2013»

լինի հայտնել իրավապահ մարմիններին կոռուպցիայի մասին՝ այդպիսով թուլացնելով կոռուպցիայի դեմ պայքարում նրանց գործադրած ջանքերի արդյունավետությունը, քանի որ Հայաստանի իրավապահ մարմինները, ինչպես շատ այլ երկրների իրավապահ մարմիններ, հենվում են կոռուպցիայի վերաբերյալ ստացվող հաղորդումների վրա՝ իրենց քննչական վարույթներն սկսելու համար:

Մոնիթորինգ իրականացնող թիմի հետ անցկացված հարցազրույցի ժամանակ բազմաթիվ ներկայացուցիչներ շեշտեցին Կառավարության՝ կոռուպցիայի դեմ պայքարելու մտադրության նկատմամբ քաղաքացիների թերահավատությունը: Պետական մարմինների գործունեության նկատմամբ հանրության ունեցած վստահությունը Հայեցակարգում ճանաչվում է ոչ բավարար: Հայեցակարգում առաջարկվում է, որ բարձրաստիճան պաշտոնյաների գույքի հայտարարագրումը եւ Կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհրդում ՀԿ-ների ու խորհրդարանական ընդդիմության նախատեսված մասնակցությունը կօգնի հաղթահարելու այդ մարտահրավերը: Հարցաշարի պատասխանները նաեւ վկայում են այն մասին, որ տարատեսակ պետական կառույցներում թե՛ գծի առկայությունը նույնպես օգնում է վստահության մակարդակի բարձրացմանը. այն մարմիններում, որտեղ առկա են թե՛ գծեր, օրինակ՝ Կառավարության աշխատակազմում, Կառավարությանն առընթեր Ոստիկանությունում, Արդարադատության նախարարությունում, Առողջապահության նախարարությունում եւ այլ նախարարություններում, Երեւանի քաղաքապետարանում, հեռախոսագանգերի թիվը տարեկան ավելացել է 10 տոկոսով: Ավելին՝ աշխատանքային այցից հետո Կառավարության տրամադրած արձագանքների համաձայն՝ իրավաբանական անձանց պետական գրանցման, էլեկտրոնային վճարումների եւ անշարժ գույքի կադաստրի ոլորտում իրականացված արդյունավետ ծրագրերը քաղաքացիների կողմից ընդունվել են եւ թույլ են տվել կոռուպցիոն ռիսկերը կրճատել:

Թեեւ այնպիսի միջոցառումները, ինչպիսիք գույքի հայտարարագրումը եւ թե՛ գծերն են, իսկապես կարող են բարձրացնել համապատասխան պետական մարմինների թափանցիկության եւ արդյունավետության մակարդակը, նպաստել վստահության մթնոլորտի ձեւավորմանը, այնուամենայնիվ, դրանք կարող են բավարար չլինել Հայաստանի պայմաններում: Պետական կառույցների նկատմամբ վստահությունը կարող է ավելանալ, օրինակ՝ արդար եւ թափանցիկ ընտրությունների, անկախ դատաիրավական համակարգի ստեղծման,

տնտեսական մենաշնորհների վերացման եւ գործարարության ու քաղաքականության տարանջատման միջոցով: Այս հարցերն արդյունավետ կերպով լուծելու համար անհրաժեշտ է, որ Հայաստանի իշխանությունները մշակեն եւ իրականացնեն նպատակաուղղված միջոցառումներ:

Եզրակացություններ

Ամփոփելով՝ կոռուպցիայի դեմ պայքարում ՀԿ-ների եւ պետական մարմինների միջեւ համատեղ գործողությունների մի քանի օրինակներ կան, եւ մի շարք պետական մարմիններ իրազեկվածության մակարդակի բարձրացմանն ուղղված արշավներ են անցկացրել՝ քաղաքացիներին իրենց հանրային ծառայությունների որակի բարելավման մասին տեղեկացնելու նպատակով: Քաղաքացիական հասարակությանը նախորդ հակակոռուպցիոն ռազմավարության մշակման, իրականացման եւ մոնիթորինգի գործընթացներում ներգրավելու՝ Կառավարության ջանքերը եւ գործողությունների ծրագիրը բավարար չէին, սակայն վերջինս որոշ միջոցներ է ձեռնարկում՝ ՀԿ-ներին նոր հակակոռուպցիոն ռազմավարության մշակման գործընթացում ներգրավելու համար: Դեռեւս բացակայում է Կառավարության կողմից նախաձեռնված՝ իրազեկվածության մակարդակի բարձրացման նախաձեռնողական եւ գործնական արշավ:

Հայաստանը մասամբ է կատարել 1.5 առաջարկության պահանջները:

Նոր առաջարկություն 3

- **Կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհրդում մասնակցելու ավելի լայն հնարավորություններ տրամադրել ՀԿ-ներին**
- **Նոր ռազմավարության մեկնարկի ժամանակ կազմակերպել հանրային իրազեկվածության արշավներ՝ կոռուպցիայի նկատմամբ անհանդուրժողականության մասին Կառավարությունից քաղաքացիներին ազդեցիկ ուղերձ հղելու նպատակով**
- **Մշակել նոր ռազմավարության իրականացմանը՝**

կազմակերպելով հանրային իրազեկման կանոնավոր արշավներ՝ կոռուպցիոն իրավիճակներում հայտնվելիս գործնական լուծումների, քաղաքացիների իրավունքների եւ պարտականությունների վերաբերյալ

Նախորդ առաջարկություն 1.6.

Հակակոռուպցիոն քաղաքականության մշակման, իրականացման ու մոնիթորինգի համար ինստիտուցիոնալ կարողությունները հզորացնելու նպատակով անհրաժեշտ է՝

i. Հակակոռուպցիոն քաղաքականության նկատմամբ արդյունավետ վերահսկողություն ապահովել քաղաքական ամենաբարձր մակարդակով՝ քաղաքացիական հասարակության եւ առանցքային այլ շահագրգիռ կողմերի մասնակցությամբ.

ii. Հակակոռուպցիոն քաղաքականության մշակման, իրականացման եւ մոնիթորինգի համար ապահովել մշտական քարտուղարության գործունեությունը, ինչպես նաեւ ապահովել, որ այն ունենա հստակ պարտականություններ ու բավարար մարդկային, նյութական եւ ֆինանսական ռեսուրսներ.

iii. Ապահովել պետական կառույցների միջեւ իրենց համապատասխան բնագավառներում հակակոռուպցիոն միջոցառումների մշակման եւ իրականացման պարտականությունների հստակ բաշխումը՝ մոնիթորինգի եւ տեղեկությունների փոխանակման, այդ թվում՝ վերոնշյալ քարտուղարություն հաշվետվությունները ներկայացնելու նպատակով:

Հակակոռուպցիոն ռազմավարության համակարգման եւ մոնիթորինգի ինստիտուցիոնալ կառույց

Հակակոռուպցիոն քաղաքականության եւ համակարգման մասնագիտացված մարմինների ինստիտուցիոնալ կառույցը Հայաստանում ստեղծվել է 2004 թվականին, եւ դրա մեջ ընդգրկված են Կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհուրդը եւ հակակոռուպցիոն ռազմավարության իրականացման

Մոնիթորինգի հանձնաժողովը: Երկու մարմինն էլ գործում են հանդիպումների միջոցով եւ չունեն մշտական քարտուղարություններ: Ինստիտուցիոնալ կառույցի շրջանակներում նախատեսվում է փորձագիտական աշխատանքային խմբերի ստեղծումը՝ տարբեր խնդիրների լուծման նպատակով: 2009-2012 թվականների հակակոռուպցիոն ռազմավարությամբ նախատեսված էր ոլորտային նախարարություններում ստեղծել կենտրոններ՝ այդ բնագավառներում հակակոռուպցիոն միջոցառումների մշակումն ու իրականացումը համակարգելու նպատակով:

2011 թվականին ընդունված՝ նախորդ մոնիթորինգի զեկույցի մեջ նշված էր, որ Խորհրդի եւ Մոնիթորինգի հանձնաժողովի աշխատանքների փաստացի արդյունքների մասին քիչ բան է հայտնի: Հաշվետվության մեջ նաեւ նշված էր, որ քաղաքացիական հասարակության ներգրավվածությունն այդ մարմիններում մնում էր սահմանափակ: Մոնիթորինգի նախորդ փուլի ժամանակ Կառավարությունը մտադրություն ուներ ստեղծելու Խորհրդին կից կառուցվածքային ստորաբաժանում եւ Մոնիթորինգի խորհրդին կից աշխատանքային խմբի տեսքով մշտական քարտուղարություն: Այնուամենայնիվ, այդ մտադրությունները գործնականում չիրականացան: Չեկույցի մեջ եզրակացություն էր արվել, որ նոր հակակոռուպցիոն ռազմավարության իրականացման համար անհրաժեշտ ինստիտուցիոնալ աջակցության տրամադրման հիմնական խոչընդոտը մշտական քարտուղարության բացակայությունն էր: Հայաստանի մոնիթորինգի երրորդ փուլի շրջանակներում Կառավարության կողմից տրամադրված հարցաշարի պատասխանների համաձայն՝ 2011 թվականից ինստիտուցիոնալ կառույցում ոչ մի Էական փոփոխություն չի կատարվել:

Հարցաշարի պատասխանների համաձայն՝ Խորհուրդը, որին նախագահում է վարչապետը, եւ որը բաղկացած է համապատասխան պետական մարմինների ղեկավարներից, պետք է, որ գումարվեր ոչ պակաս, քան յուրաքանչյուր եռամսյակը երկու անգամ, այսինքն՝ տարեկան 8 անգամ: Աշխատանքային այցի ժամանակ պետական պաշտոնյաները եւ քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչները հաստատեցին, որ Խորհուրդը մեկ անգամ գումարվել է 2011 թվականին եւ մեկ անգամ՝ 2012 թվականին. պլանավորվում էր նաեւ Խորհուրդը գումարել 2013 թվականին, սակայն հանդիպումը չկայացավ: Աշխատանքային այցից հետո Կառավարությունը տեղեկացրեց մոնիթորինգ իրականացնող թիմին, որ Խորհուրդը աշխատանքային մակարդակով 2013 թվականին հանդիպել է

երկու անգամ, իսկ 2014 թվականին՝ մեկ անգամ, մինչդեռ այն մարդիկ, որոնցից աշխատանքային այցի ժամանակ հարցազրույց էր վերցվել, ընդհանրապես չէին լսել այդ հանդիպումների մասին, հետեւաբար՝ մոնիթորինգ իրականացնող թիմը չի կարող հանդուստի լինել այդ տեղեկատվության իսկության մեջ: Խորհրդի՝ 2011-2014 թվականների հանդիպումների արձանագրությունները չեն հրապարակվել, սակայն Խորհուրդը մամլո հաղորդագրություններ է հրապարակել այդ երկու հանդիպման մասին՝ ամփոփելով կարեւոր որոշումները:

Մոնիթորինգի հանձնաժողովը երբեք չի դարձել գործող խումբ: Հանրային եւ մասնավոր ոլորտի այն ներկայացուցիչները, որոնցից աշխատանքային այցի ժամանակ հարցազրույց է վերցվել, կարծում են, որ դրա պատճառը կարող է բարդ կառուցվածքը լինել. Հանձնաժողովը նախագահում է Նախագահի օգնականը, եւ այն բաղկացած է խորհրդարանի բոլոր խմբակցությունների ներկայացուցիչներից, ԳՐԵԿՈ-ում Հայաստանի պատվիրակության ղեկավարից, Պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումների հանձնաժողովի քարտուղարից, անցումային տնտեսություն ունեցող երկրների հակակոռուպցիոն նախաձեռնության աշխատանքային խմբի ղեկավարից, Կառավարության աշխատակազմի իրավաբանական վարչության պետից, ԹԻ Հայաստանի նախագահից եւ հասարակական կազմակերպությունների ներկայացուցիչներից: ԹԻ Հայաստանի խոսքերով՝ հանձնաժողովը հանդիպմանը մասնակցելու հրավերով մեկ անգամ իրենց հետ կապ է հաստատել, բայց այդ հանդիպումն այդպես էլ չի կայացել: Հարցվածներից մեկ ուրիշի խոսքերով՝ խորհրդարանական խմբակցությունների անդամները երբեք հանդիպումներին չեն մասնակցել: Արդյունքում հանձնաժողովը՝ որպես խումբ, երբեք չի գործել:

Մոնիթորինգի հանձնաժողովի գործունեության առանցքային մասն ապահովում էր դրա նախագահը՝ մի քանի արտաքին փորձագետների օգնությամբ: Մոնիթորինգի հանձնաժողովի գլխավոր ձեռքբերումները հետեւյալն են՝ 2010, 2011 եւ 2012 թվականների մոնիթորինգի զեկույցների հավաքումը եւ կոմպիլյացիան, 2011 թվականի զեկույցը ներկայացնելը Խորհուրդ, որի հիման վրա Խորհուրդը անհրաժեշտ հանձնարարություններ է սովել պատասխանատու մարմիններին, 2011 թվականին նոր փորձագիտական խմբի ստեղծումը, հակակոռուպցիոն ռազմավարության Գնահատման զեկույցի եւ 2009-2012 թվականների գործողությունների ծրագրի պատրաստումը, նախորդ ռազմավարության ավարտից հետո իր աշխատանքների շարունակականության, այդ թվում՝ հայեցակարգի պատրաստման ապահովումը:

Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը ողջունել է Գնահատման գեկույցը պատրաստելու՝ հանձնաժողովի նախագահի նախաձեռնությունը: Գնահատման գեկույցի մեջ խստորեն քննադատվում է ինստիտուցիոնալ կառույցը եւ փաստվում է, որ Հայաստանում ստեղծված՝ կոռուպցիայի դեմ պայքարի ինստիտուցիոնալ կառույցն արդյունավետ չէ: Գնահատման գեկույցի մեջ առկա է հակակոռուպցիոն մասնագիտացված մարմինների վերաբերյալ միջազգային չափանիշների մանրամասն վերլուծություն, այդ չափանիշներին Հայաստանի համապատասխանության վերլուծություններ, եւ, որպես եզրակացություն, նշվում է, որ կոռուպցիայի կանխարգելման մարմինները երկրում անհրաժեշտ են:

Գնահատման գեկույցի մեջ ընդգծված ինստիտուցիոնալ թերությունները հաղթահարելու նպատակով, հարցաշարի պատասխանների համաձայն, Կառավարության աշխատակազմի հետ Կառավարության՝ 2013 թվականի դեկտեմբերի 5-ի թիվ 1363-Ն որոշմամբ ստեղծվել է հակակոռուպցիոն ծրագրերի մոնիթորինգի բաժին: Նախատեսվում է, որ բաժնում կլինի 3 հաստիք, եւ այն կիրականացնի քարտուղարության գործառույթները: Աշխատանքային այցի ժամանակ մոնիթորինգ իրականացնող թիմը տեղեկացավ, որ այդ հաստիքները դեռ թափուր էին, իսկ քարտուղարությունը չէր գործում: Աշխատանքային այցից հետո Կառավարությունը տեղեկացրեց մոնիթորինգ իրականացնող թիմին, որ «Կառավարությունը կատարել է իր գործառույթը: Այն ստեղծել է բաժին, նշանակել է բաժնի պետ եւ բաժնի մնացած աշխատակիցներին»: Ինչպես արդեն նշվել է, 2009-2012 թվականների հակակոռուպցիոն ռազմավարությամբ նախատեսվում էր ոլորտային նախարարություններում ստեղծել հակակոռուպցիոն կենտրոններ: Աշխատանքային այցի ժամանակ մոնիթորինգ իրականացնող թիմը հարցազրույց ունեցավ Առողջապահության, ինչպես նաեւ Կրթության եւ գիտության նախարարությունների ներկայացուցիչների հետ եւ պարզեց, որ հակակոռուպցիոն միջոցառումներ մշակելու եւ իրականացնելու, մոնիթորինգ իրականացնելու եւ Մոնիթորինգի հանձնաժողովին հաշվետվություններ ներկայացնելու պարտականությունները վերապահվել են նախարարների տեղակալներից որեւէ մեկին, որը նախարարության տարբեր վարչություններին կարգադրել է մշակել եւ իրականացնել տարբեր միջոցառումներ: Հակակոռուպցիոն հանձնարարությունները նախարարությունների աշխատակազմերի համար լրացուցիչ հանձնարարություններ են. աշխատակազմի անդամների շարքում չկան այնպիսիք, որոնք պատասխանատու են հակակոռուպցիոն աշխատանքների

համար, այսինքն՝ այնպիսիք, որոնց համար կոռուպցիայի դեմ պայքարն իրենց աշխատանքային պարտականությունն է, եւ այդ աշխատանքի համար որոշակի բյուջե չի հատկացվել:

Չեկույցի նախագծի՝ Կառավարության տրամադրած արձագանքներում ասվում էր, որ. «Աշխատանքային պարտականությունների նկարագրություններում փոփոխություններ մտցնելու կարիք չկար, քանի որ հակակոռուպցիոն ռազմավարության գործողությունների ծրագրով նախատեսված գործողություններն այդ կառուցվածքային ստորաբաժանման աշխատանքային պարտականությունների մի մասն են դառնում: Հետեւաբար՝ լրացուցիչ բյուջետային ֆինանսավորման անհրաժեշտություն նույնպես չկար: Բացի դրանից՝ վերոնշյալ գործողություններն իրենց բովանդակության առումով խիստ առանձնահատկություններ չունեն, եւ դրանք ամբողջությամբ ընդգրկվել են նախարարությունների պաշտոնյաների աշխատանքային պարտականությունների մեջ»: Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը համաձայն չէ այս հայտարարության հետ եւ մնում է այն համոզմունքին, որ ոլորտային նախարարություններին տրված հակակոռուպցիոն հանձնարարությունները պետք է հստակորեն բաշխվեն, եւ դրանց իրականացմանը հարկավոր է աջակցել անհրաժեշտ միջոցներով: Աշխատանքային այցի ընթացքում անցկացված հարցազրույցի ժամանակ այդ տեսակետը հաստատեցին ոլորտային նախարարությունների ներկայացուցիչները:

Պետական մարմիններում կոռուպցիայի դեմ պայքարելու հնարավորությունները սահմանափակ են: Չնայած 2010 թվականին համապատասխան նախարարությունների պաշտոնյաները ծրագրի մոնիթորինգի մեթոդաբանության վերաբերյալ վերապատրաստում էին անցել ՀԳՄԾ-ի շրջանակներում, այնուամենայնիվ, դրանից հետո նրանք իրենց բնագավառներում հակակոռուպցիոն միջոցառումների մշակման եւ իրականացման համար անհրաժեշտ որեւէ մեթոդաբանական կամ վերլուծաբանական օժանդակություն չեն ստացել: Նրանք Մոնիթորինգի հանձնաժողովից իրենց հաշվետվությունների վերաբերյալ հետադարձ արձագանք կամ իրավապահ մարմիններից իրենց բնագավառներում պետական պաշտոնյաների մասնակցությամբ կոռուպցիոն դեպքերի մասին տեղեկություններ չեն ստանում:

Հակակոռուպցիոն կենտրոնները, որոնցից մոնիթորինգ իրականացնող

թիւնը հարցազրույց էր վերցրել, չնայած իրենց լիազորությունների սերտ առնչությանը, չգիտեին, թե ինչպես պետք է համագործակցեն Էթիկայի հարցերով հանձնաժողովների հետ, որոնք պետք է ստեղծվեն պետական բոլոր մարմիններում՝ «Հանրային ծառայության մասին» օրենքի համաձայն:

Հայեցակարգի համաձայն՝ ապագա հակակոռուպցիոն ռազմավարության ինստիտուցիոնալ մեխանիզմը թեթեւակիորեն փոխվելու է: Կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհուրդը կմնա քաղաքականությունն իրագործող գլխավոր մարմինը եւ պատասխանատու կլինի հակակոռուպցիոն ռազմավարության իրականացումը համակարգելու համար՝ հսկողությունն ապահովելով ոլորտային ծրագրերի իրականացման նկատմամբ: Սակայն այն կունենա նոր կազմ. այն կնախագահի վարչապետը եւ բաղկացած կլինի Կառավարության աշխատակազմի ղեկավարից, ֆինանսների եւ արդարադատության նախարարներից, գլխավոր դատախազից, Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց Էթիկայի հանձնաժողովի նախագահից, ընդդիմադիր կուսակցությունների ներկայացուցիչներից, Հանրային խորհրդի նախագահից, համայնքային միության ներկայացուցիչից եւ քաղաքացիական հասարակության երկու ներկայացուցիչից: Մոնիթորինգ իրականացնող թիւնը ողջունել է քաղաքացիական հասարակության համար Խորհրդի բաց լինելը, եւ Հայաստանում հակակոռուպցիոն քաղաքականության մշակման, համակարգման եւ մոնիթորինգի հարցում այդ բարեփոխումը, անշուշտ, կարող է ապահովել այդ մարմնի առաջատար դերը: Չնայած Կառավարությունը պնդում է, որ իշխանության մաս չկազմող ութ ներկայացուցիչ ընդգրկվածությունը Խորհրդում պետք է, որ բավարար լինի, քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչներն աշխատանքային այցի ժամանակ անցկացված հարցազրույցի ժամանակ հայտնեցին, որ իրենց կարծիքով, Խորհրդում իրենց պատշաճ ներկայացվածությունն ապահովելու համար իրենց ներկայացուցիչների թիվը հարկավոր է ավելացնել: Քաղաքացիական հասարակության այդ դիրքորոշումը նաեւ հաստատվեց 2014 թվականի օգոստոսի 26-ին Արդարադատության նախարարության կողմից ՀԿ-ների հետ կազմակերպված խորհրդակցության ժամանակ:

Խորհրդին կաջակցեն անկախ փորձագետների հանձնախումբը եւ Մոնիթորինգի բաժինը. Մոնիթորինգի հանձնաժողովը կդադարեցնի իր գոյությունը: Հայեցակարգի համաձայն՝ փորձագետները կընտրվեն մրցութային ընթացակարգով. Խորհուրդն իրավունք կունենա ընտրելու եւ աշխատանքից

ազատելու փորձագետներին: Կառավարության աշխատակազմը Մոնիթորինգի բաժնի միջոցով հանձնախմբին կտրամադրի նյութատեխնիկական օժանդակություն: Հանձնախումբը պատասխանատու կլինի բազմաթիվ հանձնարարությունների իրականացման համար՝ ներառյալ ազգային հակակոռուպցիոն ռազմավարության եւ ոլորտային ծրագրերի մշակման աշխատանքներին աջակցելը, հակակոռուպցիոն ռազմավարության իրականացման աշխատանքների համակարգումը, ոլորտային ծրագրերի իրականացման նկատմամբ հսկողությունը, ուսումնասիրություններ եւ հարցումներ կազմակերպելը, պետական մարմիններին մեթոդաբանական օժանդակություն տրամադրելը, իրազեկվածության մակարդակը բարձրացնելը եւ կոռուպցիայի դեմ պայքարում Խորհրդի եւ տարածաշրջանային ու միջազգային կազմակերպությունների միջեւ համագործակցությունը, ինչպես նաեւ խորհրդարանական ընդդիմադիր խմբակցությունների եւ քաղաքացիական հասարակության ներկայացվածության ապահովումը: Մոնիթորինգ իրականացնող թիմի կարծիքով՝ պարզ չէ, թե գործնականում հանձնախումբն ինչպես կարող է ստեղծվել եւ կառավարվել Խորհրդի կողմից, որն ինքնին մշտական գործող մարմին չէ: Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը նաեւ մտահոգված է, որ հանձնախումբը չի կարողանա կատարել այդ ծավալուն հանձնարարությունները՝ առանց ունենալու մշտական եւ բարձրաստիճան մարմնի կարգավիճակ, օրինակ՝ անկախ փորձագետները կարող են ապահովել տեխնիկական խորհրդատվություն, սակայն չեն կարող համակարգել այլ պետական կառույցների աշխատանքները կամ ներկայացնել խորհրդարանական ընդդիմադիր խմբակցություններին եւ քաղաքացիական հասարակությանը:

Հայեցակարգով առաջարկված՝ ինստիտուցիոնալ մեխանիզմի երրորդ տարրը պատասխանատու մարմիններն են՝ ներառյալ Կառավարությունը, վարչապետը եւ առանձին ոլորտներում հակակոռուպցիոն քաղաքականություն իրականացնող պետական մարմինների ղեկավարները: Հայեցակարգում նաեւ նշվում է կոռուպցիայի կանխարգելմանը նպաստող այլ մարմինների մասին, ինչպիսիք են, օրինակ՝ Էթիկայի կոմիտեն, Վերահսկիչ պալատը, քաղաքացիական ծառայության խորհուրդը, Կենտրոնական ընտրական հանձնաժողովը, Տնտեսական մրցակցության պաշտպանության պետական հանձնաժողովը եւ կոռուպցիոն բնույթի հանցագործությունների դեմ պայքարի համար պատասխանատու իրավապահ մարմինները:

Հայեցակարգում նշվում է Կառավարության աշխատակազմին կից

կառուցվածքային ստորաբաժանում ստեղծելու մտադրության մասին, որը հանձնախմբին կտրամադրի նյութատեխնիկական օժանդակություն: Աշխատանքային այցից հետո Կառավարությունը հաստատեց, որ Կառավարության 2012 թվականի դեկտեմբերի 5-ի թիվ 1363-Ն որոշմամբ Կառավարության աշխատակազմում ստեղծված՝ հակակոռուպցիոն ծրագրերի մոնիթորինգի բաժինը կիրականացնի այդ հանձնարարությունը եւ կգործի որպես Կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհրդի մշտական քարտուղարություն: Այդ քայլով կարող է լուծվել Հայաստանի հակակոռուպցիոն ինստիտուցիոնալ կառույցի հիմնական թույլ կողմը, եթե անհրաժեշտ միջոցներ տրամադրվեն հակակոռուպցիոն ռազմավարության իրականացման գործընթացը արդյունավետ կերպով մշակելու, համակարգելու եւ դիտանցելու համար: Մոնիթորինգ իրականացնող թիմի կարծիքով հետագա ռազմավարության իրականացման համար պետք է ներդրվի ամուր մեխանիզմ, որը պետք է ներառի մշտական քարտուղարության հստակ ստեղծում: Վերջինս պետք է պատասխանատու լինի ռազմավարության համակարգման եւ իրականացման մոնիթորինգ համար, այսինքն՝ ռազմավարության համակարգման, եւ մոնիթորինգի պատասխանատվությունը պետք է մնա Խորհրդի եւ իր մշտական քարտուղարության վրա, այլ ոչ արտաքին փորձագետներից կազմված հանձնախմբի վրա:

Հայաստանի քաղաքացիական հասարակության խմբերը, այդ թվում՝ ԹԻՀԿ-ն, այն դիրքորոշումն ունեն, որ երկրում նախորդ ռազմավարության պայմաններում իրեն չարդարացրած ինստիտուցիոնալ մոդելը վերականգնելու փոխարեն պետք է ստեղծվի կոռուպցիայի կանխարգելման անկախ գործակալություն: ԵՄ-ն նաեւ խորհուրդ է տալիս պարտադիր իրավական ուժ ունեցող որոշման միջոցով եւ ՄԱԿ-ի ԿՊԿ-ի պահանջներին համապատասխան՝ ստեղծել Հայաստանում անկախ եւ մշտական հիմունքներով գործող հակակոռուպցիոն մարմին:¹⁴ Աշխատանքային այցի ընթացքում անցկացված հարցազրույցի ժամանակ պետական պաշտոնյաները ոչ մի անգամ չեն նշել, որ երբեւէ քննարկված կամ դիտարկված լինի վերոնշյալ ինստիտուցիոնալ կառույցից բացի կոռուպցիայի կանխարգելման այլ մարմին ստեղծելու հնարավորությունը, եւ թե արդյոք Կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհուրդը, Աշխատակազմի կառուցվածքային ստորաբաժանման հանձնախումբը ռազմավարության համակարգումից եւ մոնիթորինգից բացի կարող են ունենալ կոռուպցիայի

¹⁴ ԵՀԶԳ/2011/023-094

կանխարգելման այլ պարտականություններ եւս: Աշխատանքային այցից հետո Կառավարությունը պարզաբանել է, որ Գնահատման զեկույցի մեջ դիտարկվել են տարբեր ինստիտուցիոնալ մոդելներ, եւ արդյունքում որոշվել է, որ անկախ եւ մշտական հիմունքներով գործող հակակոռուպցիոն մարմնի անհրաժեշտություն չկա:

Հայաստանի հակակոռուպցիոն քաղաքականության մշակման եւ համակարգման կարելու տարրերից մեկը դոնորների համակարգման գործընթացն է: Դոնորները, այդ թվում՝ միջազգային կազմակերպությունները, երկկողմ զարգացման գործակալությունները եւ հիմնադրամները, շատ կարելու դեր են խաղում Հայաստանում հակակոռուպցիոն բարեփոխումներ իրականացնելու գործընթացին աջակցելու հարցում. որոշ հակակոռուպցիոն միջոցառումներ ընդհանրապես պետական ֆինանսավորում չեն ստանում եւ ամբողջությամբ իրականացվում են դոնորների աջակցությամբ՝ կասկածի տակ դնելով դրանցում Կառավարության մասնակցությունը: Նախորդ մոնիթորինգի զեկույցի մեջ նշված էր, որ Կառավարության եւ դոնորների միջեւ ավելի արդյունավետ համակարգման միջոցով ֆինանսական ռեսուրսները կարող էին հասցեագրվել ռազմավարության իրականացումն ապահովող մարմիններում գործող իրական շահառուներին: Մոնիթորինգի երրորդ փուլի աշխատանքային այցի ընթացքում միջազգային հանրության ներկայացուցիչները հաստատեցին, որ դոնորների համակարգումը մնում է լուրջ մարտահրավեր, եւ որեւէ արդյունավետ մեխանիզմ չկա, որով հնարավոր կլիներ ապահովել առաջնային միջոցառումների ֆինանսավորումը եւ խուսափել կրկնակի ջանքեր գործադրելուց՝ միեւնույն ժամանակ ապահովելով Կառավարության առաջատար դերն այս ոլորտում: Աշխատանքային այցից հետո Կառավարությունը պարզաբանեց, որ ռազմավարության իրականացման ֆինանսավորումը կկատարվի պետական բյուջեից, եւ գրեթե բոլոր գործողությունները նույնպես կֆինանսավորվեն պետական բյուջեից: Այնուամենայնիվ, մոնիթորինգ իրականացնող թիմը դեռեւս մտահոգված է, քանի որ հակակոռուպցիոն բարեփոխումներ իրականացնելու համար դոնորների ֆինանսավորման կարիքը դեռեւս կարող է զգացվել, եւ դոնորների կողմից հետագայում արդյունավետ ու թափանցիկ ֆինանսավորում ապահովելու համար անհրաժեշտ է ունենալ համապատասխան մեխանիզմ:

Եզրակացություններ

Ամփոփելով՝ Հայաստանը չի կարողացել ամրապնդել 2009-2012 թվականների հակակոռուպցիոն ռազմավարության եւ հետագա ոլորտային գործողությունների ծրագրերի մշակման, իրականացման եւ մոնիթորինգի ինստիտուցիոնալ կարողությունները. Կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհուրդն արդյունավետորեն չի գործել, իսկ Մոնիթորինգի հանձնաժողովը՝ որպես խումբ, օպերատիվ չի եղել. առանցքային միջոցառումների իրականացումն ապահովել է հանձնաժողովի նախագահը: Մի շարք հանրային կառույցներ իրենց համապատասխան բնագավառներում մշակել են հակակոռուպցիոն միջոցառումներ եւ դրանց մասին հաշվետվություններ են ներկայացրել Մոնիթորինգի հանձնաժողովին, սակայն այդ պետական մարմինների՝ հակակոռուպցիոն հանձնարարություններ կատարելու կարողությունը եղել է սահմանափակ, եւ մոնիթորինգի մեթոդաբանությունից բացի հակակոռուպցիոն գործողություններ մշակելու եւ իրականացնելու մեթոդաբանական կամ վերլուծական որեւէ այլ աջակցություն նրանց չի տրամադրվել: Դոնորների համակարգման որեւէ մեխանիզմ չկա:

Հայաստանը մասամբ է կատարել 1.6 առաջարկության պահանջները:

Նոր առաջարկություն 4

- Ապահովել, որ Կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհուրդը գլխավորի հակակոռուպցիոն ռազմավարության համակարգումը եւ դրա մոնիթորինգը, կանոնավոր տեղեկացնի պետական մարմիններին եւ հանրությանը դրա իրականացման ընթացքում ունեցած առաջիադասումների եւ ծագած մարտահրավերների մասին, ինչպես նաեւ անհրաժեշտության դեպքում միջոցներ ձեռնարկի՝ դրա իրականացումը խթանելու համար**
- Հակակոռուպցիոն ռազմավարության համակարգման եւ մոնիթորինգի մշտական քարտուղարությանը օժտել հակակոռուպցիոն քաղաքականության համակարգման եւ մոնիթորինգի իրականացման հստակ լիազորություններով, ինչպես նաեւ արդյունավետ եւ անկախ աշխատանքի համար**

տրամադրել անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցներ

- Ամրապնդել ոլորտային հակակոռուպցիոն միջոցառումներ մշակելու եւ իրականացնելու՝ պետական մարմինների կարողությունը, նրանց տրամադրել վերլուծական եւ մեթոդաբանական աջակցություն, ապահովել հակակոռուպցիոն կենտրոնների եւ պետական մարմիններում էթիկայի հանձնաժողովների միջեւ աշխատանքների համակարգումը եւ իրավապահ մարմինների հետ համագործակցությունը
- Ստեղծել դոնորների համակարգման մեխանիզմ՝ ապահովելու համար դոնորների արդյունավետ աջակցությունը հակակոռուպցիոն ռազմավարության եւ հակակոռուպցիոն, բարեխղճության մակարդակի բարձրացման ու արդյունավետ կառավարման այլ ծրագրերի իրականացմանը [Կառավարությունը խնդրում է ավելի հստակ առաջարկություն ներկայացնել]

2. Կոռուպցիայի քրեականացումը

Նախորդ առաջարկություն 2.1-2.2

i. Հայաստանը պետք է հստակորեն քրեականացնի անհիմն առավելություն պահանջելը կամ ստանալու խոստումը կամ առաջարկն ընդունելը (ՀՀ քրեական օրենսգրքի 311-րդ եւ 311-2 հոդվածներ)՝ ՄԱԿ-ի կոնվենցիայի 15-րդ հոդվածի «բ» պարբերության եւ Եվրոպայի խորհրդի Կոռուպցիայի մասին քրեական իրավունքի կոնվենցիայի 3-րդ հոդվածին համապատասխան:

ii. Հայաստանը պետք է դիտարկի իր քրեական օրենքում, միջազգային չափանիշներին համապատասխան, ազդեցությունը շահադիտական նպատակով օգտագործելն ամբողջությամբ կարգավորվելու հարցը, մասնավորապես՝ քրեական օրենքում ազդեցությունը շահադիտական նպատակով օգտագործելու ակտիվ կողմը, անհարկի ազդեցություն գործադրելու նպատակով անհիմն առավելություն պահանջելը կամ ստանալու խոստումը կամ առաջարկն

ընդունելը, «շահադիտական նպատակով» կատարված արարքներից բացի այլ արարքներ ներառելը, ինչպես նաև երրորդ կողմ հանդիսացող շահառուներին անդրադառնալը:

iii. Հայաստանը պետք է ամբողջությամբ քրեականացնի մասնավոր հատվածում կաշառակերությունը՝ ընդլայնելով այն անձանց շրջանակը, որոնց նկատմամբ կիրառվում են այդ դրույթները՝ ընդգրկելու բոլոր այն անձանց, որոնք աշխատում են մասնավոր հատվածում գործող կազմակերպություններում:

iv. Հայաստանի համար խրախուսելի է ապօրինի հարստացումը քրեականացնելու անհրաժեշտության եւ հնարավորությունների վերաբերյալ հետագա վերլուծության իրականացումը:

v. Հայաստանը պետք է ներդնի կոռուպցիոն հանցանքներում ներգրավվածության համար իրավաբանական անձանց պատասխանատվության (քրեական, քաղաքացիական կամ վարչական. որը տեղին կհամարի) ինստիտուտը՝ պատասխանատվության համապատասխան միջոցներ սահմանելով:

Անհիմն առավելություն պահանջելը կամ ստանալու խոստումը կամ առաջարկն ընդունելը

2012 թվականի փետրվարի 9-ին ՀՀ ազգային ժողովն ընդունեց ՀՕ-18-Ն օրենքը՝ Հայաստանի քրեական օրենսգրքում ներդնելով անհիմն առավելություն «պահանջելը», «ստանալու խոստումը» եւ «առաջարկն ընդունելը» տարրերը: Միջազգային չափանիշներին համապատասխան՝ քրեական օրենսգրքի 311-րդ եւ 311.1 հոդվածներում կատարվեցին համապատասխան փոփոխություններ:

Նախքան աշխատանքային այցը՝ Հայաստանի իշխանությունների կողմից նախատեսված՝ կիրարկման վերաբերյալ վիճակագրական տվյալները վերաբերում էին ընդհանուր հոդվածներով գործ հարուցելու, գործով մեղադրական եզրակացություն ներկայացնելու եւ դատավճիռ կայացնելու բոլոր դեպքերին, եւ պարզ չէր, թե արդյոք անհիմն առավելություն «պահանջելու» կամ «ստանալու խոստման» կամ «առաջարկն ընդունելու» վերաբերյալ գործերի քննություն կատարվել եւ հետապնդում իրականացվել է, թե ոչ:

Աշխատանքային այցի ժամանակ հանդիպած գործող մասնագետներն այդ նորմերի գործնական կիրառման վերաբերյալ տարաբնույթ տեղեկություններ տրամադրեցին: Մոնիթորինգ իրականացնող թիմին Ոստիկանության եւ Հատուկ քննչական ծառայության (ՀՔԾ) որոշ ներկայացուցիչներ ասացին, որ «պահանջել» եւ (կամ) «ստանալու խոստում կամ առաջարկն ընդունել» որակմամբ գործեր հարուցվել են, թեեւ նրանք չկարողացան այդպիսի գործերի մասին որեւէ մանրամասներ տրամադրել: Հաջորդիվ մոնիթորինգ իրականացնող թիմը խնդրեց աշխատանքային այցից հետո ավելի մանրամասն տեղեկություններ տրամադրել այդպիսի դեպքերի վերաբերյալ: Այնուամենայնիվ, տրամադրված տեղեկությունները փաստում են, որ ներկայումս Հայաստանում նման գործեր չկան:

Այդ տարրերի վերաբերյալ դատական գործերի բացակայությունը կարող է բացատրվել նրանով, որ օրենքում նշված փոփոխությունները համեմատաբար վերջերս են կատարվել: Այնուամենայնիվ, աշխատանքային այցի ժամանակ անցկացրած քննարկումների արդյունքում ընդհանուր առմամբ պարզ դարձավ, որ կաշառակերության հետ կապված հանցագործությունների քննության պրակտիկան հիմնականում ավանդական ուղղվածություն ունի, եւ գործող մասնագետները կենտրոնանում են կաշառք տալու կամ ստանալու հանգամանքն սպացուցելու վրա եւ ուշադրություն չեն դարձնում այն դեպքերին, երբ գործարքը կամ համաձայնությունն անավարտ է: Դատախազները եւ քննիչները նաեւ նշեցին, որ գործնականում դժվար է որակել այդ հանցագործության փուլերը, եւ նրանք սպացույցներ գտնելու հարցում մարտահրավերների են բախվում:

Ազդեցությունը շահադիտական նպատակով օգտագործելը

Ազդեցությունը շահադիտական նպատակով օգտագործելու ակտիվ կողմը քրեականացվել է 2012 թվականի փետրվարի 9-ին ընդունված նույն՝ ՀՕ-18-Ն օրենքով, որով Քրեական օրենսգրքում ներդրվեց նոր՝ 312.2 հոդվածը (իրական կամ ենթադրյալ ազդեցությունն օգտագործելու համար սպօրինի վարձատրություն տալը): Միջազգային չափանիշներով պահանջվող բոլոր տարրերն այդ հոդվածում առկա են:

Այդուհանդերձ, 2.1-2.2 առաջարկությունը կոչ է անում անդրադառնալ ազդեցությունը շահադիտական նպատակով օգտագործելու մյուս տարրերին եւս,

օրինակ՝ «շահադիտական նպատակով» կատարված արարքներից բացի այլ արարքների, ինչպես նաև երրորդ կողմ հանդիսացող շահառուներին: Պահանջվում է նաև քրեականացնել «անհարկի ազդեցություն գործադրելու նպատակով անհիմն առավելություն պահանջելը կամ առաջարկն ընդունելը կամ ստանալու խոստումը»:

Քրեական օրենսգրքի 311.2 հոդվածով սահմանված հանցանքը ներկայումս սահմանափակվում է «շահադիտական նպատակով» կատարված արարքները ներառելով եւ չի անդրադառնում երրորդ կողմ հանդիսացող շահառուներին: ԳՐԵԿՈ-ի կողմից Հայաստանի վերաբերյալ 2012 թվականի դեկտեմբերին հրապարակված համապատասխանության զեկույցում նշվում է, որ՝ «այդ բացերը մասամբ լրացվում են պասիվ կաշառակերության մասին 311-րդ եւ 311.1 հոդվածներով, որոնցով կարգավորվում է նաև ազդեցությունը շահադիտական նպատակով օգտագործելու հարցը: Այդ հոդվածները, այնուամենայնիվ, վերաբերում են միայն այն դեպքերին, երբ ազդեցություն տրամադրող անձը պաշտոնատար անձ է կամ հանրային ծառայող: Բացի դրանից՝ 311-րդ, 311.1 եւ 311.2 հոդվածներով պահանջվում է ազդեցության փաստացի գործադրում (նույնիսկ այն դեպքերում, երբ էական չէ, թե ազդեցության գործադրմամբ նախատեսված արդյունքը ձեռք է բերվել, թե ոչ):»¹⁵

Չնայած ազդեցությունը շահադիտական նպատակով օգտագործելու պասիվ կողմը քրեականացված էր դեռևս մոնիթորինգի երկրորդ փուլից առաջ՝ ազդեցությունը շահադիտական նպատակով օգտագործելու պասիվ կողմի վերաբերյալ կամ քրեական օրենսգրքի նոր՝ 312.2 հոդվածով որակված գործեր առ այսօր չեն հարուցվել: Աշխատանքային այցի ժամանակ ներկայացուցիչներն ասացին, որ նոր հանցագործություններ բացահայտելը բարդ է, եւ բավական է, որ մեկ գործով բարեհաջող քննություն կատարվի եւ հետապնդում իրականացվի, մյուսները կհաջորդեն: Մոնիթորինգ իրականացնող թիմին բացատրեցին նաև, որ գործնականում, պայմանավորված այն հանգամանքով, որ հոդվածի դիսպոզիցիան հատվում է այլ հանցակազմերի հետ, քննիչներն ինքնրստիներյան կողմնորոշվում են դեպի ծանոթ հոդվածներ:

Կաշառքը մասնավոր հատվածում

Քրեական օրենսգրքի 200-րդ հոդվածը (առեւտրային կաշառք) մոնիթորինգի երկրորդ փուլից հետո փոփոխվել է եւ այժմ ընդգրկում է մասնավոր հատվածի կազմակերպություններում աշխատող բոլոր անձանց: Այն այլեւս չի սահմանափակվում այն անձանց շրջանակով, որոնք կատարում են կարգադրիչ կամ այլ կառավարչական գործառույթներ, ինչպես մոնիթորինգի երկրորդ փուլի ժամանակ էր. այն լրացվել է հետեւյալ ձեւակերպմամբ. «կամ զբաղեցնում է ցանկացած այլ պաշտոն», ինչի շնորհիվ այդ դրույթը դարձել է միջազգային պահանջներին համապատասխան:

Առեւտրային կաշառքի վերաբերյալ գործերի մասին Հայաստանի իշխանությունների տրամադրած վիճակագրական տեղեկությունների համաձայն՝ նման (բավականին սահմանափակ) թվով գործեր հարուցվել են 200-րդ հոդվածով, մեղադրական եզրակացությունների եւ դատավճիռների թիվը համարժեք է այլ կոռուպցիոն հանցագործությունների վերաբերյալ գործերով մեղադրական եզրակացությունների եւ դատավճիռների թվին: Այդ գործերի քննությանը խոչընդոտող որեւէ հանգամանք, այնուամենայնիվ, աշխատանքային այցի ժամանակ չի հայտնաբերվել՝ բացի նրանից, որ գործուն գոջայր կիրառելի չէ որպես պաշտպանական միջոց, ուստի մարդիկ պատրաստակամ չեն հայտնելու հանցագործության այդպիսի տեսակների մասին եւ համագործակցել իրավապահ մարմինների հետ:

Ապօրինի հարստացումը

Հայաստանի իշխանությունների տրամադրած՝ հարցաշարի պատասխանների համաձայն՝ այս հարցը քննարկվել է, սակայն դրա հետ կապված վերջնական որոշում չի կայացվել: Դա հետագայում հաստատեցին նաեւ Հայաստանի քրեական արդարադատության համակարգի ներկայացուցիչները, որոնց հանդիպել էին աշխատանքային այցի ժամանակ: Նրանք մոնիթորինգ իրականացնող թիմին ասացին, որ այդ հասկացությունը քննարկվում է քրեական օրենսգրքի բարեփոխումների, ինչպես նաեւ Հայաստանում իրականացվող սահմանադրական բարեփոխումների համատեքստում: Ավելին՝ գլխավոր դատախազության ներկայացուցիչները նաեւ պարզաբանեցին, որ այդ հարցն ընդգրկված է Եվրոպական հարեւանության քաղաքականության (ԵՀՔ) գործողությունների ծրագրում, եւ իրագեկված որոշում կայացնելու նպատակով Հայաստանը համապատասխան ոլորտում ներկայումս ուսումնասիրում է ԵՄ-ի

փորձը:

Կոռուպցիոն հանցանքների համար իրավաբանական անձանց պատասխանատվությունը

ՍԳԾ-ի մոնիթորինգի երկրորդ փուլից հետո Հայաստանի օրենսդրության մեջ որեւէ փոփոխություն չի կատարվել կոռուպցիոն հանցանքների համար իրավաբանական անձանց որեւէ տեսակի պատասխանատվության ինստիտուտ ներդնելու հարցում: Այնուամենայնիվ, Հայաստանի իշխանությունների հաղորդմամբ, այդ հարցերը քննարկվում են քրեական օրենսգրքի եւ վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ օրենսգրքի բարեփոխումների շրջանակում: Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը տարաբնույթ կարծիքներ է լսել այն հարցի շուրջ, թե Հայաստանը պատասխանատվության որ տեսակը կընտրի, եւ թե այդպիսի օրենքի նախագիծը ներկայումս ինչ փուլում է գտնվում: Աշխատանքային այցի ժամանակ ներկայացուցիչներից ոմանք նշեցին, որ դեռեւս պատասխանատվության տեսակի մասին որոշում չի կայացվել, իսկ մյուսները նշեցին, որ դա կլինի վարչական պատասխանատվություն: Հարցաշարի պատասխաններում հիշատակվել են թե՛ քրեական օրենսգրքի նախագիծը եւ թե՛ վարչական իրավախախտումների մասին օրենսգրքի նախագիծը: Աշխատանքային այցից հետո մոնիթորինգ իրականացնող թիմին տրամադրված` Հայաստանի Հանրապետության քրեական օրենսգրքի նոր նախագծի հայեցակարգը, այնուամենայնիվ, չի ներառում կոռուպցիոն հանցանքների կամ այդ բնույթի որեւէ այլ հանցանքի համար իրավաբանական անձանց պատասխանատվության վերաբերյալ որեւէ հիշատակում:

Օրենքի նորմերի ընդհանուր կիրառումը կոռուպցիոն հանցանքների նկատմամբ

ՍԳԾ-ի մոնիթորինգի երրորդ փուլում հիմնական շեշտը դրվում է իրավունքի կիրարկման ու գործնականում այն կիրառելու վրա: Ուստի մոնիթորինգ իրականացնող թիմը հատուկ ուշադրություն է դարձրել այն հարցին, թե Հայաստանում ինչ արդյունավետությամբ են իրականացվում կոռուպցիոն հանցանքների բացահայտումը, նախնական քննությունը եւ դատական քննությունը:

Աշխատանքային այցից հետո նմանատիպ գործերով զբաղվող իրավապահ մարմինները մոնիթորինգ իրականացնող թիմին տրամադրեցին հետևյալ վիճակագրական տվյալները՝¹⁶

Քրեական օրենսգրքի հոդված 311 (Կաշառք ստանալը)

Տարի	Հարուցված քրեական գործերը	Դատարան ուղարկված քրեական գործերը	Քրեական գործերը, որոնցով կայացվել է մեղադրական դատավճիռ
2011	Ընդհանուր՝ 55 , որոնցից՝ 39 (Ոստիկանության կողմից) 13 (ՀՔԾ-ի կողմից) 1 (ԱՄԾ-ի կողմից) 2 (ՊՆ-ի կողմից)	Ընդհանուր՝ 21 , որոնցից՝ 13 (Ոստիկանության կողմից) 7 (ՀՔԾ-ի կողմից) 1 (ԱՄԾ-ի կողմից)	Ընդհանուր՝ 22 , որոնցից՝ 13 (Ոստիկանության կողմից) 9 (ՀՔԾ-ի կողմից)
2012	Ընդհանուր՝ 59 , որոնցից՝ 42 (Ոստիկանության կողմից) 13 (ՀՔԾ-ի կողմից) 2 (ԱՄԾ-ի կողմից) 2 (ՊՆ-ի կողմից)	Ընդհանուր՝ 47 , որոնցից՝ 40 (Ոստիկանության կողմից) 6 (ՀՔԾ-ի կողմից) 1 (ԱՄԾ-ի կողմից)	Ընդհանուր՝ 28 , որոնցից՝ 19 (Ոստիկանության կողմից) 9 (ՀՔԾ-ի կողմից)
2013	Ընդհանուր՝ 47 , որոնցից՝ 22 (Ոստիկանության կողմից)	Ընդհանուր՝ 14 , որոնցից՝ 5 (Ոստիկանության կողմից)	Ընդհանուր՝ 18 , որոնցից՝ 7 (Ոստիկանության կողմից)
	18 (ՀՔԾ-ի կողմից) 5 (ԱՄԾ-ի կողմից) 2 (ՊՆ-ի կողմից)	4 (ՀՔԾ-ի կողմից) 3 (ԱՄԾ-ի կողմից) 2 (ՊՆ-ի կողմից)	9 (ՀՔԾ-ի կողմից) 2 (ՊՆ-ի կողմից)

Քրեական օրենսգրքի հոդված 311.1 (Պաշտոնատար անձ չհանդիսացող հանրային ծառայողի կողմից ապօրինի վարձատրություն ստանալը)

Տարի	Հարուցված քրեական գործերը	Դատարան ուղարկված քրեական գործերը	Քրեական գործերը, որոնցով կայացվել է մեղադրական դատավճիռ
2011	Ընդհանուր՝ 26 ,	Ընդհանուր՝ 8 , որոնցից՝	Ընդհանուր՝ 6 , որոնցից՝

¹⁶ Այդ մարմինների թվում են Ոստիկանության, Հատուկ քննչական ծառայության (ՀՔԾ), Ազգային անվտանգության ծառայության (ԱՄԾ) եւ Պաշտպանության նախարարության (ՊՆ) քննիչները:

	որոնցից՝ 20 (Ոստիկանության կողմից) 6 (ԱՄԾ-ի կողմից)	6 (Ոստիկանության կողմից) 2 (ԱՄԾ-ի կողմից)	6 (Ոստիկանության կողմից)
2012	Ընդհանուր՝ 15 , որոնցից՝ 11 (Ոստիկանության կողմից) 4 (ԱՄԾ-ի կողմից)	Ընդհանուր՝ 7 , որոնցից՝ 5 (Ոստիկանության կողմից) 2 (ԱՄԾ-ի կողմից)	Ընդհանուր՝ 6 , որոնցից՝ 6 (Ոստիկանության կողմից)
2013	Ընդհանուր՝ 33 , որոնցից՝ 33 (Ոստիկանության կողմից)	Ընդհանուր՝ 29 , որոնցից՝ 29 (Ոստիկանության կողմից)	Ընդհանուր՝ 8 , որոնցից՝ 8 (Ոստիկանության կողմից)

Քրեական օրենսգրքի հոդված 312 (Կաշառք տալը)

Տարի	Հարուցված քրեական գործերը	Դատարան ուղարկված քրեական գործերը	Քրեական գործերը, որոնց դեպքում կայացվել է մեղադրական դատավճիռ
2011	Ընդհանուր՝ 6 , որոնցից՝ 5 (Ոստիկանության կողմից) 1 (ԳՆ-ի կողմից)	Ընդհանուր՝ 3 , որոնցից՝ 3 (Ոստիկանության կողմից)	Ընդհանուր՝ 5 , որոնցից՝ 5 (Ոստիկանության կողմից)
2012	Ընդհանուր՝ 28 , որոնցից՝ 22 (Ոստիկանության կողմից) 2 (ՀՔԾ-ի կողմից) 1 (ԱՄԾ-ի կողմից) 3 (ԳՆ-ի կողմից)	Ընդհանուր՝ 5 , որոնցից՝ 4 (Ոստիկանության կողմից) 1 (ԱՄԾ-ի կողմից)	Ընդհանուր՝ 6 , որոնցից՝ 6 (Ոստիկանության կողմից)
2013	Ընդհանուր՝ 15 , որոնցից՝ 9 (Ոստիկանության կողմից) 2 (ՀՔԾ-ի կողմից) 4 (ԳՆ-ի կողմից)	Ընդհանուր՝ 6 , որոնցից՝ 4 (Ոստիկանության կողմից) 1 (ՀՔԾ-ի կողմից) 1 (ԳՆ-ի կողմից)	Ընդհանուր՝ 10 , որոնցից՝ 6 (Ոստիկանության կողմից) 3 (ՀՔԾ-ի կողմից) 1 (ԳՆ-ի կողմից)

Քրեական օրենսգրքի հոդված 312.1 (Պաշտոնատար անձ չհանդիսացող հանրային ծառայողին ապօրինի վարձատրություն տալը)

Տարի	Հարուցված քրեական գործերը	Դատարան ուղարկված քրեական գործերը	Քրեական գործերը, որոնցով կայացվել է մեղադրական դատավճիռ
------	---------------------------	-----------------------------------	---

2011	0	0	Ընդհանուր՝ 1 , որոնցից՝ 1 (Ոստիկանության կողմից)
2012	0	0	0
2013	Ընդհանուր՝ 13 , որոնցից՝ 13 (Ոստիկանության կողմից)	0	0

Քրեական օրենսգրքի հոդված 312.2 (Իրական կամ ենթադրյալ ազդեցությունն օգտագործելու համար ապօրինի վարձատրություն տալը)

<i>Տարի</i>	<i>Հարուցված քրեական գործերը</i>	<i>Դատարան ուղարկված քրեական գործերը</i>	<i>Քրեական գործերը, որոնցով կայացվել է մեղադրական դատավճիռ</i>
2011	0	0	0
2012	0	0	0
2013	0	0	0

Քրեական օրենսգրքի հոդված 200 (Առեւտրային կաշառքը)

Տարի	Հարուցված քրեական գործերը	Դատարան ուղարկված քրեական գործերը	Քրեական գործերը, որոնցով կայացվել է մեղադրական դատավճիռ
2011	Ընդհանուր՝ 29 , որոնցից՝ 28 (Ոստիկանության կողմից) 1 (ԱՄԾ-ի կողմից)	Ընդհանուր՝ 10 , որոնցից՝ 10 (Ոստիկանության կողմից)	Ընդհանուր՝ 10 , որոնցից՝ 10 (Ոստիկանության կողմից)
2012	Ընդհանուր՝ 25 , որոնցից՝ 24 (Ոստիկանության կողմից) 1 (ԱՄԾ-ի կողմից)	Ընդհանուր՝ 15 , որոնցից՝ 15 (Ոստիկանության կողմից)	Ընդհանուր՝ 21 , որոնցից՝ 21 (Ոստիկանության կողմից)
2013	Ընդհանուր՝ 9 , որոնցից՝ 9 (Ոստիկանության կողմից)	Ընդհանուր՝ 3 , որոնցից՝ 3 (Ոստիկանության կողմից)	Ընդհանուր՝ 6 , որոնցից՝ 6 (Ոստիկանության կողմից)

Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը մտահոգություն հայտնեց, որ կոռուպցիոն դեպքերով հարուցված, քննված գործերի եւ կայացված դատավճիռների ընդհանուր թիվը քիչ է: Օրինակ՝ 2013 թվականին կոռուպցիոն հանցանքների քննություն իրականացնելու իրավասություն ունեցող բոլոր չորս իրավապահ մարմինների կողմից ընդհանուր առմամբ հարուցվել է 117 գործ: Հետագայում նույն տարում դատարան է ուղարկվել կոռուպցիոն դեպքերով 52 գործ, որոնցից 42-ով կայացվել է մեղադրական դատավճիռ: Ըստ երեւույթին, այդ տվյալները ներառում են կոռուպցիայի վերաբերյալ նաեւ ոչ մեծ ծանրության գործերը: Այդ գործերի շարքում հատկապես փոքր է ակտիվ կոռուպցիայի վերաբերյալ գործերի թիվը, իսկ ազդեցությունը շահադիտական նպատակով օգտագործելու վերաբերյալ գործեր ընդհանրապես չեն եղել:

Հայաստանում իրավունքի կիրառման համար գործադրվող ջանքերի արդյունավետության ցածր գնահատականը հիմնավորելու համար ԵՄ ծրագրի գեկույցի մեջ համեմատություն է կատարվում կոռուպցիոն բնույթի ընդհանուր հանցագործությունների վերաբերյալ Հայաստանի եւ Լիտվայի վիճակագրական տվյալների միջեւ, քանի որ վերջինս իր բնակչության թվով եւ իրավական համակարգով նման է Հայաստանին: Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը ցանկանում է անդրադառնալ այդ համեմատական տվյալներին (թեւեւ դրանք 2010 թվականի տվյալներ են), քանի որ ավելի լավ են ցույց տալիս

արդյունավետության առումով երկրների միջև առկա տարբերությունը, ինչպես նաև ներկայացնում ընդհանուր պատկերը: ԵՄ ծրագրի գեկույցի մեջ ներկայացված են հետևյալ տվյալները՝ «2010 թվականին Լիտվայում արձանագրվել է պասիվ կաշառակերության 100 դեպք, իսկ Հայաստանում՝ ընդամենը 36: Ակտիվ կաշառակերության դեպքերով 2010 թվականին Լիտվայում հարուցվել է 449 գործ, իսկ Հայաստանում արձանագրվել են ընդամենը 2-ը»:¹⁷

Աշխատանքային այցի ժամանակ օրենքի գործնական կիրառման խնդիրները մանրամասնորեն քննարկվել են գործող մասնագետների հետ: Գործերի սահմանափակ թվի վերաբերյալ բազմաթիվ պատճառներ են բերվել, սակայն մոնիթորինգ իրականացնող թիմին ներկայացված գլխավոր բացատրությունն այն էր, որ կոռուպցիան ծածուկ հանցագործություն է, եւ հաղորդումների բացակայությունն է պատճառը, որ բարդացնում է դրա բացահայտման եւ հետապնդման գործընթացը: Թիմին նաև բացատրեցին, որ հատկապես ակտիվ կաշառակերության վերաբերյալ Հայաստանում շատ քիչ հաղորդումներ եւ բողոքներ են ներկայացվում: Երկրում կոռուպցիոն հանցանքների բացահայտման, քննության եւ հետապնդման հարցերում ընդհանուր միտումների պատճառը դա է:

Հաստատվեց, որ կաշառակերության հետ կապված գործերի ճնշող մեծամասնությունը վերաբերում է պասիվ կոռուպցիային, եւ իրավապահ մարմինները քննություն սկսելու համար թերեւս առավելապես հենվում են այն անձանց հայտարարությունների վրա, որոնցից կաշառք են պահանջել կամ այն հանրային ծառայողների հայտարարությունների վրա, որոնց կաշառք են առաջարկել: Աշխատանքային այցի ժամանակ իրավապահ մարմինների ներկայացուցիչները նշեցին, որ տեսականորեն կարող էր քննություն սկսվել, օրինակ՝ լրատվական միջոցների կողմից հաղորդվող տեղեկությունների հիման վրա: Այնուամենայնիվ, նրանցից շատերն ասացին, որ լրատվական միջոցների կողմից ներկայացված հայտարարությունները հաճախ հստակ, ճշգրիտ չեն, եւ դրանց հետեւելը դժվար է. ուստի դրանք հազվադեպ են ծառայում որպես բավարար հիմք՝ սահմանված կարգով քրեական վարույթ սկսելու համար: Նման՝ ստացվող հաղորդումների վրա հենվող մոտեցումն էականորեն սահմանափակում է քննչական մարմինների հնարավորությունները եւ թուլացնում է կոռուպցիայի բարդ դեպքերի արդյունավետ բացահայտման կարողությունը:

¹⁷ «Հայաստանի հանրային հատվածում կոռուպցիայի իրավիճակի վերլուծություն», էջ 30-31:

Բացի դրանից՝ գործող մասնագետները հայտնեցին, որ նոր հանցակազմերով կամ հանցակազմի տարրերով գործեր չկան, քանի որ փորձ ձեւավորելու համար ժամանակ է պահանջվում: Բերվեց փողերի լվացման հետ կապված հանցագործությունների օրինակը, եւ թե ինչպես մի քանի տարի տեւեց՝ մինչեւ սկսեցին նման գործեր հարուցվել: Այնուամենայնիվ, քննարկվող դրույթներից շատերը Հայաստանի օրենսդրության մեջ առկա էին դեռեւս մոնիթորինգի 2-րդ փուլից սկսած: Ավելին՝ «առաջարկելը, խոստանալը, պահանջելը եւ առաջարկն ընդունելը կամ ստանալու խոստումը», ինչպես երեւում է, ընդգրկվել են միայն Ոստիկանության ակադեմիայի կողմից կազմակերպված վերապատրաստման դասընթացներում: Ինչպես հաղորդվում է, այդպիսի վերապատրաստումներ անցկացվել են Ոստիկանության ներկայացուցիչների, դատախազների, Արդարադատության նախարարության աշխատակազմի համար՝ չնայած այն հանգամանքին, որ այդպիսի տարրերով կոռուպցիոն հանցանքներից շատերը ՀՔԾ-ի իրավասության ներքո են: Բացի դրանից՝ ենթադրվում է, որ մի շարք դեպքեր պետք է քննվեին ԱՄԾ-ի կողմից, իսկ Ոստիկանությունը մեծ մասամբ պետք է զբաղվեր ոչ մեծ ծանրության կոռուպցիոն դեպքերով:

Եզրակացություններ

Առաջին հայացքից՝ Հայաստանը ձեւական առումով կատարել է 2.1-2.2 առաջարկության (i) մասը: Մյուս կողմից՝ մոնիթորինգի 3-րդ փուլում հիմնական նպատակն իրավունքի կիրարկումն ու գործնականում այն կիրառելն է, եւ այդ ոլորտում Հայաստանում առաջընթաց չի նկատվում, քանի որ այդ բարեփոխումները գործնականում չեն կիրառվում:

Այդ առաջարկության (ii) մասի յուրաքանչյուր տարրի վերաբերյալ կարելի է եզրակացնել հետեւյալը՝

- *սկսիվ կաշտակերության հանցակազմ նախատեսելը*. այս հարցը լուծվել է նոր՝ 312.2 հոդվածով, եւ հանցակազմի բոլոր տարրերը պատշաճ կերպով կարգավորվում են.
- *պահանջելը կամ առաջարկն ընդունելը կամ ստանալու խոստումը*. 311-րդ եւ 311.1 հոդվածներում կատարված փոփոխությունները մասամբ են լուծում այս խնդիրը, սակայն այդ փոփոխություններով նախատեսված

սուբյեկտների շրջանակը սահմանափակվում է պաշտոնյաներով և հանրային ծառայողներով.

- «*շահադիտական նպատակով*» կատարված արարքներից բացի այլ արարքներ. 311.2 հոդվածը դեռևս սահմանափակվում է «շահադիտական նպատակով» կատարված արարքները կարգավորելով. և
- *երրորդ կողմ հանդիսացող շահառուներ*. 311.2 հոդվածում չեն հիշատակվում երրորդ կողմ հանդիսացող շահառուները:

Գործնականում ազդեցությունը շահադիտական նպատակով օգտագործելը քրեականացնող դրույթները «քնած վիճակում» են, սակայն մոնիթորինգ իրականացնող թիմը կարծում է, որ պետք է արվի ավելին՝ այդ նորմերի կիրառումն ապահովելու, դրան նպաստելու համար: Այդուհանդերձ, այդ առաջարկության ii մասը ձեւակերպված է «պետք է դիտարկի» արտահայտությամբ: Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը դա հաշվի է առել, երբ գնահատել է Հայաստանում կատարված առաջընթացը և եզրակացրել, որ այն մասամբ է կատարվել:

Առաջին հայացքից՝ առաջարկության (iii) մասը կատարվել է: Այնուամենայնիվ, ինչպես այդ առաջարկության մյուս տարրերի դեպքում, այդ հանցակազմի կիրառումը նույնպես ակնհայտորեն սահմանափակ է՝ հատկապես «հանրային կաշառքի» դեպքերի համեմատ:

Այդ առաջարկության (iv) մասում ասվում է, որ Հայաստանի համար խրախուսելի է «ապօրինի հարստացումը» քրեականացնելու անհրաժեշտության և հնարավորության վերաբերյալ հետագա վերլուծության իրականացումը: Երևում է, որ խնդիրը ողջամտորեն դիտարկվել է, և հաշվի առնելով առաջարկության նշված մասի ոչ պարտադիր լինելը՝ մոնիթորինգ իրականացնող թիմը հանգեց այն եզրակացության, որ Հայաստանն այն իրականացնելու ուղղությամբ քայլեր ձեռնարկել է:

Այդ առաջարկության (v) մասը Հայաստանն ընդհանրապես չի իրականացրել: Հայաստանի իշխանությունները շփոթեցնող տեղեկություններ են ներկայացրել՝ կորպորատիվ պատասխանատվություն ներդնելու ուղղությամբ կատարվող օրենսդրական նախագծի մշակման աշխատանքների վերաբերյալ: Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը լուրջ մտահոգություն հայտնեց, որ տարիներ շարունակ անցկացվող մոնիթորինգի արդյունքում այդ առաջարկության

առումով որեւէ խոստումնայից առաջընթաց չի եղել. մոնիթորինգի 2-րդ փուլի վերաբերյալ 2007 թվականին ներկայացված գեկույցի համաձայն՝ Հայաստանում ստեղծվել էր աշխատանքային խումբ՝ այդ հարցն ուսումնասիրելու եւ օրենսդրական ակտի նախագիծ մշակելու նպատակով. մոնիթորինգ իրականացնող թիմին որեւէ այդպիսի օրենսդրական ակտ չի ներկայացվել: Կոռուպցիոն հանցանքների համար իրավաբանական անձանց պատասխանատվությունը միջազգային չափանիշ է, որը Հայաստանը պարտավորվել է կիրառել: Հայաստանին կոչ է արվում առանց հապաղումների ներդնել այդպիսի պատասխանատվություն:

Ինչպես արդեն նշվել է, մոնիթորինգ իրականացնող թիմը նաեւ լրջորեն մտահոգված է, որ Հայաստանում կոռուպցիայի հանցակազմերի կիրառման ընդհանուր վիճակագրությունը ոչ այնքան բարենպաստ է, հատկապես այն հանցակազմերի դեպքում, որոնցում առկա են նոր տարրեր, կամ որոնք բնույթով բարդ են: Այս խնդիրը լուծելու համար պետք է այդ տարրերի հետապնդմանն ավելի մեծ առաջնահերթություն տալ իրավակիրառ ոլորտի կարգավորիչ ակտերում. սա վերելից ազդանշան կհանդիսանա իրավունքի կիրառման համար: Հայաստանը նաեւ պետք է քայլեր ձեռնարկի՝ փոխելու դատարանների եւ իրավապահ մարմինների պահպանողական մտածելակերպը: Դրան կարելի է հասնել դատական իշխանության եւ իրավապահ մարմինների համար կաշառակերության հանցակազմերի նոր տարրերի եւ ազդեցությունը շահադիտական նպատակով օգտագործելու հանցակազմի վերաբերյալ նպատակային վերապատրաստումների միջոցով: Դատական պրակտիկային նույնպես պետք է ուշադրություն դարձնել՝ տեսնելու կատարված առաջընթացը եւ լուծելու գործերի քննության պրակտիկայի զարգացման ընթացքում առաջ եկած մարտահրավերները:

Ի վերջո՝ նկատվում է, որ կոռուպցիոն հանցագործությունների բացահայտման եւ քննության առումով իրավապահ մարմինները ընդհանուր առմամբ չեն ցուցաբերում նախաձեռնողական մոտեցում: Հայաստանում պետք է խրախուսվի, որ քննիչներն ու դատախազներն ակտիվորեն իրականացնեն այդ նոր տարրերի քրեաիրավական հետապնդումը: Դրան կարելի է հասնել կաշառակերության հանցակազմի նոր տարրերի բացահայտման, քննության եւ ապացուցման մեթոդների վերաբերյալ նպատակային վերապատրաստումների, ինչպես նաեւ դրանց կիրառման վերաբերյալ մեթոդաբանական առաջարկությունների մշակման միջոցով: Այդ համատեքստում մոնիթորինգ

իրականացնող թիմի կարծիքով հատուկ ուշադրություն պետք է դարձվի կոռուպցիոն վտանգ պարունակող բնագավառներին, ինչպիսիք հանրային գնումները, լիցենզավորումը, կոնցեսիոն իրավունքների տրամադրումն են եւ այլն: Պետք է հետեւել կոռուպցիայի բացահայտման բազմաթիվ պոտենցիալ աղբյուրներին, այդ թվում՝ լրատվամիջոցների հաղորդումներին, հարկային տեսուչներից, Վերահսկիչ պալատի վերահսկողություն իրականացնող աշխատակիցներից եւ մասնավոր աուդիտորներից փոխանցվող նյութերին, ինչպես նաեւ Ֆինանսական հետախուզության մարմնից ստացվող ԿԳՀ-ներին (կասկածելի գործարքի վերաբերյալ հաշվետվություններին): Մոնիթորինգ իրականացնող թիմի կարծիքով դա էականորեն կբարձրացնի Հայաստանում իրավակիրառ պրակտիկայի արդյունավետությունը՝ ինչպես ընդհանուր առմամբ, այնպես էլ այս բաժնում ընդգրկված հանցակազմերի առումով՝ մասնավորապես:

Հայաստանը մասամբ է կատարել 2.1-2.2 առաջարկության պահանջները:

Նոր առաջարկություն 5

- **Առանց հապաղելու ներդնել կոռուպցիոն իրավախախտումների համար իրավաբանական անձանց պատասխանատվության (քրեական, վարչական կամ քաղաքացիական) ենթարկելու ինստիտուտը՝ միջազգային չափանիշներին համապատասխան, եւ հնարավորություն տալ իրավապահ մարմիններին արդյունավետորեն իրականացնելու կոռուպցիոն այն դեպքերի իրավական հետապնդումը, որոնցում ներգրավված են իրավաբանական անձինք:**
- **Միջազգային չափանիշներին ամբողջությամբ համապատասխանեցնել ազդեցությունը շահադիտական նպատակով օգտագործելու վերաբերյալ դրույթները:**
- **Մշակել վերապատրաստման ծրագիր եւ կազմակերպել վերապատրաստման դասընթացներ քննիչների եւ դատախազների համար կաշառակերության հետ կապված այն հանցագործությունների բացահայտման, քննության եւ հետապնդման վերաբերյալ, որոնց դեպքում կաշառքն ընդամենը առաջարկվել է կամ խոստացվել, ինչպես նաեւ ազդեցությունը շահադիտական նպատակով օգտագործելու դեպքերի վերաբերյալ, ինչպես նաեւ մշակել ուղեցույցներ քննիչների, դատախազների եւ դատավորների համար՝ այդ հանցակազմերի կիրառման մասին:**
- **Հեշտացնել նոր ներդրված դրույթներին, ինչպես նաեւ նախկինում գոյություն ունեցող կոռուպցիայի հանցակազմերի նոր տարրերին համապատասխանող հանցագործությունների բացահայտումը եւ քննությունը՝**
 - i) **խրախուսելով, որ իրավապահ մարմինները եւ դատախազությունը ցուցաբերեն նախաձեռնողական մոտեցում, մասնավորապես՝ վերլուծական գործիքների ավելի լայն կիրառման միջոցով,**
 - ii) **իրավապահ մարմինների կողմից ձեռք բերված հետախուզական տեղեկություններից բացի ավելի**

ակտիվորեն օգտագործելով հանցագործությունների բացահայտման այլ գործիքներ, ինչպիսիք լրատվական միջոցների հաղորդումները, այլ իրավասու մարմիններից ստացված տեղեկությունները, հարկային տեսուչների, աուդիտորների եւ ֆինանսական հետախուզության մարմինների կողմից փոխանցված նյութերը, Կառավարության պաշտոնական կայքերով եւ թեժ գծերով ստացված բողոքները, ինչպես նաև բողոքարկման այլ մեխանիզմներով ստացված տեղեկություններն են:

Նախորդ առաջարկություն 2.6.1.

Հայաստանը պետք է ավելացնի կաշառակերության համար օրենսդրությամբ սահմանված վաղեմության ժամկետները՝ արդյունավետ քննություն եւ քրեական հետապնդում ապահովելու նպատակով:

Վաղեմության ժամկետները

Հայաստանի իշխանությունների տրամադրած հարցաշարի պատասխանների համաձայն՝ օրենսդրական որևէ փոփոխություն չի արվել այդ առաջարկության կատարման ուղղությամբ: Հայաստանը հաղորդում է, որ այդ խնդրի լուծման ուղղությամբ քայլեր կձեռնարկվեն Քրեական օրենսգրքի բարեփոխումների համատեքստում:

Միեւնույն ժամանակ 2012 դեկտեմբերի 7-ի՝ ԳՐԵԿՈ-ի համապատասխանության զեկույցում Հայաստանը հաղորդում է, որ. [«Քրեական օրենսգրքի փոփոխություններին, որոնցով խստացրել են 312.1 հոդվածի 1-ին պարբերությամբ, 200-րդ եւ 201-րդ հոդվածների 1-ին եւ 3-րդ պարբերություններով նախատեսված պատիժները: Արդյունքում պաշտոնատար անձ չհանդիսացող հանրային ծառայողի պարզ ակտիվ կաշառակերությունն այժմ պատժվում է տուգանքով՝ նվազագույն աշխատավարձի երկուհարյուրապատիկից չորսհարյուրապատիկի չափով, կամ ազատազրկմամբ՝ առավելագույնը երեք տարի ժամկետով եւ որոշակի գործունեությամբ զբաղվելու իրավունքից զրկելով՝ առավելագույնը երեք տարի ժամկետով: Պարզ ակտիվ

առեւտրային կաշառակերությունը պատժվում է տուգանքով՝ նվազագույն աշխատավարձի երկուհարյուրապատիկից չորսհարյուրապատիկի չափով, կամ որոշակի պաշտոններ զբաղեցնելու կամ որոշակի գործունեությամբ զբաղվելու իրավունքից զրկելով՝ առավելագույնը երեք տարի ժամկետով, կամ ազատագրկմամբ՝ առավելագույնը երեք տարի ժամկետով: Մպորտում կաշառակերության համար պատժամիջոցը եւս իստացվել է. այժմ տուգանքը նվազագույն աշխատավարձի երեքհարյուրապատիկից հինգհարյուրապատիկի չափով է, կամ պատիժ է սահմանվում որոշակի պաշտոններ զբաղեցնելու կամ որոշակի գործունեությամբ զբաղվելու իրավունքից զրկելով՝ առավելագույնը երեք տարի ժամկետով, կամ կալանքով՝ երկուսից երեք ամիս ժամկետով, կամ ազատագրկմամբ՝ առավելագույնը երեք տարի ժամկետով: Այս իստացված պատժամիջոցների արդյունքում սույն հանցանքների համար օրենսդրությամբ սահմանված վաղեմության ժամկետը եւս երկու տարուց երկարաձգվել է մինչեւ հինգ տարի:»] Այդ տեղեկությունների հիման վրա ԳՐԵԿՈ-ն հանգեց այն եզրակացության, որ վաղեմության ժամկետների վերաբերյալ իր (vi) առաջարկությունը կատարվել է:

Կոռուպցիայի վերաբերյալ գործերի քննության եւ քրեական հետապնդման վրա ազդեցությունը

Հայաստանի իշխանությունները հարցաշարի՝ իրենց պատասխաններում նաեւ նշում են, որ քննիչների եւ դատախազների կարծիքով վաղեմության ժամկետները գործնականում բարդություններ չեն ստեղծում: Դա հետագայում արտացոլվել է վիճակագրական տվյալներում, որոնց համաձայն՝ 2011-2013 թվականների ընթացքում վաղեմության ժամկետները լրանալու հիմքով կոռուպցիայի վերաբերյալ գործերի քննությունը չարունակելու որեւէ դեպք չի գրանցվել, եւ, վերջնականապես հաստատվել է աշխատանքային այցի ժամանակ գործող մասնագետների հետ հանդիպման ժամանակ ծավալված քննարկումներում:

Եզրակացություններ

Մոնիթորինգ իրականացնող թիմի ուսումնասիրած տեղեկություններից երեւում է, որ Հայաստանը քայլեր է ձեռնարկել այդ առաջարկությունը

կատարելու ուղղությամբ: Կաշառակերության հետ կապված որոշ հանցագործությունների դեպքում վաղեմության ժամկետները երկարաձգվել են, եւ գործնականում կարծես թե դրա հետ կապված որեւէ խնդիր չկա:

Հայաստանն ամբողջությամբ կատարել է 2.6.1 առաջարկության պահանջները:

Նախորդ առաջարկություն 2.6.2.

Սահմանել կանոններ՝ անձեռնմխելիության կարգավիճակի կիրառումը սահմանափակելով միայն այն իրավիճակներով, որոնցում անհրաժեշտ է ձեռնարկել կանխարգելիչ միջոցառումներ:

Դիտարկել այն իրավական դրույթները փոփոխելու հարցը, ըստ որոնց անձեռնմխելիության կարգավիճակը հանգեցնում է վաղեմության՝ օրենքով սահմանված ժամկետներն անցնելուն: Սահմանել կանոններ, որոնց համաձայն անձեռնմխելիության կարգավիճակը հիմք է՝ վաղեմության ժամկետը կասեցնելու համար:

Դիտարկել այն իրավական դրույթները չեղյալ ճանաչելու հարցը, որոնց համաձայն դատավորին կամ Ազգային ժողովի պատգամավորին որպես մեղադրյալ ներգրավելու կամ կալանավորելու համար անհրաժեշտ է Ազգային ժողովի եւ Նախագահի համաձայնությունը:

Դիտարկել կոնկրետ իրավական դրույթները փոփոխելու հարցը՝ հնարավորություն ընձեռելով դատավորին ձերբակալելու ոչ միայն հանցագործության կատարման պահին, այլեւ ցանկացած այլ իրավական հիմքերի առկայության դեպքում:

Անձեռնմխելիության կարգավիճակի կիրառումը սահմանափակել այն իրավիճակներով, որոնցում անհրաժեշտ է ձեռնարկել կանխարգելիչ միջոցառումներ

Մոնիթորինգի 2-րդ փուլից հետո որեւէ կատեգորիայի պաշտոնատար անձանց անձեռնմխելիությունը կարգավորող դրույթների առնչությամբ որեւէ փոփոխություն չի կատարվել: Իշխանությունների հաղորդմամբ՝ այդ հարցերը

մասամբ կքննարկվեն Քրեական դատավարության օրենսգրքի եւ Քրեական օրենսգրքի բարեփոխումների շրջանակում: Այդ առթիվ նշվեց նաեւ Սահմանադրական փոփոխությունների հանձնաժողովի մասին, եւ աշխատանքային այցի ժամանակ հանդիպած որոշ ներկայացուցիչներ մոնիթորինգ իրականացնող թիմին ասացին, որ որոշ փոփոխություններ կարող են ներդրվել Սահմանադրության մեջ փոփոխություններ կատարելու միջոցով:

Վաղեմության ժամկետի կասեցումը անձեռնմխելիության կարգավիճակի կիրառման դեպքում

Հայաստանի իշխանությունների հաղորդմամբ՝ իրավիճակը նույնն է նաեւ առաջարկության այդ տարրի առնչությամբ: Որեւէ փոփոխություն չի կատարվել, եւ ակնկալվում է, որ այդ խնդիրները կլուծվեն Քրեական օրենսգրքի եւ սահմանադրական բարեփոխումների միջոցով:

Գատավորին որպես մեղադրյալ ներգրավելու կամ կալանավորելու ընթացակարգերը

Նույն կերպ որեւէ փոփոխություն չի ներդրվել, եւ չի հիշատակվել ձեռնարկված որեւէ կոնկրետ գործողություն՝ ցույց տալու համար, որ այդ հարցին ուշադրություն է դարձվել:

Ազգային ժողովի պատգամավորին որպես մեղադրյալ ներգրավելու կամ կալանավորելու ընթացակարգերը

Կրկին որեւէ փոփոխություն չի կատարվել, եւ չի հիշատակվել ձեռնարկված որեւէ կոնկրետ գործողություն՝ ցույց տալու համար, որ այդ հարցին ուշադրություն է դարձվել:

Պատավորին ձերբակալելը

Որեւէ փոփոխություն չի կատարվել, եւ չի հիշատակվել ձեռնարկված որեւէ կոնկրետ գործողություն՝ ցույց տալու համար, որ այդ հարցին ուշադրություն է դարձվել:

Կապված այն հարցի հետ, թե քննիչները եւ դատախազները գործնականում անձեռնմխելիության վերացման հետ կապված ինչպիսի խնդիրների են բախվում, Հայաստանը որեւէ այդպիսի խնդրի մասին չի գեկուցում: Այնուամենայնիվ, մոնիթորինգ իրականացնող թիմը նկատում է, որ 2011 թվականից հետո դատավորի դեմ հարուցվել է ընդամենը մեկ գործ, եւ այն դեռեւս դատարան չի ուղարկվել:

Եզրակացություններ

Այդ առաջարկության առնչությամբ գրանցված առաջընթացը գնահատելիս կարելու է հիշել, որ առաջարկության միայն առաջին մասն է պարտադիր. մյուս մասերով Հայաստանին կոչ է արվում անձեռնմխելիության հարցերով բարեփոխումներ իրականացնելիս դիտարկել տարբեր քայլեր ձեռնարկելու հնարավորությունը: Այնուամենայնիվ, երեւում է, որ այդ առաջարկության ուղղությամբ իրականում որեւէ քայլ չի ձեռնարկվել. որեւէ օրենսդրական փոփոխություն չի կատարվել, եւ օրենսդրական բարեփոխումների նկարագրությունները խիստ աղոտ են կամ ընդհանրապես բացակայում են:

Ինչ վերաբերում է իրավանորմերի գործնական կիրառմանը, թեւ Հայաստանը գեկուցում է, որ քննիչները եւ դատախազները որեւէ խնդիրների չեն բախվում, այնուամենայնիվ այս հարցը հարկավոր է ներառել մոնիթորինգի մյուս փուլում, հատկապես՝ հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ 2011 թվականից հետո անձեռնմխելիությունից օգտվող անձանց դեմ հարուցվել է ընդամենը մեկ

գործ: ԱԺ որեւէ պատգամավորի նկատմամբ քննություն չի կատարվել՝ չնայած, ԹԻ-ի «Կոռուպցիայի համաշխարհային բարոմետրի» համաձայն, Հայաստանի բնակչության կողմից պատգամավորներն ընկալվում են որպես ամենակոռուպացված խմբերից մեկը:

Հայաստանը չի կատարել 2.6.2 առաջարկության պահանջները:

Նոր առաջարկություն 6

Ապահովել, որ անձեռնմխելիության ընթացակարգերը չխոչընդոտեն կոռուպցիայի վերաբերյալ գործերի բարեհաջող քննություն եւ հետապնդում իրականացնելը:

Նախորդ առաջարկություն 2.8.

Հայաստանը պետք է ապահովի, որ անհրաժեշտության դեպքում իրավապահ մարմինների համար մատչելի լինեն ֆինանսական տվյալները՝ կոռուպցիոն հանցագործությունները բացահայտելու եւ քննելու նպատակով: Մատչելի դարձնել, մասնավորապես, հանցագործությունների քննության ժամանակ կասկածյալից ու մեղադրյալից բացի այլ անձանց, այդ թվում, օրինակ՝ ընտանիքի անդամների կամ փոխկապակցված այլ անձանց ֆինանսական տվյալները, երբ առկա են բավարար կասկածներ, որ նշված անձինք մասնակցել, օժանդակել են հանցագործություն կատարելուն կամ տեղյակ են եղել կատարված հանցագործությանը, կամ երբ հիմքեր կան կասկածելու, որ գումարը տրամադրվել է կասկածյալի կողմից առանց որեւէ իրավական հիմնավորման՝ պահպանելով տվյալների պաշտպանության միջազգային ստանդարտները:

Կոռուպցիոն հանցագործությունների համար Հայաստանը պետք է երկարաձգի հարուցված քրեական գործի նախնական քննության ժամկետները, որոնք այժմ կարգավորվում են ՀՀ քրեական դատավարության օրենսգրքի 197-րդ հոդվածով:

Ֆինանսական տվյալների մատչելիությունը

Մոնիթորինգի երրորդ փուլի ժամանակ, ի պատասխան առաջարկության այդ մասի, որեւէ ընթացակարգային դրույթ չի փոփոխվել, եւ որեւէ այլ մեխանիզմ, որով կարող էր հեշտացվել իրավապահ մարմինների համար բանկային, ֆինանսական եւ առեւտրային փաստաթղթերի մատչելիությունը, չի ներդրվել: Հայաստանի իշխանությունները գեկուցեցին, որ ի պատասխան այդ առաջարկության առաջին մասի, սկզբնապես մշակվել էին երկու օրենսդրական նախագծեր՝ «Բանկային գաղտնիքի մասին օրենքում փոփոխություններ կատարելու մասին» օրենքի նախագիծը եւ «Քրեական դատավարության օրենսգրքում փոփոխություններ կատարելու մասին» օրենքի նախագիծը: Այնուամենայնիվ, հետագայում որոշվել է այդ նախագծերը մի կողմ թողնել եւ հարցը լուծել Քրեական դատավարության օրենսգրքի բարեփոխումների համատեքստում: Որից հետո նրանք գեկուցեցին, որ Քրեական դատավարության օրենսգրքի նախագծում կա համապատասխան նոր դրույթ՝ 248-րդ հոդվածը ներառյալ:

Աշխատանքային այցի ժամանակ մոնիթորինգ իրականացնող թիմն այդ հարցը քննարկեց գործող մասնագետների հետ: Միայն մի քանի քննիչներ ասացին, որ վկաների ֆինանսական տվյալների մատչելիությունն ամենայն հավանականությամբ կարող է խնդրահարույց լինել: Չնայած աշխատանքային այցի ընթացքում հանդիպած քննիչները հավաստիացրեցին, որ կոռուպցիայի վերաբերյալ գործեր քննելիս իրենք բանկային տեղեկությունների մատչելիության առումով խնդիրների չեն բախվել, բայց նրանք նաեւ հաստատեցին, որ ինչպես նախկինում, այժմ նույնպես կարող են ստանալ միայն կասկածյալների կամ մեղադրյալների վերաբերյալ ֆինանսական տեղեկություններ: Սրանով քննիչների համար ընտանիքի անդամների կամ այլ հարազատների վերաբերյալ տեղեկությունները դառնում են անհասանելի, ինչը զգալիորեն սահմանափակում է ֆինանսական հարցերով պատշաճ քննություն իրականացնելու հնարավորությունը:

Աշխատանքային այցի ժամանակ տպավորություն ստեղծվեց, որ իրավապահ մարմինների աշխատակիցները տեղյակ չէին կոռուպցիայի վերաբերյալ գործերի քննության ժամանակ դատաիրավական հաշվապահության կամ տեղեկատվական տեխնոլոգիաների ոլորտներում փորձի եւ մասնագիտական գիտելիքների կարելորդությանը: Եվ, բնականաբար, նրանք

չկարողացան մատնանշել այդպիսի փորձ եւ մասնագիտական գիտելիքներ ունեցող դատախազների կամ քննիչների: Դատախազները նաեւ չկարողացան ներկայացնել այնպիսի օրինակ, որի դեպքում այդպիսի փորձն ու մասնագիտական գիտելիքներն օգտագործված կլինեին կոռուպցիայի վերաբերյալ գործի քննություն իրականացնելիս: Հետագայում իրավապահ մարմինների որոշ աշխատակիցներ պնդեցին, որ նման բարդ ֆինանսական քննությունների իրականացման փորձ անհրաժեշտ չէ, քանի որ այդպիսի գործեր չեն ունենում: Այնուամենայնիվ, այդպիսի քննությունների բացակայությունն ինքնին կարող է պայմանավորված լինել նման գործերը հարուցելու անկարողությամբ:

Կոռուպցիոն հանցանքների նախնական քննության ժամկետները

2006 թվականից Քրեական դատավարության օրենսգրքի 197-րդ հոդվածում որեւէ օրենսդրական փոփոխություն չի կատարվել: Հայաստանի իշխանություններն առանձնացրեցին Քրեական դատավարության օրենսգրքի բարեփոխումների համատեքստում ծրագրված որոշ բարեփոխումներ:

Աշխատանքային այցի ընթացքում հանդիպած քննիչներն ու դատախազները նշեցին, որ գործող ընթացակարգային ժամկետների առումով նրանք որեւէ խնդիր չեն տեսնում: Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը տեղեկացվեց նաեւ, որ կոռուպցիայի վերաբերյալ գործի քննության միջին տևողությունը 2-4 ամիս է:

Եզրակացություններ

Առաջարկության առաջին մասի առնչությամբ որեւէ օրենսդրական փոփոխություն չի կատարվել: Ինչպես երեւում է, սկզբնապես այդ առաջարկությանն ի պատասխան՝ օրենսդրական նախագծի մշակման ուղղությամբ որոշակի քայլեր ձեռնարկվել են, սակայն հետագայում դադարեցվել են կամ հետաձգվել՝ դրանք կապելով ավելի երկար ժամանակ պահանջող քրեական դատավարության օրենսգրքի բարեփոխումների հետ:

Կոռուպցիայի վերաբերյալ բարդ գործերով քննությունը պետք է ներառի բազմաթիվ ֆինանսական գործարքների ուսումնասիրություն՝ ֆինանսական միջոցների հոսքը պարզելու կամ կաշառակերության դեպքերն ու կոռուպցիոն եղանակով ստացված գումարները հետագծելու եւ հաշվելու նպատակով: Այդպիսի գործերի քննության ժամանակ անհրաժեշտ է նաեւ լայնածավալ նյութեր հավաքել, հաճախ՝ էլեկտրոնային եղանակով: Դժվար է որեւէ վճռական դատողություն անել այն մասին, թե ֆինանսական տվյալների հասանելիություն պահանջող քննություններ կատարելիս իրավապահ մարմիններն ինչպիսի դժվարությունների են բախվում կամ չեն բախվում: Հայաստանի իշխանությունների կողմից տրամադրված տեղեկություններն այս առումով խիստ սահմանափակ են: Այնուամենայնիվ, մոնիթորինգ իրականացնող թիմը մտահոգված է, որ ընդհանրապես այդպիսի բարդ ֆինանսական քննությունների անցկացման հազվադեպ լինելը կարող է ուղղակի արտացոլումը լինել այն բանի, որ աշխատանքային այցի ժամանակ հանդիպած իրավապահ մարմինների աշխատակիցները չեն կարողացել մատնանշել նման բարդություններ:

Ըստ այդմ՝ մոնիթորինգ իրականացնող թիմը հանգեց այն եզրակացության, որ Հայաստանում կանոնավոր չեն իրականացվում կոռուպցիայի վերաբերյալ գործերով բարդ ֆինանսական քննություններ, եւ ոչ էլ կա այդ հնարավորությունը: Դա կարող է հետագայում կոռուպցիայի վերաբերյալ բարդ գործեր քննելիս Հայաստանի համար խոչընդոտ հանդիսանալ: Ուստի Հայաստանին առաջարկվում է դատախազների եւ քննիչների համար անցկացնել վերապատրաստում այն մասին, թե ինչպես իրականացնել բարդ ֆինանսական քննություններ, եւ թե ինչ քայլեր ձեռնարկել՝ անհրաժեշտության դեպքում այդպիսի քննությունների իրականացումն ապահովելու նպատակով: Նրանք Հայաստանին նաեւ առաջարկում են ապահովել այդպիսի քննություններ իրականացնելու համար բավարար միջոցների, այդ թվում՝ դատական

հաշվապահության եւ տեղեկատվական տեխնոլոգիաների ոլորտում փորձի եւ մասնագիտական գիտելիքների առկայությունը:

Մոնիթորինգի երկրորդ փուլից հետո ընթացակարգային ժամկետները նույնպես չեն փոխվել, եւ մոնիթորինգ իրականացնող թիմին չեն բավարարում իրավապահ մարմինների աշխատակիցների այն պնդումները, որ ժամկետները լիովին բավարար են: Փաստացիորեն, կոռուպցիոն գործերով քննությունների միջին ժամկետները մտահոգության առիթ են տալիս, եւ մոնիթորինգ իրականացնող թիմը թերահավատորեն է վերաբերվում ներկայացված նույնիսկ չորս ամիս ժամանակահատվածում կոռուպցիայի վերաբերյալ բարդ գործ քննելու հնարավորությանը: Եթե գործում ընդգրկվեին միջազգային տարրեր, փողերի լվացման տարրեր, կորպորատիվ կամ կազմակերպված հանցավորության բարդ սխեմաներ եւ այլն, ապա այդպիսի կարճ ժամանակահատվածում ամբողջական քննություն իրականացնել հնարավոր չէր լինի:

Հայաստանը մասամբ է կատարել 2.8 առաջարկության պահանջները:

Նոր առաջարկություն 7

- ***Ուսումնասիրել Ֆինանսական քննության ընթացքում բանկային գաղտնիքի վերացման եւ Ֆինանսական ու առևտրային տվյալների մատչելիության համար կիրառվող կանոնները եւ ներկայումս դրանց կիրառության ձեւը՝ ապահովելու համար, որ գործընթացը լինի պարզ եւ իրականացվի հետևողականորեն, ինչպես նաև չխոչընդոտի քննիչների եւ դատախազների աշխատանքը բարդ կոռուպցիոն հանցագործությունները քննելիս:***
- ***Իրականացնել քննիչների եւ դատախազների վերապատրաստում՝ բարդ Ֆինանսական գործերով քննություն եւ դատական կարգով հետապնդում իրականացնելու վերաբերյալ, եւ ձեռնարկել քայլեր՝ ապահովելու նման քննության իրականացումը հարկ եղած դեպքերում եւ համապատասխան մարդկային եւ Ֆինանսական ռեսուրսների հատկացումը, այդ թվում՝ դատահաշվապահական փորձաքննության իրականացման***

հնարավորության եւ տեղեկատվական տեխնոլոգիաների ոլորտում փորձի առկայությունը:

Նախորդ առաջարկություն 2.9.

Հստակորեն սահմանագծել, հատկապես Ոստիկանության ստորաբաժանումներում, հետաքննություն, գործի քննություն եւ քրեական հետապնդում իրականացնող այն տարբեր մարմինների իրավասությունները, որոնք պատասխանատու են կոռուպցիոն բնույթի հանցագործությունների բացահայտման, դրանց վերաբերյալ գործերի քննության եւ քրեական հետապնդման համար: Ապահովել, որ մյուս մարմինները, բացառությամբ Հատուկ քննչական ծառայությունը (ՀՔԾ), ստանան կոռուպցիոն իրավախախտումները բացահայտելու, քննելու եւ քրեական հետապնդում իրականացնելու հստակ հանձնարարություններ, քանի դեռ դա սահմանված չէ որպես ՀՔԾ-ի բացառիկ իրավասություն:

Խթանել իրավապահ մարմինների եւ հսկողություն իրականացնող մարմինների միջեւ համագործակցությունը կոռուպցիոն բնույթի հանցագործությունները բացահայտելու, դրանց վերաբերյալ գործերը քննելու եւ քրեական հետապնդում իրականացնելու հարցում:

Խրախուսել, որ քրեական գործի քննություն եւ քրեական հետապնդում իրականացնող մարմինները կոռուպցիայի երեւույթի նկատմամբ ցուցաբերեն առավել նպատակային եւ նախաձեռնողական մոտեցում՝ հիմնական ուշադրությունը սեւեռելով բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց, պետական կառավարման համակարգում, տնտեսության մեջ եւ հասարակությունում հիմնական ռիսկային ոլորտների վրա:

Իրավասությունների սահմանագծումն իրավապահ գործունեություն իրականացնելիս

Ստամբուլյան գործողությունների ծրագրի (ՍԳԾ) մոնիթորինգի գեկույցի 2-րդ փուլի ընթացքում առաջարկություն է արվել կրճատելու այն 31

հանցագործությունների ցանկը, որոնք գլխավոր դատախազի 2008 թվականի նոյեմբերի 19-ի թիվ 82 հրամանով սահմանվել են որպես կոռուպցիոն բնույթի հանցագործություններ, ինչը կնպաստի իրավապահ մարմինների հետագա մասնագիտացմանը, ինչպես նաև հնարավորություն կտա արդյունավետ կերպով վարել քրեական վիճակագրություն: Թեև նշված հրամանը փոփոխվել է 2013 թվականի մարտի 19-ի թիվ 12 հրամանով, հանցագործությունների ցանկը մնում է նույնը:

Մինչև 2014 թվականի հուլիս ամիսը, կոռուպցիոն հանցագործությունների վերաբերյալ գործերով նախաքննության կատարման գործընթացում կարող էին ներգրավվել ՍԳԾ-ի մոնիթորինգի 2-րդ փուլի ընթացքում նշված նույն կառույցները, եւ օրենսդրական կամ ինստիտուցիոնալ որևէ փոփոխություն չէր կատարվել: Այդ կառույցները ներառում էին Ոստիկանությունը, Հատուկ քննչական ծառայությունը, Ազգային անվտանգության ծառայությունը եւ Պաշտպանության նախարարության եւ պետական եկամուտների կոմիտեի, այդ թվում՝ հարկային եւ մաքսային ծառայությունների քննիչները: Ոստիկանությունն իրավասություն ուներ որպես կոռուպցիոն բնույթի հանցագործություն սահմանված 31 հանցագործություններից 28-ի նկատմամբ, ՀԲԾ-ն իրավասություն ուներ գործադիր, օրենսդիր եւ դատական իշխանության ղեկավար պաշտոններ զբաղեցնող պաշտոնատար անձանց եւ հատուկ պետական ծառայություններում աշխատող պաշտոնատար անձանց կողմից կատարված հանցագործությունների նկատմամբ, իսկ ԱԱԾ-ն պատասխանատու էր գլխավոր դատախազի հրամանում նշված ցանկում ներառված հանցագործություններից միայն փողերի լվացման հետ կապված հանցագործությունների համար:

Աշխատանքային այցի ընթացքում մոնիթորինգ իրականացնող թիմը տեղեկացել էր այն մասին, որ 2014 թվականի հունիսի 28-ին ստեղծվել էր նոր իրավապահ մարմին՝ Քննչական կոմիտե: Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը հետագայում տեղեկացավ այն մասին, որ Կառավարությունը հաստատել էր ոստիկանության գործունեության ոլորտում 2013-2014 թվականների բարեփոխումների ծրագիրը, որի համաձայն նախատեսվում էր ստեղծել այս նոր անկախ քննչական մարմինը: Մոնիթորինգ իրականացնող թիմին մանրամասներ չէին տրամադրվել նոր ստեղծված մարմնի վերաբերյալ, եւ այն հնարավորություն չէր ունեցել բավարար ժամանակ հատկացնել այդ մարմնի գործունեությունը կարգավորող օրենսդրությունն ուսումնասիրելու համար: Աշխատանքային այցից

հետո Հայաստանի իշխանությունները մոնիթորինգ իրականացնող թիմին տեղեկացրել էին այն մասին, որ Քննչական կոմիտեն կազմվելու է՝ պարզապես իրար միացնելով Ոստիկանության եւ Պաշտպանության նախարարության քննչական վարչությունները: Կոմիտեի աշխատակազմը բաղկացած է լինելու 686 անձից, որոնցից 568-ը լինելու են ոստիկանական քննիչներ, իսկ 118-ը՝ Պաշտպանության նախարարության աշխատակիցներ: Պարզ չէ, թե երբ է այս գործակալությունը սկսելու իրականացնել իր գործունեությունը, եւ թե ինչպես է սպահովվելու դրա համագործակցությունն արդեն իսկ գոյություն ունեցող իրավապահ մարմինների հետ:

Հայաստանի Հանրապետության քրեական դատավարության օրենսգրքի (ՔԴՕ) 190-րդ հոդվածը, որի դրույթներով կարգավորվում է քննչական իրավասությունը, առաջին անգամ փոփոխվել էւ լրացվել է 2014 թվականի մայիսի 19-ի ՀՕ-28-Ն օրենքով եւ հետագայում լրացվել է 2014 թվականի հունիսի 21-ի ՀՕ-85-Ն օրենքով: Սույն հոդվածի համաձայն՝ նոր ստեղծված Քննչական կոմիտեի քննիչները պատասխանատու են լինելու 31 «կոռուպցիոն բնույթի հանցագործություններից» 27-ի նախաքննության կատարման համար. նախաքննությունը մեկ տեսակի հանցագործության վերաբերյալ գործերով (Հայաստանի Հանրապետության քրեական օրենսգրքի 205-րդ հոդված՝ հարկերը վճարելուց խուսափելը) կատարելու են Քննչական կոմիտեի կամ հարկային մարմինները, նախաքննությունը մեկ այլ տեսակի հանցագործության վերաբերյալ գործերով (Հայաստանի Հանրապետության քրեական օրենսգրքի 190-րդ հոդված՝ փողերի լվացումը) կատարելու են ԱԱԾ-ի քննիչները, նախաքննությունը մեկ այլ տեսակի հանցագործության վերաբերյալ գործերով (Հայաստանի Հանրապետության քրեական օրենսգրքի 215-րդ հոդված՝ մաքսանենգությունը) կատարելու են ԱԱԾ-ի կամ մաքսային մարմինների քննիչները, գործերի քննությունը գինվորական ծառայությանն առնչվող կոռուպցիոն բնույթի հանցագործությունների վերաբերյալ այժմ իրականացնելու են Քննչական կոմիտեի քննիչները, եւ ինչպես նախկինում, գործերի քննությունը օրենսդիր, գործադիր եւ դատական իշխանության մարմինների ղեկավար աշխատողների, պետական հատուկ ծառայություն իրականացնող անձանց՝ իրենց պաշտոնական դիրքի կապակցությամբ կատարած հանցագործությունների վերաբերյալ իրականացնելու է ՀՔԾ-ն:

Ըստ օրենքի՝ այն դեպքերում, երբ վիճելի է գործի քննության ենթակայության հարցը, դատախազը որոշում է, թե որ գերատեսչությունը պետք

Է իրականացնի տվյալ հանցագործությունների վերաբերյալ գործերի քննությունը, եւ այդ գործերը հանձնում է համապատասխան մարմին՝ Հայաստանի Հանրապետության քրեական դատավարության օրենսգրքի 190-րդ հոդվածում շարադրված ուղեցույցներին համապատասխան: Գործնականում դա կարծես թե կարող է կատարվել սուբյեկտիվորեն: Օրինակ՝ Հայաստանի Հանրապետության մարդու իրավունքների պաշտպանի 2013 թվականի տարեկան զեկույցում հստակ կերպով բարձրաձայնվում է այս խնդրի մասին: Գլխավոր դատախազության հետ կապված խնդիրների եւ թերությունների թվում նշվում են, որ «Հատուկ քննչական ծառայությանը ենթակա գործերը դատախազության կողմից հաճախ փոխանցվել են այլ քննչական մարմինների, որոնք չունեն այդ ծառայության անկախությունը եւ չեն կարող ապահովել այդ գործերի արդար քննությունը: Այսինքն, դատախազությունը ողջամտորեն չի օգտագործել իրեն օրենքով տրված հայեցողությունը:»¹⁸

Հարցաշարի հարցերին տրված իրենց պատասխաններում նշվել է, որ ՀՀ ոստիկանության տեղեկատվական կենտրոնն ապահովում է տեղեկությունների փոխանակումը իրավապահ գործունեությունն իրականացնող տարբեր կառույցների միջեւ: Նշվում է նաեւ, որ այլ իրավապահ մարմինների հետ համագործակցությունն ապահովելու նպատակով ՀԹԾ-ում ստեղծվել է մասնագիտացված կառուցվածքային ստորաբաժանում: Համագործակցությանն առնչվող այլ մեխանիզմներ չեն նշվում: Հղում է կատարվում համագործակցության մեկ հաջողված օրինակի, սակայն այդ համագործակցության վերաբերյալ հավելյալ մանրամասներ չեն տրամադրվել:

Իրավապահ մարմինների համագործակցությունը հսկողություն իրականացնող մարմինների հետ

Համապատասխան տեղեկությունների համար՝ տե՛ս 3.4 առաջարկության մեջ եւ դրան հաջորդող եզրակացություններում նշված «*Խարդախությունը*» եւ «*կոռուպցիայի դեպքերը*» բացահայտելը եւ իրավապահ մարմիններին դիմելը բաժինը:

¹⁸ Տե՛ս 2014 թվականին հրատարակված «2013 թվականի ընթացքում ՀՀ մարդու իրավունքների պաշտպանի գործունեության եւ երկրում մարդու իրավունքների ու հիմնարար ազատությունների խախտման վերաբերյալ տարեկան զեկույց»-ի 14-րդ [հայերեն տարբերակում՝ 77-րդ] էջը:

Նախաձեռնողական մոտեցումը քրեական գործերի քննություն եւ քրեական հետապնդում իրականացնելիս

Համապատասխան տեղեկությունների համար՝ տե՛ս «Կոռուպցիոն հանցագործությունների նկատմամբ օրենքի նորմերի ընդհանուր կիրառումը» բաժինը 2.1-2.2 առաջարկություններում եւ դրան հաջորդող եզրակացություններում:

Քարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց կողմից կատարված կոռուպցիոն հանցագործությունների վերաբերյալ գործերի քննությունը

Տրամադրված վիճակագրական տվյալների համաձայն՝ Հայաստանում բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց շրջանում քննություն եւ քրեական հետապնդում իրականացվել է ճանապարհային ոստիկանության պետի վարչությունների պետերի մակարդակով: Մի շարք միջազգային զեկույցներում եւ քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների կողմից բավականաչափ թերահավատ տեսակետներ են արտահայտվում բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց ներգրավմամբ կոռուպցիոն հաղորդումների վերաբերյալ վարույթ իրականացնելու գործում իրավապահ մարմինների պատրաստակամության վերաբերյալ: Օրինակ՝ «Գործընկերություն հանուն բաց հասարակության» նախաձեռնության «ԵՀՔ իրականացումը Հայաստանում 2013 թվականին» զեկույցում ընդգծվում է, որ նկատելի առաջընթաց չի գրանցվել կոռուպցիայի դեպքերի հայտնաբերման առումով եւ նշվում է. «չնայած բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց կողմից կատարված քրեական արարքները բացահայտող բազմաթիվ քննչական հաղորդումներին՝ քրեական հետապնդում իրականացվել է դրանցից քչերի դեպքում»: ԹԻՀԿ-ի հաղորդմամբ՝ բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց առնչվող գործերի քննության վերաբերյալ հետագա պատշաճ վերահսկողություն չի իրականացվում: Այն նշում է, որ ԹԻՀԿ-ի կողմից կոռուպցիայի դեպքերի մասին ՀՀ գլխավոր դատախազություն, Ոստիկանություն եւ ՀՔԾ ներկայացված ութ հաղորդումները (5-ը՝ 2012 թվականին եւ 3-ը՝ 2013 թվականին)՝ բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց (գործերում ներգրավված էին 2 ՀՀ ԱԺ պատգամավոր, 2 նախարար, 2 կառավարական կոմիտեի ղեկավար, ՀՀ նախագահի վերահսկողական ծառայության ղեկավարը) կողմից կատարված հանցավոր արարքների վերաբերյալ, մերժվել են հանցագործության դեպքի բացակայության

հիմքով՝ առանց նյութերն ինչպես հարկն է ուսումնասիրելու եւ առանց որեւէ պատշաճ հիմնավորման: Հայաստանի իշխանություններն իրենց առարկություններ են հայտնում այս առնչությամբ՝ պնդելով, որ դրանք կրում են սուբյեկտիվ բնույթ եւ հիմնավորված չեն փաստական տվյալներով: Որոշ գեկույցներում պատկերն ավելի հուսադրող է: Օրինակ՝ «Անցումային շրջանում գտնվող երկրներ, 2013 թվական» գեկույցում մի շարք օրինակներ են ներկայացվում համեմատաբար բարձր պաշտոն զբաղեցնող այն անձանց առնչությամբ, որոնց նկատմամբ կոռուպցիոն հանցագործությունների վերաբերյալ գործերով իրականացվել է քննություն կամ քրեական հետապնդում:¹⁹

¹⁹ Տե՛ս «Անցումային շրջանում գտնվող երկրներ, 2013 թվական» գեկույցի 80-րդ էջը:

Կոռուպցիոն դեպքերի քննությունը հիմնական ռիսկային ոլորտներում

Հարցաշարի հարցերին տրված իրենց պատասխաններում Հայաստանի իշխանությունները որպես կոռուպցիայի բարձր ռիսկային միակ ոլորտ առանձնացրել են միայն ճանապարհային երթուղիների ոլորտում կատարվող խախտումները: Նույն պատասխանները կրկնվել են աշխատանքային այցի ժամանակ. նշվել են եւս մի քանի ոլորտ, այդ թվում՝ հարկերից խուսափելու, առողջապահության եւ կրթության բնագավառները:

Վերլուծական կարողությունների զարգացման առումով Հայաստանի իշխանությունները տեղեկացրել են, որ 2014 թվականի հուլիսի 8-ին ստեղծվել է Քննչական գործունեության կազմակերպման եւ քննչական մեթոդաբանության մշակման վարչությունը: Հաղորդված տեղեկությունների համաձայն՝ այն ստեղծվել է կոռուպցիոն դեպքերը բացահայտելու, քննելու եւ դրանց նկատմամբ քրեական հետապնդում իրականացնելու հարցում վերլուծական կարողությունների հետ կապված աջակցությունն ավելի ամրապնդելու նպատակով: Այս վարչության մասին այլ տեղեկություններ չեն տրամադրվում, ինչը Հայաստանի իշխանությունները բացատրում են դրա նոր ստեղծված լինելու հանգամանքով:

Եզրակացություններ

Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը կցանկանար, նախեւառաջ, նշել, որ «կոռուպցիոն բնույթի հանցագործությունների» ցանկը չի կրճատվել՝ ՄԳԾ-ի մոնիթորինգի 2-րդ փուլից ի վեր: Ցանկը դեռեւս բովանդակային իմաստով տուժում է՝ ներառելով այնպիսի հանցագործություններ, ինչպիսիք են մաքսանենգությունը, հարկերը վճարելուց խուսափելը, տնտեսական գործունեությանը խոչընդոտելը, ապօրինի հակամրցակցային գործունեությունը եւ այլն, եւ դրանում առկա չեն հակակոռուպցիոն գործունեության մասնագիտացման համար անհրաժեշտ շեշտադրումներ:

Ավելին, Հայաստանի իշխանությունները չեն հիշատակում օրենսդրական կամ կանոնակարգող փոփոխություններ կատարելու մասին, ինչը ցույց կտար, որ Հայաստանը քայլեր է ձեռնարկում իրավապահ մարմինների իրավասությունները կոռուպցիոն բնույթի հանցագործության դեպքերի առնչությամբ հստակ կերպով

տարանջատելու ուղղությամբ: Փոփոխված ՔԴՕ-ի 190-րդ հոդվածը ուսումնասիրելուց հետո մոնիթորինգ իրականացնող թիմը հանգել է այն եզրակացությանը, որ իրավիճակը նույնն է մնացել՝ մի քանի իրավապահ կառույցների դեպքում արձանագրելով մասամբ համընկնող իրավասություններ:

Թեև մոնիթորինգ իրականացնող թիմը նկատի է առնում այն բացատրությունը, որ գլխավոր դատախազությունը պատասխանատու է լինելու նման դեպքերում գործի ենթակայությունը որոշելու համար, այն ընդգծում է նման մոտեցման մի քանի թերություններ: Նախ՝ կարող է ստեղծվել մի իրավիճակ, երբ գործեր հարուցվեն տարբեր իրավապահ մարմինների կողմից՝ առանց իմանալու, որ նույն արարքի վերաբերյալ գործն արդեն քննվում է, օրինակ՝ մեկ այլ վարչական կառույցի իրավասության շրջանակներում, ինչը կարող է հանգեցնել մի իրավիճակի, երբ դատախազները վերահսկում են նշված գործերը՝ առանց դրանց վերաբերյալ ընթացող բազմակի քննությունների մասին տեղյակ լինելու: Երկրորդ՝ դատախազների կողմից նման որոշումները կայացնելու անաչառության հետ կապված մտահոգություններն այս մոտեցումը դարձնում են առավել խոցելի:

Մոնիթորինգ իրականացնող թիմն ընդգծում է ինստիտուցիոնալ մակարդակում գրանցված կարելուր առաջընթացը՝ նոր իրավապահ կառույցի՝ քննչական կոմիտեի ստեղծումը: Թիմը, այնուամենայնիվ, ակնհայտ է հայտնում այն առթիվ, որ նշված կառույցի ստեղծման մասին տեղեկությունները թիմին հաղորդվել են ամենաուշ փուլում, եւ չեն տրամադրվել այնպիսի մանրամասն տեղեկություններ, որոնք հնարավորություն կտային հասկանալ այս փոփոխության հետեւանքները:

Ինչ վերաբերում է համագործակցությանը, համակարգման աշխատանքներին եւ տեղեկությունների փոխանակմանը, ապա նշվում է, որ իրավապահ մարմինների միջեւ համագործակցությունը, համակարգման աշխատանքները եւ տեղեկությունների փոխանակումն իրականացվում են ոստիկանության տեղեկատվական կենտրոնի միջոցով, սակայն հասկանալի չէ, թե ինչպես է դա իրականացվում գործնականում: Բացի դրանից, նշվում է նաեւ ՀԲԾ-ի շրջանակներում նոր ստեղծված մասնագիտացված ստորաբաժանման մասին: Համագործակցության մակարդակի եւ արդյունավետության վերաբերյալ եզրակացություններ անելու համար մոնիթորինգ իրականացնող թիմը Հայաստանից խնդրել է նշել համագործակցության դեպքերի ավելի շատ

օրինակներ, սակայն նման տեղեկություններ չեն տրամադրվել:

Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը նշում է իրավապահ մարմինների եւ հսկողություն իրականացնող մարմինների միջեւ հաջողված համագործակցության մի քանի օրինակներ եւ կցանկանար խրախուսել դրանց հետագա ամրապնդումը:

Նախաձեռնողական մոտեցում կիրառելու հարցին, ինչպես նաեւ բարդ, բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց ներգրավմամբ դեպքերին անդրադարձ է կատարվում 2.1-2.2 առաջարկության համատեքստում (տե՛ս «Կոռուպցիոն հանցագործությունների նկատմամբ օրենքի նորմերի ընդհանուր կիրառումը» բաժինը), նաեւ այս բաժնում տրամադրված որոշ լրացուցիչ տեղեկություններով հիմնավորվում է մոնիթորինգ իրականացնող թիմի նախորդ եզրակացությունն այն մասին, որ առկա է նախաձեռնողականության պակաս, գրանցվել են բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց ներգրավմամբ կոռուպցիայի վերաբերյալ գործերի քննության եւ քրեական հետապնդման սահմանափակ թվով դեպքեր, ինչպես նաեւ դիտարկվել է ռիսկային ոլորտներն ուսումնասիրելու համար անհրաժեշտ վերլուծական կարողությունների պակաս:

Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը ողջունում է ոստիկանության եւ Պաշտպանության նախարարության քննչական մարմինները միավորող ազգային քննչական կոմիտեի ստեղծումը: Հայաստանի իշխանությունների պնդմամբ այս բարեփոխումը հնարավորություն կտա կատարել ավելի որակյալ նախաքննություն եւ կերաշխավորի քննության իրականացման անկախությունը: Հաջորդ մոնիթորինգի իրականացման ընթացքում եւս պետք է անդրադառնալ այս հարցին եւ դատողություններ անել այս նախաձեռնության արդյունքում գրանցված հաջողությունների մասին:

Հայաստանը չի կատարել 2.9 առաջարկության պահանջները:

Նոր արդյունքներ. Ինստիտուցիոնալ շրջանակ՝ կոռուպցիայի դեպքերը բացահայտելու, դրանց վերաբերյալ գործերը քննելու եւ դրանց նկատմամբ քրեական հետապնդում իրականացնելու նպատակով

Մասնագիտացումը

Մասնագիտացումն էական նշանակություն ունի կոռուպցիոն հանցագործություններն արդյունավետորեն բացահայտելու, դրանց վերաբերյալ գործերը քննելու եւ դրանց նկատմամբ քրեական հետապնդում իրականացնելու հարցում: Դա կարելի է ապահովել տարբեր եղանակներով եւ ոչ թե, անպայմանորեն, մասնագիտացված մարմին ստեղծելու, այլ նաեւ մասնագիտացված ստորաբաժանումների ստեղծելու կամ համապատասխան մասնագետներ պատրաստելու միջոցով:

Ինչպես արդեն նշվել է, Հայաստանում կոռուպցիայի դեպքերի բացահայտման, դրանց վերաբերյալ գործերի քննության եւ դրանց նկատմամբ քրեական հետապնդում իրականացնելու հարցում ներգրավված են մի շարք իրավապահ մարմիններ: Մոնիթորինգ իրականացնող թիմի դիտարկմամբ հակակոռուպցիոն գործունեություն իրականացնելու համար մասնագիտացման մակարդակը տարբեր կառույցներում խիստ տարբեր է: Որոշ կառույցներ ունեն մասնագիտացված վարչություններ, որոնք ստեղծվել են կոռուպցիոն հանցագործությունների վերաբերյալ գործերով զբաղվելու նպատակով, ինչպես, օրինակ՝ ՀՀ գլխավոր դատախազության կոռուպցիայի եւ կազմակերպված հանցավորության դեմ պայքարի վարչությունը կամ ՀՀ ՀՔԾ-ի կոռուպցիայի հարցերով վարչությունը (կոռուպցիոն, կազմակերպված եւ պաշտոնեական հանցագործությունների վարչություն): Նույն մարմիններում, այդուհանդերձ, կան նաեւ ենթակառույցներ, որոնք զբաղվում են կոռուպցիոն հանցագործությունների, ինչպես նաեւ այլ՝ բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց ներգրավմամբ կատարված հանցագործությունների հարցերով, օրինակ՝ ՀՀ գլխավոր դատախազության հատկապես կարելու գործերով քննության վարչությունը եւ ՀՀ ՀՔԾ-ի պետին կից գործող՝ հատկապես կարելու գործերով ավագ քննիչների խումբը: Հասկանալի չէ, թե ինչ սկզբունքով է որոշվում գործերի հանձնարարումը ՀՀ ՀՔԾ-ին եւ ՀՀ գլխավոր դատախազության կազմում գործող այս երկու վարչություններին: Նաեւ պարզ չէ, թե ինչ մասնագիտացված ստորաբաժանումներ/ մասնագետներ կան հակակոռուպցիոն գործունեություն իրականացնող մյուս իրավապահ մարմիններում:

Աշխատանքային այցի ընթացքում մոնիթորինգ իրականացնող թիմի մոտ տպավորություն է ստեղծվել, որ մասնագիտացման նման ցրված եւ ոչ հստակ մոդելի պատճառով Հայաստանի իրավապահ կառույցներից եւ ոչ մեկի նկատմամբ ճշում չի գործադրվում՝ զբաղվելու կոռուպցիայի, հատկապես՝ բարդ եւ պետական բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց ներգրավմամբ

կատարված հանցագործությունների դեպքերով:

Համապատասխան ռեսուրսներ, միջոցներ եւ վերապատրաստում

Մոնիթորինգի թիմը նաեւ որոշ մտահոգություններ է հայտնում Հայաստանում կոռուպցիոն հանցագործությունների բացահայտման, դրանց վերաբերյալ գործերի քննության եւ դրանց նկատմամբ քրեական հետապնդում իրականացնելու համար համապատասխան ռեսուրսների բաշխման վերաբերյալ: Աշխատանքային այցի ընթացքում այն տեղեկացվեց, որ ՀՀ գլխավոր դատախազության կոռուպցիայի եւ կազմակերպված հանցավորության դեմ պայքարի վարչությունում աշխատում են 9 դատախազ, իսկ ՀՀ գլխավոր դատախազության հատկապես կարելու գործերով քննության վարչությունում՝ 14 դատախազ: ՀՔԾ-ում աշխատող այն քննիչների թիվը, ովքեր աշխատում են կոռուպցիայի հարցերով զբաղվող նոր ստեղծված վարչությունում, կազմում է 10 մարդ: Թվում է, թե քննիչների եւ դատախազների այս թվերը բավարար չեն, սակայն առանց իմանալու միջին քննիչի եւ դատախազի աշխատանքային ծանրաբեռնվածությունը, դժվար է ճիշտ դատողություններ անելը:

Բավարար մարդկային ռեսուրսների հետ կապված խնդրից բացի՝ մոնիթորինգի թիմը բացահայտել է նաեւ, որ ՀՔԾ-ն իրավունք չունի իրականացնելու օպերատիվ եւ հետախուզական գործողություններ: Սա կարող է սահմանափակել նրանց կողմից իրականացվելիք հնարավոր գործողությունների շրջանակը:

Եվ վերջապես, բոլոր ներգրավված կառույցների համատեքստում պետք է անդրադառնալ նաեւ պատշաճ վերապատրաստման կարիքներին առնչվող հարցերին: Յուրաքանչյուր կառույցում պետք է մշակվեն եւ իրականացվեն հակակոռուպցիոն թեմաներով վերապատրաստման դասընթացներ, իսկ առանձին ինստիտուցիոնալ դասընթացները պետք է համալրվեն համատեղ վերապատրաստման դասընթացներով:

Կոռուպցիոն երեւույթների հետ գործ ունեցող բազմաթիվ իրավապահ կառույցների գործելը, ըստ էության, չի հակասում միջազգային չափանիշներին, սակայն նման մոտեցման դեպքում պահանջվում է տեղեկությունների փոխանակման եւ համագործակցության ապահովման շատ լավ համակարգված մեխանիզմ, ինչը Հայաստանում կարծես թե բացակայում է: Մոնիթորինգ

իրականացնող թիմը համաձայնել է ԵՄ ծրագրի հաշվետվության մեջ կատարված գնահատումների հետ: «Համակարգումը հաճախ անտեսվում է ինստիտուցիոնալ մեխանիզմների մշակման փուլում, ինչի արդյունքում կիրառվում են համակարգման անհամարժեք կամ գոյություն չունեցող մեխանիզմներ, նկատվում է ռեսուրսների, կարողությունների, հեղինակության, ղեկավարման եւ քաղաքական աջակցության պակաս»:

Նոր առաջարկություն 8

- **Հակակոռուպցիոն գործունեություն իրականացնելու հարցերով մասնագիտացման կարողությունների հզորացում իրավապահ եւ դատախազական մարմիններում:**
- **Խթանել իրավապահ մարմինների եւ հսկողություն իրականացնող մարմինների միջեւ համագործակցությունը կոռուպցիոն բնույթի հանցագործությունները բացահայտելու, դրանց վերաբերյալ գործերը քննելու եւ քրեական հետապնդում իրականացնելու հարցում:**
- **Խրախուսել, որ քրեական գործով քննություն եւ քրեական հետապնդում իրականացնող մարմինները կոռուպցիայի դեմ պայքարեն առավել նպատակային ու նախաձեռնողական ձևով՝ հիմնական ուշադրությունը սեւեռելով բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց, պետական կառավարման, տնտեսության ու հիմնական ռիսկային ոլորտների վրա:**

Նախորդ առաջարկություն 2.10.

Ապահովել համապարփակ վիճակագրության վարում կոռուպցիոն բնույթի հանցագործությունների վերաբերյալ. Կառավարությունը պետք է տրամադրի այն տվյալները, որոնք թույլ են տալիս որոշել հետևյալը՝

- կասկածյալի/մեղադրյալի/դատապարտյալի պաշտոնը/կոչումը/գրադմունքը.

- յուրաքանչյուր իրավախախտման համար իրականացված

քննության, քրեական հետապնդման եւ ներկայացված մեղադրանքների թիվը.

- **կիրառված պատժամիջոցները.**

- **կաշառքի չափը եւ (կամ) հանցագործի կողմից պատճառված վնասը, եւ**

- **առգրավված եւ բռնագրավված գույքի արժեքը:**

Հայաստանի իշխանությունների հաղորդմամբ վիճակագրական տվյալների հավաքման գործընթացին առնչվող օրենսդրական/կանոնակարգող/ինստիտուցիոնալ փոփոխություններ չեն կատարվել: Միեւնույն ժամանակ 10.2 հարցին տրված պատասխանում նշվում է, որ այս առաջարկության շրջանակներում պահանջվող բոլոր տեղեկությունները հասանելի են ՀՀ ոստիկանության տեղեկատվական կենտրոնում:

Եզրակացություններ

Թեև մոնիթորինգ իրականացնող թիմը շատ քիչ տեղեկություններ է ունեցել այս առաջարկության շրջանակներում գրանցված առաջընթացի վերաբերյալ, այնուամենայնիվ, այն կարողացել է որոշ եզրակացություններ անել Հայաստանի կողմից մյուս առաջարկությունների շրջանակներում տրամադրված վիճակագրական տվյալների հիման վրա: Պարզվում է, որ տեղեկություններ կարելի է ստանալ առնվազն հետևյալի մասին`

- կասկածյալի/ մեղադրյալի/ դատապարտյալի պաշտոնը/կոչումը/գրադմունքը.
- յուրաքանչյուր իրավախախտման համար իրականացված քննության, քրեական հետապնդման եւ ներկայացված մեղադրանքների թիվը.
- կիրառված պատժի տեսակները:

Աշխատանքային այցից հետո քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչները մոնիթորինգ իրականացնող թիմին ահագանգեցին այն մասին, որ 2009 թվականից ի վեր` առաջին անգամ, Հայաստանի Հանրապետության գլխավոր դատախազի պաշտոնական կայքում կոռուպցիոն հանցագործությունների վերաբերյալ վիճակագրական տվյալներ չեն

հրապարակվել 2013 թվականից 2014 թվականի առաջին կեսն ընկած ժամանակահատվածի համար: Սա մտահոգիչ երեւույթ է, որին հետազայում եւս պետք է անդրադառնալ առաջընթացի վերաբերյալ մոնիթորինգ իրականացնելիս:

Հայաստանը մասամբ է կատարել 2.10 առաջարկության պահանջները:

Այս առաջարկությունն ուժի մեջ է մնում իր նոր՝ 9-րդ համարով:

3. Կոռուպցիայի կանխարգելումը

Քարեխղճությունը հանրային ծառայությունում

Նախորդ առաջարկություն 3.2.1.

Գիտարկելի հանրային ծառայության ամբողջ համակարգի հարցերով զբաղվող կենտրոնական համակարգող մարմին ստեղծելու հարցը՝ հաշվի առնելով «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ նոր օրենքի իրականացմանն աջակցելու, հանրային ծառայության ամբողջ համակարգի, հատկապես բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց համար ընդհանուր չափանիշների եւ գործելակերպերի ստեղծումը եւ կիրառումը խթանելու անհրաժեշտությունը:

Հաշվի առնելով բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց՝ քաղաքացիների շրջանում պետական կառավարման համակարգի նկատմամբ վստահություն ձեւավորելու եւ պետական կառավարման ամբողջ համակարգի համար Էթիկայի եւ մասնագիտական կանոնների պահպանման առումով օրինակ ծառայելու դերը՝ ապահովել բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց կողմից Էթիկայի նոր կանոնների ջանադրաբար կատարումը:

Ինչպես նախատեսված է «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքով, մասնակցային գործընթացի միջոցով կոռուպցիայի առանձնապես մեծ ռիսկեր պարունակող մասնագիտությունների եւ պաշտոնների համար մշակել եւ ընդունել վարքագծի հատուկ կանոնագրքեր եւ ապահովել դրանց արդյունավետ կիրարկումը:

Ապահովել, որ Էթիկայի հանձնաժողովներ ստեղծվեն եւ պատշաճ կերպով գործեն այն պետական կառույցներում, որտեղ դա պահանջվում է օրենքով: Գնահատել Էթիկայի հանձնաժողովների, մասնավորապես ռիսկային պետական մարմիններում դրանց արդյունավետ աշխատանքը: Ամրապնդել դրանց անկախությունը եւ դրանց անդամների նկատմամբ վստահությունը:

Ապահովել Էթիկայի հանձնաժողովների, այդ թվում՝ բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց Էթիկայի հանձնաժողովի

աշխատանքների եւ ձեռք բերված արդյունքների համապատասխան հրապարակայնությունը:

Ստեղծել էթիկայի հանձնաժողովների, հանրային ծառայության համակարգի հարցերով զբաղվող համակարգող մարմինների եւ յուրաքանչյուր մարմնում կադրերի կառավարման բաժինների միջեւ համակարգման ուղիներ:

Հետագայում ամրապնդել կատարողականի վրա հիմնված աշխատանքի ընդունման եւ առաջխաղացման համակարգը, այդ թվում՝ քաղաքացիական ծառայության խորհրդի/հանրային ծառայության համակարգի հարցերով զբաղվող համակարգող մարմնի միջոցով, սակայն հզորացնել նաեւ առանձին կառույցների՝ կատարողականի վրա հիմնված կանոնների կիրառման կարողությունը:

Բարելավել արտամրցութային կարգով կատարվող քաղաքացիական ծառայողների թափուր պաշտոններ զբաղեցնելու ընթացակարգը, օրինակ՝ ներդնելով ներքին մրցույթի համակարգ կամ նման ընթացակարգը կիրառել միայն անհապաղ լրացման ենթակա ժամանակավոր պաշտոնների համար՝ բաց մրցույթ հայտարարելու հետ միաժամանակ:

Բարելիղճությունը եւ էթիկայի կանոններին համապատասխան գործելու կարողություններն ընդգրկել այն առանցքային կարողությունների ցանկում, որոնք պետք է գնահատվեն ընտրության գործընթացում:

Ստեղծել վճարման միասնական համակարգ՝ հանրային ծառայության բոլոր ճյուղերի համար: Ջանքեր գործադրել քաղաքացիական ծառայության գրավչությունը մեծացնելու, դրա նկատմամբ վստահության, դրա մատչելիության եւ պրոֆեսիոնալիզմի մակարդակը բարձրացնելու ուղղությամբ՝ Հայաստանի բյուջետային հնարավորությունների սահմաններում մասնավոր հատվածի համեմատությամբ ավելի մրցունակ աշխատավարձեր սահմանելու միջոցով:

Հանրային ծառայության ամբողջ համակարգում Էթիկայի հարցերով զբաղվող կենտրոնական համակարգող մարմին

Ինչպես մոնիթորինգի իրականացման նախորդ փուլի ընթացքում, այնպես էլ այժմ Հայաստանում չի գործում հանրային ծառայության ամբողջ համակարգում ընդհանուր չափանիշների եւ գործելակերպերի ստեղծման եւ կատարման համար պատասխանատու կենտրոնական մարմին: 2011 թվականին ընդունված «Հանրային ծառայության մասին» օրենքով չի նախատեսվում հանրային ծառայության ամբողջ համակարգում հանրային ծառայության ոլորտում սահմանված չափանիշների կիրառումն ապահովող կենտրոնական լիազոր մարմնի ստեղծում: Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց Էթիկայի հանձնաժողովը պատասխանատու է բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց նկատմամբ այս օրենքի կիրառումն ապահովելու համար: Քաղաքացիական ծառայության խորհուրդն ապահովում է հանրային ծառայության ոլորտում սահմանված չափանիշների կիրառումը 46 պետական մարմինների քաղաքացիական ծառայողների նկատմամբ. ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարությունը պատասխանատու է համայնքային ծառայության ոլորտում դրանց կիրառումն ապահովելու համար: Պատգամավորների, դատախազների, դատական համակարգի եւ Սահմանադրական դատարանի համար գործող՝ առանձին Էթիկայի հարցերով հանձնաժողովները պատասխանատու են պաշտոնատար անձանց նշված խմբերի նկատմամբ համապատասխան չափանիշների կիրառումն ապահովելու համար: Մյուս մարմիններում չի գործում «Հանրային ծառայության մասին» օրենքի դրույթների կիրառումն ապահովող որեւէ մեխանիզմ:²⁰

Հանրային ծառայության ամբողջ համակարգում կենտրոնական համակարգող մարմնի բացակայությունը հանգեցնում է հանրային ծառայության ոլորտում սահմանված չափանիշների ոչ հետեւողական կիրառմանը: «Հանրային ծառայության մասին» օրենքի կիրառումն ապահովվում է հատվածաբար եւ ոչ ամբողջականորեն: Գոյություն չունի այս մարմինների միջեւ համակարգում

²⁰ Հանրային ծառայությունն ընդգրկում է պետական ծառայությունը, համայնքային ծառայությունը, պետական եւ համայնքային ծառայության պաշտոնները: Պետական ծառայությունն ընդգրկում է քաղաքացիական ծառայությունը, դատական ծառայությունը, դիվանագիտական ծառայությունը, հատուկ ծառայությունները՝ պաշտպանության, ազգային անվտանգության, ոստիկանության, հարկային, մաքսային, փրկարար ծառայության հանրապետական գործադիր մարմիններում, Հայաստանի Հանրապետության Ազգային ժողովի աշխատակազմում պետական ծառայությունը, Ազգային անվտանգության խորհրդում, Հայաստանի Հանրապետության քննչական կոմիտեում, Հայաստանի Հանրապետության քննչական կոմիտեի դեպարտամենտում, ինչպես նաեւ օրենքներով նախատեսված այլ ծառայություններ:

ապահովող որեւէ մեխանիզմ, եւ ընդհանուր չափանիշների եւ գործելակերպերի պահպանումն ապահովող որեւէ վերլուծական կամ մեթոդաբանական աջակցություն չի տրամադրվում այդ մարմիններին: Օրինակ՝ Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց Էթիկայի հանձնաժողովը եւ Ազգային ժողովի Էթիկայի հանձնաժողովը կիրառում են դիմումների ընդունման տարբեր գործելակերպեր: Առաջինը դիմումներ է ընդունում քաղաքացիներից միայն այն դեպքում, երբ նրանց իրավունքները ոտնահարվել են հանրային ծառայողների կողմից Էթիկայի կանոնները խախտելու արդյունքում:

Հարցաշարի հարցերին տրված պատասխաններում տեղեկություններ չեն տրամադրվում կենտրոնական համակարգող մարմին ստեղծելու հնարավորության հարցը քննարկելու վերաբերյալ: Աշխատանքային այցի ընթացքում մոնիթորինգ իրականացնող թիմի կողմից հարցման ենթարկված պետական եւ ոչ կառավարական ոլորտի ներկայացուցիչները եւս չեն կարողացել փաստել այն մասին, որ այդպիսի հարց քննարկվում է. նրանք տեղյակ չէին այս հարցի լուծման նպատակով կատարված որեւէ վերլուծության կամ անցկացված քննարկման կամ նույն նպատակով ստեղծված որեւէ աշխատանքային խմբի մասին: Հայաստանի իշխանությունները ներկայիս ինստիտուցիոնալ մեխանիզմները հիմնավորում են հետեւյալ կերպ՝ հանրային ծառայության ամբողջ համակարգում կենտրոնական մարմնի ստեղծման արդյունքում միեւնույն ոլորտում կգործեն երկու կամ ավելի լիազոր մարմիններ: Այս փաստարկը հակասում է այն իրողությանը, որ միեւնույն ոլորտում արդեն իսկ գործում են մի քանի մարմիններ, սակայն դրանց միջեւ արդյունավետ համակարգում չի իրականացվում: Աշխատանքային այցից հետո Կառավարության կողմից տրամադրված մեկնաբանություններում նշվում է, որ հայեցակարգի համաձայն՝ հանրային ծառայության տարբեր ոլորտներում Էթիկայի կանոնները միասնական չեն, եւ դրանց չափորոշիչներում եւ իրականացման գործընթացներում կան որոշակի բացեր: Հայեցակարգով առաջարկվում է ստեղծել այնպիսի ինստիտուցիոնալ համակարգ, որը կապահովի հանրային ծառայողների եւ պաշտոնատար անձանց Էթիկական վարքագիծը եւ Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց Էթիկայի հանձնաժողովին կտրամադրի համապատասխան գործիքներ, որոնք հնարավորություն կտան ուսումնասիրելու, վերլուծելու եւ ամփոփելու տվյալ գործելակերպը հանրային ծառայության առանձին ոլորտների համար սահմանված վարքագծի կանոններին համապատասխանության առումով:

Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը, այնուամենայնիվ, համոզված է, որ հանրային ծառայողների համար սահմանված չափանիշների կիրառման հետեւողականությունն ապահովելու համար անհրաժեշտ է իրականացնել կենտրոնական համակարգում: Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը կարծում է, որ պետական եւ տեղական կառավարման մարմինների՝ էթիկայի կանոնների պահպանումն ապահովելու կարողությունները սահմանափակ են եւ բարելավման կարիք ունեն: Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը հանգել է այն եզրակացության, որ Կառավարությունը չի կատարել առաջարկության այս բաղադրիչի պահանջները:

Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովը

Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովն ստեղծվել է 2011 թվականին ընդունված «Հանրային ծառայության մասին» օրենքի համաձայն, սակայն մոնիթորինգի իրականացման երկրորդ փուլի ժամանակ լիարժեք կերպով չի գործել: Մոնիթորինգի իրականացման երրորդ փուլի ժամանակ հանձնաժողովն սկսել է գործել: Նշանակվել են հանձնաժողովի հինգ անդամներ: Էթիկայի հանձնաժողովի անդամները նշանակվում են ՀՀ նախագահի կողմից՝ վեց տարի սահմանված ժամկետով՝ Ազգային ժողովի նախագահի, ՀՀ վարչապետի, Սահմանադրական եւ Վճռաբեկ դատարանների նախագահների եւ ՀՀ գլխավոր դատախազի առաջադրմամբ: Նախագահը կարող է նաեւ դադարեցնել հանձնաժողովի անդամի լիազորությունները, եթե վերջինս չի կատարել իր պարտականությունները:

Հանձնաժողովի անդամների աշխատավարձերը սահմանվում են օրենքով: ՀՀ նախագահի աշխատակազմը հանձնաժողովին տրամադրում է մյուս ռեսուրսները՝ հանձնաժողովի կարիքներից ելնելով, սակայն դրա համար հատկացված բյուջե կամ հանձնաժողովի կարիքները որոշելու համար սահմանված որեւէ այլ պաշտոնական գործընթաց չի նախատեսված: Փաստացի հանձնաժողովը տեղակայված է ՀՀ նախագահի աշխատակազմում, սակայն այն հաշվետու չէ ՀՀ նախագահի աշխատակազմին: Մոնիթորինգ իրականացնող թիմն իր մտահոգությունն է հայտնում հանձնաժողովի գործունեության անկախության վերաբերյալ:

Հանձնաժողովը պատասխանատու է բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց գույքի հայտարարագրերի հավաքման եւ վերլուծության համար: 2013

թվականին առաջին անգամ հանձնաժողովը հավաքել է գույքի էլեկտրոնային հայտարարագրերը: Հայտարարագրերը հրապարակվել են հանձնաժողովի կայքում (<http://www.ethics.am>): Թեև հանձնաժողովն ունի հայտարարագրերը վերլուծելու իրավունք, այն չի կարող ստուգել հայտարարագրված տեղեկությունները եւ չի կարող բացահայտել կեղծ կամ ոչ ամբողջական տեղեկությունները: Պատժամիջոցներ չեն նախատեսվում գույքի հայտարարագրման կանոնները խախտելու համար (բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց հայտարարագրերի վերաբերյալ լրացուցիչ տեղեկությունները ներկայացված են «Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց գույքի հայտարարագրերի համար սահմանված պահանջների կատարում» 3.2.2 բաժնում):

Հանձնաժողովն իրավունք ունի դրսից ստացված հաղորդումների հիման վրա կամ սեփական նախաձեռնությամբ սկսելու քննություն, այլ մարմիններից պահանջելու տրամադրելու տեղեկություններ եւ դիմելու այլ մարմիններ՝ քննություն կատարելու խնդրանքով: Մինչ այժմ հանձնաժողովը ֆիզիկական անձանց եւ քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների կողմից ներկայացված 47 դիմում է ստացել, այդ թվում՝ տեղեկությունների վերաբերյալ հարցումներ, օրենսդրության պարզաբանման վերաբերյալ խնդրանքներ եւ շահերի բախման ու էթիկայի կանոնների վերաբերյալ դիմումներ: 2012 թվականից ի վեր հանձնաժողովը հարուցել է չորս գործով քննություն, որոնցից երկուսը՝ քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների, այդ թվում՝ Հայաստանում «Թրանսփարենսի ինթերնեշնլ հակակոռուպցիոն կենտրոն»-ի, «Հելսինկյան քաղաքացիական ասամբլեայի Վանաձորի գրասենյակի» կողմից, մեկը՝ անհատ քաղաքացու կողմից ներկայացված դիմումների հիման վրա, իսկ մյուսը՝ սեփական նախաձեռնությամբ: Հանձնաժողովն այս գործերում հանցակազմ չի հայտնաբերել, որը հիմք կձառայեր համապատասխան նյութերն իրավապահ մարմիններ հանձնելու համար: Հարկ է նշել, որ ՀՀ քրեական օրենսգիրքը չի պարունակում դրույթներ՝ ապօրինի ճանապարհով հարստանալու վերաբերյալ:

Բացի վերը նշված հիմնական պարտականություններից՝ հանձնաժողովն իրականացրել է շատ այլ միջոցառումներ. այն մշակել է ուղեցույց եւ սկսել է հայտարարագրերի վերաբերյալ վերապատրաստման դասընթացները՝ բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց համար, ներգրավվել է Գերմանիայի տեխնիկական համագործակցության ընկերության (ԳՏՀԸ/GTZ) աջակցությամբ

իրականացվող տարածքային ծրագրերից մեկին, որի նպատակն է մշակել Էթիկայի նորմերի ձեռնարկ, որում ներառված կլինեն իրավիճակային ուսումնասիրություններ՝ գործնական վերապատրաստման դասընթացների համար, եւ որը պետք է պատրաստ լիներ 2014 թվականի հոկտեմբերին: Ներկայումս ՄԻԳՄԸ ծրագրի խորհրդատվությամբ հանձնաժողովը զբաղվում է բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց վարքագծի կանոնագրքի մշակմամբ: Հանձնաժողովը հրապարակում է իր գործունեության վերաբերյալ հաշվետվություններ, ինչպես նաեւ տարբեր իրադարձությունների մասին մամլո հաղորդագրություններ: Նրանք նաեւ ուսումնական այցեր են կազմակերպել Ռուսիայի եւ Սլովենիա՝ լավագույն գործելակերպերին ծանոթանալու նպատակով:

Աշխատանքային այցի ընթացքում հարցման ենթարկված քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչները եւ միջազգային համայնքը հայտնել են այն տեսակետը, որ հանձնաժողովն «անատամ» է, եւ որ իր ներկայիս մանդատով այն չի կարողանա զգալիորեն նվազեցնել շահերի բախման լայն տարածում գտած դեպքերը, որոնցում ներգրավված են ազդեցիկ քաղաքական գործիչներ եւ գործարար ոլորտի ներկայացուցիչներ:

Հաշվի առնելով, որ Էթիկայի հանձնաժողովը սկսել է կատարել իր աշխատանքները, բայց եւ ունի վերապատրաստման դասընթացներ անցկացնելու, գործեր քննելու եւ բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց նկատմամբ պատժամիջոցներ կիրառելու սահմանափակ կարողություններ՝ մոնիթորինգ իրականացնող թիմը հանգել է այն եզրակացության, որ Կառավարությունը, մոնիթորինգի իրականացման երկրորդ փուլից սկսած, մասամբ է կատարել առաջարկության այս բաժնի պահանջները:

Պետական մարմիններում գործող Էթիկայի հանձնաժողովները

«Հանրային ծառայության մասին» օրենքով նախատեսվում է, որ, Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց Էթիկայի հանձնաժողովից բացի, պետք է Էթիկայի հանձնաժողովներ ստեղծվեն նաեւ բոլոր պետական, այդ թվում՝ տեղական ինքնակառավարման մարմիններում:

Հարցաշարին տրված պատասխանների համաձայն՝ Էթիկայի հանձնաժողովներ են ստեղծվել բոլոր պետական մարմիններում, ինչպես նաեւ ՀՀ

Ազգային ժողովում, դատական համակարգում եւ դատախազությունում: Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը կարողացել է պարզել, որ ՀՀ Ազգային ժողովի Էթիկայի հանձնաժողովն ստեղծվել է 2012 թվականին, իսկ դրա գործունեության վերաբերյալ տեղեկություններ կարելի է ստանալ www.parliament.am կայքից: ՀՀ գլխավոր դատախազության Էթիկայի հանձնաժողովը գործում է 2007 թվականի մայիսից՝ «Դատախազության մասին» օրենքի համաձայն, իսկ այս հանձնաժողովի մասին տեղեկություններ կարելի է ստանալ www.prosecutor.am կայքից: Դատավորների ընդհանուր ժողովի Էթիկայի եւ կարգապահական հարցերի հանձնաժողովը ստեղծվել է 2014 թվականի հուլիսին, իսկ տեղեկություններ կարելի է ստանալ www.court.am կայքից: ՀՀ Սահմանադրական դատարանի եւ Կենտրոնական ընտրական հանձնաժողովի համար Էթիկայի հանձնաժողովներ չեն ստեղծվել: Քաղաքացիական հասարակության պատվիրակները մոնիթորինգ իրականացնող թիմին տեղեկացրել են, որ իրենք ուսումնասիրել են Էթիկայի հանձնաժողովների կատարած աշխատանքները եւ հաստատել են, որ 26 պետական մարմիններից 20-ում²¹ ստեղծվել են այդպիսի հանձնաժողովներ: ՀՀ կրթության եւ գիտության նախարարությունը տեղեկություններ չի տրամադրում, իսկ մյուս մարմինները Էթիկայի հանձնաժողովների գործառույթների իրականացումը վերապահում են այլ պաշտոնյաների կամ գործող ստորաբաժանումների: ԹԻՀԿ-ի հաղորդմամբ հանձնաժողովներն այս պահին անգործունակ են:

Քաղաքացիական ծառայության խորհրդի կողմից 2012 թվականի սեպտեմբերի 26-ին ընդունված թիվ 844-Ն որոշմամբ սահմանվում են Էթիկայի հանձնաժողովների ստեղծման եւ գործունեության ընդհանուր կարգը եւ դրանց խնդիրները: Այդ հանձնաժողովների գործունեության իրականացման վերաբերյալ լրացուցիչ հրահանգներ կամ տեղեկություններ չկան: Ըստ հարցաշարի հարցերին տրված պատասխանների՝ Էթիկայի հանձնաժողովներն անկախ մարմիններ են, իսկ դրանց գործունեության մասին հաշվետվություններ հասանելի չեն: Աշխատանքային այցի ընթացքում մոնիթորինգ իրականացնող թիմը պետական մարմինների Էթիկայի հանձնաժողովների ներկայացուցիչների հետ չի հանդիպել: Հարցմանը մասնակցած պետական կառույցների շատ ներկայացուցիչներ ընդհանրապես տեղյակ չեն եղել Էթիկայի հանձնաժողովների գոյության մասին: Որոշ ներկայացուցիչներ նշել են, որ որքանով իրենք տեղյակ

²¹ Քաղաքացիական ծառայության համակարգում գործում են 45 պետական մարմիններ, այդ թվում՝ 18 նախարարություններ: Քաղաքացիական ծառայության խորհրդի թիվ 844-Ն որոշման համաձայն՝ բոլոր պետական մարմիններում պետք է ստեղծվեն Էթիկայի հանձնաժողովներ:

են, Էթիկայի հանձնաժողովների անդամները նշանակվում են յուրաքանչյուր պետական մարմնի ավագ քաղաքացիական ծառայողի կողմից, հանձնաժողովների կազմում սովորաբար ընդգրկված են լինում աշխատողներ մարդկային ռեսուրսների հարցերով զբաղվող ենթաբաժիններից՝ կասկած հայտնելով նրանց անկախության վերաբերյալ: Աշխատանքային այցից հետո Կառավարությունը մոնիթորինգ իրականացնող թիմի ուշադրությունը հրավիրել է թիվ 844-Ն որոշման համապատասխան դրույթի վրա, համաձայն որի՝ հանձնաժողովները «քաղաքացիական ծառայության խորհրդի առաջարկությամբ ներկայացնում են պարզաբանումներ կամ եզրակացություններ»: Այնուհանդերձ, աշխատանքային այցի ընթացքում հարցմանը մասնակցած ոչ մի ներկայացուցիչ չի կարողացել հաստատել, որ այդ դրույթը գործնականում կիրառվում է:

Գոյություն չունեն Էթիկայի հանձնաժողովների գործունեության, ինչպես նաև այլ մարմինների հետ դրանց հարաբերությունների եւ համակարգման համար սահմանված ընդհանուր հրահանգներ: Բացառությամբ «Հանրային ծառայության մասին» օրենքի 28-րդ հոդվածում թվարկված մի քանի դրույթի՝ չկան ընդհանուր ուղեցույցներ, որոնք Էթիկայի հանձնաժողովներին հնարավորություն կտան հասկանալու, մեկնաբանելու, կիրառելու հանրային ծառայության ոլորտում սահմանված չափանիշները: Այս հանձնաժողովներին չի տրամադրվում որեւէ տեսակի վերլուծական կամ մեթոդաբանական աջակցություն, իսկ նրանց գործունեությունը չի համակարգվում՝ հանրային ծառայության ամբողջ համակարգում Էթիկայի կանոնների հետեւողական կիրառումն ապահովելու նպատակով: Բացի դրանից, ՀԿ-ները նշել են, որ հանձնաժողովների անդամները դժվարանում են հասկանալ, թե ինչպես պետք է լուծել այնպիսի «ոյուրին» հարցեր, ինչպիսիք Էթիկայի նորմերի պահպանման եւ շահերի բախման հետ կապված հարցերն են, եւ նրանց գործելակերպում ավելի ընդունված է համապատասխան խախտումների դեպքում տարբեր պատժամիջոցներ եւ պատիժներ կիրառելը:

Արդյունքում մոնիթորինգ իրականացնող թիմը եզրակացրել է, որ չնայած այն հանգամանքին, որ շատ պետական մարմիններում պաշտոնապես ստեղծվել են Էթիկայի հանձնաժողովներ, դրանք շարունակում են լինեն անգործունակ, եւ առաջարկության այս մասի պահանջները չեն կատարվել:

Էթիկայի կանոնագրեր՝ ոիսկային ոլորտների համար

Ինչպես նշվել է նախորդ մոնիթորինգի զեկույցում, «Քաղաքացիական ծառայության մասին» 2002 թվականի օրենքով սահմանվել են քաղաքացիական ծառայողների էթիկայի կանոնները, եւ ընդունվել են առանձին ոլորտների համար նախատեսված մի քանի էթիկայի կանոնագրքեր, այդուհանդերձ, գործող կանոնագրքերի իրական ազդեցությունը սահմանափակ է: «Հանրային ծառայության մասին» 2011 թվականի ՀՀ օրենքով սահմանվել են հանրային ծառայության նոր սկզբունքներ, էթիկայի կանոններ եւ սահմանափակումներ՝ հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձանց համար, ինչի արդյունքում բազմաթիվ հակասություններ եւ անհամապատասխանություններ են առաջանում նոր կանոնների եւ էթիկայի հին կանոնագրքերի միջեւ: Կառավարության կողմից տեղեկություններ չեն նշվում այն մասին, թե ինչ միջոցառումներ են իրականացվել առանձին ոլորտներում գործող կանոնագրքերը նոր սկզբունքների եւ կանոնների հիման վրա արդիականացնելու ուղղությամբ, ինչպես նաեւ այն վերապատրաստման դասընթացների եւ գործնական ուղեցույցների մասին, որոնք մշակվել են այդ կանոնագրքերին համապատասխան գործելակերպը հատկապես բարձր ռիսկային ոլորտներում խթանելու նպատակով: Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը հանգել է այն եզրակացության, որ ինչպես նախկինում, առանձին ոլորտներում գործող կանոնագրքերի ազդեցությունը սահմանափակ է՝ հատկապես հաշվի առնելով պետական մարմիններում էթիկայի անգործունակ հանձնաժողովների առկայությունը, եւ որ առաջարկության այս մասի պահանջները չեն կատարվել:

Արժանիքների վրա հիմնված նշանակումներ

Նախորդ մոնիթորինգի զեկույցում նշվել է, որ Հայաստանում քաղաքացիական ծառայության թափուր պաշտոնների մրցակցային սկզբունքով համայնման համար կիրառվող՝ արժանիքների վրա հիմնված ընթացակարգերը լավ մշակված են, սակայն մրցույթների շրջանակը նեղ է եւ հիմնականում ընդգրկում է կրտսեր պաշտոնները: Չեկույցում նաեւ նշվել է, որ «արտամրցութային» ընթացակարգերի կիրառումը չի համապատասխանում արժանիքների վրա հիմնված սկզբունքներին:

Մոնիթորինգի երրորդ փուլի ընթացքում Կառավարության կողմից հարցաշարի հարցերին տրված այն պատասխաններում, որոնք հաստատվել են ՀՀ քաղաքացիական ծառայության խորհրդում եւ Համաշխարհային բանկում

անցկացված հարցազրույցների արդյունքում, նշվում են, որ արժանիքների վրա հիմնված նշանակումների առումով գրանցվել են որոշ դրական տեղաշարժեր: «Քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքում փոփոխություններ եւ լրացումներ կատարելու մասին» 2010 թվականի հունիսի 7-ին ընդունված ՀՀ օրենքով ներդրվել են քաղաքացիական ծառայության թափուր կրտսեր պաշտոնների համայրման համար միավորների գնահատման եւ կենտրոնացված թեստավորման նոր համակարգեր: Աշխատանքային այցի ընթացքում պետական համակարգի ներկայացուցիչները հաստատեցին, որ համակարգն սկսել է գործել 2012 թվականին: «Քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքում փոփոխություններ եւ լրացումներ կատարելու մասին» 2014 թվականի հունիսին ընդունված ՀՀ օրենքով նախատեսվում է գնահատման, քաղաքացիական ծառայողների կատարողականի վերջնական գնահատման նոր համակարգերի ներդրում, վերապատրաստման համակարգի վերանայում, իսկ ատեստավորման համակարգը նախատեսվում է վերացնել:

Քաղաքացիական ծառայության խորհրդի կողմից տրամադրված տեղեկությունների համաձայն՝ 2011 թվականին մրցութային կարգով աշխատանքի է ընդունվել 635 անձ (աշխատանքի ընդունված բոլոր անձանց 8,9%-ը), 2012 թվականին՝ 788 անձ (աշխատանքի ընդունված բոլոր անձանց 11,6%-ը), 2013 թվականին՝ 781 անձ (աշխատանքի ընդունված բոլոր անձանց 11,6%-ը) եւ 2014 թվականի առաջին կեսին՝ 387 անձ (աշխատանքի ընդունված բոլոր անձանց 5,9%-ը): Այս տվյալները ցույց են տալիս մրցութային կարգով աշխատանքի ընդունման ցածր ցուցանիշը: Տեղեկություններ չեն տրամադրվում, «Հանրային ծառայության մասին» օրենքով նախատեսված քաղաքացիական ծառայության մարմիններից բացի, հանրային մյուս կառույցներում մրցութային կարգով աշխատանքի ընդունման մասին: Պետական համակարգի ներկայացուցիչները հաստատել են, որ ինչպես նախկինում, աշխատողների հետ ժամանակավոր պայմանագրեր կարող են կնքվել աշխատանքային օրենսդրությամբ սահմանված կանոններին համաձայն՝ առանց մրցութային ընթացակարգերի: Բացի դրանից, տեղեկություններ չեն տրամադրվել այն մասին, որ պետական մարմիններին տրամադրվել է աջակցություն՝ արժանիքների վրա հիմնված կանոնների պահպանման հետ կապված կարողությունների զարգացման ուղղությամբ:

Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը հանգել է այն եզրակացության, որ թեւեւ արժանիքների վրա հիմնված նշանակումների հետ կապված նոր զարգացումները

համարվում են դրական, դրանք չեն կիրառվում ավագ կամ ժամանակավոր թափուր պաշտոնների համար, եւ մրցութային կարգով նշանակումների ցուցանիշը գործնականում մնացել է ցածր: Հայաստանը չի կատարել առաջարկության այս մասի պահանջները:

Հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձանց վարձատրությունը

2013 թվականի դեկտեմբերի 12-ին ՀՀ Ազգային ժողովն ընդունել է «Պետական պաշտոններ զբաղեցնող անձանց վարձատրության մասին» օրենքը, որով սահմանվում է հանրային ծառայության ոլորտում վճարման միասնական համակարգը: Հարցաշարի հարցերին տրված պատասխաններում նաեւ նշվում է «Վարձատրության մասին» օրենքով նախատեսված «Սոցիալական փաթեթների մասին» Կառավարության որոշման եւ «վարձատրության դրույքաչափերի կտրուկ աճի» մասին, որոնց նպատակն է բարձրացնել հանրային ծառայության գրավչությունը: Աշխատանքային այցի ընթացքում Կառավարության ներկայացուցիչները հաստատել են, որ «Վարձատրության մասին» նոր օրենքը տարածվում է հանրային պաշտոն զբաղեցնող բոլոր անձանց, այդ թվում՝ բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց վրա՝ ապահովելով վարձատրության թափանցիկությունը եւ կանխատեսելիությունը, ինչպես նաեւ բացառելով հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձանց վարձատրության վերաբերյալ կամայական կամ քաղաքականացված որոշումներ կայացնելու հնարավորությունը:

Կառավարության ներկայացրած լրացուցիչ պարզաբանումների համաձայն՝ այդ օրենքով կարգավորվում են հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձանց համար նախատեսված հավելավճարները եւ սոցիալական նպաստները: Հավելավճարները կարող են հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձանց տրամադրվել նրանց կատարողականի գնահատման արդյունքների հիման վրա, որն իրականացվում է տարեկան երկու անգամ՝ հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձանց եւ տարեկան մեկ անգամ՝ դատավորների համար, ինչպես նաեւ հատուկ առաջադրանքների կատարման համար: Հավելավճարների գումարը սահմանված է հավելավճարների տրամադրման մասին որոշումը պետք է արտացոլվի Կառավարության կողմից ընդունված որոշման մեջ՝ թափանցիկությունն ապահովելու նպատակով: Հավելավճարները կարող են լինել ամսական աշխատավարձի չափով. յուրաքանչյուր հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձ

կարող է տարեկան կտրվածքով ստանալ ոչ ավելի, քան երկու լրացուցիչ աշխատավարձի չափով գումար: Հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձի աշխատավարձի ֆոնդը ներառում է հավելավճարների համար նախատեսված՝ 10% պահուստային միջոցներ: Եթե աշխատավարձի ֆոնդում կան տնտեսված միջոցներ, ապա այդ տնտեսված միջոցները եւս կարող են օգտագործվել այն լրացուցիչ հավելավճարների տրամադրման նպատակով, որոնց վերաբերյալ որոշումները կայացվում են յուրաքանչյուր պետական մարմնի ղեկավարի կողմից: Աշխատավարձերից եւ հավելավճարներից բացի՝ հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձինք, բացառությամբ քաղաքական եւ բարձրաստիճան պաշտոններ զբաղեցնող անձանց, իրավունք ունեն ստանալու թոշակներ եւ ապահովագրական փաթեթներ:

Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը համաձայնել է, որ Հայաստանն ամբողջովին կատարել է առաջարկության այս մասի պահանջները՝ հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ Հայաստանի իշխանությունները ստանձնել են կատարողականի համար տրամադրվող հավելավճարների չափի որոշման հարցում անարդարությունից խուսափելու պարտավորություն:

Եզրակացություններ

Ընդհանուր առմամբ չի քննարկվել հանրային ծառայության ամբողջ համակարգում Էթիկայի կանոնների միասնական կիրառումը կամ կարողությունների զարգացումը խթանելու նպատակով կենտրոնական մարմին ստեղծելու հարցը: Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց Էթիկայի հանձնաժողովը գործում է, սակայն դրա անկախությունն ապահովված չէ. այն չունի խախտումների դեպքերն ստուգելու եւ պատժամիջոցներ կիրառելու մանդատ կամ համապատասխան կարողություններ: Էթիկայի հանձնաժողովներ են ստեղծվել նաեւ պետական մարմիններում, սակայն դրանք չեն գործում: Ռիսկային ոլորտներում Էթիկայի կանոնագրքերը չեն թարմացվել եւ դրանց կիրառումը չի խթանվում: Կրտսեր պաշտոն զբաղեցնող անձանց նշանակման գործընթացում բարելավվել են արժանիքների վրա հիմնված նշանակման գործընթացները, սակայն այդպիսի բարելավում չի կատարվել բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց եւ ժամանակավոր պաշտոններ զբաղեցնող անձանց դեպքում: Ներդրվել է վճարման միասնական համակարգ:

Հայաստանը մասամբ է կատարել 3.2.1 առաջարկության

պահանջները:

Նոր առաջարկություն 10

- **Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց Էթիկայի հանձնաժողովին օժտել իրավունքով եւ տրամադրել կարողություններ՝ գույքի հայտարարագրերը ստուգելու, օրենսդրության մեջ կանոններ ներդնելու եւ գույքի հայտարարագրերը չներկայացնելու կամ դրանցում կեղծ կամ ոչ ամբողջական տեղեկություններ ներկայացնելու դեպքում պատժամիջոցներ կիրառելու համար**
- **Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց Էթիկայի հանձնաժողովի համար նախատեսել անկախ բյուջե, որի միջոցներից հնարավոր կլինի ապահովել անհրաժեշտ մարդկային, ֆինանսական եւ տեխնիկական ռեսուրսները**
- **Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց Էթիկայի հանձնաժողովին կամ որեւէ այլ մարմնի նշանակել պետական կառավարման ամբողջ համակարգում հանրային ծառայության ընդհանուր չափանիշների եւ գործելակերպերի խթանումը եւ դրանց կատարման նկատմամբ հսկողության իրականացումն ապահովելու համար**

Նոր առաջարկություն 11

- **Ապահովել, որ հանրային կառույցների Էթիկայի հանձնաժողովները գործեն ինչպես հարկն է, սահմանել դրանց իրավասությունները, դրանց ստեղծման եւ գործունեությանն առնչվող կանոնները, դրանց դերը շահերի բախմանն առնչվող հարցերի լուծման գործում, հանրային ծառայողների նկատմամբ կիրառվող սահմանափակումները եւ պատժամիջոցները, ինչպես նաեւ սահմանել իրենց գործունեության վերաբերյալ համակարգող մարմին եւ հանրությանը հաշվետվություններ ներկայացնելու նրանց պարտավորությունը**

- Նշանակել Էթիկայի հանձնաժողովների գործունեության համակարգման համար պատասխանատու մարմին, որը կապահովի մեթոդաբանական ուղղորդում եւ վերապատրաստում՝ իրականացնելով Էթիկայի հանձնաժողովների արդյունավետության մոնիթորինգ եւ գնահատում
- Ստեղծել Էթիկայի հանձնաժողովների միջեւ համակարգման մեխանիզմ, յուրաքանչյուր պետական մարմնում ստեղծել մարդկային ռեսուրսների կառավարման վարչություններ, ինչպես նաեւ հակակոռուպցիոն կենտրոններ

Նոր առաջարկություն 12

- Մշակել Էթիկայի կամ վարքագծի կանոնագրքեր՝ «Հանրային ծառայության մասին» օրենքով (4-րդ հոդված) ամրագրված հանրային ծառայողների առանձին կատեգորիաների համար
- Վերանայել եւ թարմացնել հանրային ծառայողների հատուկ կատեգորիաների համար մշակված վարքագծի կանոնագրքերը՝ իրավական դաշտում առկա անհամաձայնությունները վերացնելու եւ դրանք «Հանրային ծառայության մասին» օրենքին համապատասխանեցնելու նպատակով
- Հանրային պաշտոն գրադեցնող անձանց տրամադրել վերապատրաստման գործնական դասընթացներ՝ Էթիկայի կանոնագրքի գործնական կիրառության վերաբերյալ

Նոր առաջարկություն 13

- Հստակ կանոններ մշակել այն պաշտոնների վերաբերյալ, որոնց համար նշանակումները պետք է համարվեն արժանիքների վրա հիմնված նշանակումներ, եւ ապահովել դրանց գործնական կիրառումը, վարել արժանիքների վրա հիմնված նշանակումների մասին գրառումներ

- Ապահովել, որ թափուր պաշտոնների մեծ մասի համար համայրումը կատարվի մրցութային կարգով, եւ նշանակել ծառայության թափուր պաշտոնների համար համայրման գործընթացի համակարգման եւ մոնիթորինգի իրականացման համար պատասխանատու մարմին
- Մշակել ուղեցույցներ՝ ընտրության գործընթացում բարելադրության եւ էթիկայի նորմերի պահպանման առումով թեկնածուների կարողությունները գնահատելու համար

Նոր առաջարկություն 14

- Մշակել շահերի բախման եւ հայտարարագրման ընթացակարգերի հետ կապված հստակ իրավական նորմեր՝ հանրային ծառայողների տարբեր կատեգորիաների համար՝ ներառյալ այնպիսի բարձր ռիսկային ոլորտները, ինչպիսիք են պետական գնումների ընթացակարգը եւ հանրային պաշտոն զբաղեցնող այն անձինք, ովքեր վերադասներ չունեն

Առանց հապաղելու վերլուծել «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի կիրառումը եւ բացահայտել տարբեր օրենքներում, ինչպես, օրինակ՝ «Քաղաքացիական ծառայության մասին» ՀՀ օրենքում, «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» ՀՀ օրենքում, «Համայնքային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքում, «Սահմանադրական դատարանի մասին» ՀՀ օրենքում, ՀՀ դատական օրենսգրքում եւ «Դատախազության մասին» ՀՀ օրենքում առկա անհամապատասխանությունները եւ վերանայել օրենսդրությունը՝ հայտնաբերված թերությունները շտկելու նպատակով

Նախորդ առաջարկություն 3.2.2.

Ապահովել, որ գործեն շահերի բախման, անհամատեղելիության դեպքերի եւ նվերների ընդունման հետ կապված կանոններ եւ գործնականում կիրառելի մեխանիզմներ բոլոր հանրային մարմիններում եւ իշխանության ճյուղերում, այդ թվում՝ «Հանրային

ծառայության մասին» օրենքով չկարգավորվող մարմիններում:

Ապահովել բարձրաստիճան պաշտոնյաների գույքի եւ եկամուտների նոր հայտարարագրերի հետ կապված պահանջի պատշաճ կատարումը, որը նախատեսվում է 2012 թվականի հունվարի 1-ից ուժի մեջ մտնող «Հանրային ծառայության մասին» օրենքով:

Ապահովել՝ գործնականում կատարվի հանրային պաշտոն գրադեցնող անձանց կողմից կոռուպցիայի դեպքերի հետ կապված կասկածների մասին հայտնելու պարտավորությունը եւ իրականացվի կոռուպցիայի դեպքերի մասին հայտնող հանրային պաշտոն գրադեցնող անձանց պաշտպանությունը, ինչի համար անհրաժեշտ է՝

- ընդունել անհրաժեշտ ենթաօրենսդրական ակտեր.
- յուրաքանչյուր հանրային կառույցում, աստիճանակարգային (հիերարխիկ) շղթայից դուրս, ստեղծել կոռուպցիայի դեպքերի մասին հաղորդելու հատուկ ուղիներ, եւ
- հանրային ծառայողների շրջանում նախաձեռնել այդ միջոցների մասին իրազեկության բարձրացման քարոզարշավ:

Մշակել հանրային ծառայությունում էթիկայի նորմերի թեմայով գործնական վերապատրաստման դասընթաց եւ այն ընդգրկել հանրային ծառայության ոլորտում իրականացվող այն վերապատրաստման ծրագրերում, որոնք պարբերաբար անցկացվում են եւ պարտադիր են բոլոր հանրային ծառայողների համար:

Առաջարկել հանրային ծառայության ոլորտում էթիկայի նորմերի վերաբերյալ հատուկ վերապատրաստման ծրագիր՝ բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց համար (500 անձ), մասնավորապես՝ քաղաքական պաշտոն գրադեցնող անձանց, նախարարների, ՀՀ ԱԺ պատգամավորների, քաղաքապետների եւ համայնքների ավագանիների անդամների համար: Այս ծրագիրը կարող է համակարգվել բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովի կողմից՝ ՀՀ քաղաքացիական ծառայության խորհրդի/հանրային ծառայության համակարգող մարմնի հետ համագործակցությամբ:

Պետական մարմիններում շահերի բախման հետ կապված կանոնների կիրառումը

Ինչպես ավելի վաղ նշվել է այս գեկույցում, շահերի բախման, անհամատեղելիության դեպքերի եւ նվերների ընդունման հետ կապված կանոնները սահմանվում են «Հանրային ծառայության մասին» 2011 թվականի ՀՀ օրենքով: Բարձրաստիճան պաշտոնյաների նկատմամբ այս կանոնների կիրառումը Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց Էթիկայի հանձնաժողովի պատասխանատվությունն է: Այս կանոնների կիրառման ապահովումն այլ կատեգորիայի հանրային պաշտոններ զբաղեցնող անձանց շրջանում պետական մարմինների եւ տեղական կառավարման մարմինների պատասխանատվությունն է: Թեպետ Կառավարությունը հայտնել է Էթիկայի հանձնաժողովի կողմից բարձրաստիճան պաշտոնյաների նկատմամբ կանոնների կիրառման մասին, նմանօրինակ որեւէ տեղեկություն չի տրամադրվել այն մասին, թե ինչ միջոցներ են ձեռնարկվել այդ կանոնները պետական մարմիններում կիրառելու նպատակով:

Քաղաքացիական ծառայողները, բացառությամբ բարձրաստիճան պաշտոնյաների, այլեւս չեն ներկայացնելու գույքի հայտարարագրեր, քանի որ հարկային ծառայությունում այդպիսի հայտարարագրերի ներկայացման նախորդ համակարգը չեղյալ է հայտարարվել, եւ «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքով չի պարզաբանվում, թե ինչպես պետք է կիրառվեն շահերի բախման հետ կապված կանոնները պետական մարմիններում: Չկան գործնական ուղեցույցներ կամ հրահանգներ պետական մարմիններում «Հանրային ծառայության մասին» օրենքը կիրառելու վերաբերյալ: Պարզ չէ, թե արդյոք պետական մարմիններում ստեղծված Էթիկայի հանձնաժողովները պատասխանատու են շահերի բախման, անհամատեղելիության դեպքերի եւ նվերների ընդունման հետ կապված կանոնների գործնական կիրառումն ապահովելու համար: Չեն տրամադրվել տեղեկություններ կամ վիճակագրական տվյալներ՝ շահերի բախման հետ կապված կանոնները պետական մարմինների կողմից կիրառելու մասին: Հայաստանը չի կատարել առաջարկության այս մասի պահանջները:

Շահերի բախման հետ կապված կանոնների կիրառումն ապահովելու վերաբերյալ առաջարկության պահանջների կատարման հարցում գրանցված առաջընթացը գնահատելուց բացի՝ մոնիթորինգ իրականացնող թիմը նկատել է

նաեւ մի քանի թերացումներ՝ կապված «Հանրային ծառայությունների մասին» օրենքի շրջանակներում շահերի բախման դեպքերի կարգավորման հետ, մասնավորապես՝

- օրենքով սահմանված՝ շահերի բախման դեպքերի կարգավորումը տարածվում է միայն բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց նկատմամբ, եւ այլ կատեգորիաների հանրային պաշտոններ զբաղեցնող անձանց համար կարգավորումներ չեն սահմանվում.
- օրենքով սահմանված կարգավորումը կիրառվում է միայն այն հանրային ծառայողների նկատմամբ, ովքեր աշխատում են գործադիր ճյուղում, մինչդեռ կարգավորման կիրառումը ՀՀ ԱԺ պատգամավորների, դատախազների, դատավորների եւ Սահմանադրական դատարանի անդամների նկատմամբ թողնված է իշխանության վերոհիշյալ ճյուղերի հայեցողությանը. ՀՀ Ազգային ժողովի կողմից այսպիսի կանոնակարգեր են մշակվել աշխատակարգի շրջանակներում.
- շահերի բախման՝ օրենքով ամրագրված սահմանումը ներառում է միայն բուն շահերի բախման դեպքերը, այսինքն՝ երբ հանրային ծառայողն արդեն գործել է կամ որոշում է կայացրել դրանց առնչությամբ, եւ չի ընդգրկում հավանական կամ ակնհայտ շահերի բախման դեպքերը, երբ անձնական շահերի եւ մասնագիտական պարտականությունների միջեւ առկա է շահերի բախման ռիսկ.
- շահերի բախման դեպքերի կարգավորման առնչությամբ հանրային ծառայողների հետ փոխկապակցված անձանց ցուցակը ներառում է միայն հանրային ծառայողի ամուսնուն, ծնողներին եւ երեխաներին, ովքեր ապրում են միեւնոյն ընտանիքում (օրինակ՝ նույն ծնողների գավակները, առանձին բնակվող ծնողները եւ երեխաները, ինչպես նաեւ ամուսինների ծնողները եւ զարմիկները չեն համարվում փոխկապակցված անձինք), իսկ դա չի արտահայտում այն իրական ազգակցական կապերը, որոնք կան հայկական ավանդական հասարակությունում, որտեղ գույքի մեծ մասը գրանցվում է հարազատների անուններով.
- օրենքի դրույթներից մեկի համաձայն՝ հանրային ոլորտի պաշտոն զբաղեցնող անձը պարտավոր է իր ղեկավարին տեղեկացնել շահերի բախման իրավիճակի մասին, սակայն այդ դրույթով չեն կարգավորվում

շահերի բախման դեպքերը հանրային ոլորտի պաշտոն գրադեցնող այն անձանց համար, ովքեր ղեկավարներ չունեն.

- օրենքով չեն նախատեսվում պատժամիջոցներ՝ հանրային ոլորտի պաշտոն գրադեցնող այն անձանց համար, ովքեր շահերի բախման իրավիճակում որոշում են կայացրել՝ այդպիսով վտանգի ենթարկելով օրենքի կիրառման արդյունավետությունը:

Բարձրաստիճան պաշտոնյաների գույքի հայտարարագրերի կիրառումը

Ինչպես ավելի վաղ քննարկվել է, Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովը պատասխանատու է գույքի հայտարարագրերը հավաքելու համար: Ընդհանուր առմամբ 720 բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանցից պահանջվել է ներկայացնել հայտարարագրեր. մոնիթորինգի նախորդ փուլից ի վեր՝ բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց սահմանումն ընդլայնվել է, եւ նրանց թիվն ավելացել է, ինչը պայմանավորված է 2014 թվականի հունիսին ներդրված օրենսդրական փոփոխություններով: 2013 թվականին բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց 98%-ն առաջին անգամ գույքի հայտարարագրերը ներկայացրել է նոր էլեկտրոնային համակարգի միջոցով: Մնացած 2%-ը կազմող պաշտոնատար անձինք, ովքեր չեն ներկայացրել գույքի հայտարարագրեր, հիմնականում այն քաղաքական պաշտոններ գրադեցնող պաշտոնատար անձինք են, ովքեր պաշտոնաթող են եղել կամ դժվար հասանելի են եղել էթիկայի հանձնաժողովի համար:

Հրապարակված հայտարարագրերը հասանելի են հանձնաժողովի պաշտոնական կայքում (<http://www.ethics.am>): Կառավարության թիվ 1835-Ն որոշմամբ ներդրված սահմանափակումների համաձայն՝ բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց ներկայացրած հայտարարագրերը միայն մասամբ են հրապարակված: Գույքի հասցեն, ինչպես նաև անձնական այնպիսի տվյալներ, ինչպիսիք են նույնականացման քարտի կամ անձնագրի համարը չեն հայտարարագրվել: Որոշմամբ սահմանվում է նաև գույքի ձեռքբերման կամ օտարման համար սահմանված գների շեմը, եւ այդ գների շեմերը չգերազանցող գործարքները հրապարակման ենթակա չեն. օրինակ՝ 50 մլն ՀՀ դրամ՝ անշարժ գույքի, յոթ մլն ՀՀ դրամ՝ շարժական գույքի, հինգ մլն ՀՀ դրամ՝ արժեթղթերի եւ երեք մլն ՀՀ դրամ՝ փոխառությունների հայտարարագրման համար:

Քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչների հաղորդմամբ տարվա սկզբում եւ վերջում ձեռք բերված գույքի եւ եկամուտների մասին տեղեկությունները գաղտնի են պահվում հանրությունից:

Հանձնաժողովն իրավունք ունի վերլուծելու հայտարարագրերը, սակայն չի կարող դրանք ստուգել՝ կեղծ կամ ոչ ամբողջական տեղեկություններ հայտնաբերելու համար: Այս առումով հանձնաժողովի համար հիմք է ծառայում հայտարարագրերի վերլուծության վերաբերյալ ձեռնարկը, որը մշակվել է Եվրոպայի խորհրդի փորձագետների հետ համատեղ՝ Արեւելյան գործընկերության եւ Եվրոպայի խորհրդի «Ճիշտ կառավարում եւ պայքար կոռուպցիայի դեմ» ծրագրի շրջանակներում: Ձեռնարկին համապատասխան՝ հանձնաժողովն իրականացրել է հայտարարագրերի նախնական ստուգում՝ դրանց պատշաճ կերպով լրացված լինելն ապահովելու նպատակով. 2014 թվականին հայտարարագրերում կատարվել է 452 ուղղում: Հայտարարագրերի նախնական վերլուծությունից հետո հանձնաժողովն սկսել է ստուգել հայտարարագրերը՝ կատարելով դրանց մանրակրկիտ ուսումնասիրություն՝ դրանցում բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց կողմից հնարավոր այնպիսի խախտումների դեպքերը բացահայտելու համար, ինչպիսիք են՝

- այլ աշխատանքներ կամ եկամտի աղբյուրներ ունենալու կանոնակարգերի խախտումներ.
- կասկածելի գործարքներ կամ համաձայնություններ (Հայաստանի օրենսդրությամբ չեն նախատեսվում ապօրինի ճանապարհով հարստանալու վերաբերյալ դրույթներ, հետեւաբար այդպիսի դեպքերն ընդգրկվում են այս բաժնում).
- Ֆինանսական կամ այլ տեսակի նվերների եւ նվիրատվությունների ընդունման վերաբերյալ կանոնակարգերի խախտումներ.
- փոխկապակցված անձանց հետ աշխատելու վերաբերյալ կանոնակարգերի խախտումներ.
- այլ խախտումներ:

Գույքի հայտարարագրերի վերլուծության արդյունքում հանձնաժողովն իրականացրել է նախնական ուսումնասիրություն՝ պարզաբանումներ եւ բացատրություններ ստանալու նպատակով՝ 2013 թվականին կապ հաստատելով 16 բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց հետ: Սակայն հանցավոր բնույթի

կամ էթիկայի նորմերի որեւէ խախտում չի հայտնաբերվել:

Հայտարարագիրը չներկայացնելու կամ կեղծ կամ ոչ ամբողջական տեղեկություններ ներկայացնելու համար պատժամիջոցներ չեն նախատեսվում: Այս խնդիրը հաղթահարելու նպատակով հանձնաժողովը կիրառել է մեղմ պատժամիջոցներ, մասնավորապես՝ բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանցից մեկի՝ Վանաձորի քաղաքապետի հետ կապված գործով վարույթի եզրակացություններից մեկի համաձայն՝ հանձնաժողովը քաղաքապետին խորհուրդ է տվել ներողություն հայցել քաղաքացիներից, եւ քաղաքապետը հետեւել է այդ խորհրդին:

Աշխատանքային այցի ընթացքում բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովի՝ հարցման ենթարկված ներկայացուցիչները նշել են, որ հանձնաժողովը կատարել է գույքի հայտարարագրերի ներկայիս համակարգի ուսումնասիրություն, հայտնաբերել է իրավական ոլորտի բացերը եւ մշակել է համակարգի հետագա զարգացման վերաբերյալ առաջարկներ: Մերկայիս համակարգի իրավական ոլորտի հիմնական բացերը ներառում են գույքի հայտարարագրերի նեղ շրջանակը, որի համաձայն չեն պահանջվում շահերի վերաբերյալ հայտարարագրեր, այդ թվում՝ բենեֆիցիարի սեփականության իրավունքը, եւ ընդգրկում է պաշտոնատար անձանց միայն սահմանափակ թվով հարազատների, նաեւ պատժամիջոցների պակասը՝ «Բաց կառավարման գործընկերության» (ԲԿԳ) նախաձեռնության շրջանակներում գործողություններ իրականացնելու համար: Հանձնաժողովն արդեն առաջարկել է հայտարարագրի ձեւաթղթերը դարձնել առավել ընդգրկուն, քանի որ ներկայիս հայտարարագրերում հստակ կերպով չի պահանջվում հայտարարագրել ձեռնարկատիրական գործունեության կամ այլ շահերի մասին: Հանձնաժողովը նաեւ իրավական հիմքեր է նախապատրաստում գույքի հայտարարագրերում ներկայացված տեղեկությունները պետական կառույցների տվյալների էլեկտրոնային բազայի միջոցով ստուգելու հնարավորության համար՝ կասկածելի գործարքները եւ այլ խախտումները հայտնաբերելու եւ դրանք իրավապահ մարմինների քննությանը հանձնելու նպատակով:

Հանձնաժողովն ընդունել է այն փաստը, որ իր՝ քննություն իրականացնելու կարողությունները սահմանափակ են: Հանձնաժողովը նախատեսում է գույքի հայտարարագրման համակարգի կատարելագործման վերաբերյալ իր առաջարկությունները ներկայացնել հանրային քննարկման եւ հավատացած է,

որ բարեփոխումները կարող են ներդրվել 2016 թվականին: Մոնիթորինգ իրականացնող թիմն իր մտահոգությունն է հայտնել առաջարկված չափազանց երկար ժամանակահատվածի վերաբերյալ եւ կոչ է արել հանձնաժողովին արագացնել իր կողմից գործողությունների իրականացման ընթացքը:

Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը հանգել է այն եզրակացության, որ Կառավարությունը կատարել է առաջարկության այս մասի պահանջների զգալի մասը:

Հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձի՝ կոռուպցիայի դեպքերի մասին հաղորդելու պարտավորությունը

Հարցաշարի հարցերին տրված պատասխանների համաձայն՝ հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձանց կոռուպցիայի դեպքերի վերաբերյալ կասկածների մասին հաղորդելու պարտավորությունը սահմանված է «Հանրային ծառայության մասին» օրենքով. այս պարտավորությունը չկատարելու դեպքում տվյալ անձը կարող է ենթարկվել քրեական պատասխանատվության: Կառավարության 2011 թվականի դեկտեմբերի 15-ի թիվ 1816-Ն որոշմամբ կարգավորվում է հանրային ծառայողի կողմից ծառայողական պարտականությունների կատարման բերումով այլ ծառայողների կատարած իրավախախտումների եւ հանրային ծառայությանն առնչվող անօրինական, այդ թվում՝ կոռուպցիոն բնույթի գործողությունների մասին համապատասխան պաշտոնատար անձանց, իրավասու պետական մարմիններին տեղեկացնելու եւ հանրային ծառայողի անվտանգության երաշխավորման կարգը:

Նոր հակակոռուպցիոն հայեցակարգը ներառում է բաժին՝ կոռուպցիայի դեպքերի վերաբերյալ հանրային իրազեկման, ուսուցման, հաղորդման մասին:

Հարցաշարի հարցերին տրված պատասխաններում լրացուցիչ տեղեկություններ չեն տրամադրվում այն գործնական միջոցառումների մասին, որոնք իրականացվել են հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձանց կողմից կատարված կոռուպցիոն դեպքերի մասին հաղորդելու գործընթացը դյուրացնելու ուղղությամբ: Հայտնի չէ, թե կան արդյոք հատուկ ուղիներ, որոնց միջոցով պաշտոնատար անձինք կարող են աստիճանակարգային շղթայից դուրս հաղորդել իրենց կասկածների մասին: Աշխատանքային այցի ընթացքում հարցման ենթարկված պետական ծառայողները նշել են, որ իրենք տեղյակ չեն

հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձանց՝ հաղորդելու պարտավորության եւ հաղորդելու ուղիների վերաբերյալ հանրային իրազեկման մակարդակի բարձրացման նպատակով Կառավարության կողմից կազմակերպված որեւէ քարոզարշավի մասին: Նրանք նշել են, որ տեղյակ չեն հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձանց կողմից իրենց կառույցների ներսում կոռուպցիոն գործողությունների նախապատրաստման կամ իրականացման վերաբերյալ ունեցած կասկածների մասին իրենց վերադասներին, իրավապահ մարմիններին կամ այլ կողմերի տեղեկացնելու որեւէ օրինակի մասին: Նրանք չեն կարողացել նշել որեւէ օրինակ, երբ հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձանց նկատմամբ կիրառվել են պատժամիջոցներ՝ կոռուպցիայի դեպքերի վերաբերյալ իրենց կասկածների մասին չհաղորդելու համար:

Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը հանգել է այն եզրակացության, որ հաղորդելու պարտավորությունները եւ խախտումների մասին տեղեկացնող անձանց պաշտպանությունը Հայաստանում չեն գործում, ինչի պատճառը քաղաքացիների մոտ կոռուպցիայի դեմ պայքարի, իրավապահ մարմինների նկատմամբ վստահության պակասն է, ինչպես նաեւ այն վախը, որ կոռուպցիայի դեպքի մասին տեղեկացրած անձը կարող է հետապնդման ենթարկվել կեղծ տեղեկություններ հաղորդելու կամ զրպարտության համար: Քաղաքացիական հասարակության (ԹԻՀԿ) կողմից հարցման ենթարկված կառույցներից եւ ոչ մեկը չի հաղորդել խախտումների մասին տեղեկացման որեւէ դեպքի մասին:

Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը հանգել է այն եզրակացության, որ Կառավարությունը չի կատարել առաջարկության այս մասի պահանջները:

Հակակոռուպցիոն թեմաներով վերապատրաստման դասընթացներ՝ հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձանց համար

Քաղաքացիական ծառայության խորհուրդը 2010 թվականի հունիսի 23-ի թիվ 499-Ա, 2012 թվականի նոյեմբերի 1-ի թիվ 949-Ա, 2012 թվականի դեկտեմբերի 10-ի թիվ 1080-Ա որոշումներով հաստատել է քաղաքացիական ծառայողների վերապատրաստման ծրագրերը՝ «Կոռուպցիայի դեմ պայքար» թեմայով: 2013 թվականի հունվարից 72 ժամ տեւողությամբ «Կոռուպցիայի դեմ պայքար» ծրագիրն ընդգրկվել է քաղաքացիական ծառայողների պարտադիր վերապատրաստման ծրագրում: Այնուամենայնիվ, այս վերապատրաստման դասընթացն անցած քաղաքացիական ծառայողների թիվը փոքր է.

քաղաքացիական ծառայության խորհրդի տրամադրած վիճակագրական տվյալների համաձայն՝ 2011 թվականին վերապատրաստման դասընթացը տրամադրվել է 26 պաշտոնատար անձի, 2012 թվականին՝ 61, 2013 թվականին՝ 107 եւ 2014 թվականին (1-ին կեսին)՝ 38 պաշտոնատար անձանց: Այս թվերը շատ փոքր են հանրային ծառայողների ընդհանուր թվի համեմատությամբ (Հայաստանի Հանրապետությունում միայն քաղաքացիական ծառայողների ընդհանուր թիվը կազմում է 7 476 մարդ):

ՀՀ պետական կառավարման ակադեմիան եւս զբաղվում է հակակոռուպցիոն թեմաներով վերապատրաստման դասընթացների տրամադրմամբ. նրանք Էթիկայի հանձնաժողովի եւ ՀՀ արդարադատության ակադեմիայի հետ միասին կնքել են համաձայնագիր՝ համատեղ վերապատրաստման դասընթացներ տրամադրելու մասին: Ակադեմիան հակակոռուպցիոն թեմաներով վերապատրաստման դասընթացներ է տրամադրում համայնքների ղեկավարներին եւ ավագանիների անդամներին: Յուրաքանչյուր տարի ավելի քան 740 համայնքների ղեկավարներ եւ ավագանու անդամներ վերապատրաստում են անցնում ակադեմիայում: 24 ժամ տեւողությամբ ծրագրի ընթացքում տրամադրվում է չորս ժամ տեւողությամբ դասընթաց, որում ընդգրկված են այնպիսի հարցեր, ինչպիսիք են կոռուպցիայի սահմանումը, ազնվությունը, քաղաքական կամքը եւ ինստիտուցիոնալ կարողությունները՝ կոռուպցիայի դեմ պայքարում, ինչպես նաեւ ազգային հակակոռուպցիոն ռազմավարությունը, տեղական ինքնակառավարման համակարգում կոռուպցիայի երեւույթի ընկալման մակարդակը եւ հակակոռուպցիոն հմտությունները տեղական մակարդակում: Վերապատրաստման ծրագրերն իրականացնում են ակադեմիայի պրոֆեսորները եւ դասախոսները, տեղական ինքնակառավարման մարմինների վարչության պետերը եւ տարածքային կառավարման մարմինների աշխատողները: Վերապատրաստման դասընթացներն իրականացվել են դասախոսությունների եւ աշխատաժողով-քննարկումների միջոցով:

Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց Էթիկայի հանձնաժողովը եւս վերապատրաստման դասընթացներ է տրամադրում հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձանց, հիմնականում՝ գույքի հայտարարագրերի վերաբերյալ: Հանձնաժողովը կազմել է ուղեցույց եւ սկսել է գույքի հայտարարագրերի վերաբերյալ բարձրաստիճան պաշտոնյաների համար մշակված վերապատրաստման դասընթացը, ինչի արդյունքում 720 բարձրաստիճան

պաշտոնատար անձանցից 200-ն արդեն անցել են վերապատրաստումը: Հանձնաժողովը կարող է նաև պաշտոնատար անձանց խորհրդատվություն տրամադրել հեռախոսով՝ հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ բարձրաստիճան պաշտոնատար անձինք միշտ չէ, որ կարողանում են հաճախել վերապատրաստման սեմինարներին: Մինչև 2014 թվականի հոկտեմբեր ամիսը հանձնաժողովը նախատեսում էր վերջնական տեսքի բերել գույքի հայտարարագրերի վերաբերյալ վերապատրաստման ամբողջական դասընթացը: Հանձնաժողովը նաև ներգրավված է Գերմանիայի տեխնիկական համագործակցության ընկերության (ԳՏՀԸ/GTZ) աջակցությամբ իրականացվող տարածքային ծրագրերից մեկում, որի նպատակն է մշակել Էթիկայի նորմերի ձեռնարկ: Ձեռնարկում ներառված կլինեն իրավիճակային ուսումնասիրություններ՝ գործնական վերապատրաստման դասընթացների համար, եւ այն պետք է պատրաստ լիներ 2014 թվականի հոկտեմբերին: Էթիկայի հանձնաժողովը ՀՀ արդարադատության ակադեմիայի հետ համագործակցությամբ դատավորներին եւ դատախազներին տրամադրել է վերապատրաստման դասընթաց՝ բարեխղճության թեմայով:

Բարեխղճության վերաբերյալ վերապատրաստման սեմինարներ են տրամադրվել դոնոր հանդիսացող, այդ թվում՝ ԱՄՆ ՄՁԳ-ի, ԳՄՀԸ-ի, ԵԱՀԿ-ի եւ այլ ծրագրերի աջակցությամբ:

Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը ողջունել է քաղաքացիական ծառայողների համար հակակոռուպցիոն թեմաներով պարտադիր վերապատրաստման դասընթացների ներդրումը, տեղական հանրային պաշտոններ զբաղեցնող անձանց, դատական համակարգի աշխատողներին վերապատրաստման տրամադրումը, ինչպես նաև բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց շահերի բախման թեմայով վերապատրաստում տրամադրելու ծրագիրը: Այնուամենայնիվ, մոնիթորինգ իրականացնող թիմը չի կարողացել գնահատել վերապատրաստման ծրագրերի բովանդակությունը եւ մեթոդաբանությունը եւ նշել է, որ վերապատրաստում անցած հանրային պաշտոններ զբաղեցնող անձանց թիվը շատ քիչ է: Չեն տրամադրվում տեղեկություններ այն մասին, թե ինչպես է վերապատրաստումն ազդում հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձանց իրազեկման եւ գործնական վարքագծի վրա: Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը հանգել է այն եզրակացության, որ առաջարկության այս մասի պահանջները մասամբ են կատարվել:

Եզրակացություններ

Ընդհանուր առմամբ, պետական մարմիններում շահերի բախման հետ կապված կանոնների կիրառումն ապահովված չէ: Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց գույքի հայտարարագրման համակարգն արդեն գործում է, սակայն դրանում առկա են էական թերություններ. հայտարարագրերի շրջանակը նեղ է, համակարգում չի գործում ստուգման որեւէ մեխանիզմ, եւ չեն կիրառվում պատասխանատվության միջոցներ պահանջները չկատարելու դեպքում: Ընդունվել են ենթաօրենսդրական ակտեր՝ կոռուպցիայի դեպքերի հաղորդման վերաբերյալ, այդուհանդերձ, դրանց իրականացումը դյուրացնելու ուղղությամբ չեն ձեռնարկվել այնպիսի միջոցներ, ինչպիսիք են, օրինակ՝ իրազեկության մակարդակի բարձրացումը եւ հաղորդելու արդյունավետ ուղիների ստեղծումը: Քաղաքացիական ծառայողների համար ներդրվել է կոռուպցիայի դեմ պայքարի թեմայով պարտադիր դասընթաց, տեղական մակարդակում հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձանց տրամադրվում է կոռուպցիայի դեմ պայքարի թեմայով համառոտ դասընթաց, իսկ Էթիկայի հանձնաժողովը մշակում է Էթիկայի նորմերի թեմայով վերապատրաստման դասընթացներ՝ բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց համար: Այնուամենայնիվ, հայտնի չէ, թե արդյոք վերապատրաստման դասընթացներն ազդեցություն ունենում են հանրային ոլորտում պաշտոններ զբաղեցնող անձանց իրազեկվածության եւ վարքագծի վրա, թե՛ ոչ:

Հայաստանը մասամբ է կատարել 3.2.2 առաջարկության պահանջները:

Նոր առաջարկություն 15

- Յուրաքանչյուր հանրային կառույցում, աստիճանակարգային (հիերարխիկ) շղթայից դուրս, ստեղծել կոռուպցիայի դեպքերի մասին հաղորդելու հատուկ ուղիներ եւ հանրային ծառայողների շրջանում նախաձեռնել քարոզարշավ՝ այդ միջոցների մասին իրազեկման մակարդակի բարձրացման ուղղությամբ**
- Ընդունել օրենքներ եւ գործնական մեխանիզմներ՝ խախտումների մասին տեղեկացնող անձանց պաշտպանության համար**

Նոր առաջարկություն 16

- **Քոյր հանրային ծառայողների կամ նրանց մեծամասնության համար ապահովել հակակոռուպցիոն եւ Էթիկայի կանոնների վերաբերյալ վերապատրաստում (կապված Էթիկայի կանոնագրքերի մասին իրազեկելու հետ). հանրային ծառայողների տարբեր կատեգորիաների համար, ինչպիսիք հանրային պաշտոն զբաղեցնող նորանշանակ անձինք, Էթիկայի հանձնաժողովի անդամները, ներքին աուդիտորներն են, ինչպես նաև այնպիսի բարձր ռիսկայնության ոլորտների պաշտոնյաները, ինչպիսին պետական գնումների ոլորտն է, պետք է մշակվեն տարբեր ծրագրեր. խորհրդատվական ծառայություններ մատուցել բարձրաստիճան պաշտոնատար եւ քաղաքական պաշտոն զբաղեցնող անձանց համար:**
- **Նոր հակակոռուպցիոն ռազմավարության մեջ ընդգրկել հակակոռուպցիոն գործողությունների, շահերի բախման, Էթիկայի կանոնների վերաբերյալ վերապատրաստման կատարողականի չափելի ցուցանիշներ (քանակական եւ որակական)` ներառյալ հանրային կառավարման ոլորտում Էթիկայի չափանիշների վրա վերապատրաստման ունեցած ազդեցությունը, եւ նշանակել վերապատրաստման գործընթացը համակարգելու եւ դրա նկատմամբ մոնիթորինգ իրականացնելու համար պատասխանատու մարմին:**

Թափանցիկությունը եւ հայեցողությունը հանրային կառավարման ոլորտում

Նախորդ առաջարկություն 3.3.

Շարունակել կոռուպցիան կանխելու եւ վարչական տարբեր ընթացակարգերի թափանցիկությունն ու արդյունավետությունը բարձրացնելու համար անհրաժեշտ կարգավորումների պարզեցմանն ուղղված բարեփոխումները:

Բարձրացնել քաղաքացիների եւ գործարար հատվածի՝ իրենց վերաբերող վարչական ընթացակարգերի եւ իրավունքների վերաբերյալ իրազեկվածության մակարդակը:

Կարգավորումների պարզեցումը եւ էլեկտրոնային կառավարման հետ կապված նախաձեռնությունները

Ավելորդ եւ բարդացված կարգավորումները, ինչպես նաեւ բյուրոկրատական խոչընդոտները կարող են բարենպաստ հող ստեղծել կոռուպցիայի համար: Մոնիթորինգի երկրորդ փուլի ընթացքում հաշվի է առնվել, որ կոռուպցիայի ռիսկերը նվազեցնելու համար Հայաստանում առկա կարգավորումները կշահեն դրանց պարզեցման, թափանցիկության եւ արդյունավետության բարձրացման արդյունքում:

Հարցաշարի պատասխանների համաձայն՝ Կառավարությունը գործարար միջավայրը բարելավելու նպատակով մի շարք միջոցներ է ձեռնարկել՝ տարբեր կարգավորումներ պարզեցնելու համար: «Օրենսդրության կարգավորման ազգային կենտրոն» պետական հիմնարկի կողմից «Օրենսդրական գիյոտին» ծրագրի իրականացումն այս առումով լավ օրինակ է: Դոնոր կազմակերպությունների կողմից Ֆինանսավորվող ծրագրի նպատակն է 50 տոկոսով նվազեցնել ընկերությունների՝ համապատասխանության ապահովման ծախսերը: Այդ նպատակին հասնելու համար հիմնարկն ուսումնասիրում է 17 բնագավառում (աշխատանքային այցի ժամանակ ուսումնասիրվել է 8 բնագավառ) գործող օրենքները եւ կարգավորումները, ինչպես նաեւ կարգավորումների նոր նախագծերը, գտնում է ժամանակավրեպ կամ ավելորդ կարգավորումները եւ առաջարկում է վերացնել, միավորել կամ փոխարինել դրանք:

Աշխատանքային այցի ժամանակ մոնիթորինգ իրականացնող թիմը տեղեկացվել է, որ հիմնարկը համապատասխան նախարարությունների եւ գործարար ոլորտի ասոցիացիաների հետ խորհրդակցում է առաջարկվող փոփոխությունների, օրինակ՝ որոշ լիցենզիաներ ծանուցման ընթացակարգով փոխարինելու մասին, եւ հաճախ հանդիպում է դիմադրության այդ նախարարությունների կողմից եւ հետաքրքրության բացակայության՝ մասնավոր հատվածի կողմից: Հիմնարկի առաջարկությունները ներկայացվում են Բարեփոխումների խորհրդին. հիմնարկի առաջարկությունների շուրջ 80 տոկոսը

հաստատվել է խորհրդի կողմից:

Առ այսօր 1,100 կարգավորում վերացվել կամ փոփոխվել է, օրինակ, հանվել է աշխատանքային գրքույկների վերաբերյալ պահանջը, միավորվել են էլեկտրական էներգիայի եւ գազի հետ կապված լիցենզիաները, պարզեցվել են տաքսիների վարորդների բուժզննության հետ կապված կարգավորումները եւ շատ այլ բաներ: Աշխատանքային այցի ժամանակ հարցազրույց անցած գործարար ոլորտի ներկայացուցիչները հաստատել են, որ կարգավորումներն այս ծրագրի արդյունքում որոշ չափով պարզեցվել են, սակայն պնդել են, որ հանրային ծառայությունների վերաբերյալ կարգավորումների հետագա հստակեցում եւ դրանց արդյունավետության ու թափանցիկության բարելավում պահանջվում է բոլոր բնագավառներում:

Սա իսկապես շատ լավ նախաձեռնություն է, որը, եթե գուգակցվի հիմնարկի կողմից ներկայացված առաջարկությունների իրականացման հետ կապված քաղաքական բարձր մակարդակի աջակցությամբ եւ այնուհետեւ դրանք ակտիվորեն իրականացվեն, ապա շատ հավանական է, որ այն շոշափելի արդյունքներ կունենա Հայաստանի հասարակության համար: Միեւնույն ժամանակ, կարելու է այն հանգամանքը, որ առաջադրվել են կարելու նպատակներ եւ ուշադրություն է հրավիրվել ավելի լայնամասշտաբ բարեփոխումների ծրագրերին, քան միայն «մեքենաների տեխզննումը» կամ տաքսիների վարորդների առավոտյան բուժզննման պարտավորության վերացումն է, որոնք Հայաստան կատարած այցի ժամանակ իշխանությունների կողմից նշվել են որպես ձեռքբերումներ, եւ որոնք իրենց հերթին լավ նախաձեռնություններ են, սակայն հեռու են Հայաստանի համատեքստում բավարար լինելուց:

«Կարգավորիչ գիյոտին» ծրագրի իրականացման գործընթացում, ինչպես նաեւ օրենսդրության փոփոխմանը նպատակաուղղված ցանկացած այլ նախաձեռնության դեպքում պետք է պատշաճ կերպով հաշվի առնվի հաճախ կատարվող փոփոխությունների՝ գործարար միջավայրի վրա հնարավոր բացասական ազդեցությունը: Թեեւ կարգավորումների պարզեցումը կարելու է, սակայն համարժեք կարելուություն ունի օրենսդրության որոշակի կայունության եւ կանխատեսելիության ապահովումը: Հաճախակի փոփոխությունները եւ իրավական ակտերի մշակման գործընթացում կարգավորման ազդեցության ոչ պատշաճ գնահատումը Հայաստանի գործարար հանրության կողմից որակվել են

որպես մարտահրավերներ:

Էլեկտրոնային կառավարման համակարգի ներդրումը վարչական ընթացակարգերի պարզեցմանը, ծառայությունների արդյունավետության ու թափանցիկության մակարդակի բարձրացմանը եւ կոռուպցիոն հնարավորությունների նվազեցմանն ուղղված մեկ այլ կարեւոր միջոց է: Քաղաքացիական հասարակության եւ գործարար ոլորտի ներկայացուցիչների կողմից ողջունվող՝ Էլեկտրոնային կառավարման համակարգի ներդրման միջոցառումներից մեկն է նաեւ ընկերությունների գրանցումը եւ հարկային մարմիններում գրանցումը. այդ գրանցումներն արդեն կարող են կատարվել առցանց: Այնուամենայնիվ, գործարար ոլորտի պատվիրակները նշել են, որ այս առցանց ծառայությունները պետք է հետագայում կատարելագործվեն, օրինակ, ընկերությունն առցանց գրանցելու դեպքում ընկերության տնօրենի փոփոխությունը, կամ անգամ ընկերության տնօրենի անձնագրային տվյալների փոփոխությունը չի կարող կատարվել առցանց եղանակով:

Էներգետիկայի եւ բնական պաշարների նախարարությունը ներդրել է բնական պաշարների օգտագործման թույլտվության տրամադրման «մեկ պատուհանի» համակարգը: Նախարարությունը դիտարկում է Արդյունահանող արդյունաբերության թափանցիկության նախաձեռնությանը (ԱՎԹՆ) միանալու հարցը: «Մեկ պատուհանի» համակարգը ներդրվել է նաեւ Առողջապահության նախարարությունում՝ դեղորայքի ներկրման ոլորտում եւ Արտակարգ իրավիճակների նախարարության «Տեխնիկական անվտանգության ազգային կենտրոնում»:

Հարկային եւ մաքսային ոլորտ

Հարկային, մաքսային եւ կարգավորիչ կանոնների ընտրողական եւ ոչ թափանցիկ կիրառումը, ինչպես նաեւ դատարանի որոշումների թերի կատարումն ավելացնում են կոռուպցիայի հնարավորությունները: Թեւեւ Կառավարությունը միջոցներ է ձեռնարկում հարկային եւ մաքսային ոլորտում բարեփոխումներ կատարելու նպատակով, սակայն աշխատանքային այցի ժամանակ հարցված ներկայացուցիչները հաստատել են, որ հարկային եւ մաքսային ոլորտը Հայաստանում շարունակում է մնալ որպես կոռուպցիոն մեծ ռիսկեր պարունակող ոլորտ: Նշված ոլորտներից կոռուպցիան արմատախիլ անելու համար պետք է ձեռնարկվեն բարեփոխմանն ուղղված հետագա քայլեր:

Ինչ վերաբերում է հարկային ոլորտին, ապա ոչ պետական ոլորտի ներկայացուցիչները ողջունեցին Հարկային օրենսգրքի հետ կապված բարեփոխումների վերաբերյալ Կառավարության կողմից կազմակերպված հանրային քննարկումների անցկացումը, ինչպես նաև հարկային գրանցման համար էլեկտրոնային կառավարման համակարգի ներդրումը: Այնուամենայնիվ, մի շարք ուսումնասիրություններում նշվում է, որ այդ միջոցները դեռևս նկատելի ազդեցություն չեն ունեցել կոռուպցիայի տարածման վրա: «Գլոբալ մրցունակության 2013-2014թթ.-ի գեկույցի» շրջանակներում ուսումնասիրությանը մասնակցած ընկերությունները հարկային ոլորտի կարգավորումները եւ կառավարման ապարատի անարդյունավետ բյուրոկրատիան, ինչպես նաև կոռուպցիան նշել են որպես գործարարությանը զբաղվելու համար առավել խնդրահարույց գործոնների շարքին դասվող: Նմանապես, «Գլոբալ մրցունակության 2013-2014թթ.-ի գեկույցում» նշվում է, որ հարկային ոլորտի կարգավորումները Հայաստանում գործարարությանը զբաղվելու տեսանկյունից չորրորդ առավել խնդրահարույց գործոններից են համարվում: «Ներդրումային միջավայրի մասին 2013թ.-ի հաշվետվության» համաձայն հարկային օրենսդրության անհետեւողական կիրառումը եւ հարկերի վճարումից խուսափելը խոչընդոտում են Հայաստանում արդար մրցակցությունը եւ ՓՄՁ-ների համար ավելացնում անորոշությունը:

Մաքսային վարչարարությունը ՓՄՁ-ների դիտարկմամբ Հայաստանում ամենակոռումպացված հաստատություններից մեկն է: «Ներդրումային միջավայրի մասին 2013 թվականի հաշվետվության» համաձայն մաքսատուրքերի անհետեւողական կիրառումը, հատկապես առեւտրի ոլորտի գնահատման եւ կարգավորիչ կանոնների հետ կապված՝ ՓՄՁ-ների եւ շուկա նոր մուտք գործողների մրցունակության համար մարտահրավերներ են: Ի-Դի-Էմ-Սի ծրագրի շրջանակներում մաքսային ոլորտի վերաբերյալ կազմակերպված խորհրդաժողովի ընթացքում մասնակիցներից մեկը դժգոհություն հայտնեց, որ մարքեթինգային կատալոգներ կամ նմուշներ ստանալու համար Հայաստանում գործարարությանը զբաղվողները ստիպված են մաքսագերծման ծանրաբեռնող ընթացակարգեր անցնել եւ ներմուծման մաքսատուրքեր վճարել: Արդյունքում, Հայաստանում գործարարությանը զբաղվող կազմակերպությունները հաճախ ստիպված են իրենց օտարերկրյա գործընկերներին հատուկ խնդրել, որպեսզի նրանք որեւէ մարքեթինգային նյութ չուղարկեն:²² Գործարարությանը զբաղվող

²² Ձեռնարկությունների զարգացման եւ շուկայի մրցունակության ծրագիրը (Ի-Դի-Էմ-Սի)

օտարերկրյա կազմակերպությունները հաճախ պետք է առնչվեն այնպիսի մաքսային գործընթացների հետ, որոնցում բացակայում է թափանցիկությունը, եւ որոնք ավելացնում են ծախսերը: «Գլոբալ մրցունակության 2011 թվականի զեկուլցում» նաեւ նշվում է, որ մաքսատուրքերի եւ ակցիզների մասին օրենսդրությունը գործնականում չի կիրառվում հավասարապես կամ առանց խտրականության, եւ որոշ խմբեր, ինչպիսիք են ազդեցիկ կապեր ունեցող ընկերությունները, կարող են պարբերաբար շրջանցել մաքսային օրենսդրությունը: Միեւնույն ժամանակ Կառավարության հաղորդմամբ ՓՄՁ-ների նկատմամբ կիրառվող շրջանառության հարկի դրույքաչափը 3.5 տոկոսից նվազեցվել է մինչեւ 1 տոկոսի, սակայն միեւնույն ժամանակ պահանջվում է, որպեսզի ՓՄՁ-ներն իրենց կողմից կնքված առքուվաճառքի գործարքների վերաբերյալ հաշիվ-ապրանքագրեր ներկայացնեն:

Ճանապարհային ոստիկանություն

Մոնիթորինգի երկրորդ փուլում ճանապարհային ոստիկանության ոլորտը նշվել է որպես կոռուպցիոն ռիսկեր պարունակող ոլորտներից մեկը: Հարցաշարի պատասխաններում նշվում են 2011 թվականից ի վեր իրականացված մի շարք միջոցառումների, այդ թվում՝ ճանապարհային ոստիկանության եկամուտների եւ ֆինանսական միջոցների ծախսման թափանցիկության ապահովման ընթացակարգերի, ճանապարհային պատահարների գրանցման համակարգչային ծրագրերի եւ ապահովագրական ընկերությունների համար այդ տվյալների հասանելիության, տեսահսկողական սարքավորումների միջոցով ճանապարհային երթեւեկության կանոնների խախտման դեպքերի ձայնագրման, պետհամարանիշների տրամադրման ավտոմատ համակարգի, վարորդական վկայական ստանալու քննությունների եւ տրանսպորտային միջոցների գրանցման հեշտացված ընթացակարգերի մասին:

2012 թվականին ստեղծվել է ոստիկանության ծառայողների նկատմամբ քննությունն իրականացնող մշտական հանձնաժողով. բողոքարկումների թիվը 2012 թվականին կազմել է 1576, իսկ ծառայողական քննությունների թիվը՝ 1802: Ոստիկանության www.police.am նոր ինտերնետային կայքը գրավել է 5,517 այցելուների:

Սակայն, ցավոք, Հայաստանում ճանապարհային ոստիկանությունը դեռևս դիտարկվում է որպես կոռուպցիոն մեծ ռիսկեր պարունակող ոլորտներից մեկը: Չնայած հարցաշարին տրված պատասխաններում նկարագրված եւ մոնիթորինգի առաքելության ժամանակ ընդգծված բոլոր ջանքերին՝ ոստիկանության համակարգում լայն տարածում ունեցող կաշառակերության դեմ պայքարելու եւ հասարակության մեջ այդ հաստատության նկատմամբ վստահություն ձեւավորելու նպատակով Հայաստանում դեռևս պետք է հիմնարար փոփոխություններ կատարվեն: Թրանսփարենսի Ինթերնեյշնլի (ԹԻ) «Կոռուպցիայի համաշխարհային բարոմետրի» վերջին արդյունքների համաձայն՝ Հայաստանի հասարակությունը ոստիկանությունն ընկալում է որպես շատ կոռումպացված կառույց, Հայաստանի բնակչության 66 տոկոսը կարծում է, որ ոստիկանությունը կոռումպացված կամ չափազանց կոռումպացված է:

Լիցենզավորումը

Մոնիթորինգի նախորդ փուլի ընթացքում լիցենզավորումը նույնպես նշվել է որպես կոռուպցիոն ռիսկեր պարունակող ոլորտ, հարցաշարին տրված պատասխաններում եւս նշվել են մի շարք գործնական միջոցներ. 2013 թվականին ներդրված լիցենզավորման պարզեցված ընթացակարգը թույլ է տվել լիցենզիաներ ստանալու ժամկետը նվազեցնել մինչև 5 աշխատանքային օրվա: Մոնիթորինգի նպատակով իրականացվող այցից հետո Կառավարությունը մոնիթորինգ իրականացնող թիմին տեղեկացրել է, որ լիցենզավորման ենթակա գործունեության տեսակների թիվը 169-ից նվազեցվել է 93-ի՝ ներառյալ 12 պարզ եւ 84 բարդ լիցենզիաները: Իրականացվել են շինարարության լիցենզավորման պարզեցմանն ուղղված միջոցառումներ: Ինժեներատեխնիկական պայմանների ներկայացման համար ներդրվել է «մեկ պատուհանի» համակարգը, ներդրվել է կառուցապատման ընթացակարգերի կիրառման՝ ռիսկերի վրա հիմնված մոտեցում, որի արդյունքում պարզեցվել են ռիսկերի փոփոխության միջին մակարդակի դեպքում կիրառվող ընթացակարգերը. Քաղաքաշինության նախարարությունը 2011 թվականին նախաձեռնել է քաղաքաշինության բնագավառում էլեկտրոնային թույլտվությունների համակարգի ներդրման գործընթացը, համաձայն որի Համաշխարհային բանկի աջակցությամբ մինչև 2016 թվականի ավարտը նախատեսվում է այդ համակարգի ներդրումը հանրապետության 37 խոշոր քաղաքային համայնքներում: Հայաստանում

գործող լիցենզավորված կազմակերպությունների եւ լիցենզավորմանն առնչվող իրավական ակտերի ցանկը տեղադրված է Հայաստանի Հանրապետության քաղաքաշինության նախարարության պաշտոնական ինտերնետային կայքում (www.mud.am), որը գործակալության գործունեությունը դարձնում է թափանցիկ:

Տեսչական բարեփոխումները

Հայաստանի վերաբերյալ մոնիթորինգի երկրորդ փուլի զեկույցում հղում է կատարվում ստուգումների հետ առնչվող կոռուպցիայի խնդրին: Նշվում է, որ կանոնավոր իրականացվող ստուգումները հաճախ զուգորդվում են կաշառքի շորթմամբ: Ստուգումների իրականացման համակարգի պարզեցումը առաջնահերթության կարգով ձեռնարկվող կարելու քայլերից մեկն էր:²³

Ըստ իշխանությունների կողմից տրամադրված տեղեկությունների՝ քայլեր են ձեռնարկվել ստուգումների իրականացման համակարգը պարզեցնելու ուղղությամբ, որոնք ներառում են ռիսկերի վրա հիմնված ստուգումների համակարգի ներդրումը, յուրաքանչյուր բնագավառի համար ձեռնարկատիրական գործունեության ստուգումների իրականացման համար ստուգաթերթերի մշակումը, ստուգումների տարեկան ծրագրերի եւ պետական տեսչությունների կողմից իրականացված ստուգումների վերաբերյալ հաշվետվությունների հրապարակումը: Լիցենզիաների առնչությամբ ստուգում իրականացնող մարմիններին էլեկտրոնային հաշվետվություններ ներկայացնելը նվազեցնում է կոռուպցիոն հնարավորությունները: 2009 թվականին Կառավարությունը հայտարարեց, որ կասեցվում են ստուգումները փոքր եւ միջին ձեռնարկություններում. ստուգումներ կարող էին իրականացվել միայն հատուկ պայմանների առկայության դեպքում (Վարչապետի հաստատմամբ, համաճարակի եւ այլ դեպքերում). 2013 թվականի վերջում կասեցումը հանվեց ստուգում իրականացնող 10 մարմնի համար: Ստուգում իրականացնող մարմինների վերաբերյալ նոր օրենքը մշակման փուլում է, որով տեսչություններում կառավարման նոր համակարգ կներդրվի՝ թույլ տալով Կառավարությանը ինստիտուցիոնալ փոփոխություններ կատարել ստուգումների իրականացման ամբողջ համակարգում, ինչը կհանգեցնի ստուգում իրականացնող մարմինների թվի կրճատմանը (ներկայումս 16 մարմին ունի ստուգումներ իրականացնելու իրավունք): Կառավարման նոր համակարգը

²³ Հայաստանի վերաբերյալ մոնիթորինգի երկրորդ փուլի զեկույցը՝ էջ 56:

նախագծվել է ՏՀԶԿ Իրավակիրառ գործունեության եւ ստուգումների իրականացման սկզբունքների համաձայն:²⁴

Սա շատ ողջունելի զարգացում է, որը հաճախ աշխատանքային այցի ժամանակ ընդգծվել է տարբեր ներկայացուցիչների կողմից: Խրախուսվում է նաեւ, որ Կառավարությունը շարունակի բարեփոխումը ավարտին հասցնելը՝ համապատասխան շահագրգիռ անձանց մասնակցությամբ, այդ թվում՝ մշակված օրենսդրությունն ընդունելով եւ այն գործնականում կիրառելով:

Նոտարական համակարգի բարեփոխումը

Կատարված ուսումնասիրությունների համաձայն՝ նոտարական ծառայությունների ոլորտը Հայաստանում եղել էւ մնում է կոռուպցիոն ռիսկեր պարունակող ոլորտներից մեկը: Հայաստանի Հանրապետության քաղաքացիական օրենսգրքի 2012 թվականի փոփոխությունների համաձայն՝ անշարժ գույքի հետ կապված գործարքների համար այլեւս նոտարական վավերացում չի պահանջվում: Հստակեցվել են նոտարական գործողությունների սակագները: Կառավարությունը նաեւ հավանություն տվեց նոտարական բնագավառում ԵՄ-ի եւ Եվրոպայի խորհրդի Ֆինանսական աջակցությամբ էլեկտրոնային կառավարման համակարգի ներդրման հայեցակարգին: Էլեկտրոնային կառավարման համակարգի ներդրումը հնարավորություն կստեղծի պետական նոտարիատներում «մեկ պատուհանի» համակարգի ներդրման համար: Աշխատանքային այցից հետո Կառավարությունը մոնիթորինգ իրականացնող թիմին տեղեկացրել է նոտարական համակարգում կոռուպցիայի կանխման նպատակով ձեռնարկվող լրացուցիչ միջոցների մասին, այդ թվում՝ տիպային պայմանագրերի ներդրման մասին, որը թույլ է տալիս Կառավարության 2011 թվականի դեկտեմբերի 22-ի թիվ 1851-Ն որոշման համաձայն, անշարժ գույքի հետ կապված գործարքները կատարել առանց նոտարական վավերացման՝ նշելով Կառավարության 2012 թվականի փետրվարի 9-ի թիվ 165-Ն որոշման համաձայն <http://www.e-cadastre.am/en> կայքում գույքի նկատմամբ սեփականության իրավունքների ու սահմանափակումների պետական գրանցման համար առցանց դիմումները ներկայացնելու ընթացակարգերի, ինչպես նաեւ պաշտոնական ինտերնետային կայքի ստեղծման մասին, որի միջոցով առցանց խորհրդատվություն է տրամադրվում [²⁴ <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/enforcement-inspections.htm>.](http://www.e-</p></div><div data-bbox=)

cadastre.am/en. կայքում գույքի նկատմամբ իրավունքների պետական գրանցման վերաբերյալ:

Վարչական ընթացակարգերը

Առաջին ատյանի վարչական դատարանը, Վարչական վերաքննիչ դատարանը, Վճռաբեկ դատարանի քաղաքացիական եւ վարչական պալատը ներկայացնում են Հայաստանում վարչական արդարադատության բնագավառը: Առաջին ատյանի վարչական դատարանը 2011 թվականին ընդունել է 15 444 վարչական գործ եւ 73 426 վճարման կարգադրություն, 2012 թվականին՝ 19 982 վարչական գործ եւ 123 102 վճարման կարգադրություն, 2013 թվականին՝ 24 893 վարչական գործ եւ 198 812 վճարման կարգադրություն: Հարցաշարին տրված պատասխանների համաձայն՝ այս թվերը փաստում են այն մասին, որ քաղաքացիները եւ գործարար ոլորտի ներկայացուցիչները լավ տեղեկացված են այն վարչական ընթացակարգերի վերաբերյալ, որոնք կարող են կիրառվել իրենց իրավունքների պաշտպանության համար: Կառավարության կողմից իրականացվել են վարչարարության վերաբերյալ իրազեկվածության մակարդակի բարձրացմանն ուղղված մի շարք միջոցառումներ, կազմակերպվել են սեմինարներ. վարչարարությունը հարկային եւ մաքսային ծառայությունների, ինչպես նաեւ լիցենզավորման ոլորտներում դարձել է առավել թափանցիկ: Վարչարարության մասին տեղեկություններ տեղադրված են մի քանի ինտերնետային կայքերում (<http://www.gov.am>, <http://www.taxservice.am>, <http://www.azdarar.am>, <http://www.e-register.am>): Աշխատանքային այցի ժամանակ հարցված գործարար ոլորտի ներկայացուցիչները հաստատեցին, որ վարչական դատարաններն ավելի արդյունավետ եւ հստակ են գործում, քան Հայաստանի դատական համակարգի մյուս կառույցները, սակայն պնդեցին, որ իրազեկվածության մակարդակի հետագա բարձրացում անհրաժեշտ է:

Կարգավորման ազդեցության գնահատման (ԿԱԳ) հետ կապված՝ Կառավարությունը մոնիթորինգ իրականացնող թիմին աշխատանքային այցից հետո տեղեկացրեց, որ տնտեսական զարգացման հիմնական ուղղություններում նախատեսվում է ԿԱԳ-ի ներդրումը իրավական ակտերի մշակման գործընթացում: Հայաստանում ԿԱԳ-ի իրավական հիմքերը սահմանվել են 2008 թվականին՝ «Իրավական ակտերի մասին» օրենքում համապատասխան փոփոխություններ կատարելու եւ իրավական ակտերի նախագծերի

կարգավորման ազդեցության գնահատում իրականացնելու պարտադիր պահանջ սահմանելու միջոցով: Սույն դրույթն իրավաբանորեն ուժի մեջ է մտել 2011 թվականի հունվարի 1-ին: Ներկայումս ԿԱԳ-ն իրականացվում է 6 նախարարության կողմից՝ 7 ոլորտում՝ ներառյալ

1. Էկոնոմիկայի նախարարությունն իրականացնում է ՓՄՁ-ի բնագավառում ազդեցության գնահատում Կառավարության 2009 թվականի հոկտեմբերի 15-ի թիվ 1159-Ն որոշման համաձայն եւ մրցակցության բնագավառում ազդեցության գնահատում՝ Կառավարության 2009 թվականի հոկտեմբերի 29-ի թիվ 1237-Ն որոշման համաձայն,
2. Արդարադատության նախարարությունը, Կառավարության 2009 թվականի հոկտեմբերի 22-ի թիվ 1205-Ն որոշման համաձայն, հակակոռուպցիոն բնագավառում իրականացնում է ազդեցության գնահատում,
3. Աշխատանքի եւ սոցիալական հարցերի նախարարությունը, Կառավարության 2010 թվականի հունվարի 14-ի թիվ 18-Ն որոշման համաձայն, սոցիալական պաշտպանության բնագավառում իրականացնում է ազդեցության գնահատում,
4. Ֆինանսների նախարարությունը, Կառավարության 2009 թվականի սեպտեմբերի 10-ի թիվ 1021-Ն որոշման համաձայն, բյուջետային բնագավառում իրականացնում է ազդեցության գնահատում,
5. Առողջապահության նախարարությունը, Կառավարության 2009 թվականի սեպտեմբերի 23-ի թիվ 1104-Ն որոշման համաձայն, առողջապահության բնագավառում իրականացնում է ազդեցության գնահատում,
6. Բնապահպանության նախարարությունը, Կառավարության 2009 թվականի օգոստոսի 13-ի թիվ 921-Ն որոշման համաձայն, բնապահպանության բնագավառում իրականացնում է ազդեցության գնահատում:

«Բաց կառավարման գործընկերություն» նախաձեռնությունը

Հայաստանը «Բաց կառավարման գործընկերություն» (ԲԿԳ) նախաձեռնության անդամ է: Այն ավարտին է հասցրել իր գործողությունների առաջին ծրագիրը եւ ընդունել է բաց կառավարման վերաբերյալ

գործողությունների երկրորդ ազգային ծրագիրը: ԲԿԳ-ում մասնակցությունը սովորաբար նպաստում է թափանցիկության, հաշվետվողականության եւ քաղաքացիական հասարակության ներգրավվածության օրակարգի ազգային մակարդակով իրականացմանը: ԲԿԳ-ի համապատասխան կանոնակարգերով պահանջվում է, որ մասնակից երկրները ԲԿԳ-ի համար մշակեն ազգային համակարգման մեխանիզմներ, գործողությունների ծրագրի նախագծի վերաբերյալ իրականացնեն մեծամասշտաբ հանրային քննարկումներ եւ ապահովեն դրանցում ամրագրված պարտավորությունների կատարումը՝ այդպիսով ապահովելով գործողությունների ծրագրում առավել կարելուր պարտավորությունների ներառումը:

Մոնիթորինգ իրականացնող թիմին տեղեկացվել է, որ Հայաստանի Կառավարությունը վերջերս՝ 2014 թվականի հուլիսին ստեղծել է ԲԿԳ մասնագիտացված նոր աշխատանքային խումբ՝ փոխարինելով նախկինում (2012 թվականին) ստեղծված խմբին: Այն նախագահում է Կառավարության աշխատակազմի ղեկավար-նախարարի առաջին տեղակալ ԲԳԿ համակարգողը: Աշխատանքային խմբում քաղաքացիական հասարակության կազմակերպություններն (ՔՀԿ) ընդգրկված են որպես մասնակիցներ: Այս ոլորտում իրականացվող աշխատանքներին աջակցում է ՄԱԶԾ-ն: Աշխատանքային խումբը, նախքան աշխատանքային այցը, ունեցել է ընդամենը 3 հանդիպում:

Այնուամենայնիվ, ՔՀԿ-ները նշում են, որ ԲԿԳ-ի գործընթացներն ավելի շատ միտված են ՔՀԿ-ներին, քան նախաձեռնվում են Կառավարության կողմից: Սա հատկապես ճշմարիտ է գործողությունների երկրորդ ծրագրի մշակման համար իրականացվող հանրային քննարկումների առումով: Ինֆորմացիայի ազատության կենտրոնը (ԻԱԿ) տեղեկացնում է, որ ՀԿ-ներն անցկացրել են հանրային քննարկումներ եւ ստացել 26 գաղափար, որոնց միջոցով հնարավոր կլինի ապահովել քաղաքացիների պարտավորությունների կատարումը: Քննարկումների արդյունքները վերլուծվել են ՔՀԿ-ների կողմից եւ ներկայացվել են Կառավարություն: Գործողությունների ծրագրի նախագիծը դեռեւս վերջնական տեսքի չէր բերվել եւ մոնիթորինգ իրականացնող թիմը չէր կարող այն տեսնել: Ինչպես տեղեկացրեց ԻԱԿ-ը, այն բաղկացած է 11 պարտավորությունից, որոնցից 7-ը ՀԿ-ների կողմից առաջարկվածներն են: Սակայն, ինչպես նշվեց ԻԱԿ-ի կողմից, այդ պարտավորությունները բոլորովին հավակնոտ չեն:

ԻԱԿ-ն ընդգծեց, որ գործողությունների երկրորդ ծրագրի մշակման գործընթացը նախորդի համեմատությամբ ավելի արդյունավետ էր, սակայն, նշվեց նաեւ, որ նրանք կցանկանային, որպեսզի Կառավարությունն ավելի նախաձեռնողական մոտեցում ցուցաբերեր եւ իր վրա վերցներ ԲԿԳ խնդիրների վերհանումը:

ԲԿԳ մասնագիտացված աշխատանքային խմբի ստեղծումը ողջունելի զարգացում է: Այդ հարթակը Կառավարության կողմից պետք է գործարկվի եւ օգտագործվի՝ որպես ոչ պետական հատվածի հետ թափանցիկությանն ուղղված նախաձեռնությունների, հաշվետվողականության եւ քաղաքացիական հասարակության ներգրավվածության, էլեկտրոնային կառավարման եւ դրանց առնչվող այլ գործողությունների վերաբերյալ քննարկումների անցկացման մշտական ֆորում: Խրախուսվում է նաեւ, որ Հայաստանն անհրաժեշտ միջոցներ հատկացնի ԲԿԳ-ի շրջանակներում միջազգային մակարդակով հասանելի հարթակների առավելագույն օգտագործմանն ուղղված նախաձեռնության համար:

Իրականացված միջոցառումների մասին իրազեկվածությունը

Հայաստանին առաջարկվել է մոնիթորինգի երկրորդ փուլի աշխատանքների շրջանակներում բարձրացնել քաղաքացիների եւ գործարար ոլորտի ներկայացուցիչների իրազեկվածության մակարդակը՝ նրանց վերաբերող վարչական ընթացակարգերի վերաբերյալ: Այս առումով իշխանությունները հայտնում են հետեւյալ գործողությունների, մասնավորապես, սեմինարների, տարբեր ինտերնետային կայքերում տեղեկություններ տեղադրելու, այսպես կոչված հրապարակային ծանուցումների ինտերնետային կայքում ծանուցումների տեղադրման մասին: Կառավարության հաղորդմամբ հաշվետու ժամանակահատվածում Էսկանորեն բարելավվել է վարչական ընթացակարգերի, այդ թվում՝ լիցենզիաներ ստանալու մեխանիզմների, իրավաբանական անձանց գրանցման, հարկային ու մաքսային ընթացակարգերի եւ այլ ծառայությունների վերաբերյալ հանրային իրազեկվածության մակարդակը: Աշխատանքային այցի ընթացքում այս առումով որեւէ այլ տեղեկություն չտրամադրվեց: Մերկայացուցիչները նշեցին, որ ավելին կարող էր արվել համապատասխան ոլորտներում իրականացված բարեփոխումների վերաբերյալ հանրությանն իրազեկելու համար:

Կարգավորման եւ վարչական բարեփոխումների ազդեցությունը

Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը ողջունում է Կառավարությանը մոնիթորինգի նախորդ փուլից հետո Հայաստանի կողմից առաջարկությունն իրականացնելու նպատակով իրականացված միջոցառումների, այդ թվում՝ Էլեկտրոնային կառավարման գործիքների եւ «մեկ պատուհանի» համակարգի ներդրման եւ կոռուպցիոն ռիսկեր պարունակող ոլորտներում կարգավորումների պարզեցման ու դրա հետ կապված այլ միջոցառումների իրականացման համար: Սակայն թիմը նշում է նաեւ, որ մինչ այժմ իրականացված միջոցառումները, կատարված ուսումնասիրությունների համաձայն, դեռեւս չեն ազդել Հայաստանում կոռուպցիայի մակարդակի վրա: Գործարար ոլորտի ներկայացուցիչներից մեկի կարծիքով՝ «կարգավորումների պարզեցման առումով մինչ այժմ կատարվածն աննշան է եւ այնպիսի լուրջ հարցեր, ինչպիսիք են հարկային եւ մաքսային ոլորտներին առնչվող հարցերը, շարունակում են մնալ խնդրահարույց»:

Քաղաքական ֆորում-Հայաստանն, օրինակ, իր զեկույցում շեշտում է՝

«տարիների ընթացքում կոռուպցիան ավելի ու ավելի մեծ խնդիր է դարձել Հայաստանում գործունեություն ծավալող ձեռնարկատերերի համար: Թե՛ մակրոտնտեսական հիմնական ցուցանիշները եւ թե՛ ընկերությունների վերաբերյալ տվյալները փաստում են այն մասին, որ կոռուպցիան այն երեք խնդիրներից մեկն է, որը Հայաստանի ընկերություններն ունեն: Այն էական ծախսեր է ենթադրում Հայաստանի ընկերությունների համար թե՛ ծախսված ժամանակի եւ թե՛ վաճառքի կորստի առումով: Ընկերությունների տարեկան վաճառքի մոտավորապես 5 տոկոսի չափով գնահատված ծախսերի ցուցանիշն ամենաբարձրն է այն երկրների շրջանում, որոնց հետ համեմատություն է կատարվում, եւ վերջնական արդյունքում այդ ամենը խոչընդոտում է Հայաստանի տնտեսության արտադրողականությունն ու մրցունակությունը»:

Ավելի ուշ նշվում է, որ «ստուգումները եւ այլ վարչական խոչընդոտներ ստեղծված են ձեռնարկատերերից վարձավճարներ կորզելու համար: Սա եւս մեկ անգամ ապացուցում է, որ Հայաստանի առաջընթացին եւ զարգացմանը խոչընդոտում է մարդկային գործոնը եւ, հետեւաբար, քաղաքական կամքի դրսեւորման պարագայում այն կարող է, եթե ոչ վերացվել, ապա առնվազն նվազեցվել»:²⁵

Հայաստանում Եվրոպական հարեւանության քաղաքականության իրականացման վերաբերյալ ԵՄ գեկոյցում նշվում է՝

«Գործում են իրավական նորմեր, բայց կոռուպցիայի դեմ պայքարի արդյունքները ոստիկանության եւ դատական համակարգում, ի թիվս այլ համակարգերի, դեռեւս համոզիչ չեն: Այս ոլորտում գրանցվող իրական առաջընթացը մնում է բարեփոխումների կարիք ունեցող այլ ոլորտների, այդ թվում՝ սոցիալ-տնտեսական վիճակի բարելավման առումով առաջընթաց գրանցելու կարելորագույն նախապայմանը»:²⁶

ՀԿ-ները եւ գործարար համայնքի ներկայացուցիչները հարցման ժամանակ հայտնեցին այն կարծիքը, որ այդ միջոցառումները չեն փոխել երկրում կոռուպցիայի հետ կապված իրավիճակը: Թրանսփարենսի ինթերնեյշնլ հակակոռուպցիոն կենտրոնը (ԹԻ-ՀԿ) կիսում է այն կարծիքը, որ ձեռնարկված քայլերը դրական ազդեցություն չեն ունեցել Հայաստանում կոռուպցիայի մակարդակի վրա: «Քաղաքացիների եւ պետական մարմինների միջեւ շփման նվազեցումը պարտադիր կերպով չի ենթադրում հանրային հատվածում

²⁵ Կոռուպցիան Հայաստանում, Քաղաքական ֆորում-Հայաստան 2013՝ էջ 61:

²⁶ Եվրոպական հարեւանության քաղաքականության իրականացման վերաբերյալ Հայաստանի 2013 թվականի ընթացիկ գեկոյց եւ գործողությունների առաջարկներ, Բրյուսել, SWD (2014) 69՝ էջ 7:

կոռուպցիայի մակարդակի նվազում: Ինչպես արդեն նշվել է, ԹԻ-ի «Կոռուպցիայի համաշխարհային բարոմետրի» (ԿՀԲ) 2013 արդյունքների համաձայն, հանրային ոլորտը (պաշտոնյաները), ինչպես նաև առողջապահության եւ դատական համակարգերը Հայաստանի բնակչության կողմից ընկալվում են որպես ամենակոռումպացվածները:

Եզրակացություններ

Կառավարությունը դռնոր եւ միջազգային կազմակերպությունների աջակցությամբ եւ մասնավոր հատվածի հետ համագործակցելով, հանրային ծառայությունների թափանցիկության ու արդյունավետության բարձրացման եւ կոռուպցիոն ռիսկերի կանխման նպատակով ներդրել է կարգավորումների պարզեցմանն ուղղված կարելու միջոցներ: Կառավարությունը նաև մի շարք միջոցներ է ձեռնարկել քաղաքացիների եւ գործարար հատվածի՝ իրենց վերաբերող վարչական ընթացակարգերի եւ իրավունքների վերաբերյալ իրազեկվածության մակարդակը բարձրացնելու համար:

Սակայն, ցավալի է, որ բոլոր այս միջոցները չեն անդրադարձել Հայաստանում կոռուպցիայի մակարդակի վրա, որը դեռևս մնում է բարձր եւ մտահոգության տեղիք է տալիս: Ընդհանուր առմամբ, այդ ամենի պատճառը կարող է բացատրվել նրանով, թե ինչ է մոնիթորինգ իրականացնող թիմը հիմնականում լսել ոչ պետական հատվածի, այդ թվում՝ գործարար ոլորտի եւ դռնոր կազմակերպությունների ներկայացուցիչներից. կոռուպցիայի դեմ պայքարին ուղղված միջոցները փոքրամասշտաբ, մակերեսային են եւ, հետեւաբար, բավարար չեն՝ երկրում իրական փոփոխություններ ապահովելու համար:

Խրախուսվում է, որ Հայաստանի իշխանությունները շարունակեն աշխատել ընթացակարգերի պարզեցման վրա, ներդնեն ժամանակակից կարգավորող համակարգեր եւ անդրադառնան մյուս մարտահրավերներին: Այնուամենայնիվ, կոռուպցիայի դեմ լրջորեն պայքարելու եւ կարգավորումները գործնականում կիրառելու առնչությամբ հաստատուն քաղաքական կամքի բացակայության դեպքում միշտ հնարավոր է շրջանցել կանոնները: Քաղաքական կամքի բացակայության պարագայում փոփոխությունները միշտ կլինեն աստիճանական եւ անգործ՝ կոռուպցիան արմատախիլ անելու համար:

Հայաստանը մեծ մասամբ կատարել է 3.3 առաջարկության պահանջները:

Նոր առաջարկություն 17

- Ապահովել կարգավորման ազդեցության պատշաճ գնահատում՝ նախքան օրենսդրության ընդունումը եւ օրենսդրական դաշտի՝ հնարավորինս ի շահ Հայաստանի, գործարար ոլորտի կայունացումը:
- Ծարունակել ներդնել էլեկտրոնային կառավարման գործիքներ՝ Կառավարության բյուրոկրատիայի հետ հաճախորդների առնչակցության մակարդակը եւ կոռուպցիոն ռիսկերը նվազեցնելու նպատակով:
- ԲԿԳ ազգային հարթակը դարձնել գործող եւ արդյունավետ ֆորում՝ քաղաքականության նախաձեռնությունները քննարկելու եւ էլեկտրոնային կառավարմանը, թափանցիկությանը եւ հաշվետվողականությանն առնչվող նախաձեռնությունների իրականացումը մոնիթորինգի ենթարկելու համար:
- Ավարտին հասցնել տեսչական բարեփոխումները՝ համապատասխան շահագրգիռ անձանց ներգրավվածությամբ:
- Ավարտին հասցնել հարկային եւ մաքսային ոլորտի բարեփոխումներն ու ապահովել դրանց գործնականում իրականացումը:

Պետական ֆինանսական հսկողությունը եւ աուդիտը

Նախորդ առաջարկություն 3.4.

Ապահովել, որ Վերահսկիչ պալատը աուդիտ իրականացնելիս պարբերաբար ջանքեր գործադրի «խարդախությունը» եւ «կոռուպցիայի դեպքերը» բացահայտելու համար, կատարելագործել կոռուպցիայի դեպքերի վերաբերյալ կասկածների մասին իրավապահ մարմիններին ահազանգելու՝ Վերահսկիչ պալատի մեխանիզմները, ապահովել, որ Վերահսկիչ պալատի փորձն օգտագործվի հանրային ծառայողների

համար վերապատրաստման ծրագիր մշակելիս, եւ որ Վերահսկիչ պալատը համագործակցի ներքին աուդիտի նոր ստորաբաժանումների հետ:

Շարունակել իրականացնել պետական կառավարման ոլորտում ֆինանսական արդյունավետ հսկողության եւ ներքին աուդիտի համակարգերի ներդրմանն ուղղված միջոցներ՝ Պետական ներքին ֆինանսական հսկողության համակարգի ներդրման 2011-2013 թթ.-ի ռազմավարության եւ գործողությունների ծրագրի համաձայն:

Շարունակել նախատեսել բավարար մարդկային ռեսուրսներ՝ կենտրոնական եւ տեղական մակարդակի պետական կառավարման մարմիններում ներքին աուդիտ իրականացնելու համար, ապահովել ներքին աուդիտորների որակավորումը, ապահովել համապատասխանության եւ կատարողականի աուդիտների իրականացումը:

Շարունակել կոռուպցիայի կանխարգելմանն առնչվող վերապատրաստման դասընթացներ կազմակերպել կենտրոնական եւ տեղական իշխանություններում վարչական մարմինների ղեկավարների եւ վարչական մարմինների ֆինանսական կառավարման աշխատակազմի համար:

Վերահսկիչ պալատը

«Խարդախության» եւ «կոռուպցիայի դեպքերի» բացահայտումն ու իրավապահ մարմինների քննությանը հանձնելը:

Վերահսկիչ պալատն (ՎՊ) իր գործունեության ընթացքում գրանցում է խախտումները եւ հանցավոր գործունեության վերաբերյալ որեւէ կասկածի դեպքում այդ տեղեկություններն անմիջապես փոխանցում է հետապնդում իրականացնող մարմիններին, այն է՝ Գլխավոր դատախազությանը (ԳԴ): ՎՊ-ն թե՛ կազմված արձանագրությունները, թե՛ ընթացիկ հաշվետվությունները կարող է ուղարկել Գլխավոր դատախազություն (ԳԴ):²⁷ ԳԴ-ն այնուհետեւ քննության հանձնված յուրաքանչյուր նյութի համար որոշում է, թե որ իրավապահ մարմինն, ըստ իրավասության եւ ենթակայության, այն պետք է քննի: Ստացված տեղեկությունների համաձայն՝ իրավապահ մարմինները սահմանված կարգով պետք է հետադարձ կապ ապահովեն ՎՊ-ի կողմից քննության հանձնված նյութերի հիման վրա հարուցված գործերի արդյունքների վերաբերյալ: Սակայն հստակ չէ, թե արդյոք սահմանված է այդ ընթացակարգը: Աշխատանքային այցի ժամանակ ներկա ներկայացուցիչները նույնպես չէին կարող որոշել, թե ինչպես է այդ ընթացակարգը պաշտոնապես կարգավորվում, սակայն նրանք հավաստիացրեցին, որ դա սովորաբար կատարվում է: Թե՛ ՎՊ-ի, եւ թե՛ իրավապահ մարմինների ներկայացուցիչները հաստատեցին, որ նրանք լավ են համագործակցում, եւ որ ՎՊ-ի կողմից քննության հանձնված նյութերի առնչությամբ հաճախ հաջող քրեական վարույթ է իրականացվում:

Հայաստանի իշխանությունների կողմից հարցաշարին տրված պատասխանների համաձայն՝ հանցավոր գործունեության վերաբերյալ կասկածի հիմքով 2012 թվականին ՎՊ-ի որոշմամբ ԳԴ-ի քննությանն են հանձնվել 9 նյութ, եւ այդ նյութերի հիման վրա 7 քրեական գործ է հարուցվել: Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը չկարողացավ հաստատել, թե դրանցից քանիսն են եղել կոռուպցիոն իրավախախտումների հնարավոր դեպքեր: Ընդգծվել է բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց մասնակցությամբ կատարված մեկ դեպք, որում ներգրավված են եղել 40 մեղադրյալ, այդ թվում՝ Սոցիալական ապահովության պետական հիմնադրամի նախագահը: 2013 թվականի նմանատիպ 17 նյութ են հանձնվել ԳԴ-ի քննությանը: Քննության ենթակա այդ նյութերի հիման վրա խարդախության, յուրացման եւ պաշտոնեական

²⁷ «Վերահսկիչ պալատի մասին» օրենքի 6-րդ հոդված:

լիազորությունների չարաշահման հողվածներով հարուցվել են քրեական գործեր:

ՎՊ-ի խորհրդի կողմից հաստատվելուց հետո ՎՊ-ի տարեկան հաշվետվությունները եզրակացությունների հետ միասին ներկայացվում են Ազգային ժողով՝ դրա մասին տեղեկացնելով նաև Նախագահին եւ Կառավարությանը. հաշվետվություններն այնուհետեւ հրապարակվում են ՎՊ-ի ինտերնետային կայքում: Պարզվում է, որ ՎՊ-ի տարեկան հաշվետվությունները հաճախ եղել են շատ քննադատական, եւ դրանցում նշվել են համակարգային լուրջ խնդիրներ, այդ թվում նաև՝ կոռուպցիայի հետ կապված: ՎՊ-ն 2011 թվականի իր տարեկան հաշվետվության մեջ կատարել է պետական գույքի կառավարման հետ կապված լուրջ բացահայտումներ: 2012 թվականի հաշվետվությունն ուղղված է եղել գնումների ու շինարարության ոլորտին եւ պարունակել է հետեւյալ բնույթի հայտարարություններ՝ «իրական մրցակցությունը տեղի է ունենում ոչ թե մրցակցության ընթացքում, այլ դրանից դուրս»²⁸ եւ, ի թիվս այլ բաների, բացահայտվել է, որ էլեկտրոնային գնումների համակարգը չի գործում:

Որոշ միջազգային գեկույցներում նշվում է, որ Կառավարությունը միշտ չէ, որ արձագանքում է աուդիտ իրականացնող հաստատության կողմից իրականացված աուդիտի արդյունքներին եւ կարող է երբեմն անտեսել կամ չնչին ուշադրություն դարձրել աուդիտորական հաշվետվություններին:²⁹ 2013 թվականի հունիսին ՎՊ-ի նախագահ Իշխան Չաքարյանի կողմից ՎՊ-ի 2012 թվականի նոր հաշվետվությունը ներկայացնելը դրա օրինակն է, որում ներկայացվել են շինարարության եւ պետական գնումների ոլորտներում դրամական միջոցների յուրացման եւ վատնման լուրջ դեպքեր: Դա այնուհետեւ հիմնավորվել է ՍԻԳՄԱ-ի փորձով եւ նրանց կողմից ՎՊ-ի աշխատակազմից ստացված տեղեկություններով, որոնք դժգոհել են իրենց կողմից բացահայտված արդյունքների նկատմամբ ուշադրության բացակայությունից: ՎՊ-ն հրապարակել է բազմաթիվ պետական մարմինների մոտ 2009 թվականից ի վեր հայտնաբերված կոպիտ իրավախախտումների եւ ֆինանսական միջոցների ոչ նպատակային օգտագործման վերաբերյալ համանման արդյունքներ, սակայն ներկայացված գործերի առնչությամբ հազվադեպ է հետապնդում իրականացվել: Մյուս կողմից, «Անցումային շրջանում գտնվող երկրներ 2013թ.» գեկույցում նշվում է, որ ՎՊ-ի իրականացրած քննության հետեւանքով ավելացել է

²⁸ ՎՊ-ի 2011 թվականի տարեկան հաշվետվություն, էջ 2:

²⁹ Տե՛ս <https://www.globalintegrity.org/global/report-2011/armenia/2011/>

ներկայացված մեղադրանքների թիվը, գնումների հետ կապված իրավախախտումների եւ համակարգի թերությունների վերաբերյալ ՎՊ-ի 2012 թվականի հաշվետվության արդյունքները թեւ ուշացմամբ, սակայն հաստատվել եւ հետագա քայլեր են ձեռնարկվել այդ ուղղությամբ: Ավելին, Հայաստանի իշխանությունները մոնիթորինգ իրականացնող թիմին աշխատանքային այցից հետո տեղեկացրել են, որ Ազգային ժողով, Վերահսկիչ պալատ եւ Կառավարություն եռակողմ համագործակցությունը շարունակում է կատարելագործվել: Օրինակ, ՎՊ-ի 2013 թվականի տարեկան հաշվետվությունը նախքան լիազումար նիստին քննարկվելը, որպես կանոն, քննարկվում է Ազգային ժողովի համապատասխան մշտական հանձնաժողովների կողմից, որտեղ հրավիրվում են նաեւ Կառավարության ներկայացուցիչներ (նախարարներ եւ այլն): Քննարկումները բաց են, ինչը հնարավոր է դարձնում դրանցում նաեւ գանգվածային լրատվամիջոցների մասնակցությունը:

Հակակոռուպցիոն թեմաներով վերապատրաստումը եւ կարողությունների զարգացումը

ՎՊ-ի կողմից իրականացվող վերահսկողությունը կազմակերպվում է «Վերահսկիչ պալատի մասին» օրենքի, ինչպես նաեւ 2008 թվականից ի վեր ընդունված ենթաօրենսդրական ակտերի, ձեռնարկների, կանոնների, ստանդարտների, մեթոդաբանական ընթացակարգերի եւ ցուցումների համաձայն: 2014 թվականի մարտին մեկնարկեց տեխնիկական աջակցության ծրագիր, որի շրջանակներում, ի թիվս այլ բաների, վերանայվելու են Ֆինանսական վերահսկողության բարձրագույն մարմինների համար նախատեսված միջազգային ստանդարտներով (ISSAIs) սահմանված մեթոդաբանության վրա հիմնված 2008 թվականի ձեռնարկները: Աշխատանքային այցի ընթացքում մոնիթորինգ իրականացնող թիմը հարցրեց՝ արդյոք այդ նոր ձեռնարկներում ուշադրություն է դարձվելու խարդախության եւ կոռուպցիայի դեմ պայքարի հետ կապված խնդիրներին, սակայն ներկայացուցիչներից շատերը այդպես չէին ենթադրում: 2011 թվականին մշակվել եւ հաստատվել են Վերահսկիչ պալատի ռազմավարական զարգացման եւ գործունեության ծրագրերը: Չարգացման այդ ծրագիրն անդրադառնում է խարդախության եւ կոռուպցիայի դեմ պայքարի գործում ՎՊ-ի դերին, սակայն զարգացման ծրագրի գործունեության ծրագիրը հստակորեն չի ներառում այդ

դերի հետ կապված գործողությունները:

Հանրային ծառայողների վերապատրաստումը եւ ներքին աուդիտի ստորաբաժանումների հետ համագործակցությունը

Աշխատանքային այցի ժամանակ պարզ դարձավ, որ ՎՊ-ի փորձը չի կիրառվում քաղաքացիական ծառայողների կամ ներքին աուդիտի (ՆԱ) ստորաբաժանումների համար վերապատրաստման դասընթացների ծրագիր մշակելիս: Ավելին, աշխատանքային այցի ժամանակ մոնիթորինգ իրականացնող թիմը հաստատեց ՄԻԳՄԱ-ից ստացված տեղեկություններն այն մասին, որ գործնականում ՎՊ-ն եւ վերջերս ստեղծված ՆԱ ստորաբաժանումները չեն համագործակցում: Հաղորդակցություն տեղի է ունենում միայն այն դեպքում, երբ ՎՊ-ն ՆԱ ստորաբաժանումներից պահանջում է աշխատանքի արդյունքները, սակայն, այդ արդյունքները շատ սահմանափակ են, քանի որ ՆԱ ստորաբաժանումները նորաստեղծ են եւ դեռեւս ՆԱ ստանդարտներին համապատասխան չեն գործում: Այդ տեղեկությունները հետագայում հաստատվեցին նաեւ աշխատանքային այցի ժամանակ: Բացի դրանից, թվում է, որ այս առնչությամբ ավելի լուրջ խնդիր կա, այն է՝ ՎՊ-ն եւ ՆԱ-ն (ինչպես նաեւ ՖՆ-ն ընդհանուր առմամբ) միմյանց ավելի ընկալում են որպես մրցակիցներ, քան դաշնակից կառույցներ:

Պետական ներքին ֆինանսական հսկողության համակարգի ներդրման ռազմավարությունը եւ 2011-2013 թվականների գործողությունների ծրագիրը

ՄԳԾ մոնիթորինգի երկրորդ փուլի ընթացքում ՀՀ կառավարությունը 2010 թվականի նոյեմբերի 11-ի թիվ 44 արձանագրային որոշմամբ հավանություն տվեց Պետական ներքին ֆինանսական հսկողության ռազմավարությանը (ՊՆՖՀ ռազմավարություն): Ռազմավարական այդ փաստաթղթով ընդունվել է նաեւ ՊՆՖՀ ռազմավարության 1-ին փուլի իրականացման 2011-2014 թվականների գործողությունների ծրագիրը: 3.4 առաջարկությամբ սահմանվում է Հայաստանի կողմից Հայաստանի պետական կառավարման ոլորտում ֆինանսական վերահսկողության եւ ներքին աուդիտի արդյունավետ համակարգեր ներդնելու նպատակով այդ փաստաթղթերում նշված միջոցառումների իրականացումը

շարունակելու պահանջ:

Ֆինանսների նախարարությունը (ՖՆ) ֆինանսական կառավարման, վերահսկողության եւ ներքին աուդիտի՝ միջազգային ստանդարտների վրա հիմնված համակարգերի ներդրման նպատակով ձեռնարկված գործողությունների մոնիթորինգի եւ համակարգման համար պատասխանատու մարմինն է: Հայաստանի իշխանությունները հաղորդել են ՍԳԾ մոնիթորինգի երկրորդ փուլի գեկույցն ամփոփելու ընթացքում եւ դրա ընդունումից հետո արդեն իսկ ձեռնարկված՝ տպավորիչ թվով գործողությունների մասին, այդ թվում՝

- «Ներքին աուդիտի մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքն ընդունվել է 2010 թվականի դեկտեմբերի 22-ին եւ ուժի մեջ է մտել 2011 թվականին (դա տեղի է ունեցել մոնիթորինգի երկրորդ փուլի գեկույցի ամփոփման ժամանակ):
- «Հայաստանի Հանրապետության ներքին աուդիտի մասնագիտական գործունեության ստանդարտները եւ ներքին աուդիտորների վարքագծի կանոնները» մշակվել են միջազգայնորեն ճանաչված ստանդարտների ու լավագույն գործելակերպերի հիման վրա եւ հաստատվել ՀՀ Կառավարության 2011 թվականի օգոստոսի 11-ի թիվ 1233-Ն որոշմամբ:
- «Հայաստանի Հանրապետության ներքին աուդիտի մասնագիտական գործունեության ստանդարտների կիրառման մեթոդական ցուցումները» հաստատվել են Ֆինանսների նախարարի 2011 թվականի դեկտեմբերի 8-ի թիվ 974-Ն հրամանով:
- «Հայաստանի Հանրապետության հանրային հատվածի ներքին աուդիտի ձեռնարկների եւ ներքին աուդիտի կանոնակարգի մշակման ուղեցույցները» հաստատվել են Ֆինանսների նախարարի 2012 թվականի փետրվարի 17-ի թիվ 143-Ն հրամանով. դրանում հստակորեն սահմանված են ներքին աուդիտի կանոնակարգի մշակման պահանջները:
- ՆԱ-ի ստորաբաժանմանը եւ ՆԱ-ի կոմիտեին ներկայացվող հիմնական պահանջները հաստատվել են Ֆինանսների նախարարի 2012 թվականի փետրվարի 23-ի թիվ 165-Ն հրամանով, որով սահմանվում են հանրային հատվածում ներքին աուդիտի կազմակերպման տիպային կառուցվածքը եւ ստորաբաժանման աշխատակազմը:
- Հանրային հատվածի կազմակերպությունների ներքին աուդիտի միջավայրը սահմանվել է գործառույթների նկարագրման կարգը

հաստատվել է Ֆինանսների նախարարի 2012 թվականի նոյեմբերի 30-ի թիվ 1050-Ն հրամանով. այն դյուրացնում է հանրային հատվածի կազմակերպությունների առևտրային գործընթացների նկարագրությունը:

- ՆԱ-ի կանոնակարգի օրինակելի ձևը եւ դրա կազմման կարգի առանձնահատկությունները հաստատվել են Ֆինանսների նախարարի 2012 թվականի դեկտեմբերի 12-ի թիվ 1096-Ն հրամանով:
- Ավտոմատացված տեղեկատվական համակարգը նախագծվել էլ ստեղծվել է ՆԱ-ի համար՝ 2012 թվականին, եւ նույն տարում փորձարկվել է հանրային հատվածի մի շարք ընտրված կազմակերպություններում:
- Ներքին աուդիտի միասնական կառավարման տեղեկատվական համակարգը 2013 թվականին ներդրվել է պետական կառավարման եւ տեղական ինքնակառավարման գրեթե բոլոր մարմիններում:
- Ֆինանսների նախարարի 2012 թվականի փետրվարի 17-ի թիվ 143-Ն հրամանը փոփոխվել է Ֆինանսների նախարարի 2014 թվականի հունվարի 15-ի թիվ 45-Ն հրամանով, համաձայն որի նախնական հրամանով սահմանված պահանջները պետք է կատարվեն ՆԱ միասնական կառավարման տեղեկատվական համակարգի միջոցով:
- Կատարված փոփոխությամբ իրավական հիմքեր են ստեղծվում ՆԱ միասնական կառավարման տեղեկատվական համակարգով աշխատելու համար, որով ապահովվում է նշված համակարգի լիարժեք աշխատանքն ու պետական կառավարման եւ տեղական ինքնակառավարման մարմինների հաշվետվողականությունը:
- Կազմակերպությունների ՆԱ որակի երաշխավորման նպատակով կազմակերպության գործունեության հետ չառնչվող անձանց կողմից կազմակերպության ներքին աուդիտի համակարգի գնահատումների իրականացման, ինչպես նաեւ ներքին աուդիտի՝ ստուգում իրականացնող մարմինների եւ արտաքին աուդիտի մարմնի հետ համագործակցության կարգերը հաստատվել են Կառավարության 2013 թվականի օգոստոսի 8-ի թիվ 896-Ն որոշմամբ:
- Ներքին աուդիտի որակավորման կարգը եւ հանրային հատվածում ներքին աուդիտ իրականացնելու համար կազմակերպություններին ներկայացվող հիմնական պահանջները սահմանվել են Կառավարության

2014 թվականի փետրվարի 13-ի թիվ 176-Ն որոշմամբ, որի արդյունքում
Էսկանորեն բարձրացել է տվյալ ընթացակարգի թափանցիկությունը:

2012 եւ 2013 թվականներին Հայաստանի Հանրապետության ֆինանսների
նախարարությունը կազմակերպել է շարունակական մասնագիտական
վերապատրաստման դասընթացներ՝ գործող որակավորված ներքին
աուդիտորների համար, ինչպես նաեւ սկսնակ ներքին աուդիտորների
որակավորման բարձրացման վերաբերյալ վերապատրաստման դասընթացներ՝
հանրային հատվածի ներքին աուդիտորների համար: 2013 թվականին
կազմակերպվել են թվով 15 շարունակական մասնագիտական
վերապատրաստման դասընթացներ, որոնց ընթացքում վերապատրաստում են
անցել թվով 192 որակավորված ներքին աուդիտորներ: 2012 թվականի
համեմատությամբ շարունակական մասնագիտական վերապատրաստման
դասընթացներին մասնակցած աուդիտորների թիվը աճել է 16.7 տոկոսով:

Ներքին աուդիտը

Մարդկային ռեսուրսները

ՍԳԾ մոնիթորինգի երկրորդ փուլի զեկույցում առաջարկվում է, որպեսզի
Հայաստանը շարունակի բավականաչափ մարդկային ռեսուրսներ տրամադրել
պետական կառավարման թե՛ կենտրոնական, թե՛ տեղական մակարդակներում
ներքին աուդիտ իրականացնելու համար: Վերը նկարագրված մյուս միջոցների
հետ մեկտեղ, որոնք ձեռնարկվել են օրենսդրական եւ մեթոդաբանական հիմքեր
մշակելու նպատակով, Հայաստանը ստեղծել է ինստիտուցիոնալ կառուցվածք:

«Ներքին աուդիտի մասին» օրենքի համաձայն՝ ներքին աուդիտ կարող է
իրականացվել կամ հանրային հատվածի կազմակերպության ՆԱ
ստորաբաժանման կամ հրավիրված անձի կողմից: Հանրային հատվածի
կազմակերպությունները ներառում են պետական կառավարման մարմինները,
տեղական ինքնակառավարման մարմինները, պետական եւ համայնքային
հաստատությունները, պետական կամ համայնքային ոչ առևտրային
կազմակերպությունները եւ ավելի քան 50 տոկոս պետական կամ համայնքային
մասնակցությամբ կազմակերպությունները: «Ներքին աուդիտի մասին» օրենքում
չի հստակեցվում, թե գնումների աջակցման որ գրասենյակում ներքին
աուդիտները պետք է իրականացվեն ՆԱ բաժինների եւ գնումների աջակցման որ

գրասենյակում՝ հրավիրված անձանց կողմից: Սակայն ՖՆ թիվ 165-Ն հրամանի 1-ին հավելվածով սահմանվում է, որ պետական կառավարման եւ տեղական ինքնակառավարման մարմիններում պետք է ստեղծվեն ՆԱ բաժանմունքներ. մնացած կառույցները «սպասարկվում են» հրավիրված անձանց կողմից:

Աշխատանքային այցի ժամանակ մոնիթորինգ իրականացնող թիմը տեղեկացվել է, որ բոլոր պետական գործակալությունները՝ բացի 2-ից, ներկայումս իրենց կառուցվածքում ունեն ՆԱ ստորաբաժանումներ. 48 տեղական համայնքներից 44-ն ունեն թվով 200 աուդիտորներից բաղկացած իրենց ՆԱ ստորաբաժանումները: Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը նաեւ տեղեկացվել է այն միջոցների մասին, որ Հայաստանի իշխանությունները ձեռնարկել են այդ ստորաբաժանումները աշխատողներով համալրելու համար: Պետական կառավարման մարմինների ՆԱ ստորաբաժանումներն ամբողջապես աշխատողներով համալրելու համար պահանջվող անձանց թիվը 2012 թվականի դրությամբ կազմել է 205, որոնցից 130-ը վարձվել են, իսկ 2013 թվականի դրությամբ արդեն իսկ գրադեցվել են 164 հաստիքներ: Քաղաքային համայնքի մակարդակով աշխատողներով լրիվ համալրման համար պահանջվող հաստիքների ընդհանուր թիվը որոշվել է 70-ը եւ 2013 թվականի դրությամբ դրանցից 59-ը գրադեցվել են: Գյուղական համայնքների մակարդակով ՆԱ-ի ներդրումը կսկսվի 2016 թվականին:³⁰

2012 թվականի տարեկան ծրագրերի հիման վրա սահմանվել է 750 նպատակ, որից 696-ն իրականացվել են: Արդյունքում արձանագրվել է խարդախության մեկ, պաշտոնեական դիրքի օգտագործման տարրերով 11 եւ յուրացման մեկ դեպք, կաշառակերության ոչ մի դեպք չի արձանագրվել. բոլոր այդ 13-ը փոխանցվել են իրավապահ մարմիններին: 2013 թվականի տարեկան ծրագրերի հիման վրա սահմանվել է 2011 նպատակ, որոնցից 1865-ն իրականացվել են: Արդյունքում արձանագրվել է խարդախության 2 դեպք, իսկ կաշառակերության ոչ մի դեպք չի արձանագրվել:

Ներքին աուդիտորների որակավորումը

Առաջարկվել է նաեւ, որպեսզի Հայաստանն ապահովի ներքին աուդիտորների որակավորումը: Ինչպես արդեն նշվել է, «Ներքին աուդիտի

³⁰ Կառավարության 2011 թվականի օգոստոսի 11-ի թիվ 1233-Ն որոշում:

մասին» օրենքի համաձայն, ներքին աուդիտը կարող է իրականացվել ՆԱ ստորաբաժանումների կամ հրավիրված անձանց կողմից: ՖՆ-ը այն պետական մարմինն է, որը լիազորված է ապահովելու ներքին աուդիտորների՝ լինեն դրանք որակավորում ունեցող ֆիզիկական անձինք, թե կազմակերպություններ, ինչպես նաև միջազգային ճանաչում ունեցող աուդիտորի որակավորում ունեցող այն անձանց գրանցումը, որոնք կարող են ընդունվել Հայաստանում: Այն նաև պատասխանատու է որակավորված աուդիտորների ցուցակի հրապարակման համար: Գործնականում ՖՆ-ի կողմից հրապարակվում է երկու ցուցակ՝ մեկը որակավորում ունեցող ներքին աուդիտորների ցուցակն է, մյուսը՝ միջազգային ճանաչում ունեցող աուդիտորներին: Օրենքը նշում չի պարունակում այն մասին, թե որ ցուցակին է այն հղում կատարում: Թվում է նաև, որ չկան գործող այնպիսի մեխանիզմներ, որոնցով հնարավոր կլինի որոշել, թե ինչպես է կազմվում որակավորում ունեցող աուդիտորների ցուցակը:

Ներքին աուդիտորների որակավորման կարգը, որում նկարագրված է որակավորման ամբողջ գործընթացը, եւ հանրային հատվածում ՆԱ իրականացնելու համար կազմակերպություններին ներկայացվող հիմնական պահանջներն ընդունվել են Կառավարության 2014 թվականի փետրվարի 13-ի թիվ 176-Ն որոշմամբ: Որակավորման քննությունն անցկացվում է Էլեկտրոնային տարբերակով, հատուկ համակարգչային ծրագրի կիրառմամբ եւ պատահական ընտրության սկզբունքով: Այս նպատակով օգտագործվում է ՆԱ-ի մասին օրենսդրության եւ ՆԱ-ի այլ ուղեցույցների հիման վրա կազմված հարցաշար: Հարցաշարը փոփոխվում է յուրաքանչյուր տարի եւ հրապարակվում է ՖՆ ինտերնետային կայքում: Սոնիթորինգ իրականացնող թիմը հնարավորություն չի ունեցել ծանոթանալու որակավորման ծրագրի բովանդակությանը կամ հարցաշարին:

Սոնիթորինգ իրականացնող թիմին նաև շփոթեցրել են որակավորված աուդիտորների թվի վերաբերյալ բազմաթիվ վիճակագրական տվյալները: Հարցաշարին տրված պատասխաններում Հայաստանի իշխանությունները նշել են, որ 2012 թվականին որակավորվել է 191 աուդիտոր, իսկ եւս 25 աուդիտոր որակավորվել է 2013 թվականի հոկտեմբերից նոյեմբեր ամիսների ընթացքում: Միեւնույն ժամանակ, ՖՆ-ի կողմից ՆԱ-ի մասին 2012 թվականի հաշվետվության համաձայն, պետական կառավարման մարմինների ՆԱ-ի ստորաբաժանումների 160 աշխատակից եւ քաղաքային համայնքների ՆԱ ստորաբաժանումների 50 աշխատակից մասնակցել են «Հանրային հատվածի ներքին աուդիտ» թեմայով

վերաորակավորման դասընթացին եւ արդյունքում ստացել են ներքին աուդիտորի որակավորում, մինչդեռ ՆԱ համակարգի մասին 2012 թվականի նույն հաշվետվության մեջ նշվում է, որ ներքին աուդիտորների թիվը կազմել է 114: Եվ վերջապես, ՖՆ-ի ինտերնետային կայքում հրապարակված՝ որակավորում ունեցող ներքին աուդիտորների ցուցակում նրանք 177-ն են:

Հայաստանի իշխանությունները, ներքին աուդիտորների թվի հետ կապված, կատարել են հետեւյալ հստակեցումները: 2012 թվականին ներքին աուդիտորների ընդհանուր թիվը կազմել է 144, որոնցից 133-ը որակավորվել են, իսկ 11-ը անցել են վերապատրաստման դասընթացներ: 2013 թվականին ներքին աուդիտորների ընդհանուր թիվը կազմել է 197, որոնցից 166-ը որակավորվել են, իսկ 31-ը անցել են վերապատրաստման դասընթացներ: ՆԱ-ի օրենսդրության համաձայն՝ որակավորված ներքին աուդիտորներն ամեն տարի պետք է անցնեն վերապատրաստման դասընթացներ, որոնք չեն ենթադրում քննություն եւ որակավորում, եթե վերջիններս արդեն որակավորված են: Այսպիսով, 2012 թվականին 160, իսկ 2013 թվականին՝ 190 որակավորված ներքին աուդիտորներ անցել են վերապատրաստման դասընթացներ:

Համապատասխանության եւ կատարողականի աուդիտներ

Եվ ի վերջո Հայաստանում ՆԱ համակարգի ստեղծման համատեքստում ՍԳԾ մոնիթորինգի երկրորդ փուլի ընթացքում Հայաստանի իշխանություններին առաջարկվել է ապահովել համապատասխանության եւ կատարողականի աուդիտների իրականացումը: Հայաստանի իշխանությունները հարցաշարին տրված իրենց պատասխաններում մոնիթորինգ իրականացնող թիմին տեղեկացրել են դրա կատարման մասին, այն է՝ 2012 թվականին իրականացված 696 աուդիտներից 22-ը եղել են համապատասխանության աուդիտներ, իսկ 2013 թվականին 1667-ից 62-ն են եղել համապատասխանության աուդիտներ:

Վարչական մարմինների ղեկավարների եւ ֆինանսական կառավարման բնագավառի աշխատողների համար կազմակերպվող հակակոռուպցիոն թեմայով վերապատրաստումը

Հայաստանի իշխանությունները հարցաշարին տրված իրենց պատասխաններում նշել են, որ կոռուպցիայի կանխարգելմանն առնչվող թեմաները նախատեսված չեն եղել ընթացիկ վերապատրաստման դասընթացների համար: Աշխատանքային այցի ժամանակ մոնիթորինգ իրականացնող թիմն այս առումով այլ տեղեկություններ չի կարողացել ստանալ:

Եզրակացությունները

Պարզ է դառնում, որ ՎՊ-ն աուդիտի իրականացման ընթացքում կարող է բացահայտել հնարավոր հանցագործության դեպքերը, այդ թվում՝ խարդախության եւ կոռուպցիայի, եւ որ դա նրա կողմից սովորաբար կատարվում է: ՎՊ-ն իրավապահ մարմինների քննությանն է հանձնում դրանց հետ առնչվող նյութեր, եւ քննության հանձնված նյութերից մեծամասնությանն առնչությամբ քրեական գործեր են հարուցվում: Սա ողջունելի է հատկապես իրավապահ մարմինների կողմից նախաձեռնողականության դրսեւորման բացակայության պարագայում եւ այն առումով, որ ինչպես նրանք են հաղորդում, կոռուպցիայի դեպքերը բացահայտելու հետ կապված դժվարություններ են ունենում, եթե նրանց դրա մասին չեն հայտնում: Այնուամենայնիվ, մոնիթորինգ իրականացնող թիմը կարծում է, որ շատ ավելին կարելի է անել, որպեսզի դեպքերի բացահայտմանն ուղղված ջանքերն ավելի արդյունավետ լինեն եւ որ զարգանան աուդիտորների՝ հատկապես կոռուպցիայի դեպքերը բացահայտելու կարողությունները: Դրան կարելի է հասնել մի շարք միջոցներով, այն է՝ հատուկ վերապատրաստման դասընթացների իրականացումը, այդ թեմաների ներառումը ձեռնարկներում եւ նոր մեթոդաբանության մեջ՝ ուշադրություն հրավիրելով կոռուպցիայի եւ խարդախության դեմ պայքարին, օրինակ՝ ինչպես նկատել կոռուպցիայի դեպքի մասին ահազանգերը, ինչ քայլեր ձեռնարկել կամ չձեռնարկել հետագա հնարավոր քրեական վարույթի համար խնդիրներ չստեղծելու առումով եւ այլն, ինչպես նաեւ Գործունեության ծրագրում խարդախության եւ կոռուպցիայի դեմ պայքարի գործում ՎՊ-ի դերի մասին հատուկ գլուխ ավելացնելով: Կարելու է նաեւ միշտ մտապահել, որ այդ ամենը պետք է կատարվի Կառավարության գործունեությունը օրենքներին

համապատասխանելու եւ ծախսերի արդյունավետության առումով գնահատելու նրանց հիմնական խնդիրների համատեքստում:

Ի հավելումն դրա՝ դեպքերի բացահայտման եւ դրանց վերաբերող նյութերը իրավապահ մարմիններին փոխանցելու ՎՊ-ի հաջող փորձը պետք է կիսվի եւ հետագայում կրկնվի: ՎՊ-ն, հիմնվելով իր փորձի վրա, պարբերաբար, իրապես պետք է համագործակցի ՆԱ-ի հետ եւ աջակցի հանրային պաշտոն գրադեցնող անձանց, ինչպես նաեւ ՆԱ ստորաբաժանումների համար վերապատրաստման ծրագրերի մշակմանը. այս տարրերը ներկայումս բացակայում են: Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը նաեւ հավատացած է, որ ՎՊ-ի եւ իրավապահ մարմինների միջեւ համագործակցությունը եւ տեղեկատվության փոխանակումը կարելի է հետագայում ամրապնդել համատեղ իրականացվող վերապատրաստման դասընթացների, հանդիպումների եւ այլնի միջոցով:

Ի վերջո, կարելու է, որ ՎՊ-ի կողմից ներկայացված արդյունքներին եւ հաշվետվություններին պատշաճ կերպով հետամուտ լինեն համապատասխան իշխանությունները, այդ թվում՝ իրավապահ մարմինները: Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը նշում է վերջին տարիների առաջխաղացման մասին, սակայն կցանկանար խրախուսել այդ միտումը եւ մոնիթորինգի իրականացման հետագա քայլերի ժամանակ անդրադառնալ այդ խնդրին:

Մոնիթորինգ իրականացնող թիմի համար տպավորիչ էր ՊՆՖՀ ռազմավարություն շրջանակներում իրականացված միջոցառումների թիվը: Այս ամենը, այնուամենայնիվ բացառապես վերագրվում է ՆԱ համակարգի ստեղծմանը, ՊՆՖՀ ռազմավարության ֆինանսական կառավարման եւ վերահսկողության (ՖԿՎ) տարրերը թվում է, չեն դիտարկվել: Հետեւաբար, թեեւ մոնիթորինգ իրականացնող թիմն ընդունում է ՆԱ համակարգի ստեղծման եւ զարգացման ոլորտում գրանցված լուրջ առաջընթացը, այն, այնուամենայնիվ, մեծապես խրախուսում է, որպեսզի Հայաստանը նույն ոգով անդրադառնա նաեւ այդ ռազմավարության մյուս տարրերին: Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը կցանկանար շեշտել ՖԿՎ-ի կարելուությունն այն կանխարգելիչ գործառնությունների համատեքստում, որ նա իրականացնում է կոռուպցիայի կանխարգելման համար: Բացի դրանից՝ մոնիթորինգ իրականացնող թիմն աշխատանքային այցից հետո տեղեկացվել է, որ 2014 թվականի օգոստոսին մեկնարկել է Շվեդիայի կառավարության կողմից իրականացվող ԵՄ Թվինինգի նոր ծրագիր, որը գրադվելու է ՖԿՎ ոլորտի բարեփոխումներով: Սա դրական զարգացում է, եւ

մոնիթորինգ իրականացնող թիմն այդ ծրագրի իրականացման հետ կապված կցանկանար արտահայտել իր ոգեւորությունը:

Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը եկել է այն եզրահանգման, որ Հայաստանն անհրաժեշտ քայլեր է ձեռնարկում ինստիտուցիոնալ հիմք ստեղծելու եւ այն համապատասխան աշխատակազմով համալրելու ուղղությամբ: Թվում է, թե ՆԱ ստորաբաժանումների ստեղծումը գրեթե ավարտված է, եւ որ այն աշխատակազմով համալրելու գործընթացը դեռեւս ընթացքի մեջ է: Այժմ կարելու է ապահովել, որ այդ անձինք ունենան բարձր որակավորում՝ իրենց գործառույթներն իրականացնելու համար, ինչպես նաեւ զբաղվել նրանց վերապատրաստման խնդրով:

Ինչ վերաբերում է որակավորման կարգին, ապա մոնիթորինգ իրականացնող թիմը դժվարացավ ծանրակշիռ հետեւություններ անել առաջարկության այդ տարրի առումով գրանցված առաջընթացի վերաբերյալ: Թեեւ որակավորման գործընթացն ընթացքի մեջ է, սակայն հնարավոր չէ գնահատել որակավորման ծրագրի որակը եւ արդյոք այն իրոք ապահովում է վերապատրաստման եւ թեստավորման պատշաճ մակարդակ, եւ արդյոք այն բավականաչափ պրակտիկ ու հետաքրքիր է: Այդ խնդրին կարելի է անդրադառնալ մոնիթորինգի երրորդ փուլից հետո: Մյուս կողմից շփոթություն կարող է առաջանալ այն առումով, թե ովքեր են արդեն որակավորվել որպես աուդիտորներ, եւ որ ցուցակը պետք է օգտագործվի:

Համապատասխանության եւ կատարողականի աուդիտները կատարվում են առկա տվյալների հիման վրա: Մոնիթորինգ իրականացնող թիմն աշխատանքային այցի ժամանակ ներկայացուցիչներից չկարողացավ ապացույցներ ստանալ այն մասին՝ արդյոք հարցաշարին տրված պատասխաններում ներկայացված տվյալները վերաբերում են համապատասխանության աուդիտներին, քանի որ արտասուվոր է, որ դրանց թիվը աուդիտների ընդհանուր թվի համեմատությամբ շատ փոքր է՝ հաշվի առնելով այն, որ որպես կանոն՝ ՆԱ նորաստեղծ ստորաբաժանումներն իրենց աշխատանքներն սկսում են աուդիտի հենց այդ տեսակից, այդ իսկ պատճառով, դժվար է պատշաճ կերպով գնահատել առաջարկության այդ տարրի հետ կապված առաջընթացը:

Պարզվում է, որ վարչական մարմինների ղեկավարների եւ ֆինանսական կառավարման բնագավառի աշխատակազմի համար Հայաստանում

հակակոռուպցիոն ուղղվածությունն ունեցող կամ հակակոռուպցիոն տարրեր պարունակող վերապատրաստման դասընթացներ չեն անցկացվել: Ուստի, մոնիթորինգ իրականացնող թիմը հավատացած է, որ առաջարկության այդ տարրը չի իրականացվել եւ կցանկանար կրկին նշել այդ միջոցառման կարելոորության մասին:

Հայաստանը մասամբ է կատարել 3.4 առաջարկության պահանջները:

Նոր առաջարկություն 18

- **Ապահովել, որ Վերահսկիչ պալատը աուդիտ իրականացնելիս ուշադրություն դարձնի «խարդախության» եւ «կոռուպցիայի դեպքերի» բացահայտմանը. կատարելագործել կոռուպցիայի դեպքերի վերաբերյալ կասկածների մասին իրավապահ մարմիններին տեղեկացնելու՝ Վերահսկիչ պալատի մեխանիզմները. ապահովել, որ Վերահսկիչ պալատի փորձն օգտագործվի հանրային ծառայողների համար վերապատրաստման ծրագիր մշակելիս, եւ որ Վերահսկիչ պալատը համագործակցի ներքին աուդիտի նոր ստորաբաժանումների հետ:**
- **Շարունակել իրականացնել պետական կառավարման համակարգում արդյունավետ ֆինանսական վերահսկողության եւ ներքին աուդիտի համակարգի ներդրմանն ուղղված միջոցառումներ՝ Պետական ներքին ֆինանսական հսկողության համակարգի ներդրման 2011-2013 թթ.-ի ռազմավարության եւ գործողությունների ծրագրի համաձայն՝ հատուկ ուշադրություն դարձնելով ֆինանսական վերահսկողության համակարգի նախագծմանը, առկայությանը, անխափան աշխատանքին եւ թերությունների մասին հայտնելու թափանցիկությանը:**
- **Շարունակել նախատեսել բավարար մարդկային ռեսուրսներ՝ կենտրոնական եւ տեղական մակարդակում պետական կառավարման մարմինների մոտ ներքին աուդիտ իրականացնելու համար, կատարելագործել ներքին աուդիտորների որակավորման**

ծրագիրը, ապահովել համապատասխանության աուդիտների որակյալ իրականացումը:

- **Շարունակել կոռուպցիայի կանխարգելմանն առնչվող վերապատրաստման դասընթացներ կազմակերպել կենտրոնական եւ տեղական իշխանություններում վարչական մարմինների ղեկավարների եւ վարչական մարմինների ֆինանսական կառավարման աշխատակազմի համար:**

Կոռուպցիան պետական գնումների համակարգում

Նախորդ առաջարկություն 3.5.

Ապահովել, որ Գնումների բողոքարկման խորհուրդը գործի որպես անկախ վերահսկիչ մարմին, որը կստանա եւ կքննի պետական գնումների հետ կապված ցանկացած բողոք, ապահովել խորհրդի անդամների իրական անկախությունը, նրանց որոշումների հրապարակումը, նախատեսել բողոքները ներկայացնելու հստակ ընթացակարգեր:

Գնումներ կատարող մարմինների եւ Գնումների բողոքարկման խորհրդի համար՝ այն ստեղծվելուց հետո նախատեսել գործնական գործիքներ, ինչպիսիք են Էթիկայի նորմերի վերաբերյալ եւ հակակոռուպցիոն թեմայով վերապատրաստման դասընթացները, լավագույն գործելակերպերի մասին եւ տեխնիկական բնույթի խորհրդատվությունը, նպատակաուղղված աջակցությունն ու մոնիթորինգը եւ այլն:

Պետական գնումների ոլորտում մրցակցությունը եւ այդ գործընթացի թափանցիկությունը բարձրացնելու նպատակով լիարժեք գործարկել Էլեկտրոնային գնումների համակարգը եւ ապահովել դրա կիրառության արդյունավետությունը:

Իրականացնել այնպիսի մեխանիզմներ, որոնցով հնարավոր կլինի ապահովել գնումների հետ կապված տեխնիկական բնութագրերի արագ վերլուծությունը, որով կբացահայտվեն խախտումների կամ կոռուպցիոն հանցագործությունների հետ կապված կասկածելի դեպքեր, եւ դրա հետ

կապված նյութերը կուղարկվեն դատախազին կամ համապատասխան վարչական մարմին:

Վերահսկիչ պալատի վրա դնել պետական գնումների ոլորտում բարեխղճության մակարդակի բարձրացման վերաբերյալ առաջարկություններ ներկայացնելու լրացուցիչ պարտավորություն (ընդհանուր եւ հատուկ մարմինների համար):

Գործողություններ ձեռնարկել պետական գնումների մասին կայացված որոշումների անաչառության նկատմամբ ձեռնարկությունների վստահության մակարդակի բարձրացման եւ կիսամենաշնորհային/ կիսախմբաշնորհային ոլորտներում մրցակցության ուժեղացման համար:

Գնումների բողոքարկման խորհուրդը

Գնումների բողոքարկման խորհուրդը (այսուհետ՝ Խորհուրդ) ստեղծվել է «Գնումների մասին» օրենքի 6-րդ բաժնի համաձայն եւ գործում է 2010 թվականից ի վեր: Օրենքի 46-րդ հոդվածի 3-րդ մասի համաձայն՝ «Խորհրդի կազմում ընդգրկվում են մեկական ներկայացուցիչ՝

- 1) Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությամբ եւ օրենքներով նախատեսված պետական կառավարման մարմիններից.
- 2) Հայաստանի Հանրապետության քաղաքային համայնքներից.
- 3) Հայաստանի Հանրապետության կենտրոնական բանկից.
- 4) Հայաստանի Հանրապետությունում գրանցված եւ լիազորված մարմին գրավոր դիմում ներկայացրած հասարակական կազմակերպություններից (միավորումներից)»:

Սա նշանակում է, որ Խորհրդի անդամների կազմում պետք է ներառվեն առնվազն մեկ ներկայացուցիչ պետական կառավարման մարմիններից, մեկը՝ Կենտրոնական բանկից, մեկը՝ քաղաքային համայնքներից եւ մեկը՝ ՀԿ-ներից: Խորհրդի անդամները ընտրվում են հինգ տարի ժամկետով՝ պաշտոնավարման ժամկետը եւս 5 տարով երկարաձգելու հնարավորությամբ: Գնումների հետ կապված ցանկացած բողոքի համար ենթադրվում է, որ պատահականության սկզբունքով պետք է ընտրվի երեք անդամ: Ինչպես բացատրեցին «Գնումների աջակցման կենտրոնի» («ԳԱԿ») ներկայացուցիչները, գործնականում

Կառավարության կառույցների եւ քաղաքացիական հասարակության կողմից 40-50 անձինք են ներառվում խորհրդի անդամների ցանկում, որը հրապարակվում է Ֆինանսների նախարարության ինտերնետային կայքում³¹: Մոնիթորինգի առաքելության ժամանակ հրապարակված ցուցակն ընդգրկում էր 73 անձի: Ցուցակը, ինչպես նաեւ Հայաստանում հանրային հատվածի գնումների հետ կապված տեղեկությունների ճշտող մեծամասնությունը հասանելի է միայն հայերենով: Որպես Խորհրդի մշտական քարտուղարություն գործելը ԳԱԿ-ի խնդիրներից է: ԳԱԿ-ը կազմակերպում է Խորհրդի գործունեությունը: Այն Խորհրդի անդամներից ընտրում է 3 անձ, որոնք որոշում են՝ բողոքը պետք է բավարարվի, թե ոչ: ԳԱԿ-ն ավելի ուշ գնահատում է ստացված բողոքների (դիմումների) ամբողջականությունը եւ Խորհրդի անդամներին է ներկայացնում յուրաքանչյուր բողոքի (դիմումի) վերաբերյալ վերլուծություն: Խորհրդի որոշումները պետք է հրապարակվեն ԳԱԿ-ի կողմից՝ Ֆինանսների նախարարության ինտերնետային կայքում: Սակայն, մոնիթորինգի առաքելության ժամանակ 2013 թվականին նշված 48 բողոքից միայն 2-ն են հրապարակվել (միայն հայերենով) ինտերնետային կայքում:

«Գնումների մասին» օրենքով սահմանվում է, որ «Խորհուրդը անշահախնդիր եւ անկախ քննություն իրականացնող միավոր է, որը շահագրգռված չէ կոնկրետ գնումների գործընթացի արդյունքներով, եւ իրենց պարտականությունների ու իրավունքների կատարման ժամանակ խորհրդի անդամները պաշտպանված են արտաքին ազդեցություններից:

Խորհրդի անդամները բողոքներն ուսումնասիրում են պատշաճ մանրամասնությամբ եւ անաչառորեն: Խորհուրդը եւ խորհրդի անդամները սույն օրենքով նախատեսված լիազորություններն իրականացնելիս անկախ են գնման գործընթացի մասնակիցներից, այդ թվում՝ պատվիրատուներից, ինչպես նաեւ պետական եւ տեղական ինքնակառավարման մարմիններից ու պաշտոնյաներից: Բողոքի քննության ժամանակ նրանք քննվող գործի մասնակից կամ իր թեկնածությունն առաջադրած կազմակերպության ներկայացուցիչ չեն եւ պարտավոր են բացառապես ղեկավարվել օրենքով եւ կիրառել այն»: ԳԱԿ-ի ներկայացուցիչները հաստատեցին, որ չլինելով իրավաբանորեն պարտավորված՝ Խորհրդի անդամների ցուցակից ընտրված անձինք յուրաքանչյուր բողոքի համար ստորագրում են հայտարարություններ, որով հաստատում են կոնկրետ դեպքի առնչությամբ շահերի բախման բացակայությունը:

³¹ <http://gnumner.am/am/home.html>

Բողոքները ներկայացնելու ընթացակարգը սահմանված է «Գնումների մասին» օրենքով. բողոքները Խորհուրդ են ներկայացվում գրավոր, անգործության ժամանակահատվածում: Կառավարության տրամադրած տվյալների համաձայն՝ 2011 թվականին ներկայացվել է 26, 2012 թվականին՝ 38, իսկ 2013 թվականին՝ 48 բողոք: 2011 թվականին բավարարվել է 115 բողոք, 5-ը մերժվել է, 6-ը թողնվել է առանց քննության (ընդամենը 26 բողոքից), 2012 թվականին ներկայացված 17 բողոք բավարարվել է, 11-ը մերժվել է, 10-ը թողնվել է առանց քննության (ընդամենը 38 բողոքից), 2013 թվականին ներկայացված 20 բողոք բավարարվել է, 19-ը մերժվել է, 9-ը թողնվել է առանց քննության (ընդամենը 48 բողոքից): Խորհրդի կողմից ընդունված վեց որոշում բողոքարկվել է դատական կարգով:

Հայաստանի գործարար համայնքի կողմից ստացված արձագանքները հուշում են, որ Խորհրդի անդամները մասնագիտորեն պատրաստված են եւ ընկալվում են որպես անաչառ: Մա հատկապես կարելու է այն առումով, որ պետական գնումները եւ, մասնավորապես՝ ՄՖՀ-ի եւ դոնորների կողմից ֆինանսավորվող նախագծերի գծով Ծրագրերի իրականացման գրասենյակները դեռեւս ընկալվում են որպես կառույցներ, որտեղ կոռուպցիան խորը արմատներ ունի:

Այնուամենայնիվ, Խորհրդի անկախությունը ԵՄ-ի, ՄԻԳՄԱ-ի եւ քաղաքացիական հասարակության գործընկեր կառույցների դիտարկմամբ մտահոգության տեղիք է տալիս: Թրանսփարենսի ինթերնեյշնլ հակակոռուպցիոն կենտրոնն (ԹԻՀԿ) իր «Հայաստանի Հանրապետությունում հանրային գնումների բողոքարկման համակարգի վերաբերյալ աշխատանքային փաստաթղթի ամփոփագիր» 2013-ում³² նշում է, որ թեեւ որոշ բարեփոխումներ են կատարվել բողոքները քննող մարմնի անկախության մակարդակը, որպես անկախ կառույց, բարձրացնելու ուղղությամբ, սակայն «այն ինստիտուցիոնալ տեսանկյունից, ինչպես նաեւ անդամների ընտրության գործընթացում դեռեւս անկախ չէ: Մասնավորապես, «Գնումների մասին» ՀՀ օրենքով նախատեսված ռոտացիայի մեխանիզմները գործնականում լիարժեք չեն կիրառվում: Շահերի բախման հետ կապված, ինքնաբացարկ հայտները իրավունք ունեցող անդամների ընտրության գործընթացները լուրջ բարեփոխումների կարիք ունեն»: ԹԻՀԿ-ն նաեւ նշում է, որ Խորհրդի կազմում ՀԿ-ները ներկայացնում են ընդամենը 3 անդամի, մինչդեռ մնացած անդամները պետական մարմինների ներկայացուցիչներ են: Թեեւ

³² <http://transparency.am/files/publications/1404845506-1-140999.pdf>

Կենտրոնական բանկը պետք է իր ներկայացուցիչն ունենա Խորհրդում, սակայն ներկայումս այդ կառույցը ներկայացնող ոչ մի անձ չի նշանակվել: Խորհրդի կողմից որոշումների կայացման գործընթացում անկախությունը հարցականի տակ են դնում անդամների ռոտացիայի բացակայությունը, Կառավարության մարմինների ներկայացուցիչների գերակայությունը եւ այն փաստը, որ Խորհուրդը ԳԱԿ-ի առաջարկություններից միայն մեկն է վերացրել:

Գործնական գործիքները

Մշակվել եւ կիրառվել են հետևյալ գործնական գործիքները՝

- գնումների ընթացակարգերի ընթացքում օգտագործվող փաստաթղթերի օրինակելի ձեւեր,
- գնումներին մասնակցող ձեռնարկությունների ֆինանսապես ապահովված լինելու վերաբերյալ պահանջներ,
- գնումների միասնական դասակարգիչ,
- հիմնական սպառման 350 տեսակ ապրանքների առավելագույն գներ եւ տեխնիկական նկարագրություն,
- Էլեկտրոնային գնումների համակարգի ներդրում,
- պատվիրատուների գնումների համակարգողների հավատարմագրում եւ վերապատրաստում:

Պատվիրատուների կարիքների համար գնման գործընթացներն իրականացնում են գնումները համակարգողները, որոնք պետք է ընդգրկված լինեն ԳԱԿ-ի կողմից հրապարակված գնումների որակավորված մասնագետների ցուցակում: Անձինք վերոնշյալ ցուցակում ընդգրկվում են գնումների մասին օրենսդրության վերաբերյալ իրենց գիտելիքները ստուգելու նպատակով իրականացվող քննությունները բարեհաջող հանձնելու դեպքում: Ներկայումս որակավորման քննությունները բարեհաջող հանձնել են 809 անձ: Թեեւ ողջունելի է, որ հանրային հատվածի կազմակերպությունների գնումների հետ կապված գործունեության համար պատասխանատու են մասնագիտացված եւ վերապատրաստված գնումների մասնագետներ, սակայն մասնագետների թիվը պետք է հետագայում ավելացվի եւ նրանց վերապատրաստման ծրագիրն ընդլայնվի: ԳԱԿ-ի ներկայացուցիչների հաղորդմամբ գնումները համակարգողները գնումների ոլորտում հավաստագիր են ստանում եռօրյա

վերապատրաստման դասընթացները բարեհաջող անցնելուց հետո: Դա դժվար թե բավարար լինի անձին գնումների մասնագետ դառնալու համար համարժեք որակավորում տալու համար: Այս համատեքստում ԹԻՀԿ-ն քննադատել է այն, որ վերապատրաստման դասընթացները մեծ մասամբ վերաբերում են «Գնումների մասին» ՀՀ օրենքի բովանդակությանը եւ դրանցում ներառված չեն գործնական օրինակներ եւ կոնկրետ դեպքերի ուսումնասիրություններ, օրինակ՝ Գնումների բողոքարկման խորհրդի կողմից քննված իրական գործեր: Մոնիթորինգի երրորդ փուլի մասին հարցաշարի վերաբերյալ իր մեկնաբանությունների մեջ ԹԻՀԿ-ն եզրակացնում է, որ 2011-2012 թվականների ընթացքում Խորհուրդ ներկայացված բողոքների գրեթե կեսի բավարարված լինելու հանգամանքը պայմանավորված է գնումների համակարգողների ոչ բավարար չափով վերապատրաստված լինելու եւ (կամ) կոռուպցիոն բնույթի հարցերի առկայության հանգամանքով:

Պետական գնումների համակարգում թեւեւ ներգրավված է հանրային հատվածի մոտավորապես 4,000 կազմակերպություն, սակայն միայն 809-ն են գնումների հավաստագրված մասնագետներ, հանրային հատվածի շատ կազմակերպություններ գնումների հետ կապված հարցերում իրենց աջակցելու համար ներգրավում են տեղական մասնավոր ընկերությունների: ԳԱԿ-ի ներկայացուցիչների հաղորդմամբ՝ այդ ընկերությունները նույնպես անցնում են ԳԱԿ-ի կողմից տրամադրվող վերապատրաստման դասընթացներ: Սակայն այն հանգամանքը՝ արդյոք այդ մասնավոր ընկերությունները բավականաչափ պատրաստված են՝ հանրային հատվածում գնումների իրականացման համար եւ արդյոք անհրաժեշտ չափով հաշվի է առնվել շահերի բախման կամ կոռուպցիայի ցանկացած դեպքի հավանականությունը, պետք է դեռեւս մանրամասնորեն ուսումնասիրվի: Աշխատանքային այցից հետո Կառավարությունը մոնիթորինգ իրականացնող թիմին տեղեկացրեց այն մասին, որ այդ պահի դրությամբ վիճակագրական տվյալներ են հավաքվում հանրային հատվածում նման ծառայություններ մատուցող մասնավոր ընկերությունների վերաբերյալ:

Էլեկտրոնային գնումները

Հայաստանում Էլեկտրոնային գնումների համակարգը ներդրվել է 2011 թվականին: Կառավարության կողմից ներկայացված վիճակագրական տվյալների համաձայն՝ գործունեության առաջին տարվա ընթացքում Առողջապահության

նախարարության, Կառավարության աշխատակազմի եւ Լոռու մարզպետարանի կողմից Էլեկտրոնային գնումների միայն երեք ընթացակարգ է կատարվել: 2012 թվականի ընթացքում պետական կառավարման 18 մարմնի կողմից Էլեկտրոնային եղանակով հայտարարվել է 55 ընթացակարգ: 2013 թվականի ընթացքում պետական կառավարման 28 մարմինների կողմից Էլեկտրոնային եղանակով հայտարարվել է 143 ընթացակարգ: Էլեկտրոնային եղանակով ընթացակարգերի գրեթե 42 տոկոսը կատարվել է Պաշտպանության նախարարության կողմից. Քաղաքաշինության նախարարության կողմից Էլեկտրոնային եղանակով կատարվել է 24 ընթացակարգ. Հարկային ծառայության կողմից կատարվել է 11 այդպիսի ընթացակարգ: Էլեկտրոնային գնումներ կատարվել են նաեւ Կառավարության աշխատակազմի, Տրանսպորտի եւ կապի նախարարության, Առողջապահության նախարարության, Ազգային անվտանգության ծառայության, Անշարժ գույքի կադաստրի պետական կոմիտեի, Բնապահպանության նախարարության, Գլխավոր դատախազության, մի քանի մարզպետարանների եւ պետական կառավարման մարմինների կողմից:

2012 թվականին գնումների ընդհանուր արժեքը կազմել է 171.9 մլրդ դրամ, որից 11.8 մլրդ դրամը կամ 6.8 տոկոսը կազմել են Էլեկտրոնային գնումները: 2013 թվականին գնումների ընդհանուր արժեքը կազմել է 208.3 մլրդ դրամ, որից 12 151.0 մլն դրամը կամ 5.8 տոկոսը կազմել են Էլեկտրոնային գնումները: Պետական ոլորտի գնումների ընդհանուր ծավալի հետ համեմատ՝ Էլեկտրոնային գնումների մասնաբաժինը դեռեւս շատ փոքր է, եւ այն պետք է Էականորեն մեծացնել: Էլեկտրոնային գնումների ներկայիս վիճակը դժվար է գնահատել, քանի որ համապատասխան կայքում³³ բավարար տեղեկություններ տեղադրված չեն: Թեւեւ Կառավարությունը տեղեկացրել է մոնիթորինգ իրականացնող թիմին, որ պայմանագիր կնքելու մասին հայտարարությունները հրապարակվում են ռուսերենով, հայերենով ու անգլերենով, եւ որ եթե գնումների արժեքը գերազանցում է 50 մլն դրամը, ապա ընկերությունները կարող են դիմել եւ հրավերներ ստանալ ռուսերենով ու անգլերենով: Այս առումով մոնիթորինգ իրականացնող թիմը կարողացավ միայն հաստատել, որ չնայած կայքում գոյություն ունի անգլերենով բաժինը, այնուամենայնիվ, կարելու է բոլոր տեղեկությունները հասանելի են միայն հայերենով, ինչն Էականորեն սահմանափակում է օտարերկրացիների մասնակցությունը Հայաստանում իրականացվող գնման գործընթացի հետ կապված գործողություններին:

³³ www.armeps.am

Ակնհայտորեն, Հայաստանի Էլեկտրոնային գնումների համակարգում դեռևս կան մի շարք թերություններ, որոնք, ի թիվս այլոց, հայտնաբերվել են ԹԻՀԿ-ի կողմից³⁴.

- Էլեկտրոնային պորտալում գրանցված ոչ ռեզիդենտների փոքր թիվը.
- վիճակագրական տեղեկությունների բացակայությունը.
- Էլեկտրոնային մրցույթների շուրջ 40 տոկոսը չեղյալ է հայտարարվել.
- թե՛ մատակարարների եւ թե՛ պատվիրատուների կողմից հմտությունների պակասը.
- Էլեկտրոնային մրցույթի գործող ընթացակարգերը չեն համապատասխանում գնումների մասին օրենսդրությամբ ընդունված ընթացակարգերին:

Հայաստանի կառավարությունը եւ միջազգային կազմակերպությունները (մասնավորապես՝ Վերակառուցման եւ զարգացման եվրոպական բանկի («ՎՁԵԲ») եւ Համաշխարհային բանկի կողմից) համատեղ ջանքեր են գործադրել՝ Էլեկտրոնային գնումների հարթակում հայտնաբերված առանցքային տեխնիկական խնդիրները լուծելու եւ հետագայում Էլեկտրոնային գնումների համակարգը կատարելագործելու նպատակով: Այս գործընթացը դեռևս շարունակվում է:

Էլեկտրոնային գնումների համակարգին առնչվող խնդիրների մասին անդրադարձ է կատարվել նաև Հայաստանի Վերահսկիչ պալատի՝ 2013 թվականի տարեկան հաշվետվության մեջ³⁵, որտեղ նշվում է, որ «2012 թվականին Վերահսկիչ պալատի կատարած դիտարկումները ցույց տվեցին, որ համակարգը փաստացի չէր գործում եւ նույնիսկ գործընթացում խնդիրները գնալով ավելանում էին: Դեռ ավելին, ծրագրի բանալիները /կողերը/ պարզապես գոյություն չունեին: Ծրագիրը չէր աշխատում»: Արդյունքում՝ Հայաստանում Էլեկտրոնային գնումների մակարդակն ու որակը դեռևս ցածր են:

Խնդիրների մասին եւս մեկ անգամ նշվել է ՄԻԳՄԱ-ի (ՏՀՉԿ-ԵՄ համատեղ նախաձեռնություն) կողմից մշակված՝ Հայաստանում գնումների պետական

³⁴ <http://transparency.am/files/publications/1404845133-1-847860.pdf>

³⁵ ՀՀ Վերահսկիչ պալատի խորհրդի 2014 թվականի մարտի 31-ի թիվ 12/1 որոշմամբ հաստատված՝ Հայաստանի Հանրապետության Վերահսկիչ պալատի 2013 թվականի տարեկան հաշվետվություն. www.coc.am

համակարգի փորձագիտական գնահատման հաշվետվության նախագծում³⁶: Հաշվետվության նախագծում էլեկտրոնային գնումների համակարգի մասին նշվում է. «Չնայած վերջին ամիսների բարելավումներին, դեռևս կարելի է նկատել տեխնիկական թերություններ եւ անմիջական սպառողների կողմից վստահության մեծ պակաս»:

Տեխնիկական մասնագրերը պատահականության ընտրությամբ ստուգելը եւ իրավապահ մարմիններին տեղեկացնելը

Ռիսկի գնահատման եւ մոնիթորինգի իրականացման ընթացակարգերը հավանության են արժանացել համապատասխանաբար 2013 եւ 2012 թվականներին: Այս ընթացակարգերի համաձայն՝ գնումների հայտարարություններն ու տեխնիկական բնութագրերը, ինչպես նաեւ կնքված պայմանագրերը ենթակա են ուսումնասիրման՝ պատահական ընտրությամբ: Կեղծ կամ կասկածելի այլ տեղեկություններ հայտնաբերելու դեպքում ԳԱԿ-ը պարտավոր է ստուգման արդյունքների մասին տեղեկացնել դատախազին: Մինչ այժմ որեւէ նման դեպք չի հայտնաբերվել եւ դրա մասին չի հաղորդվել:

Ի հակադրություն նշվածի՝ ՄԻԳՄԱ-ի կողմից մշակված հաշվետվության նախագծում նշվում է, որ տեխնիկական մասնագրերը հաճախ կազմվում են առանձին մատակարարների օգտին: Գործարար համայնքի ներկայացուցիչների հաղորդմամբ՝ գնումների գործընթացի հնարավոր մասնակիցներն այդպիսի թերությունների կամ խախտումների մասին հաճախ չեն բարձրաձայնում, քանի որ տեխնիկական մասնագրերի կազմման ժամանակ կամ գնման գործընթացի այլ փուլերում տեղ գտած անարդարության մասին բողոքներ ներկայացնելու դեպքում նրանք հայտնվում են հարկային մարմինների հատուկ ուշադրության կենտրոնում: Կառավարության տվյալների համաձայն՝ Ֆինանսների նախարարությունը տեղյակ չէ այդպիսի խնդիրներին, քանի որ հնարավոր մատակարարներն ազատ կարող են բողոք ներկայացնել Գնումների բողոքարկման խորհուրդ:

Ինչ վերաբերում է գնումների գործընթացին մասնակցության իրավունքից զրկելուն, ապա հարկ է նշել, որ հարցաշարի պատասխաններում

³⁶ ՄԻԳՄԱ (Մոավելյապես ԵՄ-ի կողմից ֆինանսավորվող՝ ՏՀԶԿ-ԵՄ համատեղ նախաձեռնություն). Փորձագիտական գնահատում. Գնումների պետական համակարգը Հայաստանում. Հաշվետվության նախագիծ. 2014 թվականի մայիս

Կառավարության կողմից նշվում է, որ «ներկայումս ութ կազմակերպություն ընդգրկվել է գնումների գործընթացին մասնակցելու իրավունք չունեցող մասնակիցների ցուցակում, որոնցից չորսն այդ ցուցակում ընդգրկվել են 2013 թվականին: Գնումների գործընթացին մասնակցելու իրավունք չունեցող մասնակիցների ցուցակում ընդգրկված կազմակերպությունները սահմանված ժամանակի ավարտից հետո հանվում են ցուցակից, սակայն այդ կազմակերպությունների թիվը չի հաշվվել, որի հետևանքով մենք չենք կարող տվյալներ տրամադրել 2011-2012 թվականների համար»:

Վերահսկիչ պալատի առաջարկությունները

Վերահսկիչ պալատն իր ամենամյա հաշվետվությունների մեջ գնումների համակարգի վերաբերյալ առաջարկություններ է ներկայացնում: Օրինակ՝ բյուջեի միջոցների օգտագործման արդյունավետությունը բարձրացնելու նպատակով այն առաջարկել է Կառավարությանը սահմանել «հսկիչ» գներ: Վերահսկիչ պալատի կողմից իրականացված քննությունների արդյունքում պարզվել է, որ պատվիրատուներն իրենց կարիքների համար ձեռք են բերել ապրանքներ, որոնց գինը շուկայական գնից բարձր է եղել: Արդյունքում՝ Վերահսկիչ պալատի առաջարկությամբ Կառավարության 2013 թվականի որոշմամբ հաստատվել են հիմնական սպառման շուրջ 350 անուն ապրանքների տեխնիկական բնութագրերն ու առավելագույն գները:

Վերահսկիչ պալատը 2013 թվականի իր ամենամյա հաշվետվության մեջ մասնավորապես նշում է, որ «Առանձին գնման համար պատասխանատու պատվիրատու գերատեսչության ներկայացուցիչները, խտրական վերաբերմունք ցույց տալով, որոշ ընկերությունների թույլ են տալիս կնքել բարձր գներով պայմանագրեր, որոնց արդյունքում պետական միջոցները չեն տնտեսվում, իսկ որոշ անձինք ստանում են գերշահույթ»: Ավելին, «Որոշ դեպքերում պետության իրական կարիքները չեն գնահատվում եւ արդյունքում ձեռք բերվող ապրանքը կամ ծառայությունը հետագայում որեւէ կերպ չի ծառայում իր նպատակին կամ մասամբ է ծառայում»:

Հուսադրող է այն փաստը, որ Վերահսկիչ պալատը բացահայտորեն եւ խստորեն քննադատում է գնման համակարգում հայտնաբերված թերությունները, ինչը ցույց է տալիս, որ այն բավականին անկախ է: Հետեւաբար, Կառավարությունը պետք է ապահովի, որ հետագայում հայտնաբերված

այդպիսի թերությունների ուղղությամբ ձեռնարկվեն համապատասխան միջոցներ, որպեսզի հնարավոր լինի վերացնել գնման համակարգում համակարգային կամ գործնական թերությունները:

Ձեռնարկությունների վստահությունը գնումների գործընթացում կայացված որոշումների անաչառության հարցում

Հայտերի հետ ներկայացվող փաստաթղթերի ծավալի կրճատումը Կառավարության կողմից ներկայացվել է որպես համակարգի բարելավմանն ուղղված մի քայլ: Մասնակցի որակավորումը հաստատող փաստաթղթեր պահանջվում են միայն այն մասնակցից, որը ներկայացրել է ամենացածր գինը:

Գնման գործընթացի կատարելագործման եւ Էլեկտրոնային գնումների համակարգի ներդրման հետեւանքով շահագրգիռ մասնակիցների թիվը գնման գործընթացին ավելացել է:

Այնուամենայնիվ, ինչպես նշված է ՄԻԳՄԱ-ի կողմից մշակված հաշվետվության նախագծում`

- ահռելի մեծ թվով պայմանագրեր դեռեւս կնքվում են բանակցային ընթացակարգերով կամ ուղղակի գնման միջոցով.
- տեխնիկական մասնագրերը հաճախ կազմվում են առանձին մատակարարների համար նպաստավոր պայմաններով.
- պայմանագրով նախատեսված պայմանների փոփոխություններն ընդունվում են պայմանագիրը կնքելուց հետո, ինչը ոչ միայն արդարացված չէ առեւտրային տեսանկյունից, այլ նաեւ չի համապատասխանում կիրառվող կանոններին.

Գնման գործող համակարգի նման թերություններ հայտնաբերել է նաեւ ԹԻՀԿ³⁷ը, որի կողմից նշվում է հետեւյալը`

- տեղեկությունները ներկայացնելու առնչությամբ կան մի շարք բացեր.
- Էլեկտրոնային մրցույթների շուրջ 45 տոկոսը չեղյալ է հայտարարվել.
- մրցույթների շուրջ 60 տոկոսն իրականացվել է սահմանափակող միջոցներով (մեկ աղբյուրից).

³⁷ <http://transparency.am/files/publications/1404845795-1-171267.pdf>

- բողոքները ներկայացնելու անօգուտ եւ անարդյունավետ համակարգ.
- շրջանակային համաձայնագրերի շուրջ 30 տոկոսը կարելի է համարել ռիսկային:

Բոլոր նշված խնդիրները բացասաբար են անդրադառնում մրցակցային արդար ու թափանցիկ գործընթացի վրա եւ թույլ չեն տալիս, որպեսզի շուկայի մասնակիցների մոտ ձեւավորվի պայմանագրերի կնքման գործընթացի արդարության նկատմամբ անհրաժեշտ վստահություն:

Ուստի, հարկ է նշել, որ վերջին երեք տարվա ընթացքում պաշտոնապես իրագործվել են գնումների վերաբերյալ շատ առաջարկություններ, օրինակ`

- Ֆինանսների նախարարության ներքո ստեղծվել է գնման հիմնական քաղաքականության եւ խորհրդատվության հարցերով մարմին.
- գոյություն ունի Գնումների հետ կապված բողոքների վերանայման կենտրոնական խորհուրդ, որը փաստացի անկախ մարմին է.
- ներդրվել է էլեկտրոնային գնումների համակարգ:

Թեեւ այս կառույցները, խորհուրդներն ու ընթացակարգերը ստեղծված են, այնուամենայնիվ անհրաժեշտ է բարելավել կանոնների գործնական կիրառումը եւ հետագայում պետք է ուշադրություն դարձնել գնումների գործընթացներում արդարության ապահովմանը:

Այս առումով հարկ է նշել, որ քաղաքացիական հասարակության, դոնոր համայնքի եւ որոշ չափով նաեւ գործարար համայնքի ներկայացուցիչները հավաստել են, որ կոռուպցիան բոլոր ոլորտներում եւ հատկապես գնումների ոլորտում դեռեւս աճում է. օրինակ`

- ներմուծվող շատ ապրանքների ոլորտում կան մենաշնորհներ:
- Գործարարների եւ քաղաքական գործիչների միջեւ շահերի բախումը տարածված երեւույթ է: Տեղական եւ կենտրոնական կառավարման մարմինների մեծ թվով պաշտոնյաներ անգամ պատկերացում չունեն շահերի բախման գաղափարի մասին:
- Տեխնիկական մասնագրերը մշակված են կոնկրետ մատակարարների կամ պատվիրատուների օգտին:
- Ծրագրի իրականացման գրասենյակները` ներառյալ ՄՖԿ-ի կամ

դոնորների կողմից ֆինանսավորվող ծրագրերը կառավարող գրասենյակները, համարվում են մեծապես կոռուպացված կառույցներ:

Հայաստանը մասամբ է կատարել 3.5 առաջարկության պահանջները:

Նոր առաջարկություն 19

- **Ավարտել էլեկտրոնային գնումների համակարգի վերանայման եւ կատարելագործման գործընթացը՝ ապահովելով, որ այն արտացոլի միջազգային լավագույն գործելակերպը, այդ թվում՝ մինչեւ պայմանագրի կնքումը գնումների գործընթացի բոլոր փուլերի էլեկտրոնային եղանակով իրականացումը, եւ էլեկտրոնային գնումների համակարգի պարտադիր օգտագործումը կիրառել պետական գնումներին մասնակցող բոլոր կազմակերպությունների նկատմամբ:**
- **Ապահովել գնումների վերաբերյալ համապատասխան բոլոր ծանուցումները, տվյալները եւ վիճակագրական տվյալները ժամանակին հրապարակելը Կառավարության համապատասխան ինտերնետային կայքում՝ հայերենով եւ անգլերենով:**
- **Ապահովել, որ գնումների համակարգողներն ու գնումներում ներգրավված մյուս բոլոր անձինք եւ գնումների խորհրդատուներն ստանան համարժեք վերապատրաստում (այդ թվում՝ գնումների վերաբերյալ կանոնների ու ընթացակարգերի գործնական կիրառման առնչությամբ):**
- **Ներդնել լրացուցիչ երաշխիքներ (օրինակ՝ ԳԱԿ-ի ինժեներների եւ (կամ) գնումների մասնագետների կողմից մրցույթի փաստաթղթերի կամընտիր քննություն)՝ ապահովելու համար տեխնիկական մասնագրերի եւ մրցույթի պահանջների անաչառությունը:**
- **Ներդնել ձեւական եւ պարտադիր հայտարարություններ շահերի բախման վերաբերյալ՝ ԳԱԿ-ի բոլոր անդամների, Գնումների**

բողոքարկման խորհրդի, մրցույթների գնահատողների, գնում կատարող կազմակերպությունների ղեկավարների եւ հանրային հատվածի գնումների գործընթացներում ներգրավված ցանկացած այլ անձի համար: Ապահովել այս հայտարարությունների հավաստումը եւ հրապարակումը, ներդնել շահերի բախման վերաբերյալ հայտարարությունների խախտումների համար պատժամիջոցներ:

- Ուժեղացնել մրցակցությունը կիսամենաշնորհային/ կիսախմբաշնորհային ոլորտներում:**
- Նշանակալիորեն նվազեցնել մեկ աղբյուրից գնումների եւ բանակցային ընթացակարգի կիրառումն առանց ծանուցման:**

Տեղեկատվության մատչելիությունը

Նախորդ առաջարկություն 3.6.

«Տեղեկատվության ազատության մասին» օրենքի պատշաճ հրականացումը երաշխավորելու համար ապահովել տեղեկությունների գրանցմանը եւ գաղտնի կամ այլ կերպ հրապարակման ոչ ենթակա տեղեկությունների գաղտնագրմանն առնչվող անհրաժեշտ մեխանիզմների գործարկումը: Յուրաքանչյուր պետական հաստատության համար ապահովել այդ հաստատության կողմից տնօրինվող բոլոր տեղեկությունների ռեգիստրի գործարկումը:

Նախատեսել «Տեղեկատվության ազատության մասին» օրենքով սահմանված հարցումներին առնչվող բողոքների մեխանիզմի ապահովումը:

Ամբողջությամբ ապարքեականացնել ցանկացած տեսակի գրպարտություն՝ ուժը կորցրած ճանաչելով Քրեական օրենսգրքի 344-րդ հոդվածը եւ ապահովելով, որ անձի համրավին պատճառված վնասը հատուցվի միայն քաղաքացիական վարույթի միջոցով, որը պետք է չհանգեցնի չափազանց մեծ դրամական պատժամիջոցների:

Ապահովել օրենքի հայեցակարգերի եւ օրենսդրության նախագծերի տարածումն այն անձանց շրջանում, որոնց նկատմամբ դրանք կիրառելի են, ինչպես նաեւ մինչեւ ուժի մեջ մտնելը՝ օրենքները հանրության համար մատչելի դարձնելը եւ բավարար մակարդակով քննարկելը:

«Տեղեկատվության ազատության մասին» օրենքի կիրարկումը

Հայաստանն ընդունել է «Տեղեկատվության ազատության մասին» օրենքը 2003 թվականին: Օրենքն ուժի մեջ է մտել 2004 թվականի հունվարին: Այս օրենսդրական հակիրճ (ընդամենը 15 հոդված պարունակող) փաստաթղթով բավականին լավ չափանիշներ են սահմանվում տեղեկատվության ազատության որոշ հայեցակետերի առնչությամբ (ինչպես օրինակ՝ հարցումներին պատասխանելու համար կարճ ժամկետներ, օրենքի կիրառման լայն շրջանակ, որն ընդգրկում է մասնավոր կազմակերպությունները եւ բյուջետային

միջոցներից ֆինանսավորվող կազմակերպությունները, «տեղեկատվության» ընդգրկումն սահմանում, բանավոր հարցումների հնարավորություն, պրոակտիվ կերպով հրապարակվելիք տեղեկությունների ցանկ եւ այլն):³⁸ Միեւնույն ժամանակ բազմաթիվ հատվածներում Օրենքը բավականին երկիմաստ է, եւ այն կբարելավվի որոշակի հայեցակետերի վերանայման դեպքում:

Օրենքը հաճախ հղում է կատարում ենթաօրենսդրական ակտերին, որոնք պետք է մշակվեն՝ դրա կիրարկումն ապահովելու նպատակով:³⁹ Այնուամենայնիվ, Օրենքի ընդունումից ավելի քան տասնամյակ անց որեւէ ենթաօրենսդրական ակտ չի մշակվել: Տեղեկատվության ազատության հետ կապված հարցերով զբաղվող առաջատար հասարակական կազմակերպությունը՝ Հայաստանի Ինֆորմացիայի ազատության կենտրոնը (ԻԱԿ), հարցաշարում տրված պատասխաններում նշում է, որ «Կառավարության կողմից երբեւէ չի մշակվել տեղեկատվության ազատության մասին օրենսդրության լիարժեք կիրարկման համար անհրաժեշտ որեւէ ենթաօրենսդրական ակտ: Մա տեղեկատվության ազատության ոլորտի լուրջ խնդիրներից մեկն է»: ԻԱԿ-ի տեսանկյունից սա հատկապես խնդրահարույց է հանրամատչելի տեղեկություններ ստանալու նպատակով ներկայացվող էլեկտրոնային հարցումների դեպքում. աշխատանքային այցի ընթացքում մոնիթորինգ իրականացնող խմբին հայտնել են, որ տարբեր պետական մարմինների կողմից ավելի քան 25 000 էլեկտրոնային հարցում է ստացվել, եւ իրենք չգիտեն, թե ինչ քայլեր պետք է ձեռնարկեն դրանց առնչությամբ: Թեւէ Կառավարությունը գիտակցում է, որ այս հարցը չի կարգավորվել օրենքով, այնուամենայնիվ հայտարարում է, որ այն մարմիններում, որոնցում ներդրվել է էլեկտրոնային փաստաթղթաշրջանառության համակարգը, էլեկտրոնային հարցումներն իրականացվում են էլեկտրոնային համակարգով, եւ գործնականում էլեկտրոնային հարցումների պատասխաններն ուղարկվում են գրավոր նամակագրության համար սահմանված կարգով:

Պետական իշխանությունները շեշտում են այն հանգամանքը, որ թեւէ էլեկտրոնային հարցումների վերաբերյալ օրենսդրությունն անհրաժեշտ

³⁸ Ժողովրդավարության եւ իրավունքի կենտրոնի Տեղեկատվության իրավունքի համաշխարհային վարկանիշի համաձայն՝ Հայաստանի «Տեղեկատվության ազատության մասին» օրենսդրությունը զբաղեցնում է 31-րդ տեղը http://www.rti-rating.org/country_data.php: Բացի դրանից՝ ավելի կարելու է այն հանգամանքը, որ տեղեկատվության ազատության մասին օրենսդրության խախտման համար սահմանվում է վարչական, ինչպես նաեւ քրեական պատասխանատվություն:

³⁹ 5-րդ, 9.2, 10-րդ, 14-րդ հոդվածները եւ այլն

մակարդակով մշակված չէ⁴⁰, դա գործնականում չի խոչընդոտում էլեկտրոնային հարցումների իրականացումը: Գործում է Կառավարության www.gov.am պորտալը, որի միջոցով քաղաքացին հնարավորություն է ստանում Կառավարությանը նամակներ հղել եւ հետեւել դրանց առնչությամբ ձեռնարկվող հետագա քայլերին: Համակարգը միասնական է բոլոր ճյուղային նախարարությունների, պետական մարմինների համար եւ տեխնիկապես իրականացվում է Կառավարության աշխատակազմի կողմից:

2013 թվականին ԻԱԿ-ը «Տեղեկատվության ազատության մասին» նոր օրենքի նախագիծ մշակեց եւ ներկայացրեց Ազգային ժողով:⁴¹ Ինչպես ԻԱԿ-ը հայտնել է աշխատանքային այցի ընթացքում, փոփոխությունները հիմնականում վերաբերում են օրենսդրությամբ ներկայումս չկարգավորված էլեկտրոնային հարցմանը: Թեւեւ հարցաշարում տրված պատասխաններում նշվում է, որ օրենքը մշակվել է Հայաստանի Հանրապետության Ազգային ժողովի հետ համատեղ, աշխատանքային այցի ընթացքում մոնիթորինգ իրականացնող խմբին չեն տեղեկացրել առաջարկված փոփոխությունների մասին: Ավելին, համապատասխան նիստերին ներկա մարմինները, այդ թվում՝ Ազգային ժողովի կամ Արդարադատության նախարարության ներկայացուցիչները տեղյակ չեն եղել փոփոխությունների նախագծին: Մասնակիցները տեղեկացրել են, որ փոփոխությունները ներառվել են Խորհրդարանի օրակարգում, բայց դրանց վերաբերյալ վերջնական քննարկում երբեւէ տեղի չի ունեցել: Կառավարությունը մանրամասնել է, որ թեմայի ներառումը խորհրդարանական օրակարգում հետաձգվել է մեկ տարով, եւ սա կրկին ապացուցում է այն փաստը, որ տեղեկատվության ազատության հետ կապված խնդիրները Հայաստանի համար գերակա չեն:

Բացի ենթաօրենսդրական ակտերի մշակման անհրաժեշտությունից՝ Օրենքի թերություններից է նաեւ այն, որ Օրենքով չեն սահմանվում «Մարդու իրավունքների եւ հիմնարար ազատությունների պաշտպանության մասին» եվրոպական կոնվենցիային համապատասխան չափանիշներ: Մասնավորապես, տեղեկատվության իրավունքի սահմանափակումների՝ Կոնվենցիայի հետ

⁴⁰ Մասնավորապես, 2004 թվականի դեկտեմբերի 14-ին ընդունված «Էլեկտրոնային փաստաթղթի եւ էլեկտրոնային թվային ստորագրության մասին» օրենքը եւ Կառավարության «Հայաստանի Հանրապետության պետական մարմիններում էլեկտրոնային փաստաթղթերի եւ էլեկտրոնային թվային ստորագրությունների կիրառման կարգը սահմանելու մասին» 2005 թվականի օգոստոսի 4-ի N 1595-Ն որոշումը:

⁴¹ Առկա է միայն հայերեն տարբերակը.

<http://parliament.am/drafts.php?sel=showdraft&DraftID=32761> -

համապատասխանությունն ապահովելու նպատակով այն պետք է սահմանվի Օրենքով, ծառայի օրինական նպատակին եւ անհրաժեշտ լինի ժողովրդավարական հասարակությունում՝ սահմանված նպատակին համաչափ:⁴² Որեւէ հիմք չկա Օրենքով սահմանված ժամկետը 30 օրով հետաձգելու համար. Օրենքում նշվում է «եթե անհրաժեշտ է կատարել լրացուցիչ աշխատանք»: Մերժման հիմքերից մեկն այն է, որ տեղեկատվությունն առկա է միայն առցանց, մինչդեռ ստացողի համար ինտերնետը կարող է հասանելի չլինել, կամ նա կարող է ցանկանալ թղթային տարբերակով ստանալ տեղեկությունները:

Բացի նրանից, որ օրենսդրությունն ամբողջությամբ մշակված չէ, մասնավորապես, համապատասխան ենթաօրենսդրական ակտերն առկա չեն, ակնհայտ են նաեւ գործող համապատասխան կարգավորումների իրականացման հետ կապված թերությունները: Ցավոք, Կառավարությունը չի վերլուծում տեղեկատվության ազատության ոլորտում առկա հարաբերությունների վիճակը: Հարցաշարում համապատասխան մարմինների կողմից տրված պատասխանները վերաբերում են ԻԱԿ-ի կողմից կատարվող պարբերական վերլուծությանը: Աշխատանքային այցից հետո Կառավարությունը լրացուցիչ պարզաբանել է, որ համաձայն Հայաստանի Հանրապետության Նախագահի 2007 թվականի հուլիսի 18-ի ՆՀ-174-Ն հրամանագրի՝ յուրաքանչյուր պետական կառույց եռամսյա պարբերականությամբ Կառավարության աշխատակազմին ամփոփ տեղեկություններ է ներկայացնում քաղաքացիներից ստացված դիմումների, բողոքների վերաբերյալ: Այնուամենայնիվ, բոլորովին պարզ չէ, թե Կառավարությունն ինչպես է այս վերլուծությունն օգտագործում ոլորտում անհրաժեշտ միջոցներ ձեռնարկելու նպատակով: Կառավարությունը նաեւ չի հավաքում վիճակագրական տվյալներ տեղեկատվության ազատության իրականացման վերաբերյալ՝ հակասելով Օրենքի (13-րդ հոդվածի) պահանջին:

Տեղեկատվության մատչելիության վերաբերյալ դրույթների կիրառման ոչ բավարար մակարդակը պարզ է դառնում ԻԱԿ-ի կողմից տրամադրված տվյալներից: 2013 թվականին ԻԱԿ-ն իրականացրել է «Հարցման վերաբերյալ

⁴² «Մարդու իրավունքների եւ հիմնարար ազատությունների պաշտպանության մասին» եվրոպական կոնվենցիա, 10-րդ հոդված: Ընդհանուր նկարագրության հետ կապված մանրամասների համար տե՛ս՝ Արտահայտվելու ազատությունը Եվրոպայում, նախադեպային իրավունք՝ «Մարդու իրավունքների եւ հիմնարար ազատությունների պաշտպանության մասին» եվրոպական կոնվենցիայի 10-րդ հոդվածի մասով, Մարդու իրավունքների վերաբերյալ փաստաթղթեր, թիվ 18, Եվրոպայի խորհրդի հրատարակչություն, լրամշակված հրատարակություն, 2007 թվականի մարտ:

վիճակագրությունն եւ դատական պրակտիկա» գնահատումը:⁴³

Վիճակագրության արդյունքները համառոտ ներկայացնում ենք ստորեւ. «87 հարցում (42.9%)՝ ժամանակին տրամադրված եւ լիարժեք պատասխան, 41 հարցում (20.2%)՝ ուշ տրամադրված, բայց լիարժեք պատասխան, 13 հարցում (6.4%)՝ հիմնավորված պատասխան՝ ուղղորդող հղումով, 21 հարցում (10.3%)՝ թերի պատասխան, 8 հարցում (3.9%)՝ չհիմնավորված պատասխան, 16 հարցում (7.9%)՝ անհիմն մերժում, 17 հարցում (8.4%)՝ լուռ մերժում»:

Հայաստանի իշխանությունները վիճարկում են այս գնահատումը՝ նշելով, որ ԻԱԿ-ի տվյալ գեկույցը չի կարող ընդհանրացվել, քանի որ այն բավարար չափով ներկայացուցչական չէ (ուսումնասիրվել եւ վերլուծվել է ընդամենը 203 հարցում):

Չեկույցում նշվում է, որ. «Թեւ «Տեղեկատվության ազատության մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքը մոտավորապես մեկ տասնամյակ է, ինչ գործում է, եւ դրա դրա կիրառման գործելակերպերը բարելավվելու միտում ունեն, պատասխան տրամադրելու լուռ մերժումները եւ թերի, ոչ ճիշտ պատասխանները շարունակում են մնալ զգալի խնդիր»:

Վիճակագրական տվյալներն այնուամենայնիվ ցույց են տալիս որոշակի դրական միտում. լուռ մերժումների թիվը վերջին մի քանի տարիների ընթացքում զգալիորեն նվազել է: Օրինակ՝ 2011 թվականին ԻԱԿ-ի հարցումների 22%-ն է մնացել անպատասխան, մինչդեռ 2012 թվականին այս տոկոսային ցուցանիշը նվազել է մինչեւ 15%, իսկ 2013 թվականին հասել է մինչեւ 8%: 2011 եւ 2013 թվականների ընթացքում լուռ մերժումների թիվը նվազել է գրեթե երեք անգամ: Դրա փոխարեն՝ լուռ մերժումների թվի նվազմանը զուգահեռ՝ աճել է հիմնականում թերի կամ չհաստատված պատասխանների եւ անհիմն մերժումների թիվը: Համաձայն գեկույցի՝ թերի պատասխանների տոկոսային ցուցանիշը 2013 թվականին 2011 թվականի համեմատ աճել է տասն անգամ, այդ թվում՝ անհիմն մերժումները եւ չհիմնավորված պատասխանները՝ համապատասխանաբար քառակի եւ կրկնակի:

ԻԱԿ-ն եզրակացնում է. «դա նշանակում է, որ նախկինում պաշտոնատար անձինք ձգտում էին խուսափել այնպիսի տեղեկություններ տրամադրելուց, որոնք կարող էին իրենց անձը կամ կառույցը ներկայացնել անցանկալի տեսանկյունից, եւ տեղեկությունների վերաբերյալ հարցումները թողնում էին

⁴³ <http://foi.am/en/research/item/1352/>

անպատասխան: Այժմ, ի պատասխան «խնդրահարույց» տեղեկությունների վերաբերյալ հարցումների՝ պաշտոնատար անձինք նախընտրում են տրամադրել թերի, խուսափողական եւ ոչ էական պատասխաններ, այլ ոչ թե ընդհանրապես չպատասխանել դրանց»: Այնուհետեւ նշվել է, որ «այս առումով, լիարժեք պատասխանների տոկոսային ցուցանիշը գրեթե չի փոխվել. 2013, 2012 եւ 2011 թվականներին տոկոսային ցուցանիշները եղել են համապատասխանաբար 63%, 65% եւ 69%: Հիմնավորված մերժումների եւ ուղղորդող հղումներով պատասխանների ընդհանուր թիվը՝ արտահայտված տոկոսով, նույնպես չի փոխվել. 6%՝ 2013 թվականին եւ 5%՝ 2011 եւ 2010 թվականներին»:

«Թրանսփարենսի ինթերնեշնլ հակակոռուպցիոն կենտրոնը» (ԹԻՀԿ) հարցաշարում նշված պատասխաններում տեղեկատվության ազատության իրականացման առնչությամբ հանգում է համանման եզրակացությունների. «հաճախ հաստատությունների կողմից տրամադրվող պատասխանները անհամապատասխան են եւ թերի: Թվում է՝ նրանք պատասխանում են «համապատասխան վանդակում կատարման մասին նշում անելու համար», այլ ոչ թե շահագրգռված են ապահովել բարձրորակ բովանդակություն»:

Ըստ ԻԱԿ-ի՝ տեղեկատվության ազատության ոլորտում առկա առանցքային խնդիրն այն է, որ Հայաստանում «չկա բաց եւ թափանցիկ գործելու մշակույթ»: Ինչ վերաբերում է դեռեւս մարտահրավեր համարվող հատուկ ոլորտներին, ապա դրանք հետեւյալն են.

- Հարցումներին պատասխանելու ժամկետների խախտումը:
- Թերի կամ ոչ ճշգրիտ պատասխանները:
- Տեղեկություններ տրամադրելու անօրինական, այդ թվում՝ լուռ մերժումները. հարցումների զգալի մասին (1/3), ինչպես նշում է ԻԱԿ-ն, Հայաստանի իշխանությունները նույնիսկ չեն պատասխանել: Ըստ ԹԻՀԿ-ի՝ մասնավոր կազմակերպությունների մասին տեղեկությունների, ինչպես օրինակ՝ մասնավոր ընկերությունների կողմից հանրային զբոսայգիների վարձակալման, հանքային ընկերությունների կողմից վճարվող հարկերի, բաժնետիրական ընկերությունների սեփականատերերի մասին տեղեկությունների տրամադրումը մերժվում է:
- Բողոքների պատշաճ մեխանիզմի բացակայությունը:
- Տեղեկատվության ազատությանն առնչվող էլեկտրոնային հարցումների

վերաբերյալ կանոնակարգերի բացակայությունը:

Իրականացման հետ կապված այլ թերություններ եւս նկատելի են, ինչպես օրինակ՝ Օրենքի 13-րդ հոդվածը պետական գերատեսչությունների մեծ մասի կողմից չկիրառելը: Ակնհայտ է, որ չնայած Օրենքի հստակ եւ ուղղակի պահանջին՝ նշանակված չեն տեղեկատվության ազատության հարցերով զբաղվող պաշտոնատար անձինք, որոնք յուրաքանչյուր պետական գերատեսչությունում պատասխանատու կլինեն տեղեկատվության ազատությանն առնչվող հարցումների համար: Իշխանությունները տեղեկացրել են, որ 2014 թվականի սեպտեմբերին Վարչապետը ցուցում է տվել գերատեսչություններին նշանակել տեղեկատվության ազատության ապահովման համար պատասխանատու պաշտոնատար անձինք եւ իրենց ինտերնետային կայքերում հրապարակել վերջիններիս կոնտակտային տվյալները: Որեւէ տեղեկություն չի տրամադրվել գերատեսչությունների կողմից օրենքի սույն պահանջի եւ Վարչապետի համապատասխան ցուցումի կատարման վերաբերյալ: ԻԱԿ-ի մոնիթորինգի զեկույցում նշվում է, որ մի շարք գերատեսչություններում այդպիսի անձինք նշանակված չեն:⁴⁴ Ավելին, թեւ «Տեղեկատվության ազատության մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքի առավելություններից մեկը համարվում է դրա գործողության լայն շրջանակը, որն ընդգրկում է նաեւ մասնավոր կազմակերպությունները, սույն դրույթի գործնական իրականացումը, ինչպես հայտնվել է մոնիթորինգ իրականացնող խմբին, շատ ցածր մակարդակի վրա է: Մասնավոր կազմակերպությունների մասին տեղեկությունները շատ անգամ մատչելի չեն: Ինչպես ԹԻՀԿ-ն նշել է հարցաշարում տրված պատասխաններում, մասնավոր կազմակերպությունների կամ հանրային ռեսուրսներն օգտագործող կազմակերպությունների մասին տեղեկություններն ընդհանրապես թափանցիկ չեն:

Մոնիթորինգի երկրորդ փուլի զեկույցը վերաբերում է հատուկ ծրագրային ապահովմանը, որի միջոցով քաղաքացիները կարող են հետեւել, թե ինչ ընթացք է տրվում հատուկ հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձանց ուղղված՝ տեղեկություն ստանալու իրենց հարցումներին: Մոնիթորինգ իրականացնող խմբին որեւէ տեղեկություն չի տրամադրվել հարցաշարում նշված պատասխաններում կամ աշխատանքային այցի ընթացքում: Համաձայն աշխատանքային այցից հետո Կառավարության կողմից տրամադրված տեղեկությունների՝ քաղաքացիների դիմումների նկատմամբ հսկողության

⁴⁴ http://foi.am/u_files/file/Eng_monitoring.pdf, էջ 35:

համակարգը ներառում է էլեկտրոնային համակարգ, որի միջոցով քաղաքացիները կարող են նամակ հղել Կառավարությանը՝ <https://www.e-gov.am/en/> հասցեով եւ ստանալ էլեկտրոնային ծածկագիր, որը հնարավորություն կտա հետեւելու, թե նամակին ինչ ընթացք է տրվում պետական կառավարման մարմինների կողմից:

Անկհայտ է, որ իշխանություններն իրենք էլ տեղյակ են եւ գիտակցում են, որ տեղեկատվության ազատության ոլորտում առկա են վերը նշված խնդիրները, մինչդեռ ո՛չ հարցաշարում նշված պատասխաններից, ո՛չ էլ իշխանությունների հետ հանդիպումներից պարզ չէ, թե Կառավարությունն ինչ հստակ պլաններ կամ նպատակներ ունի առկա խնդիրները լուծելու առնչությամբ: Հարցաշարում իշխանությունների կողմից նշված պատասխաններում շեշտվում է, որ. «տեղեկատվության ազատության իրավունքի իրագործման ոլորտում բազմաթիվ խնդիրներ կան, որոնք կարող են հանգեցնել հասարակության ներկայացուցիչների կողմից տեղեկություններ փնտրելու եւ ստանալու հետ կապված որոշակի դժվարությունների: Մասնավորապես, որոշ դեպքերում հասարակության ներկայացուցիչները բավարար տեղեկություններ չունեն տեղեկատվությունը տնօրինողի մասին, եւ նրանք դիմում են ոչ իրավասու պետական մարմիններին, որոշ դեպքերում դժվարություններ են նկատվում որեւէ տեղեկություն հանրամատչելի համարելու վերաբերյալ պետական մարմինների կողմից կայացվող որոշման հարցում, իսկ մյուս դեպքերում տեղեկատվություն հայցողներին օրենքով սահմանված ժամկետներում տեղեկություններ տրամադրելու հետ կապված պահանջները չեն բավարարվում եւ այլն: Ինտերնետի եւ համակարգչի հասանելիությունը նույնպես խնդիր է: Մա հիմնականում վերաբերում է գյուղական համայնքներին»:

Ցավոք, մոնիթորինգ իրականացնող խումբը չի կարողացել հանդիպել Արդարադատության նախարարության կամ որեւէ այլ մարմնի համապատասխան անձանց, որոնք կարող էին տեղեկատվության ազատության ոլորտում արձանագրված առաջընթացի կամ պլանավորված հաջորդ քայլերի վերաբերյալ թարմացված տեղեկություններ տրամադրել:

Չեկույցի նախագծի վերաբերյալ մեկնաբանություններում Կառավարությունը մոնիթորինգ իրականացնող խմբին տեղեկացրել է, որ 2014 թվականի հուլիսին Օրենքի 13-րդ հոդվածի կատարման վերաբերյալ վերլուծություն է իրականացվել, եւ Կառավարության աշխատակազմը պետական

մարմիններին ցուցում է տվել նշանակել պատասխանատու անձինք: Կառավարությունը մշակել է Ազգային ժողով է ներկայացրել «Անձնական տվյալների մասին» օրենքը, որով կկարգավորվեն անձնական տվյալների պաշտպանության եւ շրջանառության հետ կապված հարաբերությունները: Մոնիթորինգ իրականացնող խումբը ողջունել է այս նախաձեռնությունները, սակայն նշել է, որ դրանք չեն համապատասխանում առաջարկությանը:

Վերը նշվածի հիման վրա կարելի է եզրակացնել, որ Հայաստանում տեղեկատվության ազատության ոլորտում տիրող իրավիճակը Կառավարության կողմից տեղեկատվության ազատության հետ կապված հարցերը պակաս գերակա համարելու եւ (կամ) առանձին պատասխանատու այնպիսի մարմնի բացակայության հետեւանքն է, որն անհրաժեշտության դեպքում կարող էր ապահովել օրենսդրության հետագա մշակումը եւ գործող կանոնակարգերի պատշաճ իրականացումը:

Հայաստանը մասամբ է կատարել առաջարկության այս մասի պահանջները:

Տեղեկությունների գաղտնագրումը

Մոնիթորինգի զեկույցի երկրորդ փուլում Հայաստանին առաջարկվել է ապահովել գաղտնի կամ այլ կերպ հրապարակման ոչ ենթակա տեղեկությունների գաղտնագրմանն առնչվող անհրաժեշտ մեխանիզմների գործարկումը:

Գաղտնագրված տեղեկությունները, այդ թվում՝ պետական կամ առեւտրային գաղտնիք պարունակող տեղեկությունները «Տեղեկատվության ազատության մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքով նախատեսված՝ տեղեկությունների մատչելիության իրավունքի սահմանափակումներից են: Թեեւ տարբեր երկրներում սա տիպիկ սահմանափակում է, միջազգային չափանիշների համաձայն՝ դրանց հետ մեկտեղ պետք է սահմանվեն հատուկ երաշխիքներ: Մասնավորապես, առաջին հերթին կարելու է, որ գործարկվեն տեղեկությունների գաղտնագրման հստակ կանոնակարգեր, այդ թվում՝ չափորոշիչներ, եւ գործի տեղեկությունների գաղտնագրման համար իրավասու մարմին, որպեսզի ապահովվի տեղեկատվության իրավունքի սահմանափակումը միայն օրյեկտիվ հիմքերի առկայության դեպքում: Բացի դրանից՝ պետք է գործի տեղեկությունը գաղտնագրծելու մեխանիզմ, եթե այլեւս առկա չեն այն

գաղտնիքի շարքին դասին օրինական հիմքեր: Ավելին, արդեն գաղտնագրված տեղեկություններից օգտվելու թույլտվություն տրամադրելու մասին որոշումը պետք է կայացվի յուրաքանչյուր դեպքի համար առանձին՝ գաղտնագրված տեղեկությունների առնչությամբ ներկայացվող հարցման հիման վրա, այսպես կոչված «հանրային շահերին համապատասխանության մասով ստուգման» կամ «վնասակար հետեւանքների մասով ստուգման» օգտագործմամբ:⁴⁵ Տարբեր երկրների՝ տեղեկատվության ազատության վերաբերյալ առաջադիմական օրենքների համար ընդհանուր չափանիշը սա է:⁴⁶ Այս սկզբունքին հակառակ՝ Հայաստանի օրենսդրությունը կտրուկ մերժում է նախատեսում գաղտնագրված տեղեկատվության դեպքում:

Հարցաշարում տրված պատասխաններում նշվել է. «քանի որ տեղեկությունները տրամադրում է տեղեկատվությունը տնօրինողը, նա ինքն է որոշում, թե արդյոք համապատասխան տեղեկությունները կարող են տրամադրվել, արդյոք դրանք համարվում են գաղտնի տեղեկություն»: Աշխատանքային այցից հետո Կառավարությունը հավելել է, որ համաձայն «Տեղեկատվության ազատության մասին» օրենքի 8-րդ հոդվածի՝ տեղեկության տրամադրումը չի կարող մերժվել, եթե դա՝ 1) վերաբերում է քաղաքացիների անվտանգությանը եւ առողջությանը սպառնացող արտակարգ դեպքերին, ինչպես նաեւ տարերային (ներառյալ պաշտոնապես կանխատեսվող) աղետներին եւ դրանց հետեւանքներին. 2) ներկայացնում է Հայաստանի Հանրապետության տնտեսության ընդհանուր վիճակը, ինչպես նաեւ բնության եւ շրջակա միջավայրի պաշտպանության, առողջապահության, կրթության, գյուղատնտեսության, առեւտրի, մշակույթի բնագավառում տիրող իրական վիճակը. 3) չտրամադրելը բացասական ազդեցություն կունենա Հայաստանի Հանրապետության սոցիալ-տնտեսական, գիտատեխնիկական եւ հոգեւոր-մշակութային զարգացման պետական ծրագրերի իրականացման վրա: Գաղտնագրված տեղեկություններից օգտվելու թույլտվություն տրամադրելու մասին որոշում կայացնելու նպատակով հանրային շահերին համապատասխանության մասով ստուգում անցկացնելուն որեւէ հղում չկա, դրա փոխարեն, օրենսդրությամբ նախատեսվում են գաղտնագրված փաստաթղթերի մասով բացառություններ՝ առանց ապահովելու այնպիսի հնարավորություն, որ

⁴⁵ Մոնիթորինգի երկրորդ փուլի զեկույցի համապատասխան մասերը վերաբերում են այս ստուգմանը: Տե՛ս էջ 64:

⁴⁶«Տեղեկատվության ազատության մասին» տիպային օրենք, մաս IV, բացառություններ, 22-րդ պարբերություն: Հանրային շահի գերակայությունը

հարցմանն ի պատասխան՝ հանրային շահերին համապատասխանության մասով ստուգման հիման վրա վերանայվի տեղեկությունը հանրամատչելի դարձնելու վերաբերյալ որոշումը:

Աշխատանքային այցի ընթացքում որեւէ հավելյալ տեղեկություն չի տրամադրվել, թե որ տեղեկություններն են դասակարգվում որպես գաղտնի կամ սահմանափակ, ինչ չափորոշիչներ են օգտագործվում եւ որ հաստատությունը/ստորաբաժանումն է պատասխանատու այդպիսի դասակարգում կատարելու համար: Մոնիթորինգ իրականացնող խմբին պարզապես հայտնվել է՝ քանի որ սա գաղտնագրված տեղեկություն է, գաղտնագրման վերաբերյալ ուղեցույցները նույնպես գաղտնագրված են: ⁴⁷

Աշխատանքային այցից հետո Կառավարությունը նշել է, որ «Պետական եւ ծառայողական գաղտնիքի մասին» օրենքով կարգավորվում են պետական գաղտնիքին առնչվող հարաբերությունները, իսկ «Անձնական տվյալների մասին» օրենքի նախագծով, որը մշակվել է Արդարադատության նախարարության կողմից, հաստատվել է Կառավարության կողմից եւ ներկայացվել է Ազգային ժողով, կկարգավորեն անձնական տվյալների գաղտնագրումը եւ շրջանառությունը: Ըստ ԻԱԿ-ի՝ «Պետական եւ ծառայողական գաղտնիքի մասին» օրենքը եւ Քաղաքացիական օրենսգիրքն անդրադառնում են տեղեկությունների գաղտնագրմանը, սակայն գաղտնագրման չափորոշիչներն անորոշ են: Խնդիրներ կան նաեւ տեղեկությունների գաղտնագրման մասով. իշխանությունների կողմից շատ քիչ փաստաթղթեր են գաղտնագրվում: Այնուամենայնիվ, Կառավարությունը նշել է, որ պաշտպանության ոլորտում գործնականում եղել են տեղեկությունների գաղտնագրման դեպքեր:

Համապատասխանաբար, մոնիթորինգ իրականացնող խմբին տրամադրված տեղեկությունների հիման վրա կարելի է եզրակացնել, որ Հայաստանը մասամբ է կատարել առաջարկության այս մասի պահանջները:

Հրապարակման ենթակա տեղեկությունների հաշվառումը եւ ռեգիստրները

⁴⁷ Երկկողմ խորհրդակցությունների ընթացքում Կառավարությունը նշել է, որ 2012 թվականի մարտի 6-ին Հայաստանի Հանրապետության սահմանադրական դատարանը քննել է տեղեկությունը գաղտնիքի շարքին դասելու վերաբերյալ գործ եւ որոշել է, որ գաղտնագրման ենթակա տեղեկությունների ցանկերը գաղտնի չեն եւ ենթակա են հրապարակման: Այնուամենայնիվ, մոնիթորինգ իրականացնող խումբը հնարավորություն չի ունեցել վերանայելու այս որոշումը:

Օրենքի 5-րդ հոդվածով նախատեսվում է տեղեկությունների գրանցման, դասակարգման եւ պահպանման վերաբերյալ կանոնակարգեր մշակելու պարտավորություն: Այս դրույթի իրականացումն ապահովելու նպատակով մոնիթորինգի երկրորդ փուլի ընթացքում Հայաստանին առաջարկվել է գործարկել տեղեկությունների հաշվառման մեխանիզմ, ինչպես նաեւ ապահովել յուրաքանչյուր պետական հաստատության կողմից տնօրինվող բոլոր տեղեկությունների ռեգիստրի մշակումը:

Աշխատանքային այցի ընթացքում մոնիթորինգ իրականացնող խումբը տեղեկացվել է, որ հաշվառման վերաբերյալ կանոնակարգերն առկա են, սակայն համապատասխան տեղեկություններ չեն տրամադրվել: Մոնիթորինգ իրականացնող խումբը նաեւ հնարավորություն չի ունեցել ծանոթանալու հանրամատչելի տեղեկությունների հաշվառման վերաբերյալ գործող կանոնակարգերին: Երկկողմ հանդիպման ընթացքում իշխանությունները բացատրել են, որ համապատասխան կանոններ են նախատեսվել 2004 թվականի հունիսի 8-ին ընդունված «Արխիվային գործի մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքով: Այնուամենայնիվ, մոնիթորինգ իրականացնող խմբին չի տրամադրվել համապատասխան օրենսդրությունը, եւ այդպիսով այն չի կարողացել եզրակացնել, թե ինչ չափով է օրենքը լուծել մոնիթորինգի երկրորդ փուլի գեկույցում բարձրացված խնդիրները:

Հարցաշարում նշված պատասխանները վերաբերում են այս ուղղությամբ առաջարկված երկու լուծումներին: Նախ, «Անհատական տվյալների մասին» օրենքով սահմանվում է, որ տեղեկատվական բազա վարող անհատական տվյալ մշակողները, բացառությամբ պետական եւ տեղական ինքնակառավարման մարմինների, պետական կամ համայնքային հիմնարկների, սահմանում են տեղեկատվական բազայի վարման կանոնակարգը: Եվ ապա, առկա են պետական գրանցում իրականացնող մի քանի մարմիններ, որոնք վարում են իրենց սեփական տվյալների ռեգիստրները, այդ թվում՝ շարժական գույքի կադաստրը, անշարժ գույքի ռեգիստրը, տրանսպորտային միջոցների նկատմամբ իրավունքների ռեգիստրը, գյուղատնտեսական տեխնիկայի ռեգիստրը, իրավաբանական անձանց պետական ռեգիստրը, մտավոր սեփականության իրավունքների ռեգիստրը, ճանապարհաշինարարական, երկաթուղային եւ ջրային տրանսպորտային միջոցների կադաստրը, օդանավերի ռեգիստրը:

Այնուամենայնիվ, սրանք հատուկ դեպքեր են, երբ տվյալների բազաները

մշակվել են որպես համապատասխան կազմակերպությունների կողմից մատուցվելիք ծառայությունների մաս: Այս տվյալների բազաները պետք է տարբերակվեն գերատեսչության կողմից տնօրինվող հանրամատչելի բոլոր տեղեկությունների ռեգիստրից, եւ դա Հայաստանին առաջարկվել էր մոնիթորինգի երկրորդ փուլի շրջանակներում:

Աշխատանքային այցից հետո Կառավարությունը մոնիթորինգ իրականացնող խմբին տեղեկացրել է, որ «Արխիվային գործի մասին» օրենքով կարգավորվում են արխիվային հավաքածուի եւ արխիվային այլ փաստաթղթերի (անկախ դրանց նկատմամբ սեփականության իրավունքից) համալրման, հաշվառման, պահպանության, օգտագործման, ինչպես նաեւ արխիվային գործի հետ առնչվող իրավահարաբերությունները: Այդուհանդերձ, սույն օրենքը մոնիթորինգ իրականացնող խմբին չի տրամադրվել, եւ խումբը հնարավորություն չի ունեցել գնահատելու, թե արդյոք դրա դրույթները բավարար են՝ «Տեղեկատվության ազատության մասին» օրենքի 5-րդ հոդվածի պահանջները գործնական իրականացնելու համար:

ԻԱԿ-ն նշում է, որ ինտերնետային կայքերը եւ արխիվները պետական կամ տեղական ինքնակառավարման մարմիններում տեղեկությունների հաշվառման հիմնական մեխանիզմներն են: Դրանք ռեգիստրների դեր են կատարում: Ինչպես աշխատանքային այցի ընթացքում նշել են գրուցակիցները, հանրամատչելի տեղեկությունների ռեգիստրները չեն գործում, եւ շեշտել են, որ «նրանք նույնիսկ չգիտեն, թե ինչ տեղեկությունների են տիրապետում, եւ թե ինչպես է պետք գտնել համապատասխան փաստաթուղթը»:

Մոնիթորինգ իրականացնող խումբը հնարավորություն չունի գնահատելու առաջարկության սույն մասով արձանագրված առաջընթացն այն պատճառով, որ լիազուրկ միստում միայն այս տեղեկությունն է տրամադրվել, եւ խումբը չի կարողացել վերանայել այն:

Վերահսկիչ մարմինը

Մոնիթորինգի երկրորդ փուլի շրջանակներում Հայաստանին առաջարկվել է քայլեր ձեռնարկել «Տեղեկատվության ազատության մասին» օրենքով նախատեսված հարցումների վերաբերյալ բողոքների համար մեխանիզմի ապահովման ուղղությամբ:

Վերահսկիչ մարմնի բացակայությունը նշվում է որպես Հայաստանում տեղեկատվության ազատության ոլորտի հիմնական խնդիրներից մեկը: Շեշտվել է այն հանգամանքը, որ դատարանների գործունեությունը տեղեկատվության ազատությանն առնչվող բողոքների քննության մասով ընդհանրապես արդյունավետ չէ: Աշխատանքային այցի ընթացքում մոնիթորինգ իրականացնող խմբին որպես օրինակ նշվել է այն, որ մեկ գործի քննությունը տևել է հինգ տարի: Օրինակ բերելով իր սեփական փորձը՝ ԹԻՀԿ-ն նշել է, որ «բողոքի քննությունը հաճախ պահանջում է անհիմն երկար ժամանակահատված, եւ ավարտվելիս այն արդեն կորցնում է իր կարելոորությունը»:⁴⁸

Տեղական հասարակական կազմակերպությունները կոչ են անում հիմնել անկախ վերահսկիչ մարմին: Ցավոք, հասարակական կազմակերպությունների շրջանում առկա է այն մտայնությունը, որ Կառավարությունն իրենց առաջարկությունները լուրջ չի ընդունում: ԻԱԿ-ն այս հարցի առնչությամբ մի քանի անգամ դիմել է Կառավարությանը: Նրանք նաեւ առաջարկել են դա ներառել «Բաց կառավարման գործընկերություն» նախաձեռնության գործողությունների ծրագրում՝ որպես նպատակ, սակայն որեւէ հաջողության կամ Կառավարության կողմից աջակցության չեն հասել:

Թվում է՝ «Բաց կառավարման գործընկերություն» նախաձեռնության 2014-2015 թվականների գործողությունների ծրագրի նախագիծը քննարկելու ընթացքում վերահսկիչ մարմին ներդնելու հարցը հաշվի է առնվել: Ինչպես տեղեկացրել է ԻԱԿ-ն, այդ ժամանակ Սարդու իրավունքների պաշտպանի գրասենյակը դեմ էր այդպիսի նախաձեռնությանը: Կառավարությունը մերժել է այս նպատակը «Բաց կառավարման գործընկերություն» նախաձեռնության գործողությունների ծրագրում ներառելու առաջարկությունը, եւ առաջ բերված փաստարկների շարքում նշել է այդ նոր հաստատությունը հիմնելու համար անհրաժեշտ ռեսուրսների բացակայությունը: Իշխանությունները չեն կարողացել մանրամասներ ներկայացնել թեմայի առնչությամբ անցկացված քննարկումների վերաբերյալ:

Կառավարությունը հայտնել է, որ սկսել է քննարկումներն այն հարցի վերաբերյալ, թե որ գերատեսչությունն է վերահսկիչ գործառույթներ իրականացնելու: Համաձայն հարցաշարում նշված պատասխանների՝ Արդարադատության նախարարությունը քայլեր է ձեռնարկել ուսումնասիրելու

⁴⁸ Բողոքների վերաբերյալ վիճակագրական տվյալներն առկա են՝ <http://foi.am/en/all-cases>:

այլ երկրներում տեղեկատվության ազատության ոլորտում գործող հաստատությունները, ինչպես օրինակ՝ Տեղեկատվության ազատության հարցերով հանձնակատարի ինստիտուտը: ԻԱԿ-ն տեղեկացրել է, որ կազմակերպությունը զգալիորեն նպաստել է այդ ուսումնասիրությանը: Ոչ մի այլ տեղեկություն չի տրամադրվել, եւ մոնիթորինգ իրականացնող խումբը հնարավորություն չի ունեցել հանդիպելու իշխանությունների հետ, որոնք կարող էին այս հարցի առնչությամբ իրենց պլանների հետ կապված տեղեկություններ տրամադրել:

Բողոքների մեխանիզմը ներկայումս ներառում է բողոքը ներկայացնելու երկու հիմնական միջոց՝ 1) վարչական մարմնի (վերադաս վարչական մարմնի) ղեկավարին վարչական կարգով բողոք ներկայացնելը, 2) Վարչական դատավարության օրենսգրքով սահմանված կարգով դատարան բողոք բերելը: Օրենքով սահմանվում է, որ «տեղեկության տրամադրման մերժումը կարող է բողոքարկվել լիազորված պետական կառավարման մարմին կամ դատարան»: Հարցաշարում նշված պատասխաններում այնուհետեւ հղում է կատարվում Սահմանադրությանը, համաձայն որի «յուրաքանչյուր ոք իրավունք ունի իր իրավունքների ու ազատությունների պաշտպանության համար օրենքով սահմանված հիմքերով եւ կարգով ստանալու մարդու իրավունքների պաշտպանի աջակցությունը»:

Մարդու իրավունքների պաշտպանի գրասենյակը պատասխանատու է մարդու իրավունքների ոլորտում վերահսկողության ընդհանուր մանդատի շրջանակներում տեղեկատվության ազատության մասին օրենսդրության իրականացման դիտանցում կատարելու համար: Սակայն Մարդու իրավունքների պաշտպանի գրասենյակն այս դերը կատարելու համար համապատասխան ռեսուրսներ չունի, եւ այս մանդատն ավելի ընդհանուր է ու ոչ կոնկրետ: Բացի դրանից՝ Մարդու իրավունքների պաշտպանի գրասենյակի լիազորություններն ընդհանուր առմամբ թույլ են. այն կարող է պարզապես առաջարկություններ ներկայացնել պետական գերատեսչություններին եւ չի կարող պարտադիր ցուցումներ տալ, պատժամիջոցներ կիրառել խախտում կատարող հանրային պաշտոն գրադեցնող անձանց նկատմամբ կամ միջնորդություն իրականացնել:

Այն փաստը, որ Մարդու իրավունքների պաշտպանի գրասենյակն ի վիճակի չէ ծառայելու որպես տեղեկատվության ազատության ոլորտում վերահսկիչ մարմին, հստակ երեւում է Մարդու իրավունքների պաշտպանի գրասենյակի 2013

թվականի գեկույցում: 2013 թվականի գեկույցում, որը բաղկացած է 128 էջից, տեղեկատվության ազատությանն առնչվող խնդիրներին միայն մեկ պարբերություն է նվիրված, եւ դրանում հղում է կատարվում միայն ԻԱԿ-ի գեկույցին. «Արձանագրվել են խնդիրներ տեղեկատվության ազատության ապահովման ոլորտում: «Ինֆորմացիայի ազատության կենտրոն» հասարակական կազմակերպության կողմից 2013 թվականի ընթացքում տեղեկությունն տնօրինող տարբեր մարմինների ներկայացվել են տեղեկությունն ստանալու նպատակով 203 հարցումներ: Իրականացված հետազոտությունների հիման որպես տեղեկատվության ազատության ոլորտի հիմնական խնդիրներ մատնանշվել են լուր մերժումները, ինչպես նաև՝ ոչ լիարժեք, թերի պատասխանները: Տարեկան հաշվետվությամբ արձանագրվել է, որ թեև հիմնախնդիրը շարունակում է մնալ պետական մարմիններում հրապարակային եւ թափանցիկ աշխատանքի բացակայությունը, սակայն տեղեկություն տրամադրելու ընթացակարգերում խնդիրները փոխվել են: 2011 թվականի համեմատ լուր մերժումների թիվը 2013 թվականին նվազել է շուրջ 3 անգամ: Սակայն լուր մերժումների թիվը կրճատվել է՝ փոխարինվելով մեծ մասամբ թերի կամ անհիմն պատասխաններով կամ անհիմն մերժումներով: 2011 թվականի համեմատ՝ թերի պատասխանների թիվը 2013 թվականին աճել է 10 անգամ, անհիմն մերժումների թիվը՝ 4 անգամ, իսկ անհիմն պատասխանների թիվը՝ 2 անգամ: Տեղեկատվության ազատության ոլորտում առկա մյուս հիմնական խնդիրը տեղեկության տրամադրման ժամկետների խախտումներն են»:⁴⁹

Աշխատանքային այցի ընթացքում Մարդու իրավունքների պաշտպանի գրասենյակի ներկայացուցիչները տեղեկացրել են, որ Մարդու իրավունքների պաշտպանը դեմ չէ նոր մեխանիզմի ապահովմանը: Նրանք հաստատել են, որ ներկայումս բավարար ռեսուրսներ կամ լիազորություններ չունեն տեղեկատվության ազատության ոլորտում վերահսկիչ գործառույթներ իրականացնելու համար:

Վաղուց հաստատված միջազգային լավագույն գործելակերպերից է այն, որ տեղեկատվության ազատության օրենսդրության կատարման նկատմամբ վերահսկողությունը պետք է վերապահվի անկախ հանրային մարմնի:⁵⁰ Այդպիսի

⁴⁹ ՄԻՊ գեկույց, 2013 թվական, էջ 79:

⁵⁰ Կատարման մոդելների ընդհանուր տեղեկությունների համար տե՛ս օրինակ՝ Լորա Նյուման, «Կատարման մոդելներ. բովանդակությունն եւ ենթատեքստ», Համաշխարհային բանկի ինստիտուտ, 2009 թվական, հասանելի է՝ <http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/LNEumanATI.pdf> :

կառույց ապահովելու հիմնական տարբերակներից են առանձին հանձնաժողովի (կամ հանձնակատարի պաշտոնի) ստեղծումը կամ այդ մանդատը Օմբուդսմենին վերապահելը: Եվրոպայի մի շարք երկրներում (օրինակ՝ Խորվաթիայում, Դանիայում, Հունաստանում, Նորվեգիայում, Իսպանիայում, Շվեդիայում) տեղեկությունների մատչելիության ոլորտի վերահսկողությամբ զբաղվում է Օմբուդսմենը: Սակայն հայտնի է, որ հաճախ Օմբուդսմենի ինստիտուտը չունի արդյունավետ վերահսկիչ մարմին դառնալու համար անհրաժեշտ լիազորություններն ու ռեսուրսները: Օրինակ՝ այն սովորաբար կարող է միայն առաջարկություններ ներկայացնել եւ չի կարող տեղեկություններ հրապարակելու ցուցում տալ, վարչական մարմնի որոշմանը գերակայող որոշում կայացնել: Հետեւաբար, համաշխարհային միտում կա ստեղծելու տեղեկատվության հարցերով առանձին հանձնակատարի պաշտոն կամ հանձնաժողով:

Որոշ երկրներում (օրինակ՝ Էստոնիայում, Իռլանդիայում, Գերմանիայում, Լատվիայում, Սերբիայում, Սլովենիայում, Շվեյցարիայում եւ Միացյալ Թագավորությունում) առանձին գործում է տեղեկատվության հարցերով հանձնակատարի ինստիտուտ, որը միավորված է տվյալների պաշտպանության մարմնի հետ: Այս մոտեցումն առաջին հայացքից կարող է անբնական թվալ, որովհետեւ երկու մանդատով պաշտպանվում են թվացյալ հակառակ շահեր (մի կողմից՝ մասնավոր տեղեկությունների պաշտպանությունը հրապարակվելուց, մյուս կողմից՝ հանրային կազմակերպությունների կողմից տնօրինվող տեղեկությունների առավելագույն մատչելիության ապահովումը): Սակայն դա հնարավորություն է տալիս ապահովելու շահավետ համատեղությունն եւ տվյալների պաշտպանության ու տեղեկությունների մատչելիության ապահովման հետ կապված հիմնական խնդիրներից մեկը լուծելու մեխանիզմ՝ գտնել ճիշտ հավասարակշռություն, երբ մասնավոր կյանքի իրավունքը եւ տեղեկատվության իրավունքը միմյանց հակասում են, եւ որոշել, թե որտեղ է հանրային շահը: Դա նաեւ հնարավորություն է տալիս ռեսուրսները կենտրոնացնել մեկ հաստատությունում եւ, հետեւաբար, տնտեսապես ավելի կենսունակ տարբերակ է:

Հայաստանին առաջարկվում է հետամուտ լինել տեղեկությունների մատչելիության ապահովման հարցերով զբաղվող առանձին հաստատության՝ անկախ հանձնաժողովի կամ հանձնակատարի պաշտոնի ստեղծմանը: Այդ մարմնին բավարար լիազորություններ պետք է վերապահվեն տեղեկությունների

մատչելիության վերաբերյալ օրենսդրությունը կատարելու, մասնավորապես, հանրային կազմակերպությունների կողմից տնօրինվող ցանկացած տեղեկության, այդ թվում՝ գաղտնագրված տեղեկության մատչելիությունն ապահովելու, տեղեկությունների մատչելիության վերաբերյալ պարտադիր ուժ ունեցող որոշումներ կայացնելու եւ խախտումների համար պատժամիջոցներ (ուղղակիորեն կամ դատարանի միջոցով) կիրառելու համար:

Միեւնույն ժամանակ, գործնական քայլեր պետք է ձեռնարկվեն տարբեր մարմիններում տեղեկատվության ազատության ապահովման համար պատասխանատու պաշտոնատար անձինք նշանակելու համար. դրա իրավական հիմքն ապահովված է Օրենքի 13-րդ հոդվածում: Աշխատանքային այցից հետո Կառավարությունը մոնիթորինգ իրականացնող խմբին տեղեկացրել է, որ այս ուղղությամբ միջոցներ են ձեռնարկվել, սակայն խումբը հնարավորություն չի ունեցել ստուգելու, թե արդյոք բոլոր մարմիններում նշանակվել են պաշտոնատար անձինք:

Ցավոք, մոնիթորինգ իրականացնող խումբը համապատասխան կոլեգիայի նիստին ներկա մարմիններից չի կարողացել պատասխաններ ստանալ խնդրի առնչությամբ բարձրացված հարցերի մեծ մասի վերաբերյալ, սակայն ենթադրել է, որ բողոքարկման մեխանիզմի ներդրման վերաբերյալ քննարկումները տեղի են ունեցել եւ որ առկա է դա փաստող համապատասխան ապացույց: Արդարադատության նախարարությունն ավելի ուշ տեղեկացրել է, որ հուլիս-օգոստոս ամիսներին նախարարությունն այս խնդրի վերաբերյալ քննարկումներ է անցկացրել եւ ոլորտում միջազգային լավագույն փորձի վերաբերյալ ուսումնասիրություն է պատրաստել: Չնայած՝ որեւէ այլ տեղեկություն չի տրամադրվել, թե երբ եւ ինչ չափով է խնդիրն արժարժվել քննարկումների ժամանակ կամ քննվել շահագրգիռ կողմերի կողմից: Կարելի է եզրակացնել, որ Հայաստանը մասամբ է կատարել առաջարկության այս մասը:

Հրապարակման ենթակա տեղեկությունների պրոակտիվ հրապարակումը

Այն կազմակերպությունները, որոնց նկատմամբ Օրենքը կիրառելի է, Օրենքով պարտավորվում են պրոակտիվ կերպով առցանց հրապարակել որոշակի տեղեկություններ: 7-րդ հոդվածում նշվում է այդ կազմակերպությունների կողմից պրոակտիվ կերպով հրապարակվող

տեղեկությունների 13 խումբ: Միեւնույն ժամանակ, օրենքով որոշակի մարմինների համար նախատեսվում է վերապահում, որպեսզի նրանք առանց որեւէ հիմք նշելու որոշում կայացնեն տեղեկությունների այդ 13 խմբերից մի քանիսը, օրինակ՝ բյուջեն, թափուր աշխատատեղերը չհրապարակելու վերաբերյալ: Սա տեղեկությունների պրոակտիվ հրապարակման ոչ տեղին սահմանափակում է, որը, որպես գերակայություն, պետք է վերանայվի օրենսդրական մակարդակով: Աշխատանքային այցից հետո Կառավարությունը մոնիթորինգ իրականացնող խմբին տեղեկացրել է, որ ընդունել է ինտերնետ ցանցում պետական մարմինների պաշտոնական կայքերին ներկայացվող նվազագույն պահանջները հաստատելու մասին թիվ 1521-Ն որոշումը: Մոնիթորինգ իրականացնող խմբին չի տրամադրվել այս որոշման օրինակը, եւ այն հնարավորություն չի ունեցել գնահատելու, թե որքանով է որոշումը նպաստել իրավիճակի բարելավմանը:

Սակայն ավելի խնդրահարույց է այս պարտավորության գործնական կատարումը: ԻԱԿ-ն նաեւ գնահատել է հանրամատչելի տեղեկությունների պրոակտիվ հրապարակումը պետական գերատեսչությունների կողմից ապահովելու մակարդակը: Չեկույցի հիմնական եզրակացությունն այն էր, որ գերատեսչությունները մեծ մասամբ տեղեկությունները պրոակտիվ կերպով չեն հրապարակում:⁵¹ Ինչպես տեղեկացրել են գրուցակիցները, հրապարակման գործընթացը շատ դանդաղ է տեղի ունենում: Գործարար հատվածի ներկայացուցիչներից մեկը նշել է, որ «ընդհանուր առմամբ կանոնների եւ կանոնակարգերի վերաբերյալ տեղեկությունների հրապարակման պակաս կա: Կանոնների փոփոխությունները նախապես եւ պատշաճ կարգով չեն հաղորդվում օգտագործողներին: Ընդհանուր, բայց օգտագործողների պահանջներին համապատասխան ... տեղեկությունները տարբեր պետական մարմինների, ինչպես օրինակ՝ մաքսային ծառայության, շարժական գույքի կադաստրի, նոտարների վերաբերյալ օգտակար կլինեին»:

Չրպարտությունը

Համաձայն «Հայաստանի Հանրապետության քրեական օրենսգրքում փոփոխություններ կատարելու մասին» 2010 թվականի մայիսի 18-ի օրենքի 1-ին հոդվածի՝ Քրեական օրենսգրքի 135-րդ եւ 136-րդ հոդվածները ճանաչվել են ուժը

⁵¹ <http://foi.am/en/research/item/895/>

կորցրած: Համբավին պատճառով վնասի հատուցումը կարգավորվում է Քաղաքացիական օրենսգրքի 1087.1 հոդվածով: Վիրավորանքի դեպքում սահմանվող պատժամիջոցները ներառում են ինչպես ներողություն խնդրելը, այնպես էլ սահմանված նվազագույն աշխատավարձի մինչև 1000-ապատիկի չափով փոխհատուցում վճարելը, իսկ զրպարտության դեպքում՝ սահմանված նվազագույն աշխատավարձի մինչև 2000-ապատիկի չափով փոխհատուցում վճարելը: Այսպիսով, Հայաստանն ամբողջությամբ կատարել է առաջարկության այս մասի պահանջները: Այնուամենայնիվ, ըստ քաղաքացիական հասարակության, դրամական պատժամիջոցները շատ խիստ են. լրատվամիջոցները դատական կարգով պարտավորվել են մուծել խոշոր տուգանքներ, եւ դա գործնականում կարող է խոչընդոտներ ստեղծել հետաքննական լրագրության համար:

Հանրային քննարկումները եւ օրենսդրական գործընթացի թափանցիկությունը

Մոնիթորինգի երկրորդ փուլում Հայաստանին առաջարկվել է ապահովել օրենքի հայեցակարգերի եւ օրենսդրության նախագծերի տարածումն այն անձանց շրջանում, որոնց նկատմամբ դրանք կիրառելի են, ինչպես նաեւ մինչև ուժի մեջ մտնելը՝ օրենքները հանրության համար մատչելի դարձնելը եւ բավարար մակարդակով քննարկելը:

«Իրավական ակտերի մասին» օրենքը կարգավորում է հանրային քննարկումները եւ համապատասխան պարտավորություններ է սահմանում պետական մարմինների համար: Օրենքի համաձայն՝ «նախագիծ մշակող մարմինը նորմատիվ իրավական ակտի նախագիծը ազդեցության գնահատողներին ներկայացնելու հետ մեկտեղ կազմակերպում է նախագծի վերաբերյալ հանրային քննարկումներ, որոնց նպատակը նորմատիվ իրավական ակտի նախագծի մասին ֆիզիկական եւ իրավաբանական անձանց իրազեկումն է, ինչպես նաեւ նրանցից կարծիքների հավաքումն ու դրանց հիման վրա նորմատիվ իրավական ակտի նախագծի անհրաժեշտ լրամշակման աշխատանքների իրականացումը»:

Իշխանությունները շեշտում են, որ օրենքների նախագծերը հիմնականում հրապարակվում են դրանք մշակող մարմնի ինտերնետային կայքում, իսկ հանրային քննարկումները կարող են անցկացվել հանրային հանդիպումների,

բաց լուսմների, քննարկումների, հասարակական հարցումների, ինչպես նաև հեռահաղորդակցության հնարավոր միջոցներով: Հանրային քննարկումների իրականացման ժամկետն առնվազն 15 օր է: Ինչպես նշվել է հարցաշարում տրված պատասխաններում, «եթե ներկայացված առաջարկներն արդարացված են, ապա դրանք ընդունվում են իրավասու մարմինների կողմից եւ հաշվի են առնվում նախագծի մշակման հետագա գործընթացում»: Ավելին, բացի նախարարությունների ինտերնետային կայքերից՝ մինչև Կառավարության նիստում քննարկվելը ցանկացած նախագիծ հրապարակվում է նաև Կառավարության ինտերնետային կայքում:

Իշխանությունները նաև հայտնել են, որ հանրային քննարկումները միշտ անցկացվում են. մշակված յուրաքանչյուր օրենքի նախագիծ անցնում է գործընթացի այս փուլը: Ըստ Ազգային ժողովի ներկայացուցիչների՝ հանրային քննարկումներ անցկացվում են առավել մեծ հնչեղություն ունեցող օրենսդրության վերաբերյալ, եւ լուսմներ անցկացնելու վերաբերյալ որոշումը կայացնում են խմբակցությունները: Հանրային լուսմներ անցկացվել են, օրինակ, 2013 թվականին ընդունված «Կուտակային կենսաթոշակների մասին» օրենքի դեպքում:

Արդարադատության նախարարության ինտերնետային կայքում օրենքների նախագծերի հրապարակման համար առանձին բաժին է գործում: Արդարադատության նախարարության ցանկացած նախագիծ հրապարակվում է ինտերնետային կայքում: Կայքէջին կցված է հանրային մեկնաբանությունների մոդուլ, որը կարող է օգտագործվել ինտերնետային կայք այցելող ցանկացած անձի կողմից: Թեև սա բավականին առաջադիմական եւ ողջունելի նախաձեռնություն է, հանրությունն ակնհայտորեն քիչ է տեղյակ դրան: ԻԱԿ-ն, ամենասակտիվ հասարակական կազմակերպություններից մեկը, տեղյակ չէր, որ կա այդպիսի հնարավորություն: Հետեւաբար, իշխանություններին խորհուրդ է տրվում բարձրացնել իրազեկությունը այս եւ նմանատիպ նախաձեռնությունների վերաբերյալ, որպեսզի հանրությունը հնարավորինս լիարժեք կարողանա օգտագործել առկա հնարավորությունները: Հարկ է նշել, որ որեւէ տեղեկություն չի տրամադրվել մեկնաբանությունները վերլուծելու եւ համապատասխան առաջարկները մշակվող օրենսդրության մեջ ներառելու մեխանիզմի վերաբերյալ: Դա, անշուշտ, հեշտ լուծվող խնդիր չէ, եւ պատշաճորեն իրականացվելու դեպքում պահանջում է զգալի ռեսուրսներ:

Հակառակ այս տեղեկությունների՝ հասարակական կազմակերպությունների կողմից ներկայացված տվյալները ցույց են տալիս, որ օրենսդրական գործընթացի թափանցիկության եւ հանրության ներգրավվածության վերաբերյալ համապատասխան օրենսդրության կատարման մակարդակը շատ ցածր է: Ինչպես ԹԻՀԿ-ն նշել է հարցաշարում տրված պատասխաններում, «ոչ բոլոր նախարարություններն են օրենքների նախագծերը տեղադրում իրենց ինտերնետային կայքերում, եւ հաճախ հանրությունն առաջիկա օրենքների նախագծերի վերաբերյալ տեղեկանում է Կառավարության հենց այն նիստից առաջ, որում դրանք ընդունվում են»: Իշխանությունները, սակայն, համաձայն չեն, եւ կարծում են, որ օրենքի այս պահանջը Կառավարությունը լիարժեք կատարում է, եւ որ ԹԻՀԿ-ի կողմից այս դիտարկումը հիմնավորող որեւէ մասնավոր օրինակ չի ներկայացվել: ԹԻՀԿ-ն նաեւ տեղեկացրել է, որ ԹԻՀԿ-ի կողմից առաջարկվել է մշակել օրենսդրության նախագծերի կենտրոնացված համակարգ, եւ այն ներառվել է Հայաստանի «Բաց կառավարման գործընկերություն» նախաձեռնության 2014-2016 թվականների գործողությունների ծրագրի նախագծում: Սա շատ լավ քայլ է, եւ իշխանություններին խորհուրդ է տրվում շարունակել այս նպատակի իրականացման ապահովումը:

Ըստ ԹԻՀԿ-ի՝ «Կառավարության 2010 թվականի մարտի 25-ի թիվ 296-Ն որոշմամբ սահմանված՝ հանրային քննարկումների կազմակերպման եւ իրականացման կարգը չի գործում, եւ դրա համար չկա որեւէ համակարգում, վերահսկողություն կամ պատասխանատվություն»:

Ավելին, ԹԻՀԿ-ն նշում է, որ հասարակության համար առավել նշանակալից որոշումների մեծ մասը կայացվում է առանց հանրային քննարկումների: Օրինակները ներառում են «Ժամանակավոր անաշխատունակության նպաստների մասին» օրենքը (2010 թվական), «Ծրջանառության հարկի մասին» օրենքը (2012 թվական), ««Արտոնագրային վճարների մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքում փոփոխություններ եւ լրացումներ կատարելու մասին» օրենքը (2012 թվական), «Կուտակային կենսաթոշակների մասին» օրենքը (2013 թվական) եւ «Ծրջակա միջավայրի վրա ազդեցության գնահատման եւ փորձաքննության մասին» օրենքը (2014 թվական):

Ինչ վերաբերում է օրենսդրության հայեցակարգերին, ապա համապատասխան կանոնակարգերում այս առումով ոչինչ նախատեսված չէ:

Աշխատանքային այցի ընթացքում իշխանությունները տեղեկացրել են, որ Կառավարությունը տարբեր բարեփոխումների խորհուրդներ է ստեղծել, որոնք ապահովում են մի շարք բարեփոխումների նախաձեռնությունների վերաբերյալ գործարար համայնքի եւ հասարակական կազմակերպությունների հատվածի կանոնավոր ֆորումներ: Գրեթե յուրաքանչյուր նախարարություն ստեղծել է ԹՀԿ-ների մասնակցությամբ հանրային խորհուրդներ՝ բարեփոխումների հետ կապված նոր գաղափարների վերաբերյալ քննարկումներ ապահովելու նպատակով: Դրանցից են Տեսչական բարեփոխումների համակարգման խորհուրդը, Հարկային խորհուրդը, Փոքր եւ միջին ձեռնարկատիրության զարգացման խորհուրդը եւ այլն:⁵² Ինչպես աշխատանքային այցի ընթացքում նշել է Արդարադատության փոխնախարարը, հանրային խորհուրդները հասարակական կազմակերպությունների համար կանոնավոր ֆորումներ են:

Այնուամենայնիվ, հասարակական կազմակերպությունները եւ նույնիսկ դոնոր համայնքը թերահավատորեն են վերաբերվում հանրային խորհուրդներին. գործարար համայնքը նշել է, որ դրանցում մասնակցությունը սովորական գործընթաց չէ, սակայն միեւնույն ժամանակ նշվել են դրական փորձի որոշ դեպքեր:

ԹԻՀԿ-ն նշում է, որ այդ դրական փորձի դեպքերից մեկը վերաբերում է «Շրջակա միջավայրի վրա ազդեցության գնահատման եւ փորձաքննության մասին» օրենքի իրավական մշակման գործընթացին հասարակական կազմակերպությունների ներգրավվածությանը: Ըստ ԹԻՀԿ-ի՝ Բնապահպանության նախարարությունն օրենքի նախագիծ է մշակել քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչների, այդ թվում՝ ԹԻՀԿ-ի ակտիվ մասնակցությամբ: Սակայն, ինչպես նշում է ԹԻՀԿ-ն, «այստեղ եւս հաջողված համագործակցության հետ մեկտեղ առկա էին որոշ խնդիրներ, քանի որ օրենքի նախագիծը Խորհրդարան է ներկայացվել նախքան փաստացի պատրաստ լինելը, եւ խոստացված խորհրդարանական լուծումները տեղի չեն ունեցել: Ի վերջո, օրենքն արտահերթ նիստում ընդունվել է 24 ժամվա ընթացքում, որպեսզի բավարարվի Համաշխարհային բանկի կողմից Հայաստանի բյուջետային աջակցության վարկային ծրագրի նախապայմանը: Օրենքի ընդունումից եւ հրապարակումից հետո հասարակական կազմակերպությունները տեղեկացել են, որ օրենքի տեքստը գաղտնի փոփոխվել

⁵² Քննարկումների գործընթացի մասին մանրամասն տեղեկություններ են ներկայացված սույն զեկույցի մեջ. տե՛ս առաջարկություն 3.6:

Է՝ մինչեւ ընթերցումը, եւ, այդպիսով, ընդունված օրենքն արմատականորեն տարբեր է Կառավարության կողմից Ազգային ժողով ներկայացված նախագծից եւ առավելություններ է նախատեսում՝ կապված տնտեսական գործունեության որոշ տեսակների՝ շրջակա միջավայրի վրա ազդեցության գնահատման եւ փորձաքննության իրականացման հետ»:

Այս համատեքստում նաեւ առկա են օրենսդրական գործընթացում քաղաքացիական հասարակության (հասարակայնության) հետ համագործակցության լավ օրինակներ: Օրինակ՝ համագործակցությունը Տեսչական բարեփոխումների համակարգման խորհրդի շրջանակներում, որը ներառում է ինչպես մասնավոր հատվածի, այնպես էլ հասարակական կազմակերպությունների ներկայացուցիչներին, ինչպես նաեւ Փոքր եւ միջին ձեռնարկատիրության զարգացման խորհրդի եւ Հարկային խորհրդի շրջանակներում: Թերեւս պետք է նշել, որ վերջինս դեռ միայն մեկ անգամ է նիստ կայացրել: Անշուշտ լավ գործելակերպ է օրենքի մշակման գործընթացում այն անձանց մասնակցության ապահովումը, որոնց վրա օրենքն ազդեցություն է ունենալու: Ավելին, ակնհայտ է, որ Հայաստանի հասարակության շրջանում առկա է դրա պահանջարկը: Ե՛վ հասարակական կազմակերպությունները, եւ՝ գործարար համայնքը պատրաստակամություն են հայտնել քաղաքականությանն առնչվող տարբեր նախաձեռնությունների շրջանակներում Կառավարության հետ համագործակցելու: Մեծապես խրախուսվում է, որ Կառավարությունը շարունակի եւ ավելի ամրապնդի այս դրական գործելակերպը: Կարելի է, որ Կառավարությունը հետագա քայլեր ձեռնարկի՝ աստիճանաբար վերացնելու համար հասարակական կազմակերպությունների եւ գործարար համայնքի շրջանում տիրող քննադատական մոտեցումը՝ կապված քաղաքականությանն առնչվող նախաձեռնությունների մշակման գործում իրենց դերի եւ մասնակցության իրական հնարավորությունների հետ:

Եզրակացություններ

Ինչպես ցույց է տալիս անկախ հասարակական կազմակերպությունների մոնիթորինգը, տեղեկատվության մատչելիության իրավունքը Հայաստանում պատշաճորեն չի իրականացվում: Հիմնականում «Բաց կառավարման գործընկերություն» նախաձեռնության շրջանակներում ԻԱԿ-ի կողմից նախաձեռնված որոշ քայլերից եւ «Անձնական տվյալների մասին» նոր օրենքի

մշակումից բացի՝ այս ոլորտում իրականացումը խթանելու եւ պետական վերահսկողությունը բարելավելու ուղղությամբ որեւէ նոր միջոց չի ձեռնարկվել: ԻԱԿ-ի կողմից մշակված նախագիծը Խորհրդարանում քննարկման չի դրվել, ինչպես նաեւ ընթացք չի տրվել ԶՀԿ-ների՝ անկախ վերահսկիչ մեխանիզմի ստեղծման վերաբերյալ առաջարկություններին: Տեղեկությունների պարտադիր պրոակտիվ հրապարակումը գործնականում պատշաճորեն չի իրականացվում: Տեղեկություններ ստանալու նպատակով ներկայացվող Էլեկտրոնային հարցումների մասով առկա է օրենսդրական բաց:

Մարդու իրավունքների պաշտպանի գրասենյակը ներկայումս չի կարող դիտվել որպես տեղեկատվության ազատության վերաբերյալ օրենսդրության դրույթների կատարման ոլորտում արդյունավետ գործող վերահսկիչ մարմին. այն չունի անհրաժեշտ լիազորություններ եւ տեղեկատվության ազատության ոլորտում աշխատանքային հատուկ ուղղվածություն: Արդյունավետ եւ անկախ վերահսկիչ մարմին հիմնելը պետք է դիտվի որպես բարեփոխումների կարելու մաս: Դա կարող է լինել ինչպես առանձին հաստատություն, այնպես էլ տվյալների պաշտպանության հարցերով զբաղվող մարմնի հետ համատեղ գործող եւ ԶՀԿ-ների կողմից աջակցություն ստացող մարմին:

Կառավարությունը գեկուցել է անհրաժեշտ վերահսկիչ մարմնի ստեղծման մասին քննարկումներ սկսելու համար որոշ նախնական քայլեր ձեռնարկելու վերաբերյալ, սակայն թվում է՝ այս առաջարկությունն ի վերջո աջակցություն չի ստացել համապատասխան մարմինների կողմից: Կարելու է, որ այս ուղղությամբ ոչ միայն հետագա քննարկումներ իրականացվեն, այլեւ գործնական քայլեր ձեռնարկվեն, որոնք հնարավորություն կտան բարելավելու Հայաստանում տեղեկատվության ազատության իրականացման մակարդակը:

Միեւնույն ժամանակ, վերանայման դեպքում Հայաստանում տեղեկատվության մատչելիության վերաբերյալ օրենսդրության դրույթները կբարելավվեն միջազգային չափանիշներին համապատասխանության ավելի բարձր մակարդակի ապահովման տեսանկյունից: Օրենքում նշված ենթաօրենսդրական ակտերի մշակումը պետք է դիտվի որպես գերակայություն: Կարելու է, որ գործնականում ապահովվի պրոակտիվ հրապարակումը, եւ նախընտրելի է, որ դա իրականացվի միասնական համակարգի միջոցով: Էլեկտրոնային հարցումները ներկայացնելու եւ դրանց ընթացք տալու հիմնական կանոնները պետք է սահմանվեն օրենքում՝ միասնական

գործելակերպ եւ հարցում ներկայացնողների համար մատչելիություն ապահովելու նպատակով:

Վերջին եւ թերեւս ամենից կարեւոր եզրակացությունն այն է, որ քաղաքացիական ծառայողների շրջանում պետք է բարձրացվի իրազեկության մակարդակը՝ հանրային կառավարման ոլորտում բաց եւ թափանցիկ գործունեություն իրականացնելու մշակույթը խթանելու նպատակով:

Հայաստանը մասամբ է կատարել 3.6 առաջարկության պահանջները:

Նոր առաջարկություն 20

- **Վերլուծել եւ հետազայում վերանայել «Տեղեկատվության ազատության մասին» օրենքը՝ այն միջազգային չափանիշներին համապատասխանեցնելու նպատակով, որպեսզի ապահովվի գործող կանոնակարգերի հստակությունը եւ նվազեցվեն առկա խոչընդոտները, այդ թվում՝ նախատեսվեն էլեկտրոնային հարցումներ եւ հանրային շահերին համապատասխանության մասով ստուգում, ընդունել տեղեկատվության ազատության մասին օրենսդրության կիրարկման համար անհրաժեշտ ենթաօրենսդրական ակտեր:**
- **Ապահովել պետական մարմինների կողմից տեղեկությունների պրոակտիվ հրապարակումը, հստակեցնել հաշվառման փաստաթղթերը վարելու եւ գաղտնագրման համակարգն ու պետական մարմիններում ներդնել հանրամատչելի տեղեկությունների ռեգիստրներ, քննարկել տեղեկությունների պրոակտիվ հրապարակման միասնական պորտալի ստեղծումը:**
- **Ապահովել տեղեկությունների մատչելիության իրավունքի իրականացման նկատմամբ արդյունավետ հսկողություն եւ վերահսկողություն, ինչպես նաեւ պարտադիր ուժ ունեցող որոշումներ կայացնելու համարժեք լիազորություններ եւ ռեսուրսներ, յուրաքանչյուր գերատեսչությունում ապահովել տեղեկատվության ազատության ապահովման համար պատասխանատու պաշտոնատար անձանց նշանակումը՝ Օրենքի**

13-րդ հոդվածի պահանջներին համապատասխան:

- **Բարձրացնել հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձանց իրազեկությունը՝ Կառավարությունում բաց եւ թափանցիկ գործունեություն իրականացնելու մշակույթը խթանելու նպատակով, ինչպես նաեւ իրականացնել տեղեկատվության ապահովման համար պատասխանատու պաշտոնատար անձանց եւ հանրային պաշտոն զբաղեցնող՝ տեղեկատվության մատչելիության հետ կապված հարցերով զբաղվող այլ անձանց պարբերական վերապատրաստում:**
- **Ապահովել հանրային ռեսուրսներն օգտագործող կազմակերպությունների թափանցիկության վերաբերյալ դրույթների գործնական կիրառումը (Օրենքի 1.2 հոդված):**

Քաղաքական կոռուպցիա

Նախորդ առաջարկություն 3.7.

Ապահովել կուսակցությունների կողմից իրենց ֆինանսական տվյալների, այդ թվում՝ բնամթերային նվիրատվությունների, շուկայական գներից ցածր գնված կամ վարձակալված գույքի, ապրանքների եւ ծառայությունների, բանկային փոխառությունների, ինչպես նաեւ հիմնադրամների, ասոցիացիաների եւ դրանց հետ առնչվող այլ մարմինների հետ կնքված պայմանագրերի հրապարակումը:

Ապահովել Կենտրոնական ընտրական հանձնաժողովի եւ նրա վերահսկիչ-վերստուգիչ ծառայության⁵³ մշտական գործող անձնակազմի անդամների բավարար թիվը եւ երաշխավորել թեկնածուների առաջադրումը արժանիքների, որակավորման, փորձի եւ քաղաքական անկախության վրա հիմնված լինելը:

Ապահովել Կենտրոնական ընտրական հանձնաժողովի եւ Վերահսկիչ

⁵³ Տարբեր աղբյուրներում կարելի է գտնել այս սուբյեկտի անվանման տարբեր թարգմանություններ: Օրինակ, եւ՝ ԳԲԿԿՈ-ի եւ՝ ԵՄ Ծրագրի հրապարակումներում օգտագործվում է «Վերահսկողության եւ աուդիտի ծառայություն» եզրույթը, Հայաստանի Հանրապետության կառավարության նորմատիվ ակտերի թարգմանություններում օգտագործվում է «Վերահսկողական աուդիտի ծառայություն» եզրույթը: Մոնիթորինգի երկրորդ փուլի եզրույթների նույնականությունն ապահովելու նպատակով մոնիթորինգի երրորդ փուլի զեկույցում նույնպես կօգտագործվի «Վերահսկիչ-վերստուգիչ ծառայություն» եզրույթը:

պայատի աշխատանքների արդյունավետ համակարգումը՝ կուսակցություններին ֆինանսավորելիս պետական գնումների օգտագործման կոռուպցիոն հնարավոր ռիսկերը բացահայտելու նպատակով:

Ապահովել «Հանրային ծառայության մասին» օրենքով քաղաքական պաշտոն գրադեցնող անձանց համար սահմանված շահերի բախման նոր կանոնների կիրառումը եւ համապատասխան ամբողջ տվյալների հրապարակումը:

Դիտարկել քաղաքական գործիչներ եւ գործարար ոլորտի ներկայացուցիչների միջեւ հարաբերություններում թափանցիկության բարձրացման հարցը՝ հրապարակելով օրակարգը եւ պատգամավորների ու բարձրաստիճան պաշտոնյաների այցելությունների համար նախատեսված գրանցամատյանը:

Այն ժամանակ, երբ ավարտվում էր Հայաստանում ՍԳԾ-ի շրջանակներում մոնիթորինգի երկրորդ փուլը, 2011 թվականի մայիսի 26-ին ընդունվեց նոր Ընտրական օրենսգիրքը եւ ուժի մեջ մտավ 2011 թվականի հունիսի 26-ին: Ստամբուլյան հակակոռուպցիոն գործողությունների ծրագրի երկրորդ փուլի զեկույցն ընդունվելուց հետո 2012 թվականի փետրվարի 9-ին ընդունվեց «Կուսակցությունների մասին» օրենքի փոփոխությունները եւ ուժի մեջ մտավ 2012 թվականի մարտի 17-ին: Այս փոփոխությունները 3.7 առաջարկությամբ կարգավորվող ոլորտում ստեղծեցին նոր իրավական դաշտ:

Քաղաքական կուսակցությունների կողմից ֆինանսական տվյալների հրապարակումը

Հայաստանի իշխանությունների կողմից հարցաշարին տրված պատասխանների համաձայն՝ մի շարք էական փոփոխություններ են կատարվել «Կուսակցությունների մասին» օրենքում, ինչը որոշակիորեն օգնել է 3.7 առաջարկությունը կատարելուն: Այնուամենայնիվ, փոփոխված օրենքի տեքստը մոնիթորինգ իրականացնող թիմին չի ներկայացվել:

Չնայած այդ հանգամանքին՝ մոնիթորինգ իրականացնող թիմը կարողացել է այլ տարբեր աղբյուրների միջոցով պարզել այդ փոփոխությունների որոշ տարրեր: Օրինակ՝ 3.7 առաջարկության առաջին տարրի հետ մասամբ

համընկնող (ii) առաջարկության⁵⁴ կատարման համատեքստում Հայաստանի իշխանությունների կողմից ԳԲԿՈ-ին⁵⁵ տրամադրված տեղեկությունն օգնել է պարզելու, որ նոր Ընտրական օրենսգրքի համաձայն «եթե ապրանքները եւ ծառայությունները տրամադրվել են շուկայական արժեքից ցածր գնով կամ ձեռք են բերվել մինչեւ նախընտրական հիմնադրամի ձեւավորումը, ապա իրենց շուկայական արժեքով ներառվում են նախընտրական հիմնադրամի ծախսերում:» ... եւ որ «Կենտրոնական ընտրական հանձնաժողովը 2012 թվականի փետրվարի 16-ի «Հայաստանի Հանրապետության ընտրական օրենսգրքի 26-րդ հոդվածի տարաբնույթ մեկնաբանությունը բացատելու նպատակով պաշտոնական պարզաբանման մասին» որոշմամբ նշել է, որ անհատույց ձեռք բերված ապրանքները եւ ծառայությունները եւս ենթակա են հայտարարագրման եւ Կենտրոնական ընտրական հանձնաժողովի կողմից վերահսկողության` Ընտրական օրենսգրքով սահմանված կարգով:⁵⁶

Աշխատանքային այցի ժամանակ սա հաստատվել է ԿԸՀ-ի ներկայացուցիչների կողմից: Այնուամենայնիվ, բանկային փոխառությունների եւ հիմնադրամների, ասոցիացիաների եւ նրանց հետ առնչվող այլ մարմինների հետ կնքված պայմանագրերի վերաբերյալ տեղեկություն հրապարակելու վերաբերյալ ներկայացուցիչներին դիմելիս, նրանցից շատերը տատանվում էին եւ համոզված չէին, թե արդյոք նման տեղեկությունը պետք է հրապարակվի: Այս առնչությամբ մոնիթորինգ իրականացնող թիմին չի տրամադրվել որեւէ համապատասխան իրավական նորմ, հետեւաբար առաջարկության այս տարրը մնում է չդիտարկված:

Ընտրական օրենսգրքի 27-րդ հոդվածի համաձայն` անհրաժեշտ է, որ բոլոր կուսակցությունները ներկայացնեն ֆինանսական հաշվետվություն ԿԸՀ-ի վերահսկիչ-վերստուգիչ ծառայություն (ՎՎԾ)` նախընտրական քարոզչությունն սկսվելուց հետո 10-րդ եւ 20-րդ օրը, ինչպես նաեւ ոչ ուշ, քան ընտրությունների արդյունքների պաշտոնական հրապարակման համար սահմանված ժամկետի

⁵⁴ ԳԲԿՈ-ն առաջարկել է ապահովել, որ կուսակցությունների եւ թեկնածուների նկատմամբ կատարվող բնամթերային նվիրատվությունները (բացառությամբ մասնագետներ չհանդիսացող անձանց կողմից կատարվող կամավոր աշխատանքի), ինչպես նաեւ զեղչված գներով առաջարկված ապրանքները եւ ծառայությունները հաշվարկվեն իրենց առեւտրային արժեքով եւ ներառվեն նախընտրական քարոզչության ֆինանսական միջոցների մասին հայտարարագրերում:

⁵⁵ Տե՛ս ԳԲԿՈ-ի` 2012 թվականի դեկտեմբերին ընդունված` Կուսակցությունների ֆինանսավորման թափանցիկության մասին Հայաստանի վերաբերյալ իր երրորդ փուլի Գնահատման զեկույցի մասին համապատասխանության զեկույցը:

⁵⁶ ԳԲԿՈ-ի` 2012 թվականի դեկտեմբերին ընդունված Կուսակցությունների ֆինանսավորման թափանցիկության մասին Հայաստանի վերաբերյալ իր գնահատման երրորդ փուլի զեկույցի մասին համապատասխանության զեկույց:

ավարտից 3 օր առաջ: Բացի դրանից՝ 2013 թվականի հունիսին հրատարակված «Հայաստանի հանրային հատվածում կոռուպցիայի իրավիճակի վերլուծություն» ԵՄ ծրագրի վերջնական գեկույցի (ԵՄ ծրագրի գեկույց) համաձայն՝ 2012 թվականի հոկտեմբերի 5-ին ԿԸՀ-ն ընդունել է որոշում՝ էլ ավելի մանրամասն սահմանելով նման հաշվետվություններ կազմելու կարգն ու ձեւաչափը:

Գործնականում այս պահանջների կատարումը գնահատելու համար մոնիթորինգ իրականացնող թիմը հիմնվել է ԵԱՀԿ Ժողովրդավարական հաստատությունների եւ մարդու իրավունքների գրասենյակի (ԵԱՀԿ/ԺՀՄԻԳ), ԵԱՀԿ Խորհրդարանական վեհաժողովի (ԵԱՀԿ ԽՎ), Եվրոպայի խորհրդի խորհրդարանական վեհաժողովի (ԵԽԽՎ) եւ Եվրոպական խորհրդարանի (ԵԽ) կողմից կատարված 2012 թվականի մայիսին անցկացված վերջին խորհրդարանական ընտրությունների գնահատման վրա:

Նախնական հանգամանքների եւ եզրակացությունների վերաբերյալ նրանց համատեղ հայտարարության համաձայն՝ «նոր Ընտրական օրենսգրքով խստացվել են քարոզարշավների ֆինանսավորման կանոնները: Այնուամենայնիվ, դեռեւս առկա է երկու հիմնական հարց՝ վերահսկիչ-վերստուգիչ ծառայության⁵⁷ սահմանափակ անկախությունը ԿԸՀ-ից եւ քարոզարշավի ծախսերի նեղ իրավական սահմանումը: Մեծամասնական ընտրակարգով մոտ 12 թեկնածու քարոզարշավի համար չեն բացել հատուկ հաշիվներ, իսկ 1-ը մինչեւ ընտրության օրը ոչ մի ծախս չկատարելու մասին հաշվետվություն է ներկայացրել: Մյուս բոլոր թեկնածուները հաշվետվություն են ներկայացրել ԿԸՀ-ի վերահսկիչ-վերստուգիչ ծառայություն եւ նրանց հաշվետվությունները հրապարակվել են ժամանակին: Մինչեւ ընտրության օրը ԿԸՀ-ի կողմից քարոզարշավի ֆինանսավորման որեւէ խախտում չի արձանագրվել»:⁵⁸

Կենտրոնական ընտրական հանձնաժողով

ԿԸՀ-ն ունի 51 քաղաքացիական ծառայողից կազմված մշտական գործող անձնակազմ՝ ենթակայության տարբեր մակարդակներով: Անձնակազմի ընտրությունը կատարվում է «Քաղաքացիական ծառայության մասին» օրենքի հիման վրա բաց մրցույթների անցկացման միջոցով եւ արտամրցութային

⁵⁷ Հայտնի է նաեւ որպէս ՎԿԾ:

⁵⁸ Տե՛ս http://www.coe.am/docs/parliamentary_elections_2012.pdf:

կարգով: Սրանով Հայաստանը համապատասխանում է առաջարկության այս տարրին:

Այնուամենայնիվ, ինչպես արդարացիորեն նշել են Հայաստանի քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչները, ԿԸՀ անդամների՝ արժանիքների, որակավորման, փորձի եւ քաղաքական անկախության հիման վրա թեկնածուների առաջադրումն էլ ավելի կարելու էր կիսադա կոռուպցիայի դեմ պայքարի համատեքստում, քանի որ նրանք են կայացնում ընտրական գործընթացների վերաբերյալ որոշումները:

ԿԸՀ-ի բոլոր 7 անդամները նշանակվում են Նախագահի կողմից՝ 6 տարի ժամկետով: Նրանցից երեքը նշանակվում են մարդու իրավունքների պաշտպանի, երկուսը՝ Վճռաբեկ դատարանի նախագահի, իսկ մյուս երկուսը՝ փաստաբանների պալատի նախագահի առաջադրմամբ: ԵՄ ծրագրի հաշվետվության մեջ նշվում է, որ «դիտորդական առաքելությունն էլ մոնիթորինգ իրականացնող շատ կազմակերպություններ պնդում են, որ ԿԸՀ-ն իրականում անկախ չէ»: Նրա բոլոր անդամները նշանակվում են Նախագահի կողմից եւ թեկնածուներին առաջադրող կազմակերպությունները հանրության կողմից ընկալվում են որպես գործադիր մարմնից խիստ կախում ունեցող:⁵⁹ Այնուամենայնիվ, Հայաստանի իշխանությունները նշում են, որ Վենետիկի հանձնաժողովը եւ ԺՀՄԻԳ-ը համատեղ կարծիք են հրապարակել Հայաստանի ընտրական օրենսգրքի, այդ թվում՝ նշանակման գործընթացի եւ այլնի վերաբերյալ՝ պնդելով, որ այն համապատասխանում է միջազգային ստանդարտներին:

Վերահսկիչ-վերստուգիչ ծառայություն

Ստամբուլյան հակակոռուպցիոն գործողությունների ծրագրի երկրորդ փուլի զեկույցի ընդունման ժամանակ ԿԸՀ-ի 2011 թվականի օգոստոսի 11-ի որոշմամբ ստեղծվեց մշտական գործող վերահսկիչ-վերստուգիչ ծառայությունը (ՎՎԾ): Այս ծառայությունը Կենտրոնական ընտրական հանձնաժողովի մաս չի կազմում եւ քաղկացած է ղեկավարից ու երկու քաղաքացիական ծառայողներից, եւ ընտրությունների ժամանակ, անհրաժեշտության դեպքում, կարող է մեկ ամիս ժամկետով վարձել առավելագույնը հինգ պայմանագրային աշխատողների:

⁵⁹ Ավելացնել ԵՄ հաշվետվության հղումը

Բացի դրանից՝ նախընտրական քարոզչությունների ընթացքում Ազգային ժողովից յուրաքանչյուր խմբակցություն նշանակում է մեկ որակավորված աուդիտոր, որը կամավոր հիմունքներով աջակցում է ծառայությանը մինչև ընտրությունների արդյունքների հրապարակումից հետո մինչև հինգերորդ օրը: ԿԸՀ-ի անդամները, ինչպես նաև վերահսկիչ-վերստուգիչ ծառայության ղեկավարը, չեն կարող լինել կուսակցության անդամներ: Ծառայության կողմից աշխատանքի ընդունված մյուս քաղաքացիական ծառայողները ենթարկվում են քաղաքական գաղվածության սկզբունքին, ինչը նշանակում է, որ նրանք չեն կարող իրենց դիրքն օգտագործել կուսակցությունների շահերի համար: Նրանք նշանակվում են «Քաղաքացիական ծառայության մասին» օրենքի համաձայն:

Մոնիթորինգ իրականացնող թիմն աչալուրջ էր եւ, հետեւաբար, քննարկել է ՎՎԾ-ի հետ կապված երկու հարց.

- i) ԿԸՀ-ից նրա սահմանափակ անկախությունը (այս հարցը քննարկվում է կուսակցությունների հրապարակումների բաժնում).
- ii) ընդհանուր առմամբ լիազորությունների իրականացման սահմանափակումներ, ինչպես նաև սահմանափակ կարողություն՝ իրականացնելու նույնիսկ այն գործառնությունները, որոնք նա արդեն ունի:

ՎՎԾ-ն, ԿԸՀ-ի կողմից 2011 թվականի օգոստոսի 11-ին ընդունված նրա գործունեության կարգի համաձայն, պատասխանատու է՝

- ընտրական հանձնաժողովներին եւ ԿԸՀ անձնակազմին տրամադրված միջոցների օգտագործումը վերահսկելու համար.
- թեկնածուների, կուսակցությունների եւ կուսակցությունների դաշինքների նախընտրական հիմնադրամներ կատարվող մուծումները, դրանց հաշվարկը եւ ծախսերը վերահսկելու համար.
- կուսակցությունների ընթացիկ ֆինանսական գործունեությունը վերահսկելու համար.
- թեկնածուների, կուսակցությունների, կուսակցությունների դաշինքների նախընտրական հիմնադրամներ կատարված մուծումները եւ դրանց ծախսման վերաբերյալ հայտարարագրերը ստուգելու, եւ
- ԿԸՀ-ին տրամադրված միջոցների օգտագործումը, ընտրական հանձնաժողովների եւ ԿԸՀ անձնակազմի՝ նախընտրական հիմնադրամներ կատարված մուծումները, դրանց հաշվարկը,

կուսակցությունների ծախսերն ու ընթացիկ ֆինանսական գործունեությունն ուսումնասիրելու եւ դրանց վերաբերյալ որոշումներ կայացնելու համար:

Կուսակցությունների եւ թեկնածուների կողմից ներկայացվող ֆինանսական հայտարարագրերն ստանալուց հետո 2 օրվա ընթացքում ՎՎԾ-ն պարտավոր է ստուգել դրանք եւ կազմել տեղեկանք, որը ներկայացվում է ԿԸՀ-ի քննարկմանը: Այս քննարկումներից հետո հաշվետվությունը հրապարակվում է ԿԸՀ-ի կայքում: ՎՎԾ-ն, ի թիվս այլոց, բանկերից կարող է ստանալ «նախընտրական քարոզչություն»՝ ժամանակավոր բացված հաշիվների, կուսակցությանը վճարված անդամակցության վճարների, նվիրատվությունների, քաղաքացիաիրավական գործարքներից ստացված ֆինանսական միջոցների եւ այլնի վերաբերյալ տեղեկություններ, տեղեկանքներ, փաստաթղթերի պատճեններ: Այնուհետեւ նա կարող է խաչաձեւ ստուգել այս տեղեկությունները՝ համեմատելով հայտարարագրում ներկայացված տվյալների հետ:

Հայաստանի քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչների կողմից մոնիթորինգ իրականացնող թիմին տրամադրված տեղեկությունների համաձայն՝ ՎՎԾ կարողությունների շրջանակն իրականում չափազանց սահմանափակ է՝ գործնականում իրենց գործառույթները պատշաճորեն իրականացնելու համար: Օրինակ՝ ինչպես ցույց է տվել ԹԻՀԿ-ի մոնիթորինգը, ընտրությունների ընթացքում ՎՎԾ-ն միայն հաշվետվություններ էր ստանում կուսակցությունների եւ թեկնածուների նախընտրական հիմնադրամների լիազոր անձանցից եւ պարզապես ստուգում դրանց՝ ժամանակին ներկայացնելը, ինչպես նաեւ հայտնաբերում այն կուսակցություններին կամ թեկնածուներին, որոնք չէին կազմում կամ ներկայացնում այդպիսի հաշվետվություններ: Այն չէր անցկացնում նախընտրական հիմնադրամների եկամուտների եւ ծախսերի որեւէ ստուգում: Սա դարձավ էլ ավելի լուրջ խնդիր գործող Ընտրական օրենսգրքի ընդունմամբ, որի 28-րդ հոդվածի համաձայն, ՎՎԾ-ն այժմ նաեւ պատասխանատու է կուսակցությունների ընթացիկ ֆինանսական գործունեության նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնելու համար:

Կենտրոնական ընտրական հանձնաժողովի եւ Վերահսկողության պալատի աշխատանքների համակարգումը

Հարցաշարին տրված պատասխաններում Հայաստանի իշխանությունները

նշում են, որ երկու սուբյեկտի միջև համագործակցությունը կարգավորվում է օրենքով եւ աշխատանքային այցի ընթացքում մոնիթորինգ իրականացնող թիմին վստահեցրեցին, որ համագործակցությունն արդյունավետ է:

Հայաստանի քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչների կարծիքով՝ կուսակցություններին (պետական բյուջեից ֆինանսավորում ստանում են միայն Ազգային ժողովում խմբակցություններ ունեցող կուսակցությունները) տրվող պետական ֆինանսավորման (պետական բյուջեից) չափը շատ փոքր է եւ գրեթե անուշադրության է մատնված Վերահսկիչ պալատի կողմից: Նրանք տեղեկացրեցին մոնիթորինգ իրականացնող թիմին, որ գոնե մինչեւ այժմ Վերահսկիչ պալատը այդ հիմնադրամների վերաբերյալ երբեք ստուգումներ չի անցկացրել (տե՛ս ՎՊ կայքէջը՝ www.coc.am):

Քաղաքական պաշտոն զբաղեցնող անձանց համար սահմանված շահերի բախման կանոնների կատարումը

Հայաստանի իշխանություններն իրենց կողմից հարցաշարին տրված պատասխաններում միայն մեջբերում են իրավական նորմերը: Մինչ աշխատանքային այց կատարելը կամ դրա ընթացքում մոնիթորինգ իրականացնող թիմին ոչ մի տեղեկություն չի տրամադրվել այս նորմերի գործնականում փաստացի կատարման վերաբերյալ:

Քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչներն իրենց մտահոգությունն են հայտնել «Հանրային ծառայության մասին» օրենքի շրջանակներում քաղաքական պաշտոն զբաղեցնող անձանց շահերի բախման կարգավորումների վերաբերյալ: Մասնավորապես, նրանք հայտնաբերել են հետևյալ թերությունները՝

- i) համատեղ ապրող ամուսինների կամ երեխաների հետ փոխկապակցված անձանց շրջանակի սահմանափակում, որը չի արտացոլում հայ հասարակության մեջ ազգակցական կապի եւ մտերիմ հարաբերությունների էությունը ու թե ինչպես է դա վերածվում գործարար ոլորտի եւ քաղաքականության միջև հարաբերությունների.
- ii) ղեկավարներ չունեցող հանրային ծառայողների համար հաշվետվություն ներկայացնելու մեխանիզմների բացակայություն եւ, վերջապես՝
- iii) այդ նորմերը խախտելու համար պատժամիջոցների բացակայություն:

Նրանք նաեւ նշել են, որ օրենքով Ազգային ժողովի հայեցողությանն է թողնված ԱԺ պատգամավորների շահերի բախումների կարգավորումներն ընդունելը կամ չընդունելը, այնուամենայնիվ, պարզվել է նաեւ, որ այդ կարգավորումները սահմանվել են «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» օրենքով:

2012 թվականի մայիսին Ազգային ժողովը ստեղծեց ԱԺ պատգամավորների բարեխղճությունն ապահովող հատուկ մարմին՝ Ազգային ժողովի էթիկայի հանձնաժողովը: Սա ժամանակավոր մարմին է, որը չունի անդամների սահմանված թիվ, եւ յուրաքանչյուր խմբակցություն իրավունք ունի առաջադրելու առնվազն մեկ պատգամավոր: Նախագահը եւ նրա տեղակալը ներկայացնում են ամենամեծաթիվ ընդդիմադիր եւ ոչ ընդդիմադիր խմբակցությունները եւ նշանակվում Ազգային ժողովի նախագահի կողմից: Հանձնաժողովն ունի 3 անդամից կազմված իր քարտուղարությունը: Նրա ժամանակավոր բնույթը նշանակում է, որ այն կազմավորվում է Ազգային ժողովի յուրաքանչյուր նոր նստաշրջանի գումարման հետ եւ գործում է մինչեւ հաջորդ նստաշրջանը:

Հանձնաժողովի իրավասությունները սահմանված են «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» օրենքի 24.2 հոդվածում: Հանձնաժողովը կարող է կայացնել երկու տեսակի որոշում՝ (i) ԱԺ պատգամավորների կողմից էթիկայի կանոնների խախտման եւ, (ii) ԱԺ պատգամավորների կողմից շահերի բախման վերաբերյալ հայտարարությամբ հանդես գալու պահանջը չկատարելու առնչությամբ, եւ ներկայացնելու երեք տեսակի եզրակացություն՝ (i) ԱԺ պատգամավորների կողմից անհամատեղելիության մասին դրույթները խախտելու, (ii) համատեղելիության եւ (iii) շահերի բախման վերաբերյալ հայտարարությամբ հանդես գալու անիրաժեշտության առնչությամբ:

Յուրաքանչյուր ոք հանձնաժողով կարող է ներկայացնել էթիկայի կանոնների խախտման, ԱԺ պատգամավորների կողմից շահերի բախման վերաբերյալ հայտարարությամբ հանդես գալու պահանջը չկատարելու կամ Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրության անհամատեղելիության մասին դրույթը խախտելու առնչությամբ դիմում: Դիմումն ստանալուց հետո Նախագահն ունի 10 օր՝ նախնական ուսումնասիրություն կատարելու եւ հանձնաժողովի նիստին ներկայացնելու իր եզրակացությունն այն մասին, թե արդյոք հիմքեր կան մերժելու դիմումի քննարկումը: Որոշումն ընդունվում է հանձնաժողովի անդամների քվեարկությամբ: Եթե որոշում է կայացվում

քննությունն սկսելու մասին, ապա այն պետք է ավարտվի 30 օրվա ընթացքում՝ եւս 20 օր այն երկարաձգելու հնարավորությամբ: «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» օրենքի 24.4 հոդվածի համաձայն՝ հանձնաժողովի նիստերն անցկացվում են դռնփակ, եթե քննարկվող դիմումը ներկայացրած պատգամավորն այլ բան չի պահանջում: Էթիկայի կանոնների եւ շահերի բախման խախտումների համար նախատեսված չէ որեւէ պատժամիջոց. միայն Սահմանադրության անհամատեղելիության մասին դրույթների խախտման դեպքում կարող են պատժամիջոցներ կիրառվել:

ԵՄ Ծրագրի գեկույցից ստացված տեղեկության համաձայն՝ հանձնաժողովը 2012 թվականի մայիսին իր կազմավորման օրվանից ընդունել է 11 որոշում՝ քննությունը մերժելու, 4 որոշում՝ քննությունն սկսելու, 2 որոշում՝ Էթիկայի կանոնների խախտման, 1 որոշում՝ քննությունն ավարտելու եւ 1 որոշում՝ դիմումի քննությունը կարճելու մասին: Այս որոշումներից մի քանիսի անաչառությունը կասկածի տակ է դրվել:⁶⁰

Քաղաքական գործիչների եւ գործարար ոլորտի ներկայացուցիչների միջեւ հարաբերության թափանցիկությունը

Հայաստանի իշխանությունները հաղորդում են, որ օրակարգերն ու պատգամավորների եւ պաշտոնյաների այցելությունների վերաբերյալ տեղեկությունները վերջին տարիների ընթացքում հրապարակվում են <http://www.parliament.am>, <http://www.gov.am> եւ պետական մարմինների էլեկտրոնային կայքէջերում: Մասնավորապես ներկայացվում են վերոնշյալ պաշտոնատար անձանց այցելությունները: Նշված կայքէջերից բացի՝ այցելությունները նաեւ հրապարակվում են էլեկտրոնային լրատվական միջոցների եւ սոցցանցերի միջոցով:

Այնուամենայնիվ, քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչներն իրենց մտահոգությունն են հայտնում այն մասին, որ այցելությունների վերաբերյալ տեղեկությունը չի ենթադրում ստացված նվերների առնչությամբ տեղեկությունն եւ որեւէ կայքում առկա չեն նվերների (ու հյուրընկալության) վերաբերյալ հանրության համար հասանելի գրանցամատյաններ: Նրանք

⁶⁰ Առանձին դեպքերի վերաբերյալ ավելի մանրամասն տեղեկությունների համար տե՛ս «Հայաստանի հանրային հատվածում կոռուպցիայի իրավիճակի վերլուծություն» ԵՄ Ծրագրի վերջին գեկույցը, 2013 թվականի հունիս, էջ 48-49:

տեղեկացրել են մոնիթորինգ իրականացնող թիմին, որ շատ քաղաքական գործիչներ գրադվում են ձեռնարկատիրական գործունեությամբ: Շատ դեպքերում ձեռնարկությունները գրանցված են փոխկապակցված անձանց կամ այլ հարազատների (օրինակ՝ առանձին ապրող երեխաների, «ամուսնալուծված» կանանց, զարմիկների, քրոջ (եղբոր) աղջիկների եւ որդիների) անվամբ: Այնուամենայնիվ, նույնիսկ այն դեպքերում, երբ ձեռնարկությունների հիմնադիրների (մասնակիցների) թվին են դասվում քաղաքական գործիչներ, այս դեպքերը իրավապահ մարմինների կողմից վեր չեն հանվում եւ չեն քննվում:

Եզրակացություններ

Առաջարկության այն մասի համաձայն առաջընթացը ներկայացնելու համար, որտեղ խոսվում է կուսակցությունների կողմից արված հրապարակումների մասին, Հայաստանը մեջբերում է «Կուսակցությունների մասին» օրենքում կատարված փոփոխությունները: Այնուհետեւ որոշակի մանրամասներ են ներկայացվում այն մասին, թե ինչ տեղեկություն է հրապարակվում: Այնուամենայնիվ, առանց փոփոխված օրենքի տեքստի փաստացի ուսումնասիրության անհնար է որեւէ իմաստալից եզրակացություն տալ այս ոլորտում ունեցած առաջընթացի վերաբերյալ:

Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը կցանկանար ընդգծել, որ 3.7 առաջարկությամբ Հայաստանից պահանջվում է ապահովել հրապարակումների գործնականում կատարումը եւ ոչ թե գուտ օրենքով պահանջելը: Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը հնարավորություն չի ունեցել լիովին գնահատելու այն, թե արդյոք բոլոր կուսակցությունները կատարում են օրենքին համապատասխան պատշաճ հրապարակումներ: Այնուամենայնիվ, հիմք ընդունելով 2012 թվականի խորհրդարանական վերջին ընտրությունները վերահսկող միջազգային կազմակերպություններից ստացված տեղեկությունները՝ պարզվում է, որ այն ժամանակ, երբ կուսակցություններից եւ թեկնածուներից շատերն ընդհանուր առմամբ հրապարակումներ էին կատարում, կային այնպիսիները, որոնք չէին կատարում այս պահանջը: Միեւնույն ժամանակ, ԿԸՀ-ն չի հայտնաբերել քարոզչության ֆինանսավորման որեւէ խախտում: Սա դառնում է օրենսդրության պատշաճ կիրառման մեխանիզմների եւ դրա խախտումները կանխելու նպատակով կանխարգելիչ պատժամիջոցների բացակայության վերաբերյալ լուրջ մտահոգությունների պատճառ:

Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը հանգել է այն եզրակացության, որ ԿԸՀ-ի քարտուղարությունն ունի բավականաչափ աշխատակիցներ: Ինչ վերաբերում է նրանց ընտրության ընթացակարգին, ապա նրանք հետեւում են Քաղաքացիական ծառայությունում կիրառվող ընդհանուր կանոններին եւ, ընդհանուր առմամբ, կարծես թե հստակ սահմանված են բաց մրցույթների անցկացման չափորոշիչներն ու ընթացակարգերը: Միեւնույն ժամանակ, քանի որ կարող է կիրառվել արտամրցութային ընթացակարգը, ապա օգտակար կլիներ իմանալ, թե իրականում որքան հաճախ է այն կիրառվել, սակայն մոնիթորինգ իրականացնող թիմին այդպիսի տեղեկություն չի տրամադրվել: Ընդ որում, մոնիթորինգ իրականացնող թիմը բացահայտել է սրա հետ կապված մեկ այլ խնդիր, մասնավորապես՝ ինքնին ԿԸՀ անդամների անկախության ակնհայտ բացակայությունը: Գործադիր իշխանությունը, թվում է, էականորեն ազդում է նրանց նշանակման գործընթացի վրա. սա կարող է լուծվել թեկնածուների առաջադրման ու նշանակման ընթացակարգերը վերանայելու եւ հավանաբար դրանցում բարեփոխումներ կատարելու միջոցով:

Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը նաեւ այն կարծիքին է, որ Հայաստանը պետք է լուծի ՎՎԾ-ի սահմանափակ լիազորությունների, պատշաճ անկախության բացակայության եւ, ամենակարեւորը, իր արդեն իսկ ունեցած գործառույթներն իրականացնելու կարողության խնդիրը: Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը կասկածներ ունի ՎՎԾ-ի՝ իր ունեցած սահմանափակ կադրային ռեսուրսներով եւ օրենքով սահմանված կարճ ժամկետներում որեւէ պատշաճ ստուգում անցկացնելու կարողության վրա: Այն փաստը, որ աշխատանքի մի մասը կատարվում է կուսակցությունների կողմից նշանակված աուդիտորների կողմից, ոչ թե օգնում, այլ ավելի է բարդացնում իրավիճակը: Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը լուրջ կասկածներ ունի նրանց աշխատանքի անաչառության եւ դրա վրա քաղաքական ազդեցության բացակայության առնչությամբ, նույնիսկ եթե այդ ազդեցությունը միայն թվացյալ է:

Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը դժվարացել է ԿԸՀ-ի եւ Վերահսկիչ պալատի միջեւ համագործակցության եւ նրանց աշխատանքների համակարգման արդյունավետությունը գնահատելու հարցում: Այնուամենայնիվ, քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչները նշել են, որ սա այնքան էլ հուզիչ հարց չէ այն պատճառով, որ կուսակցություններին տրամադրվող պետական ֆինանսավորումը բավականին սահմանափակ է:

Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը հորդորում է Հայաստանին քաղաքական պաշտոն գրադեցնող անձանց էթիկայի կանոնները եւ շահերի բախումը կարգավորելու ուղղությամբ որոշակի քայլեր ձեռնարկել: Էթիկայի հանձնաժողովի կազմավորումը եւ նրա կանոնակարգի ընդունումը ճիշտ ուղղությամբ տանող քայլն է: Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը նաեւ դրականորեն նշում է հանձնաժողովի՝ իրականում գործելու փաստը՝ միաժամանակ արձանագրելով այն խնդիրը, որ հանձնաժողովի որոշումները ոչ միշտ են անկողմնակալ եղել:

Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը դժվարացել է գնահատել քաղաքական պաշտոն գրադեցնող անձանց համար սահմանված շահերի բախման կանոնների գործնականում փաստացի կիրառումը, նախ՝ քանի որ Հայաստանի Կառավարության կողմից տրամադրված տեղեկությունում ոչինչ չի ասվում գործնականում կիրառման խնդիրների վերաբերյալ, եւ, բացի դրանից, աշխատանքային այցի ժամանակ մոնիթորինգ իրականացնող թիմը հնարավորություն չի ունեցել հանդիպելու համապատասխան ներկայացուցիչների հետ: Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը հայտնել է նույնաբովանդակ մտահոգություններ, ինչպիսիք Բարձրաստիճան պաշտոնյաների վերաբերյալ բաժնում (տե՛ս գեկույցի համապատասխան մասը): Բացի դրանից՝ աշխատանքային այցի ընթացքում հանդիպած ներկայացուցիչներն ընդհանուր առմամբ կարծես շփոթված էին շահերի բախման կանոնների հարցի առնչությամբ՝ ի տարբերություն գույքի հայտարարագրերի. մոնիթորինգ իրականացնող թիմը նաեւ նկատել է երկիմաստություն ԿԸՀ-ի եւ Էթիկայի հանձնաժողովի դերերում:

Եվ ի վերջո, չնայած Հայաստանը պաշտոնապես կատարել է սույն առաջարկության վերջին տարրը, սակայն մոնիթորինգ իրականացնող թիմը համոզված է, որ ներկայիս միջոցառումը չի նպաստել քաղաքական գործիչների եւ գործարար ոլորտի ներկայացուցիչների միջեւ հարաբերություններում թափանցիկության բարձրացմանը եւ հարկ չէ կատարել հետագա ուսումնասիրություն:

Հաշվի առնելով վերոնշյալը՝ այս պահին մոնիթորինգ իրականացնող թիմը հակված է կարծելու, որ այս առաջարկության տարրերի մեծամասնությունը պատշաճ կերպով չեն իրականացվել: Այնուամենայնիվ, մոնիթորինգ իրականացնող թիմը կհետաձգի իր վերջնական եզրակացությունը կայացնելը՝

մինչ չտրամադրված ամբողջ տեղեկությունները Հայաստանի իշխանությունների կողմից ստանալը:

Հայաստանը մասամբ է կատարել 3.7 առաջարկության պահանջները:

Նոր առաջարկություն 21

- **Ապահովել կուսակցությունների կողմից իրենց ֆինանսական տվյալների, այդ թվում՝ բանկային փոխառությունների, ինչպես նաև հիմնադրամների, ասոցիացիաների ու դրանց հետ կապված այլ մարմինների հետ կնքված պայմանագրերի հրապարակումը:**
- **Ապահովել նախընտրական քարոզչության ֆինանսավորման եւ անկախ մարմնի կողմից կուսակցությունների ֆինանսավորման իրական եւ անկախ մոնիթորինգի իրականացումը բավարար թվով աշխատակիցներով, նյութական ռեսուրսներով եւ ուժերով՝ ակտիվորեն վերահսկելու այդ ֆինանսավորումը, քննելու կուսակցությունների ֆինանսավորման կարգավորումների ենթադրյալ խախտումները եւ կիրառել պատժամիջոցներ: Վերահսկիչ-վերստուգիչ ծառայությանը առնվազն պետք է տրվի լիազորություն ու համապատասխան գործիքներ՝ հայտարարագրերի վավերությունը գնահատելու եւ ստուգելու համար:**
- **Ապահովել ընտրված եւ քաղաքական պաշտոն զբաղեցնող այլ անձանց համար նախատեսված շահերի բախումը կանխարգելող ու Էթիկայի հստակ կանոններ, նպաստել դրանց կիրառությանը եւ կատարել դրանք, սահմանել այս կանոնների խախտման համար պատշաճ պատժամիջոցներ:**
- **Ամրապնդել գույքի հայտարարագրման, շահերի բախման եւ անհամատեղելիության վերաբերյալ օրենսդրությունը՝ համապարփակ ձևով կարգավորելով Էթիկայի հանձնաժողովի իրավասությունները:**

Կոռուպցիան դատական իշխանությունում

Մոնիթորինգի երկրորդ փուլում առկա չի եղել նախորդ առաջարկությունը:

Արդյունավետ հակակոռուպցիոն միջոցառումներն անհնար են այն համակարգում, որտեղ դատական իշխանությունը չունի բարեխղճություն եւ նրա վրա կարելի է անհարկի ներգործել: Մոնիթորինգի երկրորդ փուլում այս թեման ամբողջությամբ չի ուսումնասիրվել եւ այս ոլորտի հետ կապված ոչ մի առաջարկություն չի մշակվել: Այնուամենայնիվ, մոնիթորինգ իրականացնող թիմը կարծում է, որ Հայաստանի դատական համակարգում կան մի շարք լուրջ թերություններ, որոնց պետք է անդրադառնալ կոռուպցիայի դեմ պայքարի համատեքստում:

Մարդու իրավունքների 2013 թվականի զեկույցի համաձայն՝ Հայաստանի դատական համակարգի անունն արատավորվել է կոռուպցիայի եւ քաղաքական ճնշումների հետեւանքով: Այս ընկալումը հաստատվել է Կոռուպցիայի համաշխարհային բարոմետր 2013-ի կողմից, որը նշում է, որ հարցմանը մասնակցած չորս քաղաքացիներից առնվազն երեքը դատական իշխանությունն ընկալում է որպես չափազանց կոռումպացված կառույց:⁶¹ Հայաստանի քաղաքացիներն ընդհանրապես հրաժարվում են դատարան դիմել, որովհետեւ դատական համակարգը համարում են կոռումպացված, անարդյունավետ եւ քաղաքական ներգործության նկատմամբ խոցելի:

«Տնտեսական ազատության համաթիվ» 2014-ի համաձայն՝ դատական համակարգում առկա կոռուպցիան խոչընդոտում է պայմանագրերի կատարումը: 2013 թվականի Ներդրումային միջավայրի զեկույցի համաձայն՝ Հայաստանի շատ դատարանների արդյունավետությունը եւ անկախությունը շատ ցածր մակարդակի վրա է, եւ անհրաժեշտ է ամրապնդել Հայաստանի դատական համակարգը: Գործարարների եւ ներդրողների մեծ մասը դատական համակարգը դեռեւս չեն համարում իրավական պաշտպանության կիրառելի տարբերակ: Գործարար ոլորտի ներկայացուցիչները վախենում են, որ կոռուպցիան եւ նեպոտիզմն իրենց ազդեցությունը կթողնեն դատական որոշումների վրա: Ինչպես նաեւ, 2013-2014թթ.-ի Համաշխարհային մրցունակության զեկույցում

⁶¹ Համաձայն ԹԻ-ի Կոռուպցիայի համաշխարհային բարոմետր 2013-ի՝ քաղաքացիների 69 տոկոսը դատական համակարգը համարում է «կոռումպացված» կամ «չափազանց կոռումպացված»՝ 5 միավորանոց սանդակով գնահատելիս դատական համակարգին տալով 4.0 միավոր (1-ը՝ «բոլորովին կոռումպացված է» եւ 5-ը՝ «չափազանց կոռումպացված է»):

հարցմանը մասնակցած ընկերությունները նշում են, որ դատարանները ենթարկվում են Կառավարության անդամների, քաղաքացիների եւ ընկերությունների քաղաքական ազդեցությանը:⁶² Այնուամենայնիվ, չնայած դատական համակարգում լայն տարածում ունեցող կոռուպցիայի դեպքերին, դիտորդները նշել են, որ նման դեպքերը շատ ավելի հազվադեպ են պատահում, քան նախկինում: Ինչպես նշվել է Մարդու իրավունքների 2013 թվականի զեկուլյցում, վերոնշյալի պատճառը մասամբ միջին եւ ցածր օղակի պաշտոններ զբաղեցնող պետական պաշտոնյաների դեմ հարուցված մեծ թվով կոռուպցիոն գործերն են:

Հայաստանի իշխանությունները հիմնականում կարծես թե ընդունում են, որ խնդիրներ առկա են: Նախագահի կարգադրությամբ ընդունված Հայաստանի Հանրապետությունում դատաիրավական բարեփոխումների 2012-2016թթ. ռազմավարական ծրագրում (2012-2016 Ռազմավարական ծրագիր) նշվում է, որ, «թեեւ սահմանադրական փոփոխություններից հետո ընդունվեցին մի շարք նոր օրենսդրական ակտեր, այդուհանդերձ, դատաիրավական բարեփոխումներն ընդհանրապես եւ Հայաստանի Հանրապետության դատական օրենսգիրքը՝ մասնավորապես, ամբողջությամբ չլուծեցին առկա խնդիրներից ամենակարեւորը՝ արդար եւ արդյունավետ դատական իշխանության սպահովումը», այնուհետեւ դրանում նշվում են խնդիրներ, որոնք անհրաժեշտ է լուծել ինչպես օրենսդրական, այնպես էլ ինստիտուցիոնալ մակարդակում, այդ թվում՝ դատական անկախության առնչությամբ կատարվող թե՛ արտաքին եւ թե՛ ներքին բնույթի խախտումները: Դատական համակարգում կոռուպցիայի տարածումը կանխելու համար ստեղծվել է նոր վերահսկողական ծառայություն, ինչպես նաեւ ավելացվել են Արդարադատության նախարարության եվրոպական ինտեգրման բաժնի լիազորությունները: Կատարվել են նաեւ մի շարք օրենսդրական բարեփոխումներ՝ կազմելով 2012-2016 Ռազմավարական ծրագրից բխող միջոցառումների մաս: Այնուամենայնիվ, Անցումային շրջանում գտնվող երկրներ 2013թ.-ի զեկուլյցում նշվում է, որ դատական բարեփոխումների ուղղությամբ արված բոլոր փորձերը սահմանափակ ազդեցություն են ունեցել:

2013 թվականին մարդու իրավունքների պաշտպանի գրասենյակը

⁶² Համաձայն Համաշխարհային տնտեսական ֆորումի Համաշխարհային մրցունակության 2013-2014թթ.-ի զեկուլյցի՝ գործարար ոլորտի ներկայացուցիչները Հայաստանի դատական համակարգի անկախությունը Կառավարության, քաղաքացիների կամ կազմակերպությունների ներգործությունից 7 միավորանոց սանդղակով գնահատելիս նշանակել են 3.0 (1-ը «խիստ ազդեցություն է կրում» եւ 7-ը՝ «լիովին անկախ է»):

հարցագրույց է անցկացրել մոտ 120 մասնագետների հետ, այդ թվում՝ փաստաբանների, դատախազների, դատավորների, իրավաբան-գիտնականների եւ այլ փորձագետների հետ: Ինչպես նաեւ «Հայաստանի Ժողովրդավարական ֆորում» հասարակական կազմակերպությունն անցկացրել է սոցիոլոգիական հետազոտություն՝ պատկերացում տալով դատական համակարգում կոռուպցիոն դեպքերի եւ ճնշում գործադրելու միջոցների վերաբերյալ: Բացի դրանից՝ մարդու իրավունքների պաշտպանի գրասենյակն ուսումնասիրել է 2006-2013թթ.-ի ընթացքում ՀՀ արդարադատության խորհրդի կողմից կայացված բոլոր որոշումները, ՀՀ Վճռաբեկ դատարանի կողմից վարույթ ընդունված 270 վճռաբեկ բողոքները (2012-2013), դատավորներին կարգապահական պատասխանատվության ենթարկելու վերաբերյալ 500 դիմումները (2011-2013), 200 վճռաբեկ բողոք եւ Վճռաբեկ դատարանի՝ դրանց վերաբերյալ կայացրած որոշումները (2012-2013), ինչպես նաեւ փաստաբանների կողմից տրամադրված ավելի քան 35 դատական գործ: Այս ամենի արդյունքում մշակվել է Արդար դատաքննության իրավունքի մասին հատուկ զեկույցը (Հատուկ զեկույց), որին անդրադարձ է կատարվում ներքոնշյալ բաժնում:

Դատական իշխանության անկախությունը

Իրավական երաշխիքներ

Հայաստանի Սահմանադրության 97-րդ հոդվածով սահմանվում է, որ դատական մարմինը եւ դատավորներն անկախ են: 2007 թվականին ընդունված Դատական օրենսգրքում սահմանվում են կարելուր ինստիտուցիոնալ երաշխիքներ: 11-րդ հոդվածով սահմանվում է, որ արդարադատություն իրականացնելիս դատավորն անկախ է եւ հաշվետու չէ որեւէ մեկին: Դատավորի նշանակման, պաշտոնի բարձրացման պայմանների եւ այլ հանգամանքների վերաբերյալ տարբեր առանձնահատուկ դրույթներով հաստատվում է այս ընդհանուր սկզբունքը: Այնուամենայնիվ, Հայաստանի օրենսդրությամբ նույնպես սահմանվում է, որ Նախագահն ապահովում է դատական իշխանությունների բնականոն գործունեությունը: Ավելին, Հայաստանի Սահմանադրության 55-րդ հոդվածով սահմանվում է, որ Նախագահը նշանակումներ է կատարում Արդարադատության խորհրդի առաջարկության եւ եզրակացության հիման վրա: Եվ քանի դեռ Արդարադատության խորհուրդն առաջարկում է դատավորների թեկնածությունների ցուցակը, Նախագահն

իրավունք ունի ընտրելու դատավորների պաշտոնում նշանակելու⁶³ կամ դատավորների ծառայողական առաջխաղացման⁶⁴ նպատակով իր համար ընդունելի թեկնածությունները: Այնուամենայնիվ, մոնիթորինգ իրականացնող թիմը տեղեկացվել է, որ 2014 թվականի հունիսի 10-ին Դատական օրենսգրքի 117-րդ հոդվածը փոփոխվել է՝ այս առնչությամբ նվազեցնելով Նախագահի հայեցողական լիազորությունները: Մասնավորապես, Արդարադատության խորհրդի կողմից կարող է հանվել թեկնածությունների ցուցակի վերաբերյալ նախագահի վետոն՝ մեծամասնության 2/3 քվեարկությամբ, ինչը, այնուամենայնիվ, կիրառելի չէ ավելի բարձր ատյանի դատարաններում նշանակվելու համար առաջարկված դատավորների ցուցակների դեպքում: 2013 թվականի սեպտեմբերին իշխանությունները հայտարարել են սահմանադրական փոփոխությունների նոր ընթացակարգի մասին՝ ստեղծելով սահմանադրական բարեփոխումների հատուկ հանձնաժողով: Լիազորությունների բաշխումը այն հարցերից է, որը հանձնաժողովը պետք է ուսումնասիրի:

Ֆինանսական ինքնավարությունը եւ ռեսուրսները

Դատավորների ֆինանսական անկախությունն ապահովելու նպատակով դատական իշխանության ֆինանսավորումն իրականացվում է առանձին բյուջետային տողով: «Պետական բյուջեի մասին» օրենքով սահմանվում է դատավորի պաշտոնային դրույքաչափը: Ֆինանսական եւ վարչական հարցերով զբաղվում է Դատական դեպարտամենտը՝ պետական կառավարչական հիմնարկը, որը գործում է Վճռաբեկ դատարանի նախագահի կողմից հաստատված կանոնադրության հիման վրա: Դատական դեպարտամենտը Դատարանների նախագահների խորհրդի վերանայմանն ու ընդունմանն է ներկայացնում բյուջեի նախագիծը. նրանք հնարավորություն ունեն կատարելու համապատասխան փոփոխություններ:

Գործնականում, «Արդյունավետ դատական համակարգեր» ծրագրի վերաբերյալ Արեւելյան գործընկերության աշխատանքային խմբի զեկուլյցի արդյունքների համաձայն՝ Հայաստանի դատական իշխանությունը՝ ի տարբերություն ԵԽ այլ անդամ պետությունների, գործում է միջինից ցածր ռեսուրսներով, համապատասխանաբար դատական համակարգի բոլոր

⁶³ Դատական օրենսգրքի 117-րդ հոդված:

⁶⁴ Դատական օրենսգրքի 137-րդ հոդվածի 9-րդ մաս եւ 138-րդ հոդվածի 8-րդ մաս:

հատվածները բավականաչափ ֆինանսավորում չեն ստանում: Մասնագիտացված դատավորների գերակշիռ թիվ ունեցող եվրոպական համակարգերի շարքում յուրաքանչյուր 100.000 բնակչությանը բաժին ընկնող դատավորների ամենաքիչ թիվը Հայաստանում է՝ 5.2, համանման ձեռով Հայաստանն ունի ավելի քիչ, քան 1 դատարան՝ յուրաքանչյուր 100.000 բնակչի համար: Դատական իշխանության ինքնակառավարման մարմինները բավականին սահմանափակ հնարավորություններ ունեն Հայաստանի կառավարությանը եւ Ազգային ժողովին ներկայացնելու դատական իշխանության բյուջետային ծախսերը:

Բացի դրանից՝ նշվում է, որ Հայաստանում դատարանների՝ նրանց գործունեությունը բարելավելու համար նախատեսված ժամանակակից միջոցների կիրառմամբ մասնագիտացված կառավարումը դեռեւս լավ զարգացած չէ: Եվ քանի դեռ աշխատանքային ծանրաբեռնվածությունը միջինից ցածր է՝ ի տարբերություն ԵԽ այլ անդամ պետությունների, Հայաստանի առջեւ ծառանում են լուրջ դժվարություններ՝ գործերի տարեկան ներհոսքը կառավարելու հետ կապված, ինչպես նաեւ կա գործի լուծման ժամանակը երկարաձգելու բացասական միտում:

Դատական իշխանության ինքնակառավարման մարմինները

Հայաստանում առկա է դատական իշխանության ինքնակառավարման երկու մարմին՝ Դատավորների ընդհանուր ժողովը, որը կազմված է բոլոր դատավորներից, եւ Դատարանների նախագահների խորհուրդը, որը կազմված է առաջին ատյանի եւ վերաքննիչ դատարանների, Վճռաբեկ դատարանի եւ Վճռաբեկ դատարանի պալատների նախագահներից:

Վճռաբեկ դատարանի նախագահը, որն ի պաշտոնե Խորհրդի նախագահն է, պարբերաբար անցկացնում է Դատավորների ընդհանուր ժողովի նիստեր (տարեկան առնվազն մեկ անգամ). այդ նիստերի ընթացքում ընտրվում է Արդարադատության խորհրդի 9 անդամ: Դատավորը, որն ունի առնվազն 5 տարվա աշխատանքային փորձ եւ վերջին 5 տարիների ընթացքում չի ենթարկվել կարգապահական պատասխանատվության, կարող է ընտրվել Արդարադատության խորհրդի անդամ: Արդարադատության խորհուրդը բաղկացած է նշված 9 դատավորից, Նախագահի կողմից նշանակված 2 եւ Ազգային ժողովի կողմից նշանակված 2 իրավաբան-գիտնականից:

Արդարադատության խորհրդի բոլոր անդամներն ընտրվում եւ նշանակվում են 5 տարի ժամկետով⁶⁵: Մնացած չորս անդամները նշանակվում են Նախագահի եւ Ազգային ժողովի կողմից, նրանց լիազորությունները դադարում են՝ Նախագահի ու Ազգային ժողովի լիազորությունների դադարման հետ միաժամանակ, եւ կատարվում է նոր նշանակում: Կազմավորելու եւ դադարեցնելու այս ընթացակարգերը ավելի են թուլացնում դատական իշխանության անկախության հիմքերը՝ նույնիսկ միայն տպավորություն ստեղծելով Նախագահի եւ Ազգային ժողովի կողմից Արդարադատության խորհրդի գործունեության վրա ներգործելու վերաբերյալ:

Այնուամենայնիվ, ինչպես նշել է Անկախ դատական համակարգի հարցերով արեւելյան գործընկերության աշխատանքային խումբը, դատական իշխանության այս ինքնակառավարման մարմինների արդյունավետությունը ցածր է:⁶⁶ Չեկոլյցում նշվում է, որ գործող օրենսդրության համաձայն՝ հիմնական գործառույթների մեծ մասը վերապահված է Դատարանների նախագահների խորհրդին, իսկ դատական իշխանության ինքնակառավարման այսպիսի կենտրոնացումը չի համապատասխանում դատավորների անկախության սկզբունքին: Մարդու իրավունքների պաշտպանի գրասենյակի հատուկ զեկոլյցը մշակելու նպատակով իրականացված հետազոտությամբ նույնպես առաջ է քաշվում այն կարծիքը, որ Արդարադատության խորհուրդն օգտագործվում է որպես գործիք, որի միջոցով Վճռաբեկ դատարանը ուղղակիորեն կամ անուղղակիորեն ճնշում է գործադրում դատավորների վրա:

Ավելին, Անկախ դատական համակարգի հարցերով Արեւելյան գործընկերության երկրների աշխատանքային խումբը նշում է, որ առաջին ատյանի դատարանի դատավորները ներգրավված չեն դատական իշխանության եւ դատարանների գործունեության հետ կապված դատական բարեփոխումների իրականացման մեջ:

Ակնհայտ է, որ Արդարադատության նախարարությունը մշակել է դատավորների ինքնակառավարման մարմինների կազմավորման վերաբերյալ նոր հայեցակարգ, սակայն մոնիթորինգ իրականացնող թիմը հնարավորություն չի ունեցել ուսումնասիրելու այն:

⁶⁵ Հայաստանի Սահմանադրության 94.1 հոդված:

⁶⁶ Տե՛ս «Դատական իշխանության ինքնակառավարման մարմինների եւ դատավորների կարիերայի վերաբերյալ» Ծրագրի զեկոլյց, Մարդու իրավունքների եւ օրենքի գերակայության հարցերով գլխավոր տնօրինություն, Ստրասբուրգ, 2013 թվականի մարտ:

Ընտրության եւ ծառայողական առաջխաղացման ընթացակարգերը

Հայաստանի արդարադատության խորհուրդը առանցքային դեր է կատարում դատավորների ընտրության հարցում: Դատական համակարգի թափուր պաշտոնների համար թեկնածուների ընտրությունն իրականացվում է Արդարադատության ակադեմիայի կողմից անցկացվող թեստավորման միջոցով: Այնուհետեւ լավագույն թեկնածուների կարճ ցուցակը ներկայացվում է Արդարադատության խորհուրդ, որը հարցազրույց է անցկացնում թեկնածուների նշված ցուցակում ընդգրկված անձանց հետ եւ ընտրում լավագույններին: Մոնիթորինգի երկրորդ փուլից ի վեր Դատական օրենսգրքում կատարված փոփոխություններից հետո որոշակի դրական փոփոխություններ են կատարվել դատավորների թեկնածուների որակավորման քննությունների հետ կապված՝ հարցազրույցներն ու գրավոր քննությունները դարձնելով ավելի թափանցիկ: Փոփոխություններով նաեւ ներկայացվել են շահերի հնարավոր բախումից խուսափելու հետ կապված դրույթներ, որոնց համաձայն, Արդարադատության խորհրդի անդամները չեն կարող մասնակցել այն թեկնածուների գնահատմանը, որոնց անմիջական ազգականներն են: Որակավորման քննությունների հիման վրա Արդարադատության խորհուրդը կազմում է Նախագահին է ներկայացնում ընտրված թեկնածուների ցուցակը:

Արդարադատության խորհուրդը նաեւ պատասխանատու է դատավորների ծառայողական առաջխաղացման համար, որն իրականացվում է ըստ հատկանիշների ցուցակի: Հատկանիշները սահմանված են Դատական օրենսգրքի 135-րդ հոդվածում (դատավորի համբավ, վարքագծի կանոնադրի պահանջների կատարում, կրթական եւ վերապատրաստման ծրագրերին մասնակցություն եւ այլն): Այն, համանման ձեւով, կազմում է Նախագահին է ներկայացնում դատավորների ծառայողական առաջխաղացման ցուցակները:

Երկու ցուցակն ստանալուց հետո Նախագահը թողնում է ընդունելի թեկնածուներին (լրացուցիչ տե՛ս վերելում նշված իրավական երաշխիքների նկարագրությունը) եւ 10 օրվա ընթացքում որոշում է կայացնում՝ լրացնելով դրանք: Ցուցակները չլրացվելու դեպքում դրանք համարվում են մերժված:⁶⁷

Արդարադատության խորհուրդը նաեւ պատասխանատու է դատարանների

⁶⁷ Դատական օրենսգրքի 137-րդ եւ 138-րդ հոդվածներ:

նախագահների ընտրության համար: Այնուհետև ընտրված թեկնածուների ցուցակը կրկին ուղարկվում է Նախագահի հաստատմանը:

Դատավորների պաշտոնավարման ժամկետը

Դատավորը մինչև 65 տարեկանը չի կարող հեռացվել պաշտոնից, սակայն նա կարող է հեռացվել իր պաշտոնից կարգապահական վարույթների իրականացումից հետո՝ Արդարադատության խորհրդի կողմից դատավորի լիազորությունները դադարեցնելու վերաբերյալ Նախագահին առաջարկ ներկայացնելով:⁶⁸

⁶⁸ Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրության 95-րդ հոդվածի 5-րդ կետ:

Գործերի բաշխումը

Աշխատանքային այցից հետո մոնիթորինգ իրականացնող թիմը տեղեկացվել է, որ 2014 թվականի հունիսի 10-ին Դատական օրենսգիրքը լրացվել է 2.1 գլխով (դատարաններում գործերի բաշխումը), որտեղ ներկայացվում են գործերի բաշխման ավտոմատացված համակարգի պահանջները: Մա ողջունելի առաջընթաց է, եւ մոնիթորինգ իրականացնող թիմը կցանկանար խրախուսել Հայաստանին այժմ կատարելու այս պահանջը ու համոզվելու, որ նոր համակարգը գործարկելի է եւ կիրառվում է բոլոր դատարաններում:

Դատավորների բարեխղճությունը

Դատական ակտեր կայացնելու գործառույթները

Միջազգային տարբեր զեկույցներում մտահոգություն է արտահայտվում առանձին դատավորների անկախության եւ նրանց՝ որոշումներ կայացնելիս բարեխղճության վերաբերյալ, որոնք վտանգի են ենթարկվել մինչ վճիռը կայացնելը այլ դատավորների հետ խորհրդակցելու նրանց գործելակերպի հետեւանքով.⁶⁹ Նման գործելակերպ կարծես թե ավելի տարածված է ավելի ցածր ատյանի դատարաններում եւ Վճռաբեկ դատարանում, իսկ ավելի հաճախ պատահում է վախից դրոշմով, որ վճիռը կրեկանվի եւ դատավորը «անօրինական» որոշման համար կենթարկվի կարգապահական պատասխանատվության:

Մարդու իրավունքների պաշտպանի գրասենյակի հատուկ զեկույցում նույնպես հաստատվում են այս պնդումները եւ այս առնչությամբ տրամադրում մանրամասն տեղեկություններ: Մասնավորապես, դրանում նշվում է, որ «ՀՀ ՄԻԳԻ-ի կատարած հետազոտության արդյունքների հիման վրա դատավորները պայմանականորեն կարող են բաժանվել երեք դասակարգի. դատավորներ, որոնք գրեթե բոլոր գործերը համաձայնեցնում են Վճռաբեկ դատարանի հետ: Այս դատավորները համարվում են «սիրելիներ» եւ աջակցություն են ստանում. դատավորներ, որոնք համաձայնեցնում են միայն պարտադիր համաձայնեցման ենթակա գործերը. եւ վերջապես կան շատ քիչ թվով դատավորներ, որոնք ոչ մի գործ չեն համաձայնեցնում Վճռաբեկ դատարանի հետ, այլ կայացնում են իրենց

⁶⁹ 2014 թվականի մարտի 21-22-ին ընդունված Դատական օրենսգրքում փոփոխություններ եւ լրացումներ կատարելու մասին օրենքի նախագծի վերաբերյալ Վենետիկի հանձնաժողովի եւ Մարդու իրավունքների գլխավոր տնօրինության համատեղ եզրակացություն:

որոշումները: Այս դատավորներն անկախ են ու համարվում են «ամենից քիչ հայտնի» եւ «անկանխատեսելի» դատավորներ, հետեւաբար նրանց ճնշման եւ «հետապնդման» ենթարկելու վտանգը մեծ է:

Մոնիթորինգ իրականացնող թիմը կցանկանար ընդգծել, որ դատական իշխանության իրական անկախությունը, ի թիվս այլոց, որոշում կայացնելու իր գործառույթներն իրականացնելիս յուրաքանչյուր առանձին դատավորի անկախությունն է: Վերադաս դատարանները չպետք է ցուցումներ տան դատավորներին, թե առանձին գործերի վերաբերյալ ինչ որոշում պետք է կայացնեն: Ավելի ցածր ատյանի դատարաններն իրենց հերթին չպետք է փորձեն ցուցումներ ստանալ իրենց դատական ակտերը կայացնելիս:

Կարգապահական պատասխանատվություն

Միջազգային ստանդարտների համաձայն՝ դատավորը պետք է պատասխանատվության ենթարկվի միայն վարքագծի կանոնները խախտելու դեպքում: Այնուամենայնիվ, Հայաստանում կարգապահական պատասխանատվություն կիրառվում է օրենքի ընթացակարգային նորմերի եւ էական խախտումների դեպքում: Հետեւաբար, դատավորների նկատմամբ կարգապահական տույժ կարող է կիրառվել իրենց կայացրած վճռի բովանդակության համար, ինչն ուղղակիորեն հակասում է դատավորի՝ իր որոշումը իր համոզմունքների հիման վրա կայացնելու ազատության սկզբունքին: Այսպիսով, առկա իրավական հիմքերը եւ կարգապահական միջոցներ կիրառելու գործելակերպը չի համապատասխանում միջազգային ստանդարտներին եւ չի ծառայում իրենց օրինական նպատակին: Սրանից հետեւում է, որ համակարգը կիրառվում է որպես պատժամիջոց այն դատավորների համար, որոնք չեն ենթարկվում վերադասի հսկողությանը:

Կարգապահական վարույթ հարուցելու լիազորությունը վերապահված է Դատավորների ընդհանուր ժողովի էթիկայի եւ կարգապահական հարցերով հանձնաժողովին, Վճռաբեկ դատարանի նախագահին եւ արդարադատության նախարարին. նրանից յուրաքանչյուրն իր առանձին դերն ունի տարբեր տեսակի գործերում եւ դատավորների պաշտոնեական տարբեր դիրքերի առնչությամբ:

Մարդու իրավունքների պաշտպանի գրասենյակի հատուկ զեկույցի համաձայն՝ գործնականում Վճռաբեկ դատարանի նախագահն էական

ներգրավվածություն ունի դատավորներին կարգապահական պատասխանատվության ենթարկելու գործընթացում: Բազմաթիվ դեպքերում կարգապահական վարույթները հարուցվում են Արդարադատության խորհրդի կարգապահական հանձնաժողովի կողմից Վճռաբեկ դատարանի նախագահի գրությունն ստանալու նույն կամ հաջորդ օրը, ինչը վկայում է այն մասին, որ կարգապահական վարույթների հարուցումը եւ համապատասխան դեպքերում դրանց արդյունքները նախապես որոշված են: 2010-2013 թվականների ընթացքում Արդարադատության խորհրդի կարգապահական հանձնաժողովի կողմից հարուցված 51 կարգապահական վարույթներից 31-ի դեպքում վարույթ հարուցելու պատճառը եղել է Վճռաբեկ դատարանի նախագահի գրությունը, 8-ի դեպքում՝ Դատարանների նախագահների խորհրդի էթիկայի հանձնաժողովի հաղորդման հիման վրա, 10-ի դեպքում վարույթները հարուցվել են փաստաբանների, քաղաքացիների կամ այլ մարմինների հաղորդումների հիման վրա: 2010 թվականին Արդարադատության խորհուրդն ստացել է դատավորներին կարգապահական պատասխանատվության ենթարկելու 208 հաղորդում, 2011 թվականին՝ 220, 2012 թվականին՝ 346, իսկ 2013 թվականին՝ 434 հաղորդում⁷⁰:

Համեմատության համար, մարդու իրավունքների պաշտպանի գրասենյակի նույն հատուկ զեկուլցի համաձայն՝ «Չնայած դատական համակարգում առկա բոլոր թերություններին՝ արդարադատության նախարարը միայն 4 դատավորի նկատմամբ է կարգապահական վարույթ հարուցել»:

⁷⁰ ՀՀ դատական դեպարտամենտի կողմից տրամադրված վիճակագրական տվյալներ՝ 2013 թվականի նոյեմբերի 27-ի դրությամբ

Նոր առաջարկություն 22

- Շարունակել սահմանադրական բարեփոխումները եւ ապահովել դրանց պատշաճ իրականացումը՝ ավելի հստակ բաժանելով դատական իշխանության լիազորություններն ու անկախությունը, այդ թվում՝ կատարելագործելով դատավորների թեկնածությունների առաջադրման եւ նրանց նշանակման ընթացակարգերը
- Գործնականում ապահովել դատական իշխանության պատշաճ ֆինանսավորումը:
- Ստեղծել մի մեխանիզմ, որը կապահովի դատավորների հավասար մասնակցությունը ինքնակառավարման մարմիններում. հստակեցնել այդ մարմինների իրավասությունները, ինչպես նաեւ դատարանների նախագահների դերը:
- Ապահովել, որ դատավորների միջեւ գործերի ավտոմատացված բաշխումը հիմնված լինի օբյեկտիվ չափորոշիչների վրա եւ ապահովել, որ գործերի բաշխման վերաբերյալ տեղեկությունները դատավորների, կողմերի ու հանրության համար լինեն բաց, հասանելի եւ կիրառելի:
- Ապահովել, որ դատական իշխանության անկախությունը ներառի այլ դատավորների կողմից արված միջամտությունից անկախ լինելը, իսկ նման գործելակերպ դրսևորվելու դեպքում խնդիրը լուծվի կարգապահական միջոցների կիրառմամբ այն դատավորների նկատմամբ, որոնք մասնակցություն են ունեցել այդ գործելակերպին:
- Փոփոխել դատավորների կարգապահական պատասխանատվության հիմքերը՝ միջազգային ստանդարտներին եւ լավագույն գործելակերպին համապատասխան սահմանելով պարզ ու հստակ չափորոշիչներ, ինչպես նաեւ ապահովել, որ օրենքում արտացոլվի այն փաստը, որ կարգապահական պատասխանատվության ենթարկվելու համար պահանջվում է կարգապահական իրավախախտում ու

կարգապահական վարույթից տարբեր՝ այլ ընթացակարգ պետք է դիտարկել այն դատավորներին աշխատանքից հեռացնելու համար, որոնք չեն կարողանում կատարել իրենց գործառույթները:

- Ապահովել, որ կարգապահական վարույթները համապատասխանեն արդար դատաքննության երաշխիքներին, մասնավորապես՝ այս վարույթներում առանձնացնելով քննությունը, հետապնդումը եւ որոշման կայացումը, ինչպես նաև դատավորներին տրամադրել համապատասխան միջոցներ՝ իրենց պաշտպանելու համար:**

Քարեխղճությունը մասնավոր հատվածում

Նախորդ առաջարկություն 3.9.

Կառավարության եւ մասնավոր հատվածի միջև ձևավորել կոռուպցիայի կանխարգելման վերաբերյալ երկխոսություն եւ մասնավոր հատվածի ներկայացուցիչներին ներգրավել գործարար օրենսդրության մշակման ու պարզեցման գործընթացներում:

Կառավարության կողմից բարձրացնել իրազեկվածությունը գործարար ոլորտում բարեխղճության, կորպորատիվ պատասխանատվության եւ պետական ու մասնավոր հատվածների միջև գործընկերությունների վերաբերյալ:

Հարցաշարին տրված պատասխանների եւ աշխատանքային այցի ընթացքում պետական եւ ոչ պետական ներկայացուցիչների հետ անցկացված հարցազրույցի ընթացքում ստացված տեղեկությունների համաձայն՝ Հայաստանի Հանրապետության կառավարությունը դոնորների ու մասնավոր հատվածի գործընկերների աջակցությամբ իրականացրել է մի քանի միջոցառում՝ երկրում գործարար միջավայրը բարելավելու նպատակով: Քանի որ այս միջոցառումներն ուղղակիորեն նպատակաուղղված չեն եղել կոռուպցիայի կանխարգելմանը, նրանք հնարավոր է, նվազեցրել են կոռուպցիոն ռիսկերը՝ ներգրավելով մասնավոր հատվածը: Հարցաշարի պատասխաններում նշված եւ ստորեւ ներկայացված միջազգային տարբեր համաթվերի կազմն ամփոփում է Հայաստանում գործարար միջավայրի համընդհանուր բարելավումներն ու

մարտահրավերները:

	Կարգ	Փոփոխություն	Երկրների թիվը
ԳՈՐԾԱՐԱՐՈՒԹՅԱՄԲ ՉԲԱՂՎԵԼԸ 2014	37	▲	3
ՏՆՏԵՍԱԿԱՆ ԱՉԱՏՈՒԹՅԱՆ ՀԱՄԱԹԻՎ 2014	41	▼	-3
ՀԱՄԱՇԽԱՐՀԱՅԻՆ ՄՐՅՈՒՆԱԿՈՒԹՅԱՆ ՀԱՄԱԹԻՎ 2013-2014	79	▲	3
ՑԱՆՑԱՅԻՆ ՊԱՏՐԱՍՏՎԱԾՈՒԹՅԱՆ ՀԱՄԱԹԻՎ 2014	65	▲	17
ԿՈՌՈՒՊՑԻՎՅԻ ԸՆԿԱԼՍԱՆ ՀԱՄԱԹԻՎ 2013	94	▲	11
ՄԱՐԴԿԱՅԻՆ ՉԱՐԳԱՑՄԱՆ ՀԱՄԱԹԻՎ 2013	87	▼	-1
ԳԻՏԵԼԻՔԱՀԵՆՔ ՏՆՏԵՍՈՒԹՅԱՆ ՀԱՄԱԹԻՎ 2012	71	▼	-13

Կառավարության համաձայն՝ վիճակագրությունը ցույց է տալիս, որ ձեռնարկությունների թիվն էապես ավելացել է: Ի հակադրություն այս պնդման՝ ԹԻՀԿ-ի համաձայն՝ վիճակագրական վերջին տվյալները ցույց են տալիս, որ փոքր եւ միջին ձեռնարկությունների թիվը Հայաստանում նվազում է, իսկ տնտեսության ոլորտները մենաշնորհային դարձնելը շատ լուրջ խնդիր է: Մասնավորապես, ինչպես գրում է «Ժողովուրդ» օրաթերթն իր 2014 թվականի օգոստոսի 12-ին լույս տեսած համարում, Ազգային վիճակագրական ծառայությունից ստացված տվյալների համաձայն՝ 2013 թվականի առաջին կիսամյակի համեմատ 2014 թվականի առաջին կիսամյակում Հայաստանի մանրածախ վաճառքի կետերի թիվը 16.197-ից նվազելով հասել է մինչև 16.027-ի:

Պետական եւ մասնավոր հատվածների միջեւ երկխոսության եւ մասնավոր հատվածի հետ քննարկումների մի քանի օրինակներ, որոնք ներկայացվել են մոնիթորինգի նախորդ փուլում, ներկայացվել են հարցաշարի պատասխաններում ու բերված են ստորեւ:

Յուրաքանչյուր տարի Կառավարությունն ընդունում է գործողությունների ամենամյա ծրագիր՝ գործարար միջավայրը բարելավելու նպատակով: Կառավարությունն ընդունել է նաեւ «Հայաստանի Հանրապետությունում արտահանմանն ուղղված արդյունաբերական քաղաքականությանն ազմավարությունը», որը ներառում է 11 ոլորտային ազմավարություն:

Ռազմավարությունների իրականացման նպատակով ստեղծվել են պետական եւ մասնավոր հատվածի ներկայացուցիչներից կազմված ոլորտային խորհուրդներ, ոլորտին առնչվող պետական կազմակերպություններ, միություններ եւ միջազգային դոնոր կազմակերպություններ: Գործում են նաեւ դեղագործության, բիոտեխնոլոգիայի, ճշգրիտ ճարտարագիտության, գինեգործության եւ կոնյակագործության, մանածագործության, ոսկեգործության, ադամանդագործության եւ ժամագործության ոլորտային խորհուրդները: Պետական եկամուտների կոմիտեի նախագահին կից հանրային խորհուրդը պետական եւ մասնավոր հատվածների միջեւ երկխոսության մեկ այլ օրինակ է, որն ուղղված է գործարար միջավայրին:

Հայաստանում օրենքների բոլոր նախագծերը ենթակա են հանրային քննարկման, իսկ պետական կառույցները կազմակերպում են օրենքի այն նախագծերի վերաբերյալ քննարկումներ, որոնք համապատասխանում են գործարար համայնքին: Օրինակ՝ Էկոնոմիկայի նախարարությունն օրենքի իր նախագծերը դիտողությունների համար ուղարկում է ավելի քան 1.000 սուբյեկտների, այդ թվում՝ միջազգային կազմակերպություններին եւ գործարար ոլորտի ամենասակտիվ ասոցիացիաներին, ինչպիսիք են՝ «Գործարար շահերի պաշտպանության ցանց» ՀԿ-ն, Հայաստանի առևտրաարդյունաբերական պալատի նախագահը, Երեւանի առևտրաարդյունաբերական պալատը, Հայաստանի տրանսպորտային առաքողների միությունը, «Հարկ վճարողների պաշտպանություն» ՀԿ-ն, Փոքր եւ միջին բիզնեսի հիմնադրամը, Հայաստանի սպառողների ասոցիացիան, «Սպառողների իրավունքների պաշտպանություն» ՀԿ-ն, Հայաստանի արտահանողների ասոցիացիան, Փոքր եւ միջին ձեռնարկատիրության զարգացման ազգային կենտրոնը, Հայաստանի արդյունաբերողների եւ գործարարների միությունը:

Հարցաշարին տրված պատասխաններում հիշատակվում են միջազգային գործընկերների հետ Կառավարության կողմից ձեռնարկված միջոցառումները: Օրինակ, պետական եւ մասնավոր հատվածի միջեւ քաղաքականության շուրջ երկխոսությունը խրախուսելու նպատակով ՎՁԵԲ-ի կողմից հիմնադրվել է Գործարարության աջակցման գրասենյակը: Նրա առաքելությունն է վերհանել գործարար համայնքի վրա ազդող ցանկացած հիմնախնդիր, Կառավարությանը տրամադրել տեխնիկական աջակցություն՝ բացահայտված խոչընդոտները հաղթահարելու նպատակով ռազմավարությունների (բարեփոխումների) մշակման գործընթացում եւ խորհրդակցություններ անցկացնել գործարար

համայնքի հետ: Գործարարության աջակցման գրասենյակի միջոցով ՎՁԵԲ-ն աջակցում է երկու խորհրդի՝ Տեսչական բարեփոխումների համակարգման խորհրդին եւ ՓՄՁ զարգացման խորհրդին: Խորհուրդների գործունեությունը նպաստել է այնպիսի ոլորտների գործարար եւ ներդրումային միջավայրի գործնական բարելավմանը, ինչպիսիք են հարկային, մաքսային, գրանցման, էլեկտրոնային ծառայությունների եւ մյուս ոլորտները:

Հարցաշարին տրված պատասխաններում նկարագրվում են մասնավոր հատվածի կազմակերպությունների հետ Կառավարության կողմից ձեռնարկված միջոցառումները՝ ուղղված մասնավոր հատվածում ինքնակարգավորման զարգացումը խթանելուն: Չնայած այն հանգամանքին, որ այս գործելակերպն առաջարկվել է մոնիթորինգ իրականացնող թիմի կողմից, նրանք նաեւ նշում են, որ այս օրինակները միայն առնչվում են գործարար ոլորտի գործընթացներին, ինչպես օրինակ՝ բանկային կամ սննդամթերքի վերահսկողությանը: Մինչ այժմ ինքնակարգավորման գործելակերպը չի օգտագործվել վարքագծի կանոնագիրքը, հակակոռուպցիոն ոլորտում համապատասխանության ապահովման քաղաքականությունները եւ այլ միասնական գործիքները մասնավոր հատվածում խրախուսելու համար:

2014 թվականի մարտի 29-30-ը Հայաստանի Աղվերան հանգստավայրում տեղի է ունեցել Առողջապահության նախարարության եւ Դեղ արտադրողների եւ ներմուծողների միության կողմից կազմակերպված «Առանց փողկապների» 5-րդ հանդիպումը: Դեղերի մասին օրենքի նախագիծը դեղերին առնչվող էթիկայի հետ կապված խնդիրների հետ մեկտեղ քննարկվել են ԴԱԵ միության ու Կառավարության ներկայացուցիչների հետ: Մասնավորապես, այն խնդիրները, որոնք վերաբերում են կոռուպցիոն ռիսկերը նվազեցնելու համար դեղերի ներմուծման եւ գրանցման ընթացակարգերի պարզեցմանը եւ հանրային պաշտոն գրադեցնող անձանց կողմից հայեցողական որոշումներ կայացնելու հնարավորությունները նվազեցնելու համար ներմուծման ու գրանցման համար հստակ չափորոշիչներ մշակելուն: Կառավարությունը խրախուսել է միության ներկայացուցիչներին ընդունել էթիկայի ներքին կանոններ՝ արդար մրցակցությանը նպաստելու եւ չգրանցված դեղերի՝ երկիր ներմուծումից խուսափելու համար: Հանդիպման ընթացքում ընդգծվել է միության ներկայացուցիչների շրջանում էթիկայի կանոնների պահպանման կարեւորությունը: Արդյունքում եւ՝ Կառավարության եւ՝ միության անդամների կողմից ընդունվեց էթիկայի կանոնագիրքը:

Աշխատանքային այցի ընթացքում մասնավոր հատվածի ներկայացուցիչները հաստատել են, որ Կառավարությունը քննարկումներ է անցկացնում օրենքների նախագծերի վերաբերյալ: Օրինակ, քննարկումներ են անցկացվել հարկային օրենսգրքի վերաբերյալ. Կառավարության կողմից ստեղծվել է գործարար ոլորտի հարցերի քննարկման հատուկ հանձնաժողով: Քննարկումներ են անցկացվել նաև մաքսային հսկողության եւ ստուգումների, էլեկտրոնային առևտրի ու հեղինակային իրավունքի վերաբերյալ: Առևտրաարդյունաբերական պալատը Կառավարության աշխատակազմին կից ՓՄՁ խորհրդի հետ կազմակերպում է գործարար ոլորտի տարբեր հարցերի քննարկումներ: Յուրաքանչյուր ամիս արտադրողների եւ գործարարների միությունը հանդիպում է Վարչապետի հետ՝ քննարկելու գործարար միջավայրին առնչվող տարբեր հարցեր:

Մասնավոր հատվածի ներկայացուցիչները նաև հաստատել են, որ էլեկտրոնային կառավարման եւ «մեկ պատուհանի կանգառ»-ի ներդրումը բարելավել է գործարար միջավայրն ու նվազեցրել կոռուպցիոն ռիսկերը: Այնուամենայնիվ, նրանք նշել են, որ այս համակարգերում դեռևս անհրաժեշտ են բարեփոխումներ, ինչպես ներկայացված է վերելում նշված xxx բաժնում: Գործարար ասոցիացիաները նաև նշում են, որ Կառավարության հայեցողական լիազորությունները դեռևս շատ լայն են, օրինակ՝ գնի վերահսկողության մեթոդները մաքսային մարմինների կողմից ընտրվում են կամայականորեն՝ հանգեցնելով մաքսային վճարների կանխատեսելիության բացակայությանը, նույնիսկ այն դեպքում, երբ միևնույն արտահանողը ներմուծում է նույն ապրանքները: Նրանք նաև բերել են Կառավարության աջակցությամբ եւ դոնորների ֆինանսավորմամբ գործարար ոլորտի ասոցիացիաների կողմից իրականացված իրազեկվածության բարձրացման եւ կրթական գործունեության օրինակներ՝ բացատրելու մասնավոր հատվածին, թե ինչպես են գործում այս նոր համակարգերը: Մասնավոր հատվածի պատվիրակներն ընդգծում են, որ էլ ավելի շատ է անհրաժեշտ իրազեկվածության բարձրացումը եւ վերապատրաստման իրականացումը:

Գործարար ոլորտի ներկայացուցիչները նաև վկայակոչել են սանիտարահամաճարակային վերահսկողության ստուգաթերթի մշակման հետ կապված դրական փորձը, ինչպես նաև հաստատել, որ ինքնակարգավորումը եւ ստուգումները պետք է ճիշտ հարաբերակցության մեջ լինեն՝ անպատասխանատու ընկերություններից սպառողների պատշաճ

պաշտպանությունն ապահովելու եւ ոչ իրավաչափ ստուգումներից պատասխանատու ընկերություններին պաշտպանելու համար:

Մյուս կողմից, «Օրենսդրության կարգավորման ազգային կենտրոն» պետական հիմնարկի ներկայացուցիչը նկարագրել է «Օրենսդրական գիյոտին» ծրագրի շրջանակներում պետական եւ մասնավոր հատվածի միջեւ անցկացված քննարկումների դժվարին փորձը (մանրամասն տեղեկությունների համար տե՛ս համապատասխան բաժինը): Ծրագրի նպատակն էր վերացնել կամ պարզեցնել տվյալ հատվածի վերաբերյալ կարգավորումները՝ ընկերությունների համար համապատասխանության ծախսերը նվազեցնելու նպատակով: Չգործող կամ ոչ անհրաժեշտ կարգավորումները բացահայտելու համար հիմնարկը հրավիրել է գործարար ոլորտի՝ համապատասխան հատվածում ակտիվ ասոցիացիաներին լրացնելու ստուգաթերթ, սակայն ոչ մի պատասխան չի ստացվել: Այսպիսով, հիմնարկը որոշում է կայացրել շրջանցել ստուգաթերթերը եւ ասոցիացիաներին հրավիրել է անձամբ մասնակցելու քննարկումներն անցկացնելու նպատակով կազմակերպված հանդիպումներին, սակայն ծրագրում ունեցած նրանց ներդրումը կրկին սահմանափակ է եղել:

Աշխատանքային այցի ընթացքում հարցազրույց անցած՝ մասնավոր հատվածի ներկայացուցիչները հաստատել են, որ կոռուպցիայի համար պետական եւ մասնավոր հատվածի պաշտոնյաների նկատմամբ կիրառվող պատժամիջոցների մակարդակը ցածր է եւ ընկերությունների համար խթան չէ՝ բարելավելու նրանց համապատասխանությունը եւ կանխարգելելու կոռուպցիան: Հիմնականում զանգվածային լրատվամիջոցներից ձեռք բերված նրանց տեղեկությունների համաձայն՝ վերջին տարիներին կաշառակերության համար միայն մի քանի միջին մակարդակի հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձանց նկատմամբ է հետապնդում իրականացվել, եւ չնայած ընկերություններն ավելի շատ են զգուշավորություն ցուցաբերում հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձանց հետ իրենց հարաբերություններում, սակայն ձեռնարկատիրությանը զբաղվելիս նրանք հիմնականում շարունակում են օգտագործել կաշառքը:

Արդյունքում, Հայաստանի ընկերություններին հատուկ չէ իրենց կառավարման մեջ վարքագծի կանոնադրի կամ որեւէ այլ հակակոռուպցիոն կանոնների ներդրումը: Միայն Հայաստանում գործող բազմազգ ձեռնարկություններն (MNES) ունեն համապատասխանության ծրագրեր կամ հակակոռուպցիոն դրույթներ՝ ավելացված տեղի իրենց գործարար ոլորտի

գործընկերների եւ մատակարարների հետ կնքված պայմանագրերում: Կազմակերպությունները կատարելագործում են իրենց հակակոռուպցիոն գործողությունները միայն այն դեպքում, երբ կոռուպցիան անմիջականորեն դառնում է առեւտրային կորուստների պատճառ: Բերվել է ջուր մատակարարող ընկերությունների օրինակ, երբ ջուր մատակարարող ընկերությունները Էական կորուստներ են կրել այն պատճառով, որ նրանց վճար հավաքող աշխատակիցները ներքաշվել են խարդախության մեջ՝ օգտագործելով կեղծ անդորրագրեր: Ի պատասխան՝ ընկերությունը պարբերաբար փոխում է վճար հավաքող իր աշխատակիցներին: Կան նաեւ առեւտրային ասոցիացիաների եւ դոնորների օրինակներ, որոնք աջակցություն են ցուցաբերում մասնավոր հատվածին՝ բարեխղճության մակարդակը բարձրացնելու նպատակով: Օրինակ՝ որպես Հայաստանում դեղագործական արդյունաբերությունն ամրապնդելուն ուղղված գործողությունների մաս՝ «Ձեռնարկությունների զարգացման եւ շուկայի մրցունակության» (Ի-Դի-Էմ-Սի) ծրագրի շրջանակներում ուսումնասիրվել էլ առաջարկվել է փոփոխություններ կատարել Հայաստանի Դեղեր արտադրողների եւ ներմուծողների (ԴԱՆ) միության կողմից Հայաստանում դեղագործական արդյունաբերության համար նախապես մշակված շուկայահանման գործելակերպի կանոնադրում: Հետեւաբար, ԴԱՆ Միությանը առաջարկություններ են ներկայացվել կարգապահական խնդիրների կապակցությամբ եւ վեճերի լուծման համար ՎԼԱ մոտեցումը որդեգրելու վերաբերյալ: Բացի այդ, ԴԱՆ Միությանն առաջարկվել է վերանայել իր կառուցվածքը՝ այն ավելի թափանցիկ, արդյունավետ եւ նոր անդամների համար բաց դարձնելու նպատակով:⁷¹

Ընդհանուր առմամբ, գործարար աշխարհի ներկայացուցիչները հաստատում են, որ Հայաստանի մասնավոր հատվածի կողմից չի իրականացվել որեւէ մանրամասն մշակված հակակոռուպցիոն նախաձեռնություն, իսկ Կառավարությունը չի խրախուսել ընկերությունների համար հակակոռուպցիոն միջոցառումները: Պետական կառավարման համակարգում չկան այնպիսի անձինք կամ կառույցներ, որոնք պատասխանատու են հակակոռուպցիոն կամ կորպորատիվ կառավարման կանոնների միջոցով գործարար Էթիկայի կանոնների մշակման համար: Կառավարության կամ մասնավոր հատվածի կողմից չի իրականացվել մասնավոր հատվածի կոռուպցիոն ռիսկերի որեւէ

⁷¹ Ձեռնարկությունների զարգացման եւ շուկայի մրցունակության ծրագիրը (Ի-Դի-Էմ-Սի) Հայաստանի ԱՄՆ ՄՁԳ գործակալության կողմից ստեղծված ծրագիր է:

գնահատում: Հակակոռուպցիոն նախկին ռազմավարության մեջ ընդգրկված չէին գործարար ոլորտում բարեխղճության ապահովմանն ուղղված միջոցներ, եւ նման դրույթներ առկա չեն նաեւ նոր ռազմավարության վերաբերյալ հայեցակարգում: Գործարար ոլորտի ներկայացուցիչների ներգրավումը հակակոռուպցիոն քաղաքականության եւ համակարգման որեւէ մարմնում չի խրախուսվում: Գործարար ոլորտի ներկայացուցիչներն այն տեսակետն են հայտնել, որ քաղաքական կամքը եւ Կառավարության կողմից հակակոռուպցիոն օրենքների կիրառումը, մասնավորապես՝ բարձրաստիճան պաշտոնյաների ու քաղաքական գործիչների նկատմամբ, մասնավոր հատվածում կարելու է հակակոռուպցիոն գործողությունների կատարման նախապայմաններն էին: Ավելին, նրանք նշել են, որ հակակոռուպցիոն եւ վերահսկիչ տարբեր մարմինների անկախությունն անհրաժեշտ է բարձրացնել Հայաստանում պետական կառույցների նկատմամբ մասնավոր հատվածի վստահությունն ամրապնդելու համար եւ առաջարկել ընկերությունների համար ստեղծել արբիտրաժային դատարաններ: Նրանք նաեւ խրախուսել են Կառավարությանը շարունակել իրականացնել էլեկտրոնային կառավարման բարեփոխումները, իրագեկվածության բարձրացման եւ կրթական ծրագրերը:

Եզրակացություններ

Ամփոփելով՝ կարելի է նշել, որ Կառավարությունը միջոցներ է ձեռնարկել պարզեցնելու գործարար ոլորտին վերաբերող կարգավորումները, եւ որոշ դեպքերում այդ գործընթացում ներգրավել է գործարար ոլորտի ներկայացուցիչներին, ինչպես արտացոլված է xxx առաջարկության ընդհանուր եւ կոնկրետ գնահատումների մեջ: Սակայն այն չի կարողացել կոռուպցիայի կանխարգելման վերաբերյալ երկխոսություն սկսել մասնավոր հատվածի հետ: Կառավարությունը ոչ մի միջոց չի ձեռնարկել գործարար ոլորտում բարեխղճության, համատեղ պատասխանատվության եւ կոռուպցիայի դեմ պայքարում պետական ու մասնավոր հատվածների միջեւ գործընկերության վերաբերյալ իրագեկվածության բարձրացման նպատակով:

Հայաստանը մասամբ է կատարել 3.9 առաջարկության պահանջները:

Նոր առաջարկություն 23

- **Իրականացնել մասնավոր հատվածում առկա կոռուպցիոն ռիսկերի գնահատում**
- **Գործարար ոլորտի ներկայացուցիչների հետ համագործակցելով՝ քացահայտել գործարար ոլորտում բարեխիղճ գործելակերպին ուղղված միջոցառումները եւ ընդգրկել դրանք հակակոռուպցիոն ռազմավարության մեջ կամ քաղաքականության մեկ այլ համապատասխան փաստաթղթում, ապահովել այս միջոցառումների իրականացման մոնիթորինգը**
- **Ներգրավել գործարար ոլորտի ներկայացուցիչներին նոր հակակոռուպցիոն ռազմավարությամբ նախատեսված հակակոռուպցիոն մարմիններում**

Ամփոփիչ աղյուսակ

	Նոր առաջարկություն	Նախորդ առաջարկություն	Նախորդ առաջարկության գնահատում			
			Լիովին	Մեծ մասամբ	Մասամբ	Չկատարված
Հենասյուն I. Հակակոռուպցիոն քաղաքականությունը						
Հակակոռուպցիոն քաղաքականության փաստաթղթերը եւ հարցումները	+	1.2. Ռազմավարությունը, գործողությունների ծրագիրը				+
Հակակոռուպցիոն հարցումները (հետազոտությունը)	+	1.3. Հարցումները (հետազոտությունը)			+	
Հանրության մասնակցությունը, իրազեկվածության բարձրացումը եւ հանրության կրթումը	+	1.5. Հանրության մասնակցությունը			+	
Քաղաքականության եւ համակարգման կառույցները	+	1.6. Համակարգող մարմինը			+	
Հենասյուն II. Կոռուպցիայի քրեականացումը						
Հանցագործությունները եւ հանցագործության տարրերը	+	2.1.-2.2. հանցագործությունները			+	
Վաղեմության ժամկետները	-	2.6.1. Վաղեմության ժամկետը	+			
Անձեռնմխելիությունը	+	2.6.2.				+

		Անձեռնմխելիությունը				
Դիմումը, ընթացակարգը, մասնագիտացված իրավապահ մարմինները	+	2.8. Քննությունը (հետապնդումը)			+	
	+	2.9. Իրավապահ մարմինները				+
	Նախորդ առաջարկությունը՝ վավերական	2.10. Վիճակագրությունը			+	

Հենասյուն III. Կոռուպցիայի կանխարգելումը

Քաղաքացիական ծառայության բարեխղճությունը	+	3.2.1. Քաղաքացիական ծառայության բարեխղճությունը			+	
	+	3.2.2. Քաղաքացիական ծառայության բարեխղճությունը			+	
Պետական կառավարումը	+	3.3. Կոռուպցիան պետական կառավարման համակարգում		+		
Պետական ֆինանսական հսկողությունը եւ աուդիտը	+	3.4. Պետական ֆինանսական հսկողությունը եւ աուդիտը			+	
Պետական գնումները	+	3.5. Պետական գնումները			+	
Տեղեկատվության հասանելիությունը	+	3.6. Տեղեկատվության հասանելիությունը			+	
Քաղաքական կոռուպցիան	+	3.7. Կուսակցությունների ֆինանսավորումը			+	
Բարեխղճությունը դատական իշխանությունում	+	3.8. Բարեխղճությունը դատական իշխանությունում				
Մասնավոր հատվածը	+	3.9. Մասնավոր հատվածը			+	