

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
Այլազգա 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 ձևերը	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
Այլազգա 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՞ գնե՛լ» 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
Ինդոնեզիայի 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 կանոնադրեր	177
Մասնավոր հատվածի վարքագծի կանոնադրեր	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 գործառնությունը 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 (ՉՃՖՉ)	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 17. ԿՈՌԱԿՐՈՒԹՅԱՆ ԴԵՐԸ

Բոլոր կառավարությունների լեգիտիմությունը վերջին հաշվով կախված է նրանից, թե որքանով է հանրությունը վստահ, որ նրանք կարող են արդյունավետ և ռացիոնալ կերպով մատուցել հանրային բարիքները, տվյալ դեպքում՝ երկրի պաշտպանունակությունը, ինչպես նաև՝ պահպանել հանրային վստահությունը: Հանրային բարիքները մասնավոր շահերի բավարարման ուղղելով՝ կոռուպցիան խափանում է կառավարության այդ կարողությունը: Հետևաբար, հենց կառավարության շահերից է բխում կոռուպցիայի դեմ պայքար տանելը: Իսկ արդյունավետ լինելու համար հակակոռուպցիոն քայլերը պետք է լրացումը լինեն այն ավելի ընդգրկուն բարեփոխիչ ռազմավարությունների, որոնք նախատեսում են Պլանավորման, ծրագրավորման և բյուջետավորման համակարգի (ՊԾԲՀ) ներդրումը՝ նպատակ ունենալով ամրապնդելու որոշումների կայացման ընթացակարգերի բարեվարքության ռեժիմը: Պետք է առկա լինի թափանցիկության և հաշվետվողականության ապահովման առաջավոր փորձի ընդօրինակման պատրաստակամություն, օրինակ՝ պաշտպանության ոլորտի ղեկավարությանը, խորհրդարանին և հանրությանը ժամանակին տեղեկատվություն տալը: Պետք է ներդրված լինեն ներքին վերահսկման արդյունավետ մեխանիզմներ, որոնց գործողությունն ապահովված կլինի չարաշահումների պրակտիկան շտկող վարչական ներգործության միջոցներով, որոնք հեշտությամբ կիրառելի կլինեն այն դեպքերում, երբ քրեական հետապնդման իրականացումը կարող է դրվել կասկածի տակ կամ լինել ոչ համաչափ: Քանի որ պաշտպանության ոլորտի կառավարման ժամանակակից մեթոդները պահանջում են պատասխանատվության և լիազորությունների զգալի պատվիրակում, էլ ավելի է կարևորվում համապատասխան քաղաքացիական և զինվորական կադրերի մասնագիտական դաստիարակությունն ու պատրաստումը և նրանց մոտ ազնիվ պետական ծառայության ավանդույթների սերմանումը: Փորձը ցույց է տալիս, որ համապատասխան առաջնորդության և ուշադրության առկայության դեպքում պաշտպանության նախարարությունն ու զինված ուժերը կարող են դրական օրինակ ծառայել պետական համակարգի և հասարակության մյուս բոլոր հատվածների համար:

Կոռուպցիոն ռիսկեր

Կոռուպցիայի թիրախ հանդիսացող հիմնական ոլորտները քաջ հայտնի են: Դրանց թվում են բյուջետային միջոցների անմիջական բաշխման հիմնական ուղղությունները՝ սպառազինությունների, զինվորական տեխնիկայի և սարքավորումների, վառելիքի, սննդի և նյութական բավարարման այլ ապրանքատեսակների գնումները, ենթակառուցվածքների շինարարությունն ու նյութատեխնիկական սպասարկումը, ինչպես նաև նոր տեխնոլոգիաների մշակման ուղղությամբ կատարվող հետազոտությունները: Բարձր կոռուպցիոն ռիսկեր պարունակող ոլորտներից է նաև ավելցուկային գույքի և տեխնիկայի օտարումը, որոնք դիտավորյալ կարող են փոխանցվել քաղաքացիական հատվածին դրանց արժեքից շատ ավելի ցածր գնով: Այնպիսի ոլորտներ, ինչպիսիք են տեղաբաշխումը, ընդունումն ու ուղեգրումը, նույնպես լայն հնարավորություններ են ստեղծում կոռուպցիայի համար՝ բնակարանով ապահովելը, վերապատրաստման նպատակով գործուղելը (հատկապես՝ արտասահմանում) և աշխատանքային/ծառայողական գործուղումները (հատկապես՝ արտասահմանյան լավ վարձատրող առաքելությունների կազմում): Չորակոչային համակարգերում առանձնակի ռիսկայնություն ունեցող ոլորտ է հանդիսանում ծառայությունից ազատելը կամ պակաս դժվար կամ վտանգավոր ծառայության ուղարկելը: Վերջապես, իշխանության և որոշ արտոնությունների չարաշահումը հնարավորություն է ընձեռում ենթականերից շորթում կատարելու համար: Առանձին ուշադրության են արժանի այն ոլորտները, որոնցում իրականացվող վերահսկողությունը կրում է սահմանափակ բնույթ՝ օգտագործման ճկունություն ենթադրող օպերատիվ միջոցները, սահմանափակ մատչելիության կամ «սև/գաղտնի» նախագծերը, ինչպես նաև այն ծրագրերը, որոնք ֆինանսավորվում են օտարերկրյա զինվորական առաքելությունների կողմից (որի դեպքում երկու պետության ներսում կիրառվող վերահսկման համակարգերի համատեղումը կարող է առիթ հանդիսանալ որոշ բացերի համար):

Կոռուպցիան տեղի է ունենում անգամ կայացած ժողովրդավարության երկրներում, չնայած գլխավորապես դա լինում են անձնական, այլ ոչ թե համակարգային բնույթի դրսևորումներ: Երիտա-

սարդ ժողովրդավարությունների պաշտպանության նախարարություններում, սակայն, կոռուպցիան ավելի հաճախ գոյություն ունի համակարգային մակարդակով: Սա կարող է ընդգրկել կատարողների բավականին լայն շրջանակ՝ ինչպես քաղաքացիական անձանց, այնպես էլ զինծառայողների, և կարող է կապված լինել հասարակության մեջ և ղեկավար վերնախավերի շրջանում առկա ավելի ընդգրկուն կոռուպցիայի հետ: Առանձնապես խոցելի են այն ոլորտները, որոնցում քաղաքացիական կառավարման արդյունավետ մեխանիզմները դեռևս ներդրված չեն քաղաքացիական մասնագետների և փորձագետների բացակայության (և հետևաբար, այդ ոլորտները դեռևս գտնվում են զինվորականների վերահսկողության տակ), ինչպես նաև հմտություններ ունեցող և վստահելի քաղաքացիական փորձագետների պակասի կամ համապատասխան ավանդույթների և պրակտիկայի բացակայության պատճառով: Հատկապես մեծ կոռուպցիոն վտանգների են ենթարկվում հետամբողջատիրական ռեժիմները, ինչը պայմանավորված է զինվորական գերատեսչության ենթակայության տակ գտնվող ձեռնարկությունների մեծ թվով, ավելորդ տեխնիկայի հսկայական ծավալներով ու բյուջետային ճեղքերը վերացնելուն ուղղված ջանքերի անհամարժեքությամբ: Հատկապես վնասակար է այսպես կոչված արտաբյուջետային «հատուկ» ֆոնդերի ստեղծումը, որոնցից բխում է, որ զինված ուժերը պետք է իրենք ապահովեն այն մուտքերը, որոնք անհրաժեշտ են պաշտպանության ոլորտի կարիքները հոգալու համար: Սրանք ընձեռում են կոռուպցիոն լայն հնարավորություններ և միաժամանակ կոռուպցիայի տրամաբանական հիմնավորումներ տալիս՝ բացահայտ կերպով նպաստելով պաշտպանական գերատեսչության առևտրականացմանը:

Տնտեսական և սոցիալական ընչազրկումը նույնպես կարող է մեծ դեր խաղալ կոռուպցիայի տարածման գործում: Դաժան տնտեսական ճգնաժամի պայմաններում, որին 1990-ականներին բախվեցին նախկին Վարչավայի պայմանագրի երկրներից շատերը, կտրուկ նվազեց սպաների աշխատավարձը՝ իջնելով անգամ նվազագույն կենսամակարդակի համար անհրաժեշտ շեմից և կազմելով ամսական ընդամենը 30–50 ԱՄՆ դոլար: Միևնույն ժամանակ, շատ սուր էր բնակարանային բավարարման խնդիրը, իսկ սոցիալական ապահովության երբեմնի առատաձեռն համակարգը այլևս քայքայված էր: Չինծառայողները կանգնեցին հստակ երկընտրանքի առջև՝ անցնել թռչակի և իրենց բախտը փորձել մասնավոր բիզնեսում, տեղավորվել գիշերային մեկ կամ մի քանի լրացուցիչ աշխատանքների կամ կոռումպացվել: Տնտեսական աղքատացմանը զուգահեռ տեղի ունեցավ նաև զինվորականների սոցիալական կարգավիճակի կտրուկ անկում, որը մեծապես մտուցվում էր կոմունիստական զինված ուժերի հանդեպ հասարակության բացասական վերաբերմունքով: Քանի որ սպաների և մասնագիտացված սերժանտների սոցիալական կարգավիճակն ու դրա ինքնարժեքը նվազեցին, ապա նվազեց նաև նրանց կողմից ինքնավերահսկում իրականացնելու շահագրգռվածության աստիճանը: Որոշ երկրներում այս «գոյատևման ժամանակաշրջանը» տևեց մեկ տասնամյակ, որի ընթացքում կոռուպցիան խորապես արմատավորվեց պաշտպանության ոլորտի ինստիտուտներում և դարձավ զինված ուժերի մշակույթի բաղկացուցիչ մասը:

Բարեվարքության ամրապնդումը պաշտպանության ոլորտի կառավարման գործընթացում

Պաշտպանության ոլորտի կառավարման նպատակն է արդյունավետ և ռացիոնալ ձևով պաշտպանունակության ապահովումը՝ պաշտպանական համակարգի կողմից տրամադրվող այն «հանրային բարիքի», որն անհրաժեշտ է հասարակությունը համարժեքորեն պաշտպանելու համար: Ժողովրդավարական երկրներում սա սերտորեն կապվում է ժողովրդավարական վերահսկողության և հանրային հաշվետվողականության հետ: Այլ խոսքերով ասած, պետական մարմիններն ու պաշտոնատար անձինք հանրային միջոցները (հարկատուների գումարները) պետք է օգտագործեն իրավական դաշտի շրջանակներում՝ խորհրդարանի, լրատվամիջոցների և հանրության վերահսկողության ներքո¹⁵⁶: Արդյունավետ կառավարման, հաշվետվողականության և թափանցիկության մեխանիզմների հզորացումը անխուսափելիորեն տանում է կոռուպցիոն հնարավորությունների նվազեցման:

Որոշումների կայացման ընթացակարգերի բարեվարքության ապահովման համար կիրառելի են մի քանի հիմնական սկզբունքներ, որոնք պետք է գործի դրվեն ընտրության և առաջխաղացման համար պատասխանատու հանձնաժողովների, մրցույթի հանձնաժողովների, ինչպես նաև

¹⁵⁶ Համեմատած ավտորիտար կամ ամբողջատիրական ռեժիմների հետ, որտեղ պաշտպանության նախարարը հաճախ համազգեստ կրող գեներալ է, ով հաշվետու է անմիջապես և բացառապես պետության գլխին, ով նույնպես կարող է զինվորական անցյալ ունենալ:

հենց ղեկավար անձանց կողմից՝ կոնկրետ որոշումներ կայացնելիս: Որքան հնարավոր է, այդ գործընթացները պետք է կարգավորվեն գրավոր նորմերի միջոցով: Նորմատիվ նման կարգավորումը պետք է հստակ սահմանի յուրաքանչյուր իրավահարաբերության մասնակիցների շրջանակը և նրանց պարտականությունները (ընդգրկելով շահագրգիռ բոլոր կողմերին): Այն պետք է սահմանի որոշումների հիմքերը (ինչպես օրենքով սահմանված լինելու, այնպես էլ փաստացի առկայության տեսանկյունից), ինչպես նաև որոշումների կայացման չափանիշները: Նորմատիվ կարգավորմամբ պետք է սահմանվեն նաև տվյալ ընթացակարգի օրենքով սահմանված արդյունքները՝ հանրային բարիքի տեսանկյունից: Նպատակներն ու առաջադրանքները պետք է հստակ ձևակերպված լինեն համապատասխան փաստաթղթերում, հաստատված լինեն գործընթացի ուղղորդման և վերահսկման համար պատասխանատու անձի կողմից և թափանցիկ լինեն բոլոր շահագրգիռ կողմերի համար: Որոշումներն ու դրանց պատճառաբանությունը պետք է ներկայացվեն գրավոր: Յուրաքանչյուր տեղեկատվություն՝ բացառությամբ անհետաձգելի դեպքերի, պետք է հավասարապես մատչելի լինի բոլոր մասնակիցների համար: Որքան հնարավոր է, վերը նշված արդյունքները պետք է լինեն չափելի, ինչպես նաև՝ պետք է անհրաժեշտ միջոցներ ձեռնարկել գործունեությունը գնահատելու և հաշվետվողականությունն ապահովելու համար: Անորոշ ձեռնարկված, ոչ թափանցիկ ընթացակարգերն ու կոնկրետությունից զուրկ գնահատականներն ու հաշվետվողականության անարդյունավետ ռեժիմը «իր տեղն արած» կոռուպցիայի ամենախոսուն վկաներն են: Հաջորդ կետերում ուսումնասիրվում է նշված սկզբունքների կիրառումը պաշտպանության ոլորտի կառավարման տարբեր հատվածների նկատմամբ:

Քաղաքականություն, պլանավորում, ծրագրավորում և բյուջետավորում

Պաշտպանության ոլորտի արդյունավետ կառավարումը հնարավորինս պարզ ձևով միջոցների հատկացումը կապակցում է հետապնդվող կոնկրետ նպատակի հետ՝ լինի դա ընթացիկ գործառնությունների ապահովումը, ապագայում ավելի մեծ հզորությունների հասնելը, թե զինծառայողների սոցիալական պաշտպանության բարելավումը: Սա, առաջին հերթին, պահանջում է պաշտպանության ոլորտի նպատակների, օրինակ՝ զինված ուժերի դերի, առաքելության, առաջադրանքի, ինչպես նաև այդ նպատակներին հասնելու ուղղությամբ ձեռնարկվելիք միջոցների վերաբերյալ հստակության և թափանցիկության ապահովում: Այս բոլորը պետք է պարզորոշ կերպով ամրագրված լինեն ռազմավարական ուղղորդման այն փաստաթղթերում, որոնք թե՛ պաշտպանության համակարգի ներսում ունեն մատչելիության ու տեսանելիության ամենաբարձր կարգավիճակը (ՄԹ-ում, օրինակ՝ դա կատարվում է «Պաշտպանության ոլորտի ռազմավարական ուղեցույցների» տեսքով, որոնք հաստատվում են Նախարարի կողմից), և թե՛ թափանցիկ են խորհրդարանի ու հանրության համար (Ուկրաինայում, օրինակ, դա զինված ուժերի վիճակի մասին հրապարակվող տարեկան «Սպիտակ գիրքն է» - հանդիսանում է պաշտոնական փաստաթուղթ, որը վկայում է օրենսդրական համապատասխան փոփոխություններ կատարելու ծրագրերի և մտադրության մասին և հանդիսանում է մասնակցային ժողովրդավարության գործիք. - թարգմ. ծանոթ.):

Միջոցների հատկացման վերաբերյալ ծրագրերի և որոշումների նախապատրաստումը (որը հաճախ կոչվում է «ծրագրավորում») պետք է սերտորեն կապված լինի պաշտպանության ոլորտից ակնկալվող այն արդյունքների հետ, որոնք ամրագրված են ռազմավարական քաղաքականության մեջ: Պլանավորման և ծրագրավորման գրավոր ուղեցույցները պետք է անմիջապես բխեն ռազմավարական ուղղորդման փաստաթղթերից, ուսումնասիրվեն պաշտպանության նախարարության անձնակազմի, իսկ այնուհետև՝ հաստատվեն Նախարարի կողմից: Օպերատիվ ծրագրերը (ընթացիկ, մոտ ապագային միտված) և զինված ուժերի զարգացման ծրագրերը (կազմակերպական կառուցվածք, նյութական բավարարում, ստորաբաժանումների համալրում, ուսուցում/վերապատրաստում և ենթակառուցվածքների ապահովում) նույնպես պետք է սերտորեն կապված լինեն միջոցների հատկացման հետ: Այս կապերն ավելի ամուր դարձնելու համար նոր ժողովրդավարական երկրներից շատերը ներդրել են ԱՄՆ կողմից մշակված Պլանավորման, ծրագրավորման և բյուջետավորման համակարգի (ՊԾԲՀ) փոփոխված տարբերակները:

ՊԾԲՀ-ի հիմնական տարրը ծրագրավորումն է, որը միջոցների հատկացումը կապում է միջնաժամկետ (սովորաբար՝ հինգ տարվա կտրվածքով) մշակվող պլանավորման հետ և ապահովում է այն բոլոր ներդրումների տեսանելիությունը, որոնք պահանջվում են դրանց համապատասխանող կոնկրետ արդյունքները ստանալու համար: Ծրագրավորման առթիվ որոշումներն այնուհետև բա-

վականին մեխանիկական ձևով կանխորոշում են բյուջեի ձևավորումն ու կատարումը: Միջոցների հատկացման գործընթացի ծանրության կենտրոնը բուն բյուջետավորման փոխարեն նախապես ծրագրավորման փուլ տեղափոխելը էապես բարելավում է բարեվարքության ամբողջ համակարգը: Ծրագրավորումը միջոցների բաշխման առթիվ տարվող քննարկումներին մասնակից է դարձնում շատ ավելի մեծ թվով դերակատարների և բարձրացնում ներքին թափանցիկության մակարդակը: Նման ծրագրավորման հնգամյա տեսլականը թույլ է տալիս ավելի լավ գնահատել միջոցների հատկացման մասին որոշումների հետևանքները, քան մեկ կամ երկու տարվա բյուջեի կատարման արդյունքները: Միջոցների հատկացման և արդյունքների համար հաշվետու լինելու պատասխանատվությունը կենտրոնացած է ծրագրերի ղեկավարների վրա, որոնց կողմից առաջարկները նեկայացվում են ղեկավար մարմնի քննարկմանը, այն է՝ Ծրագրային վերահսկողության խորհրդին, որի կազմում ընդգրկված է պաշտոնատար անձանց լայն շրջանակ, ովքեր պատասխանատու են քաղաքականության մշակման և իրականացման համար (այդ թվում՝ ֆինանսական): Սա խախտում է այն մենաշնորհը, որով բյուջեակենտրոն համակարգերում երբեմն օժտված են լինում ֆինանսական ստորաբաժանումները, որոնք հաճախ պատասխանատու են լինում և՛ բյուջեի ձևավորման, և՛ հատկացվող միջոցների բաշխման համար, ինչը կատարվում է պակաս թափանցիկ եղանակով:

Նորմատիվ և կազմակերպական կարգավորումները պետք է խթանեն սահուն անցումը պաշտպանության ոլորտի քաղաքականության նպատակներից և երկարաժամկետ ծրագրերից դեպի պաշտպանական ծրագրերը, իսկ այնուհետև՝ ծրագրեցից դեպի կոնկրետ բյուջեներն ու դրանց կատարումը: Պատուհան 17.1-ում ներկայացված է կազմակերպական լուծման մի օրինակ, որը միտված է երաշխավորելու կարճաժամկետ ծրագրերի, այդ թվում՝ պաշտպանական բյուջեի, ու կատարողական գործունեության աներկբա համապատասխանությունը պաշտպանական ծրագրերին՝ այդ կերպ ապահովելով ռեսուրսների կառավարման գործընթացի բարեվարքությունը:

Պատուհան 17.1. Պլանավորման և կատարման կարգապահության ապահովման հարցերի կազմակերպական լուծումը

Յետամբողջատիրական երկրներից շատերի պաշտպանության նախարարությունները, ոգեշնչված ԱՄՆ օրնակով, փորձում են ռեսուրսների կառավարման իրենց համակարգերը կատարելագործել Պլանավորման, ծրագրավորման և բյուջետավորման համակարգի (ՊԾԲԳ) ներդրման միջոցով: ՊԾԲ համակարգերը, պատշաճ կիրառում ստանալով, հանդիսանում են կառավարման հզոր մի գործիք, որն ի գործ է զգալիորեն բարձրացնելու որոշումների կայացման գործընթացների թափանցիկությունը և պատասխանատու կառավարիչների հաշվետվողականությունը: Օրինակ՝ Բուլղարիայի պաշտպանության նախարարությունը ռեսուրսների կառավարման իր ծրագրակենտրոն համակարգը ներդրել է դեռևս 2000 թ.: Մյուս կողմից, հազվադեպ չեն այն դեպքերը, երբ կառավարման նոր եղանակների ներդրումը հանդիպում է կազմակերպական դիմադրության: Սահմանափակ գիտելիքների և թույլ ղեկավարության հետ մեկտեղ դա հաճախ հանգեցնում է հզոր մարտահրավերների ձևավորման, այն է՝ ինչպես ապահովել պլանավորման ուղղությունների համադրումը, ինչպես ապահովել, որպեսզի այդ ծրագրերը բերեն պաշտպանության ոլորտի խնդիրների ու նպատակների իրագործման, և որպեսզի ֆինանսների և գնումների կառավարումը հստակ համապատասխանի պաշտպանական հաստատված ծրագրերին և այլն: Մասնավորապես, այն դեպքերում, երբ պաշտպանության նախարարությունները ստիպված են լուծել ընթացիկ կարիքների ավելացման հարցերը կամ գտնվում են սուղ ֆինանսավորման պայմաններում, բյուջետավորման և գնումների առթիվ կայացվող որոշումները ստիպված են լինում են մի տրամաբանությունից, որը հաճախ տարբերվում է պաշտպանական ծրագրերի հիմքում ընկած նպատակներից: Դա անխուսափելիորեն հանգեցնում է թափանցիկության կորստի և աղավաղում հաշվետվողականության ռեժիմը:

2009 թ. օգոստոսին, այսինքն՝ խորհրդարանական ընտրությունների արդյունքում պաշտոնն ստանձնելուց մեկ ամիս հետո, Բուլղարիայի պաշտպանության նախարարության ղեկավարությունը կատարեց կազմակերպական բնույթի մեկ փոփոխություն. այն ստեղծեց Պլանավորման, ծրագրավորման և բյուջետավորման հարցերի վարչությունը: Այդպիսով, նոր ղեկավարությունը պաշտպանության ոլորտի երկարաժամկետ պլանավորումն ու ծրագրավորումը, ինչպես նաև ֆինանսական և նյութական ռեսուրսների օգտագործման կարճաժամկետ պլանավորման գործառնությունները միավորեց մեկ մարմնի ներսում: Սա հիմնականում դիտվում է որպես այն հիմնախնդրի կազմակերպական լուծումը, որը մի կողմից կայանում է բյուջեների, գնումների և շինարարության պլանների՝ միմյանց ներդաշնակությունն ապահովելու, իսկ մյուս կողմից՝ պաշտպանական ծրագրերին դրանց բոլորի համապատասխանությունը երաշխավորելու մեջ: Բացի այդ, այս ներդաշնակությունը պահպանվում է նաև իրավիճակի փոփոխության դեպքում՝ այդպիսով ապահովելով պաշտպանության ոլորտի ռեսուրսների կառավարման թափանցիկությունն ու հաշվետվողականությունը և նվազեցնելով կոռուպցիոն ռիսկերը:

Կադրային կառավարում

Մարդիկ հանդիսանում են պաշտպանական համակարգի ամենաարժեքավոր ռեսուրսը, մինչդեռ կադրային կառավարումը հաճախ կրում է շատ սուբյեկտիվ բնույթ: Այս սուբյեկտիվությունը ամենացայտուն կերպով դրսևորվում է այն համակարգերում, որտեղ հրամանատարները վճռորոշ դեր են խաղում անձնակազմին առնչվող ցանկացած կարևոր հարցում: Կադրային կառավարման ավելի կենտրոնացված համակարգի անցնելը կարող է մեծապես ամրապնդել գործընթացի բարեվարքությունն ու հաշվետվողականությունը: Սա պահանջում է այնպիսի միջոցների ձեռնարկում, որոնք ուղղված կլինեն անձնակազմի գործունեության/ծառայության գնահատման ստանդարտացմանը՝ օբյեկտիվ չափանիշներով կազմվող բնութագրերի օգնությամբ, ինչպես նաև ատեստացիոն հանձնաժողովների միջոցով, որոնց կազմակերպումն ու գործունեությունը կունենա սպառնիչ կարգավորում, և որոնց կողմից էլ հենց կկատարվի այն թեկնածությունների քննարկումը, որոնք կներկայացվեն առաջխաղացում կամ կարևոր նշանակում ստանալու համար (օրինակ՝ կարևոր հրամանատարական կամ մասնագիտական կրթության պաշտոններում նշանակելը): Բարձրագույն կամ հեղինակավոր կամ ազդեցիկ այլ պաշտոններում կատարվող նշանակումները, օրինակ՝ բարձրագույն հրամանատարական կազմում նշանակվելը, արտերկրում երկարատև ուսման գործուղվելը, հատկապես պատասխանատու դիրքերում նշանակվելը պետք է կատարվեն նախարարի անմիջական հսկողության ներքո: Բարձրագույն ատեստացիոն հանձնաժողովը, որի կազմում ընդգրկված կլինեն բարձրաստիճան գիտնական ղեկավարներ և քաղաքացիական ծառայողներ, կարող է նպաստել որոշումների կայացման գործընթացի թափանցիկությանն ու օբյեկտիվությանը: Ավելի կենտրոնացված համակարգը կարող է նաև բարելավել այնպիսի գործընթացներ, ինչպիսիք են՝ գիտնական ուսումնական հաստատությունների ընդունելության քննությունները, զորակոչը և պարտադիր գիտնական ծառայությունից ազատելը՝ խթանելով դրանց վերահսկելիությունն ու նվազեցնելով դրանցում առկա կոռուպցիոն ռիսկերը:

Ուզման տեխնիկա, սարքավորումներ, նյութատեխնիկական ապահովում և ենթակառուցվածքներ

Սա, երևի թե, կոռուպցիոն ամենամեծ ռիսկերի ոլորտն է՝ հաշվի առնելով այն խոշոր գումարները, որ շրջանառվում են գնումների, շահագործման և ծառայությունների մատուցման բնագավառում: Գնումների իրական պահանջներով պայմանավորված լինելը երաշխավորելու համար կարևոր է մոտիկից ուսումնասիրել և վերահսկել կարիքների ձևակերպման ամբողջ գործընթացը՝ ընթացիկ պահանջները որոշելուց սկսած՝ մինչև տեխնիկական հատկանիշների ձևակերպումը, մրցույթի անցկացումն ու մատակարարված ապրանքի կամ մատուցված ծառայության որակի ստուգումը: Համակարգի արդյունավետությունն ու բարեվարքությունն ապահովելու համար կարևոր է երաշխավորել մրցակցային ընթացակարգերի բարեվարքությունը, ներառյալ՝ մրցութային պայմանների սահմանումը, մրցութային հայտերի գնահատման ընթացքը և պայմանագրերի նախապատրաստումը: Սպասվելիք և ընթացիկ մրցույթների մասին համացանցում տեղեկատվություն տեղադրելը թափանցիկությունը բարձրացնելու և առավել մրցակցություն ապահովելու լավ միջոց է: Այն նաև հնարավորություն է տալիս, որպեսզի մրցույթի մասնակիցը բողոք ներկայացնի, եթե գտնում է, որ մրցույթից հեռացվել է ոչ ազնիվ կերպով: «Միակ աղբյուրից» կատարվող կամ ոչ մրցակցային բնույթի այլ գնումների հնարավորությունը պետք է խստիվ սահմանափակվի:

Կարիքների ձևակերպման և մրցույթների հանձնաժողովները կարող են էական դեր խաղալ բարեվարքության ամրապնդման գործում՝ ապահովելով հիմնական շահագրգիռ կողմերի ներքին թափանցիկությունը: Որպես նորմատիվ կարգավորման հատուկ պահանջ պետք է նախատեսվի, որ մրցույթների հանձնաժողովների անդամները պետք է հայտնեն իրենց մոտ առկա շահերի բախման ցանկացած դեպքի մասին և ինքնաբացարկ հայտեն՝ հրաժարվելով համապատասխան քննարկումներին ու որոշումներին կայացմանը մասնակցելուց: Ընթացակարգային այս երաշխիքների ավելի արդյունավետ կիրառումն ապահովելու համար կարող է օգտակար լինել նաև գնումների հարցերով պատասխանատու պաշտոնյաների և հանձնաժողովների թվի սահմանափակումը: Նախկինում անցկացված մրցույթների մասնակիցների կողմից թույլ տրված խախտումների մասին տեղեկատվությունն ու «սև ցուցակում» նրանց հայտնվելու հավանականությունը նույնպես կարող են օգտակար լինել՝ գործընթացի բարեվարքությունը երաշխավորելու տեսանկյունից (տե՛ս Պատուհան 17.2-ը):

Պատուհան 17.2. Պետական գնումների համակարգի մաքրումը. խախտումների և վարչական հեռացման մասին տեղեկատվության հրապարակումը

Կապալառուի կողմից թույլ տրված խախտումների հրապարակումը կարող է եսական դեր ունենալ պետական գնումների գործընթացի բարեվարքությունն ապահովելու համար: Միացյալ Նահանգներում 2002 թ. սկսած՝ «Վերահսկողություն կառավարության գործունեության նկատմամբ» հասարակական կազմակերպությունը (ՎԿԳՆ, Project On Government Oversight (POGO) վարում է «Դաշնային կապալառուների խախտումների տվյալների շտեմարան» (ԴԿԽՏՇ, Federal Contractor Misconduct Database, FCMD), որն ընդգրկում է 750-ից ավելի խախտումների մասին տեղեկություններ, ներառյալ՝ կեղծիքներ, հակամենաշնորհային, բնապահպանական, արժեթղթերի մասին օրենսդրության և աշխատանքային իրավունքի խախտումներ, որոնք թույլ են տրվել 1995 թվականից ի վեր: Այս շտեմարանի միջոցով կազմակերպությունը հետևում է նաև ամենախոշոր 100 դաշնային կապալառուների գործունեությանը: «Ազգային պաշտպանության ոլորտում 2009 թ. ծախսերի մասին» ԱՄՆ օրենքը պարունակում է մի դրույթ, որով նախատեսվում է տվյալների այնպիսի շտեմարանի ստեղծում, որը տեղեկատվություն կպարունակի դաշնային կապալառուների և դաշնային դրամաշնորհներ ստացող կազմակերպությունների բարեվարքության և գործունեության վերաբերյալ: Ընդ որում, նախատեսված է նաև, որ այդ շտեմարանի հիմքում պետք է ընկած լինի ԴԿԽՏՇ մոդելը՝ այն բացառությամբ, որ այն մատչելի չի լինի հանրության համար:

Կարևոր է նշել, որ ԴԿԽՏՇ-ում ընդգրկված ամենախոշոր 100 կապալառուներից 25-ը ընդհանրապես չեն ունեցել խախտման որևէ դեպք, իսկ 14 կապալառուի կողմից թույլ է տրվել ընդամենը մեկ խախտում: Այսպիսով, պետական ամենախոշոր 100 կապալառու կազմակերպություններից 39-ը որևէ իրավախախտ վարվելակերպ չի դրսևորել՝ այդպիսով ի չիք դարձնելով այն առասպելը, որ անհնար է լինել կառավարության հետ աշխատելու հնարավորություն ունեցող խոշոր կազմակերպություն և խուսափել զանազան խախտումներ կատարելուց:

Չեխիայի Հանրապետության կառավարությունը վերջերս մեկ քայլ առաջ գնաց՝ իր վերջին հակակոռուպցիոն ծրագրում նախատեսելով կոռուպցիոն գործողությունների համար դատապարտված ընկերություններին պետական գնումների մրցույթներին մասնակցելու իրավունքից զրկելը (այսինքն՝ ներդրել է «սև ցուցակավորում»): Այս միջոցառումը երկար ժամանակ պրոպագանդվում էր «Թրանսպարենսի Ինթերնեշլ» կազմակերպության չեխական մասնաճյուղի կողմից, որի հիմքում ընկած էր այն մոտեցումը, որ սա կարևոր վարչական ներգործության միջոց կհանդիսանա շուկան՝ այն քայքայող ու փչացնող ընկերություններից մաքրելու համար՝ ի լրումն դեռևս ընթացքի մեջ գտնվող քննությունների և քրեական հետապնդումների: Սա նաև հզոր զսպող գործոն կհանդիսանա հավանական իրավախախտների համար: 2007 թ. գեկույցում թվարկված են նշված ընկերություններին որակազրկելու այս ծրագրի արդյունավետ իրականացմանն ուղղված առաջարկները, այդ թվում՝ կիրառվող կանոնների հանրային մատչելիությունը, «սև ցուցակի» պարտադիր լինելը բոլոր տեսակի գնումների համար, արդարացի ընթացակարգ՝ բոլորի հանդեպ հավասարապես կիրառվող նորմերով, ինչպես նաև՝ զուտ վարչական պատասխանատվության միջոցներ, որոնց նպատակն է բարեփոխումների քաջալերումը, այլ ոչ թե սնանկության վարույթների խրախուսումը: Չեկույցում նաև առաջարկվում է, որ «սև ցուցակավորումը» լինի պետական գնումների ոլորտում ընդունված հակակոռուպցիոն ավելի լայն միջոցառումների բաղկացուցիչ մասը՝ ներառելով նաև պետական կապալառուների վարքագծի կանոնադրերի և բարեվարքության դաշնագրերի պահանջների պահպանումը, ահազանգող անձանց պաշտպանությունը, առանձին դեպքերում՝ քրեական անձեռնմխելիության և մեղմ վերաբերմունքի պրակտիկան և այլ միջոցներ:

Աղբյուրները. «Վերահսկողություն կառավարության գործունեության նկատմամբ» կազմակերպությունը հրապարակում է «Դաշնային կապալառուների խախտումների տվյալների նոր շտեմարան», «Էթիկայի աշխարհում» (15 հոկտեմբերի, 2008 թ.), “Project on Government Oversight Releases New Federal Contractor Misconduct Database,” *Ethics World* (15 October 2008), www.ethicsworld.org/publicsectorgovernance/publicprocurement.php#pogo: ««Թրանսպարենսի Ինթերնեշլ-Չեխիա» կազմակերպությունը կողմ է սև ցուցակներին՝ պետական գնումների ոլորտը մաքրելու համար: Չեկույցում առաջարկվում են հիմնական պայմանները՝ սև ցուցակների հաջողությունն ապահովելու համար», «Էթիկայի աշխարհում» (11 դեկտեմբերի, 2007 թ.), “TI Czech Supports Blacklisting to Clean Up Public Procurement. Report provides key conditions for blacklisting to be successful,” *Ethics World* (11 December 2007), www.ethicsworld.org/publicsectorgovernance/publicprocurement.php#blacklisting:

Ավելցուկային տեխնիկայի և ենթակառուցվածքների օտարումը լրացուցիչ մարտահրավերներ են առաջադրում բարեվարքության ապահովման տեսանկյունից: Այստեղ հիմնական դժվարությունը կայանում է նրանում, թե ինչպես ճիշտ և արդյունավետ կերպով որոշել՝ արդյոք տվյալ առարկան

ավելցուկային է, իսկ եթե այո, ապա որքան է դրա գինը: Բաց աճուրդները՝ վաճառվող ապրանքների պատշաճ թափանցիկության ապահովմամբ, կարող են ապահովել, որ ՊՆ-ն ավելցուկային ապրանքների վաճառքից հնարավորինս շատ եկամուտ ստանա: Չգալի չափերի ավելցուկ ունեցող երկրները կարող են ցանկանալ ստեղծել հատուկ ստորաբաժանումներ, որոնց խնդիրը կլինի համապատասխան ապրանքի փոխանցումը կամ օտարումը կազմակերպելը՝ այդպիսով ՊՆ-ին ազատելով աճուրդը կազմակերպողի դերից:

Տեսչական և աուդիտային ստուգումներ

Տեսչական և աուդիտային ստուգումների արդյունավետ համակարգերը կարևոր դերակատարում ունեն կոռուպցիան զսպելու տեսանկյունից, որը և կատարում են՝ բացահայտման և պատժի ենթարկելու իրական հնարավորություններ ստեղծելով: Անգամ կոռուպցիայի բացակայության պայմաններում սրանք կարևոր գործոններ են պաշտպանության ոլորտի սուղ միջոցների արդյունավետ և ռացիոնալ օգտագործումը և կառավարման համակարգերի ու որոշումների կայացման գործընթացների բարեվարքությունը ապահովելու համար: Սրանք կարող են լինել ինչպես օրինակաչության պահպանման ստուգումները, որոնք սովորաբար իրականացվում են գլխավոր տեսուչի գրասենյակների կողմից, այնպես էլ աուդիտային ստուգումներ իրականացնող մարմինների կողմից կատարվող գործընթացների ռացիոնալության, արդյունավետության և բարեվարքության առթիվ ստուգումները: Տեսչական և աուդիտային ստուգումների որակի բարելավման միջոցներից են տեսուչների թվի ավելացումն ու նրանց մասնագիտական պատրաստվածության բարելավումը, ընթացակարգերի կատարելագործումը և լիազորությունների ընդարձակումը, ինչպես նաև տեղեկատվական տեխնոլոգիաների առավել արդյունավետ կիրառումը:

Թափանցիկություն և հաշվետվողականություն

Տեղեկատվության թափանցիկությունը և վերադաս մարմինն հաշվետու լինելը կարևոր գործիքներ են բարեվարքության ամրապնդան և կոռուպցիայի կանխարգելման համար: Արտաքին թափանցիկության ապահովման դասական եղանակներից է հրապարակային «սպիտակ թղթերի» (իրենցից ներկայացնում են հեղինակավոր գեկույց կամ ուղեցույց, որտեղ կազմակերպությունը ներկայացնում է իր տեսլականը, մոտեցումը որևէ խնդրի կապակցությամբ. - թարգմ. ծանոթ.) և հաշվետվությունների ներկայացումը խորհրդարանին (տե՛ս գլուխներ 18 և 21): Սրանք կարևոր միջոցներ են պաշտոնյաների կողմից հաշվետվողականությունից խուսափելու նպատակով հաճախ ամեն մի հարմար առիթով վկայակոչվող գաղտնիությունը սահմանափակելու համար: Գաղտնիության ռեժիմով պաշտպանվող տեղեկատվության և ծրագրերի տեսակները կարող են այդպիսիք համարվել միայն առավել անհետաձգելի հանգամանքներում և համապատասխան (ըստ գաղտնիության ռեժիմի) վերահսկողության ներքո: Թափանցիկությունն ու հանրային հաշվետվողականությունը կարող են զարգացում ապրել նաև քաղաքացիական հասարակության հետ Նոր որակի հարաբերությունների ձևավորման միջոցով, օրինակ՝ հասարակական խորհուրդների ստեղծմամբ, և խորհրդի անդամներին նախարարության աշխատանքներում ներգրավելու միջոցով: Պաշտպանական գերատեսչության և քաղաքացիական հասարակության միջև նման անմիջական շփումները կարող են նաև երաշխավորել, որպեսզի քաղաքական վերնախավը շարունակի հաշվետու մնալ հանրության առջև իր պաշտպանական քաղաքականության համար:

Հավասարապես կարևոր է թափանցիկության ապահովումը նաև նախարարության ներսում: Ներքին առումով, հորիզոնական թափանցիկությունը խթանում է հնարավորինս համակողմանի և արդյունավետ որոշումների կայացումը: Այն նաև զսպող գործոն է հանդիսանում կոռուպցիայի համար, քանի որ տարածում է համապատասխան տեղեկատվությունը գործընկերներից կազմված համայնքի ներսում, որը և ձեռք է բերում խախտումները հայտնաբերելու և դրանց դեմ պայքարելու լավագույն հնարավորությունը: Կառավարման սկզբունքների պատշաճ կիրառումը նպաստում է նաև ուղղահայաց թափանցիկությանը, երբ ճշգրիտ տեղեկատվությունը հաղորդվում է ըստ վերադասության՝ ղեկավարությանը տրամադրելով բավարար չափով մանրամասն տեղեկատվություն և միաժամանակ ներկայացնելով հստակ պատկերը՝ առանց չափազանց մանրամասն լինելու պատճառով ղեկավարների կողմից նյութն ամբողջովին ընկալելու հնարավորությունները սահմանափակելու: Նման գործնական թափանցիկությունն ունի նաև լրացուցիչ առավելություն. այն հաշվետվողականությունը դարձնում է ավելի իրատեսական և իրագործելի:

Պրոֆեսիոնալ կադրեր

Որոշումների կայացման գործընթացներում բարեվարքության ամրապնդման տեսանկյունից հավասարապես կարևոր է բարեվարքության ամրապնդումը պրոֆեսիոնալ կադրերի՝ քաղաքացիական ծառայողների ու պրոֆեսիոնալ զինծառայողների շրջանում, ովքեր և հանդիսանում են գործընթացներն իրականացնող սուբյեկտներ: Ժողովրդավարական վերահսկողության տեսանկյունից, ՊՆ-ում գործող հենց քաղաքացիական (այլ ոչ թե զինվորական) մարմիններն են, որոնք ստանձնում են պատասխանատվությունը ազգային պաշտպանության ոլորտի վիճակի համար և առաջնորդում այն՝ հիմնական քաղաքականության մշակման, վարչական վերահսկողության, իրավական օժանդակության, գնումների իրականացման և բյուջետային գործառնությունների իրականացման ուղղությամբ: Սա համազգեստ կրող զինծառայողներին թույլ է տալիս կենտրոնանալ իրենց ավելի բնորոշ և անմիջական պարտականությունների կատարման վրա, ինչպիսիք են՝ զորքերի պատրաստությունը, օպերատիվ պլանավորումը և մարտական գործողությունների անցկացումը: Այնուամենայնիվ, չնայած իրենց նկատմամբ ունեցած հասարակական մեծ վստահության, բարձրաստիճան քաղաքացիական պաշտոնատար անձինք ներկայացնում են կոռուպցիոն նշանակալի ռիսկեր, հատկապես՝ անցումային շրջանի երկրներում, որտեղ նրանք կարող են ձուլված լինել կոռումպացված քաղաքական և հասարակական այլ վերնախավերի հետ:

Քաղաքացիական արդյունավետ վերահսկողության գրավականն է ՊՆ-ում քաղաքացիական փորձագետ կադրերի պատրաստումը, ովքեր կարող են միջնորդ հանդիսանալ զինված ուժերի և կառավարության ու հասարակության միջև: Այս կադրերի համար պետական ծառայողի էթոսը (վարքագծի բնութագրական մոտիվացիոն խմբային գծերի ամբողջություն. - թարգմ. ծանոթ.) հզոր գործիք է հանդիսանում բարեվարքության ամրապնդման համար, որը, սակայն, երկար ժամանակ է պահանջում, հատկապես՝ հետամբողջատիրական պետություններում, որտեղ կոռուպցիան խորապես արմատավորվել է հասարակական կյանքում: Գերմանացի քաղաքագետ և սոցիոլոգ Մաքս Վեբերի (Max Weber) կողմից դեռևս 90 տարի առաջ արված դիտարկումները այսօր էլ չեն կորցրել իրենց արդիականությունը. «Ժամանակակից բյուրոկրատիան, բարեվարքության շահերից ելնելով, դաստիարակել է կարգավիճակային պատվի բարձր զգացումը, որի բացակայության պայմաններում ծագում է ահավոր կոռուպցիայի և վուլգար ֆիլիստինիզմի մահացու վախը: Իսկ առանց բարեվարքության վտանգվում է պետական ապարատի անգամ զուտ տեխնիկական գործառնությունների իրականացումը»¹⁵⁷: Մյուս կողմից, պրոֆեսիոնալ քաղաքացիական կադրերի շրջանում «պատվի զգացումը» խթանելը ապահովում է անգամ բարձր մակարդակում օրենքի խախտման դեպքերից խուսափումը:

Պաշտպանության ոլորտի կառավարման հարցերով մասնագիտական վերապատրաստումը կարող է կարևոր միջոց հանդիսանալ պետական ծառայության նշված էթոսը ամրապնդելու գործում: Այն հատկապես արդյունավետ է միջազգային համագործության բնագավառում, ինչը թույլ է տալիս զարգացնել միջազգային համայնքին պատկանելության զգացումը, որտեղ գործում են սեփական նորմերն ու պրակտիկան: Այնպիսի ծրագրեր, ինչպիսիք են ՆԱՏՕ-ի Պաշտպանական ինստիտուտների շինարարության կամ ՆԱՏՕ-Ուկրաինա Մասնագիտական կատարելագործման ծրագիրը, իրենցից ներկայացնում են հաջողությամբ պսակված այդպիսի փորձեր: Գործող պաշտպանական գերատեսչության շրջանակներից դուրս անձանց հավաքագրումը նույնպես օգտակար է պետական ծառայության մշակույթի ձևավորման համար: Փորձը ցույց է տալիս, թե որքան կարևոր են այն քայլերը, որոնք բարձրաստիճան ղեկավարության կողմից ձեռնարկվում են նոր նորմեր և չափորոշիչներ սահմանելու, ինչպես նաև անձնական օրինակի վրա այդ չափորոշիչները գործադրելու ուղղությամբ:

Տարբեր դերակատարումներ, սակայն քաղաքացիական ծառայության ընդհանուր էթոս ունեցող զինված և քաղաքացիական ծառայությունների միջև առկա կառուցողական լարվածությունը կարող է հատկապես արժեքավոր լինել պաշտպանության ոլորտի բարեվարքությունն ապահովելու գործում: Շատ երկրներում զինված ուժերը համարվում են ամենաքիչ կոռումպացված ինստիտուտներից մեկը: «Թրանսպարենսի Ինդեքսեր» կազմակերպության 2007թ. «Կոռուպցիայի համաշխարհային բարոմետր» ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ զինված ուժերը համաշխարհային միջինով ավելի մեծ վստահություն են վայելում, քան հասարակության մյուս հատվածները, բացառությամբ՝ կրո-

¹⁵⁷ Մաքս Վեբեր, Յ. Յ. Գերթ և Գ. Ռայթ Միլս, «Մաքս Վեբերի ժառանգությունից. Ակնարկներ սոցիոլոգիայից, (Ելու Յորք, Օքսֆորդի համալսարանի հրատ-ուն, 1958 թ.), էջ 88, Max Weber, H.H. Gerth and C. Wright Mills, From Max Weber: Essays in Sociology (New York: Oxford University Press, 1958), 88:

նական խմբերի և քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների (ԹՀԿ-ների)¹⁵⁸: Եթե զինված ուժերն ապահովված լինեն «կարիքից դրդված» կոռուպցիան վերացնելու համար անհրաժեշտ վարձատրությամբ և սոցիալական ապահովությամբ, ինչպես նաև եթե նրանք դուրս մղվեն տնտեսական գործունեության այն ոլորտներից, որոնցում առավել գայթակղիչ է «ազահությամբ դրդված» կոռուպցիան, ապա այդ դեպքում նրանք ունեն բարեվարքության ինքնուրույն մշակույթ ձևավորելու և պահպանելու բոլոր հնարավորությունները: Որոշումների կայացման գործընթացներում իրենց պրոֆեսիոնալ խոսքը բարձրաձայնելու և պնդելու հնարավորություն ստանալու դեպքում զինված ուժերը կարող են կարևոր դեր խաղալ պաշտպանության ոլորտի և ընդհանրապես կառավարման ամբողջ համակարգում բարեվարքությունն ամրապնդելու և խթանելու ուղղությամբ:

Կասկած չկա, այնուամենայնիվ, որ պաշտպանության ոչ մի համակարգ չի կարող ապահովագրված լինել հասարակության մեջ առկա հիվանդություններից, որոնցից մեկն էլ հենց հանդիսանում է կոռուպցիան: Խախտումների համար կիրառվող արդյունավետ պատժամիջոցները, մասնավորապես՝ վարչական ներգործության միջոցները, կարող են արագ կիրառում ունենալ, ինչն անհրաժեշտ է համակարգի բարեվարքությունը վերականգնելու (այլ ոչ միայն պարզապես պատժելու) տեսանկյունից և կարևոր՝ որպես ՊՆ տրամադրության տակ գտնվող գործիք, որը թույլ է տալիս կիրառել ավելի խիստ չափորոշիչներ, քան այն չափորոշիչները, որոնք գործում են ընդհանրապես հասարակության մեջ:

Պատուհան 17.3-ում ներկայացվում է մի օրինակ, թե ինչպես են վերոնշյալ սկզբունքները կիրառվել կոնկրետ դեպքում, այն է՝ Ուկրաինայում տեղի ունեցած «Նարնջագույն հեղափոխությունից» հետո իշխանության եկած բարեփոխիչ կառավարության կողմից:

Պատուհան 17.3. Բարեվարքության ամրապնդման ուղղությամբ «Նարնջագույն հեղափոխությունից» հետո Ուկրաինայում գործադրված ջանքերը (2005-2007 թթ.)

Մինչև 2004 թ. վերջը Ուկրաինան հանդիսանում էր անցումային շրջանում գտնվող կվազի-ժողովրդավարական մի պետություն, որը տառապում էր լայնածավալ կոռուպցիայից, որը համակել էր պետական կառավարման ամբողջ ապարատը, այդ թվում՝ երկրի պաշտպանության նախարարությունը: Կոռուպցիան առավել մեծ տարածում էր գտել այն վարչություններում, որոնք պատասխանատու էին բյուջետային սահմանափակ միջոցների բաշխման համար, այսինքն՝ այնպիսի ոլորտներում, ինչպիսիք էին նյութատեխնիկական ապահովումը, գնումները, բժշկական օգնությունը, ավելորդ տեխնիկայի և սարքավորումների օտարումը, ավելցուկային հողատարածքների և եթթակառուցվածքների ապառազմականացումը, նոր տեխնոլոգիաների մշակման պատվերները, կապը, տեխնիկական շահագործումը, շինարարությունը և այլն: Կոռուպցիան նաև զգացվում էր կադրերի ընտրության և տեղաբաշխման, ուսումնակրթական, ծառայողական առաջխաղացման («լավ») պաշտոններում կամ ծառայելու համար «լավ» տեղերում նշանակվելու, բնակարանային ֆոնդի բաշխման հարցերում, անգամ՝ կապված խաղաղապահ առաքելություններում ծառայելու կամ արտերկրում սովորելու համար գործուղում ստանալու հետ:

2004 թ. նոյեմբեր-դեկտեմբեր ամիսներին տեղի ունեցած «Նարնջագույն հեղափոխությունը» միանգամից չքուժեց երկրի բոլոր հիվանդությունները, սակայն ավելի մեծ հնարավորություններ ընձեռեց ժողովրդավարական մեխանիզմների համար: Երկու փոփոխություն հատկապես մեծ կարևոր դեր խաղացին երկրի պաշտպանության նախարարությունում ձևավորված համակարգային կոռուպցիային հակազդելու տեսանկյունից: Առաջինը խոսքի կամ արտահայտվելու իրական ազատությունն էր, ավելի բարձր թափանցիկությունը և ավելի մեծ ակնկալիքները, որոնց շնորհիվ էլ հենց զարգացում ապրեցին հասարակական վերահսկողության մեխանիզմները: Երկրորդը ազնիվ, պատասխանատու, կոռուպցիայով նախկինում չարատավորված շատ ու շատ մարդկանց նշանակումն էր պաշտպանության նախարարության պատասխանատու պաշտոններում (և ընդհանրապես՝ կառավարությունում):

Քաղաքացիական ղեկավարության նոր թիմը պաշտպանության նախարարություն մուտք գործեց 2005 թ. փետրվարին: Այս թիմի մեծ մասը կազմում էին թաշակի անցած զինծառայողներ, ովքեր ունեին գիտավերլուծական համապատասխան կառույցներում կամ գործարար հատվածում աշխատանքի մեծ փորձ: Նախարարությունում նրանք հանդիպեցին մեծ ներուժ ունեցող պաշտոնյաների, ովքեր, սակայն, կորցրել էին նման անսպասելիորեն վատ մասնագիտական միջավայրում աշխատելու ցանկացած մոտիվացիա: Նոր թիմը, նախարար Անատոլի Գրիցենկոյի գլխավորությամբ, ձեռնամուխ եղավ մի քանի արագ քայլերի իրագործմանը, որոնք ուղղված էին նոր նորմերի և չափորոշիչների սահմանման միջոցով այդ ներուժի ձերբազատմանը: Նրա կողմից իրագործվող ռազմավարությունն ուներ հետևյալ բաղադրիչները՝

¹⁵⁸ «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպություն, «Արձագանքելով կոռուպցիային և բարեվարքության ամրապնդմանը պաշտպանական հաստատություններում», ԹԻ Աշխատանքային փաստաթուղթ, 3-2 (2007 թ.), էջ 2, Transparency International, “Addressing Corruption and Building Integrity in Defense Establishments,” TI Working Paper #2 (2007), 2:

Խստորեն գերծ պահել կոռուպցիոն վարքագծի դրսևորումներից: Այն անձինք, որոնց գործողություններում կասկածվում էր կոռուպցիոն տարրերի առկայությունը, անմիջապես, դեռևս նախաքննության ընթացքում, ժամանակավորապես հեռացվում էին իրենց ծառայողական պարտականությունների կատարումից: Նախաքննությանը օգնելու էին գալիս այլ գերատեսչություններ, մասնավորապես՝ երկրի անվտանգության ծառայության զինվորական հակահետախուզական վարչությունը և ներքին գործերի նախարարության հակակոռուպցիոն ստորաբաժանումները: Քննության կողմից խախտումներ հաստատվելու դեպքում, պաշտպանության նախարարությունը անհապաղ ձեռնարկում էր որոշակի քայլեր, որոնք գտնվում էին իր իրավասության տիրույթում, ըստ հնարավորության՝ հրաժարական տալուն հարկադրելը, ժամանակից շուտ կամ կոչումն արատավորող վարքագծի հիմքով զորացրելը, զինվորական կոչումն իջեցնելը և այլն: Այդ կերպ, միայն 2005 թ. առաջին մի քանի ամսվա ընթացքում մեկ տասնյակից ավելի գեներալներ և ավելի շատ բարձրաստիճան այլ սպաներ հեռացվեցին համակարգից: Շատ դեպքերում նյութերն այնուհետև ուղարկվեցին գլխավոր դատախազությանը՝ քրեական հետապնդում իրականացնելու հարցը քննության առնելու համար: Անկախ կարգավիճակից ու կոչումից՝ անհապաղ պատասխանատվության ենթարկելու սկզբունքը շարունակեց գործել նաև նախարար Գրիգենկոյի պաշտոնավարության ժամանակ (մինչև 2007 թ. դեկտեմբեր ամիսը), որի ընթացքում հեռացվեցին այնպիսի բարձրաստիճան պաշտոնյաներ, ինչպիսիք էին պաշտպանության նախարարի տեղակալն ու զորքերի տեսակի հրամանատարը:

Պաշտպանության ոլորտի կառավարման գործընթացի կանոնակարգումը: Ընթացակարգերի կանոնակարգման շնորհիվ բարելավվեց կառավարման մակարդակը, և նվազեցվեց կոռուպցիայի և չարաշահումների վտանգը: Որոշ դեպքերում, կոռուպցիոն հնարավորությունների վերացմանը նպաստեց անցկացված օպտիմալացումը, օրինակ՝ խաղաղապահ առաքելություններին մասնակցելու համար արդեն իսկ նախապես գոյություն ունեցող և լրիվ համալրված ստորաբաժանումներ ուղարկելու մասին որոշումը չեզոքացրեց այն գայթակղիչ դերակատարումը, որն ունեին տեղական զինկոմիսարիատները՝ արտասահմանյան լավ վարձատրվող այդ առաքելություններին մասնակցելու համար զինծառայողներ ընտրելու հարցում: Պլանավորումն ու բյուջետավորումը բարելավող միջոցառումների թվում էին ՊԾԲ համակարգի ներդրման ուղղությամբ ձեռնարկվող քայլերը, ռազմավարական ուղղորդման փաստաթղթերի մշակման ընթացակարգերի բարելավումը և բյուջետավորման հարցերով ad hoc հանձնաժողովի ստեղծումը: Այդ հանձնաժողովի կազմում, նախարարի առաջին տեղակալի գլխավորությամբ, բյուջեի նախագծման ու իրականացման հարցերով ռազմավարական անհրաժեշտ համակարգումն ապահովելու նպատակով, ընդգրկվեցին պաշտպանության նախարարության և գլխավոր շտաբի բարձրաստիճան պաշտոնյաներ, որոնք պատասխանատու էին բաղաբաղանության մշակման, պլանավորման, վարչարարության և ֆինանսական հարցերի համար: Բարձրաստիճան զինվորականներից բաղկացած նմանատիպ մի ատեստացիոն հանձնաժողով կամ խորհուրդ էլ ստեղծվեց կարևորագույն պաշտոններում նշանակումներ անելու գործընթացի թափանցիկությունն ու հաշվետվողականությունը ապահովելու համար, որի նպատակն էր խթանել անցումը նոմենկլատուրային համակարգից դեպի կադրային կառավարման ավելի կենտրոնացած համակարգի: Չինվորական ուսումնական հաստատություններ ընդունվելու գործընթացը նույնպես կենտրոնացվեց՝ ապահովելով թեկնածուների գիտելիքների ստուգման և ընտրության այլ գործընթացների նկատմամբ ավելի արդյունավետ վերահսկողության իրականացումը:

Նույն կերպ ի մի բերվեցին նաև գնումների կատարման ընթացակարգերը, երբ այս գործառնությունների իրականացման պարտականությունը վստահվեց երեք մրցութային հանձնաժողովների՝ նախկին մի քանի տասնյակի փոխարեն: Վերջապես, ավելցուկային տեխնիկայի և սարքավորումների օտարման գործընթացը կառավարելու համար ստեղծվեց առանձին հանձնաժողով, որի ղեկավարը նշանակվում էր անմիջապես կառավարության կողմից: Պաշտպանության նախարարությունը կողմ հանդես եկավ օրենսդրական այն նախաձեռնությանը, որով նախատեսվում էր իրեն այդ գույքի անմիջական վաճառքի իրավունքից զրկելը և աճուրդների անցկացման և գույքի փոխանցման այլ եղանակների իրագործման պատասխանատվությունը պետական լիազոր այլ մարմինների վրա դնելը: Այս բարեփոխումների հիմնական բաղադրիչն ու նպատակն էր հանդիսանում տնտեսական գործունեության ոլորտում զինված ուժերի մասնակցությունը նվազագույնի հասցնելը:

Տեսչական և աուդիտային ստուգումների համակարգի հզորացումը: Ընդլայնվեցին տեսչական և աուդիտային ստուգումներ իրականացնող մարմինների իրավասություններն ու կադրային համալրումը, ընդ որում՝ այդ համակարգի հիմնական բաղադրիչներն էին ՊՆ գլխավոր զինվորական տեսչությունը, ՊՆ վերահսկողական-աուդիտային գլխավոր վարչությունը և գլխավոր շտաբի վերահսկողական-աուդիտային գլխավոր վարչությունը: Համակարգում կատարված կազմակերպական և ընթացակարգային բնույթի բարեփոխումները, ինչպես նաև ոլորտը լավագույն աշխատակիցների համար գրավիչ դարձնելու, նրանց պրոֆեսիոնալ պատրաստվածության մակարդակը բարձրացնելու և նրանց բարեխիղճ վարքագիծը երաշխավորելուն ուղղված ջանքերը նպաստեցին այս գործառնությունների արդյունավետ իրականացմանը: Վերջապես, նախարարությունը սկսեց ներդնել համակարգային ժամանակակից ծրագրերի

վրա հիմնված կառավարման և վարչարարության այնպիսի համակարգեր, որոնք թույլ են տալիս ապահովել ֆինանսների, գույքի և անձնակազմի բոլոր հոսքերի նկատմամբ ճշգրիտ հաշվապահական հաշվառում և վերահսկողություն իրականացնելը:

Ժողովրդավարության և հանրային թափանցիկության խթանումը: ՊՆ նոր ղեկավարության համար հենց սկզբից միանգամայն պարզ էր, որ կոռուպցիայի դեմ պայքարը պահանջելու է պաշտպանության ոլորտում ժողովրդավարության ինստիտուտների հզորացում ու թափանցիկության բարձրացում: Քաղաքացիական հասարակության հետ շփումների ամփոփակվածությունն ապահովելու համար ստեղծվեց հանրային խորհուրդը (Gromads'ka Rada), որի կազմում ընդգրկվեց տարբեր ՅԿ-ներ և գիտավերլուծական կենտրոններ ներկայացնող ավելի քան 70 անդամ: Խորհրդատվական այս մարմինն ուներ շատ կարևոր վերահսկողական գործառնություններ, մասնավորապես՝ խորհրդի անդամը իրավունք ուներ ներկա գտնվելու նախարարի ընդունելության նախատեսված ժամերին, երբ քաղաքացիներն ունեին իրենց դիմումները կամ բողոքները անձամբ նախարարին փոխանցելու հնարավորություն: Թափանցիկության և հաշվետվողականության մեկ այլ օրինակ էր հանդիսանում տարեկան «Սպիտակ գրքի» հրապարակումը, որում Ուկրաինայի հասարակությանը մանրամասն տեղեկություններ էին ներկայացվում հաշվետու տարում պաշտպանության ոլորտի գործունեության հիմնական ուղղությունների մասին: Վերջապես, նախարարության կողմից բրիգադներին և ավելի խոշոր միավորների շտաբներին կից ստեղծվեցին սպայական խորհուրդներ: Նրանք կատարում էին խորհրդատվական և վերահսկողական բնույթի որոշակի գործառնություններ, ինչպես նաև՝ նպաստում սպաների մոտ պատվի, արժանապատվության և կոռուպցիայի հանդեպ անհանդուրժողականության զգացմունքների ամրապնդմանը:

2005–2007 թթ. ընթացքում Ուկրաինայի պաշտպանության նախարարությունում ներդրված փորձը ցույց է տալիս, որ կոռուպցիայի դեմ ուղղված ակտիվ, համակարգված և հետևողական ջանքերը կարող են բերել նշանակալի հաջողության՝ անգամ այնպիսի միջավայրում, որտեղ կոռուպցիան լայնորեն տարածվել է ինչպես պետական կառավարման այլ մարմիններում, այնպես էլ հասարակության ներսում: Նման արդյունքների հանգեցրած հիմնական գործոնները կարելի է անվանել որպես ժողովրդավարություն և թափանցիկություն, կանոնակարգում և համակարգում, առաջնորդում և թիմային աշխատանք, արդյունավետ տեսչական և աուդիտային ստուգումներ, ինչպես նաև՝ արագորեն վրա հասնող և համաչափ պատիժ: Հարկ է նշել, որ ՆԱՏՕ-ի պաշտոնյաները, չնայած երբեմն վերապահումներ ունենալով Դաշինքի անդամակցելու տեսանկյունից Ուկրաինայի պատրաստ լինելու մասին, հաճախ ընդունել են այն փաստը, որ Ուկրաինայի պաշտպանության նախարարությանը հաջողվել էր հասնել ՆԱՏՕ-ի չափանիշներին:

Պաշտպանության նախարարության կողմից կոռուպցիային հակազդելու ուղղությամբ, ինչպես նաև ընդհանրապես երկրում առկա կոռուպցիայի բարձր մակարդակի դեմ պայքարի գործում արձանագրված հաջողություններն ունեին իրենց գինը: Այդ գինը վերահսկողության այն բարձր մակարդակն էր, որն անհրաժեշտ էր բարեխիղճ վարքագիծը երաշխավորելու տեսանկյունից: Չափազանց շատ հարցերի առթիվ որոշումների կայացման պատասխանատվությունը բարձրացվել էր նախարարի ու նրա տեղեկալների մակարդակի, ինչը դանդաղեցնում էր գործընթացները և հանգեցնում ՊՆ ղեկավարության ու նրա անձնակազմի՝ գրեթե հյուծման տանող գերծանրաբեռնվածության: Սա բերում էր իրական տարբերության, սակայն երկարաժամկետ կտրվածքով կայունություն դրսևորելու համար անհրաժեշտ են համակարգային փոփոխություններ հասարակության մեջ և ինքնաբերաբար ինքնուրույն ու կայուն դիսամիկայի առկայությունն պրոֆեսիոնալ կադրերի շրջանում:

Շահերի բախումների կանխումը

Պետական որոշումների կայացման գործընթացի բարեվարքությունն ապահովելու համար կարևոր է շահերի բախումների հայտնաբերումն ու դրանց վերացումը: Սա նախևառաջ անհրաժեշտ է կիրառել բարձրաստիճանի ղեկավարության և տարբեր հանձնաժողովների և խորհուրդների (օրինակ՝ մրցույթի ու ատեստացիոն հանձնաժողովների) անդամների նկատմամբ, որոնց պարտավորեցվում են բացահայտել շահերի բախման առկայությունը և ինքնաբացարկ հայտնել: Սա կարևոր է նաև այն բոլոր գինավորական և քաղաքացիական ծառայողների համար, ովքեր կարող են ոչ պատշաճ ազդեցություն ունենալ որոշումների կայացման գործընթացի վրա: Վարքագծի կանոնադրերը օգտակար միջոց են հանդիսանում շահերի բախումը, այդ հասկացության լայն իմաստով, բացառելու տեսանկյունից: Դրանց կարգավորման առարկա կարող են լինել այնպիսի հարցեր, ինչպիսիք են հետևյալները (օրինակները բերվում են արդյունաբերական ընկերությունների հետ հարաբերությունները կարգավորող Լեհաստանում ընդունված վարքագծի կանոնադրից՝

- նվերների կամ այլ օգուտների ստացումը (ընդհանուր կանոնը՝ ոչ մի նվեր)։

- մասնակցությունը արդյունաբերական ընկերության կողմից ֆինանսավորված որևէ միջոցառմանը (սահմանափակվում է միայն այնպիսի միջոցառումներով, որոնք ուղղակիորեն կապված են պայմանագրի կնքման կամ կատարման հետ)։
- արդյունաբերական ընկերության կողմից կազմակերպվող արդյունաբերության ապրանքների և ծառայությունների պաշտպանական ներկայացումները՝ (անմիջական ներկայացումներ, առանց միջնորդների)։
- զինված ուժերին պատկանող գույքի վարձակալությունը «արտաքին» միջոցառումների համար (պաշտպանական արդյունաբերության շահերի օգտին լրբբիստական գործունեությունն արգելվում է)։

Այլ կարգավորումներով կարող են սահմանվել պրոֆեսիոնալ զինվորական ծառայությանն առնչվող պարտականություններ, օրինակ՝

- զինվորական ծառայության ընթացքում պաշտպանական արդյունաբերությունում որևէ լրացուցիչ աշխատանք ստանձնելու արգելքը։
- գույքի հայտարարագրման՝ բոլոր սպաներին ներկայացվող պարտականությունը։
- պաշտպանական արդյունաբերության ոլորտում աշխատանքի անցնելու մորատորիումը (գնումների և պայմանագրերի կատարման գործընթացներում ներգրավված զինծառայողների համար ուժի մեջ է ծառայությունը թողնելուց հետո երեք տարվա ընթացքում)։

Լեհական կանոնադրքի նպատակներից մեկն էր պաշտպանության նախարարության և պաշտպանական արդյունաբերության միջև առկա հարաբերություններում «միջնորդների» ինստիտուտի վերացումը, որոնք հաճախ ներկայանում էին իբրև «անկախ» փորձագետներ, լրագրողներ կամ հրատարակիչներ, և որոնց գործողությունները, սակայն, կրում էին ոչ թափանցիկ բնույթ և իրականում հանդիսանում էին չարտոնված արդյունաբերական լրբբիստական գործունեության դրսևորում։ Կառավարությունները պետք է պահանջեն, որ մատակարարները ամբողջությամբ բացահայտեն իրենց ներկայացուցիչներին և միջնորդներին, վերջիններիս ինքնությունը ու վարձատրության չափը, ինչպես նաև վերջիններիս հետ ունեցած պայմանագրերի այլ էական պայմանները։ Սա հատկապես կարևոր է ներկա և նախկին բարձրաստիճան պաշտոնյաների ու նրանց ընտանիքի անդամների կողմից կառավարական որոշումների վրա ոչ պատշաճ ազդեցության հնարավոր դեպքերը բացահայտելու համար։

Հակակոռուպցիոն մարմիններ

Լավ կառավարումը խթանելուն ուղղված միջոցառումներից բացի՝ օգտակար է համարվում պաշտպանության նախարարությունների կողմից հակակոռուպցիոն մարմինների ստեղծումն ու համապատասխան ռազմավարությունների ընդունումը։ Նախարարությունում հակակոռուպցիոն ստորաբաժանումներ ստեղծելիս կարևոր է որդեգրել երկու հիմնական մոտեցում, որոնք են՝ կիրարկումն ու կանխումը։

Կիրարկման մոտեցմամբ անհրաժեշտ է դառնում հատուկ քննչական մարմինների ստեղծումը։ Դրանք գլխավորապես իրականացնում են իրավապահ գործառույթներ և կատարում այս ոլորտում խոշոր չարաշահումների և կազմակերպված հանցավորության դրսևորումների վերաբերյալ քրեական գործերի ինքնուրույն քննություն։ Կոռուպցիայի դեպքերի առավել արդյունավետ քննությունն ապահովելու նպատակով ՊՆ-ն կարող է աջակցություն ստանալ նաև այլ մարմիններից։

Կանխման մոտեցումը անհրաժեշտ է համարում հակակոռուպցիոն ընթացակարգերի և քաղաքականության առանձին ստորաբաժանման ստեղծումը։ Այն կարող է պատասխանատու լինել նախարարությունում օրենսդրության պահպանման և օրենսդրական գործընթացների նկատմամբ ընդհանուր վերահսկողություն իրականացնելու համար՝ առաջարկվող նոր նորմատիվ և ընթացակարգային կարգավորումները վերլուծելով դրանց օրինականության, թափանցիկության, ինչպես նաև շահերի բախումները բացառելու և լավ կառավարումն ապահովելու կարողության տեսանկյունից։ Բացի այդ, այս ստորաբաժանումը կարող է անկախ փորձագիտական խորհրդատվություն տրամադրել նախարարին կամ այլ պաշտոնատար անձանց՝ հատկապես այն դեպքերում, երբ նախարարին առաջարկվում է հավանություն տալ այնպիսի գործողություններ կատարելուն, որոնք նախատեսված չեն գործող ընթացակարգերի համաձայն, օրինակ՝ անմիջականորեն ծագած մար-

տական անհրաժեշտության հիմքով սպառազինությունների ձեռքբերումը: Այս վարչությունը կարող է վերլուծել, թե արդյոք նման առաջարկները օրինական են, տևտեսապես արդարացված և պատճառաբանված, ինչպես նաև՝ առաջարկներ ներկայացնել նշված խնդիրներին օրինական և հիմնավորված լուծում տալու ուղղությամբ: Բացի այդ, այս վարչությունը սպաներին և պաշտոնյաներին կարող է խորհուրդներ տալ, որոնք վերջիններիս կողմնակա իրենց գործողություններում չչեղվել վարքագծի կանոնագրքերի և այլ աղբյուրների պահանջներից: Հատուկ հակակոռուպցիոն ստորաբաժանումները նույնպես, որպես կանոն, վճարող ղեկավարներում ունեն հակակոռուպցիոն ռազմավարությունների մշակման և դրանց իրագործման հարցերում: Նման ստորաբաժանումների օգնությամբ կարելի է նաև վերահսկել գնումների գործընթացի հիմնական փուլերը: Լեհական օրինակի մասին տեղեկատվությունը ներկայացված է Պատուհան 17.4-ում:

Եզրափակիչ նկատառումներ. ռազմավարություն և հետևողականություն

Շատ հաճախ բարեվարքության ամրապնդմանն ուղղված միջոցառումները կրում են արձագանքող բնույթ, սկսում են կիրառվել այնպիսի աղմկոտ պատմություններից հետո, որոնք թվում է, թե լցրել են հասարակության համբերության բաժակը: Չնայած անհապաղ գործողություններն անհրաժեշտ են հանրային վստահությունը վերականգնելու համար, այնուամենայնիվ, դրանց կարճատև և ժամանակավոր բնույթը հաճախ բերում է խառը, ոչ միանշանակ հետևանքների, որոնք կարող են օտարվածության զգացում առաջացնել պաշտպանական ինստիտուտների շրջանում: Պատուհան 17.5-ում ներկայացված է այդպիսի մի օրինակ:

Պատուհան 17.4. Բարեվարքության ամրապնդման Լեհաստանի օրինակը

«Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպության «Կոռուպցիայի ընկալման համաթվի» համաձայն՝ 2005 թ. դրությամբ Լեհաստանը հանդիսանում էր Եվրոպական Միության ամենակոռումպացված երկիրը: Այն ժամանակ ազգային պաշտպանության նախարարության հակակոռուպցիոն միջոցառումները բավականին անարդյունավետ էին, ինչպես և Լեհաստանի կառավարման ամբողջ համակարգում: Դրականն այն էր, որ բազմաթիվ ինստիտուտներ էին ներգրավված պաշտպանության ոլորտում առկա կոռուպցիային հակազդելու ջանքերում, իսկ բացասական էր այն, որ այդ ինստիտուտների հակակոռուպցիոն գործունեությունը որևէ կերպ չէր համակարգվում: Բացահայտվեցին կոռուպցիոն մի շարք սխեմաներ, սպաներից ու քաղաքացիական ծառայողներից մի քանիսին մեղադրանքներ առաջադրվեցին, և նախարարի համար կազմվեց պաշտպանության ոլորտում կոռուպցիայի մասին հատուկ զեկույցը: Այնուամենայնիվ, չնայած այս զեկույցի գոյությանը, կոռուպցիոն սխեմաների մասին առկա տեղեկությունները չէին կիրառվում ոլորտում համակարգային փոփոխություններ անցկացնելու համար: Նախարարությունը որևէ կենտրոնացված մոտեցում չէր դրսևորում կոռուպցիան կանխարգելելու ուղղությամբ, չներդրվեց հակակոռուպցիոն և ոչ մի քաղաքականություն, և չընդունվեց բարեվարքության ամրապնդման որևէ հատուկ ծրագիր: Այս պայմաններում գործադրվող հակակոռուպցիոն միջոցառումներն արդյունավետ չէին:

Չարմանալի չէր, երբ կոռուպցիան դարձավ 2005 թ. նախագահական և խորհրդարանական ընտրությունների քարոզարշավների հիմնական հարցերից մեկը: Այդ ընտրություններից հետո Լեհաստանի ազգային պաշտպանության նախարարությունը ներդրեց հակակոռուպցիոն միջոցառումների ծրագիրը: Այս նախաձեռնությունը հենվում էր անձամբ նախարարի աջակցության վրա, ով պաշտպանական գերատեսչությունում աշխատանքի նշանակեց հակակոռուպցիոն հարցերով փորձառու մի մասնագետի՝ նշված ծրագիրը մշակելու և իրագործելու համար: 2006 թ. սկզբում ստեղծվեց անմիջապես նախարարին հաշվետու հակակոռուպցիոն ընթացակարգերի վարչությունը, որի առաքելությունն էր հանդիսանում բարեվարքության ամրապնդման ընթացակարգերի կատարելագործումն ու հակակոռուպցիոն քաղաքականության մշակումը: Նշանակվեց չորս քաղաքացիական փորձագետ, բոլորն էլ՝ պաշտպանական ոլորտից և պաշտպանական արդյունաբերության հատվածից դուրս, որի նպատակն էր շահերի բախման որևէ հավանականության բացառումը: Նրանց մեծ մասն ուներ հակակոռուպցիոն աշխատանքի փորձ, որը ձեռք էր բերել 34-ներում, տեղական ինքնակառավարման մարմիններում կամ դատական համակարգում աշխատելիս: Վարչության ստեղծման հիմքում ընկած հիմնական գաղափարն էին հանդիսանում հակակոռուպցիոն մոտեցումներն ու պարտականությունների որքան հնարավոր է խորը ներդրումը նախարարության կառուցվածքում:

Սկսելով գործնական քայլերից՝ վարչությունը որոշեց կոռուպցիայի դեմ պայքարը ծավալել ամենավերևից՝ այն կետից, որտեղ հնարավոր կորուստներն առավել զգայուն էին հասարակության համար: Նպատակն էր ցույց տալ, որ անցկացվող բարեփոխումները կրում են ոչ իմիտացիոն, իրական բնույթ: Մեր գերակա ուղղությունները որոշելու համար վարչության աշխատակիցները կատարեցին ռիսկերի կարճաժամկետ գնահատում՝ առավել մեծ կոռուպցիոն ռիսկեր պարունակող ոլորտը պարզելու համար, որտեղ հնարավոր են ֆինանսական ամենամեծ կորուստներն ու բարձրաստիճան պաշտոնյաների ներգրավվածությունը: Արդյունքում ռազմական տեխնիկայի պետական գնումների ոլորտը սահմանվեց որպես առավել գերակա ուղղություն: Այստեղ թափանցիկությունն ավելի ցածր էր, քան պետական գնումների մյուս ոլորտներում, և այստեղ սպառվում էին բյուջետային հսկայական միջոցներ (մոտ 20 %, այսինքն՝ տարեկան մեկ միլիարդ եվրոյից ավելի գումար), և այս ոլորտը գրավում էր նախարարության և զինված ուժերի բարձրագույն ղեկավարությանը:

Գնումների համակարգի բարեփոխումները բաղկացած էին մի քանի տարրերից, ներառյալ՝

- թափանցիկության բարձրացում՝ նախատեսված, ընթացիկ և ավարտված գնումների մասին տեղեկատվության տեղադրումը համացանցում.
- էլեկտրոնային աճուրդների պրակտիկայի ավելի լայն կիրառումը.
- որակի վերահսկման բարելավումը, այդ թվում՝ զրահապատ «Ռոսոմակ» (Rosomak) մեքենաների լրացուցիչ փորձնական ստուգումների անցկացումը, որոնց բալիստիկ դիմադրողականությունը պատշաճ կերպով չէր ստուգվել նախկինում, այն է՝ արդեն իսկ ավարտված գնման գործընթացում.
- մրցույթների հանձնաժողովների անդամների մոտ շահերի բախումների կանխումը՝ լրացուցիչ նորմեր նախատեսելու միջոցով.
- առավել լայն մրցակցության խթանումը՝ «միակ աղբյուրից» կատարվող գնումների կիրառումը սահմանափակելով միայն այն դեպքերով, երբ դրա անհրաժեշտությունը սպառիչ հիմնավորված է.
- վարչության կողմից գնումների գործընթացի հիմնական փաստաթղթերի, օրինակ՝ տեխնիկական պահանջների, մրցույթի անցկացման պայմանների, հայտերի գնահատման ընթացակարգերի և պայմանագրերի նախագծերի նախնական աուդիտային ստուգումը:

Բացի այդ, ստեղծվեց պաշտպանական արդյունաբերության հետ հարաբերություններում զինվորական և քաղաքացիական ծառայողների վարքագծի նոր կանոնագիրքը, որը պարունակում էր ինչպես առողջ տրամաբանությունից բխող սկզբունքներ, այնպես էլ մանրամասն կարգավորումներ, կապված, օրինակ, նվերների ստացման բացարձակ արգելքի և արդյունաբերող ընկերությունների կողմից ֆինանսավորվող միջոցառումներին մասնակցությունը կամ դրանց կազմակերպման առթիվ համագործակցությունն արգելող քաղաքականության հետ:

Վարչությունը սկսեց համագործակցել նաև «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպության (ՄԹ) հետ՝ Պաշտպանության ոլորտի բարեվարքության դաշնագրերի մի քանի տարրեր (որոնք նախատեսում են վերահսկողության հետ համատեղ տեխնիկական հատկանիշները և պայմանագրերի պայմանների անկախ ուսումնասիրությունը) կիրառելով բարձրագույն դասի մի օդանավի ձեռքբերման գործընթացի նկատմամբ:

Այս բարեփոխումների արդյունքում, ներկայումս Լեհաստանի պաշտպանության նախարարությունը գնում է ավելի լավ որակի տեխնիկա՝ ավելի ցածր գնով: Գնումների գործընթացն ընդհանրապես ավելի լավ է կազմակերպված և ավելի մեծ ուշադրություն է դարձնում հնարավորություններ, այլ ոչ թե պարզապես ապրանքներ ձեռք բերելու վրա: Լեհաստանի առաջավոր փորձը կիրառելի է նաև այլ երկրների պարագայում և ցույց է տալիս, որ հանգուցային կետերում կատարված անգամ չնչին փոփոխությունները կարող են մեծ ազդեցություն ունենալ: Բարեվարքության ամրապնդումն ու կոռուպցիայի նվազեցումը անհրաժեշտ է ինդիկատորներ չեն, եթե դրանց լուծմանը մոտենում են հետևողական և պատասխանատու կերպով:

Մյուս կողմից, նպատակային նախահարձակ ռազմավարությունը կարող է կանխել այդ աղմկահարույց խախտումները և նվազեցնել հատվածային, դիպվածային արձագանքների կարիքը: Պատուհան 17.6-ում ներկայացված է նման ռազմավարության մշակման ճանապարհային քարտեզի օրինակ:

Այդպիսի ռազմավարության մշակման և իրականացման համար պատասխանատու պաշտոնյաները պետք է հաշվի առնեն հասարակության և ինստիտուտների ներսում գոյություն ունեցող իրական մտահոգությունները՝ այն հաշվով, որպեսզի չփոշիացնեն իրենց ջանքերը և դրանք գործի դնեն առավել թիրախային և իրատեսական ձևով: Անգամ «հակակոռուպցիոն» հասկացությունը պետք է գործածվի շրջահայաց կերպով, հատկապես՝ այն իրավիճակներում, երբ պաշտոնյաները

կոռուպցիան կարող են դիտարկել որպես իրենց ապրուստի և անգամ իսկ օրինական մասնագիտական գործունեության ապահովման համար անհրաժեշտ միջոց: Օրինակ՝ մատակարարման հարցերով պատասխանատու սպաներից հայտնի են նրանով, որ բարտերային և ոչ ֆորմալ գործարքների օգնությամբ են դիմում (հաճախ՝ իրենց հրամանատարների քաջալերմամբ) այն դեպքերում, երբ մատակարարման պաշտոնական ընթացակարգերն ի վիճակի չեն ապահովելու անհրաժեշտ պահեստամասերի տրամադրումը: Նման պայմաններում ապրանքափոխանակման այս եղանակների դեմ ձեռնարկվող արշավը, առանց դրանց անհրաժեշտությունն առաջացրած ընդհանուր համակարգը բարելավելու, շատ պաշտոնատար անձանց կողմից կարող է ընկալվել որպես հակաարդյունավետ, իսկ վատագույն դեպքում՝ նաև վնասարար:

Սրանից բխում է եռամակարդակ մոտեցման անհրաժեշտությունը: Առաջին մակարդակը միտված է նրան, ինչը բրիտանացի գիտնական Ջեյմս Շերի (James Sherr) կողմից բնորոշվել է (Ուկրաինայի օրինակի վրա) որպես «իրատեսական և անհետաձգելի նպատակ, այն է՝ այնպիսի մի իրավիճակի ստեղծում, երբ կոռուպցիան դառնում է ընտրության առարկա, այլ ոչ թե կենսական անհրաժեշտություն»¹⁵⁹: Սա պետք է համադրվի այնպիսի միջոցառումներով, որոնք ուղղված կլինեն կրտսեր անձնակազմին այնպիսի ճնշումներից պաշտպանելուն, որոնց նպատակն է ստիպել նրանց միանալու այն «կոռուպցիոն բուրգին», որտեղ նրանք ստիպված են մտնել կոռուպցիոն համաձայնությունների մեջ և իրենց եկամտի մի մասը հատկացնել ավագ սպաներին: Երկրորդ մակարդակի նպատակն է կանոնակարգել ընթացակարգերն ու բարելավել վարչարարությունն ու կառավարումը: Կատարելագործող, այլ ոչ թե պարզապես կոռուպցիային հակազդող հնարավորությունների վրա կենտրոնանալը կօգնի կամրջելու պաշտպանական գերատեսչության ներսում գոյություն ունեցող մասնագիտական տարբեր խմբերի շահերը: Երբ պաշտպանության ոլորտի պաշտոնյաներն ի վիճակի լինեն ապրելու և արդյունավետորեն աշխատելու առանց կոռուպցիայի, նրանք հոժարակամ կաջակցեն երրորդ մակարդակի նպատակի իրագործմանը, այն է՝ նպատակային հակակոռուպցիոն արշավ ծավալելուն:

Պատուհան 17.5. Արձագանքելով սկանդալին. Պերուի օրինակը

Ի պատասխան երկրի ներսում ծավալված ապստամբական գործողությունների, Պերուի հետախուզական ծառայության անձնակազմի թիվը 1990-ական թթ. ընթացքում կտրուկ ավելացավ: Այս ծառայությունն օգտագործվում էր նախագահ Ալբերտո Ֆուչիմորիի վարչակազմին ընդդիմադիր քաղաքական ուժերը խիստ վերահսկողության տակ պահելու համար: Պաշտոնապես նախագահի խորհրդատու հանդիսացող Վլադիմիրո Մոնտեսինոսը հանդիսանում էր հետախուզական ծառայության իրական ղեկավարը և փաստացի վերահսկում ազգային պաշտպանական ինստիտուտները՝ հաշվետու լինելով բացառապես երկրի նախագահին: Մոնտեսինոսի գլխավորությամբ հետախուզական ծառայությունը կաշառում էր և շանտաժի ենթարկում որևէ կշիռ ունեցող հասարակական գործիչներին, զենք մատակարարում Կոլումբիայի պարտիզաններին և անգամ խոշոր գումարներ ընդունում թմրամիջոցների առևտրով զբաղվողներից: 2000 թ. Մոնտեսինոսին տեսաձայնագրեցին պաշտոնյաներից մեկին կաշառք տալու ժամանակ, ինչը հանգեցրեց նրա պաշտոնանկությանը, իսկ այնուհետև՝ 2000 թ. նոյեմբերին, նաև նախագահ Ֆուչիմորիի հրաժարականին:

Ձևավորվեց անցումային կառավարություն, որը նորընտիր կառավարության պաշտոնամուտից մի քանի ամիս առաջ ձեռնամուխ եղավ մի շարք միջոցառումների իրականացմանը, որոնց նպատակն էր քաղաքացիական հսկողության վերահաստատումը անվտանգության գերատեսչության նկատմամբ: Հետախուզական ծառայությունն ու պաշտպանության նախարարությունը վերակազմավորվեցին, նրանց բյուջետային հատկացումները պակասեցվեցին, իսկ Կոնգրեսն օժտվեց դրանց երկուսի նկատմամբ վերահսկողական ավելի լայն լիազորություններով: Բարձրագույն պաշտոններ զբաղեցրած անձինք քրեական հետապնդման ենթարկվեցին կոռուպցիայի և քաղաքացիական պատերազմի ընթացքում թույլ տրված մարդու իրավունքների խախտումների համար, ինչպես նաև Էկվադորի հետ 1995 թ. սահմանային պատերազմի ընթացքում սպառազինությունների ձեռքբերման գործընթացում թույլ տրված կոռուպցիայի համար: Թռչակի անցած որոշ սպաներ, անվտանգության հարցերով փորձագետներ օգնություն ցուցաբերեցին բարեփոխումների այս ընթացքում, որոնք նոր թափ ստացան 2001 թ. հուլիսին ընտրված նոր վարչակազմի օրոք: Ազգային հետախուզական ծառայությունը հետագա տարիներին մի

¹⁵⁹ Ջեյմս Շերր, «Ուկրաինա և ՆԱՏՕ. Այսօր՝ ռեալիզմ, վաղը՝ անդամություն»», «Dzerkalo Tyzhnia» շաբաթաթերթ 3-42 (570), (29 հոկտեմբեր-4 նոյեմբեր, 2005թ.), James Sherr, “Ukraine and NATO: Today Realism, Tomorrow Membership?” Dzerkalo Tyzhnia # 42 (570), (29 October–4 November 2005):

բանի անգամ բարեփոխվեց, ինչի արդյունքում բավականին սահմանափակվեց նրա լիազորությունների շրջանակը, ուժեղացվեց խորհրդարանական վերահսկողությունը՝ ի դեմս պաշտպանության և հետախուզության հարցերով հանձնաժողովների: Գաղտնիության ռեժիմը պատշաճ կերպով երաշխավորելու նկատառումներից ելնելով, 2006 թ. սկսած՝ հետախուզության հարցերով հանձնաժողովում անդամության ժամկետը հավասարեցվեց խորհրդարանի լիազորությունների ամբողջ հնգամյա ժամկետին՝ ի տարբերություն մեկ տարվա ժամկետի, որը գործում էր մյուս բոլոր հանձնաժողովների պարագայում:

Ընդհանուր առմամբ, այս գործողությունները լավ արձագանք ստացան հանրության շրջանում և օգնեցին վերականգնելու հասարակական վստահությունը: Անվտանգության ծառայությունների ներսում, սակայն, Նշված քայլերն ընկալվեցին իբրև «կոլեկտիվ օբյեկտիվ մեղսայնացում»՝ այն անօրինական վարքագծի դիմաց, որը դրսևորվել էր նախկին ղեկավարների կողմից: Այսպիսով, անվտանգության ծառայությունները դարձան ավելի թափանցիկ, սակայն զգալի չափով կորցրին իրենց արդյունավետությունը: Սա հանդիսացավ ահաբեկչական գործունեության ակտիվացումը խթանած գործունեության մեկը, ինչպես նաև նպաստեց ավելի լավ զինված Չիլիի բանակի հանդեպ Պերուի խոցելիության մասին լայն տարածված պատկերացումների խորացմանը:

Աղբյուրը. Dr. Jorge Ortiz, Instituto Peruano de Economica y Politica.

Գրեթե բոլոր բնագավառներում կոռուպցիայի առկայության փաստը պաշտպանության նախարարություններին դատապարտում է ունենալու այն նույն մակարդակի կոռուպցիան, որը գոյություն ունի հասարակական կյանքի մյուս ոլորտներում ևս: Անգամ այն պետություններում, որտեղ կոռուպցիան կրում է համատարած բնույթ, այնպիսի գործոններ, ինչպիսիք են հասարակության ակնկալիքների աճը և հանրային վերահսկողության ուժեղացումը, կարող են համադրվել պաշտպանական գերատեսչության նպատակաուղղված էթիկայի հետ՝ այնտեղ բարեվարքության կղզի ձևավորելու համար: Տարօրինակ է, սակայն, անգամ ամենակոռումպացված հասարակությունների մեծ մասը զինված ուժերում և պաշտպանության ոլորտի քաղաքացիական ծառայության ոլորտում բարեվարքության գոյությունը համարում են ազգային հպարտության և պատվի առարկա: Եվ հեգնանք կարելի է գտնել նրանում, որ միաժամանակ ռեժիմները այս իրավիճակը կարող են համարել անհարմարություններ ստեղծող, բանի որ կոռուպցիան հաճախ մի միջոց է, որի օգնությամբ պաշտպանության և անվտանգության ոլորտների ղեկավարությունը դառնում է ռեժիմի կցորդը, և որն այդպիսով, հարկ եղած դեպքում, ապահովում է հասարակության դեմ ռեժիմի գործողություններին Նշված գերատեսչությունների աջակցությունը: Այսպիսով, կառավարման ժողովրդավարական ձևը նպաստում է պաշտպանության ոլորտի բարեվարքության ամրապնդմանը, իսկ պաշտպանության ոլորտի բարեվարքությունը խթանում է ժողովրդավարությունը: Իմաստուն կառավարությունը կաշխատի այս դրական և փոխլրացող դինամիկայի պայմաններում և կօգտվի դրանից:

Պատուհան 17.6. Բարեվարքության ամրապնդման բարեփոխումների ճանապարհային քարտեզ

Պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության ամրապնդմանն ուղղված բարեփոխումների ստորև ներկայացվող օրինակը հիմնված է լեհական փորձի վրա:

Առաջին հերթին, անցկացրեք կոռուպցիոն ռիսկերի ինքնազնահատում՝ բարեփոխման կարիք ունեցող խնդիրները բացահայտելու համար: ՆԱՏՕ-ն այս կապակցությամբ առաջարկում է մի գործիք՝ բարեվարքության ինքնազնահատման հարցաթերթիկը (Integrity Self-Assessment Questionnaire), ինչպես նաև՝ այս հարցերով կարող է տրամադրել փորձագիտական աջակցություն: Կոռուպցիայի օջախները պարզելուց և գնահատելուց հետո որոշեք ձեր գերակա ուղղությունները: Իրատեսական բարեփոխումները պետք է սկսվեն վերևից, որտեղ կոռուպցիան խաչվում է հավանական մեծ կորուստների և բարձրաստիճան պաշտոնյաների շահերի հետ: Այնուհետև պատրաստեք ձեր նախապատվություններն ամրագրող ռազմավարությունը, սահմանեք փոփոխման ենթակա ամենահիմնական կետերը և կազմեք գործողությունների ծրագիր, որոշեք անհրաժեշտ բյուջեն և անձնակազմը:

Գործողությունների ծրագիրը պետք է իրականացվի լրիվ դրույթով աշխատող և հենց այդ աշխատանքի համար նշանակված անձանց կողմից: Այսինքն՝ սրանք պետք է լինեն այն պաշտոնյաները, ում համար կոռուպցիայի կանխարգելումն ու բարեվարքության ամրապնդումը հանդիսանում են իրենց աշխատանքային պարտականությունների հիմնական բաղկացուցիչ մասը: Պաշտպանական գերատեսչության և պաշտպանական արդյունաբերության սահմաններից դուրս գտնվող անձանց ներգրավումը կարող է պաշտպանել շահերի բախումներից:

Բարեփոխումները նախապատրաստելիս անհրաժեշտ է կենտրոնանալ բովանդակային փոփոխությունների վրա: Սա նշանակում է սկզբից փոփոխել նորմատիվ և ընթացակարգային բազան, իսկ այնուհետև՝ անցնել կադրային փոփոխությունների: Բովանդակային փոփոխություններն ավելի ժամանակատար են:

Համագործակցե՞ք հակակոռուպցիոն մարմինների հետ՝ պաշտպանության ոլորտի շրջանակներում և դրանցից դուրս: Իրավապահ մարմինները կարող են կիսվել կոռուպցիոն նոր սխեմաների մասին իրենց ունեցած գիտելիքներով, իսկ քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունները կարող են դառնալ խորհրդատվության հրաշալի աղբյուր: Վերապատրաստե՞ք և ուսուցանե՞ք զինվորական անձնակազմին: Այս առումով, ՆԱՏՕ-ն առաջարկում է ևս մի գործիք, այն է՝ պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության ամրապնդման ուսումնական մոդուլը: Լուծումներ փնտրելիս ուսումնասիրե՞ք այլ պետությունների և ինստիտուտների առաջավոր փորձը:

Ձեր ջանքերի ներդրման հենց սկզբից կլինեն լուծում պահանջող շատ կոնկրետ հարցեր: Սահմանափակ ռեսուրսները ձեզ թույլ չեն տա այդ բոլոր հարցերով զբաղվել հավասարապես արդյունավետ կերպով: Կենտրոնացե՞ք գերակա հարցերի վրա: Եվ հետևողական եղե՞ք ձեր գործունեության մեջ՝ նոր ներդրված կանոնների կատարումը վերահսկե՞ք համապարփակ ձևով և բավականաչափ երկար ժամանակի ընթացքում:

Վերջապես, օգտագործե՞ք քաղաքական կամքի դրսևորման ակտիվացումները բովանդակային բարեփոխումները առաջ տանելու համար: Դրանք կշարունակվեն իրագործվել քաղաքական կամքի նվազեցման դեպքում: Եվ անգամ եթե քաղաքական կամքը իսպառ վերանա, միևնույն է, կլինեն բարեփոխումներ, որոնք շարունակվելու են:

