

Բարեվարքության ամրապնդումը և կոռուպցիայի նվազեցումը պաշտպանության ոլորտում

Լավագույն փորձի օրինակների ժողովածու



ԵԱՀԿ

Եվրոպայում անվտանգության և
համագործակցության կազմակերպություն
Երևանյան գրասենյակ

ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

Բաժին առաջին	1
Ներածություն	1
Գլուխ 1. Կոռուպցիայի անձեռքը	3
Կոռուպցիան պաշտպանության ոլորտում	3
Կոռուպցիայի աղբյուրները պաշտպանության ոլորտում	4
Պաշտպանության ոլորտի կոռուպցիայի հետևանքները	6
Սակավ ռեսուրսների վատնում	6
Նվազ մարտունակություն	6
Բարոյահոգեբանական մթնոլորտի վատթարացում պաշտպանական ինստիտուտների ներսում և հարգանքի նվազում վերջիններիս հանդեպ	6
Անմիջական սպառնալիք անվտանգությանը	8
Սպառնալիք պետության հիմքերի համար	8
Արդյո՞ք հավերժ է պաշտպանության ոլորտի կոռուպցիան	11
Գլուխ 2. Ռազմավարական մոտեցումը պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության ամրապնդման և կոռուպցիայի նվազեցման ուղղությամբ	13
Կոռուպցիոն վարքագծից ակնկալվող կորուստների մակարդակի փոփոխումը	14
Կոռուպցիոն վարքագծից ակնկալվող օգուտների մակարդակի փոփոխումը	17
Կոռուպցիայի նվազեցման ռազմավարական մոտեցումը	18
Առաջարկություններ	20
Գլուխ 3. ՆԱՏՕ-ն և բարեվարքության ամրապնդման նախաձեռնության զարգացումը	21
ՆԱՏՕ-ի սկզբունքները	21
ՆԱՏՕ-ի գործընկերությունները	21
Եվրատալանտյան գործընկերության խորհուրդը	21
ՆԱՏՕ-ն և դրա 60-ամյակին նվիրված գագաթաժողովը	22
Բարեվարքության ամրապնդման նախաձեռնության զարգացումը	22
Բարեվարքության ամրապնդման մասին ՆԱՏՕ-ի 2009 և 2008 թթ. եզրափակիչ հռչակագրերը	23
Նպատակային հիմնադրամներ և բարեվարքության ամրապնդման նպատակային հիմնադրամը	23
Ուսուցում և վերապատրաստում	24
Պաշտպանության ոլորտի բարեփոխումների իրականացման ֆինանսական և ժողովրդավարական ապահովման հիմնախնդիրները	24
ՆԱՏՕ-ի արժեքները և բարեվարքության ամրապնդումը	24
Փոխակերպումները և փոփոխությունների կառավարումը պաշտպանության ոլորտում	25
Կոռուպցիայի նվազեցմանն ուղղված միջազգայնորեն գործադրվող ջանքերը	25
Պետությունների անհատական պատասխանատվությունն ու միջազգային համագործակցությունը	26
Համագործակցաբար աշխատելը 2009 թ. փետրվարին տեղի ունեցած Մոնտերեյի կոնֆերանսի քննարկումներն ու եզրակացությունները	27
Մոնտերեյի առաջարկությունները	27
Բարեվարքության ամրապնդումը համատեղ ռազմական գործողությունների անցկացման երկրներում	27
Բարեվարքության ամրապնդումը կրթության միջոցով	27
Բարեվարքության ամրապնդումը գնումների գործընթացում	28

Բարեվարքության ամրապնդումը հետազոտությունների և ուսումնասիրությունների միջոցով	28
ՆԱՏՕ-ի/ԵԱԳԽ-ի աջակցությունը Բարեվարքության ամրապնդմանը	29
Այազա աշխատանքներն ու պատվախնդրությունները	29
Բարեվարքության ամրապնդումը անկայուն աշխարհում	29

Գլուխ 4. Պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության ամրապնդման և կոռուպցիայի նվազեցման ուղղությամբ ազգային մոտեցումները	30
Բարեվարքության ամրապնդման առթիվ ԱՄՆ-ի մոտեցումը	30
Հիմունքները	30
Հիմնական բաղադրիչները	31
Մարդիկ	32
Ընթացակարգեր և մեխանիզմներ	32
Կազմակերպական միավորներ	32
Ենթակառուցվածքներ	33
Արտաքին բաղադրիչներ	33
Կանադայի մոտեցումը անվտանգության ոլորտի բարեփոխումների նկատմամբ և նրա դերը Աֆղանստանում	34
Առաջարկություններ	37

Բաժին երկրորդ. Կոռուպցիոն ռիսկերն ու խոցելի կետերը պաշտպանության ոլորտում	39
--	----

Գլուխ 5. Կադրային քաղաքականություն	41
Կադրային հարցերին առնչվող կոռուպցիայի ճևերը	42
Յուրացում/շորթում	42
Կաշառք	43
Ազդեցության վրա հիմնված փոխհարաբերությունների ցանց	43
Կադրային կառավարման առանձին ոլորտներում առկա ռիսկերը և դրանց դեմ պայքարի միջոցները	43
Պարտադիր զորակոչ/հավաքագրում	43
Ուսուցում/վերապատրաստում	44
Այազա սպաների նախապատրաստումը	44
Բարձրագույն զինվորական կրթություն (Չինվորական ակադեմիաներ)	44
Արտերկրում ուսուցում անցնելը	45
Արտերկրում նշանակում ստանալը	46
Աշխատավարձ, նպաստներ և արտոնություններ	47
«Մեռած հոգիներ»	47
Հավելավճարներ/խրախուսանքի միջոցներ	47
Բնակարանային բավարարում	47
Բժշկական ապահովություն	47
Ճառայողական առաջընթացի կառավարում	47
Կիրառելի ռազմավարական մոտեցումը. բարեվարքություն, թափանցիկություն և հաշվետվողականություն	50
Բարեվարքություն	51
Թափանցիկություն	52
Հաշվետվողականություն/պատասխանատվություն	53
Ամփոփիչ մտքեր	54

Գլուխ 6. Պաշտպանության ոլորտի բյուջետավորումն ու ֆինանսական կառավարումը	56
Սկզբունքներն ու պահանջները	56

Գործընթացի բարեվարքությունը	57
Լիազորությունների պատվիրակում և հաշվետվողականություն	61
Բյուջեի իրագործելիությունն ու համակողմանիությունը	61
Թափանցիկությունը բազմազգ համատեքստում	63
Բյուջետային գործընթացի հարավարևելաեվրոպական վերահսկիչ չափորոշիչները	64
1. Չինված ուժերի բյուջետավորումը որպես անվտանգության և պաշտպանության ոլորտի քաղաքականության բաղադրիչ	65
ա. Նպատակներ, տեսլական, ռազմավարություն	65
բ. Ծրագրային մոտեցում	65
գ. Պաշտպանության ոլորտի և զինված ուժերի զարգացման պլանավորման ռիսկերը	65
դ. Չինված ուժերի նպատակային բյուջետավորում	66
2. Բյուջեի պլանավորում	66
ա. Չինված ուժերի բյուջեի պլանավորում	66
բ. Ըկունություն	66
գ. Չինված ուժերի բյուջեներ	66
3. Բյուջեի կատարումը և դրա նկատմամբ վերահսկողությունը	67
ա. Բյուջեի կատարում	67
բ. Աուդիտ	67
գ. Հաշվետվությունների ներկայացում	68
4. Չինված ուժերի բյուջետավորման թափանցիկությունը	68
ա. Որոշումների կայացման թափանցիկ գործընթաց	68
բ. Տեղեկատվության մատչելիություն	68
5. Բարեվարքության ապահովում	69
Գլուխ 7. Գնումների գործընթացը պաշտպանության ոլորտում	70
Բարեվարքությունը ձեռքբերման գործընթացում	70
Մասնակից կազմակերպությունների բարեվարքությունը	76
Անհատական վարքագծի բարեվարքությունը	79
Բարեվարքության դաշնագրեր	82
Գլուխ 8. Օֆսեթային (հակադարձ) գործարքներ	84
Օֆսեթների կիրառման ժամանակակից փորձը	84
Օֆսեթային առաջարկները հաշվի առնելը մատակարարների ընտրության հարցում	85
Օֆսեթների ընդհանուր արժեքը	85
Օֆսեթների առավելությունները	85
Օֆսեթների քաղաքական չափումը	86
Օֆսեթների կոռուպցիոն ռիսկերը	86
Եվրոպական պաշտպանական գործակալության գեկույցը օֆսեթների մասին	86
Գիտական հետազոտություններ	87
Թի բաց հարցազրույցները պաշտպանության ոլորտի փորձագետների հետ	87
Օֆսեթներին ներհատուկ կոռուպցիոն ռիսկերը	90
Ոչ իրավաչափ ազդեցությունը հզորությունների կարիքը գնահատելու վրա	90
Ոչ թափանցիկ բնույթի ազդեցությունները մատակարարների ընտրության հարցում	91
«Լավության» համար փոխհատուցման հնարավորություն ընձեռելը	91
Օֆսեթներին առնչվող կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցումը	91
Թափանցիկություն և հաշվետվությունների ներկայացում	92
Հաշվետվողականության և բարեվարքության ամրապնդում	93
Գործառնական ընթացակարգերի օպտիմալացում	94

Նախահարձակ մասնակցություն արդյունաբերության և վերազգային կազմակերպությունների կողմից	94
Նախահարձակ մասնակցություն պաշտպանության ոլորտի ընկերությունների կողմից	94
Նախահարձակ մասնակցություն արդյունաբերության և վերազգային կազմակերպությունների կողմից	95
Նախահարձակ մասնակցություն քաղաքացիական հասարակության և ՀԼՄ կազմակերպությունների կողմից	95
Յետևություններ	95
Գլուխ 9. Արտապատվիրման, մասնավորեցման և հանրային-մասնավոր գործընկերությունների հավանական առավելություններն ու ռիսկերը պաշտպանության ոլորտում	97
Ներածություն	97
Կոռուպցիոն ռիսկերը «Պատրաստե՞լ, թե՞ գնել» ընտրությունը կատարելիս	99
Կոռուպցիոն ռիսկերը արտապատվիրման, մասնավորեցման և ՀՄԳ-ների կիրառման ընթացքում	102
Յետևություններ	106
Առաջարկություններ	108
Գլուխ 10. Ավելցուկային գույքի և ենթակառուցվածքների օգտահանումը (ուտիլիզացիան)	110
Միջոցների վատնում	110
Անվտանգության և ապահովության հետ կապված ռիսկեր	111
Օգտահանման կոռուպցիոն ռիսկերը	115
Առաջարկություններ	119
Իրազեկում	119
Պաշտպանական պլանավորումն ու ծրագրերը	119
Տեղական դերակատարների կողմից պատասխանատվությունը ստանձնելը	119
Ծրագրային մոտեցում որդեգրելը ավելցուկների կառավարման հարցում	119
Միջազգային աջակցություն ստանալուն ձգտելը	120
Հանրային-մասնավոր գործընկերություններ	120
Սպառազինությունների համակարգերի նկատմամբ կիրառեք կենսական ամբողջական ցիկլի կառավարման մոտեցումը	120
Գլուխ 11. Չինված ուժերի անձնակազմի և գույքի ներգրավվածությունը տնտեսական գործունեության մեջ	121
Ներածություն	121
Չինված ուժերի վերածումը տնտեսական դերակատարի	121
Ինդունեցիայի զինված ուժերի բիզնես գործունեության կառուցվածքը	123
ա. Չինված ուժերին պատկանող բիզնեսը	123
բ. Չինված ուժերի համագործակցությունը մասնավոր բիզնեսի հետ	125
գ. Չինված ուժերի ներգրավվածությունը հանցավոր գործունեության մեջ	125
դ. Կոռուպցիան զինված ուժերում	125
Չինված ուժերի տնտեսական դերակատարի վերածվելու բացասական հետևանքները	128
Արհեստավարժություն	128
Հաշվետվողականություն/պատասխանատվություն	128
Մարդու իրավունքների խախտումներ	129
Յետևություն. Չինված ուժերը պետք է դուրս բերվեն տնտեսական գործունեության ոլորտից	129

Գլուխ 12. Բարեվարքության հարցերը՝ կապված ռազմական գործողությունների հետ	131
Մասնավոր հատվածի ենթադրյալ առավելությունները	134
Բարոյական բնույթի և ղեկավարման հետ կապված մարտահրավերներ	135
ԿՄՁՈՒ-ների լավագույն փորձի խթանումը և բարեվարքության ամրապնդումը ՆԱՏՕ-ի գործողությունների ընթացքում	138
Առաջարկություններ	139
C3 և համապարփակ մոտեցումը գործողությունների նկատմամբ	139
Օրենքն ընդդեմ բնավորության	139
Մասնագիտական զինվորական էթիկայի քայքայումը	140
Կապալառուներն ու հումանիտար միջամտությունները	141
Բացառապես կառավարական գործառույթներ	141
Կապալառուներն ու մարտական ապահովումը	142
Կապալառուների արտոնագրումը	142
Մասնագիտական վարքագծի կանոնագրքեր	142
Հակառակորդի մասնավոր կապալառուների հետ պատերազմի մեջ մտնելու հեռանկարները	142
Ապագայի զինվորական առաջնորդներ պատրաստելը	142
Գլուխ 13. Պաշտպանության ոլորտին առնչվող կոռուպցիայի դեմ պայքարը տարածքային վեճեր ունեցող կամ սառեցված հակամարտությունների մեջ գտնվող երկրներում	144
Սառեցված հակամարտությունները որպես կոռուպցիոն ռիսկերի շարժիչ ուժ	145
Ծախսերի ավելացում	145
Թափանցիկության նվազում	145
Իրավական վակուում	146
Չկանոնավորված զինված ուժերը	146
Սառեցված հակամարտությունների ազդեցությունը կոռուպցիայի դրսևորման ձևերի վրա	147
Հակակոռուպցիոն միջոցառումներ	148
Վրաստանի օրինակը	150
Քաղված դասեր	155
Բաժին երրորդ. Բարեվարքության ամրապնդումը և կոռուպցիոն հնարավորությունների նվազեցումը պաշտպանական գերատեսչություններում	157
Գլուխ 14. Բարեվարքության ամրապնդման կարևորությունը	159
Ի՞նչ է նկատի առնվում բարեվարքություն ասելով	159
Բարեվարքությունը զինված ուժերում	160
Բարեվարքության ամրապնդման գործիքները	162
Եզրակացություն	163
Առաջարկություններ	164
Գլուխ 15. Կարգավորիչ մեխանիզմներ	165
Հարկադրանքի միջոցներ	165
Կոռուպցիոն հանցագործությունների սուբյեկտները	167
Ազդեցության շահարկում	168
Իրավաբանական անձանց պատասխանատվությունը	168
Պատժամիջոցներ	168
Սառեցում (կալանք), առգրավում և բռնագրավում	169
Կոռուպցիոն հանցագործություններից ստացված եկամուտների օրինականացումը (փողերի լվացումը)	170

Հատուկ լիազորություններ	171
Վկաների, տուժողների, փորձագետների և հանցագործության մասին հաղորդում ներկայացնող անձանց պաշտպանությունը	173
Միջազգային համագործակցությունը հակակոռուպցիոն օրենսդրության կիրարկման ընթացքում	173
Քաղաքացիական իրավունք	174
Ոչ պարտադիր ուղեցույցներ	177
Պաշտոնատար անձանց վարքագծի կանոնագրքեր	177
Մասնավոր հատվածի վարքագծի կանոնագրքեր	178
Բարեվարքության դաշնագրեր	179
Տեղեկատվության մատչելիություն, թափանցիկություն և կառավարում	180
Հետևություն՝ իրավական մեխանիզմների կարևորության մասին	183
Գլուխ 16. Մարդկային գործոնի դերը	185
Մարդկային վարքագծի մոտիվացիան	185
Ֆիզիոլոգիական	186
Ապահովություն/անվտանգություն	186
Սեր/կապվածություն/պատկանելություն	186
Պատիվ և ճանաչում	187
Ինքնաիրացում	187
Կազմակերպական համատեքստ/միջավայր	188
Բարոյական վարքագծի մոտիվացիան	191
Կազմակերպական մշակույթ	192
Կազմակերպական մշակույթ և մոտիվացիա. թշնամիներ, թե՞ ընկերներ	194
Ամփոփում	197
Գլուխ 17. Կառավարության դերը	198
Կոռուպցիոն ռիսկեր	198
Բարեվարքության ամրապնդումը պաշտպանության ոլորտի կառավարման գործընթացում	199
Քաղաքականություն, պլանավորում, ծրագրավորում և բյուջետավորում	200
Կադրային կառավարում	202
Ռազմական տեխնիկա, սարքավորումներ, նյութատեխնիկական ապահովում և ենթակառուցվածքներ	202
Տեսչական և աուդիտային ստուգումներ	204
Թափանցիկություն և հաշվետվողականություն	204
Պրոֆեսիոնալ կադրեր	205
Շահերի բախումների կանխումը	208
Հակակոռուպցիոն մարմիններ	209
Եզրափակիչ նկատառումներ. ռազմավարություն և հետևողականություն	210
Գլուխ 18. Խորհրդարանների և աուդիտային մարմինների դերը	215
Մաս 1-ին. Խորհրդարանական հանձնաժողովներ	215
Վերահսկիչ կամ հաշվիչ պալատներ	216
Սկսեք վերևից. կոռուպցիոն ռիսկերը և դրանց հաղթահարման միջոցները Խորհրդարանականների համար	218
Խորհրդարանի դերը պաշտպանության ոլորտի թափանցիկության ապահովման գործում	220
Դաշնակիցները. լրատվամիջոցներ, ՀԿ-ներ, միջազգային կազմակերպություններ, պաշտպանության ոլորտի մասնագետներ	222
Վերահսկողությունը պաշտպանական արդյունաբերության և սպառազինությունների արտահանման նկատմամբ	224

Եզրափակիչ նկատառումներ	226
Գլուխ 19. Օմբուդսմանի ինստիտուտի դերը	228
Օմբուդսմանի գործառույթը պաշտպանության ոլորտում	228
Օմբուդսմանի ինստիտուտի մոդելները	230
Պաշտպանության ոլորտում օմբուդսմանի ինստիտուտի դասական մոդելը	230
Ինստիտուցիոնալ (կազմակերպական) մոդելը	232
«Ուժեղ» ինստիտուցիոնալ օմբուդսման	233
«Թույլ» ինստիտուցիոնալ օմբուդսման	234
Օմբուդսմանի դերը պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության ամրապնդման և կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցման գործում	235
Յետևություն	242
Գլուխ 20. Պաշտպանական արդյունաբերությունը որպես դաշնակից կոռուպցիայի նվազեցման գործում	243
1. Պաշտպանական արդյունաբերությունը որպես կոռուպցիայի նվազեցման լուծումների բաղադրիչ. Ամերիկյան մոտեցումը	243
Պաշտպանական արդյունաբերության նախաձեռնությունը (ՊԱՆ)	243
Եթիկայի արդյունավետ ծրագրի բաղադրիչները	244
ա. Եթիկայի կամ վարքագծի կանոնագրքեր	244
բ. Եթիկայի հարցերով պաշտոնական կառույցներ	245
գ. Թեժ գծեր, օգնության հեռախոսահամարներ կամ ահազանգման խողովակներ	246
դ. Վերապատրաստում և տեղեկատվական ապահովում	247
ե. Հաղորդակցություն	247
Կոռուպցիայի դեմ պայքարի հատուկ միջոցներ	248
2. Բարեվարքության քաղաքականություն՝ պաշտպանության ոլորտի եվրոպական կապալառուի օրինակ	249
Բարդ, փոփոխվող միջավայր	249
Ավելի շատ թափանցիկություն և քննելիություն	249
Եթիկական կառավարում	250
Ռիսկերի կառավարում	250
Կառավարվող գործընթացներ	251
Կոռուպցիայի կանխարգելման կոշտ ընթացակարգեր	251
Առաջավոր փորձի ձեռքբերումը	252
Եթիկան և կորպորատիվ պատասխանատվությունը «Թալես»-ում	252
3. Յետագա քայլերը պաշտպանական արդյունաբերության մեջ բարեվարքությունը խթանելու ուղղությամբ	252
Գլուխ 21. Քաղաքացիական հասարակության և լրատվամիջոցների դերը	255
Ներածություն	255
Քաղաքացիական հասարակության դերը	257
Քաղաքացիական հասարակությունն ու «նոր դիվանագիտությունը»	258
Քաղաքացիական հասարակության հսկողությունը պաշտպանության ոլորտի նկատմամբ	259
Քաղաքացիական հասարակությունն ու անվտանգության ոլորտի բարեփոխումները	261
Յետհարված ՅԿ-ների դեմ	262
Լրատվամիջոցների դերը	264
Քաղաքացիական հասարակությունը և ՉԼՄ-ները անկայուն, անցումային շրջանի և ՆԱՏՕ-ի անդամ պետություններում	268
Յետևություններ. ՅԿ-ների և պետության միջև գործընկերության հաստատումը բարեվարքության ամրապնդման ուղղությամբ	273

Գլուխ 22. Միջազգային կազմակերպությունների դերը	276
Միջազգային կազմակերպությունների դերը լայն համատեքստում	276
Կապը պաշտպանության ոլորտի հետ	281
Առանձին ինստիտուտներ և ծրագրեր	281
Միջազգային կազմակերպությունների հնարավորությունների օգտագործումը	288
Բաժին չորրորդ. Բարեվարքության ամրապնդման ծրագրերի իրականացումը	291
Գլուխ 23. Իրական փոփոխությունների հասնելը	293
Առկա իրավիճակի գնահատումը	293
Ամուր կոալիցիայի ձևավորում	295
Տեսլականների ու ռազմավարությունների մշակում և ներկայացում	295
Վերացնել փոփոխության ճանապարհին առկա խոչընդոտները	299
Արագ ձեռք բերված արդյունքների ցուցադրում	301
Նախնական հաջողությունների զարգացումը՝ փոփոխության գործընթացը արագացնելու համար	302
Կազմակերպական մշակույթի մեջ նոր փորձի ներդրումը	303
Գլուխ 24. Մշակութային առանձնահատկություններին իրազեկ լինելը բարեվարքության ամրապնդման ծրագրեր իրականացնելիս	306
Ինչո՞ւ է մշակույթը կարևոր	306
Ի՞նչն է մարդկանց և կազմակերպությունները տարբերում միմյանցից	307
Մշակութային շերտեր և կոռուպցիայի ընկալման մոտեցումներ	308
Մշակութային առանձնահատկությունները հաշվի առնելու ռազմավարություններ	311
(1) Միջազգային մակարդակով	311
(2) Ազգային մակարդակով	312
(3) Անվտանգության հատվածի մակարդակով	312
(4) Պաշտպանության ոլորտի մակարդակով	313
Հավելված 1. Աղբյուրների ընտրանի	317
Պաշտոնական փաստաթղթեր	317
Կոռուպցիայի դեմ Միավորված ազգերի կազմակերպության կոնվենցիա (2004 թ.)	317
United Nations Convention Against Corruption (2004) Կոռուպցիայի մասին քրեական իրավունքի կոնվենցիա	317
Criminal Law Convention on Corruption Կոռուպցիայի մասին քաղաքացիական իրավունքի կոնվենցիա	317
Civil Law Convention on Corruption Հանցավոր ճանապարհով ստացված եկամուտների վճարում, հետախուզման, առգրավման ու բռնագրավման և ահաբեկչության ֆինանսավորման դեմ պայքարի մասին կոնվենցիա	317
Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism Կոռուպցիայի դեմ միջամերիկյան կոնվենցիա	317
Inter-American Convention Against corruption Պաշտոնատար անձանց վարքագծի միջազգային կանոնադիրք	317
International Code of Conduct for Public Officials Ուղեցույցներ և ձեռնարկներ	317
UN Anti-Corruption Toolkit Կոռուպցիայի դեմ պայքարի լավագույն փորձի օրինակներ	318
Best Practices in Combating Corruption Անվտանգության համակարգի բարեփոխումներն ու կառավարումը	318

Security System Reform and Governance Անվտանգության ոլորտի բարեփոխումների ձեռնարկ. աջակցությունը անվտանգության և արդարադատության ոլորտներին	318
Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice Չակակոռուպցիոն ձեռնարկ. Ազգային բարեվարքության համակարգը գործողության մեջ	318
Anti-Corruption Handbook: National Integrity System in Practice Չակակոռուպցիոն ուղեցույց՝ պարզ լեզվով	318
The Anti-Corruption Plain Language Guide Կոռուպցիայի դեմ պայքարի ձեռնարկ	319
A Handbook on Fighting Corruption Բարեվարքության ամրապնդումը և կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցումը պաշտպանական գերատեսչություններում. Տասը գործնական բարեփոխում	319
Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments: Ten Practical Reforms Մեթոդոլոգիաներ	319
Չամաշխարհային բանկի կառավարման և հակակոռուպցիոն գործիքները	319
Կոռուպցիայի չափման ուղեցույց	319
Չանրային ոլորտի ֆինանսական կառավարում	319
(ՉՖԿ). Գործունեության գնահատման մեխանիզմներ	319
Չակակոռուպցիոն միջոցառումների գնահատման ձեռնարկ	319
Պաշտպանական բյուջեների և բյուջետավորման թափանցիկության գնահատում	320
Assessing the Transparency of Defence Budgets and Budgeting Չամացանցում առկա շտեմարաններ	320
«Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպության Կոռուպցիայի ընկալման համաթիվ	320
Կոռուպցիայի համաշխարհային բարոմետր	320
Կաշառք վճարողների համաթիվ	320
Կառավարման համաշխարհային ցուցիչներ	320
Բյուջեի թափանցիկության համաթիվ	320
Չանրային ծախսեր և ֆինանսական հաշվետվողականություն (ՉԾՖՉ)	320
Մենագրությունների և զեկույցների ընտրանի	321
Չավելված 2. «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպության պաշտպանության և անվտանգության հարցերով ծրագիրը Կոռուպցիան պաշտպանության ոլորտում	322
Կապը մեզ հետ «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպություն-ՄԹ	323
Չավելված 3. Չապավումներ	324

ԳԼՈՒԽ 13.

ՊԱՇՏՊԱՆՈՒԹՅԱՆ ՈԼՈՐՏԻՆ ԱՌՆՉՎՈՂ ԿՈՌՈՒՊՑԻԱՅԻ ԴԵՄ ՊԱՅՔԱՐԸ ՏԱՐԱԾՔԱՅԻՆ ՎԵՃԵՐ ՈՒՆԵՑՈՂ ԿԱՍ ՍԱՌԵՑՎԱԾ ՀԱԿԱՄԱՐՏՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՄԵՋ ԳՏՆՎՈՂ ԵՐԿՐՆԵՐՈՒՄ

Չլուծված տարածքային վեճերը և սառեցված հակամարտությունները կարող են էապես բարձրացնել կոռուպցիոն ռիսկերը տվյալ տարածաշրջանում: Սրա հիմնական օրինակներն են Նախկին Խորհրդային Միության առանձին տարածքների վերաբերյալ առկա չկարգավորված վեճերը: Լեռնային Ղարաբաղը՝ Ադրբեջանում, Մերձդնեսթրը՝ Մոլդովայում և, Նախքան 2008 թ. օգոստոս ամիսը, Աբխազիան և Հարավային Օսիան՝ Վրաստանում: Նմանատիպ վեճերից են նաև հուլյն և թուրք համայնքների հակամարտությունը Կիպրոսում և Քաշմիրի շուրջ Հնդկաստանի ու Պակիստանի հակամարտությունը:

Ընդհանուր առմամբ, սառեցված հակամարտությունների մեջ գտնվող երկրներում գոյություն ունեն կոռուպցիայի բարձր ցուցանիշներ: Պատուհան 13.1-ում ցույց է տրվում «Թրանսպարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպության կողմից առանձին երկրների 2008 թ. Կոռուպցիայի ընկալման համաթիվը: Չլուծված տարածքային վեճերը և սառեցված հակամարտություններն ակնհայտորեն մի շարք յուրահատուկ գործոններ են ավելացնում կոռուպցիոն մեխանիզմում, սակայն դրանց նշանակությունը չպետք է գերազնահատվի: Որևէ երկրում կոռուպցիայի առկա մակարդակը հաճախ ավելի շատ կապված է լինում հասարակական և տնտեսական գործոնների, քան սառեցված հակամարտության գոյության հետ: Օրինակ՝ պաշտպանության ոլորտին առնչվող կոռուպցիայի բարձր ցուցանիշները, որ կային Վրաստանում Նախքան 2003 թ. «Վարդերի հեղափոխությունը», ավելի անմիջականորեն կապված էին Վրաստանի պաշտպանության Նախարարության ֆինանսական քայքայված վիճակի, այլ ոչ թե այն վտանգների հետ, որոնք ծագել էին ի դեմս Աբխազիայի և Հարավային Օսիայի անջատողական շրջանների: Հատկապես Նախկին Խորհրդային տարածքում՝ աշխարհի ամենակոռումպացված մասերից մեկում, շատ դժվար է «սովորական» կոռուպցիան տարանջատել չլուծված տարածքային հակամարտություններով պայմանավորված կոռուպցիայից:

Պատուհան 13.1. Կոռուպցիայի ընկալման համաթիվը (ԿԸՀ) և չլուծված տարածքային վեճեր ունեցող կամ սառեցված հակամարտությունների մեջ գտնվող առանձին երկրների պաշտպանության ոլորտի վրա ծախսվող տոկոսները՝ ՀՆԱ-ի համեմատ

Հակամարտություն	Պետություն	ԿԸՀ, 2009 թ. (լավագույնը = 10)	Պաշտպանության ոլորտի վրա ծախսվող%՝ ՀՆԱ-ի համեմատ (համաշխարհային միջինը = 2.2 %)
Քաշմիր	Հնդկաստան	3.4	2.5 2007
	Պակիստան	2.4	3.1 2007
Լեռնային Ղարաբաղ	Ադրբեջան	2.3	3.4 2006
	Հայաստան	2.7	3.0 2007
Հարավային Օսիա/ Աբխազիա	Վրաստան	4.1	9.2 2007
	Ռուսաստան	2.2	3.5 2007 (Նախնական)
Մերձդնեսթր	Մոլդովա	3.3	0.5 2007
Կիպրոս	Հունաստան	3.8	3.3 2007
	Թուրքիա	4.4	2.5 2007 (Նախնական)
Դարֆուր	Սուդան	1.5	4.4 2006

Աղբյուրները. ԹԻ «Կոռուպցիայի ընկալման համաթիվ». www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi, «SIPRI»-ի Ռազմական ծախսերի տվյալների շտեմարան, SIPRI Military Expenditure Database: <http://milexdata.sipri.org/>:

Սառեցված հակամարտությունները որպես կոռուպցիոն ռիսկերի շարժիչ ուժ

Չլուծված տարածքային վեճեր ունեցող կամ սառեցված հակամարտությունների մեջ գտնվող տարածաշրջանների պաշտպանական և անվտանգության գերատեսչությունների կոռուպցիոն ռիսկերի աճը պայմանավորող հիմնական գործոններից են՝ զինված ուժերի վրա կատարվող ավելի մեծ ծախսերը, թափանցիկության նվազումը, իրավական անորոշության կամ «մութ խորշերի» առաջացումը և չկանոնակարգված ռազմականացված կազմավորումների գոյությունը: Հաճախ սրանք զուգորդվում են «ազգափրկիչ» գաղափարախոսությամբ և զինված ուժերի նկատմամբ դրսևորվող հանրային աջակցության բարձր մակարդակով, ինչը կարող է հանգեցնել կոռուպցիոն երևույթների նկատմամբ թաքուն հանդուրժողականության՝ իբրև մի գնի, որն անհրաժեշտ է վճարել ազգային անվտանգության համար:

Ծախսերի ավելացում

Սառեցված հակամարտությունների համար բնութագրական է դիմակայությամբ, անվստահությամբ և ռազմականացմամբ պայմանավորված սպառազինությունների մրցավազքը, որը հակամարտող կողմերի համար դառնում է սովորական երևույթ: Օրինակ՝ վիճարկվող տարածք հանդիսացող Քաշմիրի համար վեճի առկայությունը Հնդկաստանին թույլ տվեց դառնալ երկրորդ գեներկորող պետությունը աշխարհում, իսկ Պակիստանին՝ իր պետական բյուջեի մեծագույն մասը հատկացնել պաշտպանական ոլորտին, իսկ երկու պետություններին միաժամանակ՝ ստեղծել միջուկային զինանոց: Աբխազիայի և Հարավային Օսիայի (որոնց երկուսին էլ աջակցում էր Ռուսաստանը) առթիվ տարածքային վեճերը Վրաստանին մղեցին դեպի իր պաշտպանական բյուջեի ավելացում՝ 42 միլիոն լարիից (20 միլիոն ԱՄՆ դոլար) 2003 թ. մինչև 1.4 միլիարդ լարիի (830 միլիոն ԱՄՆ դոլար) 2007 թ., ինչի արդյունքում Վրաստանը դարձավ աշխարհում պետական բյուջեի համամասնությամբ պաշտպանության ոլորտին ամենամեծ հատկացումներն ապահովող երկրներից մեկը (2007 թ. դրությամբ, ըստ SIPRI՝ ՀՆԱ-ի 9.2 %-ը)⁹⁸: (SIPRI - Ստոքհոլմի խաղաղության հարցերով հետազոտությունների միջազգային ինստիտուտ, Stockholm International Peace Research Institute. - թարգմ. ծանոթ.): Չնայած միջազգային հանրությանը դա ներկայացվեց որպես ՆԱՏՕ-ի հետ ինտեգրվելուն ուղղված բարեփոխումներից բխող անհրաժեշտություն, սակայն ներքին լսարանի համար, ի հիմնավորումն մեծ ռազմական բյուջե ունենալու, վրաց պաշտոնյաների կողմից վկայակոչվում էր չլուծված հակամարտությունների առկայությունը: Հարավային Կովկասի մյուս երկու պետությունները՝ Հայաստանն ու Ադրբեյջանը, Լեռնային Ղարաբաղում չլուծված տարածքային վեճի պայմաններում, նույնպես առանձնակի ուշադրություն դարձրին ռազմական պատրաստություններին և նշանակալիորեն մեծացրին իրենց պաշտպանության ոլորտի ծախսերը: Պատուհան 13.1-ում ցույց է տրված, որ հակամարտությունների մեջ գտնվող վերը նշված գրեթե բոլոր երկրները ՀՆԱ-ի համեմատ պաշտպանության ոլորտի վրա ծախսել են շատ ավելի մեծ գումարներ, քան աշխարհում հաշվարկված համապատասխան միջին տոկոսը (որը կազմում է ՀՆԱ-ի 2.2 %):

Ծախսերի ավելացումը էապես մեծացնում է կոռուպցիոն հնարավորությունները՝ հատկապես, երբ հակամարտության վերսկսման վախը սովորում է թափանցիկության անհրաժեշտության նկատառումները: Այն նաև իր մեջ կրում է կոռուպցիայի ծանրության կենտրոնը տեղաշարժելու տենդենցը այն է՝ կարիքից դրդված ստորին մակարդակի կոռուպցիայից դեպի ազահուլայամբ պայմանավորված բարձրաստիճան օղակների կոռուպցիա:

Թափանցիկության նվազում

Ռազմական բյուջեները մեծացնելուց բացի, չկարգավորված հակամարտությունների անբաժան մասը կազմող ռազմականացված վիճակը նպաստում է նաև պաշտպանական գերատեսչությունների թափանցիկության նվազեցմանը, ինչն արդարացվում է անվտանգության այն սպառնալիքներով, որոնք տվյալ երկրի համար իրենցից ներկայացնում են անշատողական տարածքները: Բազմաթիվ ծախսեր՝ մարտական կարիքների սպասարկումից ընդհուպ մինչև շինարարական աշխատանքներն ու մրցույթները, կարող են փակվել ուսումնասիրության փորձերի առջև՝ վկայակոչելով ազգային անվտանգության նկատառումները: Օրինակ՝ Վրաստանի պաշտպանության նախկին

⁹⁸ SIPRI-ի ռազմական ծախսերի տվյալների շտեմարան, SIPRI Expenditure Database: <http://milexdata.sipri.org/>:

Նախարար Իրակլի Օքրուաշվիլին հայտարարեց, որ նա «փակել է պաշտպանության նախարարությունը», քանի որ շատ պաշտոնյաներ «աշխատում են ոչ թե իրենց սեփական երկրի, այլ թշնամի պետության օգտին»՝ մի այնպիսի ժամանակահատվածում, երբ Վրաստանի տարածքում գործում է «վերահսկողությունից դուրս գտնվող երկու բանակ»⁹⁹: Գերզաղտնիացումը, որը կատարվում է «հրադադարի գծից այն կողմ գտնվող թշնամիների» գոյության առիթն օգտագործելով, նվազեցնում է նաև արտաքին վերահսկողության մարմինների, օրինակ՝ խորհրդարանական հանձնաժողովների և վերահսկիչ պալատների ստուգումների արդյունավետությունը, ինչպես նաև՝ խոչընդոտում հանրային վերահսկողության իրականացումը քաղաքացիական հասարակության ինստիտուտների միջոցով: Զաղաքական մթնոլորտը և այն դրվածքը, որ գոյություն ունեն տարածքային վեճերի կամ սառեցված հակամարտությունների կողմ հանդիսացող երկրներում, կարող են նպաստել նաև նրան, որպեսզի կոռումպացված էլիտաները վերահսկողության տակ վերցնեն լրատվամիջոցներն ու տեղեկատվական այլ ռեսուրսները՝ թշնամու գաղափարախոսական սաքոտաժը կանխելու և տեղեկատվական պատերազմում հաղթելու պատրվակով:

Իրավական վակուում

Թափանցիկությունն ու հաշվետվողականությունը էլ ավելի են տուժում անջատողական շրջանների գոյության պատճառով, որոնք, ճանաչված չլինելով միջազգային հանրության կողմից և չլրելով միջազգային իրավունքից բխող պարտավորությունները, միջազգային իրավակարգում դառնում են «մութ խորշեր»: Հաճախ սառեցված հակամարտության անջատողական կողմն ի վիճակի է լինում ստեղծելու (որպես կանոն՝ հակամարտության «թեժ» փուլի ընթացքում) և պահպանելու («սառեցված» փուլում) դե ֆակտո անկախ տարածքներ՝ հաճախ վայելելով տարածաշրջանում իր հովանավոր մեծ պետության ռազմական, ֆինանսական և տեղեկատվական աջակցությունը: Պաշտոնական հարաբերությունների բացակայության պատճառով, սակայն, հանդիպումներ, քննարկումներ և բանակցություններ ունենալու և անգամ համաձայնագրեր ստորագրելու անհրաժեշտության առկայության պայմաններում նման անդրսահմանային հարաբերությունների միակ հնարավոր տարբերակն են դառնում ոչ պաշտոնական բնույթի շփումները: Սրանք կրում են նվազ թափանցիկ, հետևաբար նաև՝ ավելի կոռումպացված կամ տակավին հանցավոր բնույթ: Նմանապես նաև, անջատողական կազմավորումները գործում են իրավական վակուումի մեջ, քանի որ նրանք կաշկանդված չեն ներպետական օրենսդրությամբ. ոչ այն երկրի, որի մասը նրանք կազմում են անվանապես, և ոչ էլ այն երկրի, որը հովանավորում է նրանց: Հետևաբար, չպետք է զարմանալ, որ կոռուպցիոն բնույթի կամ հանցավոր գործունեությունը հանդիսանում է այս կազմավորումների եկամտի հիմնական աղբյուրը:

Չկանոնավորված զինված ուժերը

Իրավական այս վակուումը լրացվում է չվերահսկվող ուժային միավորների տարածմամբ՝ ներառյալ անջատողականների զինված ուժերն ու ռազմականացված միավորումները: Անջատողական ուժերը ճանաչված չեն միջազգային հանրության կողմից և, հետևաբար, կարող են զինվել միայն ապօրինի ռազմական գնումներ կատարելու միջոցով: Չինամթերքի մաքսանենգությունը, ինչպես ծանր, այնպես էլ թեթև զինատեսակները ներառյալ, հաճախ տեղի է ունենում երկուստեք հակամարտության մեջ գտնվող կողմերի, ինչպես նաև երրորդ կողմի քաղաքացիական և զինվորական պաշտոնյաների հետ կոռուպցիոն համաձայնությունների գալու միջոցով: Օրինակ՝ Չեչնիայում պատերազմի ժամանակ Ռուսաստանի զինծառայողները ներգրավված էին չեչեն անջատողականների ապօրինաբար զենք տրամադրելու գործարքներում, ինչպես նաև զբաղված էին հակամարտությունից հետո սկսված վերակառուցման շրջանում ռազմական գայթակղիչ ներդրումների առյուծի բաժինը յուրացնելով: Մինևույն ժամանակ, Ռուսաստանը ապօրինի կերպով տանկեր, զրահատեխնիկա, ծանր հրետանի, ռազմական ուղղաթիռներ և թեթև զինատեսակներ է մատակարարում Աբխազիայի և Օսիայի անջատողականներին, ինչպես նաև՝ անցկացնում նրանց զինված ուժերի ռազմական ուսուցումը:

Ռազմականացված միավորումները, որոնք հաճախ կազմված են լինում ոչ կանոնավոր «կամավորներից», սովորաբար առավել շատն են հակված լինում դեպի թալանն ու կոռուպցիան, քանզի նրանց կարգապահության և ինստիտուցիոնալացման մակարդակն ավելի ցածր է, քան կանոնա-

⁹⁹ Հարցազրույց «Ռեզոնանսի» (Rezonansi) օրաթերթի հետ, 11/07/05:

վոր զինված ուժերինը: Միաժամանակ, իրավապահ կառույցների թուլությունը՝ բռնության, ագահության և ատելության մշակույթի հետ մեկտեղ, պարարտ հող է նախապատրաստում հանցավորության և կոռուպցիայի ծաղկման համար: Այսպես, կոռումպացված դերակատարների թվում կարող են լինել կառավարության և զինված ուժերի պաշտոնյաներ, բանակի սպաներ և զինվորներ, պաշտպանական ոլորտում գործող ընկերություններ, ապստամբներ, մասնագիտացած մաքսանենգներ և անգամ՝ քաղաքացիական անձինք: Նրանք զբաղվում են ապօրինի գործունեության բազմաթիվ տեսակներով. զենքի առևտուր, մարդկանց թրաֆիքինգ, թմրամիջոցների մաքսանենգություն և խաղաղ բնակչությունից դրամի կամ այլ արժեքների շորթում: Վերջինս կարող է հատկապես վտանգավոր և քայքայիչ լինել, քանի որ քրեականացնում է անվտանգության ոլորտը:

Սառեցված հակամարտությունների ազդեցությունը կոռուպցիայի դրսևորման ձևերի վրա

Ընդհանուր առմամբ, կոռուպցիան կարելի է բաժանել երեք հիմնական տեսակների՝ կարիքից դրդված կամ «մանր» կոռուպցիա, ագահությամբ դրդված կամ «էլիտար» կոռուպցիա և «բրգաձև» կոռուպցիա, որը կառավարության և զինված ուժերի բարձրաստիճան պաշտոնյաներին կապում է ստորին և միջին օղակների զինծառայողների հետ¹⁰⁰: Սառեցված հակամարտությունները ազդում են կոռուպցիայի բոլոր երեք տեսակների վրա՝ այսպիսով պայմաններ ստեղծելով, որպեսզի ստորին մակարդակի և բարձրաստիճան կոռուպցիան միավորվի կազմակերպված հանցավորության և մաքսանենգության հետ: Այս ցանցերը հաճախ սահուն կերպով աշխատում են հակամարտության բոլոր կողմերում՝ շատ քիչ կաշկանդվելով որևէ կողմին հավատարմություն դրսևորելու անհրաժեշտությամբ:

Մանր կոռուպցիան ընդգրկում է կրտսեր և միջին կազմի զինծառայողներին, ովքեր իրենց ցածր աշխատավարձով և փոքր նպաստներով ի վիճակի չեն բավարարելու իրենց տարրական սոցիալական պահանջմունքները: Սովորական պայմաններում կոռուպցիայի այս մակարդակը կարող է թվալ համեմատաբար համեստ մի երևույթ, չնայած, որ կարող է ընդգրկել մեծ թվով զինծառայողների, ովքեր ներգրավված են մանր գողության և միջոցների յուրացման մեջ: Հակամարտության գոտում, սակայն, մանր կոռուպցիան կարող է ձեռք բերել դաժան բնույթ: Չինծառայողներն այստեղ գիտեն արյան համը, քանի որ մասնակցել են մարտական գործողությունների և անգամ զինվորական հանցագործությունների կատարման: Հետպատերազմյան ժամանակաշրջանում կամ հակամարտության «սառեցված» փուլում զինվորների մոտ հաճախ առկա է լինում, մարտական գործողություններին մասնակցության պատճառով, ավելի լավ կյանքի արժանի լինելու զգացումը, միջոցառում միաժամանակ նրանք չեն տեսնում հանցագործությունից բացի այլ միջոցներով դրան հասնելու որևէ եղանակ: Այս դաժան միջավայրում զինծառայողների համար հոգեբանորեն ավելի հեշտ է դառնում տեղական բնակչությանը ահաբեկման ենթարկելը՝ շորթումների, սպանությունների, մարդկանց առևանգումների, պատանդներ վերցնելու և անգամ խոշտանգումների դիմելու միջոցով:

Էլիտար կոռուպցիան սովորաբար ընդգրկում է զինվորական և կառավարության բարձրաստիճան պաշտոնյաների, ինչպես նաև մասնավոր ընկերությունների ու միջնորդների/ներկայացուցիչների: Իրականացման առավել տարածված միջոցը գնումների գործընթացն է և զենքի հետ կապված գործարքները՝ ներպետական և միջազգային մակարդակներում: Ուղղակի կաշառքները, խորհրդատուներին տրվող վճարները, ինչպես նաև ցածր որակի ապրանքի դիմաց ենթակապալառուներին տրվող գերավճարները հանդիսանում են գնումների գործընթացում կիրառվող հիմնական հանցավոր սխեմաները: Շինարարությունը կոռուպցիոն տեսանկյունից ռիսկային մեկ այլ ոլորտ է, հատկապես՝ հետպատերազմյան ժամանակաշրջանում զինվորական ավերված օբյեկտների և ենթակառուցվածքների, համապատասխանաբար՝ կառուցման և վերականգնման ոլորտում: Ֆինանսական, ռազմական և իրավապահ ռեսուրսների նկատմամբ ունեցած վերահսկողության շնորհիվ բարձրաստիճան պաշտոնյաները սովորաբար կարիք չունեն դիմելու կազմակերպված հանցավոր խմբերի օգնությանը: Այնուամենայնիվ, կարող է արձանագրվել պետական և հանցավոր կառույցների սիմբիոտիկ կամ փոխադարձ կլանող մերձեցում, հատկապես՝ անշատողական շրջանների ներսում և մոտակայքում: Քանի որ էլիտար կոռուպցիան, մանր կոռուպցիայի համե-

¹⁰⁰ Մաց Ռ. Բերդալ և Դեյվիդ Մ. Մելլոն, խմբ. «Ագահություն և տառապանք. Քաղաքացիական պատերազմների տնտեսական օրակարգը» (Լոնդոն, Լինն Ռայեններ, 2000 թ.), Mats R. Berdal and David M. Malone, eds., Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars (London: Lynne Rienner, 2000):

մատ, նվազ տեսանելի է լայն հասարակայնության համար, այն անմիջապես չի դիպչում սովորական քաղաքացիների շահերին և կարող է խուսափել քաղաքական գնահատականից (բացառությամբ զուտ քաղաքական նպատակներից ելնելով դա անելու): Վերջնարդյունքում, սակայն, երկրի ազգային անվտանգության համար այն կարող է առաջացնել ավելի ծանր հետևանքներ:

Բրգաձև կոռուպցիան կառավարության և զինվորական բարձրաստիճան պաշտոնյաներին միավորում է կրտսեր և միջին օդակի զինծառայողների հետ, ինչի հետևանքով տեղի է ունենում ապօրինի եկամուտների վերաբաշխում և կոռուպցիոն գումարների շարժ՝ հիմքից դեպի վեր: Այս տեսակի դեպքում հաճախ կոռումպացված պաշտոնյաների ու զինծառայողների մոտ անմիջական կապ է ստեղծվում կազմակերպված հանցավոր խմբերի և մասնագիտացված, ընդ որում՝ զինված մաքսանենգների հետ, ինչը բնորոշ է ավտորիտար երկրների, հետխորհրդային պետությունների և անջատողական շրջանների համար: Որոշ դեպքերում, մասնագիտացված հանցավոր խմբավորումները «զավթում են պետությունը» կամ անգամ իսկ ձեռնամուխ լինում «քրեական ամբողջատիրության» որոշակի ձևի իրականացման: Կոռումպացված պաշտոնյաների և հանցագործների միջև այս կապը կարող է հանգեցնել պաշտպանական կառույցների ծայրահեղ քրեականացման՝ ընդհուպ մինչև այն պահը, երբ «սոսկ» կոռումպացված պաշտոնյաներին և պրոֆեսիոնալ հանցագործներին իրարից տարանջատելը դառնում է շատ դժվար: Չինված ուժերը և ռազմականացված կառույցները (որոնք երբեմն ներառում են նաև խաղաղարարներին) կարող են մասնակից լինել այնպիսի հանցավոր ցանցերի, որոնք զբաղվում են զենքի, թմրամիջոցների, ծխախոտի, գողացված մեքենաների մաքսանենգությամբ և առևանգված մարդկանց փոխադրմամբ՝ գործելով կոռումպացված պաշտոնյաների տանիքի ներքո, ինչի արդյունքում սառեցված հակամարտությունը եկամտի առատաբեր աղբյուր է դառնում հակամարտող բոլոր կողմերի համար: Վերից վար ձգվելով՝ կոռուպցիան դառնում է համակարգային և փոխկապակցում է զինված ուժերի, ռազմականացված միավորների և քաղաքացիական կառույցների բոլոր օղակները: Բացի այդ, այն հաճախ տարածվում է քաղաքացիական հանրության շրջանում, հատկապես՝ ներքին տեղահանված անձանց (LSM, Internally displaced persons, IDP) և փախստականների համայնքներում: Հակամարտությամբ սնվող կոռուպցիան դառնում է հանրային կյանքի անբաժան մասը՝ այսպիսով ձևավորելով հատվածներ, որոնք ընդդմանում են հակամարտության լուծմանը:

Կոռուպցիան խաղաղապահ ուժերում նույնպես, դժբախտաբար, հազվադեպ չէ հակամարտության գոտիներում: Խաղաղապահները կարող են ներկայացնել միջազգային որևէ կազմակերպություն (օրինակ՝ ՄԱԿ-ը կամ ՆԱՏՕ-ն), որևէ առանձին երկիր կամ անգամ անջատողական ուժեր՝ ունենալով կարգապահության, պատասխանատվության ռեժիմի, իրենց գործունեության նկատմամբ արտաքին վերահսկողության տարբեր մակարդակներ, ինչպես նաև վարձատրության տարբեր պայմաններ: Նրանց կանոնավոր շփումները տեղական ապստամբների, երկու կողմերի զինվորական հեղինակությունների, զինված ուժերի, իրավապահ մարմինների և բնակչության հետ նրանց խոցելի են դարձնում հանցավոր և կոռումպացված ցանցերի ազդեցության համար: Իշխանական լիազորություններով օժտված լինելու նրանց կարգավիճակը և ազատ տեղաշարժվելու իրավունքը խաղաղապահներին դարձնում են արժեքավոր մի ռեսուրս, որին արժե կաշառել:

Հակակոռուպցիոն միջոցառումներ

Չկարգավորված տարածքային վեճեր ունեցող կամ սառեցված հակամարտությունների մեջ գտնվող պետություններում պաշտպանական ոլորտի կոռուպցիայի դեմ պայքարը պահանջում է բազմաչափ մոտեցման կիրառում, որը դուրս է գալիս զուտ զինված ուժերի կամ իրավապահ կառույցների բարեփոխումների շրջանակներից: Ընդհանուր առմամբ, հակակոռուպցիոն ջանքերը մնում են անարդյունավետ, եթե պայքարի հիմնական եղանակները սահմանափակվում են ձեռքակալություններով և կալանավորումներով, մինչդեռ համակարգերի անփոփոխ մնալու պայմաններում կոռումպացված պաշտոնյաների և ծառայողների նոր սերունդը պարզապես փոխարինում է հինին: Արդյունավետ և շարունակական ջանքերի ներդրում հնարավոր է միայն լավ մշակված և համակողմանի հակակոռուպցիոն բարեփոխումների կիրառման միջոցով:

Հակակոռուպցիոն բարեփոխումներ իրականացնող ցանկացած կառավարության համար կարևոր է ունենալ լեգիտիմության որոշակի մակարդակ, իսկ պաշտպանության ոլորտի պաշտոնյաներն ու ծառայողները պետք է բավարար լիազորություններ և ազատություն ունենան՝ պատաս-

խանատու որոշումներ կայացնելու համար, օրինակ՝ զինված ուժերի գնումների ոլորտում: Սա, այնուամենայնիվ, պետք է համադրվի հաշվետվողականության մանրամասն մշակված ընթացակարգերով, ներառյալ՝ աուդիտային ստուգումները, հաշվապահական հաշվետվությունների և ֆինանսական հանցագործությունների մասին հաղորդումներ ներկայացնելու չափանիշները: Սրանք պետք է վերաբերեն պաշտպանական բյուջեի ինչպես հրապարակային, այնպես էլ փակ մասին, որը պետք է լինի որքան հնարավոր է փոքր:

Պատուհան 13.2. Հակակոռուպցիոն բարեփոխումների հիմնական տարրերը

Հակակոռուպցիոն բարեփոխումներն ընդգրկում են հետևյալ հիմնական տարրերը՝

- որոշումների կայացման ռացիոնալ համակարգերի ստեղծում, որը բարեփոխական քաղաքական և զինվորական առաջնորդներին թույլ կտա ընդունել հակակոռուպցիոն ռազմավարություն և վերահսկել դրա կատարումը.
- անձնակազմի օպտիմալացում, ներառյալ՝ մասնագիտական պիտանիության ստուգումները, որի նպատակն է ոչ ձեռնահաս (կամ կոռումպացված) ծառայողներին մաղելը և նոր զինծառայողների աշխատանքի ընդունելը, որոնք կստանան բավարար աշխատավարձ և կունենան բարձր աստիճանի կարգապահություն.
- սպասարկող ծառայությունների, այդ թվում՝ ռազմական օբյեկտների շինարարության և վերանորոգման բավարար ֆինանսավորում և վերահսկողություն, ժամանակակից սարքավորումների և տեխնիկայի տրամադրում ու ենթակառուցվածքների զարգացում.
- ինստիտուցիոնալ բարեփոխումներ՝ ուղղված պաշտպանական ինստիտուտների լիազորությունների օպտիմալացմանը, նրանց ներգերատեսչական, ինչպես նաև քաղաքացիական հաստատությունների և միջազգային կազմակերպությունների հետ ունեցած հարաբերությունների զարգացմանը.
- օրենսդրական բարեփոխումներ,
- միջազգային առաջատար կազմակերպությունների (ՆԱՏՕ-ի, ՏՀԶԿ-ի, ՉՈՒԺԿ-ի, «Թրանսփարենսի Ինթերնեշլ» կազմակերպության և այլն) և ժողովրդավարական երկրների ներգրավումը՝ պաշտպանության ոլորտի բարեփոխումները խթանելու, ինչպես նաև վեճերը՝ վերապատրաստման, նյութատեխնիկական և ֆինանսական օժանդակության ապահովման միջոցով կարգավորելու համար:

Որոշումների կայացման և ռեսուրսների բաշխման գործընթացի թափանցիկությունը նույնպես կարևոր է՝ նախևառաջ կառավարության ներսում, որտեղ համապատասխան մեխանիզմներ պետք է ներդրվեն պետական գաղտնիքին վերաբերող որոշումների ստուգումը ապահովելու համար: Քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների միջոցով ավելի լայն հրապարակայնության ապահովումը նույնպես կարևոր է, քանի որ ՀԿ-ներն ու ազատ լրատվամիջոցները էական դեր են խաղում հանրային իրազեկության բարձրացման և պաշտպանական ոլորտի կոռուպցիայի նկատմամբ հասարակական մոտեցումները փոխելու գործում: Հանրային վերահսկողության խորհուրդների ստեղծումը և պաշտպանության նախարարությանն առնչվող ցանկացած տեսակի հանրային տեղեկատվություն ընդգրկող տվյալների միասնական շտեմարանի ներդրումը հանդիսանում են այն երկու գործնական միջոցառումները, որոնք ապացուցել են իրենց արդյունավետությունը: Ինչ խոսք, այս միջոցառումների իրականացումը կախված է հասարակության մեջ ժողովրդավարական ինստիտուտների կայացվածության մակարդակից և նրանից, թե որքան գործունե են հասարակություն-զինված ուժեր փոփոխաբերությունները: Սա հատկապես դժվար է իրականացնել հակամարտությունների գոտիներում, որտեղ ՀԿ-ների, ազատ լրատվամիջոցների ու մարդու իրավունքների պաշտպանության ինստիտուտների գործունեությունը դժվարեցված է:

Հաշվետվողականության ապահովման մեկ այլ եղանակ է հանդիսանում խորհրդարանական հետաքննության խմբերի գործունեությունը, որոնք նույնպես կարող են անդրադառնալ պաշտպանական ոլորտում առկա կոռուպցիայի սպառնալիքին: Այս խմբերը կարող են ընդգրկել քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչների և պետք է լիազորված լինեն դիտարկելու և վերահսկելու պաշտպանության ոլորտում հակակոռուպցիոն միջոցառումների իրականացման գործընթացը: Բացի այդ, խորհրդարանական վերահսկողության այս խմբերը կարող են զբաղվել հակակոռուպցիոն օրենսդրության մշակմամբ, մասնավորապես՝ մրցութային գործընթացի կարգավորման

ոլորտում՝ փայհանումների դեմ օրենսդրական երաշխիքներ ստեղծելով և կատարելագործելով որակի վերահսկման աշխատանքները¹⁰¹:

Մի շարք միջոցներ կարելի է ձեռնարկել հատկապես սառեցված հակամարտություններին առնչվող կոռուպցիոն ռիսկերի հետ կապված: Առաջին հերթին, դա կարգապահության ամրապնդումն է՝ ռազմականացված ոչ պետական կամ զինված «կամավորական» կառույցները ցրելու միջոցով: Այս խմբերի զինաթափումն ու զորացրումը պետությանը կարող են օգնել՝ ձեռք բերելու ուժի կիրառման մենաշնորհը, և պետք է հանդիսանան հետկոնֆլիկտային իրավիճակը կարգավորելու և կոռուպցիայի դեմ պայքարելու քաղաքական կամք ունեցող ցանկացած կառավարության առաջին իսկ քայլերից մեկը¹⁰²: Հետագա քայլերի թվում կարող են լինել պետական զինված ուժերում կարգուկանոնի, կարգապահության և պրոֆեսիոնալիզմի ամրապնդումը՝ ընդգրկելով, ի թիվս այլոց, նաև այնպիսի միջոցառումներ, որոնք ուղղված կլինեն բավարար սոցիալական պայմանների ապահովմանը և աշխատավարձերի վճարմանը:

Երկրորդ կարևոր քայլը, քանի որ խոսքը կոնֆլիկտային անկայուն իրավիճակի (կամ հակամարտության սպառնալիքի) մասին է, որը հանդիսանում է սառեցված հակամարտությանն առնչվող կոռուպցիոն ռիսկերի շարժիչ ուժը, ռազմական գործողությունների դադարեցումն է և կայուն անվտանգության որոշակի ռեժիմի հաստատումը: Սա թույլ կտա քաղաքական էներգիան օպերատիվ հարցերի, օրինակ՝ վերապատրաստման և տեխնիկական հագեցվածության ծրագրերից ուղղել դեպի կառավարման որակի բարելավումը: Որքան երկար է երաշխավորված անվտանգության շրջանը, այնքան ավելի մեծ են անդրսահմանային հաղորդակցման և համագործակցության հնարավորությունները, և այնքան ավելի փոքր է ռազմականացված խմբերի ազդեցությունը անվտանգության խնդիրների վրա, և հետևաբար՝ այնքան ավելի փոքր է քաղաքական իշխանությունների կողմից դրանք քաղաքական նպատակներով օգտագործելու հակումը:

Երրորդ կարևոր տարրը հանրային աջակցությունն է իրականացվող հակակոռուպցիոն միջոցառումներին: Նախևառաջ, սա պահանջում է ջանքերի գործադրում՝ ուղղված նրան, որպեսզի հասարակական կարծիքը շրջվի կոռուպցիայի դեմ: Համակարգային և անխափան տեղեկատվական աջակցությունը, հակակոռուպցիոն ուղղվածության ռադիո- և հեռուստատեսային հաղորդումները, ինչպես նաև մամուլի հրապարակումները հանրությանը կարող են օգնել ավելի լավ հասկանալու կոռուպցիայի բացասական հետևանքները՝ իրական մարտունակության և ընդհանրապես ազգային անվտանգության համար: Սա կարող է շատ համոզիչ գործոն հանդիսանալ հասարակական մոտեցումները փոփոխության ենթարկելու գործում, անգամ եթե «լավության» մշակույթը և կոռուպցիայի նկատմամբ հանրադրժողականությունը տվյալ հասարակության մեջ նախկինում գերակայել են:

Վրաստանի օրինակը

Անկախացումից անմիջապես հետո՝ 1992-1993 թթ., Վրաստանին բաժին հասան Հարավային Օսիայի և Աբխազիայի հետ զինված հակամարտությունները, որոնց արդյունքում Ռուսաստանի հովանավորության ներքո ստեղծվեցին անջատողական շրջաններ: Այս հակամարտությունների ընթացքում և դրանցից անմիջապես հետո Վրաստանի պաշտպանական ուժերն իրենցից ներկայացնում էին առանձին քրեական-հայրենասիրական կազմավորումներ, որոնք վատ էին կազմակերպված, վատ զինված ու վատ վերապատրաստված և գտնվում էին «ինքնաֆինանսավորման» վրա, որի աղբյուրներից էին կաշառքը, յուրացումները, շոթթումն ու թալանը: 1994-1995 թթ. կառավարությունը զինաթափեց, զորացրեց և կազմալուծեց այս միավորումների մեծ մասը՝ գործի դնելով նորաստեղծ զինված ուժերն ու իրավապահ կառույցները: Սակայն գոյություն չունեին կոռուպցիայի դեմ պայքարելու քաղաքական կամք, իսկ կառավարությունը զբաղվում էր զուտ դրա հռետորաբա-

¹⁰¹ «Թրանսփարենսի Ինթերնեշլ» կազմակերպություն-Վրաստան, «Հակակոռուպցիոն քաղաքականություն. Առաջարկներ քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչների և փորձագետների կողմից (30 մարտի, 2009 թ.), Transparency International Georgia, Anti-Corruption Policy: Recommendations by Civil Society Representatives and Experts (30 March 2009), www.transparency.ge/files/215_490_158736_Anti-CorruptionPolicyRecommendationsbyCivilSocietyENG.pdf:

¹⁰² Չինված ուժերի նկատմամբ ժողովրդավարական վերահսկողության ժնևի կենտրոնը (ՉՈԺԿ), «Անվտանգության ոլորտի բարեփոխումները հետկոնֆլիկտային խաղաղ շինարարության ընթացքում» (մայիս, 2009 թ.), The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Security Sector Reform in Post-Conflict Peacebuilding (May 2009), <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=100048&nav1=5>.

նությամբ: 2002 թ. Վրացական հասակարական կարծիքի ուսումնասիրման միջազգային գործարարության կենտրոնը (Georgian Opinion Research Business International, GORBI) նշեց, որ հարցվածների 92 %-ի կարծիքով՝ կառուպցիան լայնորեն տարածված է պետական պաշտոնյաների շրջանում¹⁰³:

Նման իրավիճակի տրամաբանական հանգուցալուծումն էր հակակոռուպցիոն «Վարդերի հեղափոխությունը», որը տեղի ունեցավ 2003թ. նոյեմբերին: Այս հեղափոխությունից անմիջապես հետո նոր կառավարությունը ձեռնամուխ եղավ այնպիսի բարեփոխումների իրականացման, որոնք նպատակ ունեին պայքարելու պետական կառույցներում համատարած բնույթ կրող կոռուպցիայի դեմ: Սրա հիմքում ընկած նպատակներից էր Վրաստանի պետականության ամրապնդումը՝ այն աստիճան, որ այն ի վիճակի լինի ինքնապաշտպանվելու սառեցված հակամարտությունների սպառնալիքից, ինչպես նաև այնպիսի պետության կառուցումը, որտեղ կցանկանան բնակվել արխազներն ու օտերը: Այսպիսով, 2004 թ. սկսած՝ պաշտպանության ոլորտում իրականացվեցին լուրջ հակակոռուպցիոն բարեփոխումներ:

Կադրային քաղաքականությունը դարձավ այս ջանքերի հիմնական ոլորտներից մեկը: Գեներալներն ու այն բարձրաստիճան սպաները, ովքեր չունեին մասնագիտական հմտություններ կամ դիմադրում էին բարեփոխումների իրականացմանը, ազատվեցին աշխատանքից, և նրանց փոխարինեց հավաքագրված զինծառայողների նոր սերունդը (որոնց մի մասը ուսում էր ստացել Արևմուտքում): Մանր կոռուպցիայի նախադրյալները վերացվեցին աշխատավարձերի բարձրացման և նորմերի խստիվ կիրարկման համադրված մոտեցման շրջանակներում: Օրինակ՝ 2004 թ., երբ սերժանտի աշխատավարձը կազմում էր ամսական 107 լարի (մոտ 50 ԱՄՆ դոլար՝ ժամանակակից փոխարժեքով), զինծառայողները հաճախ իրենց եկամտի աղբյուրը լրացնում էին կաշառքներով (հաճախ ծառայությունից զինակոչիկներին ազատելու դիմաց) կամ էլ սննդի կամ հագուստի բավարարման համար նախատեսված պետական միջոցների փոքրածավալ յուրացումներով: 2008 թ. դրությամբ սերժանտն արդեն ամսական ստանում էր 925 լարի (մոտ 560 ԱՄՆ դոլար), այսինքն՝ 864 %-ով ավելի շատ: Մանր կոռուպցիան, այսպիսով, դարձավ միաժամանակ ոչ անհրաժեշտ և ոչ էլ գայթակղիչ:

Ծրագրավորում: Վրացական կառավարության հետ միասին թափանցիկության բարձրացման ուղղությամբ արտաքին աջակցությամբ իրականացվող միջոցառումներից մեկը հանդիսացավ ԱՄՆ-ի կողմից ֆինանսավորվող Պլանավորման, ծրագրավորման և բյուջետավորման համակարգ/Ֆինանսական կառավարման համակարգի ներդրումը (ՊԾԲՀ/ՖԿՀ, Planning Programming and Budgeting System/Financial Management System, PPBS/FMS): Այս նորամուծությունը, որը մեկնարկեց 2006 թ., տալիս է բազմամյա պլանավորման հնարավորություն և մեծացնում կառավարության և պաշտպանական գերատեսչության թափանցիկությունը՝ կապված նախատեսված նպատակների իրականացմանը միջոցներ հատկացնելու հետ: Այս համակարգը նաև հստակեցնում և տարանջատում է քաղաքացիական և զինվորական անձնակազմի լիազորությունների շրջանակը և տեսականորեն զինված ուժերի գործունեության մարտական բաղադրիչն առանձնացնում քաղաքական նպատակներից: Այնուամենայնիվ, նման հստակության պակաս զգացվում է թե՛ ինստիտուտների միջև և թե՛ պաշտպանության նախարարության ներսում: Լրագրողների, փորձագետների և ՀԿ-ների կողմից բերվող առանձին օրինակներ վկայում են այն մասին, որ պաշտպանության նախարարության հրապարակայնության մակարդակը դեռևս զգալիորեն կախված է գործող նախարարի մոտեցումներից:

Գնումներ: Չնայած այն հանգամանքին, որ որոշակի գումարային ծավալը գերազանցող պայմանագրերի կնքման համար նախատեսված է մրցույթների անցկացում, պաշտպանության ոլորտում գնումների գործընթացը հաճախ իրականացվում է օրենքին ոչ համապատասխան: Հատկապես Սահակաշվիլու նախագահության առաջին տարիների ընթացքում խոշոր ծրագրերն իրականացվում էին «անհատների հետ բանակցությունների» հիման վրա (եզակի կամ միակ աղբյուրից կատարվող գնումներ): Ամենացայտուն օրինակը Գորի և Սենակի քաղաքների ռազմական բազաների և հոսպիտալի կառուցումն էր, որի իրականացման պայմանագիրը կնքվեց եզակի աղբյուրից կատարվող գնման գործընթացի միջոցով՝ Կիբարի Խավվաշին պատկանող ընկերության հետ, ով հան-

¹⁰³ Վրացական հասակարական կարծիքի ուսումնասիրման միջազգային գործարարության կենտրոն (ԳՈՐԲԻ), «Վրաստանում կոռուպցիայի վիճակի ուսումնասիրություն, երկրորդ փուլ», (2002թ.), Georgian Opinion Research Business International (GORBI), կոռուպցիոն Survey in Georgia – Second Wave (2002), www.gorbi.com/store/en/20030307_055847.ppt:

դիսանում էր պաշտպանության նախարար Օթրուաշվիլու մերձավորը: Այս դեպքը հետագայում պատճառ հանդիսացավ կառավարության դեմ ներկայացվող յուրացումների մեղադրանքների համար: Բացի այդ, որպես ավելորդ և ոչ հաշվետու ռազմական ծախսերի արդարացում՝ բերվում էր ներքին հակամարտությունների հանգամանքը, ինչպես նաև Վրաստանի գլխավոր զինվորական հոսպիտալի տեղափոխումը Թբիլիսիից Գորի և բազայի տեղակայվածությունը հիմնական մայրուղու վրա, որը սահմանակցում էր Զարավային Օսիային: Մեծ հնչեղություն ստացած այս դեպքերը, այնուամենայնիվ, թվում է, որ տեղի են ունեցել հակառակ 2004 թվականից ի վեր դրսևորվող այն տենդենցի, որի շրջանակներում եզակի աղբյուրից իրականացվող գնումներն իրենց տեղը զիջում են մրցութային գործընթացներին:

Պաշտպանության ոլորտի վերակառուցում և պետության հնարավորություններ: Այս փոփոխությունները հանդիսանում էին պաշտպանության ոլորտի ավելի մեծ վերակառուցման մասը, որի համար հատկացվեցին շեշտակիորեն ավելի մեծ գումարներ՝ ինչպես պետական բյուջեից, այնպես էլ ՆԱՏՕ-ի, ԱՄՆ-ի, ՄԹ-ի, Ֆրանսիայի, Գերմանիայի, Թուրքիայի և այլ երկրների կողմից: 2003-2008 թթ. ընթացքում պաշտպանական բյուջեն 30 միլիոն լարիից հասցվեց 2 միլիարդի: Բացի զինծառայողների աշխատավարձերը բարձրացնելուց՝ այս միջոցներն ուղղվեցին ռազմական տեխնիկայի և բարաքների վերանորոգմանը, նոր գնումներ իրականացնելուն և վերապատրաստումը կազմակերպելուն: Պաշտպանության նախարարությունը ենթարկվեց կազմակերպական փոփոխությունների, և նախարարի պաշտոնում նշանակվեց քաղաքացիական անձը:

Պաշտպանության ոլորտի վերակառուցումը հանդիսացավ պետական կարողությունների զարգացման ավելի լայն ծրագրի մի մասը: Դրա կարևոր տարրերից մեկն էր նաև քրեական զինված շարժումների զինաթափումը Արևմտյան Վրաստանում և հանցավոր աշխարհի վրաց հեղինակությունների դեմ արշավը (kanonieri kurdi¹⁰⁴): Այս ամենի արդյունքում, վրաց իրավապահ մարմիններն այժմ վայելում են ուժի կիրառման մենաշնորհը, իսկ ռազմականացված ուժերն ու ընդհատակյա կազմակերպությունները զրկված են նախկինում ունեցած կոռուպցիոն լծակներից:

Դրական ազդեցությունը: Այս բարեփոխումների նշանակալի հաջողությունը կոռուպցիայի լայնածավալ նվազեցումն էր, հատկապես՝ ստորին մակարդակի մանր կոռուպցիայի, որի բացասական հետևանքները զգում է լայն հանրությունը: Պաշտպանության և անվտանգության ու իրավապահ ոլորտի այլ մարմիններում գործող կոռուպցիոն շատ ցանցեր կազմաքանդվեցին, և կոռուպցիայի հանրային ընկալումը շեշտակիորեն բարելավվեց: «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպության Կոռուպցիայի ընկալման համաթվի համաձայն՝ Վրաստանը նշանակալի առաջընթաց է արձանագրել իր հակակոռուպցիոն ռազմավարության իրականացման գործում (տե՛ս Պատուհան 13.55-ը):

Հսկայական զարգացում է տեղի ունեցել զինված ուժերի պրոֆեսիոնալիզմի բարձրացման ուղղությամբ: Նախքան ՆԱՏՕ-ի և Վրաստանի «Անհատական գործընկերության գործողությունների ծրագրի» (ԱԳԳԾ, IPAP, Individual Partnership Action Plan) 2004 թ. հաստատումը Վրաստանի զինված ուժերը հազիվ էին գոյատևում որպես կառույց, մինչդեռ հիմա գործում է ժամանակակից, կարգապահ, լավ վարձատրվող, մասնագիտական վերապատրաստում անցած և ավելի լավ զինված մի բանակ, որը մոտ է ՆԱՏՕ-ի չափանիշներին և ազատ մանր կոռուպցիայից: Սա ի ցույց դրվեց 2008 թ. օգոստոսին տեղի ունեցած ռուս-վրացական պատերազմի ընթացքում, երբ ՆԱՏՕ-ի կողմից վերապատրաստված վրացական բանակը, որի կազմում վաղուց արդեն իսկ չկային ռազմականացված ուժեր և «կամավոր» զինված խմբեր, դրսևորեց շատ ավելի մեծ կարգապահություն, քան ռուսական բանակն ու վերջինիս անջատողական դաշնակիցները, որոնց լրագրողների տեսախցիկները նկարահանել էին կաշառքի, շորթման և թալանի բազմաթիվ տեսարաններում:

Չարգացած հնարավորությունների երկընտրանքը: Ընդհանուր հետևությունը այն է, որ Վրաստանի պետական հաստատությունները, այդ թվում՝ զինված ուժերը, այժմ ունեն այն հզորությունն ու իրավասությունը, որը նրանց թույլ է տալիս իրականացնել և կիրարկել հակակոռուպցիոն միջոցառումներ: Այնուամենայնիվ, հենց այս պետական հնարավորությունների մեծացումն էր, որ նպաստեց այն իրավիճակի ստեղծմանը, երբ տեղեկատվության մատչելիությունը շատ ավելի սահմանափակվեց, և այն ինստիտուտները, որոնք կոչված էին վերահսկելու պաշտպանության նախարարությունը, ավելի թուլացան: Այսպես, չնայած շատ քիչ թվով կոռուպցիոն դեպքեր հաստատվեցին

¹⁰⁴ Բառացիորեն՝ «օրենքով գողեր»:

Վրաստանի զինված ուժերում 2004 թ. սկսած, գոյություն ունի այն ընկալումը, որ մանր կոռուպցիայի նվազեցմանը զուգահեռ ավելացան վերին մակարդակի կոռուպցիոն հնարավորությունները: Վրացական զինված ուժերի հարցերով փորձագետներից մեկի ձևակերպմամբ՝ «Եթե բանակի խոհարարն առաջ երկու կիլոգրամ կարտոֆիլ էր գողանում, ապա հիմա նա այլևս դա չի կարող անել, քանի որ գոյություն ունի վերահսկողություն, կարգապահություն և ... քանի որ հիմա նա ստանում է 1000 լարի աշխատավարձ: Այնուամենայնիվ, երբ խոսքը գնում է մրցույթների, շինարարության, ավտոմեքենաներ գնելու, ռազմական տեխնիկա և զենք, զինամթերք ձեռք բերելու մասին, ապա այստեղ անձը գործ ունի այնպիսի խոշոր գումարների հետ, որ կարող է գողանալ 42 միլիոն (2003 թ. ամբողջ ռազմական բյուջեին համարժեք գումար) մեկ օրվա ընթացքում»¹⁰⁵:

Պատուհան 13.3. Վրաստանի ցուցանիշները՝ ըստ Կոռուպցիայի ընկալման համաթվի, 2004-2008 թթ.

Տարի	2004	2005	2006	2007	2008
Չբաղեցրած տեղը	(145-ից)	(158-ից)	(163-ից)	(179-ից)	(180-ից)

Աղբյուրը. ԹԻ Կոռուպցիայի ընկալման համաթիվ
www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi:

Այս պայմաններում զգալիորեն տուժեց հենց թափանցիկությունը: «Միավորում հանուն արդարության և ազատության» ՅԿ-ի կողմից 2008 թ. լրագրողների, փորձագետների և տեղական ՅԿ-ների շրջանում անցկացված հարցումները ցույց տվեցին, որ լրագրողների միայն 23 %-ն է, որ տեղեկատվություն ստանալու համար որպես աղբյուր օգտվում է պաշտպանության նախարարության հասարակայնության հետ կապերի վարչության ծառայություններից, փոխարենը նրանք նախընտրում են գրուցել զինվորական փորձագետների և «ներսի մարդկանց» հետ, ովքեր տիրապետում են իրավիճակին՝ ղեկավարության անձնական մոտեցումների և անդրկուլիսյան շարժերի տեսանկյունից: Ինչն ավելի մտահոգիչ է, զեկույցում մեջբերվում են լրագրողների վկայություններ այն մասին, որ կառավարությունից տեղեկություն ստանալը «գործնականում անհնարին է»¹⁰⁶: Խնդիրը դրանով չի սպառվում. ռազմական բյուջեի կեսը համարվում է «գաղտնի», իսկ բյուջեի տողային բաժանումը՝ արված բավականին ընդհանուր ձևով: Մինչ 2006 թ. պաշտպանության նախարարությունը մասամբ ֆինանսավորվում էր «Բանակի զարգացման» գաղտնի հիմնադրամի միջոցով, որի մասին որևէ տեղեկատվություն չէր տրամադրվում: Չնայած այս հիմնադրամի լուծարումը դրական քայլ էր, այնուամենայնիվ, բյուջետային թափանցիկության տեսանկյունից այդ ժամանակից ի վեր զգալի զարգացումներ չեն նկատվել: Բյուջետային հատկացումների վերջին լիակատար դասակարգումը հրապարակվել է 2007 թ., ընդ որում՝ խոշոր գումարներ պարզապես չէին «այլ ծախսերի» տակ: Նշված ընկալմանը նպաստում է ԱՄՆ հետախուզության կողմից Վրաստանի բանակի վերաբերյալ պատրաստված և լայն տարածում գտած այն զեկույցը, որի գնահատմամբ՝ «կադրերի ընտրությունը հիմնվում է «անձնական հարաբերությունների» վրա», իսկ տեղեկատվությունը կրում է «աստիճանակարգված և խիստ վերահսկվող բնույթ»¹⁰⁷:

Խորհրդարանական և հասարակական վերահսկողությունը: Մի շարք ինստիտուտներ են ստեղծվել խորհրդարանական և հասարակական վերահսկողությունը կատարելագործելու նպատակով: Դրանց թվում է Պաշտպանության և անվտանգության հարցերով քաղաքացիական խորհուրդը՝ մի կազմակերպություն, որը ստեղծվել է որպես պաշտպանության նախարարության և ՅԿ հատվածի միջև երկխոսություն ծավալելու հարթակ, և որն այժմ վերագտնում է իր ակտիվ դերակատարումը Օբրուաշվիլու ղեկավարության տարիներին ստվերում հայտնվելուց հետո: Բացի Վե-

¹⁰⁵ Անձնական հարցազրույց «Արդարություն և ազատություն» միավորման ղեկավար Իրաքլի Սեսիաշվիլու հետ, 13 հունվարի, 2009 թ., Personal interview with Irakli Sesiashvili, director of Association “Justice and Liberty” 13 January 2009:
¹⁰⁶ Իրաքլի Սեսիաշվիլի, «Պաշտպանության նախարարության թափանցիկությունը. հիմնահարցեր և հեռանկարներ», (26 ապրիլի, 2007 թ.), Irakli Sesiashvili, The Transparency of the Ministry of Defense: The Problems and Prospects (26 April 2007), www.ajl.ge/pages.php?lang_id=eng&cat_id=1&news_id=3:
¹⁰⁷ «Նյու Յորք Թայմս», 18 դեկտեմբերի, 2008 թ., New York Times, 18 December 2008:

րահսկիչ պալատից և խորհրդարանից (որի իրավասության մեջ է բյուջեի հաստատումը), գոյություն ունի նաև պատգամավորներից կազմված Վստահության խումբ, որը կարող է ծանոթանալ գաղտնիք կազմող տեղեկություններին:

Այնուամենայնիվ, Վրաստանի զինված ուժերի հարցերով ճանաչված մասնագետները կարծում են, որ այս բոլոր մեխանիզմները գործնականում ձախողվել են: 2007 թ. հարցման արդյունքներով, փորձագետների և լրագրողների 80 %-ը նշել է, որ խորհրդարանական վերահսկողությունը «բավարար» չի եղել¹⁰⁸: Օրինակ՝ խորհրդարանի Վստահության խմբի կազմում, ըստ օրենքի, պետք է լինի խորհրդարանական փոքրամասնությունը ներկայացնող առնվազն մեկ պատգամավոր: Իրականում, սակայն, ընդդիմության ներկայացրած թեկնածությունը մերժվել է, և մինչև 2008 թ. նոր խորհրդարանի գումարումը Վստահության խմբում չի եղել ընդդիմության և ոչ մի ներկայացուցիչ: Ներկայումս այդ խմբում ընդգրկված է ընդդիմադիր երկու պատգամավոր, սակայն նրանցից մեկը գանգատվել է, որ 2008 թ. նոր խորհրդարանի գումարումից ի վեր Վստահության խմբի ոչ մի նիստ տեղի չի ունեցել¹⁰⁹, այսինքն՝ այն ժամանակից ի վեր, երբ տեղի են ունեցել Ռուսաստանի դեմ հիմնական ռազմական գործողությունները: Վերահսկիչ պալատի մասով, ներկայումս զեկույցները չեն հրապարակվում համացանցում և այս կառույցն ակտիվ չի գտնվել առկա հիմնախնդիրները հրապարակային դարձնելու հարցում՝ անգամ մինչև «Վարդերի հեղափոխությունը» վերահսկողության ընդհանուր մակարդակի հետ համեմատ: Իրականում պաշտպանության և հակամարտությունների հարցերով փորձագետ Պաստա Չաբարեիշվիլին Վերահսկիչ պալատը բնութագրել է որպես «մի մարմին, որն այս երկրում ... զուրկ է որևէ դերակատարումից...: Այն ամբողջությամբ կաթվածահար վիճակում է»¹¹⁰: Երբեմն անգամ վերահսկողական լիազորություններ ունեցող պաշտոնատար անձինք զրկված են տեղեկատվություն ստանալու հնարավորությունից, և մասնավորապես հանրային օմբուդսմանին, ով պատասխանատու է Վրաստանի զինված ուժերում մարդու իրավունքների վիճակը դիտարկելու համար, թույլ չի տրվել մուտք գործել զինված ուժերի կալանավորների պահման վայրերը՝ վերջիններիս պայմանները գնահատելու նպատակով¹¹¹:

Մի խոսքով, գոյություն ունի լայնորեն տարածված անբավարարվածություն, թե՛ ՆԱՏՕ-ի և թե՛ այլ միջազգային կազմակերպությունների կողմից՝ կապված այն աշխատառճի հետ, որը դրսևորում են «թղթի վրա» պաշտպանական ոլորտի վերահսկումն իրականացնելուն կոչված հաստատությունները: Որոշ անձինք, օրինակ՝ Վրաստանի զինված ուժերի հարցերով փորձագետ Իրաքի Սե սիաշվիլին, սա բացատրում են նրանով, որ այս բոլոր մարմինները գտնվում են կառավարության ազդեցության տակ, քանի որ վերջինս խորհրդարանում ունի սահմանադրական մեծամասնություն¹¹² և ցանկացած անձի կարող է նշանակել որպես այդ վերահսկող ինստիտուտներից յուրաքանչյուրի ղեկավար: Չավեշտալի է, սակայն նախքան 2004 թ. կառավարությունները ստիպված էին համատեղ աշխատել շատ ավելի պակաս ըմբոստ խորհրդարանների ու մեծամասամբ ընդդիմադիր լրատվամիջոցների հետ: Վրացական վերնախավի տրոհվածությունն ու վրացական պետականության՝ նախքան 2004 թ. գոյություն ունեցած թուլությունը նույնպես նպաստում էին որոշակի բազմակարծության, երբ առանձին պաշտոնատար անձինք հարաբերականորեն անկախ էին և ավելի կարող իրենց կարգավորող գործառույթներն իրացնելիս:

Վերը նշված բոլոր հանգամանքները պարարտ հող են ստեղծում կոռուպցիոն միջավայրի ստեղծման համար: Այս կարծիքը հաստատվում է նաև վերին մակարդակի կոռուպցիայի ապացուցված այն մի քանի դեպքերով, որոնք արձանագրվել են վերջին տարիներին: Անկասկած, դրանցից ամենակարևորը մեղադրանքներն էին պաշտպանության նախկին նախարար Իրակլի Օբրուաշվիլու դեմ, ով ձերբակալվեց հեռուստատեսության ուղիղ եթերում իր կողմից արված այն հայտարարությունից երկու օր հետո, որտեղ նա նախագահին հրապարակավ մեղադրել էր սպանության և կոռուպցիայի մեջ: Վերահսկիչ պալատը հայտարարեց, որ իր ձեռքի տակ եղած ապացույցները հաստատում են, որ Օբրուաշվիլին, ի թիվս այլ հանցանքների, յուրացրել է 103 միլիոն լարի (60 միլիոն ԱՄՆ դոլար), որպիսի գումարը նա համախառնել էր վառելիքի և շինարարական պայմա-

¹⁰⁸ Հարցումն անցկացվել է Վրաստանի կողմից՝ ՆԱՏՕ-ի համար, 2007 թ.:

¹⁰⁹ Տեն Գիա Թորթլաձեի հարցազրույցը Թեա Ակուբարդիայի հետ, 15 հունվարի, 2009 թ., Gia Tortladze – Interview with Tea Akubardia, 15 January 2009:

¹¹⁰ Հարցազրույց հեղինակի հետ, 13 հունվարի, 2009 թ.:

¹¹¹ Օմբուդսմանի տարեկան հաշվետվություն, 2007 թ.:

¹¹² Ընտրությունների արդյունքները կեղծված համարող ընդդիմության ներկայացուցիչներից շատերը հրաժարվեցին իրենց մանդատներից:

Նազրերի կատարման համար նախատեսված միջոցներից: Այնուամենայնիվ, նման զեկույց երբևէ չիրապարակվեց: Կոռուպցիոն մեկ այլ կարևոր գործով պաշտպանության նախարարության բարձրաստիճան պաշտոնյաները, ովքեր համագործակցում էին Օքրուաշվիլու դեմ հանդես եկող կառավարության անդամների հետ, Օքրուաշվիլու կողմից՝ վերջինիս նախարար լինելու ժամանակ, իրենք մեղադրվեցին կոռուպցիայի մեջ¹¹³: Դժվար է հավատալ, որ այս երկու դեպքերը, որոնք ի հայտ եկան բացառապես կառավարության ներքին բախումների արդյունքում, արտացոլում են խնդրի իրական լրջությունը: Փոխարենը՝ ավելի հավանական է, որ դրանք հանդիսանում են սառցալեռի միայն երևացող մասը:

Քաղված դասեր

Վրաստանի օրինակն ուսանելի է մի քանի պատճառով: Առաջինը սառեցված հակամարտությունների հետ կապված կոռուպցիոն ռիսկերի դեմ պայքարի ուղղությամբ առանձին միջոցառումների արժևորումն է: Սա ներառում է ոչ պետական ռազմականացված միավորումների կազմալուծումը, աշխատավարձերի բարձրացումը և զինված ուժերի ներսում կարգապահության ռեժիմի հաստատումը, ինչպես նաև զինված ուժերի նկատմամբ հասարակական վստահության ամրապնդումը:

Երկրորդը պետական կարողությունների կարևորումն է՝ կոռուպցիայի դեմ պայքարի ուղղությամբ: Պետության թուլացումը, որը մասամբ պայմանավորված է սառեցված հակամարտությունների առկայությամբ, նշանակում էր, որ 1990-ական թթ. ընթացքում կոռուպցիան Վրաստանում ծաղկում էր: 2004 թ., սակայն, վրաց պետությունը ամրապնդվեց, ինչի հետևանքով նվազեց մանր կոռուպցիան: Այնուամենայնիվ, պետության հզորացումն իր հերթին տարավ դեպի տեղեկատվության ավելի խիստ վերահսկում, ինչն էլ արդյունավետ հակակշիռների բացակայության պայմաններում հանգեցրեց թափանցիկության մակարդակի նվազեցմանը: Այդ հզորացված պետական կարողությունների նկատմամբ ժողովրդավարական վերահսկողության արդյունավետ մեխանիզմներ չգործարկելը հանդիսացավ հիմնական դասերից մեկը:

Երրորդը պաշտպանության ոլորտի և քաղաքական համակարգի անբակտելիությունն է՝ կոռուպցիայի դեմ պայքար մղելու և ժողովրդավարական մեխանիզմներին հաշվետու զինված ուժեր ստեղծելու տեսանկյունից: Թափանցիկությունն ու բաց քննարկումը հանդիսանում են լավ պարտակված, վերին մակարդակի կոռուպցիայի դեմ պայքարի լավագույն մեխանիզմը: Այսպես, ներքին հակամարտություններ ունեցող պետություններին չպետք է թույլ տրվի հետևելու իրենց քնազդներին (և միգուցե նաև՝ ազգային ավանդույթներին)՝ զմռսելու իրենց պաշտպանական գերատեսչությունները գաղտնիության պատի հետևում, դուրս բերելու պաշտպանության և անվտանգության ոլորտի խնդիրները հանրային քննարկման դաշտից: Սա փոխելու համար անհրաժեշտ է այնպիսի ջանքեր գործադրել, որոնք ուղղված կլինեն ինչպես քաղաքացիական հասարակության ակտիվության և լրատվամիջոցների շահագրգռվածության խթանմանը, այնպես էլ այդ պետական ինստիտուտների հանրային վերահսկողության առաջ բացվելուն: Կոռուպցիայի անխուսափելի բացասական ներգործությունը զինված ուժերի մարտունակության վրա նույնպես կարող է լուրջ գործիք հանդիսանալ հանրային հետաքրքրությունը շարժելու և համատեղելու գործում:

Չորրորդը բարեփոխումների մակերեսային մակարդակից այն կողմ խորանալու կարևորությունն է: Վրաստանը հսկայական առաջընթաց արձանագրեց իր պաշտպանական կառույցների աշխատանքը ՆԱՏՕ-ի համարժեք կառույցների հետ ներդաշնակեցնելու, տեսական հաշվետվողականությունը (մասնավորապես՝ պլանավորման, ծրագրավորման և բյուջետավորման համակարգի ներդրման միջոցով) բարձրացնելու, ստորին մակարդակի կոռուպցիան արմատախիլ անելու և զինված ուժերի նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնելու համար խորհրդարանական խումբ ստեղծելու ուղղությամբ: Այնուամենայնիվ, այս ամրապնդված ինստիտուցիոնալ և օրենսդրական դաշտին համարժեք չեղավ առկա քաղաքական կամքի վճռականության մակարդակը: Իրապես, անցած մի քանի տարվա ընթացքում վերին մակարդակի կոռուպցիան հետապնդվել է բացառապես կառավարության ներսում առկա քաղաքական հակամարտությունների համատեքստում:

¹¹³ Նրանց մեղադրանք առաջադրվեց Թբիլիսիի մերձակայքում զինվորական բարաքների շինարարության համար նախատեսված գումարները յուրացնելու մեջ, սակայն այնուհետև նրանք արդարացվեցին և տեղափոխվեցին Ազգային անվտանգության խորհուրդ, ինչից դժգոհում էր Օքրուաշվիլին, ում կարծիքով՝ այդ պաշտոնյաներն իրականում մեղավոր էին, սակայն վայելում էին իրենց վարկաբեկել ցանկացող անձանց հովանավորությունը:

Վերջապես, առաջընթացը, որը Վրաստանում արձանագրվել է հակակոռուպցիոն պայքարի և պաշտպանության ոլորտի ինստիտուտները ժողովրդավարական ճանապարհով վերահսկելի դարձնելու ուղղությամբ, մեծ մասամբ պայմանավորված է խստապահանջ միջազգային գնահատումներով և այն ճնշմամբ, որը գործադրվել է ՆԱՏՕ-ի և եվրոպական համապատասխան չափորոշիչներին հետևելն ապահովելու նպատակով: Նման կարգի ազնիվ և միջամտող փոխհարաբերությունները պետք է շարունակվեն ինչպես Վրաստանի, այնպես էլ տարածաշրջանի մյուս պետությունների հետ: