

# Բարեվարքության ամրապնդումը և կոռուպցիայի նվազեցումը պաշտպանության ոլորտում

Լավագույն փորձի օրինակների ժողովածու



ԵԱՀԿ

Եվրոպայում անվտանգության և  
համագործակցության կազմակերպություն  
Երևանյան գրասենյակ

# ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

<b>Բաժին առաջին</b> .....	1
Ներածություն .....	1
<b>Գլուխ 1. Կոռուպցիայի անձեռքը</b> .....	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
<b>Գլուխ 2. Ռազմավարական մոտեցումը պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության ամրապնդման և կոռուպցիայի նվազեցման ուղղությամբ</b> .....	13
Կոռուպցիոն վարքագծից ակնկալվող կորուստների մակարդակի փոփոխումը .....	14
Կոռուպցիոն վարքագծից ակնկալվող օգուտների մակարդակի փոփոխումը .....	17
Կոռուպցիայի նվազեցման ռազմավարական մոտեցումը .....	18
Առաջարկություններ .....	20
<b>Գլուխ 3. ՆԱՏՕ-ն և բարեվարքության ամրապնդման նախաձեռնության զարգացումը</b> .....	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
<b>Գլուխ 4. Պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության ամրապնդման և կոռուպցիայի նվազեցման ուղղությամբ ազգային մոտեցումները .....</b>	<b>30</b>
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
<b>Բաժին երկրորդ. Կոռուպցիոն ռիսկերն ու խոցելի կետերը պաշտպանության ոլորտում .....</b>	<b>39</b>
<b>Գլուխ 5. Կադրային քաղաքականություն .....</b>	<b>41</b>
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
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
<b>Գլուխ 6. Պաշտպանության ոլորտի բյուջետավորումն ու ֆինանսական կառավարումը .....</b>	<b>56</b>
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. <b>Գնումների գործընթացը պաշտպանության ոլորտում</b> .....	70
Բարեվարքությունը ձեռքբերման գործընթացում .....	70
Մասնակից կազմակերպությունների բարեվարքությունը .....	76
Անհատական վարքագծի բարեվարքությունը .....	79
Բարեվարքության դաշնագրեր .....	82
Գլուխ 8. <b>Օֆսեթային (հակադարձ) գործարքներ</b> .....	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
<b>Գլուխ 9. Արտապատվիրման, մասնավորեցման և հանրային-մասնավոր գործընկերությունների հավանական առավելություններն ու ռիսկերը պաշտպանության ոլորտում .....</b>	<b>97</b>
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
<b>Գլուխ 10. Ավելցուկային գույքի և ենթակառուցվածքների օգտահանումը (ուտիլիզացիան) .....</b>	<b>110</b>
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
<b>Գլուխ 11. Չինված ուժերի անձնակազմի և գույքի ներգրավվածությունը տնտեսական գործունեության մեջ .....</b>	<b>121</b>
Ներածություն .....	121
Չինված ուժերի վերածումը տնտեսական դերակատարի .....	121
Ինդունեգիայի 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

<b>Գլուխ 12. Բարեվարքության հարցերը՝ կապված ռազմական գործողությունների հետ</b> .....	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
<b>Գլուխ 13. Պաշտպանության ոլորտին առնչվող կոռուպցիայի դեմ պայքարը տարածքային վեճեր ունեցող կամ սառեցված հակամարտությունների մեջ գտնվող երկրներում</b> .....	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
<b>Բաժին երրորդ. Բարեվարքության ամրապնդումը և կոռուպցիոն հնարավորությունների նվազեցումը պաշտպանական գերատեսչություններում</b> .....	157
<b>Գլուխ 14. Բարեվարքության ամրապնդման կարևորությունը</b> .....	159
Ի՞նչ է նկատի առնվում բարեվարքություն ասելով .....	159
Բարեվարքությունը զինված ուժերում .....	160
Բարեվարքության ամրապնդման գործիքները .....	162
Եզրակացություն .....	163
Առաջարկություններ .....	164
<b>Գլուխ 15. Կարգավորիչ մեխանիզմներ</b> .....	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
<b>Գլուխ 16. Մարդկային գործոնի դերը .....</b>	<b>185</b>
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
<b>Գլուխ 17. Կառավարության դերը .....</b>	<b>198</b>
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
<b>Գլուխ 18. Խորհրդարանների և աուդիտային մարմինների դերը .....</b>	<b>215</b>
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
<b>Գլուխ 19. Օմբուդսմանի ինստիտուտի դերը .....</b>	<b>228</b>
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
<b>Գլուխ 20. Պաշտպանական արդյունաբերությունը որպես դաշնակից կոռուպցիայի նվազեցման գործում .....</b>	<b>243</b>
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
<b>Գլուխ 21. Քաղաքացիական հասարակության և լրատվամիջոցների դերը .....</b>	<b>255</b>
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. <b>Միջազգային կազմակերպությունների դերը</b> .....	276
Միջազգային կազմակերպությունների դերը լայն համատեքստում .....	276
Կապը պաշտպանության ոլորտի հետ .....	281
Առանձին ինստիտուտներ և ծրագրեր .....	281
Միջազգային կազմակերպությունների հնարավորությունների օգտագործումը .....	288
<b>Բաժին չորրորդ. Բարեվարքության ամրապնդման ծրագրերի իրականացումը</b> .....	291
<b>Գլուխ 23. Իրական փոփոխությունների հասնելը</b> .....	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
<b>Գլուխ 24. Մշակութային առանձնահատկություններին իրազեկ լինելը բարեվարքության ամրապնդման ծրագրեր իրականացնելիս</b> .....	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
<b>Հավելված 1. Աղբյուրների ընտրանի</b> .....	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
<b>Չավելված 2. «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպության պաշտպանության և անվտանգության հարցերով ծրագիրը Կոռուպցիան պաշտպանության ոլորտում .....</b>	<b>322</b>
<b>Կապը մեզ հետ</b> «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպություն-ՄԹ .....	<b>323</b>
<b>Չավելված 3. Չապավումներ .....</b>	<b>324</b>

## ԳԼՈՒԽ 18. ԽՈՐՀՐԴԱՐԱՆՆԵՐԻ ԵՎ ԱՌԻԴՏԱՅԻՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԻ ԴԵՐԸ

Որպես հասարակության առաջնային մանդատն ունեցող ներկայացուցչական մարմին՝ խորհրդարանները հանդիսանում են ժողովրդավարական լեգիտիմության հիմնական աղբյուրը: Նրանք պատասխանատու են այն օրենսդրական դաշտը ձևավորելու համար, որի շրջանակներում պետք է գործեն պետությունն ու հասարակությունը, ինչպես նաև կենտրոնական դեր են խաղում գործադիր իշխանության (մասնավորապես՝ պաշտպանության նախարարությունների և զինված ուժերի) գործունեությունը, ինչպես նաև պաշտպանական արդյունաբերության ներկայացուցիչների և կապալառուների աշխատանքը վերահսկելու գործում: Խորհրդարանական հանձնաժողովները պետք է ունենան բավարար լիազորություններ՝ ազգային անվտանգության քաղաքականության և նախապատվությունների տեսանկյունից բյուջետավորման, գնումների և անձնակազմի հարցերով կայացվող որոշումներն ուսումնասիրելու համար: Իրենց իրավասությունն արդյունավետ կերպով իրացնելու նպատակով խորհրդարանները պետք է ունենան տեղեկատվություն ստանալու բավարար հնարավորություն և անհրաժեշտ անձնակազմ՝ այդ տեղեկատվությունն արդյունավետ վերլուծության ենթարկելու համար: Շատ երկրներում խորհրդարաններն ունենում են իրենց կից ստեղծված վերահսկիչ պալատներ: Վերջիններիս ունեցած դերը կարևոր է՝ կառավարության կողմից կատարվող ծախսերը մանրամասն կերպով քննության ենթարկելու և խախտումները հայտնաբերելու տեսանկյունից:

Այս գլխում բարեվարքության ամրապնդման, թափանցիկության բարձրացման և հաշվետվողականության կատարելագործման ջանքերի հակակոռուպցիոն բաղադրիչի լույսի ներքո ուսումնասիրվում են խորհրդարանական գործունեության տարբեր մեխանիզմներն ու առկա խնդիրները:

### Մաս 1-ին Խորհրդարանական հանձնաժողովներ

Հանձնաժողովները հանդիսանում են խորհրդարանների աշխատանքային մարմինները: Չնայած քաղաքական հիմնական խնդիրներն ու աղմկոտ իրադարձությունները տեղի են ունենում լիազու մար նիստերի ընթացքում՝ տեսախցիկների առջև, այնուամենայնիվ, հենց հանձնաժողովի աշխատանքի ձևաչափն է, որի շրջանակներում խորհրդարանականներն ավելի հաճախ են բացատրություններ և ցուցմունքներ ստանում պաշտպանության ոլորտի պաշտոնյաներից, ունենում քննարկումներ, անցկացնում խորհրդարանական հետաքննություններ և հանդես գալիս զանազան զեկուպցներով: Խորհրդարանների մեծ մասում գոյություն ունի հանձնաժողով, որի պատասխանատվության հիմնական ոլորտն են կազմում պաշտպանության ոլորտի խնդիրները, հաճախ՝ ազգային անվտանգության ավելի ընդհանուր բնույթի խնդիրների հետ համատեղ: Այնուամենայնիվ, որոշակի բարդություն ունեցող տարբեր խնդիրներ, ինչպիսին հենց նրանք են, որոնք գոյություն ունեն պաշտպանության ոլորտում, անխուսափելիորեն մտնում են նաև մի շարք այլ հանձնաժողովների, օրինակ՝ ֆինանսների, արտաքին քաղաքականության, մարդու իրավունքների և հետախուզության նկատմամբ վերահսկողության հարցերով հանձնաժողովների պատասխանատվության տիրույթը:

Անվտանգության և պաշտպանության հարցերի հանձնաժողովի գործունեության ոլորտն են կազմում՝

- պաշտպանության և անվտանգության ոլորտներին առնչվող օրենսդրության մշակումը.
- բյուջեների և ծախսերի վերահսկման մասին առաջարկությունների ներկայացումը.
- կառավարության պաշտպանության ոլորտի քաղաքականության և անվտանգության ռազմավարության ուսումնասիրումը.
- խորհրդարանի վավերացմանը ներկայացված միջազգային պարտավորությունների և պայմանագրերի առթիվ խորհրդատվության և առաջարկությունների տրամադրումը.
- արտերկրում ուժ կիրառելու և զորք տեղակայելու առթիվ խորհրդարանին առաջարկությունների ներկայացումը.
- պաշտպանության ոլորտում գնումների գործընթացի վերահսկումը.
- բարձրագույն հրամանատարական կազմի պաշտոններում նշանակումների նկատմամբ հսկողության իրականացումը.

- կադրային քաղաքականության և զինծառայողների՝ մարդու իրավունքների վիճակի վերահսկումը:

Որպեսզի հանձնաժողովները կարողանան արդյունավետ կերպով իրականացնել իրենց վերապահված վերահսկիչ գործառնությունները, պետք է բավարարված լինի երեք նախապայման: Առաջին հերթին, հանձնաժողովները պետք է ունենան անհրաժեշտ իրավասություն, որը հստակ պետք է նրանց վերապահված լինի օրենսդրությամբ: Այս իրավասության մեջ սովորաբար մտնում է հետևյալ լիազորությունների իրացումը՝

- անցկացնել լսումներ կամ հետաքննություններ, որոնց պարտադիր ներկայանալու համար ծանուցվում են նախարարներ, գործադիր իշխանության բարձրաստիճան այլ պաշտոնյաներ, զինվորական կամ քաղաքացիական պաշտոնյաներ և փորձագետներ՝ հարցերին պատասխանելու կամ ցուցմունք տալու համար.
- փաստաթղթեր պահանջել գործադիրից.
- ուսումնասիրել հանրային միջոցների ծախսման թափանցիկությունն ու արդյունավետությունը և անհրաժեշտության դեպքում իրավասու մարմիններին միջնորդություններ ներկայացնել աուդիտային ստուգումներ անցկացնելու վերաբերյալ.
- քննության առնել զինծառայողների և քաղաքացիական անձանց կողմից պաշտպանության և անվտանգության ոլորտների առնչությամբ ներկայացված դիմումներն ու բողոքները.
- այցեր և տեսչական ստուգումներ կատարել ռազմակայաններում և այլ վայրերում, այդ թվում՝ արտերկրում տեղակայված գործերի շրջանում:

Երկրորդ հերթին, հանձնաժողովները պետք է ունենան իրենց պարտականությունները համարժեք կերպով իրականացնելու կարողություն՝ նկատի ունենալով որակյալ անձնակազմը, բավարար բյուջեն, տեղեկատվություն ստանալու հնարավորությունը և արտաքին փորձաքննություն նշանակելու (և դրա համար վճարելու) կարողությունը: Նաև կարևոր են բուն հանձնաժողովի անդամների մասնագիտական ընդունակությունները. նրանք պետք է ունենան անհրաժեշտ կրթություն, փորձ և գիտելիքներ, որոնք ժամանակ առ ժամանակ պետք է լրացվեն շարունակական ուսուցմամբ և վերապատրաստմամբ:

Եվ երրորդ, ոչ պակաս կարևոր է հանձնաժողովի անդամների մոտեցումը՝ կառավարությանը հաշվետու դարձնելու և անաչառ կերպով հանրային օգուտը հետապնդելու ցանկության տեսանկյունից: Դռնփակ, առանց լրատվամիջոցների ու հանրության ներկայացուցիչների մասնակցության, հանդիպումներ անցկացնելը կարող է հանդիսանալ շահագրգիռ կողմերի ճնշումներից խուսափելու լավ եղանակ: Ոչ պաշտոնական, չարձանագրվող հանդիպումները նույնպես գերազանց միջոց են ընդհանուր տեսլականներ ձևավորելու և քաղաքական շահագրգռությունների շրջանակներից դուրս գալու համար: Որպես ամենաազդեցիկ տարր, սակայն, մտնում է հանձնաժողովի նախագահների մոտեցումը և նրա ղեկավարման որակը:

Բացի այդ, խիստ, նախահարձակ մոտեցումները կարող են ապահովել հանձնաժողովների կողմից կանխարգելիչ վերահսկողության իրականացումը: Ժամանակը այնպիսի բաների վրա ծախսելը, ինչպես, օրինակ, դեպի գործառնությունը պլանավորված և չպլանավորված այցեր կատարելը, լսումներ անցկացնելը և աուդիտային ստուգումներ կատարելը, իրականում կարող է ինայել բավականին շատ ժամանակ և Էներգիա, որոնք հակառակ դեպքում պետք է օգտագործվեին խնդիրները, արդեն ծագելուց հետո, լուծելու ուղղությամբ:

## Վերահսկիչ կամ հաշվիչ պալատներ

Հանձնաժողովի մասնագիտական անձնակազմից բացի՝ խորհրդարանները հաճախ ունենում են աուդիտային անկախ մարմիններից տեղեկատվություն և փորձագիտական վերլուծություն ստանալու հնարավորություն: Դրանք հաճախ գործում են օրենսդրին կից՝ կամ անմիջապես, ինչպես ԱՄՆ Կոնգրեսի բյուջետային հարցերի գրասենյակը (US Congressional Budget Office), կամ էլ օրենքով նախատեսված որոշակի լիազորությունների և փոխհարաբերությունների միջոցով, ինչպես, օրինակ, Միացյալ Թագավորության ազգային աուդիտային գրասենյակը (UK National Audit Office): Արդյունավետ գործելու պարագայում այս մարմինները խորհրդարանին տրամադրում են գործադիրի նախկին և ընթացիկ գործունեությունը գնահատելու անհրաժեշտ միջոցներ: Աուդիտային մարմինների առանձին լիազորություններից կարող են լինել՝

- կառավարության բոլոր կենտրոնական մարմինների և գործադիր գերատեսչությունների ֆինանսական հաշվետվությունների աուդիտային ստուգում իրականացնելը.
- բյուջետային գործընթացին օժանդակելը՝ բյուջեների կատարման մասին համապատասխան վերլուծություններ նախապատրաստելով, գործադիր կողմից ներկայացված բյուջետային առաջարկները վերլուծության ենթարկելը, գնային հաշվարկների անկախ գնահատում անցկացնելը և բյուջետային այլընտրանքային տարբերակներ և սցենարներ ներկայացնելը.
- ֆինանսաբյուջետային ոլորտին առնչվող քաղաքականության և ծրագրերի առանձին խնդիրների վերլուծություն կատարելը.
- ահազանգող անձանց և հանրության համար միջոցներ ստեղծելը հաղորդումներ ներկայացնելու և դրանց առթիվ քննություններ անցկացնելու համար.
- տարբեր գերատեսչություններին աջակցություն ցուցաբերելը՝ նրանց կողմից միջոցների ծախսման արդյունավետությունը բարելավելու ուղղությամբ, կիրառելով աուդիտային ստուգումների և առաջավոր փորձի տարածման պրակտիկան:

Այս բոլոր միջոցառումների իրականացումը կախված է տարբեր կառույցների գործունեությունը և նրանց կողմից խնդիրների իրագործումը ճշգրիտ կերպով գնահատելու կարողությունից: Հաշվապահական կամ իրավական նորմերի պահպանման մոտեցումից բացի՝ օգտակար է նաև կենտրոնական «քաղաքականության հաշվետվողականության» վրա, քանի որ դա օգնում է միմյանց հետ համադրելու տրամադրված ռեսուրսները, կատարողականն ու պահանջվող արդյունքները: Սա ավելի հեշտ է անել, իսկ աուդիտային մարմինների գործունեության արդյունքները՝ ավելի արժևորել, եթե նրանց աշխատանքը կապակցվում է Պլանավորման, ծրագրավորման, բյուջետավորման և գնահատման համակարգին (ՊԾԲԳՅ, Planning, Programming, Budgeting and Evaluation System, PPBES): Այս դեպքում աուդիտային մարմինը պետք է առանձնակի ուշադրություն դարձնի ծրագրավորման փուլի վրա, որը կանխորոշում է միջոցների միջնաժամկետ հատկացման և ծրագրերի գնահատման առթիվ կայացվող որոշումները: Շատ երկրներում գնահատումը հանդիսանում է թերզարգացած գործառնություն, ինչը զարմանալի չէ՝ հաշվի առնելով դրա աշխատատար և քաղաքականապես զգայուն բնույթը:

**Պատուհան 18.1. Միացյալ Թագավորության ազգային աուդիտային գրասենյակի դերը**

Միացյալ Թագավորության ազգային աուդիտային գրասենյակը (ԱԱԳ), որը ղեկավարում է գլխավոր տեսուչ-վերահսկիչը, իր ջանքերը կենտրոնացնում է երեք հիմնական ուղղությամբ՝ միջոցների ծախսման արդյունավետության ապահովում, աջակցություն խորհրդարանին և առաջավոր փորձի ներկայացում:

Միջոցների ծախսման արդյունավետություն

1983 թ. ընդունված Ազգային աուդիտի մասին օրենքի համաձայն ԱԱԳ-ն իրավասու է ստուգելու պետական միջոցների ծախսման արդյունավետությունը և նախապատրաստելու համապատասխան զեկույցներ: Այս աշխատանքի ընթացքում ուսումնասիրվում է, թե ինչպես, որքան արդյունավետ և ռացիոնալ կերպով են նախարարություններն ու այլ պետական գերատեսչությունները ծախսել իրենց հատկացված միջոցները՝ պահանջվող արդյունքների տեսանկյունից: Այս գործունեության ոլորտում ընդգրկված է հարցերի լայն շրջանակ՝ քրեական արդարադատության համակարգի գործունեությունից մինչև պաշտպանության նախարարության հիմնական մրցության ծրագրերի ուսումնասիրությունը, պետական ծրագրերի առևտրային բաղադրիչը բարելավելուց մինչև մայրուղիների շահագործումը: ԱԱԳ-ն տարեկան կտրվածքով իրապարակում է մոտ 60 զեկույց: Դրանք բոլորը հիմնված են կոնկրետ ապացույցների, մանրամասն վերլուծությունների, ինչպես նաև՝ համապատասխան փաստաթղթեր ստանալու՝ օրենքով սահմանված շատ լայն հնարավորությունների վրա:

Աջակցություն խորհրդարանին ԱԱԳ-ի ղեկավարը խորհրդարանի Համայնքների պալատի պաշտոնական ներկայացուցիչն է, ում գործունեության արդյունքները խորհրդարանին են ներկայացվում Համայնքների պալատի իրահանգով: Նա հանդես է գալիս խորհրդարանի և հարկատուների անունից՝ նպատակ ունենալով ապահովելու պետական միջոցները ծախսելու համար կառավարության հաշվետու լինելը, ինչպես նաև՝ աջակցելու պետական մարմիններին իրենց գործունեությունը բարելավելու ուղղությամբ: 2000 թ. ի վեր այն կանոնավոր կերպով ստուգել է այն հիմնական կանխատեսումները, որոնք կառավարության կողմից դրվել են պետական միջոցների ծախսային հատվածի ձևավորման հիմքում՝ դրանց ողջամտությունը պարզելու նպատակով, և կառավարության հաշվետվությունների հետ զուգահեռ ներկայացրել իր սեփական հաղորդումները: 2007-2008 թթ. ընթացքում այն իրապարակել է խորհրդարանին և ներկայացրել 60 հիմնական հաղորդում և անցկացրել ավելի քան 460 հաշվեկշռի աուդիտային ստուգում: 2008–2009 թթ. սկսած աուդիտային ստուգումներն իրականացվել են ֆինանսական հաշվետվությունների միջազգային չափորոշիչների (International Financial Reporting Standards) օգտագործմամբ:

ԱԱԳ-ն աջակցում է հանրային միջոցների հարցերի հանձնաժողովին (Public Accounts Committee, PAC), խորհրդարանի երկու պալատների այլ մշտական հանձնաժողովներին, ինչպես նաև անհատ պատգամավորներին՝ պետական միջոցների ծախսման և ծառայությունների մատուցման առթիվ վերջիններիս կողմից կատարվող ստուգումների անցկացման գործում: ԱԱԳ-ն բազմակողմանի աջակցություն է ցուցաբերել խորհրդարանի 17 մշտական հանձնաժողովներին, իսկ վերջերս սկսել է հանդես գալ գործունեության կատարողականի վերաբերյալ կազմակերպվող ասուլիսներով՝ օգնելով մշտական հանձնաժողովներին նրանց կողմից տարբեր գերատեսչությունների նկատմամբ տարեկան վերահսկողությունն ու գնահատումն իրականացնելու հարցում: Բացի այդ, ԱԱԳ-ն նաև զբաղվում է խորհրդարանականների կողմից արվող շատ տարբեր և բարդ հարցումներով, որոնք առանձին դեպքերում կարող են վերաճել հանրային միջոցների ծախսման արդյունավետության մասին ամբողջական առանձին զեկույցների:

#### Առաջավոր փորձը

ԱԱԳ-ն թողարկում է տեխնիկական բնույթի տեղեկատվություն, ուղեցույցներ և առաջավոր փորձի մասին համապատասխան նյութեր, որոնք բոլորը կարող են օգտագործվել այլ կառույցների, մասնավորապես՝ հանրային հատվածի այլ մարմինների կողմից:

#### Պաշտպանության ոլորտի խնդիրներ

Այս ոլորտում ԱԱԳ-ի գործունեությունն ընդգրկում է այնպիսի բարդ գերատեսչության ֆինանսական աուդիտի անցկացումը, որին ամրագրված գույքի արժեքը կազմում է մոտ 90 միլիարդ ֆունտ ստեռլինգ, և որի տարեկան բյուջեն կազմում է 34 միլիարդ ֆունտ ստեռլինգ: ԱԱԳ-ն նաև անցկացնում է պաշտպանության նախարարության կողմից պետական միջոցների ծախսման արդյունավետության գնահատում և այդ առթիվ հանդես գալիս հաղորդումներով: Սա ներառում է պաշտպանական գերատեսչության կողմից իր ընթացիկ գործունեության կազմակերպման կարողությունը, ինչպես նաև զինված ուժերի սպասարկման և զարգացման, ապագա կարիքները հոգալու հնարավորությունը: Չնայած նրան, որ ԱԱԳ-ի ուշադրության կենտրոնում են օպերատիվ արդյունավետության հարցերը, զինված ուժերի անձնակազմի կարիքների բավարարումը, հիմնական զինատեսակների և ենթակառուցվածքների ձեռքբերման գործընթացները, օրինակ՝ ռազմակայանների շահագործման կամ ենթակառուցվածքային օբյեկտների վերապրոֆիլավորման ծրագրերը: Վերջին հաղորդումների ուսումնասիրության առարկան են հանդիսացել «Չինուկ» (Chinook) ուղղաթիռների, «Հերկուլես Սի-130 Ես» (Hercules C-130s) տրանսպորտային ինքնաթիռների, գերձայնային ինքնաթիռների նյութատեխնիկական ապահովման, անձնակազմի հավաքագրման և ծառայությունը շարունակելու, պահեստազորի օգտագործման և պաշտպանության ոլորտի տեղեկատվական ենթակառուցվածքների հետ կապված հարցերը:

**Աղբյուրը (աղապատացված տարբերակով). Ազգային աուդիտային գրասենյակ, UK National Audit Office, [www.nao.org.uk](http://www.nao.org.uk):**

## Սկսեք վերևից. կոռուպցիոն ռիսկերը և դրանց հաղթահարման միջոցները խորհրդարանականների համար

Կոռուպցիան նվազեցնելու գործում խորհրդարանականները պետք է հանդես գան խաղի կանոնների պահպանումը երաշխավորողների դերում՝ սահմանելով թափանցիկության համապատասխան նորմեր և չափորոշիչներ, ապահովելով կառավարության հաշվետու լինելը վերջինիս կողմից կայացվող որոշումների օրինականության համար և ուսումնասիրելով կառավարության գործունեության աուդիտի արդյունքները: Միաժամանակ, ինչպես և ցանկացած այլ ոլորտում, որտեղ գոյություն ունեն մեծածավալ ծախսեր, խորհրդարանականները նույնպես զգում են նշված որոշումների վրա ազդեցություն գործելու գայթակղությունը և երբեմն էլ անում են դա՝ իրենց մասնավոր կամ իրենց կուսակցության օգուտի համար: Այս առումով, հետզհետե ավելի մեծ ուշադրություն է դարձվում պաշտպանության ոլորտում գնումների գործընթացում առկա կոռուպցիային: Սրա հետ մեկտեղ, որևէ ապացույց չկա այն բանի, որ պաշտպանության ոլորտը կոռուպցիոն ավելի մեծ հակվածություն ունի, քան, ասենք, շինարարության ու ենթակառուցվածքների զարգացման բնագավառներում կատարվող հանրային պատվերները: Իրապես, անվտանգության ավելի լայն հատվածի առումով, ոստիկանությունն ու մաքսային ծառայությունը ավելի կոռումպացված են, քան պաշտպանության ոլորտը, չնայած սա հաճախ ավելի մանր, ստորին կոռումպացիոն դրսևորումներ են, որոնք տեղի են ունենում խորհրդարանական վերահսկողության համար շատ ցածր մակարդակում:

Այնուամենայնիվ, պաշտպանության ոլորտն ունի իր ուրույն կոռուպցիոն ռիսկերը: Որոշում կայացնողների ու շահագրգռված անձանց շրջանակը սովորաբար ավելի նեղ է և գործում է գաղտնիության պայմաններում, փորձագիտական ներգրավվածությունը ավելի ցածր է, և ամենից գատնիքը շուկան մենաշնորհեցված է, այսինքն՝ միակ գնորդը հանդիսանում է պաշտպանական գերատեսչությունը, իսկ որակյալ մատակարարների քանակը սահմանափակ է: Պաշտպանության ոլորտի բարդ պայմանագրերը, որոնցում համաձայնություններ են կնքվում բազմաթիվ ենթակապալառուների հետ, դժվարացնում են պատշաճ հաշվապահություն վարելը, և գնումների վարչությունները նախընտրում են գործ ունենալ միայն մի խումբ վստահելի մատակարարների հետ: Այս պայմաններում, խորհրդարանականները լրբիստական գործունեություն են իրականացնում իրենց ընտրագանգվածի տնտեսական շահերի օգտին և կարող են ձեռք մեկնել իրենց հովանավորյալներին՝ զինվորական ծառայությունից տարկետում ստանալու կամ ազատվելու կամ լավ աշխատանք գտնելու գործում: Այս իրավիճակներում շատ աղավաղվում է այն սահմանագիծը, որն անցնում է ընտրագանգվածին իրավաչափորեն աջակցելու և անօրինական ազդեցության միջև:

Մարդկային երևակայությունը սահմաններ չի ճանաչում, երբ խոսքը վերաբերում է առանց օրենքի հետ խնդիրներ ունենալու գնումների գործընթացի վրա ազդեցություն ունենալու ճանապարհներ փնտրելուն: Կոռուպցիան կարող է արտահայտվել (անհիմն բարձր) պայմանագրային վճարներից փայտանումներ, մատուցված ծառայությունների դիմաց այսպես կոչված «կոմիսիոն» վճարներ, ինչպես նաև պայմանագրի առարկայից ընդհանրապես դուրս որոշ «լավություններ» ստանալու ձևով, օրինակ՝ ընտանիքի անդամների համար ուղևորություններ ֆինանսավորելու կամ պարզապես «սեղանի տակից» գումարներ վճարելու տեսքով: Լայնածավալ կոռուպցիան, որն ուղղված է ազդեցիկ մարդկանց որոշումների վրա ներգործելուն, սովորաբար տեղի է ունենում գործակալների և այլ միջնորդների օգնությամբ՝ այսպիսով խուսափելով մատակարարի և գնորդի միջև ուղղակի կապերից և դժվարացնելով կատարվող վճարումների բացահայտումը բանկային համակարգի միջոցով<sup>160</sup>: Սա ավելի է կարևորում հստակ օրենսդրության անհրաժեշտությունը, որը պարզորոշ կերպով կսահմանի թույլատրելի և արգելված գործողությունները և կգծի այն սահմանը, որից այն կողմ պաշտոնյաները չեն կարող անցնել մատակարարների հետ իրենց հարաբերություններում: Սահմանափակումներ պետք է նախատեսվեն՝ կապված այն նվերների արժեքի հետ, որոնք իրավունք ունեն ստանալ պաշտոնյաներն ու խորհրդարանականները: Վերջիններս պետք է նաև հետևեն, որպեսզի այս նորմերը կամ վարքագծի կանոնագրերը հստակ ամրագրում ստանան, ինչպես նաև հենց իրենք նույնպես պետք է պահպանեն դրանց պահանջները: Նրանք պետք է խուսափեն ոչ պատշաճ վարքագիծ դրսևորելու բոլոր կասկածներից, օրինակ՝ շփման մեջ չմտնեն առևտրային գործակալների հետ կամ գործարաններ չայցելեն միայնակ, այլ գնան բացառապես պաշտպանության հարցերի հանձնաժողովի իրենց գործընկերների հետ միասին:

2007 թ. ԱՄՆ Մոնտանա նահանգից սենատոր ընտրված ժողովրդավարական կուսակցության ներկայացուցիչ Ջոն Թեսթերը (Jon Tester) մի նորամուծության գնաց, նա համացանցում սկսեց տեղադրել իր ամենօրյա օրակարգը: Այս քայլը բացահայտեց կոռուպցիոն ռիսկերին դիմագրավելու մի եղանակ, այն է՝ առավելագույն թափանցիկություն՝ կապված նրա հետ, թե ինչպես են խորհրդարանականները կատարում իրենց աշխատանքը ու ինչպես են արտահայտում իրենց շահերը: Խորհրդարանականները, նախքան պաշտոնի անցնելը, պետք է նաև հայտարարագրեն իրենց եկամուտներն ու գույքը և ունեցած տնտեսական շահերը և շարունակեն դա անել անգամ իրենց պատգամավորության ժամկետը լրանալուն հաջորդող մի քանի տարվա ընթացքում: Պետք է արգելվի անանուն հովանավորների կողմից նրանց և նրանց կուսակցությունների օգտին հանգանակություններ անելը: Այս սահմանափակող միջոցները նույնպես գործի են դրվում ի շահ հենց խորհրդարանականների, քանի որ պաշտպանում են նրանց չարաշահումներ և կեղծիքներ թույլ տալու անհիմն մեղադրանքներից և խթանում հանրության վստահությունը նրանց գործունեության հանդեպ: Այս առումով, ՄԱԿ-ի «Պետական պաշտոնատար անձանց վարքագծի միջազգային կանոնագիրքը» ամրագրում է վարքագծի կանոնները սահմանելու ընթացքում օգտակար որոշ սկզբունքներ, օրինակ՝ շահերի բախման և ինքնաբացարկի մասին 2-րդ հոդվածը և 3-րդ հոդվածը՝ գույքի հայտարարագրման վերաբերյալ: Գույքի և եկամուտների նման բացահայտումը առանձնակի կարևորություն ունի այն օրենսդիր մարմիններում, որտեղ պատգամավորներն աշխատում են ոչ լրիվ դրույթով և, հետևա-

<sup>160</sup> «Կաշառքի վարվելակարգը. ինչպես յուրել ավիր», «Էքոնոմիստ», 23 դեկտեմբերի, 2006թ., “The Etiquette of Bribery: How to Grease a Palm,” The Economist, 23 December 2006.



բար, իրավունք ունեն կատարելու այլ վճարովի աշխատանք: Օրինակ՝ Բրիտանիայի Լորդերի պալատի 743 անդամներից 139-ը իրականացրել են խորհրդատվական վճարովի գործառնություն, և նրանց անուններն առկա են կորպորացիաների աշխատավարձերի տեղեկանքներում:

## Խորհրդարանի դերը պաշտպանության ոլորտի թափանցիկության ապահովման գործում

Խորհրդարանները հանգուցային դերակատարում ունեն պաշտպանական գերատեսչության թափանցիկության ապահովման գործում և այդ ուղղությամբ օժտված են բազմաթիվ լիազորություններով: Խորհրդարանի անդամներն իրավունք ունեն հանդես գալու գրավոր և բանավոր հարցումներով, ինչպես նաև՝ կրկին պնդելու այդ հարցումները և հետամուտ լինելու դրանց, եթե ստացված պատասխանները կհամարեն ոչ բավարար: Թափանցիկության հասնելու հզոր միջոց է խորհրդարանական լուսման կազմակերպումը՝ մրցակից կապալառուների մասնակցությամբ, որոնք, անհրաժեշտության դեպքում, առևտրային գաղտնիք պարունակող տեղեկությունների պաշտպանության շահերից ելնելով, կարող են անցկացվել դռնփակ: Ավելի դրամատիկ, սակայն ավելի ծախսատար են խորհրդարանական հետաքննությունները, որոնք ունենում են ինչպես փաստահավաք, այնպես էլ պատասխանատուներին գտնելու առաքելություն: Շատ քիչ նախարարներ և պետքարտուղարներ են դիմանում այս փորձությանը, քանի որ սա հենց այն տեղն է ու այն ժամը, երբ բաղաբանական պայթյուն իր սրված արտացոլումն է ստանում հետաքննության ձևաչափում, և ընդդիմադիր պատգամավորները, դաշույնները պատյաններից հանած, պատրաստ սպասում են կառավարության անձեռնահասությունն ապացուցելու իրենց պահին: Մինևույն ժամանակ, խորհրդարանական հետաքննությունների արդյունավետությունը հաճախ ընկնում է այն պատճառով, որ խորհրդարանի անդամների մոտ բացակայում է դատավարական հարցաքննության փորձը. չէ՞ որ նրանց ընտրել են իրենց բաղաբանական դիրքորոշումների, այլ ոչ թե քննություն իրականացնելու ընդունակությունների համար:

Քննչական միջոցառումները կարևոր են, սակայն կոռուպցիայի դեմ լավագույն միջոցներ են սովորական ընթացակարգերն ու դրանց հետևելը. պաշտպանական բյուջեն ուշադիր, տող առ տող ուսումնասիրելը, նոր գնումների կենսական ամբողջ ցիկլի արժեքը գնահատելը, ինչպես նաև սեփական ուսումնասիրությունները աուդիտային մարմինների հաղորդումների հետ համադրելը՝ պարզելու համար, թե արդյոք հսկայական պետական միջոցները ծախսվել են նշված նպատակներին համապատասխան: Ակնհայտ է, սակայն, որ նման ընթացակարգերն արդյունավետ են միայն այն դեպքում, երբ խորհրդարանն իր տրամադրության տակ ունենում է խորը վերլուծություններ կատարելուն ընդունակ բավարար քանակով որակյալ կադրեր: Անկախ աուդիտային մարմնի առկայության պարագայում, վերջինս նույնպես զսպող գործոն է հանդիսանում չարաշահումների համար, քանի որ շատ հավանական է, որ յուրացումներն ու վատնումներն արձանագրվեն այդ մարմինների հաղորդումներում:

Գնումների ոլորտում պաշտպանության նախարարությունը պետք է պարտավորված լինի խորհրդարանին տեղեկություններ տրամադրել զինված ուժերի կարիքների, դրանք բավարարելու բոլոր այլընտրանքային տարբերակների, հավանական մատակարարների մասին, ինչպես նաև հիմնավորումներ և առաջարկներ ներկայացնել գնումների վերաբերյալ վերջնական որոշումների առթիվ: Օրինակ՝ Բելգիայում և Նիդեռլանդներում պաշտպանության նախարարը պետք է շարժվի սահմանված ընթացակարգով. նախևառաջ՝ սպառազինության որևէ համակարգի անհրաժեշտությունը պետք է նախապես ներառի տասնամյա գործողությունների ծրագրում՝ կից հիմնավորմամբ, այնուհետև՝ վերլուծի այլընտրանքային տարբերակները, որից հետո՝ հաղորդումներ ներկայացնի բանակցությունների, ինչպես նաև համատեղ արտադրության և փոխհատուցման հարցերի մասին (որի համար արդեն պատասխանատու է տնտեսական հարցերի նախարարությունը), և վերջապես՝ որոշում կայացնի գնումը կատարելու վերաբերյալ: Այս տեսակ քննարկումներին աջակցելու համար 1996 թ. Բելգիայի Ներկայացուցիչների պալատին կից ստեղծվել է Ռազմական գնումների հարցերով ad hoc հանձնաժողովը: Նիդեռլանդներում պաշտպանության նախարարությունը պետք է հետևի այն համաձայնագրի պահանջներին, ըստ որի 50 միլիոն եվրո գումարը գերազանցող պայմանագրի կնքումից առաջ խորհրդարանին պետք է բավարար ժամանակ տրամադրվի այն ուսումնասիրելու համար (տե՛ս Պատուհան 18.2-ը): Սովորաբար արդյունքը լինում է պաշտպանության հարցերի հանձնաժողովից տրված «կանաչ լույսը», սակայն խորհրդարանի անդամներն իրավունք ու



Նեն հարցը մտցնելու Երկրորդ պալատի օրակարգ՝ լիազումար նիստում այն քննարկելու և քվեարկելու համար: Գերմանիայում խորացված ուսումնասիրության նմանատիպ ընթացակարգ նախատեսված է 25 միլիոն եվրոյի շեմը գերազանցող պայմանագրերի համար:

**Պատուհան 18.2. Պաշտպանության ոլորտում գնումների գործընթացի նկատմամբ վերահսկողության քայլերի հաջորդականության մոդելը**

Գնումների գործընթացի նկատմամբ վերահսկողության քայլերի հաջորդականության հետևյալ մոդելը հիմնված է Նիդեռլանդների խորհրդարանական գործունեության պրակտիկայի վրա:

**Կարիքներ**

Պաշտպանության նախարարությունը խորհրդարանին տեղեկացնում է ընդհանուր ռազմական կարիքի մասին: Այս տեղեկատվությունը ներառում է գնման համար անհրաժեշտ տեխնիկայի տեսակը, նախատեսված քանակը և այդ գնումը կատարելու համար նախատեսված ֆինանսական միջոցների ծավալը: Սովորաբար խորհրդարանականներն ուշադրություն են դարձնում ընդհանուր բյուջեի համեմատ այդ նոր գնումների տեսակարար կշիռն և հարցեր ուղղում այլ գերակա անհրաժեշտությունների հետ նոր գնումների համատեղելիության վերաբերյալ: Գնման գործընթացը կարող է շարունակվել միայն խորհրդարանի պաշտպանության հարցերի հանձնաժողովի կողմից ներկայացված կարիքները հաստատվելու դեպքում կամ առնվազն ուղղակի առարկությունների բացակայության դեպքում, ինչն արտահայտվում է նվազագույն հավանության հետևյալ բանաձևում՝ «հանձնաժողովը ի նկատի է ունենում ներկայացված փաստաթուղթը»:

**Նախապատրաստական ուսումնասիրություններ**

Օպերատիվ կարիքներն իրենց արտացոլումն են գտնում տեխնիկական պահանջների տեսքով: Ուսումնասիրման է ենթարկվում ամբողջ շուկան, և կազմվում է հավանական բոլոր մատակարարների սպառիչ ցանկը: Եթե տվյալ ապրանքի ձեռքբերումը տվյալ պահին կամ մոտ ապագայում հնարավոր չէ, ապա մշակվում են պաշտպանական արդյունաբերության և շահագրգիռ այլ պետությունների հետ համատեղ այդ ապրանքի նախագծման և արտադրության ծրագրերը: Հաստատվում է գնման գործընթացի ռազմավարությունը, ինչպես նաև՝ ապրանքի արտադրության և մատակարարման ժամանակացույցը:

**Գնահատում**

Այս փուլն իրենից ներկայացնում է հետաքրքրության հայտ ներկայացրած մատակարարների կողմից տրամադրված տեղեկատվության խորը ուսումնասիրության գործընթաց: Արդյո՞ք նրանք ի վիճակի են բավարարելու տեխնիկական բոլոր պահանջները, կամ արդյո՞ք նրանց կողմից առաջարկվում է այդ պահանջները բավարարելու այլընտրանքային որևէ եղանակ: Արդյո՞ք առաջարկվող տեխնիկական օգտագործվում է այլ պետությունների գինված ուժերի կողմից, և եթե այո, ապա ինչպիսի՞ն է այդ շահագործման փորձը: Ինչպիսի՞ հեռանկարներ կան համատեղ արտադրություն իրականացնելու կամ հակադարձ (օֆսեթային) համաձայնության գալու համար: Այս ուսումնասիրությունը պետք է եզրափակվի այլընտրանքային նմուշների կարճ ցուցակի կազմմամբ: Ստացված տեղեկությունները պետք է դառնան իրավասու խորհրդարանական հանձնաժողովների քննարկման առարկա, և ցանկալի է, որ մատչելի դարձվեն հանրության համար:

**Գնում**

Այս փուլում, բանակցված առաջարկությունների հիման վրա ձևակերպվում է գնման վերջնական առաջարկությունը, և կատարվում են դրա համար անհրաժեշտ նախապատրաստական գործողություններ, որոնք հնարավորության դեպքում ներառում են տեխնիկայի դաշտային պայմաններում կատարված փորձարկումները: Սպառազինությունների վարչությունը, այս վերջնական առաջարկությամբ հանդես գալուց առաջ, առաջարկները գնահատում է մի շարք չափանիշներից ելնելով: Եթե ռազմական կարիքները բավարարում է միանգամից մի քանի այլընտրանքային տարբերակ, ապա հնարավոր է, որ դեր խաղան այլ գործոնները ևս, օրինակ՝ շահագործման գինը կենսական ամբողջ ցիկլի ընթացքում, մարտական արդյունավետության կամ անվտանգության համեմատական աստիճանը: Հաճախ իրենց դերն ունեն նաև օֆսեթային կամ համատեղ արտադրության մասին համաձայնությունները: Խորհրդարանականներն ուզում են վստահ լինել, որ տեղական արտադրողը համարժեքորեն ներգրավված կլինի գործընթացում, և սովորաբար հարյուր տոկոսանոց փոխհատուցում են պահանջում արտերկրում սպառված ռազմական յուրաքանչյուր դոլարի կամ եվրոյի դիմաց:

Այս փուլերից յուրաքանչյուրի ընթացքում խորհրդարանի ունեցած դերը տարբերվում է՝ ելնելով առաջարկվող գործարքի գումարային արժեքից: Նիդեռլանդներում 5 միլիոն եվրո գումարից պակաս արժեք ունեցող պայմանագրերի կնքումը վերապահված է համապատասխան գերատեսչության իրավասությանը: Մինչև 25 միլիոն եվրո արժեքով գործարքները պետք է ստորագրվեն գլխավոր ռազմական շտաբի պետի կողմից և ներկայացվեն խորհրդարանին: 25-ից մինչև 100 միլիոն արժեք ունենալու դեպքում ռազմական կարիքները պետք է նախապես, գործընթացի ամենասկզբում, արդեն իսկ հաստատված լինեն խորհրդարանական հանձնաժողովի կողմից, սակայն այդ գործարքների հետագա կատարումը վերապահվում է համապատասխան զորատեսակի հրամանատարի իրավասությանը՝ բացառությամբ այն դեպքերի, երբ տվյալ նախագիծը ճանաչվում է որպես քաղաքական նշանակություն ունեցող: Ավելի բարձր արժեք ունեցող նախագծերի դեպքում, նախքան ստորագրությունը, անհրաժեշտ է խորհրդարանի հավանությունը: Դրանց կատարման առթիվ ցանկացած որոշում կարող է կայացվել բացառապես պետքարտուղարի (նախարարի տեղակալի) կողմից, ով հանդիսանում է ռազմական տեխնիկայի հարցերով պատասխանատու: 250 միլիոն եվրո գումարը գերազանցող գործարքները պահանջում են ամբողջ կառավարության հավանությունն ու պետք է հաստատվեն խորհրդարանի կողմից:

**Աղբյուրը.** *Վիլլեմ վան Էեկելեն, «Պաշտպանության ոլորտում գնումների գործընթացի խորհրդարանական քաղաքիչը. կարիքներ, արտադրություն, համագործակցություն և ձեռքբերում», Աշխատանքային փաստաթուղթ, 3-5 (Ժնև, 2014 թ.), Willem F. van Eekelen, The Parliamentary Dimension of Defence Procurement: Requirements, Production, Cooperation and Acquisition, Occasional Paper No. 5 (Geneva: DCAF, 2005):*

## Դաշնակիցները. լրատվամիջոցներ, ԶԿ-ներ, միջազգային կազմակերպություններ, պաշտպանության ոլորտի մասնագետներ

Խորհրդարանների առջև ծառայող հիմնական դժվարություններից մեկը նրանց տրամադրության տակ գտնվող հսկայական ռեսուրսների արդյունավետ բաշխումն է՝ նկատի ունենալով խորհրդարանական լիազորությունների ժամկետի սահմանափակ լինելը: Այս առումով կարևոր խթան են հանդիսանում լրատվամիջոցները: Արևմտյան պետությունների խորհրդարաններում կառավարության հետ հարց ու պատասխանի նիստերում ժամեր շարունակ քննարկվում են տարբեր աղմկահարույց պատմություններն ու կառավարության անարդյունավետ աշխատանքի մասին հաղորդումները, որոնք իրենց տեղն են գտնում առավել արդյունավետ լույս տեսնող մամուլի էջերում: Ակտիվ և խորաթափանց մամուլը հանդիսանում է արդյունավետ ժողովրդավարական համակարգի անբաժան տարրերից մեկը, սակայն դրա հետ մեկտեղ լրատվամիջոցների կողմից տարածվող նորությունների վրա չափազանց շատ հենվելը պարունակում է չհավասարակշռված արձագանքման և անհարկի քաղաքականացման վտանգը: Որոշ դեպքերում պատգամավորներն ավելի լավ կօգտագործեին իրենց տրամադրության տակ առկա ռեսուրսները, եթե իրենց մի փոքր հեռու պահեին լրատվամիջոցների հարուցած անցողիկ ոգևորությունից և կենտրոնանային երկարաժամկետ քաղաքական նպատակների վրա: Նմանապես, միջազգային կազմակերպությունները, օրինակ՝ ՄԱԿ-ի Չարգացման ծրագիրը (UNDP), պետք է քննարկեն հետաքննող լրագրությունը ֆինանսավորելիս որոշակի հավասարակշռություն պահպանելու հնարավորությունը: Չնայած լրագրողական հետաքննությունը, որպես այդպիսին, դրական երևույթ է, այնուամենայնիվ, այն կարող է նպաստել ոչ կառուցողական, մեղադրական մթնոլորտի ձևավորմանը: Լրատվամիջոցները պետք է պահպանեն իրենց սեփական վարքագծի կանոնադրերի պահանջները:

Խորհրդարանները դաշնակիցներ ունեն նաև հասարակական կազմակերպություններում: Շատ երկրներում գործում են մի շարք քաղաքացիական հասարակության կազմակերպություններ, որոնց գործունեության հիմնական ոլորտը ազգային կամ միջազգային մակարդակով կոռուպցիայի դեմ պայքարելն է: Դժվարությունը նրանց և խորհրդարանի միջև կառուցողական հարաբերություններ ձևավորելն է՝ այդպիսով հեռանալով զուտ մեղադրանքների բառապաշարից: Միջազգային մակարդակով, կոռուպցիայի դեմ պայքարի ուղղությամբ առանցքային դաշնակիցներից մեկն է «Թրանսփարենսի Ինդեքսը» կազմակերպությունը, որը հիմնադրվել է տասնհինգ տարի առաջ, և որի կողմից ամեն տարի հրատարակվում են «Կաշառք վճարողների համաթիվը» (Bribe Payers Index), «Կոռուպցիայի համաշխարհային բարոմետրը» (Global Corruption Barometer) և «Կո-

ռուպցիայի ընկալման համաթիվը» (Corruption Perception Index): Չարամիտներին՝ անհատներին, ընկերություններին կամ ամբողջ ազգերին, նման կերպով «անուններ տալն ու պարսավելը» ունի որոշակի ազդեցություն, հատկապես՝ արևմտյան պետությունների խորհրդարաններում: «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպությունը, իր ազգային մասնաճյուղերի ցանցի միջոցով, կարող է մոբիլիզացնել ազգային ՅԿ-ներին՝ կոռուպցիայի դեմ ուղղված խորհրդարանական միջոցառումներին իրենց մասնակցությունը բերելու գործում:

Խորհրդարաններին՝ իրենց վերահսկողական գործառնություններն ամրապնդելու գործում աջակցելու տեսանկյունից, հիմնական դերակատարումներից մեկն ունի Չինված ուժերի նկատմամբ ժողովրդավարական վերահսկողության ժնևի կենտրոնը (ՉՈՒԺՎ, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF)՝ միջազգային մի հիմնադրամ, որը ստեղծվել է 2000 թ. Շվեյցարիայի կառավարության կողմից: ՉՈՒԺՎ-ն, ազգային և միջազգային մակարդակով, բացահայտում և խթանում է անվտանգության ոլորտի կառավարման առաջավոր փորձը: Այն սերտորեն համագործակցում է միջազգային այլ ինստիտուտների հետ՝ նպատակ ունենալով երկրի ներսում խորհրդատվական օժանդակության ապահովումը և գործնական աջակցության այն ծրագրերի իրականացումը, որոնք ուղղված են բարեվարքության, թափանցիկության և հաշվետվողականության ամրապնդմանը: Հաճախ այս գործունեությունն իրականացվում է խորհրդարանական տարբեր վեհաժողովների, օրինակ՝ Եվրոպայի խորհրդի խորհրդարանական վեհաժողովի և ՆԱՏՕ-ի խորհրդարանական վեհաժողովի, ինչպես նաև այլ միջազգային կառույցների հետ համատեղ, որոնք ձգտում են խթանելու լավագույն փորձը՝ անվտանգության ոլորտի կառավարման բնագավառում:

Եվրոպայի խորհրդի խորհրդարանական վեհաժողովը հատկապես ակտիվ գործունեություն է ծավալել պաշտպանության և անվտանգության ոլորտների նկատմամբ վերահսկողությունը նպաստելու տեսանկյունից: 2005 թ. ի պատասխան ահաբեկչության դեմ պայքարում ձեռնարկված միջոցառումների, այն մշակեց մանրամասն առաջարկությունների մի ամբողջ փաթեթ, որը վերաբերում էր հետախուզության, ոստիկանական և սահմանապահ գործունեության, պաշտպանության և «ազգային անվտանգության ու ժողովրդավարության» ոլորտներում վերահսկողության իրականացմանը: Այս առաջարկություններում ընդգծվեց հետևյալ պահանջների պահպանման անհրաժեշտությունը՝

- անվտանգության և պաշտպանության ոլորտների գործունեությունը կարգավորող հստակ և բավարար օրենսդրական դաշտի առկայություն, որտեղ պարզորոշ կերպով տարանջատված կլինեն մի կողմից անվտանգության և հետախուզական ծառայությունների, իսկ մյուս կողմից՝ իրավապահ մարմինների գործառնությունները:
- զինված ուժերի կենտրոնացում ազգային անվտանգության խնդիրների վրա՝ առանց օժանդակ գործառնություններ կատարելու վրա շեղվելու, բացառությամբ բացառիկ հանգամանքների առկայության:
- խորհրդարանական մասնագիտացված հանձնաժողովների գործունեություն, որոնք, որպես նվազագույն նախապայման, պատասխանատու կլինեն հետախուզական ծառայությունների և նրանց բյուջեների վերահսկման համար:
- խորհրդարանական վերահսկողությունն արտակարգ միջոցառումների կիրառման նկատմամբ, որոնք չպետք է եսպես սահմանափակեն հիմնական սահմանադրական իրավունքների իրացումը:

Բանաձևում նաև ընդունվում է միջազգային համագործակցության և խաղաղապահ առաքելությունների աճող կարևորությունը և ընդգծվում, որ «չպետք է թույլ տալ, որ դա բացասաբար անդրադառնա որոշումների կայացման գործընթացներում խորհրդարանի ունեցած դերակատարման վրա»: Նաև բանաձևում նշվում է, որ այսպես կոչված «հետաձգված» թափանցիկությունը (այսինքն՝ օրենքով սահմանված որոշակի ժամկետը լրանալուց հետո խորհրդապահական տեղեկությունների գաղտնագերծումը) կարող է օգնել գաղտնիության և հաշվետվողականության միջև հավասարակշռությունը պահպանելու հարցում<sup>161</sup>:

<sup>161</sup> «Անվտանգության ոլորտի նկատմամբ ժողովրդավարական վերահսկողությունը անդամ երկրներում, Հ-1713 Հանձնարարական (Եվրոպայի խորհրդի խորհրդարանական վեհաժողով, 2005 թ.), Democratic Oversight of the Security Sector in Member States, Recommendation 1713 (Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 2005), <http://assembly.coe.int/>:

Միջկառավարական կազմակերպությունների (ՄԿԿ) շրջանում հակակոռուպցիոն պայքարի հիմնական դաշնակիցներից է Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպությունը (ՏՀԶԿ, Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD): Կազմված լինելով զարգացած երեսուն երկրներից՝ ՏՀԶԿ-ն 1977 թ. մշակեց կոռուպցիայի դեմ դաշնագիրը, որն այսօրվա դրությամբ ընդունվել է 38 երկրների կողմից: Կազմակերպությանը կից գործում է Կաշառքի հարցերով աշխատանքային խումբը, որի նախագահն է շվեյցարացի պրոֆեսոր Մարկ Փիեթը (Mark Pieth): ՏՀԶԿ անդամ մի շարք պետությունների կողմից, նշված պայամանագրի հիման վրա, ներդրել են բազմաթիվ հակակոռուպցիոն օրենքներ, որոնք բերել են նշանակալի հաջողությունների: Օրինակ՝ Գերմանիան «Ջակակոռուպցիոն օրենք» ընդունեց 1999 թ. և ձեռնամուխ եղավ դրա անշեղ կատարմանը: «Սիմենս» (Siemens) ընկերությունը քրեական հետապնդման ենթարկվեց այն բանի համար, որ ընդհանուր առմամբ 1,3 միլիարդ եվրոյի հասնող կաշառքներ էր վճարել ավելի քան հիսուն երկրներում, ներառյալ՝ Նիգերիայի նախագահ Սանի Աբաչին (Sani Abacha) անձամբ վճարված գումարը: 2008 թ. «Սիմենս»-ի «Schwarze Kassen» (գաղտնի հաշիվների) քննության արդյունքներով ընկերությունը տուգանվեց 395 միլիոն եվրոյի չափով: ՏՀԶԿ պայմանագիրը նաև խթանեց լրացուցիչ միջոցառումների կիրառումը այլ երկրներում ևս: ԱՄՆ-ում անցկացված նմանատիպ քննության արդյունքներով «Սիմենս»-ը տուգանվեց 800 միլիոն ԱՄՆ դոլարի չափով, իսկ 2004 թ. Իտալիան մեկ տարի ժամանակով արգելեց «Սիմենս»-ին գործ ունենալ որևէ պետական հաստատության հետ:

Վերջապես, պաշտպանության ոլորտի մասնագետները կարող են իրենք հանդիսանալ խորհրդարանական արդյունավետ վերահսկողությունն ապահովող հզոր մի դաշնակից: Չինվորական անձնակազմը այդքան էլ հեշտ չի ուզենա խաբվել իրենց կողմից գնվող տեխնիկայի որակի և հուսալիության հարցերում, քանի որ դա կարող է կյանքի և մահվան հարց դառնալ իրենց մարտական ընկերների համար: Ավելին, համաձայնեցման և հաշվառման ընթացակարգերը ենթարկվում են մանրամասն կարգավորման, հաճախ՝ ընդհուպ մինչև ամենաչնչին մանրամասները, և ստորագրության առկայությունն են պահանջում գնման գործընթացի յուրաքանչյուր փուլում: Պաշտպանական գերատեսչությունների մեծ մասում գործում են առանձնացված ստորաբաժանումներ, որոնց խնդիրն է այս գործընթացների ուսումնասիրումը հավանական կեղծիքների առկայության տեսանկյունից: Այդպիսի ստորաբաժանումներին անհրաժեշտ է գտնվել վերադասության ուղղահայաց շղթայից դուրս և գործառնական կապի մեջ լինել գլխավոր տեսուչի գրասենյակի հետ: Իր հերթին, գլխավոր տեսուչը պետք է սերտորեն համագործակցի խորհրդարանի հետ, և խորհրդարանը պետք է լինի այն մարմինը, որի հետ անհրաժեշտ կլինի խորհրդակցել գլխավոր տեսուչի պաշտոնում նշանակում կատարելուց առաջ:

## Վերահսկողությունը պաշտպանական արդյունաբերության և սպառազինությունների արտահանման նկատմամբ

Ներքին գնումների նկատմամբ խորհրդարանները հաճախ ավելի խիստ են, քան արտաքին վաճառքների պարագայում: Մի կողմից, սա տրամաբանական է, քանի որ ներքին գնումների դեպքում խորհրդարանները անմիջականորեն ներգրավված են որպես ազգային հարկատուների շահագրգիռ ներկայացուցիչ: Մյուս կողմից, տնտեսական շահերի կենտրոնում ավելի շատ արդյունաբերական զարգացումն է, քան վերահսկողության գործառույթը, որն ավելի շատ հետաքրքրում է փորձագետներին: Խորհրդարաններն իրավաչափորեն մտահոգված են նման Նորարարական բնագավառում առկա աշխատատեղերի պահպանմամբ՝ հիմնական ուշադրությունը դարձնելով ամենաժամանակակից տեխնոլոգիաների և որակյալ աշխատուժի վրա: ԱՄՆ-ից բացի՝ ոչ մի երկրի ներքին շուկան այնքան մեծ չէ, որպեսզի ապահովի կենսունակ պաշտպանական արդյունաբերություն, հետևաբար՝ արտահանման շուկաներն ու բազմազգ արտադրությունները ընկերությունների համար անհրաժեշտ միջոց են դառնում այս բիզնես-ոլորտում մնալու համար: Միաժամանակ, տասը տարուց ավել շարունակ Արևմուտքի երկրներում տեղի ունեցած պաշտպանական բյուջեների կրճատումը մեծացրեց մրցակցությունը երրորդ աշխարհի երկրների շուկաներում: Դրան էլ ավելի է նպաստում ընթացիկ տնտեսական ճգնաժամը: Քանի որ մեծ ռազմական պայմանագրերը կնքվում են շատ հազվադեպ, սակայն կնքվելու դեպքում մի քանի տարի շարունակ աշխատատեղեր և աշխատանք երաշխավորում ընտրազանգվածի և արդյունաբերության համար, ապա որոշ ղեկավարներ ձգտում են աչք փակել այն դեպքերի վրա, երբ լիակատար թափանցիկությունն ու մաքուր աշխատանքը կարող են վնասել գրավիչ պայմանագրերի կնքմանը: Վերջերս տեղի ունեցած մի շարք դեպքեր, այնուամենայնիվ, սկսել են փոխել այդ տենդենցը (տե՛ս Պատուհան 18.3-ը):

Որպես դրական երևույթ արժե նշել այն, որ արդյունաբերությունն ինքն է սկսել անդրադառնալ կոռուպցիայի խնդրին: 2006 թ. հուլիսին Աերո-տիեզերական և պաշտպանական արդյունաբերողների Եվրոպական միավորումը հայտարարեց միջազգային արդյունաբերական աշխատանքային խմբի ստեղծման մասին, որի նպատակն է կոռուպցիայի դեմ պայքարը: Որպես նախնական մտահոգացում նախատեսվում է, որ այս խումբը կընդգրկի Եվրոպական Միության պաշտպանության ոլորտի բոլոր ընկերություններն ու դրանց ազգային միավորումները, ապա նաև բաց կլինի մյուս երկրների համապատասխան այլ ընկերությունների համար: Նույն օրը հայտարարվեց Միացյալ Թագավորության պաշտպանական արդյունաբերության ոլորտում գործող ընկերությունների հակակոռուպցիոն ֆորումի ստեղծման մասին: Արդյո՞ք այս ձևաչափերը կաշխատեն: Ժամանակը ցույց կտա: «Համաշխարհային զարգացման մասին» (the World Development Report) 1997 թ. զեկույցում արձանագրվել է, որ զարգացած երկրների բոլոր ընկերությունների 15 %-ը ստիպված է եղել կաշառք վճարել այս բիզնես-ոլորտում իր տեղը պահպանելու համար: Այս թիվը Ասիայում կազմել է 40 %, իսկ Ռուսաստանի Դաշնությունում՝ 60 %: Կոռուպցիայի նվազեցումը կախված կլինի կառավարությունների ու խորհրդարանների հետևողականությունից՝ հատկապես հաշվի առնելով այն փաստը, որ Եվրոպական Միությունից և ԱՄՆ-ից դուրս բարձրաստիճան շատ պաշտոնյաներ կաշառք են ակնկալում առևտրային գործունեության մեջ իրենց մասնակցության դիմաց: Հետևաբար, կոռուպցիան կնվազի միայն այն դեպքում, երբ բարձր կլինեն թե՛ մատակարարների և թե՛ գևորդների համար առկա ռիսկերը: Սրան կարող է նպաստել մրցակից ընկերությունների կողմից իրենց ջանքերի միավորումը վարքագծի կանոնադրքերի պահանջների կատարումն ապահովելու ուղղությամբ: Անկասկած, խորհրդարանները կարող են կառուցողական դեր ունենալ այս տեղեկացր խթանելու գործում:

### **Պատուհան 18.3. Արտահանման հիմնական գործարքների ոլորտում խոշոր կոռուպցիայի առանձին դեպքեր**

Կաշառքի կիրառումը թույլատրելու առավել մեծ հնչեղություն ունեցող վերջերս տեղի ունեցած դեպքերից էր Բրիտանական «Աերո-տիեզերական համակարգեր» (British Aerospace Systems, BAE) աշխարհում չորրորդ ռազմական ընկերության գործարքը Սաուդյան Արաբիայի հետ: 2003 թ. «Գարդիան» (the Guardian) օրաթերթը բացահայտել էր, որ BAE-ն, օգտվելով բրիտանական իրար հաջորդած մի քանի կառավարությունների բարյացակամ վերաբերմունքից, նախկին երկու տասնամյակի ընթացքում միլիոնավոր ֆունտ ստեռլինգների հասնող կաշառքներ է վճարել Սաուդյան Արաբիայի բարձրաստիճան պաշտոնյաներին ու նրանց ընտանիքների անդամներին՝ գայթակղիչ պայմանագրերի դիմաց: Բրիտանիայի խոշոր չարաշահումների վերաբերյալ գործերով գրասենյակը սկսեց հետաքննություն և հայտնաբերեց, որ BAE-ում գոյություն ունի 60 միլիոն ֆունտ ստեռլինգի չափով «աջակցության ծառայությունների» համար նախատեսված գաղտնի ֆոնդ, ինչպես նաև ապացուցեց, որ մեկ միլիարդ ֆունտ ստեռլինգ փոխանցվել է Սաուդյան արքայական ընտանիքի հետ կապված երկու միջնորդ անձանց շվեյցարական բանկերում ունեցած հաշիվների վրա: Այնուամենայնիվ, գլխավոր դատախազը դադարեցրեց քննությունը՝ 2006 թ. դեկտեմբերին խորհրդարանին ներկայացնելով, որ Սաուդյան Արաբիան տեղեկացրել է, որ որպես վրեժխնդրություն այլևս ՄԹ-ում հնարավոր անհաշիվական ակտերի մասին տեղեկություններ չի տրամադրի: Վարչապետ Թոնի Բլերը կողմ արտահայտեց այս որոշմանը:

Նման դեպքեր տեղի են ունեցել նաև ԱՄՆ-ի անդամ երկրներին գեներ վաճառելու հետ կապված: 1970-ական թթ. կեսին Նիդեռլանդներում «Լոքհիդ» (Lockheed) ընկերությունը փորձեց ազդեցություն գնել նոր ռազմական ինքնաթիռների գնման գործընթացում: Արքայազն Բերնհարդը՝ թագուհի Ջուլիանայի ամուսինը, «Լոքհիդից» խնդրեց և ստացավ 1 միլիոն ԱՄՆ դոլար: Հետաքննության անկախ հանձնաժողովի զեկույցի համաձայն՝ արքայազնի վարքագիծը ճանաչվեց որպես «պարսավելի», սակայն սահմանադրական ճգնաժամից (թագուհու կողմից գահից հրաժարվելու դեպքում) խուսափելու համար, խորհրդարանական ուժերի առաջնորդների հետ խորհրդակցելուց հետո, որոշվեց արքայազնին միայն ազատել զինված ուժերի գլխավոր տեսուչի պարտականություններից: Գրեթե միևնույն ժամանակ, երբ Նիդեռլանդները գտնվում էին ԱՄՆ-ից F-16 ինքնաթիռներ գնելու գործընթացում, «Դասոտ» (Dassault) ֆրանսիական ընկերության գործակալներից մեկը կասկածվեց պատգամավորներից մեկին կաշառքելու փորձի մեջ, սակայն գործը դատարան չհասավ:

Հնդկաստանը ցայտուն օրինակ է մի երկրի, որը մեծապես տուժել է կոռուպցիայից, սակայն միաժամանակ՝ իրականացրել կարևոր օրենսդրական բարեփոխումներ: 1978 թ. ՄԹ-ից «Յագուար» ինքնաթիռների գնման գործարքը, 1980 թ. ընթացքում «Բոֆորս» (Bofors) ֆիրմայի թևանոթների գնման, իսկ 2000 թ. ֆրանսիական «Միրաժ 2000» (Mirage 2000) ինքնաթիռների ու գերմանական «HDW» սուզանավերի գնման խոշոր գործարքները՝ բոլորն էլ կրում էին կոռուպցիոն ազդեցությունների հետքը, թեև ձևական առումով հիմնավորված էին ռազմական կարիքների առկայությամբ:

Սրան ի պատասխան, 2001 թ. պաշտպանության նախարարության գործունեության մեջ թափանցիկության և հանրային հաշվետվողականության սկզբունքները գործարկելու նպատակով նշանակվեց անբասիր շիտակության մի անձնավորություն: Կառավարության կողմից հաստատվեցին մի քանի հրահանգներ, որոնցով պահանջվում էր արտասահմանյան մատակարարների կողմից հրապարակային հայտարարագրերի ներկայացումը այն ծառայությունների վերաբերյալ, որոնք պետք է մատուցվեին նրանց ներկայացուցիչների կողմից, ինչպես նաև՝ կոմիսիոն վճարների, տոկոսների և այլ ձևերով նրանց վճարվելիք գումարների չափը: 2006 թ. ներդրված «Պաշտպանության ոլորտում գնումների ընթացակարգի» (ՊՈԳԸ) համաձայն՝ սահմանվեցին գրանցման հետ կապված պահանջներ ու տուգանքներ, որոնք անշահավետ դարձրին պաշտպանության ոլորտի գործարքների կնքմանը նպաստելու նպատակով միջնորդների՝ հնդկական կամ արտասահմանյան, ներգրավումը: (Այնուամենայնիվ, 2008 թ. ապրիլի դրությամբ ոչ մի հնդկական լիազոր ներկայացուցիչ, այս հրահանգով նախատեսվածի համաձայն, դեռևս չի գրանցվել): ՊՈԳԸ-ն նաև պարունակում է երեք կարևոր բաղադրիչ՝ օֆսեթային գործարքներին վերաբերող կետը, միակ աղբյուրից կատարվող գնումների արգելքը և բոլոր մեծ գործարքների դեպքում նաև տեխնոլոգիայի փոխանցման պարտադիր լինելը: 2008 թ. պաշտպանության նախարար Անտոնին խորհրդարանին տեղյակ պահեց կոռուպցիայի կանխարգելման և թափանցիկության ապահովման ուղղությամբ այլ քայլերի մասին ևս, ներառյալ՝ «Բարեվարքության դաշնագրի» ինստիտուտը, որը պետք է կնքվի կառավարության կողմից բոլոր այն գործարքներում, որոնց արժեքը գերազանցում է 3 միլիարդ ռուպին, ընդ որում՝ գնումների գործընթացի հիմնական բոլոր որոշումները պետք է կայացվեն կոլեգիալ կարգով, պետք է բարձրացվի դաշտային պայմաններով կատարվող փորձարկումների թափանցիկությունը, և կարգավորվեն կապալառուների հետ նախնական հանդիպումները:

**Աղբյուրները.** Գ. Պարթասարաթի, «Կոռուպցիայի դարը» (28 մարտի, 2001թ.), G. Parthasaraty, *The Era of Corruption* (28 March 2001), [www.rediff.com](http://www.rediff.com), «Պաշտպանության նախարար Ա. Կ. Անտոնին գրավոր պատասխանում է խորհրդարանի վերին պալատում», (22 ապրիլի, 2008 թ.), Defence minister A.K. Antony in a written reply in the Rajya Sabha, տես՝ [www.thaindian.com](http://www.thaindian.com), (22 April 2008):

## Եզրափակիչ նկատառումներ

Կոռուպցիայի ժամանակակից դեպքերի ուսումնասիրությունն ընդգծում է թափանցիկության ապահովման մշտական անհրաժեշտությունը, ինչպես նաև՝ խորհրդարանական վերահսկողության դերի, այդ թվում՝ դրա սահմանափակումների կարևորությունը: Որոշ դեպքերում, գործադիր իշխանությունը հաջողությամբ (չնայած հնարավոր է՝ ժամանակավոր) կարողացավ պնդել, որ պետության բարձրագույն շահերը գերակշռում են խորհրդարանների կողմից ավելի խիստ միջոցների կիրառման անհրաժեշտությունը: Այնուամենայնիվ, խորհրդարանական գործունեությունն ունենում է իր ազդեցությունը: Արդյունաբերական ընկերությունները հետզհետե ավելի դժկամորեն են վերաբերվում կաշառքների անգամ հավանականությանը: Իսկ ընդհանուր առմամբ, կառավարություններն ու խորհրդարանները խնդրի դեմ պայքարում են միասնական ճակատով: «Լոքիդի» սկանդալը (տես՝ Պատուհան 18.3-ը) և «Ջեներալ Էլեկթրիկ» (General Electric) ընկերության հետ տեղի ունեցածը հանգեցրին նրան, որ 1977 թ. ԱՄՆ-ում ընդհունվեց «Օտարերկրյա կոռուպցիոն պրակտիկայի մասին» օրենքը (Foreign Corrupt Practices Act), որին հաջորդեցին ԱՄՆ-ի կողմից այլ երկրների նկատմամբ նույնպես վարվելու ուղղությամբ իրականացվող ճնշումները՝ խաղի միասնական կանխումներ ունենալու համար: Խորհրդարանները հաճախ նաև առաջնորդում են երկրների շանքերը ՏՀԶԿ (OECD) կոնվենցիան ներպետական իրավունքում իմպլեմենտացիայի ենթարկելու ուղղությամբ: Միջխորհրդարանական վեհաժողովները, ինչպես, օրինակ, Եվրոպայի խորհրդի խորհրդարանական վեհաժողովն ու ՆԱՏՕ-ի խորհրդարանական վեհաժողովը, շարունակում են առաջատար դերակատարում ունենալ կոռուպցիայի դեմ պայքարի միջազգային համագործակցությունն ու չափորոշիչների կիրառումը խթանելու ուղղությամբ:

Խորհրդարաններն ու խորհրդարանականները իրենց բաղաբացիներից ստացել են կոռուպցիայի դեմ պայքարելու համար սուրբ վստահությունը: Եվ չնայած վերջին տարիներին այս առթիվ բավականին շատ բան է արվել, այնուամենայնիվ, շատ ավելի դժվարություններ դեռևս հաղթահարված չեն: Խորհրդարանականները կարող են նպաստել, որպեսզի դա տեղի ունենա՝ ապահովելով պաշտպանության հարցերի հանձնաժողովների և վերահսկիչ մարմինների պատշաճ իրավագործումը արդյունավետ վերահսկողություն իրականացնելու համար: Նրանք կարող են միջոցներ ձեռնարկել այս լիազորությունների իրականացման համար անհրաժեշտ կարողություններ զարգացնելու նպատակով՝ իրենց աշխատակազմի, բյուջեի, տեղեկատվության մատչելիության և ար-



տաքին փորձաքննությունների նշանակման իմաստով: Պաշտպանության հարցերի հանձնաժողովի անդամները կարող են օրինակ ծառայել՝ իրենց սեփական մասնագիտական գիտելիքները կատարելագործելու և պետականության բուն գոյության հիմքերը շրջափող ազգային անվտանգության հարցերի հանդեպ հասարակության շահերից բխող անկողմնակալ մոտեցում ցուցաբերելու տեսանկյունից: Այդպես վարվելով՝ նրանք կարող են խիզախ քայլեր ձեռնարկել, որոնք ուղղված կլինեն պաշտպանության ոլորտի թափանցիկության ապահովմանը՝ միևնույն ժամանակ պահպանելով իրավաչափորեն պետական գաղտնիք կազմող տեղեկությունները: Եվ այս բոլոր գործողությունների ուղղությամբ նրանք կարող են բարձրացնել իրենց արդյունավետությունը ներքին և արտաքին դաշնակիցների ցանցերը զարգացնելու միջոցով՝ դաշնակիցներ, որոնց շահերը, կոռուպցիայի դեմ պայքարի և իրենց սեփական պետություններին բարեկեցիկ, ժողովրդավարական երկրներ դառնալը օգնելու գործում, համընկնում են: