

ՀԻՄՆԱՎՈՐՈՒՄ

«ԿՈՌՈՒՊՑԻԱՅԻ ԿԱՆԽԱՐԳԵԼՄԱՆ ՀԱՆՁՆԱԺՈՂՈՎԻ ՄԱՍԻՆ» ՕՐԵՆՔՈՒՄ ԼՐԱՑՈՒՄՆԵՐ ԿԱՏԱՐԵԼՈՒ ՄԱՍԻՆ» ՕՐԵՆՔԻ ՆԱԽԱԳԾԻ ԸՆԴՈՒՆՄԱՆ

1. Իրավական ակտի ընդունման անհրաժեշտությունը.

Կոռուպցիոն ռիսկերը հաճախ արդյունք են ինստիտուցիոնալ խոցելիության, որոնք նպաստում են կոռուպցիոն վարքագծի ձևավորմանն ու նվազեցնում կառավարման արդյունավետությունը: Հետևաբար, այդ ռիսկերի գնահատումը և նվազեցումը պահանջում են համապարփակ և համակարգային մոտեցում, որն ուղղված է կառավարման թափանցիկության, արդյունավետության և հաշվետվողականության բարձրացմանը:

Կոռուպցիոն ռիսկերի արդյունավետ գնահատումը խթանում է ոչ միայն պետական կառավարման օպտիմալացումը, այլև նպաստում է հասարակական վստահության ամրապնդմանը: Այն ուղղված է այնպիսի կառավարման համակարգի ձևավորմանը, որը զերծ է կոռուպցիոն ռիսկերից և արդյունավետ կերպով ծառայում է հանրային շահերին:

Կառավարման թափանցիկության, հրապարակայնության, օրինականության և հաշվետվողականության մակարդակի բարձրացման համար անհրաժեշտ է իրականացնել կոռուպցիոն ռիսկերի համապարփակ բացահայտում, վերլուծություն և գնահատում՝ հիմքում դնելով միասնական մեթոդաբանություն: Կոռուպցիոն ռիսկերի գնահատման մեթոդաբանությունը պետք է լինի հստակ և կիրառելի՝ ապահովելով կանխարգելման քաղաքականության կայուն հիմք:

ՄԱԿ-ի Կոռուպցիայի դեմ կոնվենցիայի շրջանակում կոռուպցիոն ռիսկերի գնահատումը դիտարկվում է որպես առանցքային մեխանիզմ՝ ուղղված պետական պաշտոնյաների գործառույթներում առկա ռիսկերի վերաբերյալ իրազեկվածության բարձրացմանը, պետական ֆինանսների կառավարման թափանցիկության ապահովմանը, պետական համակարգում կոռուպցիոն սպառնալիքների վերաբերյալ պարբերական հաշվետվությունների պատրաստմանն ու հրապարակմանը, ինչպես նաև մասնավոր հատվածում թափանցիկության խրախուսմանը և կարգավորող գործընթացների չարաշահումների կանխարգելմանը:

Հանրային և մասնավոր հատվածներում կոռուպցիոն ռիսկերի գնահատման համակարգի ներդրման անհրաժեշտությունը հիմնավորված է ինչպես Հայաստանի Հանրապետությունում իրականացվող ինստիտուցիոնալ բարեփոխումներով, այնպես էլ միջազգային հարթակում երկրի ստանձնած պարտավորություններով և հանձնառություններով՝ ուղղված բարեվարքության ամրապնդմանը և կոռուպցիայի կանխարգելմանը:

«Հետազոտական ռեսուրսների կովկասյան կենտրոն-Հայաստան» հիմնադրամի կողմից 2022 թվականին հրապարակված՝ «Հայաստանում կոռուպցիայի վերաբերյալ հանրային կարծիքի ուսումնասիրություն» զեկույցն, անդրադառնալով ծառայությունների և ոլորտների կոռումպացվածությանը, նշում է, որ հարցվածների մոտ 55%-ը կոռուպցիան տարածված է համարել առողջապահության ոլորտում: Կոռումպացված լինելու տեսանկյունից, ըստ քաղաքացիների, երկրորդ տեղում է լրատվությունը (22,6%), ապա ընտրական գործընթացները (21,4%) (ընտրական հանձնաժողովներ, ընտրացուցակներ, քվեաթերթիկների հաշվարկ և այլն):

Համաշխարհային բանկի աջակցությամբ հանրային ծառայողների շրջանում իրականացված հարցման արդյունքները ցույց են տալիս, որ հանրային ծառայողների դիտարկմամբ կոռուպցիոն ռիսկերին առավել հակված գործառույթներն են պետական գնումները, վերահսկողությունը և ֆինանսական կառավարումը:

Այս դիտարկումները վկայում են տարբեր ոլորտներում կոռուպցիոն ռիսկերի վերաբերյալ ընկալումների առկայությունը, ինչը կարևոր հիմք է կոռուպցիոն ռիսկերի գնահատման համակարգի անհրաժեշտությունը արձանագրելու տեսանկյունից:

Կոռուպցիոն ռիսկերի գնահատման անհրաժեշտությունն արտահայտված է ՀՀ կառավարության 2021 թվականի նոյեմբերի 18-ի N 1902-Լ որոշմամբ հաստատված՝ ՀՀ կառավարության 2021-2026 թվականների գործունեության միջոցառումների ծրագրում: Մասնավորապես, Արդարադատության նախարարության կողմից կատարման ենթակա միջոցառումների 16-րդ կետի 16.2-րդ ենթակետով նախատեսվում է կոռուպցիոն ռիսկերի գնահատման հիման վրա ոլորտային հակակոռուպցիոն միջոցառումների ծրագրերի մշակում՝ շահագրգիռ մարմինների, միջազգային գործընկերների և քաղաքացիական հասարակության մասնակցությամբ:

Կոռուպցիոն ռիսկերի գնահատման համակարգի ներդրման անհրաժեշտությունն ընդգծվում է նաև ՀՀ կառավարության 2023 թվականի հոկտեմբերի 26-ի N 1871-Լ որոշմամբ հաստատված ՀՀ 2023-2026 թվականների հակակոռուպցիոն ռազմավարությամբ, որը վարչական կոռուպցիայի հաղթահարման, հանրային կառավարման մարմիններում և ոլորտներում թափանցիկության, հրապարակայնության, հաշվետվողականության բարձրացման, օրինականության ապահովման, կոռուպցիոն ռիսկերի ու ռիսկեր ծնող գործոնների չեզոքացման համար առանցքային է համարել պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմիններում, համայնքապետարանների աշխատակազմերում կոռուպցիոն ռիսկերի գնահատման և կառավարման համակարգի ներդրումը՝ հիմնված միջազգայնորեն ընդունելի չափանիշների և կառուցակարգերի, միջազգային հակակոռուպցիոն կազմակերպությունների կողմից տրված առաջարկությունների վրա: «Գործարար ոլորտում բարեվարքության ամրապնդում» ռազմավարական ուղղության ներքո նշվում է, որ միջազգային կազմակերպությունների կողմից մշտապես բարձրաձայնվել է նաև պետական և համայնքային մասնակցությամբ առևտրային կազմակերպություններում կոռուպցիոն ռիսկերի գնահատման համակարգի ներդրման անհրաժեշտությունը:

ՀՀ միջազգային պարտավորությունների տեսանկյունից հարկ է նշել, որ միջազգային կազմակերպությունների կողմից մշտապես բարձրաձայնվել է պետական և համայնքային մասնակցությամբ առևտրային կազմակերպություններում կոռուպցիոն ռիսկերի գնահատման համակարգի ներդրման անհրաժեշտությունը: Այսպես, ՏՀԶԿ ստամբուլյան հակակոռուպցիոն գործողությունների ծրագրի մոնիթորինգի 5-րդ փուլի՝ Հայաստանի գնահատման զեկույցը Հայաստանում գործարար բարեվարքության համար կատարողականի մակարդակը գնահատել է ցածր՝ անդրադառնալով նաև պետական մասնակցությամբ 5 խոշոր ընկերություններում կոռուպցիոն ռիսկերի գնահատմանը, կոռուպցիոն ռիսկերի գնահատման գործընթացում տնօրենների խորհրդի դերի սահմանման անհրաժեշտությանը: Զեկույցի 4.4.3-րդ հենանիշի տարրերը, որոնցով նախատեսվում է ՀՀ պետական մասնակցությամբ 5 խոշորագույն ընկերություններում համապատասխանության ծրագրի ներդրում և կոռուպցիան ընդգրկող ռիսկերի գնահատում, գնահատվել են «ոչ համապատասխան» պետական մասնակցությամբ բոլոր 5 ընկերությունների դեպքում: Զեկույցն արձանագրում է, պետական մասնակցությամբ

ընկերություններում հակակոռուպցիոն համապատասխանության կայուն համակարգերի ձևավորումը, ինչպես նաև կորպորատիվ կառավարման զարգացումը՝ միջազգային չափանիշներին համապատասխան, պետք է ընդգրկվեն Հայաստանի կառավարության հակակոռուպցիոն քաղաքականության առանցքային ուղղությունների մեջ:

Կոռուպցիոն ռիսկերի գնահատման համակարգի ներդրումը ներառված է նաև Ասիական զարգացման բանկի և Զարգացման ֆրանսիական գործակալության հետ համատեղ իրականացվող բյուջետային աջակցության վարկային ծրագրի 3-րդ ենթածրագրի շրջանակում: Ըստ ենթածրագրի 3.6-րդ գործողության «v» կետի՝ Կառավարությունը Ազգային ժողովին կներկայացնի համապատասխան օրենքի նախագիծ, որով Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովին կվերապահվի պետական մասնակցությամբ ընկերություններում, պետական ոչ առևտրային կազմակերպություններում և այլ կառույցներում կոռուպցիոն ռիսկերի գնահատման, ինչպես նաև հակակոռուպցիոն միջոցառումների վերաբերյալ առաջարկություններ ներկայացնելու լիազորությունը:

2. Կապը ռազմավարական փաստաթղթերի հետ. Հայաստանի վերափոխման ռազմավարություն 2050, Կառավարության 2021-2026 թթ. ծրագիր, Հայաստանի Հանրապետության հակակոռուպցիոն ռազմավարությունը և դրանից բխող 2023-2026 թվականների գործողությունների ծրագիր.

Նախագծի ընդունումը բխում է «Հայաստանի Հանրապետության կառավարության 2021-2026 թվականների գործունեության միջոցառումների ծրագիրը հաստատելու մասին» ՀՀ կառավարության 2021 թվականի նոյեմբերի 18-ի N 1902-Լ որոշման N 1 հավելվածի՝ Արդարադատության նախարարության կողմից կատարման ենթակա միջոցառումների 16-րդ կետի 16.2-րդ ենթակետի, «Հայաստանի Հանրապետության հակակոռուպցիոն ռազմավարությունը և դրանից բխող 2023-2026 թվականների գործողությունների ծրագիրը հաստատելու մասին» ՀՀ կառավարության 2023 թվականի հոկտեմբերի 26-ի N 1871-Լ որոշմամբ հաստատված գործողությունների ծրագրի 2-րդ հավելվածի 1.9-րդ և 4.3-րդ գործողությունների պահանջներից:

3. Ընթացիկ իրավիճակը և խնդիրները.

2023 թվականին կոռուպցիոն ռիսկերի գնահատման համակարգի ներդրման ուղղությամբ Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովի (այսուհետ՝ Հանձնաժողով) աշխատանքները կենտրոնացել են միասնական մեթոդաբանության մշակման վրա: Մշակված մոտեցումները նպատակ ունեն ապահովել կոռուպցիոն ռիսկերի համակարգված վերլուծության և գնահատման համար անհրաժեշտ գործնական ու հստակ հիմքեր՝ հիմնվելով միջազգային լավագույն փորձի վրա:

2024 թվականին, մեթոդաբանության կիրառելիությունը փորձարկելու նպատակով, իրականացվել են փորձնական (պիլոտային) գնահատումներ: Հանձնաժողովը գնահատումներ է իրականացրել երեք կազմակերպություններում՝ «Հայաստանի պետական հետաքրքրությունների ֆոնդ» (ԱՆԻՖ) ՓԲԸ, «Հայանտառ» ՊՈԱԿ, «Երևանի թիվ 119 մանկապարտեզ» ՀՈԱԿ, ինչպես նաև պետական կառավարման մեկ ոլորտում:

Գնահատումների արդյունքում արձանագրվել է անհրաժեշտություն՝ վերոնշյալ կազմակերպություններում զարգացնելու բարելավքության և հակակոռուպցիոն համապատասխանության կարողությունները՝ համաձայն միջազգային ստանդարտների: Միաժամանակ, վեր են հանվել խնդիրներ, որոնք պահանջում են համակարգային լուծումներ: Արձանագրած խնդիրներն ու բացերն ամփոփված են զեկույցում, որում անդրադարձ է կատարվել ինչպես առկա մարտահրավերներին, այնպես էլ միջազգային ստանդարտներին¹:

Նույն տարում, համագործակցելով Աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարության հետ, Հանձնաժողովը իրականացրել է պիլոտային գնահատում անձի ֆունկցիոնալության գնահատման համակարգում: Գնահատման նպատակն էր բացահայտել ոլորտում առկա կոռուպցիոն ռիսկերը, այդ թվում՝ իրավական բացերը, կանոնակարգման պակասը, ոչ արդյունավետ պրակտիկաներն ու կոռուպցիոն ընկալումները: Վերլուծվել են նաև ռիսկերի խորքային պատճառներն ու կառուցակարգային գործոնները՝ նպատակ ունենալով զսպել համակարգի կայունությանը սպառնացող ռիսկերն ու բարձրացնել համակարգի արդյունավետությունը:

¹ Պետական մասնակցությամբ ընկերություններում և պետական (համայնքային) ոչ առևտրային կազմակերպություններում կոռուպցիոն ռիսկերի փորձնական գնահատման արդյունքներ, Երևան, 2024, <https://bit.ly/3ENL5pz>

Գնահատման արդյունքներն ամփոփվել են զեկույցում և ոլորտային հակակոռուպցիոն միջոցառումների ծրագրում²:

Հանձնաժողովը պարբերաբար կազմակերպում է նաև վերապատրաստման դասընթացներ և հանրային իրազեկման միջոցառումներ՝ կոռուպցիոն ռիսկերի գնահատման կարողությունները խորացնելու նպատակով:

Այնուամենայնիվ, թեև նշված նախաձեռնությունները կարևոր առաջընթաց են, ներկայումս օրենսդրական կարգավորումների բացը խոչընդոտում է Հանձնաժողովի լիարժեք գործառույթների իրականացմանը: Կոռուպցիոն ռիսկերի գնահատման գործիքակազմի իրավական ամրագրումը անհրաժեշտ պայման է՝ կանխարգելման մանդատի արդյունավետ իրագործման և համակարգային մոտեցմամբ հակակոռուպցիոն ջանքերի ամրապնդման համար:

4. Առաջարկվող կարգավորման բնույթը.

Նախագծով առաջարկվում է ներդնել կոռուպցիոն ռիսկերի գնահատման համակարգ հետևյալ մարմիններում և կազմակերպություններում.

1. Հանրային իշխանության մարմիններ.

2. Առողջապահության, սոցիալական, շրջակա միջավայրի պահպանության, փորձագիտության, կառուցապատման կամ ներդրումային ծրագրերի ապահովման բնագավառներում գործունեություն իրականացնող կամ վերջին երեք տարվա ընթացքում պետական բյուջեից սուբսիդիաներ կամ դրամաշնորհներ ստացած պետական և համայնքային ոչ առևտրային կազմակերպություններ.

3. Պետության կողմից հիմնադրված հիմնադրամներ.

4. Հիսուն տոկոս և ավելի պետական կամ համայնքի կամ պետական ու համայնքի բաժնեմասեր (հանրագումարով) ունեցող ընկերություններ:

Կոռուպցիոն ռիսկերի գնահատման նպատակով Հանձնաժողովը յուրաքանչյուր տարի սահմանում է գնահատման ենթակա գործընթացը՝ հիմնվելով մեթոդաբանությամբ սահմանված ռիսկային չափորոշիչների վրա: Դա Հանձնաժողովին հնարավորություն է կտա

² Հայաստանում անձի ֆունկցիոնալության գնահատման համակարգում կոռուպցիոն ռիսկերի գնահատում, Երևան, 2025, <https://bit.ly/4cg48Ws>

առաջնահերթություն տալ այն գործընթացներին, որոնք օբյեկտիվորեն առավել խոցելի են կոռուպցիոն ռիսկերի նկատմամբ և իրականացնել դրանց խորքային վերլուծություն:

Գնահատման շրջանակում Հանձնաժողովը կկենտրոնանա կառավարման արդյունավետության, այդ թվում՝ վարչարարության պարզեցման, հայեցողական որոշումների սահմանափակման, թափանցիկության, հաշվետվողականության, բարեվարքության ամրապնդման և այլ գործոնների վրա:

Գնահատման արդյունավետության ապահովման նպատակով Հանձնաժողովը կարող է մարմիններից և կազմակերպություններից պահանջել և ստանալ գնահատման գործընթացին առնչվող անհրաժեշտ տեղեկություններ և փաստաթղթեր:

Գնահատման արդյունքների համադրելիության և մեթոդաբանական ճշգրտության ապահովման նպատակով Հանձնաժողովը պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմիններին և կազմակերպություններին կտրամադրի մասնագիտական խորհրդատվություն՝ նպաստելով համակարգի կայուն ներդրմանը, գնահատման որակի բարելավմանը և արդյունքների հետևողական կիրառմանը:

Այսպիսով, համակարգի ներդրումը կապահովի ոչ միայն առկա հակակոռուպցիոն և կառավարման մեխանիզմների բազմակողմանի գնահատում, այլև կնպաստի բարեփոխումների իրականացմանը և կոռուպցիոն ռիսկերի արդյունավետ կառավարմանը պետական և համայնքային մարմիններում ու կազմակերպություններում:

5. Նախագծի մշակման գործընթացում ներգրավված ինստիտուտները և անձինք.

Նախագիծը մշակվել է Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովի կողմից:

6. Ակնկալվող արդյունքները.

Նախագծի ընդունման արդյունքում ակնկալվում է ապահովել միասնական կառուցակարգերի և մեթոդաբանության հիման վրա կոռուպցիոն ռիսկերի գնահատման համակարգի ներդրում՝ Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովին համապատասխան գործառույթների և լիազորությունների վերապահման միջոցով: