ՀԱԿԻՐՃ ՏԵՂԵԿԱՆՔ
ՀԱԿԱԿՈՌՈՒՊՑԻՈՆ ԻՆՍՏԻՏՈՒՑԻՈՆԱԼ ՀԱՄԱԿԱՐԳԻ ՆԵՐԴՐՄԱՆ ՎԵՐԱԲԵՐՅԱԼ

Հայաստանի Հանրապետությունում տարիներ շարունակ կոռուպցիայի դեմ պայքարն իրականացվել է ապակենտրոնացված համակարգի միջոցով, երբ կոռուպցիայի դեմ պայքարելու լիազորություններ են ունեցել մի շարք պետական մարմիններ, բայց չենք ունեցել գեթ մեկ մարմին, որը պատասխանատվություն է կրել գրանցած, այդ թվում բացասական արդյունքների համար: **Ներկայումս անհրաժեշտ է** կոռուպցիայի դեմ պայքարի ապակենտրոնացված համակարգից **անցում կատարել կոռուպցիայի դեմ պայքարի կենտրոնացված համակարգի**:

Այդ նպատակով դեռևս 2016 թվականի հունիսի 15-ին տեղի ունեցած Կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհրդի նիստում (նիստի արձանագրությանը կարող եք ծանոթանալ այստեղ[1]) Հայաստանի ՔՀԿ-ների հակակոռուպցիոն կոալիցիան ներկայացրել է կոռուպցիայի դեմ պայքարի ինստիտուցիոնալ համակարգի մոդելների վերաբերյալ ուսումնասիրության արդյունքները և, որպես միջազգային փորձի հիման վրա ամփոփված լավագույն տարբերակ, Կառավարությանն առաջարկել է **ստեղծել անկախ հակակոռուպցիոն ունիվերսալ մարմին,** որն օժտված կլինի **հակակոռուպցիոն կրթություն, կոռուպցիայի կանխարգելում, օպերատիվ հետախուզություն ու նախաքննություն իրականացնելու գործառույթներով:** Իսկ այդ տարբերակի իրականացման անհնարինության դեպքում միայն, որպես պահեստային տարբերակ, առաջարկել էր երկրորդը՝ ստեղծել երկու մարմիններ.

1. **Անկախ հակակոռուպցիոն կանխարգելիչ մարմին,** որը **կզբաղվի հակակոռուպցիոն կրթության և կոռուպցիայի կանխարգելման** գործառույթների իրականացմամբ,
2. **Հատուկ քննչական ծառայության կարողությունների հենքի վրա** ստեղծել միայն կոռուպցիոն հանցագործությունները քննող նախաքննական մարմին, որը օժտված կլինի նաև **օպերատիվ հետախուզություն ու նախաքննություն իրականացնելու գործառույթներով**:

Արդյունքում, նախորդ կառավարությունը, բավարար քաղաքական կամք չցուցաբերելով, նախընտրելի համարեց Հայաստանի ՔՀԿ-ների հակակոռուպցիոն կոալիցիայի կողմից ներկացված **երկրորդ՝ ՊԱՀԵՍՏԱՅԻՆ տարբերակը:**

Ա) Հակակոռուպցիոն պայքարում ինչպիսի՞ լուծումներ է առաջարկում կենտրոնացված հակակոռուպցիոն ինստիտուցիոնալ համակարգը.

Կենտրոնացված հակակոռուպցիոն ինստիտուցիոնալ համակարգը հանձինս **Կոռուպցիայի դեմ պայքարի մասնագիտացված, անկախ ունիվերսալ մարմնի,** (հետագա տեքստում **ՈՒՆԻՎԵՐՍԱԼ ՄԱՐՄԻՆ**), հնարավորություն է ընձեռում կոռուպցիայի դեմ պայքարի ապակենտրոնացված մոդելից անցում կատարելու կենտրոնացված մոդելի: Փորձը ցույց է տալիս, որ, հակակոռուպցիոն երկու և ավելի մարմինների փոխարեն, մեկ միասնական մոդելի ընտրությունը բարձրացնում է հակակոռուպցիոն մարմնի գործունեության արդյունավետությունը, տնտեսվում են պետության կողմից հատկացվող ֆինանսական ռեսուրսները, բացառվում է տարբեր մարմինների կողմից նույն գործառույթը իրականացնելու պրակտիկան: Այն ավելի արդյունավետ է գործում, հաշվի առնելով, որ ռեսուրսները մեկ հարկի

---

[1] http://www.gov.am/u_files/file/KORUPCIA%2015_06_16%20ev%2017_06_16.pdf?fbclid=IwAR3QdcDqNYTAUv3nX9hnfKEc648xUGimi8NOo5joMnMGwQQtEaBNgHOMQ3k

տակ են գտնվում, ինչն ավելի դյուրին է դարձնում բոլոր գործառույթների իրականացումը, որոնք փոխկապակցված են: Չեզոքանում է գերատեսչական շահերի ռիսկը, նվազում են շահերի բախման իրավիճակները և միջգերատեսչական անառողջ մրցակցությունը:

Արդյունքում ունենում ենք մի մարմին, որը ֆունկցիոնալ առումով, ոչ միայն օժտված է լինում հակակոռուպցիոն պայքար մղելու այնպիսի կարևորագույն գործիքներով, ինչպիսիք են՝ **հակակոռուպցիոն կրթությունը, կանխարգելում և իրավապահ գործառույթը,** այլև այդ մարմինը լիարժեք պատասխանատվություն է կրում կոռուպցիայի դեմ պայքարում գրանցված արդյունքների համար: Հարկ ենք համարում նաև նշել, որ միջազգային պրակտիկայում ընդունված է, որ **ՈՒՆԻՎԵՐՍԱԼ ՄԱՐՄԻՆՆ** ինքն է մշակում իր գործունեության ծրագիրը և ձեռնամուխ լինում այդ ծրագրի իրականացմանը:

- **Ի՞նչ առավելություններ ունի կենտրոնացված հակակոռուպցիոն ինստիտուցիոնալ համակարգը.**

1) **Անկախության բացառիկ երաշխիքներով գործունեություն իրականացնելու կարողություն:** Անկախության բարձր երաշխիքներով գործունեության իրականացումը բխում է հակակոռուպցիոն գործակալությունների գործունեության սկզբունքների մասին 2012 թվականի Ջակարտայի սկզբունքներից[2]: Այս պարագայում, կոռուպցիայի դեմ ինստիտուցիոնալ պայքարի արդյունավետությունը գտնվում է բարձր մակարդակի վրա, քանի որ **ՈՒՆԻՎԵՐՍԱԼ ՄԱՐՄՆԻ անկախությունը** անհրաժեշտ է **երաշխավորել կայուն սահմանադրաիրավական հիմքով**, իսկ գործունեությունը իրականացնել՝ **իրավունքի գերակայության միջավայրում:**
2) **ՈՒՆԻՎԵՐՍԱԼ ՄԱՐՄԻՆՆ իր գործունեությամբ հաշվետվողական է պետական մարմինների և հասարակության առջև:** Ժողովրդավարական կառավարում ապահովելու համար ունիվերսալ մարմնի պարագայում ևս գործ ունենք զսպիչների և հակակշիռների համակարգի հետ: Որպես սահմանադրական անկախ մարմին՝ այն **հաշվետու է Ազգային ժողովին,** որը վերահսկողություն է իրականացնում մարմնի գործունեության նկատմամբ: Հաշվետվողականությունը խորհրդարանի առջև դրսևորվում է եռամսյակային, կիսամյակային կամ տարեկան զեկույցների ներկայացման, ինչպես նաև պատգամավորների հարցերին պատասխանելու միջոցով: **ՈՒՆԻՎԵՐՍԱԼ ՄԱՐՄԻՆԸ** ենթարկվում է նաև **դատախազական հսկողության,** որը արտահայտվում է մարմնի կողմից իրականացված հետաքննության և նախաքննության օրինականության նկատմամբ դատախազական հսկողություն իրականացնելու միջոցով: **ՈՒՆԻՎԵՐՍԱԼ ՄԱՐՄԻՆԸ** հաշվետու է նաև **հասարակությանը:** Մասնավորապես օրենքի հիման վրա ստեղծվում է մասնագիտացված քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների խորհուրդ, որը վերահսկողություն է իրականցնում **ՈՒՆԻՎԵՐՍԱԼ ՄԱՐՄՆԻ** գործունեության նկատմամբ:
3) **Օրենսդրությամբ երաշխավորված է ՈՒՆԻՎԵՐՍԱԼ ՄԱՐՄՆԻ կողմից մարդկային ռեսուրսների հանդեպ իրավասություն ունենալու և արդյունավետ կառավարում իրականացնելու սկզբունքները:**
ՈՒՆԻՎԵՐՍԱԼ ՄԱՐՄՆԻ ղեկավարը **ընտրվում է Ազգային ժողովի կողմից՝ մրցույթի միջոցով,** և լիազորված է ինքնուրույնաբար հանդես գալ, մշակել իր գործունեության

[2] https://armla.am/wp-content/uploads/2019/01/Jakarta-statement-2012.pdf

ծրագիրը, ձեռնամուխ լինել դրա իրականացմանը, օրենքով սահմանված կարգով ձևավորել աշխատակազմ:

Ջակարտայի սկզբունքներին համաձայն՝ մարմնի ղեկավարները նշանակվում են մի գործընթացի միջոցով, որն ապահովում է նրա **ապաքաղաքական դիրքորոշումը, անկողմնակալությունը, չեզոքությունը, բարեխղճությունն ու իրավասությունը,** իսկ նրանց աշխատանքից հեռացումը իրականացվում է միայն իրավականորեն հաստատված ընթացակարգով, որը հավասարազոր է օրենքով պաշտպանված անկախ իրավասու մարմնի. ինչպես՝ **Գլխավոր դատավորի պաշտոնազրկման** ընթացակարգին:

4) **ՈՒՆԻՎԵՐՍԱԼ ՄԱՐՄԻՆԸ** իր գործունեությունն իրականցնելիս առաջնորդվում է **հատկացվող ֆինանսական միջոցների արդյունավետ տնօրինման սկզբունքով:** Մարմնի ֆինանսական անկախությունն ապահովելու նպատակով պետական բյուջեի հատուկ տողով մարմնին ֆինանսական միջոցներ են հատկացվում իր բնականոն գործունեությունն ապահովելու համար:

5) **Սահմանադրությամբ երաշխավարված է ՈՒՆԻՎԵՐՍԱԼ ՄԱՐՄՆԻ ղեկավարների ու աշխատողների անձեռնմխելիությունը:**

Ջակարտայի սկզբունքներին համաձայն՝ հակակոռուպցիոն գործակալության ղեկավարները և աշխատողները պետք է անձեռնմխելի լինեն քաղաքացիական և քրեական գործերի հանդեպ իրենց լիազորությունների իրականացման շրջանում իրականացված գործողությունների համար: Հակակոռուպցիոն գործակալության ղեկավարները և աշխատակիցները պետք է պաշտպանված լինեն կեղծ քաղաքացիական և քրեական գործերից:

6) **Օրենսդրությամբ երաշխավորված է բարեղճությունը (կոմպետենցիա + էթիկա + հաշվետվողականություն - կոռուպցիա), որպես ՈՒՆԻՎԵՐՍԱԼ ՄԱՐՄՆԻ ղեկավարների ու աշխատողների պաշտոնի ընտրության-նշանակման կարևորագույն արժեհամակարգային հիմք:**

Ջակարտայի սկզբունքներին համաձայն՝ հակակոռուպցիոն գործակալության ղեկավարները և աշխատողները պետք է ընդունեն վարքագծի կանոններ, որ պահանջում են բարոյական վարքագծի առավելագույն չափանիշների կիրառում իրենց աշխատողների կողմից, և համապատասխանության ամուր ռեժիմ:

Նշենք նաև, որ **ՈՒՆԻՎԵՐՍԱԼ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐ** ստեղծելու պրակտիկան լայն տարածում է գտել մի շարք երկրներում՝ Լիտվան, Լատվիան, Լեհաստանը, Բոսնիա և Հերցեգովինան, Բոտսվանան, Հոնկոնգը, Սինգապուրը, Բութանը, Հարավային Կորեան և այլ երկրներ:

Ի հավելումն վերոգրյալի՝ արդյունավետ հակակոռուպցիոն պայքար իրականացնելու տեսանկյունից կարևորվում է նաև մասնագիտացված հակակոռուպցիոն դատարանի և դատախազությունում միայն կոռուպցիոն հանցագործությունների մեջ մասնագիտացված ստորաբաժանման հիմնումն ու կարողությունների զարգացումը:

Բ) Ի՞նչ լուծումներ է առաջարկվում ներկայիս կառավարության ծրագրով՝ Հայաստանում հակակոռուպցիոն ինստիտուցիոնալ համակարգը ներդնելու ուղղությամբ.

Մասնագիտացված, անկախության երաշխիքներով օժտված հակակոռուպցիոն մարմնի ստեղծում, որը կիրականացնի ուսումնասիրություններ, օժտված կլինի կոռուպցիոն հանցագործությունների բացահայտման համար անհրաժեշտ գործիքակազմով, իսկ «ՀՀ հակակոռուպցիոն ռազմավարության և դրա իրականացման 2019-2022 թվականների

միջոցառումների ծրագրի» նախագծի (այսուհետ՝ Նախագիծ) 51-րդ կետով նախատեսված է մինչև 2022 թվականը **կոռուպցիոն հանցագործությունների քննության,** ինչպես նաև կոռուպցիոն հանցագործություններով **օպերատիվ-հետախուզական գործունեության իրականացման գործառույթները գործող մեկ մարմնում կենտրոնացնելու** կամ նոր մարմին ստեղծելու և վերջինիս վերապահելու հարցի դիտարկում:

Փաստացի ներկայումս նախատեսվում է Հայաստանում ներդնել կոռուպցիայի դեմ պայքարի որոշակիորեն **ապակենտրոնացված ինստիտուցիոնալ համակարգ՝ հետևյալ տեսքով.**

1) **հատուկ քննչական ծառայության (ՀՔԾ) հենքի վրա ձևավորված հակակոռուպցիոն մարմին՝** օժտված իրավապահ գործառույթով,
2) **կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողով (ԿԿՀ)՝** օժտված կանխարգելիչ և կրթական գործառույթներով,
3) հակակոռուպցիոն քաղաքականության մշակման և հակակոռուպցիոն միջոցառումները մոնիթորինգի ենթարկող պետական կառավարման համակարգի մարմիններ՝ **ի դեմս Կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհրդի, ՀՀ վարչապետի աշխատակազմի և ՀՀ արդարադատության նախարարության համապատասխան ստորաբաժանումների:**

- **Ինչ թերություններ իր մեջ պարունակում առաջարկվող ապակենտրոնացված ինստիտուցիոնալ համակարգ.**

1) **Երաշխավորված չէ այդ մարմինների փաստացի անկախությունը:** Կոռուպցիայի դեմ ինստիտուցիոնալ պայքարի արդյունավետությունը պահանջում է, որ այդ պայքարը ընթանա **իրավունքի գերակայության միջավայրում և ապահովված լինի կայուն սահմանադրաիրավական հիմքով:** Վերոնշյալ մարմինները **(մասնավորապես՝ ՀՔԾ-ը, ԿԿՀ-ը)** չեն դասվում **Սահմանադրությամբ նախատեսված անկախ մարմինների շարքին,** այսինքն սահմանադրաիրավական կարգավորումների համատեքստում չի երաշխավորվում այդ մարմինների անկախությունը: Ինչ վերաբերում է օրենսդրական կարգավորումներով երաշխիքներ ունենալուն, ապա պետք է նշենք, որ թեև կարգավորող օրենքներով երաշխավորված է այդ մարմինների անկախ և ինքնավար լինելը, սակայն փաստացի այն չի գործում: Որպես ցայտուն օրինակ, կարող ենք բերել **հատուկ քննչական ծառայության պետի հրաժարական տալը՝** երկրում տեղի ունեցող վերջին քաղաքական գործընթացների արդյունքում, այն դեպքում, երբ «Հանրային ծառայության մասին» օրենքի առումով այդ պաշտոնը **ինքնավար պաշտոն է** և այն զբաղեցնող անձն իր պաշտոնավարման ժամանակահատվածում չի փոփոխվում՝ **քաղաքական ուժերի հարաբերակցության փոփոխության դեպքում:**
2) **Երաշխավորված չէ հաշվետվողականություն սկզբունքը:** Անկախ նրանից, թե ինչ տեսակի մարմին է և ինչպիսի ինստիտուցիոնալ պատկանելիություն ունի, հակակոռուպցիոն յուրաքանչյուր մարմին պետք է ինտեգրված լինի զսպիչների և հակակշիռների համակարգում՝ **ժողովրդավարական կառավարում ապահովելու համար:** Ջակարտայի սկզբունքներից է **ներքին և արտաքին հաշվետվողականությունը, հանրային հաղորդակցությունը և ներգրավվածությունը**:

   Անհրաժեշտ ենք համարում նշել, որ ՀՔԾ-ի պարագայում օրենսդրորեն ամրագրում չկա այն մասին, որ այդ մարմինը **ենթակա է հանրային և խորհրդարանական վերահսկողության,** բացի

ՀՔԾ-ի կողմից իրականացվող նախաքննության օրինականության նկատմամբ **դատախազական հսկողությունից**: Թեև ԿԿՀ-ի գործունեությունը կարգավորող օրենքում խոսք է գնում հանրային և խորհրդարանական վերահսկողության մասին, սակայն այդ մարմնի գործունեությունը կարագավորող **օրենքով չունի մասնագիտացված քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների կողմից վերահսկողություն իրականացնելու ռեալ մեխանիզմ՝ հասարակական վերասկողության իրականացման խորհուրդ:**

3) **Օրենսդրությամբ երաշխավորված չէ մարդկային ռեսուրսների հանդեպ իրավասություն ունենալու և արդյունավետ կառավարում իրականացնելու սկզբունքները՝ այդպիսի ռեսուրսների հավաքագրման պարզ և թափանցիկ ընթացակարգերի ներդնելու, աշխատանքից ազատելու տեսանկյուններից:** Ջակարտայի սկզբունքների համաձայն՝ հակակոռուպցիոն մարմինների ղեկավարները պետք է նշանակվեն մի գործընթացի միջոցով, որն ապահովում է նրանց ապաքաղաքական դիրքորոշումը, անկողմնակալությունը, չեզոքությունը, բարեխղճությունն ու իրավասությունը: Նույն հայտարարության համաձայն աշխատանքից հեռացումը նույնպես պետք է իրականացվի միայն իրավականորեն հաստատված ընթացակարգով, որը հավասարազոր է օրենքով պաշտպանված անկախ իրավասու մարմնի, ինչպես՝ Գլխավոր դատավորի պաշտոնազրկման ընթացակարգին: **(Հայաստանի պարագայում՝ վճռաբեկ դատարանի նախագահը և նրա պաշտոնազրկման ընթացակարգը):** Ապակենտրոնացված մարմինների պարագայում վերոնշյալ սկզբունքները չեն պահպանվելու, քանի որ տարբեր մարմինների պարագայում կիրառելի են տարբեր իրավական գործընթացներ:

Օրինակ՝ «Հատուկ քննչական ծառայության մասին» օրենքի համաձայն՝ ՀՔԾ պետին նշանակում է **կառավարությունը՝ վարչապետի ներկայացմամբ**, իսկ տեղակալներին միանձնյա նշանակում է **վարչապետը,** ինչն արդեն իսկ հակասում է վերոնշյալ սկզբունքներին: Բացի այդ՝ հիշյալ օրենքով է կարգավորված հատուկ քննչական ծառայողին ծառայությունից ազատելու դեպքերը, որոնք կիրառելի են նաև ՀՔԾ պետին ծառայությունից ազատման դեպքում, հետևաբար, զուգահեռներ չենք կարող տանել անկախ իրավասու մարմնի՝ վճռաբեկ դատարանի նախագահի՝ որպես դատավորի լիազորությունների դադարմանը կամ դադարեցմանը վերաբերող կարգավորումների հետ, որոնք ամրագրված են ՀՀ դատական օրենսգիրք սահմանադրական օրենքում:

Նույնը վերաբերում է ԿԿՀ անդամների ընտրության, նրանց անկախությանն ու անձեռնմխելիության, ինչպես նաև հանձնաժողովի անդամի լիազորությունների դադարմանն ու դադարեցման կարգավորումներին, որոնք սահմանված են «Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովի մասին» օրենքով:

4) **Երաշխավորված չէ այդ մարմինների համար հատկացվող ֆինանսական միջոցների արդյունավետ տնօրինման սկզբունքը:** Ապակենտրոնացված ինստիտուցիոնալ համակարգում ընդգրկված մարմինների գործունեության համար ֆինանսական միջոցները հատկացվելու են յուրաքանչյուր տարվա պետական բյուջեից, ինչը նշանակում է, որ **ծախսատարության առումով** կոռուպցիայի դեմ պայքարող մի քանի մարմիններ ունենալը շատ ավելի թանկ է արժենալու պետության համար: Այս դեպքում կրկնվելու են գործառույթները, որոնք տարբեր մարմինների կողմից իրականացնելու համար հատկացվելու է պետական գույք և հանրային միջոցներ: Հարկ ենք համարում նշել, որ ներկայիս կառավարությունը պետական կառավարման համակարգն օպտիմալացնելու,

կրկնվող գործառույթները բացառելու, պետական կառավարման համակարգի մարմիններին հատկացվող պետական միջոցների օգտագործումը արդյունավետ դարձնելու քաղաքականություն է վարում, հետևաբար, հակակոռուպցիոն ինստիտուցիոնալ այդպիսի համակարգի ներդնումն ուղղակիորեն հակասում է տարվող քաղաքականությանը:

5) **Երաշխավորված չէ ՀՔԾ պետի և ծառայողների անձեռնմխելիությունը.**
Ջակարտայի սկզբունքներին համաձայն՝ հակակոռուպցիոն գործակալության ղեկավարները և աշխատողները պետք է անձեռնմխելի լինեն քաղաքացիական և քրեական գործերի հանդեպ իրենց լիազորությունների իրականացման շրջանում իրականացված գործողությունների համար: Հակակոռուպցիոն գործակալության ղեկավարները և աշխատակիցները պետք է պաշտպանված լինեն կեղծ քաղաքացիական և քրեական գործերից:

6) **Օրենսդրությամբ երաշխավորված չէ բարեղծությունը (կոմպետենցիա + էթիկա + հաշվետվողականություն - կոռուպցիա), որպես ԿԿՀ և ՀՔԾ ղեկավարների ու աշխատողների պաշտոնի ընտրության-նշանակման կարևորագույն արժեհամակարգային հիմք:**

ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՔՀԿ-ՆԵՐԻ ՀԱԿԱԿՈՌՈՒՊՑԻՈՆ ԿՈԱԼԻՑԻԱՅԻ ՔԱՐՏՈՒՂԱՐՈՒԹՅՈՒՆ

13.02.2019թ.