



«Հակակոռուպցիոն ինստիտուցիոնալ համակարգի սահմանադրական երաշխիքների ջատագովություն» ծրագիր

Անկախ հակակոռուպցիոն մարմինների վերաբերյալ ներպետական օրենսդրության և միջազգային լավագույն փորձի ուսումնասիրություն և առաջարկություններ ՀՀ-ում անկախ հակակոռուպցիոն սահմանադրական մարմին ստեղծելու վերաբերյալ

Երևան, 2020

ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

Ներածություն 3

ԳԼՈՒԽ 1. ՀԱԿԱԿՈՌՈՒԴՑԻՈՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԻ ՄՈԴԵԼՆԵՐԸ..... 4

 Մաս 1. Ունիվերսալ մոդել..... 5

 Ա. Ունիվերսալ մոդելի առավելությունները 5

 Բ. Ակնարկ միջազգային փորձից 8

 Մաս 2 . Տարանջատված և ապակենտրոնացված մոդելներ..... 12

 Ա. Տարանջատված և ապակենտրոնացված մոդելների առավելությունները..... 12

 Բ. Հակափաստարկներ տարանջատված և ապակենտրոնացված մոդելների
 առավելությունների վերաբերյալ..... 13

 Գ. Ակնարկ միջազգային փորձից 14

 Մաս 3. ՀՀ իրավահամակարգի գնահատում 18

 Ա. ՀՀ հակակոռուպցիոն մարմինների պատմաիրավական ակնարկ..... 18

 Բ) ՀՀ հակակոռուպցիոն համակարգի վերաբերյալ եզրահանգում 21

Գլուխ 2. Հակակոռուպցիոն մարմինների համընդհանուր չափանիշներ 23

 Մաս 1. Միջազգային չափանիշներ 23

 Մաս 2. ՀՀ իրավահամակարգի գնահատում 35

Գլուխ 3. Հակակոռուպցիոն պայքարի «ՀԱՅԿԱԿԱՆ» մոդելի տեսլականը..... 38

Ներածություն

ՀՀ կառավարության 2019 թվականի հոկտեմբերի 10-ի N 1441-Լ որոշմամբ հաստատվեց ՀՀ դատական և իրավական բարեփոխումների 2019-2023 թվականների ռազմավարությունը:¹ Վերջինիս ռազմավարական նպատակների շարքում էր «Սահմանադրական բարեփոխումների անցկացումը»:² Ի կատարումս վերոնշյալ ռազմավարական նպատակի առաջին ուղղության, ՀՀ վարչապետ Նիկոլ Փաշինյանի 2020 թվականի փետրվարի 12-ի N 181-Ա որոշմամբ³ ձևավորվել է «Սահմանադրական բարեփոխումների մասնագիտական հանձնաժողով»: Այդ որոշմամբ սահմանված է, որ հանձնաժողովի գործունեությունն սկսելուց հետո եռամսյա ժամկետում կմշակվի սահմանադրական բարեփոխումների հայեցակարգը, կիրականացվի դրա հանրային քննարկումը և փաստաթուղթը կներկայացվի ՀՀ վարչապետի աշխատակազմ⁴: Հանձնաժողովի գործունեության ոլորտներից մեկը վերաբերվում է ՀՀ-ում գործող անկախ և ինքնավար մարմինների սահմանադրականության հարցին, այդ թվում՝ խնդրո առարկա հակակոռուպցիոն մարմնին, ինչով էլ պայմանավորված է սույն վերլուծության անհրաժեշտությունը և արդիականությունը:

Սույն ուսումնասիրությունը կատարվել է «Հզորացնելով ՔՀՖ Հայաստանի ազգային պլատֆորմի ներդրումը ԵՄ-Հայաստան համագործակցության մեջ» ծրագրի շրջանակներում իրականացված Աջակցություն ՔՀՖ ՀԱՊ հինգ աշխատանքային խմբերի գործողությունների շրջանակներում ֆինանսավորված «Հակակոռուպցիոն ինստիտուցիոնալ համակարգի սահմանադրական երաշխիքների ջատագովություն» ծրագրի շրջանակներում, որով անդրադարձ է կատարվում հակակոռուպցիոն մարմինների մոդելների դասակարգմանը՝ առանձնացնելով դրանց առավելություններն ու թերությունները՝ հղում կատարելով միջազգային առաջադեմ պրակտիկային: Սույն ուսումնասիրությամբ նաև քննարկվում են հակակոռուպցիոն մարմնի համընդհանուր չափանիշները, այդ թվում՝ անկախության երաշխիքները, և դրանց լույսի ներքո տրվում է Հայաստանի գործող հակակոռուպցիոն մարմինների գնահատականը:

Ուսումնասիրության նորարարությունը կայանում է նրանում, որ այն ներկայացնում է հակակոռուպցիոն մարմինների «Հայկական» մոդելի տեսլականը:

¹ Հասանելի է՝ <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=135487>

² Տե՛ս վերը, Հավելված 1, էջ 19:

³ Հասանելի է՝ <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=139023>

⁴ Տե՛ս վերը, Կետ 4:

ԳԼՈՒԽ 1. ՀԱԿԱԿՈՌՈՒՊՑԻՈՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԻ ՄՈՂԵԼՆԵՐԸ

Նախատեսված լինելով բազմաթիվ միջազգային և տարածաշրջանային կոնվենցիաներով՝ ազգային հակակոռուպցիոն մարմինները, այն է՝ պետական մարմինները, որոնք ունեն կոռուպցիայի դեմ պայքարելու և կանխելու հատուկ մանդատ, հանդիսանում են հիմնական դերակատարներ հակակոռուպցիոն ասպարեզում:

Հակակոռուպցիոն մարմիններն ընդունված է դասակարգել հետևյալ 3 տեսակների՝

- **Ունիվերսալ (բազմաֆունկցիոնալ):** Այս մոդելի պարագայում գործում է կոռուպցիայի դեմ պայքարի մեկ մարմին, որն օժտված է կոռուպցիայի դեմ պայքարի բոլոր գործառնություններով՝ իրավապահ, կանխարգելիչ և կրթական: Այս մոդելի հակակոռուպցիոն մարմիններ առկա են Հոնգ Կոնգում, Լիտվայում և այլ երկրներում:
- **Տարանջատված:** Այս մոդելի պարագայում, որպես կանոն, գործում են կոռուպցիայի դեմ պայքարի երկու առանձնացված մարմիններ, որոնցից մեկը զբաղվում է կոռուպցիայի դեմ պայքարի իրավապահ գործունեությամբ, իսկ մյուսը՝ կանխարգելիչ և կրթական գործառնություններով: Այս մոդելն է գործում, օրինակ՝ Ուկրաինայում և Ռումինիայում:
- **Ապակենտրոնացված:** Այդ մոդելի պարագայում, որպես կանոն, գործում են կոռուպցիայի դեմ պայքարի բազմաթիվ իրավապահ և կանխարգելիչ ստորաբաժանումներ այլ մարմինների կազմում: Այս մոդելն են որդեգրել Ամերիկայի Միացյալ Նահանգները, Մեծ Բրիտանիան և այլ երկրներ:

Հակակոռուպցիոն մարմինների բոլորվին վերջերս իրականացված քարտեզագրմամբ պարզ է դառնում, որ դրան մասնակցած 114 երկրներից 74%-ում գործում է կոռուպցիայի դեմ պայքարի ընդամենը մեկ մարմին, 14%-ում՝ 2, և 12%-ում՝ 3 և ավելի մարմիններ:⁵

Այժմ քննարկենք դրանցից յուրաքանչյուրի առավելություններն ու թերությունները:

⁵ “Global Mapping of Anti-Corruption Authorities” ANALYSIS REPORT, AFA, GRECO, OECD, 2020, https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/NCPA_Analysis_Report_Global_Mapping_ACAs.pdf

Մաս 1. Ունիվերսալ մոդել

Ա. Ունիվերսալ մոդելի առավելությունները

Ունիվերսալ մոդելի առավելությունները⁶ հետևյալն են.

ա) Մարմինն օժտված է լինում **ուժեղ մանդատով**: Վերոնշյալից բխում է, որ այն իրավասու է կիրառել տարբեր հակակոռուպցիոն մոտեցումներ կոռուպցիայի դեմ պայքարի բոլոր հիմնական ուղղություններով, այն է՝

- *Կոռուպցիոն հանցագործությունների քննություն,*
- *Կոռուպցիայի կանխարգելում,*
- *Հակակոռուպցիոն կրթություն:*

Ի հակադրություն նշյալի, հակակոռուպցիոն մարմինների մյուս մոդելների պարագայում առկա է «Թունելային տեսադաշտի» վտանգ, երբ կոնկրետ մարմինը զբաղվում է կոռուպցիայի դեմ պայքարի քաղաքականության միայն շատ նեղ խնդիրներով: Բացի այդ, նման ուժեղ մանդատով հակակոռուպցիոն մարմինը հասարակությունում ընկալվում է որպես ուժեղ կառույց և կոռուպցիայի բարձր մակարդակ ունեցող երկրներում նման մարմնի ստեղծումը բխում է կոռուպցիան արմատախիլ անելու հասարակության բարձր սպասելիքներից և հույսերից: Հակակոռուպցիոն մարմինների մյուս մոդելների պարագայում հակակոռուպցիոն մարմինը կարող է ընկալվել որպես թույլ կառույց, օրինակ՝ կանխարգելիչ մարմնի պարագայում:

բ) Բարձրանում է կոռուպցիայի դեմ պայքարի **արդյունավետությունը**: Ռեսուրսները մեկ հարկի տակ մեկտեղելը նվազեցնում է բյուրոկրատիան և հակակոռուպցիոն համակարգը դարձնում ավելի պարզ, մինչդեռ հակակոռուպցիոն մարմինների մյուս մոդելների դեպքում առկա է բարդ համակարգ՝ մի քանի բյուրոկրատական ենթահամակարգերով: Ռեսուրսները մեկ հարկի տակ մեկտեղելը նաև ավելի դյուրին է դարձնում տարաբնույթ գործառույթների համակարգումը՝ հաշվի առնելով վերջիններիս փոխկապակցված բնույթը՝ ի տարբերություն հակակոռուպցիոն մարմինների մյուս մոդելների, երբ առաջանում են համակարգման հետ կապված դժվարություններ: Առկա է լինում սերտ համագործակցություն հակակոռուպցիոն իրավապահ և կանխարգելիչ գործառույթների միջև: Արդյունքում, առկա է լինում 1 հակակոռուպցիոն մարմին, որը, հանցագործությունների քննության գործառույթն իրականացնելիս, կարող է բացահայտել կոռուպցիոն սխեմաներ, այնուհետև, կանխարգելիչ և կրթական գործառույթներն իրականացնելիս, կազմել դրանց վերացմանն ուղղված իրավական ակտերի նախագծեր և մշակել հակակոռուպցիոն կրթական մեխանիզմներ: Նշյալի արդյունքում, ունիվերսալ մարմինն, որպես կանոն, վերապահված է լինում իր գործունեության ծրագիրը մշակելու և դրա իրականացմանը ձեռնամուխ լինելու լիազորություն: Այս առումով հակակոռուպցիոն օրակարգի ձևավորման պատկերն ու մոտեցումները բարձրանում են ամբողջովին նոր հարթություն:

գ) Վերջինս ունենում է առավել լայն և հստակ սահմանված **պատասխանատվության շրջանակ** կոռուպցիայի դեմ պայքարում: Վերջինս պատասխանատու է լինում կոռուպցիայի դեմ

⁶ Այս համատեքստում քննարկվում են նաև յուրաքանչյուր առավելությանը համապատասխանող՝ տարանջատված և ապակենտրոնացված մոդելների թերությունները:

պայքարի թե իրավապահ, թե կանխարգելիչ և կրթական գործառույթների ներպետական և միջազգային ասպեկտների համար: Արդյունքում, մարմինը լիարժեք պատասխանատվություն է կրում կոռուպցիայի դեմ պայքարում գրանցված արդյունքների համար: Մինչդեռ, հակակոռուպցիոն մարմինների մյուս մոդելների դեպքում հակակոռուպցիոն պայքարում առկա է պատասխանատվության ապակենտրոնացում:

դ) **Հասարակության համար բարձրանում է հակակոռուպցիոն պայքարի թափանցիկության և տեսանելիության մակարդակը՝** բացառելով հակակոռուպցիոն մարմինների գործունեության վերաբերյալ շփոթությունը հանրության շրջանում: Ապակենտրոնացված համակարգի պարագայում, հանրության մոտ բարձր կլինի շփոթության աստիճանը, թե կոնկրետ կոռուպցիոն կամ շահերի շախմատ կամ այլ՝ իրավախախտ գործողությունների դեպքում, ո՞ր մարմինն պետք է դիմել: Օրինակ, հակակոռուպցիոն, նույնիսկ խորհրդակցական կարգավիճակ ունեցող մարմնի՝ երկրի նախագահի/վարչապետի կողմից ղեկավարվելու պարագայում հանրությունը կոռուպցիայի դեմ պայքարի բոլոր գործառույթները նույնացնում է վերջինիս հետ՝ դիմելով կոռուպցիոն բնույթի ցանկացած հարցով:

ե) **Չեզոքանում է գերատեսչական շահերի ռիսկը,** նվազում են շահերի բախման իրավիճակները և միջգերատեսչական անառողջ մրցակցությունը: Նման դեպքեր արդեն իսկ ի հայտ են եկել հետհեղափոխական Հայաստանում, երբ Ազգային անվտանգության ծառայության աշխատակիցները, գտնվելով մրցակցության մեջ Պետական վերահսկողության ծառայության աշխատակիցների հետ, կոռուպցիայի մեջ մեղադրեցին վերջինիս աշխատակիցներից մի քանիսին: Ի տարբերություն նշյալին, հակակոռուպցիոն մարմինների մյուս մոդելների դեպքում առկա է ձախողումների մեջ միմյանց մեղադրելու ռիսկ: Դիցուկ, ունենք հակակոռուպցիոն գործառույթ իրականացնող 2 մարմին, որոնցից մեկը զբաղվում է միայն կոռուպցիոն հանցագործությունների բացահայտմամբ, իսկ մյուսը՝ կոռուպցիայի կանխարգելմամբ, ապա երկրում կոռուպցիայի դեմ պայքարի ձախողման պարագայում մարմիններից ոչ մեկն էլ չեն ընդունի դրանում իրենց մեղքը: Արդյունքում, դժվար կլինի հասկանալ, թե ինչու՞ երկիրը կոռուպցիայի դեմ պայքարի տեսանկյունից առաջընթաց չի գրանցում, և դա հետևանք է այն բանի, որ կոռուպցիոն հանցագործությունների բացահայտմամբ զբաղվող մարմինն է վատ աշխատել, թե՛ կոռուպցիայի կանխարգելմամբ զբաղվող մարմինը:

զ) Պետության կողմից հատկացվող **ֆինանսական ռեսուրսներն առավել արդյունավետ են քաշվում,** որը հանգեցնում է վերջիններիս տնտեսմանը: Նշյալը բխում է նրանից, որ բացառվում է մի քանի պետական մարմինների/վերջիններիս պաշտոնատար անձանց կողմից նույն կամ համանման գործառույթների իրականացման պրակտիկան: Օրինակ, յուրաքանչյուր պետական մարմին իր գործունեության արդյունավետության ապահովման համար ունենում է առնվազն հետևյալ վարչությունները. մարդկային ռեսուրսների կառավարման, ֆինանսական և հաշվապահական հաշվառման, տեղեկատվության և հասարակայնության հետ կապերի, արտաքին կապերի, ներքին աուդիտի, տեղեկատվական տեխնոլոգիաների և կապի հատուկ համակարգերի, քաղաքացիների ընդունելության և դիմումների քննարկման և այլն, ինչպես նաև պետական գույք, հանրային միջոցներ, որոնց համար պետական բյուջեից տարեկան կտրվածքով հատկացվում են

Ֆինանսական միջոցներ և պետական գույք: Ստացվում է, որ կոռուպցիայի դեմ պայքարի ապակենտրոնացված համակարգ ունենալու ունենալու պարագայում հիշյալ վարչությունները կատարելու են նույնանման գործառույթներ, և նրանց տրամադրվելու է պետական գույք ու հանրային միջոցներ:

է) Ունիվերսալ մարմինն **ունի անկախության ավելի լայն նախադրյալներ**, քանի որ ապակենտրոնացված և տարանջատված համակարգերի՝ մեկից ավելի առանձին հակակոռուպցիոն մարմինների առկայության դեպքում առկա է այդ մարմինների սովերային համակարգում ունենալու վտանգ:

Բ. Ակնարկ միջազգային փորձից

Ունիվերսալ հակակոռուպցիոն մարմիններ ստեղծելու պրակտիկան լայն տարածում է գտել մի շարք երկրներում՝ Լիտվան, Լատվիան, Լեհաստանը, Բուլղարիան, Մոլդովան, Հնոգ Կոնգո, Մինգապուրը, Բուրանը, Բոտսվանան, և այլ երկրներ: Նման մոդելի միջոցով կոռուպցիայի դեմ պայքարում հաջողության են հասել և ասիական, և հետխորհրդային երկրներ, այդ թվում՝ Եվրոպական Միության և Արևելյան Գործընկերության, ինչպես նաև՝ աֆրիկյան երկրները:

Լիտվայի Հատուկ քննչական ծառայություն (Special Investigation Service (STT): Այն ստեղծվել է 1997թ.-ի փետրվարի 18-ի թիվ 135 որոշմամբ: Մինչև 2000 թվականը վերջինս գործում էր Ներքին գործերի նախարարության կազմում⁷: Սակայն, 2000թ.-ի մայիսի 2-ին ընդունվեց «Հատուկ քննչական ծառայություն» մասին օրենքը, որով այդ ծառայությունը դարձավ գործադիր իշխանությունից լիիրավ անկախ մարմին⁸: Թեև մարմինն ի սկզբանե ստեղծվել էր որպես կոռուպցիոն հանցագործությունների քննություն իրականացնող մարմին, սակայն կոռուպցիայի դեմ պայքարն առավել արդյունավետ մղելու նպատակով 2002թ.-ից այն սկսել է իր գործունեությունը ծավալել նաև հակակոռուպցիոն կանխարգելման ու կրթության ուղղությամբ, երբ ստեղծվել է Կոռուպցիայի կանխարգելման բաժանմունքը: Լիտվայի ունիվերսալ հակակոռուպցիոն մարմինն ինքն է մշակում հակակոռուպցիոն ծրագրեր, որոնք հաստատվում են Լիտվայի խորհրդարանի կողմից⁹, իրականացնում է դրա կատարման նկատմամբ վերահսկողությունը, ինչպես նաև մշակում է Հանրային գովազդի մարտավարություն: 2018թ.-ին՝ Լիտվայի ունիվերսալ հակակոռուպցիոն մարմնի կազմում ստեղծվել է նաև Հակակոռուպցիոն վերլուծական ստորաբաժանում (Analytical Anti-Corruption Intelligence Department), որը միտված է բացահայտել երկրում տիրող զանազան կոռուպցիոն սխեմաներ: Նշյալ ստորաբաժանումը հանդիսանում է կապող օղակ կոռուպցիայի դեմ պայքարի երեք հիմնասյուներում առկա խնդիրները վեր հանելու, վերլուծելու և երկրի հակակոռուպցիոն քաղաքականությունը բարելավելու ուղղությամբ: Վերջինս դասվում է հակակոռուպցիոն մարմինների հաջողված օրինակների շարքին և բազմիցս արժանացել է միջազգային կառույցների դրական գնահատականին կոռուպցիայի դեմ պայքարում մի քանի գործառույթ արդյունավետ մեկտեղելու համար: Հարկ է նշել, որ Լիտվայում հայտարարագրերի վերլուծությամբ զբաղվում է մեկ այլ մարմին, այն է՝ Էթիկայի հանձնաժողովը:

Լատվիայի Կոռուպցիայի կանխարգելման և պայքարի բյուրո (Corruption Prevention and Combating Bureau (KNAB): Այն ստեղծվել է 2002թ.-ին «Կոռուպցիայի կանխարգելման և պայքարի Բյուրոյի մասին» օրենքի հիման վրա:¹⁰ Վերջինս մշակում է «Կոռուպցիայի կանխարգելման և պայքարի մասին» ուղեցույցներ, որոնք հաստատվում են կառավարության կողմից:¹¹ Ոչ շատ վաղ անցյալում Լատվիայի Կոռուպցիայի դեմ պայքարի և կանխարգելման բյուրոյում տեղի է ունեցել

⁷ Տե՛ս 1997–2007, page 10 http://www.stt.lt/documents/leidiniai/STT_ENG.pdf

⁸ Տե՛ս Law on the special investigation service http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=110823

⁹ Տե՛ս 2015–2025 ծրագիրը http://www.stt.lt/documents/eng/Kovos_su_korupcija_programa_EN_2015-2025.docx

¹⁰ Տե՛ս Law On Corruption Prevention and Combating Bureau http://www.knab.gov.lv/uploads/eng/law_knab_eng.pdf

¹¹ Տե՛ս Guidelines for the corruption prevention and combating 2015-2020 http://www.knab.gov.lv/uploads/eng/knab_pamatnostadnes_2015_2020_eng.pdf

վերակազմավորում, որի արդյունքում բյուրոն՝ իր գործունեության երեք ուղղություններին ավելացրել է նաև մեկը. հակակոռուպցիոն ռազմավարական վերլուծությունը և այդ նպատակով իր կազմում ստեղծել է Ռազմավարությունների մշակման դեպարտամենտ (Department of Strategy): Հիշյալ դեպարտամենտը ունի չորս ենթաբաժին, որոնք իրականացնում են ռազմավարական վերլուծություն, քաղաքականությունների մշակում, տեղեկությունների հավաքագրում և վերլուծություն, ինչպես նաև ռազմավարական հաղորդակցություն:

Հոնգ Կոնգի Կոռուպցիայի դեմ պայքարի անկախ հանձնաժողով (Independent Commission Against Corruption (ICAC): Այն ստեղծվել է 1974 թվականին որպես անկախ բազմապրոֆիլ հաստատություն և գործում է «Կոռուպցիայի դեմ պայքարի անկախ հանձնաժողովի մասին» օրենքի հիման վրա: Հանձնաժողովի գործառույթների շրջանակն ընդգրկում է. 1. կոռուպցիոն բնույթի գործերով քրեական հետապնդման իրականացում (այդ թվում՝ օպերատիվ-հետախուզական միջոցառումների և քննչական գործողությունների կատարում), 2. կոռուպցիային նպաստող պատճառների վերացում՝ կոռուպցիային հակազդելու պրակտիկայի ներդրման միջոցով, 3. ազգաբնակչության շրջանում կրթական աշխատանքների իրականացում՝ կոռուպցիայի վնասակար ազդեցությունը պարզաբանելու և հասարակության իրավագիտակցությունը բարձրացնելու նպատակով: Հանձնաժողովի կառուցվածքն է. գրասենյակ, հանձնաժողովի նախագահ, օպերատիվ աշխատանքի դեպարտամենտ (քննում է կոռուպցիոն գործեր), կոռուպցիայի կանխարգելման դեպարտամենտ (ուսումնասիրում է պետական մարմինների ընթացակարգերն ու պրակտիկան կոռուպցիան կանխարգելելու և մասնավոր կազմակերպությունների հարցումների հիման վրա կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնարարականներ նախապատրաստելու նպատակով), հանրային կապերի դեպարտամենտ (գրադվում է հակակոռուպցիոն պրոպագանդայով), վկաների պաշտպանության բաժին, արտաքին կապերի բաժին, ֆինանսական գործունեության քննության բաժին և համակարգչային փորձաքննության և հետազոտությունների բաժին: Հանրային կապերի դեպարտամենտն ունի նաև տարածքային մասնաճյուղեր, որոնց միջոցով կատարվում է կոռուպցիայի հասարակական ընկալման վերաբերյալ տեղեկատվության հավաքագրումը, ինչպես նաև քարոզարշավների կազմակերպումը՝ ներկայացնելով կոռուպցիայի կանխարգելման կարևորությունը: Բացի այդ, Հանձնաժողովը պետական նշանակության ծրագրերի իրականացման ողջ ընթացքում կիրառում է կոռուպցիայի կանխարգելմանը միտված քաղաքականություն: Իր գործունեության իրականացման սկզբնական տարիներին Հանձնաժողովը հատուկ ուշադրություն էր դարձնում հասարակության շրջանում վստահության ամրապնդման, հեղինակության և աշխատանքի արդյունավետության բարձրացմանն ուղղված միջոցառումներին: Պատահական չէ, որ Հանձնաժողովի առաջին գործերից էր կոռումպացված բարձրաստիճան նստիկանի ձեռքակալությունը, ով, մեղադրվելով կաշառք ստանալու համար, դիմել էր փախուստի: Հասարակությունը չէր հավատում, որ այդ անձը կարող է դատապարտվել, սակայն, Հանձնաժողովի ջանքերի շնորհիվ, այդ ոստիկանը մեկ տարվա ընթացքում վերադարձվեց Հոնգ Կոնգ, նրա հանդեպ հարուցվեց քրեական գործ, և դատական գործընթացի արդյունքում նա դատապարտվեց ազատազրկման: Իր գործունեության հաջորդ

տարում Հանձնաժողովը բացահայտեց ոստիկանության աշխատողների կողմից ձևավորված կոռուպցիոն սինդիկատ: Այս առաջին հաջողությունները զգալիորեն բարձրացրեցին Հանձնաժողովի և ոստիկանության հեղինակությունը:

Մինգապուրի Կոռուպցիոն գործունեության քննության բյուրո (Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB): Հիմնադրվել է 1952թ.-ին՝ որպես կոռուպցիան կանխարգելող և դրա դեմ պայքարող անկախ մարմին: Այն ստեղծվել է Մինգապուրի ոստիկանության հակակոռուպցիոն բաժնի հիմքի վրա: Բյուրոն գործում է «Կոռուպցիայի կանխարգելման մասին» օրենքի 241-րդ գլխի հիման վրա: Նրա գործառույթների մեջ մտնում է կոռուպցիոն բնույթի հանցագործությունների քննությունը, ինչպես նաև առհասարակ կոռուպցիայի կանխարգելումը պետական և մասնավոր ոլորտներում և հակակոռուպցիոն կրթությունը, այդ թվում՝ վերջինս ներգրավված է հանրային ծառայության բարեփոխումների գործընթացում: Նշյալ մարմինը գրանցել է մեծ հաջողություններ կոռուպցիոն արմատախիլ անելու գործում:

Բոստոնականի Կոռուպցիայի և տնտեսական հանցագործությունների դեմ տնօրինություն (Directorate of Corruption and Economic Crime (DCEC): Այն հիմնադրվել է 1994թ.-ին «Կոռուպցիայի և տնտեսական հանցագործությունների գործերով» ակտի հիման վրա: Գործակալության իրավական մանդատը կոռուպցիայի դեմ պայքարն է: Այն կարող է իրականացնել իրավապահ գործունեություն հանցագործների նկատմամբ, պատրաստել ռազմավարություններ կոռուպցիայի դեմ պայքարում և ապահովել հանրային կրթություն և ուսուցում: Տնօրինությունը համակարգում է հակակոռուպցիոն ամբողջ գործունեությունը, ինչպիսիք են Հակակոռուպցիոն հանձնաժողովները, նախարարությունների հակակոռուպցիոն միավորները, ինչպես նաև դպրոցների և այլ հաստատությունների հակակոռուպցիոն ակումբները: Վերջինս համալրված է Հոնկոնգի գործակալության նախկին անդամներով: Արդեն իսկ առկա են հետազոտություններ առ այն, որ ունիվերսալ հակակոռուպցիոն մարմնի հիմնադրումը հանդիսացել է այն անկյունաքարային գործոնը, որի արդյունքում երկրում կոռուպցիայի մակարդակը նվազել է:

Լեհաստանի Կենտրոնական հակակոռուպցիոն բյուրո (Central Anti-Corruption Bureau (CAB): Այն ստեղծվել է 2006թ.-ի հունիսին ընդունված «Կենտրոնական հակակոռուպցիոն բյուրոյի մասին» օրենքի հիման վրա: Վերջինս ունի և իրավապահ, և կանխարգելիչ ու կրթական գործառույթներ: Այն օժտված է նաև զգալի օպերատիվ-հետախուզական լիազորություններով, այդ թվում՝ հասանելիություն բանկային հաշիվների և հեռախոսային խոսակցություններին և գաղտնի գործողություններ ձեռնարկելու իրավասություն: Բյուրոյի բազմաթիվ գործառույթները ներառում են նաև հանրային գործառույթներ կատարող անձանց գույքի հայտարարագրերի ստուգումը և իրազեկության բարձրացման և կրթական աշխատանքների իրականացումը: Իր ստեղծման առաջին տարիներին Բյուրոն դիտվում էր որպես կողմնակալ կառույց՝ ստեղծված ընդդիմությանը հետապնդելու նպատակով: Բյուրոյի ղեկավար կազմի 2009թ.-ի փոփոխությունից հետո պատկերն փոքր-ինչ փոխվեց, որի արդյունքում վերջինիս վերաբերվում են որպես առավել պակաս կուսակցականացված կառույց: Սակայն, դեռևս առկա են պնդումներ առ այն, որ վերջինս գտնվում է վարչապետից բավականաչափ կախվածություն մեջ: Քննարկվում է օրենքը, մասնավորապես՝

Բյուրոյի ղեկավարի նշանակման կարգը փոփոխելու անհրաժեշտությունը՝ հոգուտ Խորհրդարանի կողմից նշանակման:

Մոլդովայի Ազգային հակակոռուպցիոն կենտրոն (National Anti-Corruption Centre (CNA): Այն ստեղծվել է «Ազգային հակակոռուպցիոն կենտրոնի մասին» օրենքի հիման վրա, որն ընդունվել է 2002թ.-ի հունիսի 6-ին: Մինչև 2012թ. այն գործել է որպես Տնտեսական հանցագործությունների և կոռուպցիայի դեմ պայքարի կենտրոն (Center for Combatting Economic Crimes and Corruption), սակայն կատարված փոփոխություններից վերջինիս մանդատը միայն կոռուպցիոն հանցագործությունների դեմ պայքարն է: Այժմ վերջինս իրականացնում է և հակակոռուպցիոն իրավապահ, և՛ կանխարգելիչ գործառույթներ: Ուշագրավ է այն, որ կենտրոնն իրականացնում է հետաքննություն կոռուպցիոն բնույթի ոչ միայն քրեաիրավական, այլ նաև վարչաիրավական արարքների նկատմամբ: Վերջինս հանդիսանում է Ազգային հակակոռուպցիոն քաղաքականության իրականացման Մշտադիտարկման խմբի քարտուղարությունը, ինչպես նաև իրականացնում է օրենսդրության հակակոռուպցիոն փորձաքննություն և հանրային ծառայողների բարեխղճության թեստավորում: Հակակոռուպցիոն կրթությունը կրում է երկրորդական բնույթ: Մոլդովայի Հանրապետությունում գործում է նաև Ազգային բարեվարքության մարմինը (National Integrity Authority (ANI): Այդ հանձնաժողովն իր գործունեությունն է ծավալում 2016թ.-ի հունիսի 17-ի համանուն օրենքի հիման վրա: Մինչ այդ այն գործել է որպես Ազգային բարեվարքության հանձնաժողով (National Integrity Commission (CNI) 2011թ.-ի դեկտեմբերի 19-ին ընդունված թիվ 180 օրենքի հիման վրա: Վերջինս ևս իրականացնում է կանխարգելիչ գործառույթներ և զբաղվում է պաշտոնատար անձանց գույքի և շահերի հայտարարագրերի, ինչպես նաև շահերի բախման և անհամատեղելիության պահանջների ստուգմամբ:

Բուլղարիայի Կոռուպցիայի դեմ պայքարի և ապօրինի գույքի բռնագրավման հանձնաժողով (Commission for Anti-Corruption and Illegal Assets Forfeiture (CIAF). Վերջինս ստեղծվել է 2018թ.-ի հունվարի 19-ի «Կոռուպցիային դեմ պայքարի և ապօրինի գույքի բռնագրավման մասին» օրենքի հիման վրա՝ որպես կոռուպցիայի հակազդման քաղաքականության իրականացման և անօրինական ճանապարհով ձեռք բերված գույքի բռնագրավման անկախ մասնագիտացված մշտական պետական կառույց: Այն հանդիսանում է իրավահաջորդ Բուլղարիայում մինչ այդ գործող մի շարք հակակոռուպցիոն մարմինների համար, որոնք են Ապօրինի ճանապարհով ձեռք բերված գույքի բռնագրավման հանձնաժողովը (Commission for Confiscation of Illegally Acquired Property (CONPI), Քրեական գործունեությունից ձեռք բերված գույքի կառավարման հանձնաժողով (Commission for establishment of property acquired from criminal activity (CEPACA), Կոռուպցիայի և կազմակերպված հանցագործության կանխարգելման և դիմակայման կենտրոնը (Center for Prevention und Suppression of Corruption and Organized Crime (BORKOR), Կոռուպցիայի կանխարգելման և շահերի բախման բացահայտման հանձնաժողովը (Commission for Prevention and Ascertainment of Conflict of Interest (CPACI), Կոռուպցիայի դեմ պայքարի մասնագիտացված տնօրինությունը, որը գործում էր Ազգային Անվտանգության գործակալության ներքո (Specialized directorate for Counteracting Corruption of the State Agency for National Security), ինչպես նաև հիմնված է Ազգային աուդիտի գրասենյակի համապատասխան կարողությունների վրա (National

Audit Office):¹² Հանձնաժողովն իրավասու է աջակցել դատախազությանը՝ բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց կողմից կատարված կոռուպցիոն հանցագործությունների նախնական քննության հարցում և այդ նպատակով ունի օպերատիվ-հետախուզական լիազորությունների լայն շրջանակ¹³: Այն իրավասու է վարույթներ հարուցել ապօրինի ձեռք բերված գույքի բռնագրավման համար: Կանխարգելիչ գործառույթների շարքին են պատկանում բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց գույքի և շահերի հայտարարագրերի վերլուծությունը, շահերի բախման համար սանկցիաների կիրառումը, հակակոռուպցիոն նոր միջոցառումների վերլուծությունն ու ընդունումը:¹⁴ Վերջինս իրականացնում է նաև հակակոռուպցիոն կրթական և հասարակության իրազեկման գործառույթներ: Մարմինն իր կառուցվածքում ներառում է, ի թիվս այլնի, ապօրինի գույքի բռնագրավման և կոռուպցիայի կանխարգելման մասնագիտացված ստորաբաժանումներ, իսկ վերջինիս կազմում էլ, իր հերթին, առկա է կրթական բաժին:¹⁵ Արդյունքում, Բուլղարիան ևս դասվում է ունիվերսալ մարմինների շարքին:

Հարկ է նշել, որ որոշ երկրներում՝ Հարավային Կորեայում, Թայլանդում, Արգենտինայում և Էկվադորում կարելի է գտնել ունիվերսալ հակակոռուպցիոն մարմինների, մասնավորապես՝ Հոնկոնգյան և Սինգապուրյան մոդելների տարրեր: Այս կապակցությամբ կցանկանային քննարկենք նաև դրանցից մեկը:

Հարավային Կորեայի Կոռուպցիայի դեմ պայքարի և քաղաքացիական իրավունքների հանձնաժողով (Anti-corruption and Civil Rights Commission (ACRC): Այն ձևավորվել է 2008թ.-ի փետրվարի 29-ին՝ Կորեայի կոռուպցիայի դեմ պայքարի անկախ հանձնաժողովի, Օմբուդսմենի գրասենյակի և Վարչական բողոքների հանձնաժողովի միավորման արդյունքում:¹⁶ Վերջինիս գործառույթներն են բողոքների քննությունը, կոռուպցիայի դեմ պայքարը կանխարգելիչ և կրթական եղանակներով և անձանց իրավունքների պաշտպանությունն՝ անօրինական և անարդար վարչական ընթացակարգերից: Հարկ է նշել, որ վերջինիս ունիվերսալ մարմնի միայն որոշ տարրեր տրամադրելը և իրավապահ լիազորություններ չվերապահելը ազդել է վերջինիս արդյունավետության վրա:¹⁷

Մաս 2 . Տարանջատված և ապակենտրոնացված մոդելներ

Ա. Տարանջատված և ապակենտրոնացված մոդելների առավելությունները

¹² <http://www.ciaf.government.bg/pages/view/za-komisijata-3/>

¹³ REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL On Progress in Bulgaria under the Cooperation and Verification Mechanism, Strasbourg, 13.11.2018, page 8, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/progress-report-bulgaria-com-2018-850_en.pdf

¹⁴ <http://www.rai-see.org/bulgaria-adopts-new-anti-corruption-legislation/>

¹⁵ <http://www.ciaf.government.bg/pages/view/organizacionna-struktura-28/>

¹⁶ A Review of the Effectiveness of the Anti-corruption and Civil Rights Commission of the Republic of Korea Arsema Tamyalew, THE WORLD BANK, 2014

¹⁷ Quah, J.S.T. (2017), "Five success stories in combating corruption: lessons for policy makers", Asian Education and Development Studies, Vol. 6 No. 3, pp. 275-289.

Տարանջատված և ապակենտրոնացված մոդելների առավելությունների¹⁸ վերաբերյալ ևս առկա են որոշ պնդումներ: Ներկայացնենք «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպության անդամ, դոկտոր Վալց Կալնինշի կողմից մշակված փորձագիտական կարծիքում այս կապակցությամբ վերհանված փաստարկները:¹⁹

ա) Տարանջատված և ապակենտրոնացված մոդելների պարագայում գործ ունենք ավելի քիչ ռիսկայնության հետ, քանի որ եթե մարմիններից մեկը ձախողվի, կարելի է հուսալ, որ մյուսը կշարունակի գործել: Ունիվերսալ մոդելն ավելի ռիսկային է, քանի որ ողջ «խաղաղրույքը» կատարվում է մեկ մարմնի վրա: Վերջինիս ձախողման պարագայում ձախողվում է կոռուպցիայի դեմ ողջ պայքարը: Նման իրավիճակներ հնարավոր են, երբ, օրինակ, հակակոռուպցիոն մարմնի ղեկավարությունն ինքն է թաթախված կոռուպցիայի մեջ կամ չի կարողանում դիմադրել քաղաքական հարձակումներին:

բ) Տարանջատված և ապակենտրոնացված մոդելների պարագայում առկա է փոխադարձ զսպում, այսինքն՝ մարմիններից մեկը հակակոռուպցիոն գործառույթներ է իրականացնում մյուս մարմնի պաշտոնատար անձանց նկատմամբ: Ունիվերսալ մարմինը կարող է դառնալ «Սուպեր» մարմին, որը դուրս է վերահսկողությունից:

գ) Միջազգային փորձը զարգանում է առանձին կանխարգելիչ և իրավապահ մարմիններ ստեղծելու ճանապարհով, իսկ ունիվերսալ մարմնի մոդելն արդեն հնացած է:

Բ. Հակափաստարկներ տարանջատված և ապակենտրոնացված մոդելների առավելությունների վերաբերյալ

Մեր խորին համոզմամբ, վերոնշյալ փաստարկները համոզիչ չեն հետևյալ պատճառաբանությամբ՝

ա) Հակակոռուպցիոն մարմինների տարանջատված և ապակենտրոնացված մոդելների պարագայում ևս, եթե հակակոռուպցիոն պայքարի մեկ հենասյուն ձախողում է, վերջինս ևս բերում է կոռուպցիայի հակազդման ձախողման:

բ) Ունիվերսալ մոդելի պարագայում ևս գործ ունենք զսպիչների և հակակշիռների համակարգի հետ: Որպես այդպիսիք կարող են հանդես գալ օրենսդիր մարմինն հաշվետու լինելը, դատախազական հսկողությունը և հասարակական վերահսկողությունը: Միջազգային փորձի ուսումնասիրությունը վկայում է, որ որևէ երկրում ունիվերսալ մարմինը դուրս չի մնացել զսպիչների և հակակշիռների համակարգից: Մյուս կողմից էլ, առավել հավանական է, որ հակակոռուպցիոն իրավապահ մարմինը, որը միաժամանակ ունի օպերատիվ հետախուզական, նախաքննական և դատախազական հսկողության լիազորություններ, սակայն չունի բավարար վերահսկիչ մեխանիզմներ, կարող է վերածվել «սուպեր» մարմնի:

¹⁸ Այս համատեքստում քննարկվում են նաև յուրաքանչյուր առավելությանը համապատասխանող՝ ունիվերսալ մոդելի թերությունները:

¹⁹ «Բազմաֆունկցիոնալ և տարանջատված ֆունկցիաներով հակակոռուպցիոն մարմիններ՝ Նկատառումներ հակակոռուպցիոն ինստիտուցիոնալ համակարգի առնչությամբ», Վալց Կալնինշ, Ապրիլ 2019թ., <https://transparency.am/files/publications/1555671173-0-623989.pdf>

գ) Նշյալ պնդումն այդքան էլ չի համապատասխանում վերջին զարգացումներին, քանի որ, օրինակ, Բուլղարիայի Կոռուպցիայի դեմ պայքարի և ապօրինի գույքի բռնագրավման հանձնաժողովը, որը ստեղծվել է բոլորովին վերջերս, ունիվերսալ հակակոռուպցիոն մարմին է, մինչդեռ Վ. Կալինինչի կողմից այն որակվել է որպես կանխարգիչ մարմին:

Բացի այդ, հավելենք, որ նախկինում որպես հակակոռուպցիոն միջազգային փորձագետ Վ. Կալինինը առաջարկել է Հայաստանին որդեգրել ունիվերսալ հակակոռուպցիոն մարմնի մոդելը, ուստի անհասկանալի են վերջինիս դիրքորոշման փոփոխությունները:²⁰

Գ. Ակնարկ միջազգային փորձից

Միջազգային պրակտիկայում տարբերվում են հակակոռուպցիոն մարմնի տարանջատված և ապակենտրոնացված մոդելների հետևյալ դրսևորումները՝

- *Կոռուպցիայի դեմ պայքարի առանձնացված ստորաբաժանում՝ իրավապահ մարմինների համակարգում,*
- *Կոռուպցիայի կանխարգելման, քաղաքականության մշակման և համակարգման հաստատություն,*
- *Տարբեր գործառույթներ իրականացնող մեկից ավելի հակակոռուպցիոն մարմիններ (իրավապահ և կանխարգելիչ):*

Կոռուպցիայի դեմ պայքարի առանձնացված իրավապահ ստորաբաժանումներ են գործում ոստիկանական, քննչական և դատախազական համակարգերում: Սա հակակոռուպցիոն մարմնի, թերևս, ամենատարածված մոդելն է հատկապես Արևմտյան Եվրոպայում: Այդ ստորաբաժանումները կարող են իրականացնել հետևյալ գործառույթները՝ Հետաքննություն և նախաքննություն, ներառյալ՝ օպերատիվ-հետախուզական միջոցառումներ, (Detection և Investigation) և Քրեական հետապնդման իրականացում (Prosecution):

ա) Որոշ երկրներ որդեգրել են հակակոռուպցիոն մարմնի այն իրավապահ մոդելը, երբ այն իրականացնում է վերոնշյալ բոլոր գործառույթները, օրինակ՝ Նորվեգիան (Տնտեսական և շրջակա միջավայրի դեմ ուղղված հանցագործությունների քննության և քրեական հետապնդման ազգային վարչություն (National Authority for Investigation and Prosecution of Economic and Environmental Crime (Økokrim):

բ) Որոշ երկրներում առկա է միայն մեկ իրավապահ մասնագիտացված հակակոռուպցիոն մարմին, որն իրականացնում է վերոնշյալ գործառույթներից միայն մեկը, իսկ մյուս գործառույթն իրականացվում է առանց մասնագիտական ստորաբաժանման ստեղծման, օրինակ՝ Բելգիա (Կոռուպցիայի դեմ պայքարի կենտրոնական մարմին (Central Office for the Repression of Corruption (OCRC) (միայն առաջին գործառույթը), Իսպանիա (Կոռուպցիայի և կազմակերպված հանցագործության դեմ հատուկ դատախազական ծառայություն (Special Prosecutor's Office against Corruption and Organised Crime) (միայն երկրորդ գործառույթը):

²⁰ “ARMENIA: MONITORING REPORT”, OECD, Istanbul Anti-Corruption Action Plan for Armenia, Azerbaijan, Georgia, the Kyrgyz Republic, the Russian Federation, Tajikistan and Ukraine, December 2004, <https://www.oecd.org/countries/armenia/41700306.pdf>

գ) Որոշ երկրներում տարբեր իրավապահ գործառույթներն իրականացվում են տարբեր մասնագիտացված իրավապահ հակակոռուպցիոն մարմինների կողմից, օրինակ՝ Ավստրիա (Կոռուպցիայի կանխարգելման և պայքարի դաշնային բյուրո (Federal Bureau to prevent and to fight corruption (BAK) և Տնտեսական հանցագործությունների և կոռուպցիայի դեմ պայքարի դատախազություն (Central Public Prosecutor's Office for Combatting Economic Crime and Corruption, (WKStA)); Խորվաթիա՝ (Կոռուպցիայի և կազմակերպված հանցավորության վերացման ազգային ոստիկանություն (National Police Office for Suppression of Corruption and Organized Crime (PNUSKOK) և Կոռուպցիայի և կազմակերպված հանցավորության վերացման Դատախազություն (State Prosecutor's Office for the Suppression of Corruption and Organized Crime (USKOK):

Կանխարգելման լիազորություններով օժտված հակակոռուպցիոն մարմինների գործառույթներն են՝ կոռուպցիայի ուսումնասիրում, կոռուպցիային նպաստող գործոնների բացահայտում, մոնիթորինգ, կոռուպցիայի դեմ պայքարի միջոցառումների կազմակերպում և համակարգում, իրավական ակտերի մշակում, պետական ծառայողների հայտարարագրերի հավաքագրում, մշակում և էթիկայի կանոնադրքերի մշակում, ուսումնական ծրագրերի իրականացում, պետական ծառայողների էթիկայի հարցերով խորհրդատվության տրամադրում և այլն: Դրանք ևս պայմանականորեն բաժանվում են 3 խմբի՝

ա) Հակակոռուպցիոն համակարգման խորհուրդներ: Նրանք միտված են առաջնորդել հակակոռուպցիոն քաղաքականության ձևավորման, իրականացման և մշտադիտարկման ջանքերը: Վերջիններս բաղկացած են պատասխանատու պետական մարմինների և իշխանության 3 ճյուղերի ներկայացուցիչներից և կարող են նաև ներառել ՔՀԿ ներկայացուցիչներ: Նրանք, որպես կանոն, չունեն մշտական բնույթ, այլ իրենց գործունեությունն իրականացնում են նիստերի միջոցով: Այս մարմինները կարող են ունենալ քարտուղարություններ: Նման մոդելի հաստատություններ գործում են, օրինակ, Վրաստանում (Կոռուպցիայի դեմ պայքարը կոորդինացնող խորհուրդը (Anti-Corruption Coordination Council):

բ) Հատուկ կոռուպցիայի կանխարգելման նպատակով ստեղծված մարմիններ: Այս մարմինները ստեղծված են հատուկ կոռուպցիան կանխարգելելու նպատակով, ունեն մշտական բնույթ և լայն մանդատ կոռուպցիայի կանխարգելման համար: Նրանք պատասխանատու են ինչպես երկրում հակակոռուպցիան քաղաքականության սահմանման համար, այնպես էլ՝ այլ գործառույթների իրականացման համար, ինչպիսիք են պետական մարմինների բարեխղճության պլանների և կոռուպցիոն ռիսկերի գնահատումը, հակակոռուպցիոն իրազեկության բարձրացումը և կրթությունը, շահերի բախման կանխարգելումը, գույքի և եկամուտների հայտարարագրերի վերլուծությունը, իրավական ակտերի հակակոռուպցիոն փորձաքննությունը և այլն: Նման մոդելի հաստատություններ գործում են Սլովենիայում (Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողով (Commission for the Prevention of Corruption, Մոնտենեգրո (Կոռուպցիայի կանխարգելման գործակալություն (Agency for Prevention of Corruption), Սերբիա՝ Հակակոռուպցիոն գործակալություն, Իտալիայում (Ազգային հակակոռուպցիոն մարմին, National Anti-Corruption Authority (ANAC):

գ) Պետական մարմիններ, որոնք, ի թիվս այլ գործառույթների, նպաստում են կոռուպցիայի կանխարգելմանը:²¹

Տարբեր գործառույթներ իրականացնող մեկից ավելի հակակոռուպցիոն մարմիններ (և իրավապահ, և կանխարգելիչ) առկա են Ուկրաինայում և Ռումինիայում, որոնցից յուրաքանչյուրին անդրադառնանք առանձին:

Ուկրաինայի Կոռուպցիայի կանխարգելման ազգային գործակալություն (National Agency for Corruption Prevention (NACP), որը մշակում, մշտադիտարկում, համակարգում և գնահատում է պետական հակակոռուպցիոն քաղաքականությունը, ստուգում է պաշտոնատար անձանց հայտարարագրերը, մշտադիտարկում է ենթարկում շահերի բախման կարգավորումների պահպանումը և այլն: Այն ստեղծվել է համանուն օրենքի հիման վրա, որն ուժի մեջ մտավ 2015թ.-ի ապրիլի 26-ին: Հարկ է նշել, որ այս մարմինը բավականին տիրահոշակ է, քանի որ թե Ուկրաինայի Թրանսփարենսի Ինթերնեշն հակակոռուպցիոն կենտրոնի, թե այլ միջազգային փորձագիտական գնահատականներով համարվում է կոռումպացված և ընդհանրապես արդյունավետ չգործող մարմին, օրինակ ՏՀԶԿ-ն իր վերջին զեկույցում նշել է, որ այն կասկածվում է իր հանձնաժողովի անդամների քաղաքական կապերի և իր որոշ գործառույթները չկատարելու մեջ: *Ուկրաինայի Ազգային հակակոռուպցիոն բյուրո* (National Anti-Corruption Bureau (NABU), որը զբաղվում է հանցագործությունների հայտնաբերմամբ և քննությամբ: Այն ստեղծվել է համանուն օրենքի հիման վրա, որն ուժի մեջ մտավ 2015 թվականի հունվարի 25-ին: Թեև վերջինս իրականացրել է մի քանի բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց ձերբակալություն, սակայն դրանք չունեն ինստիտուցիոնալ բնույթ, և միայն 20%-ն է ավարտվում դատական վերդիկտներով, իսկ մեղադրական դատավճռի պարագայում էլ վերջիններս պատժվում էին միայն պրոբացիայով և տուգանքներով:²² Ուկրաինայի Մասնագիտացած հակակոռուպցիոն դատախազություն (Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office (SAPO), որը ստեղծվել է 2015թ.-ին և իրականացնում է վերահսկողություն Բյուրոյի նկատմամբ: Ուկրաինայում կոռուպցիայի դեմ պայքարում ներառված են նաև Ազգային ոստիկանությունը՝ մանր կոռուպցիոն գործերով, Հետաքննությունների ազգային բյուրոն՝ այն գործերով, որոնք չեն մտնում Բյուրոյի ենթակայության տակ, Ակտիվների վերականգման համար պատասխանատու գործակալություն, ինչպես նաև Հակակոռուպցիոն խորհուրդ: Իրավապահ մարմինները հաճախ միմյանց հետ մտնում են անբարեխիղճ մրցակցության մեջ՝ երկուստեք ստեղծելով անհարկի խոչընդոտներ:

Ռումինիայի Ազգային հակակոռուպցիոն տնօրինությունը (National Anticorruption Directorate (DNA), որը զբաղվում է հետաքննությամբ և քրեական հետապնդման իրականացմամբ: Այն ստեղծվել է կառավարության 2002թ.-ի արտակարգ հրամանագրով՝ որպես Գլխավոր դատախազության կազմում ինքնուրույն կառույց: Վերջինս քաղաքական

²¹ <https://www.iap-association.org/NACP/Anti-Corruption-Models>

²² ANTI-CORRUPTION POLICY OF UKRAINE: FIRST SUCCESSES AND GROWING RESISTANCE POLICY REPORT, EXECUTIVE SUMMARY, Andrii Marusov, Transparency International Ukraine [https://www.irf.ua/content/files/renaissance_a4_4\(anti-corruption_policy\).pdf](https://www.irf.ua/content/files/renaissance_a4_4(anti-corruption_policy).pdf)

Ճնշումների թիրախ է եղել, որը կապված էր, մասնավորապես, 2018թ.-ին վերջինիս գլխավոր դատախազի հեռացման հետ:²³ *Ռումինիայի Բարեխղճության ազգային գործակալություն* (National Integrity Agency (ANI), որն իրականացնում է կանխարգելիչ գործառույթ: Այն ստեղծվել է 2007թ.-ին «Բարեխղճության ազգային գործակալության հիմնադրման, կազմակերպման և գործունեության մասին» թիվ 114-րդ օրենքի համաձայն:

Վերոնշյալից պարզ է դառնում, որ մի քանի հակակոռուպցիոն մարմիններից առնվազն մեկ ձախողելու պարագայում ձախողում է կոռուպցիայի դեմ ողջ պայքարը:

²³ European Commission (2018a), Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Cooperation and Verification Mechanism. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/progress-report-bulgaria-com-2018850_en.pdf

Մաս 3. ՀՀ իրավահամակարգի գնահատում

Ա. ՀՀ հակակոռուպցիոն մարմինների պատմաիրավական ակնարկ

ՀՀ-ն միացել է կոռուպցիայի դեմ պայքարի առանցքային միջազգային իրավական փաստաթղթերին, որով պայմանավորված ստանձնել է հանձնառություններ ներպետական մակարդակում ստեղծելու և գործարկելու անկախության բարձր երաշխիքներով և քաղաքական որևէ ազդեցությունից զերծ հակակոռուպցիոն մարմին: Բացի այդ, հիշյալ միջազգային փաստաթղթերով ստանձնած հանձնառությունները կատարելու նպատակով, իրականացվում են նաև համապատասխանության և կատարողականների գնահատում և մոնիթորինգ, որի արդյունքներում մշակվում են զեկույցներ և երկրներին առաջարկում լրացուցիչ հանձնառություններ: Հայաստանի վերաբերյալ վերջին զեկույցներից կարելի է թվարկել ՏՀԶԿ Ստամբուլյան հակակոռուպցիոն գործողությունների շրջանակներում Հայաստանի վերաբերյալ չորրորդ փուլի զեկույցը և ԳՐԵԿՈ-ի Կոռուպցիայի կանխարգելումը խորհրդարանի անդամների, դատավորների և դատախազների մասով՝ Հայաստանի վերաբերյալ 4-րդ գնահատման զեկույցը:

Ինչ վերաբերվում է հակակոռուպցիոն մարմինների ձևավորմանը և դրանց գործունեությանը, պայմանականորեն կարելի է դրանք բաժանել 3 փուլերի՝

ա) Կոռուպցիայի դեմ պայքարի ապակենտրոնացված փուլ (2003-2015թթ.): ՀՀ-ում կոռուպցիայի դեմ պայքարն ինստիտուցիոնալ առումով սկիզբ է դրվել 2003թ.-ից՝ ՀՀ առաջին հակակոռուպցիոն ռազմավարության²⁴ ընդունմամբ: Այդ ռազմավարությամբ խոսվում է միայն իրավապահ մարմինների մասին, որոնք մասնակցում են կոռուպցիայի դեմ պայքարին: Հայաստանում տարիներ շարունակ կոռուպցիայի դեմ արդյունավետ պայքար մղելու հիմնական խոչընդոտներից մեկը եղել է այն, որ երկիրը, որպես այդպիսին, չի ունեցել հակակոռուպցիոն ինստիտուցիոնալ համակարգ: Հակակոռուպցիոն պայքարը մշտապես ուղեկցվել է իրադրային և կոամետիկ լուծումներով և իրականացվել ապակենտրոնացված համակարգի միջոցով, երբ կոռուպցիայի դեմ պայքարելու լիազորություններ են ունեցել մի շարք պետական մարմիններ, այդ թվում՝ Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովը, Կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհուրդը, վերջինիս քարտուղարությունը՝ ՀՀ կառավարության աշխատակազմի Հակակոռուպցիոն ծրագրերի մոնիթորինգի բաժինը, վերջինիս Փորձագիտական հանձնախումբը (կանխարգելիչ գործառույթ), Հատուկ քննչական ծառայությունը, Քննչական կոմիտեն, Ազգային անվտանգությունը և Պետական եկամուտների կոմիտեն, Ոստիկանության կոռուպցիայի և տնտեսական գործունեության դեմ ուղղված հանցագործությունների հակազդման վարչությունը, Դատախազության Կոռուպցիայի և տնտեսական գործունեության դեմ ուղղված հանցագործությունների գործերով վարչությունը (իրավապահ գործառույթ): Սակայն, առկա չի եղել զեթ մեկ մասնագիտացված մարմին, որը պատասխանատվություն կկրեր գրանցված, այդ թվում՝ բացասական, արդյունքների համար:

²⁴ «ՀՀ հակակոռուպցիոն ռազմավարության և դրա միջոցառումների ծրագիրը հաստատելու մասին» ՀՀ կառավարության N 1522-Ն որոշում, ընդունված՝ 06.11.2003թ., հասանելի է՝ <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docID=31881>:

բ) *Կոռուպցիայի դեմ պայքարում տարանջատված մոդելին անցման նախնական փուլ մինչհեղափոխական Հայաստանում (2016-2017թթ.)*: Դեռևս 2016թ.-ի հունիսի 15-ին տեղի ունեցած Կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհրդի նիստում²⁵ Հայաստանի ՔՀԿ-ների հակակոռուպցիոն կոալիցիան ներկայացրել է «Կոռուպցիայի դեմ պայքարի ինստիտուցիոնալ համակարգի վերաբերյալ ուսումնասիրության» արդյունքները²⁶ և, որպես միջազգային փորձի հիման վրա ամփոփված լավագույն տարբերակ, Կառավարությանն առաջարկել է ձևավորել ինստիտուցիոնալ համակարգ՝ ստեղծելով անկախ հակակոռուպցիոն ունիվերսալ մարմին, որն օժտված կլինի հակակոռուպցիոն կրթություն, կոռուպցիայի կանխարգելում, օպերատիվ հետախուզություն ու նախաքննություն իրականացնելու գործառույթներով: Այդ տարբերակի իրականացման անհնարինության դեպքում միայն, որպես պահեստային տարբերակ, առաջարկել էր ստեղծել երկու առանձին անկախ հակակոռուպցիոն մարմիններ՝ կանխարգելիչ, որը կզբաղվի հակակոռուպցիոն կրթության և կոռուպցիայի կանխարգելման գործառույթների իրականացմամբ՝ Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովի կարողությունների հենքի վրա, և իրավապահ, որը կզբաղվի միայն կոռուպցիոն հանցագործությունների նախնական քննությամբ, այդ թվում՝ օպերատիվ-հետախուզական գործունեություն իրականացնելու գործառույթներով: Արդյունքում, նախորդ կառավարությունը, բավարար քաղաքական կամք չցուցաբերելով, նախընտրելի համարեց Հայաստանի ՔՀԿ-ների հակակոռուպցիոն կոալիցիայի կողմից ներկայացված երկրորդ՝ ՊԱՀԵՍՏԱՅԻՆ տարբերակը: Արդյունքում, 2017թ.-ին ընդունվեց «Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովի» մասին ՀՀ օրենքը²⁷, որին հաջորդեց հեղափոխությունը:

գ) *Կոռուպցիայի դեմ պայքարում տարանջատված մոդելին անցման ավարտական փուլ հետհեղափոխական Հայաստանում (2018թ.-առ այսօր)*: Հետհեղափոխական Հայաստանի իշխանությունները հանձնառություն ստանձնեցին հակակոռուպցիոն պայքարը ինստիտուցիոնալ հենքի վրա դնել և կոռուպցիայի դեմ պայքարի ապակենտրոնացված համակարգից անցում կատարել կոռուպցիայի դեմ պայքարի կենտրոնացված համակարգի: Մասնավորապես, ՀՀ կառավարության 2019թ.-ի ծրագրով²⁸ տրված էր հակակոռուպցիոն մարմնի ստեղծման հետևյալ ձևակերպումը՝ «Մասնագիտացված, անկախության երաշխիքներով օժտված հակակոռուպցիոն մարմնի ստեղծում, որը կիրականացնի ուսումնասիրություններ, օժտված կլինի կոռուպցիոն հանցագործությունների բացահայտման համար անհրաժեշտ գործիքակազմով»: Վերոնշյալից կարելի էր ենթադրել, որ նախատեսվում է ստեղծել 1 ունիվերսալ հակակոռուպցիոն մարմին՝ հաշվի առնելով նաև այն հանգամանքը, որ ՀՀ վարչապետ Նիկոլ Փաշինյանը մի քանի անգամ

²⁵ Նիստի արձանագրություն՝

http://www.gov.am/u_files/file/KORUPCIA%2015_06_16%20ev%2017_06_16.pdf?fbclid=IwAR3QdcDqNYTAUv3nX9h_nfKEc648xUGimi8NOo5joMnMGwQQtEaBNgHOMQ3k

²⁶ Ուսումնասիրությունը կատարվել է ՀՀ արդարադատության նախարարի հունվարի 22-ի թիվ 19-ա հրամանով ստեղծված աշխատանքային խմբի կողմից, որի շրջանակներում ուսումնասիրվել է ԱՊՀ, Եվրոպայի, Հյուսիսային և Հարավային Ամերիկայի, Ասիայի, Օվկիանիայի և Աֆրիկայի 35 պետության, ինչպես նաև ՀՀ հակակոռուպցիոն ինստիտուցիոնալ համակարգը:

²⁷ «Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովի» մասին ՀՀ օրենք, ընդունված՝ 09.06.2017թ., <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=142451>

²⁸ «ՀՀ կառավարության ծրագրի մասին» ՀՀ կառավարության N 65 - Ա որոշում, ընդունված՝ 08.02.2019թ., հասանելի է՝ <https://www.gov.am/files/docs/3133.pdf>:

հայտարարել էր ունիվերսալ հակակոռուպցիոն մարմին ունենալու վերաբերյալ: Սակայն, ՀՀ գործող հակակոռուպցիոն ռազմավարությամբ²⁹ նախատեսված է՝ «*Ինստիտուցիոնալ համակարգի ընդհանրական պատկեր ունենալու տեսանկյունից անհրաժեշտ է ապահովել կոռուպցիայի կանխարգելման և բացահայտման մարմինների արդյունավետ գործունեության համար անհրաժեշտ անկախության երաշխիքների սահմանումը, համապատասխան կառուցակարգերի ներդրումը և զարգացումը, համագործակցության ամրապնդումը: Վերոնշյալի համատեքստում առաջարկվում է հակակոռուպցիոն ինստիտուցիոնալ համակարգի հետևյալ՝ տարանջատված մոդելի տեսլականը՝ վերջինիս արդարացման դեպքում ունիվերսալ մոդելին անցում կատարելու հնարավոր հեռանկարներով*»: Ռազմավարությունը նաև դրույթներ է պարունակում արդեն իսկ ձևավորված Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովի վերաբերյալ: Արդյունքում, նախատեսվում է Հայաստանում այս փուլում ներդնել կոռուպցիայի դեմ պայքարի տարանջատված ինստիտուցիոնալ համակարգ՝ հետևյալ տեսքով՝

- *Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողով*՝ որպես կանխարգելիչ հակակոռուպցիան մարմին, օժտված նաև կրթական գործառնություններով: Վերջինս, ինչպես նշվեց, կարգավորվում է 2017թ.-ին ընդունված համանուն օրենքով: Հանձնաժողովի գործառնություններն են բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց անհամատեղելիության պահանջների և այլ սահմանափակումների, էթիկայի կանոնների, իրավիճակային շահերի բախման կարգավորումների պահպանմանը հետևելը, հայտարարագրման գործընթացը կանոնակարգելը, հայտարարագրերն ստուգելն ու վերլուծելը, անհամատեղելիության պահանջների և այլ սահմանափակումների կիրառման միասնականությունն ապահովելը, կոռուպցիայի դեմ պայքարին առնչվող քաղաքականության մշակմանը մասնակցելը, իր մշակած հակակոռուպցիոն ծրագրերի և միջոցառումների կատարման նկատմամբ մոնիտորինգ իրականացնելը և դրանց վերաբերյալ իրավասու մարմիններ առաջարկություններ ներկայացնելը, պետական պաշտոններում նշանակման ենթակա անձանց և դատավորների և դատավորների թեկնածուների բարեվարքության վերաբերյալ խորհրդատվական բնույթի եզրակացություններ ներկայացնելը:
- *Հակակոռուպցիոն կոմիտե*՝ որպես իրավապահ հակակոռուպցիոն մարմին, որը ձևավորվել է Հատուկ քննչական ծառայության հենքի վրա: «Հակակոռուպցիոն կոմիտեի մասին» ՀՀ օրենքի նախագիծը 24.01.2020-14.02.2020թթ. ընկած ժամանակաշրջանում դրված է եղել հանրային քննարկման: Դրանով նախատեսված է, որ վերջինս իրականացնելու է և՛ հետաքննությունը, և՛ օպերատիվ-հետախուզական գործունեությունը, և՛ նախաքննություն՝ տարբեր ստորաբաժանումների կողմից: Կոմիտեն կազմված է լինելու կենտրոնական և տարածքային մարմիններից: Տարածքային մարմինները ձևավորվելու են աստճանաբար: Կենտրոնական մարմինը կազմված է լինելու օպերատիվ-հետախուզական գործունեության, քննչական և ներքին անվտանգության վարչություններից, ինչպես նաև միջազգային

²⁹ «ՀՀ հակակոռուպցիոն ռազմավարությունը և դրա իրականացման 2019-2022թթ. միջոցառումների ծրագիրը հաստատելու մասին» ՀՀ կառավարության N 1332-Ն որոշում, կետ 60, ընդունված՝ 03.10.2019թ.-ին, հասանելի է՝ <http://www.irtek.am/views/act.aspx?aid=151922>

համագործակցության, անձնակազմի կառավարման, ֆինանսատնտեսական, վերապատրաստման ապահովման և տեղեկատվական տեխնոլոգիաների բաժիններից:³⁰

Կոռուպցիայի դեմ պայքարում այլ դերակատարներ, այդ թվում՝

- *Հակակոռուպցիոն պայքարի խորհուրդ*, որը խորհրդակցական մարմին է՝ ստեղծված ՀՀ վարչապետի 2019թ.-ի հունիսի 24 -ի N 808 – Ն որոշմամբ: Վերջինիս հիմնական նպատակը ՀՀ-ում կոռուպցիայի դեմ պայքարի, դրա հաղթահարման ուղղությամբ նախանշվող առաջնահերթությունների և առաջարկվող լուծումների քննարկումն է, ինչպես նաև կոռուպցիայի կանխարգելմանը նպաստող քաղաքականությունների, ծրագրերի և իրավական ակտերի նախագծերի վերաբերյալ դիրքորոշում հայտնելը³¹,
- *Հակակոռուպցիոն ծրագրերի և մոնիթորինգի վարչություն* ՀՀ վարչապետի աշխատակազմում, որը հանդիսանում է վերոնշյալ խորհրդի քարտուղարությունը:
- *Հակակոռուպցիոն քաղաքականության մշակման և մոնիթորինգի վարչություն* ՀՀ արդարադատության նախարարության կազմում,
- *Հակակոռուպցիոն ծրագրերի իրականացման պատասխանատուներ* նախարարություններում և Կառավարությանը և Վարչապետին ենթակա մարմիններում, որոնք պատասխանատու են իրենց պետական մարմնում հակակոռուպցիոն միջոցառումների իրականացման և դրանց վերաբերյալ արդյունքերը Հակակոռուպցիոն պայքարի խորհրդին զեկուցման համար,
- *Կոռուպցիոն հանցագործությունների գործերով վարչություն* ՀՀ դատախազության կազմում, որն իրականացնելու է հսկողություն Հակակոռուպցիոն կոմիտեի նախնական քննության նկատմամբ,
- *Հակակոռուպցիոն դատարան*՝ մասնագիտացված քննել միայն կոռուպցիոն գործեր:

Բ) ՀՀ հակակոռուպցիոն համակարգի վերաբերյալ եզրահանգում

Հակակոռուպցիոն տարանջատված մարմիններ ունենալու վերաբերյալ ՀՀ որդեգրած տարբերակը չի բխում կոռուպցիան արմատախիլ անելու հայ հասարակության բարձր սպասելիքներից և հույսերից՝ հաշվի առնելով վերջինիս նեղ մանդատը, անհնարինությունը կիրառել տարբեր հակակոռուպցիոն մոտեցումներ կոռուպցիայի դեմ պայքարի բոլոր հիմնական ուղղություններով և երկրում տիրող կոռուպցիայի բարձր մակարդակը: Ցածրանալու է կոռուպցիայի դեմ արդյունավետ պայքարել մղելու վերջինիս կարողությունը՝ համակարգման խոչընդոտների, բյուրոկրատիայի և փոխկապակցված ոլորտներում սերտ փոխգործակցության բացակայության պատճառով: ՀՀ-ում կոռուպցիայի դեմ պայքարում շարունակելու է տիրել պատասխանատվության ապակենտրոնացում և ձախողումների մեջ հակակոռուպցիոն գործառույթ իրականացնող մարմինների կողմից միմյանց մեղադրելու պրակտիկան: Արդյունքում նվազելու է ինչպես պետության կողմից իրականացված հակակոռուպցիոն քայլերի թափանցիկությունը և տեսանելիությունը, այնպես էլ հակակոռուպցիոն պայքարի և դրա պատասխանատուների

³⁰ <https://www.e-draft.am/projects/2256>

³¹ https://www.gov.am/u_files/file/xorhurdner/korupcia/voroshumNrv098-new.pdf

վերաբերյալ հանրության իրազեկվածությունն և պահանջատիրությունը: Տեղի է ունենալու պետական ֆինանսական միջոցների վատնում տարբեր մարմինների կողմից կրկնվող գործառույթներ իրականացնելու պատճառով, որն ուղղակիորեն հակասում է ներկայիս կառավարության պետական կառավարման համակարգն օպտիմալացնելու, կրկնվող գործառույթները բացառելու, պետական կառավարման համակարգի մարմիններին հատկացվող պետական միջոցների օգտագործումը արդյունավետ դարձնելու քաղաքականությանը:

Գլուխ 2. Հակակոռուպցիոն մարմինների համընդհանուր չափանիշներ

Մաս 1. Միջազգային չափանիշներ

Կոռուպցիայի դեմ պայքարում միջազգային առաջադեմ իրավական քաղաքակրթությունը մշակել է միջազգային իրավական փաստաթղթեր, որոնք սահմանում են կոռուպցիայի դեմ պայքարում արդյունավետ պայքարի միասնական կանոններ:

Այդպիսի փաստաթղթերից է Միավորված Ազգերի Կազմակերպության Գլխավոր ասամբլեայի կողմից 2003թ.-ի հոկտեմբերի 31-ին Նյու Յորքում ընդունված Կոռուպցիայի դեմ կոնվենցիան:³² Հայաստանի Հանրապետությունը ստորագրել է Կոռուպցիայի դեմ կոնվենցիան դեռևս 2005թ.-ի մայիսի 19-ին, իսկ վավերացրել այն՝ 2007թ.-ի մարտի 8-ին: Կոնվենցիան սահմանում է այն առաջնահերթ միջոցառումները, որոնք պետք է նախաձեռնվեն կոնվենցիային միացող պետությունների կողմից, մինչև ժամանակ՝ ներածությունում նշելով, որ այդպիսի համապարփակ և համակողմանի մոտեցումն անհրաժեշտ է կոռուպցիայի արդյունավետ կանխարգելման և դրա դեմ պայքարի համար: Այդպիսի միջոցառումներից է Կոնվենցիայի 36-րդ հոդվածի ներքո ամրագրված հակակոռուպցիոն մասնագիտացված անկախ մարմնի ստեղծումը: Այսպես, այդ հոդվածում նշվում է. *«Յուրաքանչյուր Մասնակից պետություն, իր իրավական համակարգի հիմնարար սկզբունքներին համապատասխան, պետք է ապահովի այնպիսի մարմնի կամ մարմինների կամ անձանց առկայությունը, որոնք մասնագիտացած են կոռուպցիայի դեմ պայքարում՝ իրավապահ միջոցների օգնությամբ: Մասնակից պետության իրավական համակարգի հիմնարար սկզբունքներին համապատասխան՝ այդպիսի մարմնին կամ մարմիններին կամ անձանց պետք է անհրաժեշտ անկախություն ապահովվի, որպեսզի նրանք կարողանան կատարել իրենց գործառույթները առանց որևէ անհարկի ազդեցության: Այդպիսի անձինք կամ այդպիսի մարմնի կամ մարմինների աշխատակիցները իրենց խնդիրների կատարման համար պետք է օժտված լինեն պատշաճ նրակավորմամբ և պաշարներով»:* Վերոհիշյալ հոդվածի բովանդակությունից պարզ է դառնում, որ կոռուպցիայի դեմ պայքարող մասնագիտացած մարմինը պետք է օժտված լինի հետևյալ հատկանիշներով՝

- անկախությամբ, որպեսզի իր գործառույթներն իրականացնի առանց որևէ անհարկի ազդեցության,
- պատշաճ նրակակավորմամբ իր խնդիրների կատարման համար,
- պաշարներով:

Հարկ է նաև նշել, որ Եվրոպայի Խորհրդի «Կոռուպցիայի մասին քրեական իրավունքի» կոնվենցիայի 20-րդ հոդվածի համաձայն. «Յուրաքանչյուր Կողմ պետք է ընդունի այնպիսի օրենսդրական և այլ միջոցներ, որոնք անհրաժեշտ են՝ ապահովելու համար, որ անձինք կամ կազմակերպությունները մասնագիտանան կաշառակերության դեմ պայքարում: Նրանք պետք է ունենան անհրաժեշտ անկախություն, այդ Կողմի իրավական համակարգի հիմնական

³² http://www.un.am/res/UN%20Treaties/XI_9.pdf

սկզբունքներին համապատասխան, որպեսզի հնարավորություն ունենան իրենց գործունեությունն իրականացնել արդյունավետորեն և առանց որևէ անհիմն ճնշման: Կողմը պետք է ապահովի, որ նման կազմակերպությունների աշխատակազմերը իրենց գործունեության համար ունենան բավարար պատրաստվածություն և ֆինանսական միջոցներ»: Վերոհիշյալ հոդվածի բովանդակությունից պարզ է դառնում, որ կոռուպցիայի դեմ պայքարող մասնագիտացած մարմինը պետք է օժտված լինի հետևյալ հատկանիշներով.

- կոռուպցիայի դեմ պայքարում մասնագիտացմամբ,
- անկախությամբ, որպեսզի իր գործառույթներն իրականացնի արդյունավետ և առանց որևէ անհիմն ճնշման,
- բավարար պատրաստվածությամբ
- ֆինանսական միջոցներով:

Կոռուպցիայի դեմ պայքարի հակակոռուպցիոն անկախ մարմնի ստեղծման անհրաժեշտության մասին խոսվում է նաև Կոռուպցիայի դեմ պայքարի միջամերիկյան կոնվենցիայում և Աֆրիկյան տարածաշրջանային մակարդակում գործող համապատասխան միջազգային փաստաթղթերում:

Բացի այդ, մի շարք միջազգային կազմակերպությունների և հակակոռուպցիոն մարմինների ղեկավարների կողմից 2012թ. նոյեմբերի 26-27-ին ընդունվեցին «Հակակոռուպցիոն գործակալությունների գործունեության սկզբունքների մասին» Ջակարտայի սկզբունքները,³³ որոնց համաձայն արդյունավետ և անկախ հակակոռուպցիոն մարմինների գործունեության հիմքում ընկած պետք է լինեն հետևյալ սկզբունքները՝

- *Մանդատ:* հակակոռուպցիոն մարմինները պետք է կոնկրետ մանդատով օժտված լինեն կոռուպցիայի կանխարգելման, կրթման, իրազեկման բարձրացման, հետաքննության միջոցով պայքարելու համար:
- *Համագործակցություն:* հակակոռուպցիոն մարմինները չպետք է մեկուսի գործեն: Աշխատանքային արդյունավետ հարաբերություններ պետք է ձևավորվեն պետական տարբեր մարմիններին, քաղհասարակության, մասնավոր սեկտորի և այլ շահառուների հետ:
- *Կայունություն:* նման մարմինների ստեղծումն ու գոյությունը պետք է հիմնվի հատուկ օրենքի կամ Մահմանադրության վրա, ինչը կերաշխավորի գոյության և գործունեության կայունությունը:
- *Նշանակելիություն:* մարմնի ղեկավարը պետք է նշանակվի այնպիսի գործընթացում, որը ապաքաղաքականացված է, չեզոք և անկողմնակալ:
- *Շարունակականություն:* մարմնի ղեկավարի պաշտոնանկության, թոշակի անցնելու կամ այլ դեպքում նրա գործառույթներն ու լիազորությունները պետք է իրականացվեն նույն մարմնի մեկ այլ անդամի կողմից՝ մինչև նոր ղեկավարի նշանակումը:
- *Պաշտոնանկություն:* Հակակոռուպցիոն մարմնի ղեկավարները պետք է մշտական

³³ Հասանելի է հայերեն լեզվով՝ <https://armla.am/wp-content/uploads/2019/01/Jakarta-statement-2012.pdf>

հիմունքներով աշխատեն և ազատվեն պաշտոնից միայն օրենքով նախատեսված ընթացակարգով:

- *Էթիկապես ընդունելի վարքագիծ:* Մարմինները պետք է վարքագծի կանոնագրքեր ընդունեն և իրենց աշխատանքները համապատասխանեցնեն էթիկայի ընդունված նորմերին ու ստանդարտներին:
- *Անձեռնմխելիություն:* Մարմնի ղեկավարն ու աշխատակազմը պետք է իրենց մանդատի շրջանակներում իրականացրած գործառույթների համար քրեական և քաղաքացիական պատասխանատվությունից ազատ լինեն: Նրանք պետք է պաշտպանված լինեն կեղծ հարուցված քաղաքացիական և քրեական գործերից:
- *Վարձատրություն:* մարմնի աշխատակազմը պետք է պատշաճ և բավարար մարդկային ու ֆինանսական ռեսուրսներ ունենա իր առջև դրված աշխատանքները իրականացնելու նպատակով:
- *Մարդկային ռեսուրսների կառավարում:* հակակոռուպցիոն մարմինը պետք է բավարար լիազորություն ունենա անձամբ իր աշխատակազմը ձևավորելու, փոփոխելու և աշխատակիցներին ազատելու հարցում:
- *Ֆինանսական անկախություն:* ստացված ֆինանսական հատկացումները պետք է ազատորեն տնօրինվեն անմիջապես այդ մարմնի կողմից:
- *Ներքին հաշվետվողականություն:* մարմնի կողմից պետք է մշակվեն կանոններ և ընթացակարգեր, ներառյալ՝ մոնիթորինգ և կարգապահական պատասխանատվության հնարավորություն, որոնք կկանխեն լիազորությունների չարաշահումը:
- *Արտաքին հաշվետվողականություն:* մարմինը իր գործունեությունը պետք է ծավալի իրավունքի գերակայության սկզբունքների ներքո և ենթարկվի լիազորությունների չարաշահման արգելքի ընդունված կանոններին:
- *Հանրային հաշվետվողականություն:* առնվազն յուրաքանչյուր տարի մեկ անգամ մարմինը պետք է իր գործունեության արդյունքները ներկայացնի հանրությանը
- *Հանրային մասնակցություն:* պարբերաբար մարմնի աշխատանքներին պետք է ներգրավվեն հասարակության ներկայացուցիչները՝ հանրային վստահություն և արդյունավետ աշխատելաճ ապահովելու համար:

Եվրոպայի Խորհրդի նախարարների կոմիտեի 1997թ.-ի նոյեմբերի 6-ի N 97 (24) հանձնարարականով սահմանվել են Եվրոպայի Խորհրդի կոռուպցիայի դեմ պայքարի 20 ղեկավար սկզբունքները: Դրանցից են՝ անկախություն, ինքնավարություն, անպատշաճ ազդեցությունից զերծ, արդյունավետ միջոցների ապացույցների ձեռքբերման համար, աջակիցների պաշտպանություն, քննության գաղտնապահություն, մասնագիտացում, համապատասխան միջոցների տրամադրում և վերապատրաստումներ:

Եվրոպական գործընկերներն ընդդեմ կոռուպցիայի և Կոռուպցիայի դեմ պայքարի եվրոպական ցանցը 2011թ-ի նոյեմբերին սահմանել են հակակոռուպցիոն մարմնի ստանդարտներ:³⁴ Դրանք են՝ օրենքի իշխանություն, անկախություն, հաշվետվողականություն, օրինավորություն և անկողմնակալություն, հասանելիություն, թափանցիկություն և գաղտնապահություն, ռեսուրսներ, կարիերա և վերապատրաստումներ, համագործակցություն, կոռուպցիան կանխարգելելու և դրա դեմ պայքարելու հովիտիկ մոտեցում:

Կոռուպցիայի դեմ պայքարի համար ստեղծված մարմինների գործունեության հիմքում նույն սկզբունքների առկայությունն է արձանագրվել նաև Թրանսփարենսի Ինթերնեյշնլ հակակոռուպցիոն կոալիցիայի կողմից³⁵:

Հակակոռուպցիոն մարմինների և կոռուպցիայի դեմ պայքարի ինստիտուտների գործունեության քաղաքական կոնստեքստը տարբեր է և յուրաքանչյուր երկրում յուրովի է հանդես գալիս: Մակայն, յուրաքանչյուր պարագայում բոլոր հակակոռուպցիոն մարմիններին բնութագրող հիմնական հատկանիշն ու կենտրոնական սկզբունքը վերաբերվում է անկախությանը: Հանրային բնույթի կոռուպցիոն գործերում պատասխանատուներից առնվազն մեկը հանդիսանում է պաշտոնատար անձ, և ինչքան բարձր է պաշտոնը, այնքան մեծ է իրականացվող լիազորությունների շրջանակը: Հետևաբար, կոնկրետ մարմնից պահանջվող անկախության ծավալը ուղղակիորեն կապված է կոռուպցիայի, արդյունավետ կառավարման և իրավունքի գերակայության հետ: Այսինքն, այն երկրները, որոնք պայքար են մղում բարձրաստիճան պաշտոնյաների կողմից իրականացվող կոռուպցիոն ռիսկերի դեմ, և որտեղ կա արդյունավետ կառավարման և օրենքները կիրառելու խնդիր, ապա կոռուպցիայի դեմ պայքարը կտապալվի, եթե հակակոռուպցիոն մարմինը բավականաչափ ուժեղ և անկախ չլինի: Ընդ որում, այն մարմինները, որոնք օժտված են և կանխարգելիչ և իրավապահ գործառնություններով, առավելագույն անկախություն են պահանջում:

Հակակոռուպցիոն մարմինն առաջադրված անկախության պահանջին, բացի վերնշյալ միջազգային ձևաչափերից, անդրադարձ է կատարված նաև դատական պրակտիկայում: Օրինակ, Գլենիստերն ընդդեմ Հարավային Աֆրիկայի Հանրապետության և այլոց³⁶ գործում, երկրի սահմանադրական դատարանն արձանագրել է. «Պետության կողմից բավականաչափ անկախ հակակոռուպցիոն մարմնի չստեղծումը խախտում է մի շարք մարդու իրավունքներ, ինչպիսին են հավասարությունը, մարդկային արժանապատվությունը, վարչական արդարադատության իրավունքը, սոցիալ-տնտեսական իրավունքները՝ ընդհուպ կրթության, առողջապահության, ինչպես նաև կացարանի իրավունքը:

Հակակոռուպցիոն մարմինների անկախության հարցը կախված է մի քանի գործոնից՝

³⁴European Partners against Corruption (EPAC), European Contact-Point Network against Corruption (EACN), 10 Guiding Principles and Parameters on the Notion of Independence of Anti-Corruption Bodies. Հասանելի է համացանցում՝ <https://www.epac-eacn.org/downloads/recommendations> (դիտվել է 05/04/2019 թ.)

³⁵ Available at

http://www.transparency.org/news/feature/fighting_corruption_the_role_of_the_anti_corruption_commission

³⁶ (CCT 48/10) [2011] ZACC 6; 2011 (3) SA 347 (CC); 2011 (7) BCLR 651 (CC). Պարբերություն 198.

ա) *Օրենսդրական/սահմանադրաիրավական հիմք*: Հակակոռուպցիոն մարմինը պետք է ունենա հստակ օրենսդրական հիմք, որով կսահմանվի վերջինիս մանդատը, ինստիտուցիոնալ պատկանելիությունն ու կառուցվածքը, ղեկավարի նշանակումն ու պաշտոնից ազատումը, ներքին կառուցվածքը, գործառույթները, իրավասությունն ու պարտականությունները, բյուջեն, այլ մարմինների հետ համագործակցության կարգը և այլն: Ավելին, կոռուպցիայի դեմ ինստիտուցիոնալ պայքարի արդյունավետությունը պահանջում է, որ այդ պայքարն ապահովված լինի կայուն սահմանադրաիրավական հիմքով: Այդ կապակցությամբ Եվրոպայի անվտանգության և համագործակցության կազմակերպության Ժողովրդավարական հաստատությունների և Մարդու իրավունքների գրասենյակը հայտնել է, որ հակակոռուպցիոն մարմնի օրենսդրական հիմքը օրենքի մակարդակով ամրագրված լինելու դեպքում այն կարող է հեշտությամբ փոփոխության ենթարկվել իշխանության կողմից:³⁷ Միջազգային փորձի ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ միտումը գնում է հակակոռուպցիոն մարմինների օրենսդրական հիմքը սահմանադրական մակարդակով երաշխավորելու ուղղությամբ, օրինակ՝ Հոնկ Կոնգ, Մոլդովա, Թայլանդ, Ֆիլիպիններ, Թունիս, Եգիպտոս, Մեքսիկա...³⁸

բ) *Ղեկավարի նշանակման (ընտրության) և ազատման ընթացակարգեր*: Վերջիններս ևս ունեն անկյունաքարային նշանակություն հակակոռուպցիոն մարմնի անկախության ապահովման տեսանկյունից: Անհրաժեշտ է նախատեսել ընթացակարգեր, որոնք հնարավորություն կընձեռնեն՝ նշանակել այնպիսի անձանց, որոնք ունեն մասնագիտական փորձառություն և բարեխղճություն և ապահովել վերջիններիս պաշտպանվածությունը չհիմնավորված ազատումից, ինչպես նաև ազատել ոչ բարեխիղճ անձանց:

Մարմնի ղեկավարի նշանակման/ընտրության ընթացակարգերի միջազգային փորձի վերլուծությունից պարզ է դառնում, որ դրանք խիստ տարաբնույթ են, որոնք կախված են հետևյալ գործոններից՝ ի՞նչ կարգով է իրականացվում մարմնի ղեկավարությունը, ո՞ր պետական մարմինը (մարմիններն) է (են) նշանակում մարմնի ղեկավարին, արդյո՞ք մարմնի ղեկավարի նշանակումն իրականացվում է բաց մրցույթի հիման վրա՝ սահմանված հստակ և թափանցիկ չափանիշների հիման վրա, արդյո՞ք ՔՀԿ-ները ներգրավված են այդ գործընթացում, որքա՞ն է մարմնի ղեկավարի պաշտոնավարման առավելագույն ժամկետը և արդյո՞ք առկա են վերընտրման հնարավորություններ: Հարկ է նշել, որ խորհուրդ է տրվում նշանակումը կատարել՝ բաց և մասնակցային գործընթացով՝ հիմնվելով թեկնածուների ընտրության և համար սահմանված հստակ և թափանցիկ չափանիշների վրա:³⁹ Այժմ անդրադառնանք դրանցից յուրաքանչյուրին.

- *Մարմնի ղեկավարության կազմակերպաիրավական կարգավիճակ*: Ըստ նշյալի, առանձնացվում են հետևյալ 2 ենթախմբերը՝ միանձնյա և կոլեգիալ ղեկավարում:

³⁷ St' u Opinion on two draft anti-corruption laws of Ukraine, OSCE/ODIHR p. 7 <http://www.legislationline.org/documents/id/19137>

³⁸ <https://globalanticorruptionblog.com/2016/07/18/when-should-we-put-anticorruption-agencies-in-the-constitution/>

³⁹ U4 Anti-Corruption Resource Centre, Schütte, S.A. (2015), The Fish's head: Appointment and Removal Procedures for AntiCorruption Agency Leadership, U4 Issue, May 2015 No 12. Available from: <https://www.u4.no/publications/the-fish-s-head-appointment-and-removal-procedures-foranti-corruption-agency-leadership.pdf>

Միանձնյա ղեկավարման պարագայում առկա է հակակոռուպցիոն մարմնի ղեկավար և աշխատակազմ: Ղեկավարը կարող է նաև ունենալ մարմնի գործունեության ոլորտները համակարգող տեղակալներ: Ղեկավարման այդպիսի մոդելը շատ տարածված է ունիվերսալ հակակոռուպցիոն մարմնի (Լիտվա, Լատվիա, Հոնգ Կոնգ, Մինգապուր), ինչպես նաև՝ տարանջատված մոդելի իրավապահ մարմնի (Խորվաթիա) պարագայում: Միևնույն ժամանակ, նման կարգավիճակով ղեկավար կազմ հանդիպում է նաև տարանջատված մոդելի կանխարգելիչ մարմնի պարագայում (Ռումինիա, Հարավային Կորեա): Միջազգային փորձի ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ այն երկրները, որոնք կարողացել են լուրջ արդյունքներ գրանցել կոռուպցիայի դեմ պայքարում, որդեգրել են հակակոռուպցիոն մարմնի ղեկավարության այս մոդելը, որովհետև այն տրամադրում է անկախության հավելյալ երաշխիքներ: Կոլեգիալ ղեկավարման դեպքում հակակոռուպցիոն մարմնի կառավարումն իրականացվում է մի քանի անդամից բաղկացած խորհրդի կողմից: Այդ մոդելը հիմնականում հանդիպում է տարանջատված մոդելի կանխարգելիչ մարմնի պարագայում (Սերբիա, Մոնտենեգրո):

- *Մարմնի ղեկավարի նշանակման իրավասություն ունեցող պետական մարմիններ:* Հարկ է ընդգծել, որ առկա չեն փոխկապակցվածության ընդհանուր տարրեր հակակոռուպցիոն մարմինների մոդելների և դրանց ղեկավարների նշանակման իրավասություն ունեցող պետական մարմինների միջև: Այսինքն, տարբեր մոդելների հակակոռուպցիոն մարմինների ղեկավարներին կարող են նշանակել տարբեր կառույցներ: Ըստ այս չափանիշի, միջազգային փորձը կարելի է դասակարգել մի քանի խմբերի: Նախ, որոշ երկրներում մարմնի ղեկավարը նշանակվում է օրենսդիր իշխանության կողմից: Որպես հակակոռուպցիոն մարմնի նման խորհրդարանական մոդելի վառ դրսևորումներ հանդիսանում են Հարավային Ավստրալիայի, Մոլդովայի, Բոսնիա-Հերցեգովինայի, Մակեդոնիայի և Մոնտենեգրոյի հակակոռուպցիոն մարմինները: Այս կապակցությամբ հարկ է նշել, որ որոշ երկրներում նշանակման համար պահանջվում է խորհրդարանական պարզ մեծամասնություն (Հարավային Սուդան), որոշ երկրներում՝ 3/5-րդ (Կատալունիա): Այլ երկրներում, մարմնի ղեկավարը նշանակվում է գործադիր իշխանության և/կամ նախագահի կողմից: Նման կարգավորումներ գործում են Մինգապուրում, Բոտսվանայում, Հոնգ Կոնգում, Ռումինիայում, Խորվաթիայում: Հոնգ Կոնգ հատուկ վարչական շրջանի հակակոռուպցիոն մարմնի ղեկավարը նշանակվում է Չինաստանի Ազգային խորհրդի (Չինաստանի կառավարության) կողմից՝ Հոնկ Կոնգի ղեկավարի առաջարկության հիման վրա: Մինգապուրում և Բոտսվանայում հակակոռուպցիոն մարմնի ղեկավարին նշանակում է երկրի նախագահը: Խորվաթիայում իրավապահ հակակոռուպցիոն մարմնի ղեկավարին նշանակում է գլխավոր դատախազը՝ դատական գործերի նախարարի և գլխավոր դատախազության կոլեգիալ մարմնի նախնական համաձայնությամբ: Ռումինիայի իրավապահ հակակոռուպցիոն մարմնի ղեկավարին նշանակում է երկրի նախագահը՝ արդարադատության նախարարի առաջադրմամբ և դատավորների գերագույն խորհրդի կարծիքի հիման վրա: Առկա են նաև երկրներ, երբ

մարմնի ղեկավարը նշանակվում է գործադիր և օրենսդիր իշխանության կողմից համատեղ: Այս մտտեցումն են որդեգրել Լիտվան, Լատվիան, Լեհաստանը, Ուկրաինան, Սլովենիան: Լիտվայում հակակոռուպցիոն մարմնի ղեկավարի թեկնածուին առաջադրում է երկրի նախագահը խորհրդարանին և վերջինիս համաձայնությամբ նրան նշանակում պաշտոնին: Լեհաստանում հակակոռուպցիոն մարմնի ղեկավարին նշանակում է երկրի վարչապետը՝ խորհրդակցելով երկրի նախագահի, խորհրդարանի համապատասխան կոմիտեի և գործադիր իշխանության մաս կազմող «Հատուկ ծառայություններ» կոմիտեի հետ: Կարծում ենք, որ այդ մոդելներից անկախության երաշխիքներով ամենից հարուստը նրանք են, որտեղ ներգրավված է օրենսդիր մարմինը:

- *Մարմնի ղեկավարի նշանակում բաց մրցութային ընթացակարգի հիման վրա/ՔՀԿ-ների մասնակցություն:* Այս նպատակով, որպես կանոն, ստեղծվում են հատուկ մրցութային հանձնաժողովներ, որոնք անցկացնում են մարմնի ղեկավարի ընտրության մրցույթ, որի արդյունքների հիման վրա ղեկավարի թեկնածու են առաջադրում նշանակելու իրավասություն ունեցող մարմնին: Նման մրցութային հանձնաժողովներ գործում են Սլովենիայում, Ուկրաինայում, Մոլդովայում, Լատվիայում, Սերբիայում: Ուկրաինայի իրավապահ հակակոռուպցիոն մարմնի ղեկավարին երկրի նախագահն ընտրում է այդ թեկնածուներից, որոնց առաջադրել է այդ նպատակով ստեղծված որակավորման հանձնաժողովը, որը բաղկացած է նախագահի, խորհրդարանի և նախարարների կոմիտեից կողմից նշանակված երեքական անդամից: Լատվիայում մրցույթը հայտարարվում է նախարարների կաբինետի կողմից, ով ձևավորում է մրցութային հանձնաժողով, որի կազմում ընդգրկվում են երկրի գլխավոր դատախազը և այլ շահագրգիռ կողմեր: Սլովենիայում ձևավորվում է հատուկ ընտրական խորհուրդ, որը կազմված է կառավարության, խորհրդարանի, անկախ դատական խորհրդի, պաշտոնատար անձանց անկախ խորհրդի և հասարակական կազմակերպությունների ներկայացուցիչներից: Հանդիպում են նաև դեպքեր, երբ մարմնի ղեկավարի մրցույթն իրականացվում է ոչ թե այդ նպատակով ձևավորվող իրավիճակային խորհուրդ, այլ՝ այդ իրավասությունը վերապահվում է որևէ գործող կառույցի: Օրինակ, Ռումինիայի կանխարգելիչ մարմնի բաց մրցույթն իրականացնում է Բարեխղճության ազգային խորհուրդը:
- *Մարմնի ղեկավարի թեկնածուին առաջադրվող հստակ և թափանցիկ չափանիշներ:* Թեկնածուները պետք է բավարարեն բարձր մասնագիտական և բարեխղճության չափանիշներին, անցնեն հարցազրույցի և ստուգման փուլերը, որոնք իրականացվում են վերոնշյալ ընտրական խորհրդի կողմից Այնուհանդերձ, նրանք պետք է առաջնորդվեն թեկնածուին առնչվող որոշակի չափանիշներով, ինչպիսիք են, օրինակ, արհեստավարժությունը, հեղինակությունը, գերազանց նվաճումները և փորձը, ղեկավար պաշտոն զբաղեցնելու նախկին փորձը, ռազմավարական մտածողությունը և

առաջնորդական կարողությունը:⁴⁰ Հատկապես կարևորվում է աշխատանքային փորձառություն հակակոռուպցիոն ոլորտում և թեկնածուների բարեխղճությունը: Վերջինը չափվում է հետևյալ եղանակով՝ բարեխղճություն = հաշվետվողականություն և թափանցիկություն + էթիկա + կոմպետենցիա - կոռուպցիա:

- *Մարմնի ղեկավարի պաշտոնավարման առավելագույն ժամկետներ և վերընտրման հնարավորություն:* Հակակոռուպցիոն մարմնի ղեկավարի պաշտոնավարման ժամկետները կարող են տատանվել 3-ից 9 տարվա միջակայքում, միջինը՝ 5 տարի: Վերընտրման հնարավորություն, որպես կանոն, նախատեսվում է այն դեպքերում, երբ նախնական պաշտոնավարման ժամկետը չի գերազանցում 5 տարին: Այն կարող է իրականացվել նույն կարգով, որով ի սկզբանե մարմնի ղեկավարը նշանակվել է պաշտոնին, կամ՝ հեշտացված ընթացակարգով, երբ չկա հակառակորդ, և նշանակող մարմինը պարզապես որոշում է կայացնում վերջինիս վերընտրվելու կամ չվերընտրվելու վերաբերյալ: Մեկ երկար պաշտոնավարման ժամկետի առավելությունը կայանում է նրանում, որ այն ղեկավարին ապահովում է, ինչպես դատավորների պարագայում, որոշակի անվտանգությամբ՝ քաջալերելով ավելի մեծ անկախություն: Մինևույն ժամանակ, վերջինիս թերությունը կայանում է նրանում, որ այդ պարագայում դժվար է լինում ազատվել վատ գործող ղեկավարից: Վերընտրվելու հնարավորության նախատեսման դրական կողմը այն է, որ այն թույլ է տալիս աշխատանքի կատարման գնահատում, սակայն առկա է նաև բացասական կողմ, քանի որ հնարավոր են արտաքին ճնշումներ ղեկավարի վերընտրման գործընթացում:

Մարմնի ղեկավարի ազատման ընթացակարգերի միջազգային փորձի վերլուծությունից հանգում ենք այն եզրակացության, որ դրանք ևս տարբեր են լինում: Ազատման ընթացակարգերն ուսումնասիրելիս անհրաժեշտ է պատասխանել հետևյալ հարցերին՝ որո՞նք են մարմնի ղեկավարի վաղաժամկետ ազատման հիմքերը, ո՞վ է իրավասու մարմնի ղեկավարին վաղաժամկետ ազատել, արդյո՞ք առկա են անձեռնմխելիության երաշխիքներ և ի՞նչ կարգով է ընտրվում նոր ղեկավարը: Այժմ անդրադառնանք դրանցից յուրաքանչյուրին:

- *Մարմնի ղեկավարին պաշտոնից ազատելու իրավասություն ունեցող մարմիններ:* Որպես կանոն, մարմնի ղեկավարին պաշտոնից իրավասու է ազատել այն մարմինը, ով վերջինիս նշանակել է պաշտոնի: Ցանկալի է, որ մեկից ավելի իշխանության ճյուղ ներգրավված լինի հակակոռուպցիոն մարմնի ղեկավարի պաշտոնից ազատման գործընթացում: Հաճախ այդ գործընթացում ներգրավվում են մրցութային հանձնաժողովները, իսկ որոշ երկրներում դատախազությունը վերահսկում է այդ գործընթացի օրինականությունը (Լատվիա, Մավրիկիոս):
- *Մարմնի ղեկավարին պաշտոնից ազատելու հիմքեր:* Միջազգային փորձի ուսումնասիրությունը վկայում է, որ ազատման հիմքեր են հանդիսանում ղեկավարի կողմից քրեորեն պատժելի արարք կատարելը կամ մասնագիտական առումով ոչ

⁴⁰ OECD (2013), Specialised Anti-Corruption Institutions. Review of Models. Available from: <https://www.oecd.org/corruption/acn/specialisedanti-corruptioninstitutionsreviewofmodels.htm>

կումպետենտությունը՝ դրսևորված դիտավորությամբ կամ կոպիտ անփութությամբ: Որպես կանոն ազատման հիմքերը կապված են լինում էթիկայի կանոնների խախտումների հետ: Հետաքրքրական կարգավորում է նախատեսված Ռումինիայի օրենսդրությամբ, որ համաձայն երկրի հակակոռուպցիոն մարմնի, երբ հեղինակավոր ընկերության կողմից անցկացված արտաքին աուդիտի արդյունքում ստացվում է բացասական եզրակացություն:⁴¹ Այս կապակցությամբ օրենսդիր մարմիններին խորհուրդ է տրվում հնարավորինս խուսափել ազատման անորոշ հիմքերի սահմանումից, եթե դրանք բավականաչափ հստակությամբ ամրագրված չեն ներպետական օրենսդրությամբ: Այդպիսի եզրույթների թվին են պատկանում «վարքագծի նորմերի խախտում» կամ «ոչ կումպետենտ լինել» եզրույթները:

- *Մարմնի ղեկավարի անձեռնմխելիություն:* Մի շարք երկրների օրենսդրությունը երաշխավորում է հակակոռուպցիոն մարմնի ղեկավարների անձեռնմխելիությունը իրենց մանդատի շրջանակներում իրականացրած գործառույթների համար քրեական և քաղաքացիական պատասխանատվությունից, օրինակ՝ Լիտվա, Պերու: Անձեռնմխելիության հաջորդ տարրը կայանում է մարմնի ղեկավարներին իրենց դեմ կեղծ հարուցված քաղաքացիական և քրեական գործերից պաշտպանելու մեջ: Այդ կապակցությամբ, Ինդոնեզիայի սահմանադրական դատարանը “Bibit-Chandra” գործով արձանագրել է, որ հակակոռուպցիոն մարմնի ղեկավարը չի կարող ազատվել պաշտոնից, եթե դեռևս առկա չէ դատարանի օրինական ուժի մեջ մտած մեղադրական դատավճիռ:⁴² Խնդիրը կայանում էր նրանում, որ հակակոռուպցիոն մարմնի ղեկավարների նկատմամբ կիրառվում էր արտաքին ճնշում և հարուցվում էին կեղծ քրեական գործեր:
- *Նոր ղեկավարի ընտրության կարգ:* Հակակոռուպցիոն մարմինների մեծամասնության պարագայում (Ավստրալիա, Բուրնա, Ֆիլիպիններ, Իսպանիա, Սիերա Լիոնե) վերջինիս ղեկավարի պաշտոնից ազատման դեպքում ղեկավարի տեղակալը կամ ղեկավար մարմնի այլ անդամ ավտոմատ զբաղեցնում է վերջինիս տեղը՝ ապահովելով հակակոռուպցիոն մարմնի շարունակայնությունը: Ի հակադրումն նշյալի, որոշ երկրների հակակոռուպցիոն օրենսդրությամբ անհրաժեշտ է վերսկսել մարմնի ղեկավարի նշանակման գործընթացը:

գ) *Ֆինանսական անկախություն:* Ֆինանսական անկախությունը ենթադրում է տնօրինչական սկզբունքի առկայություն, երբ ստացված ֆինանսական հատկացումները ազատորեն տնօրինվում են անմիջապես հակակոռուպցիոն մարմնի կողմից: Այս կապակցությամբ տարեկան ֆինանսական հատկացումները սահմանվում են պետական բյուջեի առանձին տողով, օրինակ՝ Ուկրաինա:

դ) *Հաշվետվողականություն և թափանցիկություն:* Անկախ նրանից, թե ինչ տեսակի մարմին է և ինչպիսի ինստիտուցիոնալ պատկանելիություն ունի, հակակոռուպցիոն յուրաքանչյուր մարմին պետք է ինտեգրված լինի զսպիչների և հակակշիռների համակարգում՝

⁴¹ World Bank, 2015, “Asset disclosure and wealth assessment system in Romania: Lessons for Ukraine”, http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/12/28/090224b083ff5b2c/1_0/Rendered/IND EX/Asset0disclosu00lessons0for0Ukraine.txt

⁴² “Bibit-Chandra affair”, (Decision 133/PUU-VII/2009)

Ժողովրդավարական կառավարում ապահովելու համար: Հաշվետվողականության ձևը պետք է հարմարեցված լինի տվյալ մարմնի մասնագիտացվածության աստիճանին, ինստիտուցիոնալ պատկանելիությանը, գործառույթներին և այլ մարմինների հանդեպ ունեցած իրավասություններին:⁴³ Հաշվետվողականությունը ներառում է արտաքին, ներքին և հանրային հաշվետվողականություն:

Արտաքին հաշվետվողականության իրացման տարբեր մոտեցումները ներառում են՝

- *Հաշվետվողականություն օրենսդիր մարմնին:* Հաշվետվողականությունը խորհրդարանի առջև դրսևորվում է եռամսյակային, կիսամսյակային կամ տարեկան զեկույցների ներկայացման, ինչպես նաև պատգամավորների հարցերին պատասխանելու միջոցով: Այսպիսի մոդել են որդեգրել, օրինակ, Բուլղարիայի, Լեհաստանի, Բոսնիա-Հերցեգովինայի հակակոռուպցիոն մարմինները:
- *Հաշվետվողականություն գործադիր մարմնին:* Այս պարագայում գործունեության վերաբերյալ հաշվետվությունները ներկայացվում են երկրի կառավարությանը և/կամ նախագահին: Այսպիսի մոդել են որդեգրել, օրինակ, Հոնգ Կոնգի, Սինգապուրի հակակոռուպցիոն մարմինները:
- *Հաշվետվողականություն օրենսդիր և գործադիր մարմիններին:* Այս պարագայում գործունեության վերաբերյալ հաշվետվությունները ներկայացվում են և խորհրդարանին, և՛ երկրի կառավարությանը և/կամ նախագահին: Այսպիսի մոդել են որդեգրել, օրինակ, Լիտվայի, Կոստովոյի, ԱՄՆ-ի, Ուկրաինայի հակակոռուպցիոն մարմինները:
- *Հաշվետվողականություն դատախազությանը:* Վերոնշյալը վերաբերվում է այն երկրների հակակոռուպցիոն մարմիններին, որոնք իրականացնում են իրավապահ գործառույթի նախնական քննության (անկախ մարմնի մոդելից), ներառյալ՝ օպերատիվ հետախուզության բաղադրիչը, սակայն ոչ՝ քրեական հետապնդման իրականացման: Այս պարագայում իրականացվում է դատախազական հսկողություն նախնական քննության օրինականացման նկատմամբ: Այսպիսի մոդել են որդեգրել, օրինակ, Ավստրիայի, Խորվաթիայի հակակոռուպցիոն մարմինները:

Ներքին հաշվետվողականությունը ենթադրում է հակակոռուպցիոն մարմնի կողմից կանոնների և ընթացակարգերի մշակում, ներառյալ՝ նորմեր մոնիթորինգի և կարգապահական պատասխանատվության հնարավորության վերաբերյալ, որոնք կկանխեն լիազորությունների չարաշահումը:

Հանրային հաշվետվողականության պարագայում վերահսկողությունն իրականացվում է հասարակական հատվածի կողմից: Հանրային հաշվետվողականությունը ենթադրում է հակակոռուպցիոն մարմնի կողմից սեփական հայեցողությամբ համագործակցություն և երկխոսության ապահովում ՔՀԿ-ների և այլ շահառուների հետ, ներառյալ՝ վերջիններիս առաջարկները և դիտարկումները ստանալու հնարավորություն: Միջազգային փորձում առկա են վերջինիս իրացման տարբեր մոտեցումներ՝

- *Հանրային վերահսկողության խորհուրդների ստեղծում:* Դրանք ունենում են մշտական

⁴³ OECD, Specialized anti-corruption institutions: Review of models, 2013

բնույթ և խորհրդակցական կարգավիճակ, որոնց գործառույթները ներառում են կոռուպցիոն ռիսկերի վերաբերյալ հասարակության տարբեր խմբերի և փորձագետների կարծիքները պարզելը, կոռուպցիայի կանխարգելման քաղաքականության իրագործումը գնահատելը, կոռուպցիայի կանխարգելման ոլորտում պլանավորման փաստաթղթերի և օրենսդրության մշակմանը և իրագործմանը մասնակցելը, բյուրոյի ռազմավարության իրագործմանն աջակցելը, բյուրոյին առաջարկություններ և առաջարկներ ներկայացնելը և այլն: Այդպիսի խորհուրդները կարող են բաղկացած լինել միայն հանրային հատվածի ներկայացուցիչներից, ինչպիսին, օրինակ, գործում է Լատվիայում և Ուկրաինայում, կամ բաղկացած լինել ոչ միայն հանրային հատվածի ներկայացուցիչներից, ինչպիսին, օրինակ, գործում է Հոնգ Կոնգում: Ուկրաինայի հակակոռուպցիոն իրավապահ մարմնի գործունեության հասարակական մոնիթորինգ է իրականացնում Քաղաքացիական վերահսկողության խորհուրդը, որը կազմված է 15 ՔՀԿ անդամից, որոնք բաց և թափանցիկ կերպով են ընտրվում: Ընտրության արդյունքները հաստատում է երկրի Նախագահը: Հոնգ Կոնգի հակակոռուպցիոն մարմնի աշխատանքը դիտարկում են խորհրդատվական գործառույթներ ունեցող 4 անկախ կոմիտեներ, որոնց կազմի մեջ մտնում են տեղական համայնքի առաջնորդներ և հանրաճանաչ քաղաքացիներ, ովքեր նշանակվում են Հոնգ Կոնգի վարչապետի կողմից: Այդ կոմիտեներն են՝ Կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհրդատվական կոմիտեն, Օպերատիվ-հետախուզական գործունեության վերահսկման կոմիտեն, Կոռուպցիայի կանխարգելման խորհրդատվական կոմիտեն և Հանրության հետ կապերի քաղաքացիական կոմիտեն:

- *ՔՀԿ-ների մասնակցություն հակակոռուպցիոն մարմինների կառավարմանը:* Այդպիսի մոդել են որդեգրել Մոլդովան և Պերուն: Մոլդովայում գործում է Բարեվարքության խորհուրդ, որը հանդիսանում է Բարեվարքության ազգային մարմնի խորհրդակցական բնույթ ունեցող կառույց: Այն բաղկացած է 5 տարի ժամանակով նշանակվող/ընտրվող 7 անդամներից: Նրանցից 2-ը ՔՀԿ ներկայացուցիչներ են, որոնք ընտրվում են մրցութային կարգով Արդարադատության նախարարության կողմից: Խորհրդի լիազորությունները սահմանված են օրենքով, որոնք վերաբերում են Բարեվարքության ազգային մարմնի նախագահի և նրա տեղակալի հաստիքների համար մրցույթի կազմակերպմանը և նրանց նշանակման, կասեցման կամ ազատման մասին առաջարկի ներկայացմանը հանրապետության նախագահին, մարմնի ռազմավարության և գործողությունների ծրագրի հաստատմանը և այլն:⁴⁴ Պերուի հակակոռուպցիոն մարմնի՝ Հակակոռուպցիոն բարձր մակարդակի հանձնաժողովի (La Comisión de Alto Nivel (CAN) Anticorrupción) անդամների կազմում են ներառված նաև ՔՀԿ և մասնավոր սեկտորի ներկայացուցիչներ, այդ թվում՝ համայնքների միությունից, համալսարանի ռեկտորների ասոցիացիայից, աշխատողների

⁴⁴ «Բարեվարքության ազգային մարմնի մասին» Մոլդովայի օրենք, հոդված 12, <http://cni.md/en/node/103>

միությունից, եկեղեցուց:⁴⁵

- *Համագործակցության այլ ձևաչափեր ՔՀԿ-ների հետ:* Այն կարող է արտահայտվել տարբեր եղանակներով, օրինակ՝ ներառել փոխըմբռնման հուշագրերի կնքում ՔՀԿ-ների հետ, վերջիններիս օժանդակություն հակակոռուպցիոն ոլորտում և այլն: Մասնավորապես, Իտալիայի հակակոռուպցիոն մարմինը ՔՀԿ-ների հետ կնքել է համաձայնագիր՝ ՔՀԿ-ների կողմից վարվող ազդարարման հարթակով ստացվող ահազանգերն իրեն ներկայացնելու վերաբերյալ: Հարավային Կորեայի հակակոռուպցիոն մարմինն օժանդակում է քաղաքացիական խմբերին գործարկել տեղական հակակոռուպցիոն կենտրոններ, որոնք իրականացնում են կոռուպցիայի կանխարգելման տարաբնույթ գործողություններ, ինչպիսիք են մոնիթորինգները, ուսուցումները և բարեխղճության խթանման արշավները:

⁴⁵ Հարկ է նշել, որ անհրաժեշտ է վերոնշյալ երկու մոդելը չշփոթել ՔՀԿ-ների մասնակցության հետ կանխարգելիչ հակակոռուպցիոն մարմինների տարատեսակ համարվող և միայն խորհրդակցական բնույթ կրող հակակոռուպցիոն համակարգման խորհուրդների հետ, ինչպիսին, օրինակ, առկա է Վրաստանում, որովհետև վերջիններս չունեն մշտական բնույթ և չեն համապատասխանում հակակոռուպցիոն անկախ մարմնի թեստին: Մեր նպատակն է քննարկել հակակոռուպցիոն անկախ մարմինների բաղադրիչ հանդիսացող հանրային հաշվետվողականության դրսևորումները:

Մաս 2. ՀՀ իրավահամակարգի գնահատում

Ինչպես վերը նշվեց, ՀՀ-ում գործում է կոռուպցիայի դեմ պայքարի տարանջատված մոդելը: Այդ կապակցությամբ հարկ է նշել, որ վերջինս ավելի խոցելի է անկախության տեսանկյունից, որովհետև մեկից ավելի հակակոռուպցիոն մարմինների առկայության դեպքում առկա է այդ մարմինների սովորալին համակարգում ունենալու վտանգ: Բացի այդ, թե՛ արդեն իսկ գործող կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովի, թե՛ ապագայում ստեղծվելիք հակակոռուպցիոն կոմիտեի առանձին կարգավիճակները նույնպես չեն բավարարում միջազգային չափանիշներով սահմանված «անկախ մարմնի» թեստին հետևյալ պատճառաբանությամբ:

ա) Օրենսդրական/սահմանադրաիրավական հիմք: Կոռուպցիայի դեմ ինստիտուցիոնալ պայքարի արդյունավետությունը պահանջում է, որ այդ պայքարն ընթանա իրավունքի գերակայության միջավայրում և ապահովված լինի կայուն սահմանադրաիրավական հիմքով: Միջազգային պրակտիկայում հակակոռուպցիոն անկախ մարմինների գործառույթները 3-ն են՝ կոռուպցիայի կանխարգելում, իրավապահ գործունեություն կոռուպցիայի դեմ պայքարում և հակակոռուպցիոն կրթություն: Նշյալից բխում է, որ անկախության պահանջը վերաբերվում է բոլոր 3 բաղադրիչներին:

ՀՀ օրենսդրությամբ նախատեսված է անկախ մարմնի կարգավիճակ՝ համապատասխան առավելագույն երաշխիքներով: Սակայն, գործող հակակոռուպցիոն մարմինները չեն դասվում Սահմանադրությամբ նախատեսված անկախ մարմինների շարքին, քանի գործող օրենսդրությամբ հակակոռուպցիոն մարմիններից կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովին տրված է ինքնավար մարմնի կարգավիճակ, իսկ ապագայում ձևավորվող հակակոռուպցիոն կոմիտեի համար նախատեսվում է քննչական մարմնի կարգավիճակը: Այսինքն, ինքնավար և քննչական մարմինների պարագայում չեն գործում անկախ մարմինների սահմանադրաիրավական երաշխիքները, իսկ օրենքի մակարդակով երաշխիքների պարագայում, որոնք գործնականում հաճախ չեն պահպանվում, բարձր է պետական իշխանության մյուս ճյուղերի կողմից հնարավոր քաղաքական ազդեցության ենթարկվելու ռիսկը:

Ցավոք, նախկինում մենք ականատես ենք եղել նման իրավիճակների, երբ քաղաքական փոփոխությունները ուղղակի ազդեցություն են ունեցել թե՛ իրավապահ, թե՛ կանխարգելիչ մարմինների գործունեության վրա: 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: Անկախության երաշխիքի՝ վտանգի տակ լինելու մեկ այլ ցայտուն օրինակ է ՀՀ ազգային ժողովի նախագահի կողմից հեղինակված «Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովի մասին»

օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին» ՀՀ օրենքը,⁴⁶ որի ընդունմամբ առանց որևէ իրավական հիմնավորումների վերացվեց մրցութային խորհուրդը: Օրենսդրի կողմից խորհրդի նախատեսումը ինքնանպատակ չէր. այս մարմինը պետք է ապահովի հանձնաժողովի անդամների նշանակման այնպիսի գործընթաց, որն ապահովում է անդամների ապաքաղաքական դիրքորոշումը, անկողմնակալությունը, չեզոքությունը, բարեխղճությունն ու իրավասությունը: Այնուհետև, փոփոխությամբ նախատեսվում էր, որ Հանձնաժողովի անդամի թեկնածուներից 5-ից 3-ին առաջադրում է իշխող ուժը՝ 1-ը Կառավարության կողմից և 2-ը՝ ԱԾ կառավարող խմբակցության կողմից: Ավելին, եթե ԱԾ ընդդիմադիր խմբակցությունները չկարողանան համախոհությամբ ներկայացնել թեկնածու, այդ անդամին ևս առաջադրում է իշխող ուժը՝ ի դեմս ԱԾ կառավարող խմբակցության: Վերջին՝ 5-րդ թեկնածուին էլ առաջադրում է ԲԴԽ-ն: Արդյունքում կստացվի, որ 5 անդամներից 4-ից նշանակում է իշխող ուժը: Նման իրավակարգավորումների պարագայում, անշուշտ, անկախության երաշխիքները լուրջ կասկածի տակ են դրվում:

բ) Ղեկավարի նշանակման (ընտրության) և ազատման ընթացակարգեր: Այս չափորոշիչով ևս առկա են գործոններ, որոնք ազդում են մարմինների անկախության վրա: Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովի ղեկավարությունը ձևավորվում է որպես կոլեգիալ մարմին, ինչը, մեր խորին համոզմամբ, բացասական է ազդում վերջինիս անկախության վրա: Բացի այդ, թեև պաշտոնավարման ժամկետն այդքան էլ երկար չէ, նախատեսված չէ վերընտրման հնարավորություն:

Անդրադառնալով լիազորությունների դադարեցման կարգավորումներին, հարկ է ընդգծել, որ երկու մարմնի պարագայում էլ դրանք չեն համապատասխանում անհրաժեշտ անկախության չափանիշներին: Այսպես, կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովի անդամի լիազորությունները վաղաժամկետ դադարեցման համար սահմանված չեն անկախության ապահովման համար անհրաժեշտ երաշխիքներ, քանի որ հենց հանձնաժողովին է վերապահված այդ գործառույթը: Հակակոռուպցիոն կոմիտեին վերաբերող օրենսդրական նորմերն էլ ավելի թերի են, քանի որ առհասարակ սահմանված չէ, թե ի՞նչ կարգով է իրականացվելու վերջինիս ղեկավարի ազատումը:

Ղեկավարի թեկնածուներին առաջադրվող պահանջների տեսանկյունից հարկ է նշել, որ հակակոռուպցիոն երկու մարմինն էլ նախատեսում են միայն մասնագիտական փորձառություն, մինչդեռ նշյալը բավարար չէ անկախության ապահովման համար: Բացակայում է այնպիսի կարևորագույն պահանջի սահմանում, ինչպիսին է բարեխղճությունը՝ որպես ղեկավարների պաշտոնի ընտրության-նշանակման կարևորագույն արժեհամակարգային հիմք:

գ) Հաշվետվողականություն և թափանցիկություն: Թեև կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովի գործունեությունը կարգավորող օրենքը նախատեսում է հանրային վերահսկողություն, միննույն ժամանակ այն չի պարունակում որևէ առարկայական դրույթ դրա

⁴⁶ «Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովի մասին» օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին ՀՀ օրենքի նախագծին կարող եք ծանոթանալ հետևյալ հղմամբ. <http://www.parliament.am/drafts.php?sel=showdraft&DraftID=10588&Reading=0&fbclid=IwAR1tTsQZRZO76ri8iuw m W-nLW54f6zXZD3YiEKQyP5kjeobb-zP44pXVbes>:

իրացման մեխանիզմի վերաբերյալ, ինչպիսին է հանրային վերահսկողություն խորհրդի նախատեսումը: Հակակոռուպցիոն կոմիտեի դեպքում, առհասարակ, հանրային հաշվետվողականության վերաբերյալ դրույթ առկա չէ:

Գլուխ 3. Հակակոռուպցիոն պայքարի «ՀԱՅԿԱԿԱՆ» մոդելի տեսլականը

Ինչպես ցույց տվեց հակակոռուպցիոն մարմինների վերաբերյալ միջազգային փորձի ուսումնասիրությունը, առկա են դրանց բազմաթիվ մոդելներ՝ իրենց տարատեսակներով: Որևէ երկրի հակակոռուպցիոն մոդել ամբողջովին չի կրկնորդում մեկ այլ երկրի մարմնի մոդելը: Օրինակ, ունիվերսալ հակակոռուպցիոն մարմինները, որպես կանոն, համակարգում են հակակոռուպցիոն բոլոր գործառույթները, սակայն առկա են նաև երկրներ, որտեղ բարեվարքության որոշակի բաղադրիչ իրականացնում է հավելյալ կանխարգելիչ մարմին: Այնուամենայնիվ, կարծում ենք, որ այն երկրներում, որտեղ առկա է կոռուպցիայի բարձր մակարդակ, առավել արդյունավետ մոդելը ուժեղ մանդատ ունեցող և հասարակության՝ կոռուպցիան արմատախիլ անելու ակնկալիքներին համապատասխանող ունիվերսալ հակակոռուպցիոն մարմինն է՝ օժտված իրավապահ, կանխարգելիչ և կրթական գործառույթներով: Բացի այդ, պարզ է դառնում, որ հոգուտ ունիվերսալ մոդելին հատկորոշված փաստարկները գերակշռում են հոգուտ տարանջատված և ապակենտրոնացված մոդելին վեր հանված փաստարկներին, իսկ վերջիններն այդքան էլ միանշանակ չեն:

Միևնույն ժամանակ, անհրաժեշտ է ընդգծել, որ **անկախ հակակոռուպցիոն մոդելի ընտրությունից, առկա են համընդհանուր չափանիշներ վերջիններիս ձևավորման և գործունեության վերաբերյալ:** Ելնելով վերոգրյալից, կարծում ենք, որ մեկ այլ երկրի կամ տարածաշրջանի օրինակին հետևելուց առաջ պետք է գնահատել առանձնահատկությունները, յուրահատկությունը և համապատասխանությունը մեր երկրին: Գտնում ենք, որ կարիք չկա կրկնորդել որևէ այլ երկրի հակակոռուպցիոն մարմնի մոդելը, այլ **անհրաժեշտ է որդեգրել կոռուպցիայի դեմ պայքարի մեր ուրույն՝ «հայկական» մոդել ունենալու տեսլականը՝** նկատի ունենալով Հայաստանյան համատեքստը և պահպանելով վերջինիս նկատմամբ առաջադրվող համընդհանուր չափանիշները: Այս կապակցությամբ հարկ է ընդգծել, որ 2019թ.-ի ապրիլի 17-ին և 18-ին Երևանում անցկացվեց «ՀՀ հակակոռուպցիոն ռազմավարությունը՝ միջազգային լույսի ներքո» թեմայով կառավարություն-քաղաքացիական հասարակության փորձագիտական միջազգային համաժողովը, որն ընդգրկում էր հակակոռուպցիոն ոլորտի բոլոր դերակատարներին՝ ազգային և միջազգային մակարդակով:⁴⁷ Ի թիվս այլոց, Համաժողովի նպատակներից՝ ուրվագծել հակակոռուպցիոն մարմնի վերաբերյալ հիմնական մոտեցումներն ու տեսլականը: Ըստ համաժողովի ամփոփման արդյունքների, առանձնացվեց չորս հիմնական չափորոշիչ, որոնց հիման վրա նպատակահարմար է ստեղծել հակակոռուպցիոն ինստիտուցիոնալ մարմինը: Մասնակիցները չափորոշիչները քննարկել և

⁴⁷ Համաժողովը կազմակերպվել էր Իրավաբանների հայկական ասոցիացիայի, Հայաստանի ՔՀԿ-ների հակակոռուպցիոն կոալիցիայի և ՀՀ արդարադատության նախարարության կողմից՝ ԵՄ կողմից ֆինանսավորվող «Կառուցողական երկխոսության հանձնառություն» ծրագրի շրջանակներում և ՄԱԿ-ի Զարգացման ծրագրի ու Միջազգային մասնավոր ձեռնարկությունների կենտրոնի հետ համագործակցությամբ: Երկօրյա համաժողովի շուրջ 220 մասնակիցները ներկայացնում էին պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման համակարգի մարմինները, միջազգային կազմակերպություններն ու Հայաստանում հավատարմագրված դեսպանությունները, մասնավոր ոլորտը, քաղաքացիական հասարակության կառույցները, փորձագիտական հանրույթն ու ՋԼՄ-ները:

առաջարկել են հիմք ընդունելով հայաստանյան իրավական համատեքստը և մշակույթը, միջազգային լավագույն փորձը, ինչպես նաև հակակոռուպցիոն գործակալությունների մասին 2012թ.-ի Ջակարտայի սկզբունքները: Հիշյալ չորս չափորոշիչներն են՝ *անկախություն, մասնագիտացված աշխատակազմ, ֆինանսական ռեսուրսներ, հանրության հետ աշխատանք*:⁴⁸

Անկախ այն հանգամանքից, թե ինչ լիազորություններ և գործառույթներ կունենա(ն) նոր ստեղծվող հակակոռուպցիոն մարմինը/մարմինները, ի սկզբանե անհրաժեշտ է երաշխավորել դրանց *անկախությունը և քաղաքական չեզոքությունը*: Ուսումնասիրելով և վերլուծելով ներպետական սահմանադրական կարգավորումները՝ գալիս ենք այն եզրահանգման, որ անկախ հակակոռուպցիոն մարմին/մարմիններ ստեղծելու համար առկա է Սահմանադրության մեջ փոփոխություններ կատարելու անհրաժեշտություն: Վերոնշյալից բխում է, որ անհրաժեշտ է հակակոռուպցիոն մարմին/մարմիններին տրամադրել սահմանադրական մարմնի կարգավիճակ, որի արդյունքում կչեզոքանան իշխանության ճյուղերի հնարավոր քաղաքական ազդեցությունները և ապահովված կլինի վերջինիս կայունությունն ու գործունեության շարունակականությունը՝ անկախ երկրում տեղի ունեցող քաղաքական փոփոխություններից: Գտնում ենք, որ ՀՀ-ում պետք է ստեղծել **իշխանության բոլոր թևերից անկախ՝ սահմանադրական կարգավիճակ ունեցող մասնագիտական հակակոռուպցիոն մարմին՝ մեկ (կենտրոնացված) կամ երկու (ապակենտրոնացված) մարմինների տեսքով**, որը/որոնք գործունեություն կծավալի/կծավալեն մշտական հիմունքներով, ղեկավարումը կիրականացվի/կիրականացվեն միանձնյա (ոչ կոլեգիալ), և որի/որոնց հիմնական գործառույթները կլինեն կոռուպցիայի կանխարգելումը, հակակոռուպցիոն կրթությունը և կոռուպցիոն գործերով նախնական քննության իրականացումը:

Անկախ այն հանգամանքից՝ **կրնտրվի կենտրոնացված՞, թե ապակենտրոնացված մոդելը**, ելնելով նշված մարմնի կարևոր դերից և նշանակությունից, անհրաժեշտ է Սահմանադրության «Հակակոռուպցիոն մարմին/մարմիններ» առանձին գլխով կարգավորել մասնագիտական հակակոռուպցիոն մարմնի/մարմինների գործառույթները և լիազորությունները, ղեկավարի ընտրության կարգը, մարմնի/մարմինների գործունեության երաշխիքները: Հարկ է ընդունել առանձին օրենք/ներ, որը/որոնք կբխի/կբխեն Սահմանադրությունից, և որով/որոնցով կկանոնակարգվի/կկանոնակարգվեն այդ մարմնի/մարմինների այլ լիազորությունները: Հակակոռուպցիոն մարմինը/մարմինները սերտ կհամագործակցեն դատախազության հակակոռուպցիոն ստորաբաժանման և մասնագիտացված հակակոռուպցիոն դատարանի հետ:

Անհրաժեշտ է Սահմանադրությամբ սահմանել նաև հակակոռուպցիոն մարմնի/մարմինների *հաշվետվողականությունը և թափանցիկությունը*՝ նախատեսելով 4 մակարդակի հսկողություն/վերահսկողություն:

- Խորհրդարանական վերահսկողությունը դրսևորվում է հակակոռուպցիոն մարմնի/մարմինների կողմից եռամսյակային, տարեկան և արտահերթ հաշվետվությունների ներկայացման, ինչպես նաև պատգամավորների հարցերին

⁴⁸ «ՀՀ հակակոռուպցիոն ռազմավարությունը՝ միջազգային լույսի ներքո» թեմայով կառավարություն-քաղաքացիական հասարակության փորձագիտական միջազգային համաժողովի արդյունքների ամփոփում, <https://armla.am/43426.html>

պատասխանելու եղանակով:

- Դատախազական հսկողությունն արտահայտվում է հակակոռուպցիոն մարմնի/հակակոռուպցիոն իրավապահ մարմնի կողմից իրականացված հետաքննության և նախաքննության օրինականության նկատմամբ դատախազական հսկողություն իրականացնելու միջոցով:
- Հանրային վերահսկողության ապահովման նպատակով օրենքի հիման վրա մարմնի/մարմինների կազմում ստեղծել Հանրային վերահսկողություն խորհուրդ՝ կազմված 7 անդամից: Խորհրդի կազմում ընդգրկել կոռուպցիայի դեմ պայքարում նշանակալի ավանդ ունեցող ՔՀԿ-ների, ԶԼՄ-ների և միջազգային կազմակերպությունների ներկայացուցիչներ: Խորհրդի անդամներին նշանակել հակակոռուպցիոն մարմնի կողմից՝ վեց տարի ժամկետով՝ օրենքով սահմանված ընտրության չափանիշների հիման վրա:
- «Դատական» վերահսկողություն ասելով՝ նկատի ունենք, որ հակակոռուպցիոն մարմնի/մարմինների կողմից դատարան ուղարկված քրեական գործերը քննության են առնվելու հակակոռուպցիոն դատարանի կողմից, և կայացված դատավճիռը կծառայի որպես «վերահսկողության» գործիք՝ գնահատելու մարմնի իրավապահ գործառնություն իրականացումը:

Անհրաժեշտ է նախատեսել հակակոռուպցիոն մարմնի/մարմինների *ղեկավարի նշանակման և ազատման ապաքաղաքական և անկողմնակալ ընթացակարգեր*: Մասնավորապես, սահմանել, որ հակակոռուպցիոն մարմնի/մարմինների ղեկավարի թեկնածուների ընտրությունը կատարվում է բաց և հրապարակային մրցույթի արդյունքում, իսկ ղեկավարին ընտրում է Ազգային Ժողովը՝ պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների առնվազն երեք հինգերորդի պահանջով, բաց մրցույթով օրենքով նախատեսված չափորոշիչների հիման վրա: Հիշյալ օրենքով սահմանել, որ հակակոռուպցիոն մարմնի/մարմինների աշխատակազմի անդամների ընտրությունն իրականացվում է բաց և հրապարակային մրցույթի արդյունքում՝ նախապես սահմանված հստակ և օբյեկտիվ չափանիշների հիման վրա:

Անհրաժեշտ է ապահովել հակակոռուպցիոն մարմնի/մարմինների *մարդկային ռեսուրսների հանդեպ իրավասություն ունենալու, արդյունավետ կառավարում իրականացնելու և ֆինանսական միջոցները տնօրինելու սկզբունքները*: Վերջինս պետք է լիազորված լինի ինքնուրույնաբար հանդես գալ, մշակել իր գործունեության ծրագիրը, ձեռնամուխ լինել դրա իրականացմանը և օրենքով սահմանված կարգով ձևավորել աշխատակազմ: Մարմնի/մարմինների ֆինանսական անկախությունն ապահովելու նպատակով վերջինիս անհրաժեշտ է հատկացնել ֆինանսական միջոցներ պետական բյուջեի հատուկ տողով իր բնականոն գործունեությունն ապահովելու համար:

Սահմանադրությամբ անհրաժեշտ է երաշխավորել հակակոռուպցիոն *մարմնի/մարմինների ղեկավարի ու աշխատակազմի անձեռնմխելիությունը*: Անհրաժեշտ է ապահովել անձեռնմխելիությունը քաղաքացիական և քրեական գործերի հանդեպ իրենց լիազորությունների իրականացման շրջանում իրականացված գործողությունների համար՝ պաշտպանելով կեղծ քաղաքացիական և քրեական գործերից:

Անհրաժեշտ է սահմանել, որ հակակոռուպցիոն մարմինը/մարմինները գործունեություն կծավալի/կծավալեն *մշտական հիմունքներով*՝ ամենօրյա աշխատանքային ռեժիմով:

Ցանկալի է սահմանել հակակոռուպցիոն մարմնի/մարմինների հետևյալ *կազմակերպահրավական տեսքը*. միանձնյա ղեկավար՝ հանձնակատար, մարմնի գործունեության ուղղությունները համակարգող տեղակալներ, աշխատակազմ և հանրային վերահսկողության խորհուրդ: ՀՀ-ում արդեն իսկ նման կազմակերպահրավական ձևով գործող համակարգերի որոշ բաղադրիչների համար, այն է՝ միանձնյա ղեկավար և աշխատակազմ, կարելի է զուգահեռներ անցկացնել Մարդու իրավունքների պաշտպանի ինստիտուտի հետ: Նախատեսել, որ տեղակալները նշանակվում են մարմնի/մարմինների ղեկավարի/ղեկավարների կողմից՝ 6 տարի ժամկետով:

Բացի այդ, անհրաժեշտ է նաև սահմանել հակակոռուպցիոն մարմնի /մարմինների ղեկավար կազմին և աշխատակազմին առաջադրվող պահանջներ՝ հիմնված անձի մասնագիտական փորձառության և բարեխղճության վրա:

- Որպես մասնագիտական փորձառության չափորոշիչ նախատեսել մարմնի/մարմինների ղեկավարի 10 տարվա, նրա տեղակալների՝ 5 տարվա և աշխատակազմի՝ 2 տարվա փորձառություն հակակոռուպցիոն ոլորտում:
- Որպես բարեխղճության չափորոշիչ, առաջնորդվել վերջինիս հանրահայտ սահմանմամբ, այն է բարեխղճություն = հաշվետվողականություն և թափանցիկություն + էթիկա + արհեստավարժություն - կոռուպցիա:

Հավելենք, որ հակակոռուպցիոն մարմնի/մարմինների ղեկավար կազմի և աշխատակազմի նկատմամբ անհրաժեշտ է տարածել «Հանրային ծառայության» մասին ՀՀ օրենքով նախատեսված սահմանափակումները:

Արդյունքում, կունենանք հակակոռուպցիոն սահմանադրական մարմին/մարմիններ, որը/որոնք կունենա(ն) անկախության բարձր երաշխիքներ և արդյունավետ կերպով կիրականացնի(նեն) իր(ենց) մասնագիտական՝ հակակոռուպցիոն կրթության, կոռուպցիայի կանխարգելման և նախնական քննության գործառույթները՝ անկախ օրվա քաղաքական իշխանություններից:

Ըստ այդմ, առաջարկում ենք երեք տարբերակ:

Որպես առաջնային տարբերակ առաջարկվում է ստեղծել կենտրոնացված հակակոռուպցիոն մարմին, մասնավորապես՝ սահմանադրական կարգավիճակ ունեցող անկախ հակակոռուպցիոն մարմին՝ ամրագրելով նախնական քննության, կանխարգելիչ և կրթական գործառույթների կենսագործման համար անհրաժեշտ լիազորությունների շրջանակը: Միննույն ժամանակ, որպես անցումային տարբերակ կարող է դիտարկվել ապակենտրոնացված, այսինքն՝ առանձին մարմինների միջոցով վերոնշյալ գործառույթների կազմակերպումը, պայմանով, որ անցումային դրույթներում ամրագրվի որոշակի ժամանակ անց ունիվերսալ մարմինն անցնելու անհրաժեշտությունը:

Որպես երկրորդային տարբերակ առաջարկվում է ստեղծել ապակենտրոնացված հակակոռուպցիոն մարմիններ, մասնավորապես՝ սահմանադրական կարգավիճակ ունեցող երկու

առանձին մարմին: **Առաջինը՝** կանխարգելիչ և կրթական, **երկրորդը՝** նախնական քննության գործառույթներ իրականացնող անկախ սահմանադրական մարմիններ:

Որպես երրորդ տարբերակ առաջարկվում է Սահմանադրության հակակոռուպցիոն մարմիններ գլխում ամրագրել հակակոռուպցիոն մարմինների սահմանադրական կարգավիճակն և անկախության երաշխիքները՝ առանց հստակեցնելու, թե կոնկրետ ո՞ր մոդելն է գործելու ՀՀ-ում, միաժամանակ սահմանելով Հակակոռուպցիոն մարմինների գործառույթներն ու լիազորությունները, ԱԺ կողմից պատգամավորների ընդհանուր թվի առնվազն երեք հինգերորդով Հակակոռուպցիոն մարմինների ղեկավարների ընտրության մրցութային կարգը, ժամկետները և պահանջները, ինչպես նաև Հակակոռուպցիոն մարմինների գործունեության երաշխիքները՝ անձեռնմխելիության իրավունք, անհամատեղելիության պահանջներ և այլն:

Առաջարկվում է սույն ուսումնասիրությունը ներկայացնել Սահմանադրական բարեփոխումների մասնագիտական հանձնաժողով՝ սահմանադրական հակակոռուպցիոն մարմնի/մարմինների հայեցակարգ մշակելու նպատակով: