Բարեվարքության ամրապնդումը և կոռուպցիայի նվազեցումը պաշտպանության ոլորտում

Լավագույն փորձի օրինակների ժողովածու

Եվրոպայում անվտանգության և համագործակցության կազմակերպություն
Երևանյան գրասենյակ

Բարեվարքության ամրապնդումը և կոռուպցիայի նվազեցումը պաշտպանության ոլորտում. լավագույն փորձի օրինակների ժողովածու

Զինված ուժերի նկատմամբ ժողովրդավարական վերահսկողության Ժնևի կենտրոն
(ԶՈՒԺՎ)
www.dcaf.ch

Զինված ուժերի նկատմամբ ժողովրդավարական վերահսկողության Ժնևի կենտրոնը (ԶՈՒԺՎ) անվտանգության ոլորտի բարեփոխումների (ԱՈԲ) և անվտանգության ոլորտի կառավարման (ԱՈԿ) բնագավառներում աշխարհի առաջատար ինստիտուտներից մեկն է:

ԶՈՒԺՎ-ն պետությունների ներսում իրականացնում է խորհրդատվական և գործնական բնույթի օժանդակության ծրագրեր, մշակում և տարածում է համապատասխան ժողովրդավարական նորմերը միջազգային և ազգային մակարդակներում, խթանում է օրինակելի փորձը, ինչպես նաև անվտանգության ոլորտի արդյունավետ ժողովրդավարական կառավարումն ապահովելու նպատակով ներկայացնում է քաղաքականության մշակման առաջարկներ:

ԶՈՒԺՎ-ի գործընկերների թվում են կառավարություններ, խորհրդարաններ, քաղաքացիական հասարակությունը, միջազգային կազմակերպություններ և անվտանգության ոլորտի մի շարք դերակատարներ, ինչպիսիք են ոստիկանությունը, դատական իշխանությունը, հետախուզության մարմինները, սահմանային անվտանգության ծառայություններն ու զինված ուժերը:

2010 թ.

Բարեվարքության ամրապնդումը և կոռուպցիայի նվազեցումը պաշտպանության ոլորտում. լավագույն փորձի օրինակների ժողովածու

ԺՆԱ - 2010

Պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության ամրապնդման և կոռուպցիայի նվազեցման լավագույն փորձի օրինակների ժողովածուի պատրաստմանը մասնակցած անձինք

Խմբագրական խորհուրդ՝

Ֆիլիպ Ֆլյուրի (Philipp Fluri, ՀՈՒԺՎ), Ադրիան Քենդրի (Adrian Kendry, ՆԱՏՕ), Սայմոն Լան (Simon Lunn, ՀՈՒԺՎ), Մարկ Փայմեն (Mark Pyman, «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» (TI, Միացյալ Թագավորություն):

Խմբագիր և հիմնական հեղինակ՝

Տոդոր Տագարև (Todor Tagarev, Բուլղարիա)

Հեղինակային խումբ՝

Ժան-Ժակ դի Դարդել (Lean-Jacques de Dardel, Շվեյցարիա)՝ Նախաբան, Ֆրանսուա Մելե (Francois Melese, ԱՄՆ)՝ 2-րդ և 9-րդ գլուխներ, Ադրիան Քենդրի և Սյուզան Փոնդ (Adrian Kendry and Susan Pond, ՆԱՏՕ)՝ 3-րդ գլուխ, Ջեյմս Գրին (James Greene, ԱՄՆ)՝ 5-րդ, 16-րդ և 22-րդ գլուխներ, Մարկ Փայմեն (Mark Pyman, Միացյալ Թագավորություն)՝ 8-րդ գլուխ, Ադիթյա Բաթարա (Aditya Batara, Ինդոնեզիա)՝ 11-րդ գլուխ, Ջորջ Լուկաս (George Lucas, ԱՄՆ)՝ 12-րդ գլուխ, Ալխանդրե Կուխիանիձե, Թամունա Կարոսանիձե, Նինա Խատիսկացի և Ալեքսանդր Սքրիվեներ (Alxandre Kukhianidze, Tamuna Karosanidze, Nina Khatiskatsi, Alexander Scrivener, Վրաստան)՝ 13-րդ գլուխ, Աննե Քրիստին Վեգեներ և Մարկ Փայմեն (Anne-Christine Wegener, Mark Pyman, «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ», Միացյալ Թագավորություն)՝ 14-րդ գլուխ, Լեոնիդ Պոլյակով (Leonid Polyakov, Ուկրաինա) և Ջեյմս Գրին (James Greene, ԱՄՆ)՝ 17-րդ գլուխ, Վիմ Ֆ. վան Իեկելեն (Wim F. van Eekelen, Նիդեռլանդներ)՝ 18-րդ գլուխ, Վալերի Ռատչև (Valeri Ratchev, Բուլղարիա)՝ 19-րդ գլուխ, Էլիս Էլդրիջ (Alice Eldridge, «Lockheed Martin», «Լոքհիդ Մարտին» ընկերություն)՝ Գլուխ 20.1, Դոմինիկ Լամուրե (Dominique Lamoureux, «Thales» ընկերություն)՝ Գլուխ 20.2, Յան Դևիս (Ian Davis, Միացյալ Թագավորություն)՝ 21-րդ գլուխ, Նիկոլայ Սլատինսկի (Nickolay Slatinski, Բուլղարիա)՝ 24-րդ գլուխ:

Տեքստում առանձին պատուհաններ պատրաստվել են հետևյալ հեղինակների կողմից՝ Մացեյ Վնուկ (Maciej Wnuk, Լեհաստան)՝ պատուհաններ 7.2, 17.4 և 17.6, Էլիզաբեթ Ռայթ (Elisabeth Wrigth, ԱՄՆ)՝ պատուհան 7.6, Լեոնիդ Պոլյակով (Leonid Polyakov, Ուկրաինա)՝ պատուհան 16.2, Սամի Ֆալթաս (Sami Faltas, Նիդեռլանդներ)՝ պատուհան 23.6, Վելիզար Շալամանով (Velizar Shalamanov, Բուլղարիա)՝ պատուհան 24.2, Տոդոր Տագարև՝ պատուհաններ 2.4, 8.2, 9.4, 9.5, 9.9, 12.1, 12.2, 12.3, 12.4, 17.1, 19.5, 20.1, 20.2 և 24.1:

Լեզվական խմբագիր՝ Էշլի Թորնթոն (Ashley Tornton)

Զգուշացում.

Սույն ժողովածուի մեջ ներկայացված տեսակետներն ու բերված օրինակները պատկանում են անձամբ դրանց հեղինակներին և պարտադիր չէ, որ արտահայտեն ՆԱՏՕ-ի կամ Զինված ուժերի նկատմամբ ժողովրդավարական վերահսկողության Ժնևի կենտրոնի պաշտոնական դիրքորոշումը:

Բնօրինակի հրատարակությունը՝ Ժնև, 2010 թ., անգլերեն լեզվով

© Զինված ուժերի նկատմամբ ժողովրդավարական վերահսկողության Ժնևի կենտրոն, 2010 թ.

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2010

Պատասխանատու հրատարակիչ՝ Procon Ltd., www.procon.bg

Կազմի ձևավորումը՝ Հրիստո Բլիզնաշկի (Hristo Bliznashki)

ISBN 978-92-9222-114-0 (ՀՈՒԺՎ)

ISBN 978-954-92521-3-2 (Procon)

ՆԱԽԱԲԱՆ

Քսան տարի առաջ կործանվեց խորհրդային ռեժիմը: Միջազգային անվտանգության ոլորտում ուժերի հարաբերակցության դրան հաջորդած բեկումնային փոփոխությունների ամենից շատ թերագնահատված առավելություններից մեկն այն էր, որ վերանայվեց այն տեսության ճշմարտացիությունը, որ նպատակը միշտ արդարացնում է միջոցները: Պաշտպանության բնագավառում գործադրված բոլոր ջանքերի վերջնական նպատակին, այն է՝ իմացյալ հզոր թշնամու դեմ պայքարի ու նրա կործանման խնդրին փոխարինեց անկայուն և բազմաբևեռ աշխարհում ընդհանուր անվտանգության երաշխավորման կարիքը: Միաժամանակ նոր լույսի տակ երևացին առավել համապարփակ անվտանգության հասնելու եղանակները: Այնպիսի նոր հասկացություններ, ինչպիսիք են «մարդկային անվտանգությունը» և «լավ կառավարումը», ավելի կենտրոնական տեղ զբաղեցրին կառավարությունների և միջազգային հանրության այն ջանքերում, որոնց նպատակն էր խթանել անցումը սառը պատերազմի գաղափարախոսությունից դեպի գլոբալիզացիայի մարտահրավերներին դիմակայող ավելի կենսունակ հասարակություն:

ՆԱՏՕ-ն և նրա անդամ պետությունները նպաստեցին այդ էվոլյուցիային: Դաշինքը բացեց իր դռները նոր գործընկերությունների և նոր անդամների առջև: ՆԱՏՕ-ի կողմից իր կառույցները նոր իրավիճակին հարմարեցնելու և անդամ պետությունների կողմից իրենց զինված ուժերը կրճատելու և նոր նպատակներին ուղղելու հետ մեկտեղ հետզհետե ավելի մեծ ուշադրություն դարձվեց ՆԱՏՕ-ի անդամության հավանական թեկնածու և գործող անդամ երկրներում բարեփոխումների հրատապ պահանջին: Անվտանգության ոլորտի բարեփոխումները նախևառաջ խրախուսվեցին ՆԱՏՕ-ի՝ նախկինում հնարավոր ախոյան դիտվող երկրների ներսում: Սակայն բարեփոխումներին զուգընթաց ավելի ամփոփ մոտեցում որդեգրվեց տեղի ունեցող բոլոր տեսակի փոխակերպումների հանդեպ: Դրանց շրջանակն ընդգրկում էր զինված ուժերի նկատմամբ խորհրդարանական վերահսկողությունից սկսած մինչև միջազգային մարդասիրական իրավունքի իրացումը, ինչպես նաև փոխգործակցության այն բազմաթիվ շփումները, որոնք անհրաժեշտաբար տեղի էին ունենում զինված ուժերի և քաղաքացիական բնակչության, պաշտպանության ոլորտի ինստիտուտների, ոստիկանության, քաղաքացիական հասարակության, միջազգային կազմակերպությունների և ՀԿ-ների միջև:

Անվտանգության ոլորտի և դրա բոլոր դերակատարների գործունեության նկատմամբ այսպիսի ընդգրկուն մոտեցումը շուտով հանգեցրեց ավելի լայն ըմբռնմանը այն հարցի, թե ինչ է անհրաժեշտ անել անվտանգության ապահովումը բարելավելու և հակամարտությունների ու լարվածությունների չեզոքացման գործում ներդրված քաղաքական, տնտեսական և սոցիալական ջանքերից ստացվող օգուտները առավելագույնի հասցնելու համար: Էթիկայի նորմերը հետզհետե սկսեցին օգտակար համարվել շարունակական անվտանգության վերջնարդյունքը երաշխավորելու տեսանկյունից: Այնպիսի ՀԿ-ներ, ինչպիսիններից է «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ»-ը (ԹԻ), հասան ճանաչման ու հարգանքի նոր մակարդակի, և մի շարք կառավարություններ որոշեցին ավելի ականջալուր լինել այն հնարավորություններին, որոնցով խուստումնալի էր թափանցիկության և արդյունավետության նոր մթնոլորտը: Այսպես, Եվրաատլանտյան գործընկերության խորհրդի (ԵԱԳԽ, EAPC) Գործընկերություն հանուն խաղաղության (ԳՀԽ, PfP) շրջանակներում սկիզբ առավ մի նոր նախաձեռնություն, որի անվանումը առավել քան խոսուն է՝ Բարեվարքության ամրապնդման և կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցումը պաշտպանության ոլորտի կազմակերպություններում: Այս նախաձեռնությունը և դրա հետ կապված Նպատակային հիմնադրամը, որը ղեկավարում են Լեհաստանը, Շվեյցարիան և Միացյալ Թագավորությունը, հանդիսանում են Պաշտպանական ինստիտուտների շինարարության գործողությունների համատեղ ծրագրով (ՊԻՇ-ԳՀՇ, PAP-DIB Partnership Action Plan on Defence Institution Building) նախատեսված և Ստամբուլի գագաթաժողովից մի քանի տարի հետո հաստատված համագործակցության բաղադրիչի կարևոր մասն ու շարունակությունը: Այս բնագավառում առկա կարիքները նշանակալի են և պետք է հաշվի առնվեն ՆԱՏՕ-ի և նրա որոշ գործընկերների գործողությունների նոր ուղղությունները մշակելիս:

ՆԱՏՕ-ի միջազգային քարտուղարության և մասնակից պետությունների կողմից այս ծրագրի իրականացման ուղղությամբ կատարված աշխատանքներին ամենասկզբից նեցուկ եղան արտա-

քին այնպիսի դերակատարներ, ինչպիսիք են ԹԻ-ն, Միացյալ Թագավորության պաշտպանության ակադեմիան և Զինված ուժերի նկատմամբ ժողովրդավարական վերահսկողության ժնևի կենտրոնը (ՁՈՒԺՎ), որը և պատրաստեց բարեվարքության ամրապնդման սույն ժողովածուն: Իրապես, ՁՈՒԺՎ-ն թափանցիկության բարձրացմանն առնչվող հարցերում կուտակել է փորձառություն և գիտելիքներ, որոնք իրենց արտացոլումն են գտել մեծ թվով հրապարակումներում, որոնց թվում կարելի է նշել Միջխորհրդարանական միության հետ համատեղ գրեթե 50 լեզվով հրատարակված «Խորհրդարանականների համար» ձեռնարկը, ինչպես նաև՝ ՁՈՒԺՎ-ի և ՆԱՏՕ-ի խորհրդարանական վեհաժողովի համատեղ հրապարակած «Հսկողություն և ուղղորդում» ձեռնարկը, որն այժմ խմբագրական վերանայման փուլում է, և որը նախատեսվում է վերահրատարակել 2010 թ.՝ որպես «Գործընկերություն հանուն խաղաղության» ծրագրի շրջանակներում Շվեյցարիայի ևս մեկ ներդրում: Ընդհանուր առմամբ, ՊԻԾ-ԳՀԾ-ի հանդեպ ՁՈՒԺՎ-ի նվիրվածությունն ապացուցվել է նրա կողմից բերված ծանրակշիռ մասնակցության և ավանդի բազմաբնույթ օրինակներով, որոնք նպաստավոր են եղել ինչպես ընդհանրապես Եվրաատլանտյան համայնքի, այնպես էլ առանձին երկրների համար: Անվտանգության քաղաքականության ժնևի կենտրոնի (ԱՔԺԿ, Geneva Centre for Security Policy, GCSP), ինչպես նաև վերը նշված գործընկերների հետ ՁՈՒԺՎ-ն կազմակերպել է մի շարք սեմինարներ ու կոնֆերանսներ, որոնց նպատակն է եղել լավագույն փորձի օրինակների բացահայտումն ու արձանագրումը, ինչպես նաև պաշտպանության ոլորտի կառավարման ծրագրերին ամբողջականություն հաղորդելը:

ՆԱՏՕ-ի իր գործընկերների հետ հավասար Շվեյցարիայի կառավարությունը նույնպես պատրաստ է աջակցելու ՁՈՒԺՎ-ին և ԱՔԺԿ-ին և նպաստելու ՊԻԾ-ԳՀԾ-ի նպատակների իրագործմանը՝ բարեվարքության և թափանցիկության ամրապնդման բնագավառներում: Ծառացած խնդիրը ապագայում էլ կմնա նույնքան բարդ և խորքային, որքան անկատար է մարդկային էությունը: Սակայն մինչ այժմ այն հաջողությունները, որոնք ընդհանուր ջանքերի շնորհիվ արձանագրվել են պաշտպանության ոլորտի բարեփոխումների, հակամարտությունների համար խոցելի տարածաշրջաններում կայունության ապահովման, ինչպես նաև միջազգային համագործակցության տարածման ուղղություններով, վկայում են այս արժեքավոր ժողովածուի մեջ խտացված փորձի խոստումնալից լինելու մասին:

Դեսպան Ժան-Ժակ դի Դարդել
ՆԱՏՕ-ում Շվեյցարիայի Ներկայացուցչության ղեկավար

ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

Բաժին առաջին 1
Ներածություն 1

Գլուխ 1. **Կոռուպցիայի անեծքը** 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
Եվրաատլանտյան 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
Ապագա 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
Ապագա սպաների նախապատրաստումը ... 44
Բարձրագույն զինվորական կրթություն (Զինվորական 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
Ծառայողական առաջընթացի կառավարում ... 47
Կիրառելով 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. Զինված 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. Զինված ուժերի նպատակային բյուջետավորում ... 66
2. Բյուջեի պլանավորում ... 66
ա. Զինված ուժերի բյուջեի պլանավորում ... 66
բ. Ճկունություն ... 66
գ. Զինված ուժերի բյուջեներ ... 66
3. Բյուջեի կատարումը և դրա նկատմամբ վերահսկողությունը ... 67
ա. Բյուջեի կատարում ... 67
բ. Աուդիտ ... 67
գ. Հաշվետվությունների ներկայացում ... 68
4. Զինված 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 զեկույցը 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 ՁԼՄ կազմակերպությունների կողմից 95
Հետևություններ 95

Գլուխ 9. **Արտապատվիրման, մասնավորեցման և հանրային-մասնավոր գործընկերությունների հավանական առավելություններն ու ռիսկերը պաշտպանության ոլորտում** 97
Ներածություն 97
Կոռուպցիոն ռիսկերը «Պատրաստե՞լ, թե՞ գնել» ընտրությունը կատարելիս 99
Կոռուպցիոն ռիսկերը արտապատվիրման, մասնավորեցման
և ՀՄԳ-ների կիրառման ընթացքում 102
Հետևություններ 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. **Զինված ուժերի անձնակազմի և գույքի ներգրավվածությունը տնտեսական գործունեության մեջ** 121
Ներածություն 121
Զինված ուժերի վերածումը տնտեսական դերակատարի 121
Ինդոնեզիայի զինված ուժերի բիզնես գործունեության կառուցվածքը 123
ա. Զինված ուժերին պատկանող բիզնեսը 123
բ. Զինված ուժերի համագործակցությունը մասնավոր բիզնեսի հետ 125
գ. Զինված ուժերի ներգրավվածությունը հանցավոր գործունեության մեջ 125
դ. Կոռուպցիան զինված ուժերում 125
Զինված ուժերի տնտեսական դերակատարի վերածվելու
բացասական հետևանքները 128
Արհեստավարժություն 128
Հաշվետվողականություն/պատասխանատվություն 128
Մարդու իրավունքների խախտումներ 129
Հետևություն. Զինված ուժերը պետք է դուրս բերվեն տնտեսական
գործունեության ոլորտից 129

Գլուխ 12. **Բարեվարքության հարցերը՝ կապված ռազմական գործողությունների հետ** ... 131
Մասնավոր հատվածի ենթադրյալ առավելությունները ... 134
Բարոյական բնույթի և ղեկավարման հետ կապված մարտահրավերներ ... 135
ԿՄՁՈՒ-ների լավագույն փորձի խթանումը և բարեվարքության ամրապնդումը ՆԱՏՕ-ի գործողությունների ընթացքում ... 138
Առաջարկություններ ... 139
C3 և համապարփակ մոտեցումը գործողությունների նկատմամբ ... 139
Օրենքն ընդդեմ բնավորության ... 139
Մասնագիտական զինվորական էթիկայի քայքայումը ... 140
Կապալառուներն ու հումանիտար միջամտությունները ... 141
Բացառապես կառավարական գործառույթներ ... 141
Կապալառուներն ու մարտական ապահովումը ... 142
Կապալառուների արտոնագրումը ... 142
Մասնագիտական վարքագծի կանոնագրքեր ... 142
Հակառակորդի մասնավոր կապալառուների հետ պատերազմի մեջ մտնելու հեռանկարները ... 142
Ապագայի զինվորական առաջնորդներ պատրաստելը ... 142

Գլուխ 13. **Պաշտպանության ոլորտին առնչվող կոռուպցիայի դեմ պայքարը տարածքային վեճեր ունեցող կամ սառեցված հակամարտությունների մեջ գտնվող երկրներում** ... 144
Սառեցված հակամարտությունները որպես կոռուպցիոն ռիսկերի շարժիչ ուժ ... 145
Ծախսերի ավելացում ... 145
Թափանցիկության նվազում ... 145
Իրավական վակուում ... 146
Չկանոնավորված զինված ուժերը ... 146
Սառեցված հակամարտությունների ազդեցությունը կոռուպցիայի դրսևորման ձևերի վրա ... 147
Հակակոռուպցիոն միջոցառումներ ... 148
Վրաստանի օրինակը ... 150
Քաղված դասեր ... 155

Բաժին երրորդ. Բարեվարքության ամրապնդումը և կոռուպցիոն հնարավորությունների նվազեցումը պաշտպանական գերատեսչություններում ... 157

Գլուխ 14. **Բարեվարքության ամրապնդման կարևորությունը** ... 159
Ի՞նչ է նկատի առնվում բարեվարքություն ասելով ... 159
Բարեվարքությունը զինված ուժերում ... 160
Բարեվարքության ամրապնդման գործիքները ... 162
Եզրակացություն ... 163
Առաջարկություններ ... 164

Գլուխ 15. **Կարգավորիչ մեխանիզմներ** ... 165
Հարկադրանքի միջոցներ ... 165
Կոռուպցիոն հանցագործությունների սուբյեկտները ... 167
Ազդեցության շահարկում ... 168
Իրավաբանական անձանց պատասխանատվությունը ... 168
Պատժամիջոցներ ... 168
Սառեցում (կալանք), առգրավում և բռնագրավում ... 169
Կոռուպցիոն հանցագործություններից ստացված եկամուտների օրինականացումը (փողերի լվացումը) ... 170

Հատուկ լիազորություններ 171
Վկաների, տուժողների, փորձագետների և հանցագործության մասին հաղորդում ներկայացնող անձանց պաշտպանությունը 173
Միջազգային համագործակցությունը հակակոռուպցիոն օրենսդրության կիրարկման ընթացքում 173
Քաղաքացիական իրավունք 174
Ոչ պարտադիր ուղեցույցներ 177
Պաշտոնատար անձանց վարքագծի կանոնագրքեր 177
Մասնավոր հատվածի վարքագծի կանոնագրքեր 178
Բարեվարքության դաշնագրեր 179
Տեղեկատվության մատչելիություն, թափանցիկություն և կառավարում 180
Հետևություն՝ իրավական մեխանիզմների կարևորության մասին 183

Գլուխ 16. **Մարդկային գործոնի դերը** 185
Մարդկային վարքագծի մոտիվացիան 185
Ֆիզիոլոգիական 186
Ապահովություն/անվտանգություն 186
Սեր/կապվածություն/պատկանելություն 186
Պատիվ և ճանաչում 187
Ինքնաիրացում 187
Կազմակերպական համատեքստ/միջավայր 188
Բարոյական վարքագծի մոտիվացիան 191
Կազմակերպական մշակույթ 192
Կազմակերպական մշակույթ և մոտիվացիա. թշնամինե՞ր, թե՞ ընկերներ 194
Ամփոփում 197

Գլուխ 17. **Կառավարության դերը** 198
Կոռուպցիոն ռիսկեր 198
Բարեվարքության ամրապնդումը պաշտպանության ոլորտի կառավարման գործընթացում 199
Քաղաքականություն, պլանավորում, ծրագրավորում և բյուջետավորում 200
Կադրային կառավարում 202
Ռազմական տեխնիկա, սարքավորումներ, նյութատեխնիկական ապահովում և ենթակառուցվածքներ 202
Տեսչական և աուդիտային ստուգումներ 204
Թափանցիկություն և հաշվետվողականություն 204
Պրոֆեսիոնալ կադրեր 205
Շահերի բախումների կանխումը 208
Հակակոռուպցիոն մարմիններ 209
Եզրափակիչ նկատառումներ. ռազմավարություն և հետևողականություն 210

Գլուխ 18. **Խորհրդարանների և աուդիտային մարմինների դերը** 215
Մաս 1-ին. Խորհրդարանական հանձնաժողովներ 215
Վերահսկիչ կամ հաշվիչ պալատներ 216
Սկսեք վերևից. կոռուպցիոն ռիսկերը և դրանց հաղթահարման միջոցները խորհրդարանականների համար 218
Խորհրդարանի դերը պաշտպանության ոլորտի թափանցիկության ապահովման գործում 220
Դաշնակիցները. լրատվամիջոցներ, ՀԿ-ներ, միջազգային կազմակերպություններ, պաշտպանության ոլորտի մասնագետներ 222
Վերահսկողությունը պաշտպանական արդյունաբերության և սպառազինությունների արտահանման նկատմամբ 224

Եզրափակիչ նկատառումներ ... 226

Գլուխ 19. **Օմբուդսմանի ինստիտուտի դերը** ... 228
Օմբուդսմանի գործառույթը պաշտպանության ոլորտում ... 228
Օմբուդսմանի ինստիտուտի մոդելները ... 230
Պաշտպանության ոլորտում օմբուդսմանի ինստիտուտի դասական մոդելը ... 230
Ինստիտուցիոնալ (կազմակերպական) մոդելը ... 232
«Ուժեղ» ինստիտուցիոնալ օմբուդսման ... 233
«Թույլ» ինստիտուցիոնալ օմբուդսման ... 234
Օմբուդսմանի դերը պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության ամրապնդման և կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցման գործում ... 235
Հետևություն ... 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
Էթիկայի արդյունավետ ծրագրի բաղադրիչները ... 244
ա. Էթիկայի կամ վարքագծի կանոնագրքեր ... 244
բ. Էթիկայի 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
Էթիկական կառավարում ... 250
Ռիսկերի կառավարում ... 250
Կառավարվող գործընթացներ ... 251
Կոռուպցիայի կանխարգելման կոշտ ընթացակարգեր ... 251
Առաջավոր փորձի ձեռքբերումը ... 252
Էթիկան և կորպորատիվ պատասխանատվությունը «Թալես»-ում ... 252
3. Հետագա 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
Հետհարված ՀԿ-ների դե՞մ ... 262
Լրատվամիջոցների դերը ... 264
Քաղաքացիական հասարակությունը և ՁԼՄ-ները անկայուն, անցումային շրջանի և ՆԱՏՕ-ի անդամ պետություններում ... 268
Հետևություններ. ՀԿ-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 լվացման, 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 կանոնագիրք 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
Հակակոռուպցիոն ձեռնարկ. Ազգային բարեվարքության համակարգը գործողության մեջ 318
Anti-Corruption Handbook: National Integrity System in Practice
Հակակոռուպցիոն 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
Համաշխարհային բանկի կառավարման և հակակոռուպցիոն գործիքները 319
Կոռուպցիայի չափման ուղեցույց 319
Հանրային ոլորտի ֆինանսական կառավարում 319
(ՀՖԿ). Գործունեության գնահատման մեխանիզմներ 319
Հակակոռուպցիոն միջոցառումների գնահատման ձեռնարկ 319
Պաշտպանական բյուջեների և բյուջետավորման թափանցիկության գնահատում 320
Assessing the Transparency of Defence Budgets and Budgeting
Համացանցում 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
Հանրային ծախսեր և ֆինանսական հաշվետվողականություն (ՀԾՖՀ) 320
Մենագրությունների և զեկույցների ընտրանի 321

Հավելված 2. **«Թրանսփարենսի ինթերնեշնլ» կազմակերպության պաշտպանության և անվտանգության հարցերով ծրագիրը Կոռուպցիան պաշտպանության ոլորտում** 322

Կապը մեզ հետ
«Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպություն-ՄԹ 323

Հավելված 3. Հապավումներ 324

Վիճակագրական պատկերների ցանկ

Գծապատկեր 1.1. Կոռուպցիայի ընկալումը 3

Գծապատկեր 1.2. Բուլղարիայի պաշտպանության ոլորտի բյուջեն GDP նկատմամբ տոկոսային համամասնության տեսքով 9

Գծապատկեր 2.1. Կոռուպցիոն գործողությունների ակնկալվող վնասներն ընդդեմ հավանական եկամուտների 14

Գծապատկեր 2.2. Պաշտպանության ոլորտում կոռուպցիայի նվազեցման ռազմավարական մոտեցման հիմունքները 18

Գծապատկեր 2.3. Արդյունավետ կառավարման և կոռուպցիայի վերահսկման մակարդակների համահարաբերակցությունը 19

Գծապատկեր 4.1. Անվտանգության և զարգացման ոլորտների հասկացություններ և հարաբերություններ 35

Գծապատկեր 5.1. Կադրային կառավարման գործառույթները (Պարզեցված) 42

Գծապատկեր 7.1. Անանուն ահազանգողների համար նախատեսված ցուցանակները 82

Գծապատկեր 9.1. Պաշտպանության ոլորտում կայացվող որոշումների փուլային քարտեզը 100

Գծապատկեր 10.1. Պաշտպանական գույքի օտարման գործընթացի կառավարում 118

Գծապատկեր 11.1. TNI-ի բյուջեի ապահովման ուղղությամբ տնտեսական աջակցության կառուցվածքը 126

Գծապատկեր 14.1. Զինված ուժերի նկատմամբ վստահության մակարդակը հասարակության այլ հատվածների համեմատ 161

Գծապատկեր 14.2. Զինված ուժերի հանդեպ վստահության համեմատական մակարդակը տարբեր երկրներում 162

Գծապատկեր 16.1. Պահանջմունքների աստիճանակարգությունն ըստ Մասլոուի 187

Պատուհանների ցանկ

Պատուհան 1.1. Կոռուպցիայի անմիջական վնասները ... 7
Պատուհան 1.2. Կոռուպցիոն և անվտանգության սպառնալիքները անկայուն տարածաշրջաններում ... 7
Պատուհան 1.3. Հանրային վստահության կորուստը և դրա արդյունքում ռազմական բյուջեի տեղի ունեցած կրճատումները ... 8
Պատուհան 1.4. Ծովահենությունն ու դրա կապը կոռուպցիայի հետ ... 10
Պատուհան 1.5. Կոռուպցիան արգելակում է կայունացման ու վերակառուցման ջանքերը ... 10
Պատուհան 1.6. Պաշտպանության ոլորտի կոռուպցիան նվազեցնելիս գործնական առաջնահերթությունները որոշելը ... 11
Պատուհան 2.1. Իմանուիլ Կանտ և «ներսում եղած Բարոյական օրենքը». դասեր պաշտպանության ոլորտի պաշտոնյաների համար ... 15
Պատուհան 2.2. Ռացիոնալ հանցավոր վարքագծի մասին ուտիլիտար տեսությունը ... 16
Պատուհան 2.3. Կոռուպցիայից ակնկալվող վնասները ... 17
Պատուհան 2.4. Որդեգրված մոտեցման իրավացիությունը հաստատող փաստական վկայություններ ... 19
Պատուհան 4.1. Կոռուպցիայի դեմ պայքարը պաշտպանության ոլորտում. Շվեյցարիայի մոտեցումը ... 30
Պատուհան 4.2. Անկայուն երկրներում արդյունավետ միջազգային ներգրավվածության սկզբունքները ... 37
Պատուհան 5.1. Բարեվարքության ամրապնդումը նախնական սպայական պատրաստության համար թեկնածուների ընտրության ընթացքում ... 45
Պատուհան 5.2. Բարեվարքության ամրապնդումը արտերկրում ուսուցում անցնելու կամ նշանակում ստանալու համար ընտրություն կատարելու ընթացքում ... 48
Պատուհան 5.3. Բարեվարքության ամրապնդումը հերթական սպայական կոչումներ ստանալու համար թեկնածուների ընտրության հանձնաժողովներում ... 49
Պատուհան 6.1. Հանրային ոլորտի արդյունավետ բյուջետավորման հիմնական սկզբունքները ... 56
Պատուհան 6.2. Հանրային ոլորտի ֆինանսական կառավարման արդյունավետության գնահատման առավել կարևոր չափանիշները ... 58
Պատուհան 6.3. Ֆինանսական կառավարումը պաշտպանության ոլորտի ռազմավարական կառավարման շրջանակներում ... 59
Պատուհան 6.4. Լիազորությունների պատվիրակումը բյուջետային հատկացումների հասցեատերերին և նրանց հաշվետվողականությունը Միացյալ Թագավորության պաշտպանության նախարարությունում ... 61
Պատուհան 6.5. Պաշտպանության ոլորտի բյուջետավորման թափանցիկության խթանման ուղղությամբ տարածաշրջանային մոտեցման օրինակ ... 63
Պատուհան 7.1. Պաշտպանական գնումների բաղադրիչները ... 71
Պատուհան 7.2. Պաշտպանության ոլորտում գնումների գործընթացի բարեվարքության ապահովումը և կոռուպցիայի կանխարգելումը Լեհաստանում ... 72
Պատուհան 7.3. Պաշտպանության ոլորտում գնումների գործընթացի թափանցիկության բացակայության հետևանքները ... 75
Պատուհան 7.4. Նիդեռլանդներ. Խորհրդարանական վերահսկողությունը պաշտպանության ոլորտում գնումների գործընթացի նկատմամբ ... 76
Պատուհան 7.5. Իրավասությունների բաժանումը գնումների գործընթացում և դրա մասնակիցների միջև ... 77
Պատուհան 7.6. Պայքարը գնումների գործընթացին առնչվող կոռուպցիայի դեմ ... 79

Պատուհան 7.7. ԱՄՆ Դաշնային օրենսդրությունը գնումների վերաբերյալ՝ կապված մատակարարների կողմից էթիկայի հարցերով ծրագրերի ներդրման հետ ... 80
Պատուհան 7.8. Խոշոր գնումների իրականացումը «Պաշտպանության ոլորտի բարեվարքության դաշնագրերի» օգնությամբ ... 82
Պատուհան 8.1. Օֆսեթների կիրառման ընթացքում արձանագրված կոռուպցիայի մասին թերթերի հնչեցրած մեղադրանքները ... 89
Պատուհան 8.2. Անուղղակի օֆսեթների կառավարման թափանցիկությունը ... 93
Պատուհան 9.1. Աղբյուրների ընտրության տարբերակները ... 98
Պատուհան 9.2. Զինված ուժերի «ենթակառուցվածքը» և աղբյուրների ընտրության տարբերակները ... 99
Պատուհան 9.3. Հանրային-մասնավոր մրցակցության առավելությունները արտապատվիրում իրականացնելիս ... 101
Պատուհան 9.4. Արտապատվիրման, մասնավորեցման և ՀՄԳ-ների կիրառման առանձին օրինակներ ... 101
Պատուհան 9.5. ԱՄՆ-ի «Բազաների վերապրոֆիլավորումն ու փակումը» գործընթացի շրջանակներում զինվորական գույքի անհրաժեշտության առթիվ կայացվող որոշումների առանձին չափանիշներ ... 104
Պատուհան 9.6. Կոռուպցիոն վարքագիծը բաժնեմասային մասնավորեցման ընթացքում ... 104
Պատուհան 9.7. Արտապատվիրման, մասնավորեցման և ՀՄԳ-ների կիրառման շուկայական սկզբունքները ... 106
Պատուհան 9.8. Կոռուպցիայի կանխումը մասնավորեցման ընթացքում ... 107
Պատուհան 9.9. ՀՄԳ-ների թափանցիկությունը ... 109
Պատուհան 10.1. Ուշացված օգտահանման անուղղակի ծախսերը ... 110
Պատուհան 10.2. Զինամթերքի պահուստներում պայթյունների հետ կապված սպառնալիքները ... 112
Պատուհան 10.3. Միջազգային աջակցությունը սովորական զենքերի պահուստների կառավարման գործում ... 113
Պատուհան 10.4. ՆԱՏՕ-ն և ավելցուկային զենքի և զինամթերքի ոչնչացումը ... 113
Պատուհան 10.5. ԻԱՆՍԱ-ի առաջարկությունները ավելցուկային զենքի և զինամթերքի կառավարման ուղղությամբ (քաղվածքներ) ... 114
Պատուհան 10.6. Սպառազինությունների ավելցուկային համակարգերի օգտահանման հետ կապված կոռուպցիայի մեղադրանքները ... 116
Պատուհան 11.1. Ռեկետ ... 124
Պատուհան 11.2. TNI-ի մասին Հ-34/2004 օրենքը ... 127
Պատուհան 11.3. TNI-ի և «Freeport» ընկերության միջև անվտանգության ապահովման մասին համաձայնագիրը և մարդու իրավունքների խախտումները ... 130
Պատուհան 12.1. Կոռուպցիոն մարտահրավերները և արտասահման գործուղելուն նախորդող լավագույն փորձը ... 131
Պատուհան 12.2. Յուրացումները, վատնումներն ու կարգապահական խախտումները ՄԱԿ-ի խաղաղապահ առաքելությունների ընթացքում ... 132
Պատուհան 12.3. Մասնավոր զինված ուժերի և անվտանգության ծառայությունների ինքնակարգավորումը վարքագծի կանոնագրքերի միջոցով ... 135
Պատուհան 12.4. «Մոնտրոյի փաստաթուղթը» մասնավոր զինված ուժերի և անվտանգության ծառայություններ մատուցող ընկերությունների մասին ... 140
Պատուհան 13.1. Կոռուպցիայի ընկալման համաթիվը (ԿԸՀ) և չլուծված տարածքային վեճեր ունեցող կամ սառեցված հակամարտությունների մեջ գտնվող առանձին երկրների պաշտպանության ոլորտի վրա ծախսվող տոկոսները՝ ՀՆԱ-ի համեմատ ... 144
Պատուհան 13.2. Հակակոռուպցիոն բարեփոխումների հիմնական տարրերը ... 149

Պատուհան 13.3. Վրաստանի ցուցանիշները ըստ Կոռուպցիայի ընկալման համաթվի, 2004-2008 թթ. ... 153
Պատուհան 14.1. Բարեվարքության սահմանումը ... 160
Պատուհան 14.2. Գործնական բարեփոխումների առթիվ մոտեցումներ ... 163
Պատուհան 15.1. Կոռուպցիայի սահմանման ելակետային դրույթները ... 166
Պատուհան 15.2. Կոռուպցիոն հանցագործությունների ազգային իրավական բնորոշումները ... 166
Պատուհան 15.3. Կոռուպցիոն դրսևորումների քրեականացման հիմնական սկզբունքները ... 168
Պատուհան 15.4. Ներպետական օրենսդրական սահմանափակումներից խուսափելը ... 170
Պատուհան 15.5. Օրենք «Հատուկ քննչական ստորաբաժանման մասին» ... 171
Պատուհան 15.6. Քննչական հատուկ միջոցառումներ ... 172
Պատուհան 15.7. Քրեական իրավունքը բավարար չէ կոռուպցիոն հանցագործությունների դեմ պայքարելու համար ... 174
Պատուհան 15.8. «Qui tam» կամ «նա, ով օգուտ է բերում թագավորին, օգնում է ինքն իրեն» ... 176
Պատուհան 15.9. Պաշտպանության ոլորտի բարեվարքության դաշնագրերը ... 180
Պատուհան 15.10. Կրթական աջակցություն կատարողականի կառավարման գործին ... 183
Պատուհան 16.1. ՄԱԿ-ի ուղեցույցները պաշտոնատար անձանց մոտ շահերի բախման վերաբերյալ ... 191
Պատուհան 16.2. Մոտիվացնող մեխանիզմների ներդրման ուղեցույցներ ... 193
Պատուհան 16.3. Կազմակերպական մշակույթը փոփոխելու ռազմավարություն ... 195
Պատուհան 16.4. Արդյունավետ «համայնքային պրակտիկայի» մշակումը ... 196
Պատուհան 17.1. Պլանավորման և կատարման կարգապահության ապահովման հարցերի կազմակերպական լուծումը ... 201
Պատուհան 17.2. Պետական գնումների համակարգի մաքրումը. խախտումների և վարչական հեռացման մասին տեղեկատվության հրապարակումը ... 203
Պատուհան 17.3. Բարեվարքության ամրապնդման ուղղությամբ «Նարնջագույն հեղափոխությունից» հետո Ուկրաինայում գործադրված ջանքերը (2005-2007 թթ.) ... 206
Պատուհան 17.4. Բարեվարքության ամրապնդման Լեհաստանի օրինակը ... 210
Պատուհան 17.5. Արձագանքելով սկանդալին. Պերուի օրինակը ... 212
Պատուհան 17.6. Բարեվարքության ամրապնդման բարեփոխումների ճանապարհային քարտեզ ... 213
Պատուհան 18.1. Միացյալ Թագավորության Ազգային աուդիտային գրասենյակի դերը ... 217
Պատուհան 18.2. Պաշտպանության ոլորտում գնումների գործընթացի նկատմամբ վերահսկողության քայլերի հաջորդականության մոդելը ... 221
Պատուհան 18.3. Արտահանման հիմնական գործարքների ոլորտում խոշոր կոռուպցիայի առանձին դեպքեր ... 225
Պատուհան 19.1. «Օմբուդսմանի» բնորոշումը ... 228
Պատուհան 19.2. Պաշտպանության ոլորտի օմբուդսմանի դասական մոդելը Նորվեգիայում ... 230
Պատուհան 19.3. Գլխավոր տեսուչը որպես ուժեղ ինստիտուցիոնալ օմբուդսման ... 234
Պատուհան 19.4. «Թույլ» ինստիտուցիոնալ օմբուդսմանի մոդելի օրինակ ... 235
Պատուհան 19.5. Օմբուդսմանի գաղափարի կիրառումը պաշտպանության ոլորտում գնումների բարեվարքությունն ամրապնդելու ուղղությամբ ... 238
Պատուհան 20.1. Պաշտպանական արդյունաբերության նախաձեռնության ինքնակառավարման սկզբունքները ... 244
Պատուհան 20.2. ԱՊԱՄ-ի (ASD) էթիկան և հակակոռուպցիոն գործողությունները ... 253

Պատուհան 21.1. Լրագրողական հետաքննությունը բացահայտում է պաշտպանության ոլորտում առկա կոռուպցիայի դեպքեր 266
Պատուհան 21.2. Քաղաքացիական հասարակության ներգրավվածությունը և գործընկերությունները անվտանգության և պաշտպանության ոլորտների նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնելու ուղղությամբ 270
Պատուհան 22.1. Միջազգային կազմակերպությունների և ինտերնետային կայքերի ցանկ 279
Պատուհան 22.2. ՏՀԶԿ Կաշառքի դեմ կոնվենցիան և ազգային անվտանգության շահերը 283
Պատուհան 22.3. Պաշտպանության ինստիտուտների շինարարության ուղղությամբ ԳՀԽ գործողությունների ծրագրի տասը նպատակները 285
Պատուհան 22.4. «ՆԱՏՕ-Ուկրաինա» մասնագիտական կատարելագործման ծրագիր 289
Պատուհան 23.1. ՆԱՏՕ-ի ինքնագնահատման գործիքը 294
Պատուհան 23.2. Տեսլականի ձևակերպում 296
Պատուհան 23.3. Փոփոխության կառավարման հիմնական ռազմավարությունները 297
Պատուհան 23.4. Պլանավորված և համակարգային փոփոխության գործընթացի օրինակ 299
Պատուհան 23.5. Բարեվարքության ամրապնդման ՆԱՏՕ-ի վերապատրաստման դասընթացը 303
Պատուհան 23.6. Դերային խաղերը՝ որպես վերապատրաստման արդյունավետ գործիք 304
Պատուհան 24.1. «Կազմակերպական մշակույթի» բնորոշման շուրջ 308
Պատուհան 24.2. Պաշտպանության ոլորտի բարեվարքության խթանումը հետկոմունիստական միջավայրում 315

Բաժին առաջին
Ներածություն

Խաթարելով հանրության վստահությունը պետական ինստիտուտների նկատմամբ՝ կոռուպցիան արգելակում է ցանկացած երկրի զարգացումը: Հատկապես այն խոչընդոտում է անցումային շրջանում գտնվող երկրների զարգացումը՝ պետությունից յուրացնելով այդչափ կարևոր կապիտալը: Կոռուպցիոն երևույթների շնորհիվ ձեռք բերված ռեսուրսները հաճախ փոխակերպվում են տնտեսական և քաղաքական ազդեցության՝ այդպիսով թուլացնելով ժողովրդավարական ինստիտուտներն ու էլ ավելի տարածելով կոռուպցիան այս արատավոր շրջանում:

Պաշտպանության ոլորտը հաճախ պարարտ հող է ապահովում նման վնասարար գործունեության համար, քանի որ այստեղ առկա է գաղտնիության և անպատժելիության մշակույթը, որը պաշտպանում է նրան խիստ հսկողությունից: Գլուխ 1-ում ընդհանուր կերպով ներկայացվում են պաշտպանության ոլորտի կոռուպցիայի հիմնական գործոններն ու հետևանքները: Գլուխ 2-ում մատնանշվում են պաշտպանության ոլորտում կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցմանն ուղղված ռազմավարական մոտեցման հիմունքները: Այդ մոտեցումը միավորում է բարեվարքության ամրապնդմանը, թափանցիկության բարձրացմանը և հաշվետվողականության կատարելագործմանն ուղղված ջանքերը: Նման միասնությունը մեծացնում է կոռուպցիոն վարքագծի բարոյական բեռը, նվազեցնում ակնկալվող օգուտները և բարձրացնում ակնկալվող հատուցման կամ պատժի չափը:

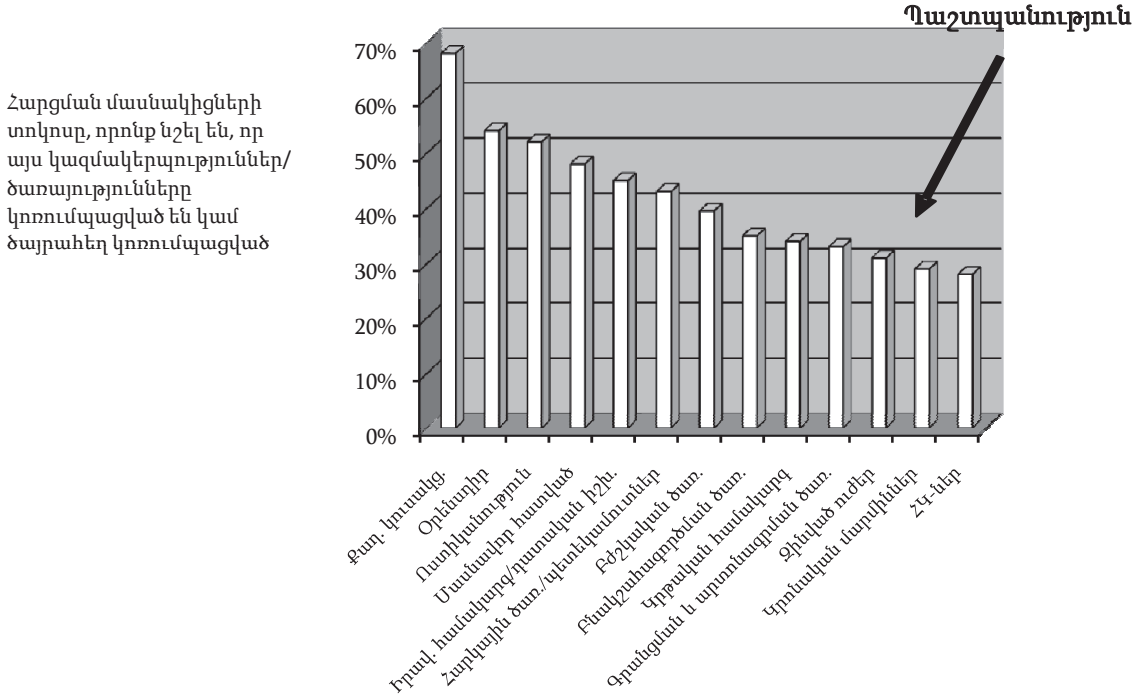
Ժողովածուի ներածական մասում նաև ներկայացվում են ազգային և միջազգային մոտեցումներն արտահայտող առանձին օրինակներ՝ կապված պաշտպանության ոլորտում կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցման հետ, մոտեցումներ, որոնք կազմում են անվտանգության ոլորտի բարեփոխումների և պաշտպանության ոլորտի զարգացման ավելի ընդգրկուն ջանքերի բաղկացուցիչ մասը: Վերջին հաշվով, պաշտպանության ոլորտում կոռուպցիայի դեմ պայքարի և բարեվարքության ամրապնդման ամենաարդյունավետ միջոցն ապահովվում է ավելի լայն բարեփոխումների գործընթացի շնորհիվ, այսինքն՝ ոլորտում այնպիսի նորմերի ամրագրման միջոցով, որոնցով համակարգ են ներմուծվում ժողովրդավարական բարձրագույն արժեքներն ու փորձը՝ դրանով իսկ պայքար մղելով կոռուպցիայի արմատների դեմ:

ԳԼՈՒԽ 1.
ԿՈՌՈՒՊՑԻԱՅԻ ԱՆԵԾՔԸ

Կոռուպցիան պաշտպանության ոլորտում

Կոռուպցիան խոչընդոտ է հանդիսանում զարգացման համար, խաթարում է ժամանակակից հասարակությունների անվտանգությունն ու նվազեցնում հավատը հանրային ինստիտուտների հանդեպ: Պաշտպանության ոլորտն էլ ապահովագրված չէ կոռուպցիայի նզովքից: Սա զարմանալի կթվա շատերի համար՝ հաշվի առնելով այն մեծ հարգանքը, որը հանրությունը սովորաբար տածում է զինված ուժերի հանդեպ ամբողջ աշխարհում: Եթե վերցնենք միջին համաշխարհային վիճակագրությունը, ապա կտեսնենք, որ զինված ուժերը մտնում են առավել հարգված ինստիտուտների առաջին եռյակի մեջ և կոռուպցիայի տեսանկյունից գրեթե նույնքան վստահելի են, որքան ՀԿ-ներն ու կրոնական ինստիտուտները (տես՝ ներքևում, Գծապատկեր 1.1):[1] Շատ երկրներում զինված ուժերն ընկալվում են որպես ավելի քիչ կոռումպացված, քան քաղաքական կուսակցությունները, օրենսդիր մարմինները, բիզնես ընկերություններն ու լրատվամիջոցները:

Սակայն զինված ուժերի այս ցուցանիշները շեշտակիորեն տարբերվում են՝ ըստ տարբեր երկրների և տարածաշրջանների: Օրինակ, Արևմտյան Եվրոպայում և Միացյալ Նահանգներում զինված ուժերը լայնորեն ընկալվում են որպես կոռուպցիայից ազատ ինստիտուտ: Սակայն, Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայի նորանկախ երկրներում, ինչպես նաև և հատկապես՝ Աֆրիկայում և Լատինական Ամերիկայում, զինված ուժերի վարկն այդպիսին չէ:[2]



Գծապատկեր 1.1. Կոռուպցիայի ընկալումը

Չժխտելով այն մեծ հարգանքը, որը զինված ուժերը վայելում են հասարակությունների մեծ մասում, «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպության հետազոտությունները ցույց են տվել, որ

1 Տվյալները վերցված են «Թրանսփարենսի ինթերնեշնլ» կազմակերպության/«Գելափի»-ի 2006 թ., «Կոռուպցիայի համաշխարհային բարոմետր» հետազոտությունից (2006, Transparency International/Gallup survey «Global Corruption Barometer»), որը ներկայացվել է Մարկ Փայմենի, Դոմինիկ Սկոտի, Ալան Վոլդրոնի և Ինես Վոյկայի կողմից՝ «Բարեվարքության ամրապնդումը և կոռուպցիոն ռիսկի նվազեցումը պաշտպանական հաստատություններում» աշխ. մեջ՝ «Կապեր. Եռամսյակային ամսագիր», Հ-7:2 ամառ, 2008 թ., էջ 21-44, Mark Pyman, Dominic Scott, Alan Waldron and Inese Voika, «Integrity Building and Reducing կոռուպցի Risk in Defense Establishments,» Connections: The Quarterly Journal 7:2 (Summer 2008), 21–44:

2 Փայմեն և մյուսները՝ «բարեվարքության ամրապնդման և կոռուպցիոն ռիսկի նվազեցումը պաշտպանական հիմնարկներում» (2008 թ.), էջ 31:

պաշտպանության ոլորտը դասվել է հանրային ռեսուրսներ տնօրինող ոլորտներից ամենակոռումպացվածների շարքին՝ նավթի, գազի արդյունահանման և շինարարական բիզնեսի հետ միասին:[3]: Վերջերս անցկացված ուսումնասիրության արդյունքներով՝ զինված ուժերը գտնվում են այն արդյունաբերական ոլորտների ցանկի 13-րդ տեղում, որտեղ ակնկալվում է պաշտոնյաներին կաշառք տալը, և «Պետությունը համակած» կամ «Պետությունը գնած» ցանկի («State Capture» list) 8-րդ տեղում[4]:

Սույն ժողովածուի հեղինակներն ընդունում են, որ զինված ուժերի հանդեպ տածած մեծ հարգանքը և պաշտպանական ոլորտի կոռումպացվածության բարձր մակարդակը գոյություն ունեն համատեղ: Այս անսովոր գոյակցությունը և ընկալումների ու վարքագծային մոդելների բարդ փոխգործակցությունը ազդում են հակակոռուպցիոն ռազմավարությունների և բարեվարքության ամրապնդման ծրագրերի մշակման և իրականացման վրա:

Երբ զինված ուժերը՝ իբրև ինստիտուտ, հարգանք են վայելում, ապա պաշտպանական հաստատությունները տվյալ երկրում կարող են ոգեշնչել և առաջնորդել ավելի ընդգրկուն ինստիտուցիոնալ բարեփոխումների իրականացումը: Սակայն հնարավոր է նաև, որ պաշտպանության ոլորտի վերաբերյալ թափանցիկ և տեղեկացված հանրային քննարկումների բացակայության պայմաններում զինված ուժերի նկատմամբ առկա մեծ հարգանքը խոչընդոտի բարեվարքության ամրապնդմանն ուղղված ծրագրերի իրականացումը:

Ավելորդ է ասել, որ հրամայական է հանդիսանում պաշտպանության ոլորտի կոռուպցիայի դեմ պայքարը այն երկրներում, որտեղ զինված ուժերն ընկալվում են որպես կոռումպացված: Հաճախ սրանք այն երկրներն են, որտեղ կոռուպցիան ներթափանցել է հանրային և մասնավոր կյանքի բազմաթիվ ոլորտներ: Նման դեպքերում պաշտպանության ոլորտի ինստիտուտների՝ հաջողությամբ պսակված բարեփոխումների օրինակը կարող է զգալի դրական ազդեցություն ունենալ այլ պետական ինստիտուտների վրա:

Սույն ժողովածուի 1-ին բաժնում ներկայացվում են պաշտպանության ոլորտի ժողովրդավարական և արդյունավետ ինստիտուտների զարգացման, ինչպես նաև պաշտպանության ոլորտում կոռուպցիայի դեմ պայքարի ազգային և միջազգային փորձի օրինակներ: Հաջորդ գլխում ներկայացված են պաշտպանության ոլորտում կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցման ուղղությամբ ռազմավարական մոտեցման հիմունքները: Այս մոտեցումը միավորում է բարեվարքության ամրապնդմանը, թափանցիկության բարձրացմանը և հաշվետվողականության ամրապնդմանն ուղղված ջանքերը: Նման միասնությունը մեծացնում է կոռուպցիոն վարքագծի բարոյական բեռը, նվազեցնում ակնկալվող օգուտները և բարձրացնում ակնկալվող հատուցման կամ պատժի չափը:

Պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության ամրապնդման ծրագրերի մշակման և իրականացման գործնական մեխանիզմները ներկայացված են սույն ժողովածուի 4-րդ բաժնում: Այս առումով առանձնակի կարևորություն ունի կոնկրետ երկրում պաշտպանության ոլորտի կազմակերպման մշակութային առանձնահատկությունները հաշվի առնելը և կազմակերպական մշակույթի այնպիսի բնութագրիչ գծերի խթանումը, որոնք նպաստում են անհատական և կազմակերպական բարեվարքության ապահովմանն ու զսպում կոռուպցիոն վարքագծի դրսևորումները: Կուտակված լավագույն փորձն այնուհետև կարող է փոխանցվել այդ երկրի մյուս պետական կառույցներին:

Կոռուպցիայի աղբյուրները պաշտպանության ոլորտում

Կոռուպցիան վստահված դիրքի չարաշահումն է՝ անազնիվ եկամուտ ստանալու համար: Պաշտպանության ոլորտում կոռուպցիան կարող է դրսևորվել տարբեր ձևերով. փայհանումներ («ատկատներ») և կաշառքներ, ոչ մրցակցային հիմունքներով կնքվող պայմանագրեր կամ մեքենայություններ՝ կապված զինծառայողների աշխատավարձային ֆոնդի հետ: Վերջին ժամանակներում սկիզբ առած և հետզհետե տարածվող մասնավոր զինված ուժերի և անվտանգության ծառայություններ մատուցող ընկերությունների առաջ գալը այնպիսի գործառույթների իրականացմամբ,

3 Նույն տեղում, էջ 22.

4 «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպության ինտերնետային էջ, «Կաշառք վճարողների համաթվի 2008 թ. աղյուսակ» («Bribe Payers Index 2008Table»), www.թափանցիկության.org/policy_research/surveys_indices/bpi/bpi2008#bpi_table: Ուսումնասիրված թվով 19 ոլորտ ներկայացնող ընկերությունների ըստ այդ ոլորտների կազմված վարկանիշային ցուցակում գնահատվում է այդ ընկերությունների «Պետությունը գնելու» կամ «համակելու» («state capture») գործունեության մեջ ներգրավվածության հավանականությունը, իսկ կուսակցությունները պաշտոնատար անձանց անձնական վճարներ տրամադրելու միջոցով փորձում են ոչ իրավաչափ ազդեցություն ունենալ պետության կողմից սահմանվող նորմերի, կանոնակարգերի, ինչպես նաև որոշումների կայացման բուն գործընթացի վրա:

որոնք նախկինում գտնվում էին պետական մենաշնորհային գործունեության տիրույթում և այժմ գնվում են արտապատվիրման (աութսորսինգի) միջոցով՝ անհատական իրավական կարգավորումների համաձայն, ավելի է մեծացրել կոռուպցիայի ընդարձակման հնարավորությունները:

Ժողովածուի 2-րդ բաժինը բաղկացած է ինը գլխից, որոնցում մանրամասն ուսումնասիրվում են պաշտպանության ոլորտում կոռուպցիայի պատճառներն ու հետևանքները: Այս գլուխները հիմնականում նվիրված են կոռուպցիոն վարքագծի քննարկմանը, ինչպես նաև լավագույն փորձի օրինակներ են ներկայացնում պաշտպանության ոլորտի կառավարման հետևյալ հիմնական տարրերի բարեվարքության ամրապնդման, թափանցիկության և հաշվետվողականության խթանման վերաբերյալ՝ կադրային քաղաքականություն և մարդկային ռեսուրսների կառավարում, պաշտպանության ոլորտի ֆինանսաբյուջետային կառավարում, օֆսեթային (հակադարձ) համաձայնություններ (պայմանագրեր), արտաքին աղբյուրներից կատարվող գնումներ, մասնավորեցման գործընթացներ, պաշտպանության ոլորտում հանրային-մասնավոր գործընկերություններ, ավելցուկային սարքավորումների և ենթակառուցվածքների օգտահանում (ուտիլիզացիա) և տնտեսական գործունեության մեջ պաշտպանության ոլորտի անձնակազմի և գույքի ներգրավվածության հարցեր: Գլուխ 12-ը կենտրոնանում է ժամանակակից զինված ուժերի ռազմական գործողությունների հետ կապված կոռուպցիոն ռիսկերի և բարեվարքության խնդիրների վրա, իսկ Գլուխ 13-ում ուսումնասիրվում են պաշտպանության ոլորտի կոռուպցիայի խնդիրները չկարգավորված տարածքային վեճեր ունեցող երկրներում:

Ստորև ներկայացված է այն մի քանի գործոնների ցանկը, որոնք նպաստում են կոռուպցիոն երևույթների առաջացմանը, մասնավորապես՝ «գաղտնիությունը», «հրատապությունը» և «մարդկանց համար մտահոգ լինելը»: Չնայած սրանք առաջին հայացքից անմեղ շարժառիթներ են, սակայն դրանք կանոնավոր կերպով վկայակոչելը շեշտակիորեն սահմանափակում է պաշտպանության ոլորտում որոշումների կայացման և դրանց կատարման թափանցիկությունը, ինչպես նաև՝ այս ոլորտում դերակատարություն ստանձնած անձանց հաշվետվողականությունը՝ այդպիսով պարարտ հողնախապատրաստելով կոռուպցիայի համար:

Գաղտնիությունը պաշտպանության ոլորտում թափանցիկության առաջին և գլխավոր թշնամին է: «Ազգային անվտանգության շահերի ապահովման» համար անհրաժեշտ գաղտնիության անվերջ վկայակոչումը խիստ սահմանափակում է խորհրդարանական հսկողության, ինչպես նաև գործադիրի նկատմամբ հասարակական վերահսկողության այլ ձևերի իրականացումը: Պաշտպանության ոլորտում իրականացվող գնումների պարագայում, օրինակ, գաղտնիության վկայակոչումը խիստ սահմանափակում է մրցույթի հավանական մասնակիցների շրջանակը կամ անգամ հանգեցնում միակ աղբյուրից գնում կատարելուն: Սա ինքնին բացառում է մրցակցությունը: Բացի այդ, չափազանց հաճախ նման սխեմաները մշակվում և գործածվում են կոռուպցիոն երևույթները հեշտացնելու նպատակով:

Մարտական խնդիրների և պաշտպանության ոլորտի այլ պահանջների կատարման համար անհրաժեշտ հրատապությունը վկայակոչվում է, որպեսզի հնարավոր լինի օգտվել պարզեցված ընթացակարգերից կամ պարզապես անտեսել գործող կանոնները, օրինակ՝ բաց մրցույթ չանցկացնելը և այդպիսով մրցույթի թափանցիկ և մրցակցային լինելու պահանջները շրջանցելը: Հրատապության վկայակոչումը հաճախ կատարվում է ՆԱՏՕ-ին նոր անդամակցած երկրների և գործընկերություններին մասնակից այն պետությունների պաշտպանական հիմնարկների կողմից, որոնք միջազգային գործողություններին մասնակցում են ad hoc հիմունքներով կամ միանվագ ռոտացիայի համար կազմված «կոնտինգենտով»: Անհետաձգելի համարվող պահանջների պահպանման անհրաժեշտությունը, հատկապես երբ դրան են միանում գաղտնիության վկայակոչումները, հրաշալի հող է նախապատրաստում ոչ թափանցիկ և կամայական որոշումների կայացման, հետևաբար նաև՝ կոռուպցիայի համար:

Ամբոխավարական կարգախոսները հաճախ նույնպես վկայում են կոռուպցիայի առկայության մասին: Պաշտպանության ոլորտի ապրանքների և ծառայությունների հետ կապված օրինակներից մեկը «Գնի՛ր ազգայինը» կոչն է, անգամ եթե այդ պարագայում մնում է ապրանքների կամ ծառայությունների ընդամենը շատ քիչ թվով կամ ընդհանրապես միայն մեկ մատակարար, որի արտադրանքն ունի կասկածելի միջազգային մրցունակություն: Մյուս օրինակն է «զինվորների բարեկեցության մասին մտահոգությունը», որը հանգեցրել է նրան, որ զինված ուժերի ավելցուկային գույքը ոչ թափանցիկ ընթացակարգով փոխանակվել է զինված ուժերի համար բնակարանների հետ, կամ

կնքվել են հանգստի ծառայություններ՝ մատուցելու ոչ թափանցիկ պայմանագրեր և այլն: Երրորդ օրինակը՝ հանուն «հանրային շահի», օֆսեթային համաձայնությունների[5] միջոցով գործելու կոչերն են: Այն ոչ միայն խեղաթյուրում է շուկայական մեխանիզմները, այլև նպաստավոր պայմաններ է ստեղծում տարբեր եղանակներով կատարվող փայիանումների համար:

Սա պաշտպանական ոլորտի հիմնարկների թափանցիկության և հաշվետվողականության գլխավոր «թշնամիների» զուտ մոդելներն են, որոնք նաև նպաստում են պաշտպանության ոլորտի կոռուպցիոն ներուժի մեծացմանը՝ վերջինիս «ընձեռած» առատ բացասական հետևանքներով հանդերձ:

Պաշտպանության ոլորտի կոռուպցիայի հետևանքները

Պաշտպանության ոլորտի չհաղթահարված կոռուպցիան լուրջ մարտահրավերներ է նետում պաշտպանության ոլորտի հիմնարկների արդյունավետությանն ու զինված ուժերի մարտունակությանը, նվազեցնում հասարակության և միջազգային գործընկերների վստահությունը զինված ուժերի նկատմամբ, սպառնում քաղաքացիների անվտանգությանը և դրա ծայրահեղ դրսևորումների դեպքում՝ սպառնում նաև ժողովրդավարական կառավարման մեխանիզմների գոյությանն ու անգամ՝ ժամանակակից պետության բուն հիմքերին: Այս հետևանքները քննարկվում են ստորև՝ հինգ հարաբերականորեն առանձին խմբերով:

Սակավ ռեսուրսների վատնում

Կոռուպցիան թանկ է: Այն շեղում-տանում է սակավ ռեսուրսները այն նոր սերնդի ռազմական կարողություններից, որոնք անհրաժեշտ են տվյալ պետությանը որոշակի համարժեք գնով, և սահմանափակում զինված ուժերի օգտագործման հնարավորություններն այնպիսի գործողություններում, որոնք պետք է խթանեին տվյալ պետության և նրա դաշնակիցների անվտանգությունը: Սա նշանակում է, որ տվյալ պետությունը արդյունավետ չի գտնվում անվտանգության և պաշտպանական իր քաղաքականություններն իրականացնելիս և հայտնվում է անվտանգության առջև ծառացած մարտահրավերներին և սպառնալիքներին արձագանքելու կարողության ցածր մակարդակի վրա:

Պատուհան 1.1-ը ներկայացնում է կոռուպցիայի «գնի» մի օրինակ՝ ի դեմս վատնված գումարների և ռազմական տեխնոլոգիաների թարմացման հնարավորությունների կորստի: Անհրաժեշտ է նշել, որ Պատուհան 1.1-ի տեքստում հաշվի են առնված միայն այն կոռուպցիոն գործերը, որոնք արդեն իսկ գտնվել են քրեական հետապնդման մարմինների վարույթում:

Հասարակական հարաբերությունների տեսանկյունից՝ կոռուպցիան նաև տեղի է ունենում սոցիալապես ավելի արդյունավետ ներդրումներ չանելու հաշվին, մասնավորապես՝ կրթության, առողջապահության, զարգացման և մրցակցության ապահովման ոլորտներում:

Նվազ մարտունակություն

Երբ մի երկիր իր զորքերը օգտագործում է ռազմական գործողություններում, կոռուպցիան խիստ ազդում է դրանց մարտունակության վրա: Համարժեքից ցածր հնարավորությունները նվազեցնում են զինված ստորաբաժանումների դերն ու արդյունավետությունը: Անհրաժեշտ որակ չունեցող տեխնիկայի առկայությունը զինվորներին դնում է ավելի մեծ վտանգի տակ և կարող է ավելացնել զոհերի և վիրավորների թիվը: Ըստ սահմանման՝ այն զինվորների բարոյահոգեբանական վիճակը, ովքեր վճարում են կատարել այս կամ այն գործողությանը մասնակցելու համար, լինում է շատ ցածր:

Կոռուպցիան կարող է օգտագործվել և իրականում օգտագործվում է ահաբեկիչների և կազմակերպված հանցավորության կողմից՝ տեղեկատվություն, տեխնոլոգիաներ, արգելված նյութեր, զենքի արտադրության բաղադրիչներ և ամբողջական համակարգեր ձեռք բերելու համար: Կոռուպցիան կարող է այնուհետև նվազեցնել օպերատիվ ռազմական գործողությունների արդյունավետությունը, ինչպես ցույց է տրվում Պատուհան 1.2-ում բերված օրինակում:

Բարոյահոգեբանական մթնոլորտի վատթարացում պաշտպանական ինստիտուտների ներսում և հարգանքի նվազում վերջիններիս հանդեպ

Պաշտպանության ոլորտում կոռուպցիայի անգամ դրվագային դրսևորումները ստվեր են գցում պաշտպանության ամբողջ ոլորտի վրա և բացասաբար անդրադառնում զինված ուժերի հանդեպ

5 Մանրամասների համար տես սույն ժողովածուի Գլուխ 8:

հասարակության վստահության և պետության զինված ուժերի նկարագրի վրա: Զինված ուժերի և պաշտպանության ոլորտի քաղաքացիական անձանց՝ իրենց երկրին ծառայելուց բխող հպարտության զգացումը ծայրաստիճան խոցվում է, երբ նրանք տեղեկանում են իրենց ղեկավարության շրջանում կոռուպցիայի առկայության մասին: Կառավարության բարձրաստիճան օղակներում հասարակական հնչեղություն ունեցող կոռուպցիայի անսքող դեպքերի անպատժելի մնալը էլ ավելի է վատթարացնում պաշտպանության ոլորտի անձնակազմի բարոյահոգեբանական վիճակը և նվազեցնում զինված ուժերի վարկը հանրության աչքերում: Սա նվազեցնում է որակյալ կադրեր ներգրավելու հավանականությունը, որոնք պետք է ծառայեն թե՛ որպես զինծառայող և թե՛ որպես պաշտպանության ոլորտի քաղաքացիական մասնագետներ:

Պատուհան 1.1. Կոռուպցիայի անմիջական վնասները

«Ռոսսիյսկայա գազետա» թերթին տրված իր հարցազրույցում գլխավոր դատախազության քննչական կոմիտեի պետի տեղակալ գեներալ-մայոր Ալեքսանդր Սորոչկինն ընդունել է, որ 2008 թ. առաջին ինն ամսվա ընթացքում, Ռուսաստանի զինված ուժերում առկա կոռուպցիայի հետևանքով, պետական բյուջեի կրած վնասները կազմել են 2.2 միլիարդ ռուբլի (78.6 միլիոն ԱՄՆ դոլար), և որ Ռուսաստանի զինված ուժերում կոռուպցիոն հանցագործությունների քանակը նախորդ՝ 2007 թ. նույն ժամանակահատվածի համեմատ աճել է նվազագույնը 30 %-ով՝ կազմելով 1,400 հանցագործության դեպք: Վատնված գումարը «բավարար է T-90 տեսակի առնվազն 30 ժամանակակից մարտական տանկ գնելու համար», ընդ որում՝ այդ կոռուպցիոն հանցագործություններից առնվազն 18-ում ներգրավված են եղել գեներալական կազմի սպաներ:

Ռուսաստանի գլխավոր զինվորական դատախազ Սերգեյ Ֆրիդինսկին ավելացրել է, որ չնայած երկրում հանցագործությունների ընդհանուր թվի փաստացի նվազմանը՝ 2008 թ. առաջին ինն ամսվա ընթացքում հանցավորության աճը կազմել է. Ներքին զորքերում՝ 220 %, Արտակարգ իրավիճակների նախարարությունում՝ 60 %, Անվտանգության դաշնային ծառայության սահմանապահ զորքերի ստորաբաժանումներում՝ ավելի քան 10 % և Պաշտպանության նախարարությունում՝ 24 %: Այս հանցագործությունների թվում 50 %-ով աճել է կաշառք վերցնելու և պաշտոնեական դիրքը չարաշահելու դեպքերի քանակը, իսկ հանցագործությունների կեսից ավելին առնչվել է զինված ուժերի գույքի և բյուջետային հատկացումների հետ:

Ռուսաստանի Նախագահ Դմիտրի Մեդվեդևը կոռուպցիայի դեմ պայքարը դարձրել է իր գերակայություններից մեկը այն պահից ի վեր, երբ ստանձնելով պաշտոնը՝ 2008 թ. մայիսին, երդմնակալությունից ընդամենը երկու շաբաթ հետո, հրամանագիր ստորագրեց Նախագահին կից հակակոռուպցիոն հանձնաժողով ստեղծելու մասին:

***Աղբյուրը. «2008 թ. զինված ուժերի կոռուպցիան Ռուսաստանին արժեցել է գրեթե 80 միլիոն ԱՄՆ դոլար», «ՌԻԱ ՆՈՎՈՍՏԻ» (2 դեկտեմբերի, 2008 թ.), (*«Military corruption costs Russia almost $80 միլիոն in 2008,» *RIA Novosti* (2 December 2008)),** http://en.rian.ru/russia/20081202/118637765.html:

Պատուհան 1.2. Կոռուպցիոն և անվտանգության սպառնալիքները անկայուն տարածաշրջաններում

Կոռուպցիան, ինչպես նաև ծայրահեղականների կողմից Հյուսիսային Կովկասում իրավապահ մարմինների աշխատակիցներին գաղափարապես հավատափոխ անելը, վերաճել են անվտանգության գլխավոր սպառնալիքներից մեկի, քանի որ ինչպես ապացուցեց հիմնական ահաբեկչական հարձակումների վերաբերյալ գործերով կատարված քննությունը, առկա են դեպքեր, երբ կոռուպցիոն կամ գաղափարական շարժառիթներից դրդված հարձակվողներին իրենց օժանդակությունն են ցուցաբերել նաև ոստիկանության աշխատակիցները: Ո՛չ պասիվ պաշտպանության միջոցների ուժեղացումը և ո՛չ էլ ահաբեկիչների բազաների վրա կանխարգելիչ հարվածների թվի ավելացումը չեն կարող հաջողություն բերել ներպետական ահաբեկչության դեմ պայքարում, եթե Ռուսաստանի իշխանությունները լուրջ միջոցներ չձեռնարկեն այն հաշվով, որ արմատախիլ արվի երկրի իրավապահ համակարգը համակած կոռուպցիան:

***Աղբյուրը.* Սիմոն Սարաջյան, «Ռուսաստանի նկատմամբ ծովային ահաբեկչության սպառնալիքի դինամիկան և պետության պատասխանը» «Կապեր՝ Եռամսյակային ամսագիր», Հ-8:3, ամառ, 2009 թ., էջ 53-84, (Simon Saradzhyan, «Dynamics of Maritime Terrorist Threats to Russia and the Government's Response,» *Connections: The Quarterly Journal* 8:3 (Summer 2009): 53–84)**:

Կոռուպցիան նվազեցնում է հանրային վստահության մակարդակը զինված ուժերի նկատմամբ: Համակարգային կոռուպցիան վնասակարորեն է ազդում պաշտպանական ինստիտուտի հանդեպ հասարակության հարգանքի վրա: Պատուհան 1.3-ում բերվում է օրինակ այն մասին, թե ինչպես է հասարակական վստահության մակարդակն իջել այն աստիճանի, որ արդյունքում տեղի ունեցած բյուջետային հատկացումների կրճատումը վտանգի տակ են դրել զինվորական կառույցի գոյությունը:

Կոռուպցիայով պայմանավորված մարտունակության նվազումը ու մարտական ոգու անկումը, որոնք քննարկվեցին նախորդ կետում, նվազեցնում են նաև բազմազգ խաղաղապահ առաքելություններին մասնակցող ազգային ուժերի վստահելիության աստիճանը:

Ընդհանուր առմամբ, պաշտպանության ոլորտի կոռուպցիան բացասական ազդեցություն է ունենում զինված ուժերի և ընդհանրապես ողջ երկրի վարկի վրա՝ թե՛ դաշնակից ու գործընկեր պետությունների ու միջազգային կազմակերպությունների, մասնավորապես՝ ՆԱՏՕ-ի աչքերում, և թե՛ ընդհանրապես ավելի լայն առումով միջազգային հանրության շրջանում:

Անմիջական սպառնալիք անվտանգությանը

Բացի այդ, կազմակերպված հանցավորության հետ անվտանգության և պաշտպանության ոլորտների կառույցների ներկայացուցիչների ունեցած կապերը անմիջական սպառնալիք են ստեղծում տվյալ պետության և նրա քաղաքացիների անվտանգության համար: Պաշտպանության և անվտանգության կոռումպացված հատվածները խթանիչ գործոն են հանդիսանում կազմակերպված հանցավոր և ծովահենային խմբերի ստեղծման և գործունեության համար: Այդպիսի օրինակներից մեկը նկարագրված է Պատուհան 1.2-ում, մեկ ուրիշը՝ Պատուհան 1.4-ում:

Սպառնալիք պետության հիմքերի համար

Պաշտպանության ոլորտը երբեմն ծառայում է որպես բոլոր պետական մարմինների կոռուպցիոն կենտրոն և ընդգրկում դրա «գործունեությանը» մասնակցող բազմաթիվ անձանց: Թափանցիկության և հանրության ու քաղաքացիական հասարակության առջև հաշվետվողականության բացակայության պայմաններում հարաբերականորեն հեշտ է գումարների դուրս բերումը պաշտպանության ոլորտից, իսկ քողարկված գործող ցանցերի համար՝ «պահել» կոռումպացված պաշտոնյաների, միջնորդների, հաշվապահների և իրավաբանների, ինչպես նաև՝ տարբեր բիզնեսներ, որոնց գործունեության անխափանությունը կապահովվի ոչ անաչառ լրագրողների և «պալատական» լրատվամիջոցների կողմից:

Պատուհան 1.3. Հանրային վստահության կորուստը և դրա արդյունքում ռազմական բյուջեի կրճատումները

Տարիներ շարունակ կային կասկածներ և լրատվամիջոցների ահազանգեր՝ կապված Բուլղարիայի պաշտպանության նախարարությունում լայնածավալ կոռուպցիայի հետ, սակայն պաշտոնապես ընդունվել էր միայն մի քանի ոչ ծանր կոռուպցիոն հանցագործությունների փաստը: Միայն կառավարության կազմի 2009 թ. տեղի ունեցած փոփոխությունից հետո Պաշտպանության նախարարությունը և իրավապահ մարմինները սկսեցին քննություն իրականացնել պաշտպանության ոլորտի բարձրագույն ղեկավարության գործունեության վերաբերյալ: Ի հայտ եկան կոռուպցիոն դեպքերի տասնյակ օրինակներ և մինչ 2009 թ. դեկտեմբեր երեք դրվագով պաշտոնական դիրքը չարաշահելու մեղադրանք առաջադրեց պաշտպանության նախկին նախարարի նկատմամբ:

Նոր կառավարության գործունեության առաջին 100 օրվա հաշվետվության մեջ ընդունվեց այն փաստը, որ նախարարությունն ու զինված ուժերը գտնվում էին բարոյական ճգնաժամի եզրին, և հայտարարվեց, որ «պաշտպանության ոլորտում ընդգրկված մարդկանց հիմնական հատկանիշները, ինչպիսիք են, օրինակ՝ պարտքի զգացումը, պատիվը, բարեվարքությունը, վստահությունն ու ինքնասիրությունը դեգրադացման էին ենթարկվել վատ կառավարման և կոռուպցիայի արդյունքում»:

Չնայած դա կարևոր էր պաշտպանական ինստիտուտը չարաշահումների, վատնումների և կոռուպցիայի երևույթներից մաքրելու համար, այնուամենայնիվ, պաշտպանության ոլորտում կոռուպցիայի գոյության ծավալների և մեթոդների բացահայտումը էլ ավելի մեծացրեց հակակրանքը մարդկանց շրջանում: Պաշտպանության ոլորտի հանդեպ հասարակության խեղված վստահությունն էլ ավելի քայքայվեց: Հետևանքներից եղան ռազմական բյուջեի ծանր կրճատումները, որպիսիք երբեք տեղի չէին

ունեցել երկրի ամբողջ պատմության ընթացքում (տես՝ Գծապատկեր 1.2): Կարևոր է նշել, որ տնտեսական և ֆինանսական ճգնաժամը շատ քիչ դեր խաղացին այս կրճատումների հարցում, և հաշվի առնելով պաշտպանական ինստիտուտի «բարոյական անկումը»՝ ոչ մի զինվորական փորձագետ, ոչ մի վերլուծաբան կամ լրատվամիջոց չվիճարկ ռազմական բյուջեի նման խստագույն կրճատումների իրավացիությունը:

Գծապատկեր 1.2. Բուլղարիայի պաշտպանության ոլորտի բյուջեն ՀՆԱ-ի նկատմամբ տոկոսային համամասնության տեսքով:

Մյուս կողմից, այս ծանր կրճատումները վտանգեցին զինված ուժերի կենսունակությունն ու պահանջվող հզորությունների ապահովումը՝ այդպիսով համակարգային կոռուպցիան սպառնալիք դարձնելով ազգային անվտանգության և պետության՝ իբրև վստահելի դաշնակցի վարկի համար:

Աղբյուրները. **«Բուլղարիայի պաշտպանության նախկին նախարարը մեղադրվում է պայմանագրեր տրամադրելիս կեղծիքներ կատարելու մեջ», «Ֆրանս պրես» գործակալություն (20 նոյեմբերի, 2009 թ.), «Former Bulgarian Defence Minister Facing Contract Fraud Charges,»** ***Agence France-Presse*** **(20 November 2009),** www.defensenews.com/story.php?i=4386991&c=EUR, **«Պաշտպանության նախարարությունը ֆինանսական և բարոյական անկման մեջ», «Mediapool.bg» ռեսուրս (9 նոյեմբերի, 2009 թ.), «The Defence Ministry in a Financial and Morale Collapse,»** ***Mediapool.bg*** **(9 November 2009),** www.mediapool.bg/show/?Storyid=158371:

Նման «համակողմանի» կոռուպցիայի պայմաններում օլիգարխիկ շրջանակներն ու ստվերային բիզնես կառույցները քրեականացնում են երկրի տնտեսությունն ու քաղաքականությունը և պարտադրում իրենց մասնավոր շահերը՝ մի ֆենոմեն, որը մասնագիտական գրականության մեջ կոչվում է «Պետության գնում»[6]:

Այս համատեքստում, կոռուպցիայի դեմ պայքարը չի նշանակում զուտ կարգավորիչ մեխանիզմներ նախատեսելը կամ պետական ապարատի «զտումներ» կատարելը: Հաղթահարել կոռուպցիան նշանակում է երկիրը հետ բերել կոռումպացված պաշտոնյաների, ֆիրմաների և ապօրինի ձեռնարկատիրությամբ զբաղվողների օլիգարխիկ շրջանակի ձեռքից և հաստատել օրենքի իշխանություն, որի կիրառումը համապարտադիր է և թափանցիկ:

Մի իրավիճակում, երբ պետության անվտանգությունը կամ բուն գոյությունը վտանգված է արտաքին և/կամ ներքին թշնամիների կողմից, դրությունն էլ ավելի է բարդանում համակարգային կոռուպցիայի պատճառով: Պատուհան 1.5-ը մատնանշում է այն մի քանի եղանակները, որոնց միջոցով կոռուպցիան սպառնում է երկրի կայունությանը:

6 Տես օրինակ՝ Ջոել Ս. Հելմըն, Ջերայնթ Ջոնս և Դենիել Կաուֆման, «Պետության մասնավորեցման հնարավորությունները. պետության գնումը, կոռուպցիան և ազդեցության չարաշահումը անցումային շրջանում», Համաշխարհային բանկի քաղաքականության մշակման աշխատանքային փաստաթուղթ, Հ-2444 (սեպտեմբեր, 2000 թ.), Joel S. Hellman, Geraint Jones and Daniel Kaufmann, Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition, World Bank Policy Research Working Paper No. 2444, September 2000:

Պատուհան 1.4. Ծովահենությունն ու դրա կապը կոռուպցիայի հետ

2008 թ. նոյեմբերի 15-ին Սոմալիի ծովահենները զավթեցին «Սիրիուս Սթար» (Sirius Star) անունով նավթային լցանավը, որի վրա կար անձնակազմի 25 անդամ, և որը տեղափոխում էր 2.2 միլիոն բարել նավթ: Միայն լցանավը գնահատվում էր մոտավորապես 150 միլիոն ԱՄՆ դոլար, իսկ նրա բեռը՝ ևս առնվազն 100 միլիոն: Այդ միջադեպը և մի քանի այլ նմանատիպ ավելի փոքր նավերի վրա կատարված հարձակումներ հանգեցրին նրան, որ հետզհետե ավելի ուժեղացան Հնդկական օվկիանոսի լայնածավալ ջրերում նավատորմի տեղակայման կոչերը:

Գոյություն ունեն Սոմալիի ափամերձ տարածքներում վերջին շրջանում ծովահենության աճի մի շարք պատճառներ: Հազվադեպ նշվող պատճառներից մեկը այն կոռուպցիոն կապերն են, որոնք գոյություն ունեն ծովահենների և Սոմալիի ռազմաքաղաքական վերնախավի միջև: Ըստ Չատհեմ Հաուզի (Chatham House – Միջազգային հարաբերությունների Բրիտանական թագավորական ինստիտուտ), վերլուծաբան-խորհրդատու Ռոջեր Միդլթոնի (Roger Middleton), ծովահենները, իրենց գործունեությունն անարգել իրականացնելու համար, վճարում են բոլոր քիչ թե շատ կշիռ ունեցող քաղաքական կամ զինված ուժերին»:

Աղբյուրը. **Բարնի Ջոփսթոն, «Սոմալիի բանդիտներն ընդարձակում են իրենց հորիզոնները», «Ֆայնենշլ Թայմս» (19 նոյեմբերի, 2008թ.), էջ 5, Barney Jopson, «Somalia's bandits broaden their horizons,»** ***Financial Times*** **(19 November 2008), 5**:

Պատուհան 1.5. Կոռուպցիան արգելակում է կայունացման ու վերակառուցման ջանքերը

Գեներալ Սթենլի Մաք Քրիսթելը (Stanley McChrystal) որպես Անվտանգության աջակցման միջազգային ուժերի (ISAH) և «Անպարտելի ազատություն» գործողության (Operation Enduring Freedom) հաջողության հիմնական սպառնալիք շարունակաբար նշում է կոռուպցիան և թույլ պետական ինստիտուտները: Նա հայտարարում է, որ կոռուպցիայի և հանցավորության դինամիկայի ոչ պատշաճ ըմբռնումը հանգեցրել է «աֆղանների միջև վստահության ճգնաժամի»: ԱՄՆ գեներալ Ռոբերտ Քոունը (Robert Cone)՝ Աֆղանստանի բանակի և ոստիկանության վերապատրաստման համար պատասխանատու ստորաբաժանման հրամանատարը, նույնպես այդպիսի մտքեր է արտահայտել՝ նշելով, որ «Համակարգային կոռուպցիան այն հիմնական խոչընդոտներից մեկն է, որ կանգնած է աֆղանական բանակի և ոստիկանության առջև՝ սեփական երկրի անվտանգության ապահովման իրենց պարտքը ինքնուրույն կատարելու կարողությունը ձեռք բերելու ճանապարհին»:

Հենց կոռուպցիան և քրոնիկ չարաշահումներն են նշվում որպես երկրում վերակառուցման ջանքերը արգելակող գործոններ: Ինչպես հայտնել են միջազգային օգնություն տրամադրող կազմակերպությունները, արդեն իսկ տրամադրված օգնության (մոտ 15 միլիարդ ԱՄՆ դոլար) մինչև մեկ երրորդը վատնվել է, ինչը ուժեղացրել է տեղաբնակների բացասական վերաբերմունքը օտարերկրյա զորքերի հանդեպ: Նախագահ Համիդ Քարզայի երկրորդ նախագահական շրջանի երդմնակալության հաջորդ օրը ԱՄՆ պաշտպանության նախարար Ռոբերտ Գեյթսը (Robert Gates) ասաց. «Դոնորները պետք է խստացնեն վերահսկողությունը առ այն, թե ինչպես են ծախսվում երկրում ներդրվող գումարների «նշանակալի մուտքերը»»: Արևմտյան պետությունների ղեկավարները ճնշումներ են գործադրել պրն Քարզայի վրա՝ այն հաշվով, որպեսզի վերջինս հետամուտ լինի կոռուպցիայի դեմ պայքարին և կառավարությունից հեռացնի նախկին մարտական գեներալներին:

Աֆղանստանի նախկին և ներկա տասնհինգ նախարար այժմ գտնվում են քննության տակ՝ այն կոռուպցիոն հանցագործությունների մեղադրանքների առնչությամբ, որոնք համակել էին նախագահ Քարզայի կառավարությունը: Նախագահության երկրորդ շրջան մուտք գործելուց առաջ իր արտասանած երդմնակալության ճառում Քարզայը խոստացավ ձերբակալել բոլոր նրանց, ովքեր տարածում են կոռուպցիան: Տարբեր պետությունների ղեկավարներ, ովքեր զգուշացրել էին, որ հետ կքաշեն զորքերը և կդադարեցնեն զարգացման ծրագրերով տրամադրվող օգնությունը՝ Քարզայի կողմից իր կառավարությունը կոռուպցիայից չմաքրելու դեպքում, այժմ ուշադիր հետևում են, թե արդյոք նա կկատարի իր խոստումը:

Աղբյուրները. «Մաք Քրիսթել. Ավելի շատ զորքեր կամ «առաքելության ձախողում»», «Վաշինգթոն Փոսթ» (21 սեպտեմբերի, 2009 թ.), «McChrystal: More forces or 'mission failure',» Washington Post (21 September 2009), www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2009/09/20/AR2009092002920.html***), Ջոն Հեմմինգ, «Կոռուպցիան արգելակում է Աֆղանստանի բանակաշինությունը», «Ռոյթերս» (11 դեկտեմբերի, 2008 թ.), Jon Hemming, «Corruption holds back Afghan army expansion,» Reuters (11 December 2008),*** www.reuters.com/article/worldNews/idUSTRE4BA5S42008121?pageNumber=1&virtualBrandChannel=0***), «ԱՄՆ պաշտպանության նախարար Ռոբերտ Գեյթսը Պենտագոնում», «ԲիԲիՍի Նյուզ» (21 նոյեմբերի, 2009 թ.), «US Secretary of Defence Robert Gates in the Pentagon,» BBC News (21 November 2009), Էյ Ջեյ Հենինգեր, «Կոռուպցիա. 15 աֆղան նախարար գտնվում է նախաքննության տակ, կաշառքներ, ստվերային հավելավճարներ, յուրացումներ», տես՝ «Դիֆենս» (24 նոյեմբերի, 2009թ.), AJ Henninger, «Corruption: 15 Afghan ministers under investigation, bribes, perks, skimming,» on the DEFENSE , November 24, 2009,*** http://onthedefense.wordpress.com/2009/11/24/corruption-15-afghan-ministers-under-investigation-bribes-perks-skimming***):***

Արդյո՞ք հավերժ է պաշտպանության ոլորտի կոռուպցիան

Պաշտպանության ոլորտի կոռուպցիայի հաղթահարումը չափազանց դժվար խնդիր է, սակայն նախապայման է հասարակական վստահությունը վերագտնելու և պաշտպանությունն ու անվտանգությունը մատչելի գնով և ընդունելի ռիսկերի պայմաններում ապահովելու համար: Եվ չնայած ամենևին էլ պարզ չէ, թե արդյոք պաշտպանության ոլորտի կոռուպցիան կարելի է ամբողջովին արմատախիլ անել, թե ոչ, գոյություն ունեն իրենց արդյունավետությունն ապացուցած մոտեցումներ և հաջողված փորձի այնպիսի օրինակներ, որոնք համարժեք համատեքստում կիրառվելու դեպքում կարող են օգտագործվել կոռուպցիայի դեմ պայքարի գործում:

Պաշտպանության ոլորտի գործառնական բնագավառներում արձանագրված և սույն ժողովածուի 2-րդ բաժնում ներկայացված հաջողված փորձի օրինակներից բացի՝ 3-րդ բաժնում մանրամասն ներկայացվում են համապատասխան կարգավորող մեխանիզմներն ու գործնականում փորձարկված մոտեցումները բարեվարքության ամրապնդման ուղղությամբ՝ ինչպես անհատական, այնպես էլ իշխանության գործադիր ճյուղի և, մասնավորապես, պաշտպանության նախարարությունների, խորհրդարանների և վերահսկիչ մարմինների, օմբուդսմանների ինստիտուտների, պաշտպանական արդյունաբերության, քաղաքացիական հասարակության, լրատվամիջոցների և միջազգային կազմակերպությունների մակարդակով:

Պատուհան 1.6. Պաշտպանության ոլորտի կոռուպցիան նվազեցնելիս գործնական առաջնահերթությունները որոշելը

Հասարակական կազմակերպություններից մեկի կողմից 2008 թ. իրականացված մի ուսումնասիրությամբ մատնանշվեցին մի քանի կարևորագույն միջոցներ, որոնք կարող էին հանգեցնել կոռուպցիոն ներուժի թուլացմանը Բուլղարիայի պաշտպանական գերատեսչության համակարգում.

- Բարենպաստ նորմատիվ և ընթացակարգային բազայի ստեղծում՝ պաշտպանության ոլորտի կոռուպցիան արմատախիլ անելու նպատակով, ընդ որում, որպես գերակա ուղղություններ սահմանելով՝
  - o առանձին ծրագրերի հիման վրա բյուջետավորման օբյեկտիվ գործընթացի մշակումն ու հետևողական կիրառումը,
  - o գնումների գործընթացի թափանցիկության շեշտակի ավելացումն ու մրցութային գործընթացում առավելագույն թվով մասնակիցների ներգրավումը,
  - o Պաշտպանության նախարարությունն ու զինված ուժերը տնտեսական գործունեության բոլոր ձևերից անհապաղ հեռացնելը,
  - o գույքային փոխանակումների և նմանատիպ այլ գործարքների դադարեցումը,
  - o արտերկրում գործողություններին մասնակցելու նպատակով միայն արդեն իսկ կազմավորված և համապատասխան հզորություններ ունեցող ստորաբաժանումներ ուղարկելը:
- Կայունացման և վերակառուցման գործողություններում դրսևորվող կոռուպցիայի հետ կապված հիմնախնդիրների լրացուցիչ ուսումնասիրությունների անցկացում, օֆսեթային և նմանատիպ այլ ծրագրերի և նախագծերի մշակում և իրականացում, ոչ արդյունավետ կառավարման խորքային պատճառների վերհանում, նշված խնդիրները լուծելուն ուղղված մեթոդների մշակում և համեմատական վերլուծություն:
- Պաշտպանության ոլորտում կոռուպցիոն ներուժի մակարդակի, օրենսդիր, գործադիր իշխանության, գործարար համայնքի ներկայացուցիչների և հասարակական կազմակերպությունների կողմից ձեռնարկված հակակոռուպցիոն միջոցառումների, ինչպես նաև կոռուպցիայի իրական մակարդակի մոնիթորինգի (մշտադիտարկում/մշտազննում) անցկացում:

2009 թ. ընթացքում վերլուծական այս թիմի ներկայացուցիչները ղեկավար պաշտոնների նշանակվեցին Պաշտպանության նախարարությունում և անմիջապես ձեռնամուխ եղան այս առաջարկությունները կյանքի կոչելուն:

Աղբյուրը. Տոդոր Տագարև, «Որոշումների կայացումը պաշտպանության ոլորտում և կոռուպցիոն ռիսկերը»՝ «Բարեվարքությունը պաշտպանության ոլորտում. արդյունավետ, թափանցիկ և հաշվետվողական կառավարում» աշխ. մեջ, խմբ. Ավգուստինա Ցվետկովա (Սոֆիա. Եվրաատլանտյան կրթական նախաձեռնություն, 2009 թ.), էջ 189–214, Todor Tagarev, «Defence Decision-making and Corruption Risks» in Integrity in Defence: Effective, Transparent and Accountable Management, Avgustina Tzvetkova, ed. (Sofia: Euro-Atlantic Education Initiative, 2009), 189–214:

Երկար ճանապարհորդությունն անգամ սկսվում է փոքր քայլերից: Չնայած պաշտպանության ոլորտի կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցումն ու հակակոռուպցիոն ռազմավարություններն ու միջոցները սույն ժողովածուի մեջ նկարագրված են բավականին համակողմանի և մանրամասնորեն, այնուամենայնիվ, յուրաքանչյուր մոտեցման գործնական կիրառում միշտ էլ ձեռք է բերում իր համատեքստով պայմանավորված կոնկրետ բովանդակություն և պահանջում հստակ նախապատվությունների ձևակերպում, ինչպես նաև որոշակի իրատեսություն՝ դրված նպատակների և առկա ռեսուրսների միջև համապատասխանության տեսանկյունից: Պատուհան 1.6-ում ներկայացվում է մի օրինակ, թե ինչպիսին է պաշտպանության ոլորտում կոռուպցիայի նվազեցմանն ուղղված պատվախնդիր մի ծրագրի մաս կազմող գործնական միջոցների ցանկը:

ԳԼՈՒԽ 2.

ՌԱԶՄԱՎԱՐԱԿԱՆ ՄՈՏԵՑՈՒՄԸ ՊԱՇՏՊԱՆՈՒԹՅԱՆ ՈԼՈՐՏՈՒՄ ԲԱՐԵՎԱՐՔՈՒԹՅԱՆ ԱՄՐԱՊՆԴՄԱՆ ԵՎ ԿՈՌՈՒՊՑԻԱՅԻ ՆՎԱԶԵՑՄԱՆ ՈՒՂՂՈՒԹՅԱՄԲ

Կոռուպցիայի ավերիչ ներգործությունը, որի մասին խոսվեց Գլուխ 1-ում, կարող է զգալիորեն պակասեցվել այնպիսի սկզբունքների, մեխանիզմների և լավ կառավարման օրինակների միջոցով, որոնք գործնականում ապացուցել են իրենց արդյունավետությունը: Կառավարություններն իրենց տրամադրության տակ ունեն կոռուպցիան նվազագույնի հասցնելու միջոցների լայն ընտրանի: Դրանք կարելի է դասակարգել հետևյալ երեք խմբերի՝

- բարեվարքության ամրապնդում,
- թափանցիկության բարձրացում,
- հաշվետվողականության բարելավում:

Մի պարզ ռազմավարական մեխանիզմ ծառայում է որպես և՛ օրինակ, և՛ ուղեցույց այն բանի, թե ինչպես պետք է որոշակիացվեն կոռուպցիայի դեմ ներդրվող ջանքերը: Այդ մեխանիզմը կոռուպցիայի փիլիսոփայական ընկալումը միավորում է դրա տնտեսական ըմբռնման հետ: Այն միավորում է Գերմանական մեծ լուսավորչության երևելիներից մեկի՝ Իմանուիլ Կանտի էթիկական հայացքները այն ուտիլիտար (պրագմատիկ) տեսակետի հետ, որը վերագրվում է 19-րդ դարի անգլիացի փիլիսոփա Ջոն Ստյուարտ Միլին:

Միլի ուտիլիտար աշխարհայացքը նորովի արտացոլվել է հանցագործության ժամանակակից տնտեսական մոդելի մեջ, որը մշակվել է Նոբելյան մրցանակի դափնեկիր Գարի Բեկքերի (Gary Becker) «Ոճիր և պատիժ. տնտեսագիտական մոտեցում» վերտառությամբ աշխատության մեջ[7]: Բեկքերի առաջարկած «ռացիոնալ հանցագործության» տեսությունը պահանջում է, որ մենք ինքներս մեզ դնենք հանրային ծառայողի, վարչարարի կամ ընտրողի պաշտոնյայի տեղում: Ըստ Բեկքերի, կոռումպացվելու հնարավորություն ստացած յուրաքանչյուր անհատ համեմատական գնահատական է անցկացնում մի կողմից գործողությունների հավանական (սահմանային նվազագույն) օգուտների, իսկ մյուս կողմից՝ բռնվելու և պատժվելու դեպքում՝ ակնկալվող (սահմանային առավելագույն) կորուստների հետ: Բեկքերը շարունակում է. «… անհատները հանցագործ են դառնում այն ֆինանսական կամ այլ բարիքների պատճառով, որոնք, ի տարբերություն իրենց իրավաչափ աշխատանքի, տալիս է հանցագործությունը՝ միաժամանակ հաշվի առնելով բացահայտվելու և դատապարտվելու վտանգը, ինչպես նաև՝ պատժի խստությունը»[8]: Հետագայում Բեկքերի այս համակարգը ընդարձակվեց՝ ներառելով նաև հանցագործության հետևանքով առաջ եկող բարոյական վնասները[9]:

Այս մոտեցման համաձայն՝ գոյությունի ունի երկու հիմնական գործոն, որոնք օգնում են՝ կոռուպցիոն վարքագծից զերծ պահելու ընտրողի պաշտոնյային, քաղաքացիական կամ զինվորական գերատեսչության պաշտոնյային, պաշտպանության ոլորտի կապալառուներին և պաշտպանության ոլորտի այլ դերակատարներին: Առաջինը մշակութաբանական առումով սահմանվում է որպես էթիկայի նորմ կամ «բարոյական բեռ», երբ անձը կոռուպցիոն գործողությունները դիտարկում է որպես անբարոյական և էթիկայի նորմերին հակասող, ինչը կանխում է կոռուպցիան: Երկրորդ հիմնական գործոնը «ակնկալվող պատիժն է», երբ անձինք գիտակցում են, որ իրենց գործողություններն անօրինական են, որ իրենք կարող են բացահայտվել և պատժվել, ինչը նույնպես կանխում է կոռուպցիոն դրսևորումը: Այս տեսանկյունից, կոռուպցիոն գործողության մեջ ներգրավվելու կամ դրանից հեռու մնալու հարցը լուծելիս անհատը ներքուստ համեմատում է երկու զրկանք իրար հետ՝ 1) ապօրինի արարք

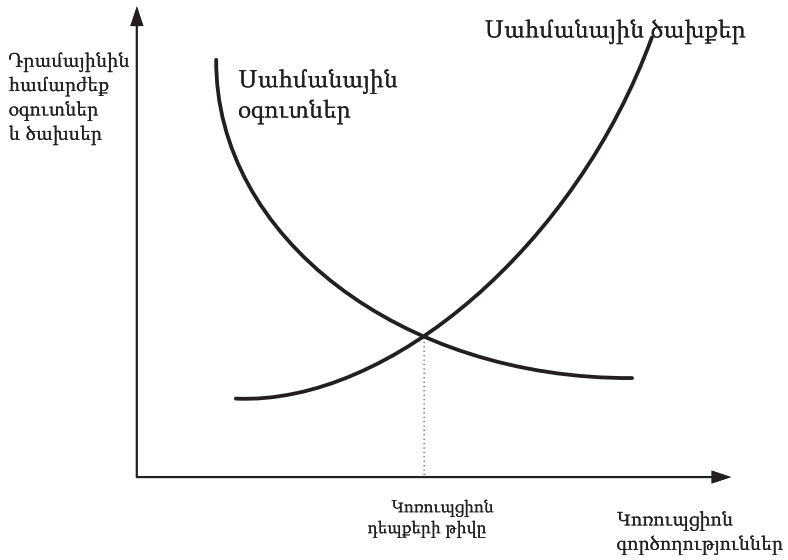
7 Գարի Ս. Բեկքեր «Ոճիր և պատիժ. տնտեսագիտական մոտեցում», «Քաղաքական տնտեսագիտության ամսագիր», Հ- 76 (1968 թ.), էջ 169–217, Gary S. Becker, «Crime and Punishment: An Economic Approach,» Journal of Political Economy 76 (1968): 169–217:

8 Նույն տեղում, էջ 176:

9 Մայքլ Ք. Բլոք և Ջոն Հայնիկե, Michael K. Block and John M. Heineke, «Հանցավոր ընտրության վերլուծությունը աշխատանքի տեսության շրջանակներում», Ամերիկյան տնտեսագիտական տեսություն, 63:3 (1975թ.), էջ 314–25, (Michael K. Block and John M. Heineke, «A Labor Theoretic Analysis of the Criminal Choice,» The American Economic Review 63:3 (1975): 314–25):

կատարելու էթիկական կամ բարոյական բեռը և 2) ձերբակալվելու և պատժի ենթարկվելու հավանականությունը: Այս զրկանքներն այնուհետև համեմատվում են տարբերակներից յուրաքանչյուրի հավանական օգուտների հետ:

Որպես հիմք ընդունելով առավելագույն ակնկալվող եկամուտների նվազման և նվազագույն զրկանքների մեծացման դինամիկայի առկայությունը՝ (տե՛ս Գծապատկեր 2.1) շահադիտականորեն տրամադրված պաշտոնյան այնքան երկար ժամանակ գայթակղված կլինի կոռուպցիոն գործունեությամբ զբաղվելով, որքան ժամանակ դրա ենթադրյալ նվազագույն օգուտները կգերազանցեն ակնկալվող առավելագույն զրկանքների չափը՝ նվազագույն դրական տարբերության պահպանմամբ, ընդհուպ մինչև դրանց հավասարեցման պահը: Կոռուպցիայի մեջ ներգրավվածների կուտակային անհատական եկամուտը ի հայտ է բերում կոռուպցիոն զրկանքների ցածր մակարդակ: Կոռուպցիայի ընդհանուր վնասների գնահատումը պետք է ներառի նաև այն վնասը, որը հասցվում է հասարակական կապերին, ինչպես նաև տնտեսական բնույթի այն խեղաթյուրումները, որոնք բարձրացնում են հանրային ծառայությունների արժեքը և արգելակում ընդհանուր տնտեսական աճը: Այս շրջանակներում գոյություն ունի կոռուպցիան նվազեցնելու երկու ճանապարհ՝ կա՛մ քչացնել ակնկալվող առավելագույն օգուտները, կա՛մ մեծացնել կոռուպցիոն վարքագծի արդյունքում ակնկալվող առավելագույն վնասների չափը:



Գծապատկեր 2.1. Կոռուպցիոն գործողությունների ակնկալվող վնասներն ընդդեմ հավանական եկամուտների:

Կոռուպցիոն վարքագծից սպասվող կորուստների մակարդակի փոփոխումը

Կոռուպցիայի ակտ կատարելու ընտրության առջև կանգնած անձի համար սպասվող կորուստներն ընդգրկում են բարոյական բաղադրիչն ու պատժվելու հավանականությունը: Սակայն ինչո՞ւորևէ մեկը պետք է մտահոգված լինի բարոյական լինելով: Դասական փիլիսոփաները տալիս են այդ հարցի մի շարք պատասխաններ[10] .

- որովհետև մարդը ձգտում է հավատարիմ մնալու սեփական ռացիոնալ էությանը (Կանտ),
- որովհետև մարդը ձգտում է ինքնադրսևորման ու ինքնակատարելագործման (Արիստոտել),
- որովհետև մարդու՝ իր համաքաղաքացիների հետ ունեցած պայմանագրի պահանջների պահպանումն անհրաժեշտ է սոցիալական քաոսն ու առճակատումը կանխելու համար (Հոբս):

[10] Ջորջ Լուկաս և Վիլյամ Ռուբելի խմբ. «Առաջնորդման բարոյական հիմունքները», (George Lucas and William Rubel, eds., The Moral Foundations of Leadership, (Boston, MA: Pearson Education, 2004), էջ 116:

Կանտի կոնցեպցիայում «բարոյականության ջատագովը պետք է ունենա օրինակելի բնավորություն, դա պետք է լինի մի անձ, ով իրեն առաջադրվող պարտքի ռացիոնալ պահանջներն ընդունում է անգամ այն դեպքում, երբ գոյություն չունեն իրեն որոշակի վարքագիծ դրսևորելուն կամ դրանից զերծ մնալուն հարկադրող, կամ նրա վարքագիծը ցանկացած որևէ այլ կերպ կանխորոշող արտաքին խթաններ կամ զսպաշապիկներ»[11]: Կանտը խոսում է «ներսում եղած բարոյական օրենքի» և «պարտականության իմպերատիվի» մասին: Ըստ Կանտի՝ «մենք պարտավոր ենք կատարել մեր պարտականությունները՝ անկախ դրա հետևանքներից»[12]: Մենք բարոյապես արժանի կերպով կգործենք և կունենանք այն, ինչը Կանտն անվանում է «բարոյապես դրական կամք» միայն այն դեպքում, երբ լինենք այնպիսի «անհատներ, ովքեր անվերապահորեն կատարում են այն, ինչ համարում են իրենց կողմից կատարման ենթակա և պատշաճ, անգամ եթե գոյություն չունի խրախուսման կամ պատասխանատվության որևէ արտաքին միջոց»[13]: Արդյունքում, մենք չպետք է պահանջենք, որ արտաքին հարուցիչները կամ զսպումները ստիպեն, որ մեր վարքագիծը լինի բարոյական:

Կանտի էթիկային տրամագծորեն հակառակ է արտահայտվում Ջոն Ստյուարտ Միլի այսպես կոչված «ուտիլիտար» դպրոցը, որն ընդունում է, որ «… մեզ՝ մարդկային թույլ էակներիս համար օրենքին ենթարկվելու համար ...բարոյական պատճառները բավարար շարժառիթ չեն»[14]: Բարոյականության պատմական պայմանների, մշակութաբանական հիմքերի մասին ժամանակակից մեր պատկերացումները պետք է արտահայտեն նաև «արդարություն, հավասարություն և ...օրենքի իշխանություն հաստատելու սոցիալական և քաղաքական պատասխանատվությունը»[15]:

Մի կողմից, բարեվարքության ամրապնդումը միանում է էթիկայի կանտյան տեսակետին: Ուժերի ներդրումը էթիկայի հարցերով ուսուցման, մշակութաբանական իրազեկման, վարքագծի պաշտոնական և ոչ պաշտոնական կանոնագրքերի նախաձեռնությունների, բարի համբավի, իդեալների, հիմնարար արժեքների, պատվի և այլ գաղափարների վրա բարձրացնում է կոռումպացված գործողությունների «բարոյական բեռը»: Մյուս կողմից, թափանցիկության բարձրացումն ու հաշվետվողականության կատարելագործումը հանդիսանում են հենց Միլի ուտիլիտար մոտեցման արտացոլումը: Օրինակ, ուտիլիտարիստները գտնում են, որ մեղավոր անձը պետք է պատժվի միայն այն դեպքում, եթե այդ պատժով իրականացվում է զսպման (կամ կանխարգելման) նպատակը:

Պատուհան 2.1. Իմանուիլ Կանտ և «ներսում եղած Բարոյական օրենքը». դասեր պաշտպանության ոլորտի պաշտոնյաների համար

Բարոյականության ջատագովը պետք է ունենա օրինակելի բնավորություն, նա պետք է լինի մի անձ, ով իրեն առաջադրվող պարտքի ռացիոնալ պահանջներն ընդունում է անգամ այն դեպքում, երբ գոյություն չունեն իրեն որոշակի վարքագիծ դրսևորելուն կամ դրանից զերծ մնալուն հարկադրող կամ նրա վարքագիծը ցանկացած որևէ այլ կերպ կանխորոշող արտաքին խթաններ կամ զսպաշապիկներ:

Պաշտպանության ոլորտի պաշտոնյաները և զինծառայողները գործում են բարոյապես արժանի կերպով և ունեն «բարոյապես դրական կամք» միայն այն դեպքում, երբ նրանք հանդիսանում են այնպիսի անհատներ, որոնք անվերապահորեն կատարում են այն, ինչը իրենք համարում են իրենց կողմից կատարման ենթակա և պատշաճ, անգամ եթե գոյություն չունի խրախուսման կամ պատասխանատվության որևէ արտաքին միջոց:

Նրանք առավել կարևորում են ոչ թե բուն պատիժը, այլ պատժի սպառնալիքը և որպես խնդիր են հռչակում «գտնել ճիշտ պատիժը, որը լավագույնս կծառայի զսպման նպատակին»[16]:

Քաղաքականություն մշակողների կողմից պատժի սպառնալիքը կարող է մեծացվել երեք ձևով՝

1. բացահայտման հավանականությունը մեծացնելով.
2. բացահայտման դեպքում՝ դատապարտման հավանականությունը մեծացնելով,
3. պատիժը խստացնելու միջոցով:

[11] Նույն տեղում, էջ 184:
[12] Ջորջ Լուկաս և Վիլյամ Ռուբելի խմբ. «Առաջնորդման բարոյական հիմունքները», (George Lucas and William Rubel, eds., The Moral Foundations of Leadership, (Boston, MA: Pearson Education, 2004), էջ 133:
[13] Նույն տեղում, էջ 161:
[14] Նույն տեղում, էջ 386:
[15] Նույն տեղում, էջ 159:
[16] Նույն տեղում, էջ 149:

Յուրաքանչյուր մոտեցում համապատասխանում է իրավակիրառ գործունեության որոշակի բաղադրիչի՝

1. օրենքի խախտումների համակարգված դիտարկում և հանցավորների բացահայտում ու ձերբակալում (այստեղ թափանցիկությունը բարձրացնում է բացահայտման հավանականությունը),
2. անկախ դատական համակարգ, որը գնահատում է մեղքը (բացահայտման դեպքում՝ հաշվետվողականությունն ու պատասխանատվությունը բարձրացնում են քրեական հետապնդման հավանականությունը),
3. քրեակատարողական համակարգ, որն ի կատար է ածում նշանակված պատիժը (այստեղ՝ անձին մեղավոր ճանաչելու դեպքում, հաշվետվողականության ու պատասխանատվության շնորհիվ ապահովվում են պատժի անկախ և ինքնուրույն ընտրությունը և յուրացված գույքի վերականգնումը):

Քանի որ իրավակիրառ գործունեությունը ծախսատար է, ապա լավագույն դեպքում այն ընդունակ է նվազեցնելու կոռուպցիան, այլ ոչ թե վերացնելու այն ամբողջությամբ (տես՝ Գծապատկեր 2.1. և Գծապատկեր 2.2.): Թափանցիկության բարձրացումը, ինչը նշանակում է պաշտպանության ոլորտի ինստիտուտների հզորացում՝ բյուջետավորման և հաշվապահական արդյունավետ համակարգերի գործադրման, տնտեսական և որոշումների կայացման գործիքակազմի համակարգային կիրառման, դիտարկման ու վերահսկողության և այլնի միջոցով, բարձրացնում է նաև կոռուպցիոն գործողությունների բացահայտման հավանականությունը: Հաշվետվողականության ու պատասխանատվության բարելավումը՝ դատական բարեփոխումների իրականացումը, ինչպես, օրինակ, ուղղված անկախ դատական համակարգի խթանմանը, օրենքների և ենթաօրենսդրական ակտերի, առանձին կանոնադրությունների կատարմանը և այլն, բարձրացնում է, բացահայտման դեպքում, անձի դատապարտման հավանականությունն ու ազդում պատիժը սահմանելու վրա:

Պատուհան 2.2. Ռացիոնալ հանցավոր վարքագծի մասին ուտիլիտար տեսությունը

Ուտիլիտար տեսությամբ ակնկալվում է, որ անձի կողմից դեպի հանցագործության կատարումը կողմնորոշվելու հավանականությունը նվազում է պատժի հավանականության կամ ծանրության աստիճանին զուգընթաց: Իրլիխի (Ehrlich) կողմից կատարված էմպիրիկ ուսումնասիրությունը (1973 թ.) ցույց է տալիս, որ ազատազրկման ինչպես անխուսափելիությունը, այնպես էլ երկարատևությունը հանգեցնում են հանցավորության մակարդակի նվազման: Թրամբալը (Trumbull) հավաստում է (1989 թ.), որ հանցագործությունների մեծ մասի դեպքում, պատժի անխուսափելիությունն ունենում է ավելի մեծ ազդեցություն, քան դրա ծանրությունը: Բլոքն ու Գերեթին (Block and Gerety) գտնում են (1995թ.), որ ազատազրկված անձանց վրա ավելի մեծ զսպող ազդեցություն է ունենում ոչ թե պատժի ծանրությունը, այլ դրա (հավանականությունը) անխուսափելիությունը:

Միասին վերցրած՝ այս հետազոտություններն օգնում են հասկանալու Բեկքերի այն դիտարկումը (1968 թ.), թե «ընդհանուր իրավաբանական աշխատանքի փորձ ունեցող անձինք համաձայնում են այն թեզի հետ, որ պատժի ենթարկվելու հավանականության աստիճանի փոփոխությունները մի շարք հանցագործությունների համար ունեն ավելի մեծ ներգործություն, քան պատժաչափի փոփոխությունները»: Այս արդյունքների ավելի լայնորեն կիրառման պարագայում թափանցիկության բարձրացմանն ուղղված պաշտպանության ոլորտի ինստիտուտների հզորացման ռազմանավարական միջոցառումները կարող են ունենալ այնպիսի կանխարգելիչ ներգործություն, որը կնվազեցնի կոռուպցիայի մակարդակը պաշտպանության ոլորտում:

Աղբյուրները. **Իսահակ Իրլիխ, «Մասնակցությունը ոչ իրավաչափ գործունեությանը. Տեսական և էմպիրիկ հետազոտություն», «*Քաղաքական տնտեսագիտության ամսագիր*», Հ-81/3 (մայիս-հունիս 1973 թ.), էջ 52–65, Isaac Ehrlich, «Participation in Illegitimate Activities: A Theoretical and Empirical Investigation,» *Journal of Political Economy* 81:3 (May–June 1973): 52–65, Վիլյամ Ն. Թրամբալ, «Հանցավորության տնտեսական մոդելի կառուցումը ընդհանրական և անհատական տվյալների հիման վրա», *«Հարավային տնտեսագիտական ամսագիր»,* Հ- 56 (1989 թ.), էջ 423–439, William N. Trumbull, «Estimations of the Economic Model of Crime Using Aggregate and Individual Level of Data,» *Southern Economic Journal* 56 (1989): 423–39, Մայքլ Ք. Բլոք և Վերնոն Ի. Գերեթի, «Դրամական պատժամիջոցների և ռիսկերի նկատմամբ ազատազրկվածների և ուսանողների արձագանքի տարբերությունների որոշ փորձարարական ապացույցներ», *«Իրավական հետազոտությունների ամսագիր»,* Հ-22 (1995թ.), էջ 123–138, Michael K. Block and Vernon E. Gerety, «Some Experimental Evidence on Differences between Student and Prisoner Reactions to Monetary Penalties and Risk,» *Journal of Legal Studies* 22 (1995): 123–38):**

Կոռուպցիոն վարքագծից ակնկալվող օգուտների մակարդակի փոփոխումը

Կոռուպցիոն գործողությունից ակնկալվող եկամտի մակարդակը կախված է տվյալ պաշտոնատար անձի պատասխանատվության ներքո գտնվող բարիքների ծավալից և նրա ունեցած հայեցողական լիազորությունների շրջանակից, և դրա վրա նշանակալի ազդեցություն է ունենում թափանցիկության և հաշվետվողականության ու պատասխանատվության աստիճանը:

Պատուհան 2.3. Կոռուպցիայից ակնկալվող վնասները

Պաշտոնատար անձի, զինվորական պաշտոնյայի կամ պաշտպանության ոլորտի կապալառուի համար կոռուպցիոն գործողություններում ներգրավումից ակնկալվող վնասը բաղկացած է երկու տարրից՝

ՍՊԱՍՎՈՂ ՎՆԱՍ = ԲԱՐՈՅԱԿԱՆ ԲԵՌ + ԱԿՆԿԱԼՎՈՂ ՊԱՏԻԺ

Որտեղ՝ ՍՊԱՍՎՈՂ ՊԱՏԻԺ = (Բացահայտման հավանականությունը) x (Բացահայտման դեպքում դատապարտվելը) x Նշանակվող պատիժ

Հայեցողական լիազորությունների լայն շրջանակի (կոռուպցիայից ակնկալվող առավելագույն եկամուտների չափը) և հաշվետվողականության/պատասխանատվության ցածր մակարդակի (սպասվող նվազ կորուստներ) համադրումը դիտվում է որպես կոռուպցիայի առավել տարածված պատճառներից մեկը[17]:Կոռուպցիոն ռիսկերը շեշտակի աճում են թափանցիկության բացակայության պայմաններում, ինչպես նաև այլընտրանքների սակավաթիվ լինելու և պաշտոնյաների՝ շուկայականից քիչ վարձատրվելու դեպքում: Բացի այդ, պաշտպանության ոլորտի պաշտոնյաների հայեցողությունը սահմանափակվում է, եթե որոշումների կայացման գործընթացը լինում է թափանցիկ և ընդգրկում կայացվող որոշումների հիմքում ընկած ոչ հակասական և մատչելի չափանիշներ, ինչպես և այդ որոշումների արձանագրելի հետևանքներ և, եթե գոյություն ունեն, բաց և արդար մրցույթի շնորհիվ ապահովվող տարբեր այլընտրանքներ (օրինակ՝ պաշտպանության ոլորտում գնումներ կատարելիս): Հայեցողական լիազորությունների հետ կապված կոռուպցիոն վարքագծի դրսևորման հավանականությունն էլ ավելի կնվազի, եթե պաշտպանության ոլորտի պաշտոնյաները կանոնավոր կերպով հաշվետվություններ ներկայացնեն իրենց վերադասներին, խորհրդարանական հանձնաժողովներին և աուդիտորներին, ընդ որում՝ ոչ միայն ընթացակարգերի իրավաչափության տեսանկյունից (ֆինանսական աուդիտներ), այլ նաև գոյություն ունեցած այլընտրանքային լուծումներին օբյեկտիվ գնահատական տալու հնարավորության տեսանկյունից (կառավարման աուդիտներ): Կոռուպցիայի նվազեցմանն ուղղված ջանքերը արդյունավետորեն կարող են զուգորդվել հանրային ոլորտի ծախսերի արդյունավետությունն ու նպատակահարմարությունը հետզհետե ավելի հաճախ ուշադրության կենտրոնում պահելու հետ:

Վերջապես, կոռուպցիոն գործունեությունից օգուտ ստանալու նպատակով պաշտոնյաները որոշակի ջանքեր են գործադրում, այդ թվում նաև՝ գումար ծախսում, բացահայտման վտանգը նվազագույնի հասնելու համար: Թափանցիկության և հաշվետվողականության/պատասխանատվության բարձրացումը բարձրացնում է նաև այս ջանքերից առաջացող կորուստների չափը և հետևաբար՝ նպաստում կոռուպցիոն ներուժի նվազեցմանը: Օգտակար է նաև ըմբռնել այն փաստը, որ տարբեր անհատներ տարբեր մոտեցումներ ունեն ռիսկերի հետ կապված. ոմանք գնում են ռիսկին ընդառաջ, մինչդեռ մյուսները՝ ձգտում են խուսափելու դրանից: Ռիսկից խուսափող, սակայն շահադիտականորեն տրամադրված պաշտոնյաների մոտ ռիսկից ավելի շատ խուսափելը զուգորդվում է ակնկալվող առավելագույն եկամուտների ավելի ցածր, իսկ նվազագույն ակնկալվող կորուստների ավելի բարձր մակարդակի հետ: Այդ իսկ պատճառով, եթե ուշադրություն դարձնենք Գծապատկեր 2.2-ին, ապա կտեսնենք, որ ռիսկից առավել խուսափող անհատների մոտ ավելի հավանական է կոռուպցիոն գործունեության ավելի ցածր մակարդակում ներգրավված լինելը (այն կետում, որտեղ ակնկալվող նվազագույն եկամտի կորը խաչվում է ակնկալվող առավելագույն կորուստների կորի հետ):

[17] Մինքսին Փեյ, «Կառավարում կոռուպցիայի միջոցով», «Ֆորբս» (26 հունվարի, 2009թ.), Minxin Pei, «Government by corruption,» Forbes (January 26, 2009):

Կոռուպցիայի նվազեցման ռազմավարական մոտեցումը

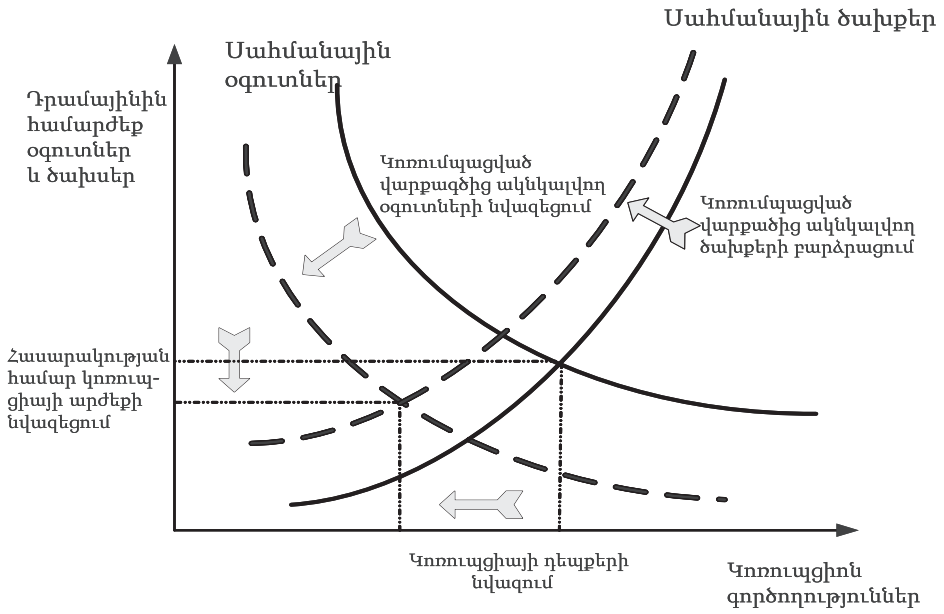
Սույն ժողովածուի մեջ առաջարկվող ռազմավարական մոտեցումը (ներկայացված է Գծապատկեր 2.2-ում) նպատակ ունի նվազեցնելու պաշտպանության ոլորտի կոռուպցիան՝

- նվազեցնելով կոռուպցիոն վարքագծի ակնկալվող օգուտները (նվազագույն եկամուտների ակնկալիքի նվազում),
- ավելացնելով ակնկալվող կորուստները (առավելագույն վնասների ակնկալիքի բարձրացում):

Սա պարտադիր կերպով հանգեցնում է պաշտպանության ոլորտի պաշտոնյաների վարքագծային փոփոխության՝ արդյունքում հանգեցնելով կոռուպցիայի դեպքերի թվի և կոռուպցիայի հետևանքով հանրությանը պատճառվող վնասի չափերի նվազեցման, ինչպես ներկայացված է Գծապատկեր 2.2-ում:

Այս մեթոդը պարունակում է լավ կառավարման մի այնպիսի մոտեցում, որը շեշտը դնում է հատկապես բարեվարքության, թափանցիկության և հաշվետվողականության/պատասխանատվության վրա՝

- բարեվարքության ամրապնդումը ավելացնում է կոռուպցիոն վարքագծի բարոյական բեռը՝ մասնագիտական վարքագծի կանոնագրքերի, էթիկայի հարցերով ուսուցման և վերապատրաստման, մշակութային փոխանակման ծրագրերի և այլ միջոցառումների շնորհիվ: Սա նաև նպաստում է կոռուպցիոն գործունեությունից ակնկալվող ցանկացած եկամտի նվազմանը:



Գծապատկեր 2.2. Պաշտպանության ոլորտում կոռուպցիայի նվազեցման ռազմավարական մոտեցման հիմունքները

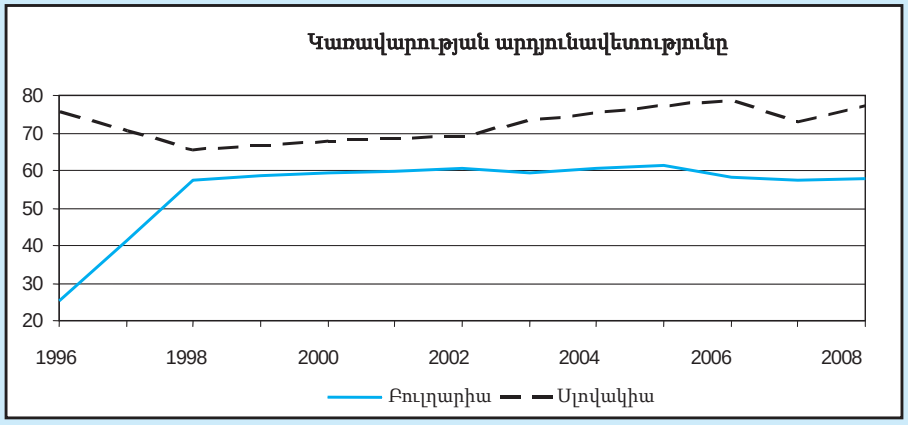
- թափանցիկության բարձրացումը մեծացնում է ակնկալվող պատիժը՝ բացահայտման հավանականությունը բարձրացնելու շնորհիվ: Սա մեծացնում է կոռուպցիոն գործունեության ակնկալվող կորուստները: Բացի այդ, պաշտպանության ոլորտում որոշումների կայացման թափանցիկությունը՝ պաշտոններում նշանակման, ծառայողական առաջխաղացման, ապրանքների և ծառայությունների գնումների և այլ գործառույթների իրականացման բաց և արդար մրցութային գործընթացի հետ միասին, սահմանափակում է հայեցողական լիազորությունների շրջանակը և այդպիսով նվազեցնում կոռուպցիայից ակնկալվող եկամուտների չափը: Պաշտպանության ոլորտի զարգացումը, մասնավորապես՝ պաշտպանական քաղաքականության և ռազմավարության, պլանավորման, բյուջետավորման և ռեսուրսների կառավարման մանրամասն կանոնակարգումը այն հիմնական ուղին է, որով կարելի է հասնել թափանցիկության և արդյունավետության աճի:

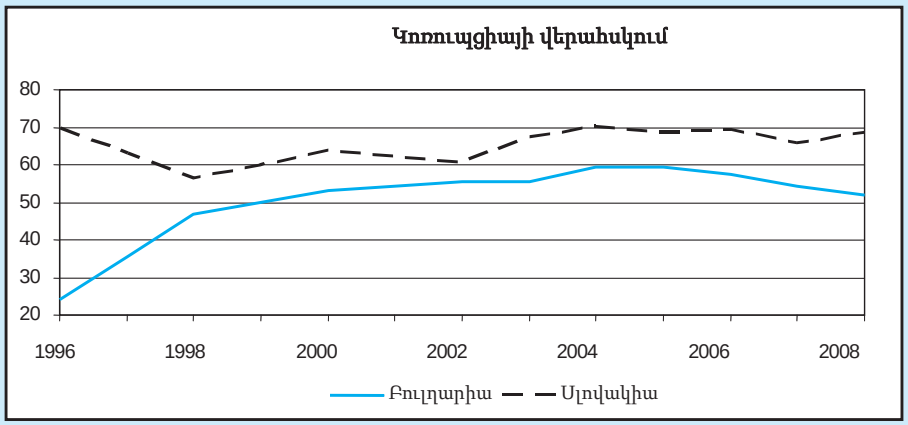
- հաշվետվողականության/պատասխանատվության ռեժիմի կատարելագործումը՝ դատաիրավական բարեփոխումների շնորհիվ, մեծացնում է կոռուպցիոն վարքագծի դեպքում ակնկալվող պատժի չափը՝ մեծացնելով բացահայտման դեպքում դատապարտվելու, իսկ դատապարտման դեպքում խիստ պատժի արժանանալու հավանականությունը: Այն մեծացնում է կոռուպցիոն վարքագծից սպասվող կորուստները և նվազեցնում կոռուպցիոն դրսևորման ակնկալվող մաքուր եկամուտը:

Պատուհան 2.4. Որդեգրված մոտեցման իրավացիությունը հաստատող փաստական վկայություններ

Պաշտպանության ոլորտի կոռուպցիայի նվազեցման ռազմավարական մոտեցումը լավ կառավարման դաշտում ներդնելու գաղափարի իրավացիության օգտին են խոսում փաստական բնույթի ծանրակշիռ մի շարք ապացույցներ: 1996 թ. սկսած՝ Համաշխարհային բանկի «Կառավարման համաշխարհային ցուցիչների» (Worldwide Governance Indicators) ծրագրով զեկույցներ են ներկայացվում թվով 212 երկրի և տարածքի կառավարման ընդհանրացված և անհատական ցուցիչների վերաբերյալ, որոնք ընդհուպ մինչև 2008 թ. ներկայացնում են վիճակը կառավարման վեց ուղղություններով՝ ընտրողների քվեով արտահայտված կարծիք և հաշվետվողականություն/պատասխանատվություն, քաղաքական կայունություն և բռնության բացակայություն, կառավարման արդյունավետություն, կարգավորող դաշտի որակ, օրենքի իշխանություն և կոռուպցիայի վերահսկում:

ՆԱՏՕ-ի նոր, այսինքն՝ 2004 թ. անդամակցած երկու երկրներին՝ Բուլղարիային և Սլովակիային վերաբերող զեկույցների ժամանակագրության ուսումնասիրությունը ի հայտ է բերում կայուն համահարաբերակցություն (կորելյացիա) կառավարման և կոռուպցիայի մակարդակների միջև: Որպես օրինակ՝ Գծապատկեր 2.3-ում ներկայացվում է այս երկու երկրների տոկոսային վարկանիշը «կառավարման արդյունավետություն» և «կոռուպցիայի վերահսկում» ուղղություններով: Այլ ժամանակագրական շարքերը նույնպես ցույց են տալիս, որ կոռուպցիայի մակարդակն ու կառավարման այլ ցուցիչները ևս գտնվում են փոխադարձ ազդեցության տակ, այն է՝ կոռուպցիան կայուն կերպով գտնվում է ցածր մակարդակի վրա, եթե երկիրը բարձր միավորներ ունի թափանցիկության, հաշվետվողականության/պատասխանատվության, արդյունավետ կառավարման և օրենքի իշխանության գծով:





Գծապատկեր 2.3. Արդյունավետ կառավարման և կոռուպցիայի վերահսկման մակարդակների համահարաբերակցությունը

Հաշվի առնելով ցանկացած երկրի պաշտպանական ռեսուրսների սահմանափակ լինելը և բարեվարքության ամրապնդման, թափանցիկության բարձրացման և հաշվետվողականության/պատասխանատվության բարելավման ուղղությամբ կատարվող հարաբերական ծախսերը՝ յուրաքանչյուր պետության, ինչպես նաև ՆԱՏՕ-ի Դաշինքի նպատակը պետք է լինի գտնել բարեվարքության, թափանցիկության և հաշվետվողականության/պատասխանատվության ապահովման ջանքերի առավել օպտիմալ այնպիսի համադրում, որը կնվազեցնի կոռուպցիայի մակարդակը՝ միաժամանակ ապահովելով զինված ուժերի արդյունավետությունն ու մարտունակությունը: Այս օպտիմալ համադրության բովանդակությունը կախված է տվյալ երկրի կոնկրետ հանգամանքներից, համապատասխան միջոցառումների արժեքից և ձևավորված մշակույթից: Այն, ինչը կարող է օպտիմալ համարվել մի երկրում, կարող է շատ տարբեր դրսևորում ստանալ այլ տեղ: Պետք է ընդունել, որ բարեվարքության ամրապնդման, թափանցիկության բաձրացման և հաշվետվողականության/պատասխանատվության ռեժիմի կատարելագործման ուղղությամբ յուրաքանչյուր երկրի կողմից ձեռնարկվող քայլերի արդյունավետությունը մասամբ կախված է նաև այդ երկրի պատմական անցյալից և ժամանակի հետ կարող է ենթարկվել փոփոխության:

Այսպիսով, առաջարկվում է, որպեսզի պետությունները որդեգրեն բարեվարքության ամրապնդման նախաձեռնությունների հանդեպ բազմամյա այնպիսի ծրագրային մոտեցում, որը կնվազեցնի կոռուպցիոն գործողությունների ակնկալվող օգուտները և կբարձրացնի սպասվող կորուստները: Այս մոտեցումը կարող է ընդգրկել նաև ինստիտուցիոնալ հնարավորությունների և հակակոռուպցիոն միջոցառումների կանոնավոր գնահատումներ, որոնցում շեշտը կդրվի կոռուպցիոն վարքագծի ինչպես կանխարգելման, այնպես էլ հակադարձման վրա՝ ներառելով արդյունքների արձանագրման հստակ չափանիշներն ու միջոցները:

Աղբյուրները. **Դենիել Կաուֆման, Ասրթ Քրաայ և Մասսիմո Մաստրուցցի, «*Կառավարման հարցեր-VIII. Կառավարման ընդհանրացված և անհատական ցուցիչներ*», 1996-2008 թթ. (29 հունիսի, 2009 թ.), Համաշխարհային բանկի Քաղաքականության հետազոտությունների հարցերով աշխատանքային զեկույց, Հ-4978, Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi, *Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators*, 1996-2008 (June 29, 2009), World Bank Policy Research Working Paper No. 4978, Իլին Ստանև, «Դենիել Կաուֆման. Արմատական թափանցիկությունը կոռուպցիայի նվազեցման ամենաարդյունավետ միջոցն է», *«Կապիտալ»*, Հ-29 (25 հուլիսի, 2009թ.), էջ 22–23, Ilin Stanev, «Daniel Kaufmann: Radical Transparency is the Best Solution for Reducing Corruption,» *Capital* 29 (25 July 2009), 22–23**:

Առաջարկություններ

- Պաշտպանության ոլորտին առնչվող կոռուպցիայի հիմնախնդրին մոտենալ ռազմավարական ձևով՝ նպատակ ունենալով նվազեցնել կոռուպցիոն վարքագծի հավանական եկամուտները (ակնկալվող նվազագույն եկամուտների նվազեցում), միաժամանակ մեծացնելով բարոյական բեռը և ակնկալվող պատիժը (ակնկալվող առավելագույն կորուստների ավելացում):
- Նվազեցնել կոռուպցիան լավ կառավարման միջոցով՝ գնահատելով կոռուպցիայի զսպման և կոռուպցիոն վարքագծին հակադարձելու այլընտրանքային մոտեցումների արդյունավետությունը:
- Բարեվարքության ամրապնդման նախաձեռնությունների նկատմամբ կիրառել բազմամյա ծրագրային մոտեցում:
- Տվյալ երկրի ֆինանսական հնարավորություններից և քաղաքական իրողություններից ելնելով՝ գտնել բարեվարքության, թափանցիկության և հաշվետվողականության/պատասխանատվության ապահովման ջանքերի առավել օպտիմալ այնպիսի համադրում, որը կնվազեցնի կոռուպցիայի մակարդակը՝ միաժամանակ պահպանելով կամ բարձրացնելով պաշտպանության ոլորտի ծախսերի արդյունավետության ու նպատակահարմարության մակարդակը:
- Անցկացնել ինստիտուցիոնալ հնարավորությունների և հակակոռուպցիոն միջոցառումների կանոնավոր գնահատումներ և պարբերաբար ստուգման ենթարկել միջոցառումների համադրման նախընտրած տարբերակի օպտիմալ լինելը:

ԳԼՈՒԽ 3.

ՆԱՏՕ-Ն ԵՎ ԲԱՐԵՎԱՐՔՈՒԹՅԱՆ ԱՄՐԱՊՆԴՄԱՆ ՆԱԽԱՁԵՌՆՈՒԹՅԱՆ ԶԱՐԳԱՑՈՒՄԸ

ՆԱՏՕ-ի սկզբունքները

ՆԱՏՕ-ն հիմնադրվել է 1949 թ.՝ մեկ անփոփոխ նպատակով. այն է՝ միասնական անվտանգության անքակտելիության սկզբունքի իրականացումը: Ավելի քան վաթսուն տարի անց ՆԱՏՕ-ն շարունակում է հավատարիմ մնալ այս տեսլականին՝ հանդիսանալով Եվրոպայի և Հյուսիսային Ամերիկայի դաշնակիցների միջև անվտանգության հարցերով խորհրդակցությունների հիմնական հարթակը: Այս խորհրդակցությունները տեղի են ունենում անդրատլանտյան այնպիսի ձևաչափի շրջանակներում, որի վրա խարսխված են ՆԱՏՕ-ի անդամ երկրների բնակչության և տարածքների հավաքական անվտանգությունը, ինչպես նաև Դաշինքի զինված ուժերի կողմից ցանկացած առաքելության կամ գործողության իրականացման կարողությունների ապահովումը:

Վաշինգտոնի 1949 թ. պայմանագրում մարմնավորված ընդհանուր տեսլականն ու ժողովրդավարական արժեքները հանդիսանում են այն ոգևորիչ ուժը, որը ՆԱՏՕ-ին ոչ միայն հնարավորություն է տալիս իրագործելու տարածքային պաշտպանության իր հիմնական խնդիրը, այլև մղում է 21-րդ դարի ծագող մարտահրավերներին արձագանքմանն ու հակազդմանը[18]:

ՆԱՏՕ-ի գործընկերությունները

Եվրաատլանտյան ինտեգրման գործընթացի, ինչպես նաև դրա հետ մեկտեղ ՆԱՏՕ-ի կողմից երկրագնդի բազմաթիվ այլ երկրների հետ հարաբերությունների զարգացման համար նշանակալի խթան հանդիսացան հատուկ գործունեության տարբեր այն ծրագրերը, որոնք ՆԱՏՕ-ն, ընդլայնելով իր քաղաքական ներկայությունը, մշակել է 1990-ական թվականներից ի վեր: Գործընկերությունների, երկխոսության և համագործակցության միջոցով նոր գործընկերներ ձեռք բերելու ՆԱՏՕ-ի քաղաքականությունը հանդիսանում է Դաշինքի նպատակների և խնդիրների էական բաղադրիչներից մեկը: Ամբողջ աշխարհով մեկ Դաշինքի կողմից կնքված համաձայնագրերն ունեն անանցանելի արժեք՝ նպաստ բերելով Եվրաատլանտյան տարածաշրջանի ներսում և դրանից դուրս կայունության և անվտանգության ապահովման գործին: Նույն ոգով նաև շատ մեծ է արժևորումը այն ավանդի, որը ՆԱՏՕ-ի առաքելությունների և գործողությունների իրականացմանն են բերում ՆԱՏՕ-ի գործընկեր պետությունները:

Եվրաատլանտյան գործընկերության խորհուրդը

Պաշտոնական ձևաչափ ունեցող ամենամեծ գործընկերությունն է Եվրաատլանտյան գործընկերության խորհուրդը (ԵԱԳԽ, Euro-Atlantic, Partnership Council EAPC): Ստեղծված լինելով 1997 թ.՝ ԵԱԳԽ-ն նախորդել է Հյուսիսատլանտյան համագործակցության խորհրդին (ՀԱՀԽ, North Atlantic Cooperation Council, NACC), որը սկզբնապես հիմնադրվել է 1991 թ.: ԵԱԳԽ-ի ձևավորումը արտացոլեց այն ըմբռնումը, որ հետզհետև ավելի է կարևորվում անվտանգության հարցերով այնպիսի մի հարթակի ձևավորումը, որն ավելի արդյունավետորեն կնպաստի այն ավելի սերտ և օպերատիվ գործընկերության կայացմանը, որը բխում է ավելի բարդ և բազմակողմ գործակցություն հաստատելու՝ Դաշինքի անդամ, ինչպես նաև գործընկեր պետությունների մոտ աճող ցանկությունից: Այսպիսով, 50 երկիր (28 Դաշինքի անդամ և 22 գործընկեր պետություն) ընդգրկող Եվրաատլանտյան գործընկերության խորհուրդը դարձավ դաշնակից և գործընկեր պետությունների միջև քաղաքական և անվտանգության հարցերով երկխոսության և խորհրդակցությունների բազմակողմ մի հարթակ:

ՆԱՏՕ-ն հավատարիմ է մնում բովանդակային քաղաքական խորհրդակցություններ անցկացնելու պրակտիկային, ինչպես նաև Եվրաատլանտյան գործընկերության խորհրդի և «Գործընկերություն հանուն խաղաղության» նախաձեռնության շրջանակներում ընդհանուր արժեքների և սկզբունքների վրա հիմնված արդյունավետ քաղաքական համագործակցության իրականացմանը: Այս արժեքներից և սկզբունքներից ելնելով էլ ՆԱՏՕ-ն քաջալերում է և այսուհետ ևս շարունակելու է

[18] 21-րդ դարի մարտահրավերներին և սպառնալիքներին հակազդելու ՆԱՏՕ-ի նոր հայեցակարգը ներկայացվել է 2010 թ. աշնանը՝ Լիսաբոնի գագաթաժողովի ընթացքում:

աջակցել պաշտպանության և այլ ոլորտների բարեփոխումներին՝ իր գործընկեր, այդ թվում՝ ռազմավարական կարևորություն ունեցող Կովկասի և Կենտրոնական Ասիայի տարածաշրջանը ներկայացնող պետություններում:

ՆԱՏՕ-ն և դրա 60-ամյակին նվիրված գագաթաժողովը

ՆԱՏՕ-ի 60-ամյակին նվիրված գագաթաժողովը, որը տեղի ունցավ Ստրասբուրգ (Ֆրանսիա) և Քյել (Գերմանիա) քաղաքներում, լավ հնարավորություն էր վերհիշելու Եվրոպայում և ամբողջ աշխարհում խաղաղության և անվտանգության ապահովման գործում Դաշինքի կողմից ներդրված կարևոր ավանդը: Նաև սա ժամանակին արված հիշեցում էր այն փաստի, որ ՆԱՏՕ-ն պատրաստակամ է և հավատարիմ՝ խորացնելու հարաբերությունները Արևելյան և Հարավային Եվրոպայի իր հարևանների հետ ու նպաստելու նրանց հետ վստահության, երկխոսության և համագործակցության ապահովման:

Եվրաատլանտյան տարածաշրջանում խաղաղության և կայունության պահպանման ուղղությամբ ՆԱՏՕ-ի արձանագրած հաջողությունները երբեմն թվում են որպես ինքնաբերաբար տեղի ունեցած իրադարձություններ: Մինչդեռ դրանք ինքնածին չէին: Դրանք պսակն են մի շարք զարգացումների, որոնցից են՝ սառը պատերազմի խաղաղ ավարտը և նախկին Վարշավայի պակտի երկրների վերափոխումը, բաժանարար գծերի վերացումը Եվրոպական մայր ցամաքի վրայից, արժեքների և շահերի ընդհանրության վրա հիմնված մշտական տրանսատլանտյան համայնքի ստեղծումը, ԱՄՆ-ի, Կանադայի և Եվրոպական զինված ուժերի և ռազմական կարողությունների ինտեգրումն ու համակարգումը, Եվրոպական անվտանգության նոր համագործակցային համակարգի ստեղծման խթանումը, ինչպես նաև աջակցությունը սպառազինությունների վերահսկման և զինաթափման գործընթացին, ինչը նպաստեց Բալկաններում հակամարտությունների դադարեցմանը և ճանապարհ հարթեց այդ տարածաշրջանի Եվրոատլանտյան ինտեգրման համար:

Բարեվարքության ամրապնդման նախաձեռնության զարգացումը

ՆԱՏՕ-ի Պաշտպանության և անվտանգության ոլորտների տնտեսական հարցերով տնօրինության քաղաքական հարցերի և անվտանգության քաղաքականության հարցերի բաժնի և «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպության (հայտնի հասարակական կազմակերպություն, որը համաշխարհային մակարդակով անցկացնում է հանրային կոռուպցիայի մոնիթորինգներ) պաշտպանության հարցերի խմբի ներկայացուցիչների միջև տեղի ունեցած քննարկումներից հետո ՆԱՏՕ-ի ռազմաքաղաքական հարցերի ղեկավար կոմիտեն և քաղաքական կոմիտեն ԵԱԳԽ շրջանակներում պատրաստեցին մի նախնական զեկույց, որը նվիրված էր պաշտպանական գերատեսչություններում բարեվարքության ամրապնդմանը՝ ուրվագծելով ԵԱԳԽ հնարավոր աջակցությունը անվտանգության ոլորտում բարեվարքության ամրապնդմանը: 2007 թ. նոյեմբերին այս զեկույցը հաստատվեց ԵԱԳԽ դեսպանների կողմից:

Բարեվարքության ամրապնդման նախաձեռնության կայացման համար բարենպաստ էր նաև 2007 թ. տեղի ունեցած միջազգային մեծ կոնֆերանսը, որի օրակարգում էին նաև կոռուպցիայի նվազեցման և պաշտպանության ոլորտի ռեսուրսների կառավարման բարելավման միջև կապի հարցերը: Այս կոնֆերանսը, որը ԵԱԳԽ նստաշրջանում կազմակերպվել էր ՆԱՏՕ-ի Տնտեսական հարցերի հանձնաժողովի կողմից[19], և Պաշտպանության ոլորտում և անվտանգության հատվածում թափանցիկության և բարեվարքության ամրապնդմանը նվիրված աշխատանքային սեմինարը[20] կարևոր դեր խաղացին պաշտպանության ոլորտի ռեսուրսների կառավարման բարելավման գործում բարեվարքության դերը և որպես չափանիշ՝ դրա կարևորությունն ու դրանում շահագրգռվածությունը բացահայտելու գործում:

ԵԱԳԽ շրջանակներում բարեվարքության ամրապնդման նախաձեռնությունը իր արտացոլումն ու զարգացումը ստացավ Աշխատանքային ծրագրի (EAPC Building Integrity Work plan) 10 կետերում: ԵԱԳԽ բարեվարքության ամրապնդման այս 10 կետանոց ծրագրի «սիրտը» կազմում էին՝

[19] «Ռազմական տնտեսագիտություն IX. 2004 թ. ՆԱՏՕ-ին անդամակցելուց հետո պաշտպանական ռեսուրսների կառավարման ուղղությամբ ձեռք բերված փորձը», Լյուբլյանա, Սլովենիա, սեպտեմբեր, 2007 թ., Defence Economics IX: Lessons Learned in Defence Resource Management from the NATO Accession 2004", Ljubljana, Slovenia, September 2007:

[20] «Թափանցիկության և բարեվարքության ամրապնդումը պաշտպանության ոլորտում և անվտանգության հատվածում», ՄԹ Պաշտպանության ակադեմիա, Շրայվենհամ, ՄԹ, հուլիս, 2007 թ., Building Transparency and Integrity in the Defence and Security Sector, UK Defence Academy, Shrivenham, UK, July 2007:

Միացյալ Թագավորության ղեկավարության ներքո կրթական մոդուլի մշակումը, Լեհաստանի կողմից մշակված «Ինքնագնահատման հարցաշարը» (Self Assessment Questionnaire) և Շվեյցարիայի ղեկավարությամբ մշակված Լավագույն փորձի օրինակների սույն ժողովածուն:

Բարեվարքության ամրապնդման մասին ՆԱՏՕ-ի 2009 և 2008 թթ. եզրափակիչ հռչակագրերը

Պաշտպանության ոլորտում կոռուպցիայի դեմ պայքարի և լավ կառավարման խթանման ուղղությամբ բարեփոխումներ նախաձեռնելու մարտահրավերն ընդունելու ՆԱՏՕ-ի պատրաստակամությունն իր արտացոլումը գտավ Քյել-Ստրասբուրգ 60-րդ հոբելյանին նվիրված գագաթաժողովի եզրափակիչ փաստաթղթում, որտեղ «Պետությունների և կառավարությունների ղեկավարները» ԵԱԳԽ-ին կոչ արեցին (կետ 36-րդ) ձեռնամուխ լինել «բարեվարքության ամրապնդման նախաձեռնության հետագա զարգացմանը, որը նպաստում է պաշտպանության ոլորտում թափանցիկության և հաշվետվողականության ապահովմանը, ինչպես նաև՝ այդ նախաձեռնության ընթացքի մասին մեզ զեկուցել մեր հաջորդ գագաթաժողովի ընթացքում» (Լիսբոն, 2010 թ. աշնանը):

Այս հռչակագիրը շարունակությունն էր բարեվարքության ամրապնդման նախաձեռնության կապակցությամբ վճռորոշ նշանակություն ունեցած մի հայտարարության, որն արվեց 2008թ. Բուխարեստում տեղի ունեցած գագաթաժողովի ընթացքում: Բուխարեստյան հանդիպման ժամանակ «Պետությունների և կառավարությունների ղեկավարները» հռչակեցին, որ «Մենք նախապատվություն ենք տալու գործնական բնույթի մի շարք նոր նախաձեռնություններին, որոնց թվում են՝ Պաշտպանության ոլորտի ինստիտուտներում բարեվարքության ամրապնդումը…» (կետ 32-րդ):

Նպատակային հիմնադրամներ և բարեվարքության ամրապնդման նպատակային հիմնադրամը

Բարեվարքության ամրապնդման նպատակային հիմնադրամը ֆինանսավորվում է կամավոր օգնության հիմունքներով և ղեկավարվում միաժամանակ երեք պետության՝ Լեհաստանի, Շվեյցարիայի և Միացյալ Թագավորության կողմից: Այս հիմնադրամը ստեղծվել է 2008 թ. հուլիսի 1-ին՝ պաշտպանության ոլորտի ինստիտուտներում բարեվարքության ամրապնդումը և կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցումը ապահովելու նպատակով:

Սա նպատակային հիմնադրամ ստեղծելու առաջին ծրագիրն է, որն իր առջև խնդիր է դրել գործնական աջակցություն ցուցաբերել պաշտպանության ոլորտի ինստիտուցիոնալ շինարարությանը: Ծրագրի փորձնական փուլը (1-ին փուլ) ներառում էր երեք հիմնական նախաձեռնություն՝ պաշտպանության ոլորտի հիմնարկներում Բարեվարքության ամրապնդման ուսումնական մոդուլը, Բարեվարքության մակարդակի ինքնագնահատման գործընթացը և Պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության ամրապնդման և կոռուպցիայի նվազեցման փորձի լավագույն օրինակների ժողովածուի ստեղծումը: Գործնականում այս բաղադրիչները ենթադրում էին բարեվարքության ամրապնդման դասընթացների ծրագրերի մշակում քաղաքացիական և զինծառայող անձանց համար, ինչպես նաև դասընթացներ, որոնք փորձնական հիմունքներով անցկացվում են Միացյալ Թագավորության պաշտպանության ակադեմիայում, Գերմանիայում գտնվող ՆԱՏՕ-ի դպրոցում և Բոսնիա-Հերցեգովինայի Խաղաղության աջակցման գործողությունների վերապատրաստման կենտրոնում: Մյուս երկու բաղադրիչների ուղղությամբ գործնական վերապատրաստումը հանգեցրեց ինքնագնահատման գործիքի մշակմանը (որը փորձնական հիմունքներով բազմաթիվ երկրներ օգտագործել են իրենց մոտ) և սույն ժողովածուի համար հոդվածների նախապատրաստմանը: Այս գործողությունների արդյունավետության տեսակետից կարևոր նշանակություն ունեցան այն խորհրդատվությունը, աջակցությունն ու տեղեկատվությունը, որոնք տրամադրվել էին քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչ գործընկերների կողմից, որոնց թվում են՝ զինված ուժերի նկատմամբ ժողովրդավարական վերահսկողության կենտրոնը, ինչպես նաև Անվտանգության հարցերի քաղաքականության Ժնևի կենտրոնը և Միացյալ Թագավորության պաշտպանության ակադեմիան («Գործընկերություն հանուն խաղաղության» նախաձեռնության (ԳՀԽ, Partnership for Peace», PfP) շրջանակներում կրթության և պատրաստության գլխավոր ուսումնական կենտրոնը) և «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպությունը: Գործողությունների 2-րդ փուլը, որն իրականացվելու է Նպատակային հիմնադրամի հովանավորության ներքո, ուսումնասիրելու է այս համագործակցության մարմնավորման և խորացման ուղիները:

Ուսուցում և վերապատրաստում

Հին ու նոր գործընկերների հետ համագործակցելիս կենսապես կարևոր է հասկանալ, որ պաշտպանության և անվտանգության ոլորտում փոփոխությունների կառավարման շարունակական գործընթացը պահանջում է առանձին անհատների և ամբողջ անձնակազմի հետագա և ավելի խորը ուսուցում և վերապատրաստում: ՆԱՏՕ-ի համագործակցության ծրագրերի 50 %-ից ավելին նվիրված է ուսուցմանն ու վերապատրաստմանը՝ ներառելով գործառնական կարողություններն ու լավ կառավարումը:

Բարեվարքության ամրապնդման նախաձեռնության պարագայում, ուսումնական ծրագիրը մշակվել է սերտ համագործակցելով ԳՀԽ մասնակից վերապատրաստման կենտրոնների և այլ միջազգային կազմակերպությունների ներկայացուցիչների հետ: Բացի ԳՀԽ ունեցած գերակա ուղղություններին աջակցելուց՝ այս ծրագիրը նպատակ ունի աջակցելու պետություններին՝ ՄԱԿ-ի շրջանակներում, այդ թվում՝ Կոռուպցիայի դեմ ՄԱԿ-ի կոնվենցիայի ներքո ստանձնած պարտավորությունները կատարելու գործում:

Պաշտպանության ոլորտի բարեփոխումների իրականացման ֆինանսական և ժողովրդավարական ապահովման հիմնախնդիրները

Պաշտպանության ոլորտում և այլ բնագավառներում ևս ազգային տնտեսությունները չեն կարող խուսափել այն հավանական խնայողություններից, որոնք ֆինանսների նախարարությունները ձգտում են կատարել տնտեսապես դժվար պայմաններում: Համաշխարհային տնտեսական ճգնաժամը ծանր ազդեցություն գործեց և շարունակում է գործել շատ երկրների հանրային հատվածի ֆինանսական կարողությունների վրա: Այդ ճնշումները, որոնք արտահայտվում են հանրային հատվածի պակասուրդի ավելացման և պետական պարտքի աճի մեջ, հանգեցրել են լայն լուսաբանում ստացած քաղաքական և սոցիալական ապակայունացման երևույթների՝ թե՛ զարգացած և թե՛ զարգացող տենտեսություն ունեցող երկրներում:

Այս հեղհեղուկ միջավայրում, որի ներգործությունն իրենց վրա զգացին երկրներից շատերը, պաշտպանության և անվտանգության ոլորտներից հնչող՝ իրենց վրա կատարվող հանրային ծախսերի մակարդակի պահպանման կամ բարձրացման հայտերը ենթակա են ավելի մանրամասն դիտարկման և ավելի քննադատական մոտեցման: Հետզհետե հրամայական է դառնում ապահովել պաշտպանության ոլորտին հատկացված սակավ ռեսուրսների ոչ միայն արդյունավետ ծախսումը (ինչը կատարվում է պաշտպանության ոլորտի ռեսուրսների խիստ կառավարման միջոցով), այլ նաև երաշխավորել դրանց ծախսման գործընթացի հաշվետվողականությունն ու թափանցիկությունը: Կենսապես կարևոր է, որ հարկատուները համոզված լինեն, որ իրենց կողմից տրամադրվող պետական եկամուտները կառավարության կողմից օգտագործվում են հիմնավորված և ազնիվ կերպով: Բարեվարքության ամրապնդման նախաձեռնությունը կարող է կարևոր նպաստ ունենալ պաշտպանության ոլորտում ռացիոնալ, բարոյական և թափանցիկ կառավարում իրականացնելու հարցերով հանրային իրազեկվածության մակարդակը բարձրացնելու գործում:

ՆԱՏՕ-ի արժեքները և բարեվարքության ամրապնդումը

Իր հիմնադրումից ի վեր ՆԱՏՕ-ն ընդգծել է, որ Դաշինքին անդամակցելու հիմքում ընկած են այն արժեքներն ու գործելակերպը, որոնք խարսխված են այնպիսի հիմնարար իդեալների վրա, ինչպիսիք են՝ ժողովրդավարական կառավարումը և մարդու իրավունքների պաշտպանությունը, հանրային պաշտոններում միայն անձնական արժանիքներից ելնելով, ձեռնահաս և վստահելի պրոֆեսիոնալների նշանակումը, պետական իշխանության բոլոր մակարդակներում գործառույթների ավելի արդյունավետ, հաշվետու և թափանցիկ իրականացումը, ինչպես նաև՝ կոռուպցիայի դեմ պայքարում, արդարադատության և օրենքի իշխանության ապահովման ոլորտում նշանակալի բարեփոխումների ապահովումը:

ՆԱՏՕ-ի՝ 2004 թ. Ստամբուլում տեղի ունեցած գագաթաժողովի ընթացքում Պաշտպանության ոլորտի ինստիտուտների շինարարությանն ուղղված գործողությունների գործընկերային ծրագիրը (ՊԻԾ-ԳՀԾ) ներկայացնելուց հետո ստեղծվեց մի հիմնադրամ, որի նպատակն էր պաշտպանության ոլորտի ռեսուրսների արդյունավետ և հաշվետու կառավարումը: Պաշտպանության ոլորտում կոռուպցիայի դեմ պայքարին, կառավարման բարելավմանն ու բարեվարքության ամրապնդմանն

ուղղված գործնական ծրագրի մշակումը հետզհետե ավելի է կարևորվում գործընկերների կողմից գործադրվող այն ջանքերի տեսանկյունից, որոնք նպատակ ունեն կառուցել պաշտպանության ոլորտի արդյունավետ և թափանցիկ ինստիտուտներ: Այս առումով, Եվրաատլանտյան գործընկերության խորհրդի ջանքերը՝ ուղղված հակակոռուպցիոն միջոցառումների արժեքի բացահայտմանը, եղել և մնում են շատ կարևոր:

Փոխակերպումները և փոփոխությունների կառավարումը պաշտպանության ոլորտում

Վեց տասնամյակ շարունակ ՆԱՏՕ-ն փորձել է հզորացնել Դաշինքը և իր գործընկերությունները՝ պաշտպանության ոլորտում փոփոխությունները կառավարելու և փոխակերպումը (տրանսֆորմացիան) քաջալերելու միջոցով: Ինչպես նշվեց վերևում, պաշտպանության ոլորտի ինստիտուցիոնալ շինարարության «Գործընկերություն հանուն խաղաղության» ձևաչափի շրջանակներում ընդունված տասը հենասյուներն ամրագրող փաստաթուղթը[21] դարձավ այն հիմնական նախաձեռնությունը, որով աջակցություն տրամադրվեց պաշտպանության ոլորտի ինստիտուցիոնալ ամրապնդմանն ու անվտանգության ոլորտի բարեփոխումներին՝ «Գործընկերություն հանուն խաղաղության» ձևաչափում ներգրավված և դրանից դուրս գտնվող երկրներում:

Պաշտպանության ոլորտի բարեփոխումների գործիքներն ու մեթոդները, ինչպես որ դրանք ներկայացված են Բարեվարքության ամրապնդման նախաձեռնության մեջ, կիրառվել են և հիմա էլ կիրառվում են այն շարունակական բարեփոխումների ընթացքում, որոնք իրականացվում են ՆԱՏՕ-ի անդամ երկրներում, ինչպես նաև Արևելյան և Կենտրոնական Եվրոպայի, Մերձավոր Արևելքի, Աֆրիկայի, Պարսից Ծոցի 40-ից ավելի երկրներում, այնուհետև՝ ընդլայնելով իրենց աշխարհագրությունը դեպի Ավստրալիա, Ճապոնիա, Հարավային Կորեա, Նոր Զելանդիա և Սինգապուր: Բարեվարքության ամրապնդման գործիքակազմը, մշակումն ավարտելուն պես, ՆԱՏՕ-ի ինտերնետային կայքի միջոցով մատչելի կդարձվի շահագրգիռ բոլոր կողմերի համար:

Կոռուպցիայի նվազեցմանն ուղղված միջազգայնորեն գործադրվող ջանքերը

Ոչ՝ ՆԱՏՕ-ն և ոչ՝ էլ ԵԱԳԽ-ն չեն ստանձնել բարեվարքության ամրապնդման կամ կոռուպցիայի նվազեցման ուղղությամբ միջազգային ջանքերն առաջնորդողների դերը: ՆԱՏՕ-ի ջանքերն ուղղված են միջազգայնորեն ձեռնարկվող ավելի լայն միջոցառումներին աջակցելուն և նպատակ ունեն մշակելու գործնական այնպիսի միջոցառումներ, որոնք պետություններին կօգնեն կատարելու իրենց պարտավորությունները, որոնք միջազգային պայմանագրերի հիման վրա նրանք ստանձնել են ՄԱԿ-ի առջև (Կոռուպցիայի դեմ ՄԱԿ-ի կոնվենցիան), ինչպես նաև Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության (ՏՀԶԿ, Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD) և այլ շրջանակներում: ՆԱՏՕ-ի և ԵԱԳԽ-ի կողմից ձեռնարկվող քայլերն ուղղված են բարեվարքության ամրապնդմանը, թափանցիկության բարձրացմանը և հաշվետվողականության բարելավմանը՝ հատկապես պաշտպանության և անվտանգության ոլորտներում:

ՆԱՏՕ-ի որդեգրած և վերը արդեն ներկայացված արժեքները հիմնարար նշանակություն ունեն պաշտպանության նախարարություններում կառավարման որակի հետագա բարելավման համար: Դաշինքի և գործընկերությունների անդամ պետությունների պաշտպանության նախարարությունները որևէ կերպ չեն թերագնահատում այն մարտահրավերները, որոնցով մշտապես սպառնում է կոռուպցիան, և ըմբռնում են այս չարիքին լրջորեն, համակողմանի և թափանցիկ կերպով արձագանքելու անհրաժեշտությունը:

[21] Պաշտպանական ինստիտուտների շինարարության Գործողությունների համատեղ ծրագրով (ՊԻԾ-ԳՀԾ, PAP-DIB Partnership Action Plan on Defence Institution Building) նպատակ ունի խթանել գործընկեր պետությունների ջանքերը՝ իրենց պաշտպանական ինստիտուտները բարեփոխելու և վերակառուցելու ուղղությամբ՝ իրենց ներքին կարիքները բավարարելու, ինչպես նաև ստանձնած միջազգային պարտավորությունները կատարելու համար: Քաղաքացիական և ժողովրդավարական վերահսկողության ներքո գտնվող և արդյունավետ ու ռացիոնալ գործող պետական պաշտպանական ինստիտուտները անկյունաքարային նշանակություն ունեն Եվրոատլանտյան տարածաշրջանի կայունության և անվտանգության հարցերով միջազգային համագործակցության համար:

Պետությունների անհատական պատասխանատվությունն ու միջազգային համագործակցությունը

Բարեվարքության ամրապնդման նախաձեռնությանը մասնակցելն ու այն իրագործելը պետությունների որոշումն է ու նրանց պատասխանատվության առարկան: Պետությունների պատասխանատվությունն ու պատրաստակամությունը հանդիսանում են ծրագրին նրանց մասնակցելու նախապայմանն ու հիմքը: Նախաձեռնությունը մշակելուց ի վեր այն միանշանակ կատարելագործվել է պետությունների, ՆԱՏՕ-ի, պաշտպանական արդյունաբերության և «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպության միջև գերազանց և շարունակական համագործակցության շնորհիվ: Այդ համագործակցությունը վկայությունն է այն ուժի, որը գալիս է բոլոր շահագրգիռ կազմակերպությունների և դերակատարների միջև առկա արժեքների ու շահերի ընդհանրությունից:

Ինչպես նշվեց վերևում, բարեվարքության ամրապնդման նախաձեռնությամբ հետաքրքրված լինելը և դրան աջակցելը արտահայտում է այն ֆինանսական ճնշումների փաստը, որոնք ֆինանսների նախարարությունների կողմից հետզհետե գործադրվում են պաշտպանության և անվտանգության ոլորտների բյուջետավորման վրա՝ խորը և խիստ վնասաբեր միջազգային տնտեսական ճգնաժամով պայմանավորված ֆինանսական միջոցների սակավության պայմաններում: Դաշինքի անդամ և գործընկեր պետություններն ընկալում են հետզհետե ավելի քչացող ռեսուրսները արդյունավետ, հիմնավորված և տեսանելի կերպով ծախսելու անհրաժեշտությունը: Այս առումով, Բարեվարքության ամրապնդման նախաձեռնությունը կարող է նպաստել այդ նպատակի իրագործմանը՝ այնպիսի պրակտիկ գործիքներ տրամադրելու միջոցով, որոնք ուղղված են հնարավորությունների ավելացմանն ու միաժամանակ գումարների ռացիոնալ օգտագործումը ապահովելուն:

Համագործակցաբար աշխատելը

Աֆղանստանում և Բալկաններում ՆԱՏՕ-ի ձեռք բերած փորձը ցույց է տալիս, որ անվտանգության այսօրվա մարտահրավերները պարտադրում են, որ միջազգային հանրությունը գործի համագործակցաբար՝ համադրելով քաղաքացիական և զինվորական միջոցները և ապահովելով դրանց գործադրման համակարգված բնույթը: Միասնական աշխատանքի արդյունավետությունը երաշխավորելու համար պահանջվում են բոլոր հիմնական դերակատարների համագործակցությունն ու ակտիվ մասնակցությունը: Էապես կարևոր է, որ միջազգային բոլոր դերակատարները գործեն համաձայնեցված կերպով՝ հաշվի առնելով առաքելությունների համապատասխան ռեսուրսներն ու պատասխանատվության շրջանակը: ՆԱՏՕ-ն մեծացնում է իր հնարավորությունները՝ գործընկեր պետությունների, միջազգային կազմակերպությունների, հասարակական կազմակերպությունների և տեղական իշխանությունների հետ արդյունավետ համագործակցելու ուղղությամբ՝ բոլոր մակարդակներում խթանելով փոխադարձ հզորացման գործընթացը: Նման համագործակցությունը հավասարապես վերաբերելի է ՆԱՏՕ-ի բոլոր գործողություններին և այն շարունակական ջանքերին, որոնք ծառայում են 21-րդ դարի մարտահրավերներին համապատասխան բարեփոխվելու նպատակին: Հիմնական միջազգային կազմակերպությունները հետզհետև ավելի են ներգրավվում այն քաղաքականությունների մշակման և իրականացման գործընթացում, որոնք ավելի միասնական են դարձնում մոտեցումները պաշտպանության ոլորտի բարեփոխումների, ինչպես նաև անվտանգության և զարգացման ծրագրերի նկատմամբ:

Նման միասնական մոտեցումը կիրառելի է ոչ միայն գործողությունների, այլև ընդհանուր առմամբ՝ ՆԱՏՕ-ի բազմաթիվ այլ ջանքերի նկատմամբ, ինչպիսիք են՝ բարեվարքության ամրապնդումը, ահաբեկչության դեմ պայքարը և էներգետիկ անվտանգության խթանումը: Այս և մի քանի այլ պատճառով ՆԱՏՕ-ն շարունակելու է կայուն, համակարգված և համագործակցային փոխհարաբերություններ հաստատել ինչպես գործընկեր պետությունների, այնպես էլ կարևոր դերակատարում ունեցող միջազգային կազմակերպությունների հետ (ներառյալ՝ Եվրոպական Միությունը, Միավորված ազգերի կազմակերպությունը, Համաշխարհային բանկը, Արժույթի միջազգային հիմնադրամը, Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպությունը):

2009 թ. փետրվարին տեղի ունեցած Մոնտերեյի կոնֆերանսի քննարկումներն ու եզրակացությունները

2009 թ. փետրվարի վերջին ԱՄՆ Կալիֆոռնիա նահանգի Մոնտերեյ քաղաքում անցկացվեց մեծ կոնֆերանս, որի նպատակն էր ամրագրել «Բարեվարքության ամրապնդման նախաձեռնություն» ծրագրի զարգացման ուղղությամբ ունեցած ձեռքբերումները և ուրվագծել հետագա գործունեության ուղիները՝ նախաձեռնության շրջանակներն ընդլայնելու և ներգործությունը ուժեղացնելու համար:

ՆԱՏՕ-ն, համագործակցելով Ռազմածովային ուժերի բարձրագույն դպրոցի, (Naval Postgraduate School, «Գործընկերություն հանուն խաղաղության» ծրագրի Հյուսիսային Ամերիկայի ուսումնավարժական կենտրոնի) և «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպության հետ, անցկացրեց մի սեմինար, որը փորձ կատարեց գնահատելու այն առաջընթացը, որ տեղի էր ունեցել համապատասխան կիրառելի գործիքակազմի մշակման ուղղությամբ, ինչպես նաև՝ կարծիքներ փոխանակելու Ստամբուլի գագաթաժողովի ընթացքում հաստատված ՊԻԾ-ԳՀԾ հետագա կատարումն ապահովելու ուղղությամբ:

Մոնտերեյի առաջարկությունները

Մոնտերեյի կոնֆերանսի արդյունքում ձևակերպված առաջարկությունները մշակվում էին որպես այն հաշվետու զեկույցի մի մասը, որը ներկայացվեց ԵԱԳԽ դեսպաններին, ինչպես նաև՝ որպես ուղեցույց աշխատանքային ծրագրի հետագա մշակման համար՝ ներառյալ այն գործնական քայլերի մատնանշումը, որոնք ՆԱՏՕ-ի և ԵԱԳԽ-ի կողմից պետք է ձեռնարկվեին ի նպաստ ՄԱԿ-ի առաջնորդությամբ իրականացվող Պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության ամրապնդման, թափանցիկության բարձրացման և հաշվետվողականության բարելավման ծրագրի:

Բարեվարքության ամրապնդումը համատեղ ռազմական գործողությունների անցկացման երկրներում

Համագործակցելով միջազգային այլ կազմակերպությունների հետ՝ ՆԱՏՕ-ն կենտրոնացավ Անվտանգության ապահովման միջազգային ուժերի (ԱԱՄՈՒ, International Assistance Security Force, ISAF) և Աֆղանստանի Գավառների վերակառուցման զորախմբերի՝ (ԳՎԶ, Provincial Reconstruction Teams, PRT) այս երկրի տարածքում գտնվելու տնտեսական հետևանքների գնահատմանը: Այս առումով, աշխատանքներ տարվեցին այն մեխանիզմները բացահայտելու համար, որոնց միջոցով հնարավոր կլիներ ամրապնդել բարեվարքությունը, մեծացնել թափանցիկությունը և բարելավել հաշվետվողականությունը՝ այն հաշվով, որպեսզի խթանվի ռեսուրսների արդյունավետ և հիմնավորված օգտագործումը, տնտեսական զարգացման արագացումը և լավագույն փորձի փոխառնումը ռազմական գործողությունների տարածաշրջանում:

Այլ միջազգային կազմակերպությունների հետ միասին ՆԱՏՕ-ն մշակեց և իրականացրեց մի քանի միջոցառումներ՝ ուղղված ԳՎԶ-ների միջև գիտելիքների և հմտությունների փոխանակմանը և լավագույն փորձի օրինակների տարածմանը (ներառյալ՝ ինչպես անդամ երկրների մայրաքաղաքներում, այնպես էլ բուն Աֆղանստանի տարածքում անցկացված միջոցառումները):

Բարեվարքության ամրապնդումը կրթության միջոցով

Առաջարկվեց, որ առաջատար պետությունները, Բարեվարքության ամրապնդման նպատակային հիմնադրամի միջոցով շարունակեն աջակցել պաշտպանության ոլորտի հաստատություններում բարեվարքության ամրապնդման ծրագրի (ԲԻԴԵ, Building Integrity in Defence Establishments, BIDE) միջոցառումների շարքի իրականացմանը: Այս միջոցառումներից էին 2009 թ. Ուկրաինայում, Բոսնիա-Հերցեգովինայում և Աֆղանստանում իրականացված ուսումնավարժական փորձարարական դասընթացները:

Հաշվի առնելով էլեկտրոնային ծրագրերի հենքի և այլ պետությունների փորձի (օրինակ՝ Անվտանգության բարեփոխումների աֆրիկյան ցանցի, African Security Sector Reform Network) օգտագործման ուղղությամբ ՆԱՏՕ-ի դպրոցի կողմից կատարված աշխատանքները, շարունակվեցին ջանքեր գործադրվել՝ նպատակ ունենալով ստեղծել պրակտիկ աշխատողների մի այնպիսի ցանց, որն ի զորու կլիներ խթանելու լավագույն փորձի օրինակները, ինչպես նաև նպաստելու փորձի ու տեղեկատվության փոխանակմանը:

Միացյալ Թագավորության պաշտպանության ակադեմիան, շահագրգիռ այլ կողմերի հետ համատեղ, շարունակում է այն ուսումնական նյութերի մշակումը, որոնք կարող են դասավանդվել որպես առանձին դասընթաց, ինչպես նաև՝ որպես հեռակա ուսուցման մոդուլներից մեկը: Հաշվի առնելով 2008 թ. ինքնագնահատման գործընթացի և 2009 թ. ուսումնավարժական փորձարարական դասընթացների արդյունքները՝ առաջարկություններ են՝ ուղղված ՆԱՏՕ-ի «Գործընկերություն հանուն խաղաղության» շարունակական նախաձեռնության և այլ առանձին մշակված ծրագրերի, օրինակ՝ Անհատական գործընկերության գործողությունների տարբեր ծրագրերի միջև կապերի ամրապնդմանը:

ՆԱՏՕ-ի և ազգային շահագրգիռ ուսումնական հաստատությունների, այդ թվում՝ ԳՀԽ ծրագրի ուսումնավարժական կենտրոնների, ինչպես նաև քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչների հետ համագործակցության արդյունքում մշակվեց BIDE-ի 2010-2012 թթ. գործողությունների ծրագիրը: Այդ գործողությունների թվում է այն մոդելների մշակումը, որոնք պետք է ինտեգրվեն ուսուցման և վերապատրաստման արդեն գոյություն ունեցող ծրագրերի մեջ (օրինակ՝ նախամարտական վարժական մոդուլը):

Բացի այդ, քայլեր են ձեռնարկվել այլ շահագրգիռ կողմերի, մասնավորապես՝ ՆԱՏՕ-ի Խորհրդարանական վեհաժողովի հետ համատեղ, ուղղված խորհրդարանականների փորձից բխող համագործակցության ներուժի զարգացմանը: Սա հնարավորություն է տալիս մշակել այնպիսի առանձին մոդուլներ, որոնք նախատեսված են հատկապես խորհրդարանականների և շտաբային կառույցների ներկայացուցիչների համար:

Բարեվարքության ամրապնդումը գնումների գործընթացում

Կոնֆերանսի ընթացքում քննարկվեցին նաև աերոտիեզերական և պաշտպանական արդյունաբերության այն նախաձեռնություններն ու ջանքերը, որոնք ուղղված եին Վարքագծի տրանսատլանտյան միասնական կանոնագիրք ստեղծելուն: Այժմ նույնպես շարունակվում են այն միջոցառումները, որոնց նպատակն է այդ զարգացումների արտացոլումը Պաշտպանության ոլորտի հաստատություններում բարեվարքության ամրապնդման (BIDE) նախաձեռնության մեջ: Այս հիմքի վրա պայմանավորվածություն ձեռք բերվեց քննարկելու այնպիսի աշխատանքային սեմինարի կազմակերպումը, որը նվիրված կլինի բարեվարքության ամրապնդման, թափանցիկության բարձրացման և հաշվետվողականության բարելավման հարցերով «Արդյունաբերական ընդհանուր ստանդարտների» լավագույն փորձի դիտարկմանը:

Բացի այդ, նպատակ է հետապնդվում շարունակելու խթանել գնումների գործընթացում կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցման ուղղությամբ պետությունների կուտակած փորձի փոխանակումը: Դա կարող է տեղի ունենալ տարբեր աշխատանքային սեմինարների և կլոր սեղանների միջոցով, որոնց հիմնական առարկան կլինի ֆինանսական կանոնադրույթների և կարգավորումների կատարելագործումը, բարեվարքության ամրապնդման էթիկայի ծրագրերի իրականացումը, ինչպես նաև էլեկտրոնային գնումների կիրառումը՝ ուղղված մրցակցության խթանմանը և հաշվետվողականության ռեժիմի բարելավմանը: «Էթիկա և գնումների գործընթաց» խորագրով լավագույն փորձի բացահայտմանը նվիրված աշխատանքային սեմինարը տեղի ունեցավ Նորվեգիայում 2009 թ. աշնանը:

Միաժամանակ ընդունվեց, որ պաշտպանության ոլորտի գնումների ընթացքում ուղեկցող օֆսեթային համաձայնությունները կարող են պարունակել լրացուցիչ կոռուպցիոն ռիսկեր և նպաստել ռեսուրսների վատնմանը: Բոլոր պետություններին առաջարկվեց վերանայել օֆսեթների վերաբերյալ գործող կարգավորումները՝ այն հաշվով, որպեսզի հնարավոր լինի քայլեր ձեռնարկել՝ ուղղված ռիսկերի բացահայտմանը, ինչպես նաև բարձրացնել թափանցիկությունն ու բարելավել հաշվետվողականությունը օֆսեթների կիրառման ընթացքում: Այդպիսի քայլերից կարող են լինել օֆսեթներ տրամադրելու հետ կապված ընթացակարգերի վերանայումը, որը կապահովի, որ մրցույթների գները համեմատելի լինեն թե՛ օֆսեթների հետ միասին և՛ թե դրանցից առանձին, ինչը կհեշտացնի կոնկրետ գնման ծախսերի և խնայողությունների հիմնավորվածության քանակական գնահատումը:

Բարեվարքության ամրապնդումը հետազոտությունների և ուսումնասիրությունների միջոցով

Արդեն լայնորեն ընդունվում է ՆԱՏՕ-ի պաշտպանության քոլեջի, ՆԱՏՕ-ի դպրոցի և ԳՀԽ ծրագրի ուսումնավարժական կենտրոնների և ՆԱՏՕ-ի առաջավոր փորձի կենտրոնների (NATO Centres of Excellence) կողմից իրենց կրթական և հետազոտական ծրագրերում բարեվարքության ամրապնդ-

ման նախաձեռնություններն ընդգրկելու կարևորությունը: Նման քայլերը կարող են ներառել բարեվարքության ամրապնդումը ԳՀԽ բոլոր մակարդակներում, ինչպես նաև լավագույն փորձի օրինակների բացահայտումը, ինչպիսի աշխատանքների արդյունքները պետք է ներկայացվեն ՆԱՏՕ-ի և ազգային պետությունների հրատարակություններում, ինչպես նաև նրանց կողմից իրականացվող կոնֆերանսների ընթացքում:

ՆԱՏՕ-ի/ԵԱԳԽ-ի աջակցությունը Բարեվարքության ամրապնդմանը

Ակնհայտ է, որ Բարեվարքության ամրապնդման ծրագրի զարգացումն ու իրականացումը ապահովելու համար պետությունները պետք է ակտիվացնեն իրենց ջանքերը: Նման մոտեցումը, հիմնվելով ազգային պետությունների կողմից Նպատակային հիմնադրամին տրամադրվող օգնության վրա, կարող է նպաստել ազգային կարողությունների հզորացմանը և խթանել լավագույն փորձը:

Այս նախաձեռնության շարունակական իրականացման աշխատանքների հիմնական տարրերից մեկն է հանդիսանում պետությունների կողմից Բարեվարքության ամրապնդման նպատակային հիմնադրամին վճարումների կատարումը շարունակելը նաև 2-րդ փուլի ընթացքում: Բացի այդ, ՆԱՏՕ-ի Միջազգային քարտուղարությունը շարունակելու է իր աշխատանքները Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության հետ՝ Նպատակային հիմնադրամին կատարվելիք վճարները որպես Զարգացման պաշտոնական աջակցություն ներգրավելու ուղղությամբ:

Ապագա աշխատանքներն ու պատվախնդրությունները

Մոնտերեյի կոնֆերանսը կարևոր շրջադարձային փուլ էր Բարեվարքության ամրապնդման նախաձեռնությունը առաջ մղելու տեսանկյունից: Կոնֆերանսի մասնակիցներն ի գիտություն ընդունեցին պաշտպանության ոլորտի հաստատություններում բարեվարքության ամրապնդման դրական փորձի ամփոփմանն ուղղված նմանատիպ մեկ այլ հաշվետու կոնֆերանս անցկացնելու առաջարկությունը, որը նախատեսվեց անցկացնել 2011 թ.՝ Ռազմածովային բարձրագույն դպրոցի հետ համատեղ: Այս առաջարկությունների հիմքի վրա ԵԱԳԽ դեսպանների համար մշակվեց հաշվետու զեկույց, որը ներառում էր նաև 2010-2012 թթ. համար առաջարկվող աշխատանքային ծրագիրը:

Բարեվարքության ամրապնդումը անկայուն աշխարհում

Շատ երկրների պաշտպանության և անվտանգության ոլորտներ ևս, այլ ոլորտների շարքում, հայտնվեցին միջազգային ֆինանսական ակնայունության գոտում, որտեղ խիստ են բյուջետային ճնշումները: Պաշտպանության և անվտանգության ոլորտներում կատարվում են վերանայումներ, որոնց նպատակն է գնահատել այդ հատվածներին հատկացվելիք ռեսուրսների ճշգրիտ հիմնավորվածությունը՝ հաշվի առնելով հանրային ծախսերի մյուս ոլորտների, մասնավորապես՝ առողջապահության, կրթության և տրանսպորտային ենթակառուցվածքների մրցակցող հայտերը:

Բարեվարքության ամրապնդման նախաձեռնության մեկնարկին հաջորդած երեք տարիների ընթացքում իր գերկարևոր նշանակությունն է պահպանում արժեքների, կառավարման, բարեփոխումների և միջազգային համագործակցության ամրապնդման խնդիրը:

Նախաձեռնությունն հույժ կարևոր է այն առումով, որ կարող է օգնել պետություններին՝ գործադրելու այնպիսի մեխանիզմներ, որոնք կբարձրացնեն հանրային կառավարման, հաշվետվողականության ապահովման և դատական բարեփոխումների չափորոշիչների մակարդակը: Նման մեխանիզմները կօգնեն նաև պաշտպանության ոլորտի հզորացմանն ուղղված լրացուցիչ ռեսուրսների հատկացմանը՝ այն կորոստների նվազեցման հաշվին, որոնք թույլ էին տրվում կոռուպցիայի հետևանքով:

Ամփոփելով՝ ավելացնենք, որ «Պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության ամրապնդման և կոռուպցիայի նվազեցման լավագույն փորձի օրինակների» սույն ժողովածուն հենվում է կոռուպցիայի մարտահրավերներին արձագանքելու գործնական մոտեցումների բազմապիսի փորձի օրինակների վրա և տալիս դրանց մանրամասն նկարագրությունը: Այս մոտեցումներն ու փորձը պետություններին կարող են օգնել պաշտպանության ոլորտի հեռուն գնացող բարեփոխումներ իրականացնելիս, որոնք կարող են նպաստել պաշտպանության և անվտանգության ոլորտների կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցմանը ամբողջ աշխարհում:

ԳԼՈՒԽ 4.
ՊԱՇՏՊԱՆՈՒԹՅԱՆ ՈԼՈՐՏՈՒՄ ԲԱՐԵՎԱՐՔՈՒԹՅԱՆ ԱՄՐԱՊՆԴՄԱՆ ԵՎ ԿՈՌՈՒՊՑԻԱՅԻ ՆՎԱԶԵՑՄԱՆ ՈՒՂՂՈՒԹՅԱՄԲ ԱԶԳԱՅԻՆ ՄՈՏԵՑՈՒՄՆԵՐԸ

Բարեվարքության ամրապնդման նախաձեռնություններին աջակցում է ոչ միայն ՆԱՏՕ-ն որպես այդպիսին, այլև Դաշինքի, ինչպես նաև գործընկերությունների անդամ առանձին երկրները: Այս գլխում ներկայացվում են նման նախաձեռնությունների առթիվ ամենաժամանակակից մոտեցումները, ինչպես նաև լավագույն փորձից բխող կոնկրետ առաջարկություններ:

Պատուհան 4.1-ում ներկայացվում է ազգային մի մոտեցում, որը կողմ է արտահայտվում ՆԱՏՕ-ի և Եվրոատլանտյան գործընկերության խորհրդի դերի բարձրացման (ԵԱԳԽ, EAPC) այն բոլոր նախաձեռնություններում, որոնք ուղղված են պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության ամրապնդմանը և կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցմանը:

Պատուհան 4.1. Կոռուպցիայի դեմ պայքարը պաշտպանության ոլորտում՝ Շվեյցարիայի մոտեցումը

Կոռուպցիայի դեմ պայքարի կարևորությունն էլ ավելի է մեծանում միջազգային անվտանգության համատեքստում: Սա մի փաստ է, որն ընդունվում է ինչպես ՆԱՏՕ-ի Դաշինքի շրջանակներում, այնպես էլ դրա գործընկերը հանդիսացող քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչների կողմից: Միջազգային անվտանգության որևէ կարևոր բաղադրիչի առնչվող ցանկացած էական հարց, ինչպիսիք են զանգվածային ոչնչացման զենքերի հիմնախնդիրը, հակահրթիռային պաշտպանությունը, քաղաքացիական պատերազմներն ու կլիմայի փոփոխությունները և դրանց հետ կապված՝ բարեվարքության ամրապնդումը, թափանցիկության բարձրացումն ու օրենքի իշխանության հաստատումը միանշանակ ներգործություն են ունենում դրանց հաղթահարման, հետևաբար նաև միջազգային անվտանգության ապահովման համար:

Ընդունելով սա՝ Շվեյցարիան աջակցում է Եվրոատլանտյան գործընկերության խորհրդի Պաշտպանական ինստիտուտների շինարարության գործողությունների համատեղ ծրագրին և Միացյալ Թագավորության ու Լեհաստանի հետ միասին հանդիսանում է Բարեվարքության ամրապնդման նպատակային հիմնադրամի ղեկավար երկրներից մեկը:

Աղբյուրը. **ՆԱՏՕ-ում Շվեյցարիայի դեսպան Ժան-Ժակ դի Դարդել, «Ուղերձ Բարեվարքության ամրապնդումը և պաշտպանական ինստիտուտների շինարարությունը» կոնֆերանսին, Մոնտերեյ, Կալիֆոռնիա, ԱՄՆ (25-27 փետրվարի, 2009 թ.), HE Ambassador Jean-Jacques de Dardel, Ambassador of Switzerland to NATO, Address to the Building Integrity and Defence Institution Building Conference, Monterey, CA (25-27 February 2009)**:

Բարեվարքության ամրապնդման առթիվ ԱՄՆ-ի մոտեցումը [22]

Հիմունքները

Պաշտպանության ոլորտի կոռուպցիան նվազեցնելու ուղղությամբ իր գործընկերների կողմից իրականացվող ջանքերին աջակցելու ԱՄՆ-ի մոտեցումը հիմնված է գործընկերությունների ամրության, անվտանգության ոլորտի բարեփոխումների նկատմամբ համապարփակ մոտեցման և պաշտպանության ոլորտի ինստիտուտների հզորացումը առանձնապես կարևորելու վրա:

Այս մոտեցմամբ ընդունվում է առանձին պետություններին՝ ինչպես իրենց սեփական, այնպես էլ հավաքական անվտանգությունն ապահովելու ուղղությամբ գործադրվող ջանքերում գործընկերությունների կողմից տրամադրվող աջակցության կարևորությունը: Պաշտպանության նախարար Ռոբերտ Գեյթսը 2007 թ. Կանզասի համալսարանում իր հայտնի դասախոսության ժամանակ ասաց, որ «ահաբեկչության դեմ մեր ընդհանուր պայքարի գործում ռազմական թերևս ամենակարևոր բաղադրիչն է հանդիսանում ոչ թե այն, թե ինչպես ենք պայքարում մենք, այլ այն, թե ինչպես

[22] ԱՄՆ մոտեցման պարզաբանումը տրված է ԱՄՆ պաշտպանության նախարարի համաշխարհային անվտանգության հարցերով տեղակալ Ջոզեֆ Բենկերտի (Joseph Benkert) զեկուցման հիման վրա, որը նա ունեցել է Մոնտերեյի նշված կոնֆերանսի ընթացքում (25–27 փետրվարի, 2009 թ.):

ենք մենք օգնում ու հզորացնում մեր գործընկերներին՝ այն հաշվով, որպեսզի իրենք իրականացնեն իրենց պաշտպանությունն ու կառավարումը»: Նախարարի նկատառումներին համահունչ՝ պաշտպանության դեպարտամենտը զգալիորեն մեծացրել է այն հատկացումների չափը, որոնք տրամադրվում են գործընկեր պետություններին՝ նրանց կառավարման կարողությունները խթանելու նպատակով:

Բացի այդ, Պաշտպանության դեպարտամենտը, Պետքարտուղարությունն ու ԱՄՆ Միջազգային զարգացման գործակալությունը (ԱՄՆ ՄԶԳ, USAID) համաձայնության են եկել այն ղեկավար սկզբունքների համակարգի շուրջ, որոնց նպատակն է անվտանգության ոլորտի բարեփոխումների նկատմամբ առավել համակողմանի մոտեցման ապահովումը[23]: Այս փաստաթուղթը նշված երկու նախարարությունների և ԱՄՆ ՄԶԳ պրակտիկ աշխատողներին ուղեցույցներ է տրամադրում այլ պետությունների հետ համատեղ անվտանգության ոլորտի բարեփոխման ծրագրերի մշակման և իրականացման համար, ինչպես նաև՝ համակողմանի կերպով անդրադառնում բարեփոխումների այն ջանքերին, որոնք հասցեագրված են անվտանգությունն ու օրենքի իշխանությունը երաշխավորող առանձին ինստիտուտներին, ընթացակարգերին և մարմիններին:

Այս ղեկավար սկզբունքներից մեկն է հանդիսանում այն, որ գործառնական, օպերատիվ աջակցությունը պետք է ընթանա ինստիտուցիոնալ բարեփոխմանը զուգընթաց: Այսպիսով, շեշտը դրվում է այն բանի վրա, թե ինչպիսին է ԱՄՆ աջակցությամբ ստեղծված ուժերի կառավարումը, ֆինանսավորումը, վերահսկումը և աջակցությունը: Ընդունված փաստ է, որ զինված ուժերի կայացումն ու հաջողությունը կախված են այն ինստիտուտներից և ընթացակարգերից, որոնք աջակցում են այդ ուժերին, ինչպես նաև՝ դրանց ղեկավարումը և կառավարումն իրականացնող կադրերի որակից: Ուղեցույցն այնուհետև նշում է, որ լավ կառավարման սկզբունքները՝ հաշվետվողականության, թափանցիկության, մարդու իրավունքների և օրինակարգության (լեգիտիմության) ապահովումը պետք է հանդիսանան անվտանգության ուժերի և ինստիտուտների ստեղծման և զարգացման գործընթացի անօտարելի բաղադրիչը:

Այն փաստի ըմբռնումը, որ բարեվարքության ամրապնդումը հանդիսանում է պաշտպանության ոլորտի շինարարության բաղկացուցիչ և անօտարելի տարրը, իրենից ներկայացնում է ԱՄՆ մոտեցման երրորդ ելակետային դիրքորոշումը: Մասամբ, բարեվարքության առթիվ ԱՄՆ-ի մտահոգությունը ուղղակիորեն բխում է կոռուպցիայի և վերջինիս քայքայիչ ներգործության առթիվ ունեցած մտահոգությունից: Այն ոչ պակաս վտանգավոր է, քան զինված ուժերի մարտունակության դեմ ուղղված արտաքին թշնամու սաբոտաժը: Այն օգնում է մեր ընդհանուր թշնամիներին և հեշտացնում նրանց գործը:

Բարեվարքության ամրապնդումը և կոռուպցիայի նվազեցումը միևնույն մետաղադրամի հակառակ կողմերն են: Բարեվարքության համար մտահոգությունը, այնուամենայնիվ, ունի ավելի շատ դրական հիմքեր: Ճիշտ այնպես, ինչպես կիսում են պատասխանատվությունը անվտանգության համար, այդպես էլ մեր պարտականությունն է պաշտպանել այն այնպիսի ինստիտուտների օգնությամբ, որոնք արտահայտում են Հյուսիսատլանտյան դաշինքի էությունը, մի դաշինքի, որի խնդիրն է երաշխավորել մեր մարդկանց ազատությունը, և որի հիմքում ընկած են ժողովրդավարության, անձնական ազատության և օրենքի իշխանության սկզբունքները: Միացյալ Նահանգները ձգտում են համագործակցել ՆԱՏՕ-ի և միջազգային ու հասարակական կազմակերպությունների հետ՝ թափանցիկության և հաշվետվողականության ամրապնդման շնորհիվ պաշտպանության ոլորտը կատարելագործելու ուղղությամբ:

Հիմնական բաղադրիչները

Պաշտպանական հաստատություններում բարեվարքության ամրապնդման, թափանցիկության և հաշվետվողականության ներդրումը ունի ինչպես ինստիտուցիոնալ հզորացման ներքին, այնպես էլ որոշակի արտաքին բաղադրիչներ: Ինստիտուցիոնալ հզորությունը մարդիկ են, ընթացակարգերը, կազմակերպական միավորներն ու ենթակառուցվածքները, որոնք անհրաժեշտ է ստեղծել, կառավարել, պահպանել, և որոնց ներուժը պետք է իրացնել ազգային անվտանգության նպատակներից

[23] ԱՄՆ Միջազգային զարգացման գործակալություն, ԱՄՆ Պաշտպանության դեպարտամենտ և ԱՄՆ Պետական Քարտուղարություն, «Անվտանգության ոլորտի բարեփոխումներ» (փետրվար, 2009 թ.), US Agency for International Development, US Department of Defense and US Department of State, Security Sector Reform (February 2009), www.state.gov/documents/organization/ 115810.pdf:

ելնելով: Հետևաբար, հույժ կարևոր է, որպեսզի այս բոլոր բաղադրիչները՝ մարդիկ, ընթացակարգերը, կազմակերպական միավորներն ու ենթակառուցվածքները, ներառված լինեն բարեվարքության ամրապնդման բոլոր ծրագրերում:

Մարդիկ

Հաջողությունն սկսվում է մարդկանցից: Ինստիտուտները միայն կաղապար են, որոնց շրջանակներում կամ ձևի մեջ տաղանդավոր պրոֆեսիոնալները գաղափարներից ու ռեսուրսներից ստանում են անվտանգության ապահովման գործիքներ: Հետևաբար, պաշտպանության ոլորտի ինչպես քաղաքացիական, այնպես էլ զինվորական մասնագետների ուսուցումն ու վերապատրաստումը կազմում են պաշտպանության ոլորտի ինստիտուտների ներսում բարեվարքության մշակույթի ներդրման հիմքը: Բարեվարքությունը պետք է հանդիսանա մասնագիտական զարգացման համակարգերի անուրանալի տարրը: Ուսուցումը պետք է պատրաստի կոռուպցիայի ամենահավանական թիրախներին, օրինակ՝ գնումների ոլորտի պատասխանատուներին՝ այն հաշվով, որպեսզի նրանք ընդունեն գոյություն ունեցող հստակ բարոյական արգելքները, ինչպես նաև՝ նրանց ապահովի իրավաբանական խորհրդատվության և օգնության օժանդակ համակարգերով, որոնք նրանց կօգնեն կոնկրետ իրավիճակներում պատշաճ վարվելակերպ դրսևորելու գործում:

Բարեվարքության մշակույթը էական կարևորություն ունի, սակայն պաշտպանության ոլորտի մասնագետները պետք է ունենան նաև այդ սկզբունքների հիման վրա գործելու համար անհրաժեշտ միջոցներ: Պաշտպանության ոլորտի մասնագետների ուսուցումը նրանց պետք է տրամադրի իրենց ինստիտուտների թափանցիկության և հաշվետվողականության վիճակը գնահատելու միջոցներ, ինչպես նաև հագեցնի այդ ոլորտներում առկա լավագույն փորձի մասին գիտելիքներով և դրանք կյանքի կոչելու գործնական հմտություններով: Ուսուցումն ու վերապատրաստումը, որոնք խթանում են բարոյականությունն ու բարեվարքությունը և միջոցներ տրամադրում արդեն ինստիտուցիոնալ բարեվարքության ամրապնդման համար, ոչ թե միանվագ արձանագրվող երևույթներ են, այլ մասնագիտական ծառայության ընթացքում մշտապես կատարման ենթակա պահանջներ:

Ընթացակարգեր և մեխանիզմներ

Ինստիտուցիոնալ հզորացման համար անհրաժեշտ երկրորդ բաղադրիչը բարեվարքության ներդրումն է այն ընթացակարգերում և մեխանիզմներում, որոնց միջոցով տվյալ ինստիտուտը իրականացնում է իր գործառույթները: Լայն ճանաչում ունի այն փաստը, որ թափանցիկության ապահովման մեխանիզմները պետք է հանդիսանան նախագծման, բյուջետավորման և գնումների գործընթացի բաղկացուցիչ մասը: Պայմանագրային և գնումների գործընթացները պետք է ընդգրկեն որոշումների կայացման բազմաբևեռ համակարգեր, որոնք պահանջում են վերահսկողության իրականացում և հաստատման ու ստուգման հստակ սահմանված ընթացակարգային պարտադիր փուլերի գործարկում: Ազգային անվտանգության կարիքները բավարարելու հետ մեկտեղ պետք է գոյություն ունենան այնպիսի համակարգեր, որոնք կապահովեն նշված ընթացակարգերի և դրանց արդյունքում կայացվող որոշումների արտաքին ստուգումը: Այս մեխանիզմներն ու ընթացակարգերը պետք է հաշվի առնեն պատասխանատու տվյալ պետության պատմությունը, իրավական համակարգը և մշակույթը և չեն աշխատի, եթե տվյալ պետությունն ինքը չստանձնի դրանց իրագործման ամբողջ պատասխանատվությունը:

Կազմակերպական միավորներ

Երրորդ կարևոր բաղադրիչը այն ներքին միավորներն են, որոնք խթանում և ապահովում են հաշվետվողականությունն ու պատասխանատվությունը և հսկողությունը: Միացյալ Նահանգների գրեթե բոլոր կառավարական գերատեսչություններն ունեն անկախ վերահսկողների հիմնարկներ, մասնավորապես՝ գլխավոր տեսուչի գրասենյակներ: Դրանք ապահովում են հաշվետվողականության անհրաժեշտ ռեժիմը և նպաստում, որպեսզի խախտումների մասին անանուն հաղորդումներ ներկայացվեն այն անձանց կողմից, ովքեր հիմքեր ունեն վախենալու, որ իրենց այդ խիզախ քայլի համար կարժանանան վրեժխնդրության:

Բացի անկախ վերահսկողների ինստիտուտից՝ գոյություն ունեն ներքին կազմակերպական միավորներ, որոնք օգնում են կանխելու խնդիրների առաջացումը, օրինակ՝ իրավական և էթիկայի հարցերով խորհրդատուները, որոնք համապատասխան պահի քաղաքականություն ձևավորող

կամ այլ պաշտոնատար անձանց կարող են ուղղորդել, որպեսզի նրանք խուսափեն հնարավոր սխալներից: Կանխարգելման ուղղությամբ գործադրված փոքրիկ ջանքերը, ասենք՝ պարբերական իրավական ստուգումներ անցկացնելու կամ գնումներ իրականացնող պաշտոնյային իրավական խորհուրդներ տրամադրելու ձևով, կարող են նպաստել ավելի ծախսատար քննությունից կամ քրեական հետապնդումից խուսափելուն:

Ենթակառուցվածքներ

Չորրորդը բարեվարքության, թափանցիկության և հաշվետվողականության ենթակառուցվածքն է: «Ենթակառուցվածք» տերմինը հաճախ մտապատկերվում է որպես շենքերի կամ համակարգիչների ամբողջություն: Այստեղ մենք նկատի ենք ունենում այն իրավական և քաղաքական կարգավորումները, որոնք էական են պաշտպանության ոլորտի ինստիտուտների բարեվարքության ապահովման համար, օրինակ՝ վարքագծի այն չափորոշիչների և ընթացակարգերի մշակման և հրատարակման պահանջը, որոնցով կոդիֆիկացված ձևով ներկայացվում են թափանցիկության և հաշվետվողականության գործընթացներն ու մեխանիզմները: Բարեվարքության դաշնագրերը՝ բարեվարքության ամրապնդման գործում «լավագույն փորձերից մեկը», հրաշալի օրինակներն են նրա, թե ինչպես կարելի է դուրս գալ ավանդական միջոցների շրջանակից և ստեղծել բարեվարքության ենթակառուցվածք[24]:

Արտաքին բաղադրիչներ

Նաև գոյություն ունեն բարեվարքության, թափանցիկության և հաշվետվողականության այնպիսի բաղադրիչներ, որոնք գտնվում են պաշտպանության ոլորտի ինստիտուտներից դուրս, սակայն կարևոր նշանակություն ունեն դրաց հաջողության համար: Պաշտպանության ոլորտի ինստիտուտների հզորացման արշավները լիարժեքորեն արդյունավետ չեն լինի, եթե չհանդիսանան պաշտպանության ոլորտից վերացող, անվտանգության ամբողջ հատվածն ընդգրկող ավելի լայն բարեփոխումների մի մասը:

Անվտանգության ոլորտի բարեփոխումներին ուղղված միջոցառումների վերաբերյալ ԱՄՆ Կառավարության 2009 թ. փետրվարին հրապարակված ուղեցույցները յուրահատուկ են այնքանով, որ դրանք մշակվել են Պաշտպանության դեպարտամենտի, Պետքարտուղարության և Միջազգային զարգացման գործակալության հետ համատեղ: Դրանք կարևոր են այնքանով, որքանով ամրագրում են ավելի համակողմանի այնպիսի մոտեցումներ որդեգրելու անհրաժեշտությունը, որոնք կմիավորեն պաշտպանության ոլորտի, զարգացման և դիվանագիտական գործիքները, որոնք կիրառվում են անվտանգության ոլորտի բարեփոխումներին առնչվող ինստիտուտների և բաղադրիչների ողջ շրջանակի նկատմամբ, ներառյալ՝ անվտանգության ոլորտի ինստիտուտներից դուրս գտնվող հատվածը:

Արտաքին բաղադրիչներից առաջինն ու թերևս ամենակարևորն են խորհրդարաններն ու ընդհանրապես օրենսդիր իշխանությունները, որոնք անհրաժեշտ են պաշտպանության ոլորտի գործունեության ամուր օրենսդրական հիմքերը ապահովելու համար: Այս օրենքներով սահմանվող նորմերը պետք է լինեն և՛ պատվիրող՝ պահաջելով թափանցիկության ապահովում, և՛ արգելող՝ սահմանելով ոչ իրավաչափ արարքները և առաջ քաշելով հաշվետվողականության/պատասխանատվության պահանջը: Խարհրդարանները պետք է վերահսկողություն ապահովեն անվտանգության ոլորտի ինստիտուտների նկատմամբ և վճռորոշ դերակատարում ունենան պաշտպանության ոլորտի բյուջետավորման և գնումների գործընթացներում թափանցիկությունը և հաշվետվողականությունը ապահովելու գործում: Պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության վերաբերյալ մեր մոտեցումը պետք է ընդգրկի այնպիսի ծրագրեր, որոնք խթանում են ընտրովի օրենսդիր մարմինների կողմից վճռորոշ դերակատարում ստանձնելը:

Երկրորդ, պաշտպանության ոլորտը պահանջում է, որ գոյություն ունենա օրենքի իշխանությունը երաշխավորող արտաքին ամուր նորմատիվ դաշտ՝ թափանցիկության և հաշվետվողականության/պատասխանատվության ռեժիմը արդյունավետ կերպով ապահովելու համար: Ընդունված փաստ է, որ, օրինակ, հանցագործությունների քննության ուղղությամբ պաշտպանական գերատեսչությունների հզորությունների մեծացումը կարող է ապարդյուն լինել, եթե տվյալ երկրի դատական իշխանության արդյունավետ գործունեությունը երաշխավորված չէ: Յուրաքանչյուր պետության անվտանգության քաղաքականությունն ու պրակտիկան պետք է հիմնված լինեն օրենքի իշ-

[24] 7-րդ, 16-րդ և 17-րդ գլուխները ուղեցույցներ և օրինակներ են տրամադրում պաշտպանության ոլորտի բարեվարքության դաշնագրերի կատարման հարցերով:

խանության վրա և կապված լինեն արդարադատության ավելի լայն համակարգի հետ: Մեր աջակցությունը պետք է երաշխավորի, որպեսզի պաշտպանության ոլորտի ինստիտուտները գործեն ներպետական և միջազգային օրենսդրության շրջանակներում, և որպեսզի այդ ինստիտուտները նպաստեն օրենքի իշխանության խթանման ու հզորացման միջոցառումների իրականացմանը:

ՆԱՏՕ-ի անդամությունից բխող պարտավորություններն ընդգրկում են ինչպես քաղաքական, այնպես էլ ռազմական բաղադրիչներ: Այն հայեցակարգային մոտեցումը, որ պաշտպանության ոլորտը փոխկապակցվածության մեջ է կառավարման այլ ոլորտների հետ, խորապես արմատավորված է Դաշինքի ներսում: Այսպիսով, պաշտպանության ոլորտի ինստիտուտներում բարեվարքության ամրապնդման ջանքերը պետք է ներդաշնակեցվեն այլ գերատեսչություններում իրականացվող անվտանգության ոլորտի բարեփոխումների հետ[25]:

Երրորդ, քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչ կազմակերպությունները նույնպես դերակատարում ունեն պաշտպանության ոլորտի ինստիտուտներում թափանցիկության և հաշվետվողականության/պատասխանատվության ռեժիմը երաշխավորելու գործում: Օրինակ, դրանք կարող են լինել մասնագիտական կազմակերպությունները, քաղաքացիական հսկողության մարմինները, վերլուծաբանները, իրավապաշտպան կազմակերպությունները, հասարակական կազմակերպությունները, լրատվամիջոցները և այլ խմբեր: Քաղաքացիական հասարակությունը ներկայացնող պատասխանատու կազմակերպությունները պետք է դիտարկվեն որպես գործընկերներ և խթաններ՝ ինստիտուցիոնալ բարեվարքությանն հասնելու ընդհանուր գործում:

Անվտանգության ոլորտի գործունեությունը հսկելուց բացի՝ քաղաքացիական հասարակությունն ունի մի կարևոր դերակատարում ևս՝ այն, որ ձևակերպում և արտահայտում է բարեվարքության, թափանցիկության և հաշվետվողականության/պատասխանատվության հանրային պահանջը, որը ներկայացվում է պետական իշխանության բոլոր ճյուղերին և բոլոր մակարդակներում: Ղեկավարներից ակնկալվում է, որ նրանք ականջալուր լինեն բարեվարքության ինստիտուցիոնալ մշակույթի վերաբերյալ հանրային պահանջին: Այս մշակույթը պետք է բնորոշ լինի պետական իշխանության բոլոր ճյուղերին ու բոլոր մակարդակներով, և դրան նպաստող շարժիչ ուժը պետք է լինի քաղաքացիական հասարակությունը: Մեր ընդհանուր աշխատանքն ուղղված է առանձին պետությունների կարողությունների զարգացմանը՝ այն հաշվով, որպեսզի նրանք կարողանան ապահովել իրենց սեփական անվտանգությունը և այդպիսով, որպես Դաշինքի կամ որևէ գործընկերության անդամ երկրներ՝ նաև մեր հավաքական անվտանգությունը: Այս աշխատանքը պահանջում է ոչ միայն կարող անվտանգության ուժերի ստեղծում, այլ նաև այն ինստիտուտների կարողությունների հզորացումը, որոնք իրականացնում են այդ ուժերի կառավարումն ու օժանդակում նրանց: Արդյունավետ լինելու և որպես լեգիտիմ ընկալվելու համար այս ինստիտուտները պարտավոր են դրսևորել բարեվարքություն, լինել թափանցիկ և հաշվետու:

Միացյալ Նահանգները կարող են օգնել նման ինստիտուտների կայացմանը:

Կանադայի մոտեցումը անվտանգության ոլորտի բարեփոխումների նկատմամբ և նրա դերը Աֆղանստանում[26]

Կանադան կարևոր դերակատարում է ունեցել և շարունակում է ունենալ Աֆղանստանում՝ ապահովելով շատ մեծ ներդրումներ, հատկապես հաշվի առնելով զարգացման ծրագրերին նրա կողմից հատկացված ռեսուրսները, ինչպես նաև այն ռազմական բնույթի պարտավորությունները, որոնք այս երկիրը ստանձնել է իր ավանդական խաղաղապահ առաքելության իրականացման շրջանակներում: Կանադան ընդամենը մեկ դերակատար է այն ավելի մեծ կոալիցիայի, որի կազմում ընդգրկված են այլ երկրներ և այլ երկրների խաղաղարար ուժեր, ինչպես նաև ՀԿ-ներ, միջկառավարական կազմակերպություններ (ՄԿԿ, Intergovernmental organisation, IGO), մասնավոր զինված ուժեր և անվտանգության ծառայություններ մատուցող ընկերություններ, տեղական և միջազգային լրատվամիջոցներ և այլն (չխոսելով բուն Աֆղանստանի կառավարության մասին, որի դերը շատ կարևոր է):

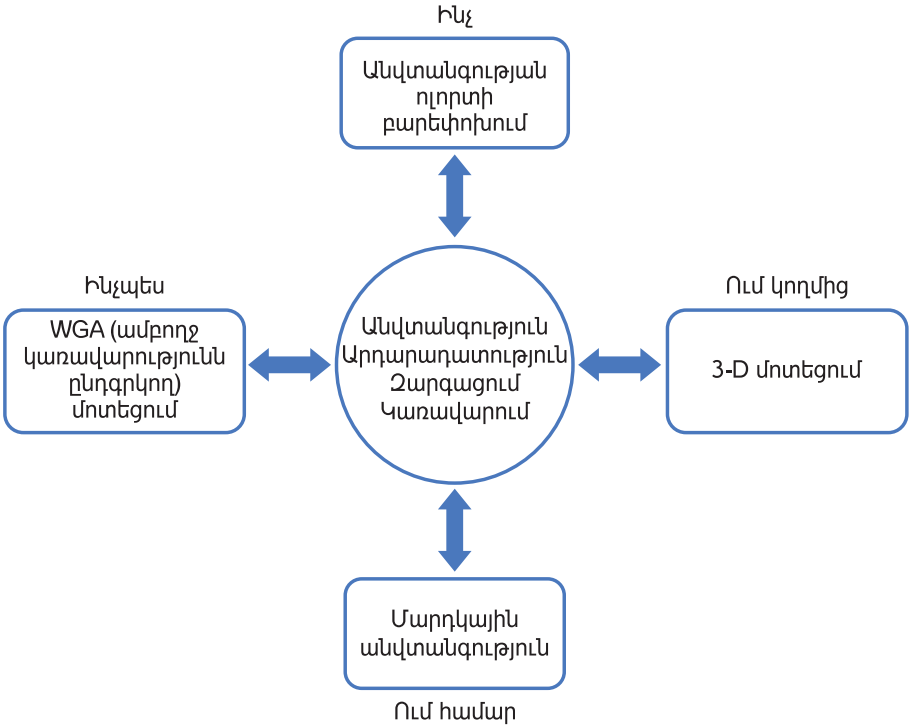
[25] ՆԱՏՕ-ն ակնկալում է, որպեսզի այս ըմբռնումը արտացոլվի Դաշինքի անդամ դառնալու հավակնություն ունեցող ցանկացած գործընկեր պետության «ՆԱՏՕ-ին անդամության գործողությունների ծրագրում» (Membership Action Plan):

[26] Այս կետը հիմնված է հետևյալ աղբյուրի վրա՝ Դեյվիդ Լո, «Կանադան՝ Աֆղանստանում. հայեցակարգեր, քաղաքականություններ, դերակատարներ և հեռանկարներ, «Կապեր. Եռամսյակային ամսագիր», Հ-8:3 (ամառ, 2009 թ.), էջ 25–51, David Law, «Canada in Afghanistan: Concepts, Policies, Actors, and Prospects,» Connections: The Quarterly Journal 8:3 (Summer 2009), 25–51:

Աֆղանստանում անվտանգության ոլորտի բարեփոխումների (ԱՈԲ) ուղղությամբ Կանադայի որդեգրած մոտեցումն արդեն յոթ տարվա պատմություն ունի: Կանադացիները փորձ են կատարել համակողմանի և միասնական մոտեցում դրսևորել իրենց կողմից իրականացվող միջոցառումներում և այլ երկրների՝ Աֆղանստանի և մյուս պետությունների կառավարություններին կոչ են արել վարվելու նույն կերպ: Փորձ է կատարվել գտնելու հավասարակշռությունը անմիջական կառավարման նախաձեռնությունների և այն նախաձեռնությունների միջև, որոնք ուղղված էին Աֆղանստանի անվտանգության ուժերի կարողությունների հզորացմանը՝ այն հաշվով, որպեսզի վերջիններս երկրի բնակչության անունից ստանձնեն երկրում անվտանգության ապահովման պատասխանատվությունը: Այս դրական բաղադրիչները կազմում են Աֆղանստանի վերաբերյալ Կանադայի կառավարության ներկայիս մոտեցման անբակտելի մասը:

Սառը պատերազմի ավարտից ի վեր Կանադան որդեգրել է չորս հիմնական ռազմավարական սկզբունք, որոնց հետևելով՝ ուղղորդում է իր գործողությունները այլ, հատկապես՝ դժվարություններ կրող երկրներին զարգացման աջակցություն տրամադրելիս՝ մարդկային անվտանգություն, 3-D մոտեցումը (desire, dedication, determination. ձգտում, նվիրում, վճռականություն), «կառավարությունն ամբողջությամբ» մոտեցումը և անվտանգության ոլորտի բարեփոխումները: Չնայած այս սկզբունքային մոտեցումները ժամանակ առ ժամանակ դարձել են քաղաքականության մշակման բանավեճերի առարկա, դրանք մեկը մյուսին չեն բացառում (Գծապատկեր 4.1.): Ընդհակառակը, դրանք պահպանում են համաժամանակյա իրականացման որոշակի մակարդակ, և բոլորն էլ՝ յուրաքանչյուրն իր չափով, հանդիսանում են Աֆղանստանում Կանադայի մոբիլիզացնող և կառուցողական մասնակցության հենասյուներից մեկը:

Աֆղանստանում Կանադայի առջև դրված խնդիրները շատ քիչ փոփոխություն են կրել այն պահից ի վեր, երբ 2001-2002 թթ. առաջին անգամ այստեղ տեղակայվեցին կանադական զինված ուժերի ստորաբաժանումները՝ չնայած այն հանգամանքին, որ այդ ընթացքում Կանադայում փոխվեց երեք կառավարություն: Հիմնական խնդիրներից մեկը Աֆղանստանի կայունությանն ու զարգացմանը նպաստելն է՝ միաժամանակ իրականացնելով Կանադայի մշտապես ունեցած ընդհանուր բնույթի պարտավորությունը, այն է՝ մարդկային անվտանգության խթանումը անկայուն երկրների տարածքում[27]:



Գծապատկեր 4.1. Անվտանգության և զարգացման ոլորտների հասկացություններ և հարաբերություններ

[27] Զեկույց՝ «Աֆղանստանում Կանադայի դերի հարցերով անկախ փորձագիտական քննարկում» (հայտնի է նաև որպես «Մանլիի զեկույց», (2008 թ.), «Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan» (Manley Report) (2008), http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/collection_2008/dfait-maeci/FR5-20-1-2008E.pdf.

Աֆղանստանում Կանադայի ստանձնած ռազմական առաքելությունը դարձավ այն վճռորոշ գործոնը, որը հնարավոր դարձրեց, որ կանադական զորամիավորումն իրականացնի ԱՈԲ-ին առնչվող մի շարք գործառույթներ: Այս գործառույթի հիմնական ռազմավարական սկզբունքներն ամրագրված են «Աֆղանական դաշնագրում» (Afghanistan Compact) և ավելի մանրամասն արտացոլված են Աֆղանստանի ազգային զարգացման ռազմավարության մեջ (ԱԱԶՌ, Afghanistan National Development Strategy, ANDS), որով նախատեսվում է Աֆղանստանի կառավարության և միջազգային հանրության միջև համագործակցության հնգամյա ծրագրի իրականացումը հետևյալ երեք ուղղություններով՝ 1) անվտանգություն, 2) կառավարում, օրենքի իշխանություն և մարդու իրավունքներ և 3) սոցիալ-տնտեսական զարգացում (միաժամանակ նախատեսելով թմրամիջոցների ապօրինի շրջանառության դեմ պայքարը՝ որպես բոլոր երեք ուղղությունների հետ առնչվող չորրորդ ծրագրային ոլորտ): Կանադայի Կառավարության՝ Աֆղանստանում ներգրավված հիմնական բոլոր նախարարությունների գործողությունները սերտորեն կապված են եղել այս ծրագրային ոլորտներից առաջին երեքի հետ:

Գավառների վերակառուցման զորախմբերի (ԳՎԶ, Provincial Reconstruction Teams, PRT) Աֆղանստանում կատարած աշխատանքը կենսական նշանակություն է ունեցել՝ կապված ԱՈԲ-ի հետ: ԳՎԶ-ները զինվորական և քաղաքացիական մասնագետներից կազմված խմբեր են, որոնց նպատակն է անհրաժեշտ անվտանգ միջավայրի ստեղծումը՝ Աֆղանստանի գավառների վերակառուցումն իրականացնելու համար: ԳՎԶ-ները կազմակերպված են որպես քաղաքացիական-զինվորական խմբեր: ԳՎԶ-ների միայն ռազմական բաղադրիչն է, որ գտնվում է Անվտանգության ապահովման միջազգային ուժերի (ԱԱՄՈՒ, International Assistance Security Force, ISAF) հրամանատարության ներքո: ԳՎԶ-ների գլխավոր նպատակներից է հնարավորության դեպքում և իրենց տրամադրության տակ եղած միջոցների և ուժերի շրջանակներում աջակցել անվտանգության ոլորտի բարեփոխումներին ուղղված գործողություններին՝ վերակառուցման ջանքերը խթանելու նպատակով:

Որպես Մանլիի զեկույցի (Manley Report) շարունակություն՝ պաշտոնական Օտտավան հրապարակեց մեկ այլ զեկույց ևս, որի խորագիրն էր «Կանադայի մասնակցությունը Աֆղանստանում. ուղղությունների որոշումը մինչև 2011 թ.»[28]: Այս զեկույցում տրվում է Աֆղանստանում տիրող վիճակի օբյեկտիվ գնահատականը: Կառավարումն իրականացնելու առնչությամբ ներկայացվում են այն մշտական բացթողումները, որոնք պայմանավորված են Աֆղանստանում կառավարման ինստիտուտների թուլությամբ, ինչպես նաև հանրային վստահության ցածր մակարդակը, որը պայմանավորված է շարունակական բնույթ կրող և լայնորեն տարածված կոռուպցիայով: Զեկույցում նկարագրվում են արդեն իսկ իրականացված մի շարք նախաձեռնություններ.

- Կանադան սեփական կառավարությանը կից ստեղծել է Աֆղանստանի հարցերով կոմիտե, իսկ այս ոլորտում Կանադայի քաղաքականության միջգերատեսչական համակարգումը հանձնարարվել է վարչապետին կից Գաղտնի խորհրդի (Privy Council) իրավասությանը, ընդ որում՝ կոմիտեն ունի ամբողջ դրույքով գործող սեփական աշխատակազմ, որի ղեկավարումը փոխնախարարների մակարդակով իրականացնում են արտաքին գործերի, պաշտպանության, պետական անվտանգության նախարարություններն ու Կանադայի Միջազգային զարգացման գործակալությունը:
- Կանադայի Կառավարությունը պարտավորություն է ստանձնել խորհրդարանին և վերջինիս կողմից նոր ստեղծված Աֆղանստանի հարցերով հատուկ հանձնաժողովին ներկայացնել եռամսյակային հաշվետվություններ, ինչպես նաև բարելավել ՁԼՄ-ներին և Կանադայի հասարակայնությանը Աֆղանստանում իրականացվող քաղաքականության մասին տեղեկատվություն տրամադրելու գործընթացը: Պաշտոնական Օտտավան նաև խոստացել է ստեղծել չափորոշիչների մի համակարգ, որի օգնությամբ հնարավոր կլինի գնահատել Աֆղանստանում անվտանգության, կառավարման և զարգացման ուղղություններով առկա առաջընթացը, ինչպես նաև՝ այդ առթիվ Կանադայի կողմից ձեռնարկված միջոցառումների արդյունավետությունը:
- Աֆղանստանում Կանադայի գործադրած ջանքերը ենթարկվել են վերաբաշխման: Անվտանգության և զարգացման ապահովման ուղղություններով տրամադրվող օժանդակությունը

[28] Կանադայի Կառավարություն, «Կանադայի մասնակցությունը Աֆղանստանում. ուղղությունների որոշումը մինչև 2011 թ.», Օտտավա, Կանադայի Կառավարություն, հունիս, 2008 թ., Government of Canada, Canada's Engagement in Afghanistan: Setting a Course to 2011 (Ottawa: Government of Canada, June 2008):

կենտրոնացել է Կանադահար գավառում: Բացի այդ, Կանադահարում գործող ԳՎԶ-ի կազմում նշանակվելու է բարձրաստիճան քաղաքացիական անձ, իսկ ամբողջ երկրում մեծապես ավելանալու է կանադացի քաղաքացիական անձանց ընդհանուր թիվը: Պետության ներսում Կանադայի ներկայացուցիչներին պետք է ավելի մեծ հայեցողություն տրվի՝ տեղական պայմաններին համապատասխան որոշումներ կայացնելու տեսանկյունից: Ընդհանուր առմամբ, Աֆղանստանում Կանադան պատրաստ է շարունակելու ջանքեր գործադրել ժողովրդավարական կառավարման, ինչպես նաև որոշումների կայացման արդյունավետ գործընթացներ ապահովելու ուղղությամբ Աֆղանստանի կարողությունները զարգացնելու, ինչպես նաև համազգային քաղաքական հաշտեցմանը հասնելուն ջանքերը խթանելու նպատակով:

Առաջարկություններ

- Պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության ամրապնդման ջանքերը պետք է գլխավորապես ուսումնասիրվեն պաշտպանական հաստատությունների շինարարության համատեքստում:
- Պաշտպանության հաստատությունների շինարարությունը, հատկապես՝ անկայուն երկրներում, պետք է նախատեսվի որպես անվտանգության ոլորտի ավելի լայն բարեփոխումների մի մաս, որին ուղղված ջանքերը պետք է սերտորեն համակարգվեն զարգացման ծրագրերին հատկացվող աջակցության հետ:

Պատուհան 4.2. Անկայուն երկրներում արդյունավետ միջազգային ներգրավվածության սկզբունքները

2007 թ. Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության (ՏՀԶԿ, OECD) Զարգացման աջակցության կոմիտեն (ԶԱԿ, Development Assistance Committee, DAC), որի կազմում էին դոնոր պետությունների մեծ մասի զարգացման հարցերով նախարարությունների կամ գերատեսչությունների ղեկավարները, հաստատեց երկու փաստաթուղթ՝ «Քաղաքականության հիմնական ուղղությունները» և «Անկայուն պետություններում և իրավիճակներում արդյունավետ միջազգային ներգրավվածության սկզբունքները»:

Այս սկզբունքներում արտացոլված է հետզհետե ավելի ընդգրկուն դարձող այն փոխըմբռնումը, որ անկայուն երկրների պարագայում պահանջվում են այլ կարգի միջոցառումներ, քան ավելի կայուն պետություններում, ինչպես նաև ընդունվում է, որ՝

- անկայուն պետությունները բախվում են զարգացման առանձին սրություն ունեցող մարտահրավերների, ինչպիսիք են՝ վատ կառավարումը, վարչարարական սահմանափակ ռեսուրսները, հումանիտար քրոնիկ ճգնաժամը, մշտապես առկա սոցիալական լարվածությունը, բռնությունն ու քաղաքացիական պատերազմի մնացուկները.
- աշխարհի առավել անկայուն երկրների համար չքավորությունից և անապահովությունից դուրս գալու իրական ուղին պետք է լինի այն, որի շարժիչ ուժը կլինեն այդ երկրների ժողովուրդը և նրանց սեփական ղեկավարությունը.
- չնայած միջազգային ներգրավվածությունն ինքնին անկայուն իրավիճակին վերջ դնել չի կարող, այնուամենայնիվ, ընդհանուր սկզբունքների որդեգրումը կարող է օգնել առավելագույնի հասցնելու այդ ներգրավվածության դրական ազդեցությունը և նվազագույնի բերել ոչ դիտավորությամբ հասցվելիք վնասները:

Անկայուն երկրներում միջազգային ներգրավվածության ավելի հեռահար նպատակ է հանդիսանում ազգային բարեփոխիչներին աջակցելը՝ լեգիտիմ, արդյունավետ և կայուն պետական ինստիտուտների ստեղծման գործում: Այս նպատակին հասնելու ուղղությամբ առաջընթաց ապահովելու համար պահանջվում է միասնական և մեկը մյուսին լրացնող գործողությունների իրականացում՝ ինչպես կառավարությունների և կազմակերպությունների ներսում, այնպես էլ դրանց միջև: Հետևաբար, «Սկզբունքները» ընդգծում են, որ անհրաժեշտ է՝

- տեղական համատեքստը ընդունել որպես ելակետ.
- ապահովել, որ ոչ մի գործողություն որևէ վնաս չպատճառի.
- կենտրոնանալ պետական շինարարության՝ իբրև հիմնական նպատակի վրա.
- նախապատվություն տալ կանխարգելմանը.
- ընդունել քաղաքական, անվտանգության և զարգացման ապահովման նպատակների միջև կապի առկայությունը.

- նպաստել խտրականություններից զերծ վերաբերմունքին՝ իբրև բոլորին ընդունող և կայուն հասարակությունների հիմք.
- տարբեր ճանապարհներով և տարբեր համատեքստերում տեղական գերակայություններին համարժեք գործելը.
- միջազգային դերակատարների միջև գործնական համակարգման մեխանիզմների շուրջ համաձայնության գալը.
- գործել արագ, բայց մնալ ներգրավված այնքան ժամանակ, որքան օբյեկտիվորեն անհրաժեշտ է, որպեսզի գործողությունը պսակվի հաջողությամբ.
- խուսափել լքված օջախների առաջացումից («աջակցության որբերը»):

Մինչև 2007 թ. «Սկզբունքները» գործնական ստուգում են անցել ինը երկրներում և արդեն իսկ սկսել են վարքագծային փոփոխություններ հարուցել դոնորների շրջանում: ՏՀԶԿ-ի Անկայուն պետությունների խմբի զարգացման աջակցության կոմիտեն նպատակ ունի ավելի օպերատիվ բնույթի ուղեցույցներ տրամադրելու, որոնք համահունչ կլինեն «Սկզբունքներին» և ուղղված կլինեն անկայուն երկրներում դոնորական ռազմավարությունների և ծրագրերի կոնկրետացմանը:

Աղբյուրը. **Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության (ՏՀԶԿ, OECD) Համագործակցության զարգացման հարցերի վարչության (ՀԶՎ) և Զարգացման աջակցության կոմիտեի (ԶԱԿ, DAC) ինտերնետային կայքը՝ «Անկայուն երկրներում արդյունավետ միջազգային ներգրավվածության սկզբունքները», www.oecd.org/document/46/ 0,3343,en_2649_33693550_35233262_1_1_1_1,00.html, ՏՀԶԿ, «Կառավարությունն ամբողջությամբ» մոտեցումներն անկայուն պետությունների նկատմամբ (Փարիզ, ՏՀԶԿ, 2007 թ.), www.oecd.org/dataoecd/15/24/ 37826256.pdf, (OECD DCD-DAC, «Principles for Good International Engagement in Fragile States» website, www.oecd.org/ document/46/0,3343,en_2649_33693550_35233262_1_1_1_1,00.html, OECD, *Whole of Government Approaches to Fragile States* (Paris: OECD, 2007), www.oecd.org/dataoecd/15/24/ 37826256.pdf):**

- Միջգերատեսչական համակարգումը ինչպես մասնակցող պետություններում, այնպես էլ ընդունող պետության տարածքում հանդիսանում է անվտանգության ոլորտի բարեփոխումների գրավականը:
- Միջգերատեսչական համակարգումը, որը թափանցիկ է և մեխանիզմներ է տրամադրում խորհրդարաններին ժամանակին հաշվետու և պատասխանատու լինելու համար, ինչպես նաև քաղաքացիական հասարակության ներգրավվածությունը հանդիսանում են անվտանգության և զարգացման առաքելությունների լեգիտիմության և շարունակական հասարակական աջակցության գրավականը:

Բաժին երկրորդ

Կոռուպցիոն ռիսկերն ու խոցելի կետերը պաշտպանության ոլորտում

Սույն ժողովածուի երկրորդ բաժնում ընդգրկված է ինը գլուխ, որոնցում մանրամասն ուսումնասիրվում են պաշտպանության ոլորտի կոռուպցիայի աղբյուրներն ու պատճառները: Այդ ինը գլուխներից յոթը ներկայացնում են կոռուպցիոն վարքագիծը, ինչպես նաև կոռուպցիոն վարքագծի, բարեվարքության ամրապնդման, թափանցիկության և հաշվետվողականության բարձրացման լավագույն փորձի օրինակները պաշտպանության ոլորտի կառավարման հետևյալ հիմնական բնագավառներում՝ կադրային քաղաքականություն և մարդկային ռեսուրսների կառավարում, պաշտպանության ոլորտի բյուջետավորում և ֆինանսական կառավարում, գնումների գործընթաց, օֆսեթային համաձայնություններ, արտապատվիրում, մասնավորեցում, պաշտպանության ոլորտի հանրային-մասնավոր գործընկերություններ, սարքավորումների և ենթակառուցվածքների ավելցուկների օգտահանում, ինչպես նաև տնտեսական գործունեության մեջ պաշտպանության ոլորտի անձնակազմի և գույքի ներգրավվածության հարցեր: 12-րդ գլխում ուշադրության կենտրոնում են ժամանակակից ռազմական գործողությունների հետ կապված կոռուպցիոն ռիսկերն ու բարեվարքության հարցերը, իսկ 13-րդ գխում ուսումնասիրվում է պաշտպանության ոլորտին առնչվող կոռուպցիան այն երկրներում, որոնք ունեն չկարգավորված կամ սառեցված հակամարտություններ:

ԳԼՈՒԽ 5.
ԿԱԴՐԱՅԻՆ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅՈՒՆ

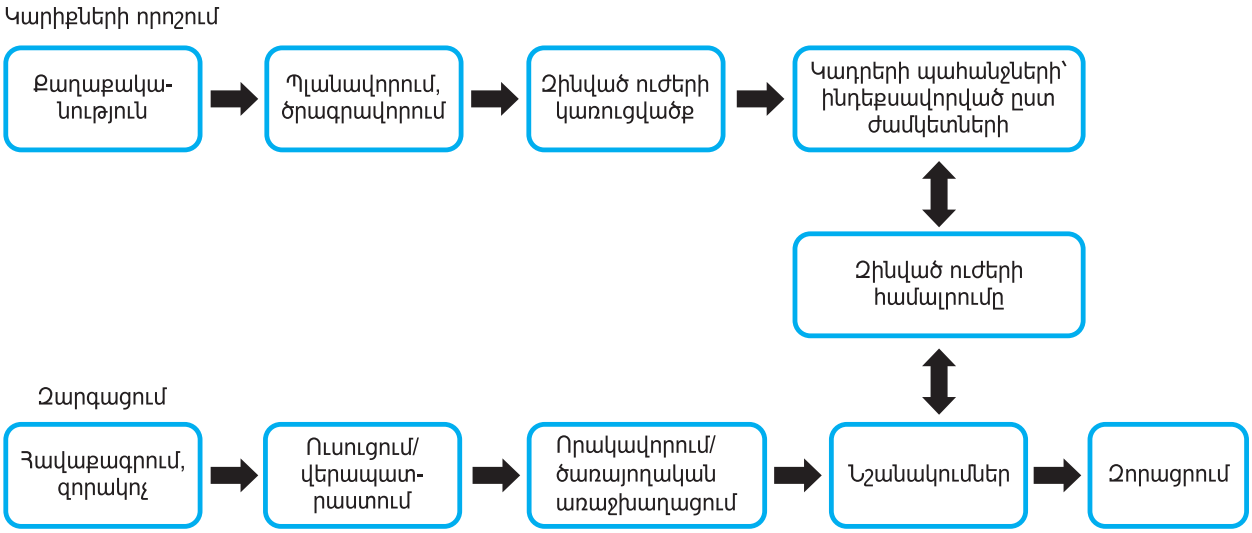
Լայն հասարակայնության համար, կադրային հարցերում տեղի ունեցող կոռուպցիոն դրսևորումները, որոնք ներառում են կադրային կառավարման համակարգը, սակայն չեն սահմանափակվում դրանով, որպես կոռուպցիայի թե՛ ամենատեսանելի և թե՛ ամենակարևոր դրսևորում չեն ընկալվում: Այնուամենայնիվ, դրանք հաճախ առավել համապարփակ և թերևս առավել քայքայիչ ներգործությունն են ունենում ամբողջ պաշտպանության ոլորտի վրա, քանի որ խաթարում են պաշտպանության ոլորտի ամենակենսական, այն է՝ մարդկային ռեսուրսի օգտագործման արդյունավետությունը: Սույն գլխում քննարկվելու են կադրային ոլորտում առկա կոռուպցիոն երևույթների աղբյուրներն ու հետևանքները, ներկայացվելու են արդյունավետ հակակոռուպցիոն միջոցառումների սկզբունքները, ինչպես նաև բերվելու են մի քանի օրինակներ այն մասին, թե ինչպես են այդ սկզբունքները հաջողությամբ կիրառվել պրակտիկայում:

Պաշտպանության ոլորտի կադրային կառավարման համակարգի նպատակն է ապահովել, որ հմտությունների և փորձի ճիշտ համադրում ունեցող ճիշտ թվով մարդիկ գտնվեն ճիշտ պաշտոններում՝ այն հաշվով, որպեսզի կարողանան ապահովել պաշտպանության ոլորտի գործառույթների իրականացումը, այն է՝ մասնակցություն ընթացիկ ռազմական գործողություններին, ապագա հզորությունների ապահովում, հրամանատարության և վերահսկողության իրականացում և այլն: Արդյունավետ գործելու համար կադրային կառավարման համակարգը պետք է իրականացնի մեկը մյուսին լրացնող երկու գործառույթ (տես՝ Գծապատկեր 5.1.)՝

1. Պարզել պահանջվող մարդկային ռեսուրսների չափը՝ ելնելով պաշտպանության ոլորտի ընթացիկ և ապագա կարիքներից և ուժերի զարգացման ծրագրերից: Սա ներառում է. կարճաժամկետ պահանջները՝ առկա ուժերի կարիքները բավարարելու ուղղությամբ, միջնաժամկետ պահանջները՝ (5-6 տարվա կտրվածքով) զարգացող ուժերի կարիքները բավարարելու ուղղությամբ, և երկարաժամկետ պահանջները (15 և ավելի տարվա կտրվածքով) երկարաժամկետ զարգացման խնդիրներն իրագործելու համար:

2. Կառավարել և զարգացնել մարդկային ռեսուրսները՝ որպես անհատական և հավաքական, առավելագույնի հասցնելով այն մարդկային ռեսուրսների քանակը, որոնք բավարարում են առաջադրվող պահանջները: Սա ենթադրում է համակարգված ջանքերի գործադրում՝ ուղղված կադրերին գրավելուն, նրանց վերապատրաստելուն և շահագրգռելուն, պաշտոններում նշանակելուն և առաջխաղացում տրամադրելուն ու ծառայության մեջ պահելուն՝ այն հաշվով, որպեսզի ապահովվի կադրային այնպիսի ռեզերվի առկայությունը, որը կունենա անհրաժեշտ մասնագիտական ձեռնահասություն (գիտելիքներ, հմտություններ և փորձ):

Կոռումպացված պաշտոնյաների համար առավել մեծ հետաքրքրություն է ներկայացնում հենց երկրորդ գործառույթը, քանի որ կադրային որոշումները, որոնք անմիջական ներգործություն են ունենում մարդկանց կյանքի վրա, նաև ընձեռում են կոռուպցիոն մեծ հնարավորություններ: Նշված առաջին գործառույթը այդ պաշտոնյայի (ապօրինի) հետաքրքրության տեսանկյունից պակաս կարևոր է, քանի որ այստեղ կայացվելիք որոշումները հեշտ չեն վերածվում անձնական եկամուտների : Մինչդեռ Բարեվարքության ամրապնդման տեսանկյունից կարիքների գնահատման արդյունավետ համակագի գոյությունը խիստ անհրաժեշտ է, քանի որ դրանով ստեղծվում է պաշտպանական քաղաքականության և զարգացման ծրագրերի հիման վրա մշակված հստակ չափման միավոր, որի հետ համեմատած և պետք է գնահատվի կադրային բոլոր որոշումների արդյունավետությունը:



Գծապատկեր 5.1. Կադրային կառավարման գործառույթները (Պարզեցված)[29]

Կադրային հարցերին առնչվող կոռուպցիայի ձևերը

Կադրային որոշումներ կայացնելու իրավասություն ունեցող պաշտոնատար անձինք ունեն կոռուպցիայի հսկայական հնարավորություններ՝ անկախ այդ պաշտոնատար անձանց՝ զինծառայողի վերադասը լինելու կամ մասնագիտացված կադրային ստորաբաժանման ներսում պաշտոնեական դիրք զբաղեցնելու հանգամանքից: Ցանկացած որոշում, որն ազդեցություն ունի զինծառայողի վրա, կարող է կոռուպցիայի աղբյուր հանդիսանալ՝ բարենպաստ նշանակումներ, նյութական կամ մասնագիտական խրախուսանքներ, սակավաթիվ արտոնությունների բաշխում (օրինակ՝ բնակարանով ապահովելը): Նույնը կարելի է ասել նաև ավելի առօրեական բնույթի որոշումների մասին, ինչպիսիք են, օրինակ, աշխատանքային բնույթի ամենօրյա հանձնարարությունները կամ հանգստի ու արձակուրդի թույլտվությունները: Բացի այդ, այն հսկայական իշխանությունը, որը վերադասները օրենքի կամ սովորույթի ուժով ունեն իրենց ենթակաների նկատմամբ, նույնպես հնարավորություններ է ստեղծում կոռուպցիայի համար, որը դրսևորվում է կա՛մ ենթակայի կողմից դժվար կամ վտանգավոր աշխատանքից խուսափելու համար տրվող կաշառքի, կա՛մ վերադասների կամ ավագ ծառայակիցների կողմից իրականացվող շորթման միջոցով: Ընդհանուր առմամբ, սակայն, կոռուպցիան կադրային ոլորտում դրսևորվում է երեք հիմնական ձևերով՝ յուրացում/շորթում, կաշառք և ազդեցության վրա հիմնված փոխհարաբերությունների ցանց:

Յուրացում/շորթում

Այն պաշտոնյաները, ովքեր լիազորված են տրամադրելու որոշակի բարիքներ, ինչպիսիք կարող են լինել, օրինակ, զինծառայողի աշխատավարձը կամ նյութական բավարարումը՝ սննդի, հագուստի կամ բնակարանի տրամադրման տեսքով, այդ բարիքներից որոշակի մաս շեղում են իրենց ուղղությամբ: Սա երբեմն կատարվում է ապրանքները պարզապես բացեիբաց չտրամադրելու միջոցով, սակայն առավել հաճախ օգտագործվում են մոլորեցնող հնարքներ, ինչպիսիք են, օրինակ, «մեռած հոգիները» կամ կանխիկի փայհանումները: Կոռուպցիայի մեկ այլ տեսակ էլ այն է, երբ վերադասները՝ սպաներ կամ այլ զինվորներ, չարաշահում են իրենց պաշտոնեական լիազորությունները՝ զինծառայողների գույքը յուրացնելու կամ գումարներ կամ ծառայություններ շորթելու նպատակով, գործի դնելով նրանց ծառայությունը կամ անձը վտանգելու սպառնալիքներ: Խորհրդային տիպի «նոմենկլատուրային» համակարգերը՝ դրանցում հրամանատարների խիստ մենաշնորհային դիրքով և ենթականերին ծաղրուծանակի ենթարկելու արմատավորված համակարգերով հանդերձ, խիստ բարենպաստ պայմաններ են ստեղծում իշխանության վերը նշված չարաշահումների համար:

[29] Ադապտացված տարբերակով՝ Ժակ Թրեդենիկ, «Մարդկային ռեսուրսների կառավարում»՝ «Պաշտպանության ոլորտի կառավարումը. ներածություն» գրքում (Ժնև, ՀՈՒԺՎ, 2009 թ.), էջ 127, Jack Treddenick, “Manpower Management,” in Defence Management: An Introduction (Geneva: DCAF, 2009), 127:

Կաշառք

Դրական կադրային որոշում կայացնելու լիազորություն ունեցող պաշտոնատար անձինք այդ որոշումից օգտվող անձից ընդունում են որոշակի հատուցում կամ ակնկալում են այն: Սա կարող է լինել փոքր նվերներ (օրինակ՝ մեկ շիշ գինի կամ օղի) տալուց մինչև կանխիկով տրվող մեծ գումարները: Այլ կերպ գործող համակարգերում սա առավել հաճախ օգտագործվում է գործող կարգավորումները հարմարեցնելու կամ անտեսելու նպատակով, որպեսզի անձը ստանա որոշակի օգուտ (օրինակ՝ բարենպաստ նշանակում, վերապատրաստում անցնելու գործուղում, երկարաժամկետ արձակուրդ), որը նա չէր ստանա կանոնների ու որդեգրված քաղաքականության անշեղ կիրառման դեպքում: Համակարգային կոռուպցիայի պայմաններում համակարգային են նաև կաշառքի ակնկալիքները, առանց կաշառքի համակարգը չի տա ցանկալի արդյունքը՝ անկախ կոնկրետ դեպքի հանգամանքներից: Եթե դրական կադրային որոշման արդյունքում անհատի ստանալիք օգուտը դրամական է (օրինակ՝ ավելի բարձ վարձատրվող պաշտոնում նշանակվելը), ապա ակնկալվող կաշառքը համաչափ է ակնկալվող օգուտին: Չնայած առաջին հայացքից նման համակարգային կոռուպցիան կարող է թվալ որպես գործարքային հիմունքներով տեղի ունեցող, այնուամենայնիվ, գոյություն ունեցող գների հայտնի լինելու և հավասարապես ու համաչափորեն կիրառվելու պայմաններում այն իր խորքում կրում է հարկադրական բնույթ, և դրա հիմքում ընկած է այն իրավունքների տրամադրումը մերժելու հեռանկարը, որոնք պատասխանատու կամ ղեկավար դիրք զբաղեցնող անձանց կողմից իրավաչափորեն պետք է տրվեն զինծառայողներին:

Ազդեցության վրա հիմնված փոխհարաբերությունների ցանց

Սա կաշառքի դրսևորման մի տարատեսակ է, որը հաճախ զուգորդվում է բուն կաշառքի հետ: «Կոռուպցիոն արժույթի» փոխարժեքը բաղկացած է ոչ միայն դրամական զանգվածից, այլև տեղեկատվությունից, «լավություններից» և ազդեցությունից: Ավտորիտար, կոշտ բյուրոկրատական համկարգերում տեղեկատվության գինը շատ բարձր է, և պաշտոնական շրջանակներից դուրս տեղեկատվության փոխանակումը՝ ազդեցության իմաստով, կարող է մեծ օգուտներ (կամ կոռուպցիոն հնարավորություններ) ապահովել: Միաժամանակ, համակարգման պաշտոնական մեխանիզմների անարդյունավետ և դանդաղաշարժ լինելու պարագայում, «լավությունների» փոխադարձ փոխանակումը կարող է դառնալ նորմ՝ արդյունքներին հասնելու համար: Սա կարող է զարգանալ և ստանալ ազդեցության և «լավությունների» փոխանակման բարդ ցանցերի տեսք, ինչպիսին էր, օրինակ, «բլատ» կոչված համակարգը խորհրդային ժամանակներում, և արդյունքում այդ զարգացումները բերում են ոչ պաշտոնական «կլանների» և «հովանավոր-հաճախորդ» փոխհարաբերությունների ձևավորման: Պաշտպանության համակարգում կլանային կամ ընտանեկան հարաբերությունների շնորհիվ արվող «լավությունները» կարող են կապված լինել ընդհանուր առմամբ հասարակության մեջ առկա «դու՝ ինձ, ես՝ քեզ» և «հովանավոր-հաճախորդ» փոխհարաբերությունների հետ:

Կադրային կառավարման առանձին ոլորտներում առկա ռիսկերը և դրանց դեմ պայքարի միջոցները

Կադրային կառավարման ցիկլի (տես՝ Գծապատկեր 5.1.) յուրաքանչյուր փուլ ունի իրեն հատուկ կոռուպցիոն ռիսկեր, ձևավորված սխեմաներ և հնարավոր հակամիջոցներ: Այս կետում մենք կմատնանշենք որոշ ռիսկեր և սխեմաներ և կներկայացնենք կոռուպցիոն ռիսկերի սահմանափակմանն ուղղված լավագույն փորձի մի քանի օրինակ: Այնուամենայնիվ, այդ սխեմաների ցանկը սպառիչ չէ, քանի որ կոռուպցիայի դրսևորումներն այնքան բազմապիսի են, որքան թույլ են տալիս դրանց համար առկա օբյեկտիվ հնարավորություններն ու մարդկային երևակայությունը:

Պարտադիր զորակոչ/հավաքագրում

Ժամկետային ծառայության զորակոչ: Զորակոչից խուսափելը եղել է կոռուպցիայի հիմնական աղբյուրներից մեկը դեռևս այն ժամանակներից ի վեր, երբ Նապոլեոնն առաջին անգամ ներմուծեց ժամանակակից պարտադիր զորակոչի համակարգը Ֆրանսիայում: Այսօր որոշ երկրներում այն հանդիսանում է մի հսկայական շահութաբեր բիզնես. Ռուսաստանում, ուր պարտադիր ժամկետային զինծառայությունը զուգորդված է ծառայության դաժան պայմանների հետ, հերթական զորակոչից յուրաքանչյուր տարկետում արժե գրեթե 7,000 ԱՄՆ դոլար, իսկ ամբողջ երկրի կտրված-

քով՝ զորակոչի հետ կապված կաշառքների ընդհանուր չափը գնահատվում է տարեկան 350 միլիոն դոլար[30]: Զորակոչից խուսափելու եղանակը սովորաբար կայանում է մի փաստաթուղթ գնելու մեջ, որը կեղծ կերպով հավաստում է, որ հնարավոր զինակոչիկը իր առողջական վիճակով անպիտան է, կամ որ նա օգտվում է ուսումնական տարկետման իրավունքից: Հնարավոր է ձեռք բերել նաև հնարավոր զինակոչիկի կողմից արդեն իսկ ծառայած լինելու փաստը հավաստող կեղծ վկայական: Այս փաստաթղթերի պատրաստումը կարող է ընդգրկել զորակոչային հանձնաժողովների կոռումպացված պաշտոնյաների, ինչպես նաև բժիշկների կամ մանկավարժների մի ամբողջ ցանցի գործունեություն: Զորակոչից ընդհանրապես ազատելուց բացի՝ համապատասխան պաշտոնատար անձինք, կաշառքի դիմաց, կարող են ապահովել, որ զինակոչիկը ծառայությունն անցնի մարտական գործողություններից հեռու շրջանում կամ այնտեղ, որտեղ ծառայության պայմանները թեթև են: Կաշառք շորթելու համար նրանք կարող են նաև գործի դնել զինակոչիկին ծառայության վտանգավոր վայր ուղարկելու սպառնալիքը: Զորակոչից խուսափելու հետ կապված սխեմաները սովորաբար ունենում են համակարգված, բրգաձև տեսք, երբ բուրգի ստորին մակարդակում ստացված գումարների որոշակի տոկոսը, որպես պարտադիր փայ, փոխանցվում է վերև՝ պաշտպանության նախարարության և/կամ զինված ուժերի վերադասներին, որոնց պաշտպանության և հովանավորչության ներքո և գործում է այդ սխեման: Այս գայթակղիչ գործունեության նկատմամբ վերահսկողությունը վերաբաշխելու փորձերը կարող են լինել պաշտպանության նախարարությունների ներսում տեղի ունեցող վերակառուցումների իրական, սակայն բարձրաձայն չհնչեցվող պատճառը, և կարող են հանգեցնել պայմանագրային հիմունքներով համալրվող զինված ուժերին անցնելու դեմ գաղտնի հակալոբբիստական կենտրոնի ձևավորման:

Ուսուցում/վերապատրաստում

Ապագա սպաների նախապատրաստումը

Այն երկրներում, որտեղ զինվորական ծառայության վարկը բարձր է, սպաների նախնական պատրաստության համար ընտրությունը կարող է լինել շատ մրցակցային՝ այստեղ սովորական է, երբ ընդունվում է դիմորդների ընդհանուր թվի 10 %-ից քիչը[31]: Բավականին մեծ կարող է լինել վերնախավի ընտանիքների անդամներին ընդունելու նպատակով ընդունող հանձնաժողովների վրա գործադրվող ճնշումը, միաժամանակ ֆինանսական բնույթի ապօրինի առաջարկներ են արվում այն անձանց կողմից, ովքեր զինծառայությունը դիտում են որպես սոցիալական վերնախավի մաս կազմելու ուղեգիր: Կոռուպցիոն ազդեցության հիմնական մեթոդներն են անհիմն կերպով բարձր գնահատականներ նշանակելը բանավոր հարցազրույցի փուլում (որը հաճախ կազմում է քննական գործընթացի հիմնական մասը), ինչպես նաև գրավոր կամ բանավոր քննությունների հարցաշարերի նախօրոք տրամադրումը: Կապեր չունեցող բացառիկ թեկնածուները շատ հազվադեպ են հնարավորություն ունենում ձեռք բերելու լավ կապեր ունեցող հովանավորի աջակցությունը:

Բարձրագույն զինվորական կրթություն (զինվորական ակադեմիաներ)

Առաջխաղացումն ապահովող այս կրթական հաստատություններում ընդունման գործընթացը կարող է պարունակել կոռուպցիոն զգալի հնարավորություններ: Որոշ երկրներում թեկնածուներից ակնկալվում է, որ նրանք անձամբ այցելեն քննական հանձնաժողովների անդամներին՝ վերջիններիս նվերներ տալու և հովանավոր-հաճախորդ փոխհարաբերության մեջ նրանց մասնակցությունը ապահովելու նպատակով: Ուսումնառության ընթացքում, կաշառքների կամ ազդեցությունների շնորհիվ, դասախոսները կարող են տալ ոչ օբյեկտիվ գնահատականներ և բնութագրեր, որոնք նշանակություն կունենան ուսումնական հաստատությունն ավարտելուց հետո նշանակում կամ պաշտոնեական առաջխաղացում ստանալու գործում:

---

[30] Մոսկվայի «Ինդեմ» (Indem) ՀԿ-ի հետազոտություններով, վկայակոչումը՝ ըստ Ալիսթեր Ջիի «Պարտադիր զորակոչից խուսափելու ամենատարածված մեթոդները Ռուսաստանում» հոդվածի, «ԱՄՆ նորությունների և աշխարհի տեսություն» (29 դեկտեմբերի, 2008 թ.), Alastair Gee, «In Russia, the Favorite Pastime of Draft Dodging,» US News & World Report (29 December 2008):

[31] Օրինակ՝ ԱՄՆ ռազմածովային ակադեմիայի 2013 թ. ընդունելության քննությունների ժամանակ ընդունվել է դիմորդների միայն 8.1%-ը, www.usna.edu/Admissions/documents/Class%20Portrait%202013.pdf:

Պատուհան 5.1. Բարեվարքության ամրապնդումը նախնական սպայական պատրաստության համար թեկնածուների ընտրության ընթացքում

Միացյալ Նահանգներում չորս տարվա տևողության ակադեմիական դասընթացներում ներգրավվելու կանոնների պահպանումը պատմականորեն հանդիսացել է քաղաքական ուշադրության առարկա: Տրված կարգավորման շրջանակներում «քաղաքական առաջադրման» գործընթացը առանձնացված է «քննական» գործընթացից: ԱՄՆ Կոնգրեսի Ներկայացուցիչների պալատի և Սենատի բոլոր անդամներն իրավունք ունեն, որպեսզի յուրաքանչյուր կոնկրետ պահի իրենց կողմից առաջարկված հինգ ունկնդիր միաժամանակ սովորի ցանկացած ակադեմիայում: Այդ հինգ տեղերից յուրաքանչյուրի համար նրանք կարող են առաջադրել տասը թեկնածու: Շատ կոնգրեսականներ այդ թեկնածուների ընտրության համար անցկացնում են տեղական քննություններ, չնայած երբեմն թեկնածությունների առաջադրումն իրականացվում է քաղաքական շարժառիթներից ելնելով: Բացի այդ, ԱՄՆ Նախագահն իրավունք ունի տարեկան առաջարկել մինչև հարյուր թեկնածություն՝ այն անձանց թվից, ում ծնողներից առնվազն մեկը գտնվում է իսկական զինվորական ծառայության մեջ, իսկ ԱՄՆ փոխնախագահն իրավունք ունի առաջադրելու հինգ թեկնածու, որոնք ընտրվում են բաց մրցույթի ընթացքում: Լրացուցիչ առաջադրվելու իրավունք ունեն նաև գործող բանակի զինծառայողները, ինչպես նաև Պատվո շքանշանով պարգևատրված անձանց երեխաները:

Առաջադրման նման ընթացակարգը լեգիտիմ ուղիներ է հարթում քաղաքական ազդեցության իրացման համար, սակայն միաժամանակ՝ սահմանափակում այդ ազդեցությունը արտաքին վերահսկման անհրաժեշտ միջոցներով: Քաղաքական գործիչներն ունեն իրենց թեկնածուներին կոնկրետ պահանջներ առաջադրելու իրավունք, սակայն այդ ազդեցությունը գործում է միայն սկզբնական փուլերում, այսինքն՝ քաղաքական ազդեցության իրացման շրջանակը սահմանափակված է զուտ առաջին փուլից դեպի երկրորդը անցնելով, որի արդյունքում, ասենք, գրեթե 15.000 դիմորդից (եթե վերցնենք ԱՄՆ ռազմածովային ակադեմիայի օրինակը) մնում է մոտ 4.500 թեկնածու: Դրանից հետո ակադեմիան իրականացնում է խստապահանջ քննական գործընթաց, որը լրիվ առանձնացված է առաջադրման գործընթացից, և որին մասնակցում են ընդունելության արտաքին քննական հանձնաժողովներ, ինչի արդյունքում էլ թեկնածուներից միայն 1.250-ն են ստանում նշանակման առաջարկ: Քանի որ թեկնածուները առաջադրման համար (քաղաքական գործիչներին) և նշանակումների համար (Ռազմածովային ակադեմիային) դիմում են զուգահեռ, ակադեմիան կարող է ոչ պաշտոնապես աշխատել համագործակցող առաջադրող մարմնի հետ՝ ապահովելու համար, որպեսզի ընդունվելու առավել բարձր հավակնություն ունեցող թեկնածուները ստանան նաև առաջադրում: Առաջադրման գործընթացի մեկ այլ դրական հետևանքն է այն, որ այն ապահովում է ակադեմիայի ուսանողների (և այդպիսով՝ սպայական անձնակազմի) աշխարհագրական բազմազանությունը՝ ընտրված այն բոլոր տարածքային միավորներից և նահանգներից, որոնք ներկայացնում են նրանց թեկնածություններն առաջադրած խորհրդարանականները:

Երիտասարդ ժողովրդավարության երկրներում, մասնավորապես՝ Ուկրաինայում, զինվորական ծառայության հեղինակությունն ու պատմական ավանդույթները նույնպես հանգեցնում են նրան, որ սպաների նախապատրաստման հաստատություններում ունկնդիրների տեղերի համար լինում է շատ մեծ մրցույթ: Մինչև վերջերս ընդունելության համար հիմնականում պատասխանատու էին տեղական ընդունող հանձնաժողովները: Այդ պրակտիկան, սակայն, որպես կոռուպցիան ռիսկեր պարունակող ճանաչվեց Պաշտպանության նախարարության՝ 2005 թ. սկզբին նշանակված ղեկավարության կողմից: Վերջինս կրճատեց կրթական ծավալուն համակարգը, կիսով չափ պակասեցրեց ընդունելության համար հայտարարվող տեղերի քանակը և հաստատեց մի ծրագիր, որի համաձայն՝ զինվորական ուսումնարանների քանակը 2011 թ. դրությամբ պետք է կրճատվեր 9-ից մինչև 5-ի (իսկ բարձրագույն զինվորական ուսումնական հաստատությունների ընդհանուր քանակը՝ 60-ից 12-ի): Նախատեսվեց թեստավորման և ընդունելության քննությունների կենտրոնացված հսկողության համակարգ, որի անմիջական պատասխանատվությունը դրված է պաշտպանության փոխնախարարի վրա: Այս քայլերի արդյունքում կոռուպցիոն հնարավորությունները զգալիորեն նվազեցին:

Աղբյուրները. «Ուկրաինայի պաշտպանական քաղաքականությունը», «Սպիտակ գիրք» , 2005 թ., www.mil.gov.ua**, ԱՄՆ ռազմածովային ակադեմիայի ընդունելության քննությունների ինտերնետային կայքը,** www.usna.edu/ Admissions/**, *(White Book, Defence Policy of Ukraine 2005*, www.mil.gov.ua, US Naval Academy Admissions website, www.usna.edu/Admissions/):**

Արտերկրում ուսուցում անցնելը

Այլ երկրում ուսուցում անցնելու փաստից բխող կրթական, ծառայողական և ֆինանսական հնարավորությունների հեռանկարի շնորհիվ համապատասխան նշանակում ստանալը պարունակում է ամենամեծ կոռուպցիոն ռիսկերը: Նման հնարավորությունները սովորաբար ընձեռվում են միջազգային համագործակցության ծրագրերի շրջանակներում՝ հաճախ արտաքին աղբյուրների կողմից

տրամադրվող լրիվ ֆինանսավորմամբ: Արդյունքում, հաճախ չեն գործում ոչ միայն ընտրության սովորական ընթացակարգերը (որոնք կիրառվում են ներպետական հաստատությունների դեպքում), այլ նաև ֆինանսական վերահսկողության ներքին մեխանիզմները՝ մասնակիցների ընտրության հարցում միջազգային համագործակցության, կրթության և կադրային կառավարման պատասխանատուներին ընձեռելով հայեցողության մեծ հնարավորություններ և միաժամանակ նրանց գրեթե ազատելով համակարգի ներսում հաշվետու լինելու պարտականությունից: Կապերի կամ կաշառքների պատճառով կոնկրետ անձանց թեկնածությունները առաջադրելուց բացի՝ պատասխանատու ստորաբաժանումների համար հաճախ պրակտիկա է դառնում որոշակի քանակությամբ տեղեր իրենց սեփական աշխատակիցների համար պահելը (բրոնյա): Վերադաս հսկողությունը, որը կոչված է կոռուպցիան զսպելու և հակակշռելու համար, վերադաս պաշտոնյայի ոչ բարեխիղճ գտնվելու դեպքում նույնպես կարող է խթանել այդ կոռուպցիոն վարքագիծը: Արտասահմանյան գործընկերները հաճախ տեղյակ են այս հիմնախնդրին, սակայն կանգնում են երկընտրանքի առջև՝ կա՛մ հաստատել ներկայացված թեկնածությունները, կա՛մ էլ չեղյալ հայտարարել համապատասխան դասընթացը, ինչը հղի է քաղաքական և մասնագիտական առումով անբարենպաստ հետևանքներով:

Արտերկրում նշանակում ստանալը

Բաղձալի նշանակումների թվում են հավատարմատարների պաշտոնները, միջազգային կազմակերպության (օրինակ՝ ՄԱԿ-ի, Եվրոպական միության կամ ՆԱՏՕ-ի) աշխատակազմում տարբեր հաստիքները, միջազգային հրամանատարական և բազմազգ շտաբներում ներկայացուցչական պաշտոնները, ինչպես նաև՝ անմիջական մասնակցությունը խաղաղապահ առաքելություններին: Ինչպես և արտերկրում սովորելու փաստը, այնպես էլ այս նշանակումները հաճախ ապահովում են վարձատրության շեշտակի աճ և առաջխաղացման նշանակալի հնարավորություններ: Նշված շատ պաշտոններ, բացի այդ, տվյալ անձի ու նրա ընտանիքի համար ապահովում են կյանքի ավելի բարձր կենսամակարդակ: Սակայն, չնայած կոռուպցիոն նշանակալի ռիսկին, այստեղ առկա է երկու սահմանափակող գործոն: Առաջին հերթին, այս պաշտոնների ֆինանսավորումը կատարվում է ազգային միջոցներից, ինչի շնորհիվ ընտրության գործընթացը գտնվում է ավելի խիստ վերահսկողության ներքո: Երկրորդ, արտասահմանյան առաքելություններից շատերը գտնվում են քաղաքական մեծ տեսանելիության դաշտում: Այս առումով, նշանակում ստանալու համար պարզապես կաշառք վճարելը կարող է լինել ռիսկային, հետևաբար՝ որպես այլընտրանք կիրառվում է «կոռուպցիոն արժույթի» ազդեցության բաղադրիչի իրացումը: Մյուս կողմից, այն անձինք, ովքեր ձգտում են նշանակում ստանալ ավելի ցածր պաշտոններում, շատ ավելի հավանական է, որ ստիպված կլինեն կատարելու կանխիկ վճարումներ: Եվ չնայած քաղաքական տեսանելիության հանգամանքին՝ բարձրաստիճան պաշտոնյաների մեծ մասը, եթե ոչ բոլորը, միևնույն է, կարող են ստիպված լինել արթնացնելու կոռուպցիոն «շարժառիթները» ցածր կամ միջին դասի մեծ թվով այն պաշտոնյաների մոտ, ում աջակցությունն անհրաժեշտ է պահանջվող վարչարարական կամ ֆինանսական բնույթի քայլերը ձեռնարկելու համար:

Խաղաղապահ առաքելություններին մասնակցելու համար, սակայն, կոռուպցիոն ռիսկը, կարող է լինել էլ ավելի բարձր: Արտերկրում իրականացվող գործողությանը մասնակցելու արդյունքում տրվող ֆինանսական արտոնությունները կարող են լինել բավականին մեծ, քանի որ շատ պետություններում խաղաղապահների վարձատրությունը օրենսդրորեն կապակցված է Միավորված ազգերի կազմակերպության վարձատրության դրույքաչափերի հետ (օրինակ, նշվում է՝ «ՄԱԿ-ի վարձատրության 50 %-ի չափով», ինչն արդեն կազմում է ամսական մոտ 700 ԱՄՆ դոլար): Ի տարբերություն արտասահմանում այլ նշանակում ստացած բարձրաստիճան պաշտոնյաների, ովքեր պետք է հոգան կյանքի ավելի բարձր կենսամակարդակի ապահովման հետ կապված ծախսերը, խաղաղապահների ստացած այս գումարը գրեթե ամբողջությամբ կարելի է տնտեսել: Կաշառքի չափն այսպիսով կարող է հասնել ակնկալվող եկամտի 15–20 %-ին (կազմելով, օրինակ, մինչև 1000 ԱՄՆ դոլար՝ 6 ամսվա մասնակցության համար) կամ անգամ ավելի շատ: Եթե հաշվարկենք, որ յուրաքանչյուր գործողության համար անհրաժեշտ է լինում ներգրավել տասնյակ կամ անգամ հարյուրավոր մարդկանց, իսկ դիմումատուների թիվը մի քանի անգամ գերազանցում է պահանջվող տեղերի քանակը, ապա կարելի է տեսնել, որ կոռուպցիոն ռիսկերն ու հավանական եկամուտները կարող են լինել շատ բարձր՝ հատկապես այն երկրներում, որտեղ խաղաղապահ միավորումները

կազմված են ոչ թե ամբողջությամբ գործուղվող ստորաբաժանումներից, այլ առանձին խմբերից կամ անգամ իսկ տարբեր ստորաբաժանումներ ներկայացնող առանձին անձանցից:

Աշխատավարձ, նպաստներ և արտոնություններ

«Մեռած հոգիներ»

Հրամանատարները հաճախ, վարչական գործառույթներ իրականացնող պաշտոնատար անձանց հետ հանցավոր համաձայնության գալով, իրենց պատասխանատվության ներքո գտնվող անձնակազմի ցուցակներում պահում են զինվորների կեղծ անուններ և դրանց դիմաց ստանում վճարներ, ինչպես նաև սնունդ ու սարքավորումներ, որոնք կարելի է, համապատասխանաբար, գրպանել կամ վաճառել: Այս «մեռած հոգիները» երբեմն կազմում են զինված ուժերի ընդհուպ մինչև 20–30 %-ը: Նաև լինում են դեպքեր, երբ այս «հոգիների» կողմից քվեարկությանը «մասնակցելու» շնորհիվ կեղծվում են ընտրությունները, իհարկե՝ իշխանության թեկնածուի օգտին:

Հավելավճարներ/խրախուսանքի միջոցներ

Հավելավճարների կամ պարգևավճարների բարդ համակարգերը կարող են օգտագործվել որպես հովանավոր-հաճախորդ փոխհարաբերությունների և հավանական կոռուպցիայի միջոց՝ այն անձանց կողմից, որոնց վստահված է դրանց բաշխումը:

Բնակարանային բավարարում

Հետկոմունիստական երկրներում գործող և զորացրված զինծառայողներին տրվող բնակարան ստանալու թույլտվությունների քանակը հաճախ մեծապես գերազանցում է իրական առաջարկը: Հետևաբար, բնակարանների բաշխումը հաճախ կապված է կաշառակերության և պաշտոնեական դիրքը շահադիտական նկատառումներով չարաշահելու հետ: Կոռուպցիայի դրսևորման տարբերակներից մեկն այստեղ այն է, որ բնակարանաշինության համար հատկացված գումարները իրացվում են իրենց չափերով էապես տարբերվող բնակարաններ կառուցելու համար, ինչի հետևանքով կրտսեր անձնակազմը ստիպված ստանում է գործող նորմատիվներին չհամապատասխանող կացարաններ, մինչդեռ ավագ սպայակազմը ապահովվում է շքեղ բնակարաններով:

Բժշկական ապահովություն

Բուժօգնությունը հանդիսանում է այն արտոնություններից մեկը, որը հաճախ նախատեսված է լինում զինծառայողների, զորացրված անձնակազմի և նրանց խնամքի տակ գտնվող անձանց համար: Այնուամենայնիվ, որակյալ բուժօգնությունը երբեմն տրամադրվում է միայն բժշկին կամ բժշկական հիմնարկի վարչակազմին կաշառք վճարելուց հետո:

Ծառայողական առաջընթացի կառավարում

Այն համակարգերում, որտեղ հերթական կոչում ստանալը պայմանավորված է այդ կոչման համար պարտադիր համարժեք պաշտոն զբաղեցնելու հետ, համապատասխան պաշտոնում նշանակվելը ծառայողական առաջընթացի կարևորագույն խնդիր է: Գումարի կամ «լավության» դիմաց կադրային ստորաբաժանումների աշխատակիցները կարող են նախապես տեղյակ պահել սպասվելիք թափուր հաստիքների մասին, թեկնածուների համար ստեղծել նշանակվելուն նպաստող պայմաններ, ինչպես նաև փորձել ազդել ղեկավարության վրա՝ այդ թեկնածուների նշանակման նպատակով: Դիմումատուներին նաև կարող են խնդրել այցելել հրամանատարին՝ անձնական զրույցի համար, որի ընթացքում նրանցից կարող է ընկալվել որոշակի նվեր կամ պահանջվել կաշառք: Նույն սխեման գործում է այն անձանց համար, ովքեր ձգտում են նշանակում ստանալ այնպիսի ապահով, անաղմուկ պաշտոններում կամ տեղերում, որտեղ գոյություն կունենա կոռուպցիոն գործարքներին մասնակցելու հնարավորություն: Այս դեպքում արդեն հնարավոր է, որ անհրաժեշտ լինի կաշառքի խոշոր «կանխավճար» տալ վերադաս պաշտոնյաներին՝ հետագայում ապօրինի եկամուտների «տեր դառնալու» ակնկալիքով:

Պատուհան 5.2. Բարեվարքության ամրապնդումը արտերկրում ուսուցում անցնելու կամ նշանակում ստանալու համար ընտրություն կատարելու ընթացքում

1990-ական թթ. վերջին Ուկրաինայում այդ ժամանակ գործող համակարգը դժվարություններ ուներ ուսուցման և վերապատրաստման այն բազմաթիվ հնարավորությունների արդյունավետ օգտագործման տեսանկյունից, որոնք տրամադրվում էին «Գործընկերություն հանուն խաղաղության» (ԳՀԽ) և պաշտպանության ոլորտում երկկողմանի համագործակցության ծրագրերի շրջանակներում: Կայացվող որոշումների հիմքում ընկած էին առաջարկվող կոնկրետ ծրագրեր, այսինքն՝ պատրաստի ուսումնական դասընթացներ, այլ ոչ թե պահանջվող չափանիշների հստակ սահմանված համակարգ: Մասնակցող անձնակազմի ընտրությունն էլ «հարմարավետ կերպով» համաձայնեցվում էր Պաշտպանության նախարարության կադրային և միջազգային համագործակցության վարչությունների միջև, ընդ որում՝ վերահսկողության շատ ցածր արդյունավետության պայմաններում: Կոռուպցիոն մեխանիզմներն ու չարաշահումները կրում էին լայնածավալ բնույթ:

Մի շարք գործոններ թույլ տվեցին մի քանի տարվա ընթացքում շտկել դրությունը: Գլխավոր շտաբի կազմում 1999 թ. ստեղծված «Գործընկերություն հանուն խաղաղության» ծրագրի և խաղաղապահ գործողությունների հարցերով վարչությունը (ԳՀԽՎ) ապահովեց ինստիտուցիոնալ աջակցության խթանումը՝ կոնկրետ պահանջների վրա հիմնված այնպիսի միջազգային համագործակցության ուղղությամբ, որի ուշադրության կենտրոնում էին օպերատիվ համատեղելիության ամրապնդումը և համատեղ գործողությունների նախապատրաստումը: Նույն տարվա ընթացքում ՆԱՏՕ-ն բացեց իր Կապի գրասենյակը, որը հյուրընկալեց ԳՀԽՎ շենքում, ինչի շնորհիվ հնարավոր դարձավ ԳՀԽՎ-ի միջոցառումների համար իրական ժամանակի ռեժիմով կենսապես կարևոր տեղեկատվության, ռեսուրսների և քաղաքական աջակցության ապահովումը: Այս ջանքերի ուղղությամբ կարևոր քայլ էր Գլխավոր շտաբի կողմից կայացված այն որոշումը, որի համաձայն՝ յուրաքանչյուր կոնկրետ գործունեություն պետք է կապ ունենար գործընկերության որոշակի նպատակի հետ (բարեփոխումների իրականացումը կամ օպերատիվ համատեղելիության ապահովումը):

2002 թ. դրությամբ այս ջանքերը բերեցին որոշակի դրական արդյունքների. ԳՀԽ շրջանակներում իրականացվող ուսումնական ծրագրերին և գործողություններին բերած մասնակցությունը դարձավ ավելի կայուն, ինչպես նաև բարելավվեց բուն մասնակիցների որակը: Սակայն երկու հիմնախնդիր, այնուամենայնիվ, մնացին չլուծված: Առաջին հերթին, որոշ չափով բարելավվեց արտերկրում ուսուցում անցնելու համար թեկնածուների ընտրության գործընթացը, բայց այդ ուսումնական հնարավորություններն ընձեռվում էին երկկողմանի համագործակցությունների շրջանակներում, ուստի և գտնվում էին ՆԱՏՕ-ի և ԳՀԽՎ-ի վերահսկողությունից դուրս: Երկրորդ, տեղական «զինվորական կոմիսարիատների» միջոցով խաղաղապահ յուրաքանչյուր գործողության համար կազմվող ստորաբաժանումները համալրելու պրակտիկան լայն հնարավորություններ էր ստեղծում կոռուպցիայի համար:

2005 թ. փետրվարին՝ «Նարնջագույն հեղափոխությունից» հետո ձևավորված ՊՆ նոր ղեկավարությունը նշանակալի քայլեր ձեռնարկեց կոռուպցիոն հիմնախնդիրները լուծելու ուղղությամբ: Նախարարի հրամանով մշակվեց արտասահմանում իրականացվելիք բոլոր գործողությունների տարեկան ծրագիրը, որտեղ նշվեցին մասնակից անձանց անուններն ու պաշտոնները, ինչպես նաև նախարարի պնդմամբ՝ արտասահմանում կատարվող բոլոր նշանակումները պետք է կատարվեին անձամբ իր ստորագրությամբ: Չնայած ավելի բարդացված գործընթացին՝ նման բարձր մակարդակով տեսանելիության ռեժիմի շնորհիվ հնարավոր դարձավ շտկել համակարգը՝ այն իմաստով, որ առանձին գործողություններին որևէ անձի մասնակցությունը պետք է հստակ կապված լիներ իրական պահանջների հետ: Նախարարին, նրա կողմից թեկնածուների՝ իր գնահատումն անցկացնելիս, օգնություն ապահովելու համար, պաշտպանության նախարարության Բարձրագույն որակավորման հանձնաժողովը՝ առաջին փոխնախարարի գլխավորությամբ, մրցակցային հիմունքներով կազմակերպեց այն թեկնածուների գնահատումը, ովքեր հավակնում էին նշանակվելու արտասահմանում կարևոր պաշտոններում, օրինակ՝ ՄԱԿ-ի դիտորդական առաքելություններում և ՆԱՏՕ-ի առաքելություններում: Նախարարի հրամանով նաև հաստատվեց մի ուղեցույց, որի համաձայն՝ մասնավորապես այն անձինք, ովքեր նախկինում սովորել էին արտասահմանում, ծառայել միջազգային առաքելությունների շտաբներում կամ մասնակցել ՄԱԿ-ի խաղաղապահ առաքելությունների իրականացմանը, որպես կանոն, նման հնարավորություն ստանալու համար կարող էին դիմել միայն 5 տարի անց:

Խաղաղապահ գործողությունների հետ կապված՝ պաշտպանության նախարարությունը, ՆԱՏՕ-ի խորհրդով, փոփոխության ենթարկեց նաև համապատասխան ուժերի կազմավորման եղանակը՝ միանվագ գործող «ad hoc» զորամիավորումներից անցնելով դեպի կայուն ստորաբաժանումների համալրումը: Սա վերացրեց «զինկոմիսարիատների» միջոցով պահեստազորայիններին կրկին զորակոչելու կարիքը, ինչի հետևանքով նշանակալի կերպով նվազեցվեցին կոռուպցիոն ռիսկերը:

Վերջապես, Ուկրաինայի պաշտպանության նախարարությունը սերտ համագործակցություն ծավալեց ՆԱՏՕ-ի կողմից քաղաքացիական անձանց համար իրականացվող Մասնագիտական կատարելագործման ծրագրի (ՄԿԾ, Professional Development Program, PDP) հետ՝ այն հաշվով, որպեսզի կատարվող նշանակումները հիմնված լինեն իրական պահանջմունքների վրա և կատարվեն մրցակցային գործընթացի արդյունքում (ՄԿԾ մասին ավելի մանրամասն տես Գլուխ 22):

Որոշ համակարգերում նշանակման կամ առաջխաղացման հավակնող թեկնածուները պետք է անձամբ ներկայանան քննող հանձնաժողովներին՝ հարցազրույց անցնելու համար: Մշտական կազմ ունեցող հանձնաժողովների պարագայում թեկնածուներից ակնկալվում է, որ նրանք նախևառաջ այցելեն հանձնաժողովի առավել ազդեցիկ անդամներին՝ նրանց աջակցությունը ստանալու նպատակով, ինչը կոռուպցիոն լայն հնարավորություններ ընձեռող մի գործընթաց է: Սրա հետևանքն է լինում նաև այն, որ ապահովվում է թեկնածուների կայուն մասնակցությունը հովանավորահաճախորդ հարաբերություններին:

Պատուհան 5.3. Բարեվարքության ամրապնդումը հերթական սպայական կոչումներ ստանալու համար թեկնածուների ընտրության հանձնաժողովներում

Հերթական սպայական կոչումների համար թեկնածուների ընտրության գործընթացի առավելագույն օբյեկտիվությունը երաշխավորելու համար ԱՄՆ-ում գործում է ընտրող հանձնաժողովների խիստ մանրամասն կարգավորված համակարգ: Նմանատիպ գործընթաց անցկացվում է նաև այն անձանց թեկնածությունները ուսումնասիրելիս, ովքեր հավակնում են ծառայողական առաջխաղացման շրջադարձային փոփոխությունների:

Հանձնաժողովների գումարումն ու ղեկավարումը: Հանձնաժողովները գումարվում են ըստ անհրաժեշտության (սովորաբար՝ տարին մեկ անգամ), քարտուղարի (բարձրաստիճան քաղաքական պաշտոնյայի) կողմից, որը պատասխանատու է զինված ուժերի տվյալ տեսակի համար: Յուրաքանչյուր կոչման կամ ծառայության տեսակի համար (օրինակ՝ մարտական զորամիավորումների սպաներ, ինժեներական զորքերի սպաներ, բժշկական ծառայության սպաներ և այլն) գոյություն ունեն առանձին հանձնաժողովներ, սակայն հաճախ դրանք գումարվում են միաժամանակ և նույն օրը: Քարտուղարը ներկայացնում է Հրահանգավորան հուշաթերթիկը (Memorandum of Instruction), որտեղ ամրագրված են ընտրության մեթոդները, հաշվի առնվելու ենթակա գործոնները, ընտրվելու ենթակա սպաների առավելագույն քանակը և արդյունքում ընդունվելիք փաստաթղթերի տեսակները:

Անդամությունը: Հանձնաժողովները բաղկացած են իսկական զինվորական ծառայության մեջ գտնվող առնվազն հինգ սպաներից, որոնք պատահականության հիմունքներով ընտրվում են հրամանատարների կողմից՝ ներկայացված պրոֆեսիոնալիզմի և բարեվարքության ամենախիստ պահանջները բավարարող սպաների ցուցակներից: Այս ցուցակներից ընտրված հինգ սպաներից յուրաքանչյուրի կոչումը պետք է լինի ավելի բարձր, քան այն սպաների կոչումները, ում թեկնածությունները նրանք պետք է քննարկեն: Հաճախ հանձնաժողովների անդամները տեղյակ չեն լինում, թե կոնկրետ որ հանձնաժողովի կազմում են նրանք ընդգրկված՝ ընդհուպ մինչև հանձնաժողովի աշխատանքի վայր ժամանելը: Ոչ մի սպա իրավունք չունի երկու անգամ անընդմեջ լինելու նույն կոչման կամ ծառայության նույն տեսակի համար գումարվող հանձնաժողովի անդամ: Հանձնաժողովներին կցվում են գործավարներ, ովքեր վարում են նիստերի արձանագրությունները և ապահովում հանձնաժողովների վարչարարական օժանդակությունը: Հաճախ դա լինում են կադրերի գործերով կառավարիչները, սակայն ոչ անմիջապես այն սպաների, ում թեկնածությունները քննում է տվյալ հանձնաժողովը:

Հանձնաժողովի անդամներին արգելվում է աշխատանքը չավարտած՝ հանձնաժողովին իրենց անդամության փաստը անմիջական վերադասության շղթայից դուրս որևէ մեկին բացահայտելը: Ոչ պաշտոնական զանգերը կամ «մարդկային» շփման համար քննարկումների վայր կատարվելիք այցերն արգելվում են: Հանձնաժողովի ոչ մի անդամ իրավունք չունի հանձնաժողովի կազմից դուրս գտնվող որևէ մեկին, այդ թվում՝ իր վերադասին կամ ենթակային, հաղորդելու տեղի ունեցած քննարկումների մանրամասները, և ոչ էլ իրավունք ունի բացահայտելու արդյունքներին վերաբերող որևէ տեղեկություն՝ նախքան ընտրված թեկնածուների ցուցակի պաշտոնական հրապարակումը: Հանձնաժողովի անդամները երդում են տալիս որևէ նախապատվություն չտալ թեկնածու որևէ անհատի կամ անձանց խմբի, ինչպես նաև՝ չստեղծել նման նախապատվություն ունենալու տպավորություն: Հանձնաժողովի անդամները պարտավոր են զեկուցել անպատշաճ ցանկացած երևույթի վերաբերյալ իրենց ունեցած կասկածների մասին:

Գործընթացի բարեվարքությունը: Հանձնաժողովին տրամադրվելիք տեղեկատվությունը խիստ կանոնակարգված է և բխում է տվյալ սպայի անձնական գործից և նրա հաղորդակցություններից: Հանձնաժողովի նիստ գումարվելու մասին հայտարարվում է դրանից առնվազն 30 օր առաջ՝ այն հաշվով, որպեսզի թեկնածուները ժամանակ ունենան իրենց անձնական տվյալները ստուգելու, շտկելու և թարմացնելու համար, միաժամանակ հրապարակելով այն բոլոր սպաների անունները, ում թեկնածությունները քննարկվելու են տվյալ հանձնաժողովի կողմից: Սպաները կարող են նաև նամակ ուղարկել հանձնաժողովին՝ տրամադրելով լրացուցիչ տեղեկություններ կամ պարզաբանումներ: Ոչ մի հաղորդում՝ լավ կամ վատ բովանդակության, չի կարող տրվել երրորդ անձանց կողմից, բացառությամբ այն դեպքերի, երբ այդպիսի հաղորդումը ներկայացվում է թեկնածու սպայի կողմից հանձնաժողովին ուղարկված նամակին կից: Առանձին տեղեկություններ, ինչպես, օրինակ, կնոջ աշխատանք ունենալու մասին տեղեկատվությունը, անթույլատրելի են քննարկմանը ներկայացվելու համար:

Հանձնաժողովի ոչ մի անդամ իրավունք չունի քննարկման համար ներկայացնելու որևէ տեղեկություն՝ լավ թե վատ, որն ուղղակի թույլատրված չէ կանոնադրության համաձայն: Որևէ թեկնածուի մասնագիտական որակների մասին հանձնաժողովի անդամի ունեցած անձնական տեղեկությունները կամ կարծիքը կարող են քննարկման առարկա հանդիսանալ միայն բարձրագույն սպայական կոչումների հանձնաժողովների ներսում: Ոչ ոք իրավունք չունի, որոշումների վրա ազդելու նպատակով, հանձնաժողովի կամ քարտուղարի առջև ներկայացնելու ինքն իրեն կամ մեկ այլ անձի. հանձնաժողովի անդամների հետ շփվելու փորձերը հանդիսանում են զինվորական կանոնադրության խախտում: Քարտուղարն իրավունք ունի ներկայանալու հանձնաժողովի առաջ, ամեն դեպքում, սակայն, արված բոլոր մեկնաբանությունները ձայնագրվելու են, գրի են առնվելու և ներկայացվելու են հանձնաժողովի բոլոր անդամներին:

Քարտուղարը կամ նրա ներկայացուցիչը, պատահականության հիմունքներով, հարցազրույցներ են ունենում հանձնաժողովների նախագահների, անդամների, արձանագրողների և վարչական օժանդակ անձնակազմի հետ՝ ապահովելու որ հանձնաժողովների նիստերը տեղի ունենան գործող օրենքին, կանոնադրություններին և ուղեցույցներին համապատասխան:

Կայացվող որոշումների բարեվարքությունը: Երաշխավորություններն ընդունվում են հանձնաժողովի անդամների ձայների մեծամասնությամբ, հանձնաժողովի նախագահը իրավունք չունի օգտագործելու իր դիրքը որևէ թեկնածության վերաբերյալ քվեարկությունը կանխելու նպատակով: Քաղաքացիական կամ զինվորական որևէ պաշտոնյա իրավունք չունի ուղղորդելու հանձնաժողովի անդամներին, որպեսզի հանձնաժողովը երաշխավորի որևէ մեկի թեկնածությունը կամ մերժի այն: Հանձնաժողովի զեկույցը ներկայացվում է քարտուղարին, ով իրավունք ունի կամ ուղարկելու այն ԱՄՆ նախագահին՝ հաստատման համար, կամ էլ վերադարձնելու հանձնաժողովին՝ որոշ հարցեր նորից քննության առնելու խնդրանքով: Եթե քարտուղարը միջնորդում է հանել որևէ մեկի անունը և այդ առթիվ հանձնաժողովին է տրամադրում լրացուցիչ տեղեկատվություն, ապա այդ տեղեկատվությունը պետք է տրամադրվի նաև տվյալ թեկնածուին, ով հնարավորություն ունի պատասխանելու: Քարտուղարը, սակայն, իրավունք չունի փոփոխություններ մտցնելու հանձնաժողովի որոշման մեջ: Միայն ԱՄՆ Նախագահն է, որ իրավունք ունի, նախքան հանձնաժողովի որոշումն հաստատելը, հանձնաժողովի կողմից հերթական կոչումը ստանալու համար երաշխավորված որևէ սպայի անունը հանել ցուցակից: Նախագահի կողմից որոշումը հաստատվելուց հետո, այն ուղարկվում է ԱՄՆ Սենատին, որն էլ վերջնականապես հաստատում է բոլոր հերթական կոչումները՝ մայորի կոչումից սկսած և ավելի բարձր:

Աղբյուրը. **Ցամաքային զորքերի վարչություն, *Սպաների առաջխաղացումը*, Ցամաքային զորքերի կանոնադրություն, հաստատված է Հ-600-8-29 (25 փետրվարի, 2005 թ.),** www.army.mil/usapa/epubs/pdf/r600_8_29.pdf**, (Department of the Army, *Officer Promotions*, Army Regulation 600-8-29 (25 February 2005),** www.army.mil/usapa/epubs/pdf/r600_8_29.pdf**)**:

Կիրառելով ռազմավարական մոտեցումը. բարեվարքություն, թափանցիկություն և հաշվետվողականություն

Մարդը բարդը երևույթ է: Այդ բարդությունը միայն տրամաբանության օգնությամբ ընկալելը դժվար է, և այլոց մասին մեր գնահատականները հաճախ կրում են շատ ինտուիտիվ բնույթ: Սա անհրաժեշտ է և օգտակար, քանի որ մարդկանց մասին մեր ինտուիտիվ գնահատականները հենվում են ահռելի քանակությամբ տեղեկատվության վրա և ողջամտորեն բավարարում են ճշգրտության չափանիշները: Այնուամենայնիվ, ինտուիցիան ունի խիստ սուբյեկտիվ բնույթ, տարբեր է տարբեր մարդկանց մոտ և հակված հոգեբանական տարբեր գործոնների ազդեցության տակ ընկնելու: Կադրային կառավարման պարագայում, ինչպես և ղեկավարման ժամանակ, հիմնական խնդիրն է հանդիսանում ոչ թե ինտուիտիվ գնահատման ու դատողության բացառումը, այլ՝ դրանք օբյեկտի-

վության և համապարտադիրության չափանիշների հետ համադրելը: Հակակոռուպցիոն ցանկացած միջոցառում, հաջողությամբ պսակվելու համար, կադրային հարցերում չպետք է պարփակվի միայն օբյեկտիվ արտաքին չափորոշիչների շրջանակներում:

Բարեվարքություն

Իր ամենախորն էությամբ բարեվարքությունը որոշման կայացման գործընթացի մեջ է: Ի՞նչ տեղեկատվություն է մատուցվել: Ի՞նչ որոշում է կայացվել: Ո՞վ է այն կայացրել: Ինչո՞ւ: Որոշման կայացման բարեվարքությունը, հետևաբար՝ գնահատման համապարտադիր չափանիշներին համապատասխանությունն ու օբյեկտիվության պահանջները բավարարելը, ապահովված են առավելագույն կերպով, եթե կադրային համակարգի ներսում իրականացվող գործառույթները հստակ տարանջատված են: Հիմնական գործառույթների թվում պետք է լինեն.

- Կադրերի ներկայիս/ապագա պահանջը պարզելը: Սա ընձեռում է մի ինքնուրույն չափման միավոր, որով պետք է գնահատվեն մյուս գործողությունները: Տրամաբանորեն, այս գործառույթը պատկանում է պաշտպանության նախարարությանը կամ գլխավոր շտաբին:
- Մարդկային ռեսուրսի օգտագործման և կատարելագործման ռազմավարական պլանավորումը: Սրա միջոցով մշակվում են այն քաղաքականություններն ու մոտեցումները, որոնք թույլ են տալիս նախապատրաստել այնպիսի մարդկային ռեսուրսներ, որոնք անհրաժեշտ են կարճաժամկետ և երկարաժամկետ կարիքները բավարարելու համար: Սա ներառում է հիմնական գործընթացների (օրինակ՝ ընդունող հանձնաժողովների աշխատանքի) համար ուղեցույցների մշակումը (որոնք պետք է հաստատվեն քաղաքական իշխանության կողմից), ինչպես նաև այնպիսի մեխանիզմների ստեղծումը, որոնց շրջանակներում կադրային հարցերով պատասխանատուների և հրամանատարների կողմից ամենօրյա ռեժիմով ընդունվում են կադրային տարբեր հարցերի վերաբերյալ որոշումներ: Սա նույնպես, տրամաբանորեն, պետք է լինի պաշտպանության նախարարության կամ գլխավոր շտաբի գործառույթը, սակայն՝ կադրային պահանջները պարզելու գործառույթից առանձին:
- Կադրային կառավարումը: Սա ներառում է մշտական ռեժիմով իրականացվող այն գործողությունները, որոնք առնչվում են կոնկրետ զինծառայողների՝ զինված ուժերում հավաքագրմանը, վերապատրաստմանը, վարժանքներին մասնակցությանը, առաջխաղացմանն ու ատեստավորմանը, նշանակմանը և ազատմանը: Շատ համակարգերում գոյություն ունի ինքնուրույն, միայն կենտրոնական ապարատից ղեկավարվող կադրերի կառավարման հարցերով վարչություն, որը հաշվետու է անմիջապես պաշտպանության նախարարության կամ գլխավոր շտաբի ղեկավարությանը (աշխատելով ռազմավարական պլանավորմամբ նախանշված շրջանակներում): Այլ համակարգերում այս գործառույթով օժտված է զինված ուժերի կոնկրետ տեսակի ղեկավարությունը: Կադրային կառավարման վարչակազմի ներսում կարող են տարանջատվել նաև կադրային կառավարման համար պատասխանատու անձանց գործառույթները (կադրերի մակարդակով) և կարիքների գնահատման համար պատասխանատուների գործառույթները (հրամանատարների մակարդակով), ինչը նույնպես օգտակար է:
- Ատեստացիոն (որակավորման) հանձնաժողովները: Սրանք, օբյեկտիվության և համապարտադիրության պահանջներն առավելագույնս պահպանելով, քննարկման են ներկայացնում այն թեկնածուների խմբերին, ովքեր հավակնում են հերթական կոչումը ստանալուն կամ ծառայողական առաջխաղացման նոր փուլ սկսելուն: Նաև ժամանակավոր այնպիսի հանձնաժողովներ ունենալը, որոնք ստեղծվում են անաչառ ժյուրիի կարգավիճակով միանվագ կերպով գործելու նպատակով և հետևելով խիստ կարգավորումների և ուղեցույցների պահանջներին, նույնպես օգնում է անկողմնակալությունն ապահովելու և կոռուպցիոն ռիսկերը նվազեցնելու գործում: Մանրամասն օրինակի համար տե՛ս Պատուհան 5.3-ը:
- Վիճակագրություն/գնահատում: Սրա միջոցով երաշխավորվում է, որպեսզի կադրային գործունեությանն ու դրա վերջնարդյունքներին առնչվող բոլոր հարցերով հավաքվի, ուսումնասիրվի և համապատասխան ինստիտուտներին տրամադրվի ճշգրիտ տեղեկատվություն: Լավագույն տարբերակը կլինի այն, որ դա տեղի ունենա ինքնուրույնության բարձր մակարդակի պայմաններում՝ այն հաշվով, որպեսզի երաշխավորվի կադրային կառավարման ար-

դյունավետության մասին բարձրաստիճան ղեկավարությանը ճշգրիտ տեղեկատվության հաղորդումը:

- Հրամանատարներ: Նրանք կադրային կառավարման համակարգի ծառայությունների ամենօրյա սպառողներն են, ովքեր պետք է հնարավորություն ունենան թույլ տալու իրենց որոշակի ճկունություն՝ առկա խնդիրները լուծելու նպատակով իրենց հրամանատարության ներքո գտնվող մարդկային ռեսուրսները ճիշտ կիրառելու և ղեկավարման շատ ինտուիտիվ հմտությունը գործի դնելու համար: Հրամանատարներն ու մյուս վերադասները հանդիսանում են անձնակազմի կողմից իր պարտականությունները կատարելու վերաբերյալ տեղեկատվության հիմնական աղբյուրը և հաճախ կարևոր դեր են խաղում իրենց ենթակաների ծառայողական առաջխաղացման և սպասվելիք նշանակումների հետ համաձայնելու հարցում: Միաժամանակ, նրանց իշխանությունը չպետք է լինի կամայական կամ բացարձակ, քանի որ հակառակ դեպքում ենթակաների իրավունքները կամ կադրային ռեսուրսների պատրաստման զինված ուժերի երկարաժամկետ ռազմավարական շահերը կարող են զոհաբերվել այսրոպեական կարճաժամկետ խնդիրների լուծմանը:

Վերը նշված տարրերից յուրաքանչյուրը կոչված է ապահովելու կադրային կառավարման գործընթացի որոշակի բաղադրիչը: Այդ պարագայում, նրանց փոխգործակցությունը առավելագույնի է հասցնում ընդհանուր համակարգի բարեվարքության մակարդակը և բարձրացնում կայացվող որոշումների համապատասխանությունը համապարտադիրության և օբյեկտիվության չափորոշիչներին: Սրա արդյունավետ իրականացումն ապահովելու համար, սակայն, անհրաժեշտ է ունենալ ներքին թափանցիկություն՝ երբ ճշգրիտ տեղեկատվությունը արդյունավետորեն տարածվում է համակարգի բոլոր տարրերի միջով: Իհարկե, ընդհանուր համակարգի արդյունավետ աշխատանքի համար կարևոր է ապահովել նաև համակարգի տարբեր բաղադրիչների միջև անխափան փոխգործակցությունը:

Թափանցիկություն

Կադրային ոլորտում թափանցիկության ապահովման խնդիրը բարդացված է մի քանի գործոնների հետևանքով: Կադրային ոլորտում իրականացվող գործողությունների մեծ մասը սովորական, գրեթե ամենօրյա բնույթի է և դրանց կատարումը «լուծվում է» ամբողջ համակարգի ներսում: Այսպիսի գործողությունների մասին ճշգրիտ տեղեկատվություն հավաքելը շատ բարդ խնդիր է, քանի որ վարչական հաշվետվությունների ներկայացումը սովորաբար կատարվում է վերադասության շղթայի միջոցով, ինչն այնքան էլ հավանական չի դարձնում, որպեսզի բացասական տեղեկատվությունը փոխանցվի ավելի բարձր ատյանին: Ավտոմատացված, տեղեկատվությունը՝ այն ստանալուց ստանալուց անմիջապես հետո փոխանցող համակարգերը, որոնք գործում են կադրային կառավարում իրականացնող պաշտոնատար անձանց հսկողության ներքո, կարող են նպաստել, որպեսզի կադրային կառավարման կենտրոնական համակարգն ունենա սպառիչ և ամենաթարմ տեղեկատվությունը հրամանատարների կողմից կադրային հարցերով կայացված բոլոր որոշումների մասին:

Մյուս դժվարությունը մշակութային այն բաժանարար գիծն է, որն անցնում է ստորաբաժանումների և կենտրոնական կառույցների միջով: Գրված օրենքներից ու կանոնադրություններից տեղեռում թույլ տրվող շեղումները հաճախ ունենում են դրա՝ չգրված նորմերում կամ ավանդույթներում արմատավորված սոցիալական թույլտվությունը, սանկցիան (իսկ կատարողները գտնվում են դրանց պաշտպանության ներքո): Չգրված այս նորմերը հաճախ ավելի են ամրապնդվում այն հավատով, որ դրանք հանդիսանում են զինվորական մշակույթի կարևոր բաղադրիչը, որը կենսապես անհրաժեշտ է մարտական հաջողություններ գրանցելու համար, այսինքն՝ շատ խիստ իմպերատիվ այն անձանց համար, ովքեր հավանական է, որ ստիպված կլինեն հանձնել մարտական քննությունը: Սոցիալական այս մշակույթի նման նորմերի պահպանումն ու ամրապնդումը խիստ զսպող հանգամանք է հանդիսանում խախտումների մասին հայտնող կամ «ահազանգող» անձանց (whistleblowers, բառացիորեն՝ «շվի փչողների») համար, ովքեր կցանկանային հաղորդել գրված օրենքներից թույլ տրվող շեղումների մասին: Այս խնդիրը կարելի է մեղմացնել կենտրոնական կադրային համակարգի և հրամանատարների միջև վստահության մթնոլորտ ստեղծելու միջոցով, այսինքն՝ զինված ուժերի «գործող» մասը պետք է հավատա, որ կադրային կառավարման համակարգը իրոք նպաստում է մարտում հաղթանակ տոնելու նպատակին, այլ ոչ թե աշխատում է վարչարարական ինքնագոհության համար: Այնպիսի քայլերը, ինչպիսիք են վերաբերելի տեղեկատվու-

թյունը հաղորդագրությունների և հրամանատարական կազմի խորհրդակցությունների միջոցով շրջանառելը, «գործող» զինծառայողներին ռոտացիոն հիմունքներով կադրային կառավարման համակարգում ներգրավելը, հրամանատարներին կարող են համոզել դառնալու ավելի լայն ընկալվող կադրային համակարգի կառուցողականորեն տրամադրված և շահագրգիռ մի մասը, այլ ոչ թե պարզապես կենտրոնանալու սեփական մենաշնորհները պահպանելու վրա:

Պետք է նշել թափանցիկության երկու բաղադրիչի մասին ևս: Առաջինը կադրային կարիքների առթիվ հստակություն մտցնելու և ընկալումը երաշխավորելու խնդիրն է՝ այն հաշվով, որպեսզի կադրային համակարգի բոլոր տարրերն ունենան միևնույն տեսլականը: Երկրորդը անհատապես զինծառայողի համար թափանցիկությունն ապահովելու կարիքն է: Զինծառայողը պետք է լիարժեք հնարավորություն ունենա ծանոթանալու իր անձնական գործին, ինչպես նաև վիճարկելու այն մասերը, որոնք սխալ են գրանցվել կամ, իր կարծիքով, ճիշտ չեն գնահատում իր կատարած աշխատանքը, և հասնելու այդ տվյալների փոփոխության: Նմանապես և հրամանատարների գնահատականները պետք է ներկայացվեն նրանց ենթականերին, և վերջիններս պետք է ունենան գրավոր զեկուցագիր ներկայացնելու կամ գնահատականը բողոքարկելու հնարավորություն: Վերջապես, զինծառայողների մեծ խմբերին վերաբերող վարչական որոշումները ենթակա են հրապարակման, օրինակ՝ հերթական զինվորական կոչումների համար թեկնածուների ընտրության հանձնաժողովների կամ բնակարանի համար հերթագրված սպաների ցուցակները (ներառյալ՝ հերթի մեջ նրանց տեղի համարը): Հրապարակային պետք է լինի նաև այդ ցուցակների հիման վրա բնակարանների բաշխման գործընթացը:

Հաշվետվողականություն/պատասխանատվություն

Կադրային կառավարման տեսանկյունից առանձնահատուկ նշանակություն ունեն հաշվետվողականության երեք մակարդակները: Առաջինը հրամանատարների և վերադաս այլ պաշտոնյաների պատասխանատվությունն է կադրերի կենտրոնական գլխավոր վարչության առջև՝ այն կադրային որոշումների համար, որոնք նրանք կայացնում են իրենց իրավասության շրջանակներում: Երկրորդը կադրերի կենտրոնական գլխավոր վարչության ղեկավարի պատասխանատվությունն է քաղաքացիական անձ հանդիսացող այն քաղաքական պաշտոնյայի առջև, ում գործադիր իշխանությունը նշանակել է որպես պաշտպանության ոլորտի պատասխանատու: Երրորդ մակարդակը գործադիրի պատասխանատվությունն է խորհրդարանի և հանրության առջև:

Կադրային հարցերի անհատականացված բնույթը պահանջում է, որ յուրաքանչյուր կոնկրետ դեպքում ցուցաբերվի շրջահայացություն և ուշադրություն դեպի տարբեր առանձնահատկությունները: Լավագույն փորձը հուշում է, որ այն վերադասները, ովքեր կանոնավոր շփվում են գործընկերների հետ, լավագույնս կարող են հաշվի առնել նման սուբյեկտիվ հանգամանքները իրենց գնահատականներում: Այսպես, չնայած միշտ էլ հնարավոր է այդ որոշումները վերանայման նպատակով ներկայացնել ավելի վերադաս պաշտոնյայի, այնուամենայնիվ, դա ինքնին չի հանգեցնի օբյեկտիվության աստիճանի բարձրացման: Եթե չկան մեխանիզմներ՝ վերանայման գործընթացում նոր տեղեկատվություն ներկայացնելու համար, ապա այդպիսի վերանայումը կարող է դառնալ կայացված սուբյեկտիվ որոշումը վերահաստատելու ևս մեկ հնարավորություն, ընդ որում այնպիսի պայմաններում, երբ վերանայողը հեռու է խնդրի այս կամ այն լուծման գործնական հետևանքները պատկերացնելուց: Հետևաբար, կարևոր է, որ կադրերի կենտրոնական գլխավոր վարչությունները նվազագույնի հասցնեն հրամանատարական այն որոշումների տեսակների քանակը, որոնք ենթակա են պարտադիր ստուգման/վերանայման, փոխարենը նրանք կարող են պահանջել հաշվետու տեղեկանքների պարտադիր ներկայացում և հետևեն ընդհանուր զարգացումներին՝ համապատասխան կարգավորումների կայուն կիրառումն ու գնահատման չափանիշների կանխատեսելիությունը ապահովելու համար:

Օրինակ՝ հրամանատարներն իրավամբ հանդիսանում են արձակուրդ տրամադրելու վերաբերյալ որոշումներ կայացնող վերջնական ատյանը, ավելի բարձր ատյանում այդ որոշումների պարտադիր վենանայման գործընթացը կարող է արդարացված լինել միայն այն դեպքերում, երբ արձակուրդ տրամադրելու մասին դիմումը մերժելը կարող է հանգեցնել որոշակի բացասական հետևանքների (օրինակ՝ առանց արձակուրդի ծառայած լինելու ժամկետը հասնի վեց ամսի, անձը կորցնի տարեկան արձակուրդային վճարը ստանալու իրավունքը և այլն): Հետևելով ամփոփ տվյալներին՝ կադրերի կենտրոնական գլխավոր վարչությունը կարող է երաշխավորել, որ հրամանատա-

րի հայեցողությունը իրացվի հավասարապես՝ այդ նպատակին հասնելու համար փնտրելով վիճակագրական այնպիսի շեղումներ, որոնց մասին կարող է վկայել առանձին զինծառայողների կամ հրամանատարների չօգտագործված և կորսված արձակուրդային ժամանակի մեծ քանակը:

Գործադիր իշխանության բարձրաստիճան քաղաքական պաշտոնյաներին նույնպես խորհուրդ է տրվում իրենց վերահսկողությունն իրականացնել մեծ մասամբ ընդհանրացված մակարդակով, խուսափելով առանձին զինծառայողների գործերով զբաղվելուց: Հիմնական նպատակը պետք է լինի կադրային կառավարման և պլանավորման համակարգերի ուղղորդումն ու բարեվարքության ապահովումը: Կարևոր միջոցներից են այստեղ առանձին պահանջների վավերացումը, պլանավորման համար ուղեցույցներ մշակելը, ինչպես նաև ընտրող հանձնաժողովների համար հրահանգներ ապահովելը: Կարևոր է նաև ուշադիր ուսումնասիրել հատուկ կադրային ծրագրերի արդյունքները՝ պարզելու համար, թե արդյոք դրանք ունեցել են այն ազդեցությունը, որի համար մշակվել և իրագործվել են: Իհարկե, գործադիրի այս բարձրաստիճան ներկայացուցիչները պետք է ստուգեն մեծ հնչեղություն ունեցող (և հավանաբար՝ մեծ կոռուպցիոն ռիսկեր պարունակող) առանձին կադրային որոշումներ, ինչպես նաև կազմակերպեն տեսչական այցեր՝ բարեվարքության համակարգի արդյունավետությունը գնահատելու համար:

Կադրային կոնկրետ որոշումների վրա ազդելու տեսանկյունից վճռորոշ նշանակություն ունի քաղաքացիական և զինվորական բարձրաստիճան պաշտոնյաների ընտրության պահը: Լավագույն տարբերակը կլինի այն, որ այդ ընթացքում իրենց քաղաքական հայեցողությունն իրացնող անձինք կոնկրետ ընտրությունը կատարելիս (կամ հաստատելիս) հենվեն այն թեկնածուների ցանկի վրա, ովքեր քաղաքացիական կամ զինվորական ծառայության համապատասխան մասնագիտական հանձնաժողովների կողմից ներկայացվել են որպես պիտանի այդ պաշտոններում նշանակվելու համար:

Քաղաքական նշանակում ստացած պաշտոնյաները նույնպես պետք է հաշվետու լինեն կառավարության և օրենսդիր մարմնի առջև: Օրենսդրի լիազորություններն այս առումով կարող են ընդգրկել ընդունող կամ որակավորման հանձնաժողովների զեկույցները հաստատելը կամ կոնկրետ բարձրաստիճան պաշտոններում նշանակված անձանց հաստատելը: Օրենսդիր մարմինը պետք է նաև ապահովի զինված ուժերում մարդու իրավունքներին և աշխատանքային պայմաններին առնչվող հստակ օրենսդրական կարգավորումների առկայությունը: Իր հերթին, օմբուդսմանը պետք է պատասխանատու լինի աշխատավայրում իրավունքների պաշտպանությունը ապահովելու համար:

Ամփոփիչ մտքեր

Կադրային կառավարման ոլորտի կոռուպցիան, անձնական շահ հետապնդելով, կարող է էապես խաթարել պաշտպանության ոլորտի նպատակների իրագործումը, այն է՝ ազգային անվտանգության ապահովումը: Հաշվի առնելով կադրերի վրա ծախսվող հսկայական ռեսուրսներն ու ժամանակը, որը բարձրաստիճան պաշտոնյաների և տեխնիկական մասնագետների պարագայում կազմում է մի քանի տասնյակ տարիներ, այստեղ պատճառվող վնասը կարող է լինել շատ ծանր և շարունակական: Նման կոռուպցիան կարող է ձեռք բերել կայունություն, դառնալ համակարգային և ինքնավերարտադրվող, քանի որ նրանք, ովքեր առաջ գնալու համար ժամանակին վճարել են կամ «քաշել համապատասխան լարերից», ջանում են, որպեսզի նոր սերունդը նույնպես հետևի իրենց օրինակին: Սրա արդյունքը կարող է լինել անձնական կապերի, հավատարմության և կոռուպցիայի վրա հիմնված մի այնպիսի «ստվերային համակարգի» ստեղծումը, որը հաճախ թոշակի անցած սպաների և նրանց ընտանիքների միջոցով կապվում է տվյալ պետության ներսում առկա ավելի լայն ընդգրկում ունեցող կլանների հետ: Սա խարխլում է վերադասության շղթան և խաթարում զինված ուժերի բարոյական արժեհամակարգը, որի հիմքում ընկած է վտանգների ընդհանրության գիտակցումը, անձնական հատկանիշների և ընդունակությունների արժևորումը և սեփական շահը ավելի վեհ նպատակներին զոհաբերելու պատրաստակամությունը:

Նվիրական ջանքեր են անհրաժեշտ՝ կադրային ոլորտում կոռուպցիայի դեմ պայքար տանելու, ինչպես նաև կոռուպցիոն դրսևորումները կանխելու ու պաշտպանունակության և զինված ուժերի արժեհամակարգի նկատմամբ դրանց կործանարար հետևանքները խափանելու համար: Նվիրական ջանքերը պահանջում են բարձրաստիճան ղեկավարների նվիրված աշխատանք, ինչպես նաև նվիրյալների անձնակազմ: Այս անձնակազմը քանակական տեսակետից կարող է լինել նաև փոքր,

եթե այն լինի պրոֆեսիոնալ, լիազորված և անմիջական մուտքի իրավունք ունենա այն բարձրաստիճան ղեկավար պաշտոնյայի մոտ, ով պատասխանատու է այս ոլորտի համար:

Ինչ խոսք, այս անձնակազմի համար հիմնական խնդիրն է լինելու կադրերի կառավարման համակարգի ներսում կոնկրետ կոռուպցիոն ռիսկերի և սխեմաների բացահայտումն ու դրանց դեմ պայքարը: Բայց և այնպես, նրանք չպետք է շեղվեն իրենց հիմնական նպատակից, որպիսին հանդիսանում է բարեվարքության, թափանցիկության և հաշվետվողականության ռեժիմի ապահովումը կարևոր որոշումներ կայացնելու ընթացքում: Այս նպատակին հասնելու համար լավագույն միջոցը մի այնպիսի համակարգի գործարկումն է, որը կենտրոնական քաղաքականությունը, որոշումների կայացման ու վերահսկողության մեխանիզմները հավասարակշռում է հրամանատարների հայեցողության և նախաձեռնողականության հետ: Որոշումների հիմքում դրվող տեղեկատվության տեսակներն ու չափորոշիչները, ինչպես նաև որոշումների կայացման բուն ընթացակարգը պետք է լինեն հստակ: Տեղեկատվությունը պետք է մատչելի լինի շահագրգիռ բոլոր կողմերի համար (մասնավոր կյանքի գաղտնիք կազմող տեղեկությունների խորհրդապահության սահմաններում), և պետք է գոյություն ունենան այդ տեղեկատվության ճշգրտությունը երաշխավորող միջոցներ: Պետք է հստակություն լինի առ այն, թե ովքեր են կայացնում որոշումները, և ում են նրանք հաշվետու: Եվ երևի թե ամենակարևորը՝ կենտրոնանալով զինված ուժերի ընդհանուր տեսլականն ու ընդհանուր արժեհամակարգն արտացոլող կոնկրետ պահանջների վրա, կոռուպցիան կարող է անիծյալ ու մերժված մի հանցագործություն դառնալ, եթե ի ցույց դրվի, թե իրականում ինչ է այն իրենից ներկայացնում, այսինքն՝ պարզաբանվի, որ այն հանդիսանում է զինված ուժերի պարտության պատճառների մշտական ուղեկիցը:

ԳԼՈՒԽ 6.
ՊԱՇՏՊԱՆՈՒԹՅԱՆ ՈԼՈՐՏԻ ԲՅՈՒՋԵՏԱՎՈՐՈՒՄՆ ՈՒ ՖԻՆԱՆՍԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՈՒՄԸ

Պաշտպանության ոլորտի բյուջետավորումը մի գործընթաց է, որի շրջանակներում ֆինանսական ռեսուրսներ են հատկացվում պաշտպանական ոլորտի տարբեր գործառույթների համար: Սա բարդ գործընթաց է, որն իր մեջ ներառում է բյուջեի պլանավորումը, կատարումը, հաշվետվությունների ներկայացումը և աուդիտը: Պաշտպանության ոլորտի թափանցիկ բյուջետավորումը և հաշվետու ֆինանսական կառավարումը վճռորոշ նշանակություն ունեն պաշտպանության ոլորտի ցանկացած գործունեության բարեվարքության ապահովման և կոռուպցիայի հավանականությունը նվազեցնելու համար: Ֆինանսական ոչ թափանցիկ կառավարումը և հաշվետվողականության պակասը կոռուպցիոն երևույթներին նպաստող հզոր խթան են: Անգամ եթե չկան կոռուպցիայի ակնառու դեպքեր, վատ պլանավորումը, քաղաքականության մշակման, պլանավորման և բյուջետավորման գործընթացների միջև կապի բացակայությունը, ինչպես նաև ծախսերի վատ վերահսկումը խիստ բացասաբար են անդրադառնում պաշտպանության ոլորտի աշխատանքի վրա և ինչպես զինվորական, այնպես էլ քաղաքացիական անձնակազմին զրկում որևէ մոտիվացիայից:

Սույն գլխում հիմնական ուշադրությունը դարձվում է բյուջետավորման սկզբունքների և ընթացակարգային խնդիրների վրա: Հիմնական նպատակներից մեկն այն է, թե ինչպես ապահովել բարեվարքությունը բյուջետային գործընթացում: Միաժամանակ, սույն ժողովածուի III բաժնի համապատասխան գլուխներում վերլուծվում է այս գործընթացում խորհրդարանի, աուդիտային մարմինների, ընդհանրապես հասարակության և շահագրգիռ այլ կողմերի ունեցած դերակատարումը:

Սկզբունքներն ու պահանջները

Պաշտպանության ոլորտի բյուջետավորումն ու ֆինանսական կառավարումը արտացոլում են բյուջետային այն ընթացակարգն ու պրակտիկան, որոնք գոյություն ունեն հանրային ամբողջ հատվածում: Այսպես, պաշտպանության ոլորտի ֆինանսական կառավարմանն առնչվող կոռուպցիոն խթանների ուսումնասիրությունը կարելի է սկսել հանրային ոլորտի արդյունավետ բյուջետավորման այն հիմնական սկզբունքների կիրառման վերլուծությունից, որոնք ներկայացված են Պատուհան 6.1-ում: Չնայած Համաշխարհային բանկի տիրույթում անվտանգության և պաշտպանության ոլորտները ներգրավված չեն, այդ սկզբունքները հավասարապես կիրառվում են նաև պաշտպանության ոլորտի բյուջետավորման և ֆինանսական կառավարման նկատմամբ:

Պաշտպանության ոլորտի բյուջետավորման ժամանակակից ընկալման մեջ պաշտպանության ոլորտի գործունեության համար գումարների և ըստ այդմ՝ մարդկային, նյութական ռեսուրսների և ենթակառուցվածքների հատկացումը հստակորեն նպաստում են անվտանգության և պաշտպանության նպատակների ու զինված ուժերի ռազմավարության իրականացմանը: ԱՄՆ նախկին Նախագահ Հարրի Ս. Թրումանի խոսքերով՝ «ռազմավարությունը, ծրագերը ու բյուջեն միևնույն հիմնարար որոշումների բաղադրիչներն են»[32]:

Պատուհան 6.1. Հանրային ոլորտի արդյունավետ բյուջետավորման հիմնական սկզբունքները

Համաշխարհային բանկը սահմանել է արդյունավետ բյուջետավորման և ֆինանսական կառավարման հետևյալ հիմնական սկզբունքները, որոնք ամբողջությամբ կիրառելի են պաշտպանության ոլորտի բյուջետավորման նկատմամբ՝

- Համակողմանիություն. Բյուջեն պետք է ընդգրկի բոլոր ֆինանսական գործառույթները:
- Կարգապահություն. Որոշումների կայացման ընթացքում պետք է խստորեն հաշվի առնվեն իրական ռեսուրսները՝ միջնաժամկետ կտրվածքով, բյուջեն պետք է ներառի միայն այն ռեսուրսները, որոնք անհրաժեշտ են պետական քաղաքականության իրականացման համար, և բյուջետային հատկացումները պետք է կատարվեն համապատասխան կերպով:

[32] «ԱՄՆ նախագահների հրապարակային ելույթները. Հարրի Թրուման, 1945 թ. (Վաշինգտոն, ԱՄՆ կառավարության հրատ., 1961 թ.), էջ 551, Public Papers of Presidents of the USA, Harry Truman, 1945 (Washington, DC: US Govern¬ment Printing Office, 1961), 551.

- Լեգիտիմություն. Քաղաքականություն մշակողները, ովքեր կարող են փոփոխություններ մտցնել քաղաքականության մեջ՝ դրա իրականացնման ընթացքում, պետք է մասնակից լինեն դրա ձևավորմանը և համաձայն լինեն սկզբնական քաղաքականությանը:
- Ճկունություն. Որոշումները պետք է կայացվեն առկա ամբողջ տեղեկատվության հիման վրա:
- Կանխատեսելիություն. Պետք է ապահովված լինի մակրո- և ռազմավարական քաղաքականության, ինչպես նաև ընթացիկ քաղաքականության ֆինանսավորման կայունությունը:
- Մրցակցություն. Բոլոր ոլորտները պետք է ունենան բյուջետային պլանավորման գործընթացին հավասար հիմունքներով մրցակցային մասնակցության հնարավորություն:
- Օբյեկտիվություն. Բյուջեն պետք է բխի եկամուտների և ծախսերի անկողմնակալ հաշվարկներից:
- Տեղեկատվություն. Պետք է առկա լինի միջնաժամկետ ընդհանուր ծախսերի բազային մակարդակ, որի հետ հնարավոր կլինի համեմատել քաղաքականության մեջ կատարվելիք փոփոխությունների ազդեցությունը բյուջեի վրա, ինչպես նաև պետք է գոյություն ունենա ծախսերի, դրանց արդյունավետության և հետևանքների վերաբերյալ ճգրիտ տեղեկատվություն:
- Թափանցիկություն. Որոշում կայացնողները որոշումներ կայացնելիս պետք է տիրապետեն բոլոր վերաբերելի խնդիրներին և տեղեկատվությանը, իսկ այդ որոշումներն էլ, ինչպես նաև դրանց հիմնավորումները, պետք է ներկայացվեն հանրությանը:
- Հաշվետվողականություն. Որոշում կայացնողները պետք է հաշվետու լինեն իրենց վերապահված լիազորությունների իրականացման համար:

Աղբյուրը. **Համաշխարհային բանկ, *«Հանրային ծախսերի կառավարման ձեռնարկ»* (Վաշինգտոն, Համաշխարհային բանկ, 1998 թ.), World Bank, *Public Expenditure Management Handbook* (Washington, DC: The World Bank, 1998), 1–2**:

Սակայն դա ոչ միշտ է եղել այդպես: Բյուջետավորման և հաշվապահական կամերալ (cameralistic) համակարգերում, որոնք գործողության մեջ էին ուշ միջնադարի Եվրոպայում, սուվերենը ֆինանսական տարվա ընթացքում ծախսում է որոշակի գումար, և չնայած ծախսումների նկատմամբ վերահսկողության առկայությանը, գոյություն չունի ծախսերի արդյունավետության որևէ օբյեկտիվ գնահատում: Նման համակարգերը հայտնի են նաև որպես ծախսերի կառավարման, այլ ոչ թե արդյունքների կառավարման վրա հիմնված բյուջետավորման և ֆինանսական կառավարման համակարգեր, և դրանք դեռևս կիրառելի են շատ պետությունների պաշտպանության ոլորտի ֆինանսավորումը իրականացնելու ընթացքում: Խորհրդարանը քվեարկում է կառավարության կողմից ներկայացված բյուջետային առաջարկի վերաբերյալ, որպիսին արտացոլված է պարզապես այն գումարի տեսքով, որը ենթակա է ծախսման զինվորական և քաղաքացիական անձնակազմի, ռազմական գործողությունների, նյութատեխնիկական սպասարկման, կապիտալ ներդրումների, ինչպես նաև հետազոտությունների և նոր հզորությունների կարիքների համար: Գործնականում, այսպիսի և անգամ մանրամասն ձևով ներկայացված պաշտպանական բյուջեն ինքնին չի ապահովում առկա քաղաքականության նպատակների և բյուջետային հայտերի միջև կապի ըմբռնումը:

Մյուս կողմից, նպատակների, ռազմավարության և դրանց իրագործման միջև առկա կապերի պարզաբանումը կենսականորեն անհրաժեշտ է ինչպես արդյունքները, այնպես էլ կատարողականը գնահատելու համար: Պատուհան 6.2-ում ներկայացված են կատարողականի այն չափորոշիչները, որոնք բացառիկ կարևորություն ունեն հանրային ոլորտի ֆինանսական կառավարման համակարգերն ու պրակտիկան գնահատելու համար:

Գործընթացի բարեվարքությունը

Ի տարբերություն «ծախսերի կառավարման» վրա հիմնված բյուջետավորման համակարգի՝ «արդյունքների» և «հետևանքների կառավարման» վրա հիմնված համակարգերում կիրառվող անվտանգության և պաշտպանության ոլորտների նպատակները սկզբից փոխակերպվում են հզորությունների ապահովման կարիքների ու համապատասխան ծրագրերի, իսկ այնուհետև՝ նաև բյուջետային հայտերի: Այսպիսի համակարգի ամենահայտնի օրինակն է ԱՄՆ ՊԴ պլանավորման, ծրագրավորման և բյուջետավորման համակարգը (ՊԾԲՀ, US DoD's Planning, Programming, and Budgeting System, PPBS), որը հիմնադրվել է 1960-ական թթ. սկզբին ՊԴ գլխավոր ֆինանսական տեսուչ Չարլզ Ջ. Հիթչի (Charles J. Hitch) կողմից, այն ժամանակվա պաշտպանության նախարար Ռոբերտ Ս. Մաք Նամարայի գլխավորությամբ (Robert S. McNamara): Շատ երկրներ, մասնավորապես հետ-

կոմունիստական անցումային փուլում գտնվող Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայի պետություններն ու նախկին ԽՍՀՄ հանրապետությունները, փորձում են կրկնօրինակել կամ հարմարեցնել ՊԾԲՀ-ն որպես իրենց պաշտպանական ոլորտների արդյունավետ կառավարման հիմնական գործիք և որպես պաշտպանության ոլորտի նկատմամբ ժողովրդավարական վերահսկողության իրականացման գործուն մեխանիզմ:

Պատուհան 6.2. Հանրային ոլորտի ֆինանսական կառավարման արդյունավետության գնահատման առավել կարևոր չափանիշները

Համաշխարհային բանկի «Հանրային ծախսեր և ֆինանսական հաշվետվողականություն» (ՀԾՖՀ, The Public Expenditure and Financial Accountability, PEFA) նախաձեռնությունը մատնանշել է «Գործունեության գնահատման մեխանիզմների» (Performance Measurement Framework) ցանկացած բաց և կանոնակարգված համակարգի գնահատման հետևյալ վեց կարևորագույն չափանիշները.

1. Բյուջեի իրագործելիություն. Բյուջեն իրատեսական է և կատարվում է ըստ նախատեսվածի:
2. Համակողմանիություն և թափանցիկություն. Բյուջեի ֆինանսական ռիսկերի վերահսկողությունը կրում է համալիր բնույթ, իսկ ֆինանսաբյուջետային տեղեկատվությունը մատչելի է հանրության համար:
3. Քաղաքական հենքի վրա կատարվող բյուջետավորում. Բյուջեն նախապատրաստվում է՝ պատշաճ կերպով հաշվի առնելով պետական քաղաքականության պահանջները:
4. Կանխատեսելիություն և վերահսկելիություն բյուջեն կատարելիս. Բյուջեն կատարվում է պատշաճ և կանխատեսելի կերպով, և գոյություն ունեն պետական միջոցների օգտագործման նկատմամբ վերահսկողություն և ուղղորդում իրականացնելու մեխանիզմներ:
5. Հաշվապահություն, փաստաթղթավորում և հաշվետվությունների ներկայացում. Ստեղծվում, պահվում և տարածվում են համարժեք հաշվետու փաստաթղթեր՝ որոշումների կայացման նկատմամբ վերահսկողության ապահովման, կառավարման և հաշվետվությունների ներկայացման նպատակով:
6. Արտաքին հսկողություն և աուդիտ. Գործում են պետական միջոցների օգտագործման նկատմամբ հսկողության և գործադիրի կողմից դրա արդյունքների հիման վրա համապատասխան միջոցառումներ իրականացնելու մեխանիզմներ:

***Աղբյուրը.* Համաշխարհային բանկ, *«Հանրային ոլորտի ֆինանսական կառավարում. «Գործունեության գնահատման մեխանիզմներ»* (Վաշինգտոն, ՀԾՖՀ Քարտուղարություն, հունիս, 2005թ.), (World Bank, *Public Financial Management: Performance Measurement Framework,* Washington, DC: PEFA Secretariat, June 2005, 2)**:

ՊԾԲՀ-ի պես համակարգերը թույլ են տալիս ապահովել փոխադարձ թափանցիկ կապը պաշտպանության ոլորտի նպատակների և բյուջեների, ինչպես նաև երկարաժամկետ և միջնաժամկետ ծրագրերի ու պլանների և ընթացիկ գործունեության միջև: Թե՛ գործադիր, թե՛ օրենսդիր իշխանության մեջ որոշում կայացնողները հնարավորություն են ստանում հասկանալու, թե ինչպիսին կլինի կոնկրետ որոշման ազդեցությունը պաշտպանության ոլորտի ընդհանուր հատկացումների և պաշտպանական տարբեր գործառույթների կամ ծրագրերի միջև դրանց տեղաբաշխման վրա՝ պաշտպանության ոլորտի առջև դրված նպատակների իրագործելիության և համապատասխանաբար՝ պետության անվտանգության ռիսկերի տեսանկյունից: Նման համակարգերը նաև օգնում են բյուջետային որոշակի ճկունություն ապահովելու փոփոխական իրավիճակներում՝ միաժամանակ պահպանելով թափանցիկության և հաշվետվողականության ռեժիմը:

Այնուամենայնիվ, ՊԾԲՀ-ն, որն ինքնին որոշում կայացնելու համար օժանդակող կարևոր գործիք է, չի երաշխավորում բարեվարքության ապահովումը պաշտպանության ոլորտի կառավարման ամբողջ ցիկլի ընթացքում: Այդ իսկ նպատակով այն պետք է լրացվի բյուջեի կատարման նկատմամբ հսկողության, հաշվետվողականության ապահովման, գնահատման և աուդիտի արդյունավետ մեխանիզմներով: Այդ իսկ պատճառով վերջին շրջանում ԱՄՆ ՊԴ-ն Պլանավորման, Ծրագրավորման և Բյուջետավորման փուլերին, այսինքն՝ ՊԾԲ-ին ավելացրել է Կատարման և Գնահատման փուլերը (**E**xecution and **A**ssessment), որի հետևանքով այժմ կիրառվում է ՊԾԲԿԳ համակարգը (PPBEA, Planning, Programming, Budgeting, Execution, and Assessment [system]: Վերջինս թույլ է տալիս համակողմանի հսկողություն իրականացնել կատարվող ծախսերի նկատ-

մամբ, ինչպես նաև երաշխավորում է լեգիտիմությունը և ֆինանսական կառավարման արդյունավետությունը[33]:

Որոշ երկրներում պաշտպանական ոլորտի նպատակները, ռազմավարությունը, ծրագրերը և բյուջեի կատարման արդյունքները համադրելու և այդ համադրումը փոփոխվող միջավայրում պահպանելու անհրաժեշտությունը դիտարկվում է որպես պաշտպանության ոլորտի ռազմավարական կառավարում: Պատուհան 6.3-ում ներկայացվում է պետություններից մեկի օրինակը՝ առ այն, թե ինչպես են պաշտպանության ոլորտի բյուջետավորումն ու ֆինանսական կառավարումը համադրվում մեկ միասնական ռազմավարական կառավարման համատեքստում, որը երաշխավորում է քաղաքական որոշակի կողմնորոշումը, թափանցիկությունը, արժանահավատությունը, ինչպես նաև արտաքին ու ներքին վերահսկողությունը բյուջեի պլանավորման և իրականացման դինամիկ գործընթացում[34]:

Բյուջետավորման գործընթացի բարեվարքության ապահովումը կարևոր է նաև փոփոխվող իրավիճակներում՝ հատկապես, երբ տվյալ երկիրը որդեգրել է ավելի երկարաժամկետ բյուջետային տեսլական, օրինակ՝ Միացյալ Թագավորության կողմից որդեգրված Պատուհան 6.4-ում ներկայացված քառամյա մոտեցումը, որը ներառում է նաև բյուջեի կատարման լիազորությունը:

Նիդեռլանդների պաշտպանության համակարգում, օրինակ, գոյություն ունի այնպիսի մի մեխանիզմ, որով կարճաժամկետ հարմարեցումներ են կատարվում՝ ելնելով առօրյա աշխատանքային գործթացում առաջացող հրատապ լուծում պահանջող կարիքներից, այսպես կոչված՝ պարզեցված ընթացակարգով իրականացվող գնումները: Որպես կանոն, սրանք համեմատաբար փոքր ծրագրեր են և գտնվում են բյուջետային հատկացման տվյալ շահառուի պատասխանատվության տիրույթում: Սա կարող է տեղի ունենալ պլանավորման այնպիսի համակարգի պայմաններում, որը բավականաչափ կայուն է իրատեսական ծրագրեր մշակելու համար և միաժամանակ նաև բավականաչափ ճկուն՝ չնախատեսված հանգամանքներին հարմարեցվելու համար: Ամեն դեպքում, նման բյուջետային ծախսերը պետք է գտնվեն ներքին և արտաքին վերահսկողության, ինչպես նաև աուդիտային մշտական մեխանիզմների գործողության ներքո՝ անկախ նրանից, թե որքան մեծ է առաջացած կարիքի հրատապության և/կամ գաղտնիության աստիճանը:

Պատուհան 6.3. Ֆինանսական կառավարումը պաշտպանության ոլորտի ռազմավարական կառավարման շրջանակներում

Պաշտպանական բյուջեի իրատեսական և իրագործելի լինելը, թափանցիկության չափորոշիչները, ինչպես նաև ծրագրերի, բյուջեների և աուդիտի քաղաքական որոշակի կողմնորոշվածությունն ապահովելու համար Բուլղարիայի պաշտպանության նախարարությունը ձեռնամուխ է եղել պաշտպանության ոլորտի ռազմավարական կառավարման մի նոր բազմակողմանի մեխանիզմի իրականացման: Այս մեխանիզմը բաղկացած է հետևյալ հինգ հիմնական գործընթացներից՝

1. պաշտպանական քաղաքականության ուսումնասիրություն և վերանայում.
2. քաղաքական ղեկավարում.
3. պաշտպանական կարիքների ուսումնասիրություն և վերանայում.
4. պաշտպանական հզորությունների ապահովում.
5. գործունեության և դրա արդյունքների գնահատում:

Պաշտպանական քաղաքականության գնահատումը և վերանայումը կատարվում է կառավարության յուրաքանչյուր նոր կազմի գործունեության ժամկետի սկզբում, և դրա արդյունքները հրապարակվում են Պաշտպանության «սպիտակ թղթերում», որոնք ներկայացվում են նաև խորհրդարանին: Ուսումնասիրությունը և վերանայումը կարող են կատարվել վերը նշված պարբերականությամբ՝ հաշվի առնելով այն նշանակալի փոփոխությունները, որոնք տեղի են ունենում պաշտպանության ոլորտին առնչվող միջավայրում, օրինակ՝ ֆինանսատնտեսական ճգնաժամի պայմաններում (մասնավորապես, եթե ՆԱՏՕ-ի գործընկերության անդամ երկիրը, Դաշինքի կողմից միանալու հրավեր ստանալով, ցանկանում է անդամակցել ՆԱՏՕ-ին):

[33] Ֆրանսուա Մելե, «Անվտանգության և պաշտպանության ոլորտներում հաշվետվողականության, թափանցիկության և ծախսերի վերահսկման չափման գործիքները»՝ զեկույց ՆԱՏՕ-ի և Սպառազինությունների վերահսկման և ստուգման տարածաշրջանային կենտրոնի (RACVIAC) համատեղ՝ «Պաշտպանության ոլորտի ռեսուրսների կառավարման բարելավումը, այդ թվում՝ զինված ուժերի բարեվարքությունն ամրապնդելու միջոցով» կոնֆերանսի ընթացքում, Զագրեբ, Խորվաթիա, (14-16 սեպտեմբերի, 2009թ.), Francois Melese, "Instruments for Measuring Accountability, Transparency and Control of Expenditures in the Security and Defence Sector," presentation to the NATO-RACVIAC conference on Better Management of Defence Resources, Including Building Integrity in the Armed Forces, Zagreb, Croatia (14-16 September 2009):

[34] Սա պաշտպանության ոլորտի բյուջետավորման և ֆինանսական կառավարման բարելավման գործընթացային մոտեցման օրինակ է: Այն լրացնող կազմակերպական փոփոխությունների մասին տես Պատուհան 17.1:

Պաշտպանության նախարարը պլանավորման յուրաքանչյուր տարեկան փուլի սկզբում հաստատում է քաղաքական և պլանավորման ուղեցույցները, ինչպես նաև՝ եթե բյուջետային տարվա շրջանակներում կատարված ուսումնասիրությունները վկայում են առկա նպատակները, ծրագրերը և ռեսուրսային սահմանափակումները վերահամադրելու անհրաժեշտության մասին:

Պաշտպանական կարիքների ուսումնասիրությունն ու վերանայումը տեղի են ունենում երկու տարին մեկ՝ ՆԱՏՕ-ի և ԵՄ պաշտպանական պլանավորման գործընթացներին համապատասխան: Սրա արդյունքում կայացվում է ապագայում անհրաժեշտ պաշտպանական հզորությունների փաթեթի վերաբերյալ որոշումը, որը միաժամանակ և՛ բազմակողմանի է, և՛ իրատեսական: Այս փաթեթի առանձին ենթաբաժիններ՝ որպես անհրաժեշտ հզորություններին հասնելու թիրախային ուղղություններ, հասցեագրվում են համապատասխան ծրագրերի ղեկավարներին, և նշված նպատակներին հասնելուն ուղղված քայլերը ձեռնարկվում են հիմնարար հաջորդ գործընթացի շրջանակներում:

Պաշտպանական հզորությունների ապահովումը ներառում է ծրագրավորումը, կարճաժամկետ պլանավորումն ու իրականացումը: Պաշտպանական ծրագրերը մատնանշում են, թե ինչպես կարելի է հասնել թիրախային հզորությունների ապահովմանը գալիք տարիների ընթացքում: Ծրագրային որոշումը կայացվելուց հետո ծրագրի առաջին մեկ կամ երկու տարվա կտրվածքով կատարվում է հզորությունների բաղադրիչների (կամ ռեսուրսների տեսակների) առավել մանրամասն հստակեցում, օրինակ՝ պաշտպանական բյուջեն, գնումների ծրագիրը, անձնակազմի համալրման և վերապատրաստման ծրագրերը, ենթակառուցվածքների զարգացումը և այլն: Այս բոլոր ծրագրերն այնուհետև կատարվում են կոնկրետ բյուջետային տարվա ընթացքում:

Գործունեության և դրա արդյունքների գնահատման գործընթացն իրականացվում է կատարված ծախսերի իրավաչափությունը ստուգելու, կատարողականն ու արդյունքները հաշվարկելու և պաշտպանության ոլորտում կատարված բոլոր գործողությունների արդյունքները գնահատելու համար: Այս գործընթացը տեղի է ունենում չորս ամիսը մեկ և ներառում է նաև պլանավորման հիմքում ընկած կանխատեսումների վերագնահատումը: Սա որոշակի նյութ է տալիս քաղաքական ղեկավարությանը և կարող է արտահայտվել առկա նպատակները, ռազմավարություններն ու սահմանափակումները վերագնահատելու առաջարկություններում, ինչը կարող է տեղի ունենալ կազմված պլանների ու մշակված ծրագրերի վերանայման, իսկ պլանային կանխատեսումների նշանակալի փոփոխությունների դեպքում՝ նաև հզորությունների ապահովման կարիքների և անգամ երկրի պաշտպանական քաղաքականությունը փոփոխության ենթարկելու միջոցով:

Այս մոտեցումը հիմնվում է Պաշտպանության նախարարության նախկին փորձի, ինչպես նաև այն դասերի վրա, որոնք այս գերատեսչությունը քաղել էր Պլանավորման, ծրագրավորման և բյուջետավորման համակարգի կիրառման ընթացքում: Այս մոտեցումը շարունակում է ապահովել քաղաքականապես կողմնորոշված բյուջետավորման իրականացումը և թույլ է տալիս ավելացնել մի քանի էական բաղադրիչ ևս, այն է՝ (1) այն արմատավորում է մի ընկալում, համաձայն որի պաշտպանական հզորությունները դիտվում են պաշտպանության ոլորտի կառավարման ամբողջ գործունեության, այդ թվում՝ ֆինանսական կառավարման արդյունք և պաշտպանական ոլորտում գործունեության և դրա արդյունքների գնահատման հիմնական չափման միավոր, (2) ֆինանսական վերահսկողության իմաստով, այն ներմուծում է արդյունավետության կանոնավոր գնահատման գործընթացը և (3) այն թույլ է տալիս քաղաքականություն մշակողներին հավասարակշռել պաշտպանական նպատակները, ծրագրերը և առկա ռեսուրսները և, ինչն ավելի է կարևորվում, ապահովել դրանց ներդաշնակ համադրումը փոփոխվող միջավայրում:

Ռազմավարական կառավարման նման մոտեցման ներդրումը թույլ է տալիս պաշտպանական բյուջեն հասցնել իրատեսության որակապես նոր մակարդակի, բարձրացնում է բյուջեի կատարման և դրա նկատմամբ հսկողության կանխատեսելիությունը, բարելավում է արտաքին վերահսկողության ու աուդիտի որակը, ինչպես նաև նպաստում է աշխատանքային ընթացակարգերի և պլանավորման մեթոդների շարունակական կատարելագործմանը:

Աղբյուրները. **Գործընթաց Հ-4-ի մանրամասների վերաբերյալ տես Տոդոր Տագարև, «Ծրագրային հենքի վրա Զինված ուժերի զարգացման ներածություն»՝ «*Պաշտպանության ոլորտի կառավարում. ներածություն*» գրքում (Ժնև, ԶՈՒԺՎ, 2009թ.), էջ 75–92, Todor Tagarev, «Introduction to Program-based Force Development» in *Defence Management: An Introduction* (Geneva: DCAF, 2009), 75–92: Պաշտպանության ոլորտի ռազմավարական կառավարման այլ երկրների քաղաքականությանն ու փորձին ծանոթանալու համար տես Ստեֆան Դե Շպիգելյե և մյուսները, *«Փակելով շղթան. Դեպի պաշտպանության ոլորտի ռազմավարական կառավարումը»* (Հաագա, Ռազմավարական հետազոտությունների Հաագայի կենտրոն, ապրիլ, 2009 թ.), Stephan De Spiegeleire, et al., *Closing the Loop: Towards Strategic Defence Managemen*t (The Hague: The Hague Centre for Strategic Studies, April 2009)**:

Լիազորությունների պատվիրակում և հաշվետվողականություն

Բյուջետային շատ համակարգերի անարդյունավետության պատճառներից մեկն է ոչ միայն բյուջետային պլանավորման, այլ նաև բյուջեի կատարման ընթացքում առկա կենտրոնացումը: Որոշումների կայացման մեխանիզմների գերկենտրոնացումը, որն այդքան հատկանշական է խորհրդային տիպի համակարգերում, դեռևս ազդում է հետխորհրդային տարածքում կառավարման ոճի վրա: Շատ դեպքերում պաշտպանության նախարարն է, որ պետք է թույլատրի անգամ չնչին ծախսերի կատարումը:

Նման կենտրոնացումն ինքնին դանդաղեցնում է որոշումների կայացման գործընթացը և շատ քիչ ժամանակ թողնում այլընտրանքների ուսումնասիրության համար: Ավելի խնդրահարույց է թափանցիկության կորուստը, այսինքն՝ երբ ծախսային առաջարկները ներկայացվում են աստիճանակարգային ատյաններով դեպի վեր՝ միշտ վավերացված լինելով պաշտպանական տվյալ գերատեսչության համապատասխան մակարդակի յուրաքանչյուր ստորաբաժանման ղեկավարի ստորագրությամբ, և շատ հեշտությամբ կարելի է կորցնել պատկերացումն այն մասին, թե ով է իրականում ներկայացրել համապատասխան հայտը, և ինչպես է դրա ֆինանսավորումը ազդում պաշտպանական այլ գործառույթների վրա:

Արդյունավետ կառավարում ունեցող հաստատություններում խնդրի լուծման ուղիները գտնում են լիազորություններն ու պատասխանատվությունը պատվիրակելու մեջ: Պատուհան 6.4-ում ներկայացվում է այդպիսի պատվիրակման մի օրինակ, որը համադրվում է խիստ վերահսկողության, հաշվետվողականության, հսկողության և աուդիտային մեխանիզմների հետ:

Բյուջեի իրագործելիությունն ու համակողմանիությունը

Իրագործելի լինելու համար պաշտպանական բյուջեն պետք է լինի իրատեսական և կատարվի ըստ նախատեսվածի: Իրագործելիությունն ապահովելու համար բյուջետային գործընթացը և պաշտպանական բյուջեն պետք է լինեն համակողմանի, արժանահավատ տվյալների և տեղեկատվության վրա հիմնված:

Այստեղ արժանահավատությունը վերլուծվում է երեք տեսակետից՝

1. Պաշտպանական ծրագրերի և նախագծերի նախնական արժեքը հիմնված է արժանահավատ տվյալների կամ, նման վիճակագրության բացակայության դեպքում, խիստ վերահսկիչ չափորոշիչներ ունեցող ուսումնասիրությունների վրա: Որևէ ծրագրի կամ նախագծի իրականացմանն ուղղված նշանակալի միջոցներ հատկացնելու վերաբերյալ որոշում կայացնելուց առաջ անկախ ուսումնասիրությունների կանոնավոր օգտագործումը կարող է դառնալ այն հիմնական խթանը, որով հնարավոր կլինի ապահովել բյուջետային բոլոր առաջարկների իրագործելիությունը:

Պատուհան 6.4. Լիազորությունների պատվիրակումը բյուջետային հատկացումների հասցեատերերին և նրանց հաշվետվողականությունը Միացյալ Թագավորության պաշտպանության նախարարությունում

ՄԹ պաշտպանական գերատեսչության գործունեության մեծ մասն իրականացվում է Բյուջետային բարձրագույն դասի (ԲԲԴ, Top Level Budget TLB) ութ կարգադրիչների միջոցով: ԲԲԴ կարգադրիչներից յուրաքանչյուրից պահանջվող գործունեության արդյունքները, ինչպես նաև դրա համար նրանց հատկացվող ռեսուրսները սահմանված են Պաշտպանական պլանի մեջ:

Պաշտպանության նախարարի առաջին տեղակալը ԲԲԴ կարգադրիչներից յուրաքանչյուրին տալիս է անձնակազմի, ենթակառուցվածքների և բյուջեի հարցերով պատվիրակված լայն լիազորություններ: ԲԲԴ ամեն մի կարգադրիչի և նախարարի տեղակալի ու գլխավոր շտաբի պետի միջև կնքվում է Ծառայությունների մատուցման պայմանագիր, որն ամրագրում է՝

- տվյալ ԲԲԴ-ից պահանջվող արդյունքները.
- այդ արդյունքներին հասնելու համար տրամադրվող ռեսուրսները,
- ԲԲԴ տվյալ կարգադրիչին պատվիրակվող ֆինանսական, կադրային, առևտրային և այլ բնույթի լիազորությունները:

Նշված պայմանագիրը ներառում է նաև տվյալ ԲԲԴ-ի առջև դրված թիրախները, որոնք բխում են Պաշտպանական պլանում սահմանված նպատակներից և թիրախներից: ԲԲԴ կարգադրիչները պատասխանատու են իրենց ենթակա ձեռնարկությունների, հիմնարկների և կազմակերպությունների գործունեության կառավարման համար, ներառյալ՝ ենթակա բիզնես ստորաբաժանումների և գործակալությունների աշխատանքը: Այս ստորաբաժանումների և գործակալությունների գլխավոր գործադիր տնօրեններն օժտվում են պատվիրակված լիազորություններով և իրենց հատկացված ռեսուրսների օգտագործման համար հաշվետու են համապատասխան ԲԲԴ կարգադրիչներին:

Այնուհետև, ԲԲԴ կարգադրիչներն իրենց հերթին, Պաշտպանության նախարարության կոլեգիայի միջոցով, հաշվետու են նախարարի առաջին տեղակալին, ինչպես նաև գլխավոր շտաբի պետին՝ իրենց արձանագրած արդյունքների և իրենց հատկացված ռեսուրսների օգտագործման համար, ընդ որում նախարարի առաջին տեղակալը՝ որպես գերատեսչության ֆինանսական հարցերով պատասխանատու, անձամբ հաշվետու է խորհրդարանի առջև՝ պաշտպանության ոլորտի ռեսուրսների խնայողաբար և արդյունավետ օգտագործման, վարչարարության և պաշտպանության ոլորտի ծախսերի կայունության և պատշաճության համար:

Լիազորությունների և պատասխանատվության համադրված պատվիրակումն ապահովելու նպատակով ՄԹ պաշտպանության նախարարությունում կիրառվում է «Հավասարակշռված ցուցանիշների համակարգը» (Balanced Scorecard): Սա ռազմավարական պլանավորման և կառավարման մի համակարգ է, որն օգտագործվում է բոլոր մակարդակների աշխատանքները գերատեսչության տեսլականին ու ռազմավարությանը համապատասխանեցնելու, առաջադրված խնդիրների և վերահսկիչ չափորոշիչների համակարգումը ըստ դրանց նախապատվության և կառուցվածքի, ներքին ու արտաքին հաղորդակցման բարելավումը և կազմակերպական գործունեության արդյունավետության վերահսկումը՝ ռազմավարական խնդիրների տեսանկյունից ապահովելու համար:

***Աղբյուրները.* ՄԹ պաշտպանության նախարարություն, *«Ինչպես է գործում պաշտպանական կառույցը. Պաշտպանական գործունեության կառուցակարգ»* (Լոնդոն, Պաշտպանության նախարարություն, 2009 թ.), UK Ministry of Defence, *How Defence works. Defence Framework* (London: Ministry of Defence, 2009), ՄԹ պաշտպանության նախարարություն, «*Պաշտպանական պլան, 2007 թ.* (Լոնդոն, Պաշտպանության նախարարություն, 2007 թ.), UK Ministry of Defence, *Defence Plan 2007* (London: Ministry of Defence, 2007)**:

2. Տարվում է պատշաճ հաշվապահություն: Հաշվապահական համակարգը նույնպես համակողմանի է և ենթարկվում է ժամանակին անցկացվող և կանոնավոր աուդիտային ստուգումների:
3. Գոյություն ունի բոլոր հիմնական ծրագրերի ու նախագծերի հետ կապված ռիսկերի հստակ ըմբռնում, ինչպես նաև գործում են ռիսկերի կառավարման համարժեք ընթացակարգեր և մեխանիզմներ:

Պաշտպանության ոլորտի բյուջետավորման հետևյալ երեք բաղադրիչները կարևորագույն նշանակություն ունեն իրագործելիությունն ապահովելու տեսանկյունից՝

1. Բյուջեի պլանավորումն իրականացնող անձանց կողմից հաշվի են առնվում պաշտպանական գերատեսչության ֆինանսական բոլոր գործառնություններն ու բոլոր գործողությունները: Ոչինչ չի արվում և ոչ մի վճարում չի կատարվում պաշտպանական բյուջեից դուրս: Այն դեպքերում, երբ պաշտպանական գերատեսչությունը մասնակցում է տնտեսական որևէ գործունեության կամ լիազորված է հաճախորդներից վճարներ գանձելու որոշակի ծառայություններ մատուցելու դիմաց, համապատասխան բոլոր գործարքները արտացոլված են լինում բյուջետային ընթացակարգերում: Սա ներառում է նաև միջազգային գործարքները և մեկ բյուջետային տարուց մյուսը կատարվող փոխանցումներին, ինչպես նաև պաշտպանության ոլորտի ծախսերի դիմաց հետագայում կատարվող փոխհատուցումներին:
2. Բյուջետավորման գործընթացը ենթարկվում է բազմակողմանի ուսումնասիրության՝ իբրև համապարփակ մի գործընթաց, որը սկսվում է քաղաքականության նպատակների ձևակերպումից, շարունակվում պաշտպանության ոլորտի կարիքների գնահատմամբ և ծրագրերի մշակմամբ՝ ընդհուպ մինչև բյուջեի կատարումը, հաշվետվությունների ու աուդիտային եզրակացությունների ներկայացումը: Բարեվարքությունն ապահովված է փուլերից յուրաքանչյուրում:

3. Պլանավորման գործընթացները՝ դրա որոշակի փուլերում ներառում են նաև այլընտրանքային տարբերակների ուսումնասիրությունը: Պլանավորում իրականացնող անձանց կողմից ուսումնասիրվում է հնարավոր լուծումների ամբողջ դաշտը, կամ եթե դա հնարավոր չէ անել վերլուծական հնարավորությունների սահմանափակ լինելու պատճառով, նրանց կողմից գնահատվում են որակապես միմյանցից տարբերվող երկու կամ ավելի այլընտրանքային լուծումներ պարունակող տարբերակներ՝ քննարկվող կարիքը բավարարելու համար:

Իրականացման գործընթացի և արդյունքների մանրամասն աուդիտը նույնպես լրացուցիչ հնարավորություններ է ստեղծում պաշտպանության ոլորտի բյուջետավորումն ու ֆինանսական կառավարումը խթանելու համար՝ ապահովելով կարևոր փորձի ձեռքբերումը: Առանձնացված որոշակի հարցերի շուրջ կատարվող նախնական աուդիտները, որոնք մինչև բյուջետային նշանակալի միջոցների հատկացումը անց են կացվում պլանավորման գործընթացին անմիջապես չմասնակցող անձանց կողմից, նույնպես կարևոր միջոցներ են հանդիսանում՝ պաշտպանության ոլորտում բարեվարքությունն ապահովելու և կոռուպցիոն հնարավորությունները նվազեցնելու տեսանկյունից[35]:

Թափանցիկությունը բազմազգ համատեքստում

Վերջին մի քանի տասնամյակում պաշտպանության ոլորտի բյուջետավորման և պաշտպանական բյուջեների թափանցիկությունը ընկալվել է որպես անվտանգության և վստահության ապահովման միջոց: Պատահական չէ, որ Հարավարևելյան Եվրոպայում կայունության դաշնագրի (Stability Pact for South Eastern Europe) շրջանակներում առաջին նախաձեռնություններից մեկը, որ իրականացվեց 1990-ական թթ. նախկին Հարավսլավիայում տեղի ունեցած պատերազմներից հետո, Բյուջեի թափանցիկության նախաձեռնությունն էր (ԲԹՆ, Budget Transparency Initiative, BTI), որը հակիրճ ներկայացված է Պատուհան 6.5-ում:

Այս նախաձեռնության նպատակներից մեկը բյուջետային ընթացակարգերի և հիմնավորումների, ինչպես նաև պաշտպանական բյուջեների վերաբերյալ տեղեկատվության փոխանակումն էր: Այս նախաձեռնության քարտուղարության կողմից տարեկան պարբերականությամբ հրատարակվող երկու տեղեկատու ձեռնարկները երկար տարիներ շարունակ դասվել են որպես Հարավարևելյան Եվրոպայում զինված ուժերի բյուջետավորման մասին տեղեկատվության առավել բազմակողմանի և հեղինակավոր աղբյուրների թվին, որոնք լայնորեն հասանելի են եղել հանրության համար[36]:

Պատուհան 6.5. Պաշտպանության ոլորտի բյուջետավորման թափանցիկության խթանման ուղղությամբ տարածաշրջանային մոտեցման օրինակ

1990-ական թթ. ընթացքում Հարավարևելյան Եվրոպան (ՀԱԵ) գտնվում էր պատմական բարդ իրավիճակում: ՀԱԵ երկրները տառապում էին պատերազմներից ու հակամարտություններից՝ միաժամանակ կրելով շուկայական տնտեսությանն անցնելու հետ կապված բոլոր դժվարությունները: Թեժ հակամարտություններն ավարտվելուց հետո ժողովրդավարական փոփոխությունները հանգեցրին զինված ուժերի հիմնովին վերակառուցման՝ փոփոխելով ազգային քաղաքական համակարգերի ներսում դրանց դերակատարումը: ՀԱԵ բոլոր երկրները ձեռնամուխ եղան զինված ուժերի նկատմամբ արդյունավետ ժողովրդավարական վերահսկողություն հաստատելու գործընթացներին՝ կողմնորոշված լինելով դեպի կառավարման ամբողջ համակարգում, այդ թվում նաև պաշտպանության ոլորտում թափանցիկության և հաշվետվողականության փորձի ներդրումը:
Այդ իսկ պատճառով, Հարավարևելյան Եվրոպայում կայունության դաշնագրի (Stability Pact for South Eastern Europe) շրջանակներում ամենաառաջին նախաձեռնություններից մեկի նպատակն էր խթանել պաշտպանության ոլորտում բյուջետավորման թափանցիկությունը՝ վերջինիս տակ նկատի ունենալով

[35] Վալերի Ռատչև, «Արդյունավետ պաշտպանական քաղաքականության իրականացումը կառավարման, թափանցիկության և հաշվետվողականության և պատասխանատվության համալիր մոտեցման միջոցով»՝ «Բարեվարքությունը պաշտպանության ոլորտում. արդյունավետ, թափանցիկ և հաշվետվողական կառավարում» աշխ. մեջ (Սոֆիա. Եվրաատլանտյան կրթական նախաձեռնություն, 2009 թ.), էջ 1-94, Valeri Ratchev, “Effective Defence Policy through Integrated Management, Transparency, and Accountability,” in Integrity in Defence: Effective, Transparent and Accountable Management (Sofia: Euro-Atlantic Education Initiative, 2009), 1–94:

[36] Բյուջեի թափանցիկության նախաձեռնության քարտուղարություն, «Հարավարևելյան Եվրոպայի պետությունների ռազմական ծախսերի տարեկան տեղեկատու», 2001 թ. (Սոֆիա, Բյուջեի թափանցիկության նախաձեռնության քարտուղարություն, 2002 թ.), Budget Transparency Initiative Secretariat, Yearbook on Defence Spending in South-Eastern Europe – 2001 (Sofia: Budget Transparency Initiative Secretariat, 2002):

թե բյուջեների ու դրանց կատարման մասին տեղեկատվության մատչելիությունը և թե որոշումների կայացման բաց, քաղաքականապես կողմնորոշված ընթացակարգը, որը համապատասխան դեպքերում բաց էր նաև հասարակական մասնակցության համար: Լավ հասկանալով այն իրողությունը, որ զինված ուժերի բյուջետավորումը հանդիսանում է նրանց նկատմամբ ժողովրդավարական վերահսկողության և համակողմանի տարածաշրջանային կայունության կարևորագույն նախապայմանը, Կայունության դաշնագրի Բյուջեի թափանցիկության նախաձեռնությունը (ԲԹՆ, Budget Transparency Initiative, BTI) նպատակ ունի նպաստելու պաշտպանական բյուջեների և պաշտպանության ոլորտի բյուջետավորման գործընթացի ներպետական և միջազգային թափանցիկության ապահովմանը ամբողջ Հարավարևելյան Եվրոպայում, ինչպես նաև քաջալերելու պաշտպանության ոլորտում (քաղաքականությունը մշակելու, պլանավորելու, ծրագրավորելու և բյուջետավորման փուլերում) որոշումների կայացման լավագույն փորձի ներդրումը՝ առանձնակի ուշադրություն դարձնելով հաշվետվողականության ապահովմանը:

Երկրորդ նպատակն էր վերհանել նմանատիպ մարտահրավերների բախվող երկրների լավագույն փորձը և խթանել պաշտպանության ոլորտում լավ կառավարման ներդրումը: Պաշտպանության ոլորտի բյուջետավորման ընթացքում լավագույն փորձի բացահայտման և տարածման եղանակներից մեկը ընդհանուր մեթոդոլոգիայի մշակումն ու ընդունումն էր: Մեթոդոլոգիան, որը պաշտոնապես հաստատվեց 2003 թ., բաղկացած է վերահսկիչ չափորոշիչներից, հարցաշարից և ընթացակարգերից, որոնք բոլորը միասին պետք է կիրառվեն այն ոլորտները բացահայտելու համար, որոնք կարիք ունեն բարելավման, ինչպես նաև՝ անհրաժեշտ խորհրդատվության աղբյուրների ցանկից: Վերահսկիչ չափորոշիչները ներկայացված են հաջորդ կետում:

Այս մոտեցման կիրառումը տարածաշրջանային և այլ բազմազգ մեխանիզմների շրջանակներում ներառում է նաև գործընկերների կողմից բյուջետային տեղեկատվության փոխադարձ ուսումնասիրությունը, ինչպես նաև գործադրվող ճնշումը՝ բյուջետային տեղեկատվության տարածման, բյուջետավորման փորձի փոխանակման և անհրաժեշտ խթանող միջոցառումների իրականացման ուղղությամբ: Գոյություն ունեն փորձով հաստատված ապացույցներ առ այն, որ նման բազմազգ մոտեցումը շատ արդյունավետ խթանող է հանդիսանում պաշտպանության ոլորտի բյուջետավորման և ֆինանսական կառավարման լավագույն փորձի ներդրման գործում: Բացի այդ, այն կարևոր միջոց է համարվում պաշտպանության ոլորտում բարեվարքությունն ապահովելու և կոռուպցիոն հնարավորությունները նվազեցնելու ուղղությամբ:

Բյուջետային գործընթացի հարավարևելաեվրոպական վերահսկիչ չափորոշիչները

Պաշտպանության ոլորտի բյուջետավորման գործընթացի թափանցիկության գնահատման Հարավարևելյան Եվրոպայի երկրների կողմից կիրառվող մեթոդոլոգիան նախատեսում է կոնկրետ պահանջների և գործընթացների համեմատական վերլուծությունը՝ որպես չափորոշիչ ծառայող իդեալական համակարգի տեսանկյունից[37]: Նման իդեալական չափորոշչային համակարգի իրական գոյությունը պարտադիր չէ: Ստորև ներկայացվող բյուջետավորման համակարգը կարելի է դիտարկել որպես «լավագույնը»՝ «լավ կառավարման» իմաստով, արդյունավետության, թափանցիկության և հաշվետվողականության տեսանկյունից, որը ոչ միշտ է հաշվի առնում տեղեկատվության խորհրդապահական կամ գաղտնի բնույթի, ինչպես նաև տեղեկատվության մատչելիության սահմանափակման առթիվ երբեմն իրավաչափ մտահոգությունները:

Այդ չափորոշչային համակարգը (էտալոնը) ներկայացված է չափանիշների այն հինգ հիմնական կատեգորիաներում, որոնցով գնահատվում են՝ (1) բյուջետային գործընթացի նպատակաուղղվածությունը, (2) բյուջետային պլանավորման գործընթացի շրջանակներն ու արդյունավետությունը, (3) բյուջեի կատարումն ու վերջինիս նկատմամբ արդյունավետ վերահսկողության իրականացումը, (4) պաշտպանության ոլորտի բյուջետավորման գործընթացի և բուն բյուջեների թափանցիկությունը, (5) պաշտպանության ոլորտի բյուջետավորման գործընթացի բարեվարքության ապահովումը:

[37] Մեթոդոլոգիան, այդ թվում՝ ցուցիչներն ու հարցաշարը, մանրամասն ներկայացվել են Տոդոր Տագարևի կողմից «Հարավարևելյան Եվրոպայի երկրների զինված ուժերի բյուջետավորման գործընթացների համեմատման միջոցը» աշխ. մեջ, «Տեղեկատվություն և անվտանգություն. միջազգային ամսագրում», Հ-11 (2003թ.), էջ 95–135, Todor Tagarev, “A Means of Comparing Military Budgeting Processes in South East Europe,” Information & Security: An International Journal 11 (2003): 95–135:

1. Զինված ուժերի բյուջետավորումը՝ որպես անվտանգության և պաշտպանության ոլորտի քաղաքականության բաղադրիչ

ա. Նպատակներ, տեսլական, ռազմավարություն

Զինված ուժերի բյուջետավորումը մի գործընթաց է, որը լավագույնս ինտեգրված է պաշտպանության ոլորտի պլանավորման մեխանիզմում՝ երաշխավորելով պաշտպանության ոլորտի հստակ սահմանված քաղաքականության իրականացումը միջնաժամկետ և կարճաժամկետ կտրվածքով: Պետությունն ունի իր անվտանգության և պաշտպանության ոլորտի քաղաքականության հստակ սահմանված նպատակները, որոնք իրենց արտացոլումն են գտել ոչ մեծ թվով օրենսդրական ակտերում, որոնք ակնհայտորեն լրացնում են միմյանց: Գոյություն ունի անվտանգության և պաշտպանության ոլորտի քաղաքականության նպատակներին հասնելու բազմակողմանի ռազմավարություն, մասնավորապես՝ որևէ դաշինքի անդամակցելը: Այս ռազմավարությունը, ամրագրված լինելով համապատասխան օրենսդրական ակտով, լայնորեն դիտարկվում է որպես իրատեսական: Պետությունն ունի իր ուժային կառույցների զարգացման տեսլականը՝ տասը և ավելի տարիների կտրվածքով: Այդ տեսլականն իրագործելի է և բավարար չափով բացահայտված՝ գիտական հետազոտությունների, տեխնոլոգիական զարգացումների ու գնումների ոլորտի քաղաքականությունը կանխորոշելու համար: Դրա իրականացմանը նպաստում է զինված ուժերի զարգացման մոտավոր հաշվարկների վրա հիմնված ծրագիրը: Տեսլականն ու երկարաժամկետ ծրագիրն ընդունվում են կա՛մ կառավարության, կա՛մ օրենսդրի կողմից:

բ. Ծրագրային մոտեցում

Երկիրն ունի միջնաժամկետ ծրագրի կամ պաշտպանական ծրագրի մշակման հաստատված ընթացակարգ,[38] որն ուղղված է պաշտպանության ոլորտի սահմանված քաղաքականության նպատակների իրագործմանը: Պաշտպանական ծրագիրը և դրա բաղադրիչները հստակ ուղղված են իրականացվող քաղաքականության նպատակների իրականացմանը: Այն ընդգրկում է տարբեր պահանջներ, մասնավորապես՝ ազգային և այլ երկրների հետ ունեցած դաշինքների պաշտպանության ոլորտի պլանավորումը: Պաշտպանական ծրագիրը, այնուհետև, ներառում է այնպիսի ծրագրեր և նախագծեր, որոնց տրված է հստակ նախապատվություն՝ սահմանված քաղաքականության նպատակների տեսանկյունից: Շատ համակողմանի ձևով այն ընդգրկում է պաշտպանության ոլորտի բոլոր գործառնություններն ու ծախսերը, այդ թվում՝ անձնակազմը, ռազմական գործողություններն ու նյութատեխնիկական ապահովումը, գնումները, օգտահանումը, ուսուցումն ու վերապատրաստումը, գիտական ուսումնասիրություններն ու տեխնոլոգիաների զարգացումը և այլն: Պաշտպանական ծրագիրը սահմանափակված է կանխատեսվող միջոցների առկայությամբ: Իր հերթին, պաշտպանական ծրագիրը սահմանափակում է պաշտպանական անհրաժեշտ ռեսուրսների ներկայացվող կարիքները, որոնք արտացոլված են, օրինակ, գնման ծրագրերում կամ օպերատիվ պլանների մակարդակով: Այն պարունակում է նաև այլընտրանքային տարբերակներ, որոնք արտացոլում են իրավիճակի հստակ նկարագրված հավանական փոփոխությունները: Պաշտպանական ծրագիրն իրապես ընդգրկում է գործունեության որակի ցուցիչները: Պաշտպանական ծրագրի պլանային առաջին տարվա[39] մանրամասնման մակարդակը բավարար է, որպեսզի հնարավոր լինի դրա ճշգրիտ փոխադրումը բյուջետային պլանի մեջ:

գ. Պաշտպանության ոլորտի և զինված ուժերի զարգացման պլանավորման ռիսկերը

Գոյություն ունի այն ռիսկերի հստակ ըմբռնումը, որոնք կապված են զինված ուժերի բյուջեով նախատեսվող կառուցվածքի և պաշտպանական համակարգի տեսլականի հետ՝ թե՛ կարճաժամկետ և թե՛ միջնաժամկետ կտրվածքով[40]: Պետությունն ընդունել է մեթոդոլոգիա, որի հիման

---

[38] Օրինակ՝ ԱՄՆ-ը օգտագործում է «Ապագա տարիների պաշտպանական ծրագիր» հասկացությունը (ԱՏՊԾ, Future Years Defense Program (FYDP)): Հարավարևելյան Եվրոպայի մի շարք երկրներ նույնպես օգտագործում են «ծրագիր» եզրույթը՝ նկատի ունենալով պաշտպանության ոլորտի և զինված ուժերի միջնաժամկետ զարգացումը՝ ռեսուրսների սահմանափակ լինելը հաշվի առնելով:

[39] Կամ առաջին երկու ծրագրային տարվա, եթե տվյալ երկիրն ունենում է երկամյա պետական բյուջե:

[40] Պլանավորման ռիսկերի պարզաբանման համար տես Հարի Բուքուր-Մարչու, Ֆիլիպ Ֆլյուրի, Տոդոր Տագարև, խմբ.՝ «Պաշտպանության ոլորտի կառավարումը. ներածություն» գրքում (ժնև, ԶՈՒԺՎ, 2009թ.), էջ 67–71, Hari Bucur-Marcu, Philipp Fluri, Todor Tagarev, eds., պաշտպանության ոլորտ Management: An Introduction (Geneva: ԶՈՒԺՎ, 2009), 67–71, www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?ord279=title&q279=management&lng=en&id=105077&nav1=5:

վրա պետք է գնահատվեն պաշտպանության ոլորտի և զինված ուժերի զարգացումը պլանավորելու հետ կապված ռիսկերը, և այդ մեթոդոլոգիան համապատասխանում է պետության կարիքներին: Երկրում հաստատված են որոշակի ընթացակարգեր, որոնց միջոցով մշակվում են ուժի կիրառման հնարավոր տարբերակները, գնահատվում է յուրաքանչյուր սցենարի, հստակ սահմանված ենթադրյալ պայմաններում կյանքի կոչվելու հավանականությունը, մոդելավորվում է պլանավորված զինված ուժերի գործունեությունը, ուսումնասիրվում են մոդելավորված հետևանքներն ու ռիսկի նվազեցման չափը: Բացի այդ, ռիսկերի գնահատմանը նպաստում են համապատասխան գործիքները, իսկ գործընթացում ներգրավված փորձագետներն ունեն անհրաժեշտ գիտելիքներ և փորձ: Վերջապես, ռիսկերի գնահատումը ամբողջովին և իրապես ինտեգրված է պաշտպանության ոլորտի և զինված ուժերի զարգացման պլանավորման շրջանի մեջ:

դ. Զինված ուժերի նպատակային բյուջետավորում

Բյուջետավորման գործընթացն ունի հստակ կողմնորոշում՝ արտահայտելով մշակված քաղաքականության հստակ սահմանված նպատակներն ու ծրագրային որոշումները: Այն թույլ է տալիս ապահովել քաղաքական և ծրագրային որոշումների արդյունավետ և իրական արտացոլումը բյուջետային փաստաթղթում:

2. Բյուջեի պլանավորում

ա. Զինված ուժերի բյուջեի պլանավորում

Զինված ուժերի բյուջետավորման առնչությամբ իշխանության գործադիր ճյուղի ներսում և իշխանության այլ ճյուղերի միջև առկա դերաբաժանումն ու պատասխանատվության ոլորտները շատ հստակ են: Դրանք վերաբերում են դերաբաժանմանն ու պատասխանատվության ոլորտների տարանջատմանը՝ գործադիր ճյուղի, օրենսդրի և պետության գլխի (գերագույն գլխավոր հրամանատարի) միջև, զինված ուժերի բարձրագույն հրամանատարական կազմի, պաշտպանության նախարարության (ՊՆ) քաղաքացիական անձնակազմի և ֆինանսների նախարարության միջև, հանրային ոլորտի, առևտրային կազմակերպությունների և լոբբիստական խմբերի միջև, մասնավորապես՝ նկատի ունենալով ՊՆ կամ պետական կառավարման այլ լիազոր մարմինների ենթակայության տակ գտնվող առևտրային կազմակերպությունների և կառավարչական գործառույթներ իրականացնող պաշտոնատար անձանց միջև հարաբերությունները:

բ. Ճկունություն

Զինված ուժերի բյուջետավորման կարևորագույն հարցերի կ արգավորումը հստակ սահմանված է օրենսդրական և ենթաօրենսդրական բնույթի համակողմանի ակտերում, որոնք նախատեսված են բյուջետային համակարգը կարգավորող օրենսդրությամբ: Կառավարչական գործառույթներ իրականացնող պաշտոնատար անձինք, պետական միջոցներն օգտագործելու առթիվ, ունեն որոշակի ճկունություն: Ծրագրերն ու բյուջեները կարող են փոփոխվել՝ սովորական բյուջետավորման գործընթացի շրջանակներից դուրս: Այնուամենայնիվ, այս ընթացքում նշված պաշտոնատար անձանց տրված հայեցողական լիազորությունների շրջանակը հստակ նախատեսված է օրենքով: Արտակարգ դեպքերին անդրադարձող կամ վերապահումներ նախատեսող բյուջետային օրենսդրության դրույթները միաժամանակ սահմանում են նաև պահուստային միջոցների օգտագործման հստակ և խիստ կանոններ: Կառավարիչների կողմից այդ պահուստային միջոցների տնօրինման բոլոր հաշվետվությունները ենթարկվում են անկախ աուդիտային ստուգման:

գ. Զինված ուժերի բյուջեներ

Զինված ուժերի բյուջեն համակողմանիորեն կարգավորում է ֆինանսավորման (սուբսիդիաների/հատկացումների և «եկամուտների») և ծախսերի բոլոր հարցերը: Համակողմանի և հստակորեն ձևակերպված աղբյուրներ և նպատակներ ամրագրելով՝ պաշտպանական բյուջեն արտացոլում է պետական բյուջեից ՊՆ-ին տրվող բոլոր հատկացումները, պետական բյուջեից պաշտպանական բնույթի կամ պաշտպանական ոլորտին առնչվող այլ գործունեություն, օրինակ՝ պատերազմի համար նախատեսվող պահուստների սպասարկումն իրականացնող կազմակերպություններին տրվող հատկացումները, այլ ազգային ծրագրերով, օրինակ՝ ՆԱՏՕ-ի անդամությանը նախապատրաստվելու համար տրամադրվող միջոցները, միջազգային կամ երկկողմ ծրագրերով ապահովվող միջոցները (փոխհատուցման կարգով տրամադրված միջոցների ծախսման

հստակ կարգավորմամբ), ավելցուկային սարքավորումների, ենթակառուցվածքների օտարումից առաջացող կամ այլ մուտքերը, որոնք առաջանում են առևտրային և այլ կազմակերպությունների՝ արտաքին կազմակերպություններին տրամադրվող ապրանքների և ծառայությունների դիմաց ստացվող եկամուտներից՝ այն դեպքերում, երբ ՊՆ-ն հանդիսանում է այդ կազմակերպությունների սեփականատերը կամ բաժնետերը:

Պետությունն ունի համապատասխան կարողություններ՝ մեթոդոլոգիա, անհրաժեշտ գիտելիքներ և պատրաստված մասնագետներ՝ այն հաշվով, որպեսզի կարողանա ճշգրիտ գնահատել պաշտպանության ոլորտի բոլոր ապագա ծախսերը՝ ըստ «ՄԱԿ-ի Ռազմական ծախսերի մասին հաշվետվությունների մշակման միասնական ձևի» (UN Instrument for Standardised Reporting of Military Expenditures), հարկերը, սոցիալական և բժշկական ապահովագրության ծախսերը, թոշակային ապահովության և զինված ուժերի կրճատման հետևանքով ազատված զինծառայողների վերարտադրման ծախսերը, զենքի, զինամթերքի, տեխնիկայի և ենթակառուցվածքների օգտահանման ծախսերը, նախկինում կնքված պայմանագրերից և ստացված վարկերի սպասարկումից բխող ծախսերը, ինչպես նաև ոչ պայմանագրային հարաբերություններից բխող կամ չնախատեսված այլ պարտավորություններ:

Բոլոր եկամուտներն ու ծախսերը դասակարգված են միջազգային չափորոշիչների, այն է՝ GFS[41] չափորոշչի և ՄԱԿ-ի Ձևի պահանջների հետ համատեղելի եղանակով: Բյուջետային տեղեկատվությունը արտացոլված է այնպիսի ձևով, որը նպաստում է քաղաքականության մակարդակով վերլուծությունների իրականացմանն ու խթանում հաշվետվողականության ռեժիմի ապահովումը: Պաշտպանական բյուջեն ներկայացված է առանձին, բավականին մանրամասնեցված հատկացումների տեսքով: Բյուջեն մանրամասն սահմանում է միջոցների բաշխումը պաշտպանության ոլորտի կոնկրետ կազմակերպությունների, ինչպես նաև պաշտպանական ծրագրերի միջև: Վերջին դեպքում բյուջեում հստակ նախանշված են կոնկրետ այն միջոցները, որոնք հատկացվում են՝ վերապատրաստման, նյութատեխնիկական սպասարկման, գնումների, գիտական հետազոտությունների կատարման ու տեխնոլոգիաների մշակման և այլ նպատակներով, ընդ որում՝ կոնկրետ նշելով յուրաքանչյուր ծրագիրն ու դրա բաղադրիչները:

3. Բյուջեի կատարումը և դրա նկատմամբ վերահսկողությունը

ա. Բյուջեի կատարում

Երկրում գործում է հաշվառման համապարփակ համակարգ, որը վստահելի հիմք է հանդիսանում վճարային ապառքների կուտակումները գնահատելու համար: Հաշվառման համակարգն ի վիճակի է տվյալներ տրամադրելու «եկամուտների» և վճարումների բոլոր փուլերի վերաբերյալ՝ ըստ յուրաքանչյուր հատկացման, ինչպես նաև բոլոր կազմակերպությունների և ծրագրերի կտրվածքով:

Անձնակազմի, ռազմական գործողությունների, նյութատեխնիկական սպասարկման, գնումների և գիտական հետազոտությունների ու տեխնոլոգիաների մշակման վերաբերյալ նորմատիվ կարգավորումը կրում է ստանդարտացված բնույթ և մատչելի է շահագրգիռ բոլոր կողմերի համար: Գոյություն ունեն աշխատանքի ընդունելու և վարձատրության ընթացքում հայեցողությունը սահմանափակող հստակ չափանիշներ, որոնք թույլ են տալիս հավաքագրումը կատարել մրցակցային հիմունքներով: Գնումների, հետազոտությունների և տեխնոլոգիական զարգացումների և այլ կապալային ծառայությունների մատուցման համար անցկացվող բաց մրցույթները կարգավորող նորմերը հստակ են և համապարփակ, իսկ դրանց իրականացմանը կոչված անձնակազմը՝ համապատասխան որակավորում ունեցող: Այդ բոլոր կարգավորող նորմերն ամբողջովին պահպանվում են պրակտիկայում:

բ. Աուդիտ

Պաշտպանական գերատեսչությունը և/կամ իշխանության գործադիր ճյուղն օժտված է ներքին աուդիտ անցկացնելու մեծ կարողությամբ: Ներքին աուդիտի ընթացակարգերը հստակ են և ենթակա արտաքին աուդիտ իրականացնողների արդյունավետ վերանայման: Գոյություն ունեն աուդիտ անցկացնելու մեծ կարողություններ՝ ինչպես ֆինանսական պահանջների կատարումը, այնպես էլ կատարման արդյունավետությունը վերահսկելու տեսանկյունից («դրամ արժեքի դիմաց»

[41] «GFS» կամ պետական ֆինանսական վիճակագրություն (ՊՖՎ): ՄԱԿ-ի դասակարգման մանրամասների համար տես http://unstats.un.org/unsd/class/family/family2.asp?CI=218:

աուդիտային ստուգումները): Բացի այդ, մեծ են նաև անկախ արտաքին աուդիտներ անցկացնելու հնարավորությունները, մասնավորապես՝ օրենսդիր մարմնին կից համապետական վերահսկիչ մարմնի միջոցով: Անկախ աուդիտային ստուգումների պահանջներն ու ընթացակարգերը հստակ սահմանված են օրենքով: Առկա են աուդիտային ստուգումներ անցկացնելու համար անհրաժեշտ արտաքին անկախ հնարավորություններ՝ ինչպես ֆինանսական պահանջների կատարումը, յուրացման/պաշտոնեական կեղծիքի դեպքերը բացահայտելու առումով, այնպես էլ «դրամ արժեքի դիմաց» աուդիտային ստուգումներ անցկացնելու տեսանկյունից: Անկախ փորձագիտական հիմնարկները (համալսարաններ, գիտական հաստատություններ և հասարակական այլ կազմակերպություններ) լրացնում են «դրամ արժեքի դիմաց» աուդիտային ստուգումների անցկացումը հետաքրքրություն ներկայացնող տարբեր ճյուղերում, օրինակ՝ զինված ուժերի մոդեռնիզացիայի ծրագրերի ոլորտում: Հասարակական կազմակերպություններն ունեն նշանակալի փորձագիտական հնարավորություններ և կատարման վերաբերյալ հաշվետվությունների վերլուծության և գնահատման ոլորտում կուտակված հաջող փորձ: Նրանց հաշվետվությունները նշանակալի ազդեցություն ունեն որոշում կայացնողների և հանրության շրջանում ձևավորվող մոտեցումների վրա:

գ. Հաշվետվությունների ներկայացում

Կառավարությունը օրենսդիր մարմնին ու հասարակությանը կանոնավոր կերպով ներկայացնում է ֆինանսական հաշվետվություններ: Հաջորդ տարվա բյուջեի նախագիծը ներկայացվում է ընթացիկ տարվա կիսամյակային հաշվետվության տեսքով: Ավելի հաճախ ներկայացվող՝ եռամսյակային և ամսական հաշվետվությունները նույնպես հրապարակվում են: Վերջնական հաշվետվությունները ներկայացվում են հաշվետու ֆինանսական տարվան հաջորդող տարվա առաջին կիսամյակի ընթացքում: Դրանց կից ներկայացվում են համապարփակ և մանրամասն վերլուծություններ՝ կապված հիմնական պաշտպանական ծրագրերի կատարողականի հետ[42]:

4. Զինված ուժերի բյուջետավորման թափանցիկությունը

ա. Որոշումների կայացման թափանցիկ գործընթաց

Զինված ուժերի բյուջետավորման բոլոր փուլերը (պլանավորում, կատարում և կատարման գնահատում) թափանցիկ են որոշումներ կայացնողների և հանրության համար: Բյուջետային գործընթացի բոլոր մասնակիցները՝ պլանավորման համար պատասխանատու քաղաքացիական և զինվորական կառույցները, պաշտպանության և ֆինանսների նախարարությունները, կառավարությանը կից գործող խորհուրդները, օրենսդիրն ամբողջությամբ և խորհրդարանական հանձնաժողովները, պետության գլուխը, վերահսկիչ մարմինը, լոբբիստական խմբերը, շահույթ հետապնդող և շահույթ չհետապնդող հասարակական կազմակերպությունները, մամուլն ու հասարակությունն ընդհանրապես վերցրած՝ բոլորն իրենց ազդեցությունն ունեն և իրացնում են այն հստակ կանոնների համաձայն և զինված ուժերի բյուջետավորման գործընթացի բոլոր փուլերի լիարժեք ընկալման պայմաններում և ժողովրդավարական կառավարման սկզբունքներին համահունչ:

բ. Տեղեկատվության մատչելիություն

Պաշտպանական բյուջեների և վերաբերելի տեղեկատվության հրապարակումները՝ ի դեմս անվտանգության և պաշտպանության ոլորտում քաղաքականությունն արտացոլող հիմնական փաստաթղթերի, պաշտպանական ծրագրերի, կատարման հաշվետվությունների և աուդիտային եզրակացությունների, հեշտությամբ հասանելի են հանրության համար: Պաշտպանական բյուջեների և վերաբերելի տեղեկատվության բացահայտման կանոնները նույնպես հրապարակային են: Դրանք հստակ սահմանված են օրենքով և շատ քիչ տեղ են թողնում գործադիր-կարգադրիչ մարմինների հայեցողության համար: Կառավարությունն ու համապատասխան մարմինները օրենքով պարտավորված են հրապարակել պաշտպանական բյուջեների մանրամասների վերաբերյալ տեղեկատվությունն այն ծավալով, որը թույլ կտա ապահովել տեղեկացված դիտորդի կողմից դրանց շահագրգիռ վերլուծությունը: Տեղեկատվությունը տրամադրվում է տպագիր տեսքով և տեղադրվում առցանց, ընդ որում՝ ինչպես պետական լեզվով, այնպես էլ

[42] Բուլղարիայում, օրինակ, վարչապետը օրենքով պարտավորված է խորհրդարանին ներկայացնել «Պաշտպանության ոլորտի և զինված ուժերի մասին տարեկան հաշվետվություն»: Չնայած օրենքով նախատեսված չէ, սակայն ենթադրվում է, որ այս հաշվետվության մեջ վեր են լուծվելու պաշտպանության ոլորտի գործունեության արդյունքները՝ կատարված ծախսերի համեմատությամբ:

ընդհանուր գործածություն ունեցող այլ լեզվով, օրինակ՝ անգլերենով: Բացի այդ, գործադիր-կարգադրիչ մարմինները, մասնավորապես՝ պաշտպանության նախարարը, օրենքով պարտավորված են գրավոր պատասխանել տեղեկատվություն տրամադրելու մասին հարցումներին: Եթե հարցվող տեղեկատվության որոշակի մասը պարունակում է գաղտնիք կազմող տեղեկություն[43], ապա այդ մասը հանվում է, իսկ փաստաթղթի մնացած մասը՝ տրամադրվում է հարցում ներկայացրած անձին կամ կազմակերպությանը:

Նախորդ երկու ֆինանսական տարիների բյուջեների կատարման փաստացի և նախատեսված արդյունքների ընդհանրացված համալիր տեղեկատվությունը հեշտությամբ հասանելի է: Մատչելի է նաև բյուջետային տարվան հաջորդող հինգ և ավելի տարիների բյուջետային կանխատեսումների մասին տեղեկատվությունը:

Երկիրը կատարում է միջազգային պայմանագրերի և համաձայնագրերի ներքո ստանձնած այն պարտավորությունները, որոնց համաձայն այն պետք է բացահայտի զինված ուժերի բյուջետավորման մասին տեղեկատվությունը, մասնավորապես՝ նկատի ունենալով ՄԱԿ-ի և ԵԱՀԿ-ի շրջանակներում գործող պայմանագրերն ու Կայունության դաշնագրից բխող նախաձեռնությունները՝ կանոնավոր կերպով և ժամանակին տրամադրելով ամբողջական և ճշգրիտ տեղեկատվություն:

5. Բարեվարքության ապահովում

Զինված ուժերի բյուջետավորումը հիմնված է մակրոտնտեսական համապարփակ և կայուն քանակական շրջանակներում հաշվարկված ֆինանսաբյուջետային սահմանափակումների իրատեսական և վստահելի կանխատեսումների վրա: Բյուջետային պլանավորման հիմքում ընկած բոլոր հաշվարկները, այն է՝ ֆինանսական հիմնական ռիսկերը, անորոշ գնային արժեքները, հատուկ ծախսային պարտավորությունները և այլն, հստակ փաստաթղթավորված են և պատշաճ կերպով արտացոլված համապատասխան հաշվետվություններում: Բացի այդ, հիմնական բոլոր բազային ցուցանիշները, մասնավորապես՝ մակրոտնտեսական և ֆինանսական կանխատեսումները գնահատվում են անկախ փորձագետների կողմից:

Պաշտպանական բոլոր ծրագրերի արժեքը հաշվարկվում է գնային այնպիսի գործոնների համապարփակ և կայուն համակցության հիման վրա, որոնք հստակ սահմանված են ազգային անկախ վիճակագրական մարմնի կողմից կատարվող հետազոտությունների արդյունքում: Տեղեկատվական համակարգը օժանդակում է բարեվարքության ստուգումների իրականացմանը: Ծրագրավորման և բյուջետավորման գործընթացներն իրականացվում են պարբերաբար՝ այնպիսի տեղեկատվական համակարգի միջոցով, որը հագեցած է վերլուծության և որոշումների կայացման ավտոմատացված ծրագրային ապահովմամբ՝ ստեղծելով համատեղ աշխատանքի հնարավորություններ: Հաշվապահական հաշվառման համակարգը հստակ ձևակերպված է՝ լիարժեքորեն արտացոլելով այն բոլոր փոփոխությունները, որոնք տեղի են ունենում թե՛ պրակտիկայում և՛ թե հաշվառման ընթացիկ քաղաքականության մեջ:

Այլընտրանքային ծրագրերն ու բյուջեները, որոնց հիմքում ընկած են տարբերվող կանխատեսումներ, նույնպես հստակ ամրագրված են ու փաստաթղթավորված: Գոյություն ունի մեկ այլընտրանքային տարբերակից մյուսին անցնելու գրավոր ձևակերպված հստակ ընթացակարգ, ընդ որում՝ փաստաթղթորեն հստակ ամրագրված է, թե մեկ տարբերակի իրականացման ո՞ր պահից կարելի է կատարել այդ անցումը: Հեշտությամբ հասանելի է նաև ինչպես ծրագրերի, այնպես էլ դրանց կատարման ամբողջ պատմությունը:

Ֆինանսական հաշվետվությունները չեն հակասում միմյանց և ստուգվում են այլ աղբյուրներից բխող վերաբերելի տեղեկություններին համապատասխանելու տեսանկյունից: Արդյունավետ կերպով և ժամանակին հաշվապահական հաշվետվությունները համադրվում են բյուջետային հատկացումների և բանկային հաշիվների տվյալների հետ: Հաշվապահական հաշվետվությունների աուդիտը նույնպես անց է կացվում ժամանակին և արդյունավետ կերպով: Ապահովված է ֆինանսական և դրամական տվյալների միամյա խիստ համապատասխանություն: Ազգային վիճակագրական մարմինն օժտված է ինստիտուցիոնալ անկախությամբ՝ բյուջետային տեղեկությունների որակը գնահատելու համար: Բյուջետային տվյալների բարեվարքության և որակի միջազգային չափորոշիչները լիովին պահպանված են:

[43] Գաղտնիությունը ոչ թե ընդհանուր կանոնն է, այլ հաստատվում է տվյալ կոնկրետ տեղեկատվության համապատասխան դասակարգման միջոցով:

ԳԼՈՒԽ 7.
ԳՆՈՒՄՆԵՐԻ ԳՈՐԾԸՆԹԱՑԸ ՊԱՇՏՊԱՆՈՒԹՅԱՆ ՈԼՈՐՏՈՒՄ

Պաշտպանության ոլորտում գնումների իրականացումը հանդիսանում է հետևյալ երկու, միմյանցից իրապես տարբերվող գործընթացների բաղկացուցիչ մասը՝

1. նոր ռազմական հզորությունների ձեռքբերման գործընթաց,, օրինակ, ավելի կատարելագործված սպառազինությունների ապահովման միջոցով,
2. առկա հզորությունների սպասարկման գործընթաց՝ պահեստամասերի, վառելիքի, ինչպես նաև նյութատեխնիկական ապահովման ծառայությունների միջոցով և այլն:

Այդ գործընթացներում ներգրավված կազմակերպությունների, անձանց մոտ, ինչպես նաև կարգավորիչ մեխանիզմներում բարեվարքության բացակայության դեպքում, նշված երկու ուղղություններում էլ առաջանում է կոռուպցիոն հակվածություն: Սույն գլխում հիմնականում ուշադրություն է դարձվում գործընթացներից առաջինի վրա հետևյալ մի քանի պատճառներով՝

- այստեղ շրջանառվում են ավելի խոշոր չափերի դրամական միջոցներ.
- ռազմական կարիքները փաստացի գնումներին համապատասխանեցնելը շատ հեռու է սովորական գործունեություն լինելուց.
- այն հաճախ ընդգրկում է առավել ժամանակակից տեխնոլոգիաների ձեռքբերում, ուստի և հավանական մատակարարների թիվը մեծ չէ.
- գնում իրականացնելու տարբերակների թիվը էլ ավելի է նվազում, երբ իրենց կարևորվում են մատակարարման անխափանությունը երաշխավորելու և ազգային անվտանգության հետ կապված այլ նկատառումները,
- գների վերաբերյալ վիճակագրությունը նույնպես սահմանափակ է. այն կա՛մ գոյություն չունի, կա՛մ դժվարհասանելի է:

Այս և այլ հանգամանքների բերումով, պաշտպանության ոլորտի գնման գործընթացը պարունակում է ավելի մեծ կոռուպցիոն ռիսկեր: Օրինակ՝ շարունակաբար «Պաշտպանական հակակոռուպցիոն ժողովածու»-ի մեջ (Defence Anti-Corruption Digest [44]) արտացոլված դեպքերի կեսից ավելին վերաբերում է սպառազինությունների նոր համակարգերի և սարքավորումների միջազգային գնումներին: Չնայած սույն գլխում հիմնական ուշադրությունը դարձվում է դրանց ձեռքբերման գործընթացի վրա, այնուամենայնիվ, այնտեղ զետեղված եզրակացություններից և առաջարկություններից շատերը կիրառելի են նաև առկա հզորությունների սպասարկման նպատակներով կատարվող գնումների գործընթացի նկատմամբ:

Գնումների ոլորտում կոռուպցիայի ուսումնասիրությունը հաճախ կենտրոնացած է լինում պայմանագրային բնույթի հարցերի վրա, այսինքն՝ ձեռքբերման գործընթացի այն փուլերի վրա, որոնց շրջանակներում պաշտոնատար անձանց կողմից նախապատրաստվում, ստորագրվում և վերահսկվում են ռազմական սարքավորումների և ծառայությունների մատակարարների հետ պայմանագրերը: Այնուամենայնիվ, կոռուպցիոն մեխանիզմները բացահայտելու համար անհրաժեշտ է ձեռքբերման գործընթացի համապարփակ վերլուծությունն ու դրա արդյունքներին համապատասխան՝ կոռուպցիայի նվազեցմանն ուղղված միջոցների մշակումը:

Բարեվարքությունը ձեռքբերման գործընթացում

Պաշտպանական գնումները մի գործընթաց են, որի շնորհիվ ավելացվում են պաշտպանության ոլորտի նոր հզորություններ, կամ՝ զարգացվում արդեն գոյություն ունեցողները՝ հատկապես, երբ խոսքը վերաբերում է նոր տեխնոլոգիաների ներդրմանը: Պատուհան 7.1-ում լուսաբանվում է այս ոլորտում «գնման» հասկացությունը, և տրվում են գնման գործառույթների իրականացման երեք հիմնական ուղղությունները:

Գնումների ոլորտում կոռուպցիայի հավանականության նվազեցման բանալին որոշումների կայացման գործընթացի բարեվարքությունն է: Այդ գործընթացը պետք է կարգավորված լինի այնպես,

[44] «Ժողովածուն» կանոնավոր կերպով հրապարակվում է «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպության կողմից, տես՝ www.defenceagainstcorruption.org/news/digest-navigationmenu-111:

որպեսզի երաշխավորի գնումների մասին կայացվող որոշումների և կատարվող փաստացի գնումների համապատասխանությունը պաշտպանության ոլորտի քաղաքականությամբ սահմանված նպատակներին և հաշվի առնի ֆինանսական և այլ բնույթի ռեսուրսային սահմանափակումները: Կանոնակարգող մեխանիզմները պետք է երաշխավորեն հստակ պատճառական կապի առկայությունը պաշտպանության ոլորտի սահմանված նպատակների և իրականացվող գնումների միջև:

Պատուհան 7.1. Պաշտպանական գնումների բաղադրիչները

«Պաշտպանության ոլորտի գնումներ» հասկացությունը ներառում է մի շարք ուղղություններ և խնդիրներ, որոնք պայմանականորեն կարելի է դասակարգել գործունեության հետևյալ երեք հիմնական տեսակների՝

- որոշել, թե ինչ գնել.
- որոշել, թե ինչպես գնել,
- գնել:

Ինչ գնելու որոշումը առաջին հայացքից շատ պարզ խնդիր է, սակայն իրականում հեռու է սովորական մի գործառույթ լինելուց և հանդիսանում է գնման ամբողջ նախագծի հաջողության գրավականը: Պաշտպանական բյուջեն, չնայած որպես կանոն հանրային ամենածախսատար ոլորտներից մեկը լինելուն, շատ հազվադեպ է, որ բավարարում է բոլոր կարիքները, և գնման նախագծերը պետք է ընտրվեն ըստ շրջահայաց կերպով մշակված նախապատվության՝ այն հաշվով, որպեսզի հանրագումարում դրանք կազմեն պաշտպանության ոլորտի մի ընդհանուր ծրագիր, որը կլինի հնարավորինս համապարփակ և հավասարակշռված (և իհարկե, յուրաքանչյուր առանձին ծրագիր պետք է պատշաճ կառավարվի՝ տրվող գնին դրա համարժեքությունն ու պաշտպանության ոլորտի ռեսուրսների պատշաճ օգտագործումը ապահովելու համար): Ուստի, մրցակցող կարիքների խորաթափանց ուսումնասիրությունն ու ստեղծագործական մոտեցման դրսևորումը, այդ նպատակներին ուղղված միջոցներն ընտրելիս, էական նշանակություն ունեն արդյունավետ գնում կատարելու համար: Այս գործառույթների կատարելագործմանն ուղղված քայլերը կօգնեն նվազեցնելու գնման նախագծի ռիսկայնությունը, ինչպես նաև՝ մեծացնելու նախագծի հաջողությամբ պսակվելու ընդհանուր հավանականությունը:

Այս կամ այն ապրանքը կամ ծառայությունը ինչպես գնելու որոշումը սովորաբար կայացվում է գնման ռազմավարություն մշակելու միջոցով, որն իրենից ներկայացնում է պաշտոնական մի փաստաթուղթ, որում արտացոլվում են այս ուղղությամբ կայացված տարբեր որոշումներն ու դրանց հիմնավորումները: Եվ կրկին, այս փուլի կատարելագործման ուղղությամբ ձեռնարկված քայլերը կօգնեն նվազեցնելու ձախողման ռիսկերը և կմեծացնեն նախագծի հաջողության հնարավորությունները: Ապրանքի կամ ծառայության փաստացի գնման գործընթացը, դրանց սպասարկումը և օժանդակումը իրենց նպատակին դրանց ծառայելու ամբողջ ընթացքում՝ ընդհուպ մինչև հետագայում դրանց օտարումը, իր հերթին, հաճախ տրոհվում է մի քանի այլ ենթափուլերի, ինչի նպատակն է հանդիսանում առավել ընդհանուր խնդիրն ավելի կառավարելի և իրագործելի դարձնելը, ինչպես նաև այնպիսի ընթացակարգային պահեր նախատեսելը, որոնց պահի դրությամբ հնարավոր կլինի վերանայել տվյալ նախագիծը և որոշումներ կայացնել դրա ապագայի վերաբերյալ: Սա հայտնի է որպես գնման շրջան կամ շղթա: Գործունեության նշված երեք ուղղությունները փոխկապակցված են միմյանց հետ, և պարտադիր չէ, որ ժամանակագրական առումով տեղի ունեցած լինեն այն հերթականությամբ, որը նշվում է դրանք ներկայացնող փաստաթղթում: Շատ օգտակար է լինում նաև, երբ ինչ գնելը պարզելուն և ճշգրտելուն ուղղված գործողությունները մտցվում են փաստացի գնման բուն շրջանի մեջ:

Աղբյուրը. **Էնթոնի Լոուրենս, *«Գնման գործընթացի կառավարում»՝ «Պաշտպանության ոլորտի կառավարման ներածություն»* գրքում (Ժնև, ԶՈՒԺՎ, 2009թ.), էջ 156–157, Anthony Lawrence, «Acquisition Management,» in *Defence Management: An Introduction* (Geneva: DCAF, 2009), 156–157:**

Առաջին հերթին, քաղաքականություն մշակողներն ու պլանավորողները պետք է հստակ ամրագրեն պաշտպանական խնդիրների լուծման հետ կապված կարիքները: Այս փաստաթուղթը[45] պետք է պարունակի պաշտպանական որոշակի հզորությունների պակասուրդի վերացման անհրաժեշտության հստակ վերլուծական հիմնավորումը կամ տեխնոլոգիական հնարավորությունների վերլուծության արդյունքները, որոնք հնարավորություն կտան բարձրացնելու պաշտպանական

[45] ԱՄՆ Պաշտպանության դեպարտամենտը և ԱՄՆ մյուս դաշնային գործակալությունները պարտավոր են մշակել և ներկայացնել պաշտոնական մի փաստաթուղթ, որի խորագիրն է՝ «Առաքելության կարիքների մասին հայտարարություն»: Տես, օրինակ, Ավիացիայի դաշնային վարչություն, «Առաքելության խնդիրների վերլուծություն, Հավելված Բ. «Առաքելության կարիքների մասին հայտարարության տիպային օրինակ», Federal Aviation Administration, «Mission Analysis. Appendix B: Mission Need Statement Template», http://fast.faa.gov:

հզորությունների ավելացման ուղղությամբ իրականացվող գործունեության արդյունավետությունն ու ռացիոնալությունը: Այն պետք է բխի պաշտպանական խնդիրների մանրամասն վերլուծությունից, մասնավորապես՝ գնահատելով պաշտպանական առկա և պլանավորված հզորությունները զինված ուժերի յուրաքանչյուր տեսակի համար պլանավորված խնդիրները բավարարելու տեսանկյունից[46], և պետք է պարունակի քանակական բնույթի տեղեկատվություն, որը բավարար կլինի կարիքները բացահայտելու և հիմնավորելու համար: Մանրամասն վերլուծությունը պետք է եզրափակվի, իսկ որոշակի հզորությունների պակասուրդը պետք է որոշվի նախքան փաստաթուղթը մշակելը: Այս փաստաթղթում պետք է տրվեն նաև հզորությունների կարիքները չբավարարելու հետևանքների գնահատումը, այդ հզորությունների բավարարման կարևորության, ինչպես նաև դրանց բավարարման ուղղությամբ ռեսուրսային պլանավորման ժամանակացույցը և երկարաժամկետ հեռանկարները:

Երկրորդը օպերատիվ պահանջների սահմանումն է: Այստեղ ներկայացված քանակական և որակական ցուցանիշները մատնանշում են համակարգի ցանկալի հզորությունները և որպես հիմք ծառայում մինչև փաստացի գործարկումը համակարգի օպերատիվ արդյունավետության և պատրաստվածության մակարդակը որոշելու համար:

Երրորդ քայլը, որը կատարվում է առաջին երկուսը լավ հասկանալուց և փաստաթղթավորելուց հետո, անցումն է դեպի տեխնիկական պահանջների և չափորոշիչների սահմանումը և գնումների ու համապատասան բյուջեի պլանավորումը: Անհրաժեշտ պաշտպանական հզորությունների որոշակի չափանիշներն ու դրանց բավարարմանն ուղղված համապատասխան պահանջները նաև որպես հիմք են ծառայում գնային առաջարկները գնահատելու, հետևաբար նաև մատակարարներին ընտրելու որոշ հիմնական չափանիշները սահմանելու համար, ինչպես նաև՝ փաստացի մատակարարված ռազմական տեխնիկան, սպառազինություններն ու ծառայությունները գնահատելիս: Պատուհան 7.2-ում ներկայացվում է Լեհաստանի ազգային պաշտպանության փորձը գնումների ոլորտում կոռուպցիայի կանխարգելման ուղղությամբ:

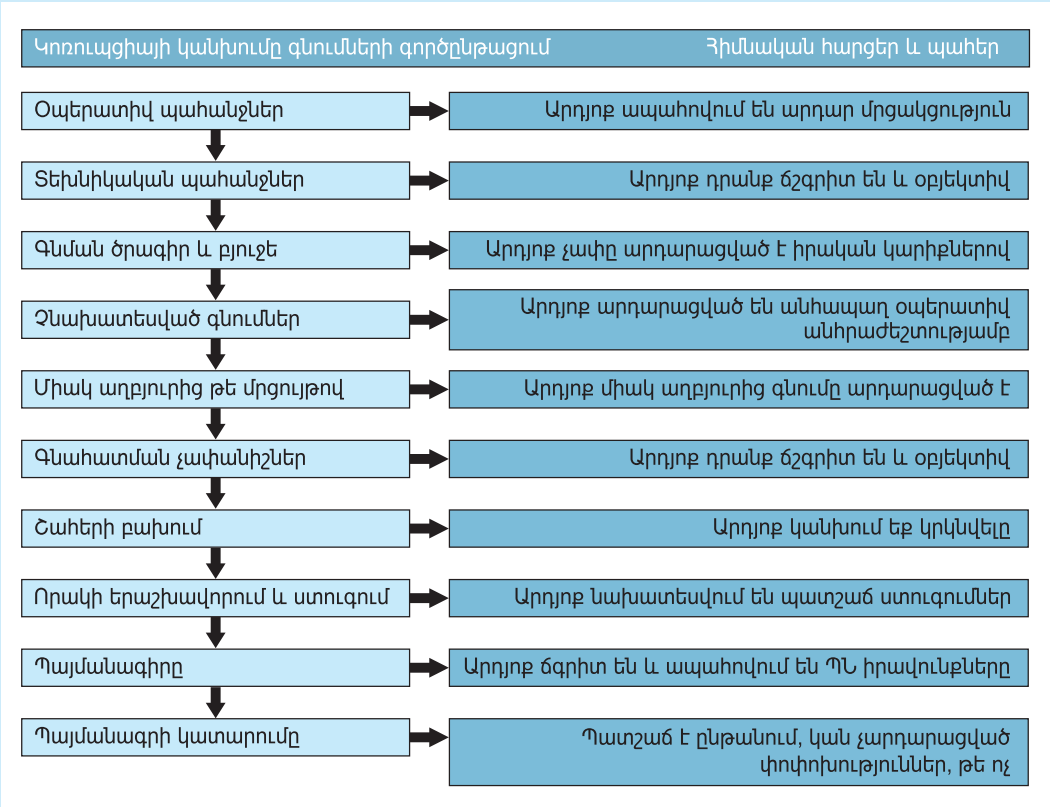
Գնման գործընթացում քայլերի պատճառականության, յուրաքանչյուր հաջորդ քայլը նախորդով պայմանավորված լինելու ապահովումը կենսապես կարևոր է որոշում կայացնելու գործընթացի բարեվարքությանը հասնելու համար: Այն նաև հնարավորություն է տալիս նախքան պետական նշանակալի միջոցների հատկացումը իրականացնելու անկախ գնահատումներ, ինչպես նաև գնման ոլորտում կայացվող որոշումների հետևանքների և իրականացման առթիվ աուդիտային ստուգումներ[47]՝ ինչպես պատասխանատու պետական մարմինների, այնպես էլ անկախ դիտորդների կողմից:

Պատուհան 7.2. Պաշտպանության ոլորտում գնումների գործընթացի բարեվարքության ապահովումը և կոռուպցիայի կանխարգելումը Լեհաստանում

Պաշտպանության ոլորտի գնումները հենց այն ոլորտն է, որտեղ առկա է կոռուպցիոն բարձր ռիսկը: Այս գործընթացում գոյություն ունեն մի քանի հանգուցային կետեր, որոնց վրա պետք է հատուկ ուշադրություն դարձվի՝ կոռուպցիոն ռիսկերը նվազեցնելու համար: Դրանք գոյություն ունեն ինչպես նախապատրաստական փուլում, այնպես էլ մրցույթի և բանակցությունների, ինչպես նաև պայմանագրային պարտավորությունները կատարելու ժամանակ: Այս ընթացքում անհրաժեշտ է անդրադառնալ բոլոր այդ հանգուցային կետերում առաջացող կոնկրետ խնդիրներին, մասնավորապես՝ որոշակի հարցադրումներ կատարելու միջոցով: Դրանցից ամենակարևորները նշված են ստորև: Լեհաստանի ազգային պաշտպանության նախարարության դեպքում այս առաքելությունը դրված է հակակոռուպցիոն վարույթների վարչության վրա, որը բարձրացնում է նշված հարցերը, նախապատրաստում եզրակացություններ և հանդես գալիս համապատասխան առաջարկներով:

[46] Պաշտպանության ոլորտում սովորաբար սա կազմում է Պաշտպանության ոլորտի քաղաքականության համալիր վերլուծության մի մասը, օրինակ՝ «Պաշտպանական ռազմավարության տեսություն» (Strategic Defence Review) կամ «Պաշտպանական քառամյա տեսություն» (Quadrennial Defence Review):

[47] Գնահատում, որն անկախ է գնման մասին տվյալ կոնկրետ որոշումն առաջարկողի կողմից արված գնահատումից: Այն կարող է կատարվել պաշտպանական գերատեսչության մեկ այլ հատուկ հանձնախմբի կողմից, ինչպես նաև մեկ այլ պետական մարմնի կամ անկախ դիտորդի կողմից: Որպես վերջինիս օրինակ, տես ներքևում՝ «Պաշտպանության ոլորտի բարեվարքության դաշնագրերը» խորագրով պատուհանը:



Նախապատրաստական փուլ

Նոր սպառազինություններին առաջադրվող օպերատիվ պահանջները. Արդյոք դրանք թույլ են տալիս արդար մրցակցություն ապահովել ապագայում: Արդյոք դրանք հիմնված են իրական կարիքների վրա, թե՞ պարզապես գովազդային մի ձեռնարկում զետեղված նմուշը տեսնելուց հետո առաջացած հետաքրքրության վրա:

Նոր սպառազինությունների տեխնիկական պահանջները. Արդյոք դրանք հիմնված են օպերատիվ պահանջների վրա, թե՞ դրանք կոնկրետ ապրանքի տեխնիկական բնութագրի արտատպումն են: Արդյոք դրանք ներկայացված են ճշգրիտ և օբյեկտիվ կերպով: Արդյոք դրանք թույլ են տալիս ապահովել արդար մրցակցություն: Եթե ոչ, ապա՝ արդյոք դա հստակ ներկայացված է և հիմնավորված:

Պլանավորում և բյուջետավորում. Արդյոք գնային ծրագիրը նախապատրաստված է հզորություններ և համակարգեր, թե՞ առանձին ապրանքներ ձեռք բերելու համար: Արդյոք գնումն արդարացված է իրական կարիքներով: Արդյոք երաշխավորված է ամբողջ ծրագրի ֆինանսավորումը, այդ թվում՝ գալիք տարիների կտրվածքով: Արդյոք չպլանավորված գնումները արժանահավատ կերպով հիմնավորված են իրական և հրատապ օպերատիվ կարիքների առկայությամբ:

Գնման ընթացակարգերը

Մրցակցություն. Արդյոք գործընթացը մրցակցային է, հատկապես՝ մրցույթի ընթացքում: Եթե ոչ, ապա՝ արդյոք կարող է հիմնավորված լինել որոշակի միակ աղբյուրից գնում կատարելու գործընթացը կամ սահմանափակ մրցույթի անցկացումը: Արդյոք գործընթացն այնքան մրցակցային է, որքան կարող էր լինել:

Գնահատման չափանիշներ, փաստաթղթավորում. Արդյոք դրանք հստակ են և ճշգրիտ: Արդյոք դրանք արդարացի են բոլոր մրցակիցների համար: Արդյոք օբյեկտիվ չափանիշների (մասնավորապես՝ գնի կամ սպասարկման ամբողջ ժամկետով հաշվարկվող ծախսերի) նշանակությունն ավելի մեծ է, քան սուբյեկտիվ չափանիշների դերակատարումը (օրինակ՝ լրացուցիչ հնարավորություններ ձեռք բերելու հեռանկարը): Արդյոք մրցույթին առնչվող բոլոր փաստաթղթերը հստակ են և օբյեկտիվ:

Շահերի բախում. Արդյոք մրցույթի հանձնաժողովի անդամները, ինչպես նաև նախապատրաստման և կատարման փուլերում մասնակցող այլ պաշտոնատար անձինք նշել են հավանական մրցակիցների հետ ինչ-որ հարաբերությունների առկայության մասին, որոնք կարող են դիտվել որպես շահերի բախում: Արդյոք նրանց կողմից ստորագրվել է շահերի բախման փաստի բացակայության հայտարարագիրը: Եթե ոչ, ապա՝ ինչպե՞ս է դա ստուգվել:

Մրցույթի հանձնաժողովի աշխատանքները. Արդյոք հանձնաժողովն աշխատել է ըստ նախատեսվածի և այնպես, ինչպես ամրագրված է փաստաթղթերում:

Պայմանագրի կնքումն ու կատարումը

Որակի երաշխավորում, փորձարկում. Արդյոք նախատեսվում է պատշաճ (օբյեկտիվ ու արժանահավատ մեթոդոլոգիայի վրա հիմնված) ստուգումների անցկացումը: Արդյոք որակի երաշխավորման գործընթաց նախատեսված է պայմանագրի կատարման փուլում, թե՞ ոչ:

Պայմանագրի մշակում և կնքում. Արդյոք այն ճշգրիտ է և երաշխավորում է ՊՆ իրավունքների ապահովումը:

Պայմանագրի կատարում. Արդյոք պայմանագրային պարտավորություններն իրականացվել են ըստ ստորագրված տեքստի: Արդյոք պայմանագրում արված փոփոխությունները եղել են հիմնավորված:

Որոշումների կայացման գործընթացի բարեվարքության ապահովումը հանդիսանում է գործընթացի թափանցիկության ապահովման գրավականը: Եղել են դեպքեր, երբ ի նշան թափանցիկության՝ մրցութային առաջարկների փաթեթները բացվել են հեռուստատեսային հաճախականությունների տեսախցիկների առջև, սակայն դրա հետ մեկտեղ մրցույթի պահանջները գրված են եղել այնպես, որ խիստ բարենպաստ են եղել կոնկրետ մատակարարի համար կամ անգամ իսկ մրցույթից դիտավորյալ դուրս են թողել կոնկրետ մատակարարի մրցակիցներին:

Պաշտպանության ոլորտում գնումների գործընթացի թափանցիկությունը երաշխավորող լրացուցիչ պահանջներից են՝

- պաշտպանական քաղաքականության փաստաթղթերը հրապարակային են, հեշտությամբ հասանելի հանրության համար և տեսանելի՝ ապահովելով պաշտպանական ոլորտի մոդեռնիզացման հստակ, միմյանց լրացնող և իրատեսական ուղեցույցներ.
- հավանական մատակարարները, այդ թվում՝ ներպետական պաշտպանական արդյունաբերության ներկայացուցիչ ընկերությունները նախապես տեղեկացվում են նախատեսված գնումների և ակնկալվող պահանջների մասին.
- գնային առաջարկների մրցութային հրավերը հրապարակային է, օրինակ՝ Հայտարարությունների էլեկտրոնային հանգույցի միջոցով (ՀԷՀ, European Bulletin Board (EBB) on Defence Contracts Opportunities)[48], որը սպասարկվում է Եվրոպական պաշտպանական գործակալության կողմից (ԵՊԳ, European Defence Agency, EDA).
- գնումների պլանավորման, իսկ այնուհետև՝ մրցակիցների գնային առաջարկների համեմատական գնահատման ընթացքում ոչ միայն ձեռքբերման գինը, այլ նաև գնվող ապրանքի կենսական ամբողջ ցիկլի (սպասարկման) արժեքը հաշվի առնելը[49].
- ռիսկերի մանրամասն վերլուծությունն ու դրանց թափանցիկ կառավարումը:

Պատուհան 7.3-ում թվարկվում են այն մի շարք բացասական հետևանքները, այդ թվում՝ բարձր կոռուպցիոն ռիսկերը, որոնք առաջ են գալիս պաշտպանության ոլորտում գնումների գործընթացի թափանցիկության բացակայության հետևանքով:

Պաշտպանական գերատեսչություններն ու խորհրդարանական հանձնաժողովները, որոնք բացեր են տեսնում պաշտպանության ոլորտի համար իրականացվող գնումների գործընթացում և ձգտում են ապահովել դրա բարեվարքությունը, պետք է քննարկեն ISO 15288 միջազգային ստանդարտի[50] և ՆԱՏՕ-ի Հ-AAP-48 փաստաթղթում ամրագրված՝ դրան վերաբերող պահանջների ներդրման հնարավորությունը: ՆԱՏՕ-ն որոշել է հետևել ISO/IEC 15288 ստանդարտին՝ համակարգի ամբողջ կենսական ցիկլը վեց փուլերի բաժանելու միջոցով՝

---

48 Տես՝www.eda.europa.eu/ebbweb:

49 Ամբողջ կենսական ցիկլի արժեքի գնահատման և ռացիոնալ ցուցիչների համատեղելիությունը երաշխավորելու համար խորհուրդ է տրվում հենվել ընդհանուր արժեքի մոդելների վրա: Տես «Կենսական ցիկլի արժեքի գնահատման գործնական ուղեցույց», RTO-TR-SAS-069 (Փարիզ, ՆԱՏՕ-ի գիտատեխնիկական հետազոտությունների գործակալություն, սեպտեմբեր, 2009 թ.), «Կենսական ցիկլի արժեքի գնահատման մեթոդներն ու մոդելները, RTO-TR-SAS-054 (Փարիզ, ՆԱՏՕ-ի գիտատեխնիկական հետազոտությունների գործակալություն, հունիս, 2007 թ.) և «Զինվորական տեխնիկայի գնային կառուցվածքն ու ամբողջ կենսական ցիկլի արժեքը», RTO-TR-058 (Փարիզ, ՆԱՏՕ-ի գիտատեխնիկական հետազոտությունների գործակալություն, սեպտեմբեր, 2003 թ.), Code of Practice for Life Cycle Costing, RTO-TR-SAS-069 (Paris: NATO Research and Technology Agency, September 2009); Methods and Models for Life Cycle Costing, RTO-TR-SAS-054 (Paris: NATO Research and Technology Agency, June 2007); and Cost Structure and Life Cycle Costs for Military Systems, RTO-TR-058 (Paris: NATO Research and Technology Agency, September 2003):

50 Տես ISO/IEC 12207:2008, «Համակարգերի և ծրագրային ապահովման մշակում. ամբողջ կենսական ցիկլի գործընթացները», 2-րդ հրատ-ն, (Ստանդարտացման միջազգային կազմակերպություն, 2008 թ.), “Systems and Software Engineering – System Life Cycle Processes,” edition 2 (International Organization for Standardization, 2008):

1. հայեցակարգ.
2. մշակում.
3. արտադրություն.
4. շահագործում.

Պատուհան 7.3. Պաշտպանության ոլորտում գնումների գործընթացի թափանցիկության բացակայության հետևանքները

Սպառազինությունների գնման քաղաքականության տարածական կամ շատ բարձրագոչ ձևակերպումների, ինչպես նաև գնումների խիստ գաղտնի գործընթացի սովորաբար առաջ եկող բացասական հետևանքներն են՝

- գնումների հիմնավորվածության ոչ բավարար ուսումնասիրությունը.
- կառավարական որոշումների անարդյունավետությունը, ինչը վնասակար ներգործություն է ունենում ազգային և տարածաշրջանային անվտանգության համար.
- հարևան երկրների կողմից անվստահության աճը.
- սպառազինությունների ձեռքբերման և զինված ուժերին անչվող ցանկացած տեսակի գնումների առթիվ կայացվող որոշումներում կոռուպցիոն դրսևորումները,
- զինված ուժերի նկատմամբ հասարակական վստահության լուրջ խաթարումը, որը կարող է հանգեցնել զինված ուժերի հեղինակազրկմանն ու ավելորդ վեճերի հարուցմանը:

***Աղբյուրը*. Հանս Բորն և մյուսները, «Խորհրդարանական վերահսկողությունը անվտանգության ոլորտի նկատմամբ. Սկզբունքներ, մեխանիզմներ և պրակտիկա», 6-րդ հրատարակություն, (Լոզանն. Միջխորհրդարանական միություն և զինված ուժերի նկատմամբ ժողովրդավարական վերահսկողության Ժնևի կենտրոն, 2007 թ.), էջ 173, Hans Born, et al., *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices*, 6th edition (Lausanne: Inter-Parliamentary Union and the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2007), 173**:

6. սպասարկում շահագործման ընթացքում.
7. օգտահանում շահագործումից հետո:

Փուլերից յուրաքանչյուրն իրենից ներկայացնում է պաշտպանական համակարգի ամբողջական կենսական ցիկլի կարևոր շրջաններից մեկը: Համակարգային կենսական ցիկլի տրոհումը մի քանի փուլերի պայմանավորված է աշխատանքը փոքր, ընկալելի և ժամանակին արվող քայլերի միջոցով կատարելու անհրաժեշտությամբ: Բացի այդ, նշված փուլերն օգնում են վերացնելու արժեքի, ժամանակացույցի, ընդհանուր նպատակների և որոշումների կայացման հետ կապված անորոշություններն ու ռիսկերը: Յուրաքանչյուր փուլ ունի իր հատուկ նպատակը և դերակատարումը՝ կենսական ամբողջական ցիկլի շրջանակներում: Անցումը մեկ փուլից դեպի մյուսը կատարվում է հետագա շարժի համար անհրաժեշտ որոշումներ կայացնելու միջոցով՝ իրար հաջորդող փուլերի միջև մուտքի/ելքի «անցակետերում» գործող չափորոշիչներին համապատասխան:

Այսպիսով, ISO 15288 և AAP-48 ստանդարտի կիրառումը միասնական գործընթացի շրջանակներում միավորում է համակարգերի մշակման և ծրագրերի կառավարման մեխանիզմները և թույլ տալիս միավորել նաև ծրագրի կառավարման կենսական ամբողջ ցիկլի բոլոր ուղղություններն ու տեխնիկական գործընթացները, ինչպես նաև՝ երաշխավորել մասնակից բոլոր կազմակերպությունների թափանցիկ փոխգործակցությունը:

Պաշտպանական համակարգի կենսական ամբողջական ցիկլը նման կառուցվածքային բաժանում ապահովում է նաև պաշտպանության ոլորտում գնումների գործընթացի նկատմամբ խորհրդարանական խիստ վերահսկողության իրականացումը: Պատուհան 7.4-ում ներկայացվում է Նիդեռլանդների խորհրդարանի կողմից գնումների գործընթացի նկատմամբ նման վերահսկողություն իրականացնելու փորձը[51]: Իհարկե, կարելի է ընդունել այն փաստարկը, որ խորհրդարանի

[51] Նիդեռլանդների խորհրդարանական վերահսկողության մոդելի հաեմմատական մանրամասն վերլուծության համար տես Վիլլեմ վան Իեկելեն, Պաշտպանության ոլորտում գնումների գործընթացի խորհրդարանական բաղադրիչը. կարիքներ, արտադրություն, համագործակցություն և ձեռքբերում, Աշխատանքային փաստաթուղթ, Հ-5 (Ժնև, ՁՈՒԺՎ, 2005 թ.), Willem F. van Eekelen, The Parliamentary Dimension of Defence Procurement: Requirements, Production, Cooperation and Acquisition, Occasional Paper No. 5 (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2005):

ներգրավվածությունը դանդաղեցնում է գնման գործընթացը, սակայն միևնույն ժամանակ այն նպաստում է բարեվարքության ապահովմանը և մեծ խթան հանդիսանում որոշումներ կայացնելու ընթացքում թափանցիկության ապահովման համար, այսպիսով՝ մեծապես նվազեցնելով կոռուպցիոն ռիսկերը պաշտպանության ոլորտի գնումների գործընթացում.

Իրենցից առանձին հետաքրքրություն են ներկայացնում պաշտպանության ոլորտում գնումների գործընթացին առնչվող օֆսեթային համաձայնագրերի կոռուպցիոն հնարավորությունները, որոնք ուսումնասիրվում են սույն ժողովածուի հաջորդ գլխում:

Մասնակից կազմակերպությունների բարեվարքությունը

Բուն գործընթացի բարեվարքությունից բացի՝ կոռուպցիոն ռիսկերը նվազեցնելու համար անհրաժեշտ է նաև այն կազմակերպությունների բարեվարքությունը, որոնք գործում են պաշտպանության ոլորտում գնումների գործընթացի թե՛ պահանջարկի և թե՛ առաջարկի կողմում:

Սույն գլխում ուսումնասիրվում է «պահանջարկի» կողմը, այսինքն՝ պաշտպանության ոլորտում գնումների գործընթացի համար պատասխանատու պաշտպանության նախարարությունների և պաշտպանական հաստատությունների գործունեությունը, ինչպես նաև պետության կողմից պաշտպանության ոլորտի մատակարարներին ներկայացվող պահանջները: Գլուխ 20-ը նվիրված է «առաջարկի» կողմին, այսինքն՝ ձեռնարկությունների և դրանց միավորումների այն ջանքերին, որոնք ուղղված են բարեվարքության չափորոշիչների ներդրմանն ու պահպանմանը միջազգային մակարդակով:

Պաշտպանության ոլորտում գնումների կազմակերպման ընդհանուր վավերացում ստացած մոդելներ գոյություն չունեն: Ընդհանուր բնույթի կանոններից մեկն այն է, որ ձեռքբերման գործընթացը պետք է լինի պաշտպանության ոլորտի պլանավորման և լավ կառավարման գործընթացների հետ համակարգված: Մեկ այլ բնութագրական հատկանիշ է այն, որ կազմակերպական լավ կառուցվածքը արդեն իսկ խոսուն վկայությունն է իրավասության տիրույթների, որոշումների կայացման և վերահսկողության լիազորությունների ու պատասխանատվության հստակ տարանջատման:

Պատուհան 7.4. Նիդեռլանդներ. Խորհրդարանական վերահսկողությունը պաշտպանության ոլորտում գնումների գործընթացի նկատմամբ

Նիդեռլանդներն ունեն պաշտպանության ոլորտում գնումների գործընթացի նկատմամբ խորհրդարանական խիստ վերահսկողության հարուստ ավանդույթներ և փորձ: Սկզբունքորեն, գնումների առթիվ բոլոր որոշումները, որոնց ծավալը անցնում է 25 միլիոն եվրոյից, պետք է անցնեն խորհրդարանական հաստատման փուլը: Այս նպատակով ստեղծված մեխանիզմը կոչվում է «գնման ընթացակարգ»: Կառավարությունը (փաստացի՝ պաշտպանության պետնախարարը, ում պատասխանատվության ոլորտին են վերաբերում պաշտպանական գույքի հարցերը) ուղարկում է չորս տեսակի նամակ, որոնք կրում են A, B, C կամ D տառանիշերը՝ կախված գնման գործընթացի փուլից: Հակիրճ ներկայացմամբ, այս տարբեր փուլերը սկսվում են սպառազինության նոր համակարգ (կամ կիրառման մեջ գտնվող համակարգի ավելի ժամանակակից տարբերակ) ձեռք բերելու պահանջից և ավարտվում՝ X համակարգը Y արտադրողից գնելու առաջարկով: Խորհրդարանն իրավասու է միջամտելու գնման գործընթացի ցանկացած փուլում: Այսպիսով, երբ կառավարության կողմից ներկայացվում է նոր սպառազինություններ գնելու կամ դրանք թարմացնելու անհրաժեշտությունը (կամ առաջարկվում է գնման ենթակա համակարգերի որոշակի քանակություն), ապա խորհրդարանը կարող է մերժել այն կամ մտցնել փոփոխություններ: Ձեռքբերման վերջնական որոշումը («հավանությունը») նույնպես կարող է մերժվել կամ փոփոխվել, սակայն գործնականում սովորաբար այդպես չի լինում: Մեծ մասամբ, ամբողջ գործընթացի ժամանակ, կառավարության մտադրությունների վրա խորհրդարանի ազդեցությունը արդեն իսկ արտացոլված է լինում այդ չորս՝ A, B, C և D նամակների տեքստում, որոնք հետագայում քննարկվում են խորհրդարանում:

100 միլիոն եվրոն գերազանցող խոշոր ծրագրերի համար ներդրված է հատուկ ընթացակարգ, որը կոչվում է «Մեծ ծրագրեր» («Big Projects»), և որը նախատեսում է խորհրդարանին էլ ավելի մանրամասն և հաճախակի հաշվետվություններ ներկայացնելու պրակտիկան: Սրա տիպիկ օրինակն է հոլանդական կառավարության ներգրավվածությունը «Joint Strike Fighter» կործանիչի մշակման աշխատանքներում, որը հանդիսանում էր ամերիկյան «F-16»-ի նոր տարբերակը: Սակայն կան մեծ նախագծերի այլ օրինակներ ևս, մասնավորապես՝ Օդային արձագանքման բրիգադի ստեղծումը: Ընդհանուր առմամբ, կարելի է ասել, որ Նիդեռլանդներում ներկայումս առկա իրավիճակը բավարար է: Քննարկումներ են ընթանում՝ կապված գումարային նոր շեմի նախատեսման հետ, ինչպես նաև խիստ տեխնիկական խնդրին վերաբերող մանրազնին խորհրդարանական ստուգում անցկացնելու խելամտության առթիվ:

Այս կապակցությամբ բարձրացվում են այնպիսի հարցեր, ինչպիսիք են պետական տնօրինման տակ գտնվող տեղեկատվության որակի և ինքնուրույնության մակարդակը, ինչպես նաև «հակափաստարկների» ձեռքբերման ցանկալի լինելը, օրինակ՝ որևէ անկախ ռազմական ինստիտուտի միջոցով: Վերջապես, շատ են քննարկվում արդյունաբերողների և լոբբիստական խմբերի ունեցած դերակատարումը ու խորհրդարանի պաշտպանության հարցերի հանձնաժողովի անդամների հետ նրանց շփվելու հնարավորությունը: Այնուամենայնիվ, որևէ լուրջ միջադեպ այս առիթով դեռ չի գրանցվել:

Աղբյուրը. **Յան Հուկեմա, Նիդեռլանդների խորհրդարանի նախկին պատգամավոր, 2002թ., մեջբերումը՝ ըստ Հանս Բորն և մյուսները, «Խորհրդարանական վերահսկողությունը անվտանգության ոլորտի նկատմամբ» (2007 թ.), էջ 174, Jan Hoekema, former Member of Parliament, the Netherlands, 2002, as quoted in Hans Born, et al., *Parliamentary Oversight of the Sector* (2007), 174**:

Պատուհան 7.5-ում ներկայացվում է գնումների գործընթացում իրավասությունների տարանջատման հարցում, ինչպես նաև դրա մասնակիցների հանդեպ առկա այն մոտեցումը, որը բնորոշ է պաշտպանության ոլորտի կառավարման և պաշտպանության ոլորտի նկատմամբ ժողովրդավարական վերահսկողության կայուն հաստատված պրակտիկա ունեցող երկրների համար: Հետամբողջատիրական պետությունների պաշտպանական գերատեսչությունների համար, սակայն, հաճախ խնդրահարույց է լինում համապատասխան իրավասությունների տարանջատումը, ինչպես նաև անհրաժեշտ փորձագիտական կարողությունների համակարգումը՝ այն հաշվով, որպեսզի որոշում կայացնողները լինեն նախապես քաջ հայտնի, իսկ որոշումների կայացման գործընթացն էլ՝ թափանցիկ:

Պատուհան 7.5. Իրավասությունների բաժանումը գնումների գործընթացում և դրա մասնակիցների միջև

Գոյություն ունի պաշտպանության ոլորտի գնումների գործընթացում ներգրավված անձանց կամ մասնակիցների ընդհանուր առմամբ չորս խումբ: Առաջին խմբին են պատկանում այն մասնակիցները, որոնք որոշում են կայացնում այս կամ այն ապրանքը/ծառայությունը գնելու անհրաժեշտության մասին: Կարիքների ռացիոնալ ձևակերպումը տեղի չի ունենում մեկ ակնթարթում, այլ ձևավորվում է ժամանակի ընթացքում և համապատասխան ուսումնասիրությունների շնորհիվ, որոնց արդյունքում բացահայտված կարիքը աստիճանաբար ավելի է հստակեցվում ու ստանում իր մանրամասն նկարագրությունը: Օրինակ՝ հավանական թշնամու հիմնական մարտական տանկերը շարքից դուրս բերելու կարողության սկզբնական շրջանում տարածական ձևակերպում ունեցող կարիքը կարող է, առկա տարբերակների խորը ուսումնասիրության արդյունքում, նեղացվել մինչև հակատանկային շարժական հրթիռային համակարգ ունենալու պահանջը, իսկ հետագայում՝ փոխակերպվել այդ համակարգից պահանջվող գործողությունների հստակ նկարագրությունը պարունակող մանրամասն տեխնիկական բնութագրի: Այս ժամանակահատվածի և դրա ընթացքում տեղի ունեցող ուսումնասիրությունների իրականացման և կառավարման, ուստի և՝ առաջադրվելիք պահանջը ձևակերպելու խնդիրը պարտադիր չէ, որ դրված լինի միայն մեկ գերատեսչության առջև, այլ հնարավոր է, որ փոխանցվի մի խմբից մյուսին՝ ուսումնասիրությունները խորացնելուն զուգընթաց: Այնուամենայնիվ, անկախ խնդիրը այս կամ այն մասնակցին հասցեագրելուց, այս խմբում հատկապես կարևոր է «շահագործող» մասնակիցը, այսինքն՝ զինված ուժերի այն ներկայացուցիչը, ով պատասխանատու է պահանջը այնպես նկարագրելու, բացահայտելու և ձևակերպելու համար, ինչպես որ դա պատկերացնում են այն անձինք, ովքեր հետագայում շահագործելու են գնվող ապրանքը կամ օգտվելու են գնվող ծառայություններից: Պարզ է, որ շահագործողն ունի մասնագիտական գիտելիքներ առ այն, թե ինչպես են շահագործվում ռազմական համակարգերը պրակտիկայում, ուստի նաև գիտի, թե ինչ կարգի հնարավորություններ են պետք տվյալ ռազմական խնդրի լուծմանը հասնելու համար: Այնուամենայնիվ, ինչպես ներկայացվում է ստորև, սրանից պարտադիր չի բխում, որ շահագործողը այն միակ և լավագույն անձն է, ով պետք է որոշում կայացնի հնարավորությունների պահանջը բավարարող լուծման տարբերակի մասին, կամ ով պետք է կառավարի գնման ամբողջ գործընթացը: Շահագործողների համայնքը՝ զինված ուժերը, սովորաբար առաջատար դերակատարում ունի պահանջների ձևակերպման սկզբնական շրջանում, սակայն հետագա փուլերն ավելի արդյունավետ կերպով իրականացվում են գնումների հարցերով որակավորված մասնագետների կողմից: Նրանք հանդիսանում են մասնակիցների երկրորդ խումբը:

Գնումների հարցերով մասնագետները սովորաբար պատասխանատու են գնման գործընթացի փուլերի մեծ մասի համար, այն է՝ գնման մանրամասն պահանջները նշելու, մատակարարների հետ պայմանագրեր կնքելու, պահանջվող ապրանքի և/կամ ծառայության տրամադրումը երաշխավորելու, շահագործման ժամկետի ընթացքում սպասարկում իրականացնելու և վերջնական օտարումը կազմակերպելու համար: Քանի որ գնումը կարող է լինել միանգամայն բարդ գործընթաց, շատ պետություններ օգտակար են համարել ստեղծել հատուկ գերատեսչություններ կամ ծառայություններ, որոնց վերապահված են նշված գործառույթները, ինչպես նաև՝ գնումների գործընթացի կառավարումը ներդնել որպես հատուկ մասնագիտացում: Այս մոտեցումն ունի մի շարք առավելություններ, որոնցից են գնումների գործընթացի վերաբերյալ հատուկ գիտելիքների ձեռքբերումն ու փոխանակումը՝ ինչպես անհատական, այնպես էլ կազմակերպության մակարդակով, միաժամանակ թույլ տալով շահագործողին կենտրոնանալ բուն ռազմական խնդիրների վրա: Սակայն բացի դրանից՝ գնման գործընթացի կառավարումը պահանջում է, որ ֆինանսական պատասխանատվությունը, այն է՝ պետական միջոցները խելամտորեն օգտագործելու պարտականությունը պատվիրակվի գնումների հարցերով կառավարչին և կատարվի տվյալ նախագծին հատկացված միջոցները պատշաճ կերպով սպառելու միջոցով: Սա բարձրացնում է սկզբունքային կարևորություն ունեցող մի խնդիր, այն է՝ որ շահագործողի և ֆինանսական միջոցները տնօրինողի գործառույթները լինեն տարանջատված: Սա արված է այն դիտարկումներից ելնելով, որ շահագործողը, հասկանալի ու միանգամայն բացատրելի պատճառներով, ձգտում է ապահովել իր կոնկրետ պահանջի լավագույն տեխնիկական լուծումը, մինչդեռ պաշտպանական գերատեսչության ավելի գլոբալ շահերը, անգամ չնշելով այստեղ կառավարությունները, խորհրդարաններն ու հարկատուներին, պահանջում են, որ հավասարակշռված լուծում գտնվի մի կողմից՝ զինված ուժերը հզորացնելու և մյուս կողմից՝ պետական միջոցները ռացիոնալ կերպով ծախսելու միջև: Սա, իր հերթին, պահանջում է, որ լավագույն, նշված երկու պահանջների միջև երբեմն առկա լարվածությունը վերացնող լուծումն ընտրելու իրավասությամբ օժտված լինի առավել չեզոք մի դերակատար, այն է՝ գնման հարցերով կառավարիչը:

Մասնակիցների երրորդ խումբը կազմված է այն անձանցից, ովքեր վերահսկում և ստուգում են գնման նախագծի իրականացումը: Սովորաբար դա պաշտպանական գերատեսչության բարձրաստիճան ղեկավարությունն է: Մասնակիցների վերջին խումբն են կազմում արտաքին կազմակերպությունները, որոնք ունեն գնման ենթակա ապրանքը և/կամ ծառայությունը մատակարարելու համար անհրաժեշտ միջոցներ: Սովորաբար դրանք մասնավոր բիզնեսներն են, սակայն այս խմբում կարող են լինել նաև կառավարման այլ մարմինները կամ այլ կառավարություններ:

Աղբյուրը. **Լոուրենս, *«Գնման գործընթացի կառավարում», 2009 թ., էջ 157-159,* Lawrence, «Acquisition Management» (2009), 157–159**:

Այս առումով հետաքրքրություն է ներկայացնում Բուլղարիայի փորձը: 2009 թ. աշնանը Բուլղարիայի պաշտպանության նախարար Նիկոլայ Մլադենովը փոփոխություններ առաջարկեց երկրի «Պաշտպանության և զինված ուժերի մասին» օրենքում, որոնցով սահմանափակվեցին նրա սեփական լիազորությունները պաշտպանության ոլորտում գնումների գործընթացի առնչությամբ: Այդ փոփոխությունների համաձայն, նախարարը կարող է որոշումներ կայացնել մինչև 25 միլիոն եվրո արժողությամբ գնումների համար: 25-50 միլիոն եվրո արժեքը գերազանցելու դեպքում պաշտպանության նախարարությունը պետք է նախապես ստանա Նախարարների խորհրդի (Կաբինետի) թույլտվությունը, իսկ 50 միլիոն եվրոյի շեմը գերազանցող գնումների դեպքում Նախարարների խորհրդին արդեն անհրաժեշտ է խորհրդարանի նախնական համաձայնությունը:

Իրավասության տիրույթի անգամ այս բոլոր բաժանումները չանելու դեպքում կառավարություններն իրենց տրամադրության տակ կունենան կառուցվածքային բարեվարքությունն ամրապնդելու և գնումների գործընթացին առնչվող կոռուպցիոն ռիսկերը նվազեցնելու համար: Պատուհան 7.6-ում ներկայացված է Սիերա Լիոնեի փորձը, որը նույնպես դասվում է դրական օրինակների շարքին:

Պատուհան 7.6. Պայքարը գնումների գործընթացին առնչվող կոռուպցիայի դեմ

Սիերա Լիոնեի Հակակոռուպցիոն հանձնաժողովի (ՀԿՀ, Anti Corruption Commission, ACC) հանձնակատար Աբդուլ Թեյջան Քոլը (Abdul Tejan Cole) սկսել է իրականացնել խիստ հարձակողական մի օրակարգ, որն ուղղված է Սիերա Լիոնեի բոլոր նախարարությունների, դեպարտամենտների ու գործակալությունների ներսում թափանցիկության ու հաշվետվողականության բարձրացմանը: ՀԿՀ-ն հիմնադրվել է կոռուպցիայի դեմ պայքարն առաջնորդելու նպատակով՝ ընդունելով այն փաստը, որ ճակատի առաջին գծում են գտնվում հենց պաշտոնատար անձինք և գործադիր մարմինները: Սկզբում որպես կոռուպցիոն որակվեց ինը հանցագործություն, սակայն 2008 թ. սեպտեմբերին, նոր հակակոռուպցիոն օրենքի ընդունմամբ, կոռուպցիոն հանցագործությունների ցանկը հասավ քսաներկուսի: Գնումների հետ կապված հանցագործությունները, այդ թվում՝ մրցույթի ընթացքում կատարվող արարքները, այժմ ներառված են նոր հակակոռուպցիոն օրենսդրության մեջ: Նախկինում գնումներ կատարելու մասին կնքվող պայմանագրերը հաճախ հանգեցնում էին անորակ կամ չհիմնավորված գնումների, իսկ գնումների ոլորտի համար պատասխանատու փոխնախարարներին հնարավոր չէր լինում քրեորեն հետապնդել: Գնումների կոռուպցիոն գործընթացը ամբողջ աշխարհում դիտվում է որպես լուրջ հիմնախնդիր: Շահերի բախումը այժմ նույնպես օրենքով նախատեսված հանցագործություն է: Բացի այդ, վարքագծի կանոնագրքի ցանկացած խախտում հանգեցնում է կարգապահական տույժի: Պաշտոնատար անձինք պարտավոր են նաև հայտարարագրել իրենց ամբողջ գույքը:

Նախապատվությունը այժմ տրվում է պրոֆեսիոնալ դատավորի կողմից, այլ ոչ թե երդվյալների մասնակցությամբ անցկացվող դատաքննություններին, քանի որ հանձնակատարը նշում է, որ ավելի հեշտ է կաշառքը «աշխատեցնել» տասներկու հոգուց բաղկացած խմբում, քան թե միանձնյա դատավորին կաշառելով: Սիերա Լիոնեում այժմ կա կոռուպցիոն հանցագործությունների վերաբերյալ քրեական գործերով մասնագիտացած երկու դատավոր: Բացի այդ, այժմ գործում են նաև նվազագույն պարտադիր շեմի նորմերը՝ պատիժ նշանակելիս: Սա թույլ է տալիս խուսափել նախկինում գոյություն ունեցած այն խնդրից, երբ քրեական պատիժը սահմանափակվում էր զուտ նկատողությամբ:

Կոռուպցիայի դեմ ՄԱԿ-ի կոնվենցիայի դրույթները մտցվել են ներպետական օրենսդրության մեջ: Սա ուժեղացնում է կոռուպցիայի դեմ պայքարը: Կոռուպցիոն դրսևորման մասին «ահազանգողների» պաշտպանությունը շեշտակի բարելավվել է նոր օրենքի համաձայն: Ահազանգողներն այժմ գտնվում են օրենքի պաշտպանության ներքո և իրավունք ունեն ստանալու իրենց հաղորդած տեղեկատվության շնորհիվ քրեորեն հետապնդելու և դատապարտելու հետևանքով վերականգնված գումարի ընդհուպ մինչև 10 %-ը: Գործում է թեժ գիծ՝ անվճար հեռախոսահամարով: Պոտենցիալ ահազանգողներին հիշեցվում է, որ շինծու հաղորդումներ ներկայացնող անձանց սպառնում է քրեական պատասխանատվություն կեղծ մատնության համար:

ՀԿՀ-ի աշխատանքների մասին ավելի մանրամասն, տես՝ www.anticorruption.sl:

Մեկ այլ միջոց էլ, որը կառավարությունների կողմից կարող է կիրառվել գնումների գործընթացի բարեվարքությունն ամրապնդելու համար, պաշտպանության ոլորտի մատակարարների համար էթիկայի պարտադիր կանոններ սահմանելն է: Պատուհան 7.7-ում ներկայացված են ԱՄՆ պաշտպանության ոլորտի պահանջները, որոնք 2009 թ. ենթարկվեցին զգալի խստացման:

Անհատական վարքագծի բարեվարքությունը

Գնումների գործընթացում կոռուպցիայի դեմ պայքարի և ոչ մի միջոց լիարժեքորեն արդյունավետ չի լինի, եթե մասնակից անհատները զուրկ լինեն բարեվարքությունից: Պետությունները հաճախ փորձ են անում ներդնել ինչպես «կոշտ», այնպես էլ «փափուկ» միջոցներ՝ ուղղված պաշտպանության ոլորտում գնումների գործընթացում կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցմանը:

Կոշտ միջոցներն օգտագործվում են շահերի տարբեր տեսակի բախումները և կաշառքի՝ անմիջապես կամ միջնորդի օգնությամբ կատարված բուն գործողությունները քրեականացնելու համար: Շահերի բախման՝ պաշտպանության ոլորտի պաշտոնյաներին վերաբերող նորմերը տարածվում են փաստացի գնման ժամանակահատվածի նկատմամբ, ինչպես նաև ներառում են անհատների նախկին շփումները պաշտպանության ոլորտի մատակարարների հետ և հավանական շփումները կոնկրետ պայմանագրերը կատարողների հետ: Այս նորմերը շարունակում են գործել նաև որոշ ժամանակ անց այն պահից հետո, երբ կոնկրետ անձը դադարեցնում է իր աշխատանքային հարաբերությունները պաշտպանության նախարարության կամ գնումների գործակալության հետ: Օրինակ՝ շատ երկրներում որպես շահերի բախում են որակվում այն դեպքերը, երբ պաշտպանության ոլորտի պաշտոնատար անձը՝ քաղաքացիական կամ զինվորական, պետական իր աշխատանքը

թողնելուց հետո մեկ, երկու կամ մի քանի տարի անց սկսում է աշխատել պաշտպանության ոլորտի որևէ մատակարար կազմակերպությունում կամ վերջինիցս ստանում է այլ եկամուտ[52]: Այս նորմը սովորաբար կիրառվում է ոչ միայն այն պաշտոնյաների նկատմամբ, ովքեր գործ են ունեցել բուն պայմանագրային գործառույթների իրականացման հետ, այլ նաև այն քաղաքացիական ծառայողների և զինծառայողների նկատմամբ, ովքեր որևէ դերակատարում են ունեցել գնման ամբողջ գործընթացի շրջանակներում՝ սկսած պահանջները սահմանելու փուլից մինչև մատակարարված ապրանքի կամ ծառայության որակի գնահատման փուլը:

Անհատական բարեվարքության վերաբերյալ «փափուկ» կարգավորումները նույնպես նպաստում են կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցմանը: Վարքագծի կանոնագրքերը, որոնք դասվում են այս միջոցառումների խմբին, կիրառվում են ինչպես պետական կառույցների, այնպես էլ պաշտպանության ոլորտի մատակարարների կողմից:

«Կոշտ» և «փափուկ» միջոցների սահմանագծում կարելի է նշել կոչը կամ պահանջը առ այն, որ այն անձինք, ովքեր տիրապետում են պայմանագրի կնքման կամ դրա կատարման գործընթացում կոռուպցիոն վարքագծի դրսևորման մասին որևէ տեղեկատվության, այս մասին պետք է հաղորդեն համապատասխան մարմիններին: Նման կոչը լիովին համահունչ է այն նորմերին, որոնք երաշխավորում են «ահազանգողների» պաշտպանությունը:

Պատուհան 7.7-ում ներկայացվում են տեղեկություններ ԱՄՆ -ում գործող այն կարգավորումների մասին, որոնցով պաշտպանության ոլորտի բոլոր մատակարարներից պահանջվում է էթիկայի կանոնների և համապատասխան ուսուցման ներդրումը, կոռուպցիոն դրսևորման մասին իմանալու դեպքում նշված հաղորդումների ներկայացումը, ինչպես նաև «ահազանգողների» պաշտպանությունը: Հաղորդումներով դիմելու նմանատիպ պահանջներ ներկայացվում են նաև պետական պաշտոնյաներին՝ ապահովելով, որ փոստով, առցանց թե հեռախոսով արված նման ցանկացած հաղորդում, այն ներկայացնող անձի ցանկությամբ, մնա անանուն և անվերահսկելի: ԱՄՆ պաշտպանության նախարարության պաստառները, որոնք գովազդում են նման հաղորդումների ներկայացման հեռախոսահամարները, զետեղված են ստորև՝ 7.1-ում[53]:

Պատուհան 7.7. ԱՄՆ Դաշնային օրենսդրությունը գնումների վերաբերյալ՝ կապված մատակարարների կողմից էթիկայի հարցերով ծրագրերի ներդրման հետ

Անգամ մինչև 2007 թ. ԱՄՆ պաշտպանության նախարարության կանոնները պահանջում էին, որ մատակարարները հավատարիմ լինեն բարեվարքության և ազնվության ամենաբարձր չափանիշներին: Մասնավորապես, պաշտպանության ոլորտի կարգավորումները պահանջում էին, որ մատակարարները՝ (1) ընդունեն էթիկային վարքագծի գրված կանոնագիրք, (2) ներդնեն էթիկայի հարցերով դասընթացների ծրագրեր բոլոր աշխատակիցների համար, (3) անցկացնեն վարքագծի կանոնագրքի պահանջների կատարման պարբերական ստուգումներ, (4) անցկացնեն ներքին կամ արտաքին աուդիտային ստուգումներ կամ երկուսը միասին, (5) կարգապահական տույժեր կիրառեն ոչ պատշաճ վարքագծի դրսևորումների դեպքում, (6) ժամանակին իրավասու պետական մարմիններին հաղորդումներ ներկայացնեն պետության կողմից կնքվող պայմանագրերի խախտման վերաբերյալ ցանկացած կասկած ունենալու դեպքում և (7) լիարժեքորեն համագործակցեն պետական բոլոր այն մարմինների հետ, որոնք պատասխանատու են խախտումների դեպքերի վերաբերյալ քննություն անցկացնելու և խախտումների հետևանքները վերացնելու համար: Չնայած պաշտպանության ոլորտի կարգավորումները նախատեսում էին, որ մատակարարները պետք է նախատեսեն այդ մեխանիզմները, այնուամենայնիվ, դրանք կրում էին ոչ պարտադիր բնույթ:

2007 և 2008 թթ. կատարված փոփոխությունների արդյունքում, Գնումների դաշնային կանոնների (ԳԴԿ, Federal Acquisition Regulation, FAR) էթիկայի ապահովման ծրագրի նորմերը դարձան պարտադիր և ավելի մանրամասն հստակեցված: Պաշտպանության ոլորտին առնչվող այս նորմերն այժմ պահանջում են, որ պետական մատակարարներն ընդունեն գործարար էթիկայի գրված կանոնագրքեր և մատակարար կազմակերպությունների աշխատակիցների համար ներդնեն էթիկայի պահանջների պահպանման հարցերով ուսումնական դասընթացներ, ինչպես նաև մատակարար կազմակերպությունների գործունեության վայրերում հիմնեն «կեղծիքների թեժ գծեր»՝ քաջալերելով մատակարար կազմակերպությունների աշխատակիցներին հաղորդումներ ներկայացնելու պետական պայմանագրերի տրամադրման և դրանց կատարման առնչությամբ ցանկացած խարդախ գործունեության մասին:

[52] Նման մեծ հնչեղություն ստացած գործերից մեկի, ինչպես նաև դրա առթիվ կապալառուի և կառավարության արձագանքները տես www.iasa.com.au/folders/Publications/Legal_Issues/unethicalboeing.html կամ www.huizenga.nova.edu/6240/cases/Boeing_AirForceEthicsScandal.htm: Կոնգրեսի ներսում հնչած արձագանքների համար տես www.defense-aerospace.com/article-view/verbatim/49262/mccain-exposes-usaf-role-in-tanker-lease.html:

[53] Տես www.dodig.mil:

Բացի այդ, ԳԴԿ էթիկայի լրացված կանոններով այժմ կարգավորվում են պետական պատվերների հարցերը նաև պատերազմական իրավիճակներում, օրինակ՝ Իրաքում և Աֆղանստանում, պահանջելով, որ մատակարարները տեղեկատվություն տրամադրեն քրեորեն հետապնդելի այնպիսի արարքների մասին, ինչպիսիք են՝ կեղծիքը, շահերի բախումների տարբեր դրսևորումները, կաշառքը, հյուրասիրության կանոնների խախտումները կամ քաղաքացիական համապատասխան օրենսդրության, մասնավորապես՝ Կեղծ պահանջների մասին օրենքի (False Claims Act) դրույթների խախտումները՝ կապված պետական պատվերների ապահովմանը վերաբերող կապալի և ենթակապալի պայմանագրերի տրամադրման և դրանց կատարման հետ: Անհրաժեշտ է նշել, որ այս պահանջները կատարվում էին որպես պայմանագրային կետերով նախատեսված պարտավորություններ և կրում են պարտադիր բնույթ: Փոփոխված կանոններով նաև սահմանվում է մատակարարների գործունեության կասեցումը կամ դադարեցումը այն դեպքերում, երբ նրանք իմացաբար խուսափում են նման խախտումների, ինչպես նաև պետական պատվերների հետ կապված գերավճարներ ստանալու դեպքերի մասին ժամանակին տեղեկացնելուց:

ԳԴԿ-ն նաև պահանջում է, որ յուրաքանչյուր մատակարար ստեղծի իր ներքին վերահսկողության համակարգը՝ այն հաշվով, որպեսզի՝

- հեշտացվի ոչ պատշաճ վարքագծի դրսևորումների բացահայտումը.
- ապահովվի խախտումների հետևանքների վերացմանն ուղղված միջոցառումների անհապաղ իրականացումը,
- այլ կերպ խթանվի այնպիսի կառուցակարգային մշակույթը, որը քաջալերում է էթիկայի նորմերին համահունչ վարքագիծը և օրենքի պահանջներին հետևելու պատրաստակամությունը:

2009 թ. հունվարից ի վեր պաշտպանության նախարարության կանոնները անդրադառնում են նաև մատակարար կազմակերպության այն աշխատակիցների պաշտպանությանը, ովքեր պետական պաշտոնյաներին կտեղեկացնեն յուրացման կամ վատնման դեպքերի, հանրային առողջությանն ու անվտանգությանը սպառնացող վտանգի կամ պաշտպանության նախարարության պատվերի կամ դրամաշնորհի առնչությամբ օրենքի պահանջների կատարված խախտումների մասին: Մասնավորապես՝ աշխատակիցը չի կարող ազատվել աշխատանքից, փոխադրվել ավելի ցածր պաշտոնի կամ ավելի ցածր վարձատրվող աշխատանքի կամ ենթարկվել որևէ այլ տեսակի խտրականության՝ որպես վրեժխնդրություն պետությանը՝ պատվերի հետ կապված խախտումների առնչությամբ տեղեկատվություն տրամադրելու համար: Բացի այդ, մատակարար կազմակերպությունները պարտավոր են նաև գրավոր կերպով իրենց աշխատակիցներին ծանոթացնել դաշնային օրենսդրությամբ սահմանված «ահազանգողների» նշված իրավունքների և նրանց համար նախատեսված պաշտպանության միջոցների մասին:

***Աղբյուրը.* Միացյալ Նահանգների կառավարության գլխավոր վերահսկիչ վարչություն, «*Պաշտպանական ոլորտի պատվերների տրամադրման և կատարման գործընթացի բարեվարքությունը. Գոյություն ունեն մատակարար կազմակերպություններում էթիկայի խթանման ծրագրերի նկատմամբ ՊՆ վերահսկողությունը բարելավելու հնարավորություններ*», GAO-09-591 (Վաշինգտոն, Միացյալ Նահանգների կառավարության գլխավոր վերահսկիչ վարչություն, սեպտեմբեր, 2009 թ.), էջ 6–7 և 16, United States Government Accountability Office, *Defense Contracting Integrity: Opportunities Exist to Improve DOD's Oversight of Contractor Ethics Programs*, GAO-09-591 (Washington, DC: United States Government Accountability Office, September 2009), 6–7 and 16**:

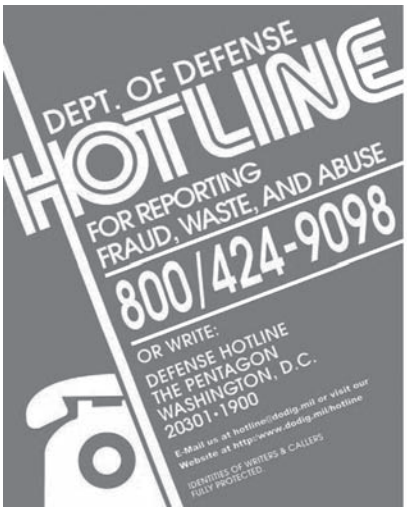
Լեհաստանում՝ ՆԱՏՕ-ին համեմատաբար վերջերս անդամակցած պետությունում, բարձրաստիճան յուրաքանչյուր պաշտոնյա՝ բացառությամբ զինվորական դատավորների և դատախազների, որոնց նկատմամբ գործում են դատավորների և դատախազների վերաբերյալ ընդհանուր կարգավորումները, ինչպես նաև կրտսեր սպան, որը ծառայում է ֆինանսների կամ նյութատեխնիկական սպասարկման ստորաբաժանման մեջ, պարտավոր է լրացնել գույքի հայտարարագրի ձև: Լրացված ձևերը հրապարակային չեն, և դրանց ստուգումն իրականացվում է զինվորական դատախազության կողմից: Այն անձինք, ովքեր իրենց զինվորական ծառայության վերջին երեք տարվա ընթացքում մասնակցել են գնումների որևէ գործընթացի՝ վերջինիս լայն իմաստով, այսինքն՝ նկատի ունենալով պլանավորումը, մրցույթի նախապատրաստումն ու իրականացումը կամ պայմանագրի կատարումը, չեն կարող աշխատանքի անցնել պաշտպանության ոլորտի որևէ ընկերությունում. պաշտպանության ոլորտի ընկերություններ են հանդիսանում այն ընկերությունները, որոնք արտադրում կամ իրացնում են ռազմական արտադրանք, իրականացնում ծառայություններ, այդ թվում՝ շինարարություն, ընդ որում՝ նշանակություն չունի, թե արդյոք այդ ընկերությունները մասնակցել են ՊՆ մրցույթներին, թե ոչ[54]:

[54] Մացեյ Վնուկի հետ անձնական հանդիպման նյութերի հիման վրա, 2 դեկտեմբերի, 2008 թ.:

Բարեվարքության դաշնագրեր

Գնումների գործընթացում կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցմանն ուղղված միջոցների պլանավորման ընթացքում հիմնական ուշադրությունը պետք է դարձվի վերահսկողության միջգերատեսչական և միջազգային մեխանիզմներին, ինչպես նաև գնումների գործընթացի նկատմամբ արտաքին հսկողություն իրականացնող դիտորդ մարմինների գործունեությանը:

Պետություն-արտադրող հարաբերությունները, ինչպես նաև ռազմական արտադրանք արդյունաբերողների միջև միջազգային համագործակցությունը անխուսափելիորեն հանգեցնում են միջազգային հակակոռուպցիոն միավորումների ստեղծմանը և դրան զուգահեռ՝ վարքագծի միասնական կանոնագրքերի ընդունմանը: Նման միավորումները ճնշում են գործադրում՝ ուղղված համաշխարհային կարգավորիչ մեխանիզմների շրջանակներում ավելի խիստ հակակոռուպցիոն պահանջների ամրագրմանը՝ նպատակ ունենալով սպառազինությունների շուկայում ապահովելու այնպիսի միջավայր, որտեղ կաշառքի դերը կլինի զրոյական:



Գծապատկեր 7.1. Անանուն ահազանգողների համար նախատեսված ցուցանակները

Սակայն քանի որ ցանկացած մեծ ճանապարհորդություն սկսվում է փոքր քայլերից, այն պետությունները, որոնք ընտրել են բարեվարքության ամրապնդման ուղին, կարող են սկսել այնպիսի մի հեռահար քայլից, ինչպիսին է, օրինակ, պաշտպանության ոլորտում գնման որևէ մի նախագիծ արտաքին վերահսկողության համար մատչելի դարձնելը: Պատուհան 7.8-ում ներկայացվում է «պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության դաշնագրերի» փորձը՝ մի գործիք, որը մշակվել է «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպության կողմից՝ հատկապես գնումների գործընթացում կոռուպցիոն ռիսկերի դեմ պայքարելու համար և գնալով ավելի մեծ հաջողությամբ կիրառվում է ամբողջ աշխարհում:

Պատուհան 7.8. Խոշոր գնումների իրականացումը «Պաշտպանության ոլորտի բարեվարքության դաշնագրերի» օգնությամբ

1990-ական թթ. «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպությունը մշակեց «Բարեվարքության դաշնագիրը»՝ նախատեսված որպես մի գործիք, որը կառավարությունների կողմից կարող էր օգտագործվել մրցութային հարաբերություններում և պայմանագրերի կատարման գործընթացում կոռուպցիայի դեմ պայքարելու համար: «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպության զինվորական հարցերի խումբը այդ պահից ի վեր այդ գործիքը վերամշակել է՝ ապահովելու համար դրա կիրառելիությունը հատկապես պաշտպանության ոլորտում գնումների գործընթացի նկատմամբ: «Պաշտպանության ոլորտում գնումների բարեվարքության դաշնագիրը» (Defence Integrity Pact) իրենից ներկայացնում է մի պայմանագիր, որով պոտենցիալ կապալառուներն ու գնորդները պարտավորվում են բացառել կաշառքի երևույթը և խոստումները կոնկերտ գնման գործընթացի ընթացքում: «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպությունը առաջինն էր, երբ դեռևս տասնհինգ տարի առաջ հասավ այս դաշնագրերի կիրառմանը քաղաքացիական հատվածում, և դրանց օգտագործումը կայուն հաստատված պրակտիկա է մի շարք երկրներում, օրինակ՝ Մեքսիկայում:

Պաշտպանության ոլորտի բարեվարքության դաշնագրերը տվյալ հանրային պատվերի առթիվ անցկացվող մրցույթի բոլոր մասնակիցներին և պետության ներկայացուցիչներին ստիպում են նվազեցնել կոռուպցիոն դրսևորումների հավանականությունը՝ նախքան մրցույթի հայտարարումը, մրցույթի ընթացքում և մրցույթն անցկացվելուց հետո: Սովորաբար դրանք ներառում են մրցույթի մասնակիցների խոստումներն ու պարտավորությունները՝ չառաջարկել և չընդունել կաշառք, ինչպես նաև՝ խոստումներ ու պարտավորություններ կառավարության կողմից՝ ներառելով բոլոր խորհրդատուներին և խորհրդականներին: Մրցույթի մասնակիցները համաձայնություն են տալիս, որ հետ կվերցնեն իրենց մրցութային առաջարկը, եթե ի հայտ գան նշված խոստումներն իրենց կողմից դրժելու ապացույցներ, ինչը կարող է հանգեցնել նաև այլ պատժամիջոցների ևս, մասնավորապես՝ հետագա պատվերների մրցույթներին մասնակցության իրավունքից զրկելը: Պաշտպանության ոլորտի բարեվարքության դաշնագրերը, բացի այդ, պետական պաշտոնյաներին և նրանց ամուսիններին արգելում են աշխատանքի անցնել մրցույթին մասնակցող ընկերություններում՝ մրցույթից հետո որոշակի սահմանված ժամանակահատվածի ընթացքում, և պահանջում են տվյալներ հաղորդել բոլոր ներկայացուցիչների և միջնորդների մասին: Մրցութային գործընթացի և պայմանագրերի կատարման ընթացքը հատկապես թափանցիկ է դառնում, երբ Պաշտպանության ոլորտի բարեվարքության դաշնագիրը նախատեսում է անկախ վերահսկիչ դիտորդի կամ նրանց խմբի լիազորումը: Անկախ վերահսկիչը իրավունք ունի մասնակցելու բոլոր հանդիպումներին և ծանոթանալու բոլոր փաստաթղթերին՝ առանց որևէ սահմանափակման: Արդյունավետ և վստահելի աշխատանք ապահովելու նկատառումներից ելնելով՝ որպես անկախ վերահսկիչներ կարող են ընտրվել բացառապես մեծ հարգանք վայելող անհատները, ովքեր ունեն ինչպես ներպետական, այնպես էլ միջազգային համապատասխան աշխատանքի փորձ, իսկ նրանց վարձատրությունը պետք է լինի այնքան, որքան անհրաժեշտ է նրանց երկարաժամկետ ներգրավվածությունն ապահովելու համար:

«Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպության Պաշտպանության ոլորտի ծրագիրը համագործակցել է Կոլումբիայի և Լեհաստանի կառավարությունների հետ՝ նշված դաշնագրերը պաշտպանության ոլորտի խոշոր գնումների գործընթացներում կիրառելու ուղղությամբ: Պաշտպանության ոլորտի բարեվարքության դաշնագրերը պետք է գործարկվեն կոնկրետ գնման գործընթացի որքան հնարավոր է սկզբնական փուլում: Դրանք պարունակում են թափանցիկության ապահովման շատ մեծ ներուժ, քանի որ կատարելագործում են պայմանագրային փաստաթղթերը, վերահսկողությունը, ինչպես նաև գնահատման գործընթացը, կարող են հանգեցնել տեխնիկայի ավելի կատարելագործված բնութագրերի մշակման և նպաստել նրան, որ նույն «դրամի» դիմաց ձեռք բերվի ավելի լավ «արժեք»: Այնպիսի միջոցների օգտագործումը, ինչպիսին պաշտպանության ոլորտի բարեվարքության դաշնագրերն են, կարող է նաև խթան հանդիսանալ այլ կազմակերպություններում և նախարարություններում փոփոխություններ կատարելու համար:

Կոլումբիայում պաշտպանության ոլորտի բարեվարքության դաշնագրերի մասին ավելի մանրամասն, տես Մարկ Փայմեն, Ալան Վոլդրոն և Լ. Ավելիա, «Պաշտպանության ոլորտի բարեվարքության դաշնագրերի գործնական նշանակությունը. Կոլումբիայի փորձը» (2006թ.), M. Pyman, A. Waldron and L. Avelia, «Practical Implication of Defence Integrity Pacts. Experience in Columbia», 2006, Transparencia por Colombia, և Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ (ՄԹ), «Ռազմական նշանակության ապրանքների գնման գործընթացի անկախ տեսություն» (2006թ.), (Transparencia por Colombia and Transparency International UK, «An independent review of the procurement of military items» (2006)): Երկու հրապարակումներն էլ կարելի է բեռնել www.defenceagainstcorruption.org կայքից:

ԳԼՈՒԽ 8.
ՕՖՍԵԹԱՅԻՆ (ՀԱԿԱԴԱՐՁ) ԳՈՐԾԱՐՔՆԵՐ

Պաշտպանության ոլորտի գնումների գործընթացում բարեվարքության ամրապնդումն ու կոռուպցիայի նվազեցումը ընդգրկում է մի քանի մասնագիտացված բնագավառ՝ սկսած տեխնիկական պահանջների ձևակերպումից մինչև գնահատման գործընթացն ու պաշտպանության նախարարության գնումների իրականացման գործառույթների կազմակերպումը: Այս ուղղությունների մեծ մասով հետզհետե կուտակվել է բարեվարքության ամրապնդման դրական օրինակների բավականին մեծ փորձ: Մինչդեռ ուղղություններից մեկով՝ օֆսեթային կամ հակադարձ գործարքների հետ կապված, վերահսկման մակարդակը ակնհայտորեն ցածր է, և չնայած պաշտպանության ոլորտի գնումների ժամանակակից համակարգում օֆսեթների ունեցած մեծ տեղին և էլ ավելի աճող դերակատարմանը, համապատասխան առաջավոր փորձը քննարկվում է շատ քիչ և շատ դանդաղ էլ՝ կատարելագործվում:

«Թրանսպարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպության գնահատականն այն է, որ օֆսեթները իրենցից ներկայացնում են խոշոր կոռուպցիոն ռիսկ, ընդ որում՝ նույնիսկ զարգացած երկրների մեծ մասի համար: ԹԻ-ի փորձը ցույց է տալիս, որ շատ երկրների զինվորական պաշտոնյաներ կիսում են այդ կարծիքը, մինչդեռ կառավարությունների կողմից այս խնդիրն այսօր համարժեք արձագանք չի ստանում: Ծայրաստիճան անհրաժեշտ է, որ պաշտպանական արդյունաբերությունն ու կառավարությունները միջազգային մակարդակով միավորեն և համաձայնեցնեն իրենց ջանքերը՝ օֆսեթների բնագավառում թափանցիկության ռեժիմի և բարեվարքության չափանիշների ներդրման և կիրարկման ուղղությամբ:

Այս գլուխը սկսվում է օֆսեթների ժամանակակից կիրառման փորձի հակիրճ ներկայացմամբ: Այնուհետև լուսաբանվում են օֆսեթային գործարքների մինչ օրս բացահայտված կոռուպցիոն ռիսկերն ու դրանց առթիվ կատարված ուսումնասիրությունների փորձը: Վերջին կետում ներկայացվում են առաջավոր փորձի նվազագույն համարվող չափորոշիչները:

Օֆսեթների կիրառման ժամանակակից փորձը

Օֆսեթները հաճախ բնորոշվում են որպես փոխհատուցման պահանջներ, որոնք ներկայացվում են որպես օտարերկրյա ընկերությունից ապրանքներ կամ ծառայություններ գնելու նախապայման: Օֆսեթները դասակարգվում են երկու խմբի՝ ուղղակի օֆսեթներ, որպիսիք հանդիսանում են այն պայմանագրային համաձայնությունները, որոնք ներառում են ռազմական արտահանման նպատակով իրականացվող վաճառքի պայմանագրում նշված ապրանքներն ու ծառայությունները, և անուղղակի օֆսեթներ, որոնք վերաբերում են վաճառքի պայմանագրում նշված ապրանքների և ծառայությունների հետ կապ չունեցող ապրանքների և ծառայությունների հետադարձ գնման պահանջին:

Օֆսեթների գործածումը Եվրոպայում սկսվել է 1945 թ.՝ որպես Երկրորդ աշխարհամարտից հետո քայքայված եվրոպական տնտեսությունները վերականգնելու միջոց: Դրանք կիրառվում են գրեթե բացառապես պաշտպանության ոլորտին առնչվող գործարքներում: Այսօր երկրների մեծ մասը պահանջում է, որ օֆսեթային գործարքի գինը կազմի հիմնական գործարքի արժեքի 100 և ավելի տոկոսը (այսինքն, որպեսզի վաճառողը գնորդից գնի իրեն տրվող գումարի կամ ավելի մեծ գումարի չափով ապրանքներ և ծառայություններ. - թարգմ. ծանոթ.): Նման երկրների ցուցակը գլխավորում են Ավստրիան՝ 174 % օֆսեթային պահանջով, և Նիդեռլանդները՝ 118 %-ով: Ցուցակի ստորին հորիզոնականներում են այն երկրները, որոնք օֆսեթների կիրառումը չեն խրախուսում, մասնավորապես՝ Թայվանը (20 %) և Թաիլանդը (27 %): Աերո-տիեզերական արդյունաբերության ոլորտում պետությունները որպես ուղղակի օֆսեթային փոխհատուցում ներկայացնում են ընդամենը մինչև 20 %-ի պահանջ: Իսկ օֆսեթների մեծ մասի համար, համաշխարհային միջին մակարդակով, ուղղակի և անուղղակի օֆսեթային գործարքների արժեքների հարաբերակցությունը 1995 թ-ից մինչև 2005 թ. ընկած ժամանակահատվածում կազմել է համապատասխանաբար 40/60 %:

Օֆսեթների օգտագործումը զգալիորեն աճել է վերջին տասը տարվա ընթացքում: 2005 թ. օֆսեթային գործարքների միջին գինը կազմել է հիմնական գործարքների միջին արժեքի 103 %-ը՝ 1995 թ. արձանագրված 49 %-ի համեմատ: Պաշտպանության ոլորտում աշխատող խոշոր ընկերություններն իրենց հսկայական օֆսեթային պարտավորությունների կատարումը հոգալու համար

ունեն հատուկ առանձնացված օֆսեթային ստորաբաժանումներ: Օրինակ՝ «Լոքհիդ Մարտին» (Lockheed Martin) ընկերությունը, որը հանդիսանում է պաշտպանության բնագավառում աշխարհի ամենամեծ մատակարարներից մեկը, ունի մոտ 19 միլիարդ ԱՄՆ դոլարի ընդհանուր օֆսեթային պարտավորություններ՝ 12 երկրների նկատմամբ[55]:

Բացի այդ, որոշ երկրներում, մասնավորապես՝ Հնդկաստանում և Բրազիլիայում, այժմ տեղի են ունենում այնպիսի զարգացումներ, որոնք ուղղված են օֆսեթների կիրառումը, պաշտպանության ոլորտում իրականացվող գնումներից բացի, նաև պետական գնումների այլ ոլորտներում ապահովելուն:

Օֆսեթային առաջարկները հաշվի առնելը մատակարարների ընտրության հարցում

Տարբեր գնորդ պետություններ օֆսեթային գործարքների գնի վերաբերյալ ներկայացնում են միանգամայն տարբեր պահանջներ՝ սկսած 60 % պահանջից Թուրքիայում, 40 %-ից՝ Կանադայում, մինչև 10–15 %-ի չափվ պահանջները, որոնք ներկայացվում են այն երկրների պաշտպանության նախարարությունների կողմից, որոնք ձգտում են նվազեցնել օֆսեթային առաջարկների գնի ազդեցությունը ռազմական տեխնիկայի ընտրության վրա[56]:

Օֆսեթների ընդհանուր արժեքը

Օֆսեթային առաջարկների իրական գնի հաշվարկ կատարելը տեղեկատվության սակավության պատճառով շատ դժվար է: Օֆսեթների վերաբերյալ մրցութային պահանջներում օֆսեթների գինը չի տարանջատվում հիմնական գործարքի արժեքից, և օֆսեթների գնի կոնկրետ ցուցանիշներ չեն սահմանվում: ԹԻ-ի դիտարկումներով, առանձին դեպքերում պաշտպանության նախարարությունների կողմից կնքվող գործարքների ընդհանուր գինը աճել է միջինը 5–8 %-ով, իսկ մյուս դեպքերում, առանձին խոշոր գործարքների հետ կապված, միջինը՝ 15–30%-ով:

Սրան պետք է ավելացնել այն ծախսերը, որոնք գնորդ պետությունները կրում են օֆսեթային գործարքների կատարման ընթացքը կառավարելու համար, օրինակ՝ օֆսեթային ստորաբաժանումների և դրանց աշխատակազմերի ֆինանսական ապահովման ուղղությամբ:

Օֆսեթների առավելությունները

Պաշտպանության ոլորտի տնտեսագետները, օֆսեթների իրական առավելությունների հետ կապված, ունեն միանգամայն տարբեր կարծիքներ: Համապատասխան քննարկումները մնում են անարդյունք, քանի որ իրականում գրեթե բացակայում է օֆսեթային փաթեթների ազդեցության մասին տնտեսագիտական որևէ վերլուծություն, և դրա հետ մեկտեղ չկան օֆսեթային գործարքների կատարմանը վերաբերող հրապարակային տվյալներ: Ինչպես վերջերս նշել է Ջորջ Վաշինգտոն համալսարանի մատակարարման իրավունքի ֆակուլտետի դեկան Սթիվ Սկուները (Steve Schooner)՝

> «Ներկայումս գրեթե բոլորն են համաձայնության եկել այնպիսի հարցի շուրջ, ինչպիսին հանդիսանում է պաշտպանության ոլորտում գնումների գործընթացում թափանցիկության, բարեվարքության և հաշվետվողականության ապահովման կարիքը: Մինչդեռ օֆսեթների հետ կապված՝ նման միակարծությունը շատ հեռավոր ապագայում է: Գոյություն չունի միջազգայնորեն ընդունված որևէ պայմանագիր, իսկ պետություններն էլ որևէ քայլ չեն ձեռնարկում այդ ուղղությամբ: Որպես նման համաձայնության ի սպառ բացակայության ապացույց՝ կարելի է նշել այն փաստը, որ Եվրոպական պաշտպանական գործակալության Վարքագծի կանոնագիրքը (EDA Code of Conduct) զավեշտալիորեն միաժամանակ փորձում է ավելացնել և պակասեցնել օֆսեթները: Նմանապես և Առևտրի համաշխարհային կազմակերպությունը (World Trade Organisation) ասում է, որ օֆսեթները վատ են և արգելում դրանց կիրառումը բոլոր ոլորտներում, բացի պաշտպանության ոլորտից, որտեղ, նշում է, օֆսեթներն ընդունելի են: Պետությունների մակարդակով, նույնպես որևէ համաձայնություն չկա: ԱՄՆ-ի կառավարությունը դատապարտում է օֆսեթները, սակայն միևնույն ժամանակ պաշտպանության ոլորտում հավատարիմ է մնում «գնիր ամերիկյանը» կարգախոսին... Հետևաբար, այն, ինչ իրականում կարելի է անել, դա մեծ մասամբ պարզապես օֆսեթների կառավարումը կատարելագործելու փորձեր ձեռնար-

[55] «Բարեվարքության ամրապնդումը և պաշտպանական ինստիտուտների շինարարությունը» կոնֆերանսի նյութերը, Մոնտերեյ, Կալիֆոռնիա, ԱՄՆ (25-27 փետրվարի, 2009 թ.), էջ 91:

[56] Նույն տեղում, էջ 91–92:

կելն է՝ միաժամանակ օֆսեթների ընդհանրապես գոյության հարցի շուրջ դանդաղ տեմպերով համաձայնության գալով»[57]:

Հետզհետե տարածվում է այն ընկալումը, որ անկախ օֆսեթների բովանդակությունից՝ նվազագույն և անհրաժեշտ առաջին քայլը պետք է լինի դրանց թափանցիկության ապահովումը և դրանք բարեվարքության բոլոր ողջամիտ չափանիշներին համահունչ եղանակով կնքելը:

Օֆսեթների քաղաքական չափումը

Կառավարությունների համար օֆսեթներն օգտակար են այն առումով, որ թույլ են տալիս թուլացնել պաշտպանության ոլորտում խոշոր ծախսերի իրականացմամբ առաջացող լարվածությունը: Համարվում է, որ օֆսեթները հնարավորություն են տալիս իրականացնել տեխնոլոգիաների փոխանակումը, ապահովել գիտական հետազոտությունների կատարումն ու զարգացման գործընթացները, ինչպես նաև՝ ընդլայնել արդյունաբերական բազան՝ միաժամանակ բերելով ներդրումներ և աշխատատեղեր բարձր մասնագիտական որակավորում ունեցողների համար: Օֆսեթային գնման քաղաքական շարժառիթները կարող են ամբողջությամբ ստվերել ընդհանրապես տվյալ ռազմական գնումն իրականացնելու անհրաժեշտությունը: Սա նաև լարվածություն է առաջացնում կառավարության երկու առանձին գերատեսչությունների միջև, որոնցից առաջինը՝ սովորաբար ֆինանսների կամ էկոնոմիկայի նախարարությունը, վերահսկում է օֆսեթային գնումը, իսկ մյուսը՝ պաշտպանության նախարարությունը, ձեռք է բերում ռազմական նշանակության գույքը:

Օֆսեթների կոռուպցիոն ռիսկերը

Օֆսեթային համաձայնագրերի կոռուպցիոն ռիսկերը ներկայացված են պաշտոնական զեկույցներում, «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպության կողմից կատարված գիտական հետազոտություններում և հարցազրույցներում ու թերթերի հրապարակումներում:

Եվրոպական պաշտպանական գործակալության զեկույցը օֆսեթների մասին

Եվրոպական պաշտպանական գործակալությունը հրավիրել էր փորձագետների մի թիմ, որի առջև դրված էր պաշտպանության ոլորտի օֆսեթների երևույթի վերլուծության խնդիրը՝ հատուկ ուշադրություն դարձնելով այն ազդեցությանը, որոնք օֆսեթներն ունենում են Եվրոպայի պաշտպանական արդյունաբերության վրա: Արդյունքում 2007 թ. հուլիսին հրապարակվեց օֆսեթների վերաբերյալ մի մեծ զեկույց: Չնայած կոռուպցիան փաստաթղթի հիմնական առարկան չէր հանդիսանում, հեղինակներն իրենց մտահոգությունը հայտնեցին օֆսեթային փաթեթների գաղտնիությամբ պայմանավորված կոռուպցիոն հնարավորությունների մասին: Զեկույցում նշվում է.

> «Վերջապես, կա մի ասպեկտ, որն ի հայտ եկավ հարցազրույցներից մի քանիսի ընթացքում: Սա պաշտպանության ոլորտում կնքվող գործարքներին առնչվող կոռուպցիայի և օֆսեթների հետ վերջինիս ունեցած իրական կամ ենթադրյալ կապի խնդիրն է: Կոռուպցիան՝ որպես այդպիսին, օֆսեթների պարտադիր հատկանիշ չի հանդիսանում, սակայն անվիճելի է, որ օֆսեթների գաղտնի և ոչ պրոֆեսիոնալ իրականացումը հնարավորություններ է ստեղծում կոռուպցիայի համար, և արդյունքում հնարավոր է, որ հանգեցնի ոչ այն համակարգի ընտրությանը, որը կգնվեր բաց և թափանցիկ շուկայի պայմաններում: Հարցազրույցների ընթացքում հաճախ կրկնվում էր, որ հին օֆսեթային պրակտիկան իրենց մոտ դիտվել է ոչ արդյունավետ և հետագայում փոխարինվել նոր մեխանիզմներով: Սակայն չնայած որ ԵՄ որոշ մասնակից պետությունների ներկայացուցիչներ պնդում էին, որ իրենց ընթացիկ օֆսեթային պրակտիկան արդյունավետ է, մեր տպավորությունն այն է, որ թափանցիկության և պրոֆեսիոնալիզմի մակարդակը մասնակից երկրների շրջանում լրջորեն տատանվում է, և առկա է կատարելագործման մեծ անհրաժեշտություն»[58]:

---

[57] Նույն տեղում, էջ 97:

[58] Ի. Անդերս Էրիքսոն, Մ. Աքսելսոնի, Ք. Հաթլիի, Մ. Մեյսոնի, Ա. Ս. Սթեներուսի և Մ. Թրայբասի համահեղինակ., «Ուսումնասիրություն՝ Օֆսեթների ազդեցությունը Եվրոպական պաշտպանական արդյունաբերության և շուկայի զարգացման վրա» (Բրյուսել, Եվրոպական պաշտպանական գործակալություն, 2007 թ.), էջ 46, E. Anders Eriksson with M. Axelson, K. Hartley, M. Mason, A.S. Stenérus and M. Trybus, Study on the effects of offsets on the Development of a European Defence Industry and Market (Brussels: European Defence Agency, 2007), 46, www.eda.europa.eu/Default.aspx:

Գիտական հետազոտություններ

Միջազգային համագործակցության և անվտանգության կենտրոնը (Centre for International Cooperation and Security) իր զեկույցում, որը վերնագրված է «Ռազմական տրանսֆերների ազդեցությունը աղքատության և զարգացման վրա», նշում է.

> «Կոռուպցիոն երևույթների դրսևորման մեկ այլ հավանական ձև են հանդիսանում «օֆսեթները»: Նախկինում օֆսեթների նշանակությունը դիտարկվում էր պաշտպանության ոլորտի ծախսերի վրա սպառազինությունների տրանսֆերների ազդեցության տեսանկյունից: Սակայն կարևոր է նաև ուսումնասիրել, թե արդյոք օֆսեթային փաթեթները չեն նպաստում խոշոր կաշառքները կամ կոմիսիոն վճարները պարտակելուն, կամ արդյոք դրանք ոչ պատշաճ ազդեցություն չեն ունենում զենքի գնման մասին տվյալ երկրի կողմից որոշումների կայացման վրա: Օֆսեթային փաթեթները «հայտնի են նրանով, որ գործարքի գինը բարձրացնում են մոտավորապես քսան տոկոսով, դժվար վերահսկելի են և չեն ապահովում այն առավելությունները, որոնք խոստացվում են գործարքը կնքելիս և նպաստում են կոռուպցիային»: Օֆսեթները կարող են նպաստել կոռուպցիայի տարածմանը նաև երկրի ներսում, քանի որ գործարքները կարող են ներգրավել տեղական այն ֆիրմաներին, որոնք ընտրվում են իրենց ունեցած քաղաքական կապերի շնորհիվ: Հարավային Աֆրիկայում կնքված մի պայմանագրով տեղական ֆիրմաների հետ կնքված ենթակապալի պայմանագրերը նոր հնարավորություններ էին տալիս պաշտոնյաներին իրենց գրպանները լցնելու համար»[59]:

Գոյություն ունեն օֆսեթների տնտեսական ազդեցության մասին մի շարք գիտական վերլուծություններ, որոնցից առնվազն մեկը հատուկ ուշադրություն է դարձնում դրանց հետ կապված կոռուպցիոն ռիսկերի վրա[60]: Թրևոր Թեյլորի (Trevor Taylor) նպատակն էր ուսումնասիրել, թե արդյոք գնումների ոլորտի լիազոր պաշտոնյաների կողմից կայացված օֆսեթային փաթեթների անհրաժեշտության և ձևի մասին որոշումների հիմքում ընկած պատճառները տնտեսական էին, թե քաղաքական: Սա փաստագրական մի աշխատանք է, որի հիմքում ընկած են տարբեր մոդելների գնահատման նպատակով ստացված գործարքային մակարդակի տեղեկություններ, և այն ուսումնասիրում է ամբողջ աշխարհի կտրվածքով տարբեր երկրների փորձը: Հետազոտության արդյունքների համաձայն՝ չնայած գնումների ոլորտում լիազորված պաշտոնատար անձինք օֆսեթների ընտրությունը կատարում են տնտեսական նկատառումներից ելնելով, այնուամենայնիվ, շատ կարևոր են նաև քաղաքական-տնտեսական փոփոխականները: Որոշ օֆսեթային համաձայնություններում տնտեսական փոփոխական մեծությունները (օրինակ՝ գինը, որակը, գործարքի կնքման ծախսերը, արդյունաբերական զարգացման նկատառումները) գերակայում են քաղաքականների նկատմամբ (որոնցից են, օրինակ, ապարատի մեծացումը, ազգային անվտանգության նկատառումները և շահագրգիռ խմբերի մոտեցումները): Մյուս դեպքերում, սակայն, օֆսեթային փաթեթը կարող է ավելի ցայտուն արտահայտել հենց քաղաքական գերակայությունները: Հեղինակը եզրափակում է հետևյալ կերպ.

> «Այս տեսակ կոռուպցիայի դեմ պայքարելու համար առաջարկը կլինի օֆսեթների թափանցիկությունը բարձրացնելուց սկսելը: Օրինակ՝ յուրաքանչյուր պետություն պետք է կիրառի անկախ, արտաքին աուդիտորների ներգրավման պրակտիկան, որոնք կգնահատեն ամեն մի օֆսեթային համաձայնության բովանդակությունը և այնուհետև՝ գործարքի կատարումից հետո, կտան դրա տնտեսական արդյունավետության մանրամասն գնահատականը՝ ելնելով կատարված ծախսերի և ստացված արդյունքների չափից: Ծախսերի արդյունավետության մասին այս գնահատումը պետք է հրապարակվի և ենթակա լինի արտաքին ստուգման»:

ԹԻ բաց հարցազրույցները պաշտպանության ոլորտի փորձագետների հետ

Ֆրանկ Բոլանդ (Frank Boland)՝ ՆԱՏՕ-ի Ուժերի պլանավորման, ռազմական քաղաքականության և պլանավորման վարչության պետ.

---

[59] Մայք Բուրն, Մալքոլմ Ճալմերս, Թիմ Հիթ, Նիկ Հուփեր և Մենդի Թյորներ, «Ռազմական տրանսֆերների ազդեցությունը աղքատության և զարգացման մակարդակի վրա», Միջազգային անվտանգության և համագործակցության կենտրոն (Բրեդֆորդի համալսարան, սեպտեմբեր, 2004 թ.), էջ 44, Mike Bourne, Malcolm Chalmers, Tim Heath, Nick Hooper and Mandy Turner, The Impact of Arms Transfers on Poverty and Development, Centre for International Cooperation and Security (University of Bradford, September 2004), 44, http://www.bradford.ac.uk/acad/cics/publications/AVPI/transfers/AVPI_Arms_Transfers_and_Poverty.pdf.

[60] Թրեվոր Ք.Թեյլոր, «Օֆսեթային քաղաքականության մոդելավորումը հանրային գնումների ընթացքում», «Քաղաքականության մոդելավորման ամսագիր», Հ-25:9 (2003թ.), էջ 985–98, Trevor K. Taylor, «Modelling Offset Policy in Government Procurement» Journal of Policy Modelling 25:9 (2003): 985–98:

«Օֆսեթները լայն տարածում են ստացել, քանի որ առաջին հայացքից դրանք լավ լուծում են կառավարությունների համար: Եթե կառավարությունները գումար են ծախսում ներմուծման վրա, ապա օֆսեթները նրանց հնարավորություն են տալիս ինչ-որ չափով վերականգնել իրենց արտարժութային ֆոնդերը. այսպիսով, դրանք ունեն իրենց գրավչությունը: … [Այնուամենայնիվ] փորձը ցույց է տալիս, որ շատ օֆսեթային պարտավորություններ պարզապես չեն իրացվում: Իրական խնդիրն այն է, որ օֆսեթները խեղաթյուրում են որոշումների կայացման գործընթացը: Ձինված ուժերի նպատակը կարող է լինել որոշակի տեխնիկական որոշակի նպատակների համար գնելը, մինչդեռ օֆսեթները թույլ են տալիս, որ գնումները բխեն ոչ թե իրական կարիքներից, այլ պայմանավորված լինեն կողմնակի նկատառումներով»[61]:

Ղանիմ Ալ Նաջար (Ghanim Al Najjar)՝ Քուվեյթի համալսարանի քաղաքագիտության ավագ դասախոս.

«Քուվեյթում օֆսեթային ծրագրերի նպատակն է վերափոխել նոր պայմանագրերը, որպեսզի նրանք նպաստեն ծախսված միջոցների մասնակի վերականգնմանը: Օֆսեթները գրեթե չեն էլ գործում: Իրականում ոչ ոք չգիտի, թե ինչ է տեղի ունենում օֆսեթների հետ: Հատկացված գումարի մի մասն այնուհետև չի էլ ծախսվում: Արդյո՞ք որևէ մեկը հետևում է օֆսեթային պարտավորությունների կատարմանը: Ես այդպես չէի ասի. մինչև հիմա ծախսված գումարն այնքան էլ մեծ չէ: Չեմ կարծում, որ որևէ նորմալ վերահսկողություն կա դրա նկատմամբ: Մարդիկ ակնկալում են տեսնել, թե որքանով արդյունավետ կլինի օֆսեթային ծրագիրը տեղական նախագծերի տեսանկյունից, սակայն հաճախ այնպես է լինում, որ կա՛մ ընթացակարգերն են շատ բարդացվում, կա՛մ էլ օֆսեթային ծրագրի ապահոված հատուցումն այդքան էլ մեծ չի լինում: Որոշ դեպքերում նախատեսված գումարը իրոք հատկացվում է, բայց չի վերահսկվում»:

Անգամ եթե չկան կոռուպցիայի մասին կասկածներ, այնուամենայնիվ, օֆսեթների կիրառման պրակտիկան առաջացնում է մի շարք մտահոգություններ, որոնցից են, օրինակ՝

- օֆսեթային առաջարկների գնահատման եղանակները հստակ չեն.
- բացակայում է պետական հստակ ռազմավարությունը՝ կապված նրա հետ, թե ինչ արդյունքներ են ակնկալվում օֆսեթների կիրառումից.
- օֆսեթների կիրառմամբ պայմանավորված գործընթացում մեկից ավելի նախարարության ներգրավվածությունը լուրջ վտանգ է ստեղծում գնումների գործընթացի նկատմամբ վերահսկողությունը կորցնելու և պատշաճ գնահատում իրականացնելու համար.
- մրցույթի մասնակիցների հետ բանակցությունները սկսվում են հիմնական պայմանագրի կնքումից հետո.
- պայմանագրի կնքմանը նախորդող և դրան հաջորդող շրջանում իրականացվող վերահսկողության մեխանիզմները համարժեք չեն (սա ներառում է օֆսեթային պայմանագրերի կենսական ամբողջ ցիկլը և վերաբերում է ինչպես հիմնական կապալառուին, այնպես էլ ենթակապալառուներին).
- համարժեք չեն, իսկ երբեմն ընդհանրապես բացակայում են ստանձնած օֆսեթային պարտավորությունները չկատարելու համար նախատեսված պատասխանատվության միջոցների կիրառման մեխանիզմները.
- համարժեք չեն իրավական վերահսկողության, միջնորդական գործունեության իրականացման և դատական վիճարկման մեխանիզմները.
- համարժեք չեն այն ժամկետները, որոնց ընթացքում մրցույթի մասնակիցները պետք է ներկայացնեն իրենց ունեցած օֆսեթային առաջարկները.
- օֆսեթային տարբերակները միանգամայն տարբեր են և ոչ համադրելի, հստակ պահանջներ և ընտրության չափանիշներ գոյություն չունեն.
- օֆսեթային փաթեթների շատ բաղադրիչներ գտնվում են մրցույթի հավանական մասնակիցների մասնագիտական ոլորտից դուրս.
- չկան օֆսեթային տարբերակները գնահատելու համար անհրաժեշտ փորձ և գիտելիքներ ունեցող մասնագետներ.

[61] Հարցազրույցը հրապարակվել է «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպության «Պաշտպանական հակակոռուպցիոն ժողովածու»-ի մեջ, Հ-17 (June 2007), www.defenceagainstcorruption.org հասցեով:

- վերահսկիչ մարմինների անդամները չունեն օֆսեթային առաջարկները և օֆսեթային պարտավորությունների կատարումը գնահատելու համար անհրաժեշտ գիտելիքներ և փորձ:

Պատուհան 8.1. Օֆսեթների կիրառման ընթացքում արձանագրված կոռուպցիայի մասին թերթերի հնչեցրած մեղադրանքները

Պորտուգալիա. Հետաքննությունների և հարկադրանքի միջոցների գլխավոր վարչությունը քննում էր օֆսեթային մի գործարք, որով նախատեսված էր «Գերմանական Սուզանավերի կոնսորցիում»-ից երկու սուզանավի գնում: Մեկ միլիարդ և երկու հարյուր տասը միլիոն եվրո արժողությամբ օֆսեթային պայմանագիրը, որի նպատակն էր, որպես հատուցում, ապահովել Պորտուգալիայի տնտեսության մեջ ներդրումների իրականացումը, բանակցվել էր «Էսկոմ» (Escom) ընկերության կողմից, որը հանդիսանում էր հետաքննության մեջ գտնվող «Էսպիրիտո Սանտո» խմբի (Group Espírito Santo, GES) անդամ:

Հարավային Աֆրիկա. 1999 թ. կնքված սպառազինությունների հարավ-աֆրիկյան գործարքը վիճահարույց էր եվրոպական առանձին ֆիրմաների և հարավ-աֆրիկյան բարձրաստիճան պաշտոնյաների կողմից դրսևորված կոռուպցիայի մասին զանազան մեղադրանքների տեսանկյունից: Չնայած այն հանգամանքին, որ Հարավային Աֆրիկայի կառավարությունը շարունակաբար տեղեկացնում էր իր կողմից կնքվող ռազմական տեխնիկայի գնման պայմանագրերի օֆսեթային բաղադրիչների մասին, ՁԼՄ-ները շատ ավելի թերահավատ էին: Մասնավորապես, 2008 թ. փետրվարին «Բիզնես դեյ» (*Business Day*) պարբերականը գանգատվեց, որ օֆսեթային պայմանագրերի հաջող իրականացման որևէ անկախ գնահատում կատարելը շատ դժվար է, քանի որ տեղեկատվություն տրամադրելու մասին իրենց հարցումները մերժվում են հարցման առարկա տեղեկատվությունը առևտրային գաղտնիք պարունակելու հիմքով: «Թիսսեն Գրուպ» (ThyssenKrupp) ընկերությունը, որի գործունեությունը՝ մի քանի ռազմանավերի վաճառքի ընթացքում թույլ տրված կոռուպցիայի մեղադրանքով, հետաքննվում էր Հարավային Աֆրիկայի կարևորագույն գործերի քննաչական վարչության կողմից, հաշվետվությունների համաձայն, թերացել էր իր օֆսեթային պարտավորությունների կատարման մեջ: Բացի այդ, օֆսեթների և կոռուպցիոն դրսևորումների միջև հստակ պատճառահետևանքային կապ էր արձանագրվել «BAE» և «SAAB» ընկերություններից «Գրիպեն» (Gripen) տեսակի կործանիչների վաճառքի ընթացքում: Հարավ-աֆրիկյան «Մեյլ ենդ Գարդիան» (*Mail & Guardian*) պարբերականը 2008 թ. մարտի 20-ին գրեց, որ պաշտպանության նախարար Ջո Մոդիսը (Joe Modise) գնման գործընթացի ժամանակ գաղտնիաբար ստացել էր «Քոնլոգ/Լոգ-Թեք էլեկտրոնիքս» (Conlog/Log-Tek electronics) խմբի բաժնետոմսեր, որը պետք է մեծ շահույթներ ստանար զենքի վաճառքի հետ կապված օֆսեթային պայմանագրերից:

Չեխիայի Հանրապետություն. Չեխիայում նույնպես քննվում էր «Գրիպեն» տեսակի կործանիչների գնման ընթացքում կաշառքների վճարման փաստի առթիվ մի գործ, որտեղ դարձյալ հարցեր կային՝ կապված գործարքի մաս կազմող օֆսեթային պայմանագրերի հետ: Քննությունը հիմնական ուշադրությունը բևեռեց բարձրաստիճան չեխ պաշտոնյաներին ենթադրաբար 2001 թ. տրված վճարների, ինչպես նաև մրցույթի կառուցվածքի վրա, որի ընթացքում մրցակիցները հետ վերցրին իրենց հայտերը՝ պնդելով, որ կառավարության կողմից մշակվել էին պայմանագրային այնպիսի պահանջներ, որոնք երաշխավորում էին «Գրիպեն»-ի հաղթանակը: Պայմանագրային փաթեթի մաս կազմող օֆսեթային համաձայնությունները նույնպես քննադատության արժանացան իբրև անիրագործելի պարտավորություններ նախատեսող, որի պատճառով էլ խնդրո առարկա ժամանակահատվածում ֆինանսների նախարար հանդիսացած երկու անձ, մեկը մյուսի ետևից, հրաժարական տվեց:

ՄԹ և Սաուդյան Արաբիա. «Ալ Յամամահ» (Al Yamamah) ռազմական ինքնաթիռների վաճառքի պայմանագիրը, որը 1980-ականն թթ. բանակցվել էր «BAE» ընկերության անունից հանդես եկած ՄԹ կառավարության և Սաուդյան Արաբիայի կողմից, հանդիսանում է ՄԹ պատմության մեջ արձանագրված ամենախոշոր գործարքը և մինչ օրս սուր բանավեճեր հարուցում: Այս պայմանագրի տեքստում նախատեսված էր օֆսեթային հայտնի մի կետ, որով նախատեսվում էր, որ «BAE» ընկերության ստացած եկամուտների մի մասը ներդրվելու էր ՄԹ պաշտպանության ոլորտում: Այնուամենայնիվ, օֆսեթային պարտավորությունների իրացումից հետո պարզ դարձավ, որ ստացված արդյունքները սպասվածից շատ ավելի քիչ էին: ԱՄՆ Արդարադատության դեպարտամենտի կողմից այս առթիվ անցկացված սեփական հետաքննության հիմնական ուղղություններից մեկն էլ հենց օֆսեթային նշված կետի պահանջն էր:

Իսրայել. 2005 թ. սեպտեմբերին «Դիֆենս Նյուզ» (Defense News) պարբերականը գրեց, որ իսրայելական ոստիկանությունը, արտերկրում կատարված կոռուպցիոն վճարների առթիվ հարուցված լայնածավալ քննության շրջանակներում, խուզարկություններ է իրականացրել Իսրայելի խոշորագույն ռազմաարդյունաբերական ընկերության՝ «Իսրայել Էյրքրաֆթ Ինդասթրիզ»-ի (Israel Aircraft Industries) գլխավոր գրասենյակում: Քննության հիմնական առարկան էր հանդիսանում պատվերների տրամադրման դիմաց օտարերկրյա պաշտոնատար անձանց կաշառելու և նրանց փայհանումներ տալու, ինչպես պնդվում էր, տասնամյա պրակտիկան, ինչպես նաև՝ արտահանման գործարքների և դրանց հետ զուգորդված օֆսեթային համաձայնությունների իրականացումը:

Ռումինիա. 2003 թ. Ռումինիայի կողմից երկու ռազմանավ գնելու գործարքի հետ կապված հրապարակվեցին կոմիսիոն վճարների տրամադրման մեղադրանքներ: Քննությունն իր հսկայական մասով կենտրոնացավ գործարքի կնքման ընթացքում թույլ տրված խախտումների, ինչպես նաև օֆսեթային պարտավորությունների կատարման ընթացքում պետական միջոցները վատնելու փաստի վրա: 2006 թ. հունիսին «Բուխարեստ Դեյլի Նյուզ» (Bucharest Daily News) պարբերականը հաղորդեց, որ «այս գործարքի իրական նպատակը օֆսեթային պայմանագրի իրականացումն է»: Այս գործարքի համաձայն՝ «BAE համակարգեր» (BAE Systems) ընկերությունը պարտավորվում էր գնման համար ստացած գումարի 80 %-ի չափով, ի իրացումն ուղղակի և անուղղակի մի քանի օֆսեթների, Ռումինիայից գնել ապրանքներ և ծառայություններ: Այս օֆսեթների վիճահարույց բնույթը գնալով հաստատվում էր, և 2003թ. սեպտեմբերին «Ժուռնալուլ Նեշնլ» (Jurnalul National) պարբերականը գրեց, որ Ռումինիայի պաշտպանության նախարարությունը մտադիր է դատի տալ «BAE համակարգեր» ընկերությանը, եթե վերջինս չկատարի օֆսեթային համաձայնությունների ներքո իր ստացած պարտավորությունները: Այնուհետև նշվում էր, որ այս գործարքը քննվում է ՄԹ խոշոր չարաշահումների վերաբերյալ գործերով գրասենյակի (ԽՉԳ, UK Serious Fraud Office, SFO) կողմից:

Թայվան. «Դիֆենս Նյուզ» (Defense News) պարբերականը Թայվանի պաշտպանության ոլորտում գնումների գործընթացի հետ կապված ԱՄՆ ունեցած մտահոգություններին նվիրված իր հոդվածում, որպես այս ոլորտում կնքվող գործարքների լրջագույն խնդիր, նշեց կոռուպցիան և պաշտոնատար անձանց տրվող կաշառքները: Նշված գործընթացների բարելավմանն ուղղված առաջարկների թվում նշվում էին ընդհանուր մոտեցման որդեգրումը՝ այն առթիվ, որ հակակոռուպցիոն միջոցառումները պետք է պարտադիր ներառեն կոմիսիոն վճարների և օֆսեթների նկատմամբ խիստ հսկողությունը կամ ընդհանրապես նախատեսեն դրանց ալգելումը:

***Աղբյուրները.* «Զենքի առևտրական խաչակիրը նորից դատարանում», «Բիզնես դեյ» (25 փետրվարի, 2008 թ.), «Arms deal crusader is back in court», *Business Day* (25 February 2008), http://www.armsdeal-vpo.co.za/articles12/ crusader.html, «Զենքի գործարքի քննությունը վերսկսվեց», «Մեյլ անդ Գարդիան», (20 մարտի, 2008 թ.), "Arms probe reopened," *Mail & Guardian* (20 March 2008), www.mg.co.za/article/2008-03-20-arms-probe-reopened, Ջերեմի Դրաքեր, «Չեխիա-BAE կոռուպցիայի հետաքննությունն անհանգստացնում է Պրահային», «Այ Էս Են անվտանգության տեսություն» (27 փետրվարի, 2007 թ.), Jeremy Druker, "Czech-BAE corruption probe worries Prague," *ISN Security Watch* (27 February 2007), «Իսրայելի ոստիկանությունը խուզարկում է «Իսրայել Էյրքրաֆթ Ինդասթրիզ»-ը», «Դիֆենս Նյուզ» (30 սեպտեմբերի, 2005 թ.), "Israel Police Raid IAI," *Defense News* (30 September 2005), «Ռումինիան դատի կտա «BAE համակարգերին» պայմանագիրը չկատարելու համար», «Ժուռնալուլ Նեշնլ» (3 սեպտեմբերի, 2007 թ.), "Romania Will Sue BAE Systems for Breach of Contract," *Jurnalul National* (03 September 2007), «ԱՄՆ-ը նախազգուշացնում է Թայվանին. կարգավորեք պաշտպանական գնումները», «Դիֆենս Նյուզ» (11 սեպտեբերի, 2006 թ), "U.S. Warns Taiwan: Clean Up Defense Procurement," *Defense News* (11 September 2006):**

Օֆսեթներին ներհատուկ կոռուպցիոն ռիսկերը

Գոյություն ունի օֆսեթներին ներհատուկ երեք տեսակի կոռուպցիոն ռիսկ:

Ոչ իրավաչափ ազդեցությունը հզորությունների կարիքը գնահատելու վրա

Կառավարության կողմից անհրաժեշտ հզորությունները պարզելու մասին որոշման վրա կարող են ազդել նաև այլ գրավիչ առաջարկներ, որոնք ներկայացվում են պաշտպանության ոլորտի գործարքի հետ կապված: Սովորաբար այդ առաջարկները ունեն միջազգային քաղաքական դրդապատճառներ, որոնցից ելնելով՝ գնորդ պետությունը նաև ցանկանում է խորացնել իր քաղաքական հարաբերությունները վաճառող պետության հետ: Հաճախ այդ գործարքների արժեքն այնքան մեծ է, որ ազդում է երկրի նաև ներքաղաքական օրակարգի վրա: Նման դեպքերում մեծ քանակությամբ, առաջին հայացքից գրեթե անվճար ապրանքների տրամադրման առաջարկը կարող է ազդել տեղի քաղաքական գործիչների կողմից կայացվող որոշումների վրա: Բացի այդ, հարակից օգուտները կարող են գրավիչ դարձնել նաև այլ հիմնական գործարքի առարկան հանդիսացող այլ ոչ գրավիչ ապրանքը: Սա հենց այն մեղադրանքն էր, որը հնչեցվում էր չեխական օրինակի դեպքում, երբ շարունակաբար հարցականի տակ էր դրվում ինքնաթիռների գնման անհրաժեշտությունը, ինչպես նաև՝ հարավ-աֆրիկյան գործարքների օրինակում, երբ պաշտպանության նախարարությունը մեղադրվում էր որոշակի պահանջներին չհամապատասխանող տեխնիկա գնելու և այդ ընթացքում օրինականության պահանջները խախտելու մեջ:

Ոչ թափանցիկ բնույթի ազդեցությունները մատակարարների ընտրության հարցում

Երբեմն կարող է այնքան էլ հստակ կամ ընդհանրապես հասկանալի չլինել, թե ինչպես է մրցույթի մասնակիցների կողմից ներկայացված օֆսեթային փաթեթների հարաբերականորեն համադրելի բովանդակությունը հավասարակշռվում որոշման հիմքում դրվելիք այլ չափանիշների հետ: Պարզապես՝ ինչպե՞ս են օֆսեթային փաթեթների առաջարկած հնարավորությունները համադրվում տնտեսական, տեխնիկական և այլ բնույթի չափանիշներին: Հենց բուն չափանիշների խիստ բազմազան լինելու հանգամանքը հաշվի առնելով՝ նման գնահատում անցկացնելը դժվար է: Եղել են դեպքեր, երբ մեղադրանքներ են հնչեցվել այդպիսի գնահատումների ոչ իրավաչափ բնույթի վերաբերյալ, ինչը տեղի ունեցավ, օրինակ, հարավ-աֆրիկյան գործարքների պարագայում:

«Լավության» համար փոխհատուցման հնարավորություն ընձեռելը

Օֆսեթային համաձայնությունները հաճախ այնպիսի պարտավորություններ են, որոնք ստանձնվում և սկսում են կատարվել հիմնական գործարքի կնքումից հետո: Հաճախ տարիներ են տևում, մինչև այս բոլոր հարակից պարտավորությունները հստակեցվում են: Այս ձգձգումների պատճառով և որպես կանոն՝ հենց դրանցով պայմանավորված քաղաքական և լրագրողական հետաքրքրության նվազման արդյունքում առաջանում է գաղտնի նոր գործարքների և հիմնական գործարքի կնքման գործում ցուցաբերված աջակցության համար փոխհատուցումներ տրամադրելու հնարավորությունը: Նաև օֆսեթային պայմանագրերի կատարումը հաճախ շատ վատ է վերահսկվում, ինչի հետևանքով էլ ցածր է այդպիսի կոռուպցիոն դրսևորումների բացահայտման հավանականությունը:

Օֆսեթներին առնչվող կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցումը

Այս ռիսկերը վերացնելու գործում գոյություն ունի ընտրության երկու հիմնական տարբերակ. 1) ամբողջովին հրաժարվել պաշտպանության ոլորտում կնքվող գործարքներում օֆսեթների կիրառման ինստիտուտից, կամ 2) պահպանելով օֆսեթները՝ մեծապես խստացնել դրանց հետ կապված վերահսկողության և հսկողության ռեժիմը: Նման մեխանիզմները պետք է գործեն օֆսեթային փաթեթի ամբողջ կենսական ցիկլի ընթացքում, անգամ այն դեպքերում, երբ դա տևում է 20 և ավելի տարի:

Գոյություն ունեն որոշակի ազդակներ առ այն, որ օֆսեթների հետ կապված կոռուպցիոն խնդիրների ուղղությամբ փորձ է արվում լուծումներ գտնել, և ստորև բերված օրինակները վկայում են, որ՝

- վերջին երկու-երեք տարվա ընթացքում շեշտակիորեն փոխվել է հիմնական պայմանագրի կնքումից հետո օֆսեթային բանակցությունների մեջ մտնելու պրակտիկան: Հետզհետե շատ և շատ երկրներ պահանջում են, որ օֆսեթային պայմանագրերը բանակցվեն և վերջնական տեսքի բերվեն նախքան հիմնական գործարքի ստորագրումը: Արդյունաբերական ոլորտի փորձագետները կանխատեսում են, որ այս տենդենցը շարունակվելու է և արդյունքում դառնալու է պետությունների կողմից իրականացվող օֆսեթային հարցերով քաղաքականության ոչ թե բացառություն, այլ ընդհանուր կանոն.
- ավելի է խստացվում պարտավորությունների չկատարման դեպքում գործարկվող պատասխանատվության ռեժիմը: Պետությունների գերակշռող մեծամասնությունը սահմանել է պատժամիջոցներ, որոնց համաձայն, օֆսեթային չկատարված պարտավորությունների հաշվեկշռից ելնելով՝ կիրառվում են 3–10%-ի չափով տուգանքներ, ընդ որում՝ այդ հաշվեկշիռը գնահատվում է կա՛մ ելնելով օֆսեթային պայմանագրի կատարման հիմնական փուլերի ավարտին, կա՛մ ամբողջ օֆսեթային պայմանագրի ավարտին չկատարված մնացած պարտավորություններից: Որոշ պետություններ կիրառում են այդ երկու չափանիշները միաժամանակ, իսկ երբեմն էլ տուգանքը հաշվարկվում է՝ ելնելով հիմնական գործարքի արժեքի չափից: Փոփոխվում է նաև այս պատժամիջոցների կիրառման ձևը: Սովորաբար, տուգանքները գանձվում են որպես վնասի վերականգնում, այսինքն՝ վճարված տուգանքը հանդիսանում է չկատարված պարտավորության վերացում կամ կատարում: Առավել վերջերս, արդյունաբերական օֆսեթների հարցերով փորձագետների վկայությամբ, շատ երկրների կողմից արդեն կիրառվում է վերականգնված, բայց չվերացված վնասների մոտեցումը, այսինքն՝ դու պետք է վճարես տուգանքը և բացի այդ՝ կատարես նաև քո պայմանագրային

պարտավորությունը, իսկ հակառակ դեպքում՝ կարող ես հայտնվել հանրային պատվերների «սև ցուցակում» և մնաս այնտեղ այնքան ժամանակ, քանի դեռ չես կատարել օֆսեթային պարտավորությունը: Բացի այդ, պաշտպանության ոլորտի կապալառուներից սովորաբար պահանջվում է նախապես երաշխիքային վճար կատարել՝ հնարավոր տուգանքների գանձումը ապահովելու համար: Այս վճարի չափը նվազում է տվյալ կապալառուի կողմից ի կատարումն իր օֆսեթային պարտավորությունների ստացած վարկանիշային միավորներին համաչափ.

- 2008 թ. մայիսին իր գլխավոր տարեկան նստաշրջանում Համաշխարհային արդյունաբերական համագործակցության կոնֆերանսը (Global Industry Cooperation Conference), որը կազմակերպվել էր խոշորագույն օֆսեթային ընկերակցությունների կողմից, քննարկում նախաձեռնեց օֆսեթների հետ կապված կոռուպցիոն ռիսկերի և դրանց հաղթահարման ուղիների շուրջ.
- 2009 թ. փետրվարի վերջին ԱՄՆ Կալիֆոռնիա նահանգի Մոնտերեյ քաղաքում տեղի ունեցած վերը նշված մեծ կոնֆերանսի շրջանակներում անցկացված օֆսեթների հարցերով աշխատանքային քննարկմանը ընդհանուր սեղանի շուրջ հավաքվեցին Եվրոպայի և ԱՄՆ-ի բարձրաստիճան զինվորական պաշտոնյաներն ու պաշտպանական արդյունաբերության ներկայացուցիչները: Նրանց կողմից ՆԱՏՕ-ին ներկայացվեցին մի շարք առաջարկներ, որոնք այժմ քննարկման փուլում են:

Սրանք բոլորը կարևոր քայլեր են՝ ուղղված օֆսեթների կոռուպցիոն ռիսկերի նկատմամբ այնպիսի համապարփակ մոտեցում ձևավորելուն, որը հիմնված կլինի հետևյալ սկզբունքների վրա՝

- թափանցիկության մակարդակի բարձրացում և հաշվետվությունների ներկայացման բարելավում.
- հաշվետվողականության և բարեվարքության ամրապնդում.
- գործառնական ընթացակարգերի օպտիմալացում.
- շահերի բախումների առկայության բացահայտում.
- հիմնական դերակատարների նախահարձակ մասնակցության ապահովում:

Այս ոլորտներից ամեն մեկի շրջանակներում ներկայացվող առաջարկներն ու բարեփոխումները, միասին վերցրած, կհանդիսանան առաջավոր փորձ: Ընթերցողը, սակայն, պետք է լավ իմանա, որ օֆսեթների հետ կապված մրցութային գործընթացներում բարեվարքության ապահովման հիմախնդիրը այնքան նոր թեմա է, որ արված առաջարկություններից շատերը, չնայած առաջին հայացքից միանգամայն օգտակար և կառուցողական լինելուն, դեռևս կարիք ունեն իրականացման և գործնական կյանքում հետևողական հաստատման:

Թափանցիկություն և հաշվետվությունների ներկայացում

Մրցույթի հայտարարությամբ պետք է պահանջվի, որ հայտերը ներկայացվեն երկու գնային առաջարկով՝ մեկը օֆսեթային փաթեթի հետ միասին, իսկ մյուսը՝ առանց դրա: Այս առաջարկը համահունչ է Մոնտերեյի կոնֆերանսի արդյունքում ձևակերպված հետևյալ երաշխավորության նախագծին.

> «Խթանել և բարձրացնել օֆսեթային ծրագրերի մշակման, իրականացման և կառավարման գործընթացների թափանցիկությունը՝ վերջինիս տակ նկատի ունենալով նաև կառավարությունների կողմից օֆսեթների իրական գնի դիտարկումը, ինչպես նաև՝ կառավարությունների կողմից այնպիսի մրցութային պահանջներ նախատեսելը, որոնք թույլ կտան, օֆսեթային փաթեթների գնային առաջարկները պատշաճ գնահատելու նպատակով, դրանք գնահատել ինչպես առանձին, այնպես էլ ընդհանուր հայտի կազմում, և որոնք հաշվի կառնեն այն նպատակներն ու խնդիրները, որոնք տվյալ պետության կողմից իրականացնում են իր օֆսեթային ծրագրերի ուղղությամբ[62]:

Կառավարության կողմից պետք է պահանջ ներկայացվի, որպեսզի ամեն տարի մանրամասն հաշվետվություններ տրվեն յուրաքանչյուր հիմնական գործարքին առնչվող բոլոր օֆսեթային պայ-

[62] «Բարեվարքության ամրապնդումը և պաշտպանական ինստիտուտների շինարարությունը» կոնֆերանսի նյութերը, (2009 թ.), էջ 101:

մանագրերի կատարման ընթացքի մասին: Այս հաշվետվությունները պետք է հրապարակվեն, ինչը այսօր տեղի չի ունենում:

Կառավարությունները պետք է հրապարակեն հիմնական գործարքների և դրանց առնչվող օֆսեթային փաթեթների գնահատման չափանիշները, այդ թվում՝ այն մանրամասն գնահատականները, որոնք տրվել են հայտերից յուրաքանչյուրին, և այն գնահատականները, որոնք ստացել են եզրափակիչ փուլ դուրս եկած մասնակիցները: Սա նույնպես տարածված պրակտիկա չէ այսօր:

Պետք է ներկայացվի միանշանակ պահանջ այն մասին, որ պետք է անցկացվի օֆսեթային յուրաքանչյուր փաթեթի արժեքի և ակնկալվող արդյունքների անկախ գնահատում, որը պետք է ավարտվի ոչ ուշ, քան պայմանագիրը ստորագրելուց հետո 2-3 տարվա ընթացքում: Այս գնահատման արդյունքները պետք է հրապարակվեն, ինչը գրեթե երբեք տեղի չի ունենում:

Քաղաքացիական հասարակության վերահսկողությունը նույնպես արդյունավետ միջոց կարող է հանդիսանալ առաջարկների ստվերային բաղադրիչները հանրային քննարկման լույսի տակ բերելու համար: Կառավարությունը պետք է ակտիվորեն ձգտի ներգրավելու քաղաքացիական հասարակությանը ներկայացված օֆսեթային փաթեթների քննարկումներում:

Հաշվետվողականության և բարեվարքության ամրապնդում

Պետությունների մեծ մասում ռազմական բյուջեն և կատարվող ծախսերը ուսումնասիրվում են ազգային աուդիտային մարմինների կողմից և ներկայացվում խորհրդարաններին կամ որոշումների կայացման համար լիազորված բարձրագույն մարմնին: Նույնպիսի անկախ ուսումնասիրություն պետք է ապահովել նաև բոլոր օֆսեթային գործարքների մասով:

Հաշվի առնելով ընկերությունների հետ կնքվող պայմանագրերի դիմաց մերձավոր անձանց տրվող հատուցումների կապակցությամբ առաջացող կոռուպցիոն ռիսկերը՝ անհրաժեշտ է, որ ավելի խիստ կերպով սահմանվի շահերի բախման փաստի մասին հայտնելու պարտականությունը, ընդ որում՝ գնման գործընթացին առնչվող բոլոր անձանց կողմից, և որ ամրագրվի գործընթացին մասնակցող բոլոր գործակալների և օֆսեթների միջնորդ անձանց և կազմակերպությունների կողմից ավելի մեծ ջանասիրություն դրսևորելու պահանջը: Պաշտպանական արդյունաբերության միավորումները կարող են օգնել այս գործընթացին՝ համապատասխան ուղեցույցներ մշակելու միջոցով (տե՛ս նաև ստորև բերված առաջարկությունները արդյունաբերական համայնքից և միավորումներից ակնկալվող գործողությունների վերաբերյալ):

Մրցութային գործընթացի բոլոր մասնակիցները, այդ թվում՝ մրցույթի հաձնաժողովների անդամներն ու համապատասխան նախարարները, պետք է պարտավորեցված լինեն ներկայացնելու շահերի բախման վերաբերյալ տարեկան հայտարարագրեր:

Պատուհան 8.2. Անուղղակի օֆսեթների կառավարման թափանցիկությունը

2006 թ. Բուլղարիայի կառավարությունը, պաշտպանության ոլորտի խոշոր գնումների արժեքի որոշ մասը օֆսեթային պայմանագրերի միջոցով հատուցելու պահանջ սահմանելուց հետո, տնտեսական հարցերի և էներգետիկայի նախարարության կազմում ստեղծեց օֆսեթային ծրագրերի վարչությունը, որը պատասխանատու է անուղղակի օֆսեթների կառավարման համար: Վարչության կողմից նախարարության պաշտոնական կայքում ստեղծվեց և գործարկվեց վարչության ինտերնետային էջը (տես www.mee.government.bg/offsetp/offsetp.html): Այն մանրամասն տեղեկատվություն է տրամադրում հետևյալ հարցերի շուրջ՝

- Օֆսեթներին վերաբերող իրավակարգավորումներ:
- Տնտեսության այն գերակա ճյուղերը, որոնցում կառավարությունը խրախուսում է օֆսեթային ներդրումների կատարումը:
- Օֆսեթային նախագծերի ուսումնասիրության մեթոդիկան (որը կիրառվում է օֆսեթների ներդրումը, այն է՝ օֆսեթային օգուտները օֆսեթային պարտավորությունների հետ համեմատելիս)՝ ելնելով տնտեսության տվյալ ճյուղի պահանջներից և տեխնոլոգիական հագեցվածության առկա մակարդակից:
- Այն ընկերությունների ռեգիստրը, որոնք հայտնել են իրենց շահագրռվածությունը և բավարարում են «օֆսեթեր ստացողների» համար մշակված չափանիշները: 2009 թ. հուլիսի դրությամբ ռեգիստրում գրանցված է 64 բուլղարական ընկերություն:

- Տնտեսական հարցերի և էներգետիկայի նախարարության կողմից հաստատված օֆսեթային առաջարկների ցանկը: 2009 թ. հուլիսի դրությամբ ցանկում ընդգրկված է օֆսեթային ներդրումների 24 առաջարկ: Հրապարակային է նաև ներդրումների հավանական գնի մասին տեղեկատվությունը: Պաշտպանության ոլորտում աշխատող կապալառուները կարող են ընտրել այս առաջարկներից մեկը կամ մի քանիսը իրենց օֆսեթային պարտավորությունները կատարելու համար:
- Ընթացքի մեջ գտնվող օֆսեթային ծրագրերը՝ դրանց մաքուր արժեքի և ակնկալվող տնտեսական արդյունքների մատնանշմամբ (2009 թ. հուլիսի դրությամբ օֆսեթային ծրագրերի տնտեսական արդյունավետության գործակիցը նրանց մաքուր արժեքի մեկ միավորի համեմատ կազմում է միջինը 3 միավոր):
- Բուլղարիայի զինված ուժերի համար սպառազինությունների համակարգեր և տեխնիկա մատակարարող պաշտպանության ոլորտի կապալառուների հետ կնքված օֆսեթային համաձայնությունների և համապատասխան օֆսեթային ծրագրերի ցանկը: Յուրաքանչյուր այդպիսի ծրագրի համար նշվում են՝ ծրագրի մաքուր արժեքը, տնտեսական արդյունավետության գործակիցը, օֆսեթներից ակնկալվող արդյունքները, իրացման ժամկետները, իրացման միջանկյալ փուլերը և համառոտ նկարագրությունը:

Բացի այդ, ինտերնետային կայքում հղումներ կան դեպի կարևոր հաշվետվությունները և հաղորդումները, ինչպես նաև՝ այս հարցերով անցկացված կոնֆերանսների նյութերը: Ինտերնետային կայքի տեղեկատվությունն ամբողջությամբ մատչելի է բուլղարերեն լեզվով: Առավել կարևոր տեղեկությունները տեղադրված են նաև անգլերեն լեզվով՝ www.mee.government.bg/eng/offsetp/offsetp.html հասցեով:

Գործառնական ընթացակարգերի օպտիմալացում

Որքան ցածր է գնահատվում հիմնական գործարքի կազմում օֆսեթային պայմանագրերի տեսակարար կշիռը, այնքան ավելի ցածր են կոռուպցիոն ռիսկերը: Ողջամտորեն ընդունելի է 10–15 %-ը չգերազանցող հարաբերակցությունը: Եթե վերջինս ավելի մեծ է, ապա համապատասխանաբար՝ ավելի բարձր են կոռուպցիոն ռիսկերը, և անհրաժեշտ է ձեռնարկել այս կարգի ավելի ինտենսիվ միջոցներ:

Պետական գնումներով զբաղվող գործակալությունները պետք է հասկանան, որ օֆսեթային գործարքները հանդիսանում են իրենց գործունեության հիմնական ուղղություններից մեկը: Դրանք պարզապես հիմնական գործարքի «կից հավելվածները» չեն: Անհրաժեշտ է ձևավորել առանձնացված մի ստորաբաժանում, որը պատասխանատու կլինի օֆսեթային գործարքների համար և կերաշխավորի, որ օֆսեթային պայմանագրերի նախապատրաստական փուլին նույնքան կարևորություն և ուշադրություն հատկացվի, որքան դա արվում է հիմնական գործարքի նախապատրաստման համար: Բացի այդ, պատասխանատու նախարարությունը, նախքան գնման գործընթացի սկսվելը, պետք է պարզորոշ կերպով և գրավոր ձևով ներկայացնի գործընթացում ներգրավված բոլոր նախարարությունների միջև առկա լիազորությունների բաշխումը (եթե մասնակցում է մեկից ավելի նախարարություն): Պատասխանատու նախարարությունը պետք է նաև պնդի, որ նախքան պայմանագրի կնքումը պատշաճ կերպով ստանձնվեն որոշակի պարտավորություններ:

Նախահարձակ մասնակցություն պաշտպանության ոլորտի ընկերությունների կողմից

Պաշտպանության ոլորտի առանձին ընկերությունների կողմից իրենց գործունեության օրինականության ապահովմանն ուղղված միջոցառումները պետք է լիարժեքորեն վերաբերեն նաև օֆսեթային պայմանագրերի ներքո նրանց ստանձնած պարտավորություններին, ինչպես նաև ընդգրկեն դրանց կատարմանը մասնակցող աշխատակիցներին ու խորհրդատուներին: Ներկայումս դա այդպես չէ:

Երկրորդ, պաշտպանության ոլորտի ընկերության գործարար վարքագծի և գործարար էթիկայի չափանիշները պետք է ուղղակիորեն տարածվեն նաև օֆսեթների և դրանց վերահսկման մեխանիզմների վրա:

Պետք է խրախուսվի ընկերությունների կողմից ապագա գործարքների հետ կապված ռիսկերի մասին բարձրաձայնելը: Մեր փորձից ելնելով, կարող ենք ասել, որ գնորդ պետությունները ավելի հակված կլինեն սահմանելու օֆսեթների թափանցիկության վերաբերյալ պահանջները, եթե իմանան, որ այդ հարցում նրանց կաջակցեն մրցույթի առնվազն մի քանի մասնակիցներ:

Նախահարձակ մասնակցություն արդյունաբերության և վերազգային կազմակերպությունների կողմից

ԹԻ-ն արել է զարմանալի մի դիտարկում. այն ընկերությունները, որոնք ունեն կաշառատվության դեմ ուղղված հրաշալի ծրագրեր, շատ ավելի չեզոք են գտնվում, երբ խոսքը օֆսեթային ծրագրերի մասին է: Նույնը կարելի է ասել նաև պաշտպանական արդյունաբերության ոլորտի ընկերությունների միավորումների մասին: Հետևյալ կառուցողական քայլերը կարող են հանդիսանալ արդյունաբերական ընկերությունների այս ոլորտի հետ կապված մտահոգվածության վառ ապացույցը.

- Պաշտպանական արդյունաբերության միավորումները պետք է պատրաստ լինեն հաստատելու պատշաճ կերպով վերահսկվող իրենց օֆսեթային ծրագրերի չափորոշիչները և ակնկալեն, որ իրենց անդամները հետևեն դրանց:
- Նրանք կարող են նաև մշակել պատշաճ ջանասիրության պահանջները մանրամասն պարզաբանող ուղեցույցներ, որոնք պետք է պարտադիր լինեն նաև օֆսեթային բրոքերների համար: Սա կարող է ներառել ընկերությունների և բրոքերների համար այնպիսի պահանջի նախատեսում, ըստ որի վերջիններս պետք է ապահովեն, որ օֆսեթային պատվերների պայմանագրեր ստացող ընկերությունները ոչ իրավաչափ կապվածություն չունենան կառավարության կամ քաղաքական կուսակցությունների ներկայացուցիչների հետ:
- Սա, մասնավորապես կիրառելի է Եվրոպական պաշտպանական ընկերակցության (ԱՊԱՄ, European Defence Association, ASD) և Աերո-տիեզերական արդյունաբերության Ամերիկյան ընկերակցության (ԱԱԱ, US Aerospace Industry Association, AIA) նկատմամբ՝ հաշվի առնելով այն աշխատանքները, որոնց նրանք արդեն իսկ մասնակցում են սպառազինությունների միջազգային վաճառքների շրջանակներում հակակոռուպցիոն չափորոշիչները խթանելու ուղղությամբ:
- Եվրոպական պաշտպանական միավորումը հրաշալի գործունեություն է իրականացնում ամբողջ Եվրոպայի տարածքում պաշտպանության ոլորտն ավելի բաց դարձնելու ուղղությամբ: Այնուամենայնիվ, օֆսեթների հանդեպ այս միավորման որդեգրած մոտեցումը հակասական է, շփոթեցնող և ոչ հիմնավոր: Նրանց ներկայումս գործող կանոնագիրքը այս ոլորտում հատկապես թույլ է և զարմանալիորեն որևէ կերպ չի անդրադառնում կոռուպցիոն ռիսկերի առկայությանը: Միավորումը պետք է վերսկսի օֆսեթների հարցերով հանձնախմբի գործունեությունը, որը ստեղծվել էր հենց օֆսեթային փաթեթների հետ կապված մրցութային գործընթացների և պայմանագրերի կատարման բարեվարքությունը խթանող եղանակները բացահայտելու նպատակով:

Նախահարձակ մասնակցություն քաղաքացիական հասարակության և ՁԼՄ կազմակերպությունների կողմից

Չնայած վերը նկարագրված ռիսկերին՝ օֆսեթները շարունակում են լինել «փակ» թեմա: Ակնհայտ է, որ լավ կառավարումն ու թափանցիկության ապահովումը խթանող քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունները պետք է ավելի ակտիվ գտնվեն այս ոլորտում ևս: Անհրաժեշտ է քաջալերել այն կառավարություններին, որոնք օֆսեթների վերաբերյալ բաց քննարկումները դարձրել են այս բնագավառում ծավալվող հանրային քննարկումների մի մասը:

Հաշվի առնելով օֆսեթների հետզհետե աճող կշիռը, ինչպես նաև դրանց օգտագործման փորձի տարածումը դեպի պաշտպանության ոլորտից դուրս գտնվող տնտեսական գործունեության հատվածներ, լավ կառավարման շահերից ելնելով՝ միանշանակ անհրաժեշտ է, որ տվյալ առարկան ավելի լայն քննարկման արժանանա տարբեր պետություններում:

Հետևություններ

Օֆսեթներն իրենցից մեծ կոռուպցիոն ռիսկ են ներկայացնում: Նրանք ի զորու են խեղաթյուրելու պաշտպանական կարիքների առթիվ կայացվող որոշումները և հանդիսանում են կոնկրետ իրավաբանական և ֆիզիկական անձանց օգտին ոչ իրավաչափ որոշումներ կայացնելու հեշտ միջոց: Նրանց կարգավորվածության մակարդակը զգալիորեն թերի է և գրեթե ամբողջությամբ՝ ոչ թափանցիկ:

Արդյունաբերության և կառավարությունների կողմից կոռուպցիոն այս ռիսկի դեմ պայքարելու պատրաստակամության աստիճանն այժմ փոխվում է դեպի լավը: Այնուամենայնիվ, օֆսեթային գործարքների կոռուպցիոն հիմնախնդիրը մեծ չափով մնում է անգամ չլուսաբանված: Կառավարությունների կողմից այս ռիսկից ամբողջությամբ ձերբազատվելու և, հնարավոր է, պետական «դրամի» դիմաց ավելի շատ «արժեք» ձեռք բերելու համար լավագույն լուծումը կլիներ օֆսեթների օգտագործումից ընդհանրապես հրաժարվելը: Եթե դա, այնուամենայնիվ, հնարավոր չէ, ապա կառավարություններն ու ընկերությունները, համեմատաբար հեշտ իրագործվող միջոցների օգնությամբ, կարող են այս գործարքները դարձնել ավելի թափանցիկ, հետևաբար՝ նաև կոռուպցիայի համար նվազ խոցելի:

ԳԼՈՒԽ 9.

ԱՐՏԱՊԱՏՎԻՐՄԱՆ, ՄԱՍՆԱՎՈՐԵՑՄԱՆ և ՀԱՆՐԱՅԻՆ-ՄԱՍՆԱՎՈՐ ԳՈՐԾԸՆԿԵՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՀԱՎԱՆԱԿԱՆ ԱՌԱՎԵԼՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐՆ ՈՒ ՌԻՍԿԵՐԸ ՊԱՇՏՊԱՆՈՒԹՅԱՆ ՈԼՈՐՏՈՒՄ

Ներածություն

Պաշտպանության ոլորտում գնումների սովորական գործընթացի նկատմամբ կիրառվող հակակոռուպցիոն միջոցառումների առաջավոր փորձի շատ օրինակներ կարևոր են նաև ավանդաբար ավելի քիչ օգտագործվող պայմանագրային հարաբերությունների նկատմամբ, ինչպիսիք են՝ արտապատվիրումը («փորձարկումներ ազատ շուկայի պայմաններում» և «աղբյուրների ընտրության մրցակցային գործընթաց»), մասնավորեցումը և հանրային-մասնավոր գործընկերությունները (ՀՄԳ, public-private partnerships, PPP): Այս բոլոր եղանակների հետ կապված՝ կարևորվում է երկու մոտեցում՝ շարունակական մրցակցության և անկախ վերահսկողության ապահովումը: Այս երկու պահանջների իրականացումը, բարեվարքության, թափանցիկության և հաշվետվողականության ապահովման գործիքների՝ երկրի առանձնահատկություններով պայմանավորված համադրության հետ մեկտեղ, կարող է նվազեցնել կոռուպցիան՝ առիթից օգտվող պաշտոնյաների համար կոռուպցիոն վարքագծի հետևանքների գինը բարձրացնելու միջոցով[63]:

Ժամանակակից պաշտպանության նախարարություններին մտահոգում է երկու հարց՝

- արդյունավետություն, այն է՝ հնարավորինս լավագույն զինված ուժեր ունենալը ինչպես ազգային, այնպես էլ կոլեկտիվ անվտանգության պահանջների կատարումը ապահովելու համար,
- ռացիոնալություն, այն է՝ առկա սահմանափակ բյուջետային միջոցների լավագույն իրացման ապահովում:

Հաշվի առնելով բյուջետավորման ժամանակակից պայմանները՝ նշվածը ներառում է նաև այն եղանակների վերանայումը, որոնցով աշխատում է պաշտպանության ոլորտը: Կառավարության գործունեության արդյունավետությունն ու ռացիոնալությունը բարելավելու միջոցների ընտրության հարցը լուծվել է մասնավոր հատվածը համապատասխան տեսանկյունից ուսումնասիրելու շնորհիվ:

ՆԱՏՕ-ի անդամ և գործընկեր պետությունները հետզհետե ավելի շատ են անդրադառնում մասնավոր հատվածին, ընդ որում՝ հետևյալ երեք ուղղություններով՝

1. զենքի մատակարարում զինված ուժերին և ռազմական տեխնիկայի ու ենթակառուցվածքների նյութատեխնիկական շահագործման ուղղությամբ ծառայությունների ստացման ապահովում (արտապատվիրում).
2. լրացուցիչ մուտքերի ապահովում այլևս ոչ անհրաժեշտ ավելցուկային գույքն ու ենթակառուցվածքները օտարելու միջոցով (մասնավորեցում), հատկապես՝ սուղ բյուջետավորման պայմաններում.
3. մասնավոր հատվածի մասնակցային ներդրման ապահովում՝ ռազմական գործողությունների և ծրագրերի իրականացման ուղղությամբ (հանրային-մասնավոր գործընկերություններ):

[63] Սիմենոն Ջանկով և Պիտեր Մյուրել, «Ձեռնարկությունների վերակառուցումը անցումային շրջանում և քանակական վերլուծություն», «Տնտեսական գրականության ամսագիր», Հ-40:3 (սեպտեմբեր, 2002 թ.), էջ 739–92, Simeon Djankov and Peter Murrell, «Enterprise Restructuring in Transition: A Quantitative Survey», Journal of Economic Literature 40:3 (September 2002): 739–92:

Պատուհան 9.1. Աղբյուրների ընտրության տարբերակները

Արտապատվիրում. Կազմակերպական գործունեության առանձին տեսակներ պայմանագրային հիմունքներով (սովորաբար, համապատասխան մրցույթների միջոցով) փոխանցվում են գործունեության այդ տեսակների մեջ մասնագիտացած արտադրողներին կամ մատակարարներին:

Աղբյուրների ընտրության մրցակցային գործընթաց. Պետական կազմակերպությունները մրցակցում են մասնավոր կառույցների հետ պետական պատվերը իրականացնելու համար (նաև հայտնի է որպես «մասնավոր հանրային մրցակցություն» կամ «փորձարկումներ ազատ շուկայի պայմաններում»):

Մասնավորեցում. Պետական սեփականության ներքո գտնվող արտադրական հզորությունները, ենթակառուցվածքները, ինչպես նաև դրանցում ներգրավված աշխատողները անցնում են մասնավոր հատված՝ մրցակցային կամ ոչ այլընտրանքային հիմունքներով:

Հանրային-մասնավոր գործընկերություններ (ՀՄԳ). Համատեղ հանրային-մասնավոր ձեռնարկություններ, որոնք հիմնված են գործընկերներից յուրաքանչյուրի ունեցած մասնագիտացման վրա և որոնք համապատասխան միջոցների, ռիսկերի և եկամուտների համարժեք բաշխվածության շնորհիվ լավագույնս են լուծում հստակ սահմանված հանրային պահանջների բավարարման խնդիրը: Ընդ որում, փորձ է արվում ներգրավել մասնավոր և հանրային հատվածների լավագույն ռեսուրսները՝ թե մրցակցային և թե ոչ այլընտրանքային հիմունքներով: Հանրային-մասնավոր գործընկերության տեսակներից մեկը մասնավոր ֆինանսավորման նախաձեռնությունների (ՄՖՆ) ծրագրերն են: Այս ծրագրերի պայմաններում, ի տարբերություն պետական ֆինանսավորմամբ իրականացվող հանրային ծրագրերի, աշխատանքը փաստացի ֆինանսավորվում է մասնավոր հատվածի կողմից, որի փոխարեն վերջինս ստանում է խնայված բյուջետային միջոցների մի մասը կամ պետական գնումներին մասնակցելու երաշխիքներ:

Պետական ձեռնարկատիրություն («ֆրենչայզինգ»). Պետական մի մարմին մասնագիտացած է տվյալ գործառույթի իրականացման ուղղությամբ և իրականացնում է այն այլ պետական մարմինների կամ անգամ մասնավոր հատվածի պատվերով (մրցակցային կամ ոչ այլընտրանքային հիմունքներով):

Աղբյուրները. **Ժակ Ս. Գանսլեր և Ռոջեր Կ. Լիպից, «Անցում դեպի շուկայի վրա հիմնված կառավարություն. Կառավարության՝ որպես մատակարարի նոր դերակատարումը», «Կառավարման նոր եղանակներ» շարքից (Առլինգտոն, Վիրջինիա, Կառավարության բիզնես գործունեության «IBM Endowment» կենտրոն, 2003 թ.), էջ 10, Jacques S. Gansler and Roger C. Lipitz, *Moving Toward Market-Based Government: The Changing Role of Government as the Provider*, New Ways to Manage Series (Arlington, VA: IBM Endowment for the Business of Government, 2003), 10, http://www.businessofgovernment.org/pdfs/Gansler_Report.pdf, Հանրային-մասնավոր գործընկերությունների հարցերով Կանադական խորհուրդ, The Canadian Council for Public-Private Partnerships, www.pppcouncil.ca**:

Չնայած արտապատվիրման, մասնավորեցման և ՀՄԳ-ների կողմից զինված ուժերի արդյունավետության և ռացիոնալության զարգացման տեսանկյունից առաջարկած նշանակալի առավելություններին՝ գոյություն ունի նաև հարցի մութ կողմը՝ կոռուպցիան: Արտապատվիրման, մասնավորեցման և ՀՄԳ-ների կիրառմամբ լավագույն արդյունքներին հասնելու համար անհրաժեշտ է նուրբ հավասարակշռություն գտնել լուսավորված և բարոյական ղեկավարության, կայացած ինստիտուտների (մրցակցային շուկաներ, հստակ կանոններ և կանոնակարգումներ, ձեռնահաս իրավապահ/դատական համակարգ) և արդյունավետ վերահսկողության միջև (ցուցիչների և ցուցանիշների համադրման և մոնիթորինգի/աուդիտի անհրաժեշտ կարողություններ)՝ այն հաշվով, որպեսզի հնարավոր լինի զսպել կոռուպցիան առանց զինված ուժերի արդյունավետ և ռացիոնալ գործունեությանը վնասելու: Հիմնական գործընթացների բարեվարքության և ինստիտուտների արդյունավետության համադրումը երաշխավորում է արտապատվիրման, մասնավորեցման և ՀՄԳ-ների կիրառմամբ հնարավոր լավագույն արդյունքների հասնելը:

Իդեալական կլինի, եթե ՆԱՏՕ-ի անդամ կամ գործընկեր յուրաքանչյուր պետություն գտնի բարեվարքության ամրապնդման, թափանցիկության բարձրացման և հաշվետվողականության կատարելագործման իր այն նախաձեռնությունների օպտիմալ համադրությունը, որոնց իրականացմամբ, ՆԱՏՕ-ի անդամ կամ գործընկեր այլ երկրների հետ համատեղ, կկարողանա նվազեցնել արտապատվիրման, մասնավորեցման և ՀՄԳ-ների կիրառման գործընթացների կոռուպցիոն ռիսկերը: Համակարգված հակակոռուպցիոն նախաձեռնությունները, ինչպիսիք են «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպության «Պաշտպանության ոլորտի բարեվարքության դաշնագրերը» (օրինակների համար՝ տե՛ս Գլուխ 7-րդ և Գլուխ 17-րդ) հիմնական դերակատարներին մղում են ակ-

տիվ գործողությունների, որոնք ուղղված են պետությունների կողմից ազգային կամ կոլեկտիվ անվտանգության ոլորտում ստանձնած իրենց պարտավորությունների կատարման արդյունավետության և ռացիոնալության բարձրացմանը:

Կոռուպցիոն ռիսկերը «Պատրաստե՞լ, թե՞ գնել» ընտրությունը կատարելիս

Մի մարտահրավեր, որի առաջ կանգ է առնում ցանկացած պաշտպանության նախարարություն, դա արդյոք «պատրաստել, թե գնել» ռազմական այս կամ այն տեխնիկան, ենթակառուցվածքը, նյութատեխնիկական ապահովման և շահագործման միջոցներն ու ծառայությունները, երկընտրանքն է: Արդյո՞ք ՊՆ-ն պետք է ավելի շատ ներգրավված լինի պաշտպանական ոլորտի բիզնես գործունեության մեջ (այսինքն՝ պատրաստի), թե՞ պաշտպանական ոլորտի բիզնես գործունեության ավելի շատ տեսակներ պետք է թողնի մասնավոր հատվածին (այսինքն՝ գնի):

«Պատրաստե՞լ, թե՞ գնել» որոշումը կայացնելուց առաջ անհրաժեշտ է կատարել երկու քայլ. այն է՝ ստուգել առաջին հերթին՝ «արդյունավետությունը» և ապա՝ «ռացիոնալությունը»: Արդյունավետության ստուգման օրինակներ ներկայացված են ԱՄՆ «Պաշտպանական քառամյա տեսություն» ռազմավարական փաստաթղթում (Quadrennial Defense Review, QDR) և վերջինիս «Բազաների վերապրոֆիլավորումն ու փակումը» գործընթացին նվիրված վերլուծության մեջ (Base Realignment and Closure, BRAC): Արդյունավետության ստուգմամբ գնահատվում են պաշտպանության ոլորտի ենթակառուցվածների և սպասարկող ծառայությունների անհրաժեշտ չափերն ու կազմը՝ գոյություն ունեցող կամ նոր ծագող սպառնալիքներից և Դաշինքի անդամ և նրանց գործընկեր պետությունների հետ համագործակցության շահերից ելնելով: Հաստատված անհրաժեշտ կարողություններն ու ուժերի կառուցվածքը հաշվի առնելով՝ ռացիոնալության ստուգումը վեր է հանում այն հնարավորությունները, որոնք թույլ կտան պակասեցնել ծախսերը և/կամ բարելավել գործունեությունը:

Արդյունավետության ստուգումները հանգում են գույքը և գործողությունները երկու խմբի դասակարգելուն՝ «անհրաժեշտ» և «ոչ անհրաժեշտ»: Ոչ անհրաժեշտ ենթակառուցվածքներն ու դրանք սպասարկող ծառայությունները կարող են ներկայացվել օգտահանման կամ մասնավորեցման: Անհրաժեշտ գույքն ու ծառայությունները կարող են դասակարգվել նոր ենթախմբերի՝ «բացառիկ պետական նշանակության» և իրենց բնույթով ավելի «առևտրային» ապրանքներ և ծառայություններ:

Պատուհան 9.2. Զինված ուժերի «ենթակառուցվածքը» և աղբյուրների ընտրության տարբերակները

Զինված ուժերի «ենթակառուցվածքը» սովորաբար ընդգրկում է՝

- թիկունքի գլխավոր ծառայություն.
- գնումներ իրականացնող կազմակերպություններ.
- գլխավոր կադրային ծառայություն.
- կապի ծառայություն.
- բանակային շինարարության և զարգացման կառավարման հարցերով ծառայություն.
- ենթակառուցվածքային օբյեկտներ.
- բժշկական ապահովման ծառայություն.
- գիտական և տեխնոլոգիական ապահովման ծառայություն.
- ուսուցման, վերապատրաստման և մարտական պատրաստության ծառայություն:

Աղբյուրների ընտրության սույն գլխում քննարկվող բոլոր երեք տեսակներն էլ օգտագործվում են ամբողջ աշխարհի զինված ուժերի կողմից: Օրինակ՝

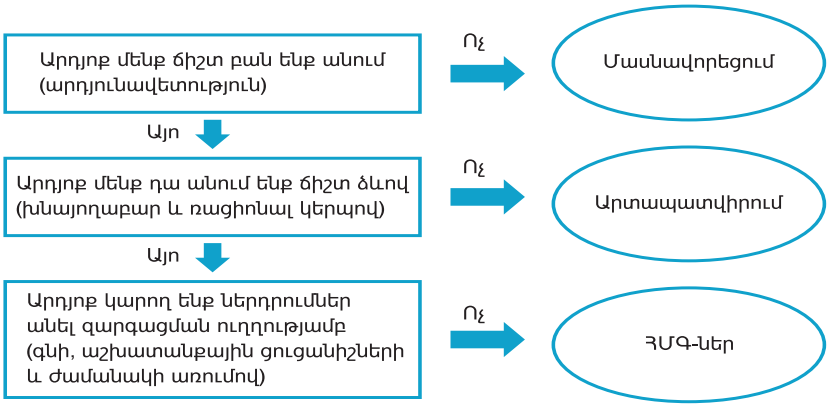
- արտապատվիրումը օգտագործվում է թիկունքային կամ նյութատեխնիկական ապահովման ոլորտում.
- հանրային-մասնավոր գործընկերությունները՝ զինված ուժերի բնակարանային բավարարման (ենթակառուցվածքային օբյեկտների) ոլորտում,
- մասնավորեցումը՝ բժշկական ապահովման մի շարք ծառայությունների ոլորտում:

ԱՄՆ նախագահին կից Վարչարարության և բյուջեի հարցերով վարչության (ՎԲՎ) Հ-A-76 շրջաբերականում (Circular A-76) «բացառիկ պետական գործունեությունը» բնորոշվում է որպես՝

> «…գործունեություն, որն այնքան սերտորեն է կապված հանրային շահերի հետ, որ պարտադիր է դարձնում պետական ծառայության ներկայացուցիչների կողմից դրա իրականացումը: Գործունեու-

թյան այս տեսակը պահանջում է նշանակալի չափով հայեցողության իրացում՝ պետական իշխանությունն իրականացնելիս և/կամ պետության անունից որոշումներ կայացնելիս»[64]:

Առևտրային բնույթի ենթակառուցվածքներն ու սպասարկող ծառայությունները կարող են ճանաչվել որպես արտապատվիրման թեկնածուներ՝ «ազատ շուկայի պայմաններում փորձարկումների» և «աղբյուրների ընտրության մրցակցային գործընթացի» միջոցով: Այն դեպքերում, երբ բյուջետային սուղ պայմանների հետևանքով պաշտպանության ոլորտում արվող ներդրումները կրում են սահմանափակ բնույթ, հանրային-մասնավոր գործընկերությունները (ՀՄԳ) կառավարությանը հնարավորություն են տալիս օգտվել մասնավոր սեփականության ներքո գտնվող ենթակառուցվածքներից, տեխնոլոգիաներից, կարողություններից կամ մասնավոր ներդրումներից՝ այն հաշվով, որպեսզի բարելավեն «բացառիկ պետական գործունեության» կամ «իր բնույթով առետրային հանդիսացող գործունեության» իրականացումը (տե՛ս Գծապատկեր 9.1.): Օրինակ՝ Միացյալ Թագավորությունում օգտագործվում է «մասնավոր ֆինանսավորման նախաձեռնություն» հասկացությունը (ՄՖՆ, private finance initiative, PFI):



Գծապատկեր 9.1. Պաշտպանության ոլորտում կայացվող որոշումների փուլային քարտեզը:

Ռացիոնալության գնահատումը պահանջում է, որ կառավարության կողմից կիրառության մեջ դրված լինի ներքին վերահսկողության ներքին ցուցիչների մի այնպիսի համակարգ, որը կառավարությանը թույլ կտա համեմատել անհրաժեշտ պաշտպանական կարողությունների և ծառայությունների արժեքը՝ դրանք առևտրային հատվածի մատակարարներից կամ սեփական միջոցներից ստանալու տարբերակների հետ: Սա ենթադրում է անցումը գնի պարզման «գործառնական» մեթոդին, որի նպատակն է պարզել հանրային այս կամ այն գործառույթից բխող բոլոր ծախսերի գինը: Այս «ընդհանուր արժեքը» պետք է ներառի բոլոր «անուղղակի» ծախսերը, որոնք ուղեկցում են տվյալ պետական գործառույթի իրականացման գործընթացը, այդ թվում՝ շատ ծախսեր, որոնք հաշվարկի պահին տվյալ գործառույթին չեն վերագրվում, օրինակ՝ ֆինանսական և իրավապահ ապահովման, կադրերի կառավարման ծառայությունները և այլն[65]: Միաժամանակ, արտապատվիրման և ՀՄԳ-ների կիրառման արժեքը հաշվարկելիս անհրաժեշտ է հաշվի առնել կառավարության ոչ միայն այն ծախսերը, որոնք կատարվում են պայմանագրով նախատեսված ապրանքներն ու ծառայությունները ձեռք բերելու համար, այլև բոլոր այն «ուղեկցող» ծախսերը, որոնք պետությունը կրում է պայմանագիրը կազմելու, կատարումը վերահսկելու և կառավարելու համար, ներառյալ՝ ծախսերի ավելանալու ռիսկը հետագայում, երբ պետությունը սկսի ավելի շատ հենվել հաղթող կապալառուի վրա: Վերջապես, կոռուպցիոն ռիսկերը պետք է ուսումնասիրվեն գնահատման գործընթացի ամենասկզբից, քանի որ դրանք կարող են էապես բարձրացնել գործարքային գները և խաթարել հասարակության վստահությունը արտապատվիրման, մասնավորեցման և ՀՄԳ-ների հանդեպ[66]:

64 Միտչել Դենիելս կրտսեր, «A-76 Շրջաբերականի նոր խմբագրությունը», Revised (Վաշինգտոն, ԱՄՆ Վարչարարության և բյուջեի հարցերով վարչություն, 29 մայիսի, 2003 թ.), Jr., Circular A-76 Revised (Washington, DC: US Office of Management and Budget, May 29, 2003), www.whitehouse.gov/omb/circulars/a076/a76_rev2003.pdf:

65 Գանսլեր և Լիպից, «Անցում դեպի շուկայի վրա հիմնված կառավարություն», (2003 թ.), էջ 11:

66 Ֆրանսուա Մելե, Ռայմոնդ Ֆրանկ, Դայանա Էնջելս և Ջոն Դիկար, «Գործարքային ծախսերի տեսության արդյունքերի կիրառումը հանրային գնումների արժեքային վերլուծության արդյունավետությունը բարձրացնելու նպատակով. ԱՄՆ կառավարության ռազմական գնումների օրինակի վրա», «Պետական կառավարման հարցերի միջազգային ամսագիր», Հ-10:4 (հոկտեմբեր, 2007 թ.), էջ 357–85, Francois Melese, Raymond Franck, Diana Angelis and John Dillard, “Applying Insights from Transaction Cost Economics to Improve Cost Estimates for Public Sector Purchases: The Case of U.S. Military Acquisition,” International Public Management Journal 10:4 (October 2007): 357–85:

Պատուհան 9.3. Հանրային-մասնավոր մրցակցության առավելությունները արտապատվիրում իրականացնելիս

ՄԹ ՊՆ «Փորձարկումներ ազատ շուկայի պայմաններում».

- 1987-1992 ֆինանսական տարիների ընթացքում ՊՆ-ի կողմից իրականացվել են թվով 246 գործունեության համար մրցույթներ, որոնց շնորհիվ յուրաքանչյուր ծրագրի առաջին տարվա խնայողությունների միջին չափը կազմել է 24 %:

1966 թ. ԱՄՆ Վարչարարության և բյուջեի հարցերով վարչության (ՎԲՎ) կողմից ընդունվեց «Առևտրային գործունեության իրականացման մասին» Հ-A-76 շրջաբերականը, որով սահմանվում էր առևտրային գործունեություն հանդիսացող ծառայությունների գնման ուղղությամբ քաղաքականությունը:

1979 թ. ՎԲՎ-ն հաստատեց Հ-A-76 շրջաբերականի համաձայն իրականացվող համեմատական գնային վերլուծությունների անցկացման կարգը, որի նպատակն էր օգնել պարզելու, թե յուրաքանչյուր դեպքում ում կողմից պետք է մատուցվի առևտրային բնույթի ծառայությունը՝ կառավարությամ, մեկ այլ դաշնային գործակալությամ, թե՞ մասնավոր հատվածի: Հ-A-76 շրջաբերականի խնդիրն է ապահովել մատակարարման հանրային և մասնավոր աղբյուրների մրցակցային «արդար» գործընթաց՝ ձգտելով վերհանել առևտրային շուկայում առկա ծառայությունների գնման ծախսային տեսանկյունից ամենաարդյունավետ ձևը:

- 1979-1996 ֆինանսական տարիների ընթացքում ԱՄՆ ցամաքային զորքերի կողմից իրականացվել է թվով 486 գնային համեմատություն: Ցամաքային զորքերի ենթակառուցվածները հաղթել են դրանցից 240-ում, իսկ մասնավոր կապալառուները՝ 228 դեպքում: Խնայողությունները, նախքան մրցութային կարգը ներդնելը գործող գների համեմատ, կազմել են 28 %, ինչի շնորհիվ նշված հաշվետու ժամանակահատվածում արձանագրվել է 4 միլիարդ ԱՄՆ դոլարի խնայողություն:
- 1978-1992 ֆինանսական տարիների ընթացքում ԱՄՆ պաշտպանության դեպարտամենտի կողմից անցկացվել է թվով 2000 մրցույթ, որոնց արդյունքում խնայողությունների միջին ծավալը կազմել է 30 %:

Ներկայումս Հ-A-76 շրջաբերականի համաձայն իրականացվող ցանկացած համեմատական գնային վերլուծություն պահանջում է, որ յուրաքանչյուր պետական մարմին մշակի «Աշխատանքային գործունեության նկարագրություն» (Performance Work Statement)՝ կատարվելիք բոլոր աշխատանքների ներկայացմամբ, ներկայացնի ծրագրի արժեքի սեփական գնահատումը՝ նշելով այն կազմակերպությունը, որը կարող է այդ աշխատանքները կատարել առավել ռացիոնալ գնով, հայտարարի մրցույթ՝ մասնավոր հատվածից գնային առաջարկներ ստանալու նպատակով, և իր սեփական գնահատականը համեմատի մասնավոր հատվածից ստացված ամենացածր գնային առաջարկի հետ: Պետությունը մասնավոր հատվածի ծառայություններին է դիմում այն դեպքում, երբ մասնավոր հատվածի առաջարկած գինը պետական լավագույն գնի համեմատ կամ առնվազն 10 %-ով պակաս է անձնակազմի հետ կապված ուղղակի ծախսերի ծավալի կտրվածքով, կամ 10 միլիոն ԱՄՆ դոլարով ցածր է գործունեության կոնկրետ որևէ փուլի համար նախատեսված գնից: Գնային համեմատությունների անցկացման համար սահմանված առավելագույն ժամկետը կազմում է 24 ամիս՝ միանվագ գործառույթի համար, և 48 ամիս՝ մի քանի գործառույթ ներառող մրցույթների համար:

1990-ականների ավարտին Հ-A-76 շրջաբերականի համաձայն իրականացված համեմատական գնային վերլուծությունների շնորհիվ, 1997-2005 թթ. ընթացքում ՊՆ շահագործման ուղղությամբ հատկացված բյուջետային միջոցների ընդհանուր խնայողությունը, ՎԲՎ մոտավոր հաշվարկներով, կարող է կազմել 9.2 միլիարդ ԱՄՆ դոլար, իսկ 2005 թ. հետո՝ 2.8 միլիարդ ԱՄՆ դոլար տարեկան:

Աղբյուրը. **Գանսլեր և Լիպից, «Անցում դեպի շուկայի վրա հիմնված կառավարություն», 2003 թ.:**

Պատուհան 9.4. Արտապատվիրման, մասնավորեցման և ՀՄԳ-ների կիրառման առանձին օրինակներ

Ավստրալիայի պաշտպանության ուժերի գործունեության ուղղությունների կառավարման կենտրոնական գործադիր մարմինն է հանդիսանում «Զինվորական գույքի կառավարման կազմակերպությունը» (ՌԳԿ, Estate Organization, DEO): ՌԳԿ-ի առաքելությունն է կառավարել այդ գույքը գործարար գործունեության սկզբունքներին համապատասխան՝ պետական եկամուտների հոսքը օպտիմալացնելու համար: Զինված ուժերը հանդիսանում են անշարժ գույքի վարձակալներ, և շատ շինություններ, վարձակալվելուց առաջ, ենթարկվել են մասնավորեցման: Ավելորդ կամ ոչ բավարար չափով օգտագործվող զինվորական գույքի մասնավորեցումից կամ օտարումից ստացվող գումարները գնում են պետական բյուջե:

Լեհաստանի պաշտպանության ուժերի դեպքում նմանատիպ աշխատանքները կենտրոնացած կարգով իրականացնում է «Զինվորական գույքի կառավարման գործակալությունը»: Այս գործակալության առաքելությունն է ավելորդ զինվորական գույքի վաճառքը՝ տեխնիկայից սկսած մինչև նախկին ռազմական օբյեկտներ: Վաճառքներից գոյացած բոլոր եկամուտները անմիջապես անցնում են ՊՆ-ին, որը դրանք օգտագործում է Լեհաստանի զինված ուժերը ժամանակակից պահանջներին համապատասխանեցնելու ծրագրեր իրագործելու համար:

Աղբյուրը. **«Կոնվերտացման հարցերի Բոննի միջազգային կենտրոն» (ԿԲՄԿ), Կոնվերսիոն գործունեության 2001 թ. տեսություն. Համաշխարհային զինաթափում, ապառազմականացում և զորացրում, (Գերմանիա. ՆՈՄՈՍ, 2001 թ.), Bonn International Centre for Conversion (BICC), *Conversion Survey 2001–Global Disarmament, Demilitarization and Demobilization* (Germany: NOMOS, 2001):**

Հանրային-մասնավոր մրցույթները պետք է այնպես կազմակերպված լինեն, որպեսզի հաշվի առնեն բարձրորակ, հուսալի և շարունակական ծառայություններ ձեռք բերելու կառավարության կարիքները, ինչպես նաև խնայողություններ կատարելու հնարավորությունը և կոռուպցիոն ռիսկերը: Ռացիոնալության գնահատումները կարող են գրավիչ լինել նորարար մոտեցումներ և ներդրումներ պարունակող առաջարկների համար: Պաշտպանության նախարարությունների ներկայացուցիչները նկատել են, որ անկախ այն հանգամանքից, թե ով է հաղթում գնային համեմատության ընթացքում՝ հանրային հատվածը, թե մասնավոր, 20 %-ից ավելի խնայողությունները հազվադեպ երևույթ են: Սրա պատճառն այն է, որ պատշաճ կերպով անցկացվող մրցույթը արդեն իսկ խթանում է ռացիոնալությունը, նվազեցնում կոռուպցիան և բարելավում պաշտպանության ոլորտի աշխատանքները[67]:

Կոռուպցիոն ռիսկերը արտապատվիրման, մասնավորեցման և ՀՄԳ-ների կիրառման ընթացքում

Ոչ անհրաժեշտ գույքի վաճառքը (մասնավորեցումը/օտարումը) կառավարություններին թույլ է տալիս կենտրոնանալ հիմնական գործառույթների վրա և նվազեցնել չօգտագործվող գույքի սպասարկման ծախսերն ու թեթևացնել հարկատուների վրա ընկած բեռը: Աճուրդի միջոցով ոչ անհրաժեշտ գույքի վաճառքը կարող է նոր գործարար հնարավորություններ ստեղծել մասնավոր հատվածի համար: Այն նպաստում է նաև բյուջետային մուտքերի ավելացմանը, որոնք կարող են օգտագործվել զինված ուժերի գույքը թարմացնելու և բյուջեի պակասուրդը նվազեցնելու համար: Որպես այլընտրանք, վաուչերային մասնավորեցումները նպաստում են բաժնետիրական սեփականության և ձեռնարկատիրական նախաձեռնության զարգացմանը՝ ուղղված գույքի և ծառայությունների շահագործմանը և բաժնետերերի շահերից ելնելով:

Արտապատվիրման, մասնավորեցման և հանրային-մասնավոր գործընկերությունների կիրառման ծրագրերից շատերի օգնությամբ լուծվում են հետևյալ խնդիրները.

- ռացիոնալության բարելավում և պետական գույքային պարտավորությունների նվազեցում (ծախսերի խնայողություն).
- արդյունավետության բարձրացում (գործունեության ակտիվացում).
- բաժնետիրական սեփականության տարածման խթանում.
- պաշտպանության ոլորտի զարգացման կամ պարտքերի մարման նպատակով աճուրդային մուտքերի ապահովում,
- կենտրոնացում հիմնական գործառույթների վրա:

Չնայած արտապատվիրման, մասնավորեցման և ՀՄԳ-ների կիրառման մրցակցային և թափանցիկ գործընթացների շնորհիվ հանրությունը էապես շահում է, այնուամենայնիվ, մեծ են նաև սրանց հետ կապված ռիսկերը:

[67] Առևտրային գործունեության հարցերի հանձնախումբ, «Մատակարարման աղբյուրների ընտրության առթիվ կառավարման մարմինների որոշումների կատարելագործումը» (Վաշինգտոն, Վերահսկիչ-բյուջետային գլխավոր վարչություն, 2002 թ.), Commercial Activities Panel, Improving the Sourcing Decisions of the Government (Washington, DC: Government Accounting Office, 2002):

Դրանցից առաջինն այն է, որ եթե որոշակի գույքը, գործառույթները կամ ռեսուրսները (հող, աշխատանք, կապիտալ և այլն) մեծ հետաքրքրություն են ներկայացնում մասնավոր հատվածի համար, ապա առանձին մասնավոր շահեր կարող են փորձել ոչ պատշաճ ազդեցություն գործադրել պետական մարմինների վրա՝ արտապատվիրման, մասնավորեցման կամ ՀՄԳ-ի առթիվ իրենց համար բարենպաստ որոշում կայացնելու համար: Վտանգը կայանում է նրանում, որ իրավաչափ լոբբիստական գործունեության և ապօրինի կաշառքների կամ առավելությունների միջոցով շահագրգռված անձինք կարող են փորձել ազդեցություն գործել քաղաքական և վարչական գործընթացների վրա՝ այն հաշվով, որպեսզի իրականում արժեքավոր գույքը գնահատվի որպես ապագա զինված ուժերի համար «ոչ անհրաժեշտ», ինչի շնորհիվ, մասնավորեցման միջոցով, այն կհայտնվի մասնավոր ձեռքերում: Կամ էլ իրավաչափ և ոչ իրավաչափ քաղաքական ու վարչական ազդեցությունը կարող է օգտագործվել արտապատվիրման կամ հանրային-մասնավոր գործընկերությունների առթիվ նպաստավոր որոշումներ «գնելու» համար:

Իրենից էական ռիսկ է ներկայացնում մեկ այլ գործոն ևս: Պաշտպանության նախարարությունները հաճախ հայտնվում են հանրային հզոր ճնշման տակ և դառնում պետությունների, տեղական իշխանության մարմինների, տեղական համայնքների և առանձին բիզնես հետաքրքրությունների լոբբիստական (իրավաչափ և ոչ իրավաչափ) գործունեության թիրախը, որոնց նպատակն է կանխել ռազմական բազաների փակումը կամ արտապատվիրման, մասնավորեցման կամ ՀՄԳ-ների միջոցով գույքի օտարումը, որոնք կարող են հանգեցնել աշխատատեղերի և եկամուտների կորստի, անգամ եթե այդ գույքը կամ աշխատանքները այլևս անհրաժեշտ չեն ազգային անվտանգության տեսանկյունից:

Վերջին տասնամյակների ընթացքում ԱՄՆ-ը հարաբերականորեն հաջողակ է գտնվել այդ մրցակցող շահերը հավասարակշռելու գործում: Պաշտպանության ոլորտի ենթակառուցվածքների և սպասարկող ծառայությունների առթիվ իր «արդյունավետության» գնահատումների ընթացքում ԱՄՆ-ը գործի դրեց «Բազաների վերապրոֆիլավորման ու փակման հարցերով» հանձնաժողովը (Base Realignment and Closure, BRAC, մանրամասների համար՝ տե՛ս Պատուհան 9.6-ը): Հիմնական նորամուծություններից մեկի շնորհիվ նվազագույնի հասցվեցին իրավաչափ լոբբիստական գործունեությունն ու ոչ իրավաչափ ազդեցության գործադրումը: Հանձնաժողովի կողմից արված առաջարկները փոփոխության կամ հետագա բանակցման ենթակա չէին: Նախագահին և Կոնգրեսին ներկայացվելու պահից դրանք կարող էին միայն ամբողջությամբ մերժվել կամ հաստատվել:

Արտապատվիրման, մասնավորեցման և ՀՄԳ-ների կիրառումը կարող է տեղի ունենալ մի քանի եղանակներով՝

1. մատակարարի ընտրությունը առանց մրցույթ անցկացնելու կամ ռազմավարական ներդրողի հետ համատեղ ձեռնարկության ստեղծում կամ ուղղակի վաճառքի իրականացում.
2. փակ կամ էլեկտրոնային մրցակցային աճուրդներ, որոնց արդյունքում տեղի է ունենում գույքի վաճառքը կամ պայմանագրի կնքումը համապատասխանաբար ամենաբարձր կամ ամենացածր գինն առաջարկած մասնակցի կողմից.
3. մասնավորեցման պարագայում՝ բաժնետոմսերի սկզբնական հրապարակային տեղադրում, վաուչերային կամ այլ եղանակով բաժնետոմսերի ուղղակի վաճառք հասարակությանը, ընկերության աշխատակիցների շրջանում բաժնետոմսերի բաշխման ծրագրեր կամ բաժնետոմսերի վերահսկիչ փաթեթի գնում ընկերության ղեկավարության կողմից կամ մասնավորեցման այս եղանակների որոշակի համադրում:

Այս մեթոդներից յուրաքանչյուրը խոցելի է կոռուպցիոն տեսանկյունից:

Պատուհան 9.5. ԱՄՆ-ի «Բազաների վերապրոֆիլավորումն ու փակումը» գործընթացի շրջանակներում զինվորական գույքի անհրաժեշտության առթիվ կայացվող որոշումների առանձին չափանիշներ

ԱՄՆ-ի «Բազաների վերապրոֆիլավորման ու փակման հարցերով» հանձնաժողովը (Base Realignment and Closure, BRAC) կիրառել է այնպիսի չափանիշներ, որոնք հավասարապես մատչելի են շահագրգիռ բոլոր կողմերի, ինչպես նաև հասարակության համար: Մասնավորապես, հանձնաժողովի կողմից հաշվի են առնվել՝

- ընթացիկ և ապագա ռազմական առաջադրանքների իրագործման համար անհրաժեշտ հզորությունները և ազդեցությունը Պաշտպանության դեպարտամենտի բոլոր ուժերի մարտունակության վրա.
- հողատարածքների, ենթակառուցվածքային օբյեկտների և դրանց առնչվող օդային տարածքների առկայությունն ու վիճակը՝ տեղակայման ինչպես առկա, այնպես էլ հնարավոր այլ ընդունող վայրերում.
- պահուստային, մոբիլիզացիոն և նախատեսված բոլոր ուժերի և միջոցների տեղակայման հնարավորությունները այն տարածքներում, որոնք օգտագործվում են զինված ուժերի կողմից կամ հնարավոր է, որ օգտագործվեն ապագայում.
- գնային և անհրաժեշտ մարդկային ռեսուրսների վերաբերյալ նկատառումներ և այլն:

Պատուհան 9.6. Կոռուպցիոն վարքագիծը բաժնեմասային մասնավորեցման ընթացքում

Վաուչերային մասնավորեցման ծրագրերի ավարտից հետո մի շարք երկրներում ընկերությունների կառավարիչները կամ դրանց բաժնետոմսերի վերահսկիչ փաթեթն ունեցող անձինք փորձեցին տարբեր միջոցներով հսկողություն հաստատել այդ ընկերությունների վրա: Սկզբնական կամ իրական բաժնետերերի հաշվին ընկերության վրա վերահսկողություն հաստատելու եղանակներից մեկը կոչվում է «փոշիացում»: Սրա էությունն կայանում է նրանում, որ արհեստական ճանապարհով թողարկվում են այնպիսի քանակությամբ նոր բաժնետոմսեր, որոնք նվազեցնում են շրջանառության մեջ գտնվող յուրաքանչյուր բաժնետոմսի անվանական արժեքը: «Փոշիացման» որոշ եղանակներ տարածված են երկրների մեծ մասում: Օրինակ՝ բաժնետիրական կապիտալի փոշիացում է տեղի ունենում ցանկացած դեպքում, երբ ընկերության ներսում ղեկավարությունը հնարավորություն է ստանում գնել ապագայում բաց թողնվող բաժնետոմսերը դրանց շուկայական արժեքից զգալիորեն ցածր գնով:

Մասնավորեցման գործակալությունների և բաժնետիրական/նպատակային հիմնադրամների կառավարման մարմինների ղեկավարներին տրվող խորհուրդներ՝ աշխատակիցների շրջանում կոռուպցիան նվազեցնելու վերաբերյալ՝

- ապահովել, որպեսզի մասնավորեցման գործակալության կամ բաժնետիրական/նպատակային հիմնադրամի կառավարման մարմնի աշխատակիցները անցնեն լիարժեք և անհրաժեշտ վերապատրաստում, ընդ որում՝ ինչպես աշխատանքի ընդունվելուց առաջ, այնպես էլ հետագայում որոշակի պարբերականություն պահպանելով, ինչպես նաև՝ որպեսզի աշխատակիցները գտնվեն արդյունավետ վերահսկողության տակ և համարժեքորեն ապահովագրված լինեն կոռուպցիոն ազդեցություններից.
- ապահովել, որպեսզի մասնավորեցման գործակալության կամ բաժնետիրական/նպատակային հիմնադրամի կառավարման մարմնի բոլոր ղեկավարներն ու աշխատակիցները կանոնավոր կերպով հրապարակեն իրենց ունեցած գույքին, ստացած եկամուտներին և շահերի հնարավոր ցանկացած բախմանը առնչվող տեղեկատվություն.
- ապահովել, որպեսզի մասնավորեցման գործակալության կամ բաժնետիրական/նպատակային հիմնադրամի կառավարման մարմնի ղեկավարներն ու աշխատակիցները ստանան համարժեք աշխատավարձ.
- ապահովել, որպեսզի առկա լինեն նշված կառույցների բոլոր աշխատակիցներին վերաբերող շահերի բախումների մասին հստակ կանոններ: Հատկապես անհրաժեշտ է խուսափել այն դեպքերից, երբ աշխատանքի ընդունելը պայմանավորված է լինում ոչ թե արժանիքներով (գիտելիքներով և փորձով), այլ քաղաքական կապերով.
- պահանջել էթիկական պարտավորությունների ստանձնում ղեկավարության և պատասխանատու դիրք զբաղեցնող այն աշխատակիցների կողմից, ովքեր մասնակցում են մասնավորեցման գործընթացին առնչվող որոշումների կայացմանը (օրինակ՝ «Ես չեմ ընդունի և չեմ պահանջի որևէ տեսակի կաշառք և ոչ էլ կհանդուրժեմ, որ դա արվի մյուսների կողմից, և ես կամովին կբացահայտեմ շահերի ցանկացած հնարավոր բախում»).

- ապահովել, որպեսզի մասնավորեցման հարցերի կազմակերպությունը ներգրավի անկախ փորձագետների՝ այնպիսի որոշումներ կայացնելիս, որոնց տեխնիկական առանձին տարրեր դուրս են գտնվում տվյալ կազմակերպության մասնագիտական ձեռնահասության շրջանակներից.
- ներդնել և ամրապնդել ռոտացիոն համարժեք մեխանիզմներ (ոչ մի ղեկավար անձ չպետք է իր պաշտոնում մնա այնքան ժամանակ, որ հասցնի ոչ իրավաչափ կապեր հաստատել մրցույթների հավանական մասնակիցների հետ կամ կախվածության մեջ ընկնել նրանցից),
- նախատեսել և կիրարկել պարտականություն առ այն, որ նշված երկու կառույցների բոլոր ղեկավար անձինք և աշխատակիցները, ինչպես նաև մասնավորեցման գործընթացում ներգրավված բոլոր պաշտոնատար անձինք, իրավասու մարմիններին հաղորդում ներկայացնեն կոռուպցիոն վարքագծի վերաբերյալ իրենց կասկածների կամ իրենց ունեցած տեղեկությունների մասին՝ անկախ այն հանգամանքից, թե արդյոք կաշառք տվողը պաշտոնատար անձ է, թե ոչ, և ի երաշխավորումն այդ պարտականության կատարման՝ պաշտպանության համարժեք միջոցներ ապահովել ահազանգող անձանց համար:

Այն դեպքերում, երբ մասնավորեցման հարցերը կարգավորվում են ճյուղային նախարարության, այլ ոչ թե մասնավորեցման հարցերով հատուկ գերատեսչության կողմից, անհրաժեշտ է ապահովել, որպեսզի վերը առաջարկված երաշխիքները կիրառվեն նաև համապատասխան ճյուղային նախարարության համապատասխան պաշտոնյաների և այլ աշխատակիցների նկատմամբ:

Աղբյուրները. **Մայքլ Հ. Վիեհեն, «Կոռուպցիայի կանխումը մասնավորեցման ընթացքում. գործնական ուղեցույց», (Գերմանիա, ՁԹՁ, 2004 թ.), Michael H. Wiehen, *Avoiding Corruption in Privatization: A Practical Guide* (Germany: GTZ, 2004), Քաղվածքներ «42 ոլորտի նախագիծ» ծրագրից. Կոռուպցիայի կանխարգելման ռազմավարությունների և գործիքների մշակումը և փորձարկումը, էջ 20–25, Excerpts from Division 42 Sector Project: Development and Testing of Strategies and Instruments for the Prevention of Corruption, 20–25, www.u4.no/document/literature/gtzcorruptionandprivatization.pdf, Ջեֆրի Միլլեր, «Բուլղարիայի զանգվածային մասնավորեցման գնահատումը», Վիլյամ Դեյվիդսոն ինստիտուտ, Աշխատանքային զեկույց, Հ-814 (մարտ, 2006թ.), Jeffrey Miller, "Evaluation of Mass Privatization in Bulgaria," William Davidson Institute Working Paper #814 (March 2006)**:

Կոռուպցիոն ռիսկը հաճախ իրացման հնարավորություն է ստանում կա՛մ շահագրգռված մատակարարի (ով առաջարկում է անօրինական վճարում տրամադրել իր համար բարենպաստ լուծում ապահովելու նպատակով, այսինքն՝ կաշառք տալ), կա՛մ պետական պաշտոնյայի նախաձեռնությամբ (ով պահանջում է իրեն գումար տալ մատակարարի համար բարենպաստ լուծում ապահովելու նպատակով, այսինքն՝ շորթում է կատարում): Ինչպես նշում է Ռոուզ-Աքքերմանը, «… ֆիրման կարող է վճարել որակավորման մրցույթի փուլն անցած մասնակիցների ցանկում հայտնվելու կամ այդ ցանկը կրճատելու դիմաց: Այն կարող է վճարել, որպեսզի վարձակալության կամ վաճառքի ենթակա գույքը գնահատվի ցածր արժեքով, կամ որպեսզի ընտրության ընթացքում ինքն արժանանա բարեհաճ վերաբերմունքի… Ֆիրմաները, որոնք փայհանումներ են վճարում, ակնկալում են ոչ միայն հաղթանակ տանել տվյալ մրցույթում կամ աճուրդում, այլև հույս ունեն ապագայում էլ ստանալ գործարքի գինն իրականում բարձրացնող ֆինանսական որոշակի աջակցություն, մենաշնորհային դիրքից բխող առավելություններ և կանոնակարգային բնույթի որոշ մեղմացումներ»[68]: Բացի այդ, ինչքան մեծ է կոռուպցիոն ռիսկը, այնքան ավելի դժվար է արտասահմանյան ներդրումներ և նոր տեխնոլոգիաներ բերելը, այնքան ավելի քիչ են մրցակիցները, և այնքան ավելի վատ՝ ընդհանուր արդյունքները:

Կարող է օգտակար լինել հակակոռուպցիոն այնպիսի կենտրոնացված և անկախ մարմին ունենալը, որը վերահսկողություն կիրականացնի հանրային գնումների իրականացման ոչ ավանդական ձևերի նկատմամբ, ներառյալ՝ արտապատվիրումը, մասնավորեցումն ու ՀՄԳ-ների ներգրավումը: Պետական իշխանության օրենսդիր, գործադիր և դատական իշխանությունների անվերապահ աջակցությունից օգտվելու դեպքում այս ինստիտուտը ի զորու կլինի հետաքննելու կոռուպցիայի ցանկացած դեպք և դրա առթիվ իրականացնելու քրեական հետապնդում:

[68] Սյուզան Ռոուզ Աքքերման, «Երբ կոռուպցիան դառնում է վնասաբեր» (Վաշինգտոն, Համաշխարհային բանկ, 1996 թ.), Susan Rose-Ackerman, When is կոռուպցի Harmful (Washington, DC: World Bank, 1996):

Հետևություններ

Կոռուպցիոն ռիսկերի մակարդակը կախված է ոչ միայն մրցակցային միջավայրի և արտապատվիրման, մասնավորեցման և ՀՄԳ-ների օգտագործման ուղղությամբ ընտրված մեթոդներից, այլև պետական պաշտոնյաների և մասնավոր կապալառուների բարեվարքությունից, ինչպես նաև կառավարման մեխանիզմների և մարմինների թափանցիկության և հաշվետվողականության աստիճանից:

Պատուհան 9.7. Արտապատվիրման, մասնավորեցման և ՀՄԳ-ների կիրառման շուկայական սկզբունքները

Գանսլերն ու Լիպիցը 2003 թ. ձևակերպեցին արտապատվիրման, մասնավորեցման և ՀՄԳ-ների կիրառման հանդեպ շուկայական տնտեսության վրա հիմնված մոտեցման հետևյալ չորս սկզբունքները՝

1. հաջողության հասնելու բանալին անցումն է մենաշնորհներից դեպի մրցակցային միջավայր.
2. մրցակցային գործընթացը պետք է նպատակաուղղված լինի «լավագույն արժեքը», այլ ոչ թե պարզապես «ցածր գինը» ապահովելուն.
3. անգամ եթե կառավարությունը գնում է որոշակի աշխատանք դրսից, այն չի հրաժարվում կառավարման ուղղությամբ իր ունեցած պարտավորություններից.
4. ծայրահեղ անհրաժեշտ է, որ գործունեության կատարողականի և գնի գնահատման ցուցանիշները շարունակաբար վերահսկվեն և հաղորդվեն կառավարությանը:

Աղբյուրը. **Գանսլեր և Լիպից, «Անցում դեպի շուկայի վրա հիմնված կառավարություն», (2003 թ.), էջ 9–11:**

Կոռուպցիոն ռիսկերի մակարդակը կարող է էապես նվազել «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպության կողմից մշակված «բարեվարքության դաշնագրերի» օգնությամբ: «Բարեվարքության դաշնագրերը» պահանջում են, որ բոլոր մասնակիցները ներգրավված լինեն պայմանագրային թափանցիկ գործընթացներում, որոնք ընդգրկում են նաև քաղաքացիական հասարակության մոնիթորինգի ու վերահսկողության մեխանիզմները:

Վարքագծի կանոնագրքերի վերաբերյալ համաձայնագրերն անգամ էլ ավելի մեծ հնարավորություններ են տալիս՝ պահանջելով, որ պետական պաշտոնյաներն ու մասնավոր կապալառուները խոստանան, որ ձեռնպահ են մնալու որևէ տեսակի կոռուպցիոն գործողություններից և, ինչն ավելի կարևոր է, որ խախտում թույլ տալու դեպքում իրենք պետք է հաշիվ տան դրա համար և կանչվեն պատասխանատվության: Համաձայնագրերի մասնակից կողմերը վաղօրոք տալիս են իրենց համաձայնությունը որոշակի պատժամիջոցների ենթարկվելու համար, որոնց թվում են՝ կնքված պայմանագրից զրկվելը, վճարված երաշխիքային վճարի բռնագրավումը, վնաս պատճառելուց բխող պարտավորությունների կատարումը և ապագայում հայտարարվելիք հանրային մրցույթների «սև ցուցակում» հայտնվելը: Այնպիսի կազմակերպություններ, ինչպիսիք են ՏՀՀԿ-ն, ԵԱՀԿ-ն, ԵՄ-ն և Համաշխարհային բանկը առաջարկում են հակակոռուպցիոն կարգավորիչ մեխանիզմներ, որոնք կարող են նոր ուժ հաղորդել «բարեվարքության դաշնագրերին» և հստակ կանոններ նախատեսել քաղաքական գործիչների և պետական պաշտոնյաների կողմից գույքի, եկամուտների և շահերի հնարավոր բախումների մասին հրապարակային հայտարարագրեր ներկայացնելու վերաբերյալ:

Եզրափակելով՝ պետք է ասել, որ պաշտպանության ոլորտի ռեսուրսները լավագույնս օգտագործելու համար հաճախ անհրաժեշտ է դիմել արտապատվիրման, մասնավորեցման և ՀՄԳ-ների կիրառման: Կոռուպցիայի դեմ ուղղված այն առաջավոր փորձը, որը կիրառվում է պաշտպանության ոլորտում իրականացվող սովորական գնումների գործընթացում, կիրառելի է նաև պայմանագրային պարտավորությունների ծագման վերը քննարկված «ոչ ավանդական» եղանակների նկատմամբ: Ընդհանուր մոտեցման նույն բաղադրիչներից են՝ իրական և կայուն մրցակցությունը, պայմանագրային գործընթացի թափանցիկությունն ու անկախ վերահսկողությունը: Այս մոտեցումների իրականացումը, բարեվարքության, թափանցիկության և հաշվետվողականության ապահովման գործիքների՝ երկրի առանձնահատկություններով պայմանավորված համադրության հետ համատեղ, կարող է նվազեցնել կոռուպցիան՝ նման վարքագիծ դրսևորող անձանց համար կոռուպցի-

ոն վարքագծի հետևանքների գինը բարձրացնելու և ակնկալվող օգուտների չափը պակասեցնելու միջոցով:

Պատուհան 9.8. Կոռուպցիայի կանխումը մասնավորեցման ընթացքում

Կոռուպցիոն ռիսկերի ցուցիչները՝

- խորհրդարանի/օրենսդրի՝ մասնավոր հատվածի ոչ պատշաճ ազդեցության ներքո գտնվելը, որին նպաստում է ընտրարշավների ֆինանսավորումը կարգավորող օրենսդրության և ընթացակարգերի թերիությունը.
- հանրային կառավարման ոչ թափանցիկ բնույթը, ինչպես նաև կառավարության կողմից որոշումների կայացման գործընթացի ոչ հրապարակային ու ոչ թափանցիկ լինելը.
- ընդհանուր հասարակության (այդ թվում՝ քաղաքացիական հասարակության) կողմից պետական ծրագրերի, գործընթացների և որոշումների մասին տեղեկատվություն ստանալու համարժեք հնարավորությունների բացակայությունը, պետական ծրագրերի և որոշումների կայացման առթիվ հանրային քննարկումներին մասնակցելու, ինչպես նաև հանրության և քաղաքացիական հասարակության կողմից մասնավորեցման ռազմավարության և քաղաքականության, մասնավորեցումը կարգավորող օրենսդրության, ինստիտուտների և ծրագրերի մշակմանը մասնակցելու հնարավորության բացակայությունը.
- մասնավորեցման գործընթացի նկատմամբ (խորհրդարանի, ադմինիստրացիայի և/կամ արտաքին, անկախ ինստիտուտների կողմից իրականացվող) վերահսկողության արդյունավետ համակարգի բացակայությունը.
- մասնավորեցման գործընթացին մասնակցող քաղաքական գործիչների և պաշտոնյաների հաշվետվողականության և նրանց նկատմամբ վերահսկողության համակարգի և մեխանիզմների բացակայությունը.
- հանրության և պաշտոնատար անձանց կողմից կոռուպցիայի առթիվ իրենց կասկածները խորհրդապահության և անանունության հիմունքներով իրավասու մարմիններին հայտնելու հնարավորության բացակայությունը.
- այն քաղաքական գործիչների և պետական պաշտոնյաների վերաբերյալ քրեական, քաղաքացիական կամ կարգապահական վարույթների բացակայությունը, ովքեր «անցել են» նախկինում քննված գործերով կամ այլ կերպ կասկածվել կոռուպցիոն վարքագիծ դրսևորելու մեջ.
- արդյունավետ քրեական սանկցիաների և ինստիտուտների բացակայությունը, ինչպես նաև առկա պատժամիջոցների ոչ արդյունավետ կիրառումը.
- մասնավորեցման գործընթացներում ընդունվող որոշումների կայացմանը մասնակցող քաղաքական գործիչների և պետական պաշտոնյաների կողմից իրենց գույքը, եկամուտները և շահերի հնարավոր բախումների փաստերի հրապարակային հայտարարագրումը նախատեսող ազգային օրենսդրության բացակայությունը.
- անկախ և խիզախ ՁԼՄ-ների բացակայությունը.
- կորպորատիվ կառավարման գործիքների և ինստիտուտների բացակայությունը.
- կարևորագույն պաշտոններում նույն քաղաքական գործիչների և պետական պաշտոնյաների տարիներ շարունակ աշխատելը՝ չնայած շահերի բախման ակնհայտ փաստերի (հնարավոր է նաև՝ անկախ նախկինում կոռուպցիոն հանցագործությունների մեջ մեղադրվելու կամ անգամ դատապարտվելու հանգամանքից):

Կոռուպցիայի դեմ պայքարի աուդիտային ստուգման և վերահսկողության համակարգերը՝

- ներդնել և զարգացնել աուդիտի և վերահսկման արդյունավետ համակարգեր (ներքին աուդիտ, խորհրդարանական վերահսկողություն և այլն) և գործառույթներ՝ մասնավորեցման գործակալության կամ բաժնետիրական/նպատակային հիմնադրամի կողմից կայացվող բոլոր, այդ թվում՝ մասնավորեցման հայեցակարգային և կոնկրետ իրավաբանական անձանց մասին որոշումների նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնելու համար՝
    - աուդիտ և վերահսկողություն իրականացնող համապատասխան ինստիտուտները պետք է իրավազորություն ունենան ստուգելու և վերահսկելու մասնավորեցման առթիվ ցանկացած, այդ թվում՝ մասնավորեցման կազմակերպության կողմից կայացված որոշումները, ինչպես նաև պետք է իրացնեն այդ իրավազորությունը.

- o աուդիտային և վերահսկիչ մարմինների գնահատումները պետք է լինեն ամբողջությամբ թափանցիկ.
- o ապահովել, որ խախտումների կամ պահանջների ոչ պատշաճ կատարման մասին ցանկացած հաղորդում պատշաճ ընթացք ստանա և հանգեցնի շտկումների ու բարեփոխման.
- o մասնավորեցման գործընթացի նկատմամբ մոնիթորինգ և վերահսկողություն իրականացնող քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչներին տրամադրել վերաբերելի ցանկացած տեղեկատվությանը ծանոթանալու հնարավորություն, ներառյալ՝ սովորաբար գաղտնի համարվող փաստաթղթերը, սակայն պայմանով, որ նրանք կպարտավորվեն չբացահայտել իրենց հայտնի դարձած տեղեկատվությունը և վարվել դրա հետ դրա գաղտնիության կարգավիճակին համապատասխան՝ բացառությամբ այն դեպքերի, երբ մատնանշված խախտումները վերացված չեն:

- ապահովել և դիտարկել համապատասխան աուդիտային և վերահսկիչ ինստիտուտների և մեխանիզմների արդյունավետ աշխատանքը: Բացի այդ, անհրաժեշտ է ապահովել քրեական, քաղաքացիական և կարգապահական պատասխանատվության միջոցների կիրառումը այն քաղաքական գործիչների և պետական պաշտոնյաների նկատմամբ, ովքեր մերկացվել են օրենսրական և այլ նորմերի խախտման մեջ, ներառյալ՝
  - o կարգապահական տույժերի կիրառումը, այդ թվում՝ տվյալ գործառույթների իրականացման իրավունքից և պետական որևէ գործառույթ ստանձնելուն հավակնելու հնարավորությունից զրկելը.
  - o ապաօրինի ճանապարհով ձեռք բերված գույքի բռնագրավումը.
  - o պատասխանատվությունը վնաս պատճառելու համար.
  - o ազատազրկումը և տուգանքները:

Աղբյուրը. **Մայքլ Հ. Վիեհեն, «Կոռուպցիայի կանխումը մասնավորեցման ընթացքում. գործնական ուղեցույց», (Գերմանիա, ՁԹԶ, 2004թ.), www.u4.no/ document/literature/gtzcorruptionandprivatization.pdf:**

Առաջարկություններ.

- Ձևակերպել պաշտպանության ոլորտին առնչվող հստակ և թափանցիկ ուղեցույցներ, քաղաքականություններ, բյուջեներ, որոշումների կայացման գործընթացներ և գերծուլեության արդյունավետության ցուցիչներ:
- Անցկացնել պաշտպանական գերատեսչության կողմից ռազմական կարողությունների ապահովման ուղղությամբ իր գործառույթների իրականացման արդյունավետության կանոնավոր գնահատումներ՝ սկսած սպասարկման ծառայությունների կարողություններից, մասնավորապես՝ ենթակառուցվածքների զարգացումից և շահագործումից, բժշկական ապահովումից և այլն, և վերջացրած մարտական սպասարկման ծառայություններով, օրինակ՝ օդում վերալիցքավորումը, մարտական դիրքերում գտնվող զորքերի սպասարկումը և այլն: Այս գնահատումների արդյունքները հաշվի առնել պաշտպանության ոլորտի ռազմավարական վերլուծությունների և նմանատիպ այլ գործընթացների ընթացքում:
- Անցկացնել պաշտպանական գերատեսչության կողմից ռազմական կարողությունների ապահովման ուղղությամբ իր գործառույթների իրականացման արդյունավետության կանոնավոր գնահատումներ, այդ թվում՝ այլընտրանքային աղբյուրների օգտագործման, մասնավորապես՝ արտապատվիրման կամ հանրային-մասնավոր գործընկերությունների միջոցով, հաշվի առնելով ծախսերի ռացիոնալ լինելը, ինչպես նաև բարձրորակ, հուսալի և շարունակական ծառայություններ ձեռք բերելու կառավարության կարիքը:
- Նախատեսել արտապատվիրման, մասնավորեցման ու հանրային-մասնավոր գործընկերությունների կիրառումը կարգավորող իրավական և տնտեսական հստակ և արդյունավետ կիրարկվող մեխանիզմներ:
- Ապահովել օրենսդիր, դատական և գործադիր կառույցների արդյունավետ և թափանցիկ գործունեությունը, ներառյալ՝ ներքին և արտաքին աուդիտները, խորհրդարանական վե-

ռահսկողությունը և տեղեկատվության մատչելիությունը հասարակության համար (պատշաճ ուշադրություն դարձնելով որոշակի տեղեկատվության խորհրդապահական բնույթին):

Պատուհան 9.9. ՀՄԳ-ների թափանցիկությունը

Հանրային-մասնավոր գործընկերությունների հարցերով Կանադական խորհուրդը (Canadian Council for Public-Private Partnerships, http://www.pppcouncil.ca) հիմնադրվել է 1993 թ., որպես իր անդամների ֆինանսական աջակցությամբ գործող կազմակերպություն, որը ներառում է ինչպես հանրային, այնպես էլ մասնավոր հատվածի ներկայացուցիչներին: Որպես հանրային-մասնավոր գործընկերությունների գաղափարի ջատագով՝ Խորհուրդը կատարում է հետազոտություններ, հրապարակում եզրակացություններ, խթանում տարբեր ձևաչափի քննարկումներ և տարեկան մեկ անգամ ֆինանսավորում ազգային և միջազգային ՀՄԳ-ներին առնչվող թեմաներով կոնֆերանսի անցկացումը, ինչպես նաև՝ «Ազգային մրցանակ» նախաձեռնության միջոցով գնահատում հանրային-մասնավոր գործընկերության լավագույն դրսևորումները:

Հանդես գալով որպես հանրային-մասնավոր գործընկերությունների հարցերով հեղինակություն վայելող համապետական կառույց՝ Խորհուրդը աջակցում է պետական պաշտոնյաներին և որոշում կայացնողներին՝ մասնավոր հատվածի հետ գործընկերություններ հաստատելու գործում: Բացի այդ, Խորհուրդը ձգտում է հնարավորություններ ստեղծել մասնավոր հատվածի համար, որպեսզի վերջինս կարողանա կառավարությունների հետ համատեղ աշխատել հանրային-մասնավոր նախագծերի վրա՝ սովորական գործարքներից սկսած՝ մինչև ամբողջական մասնավորեցման գործընթացները:

Հանրային-մասնավոր գործընկերությունները քաջալերելուց ու նրանց վերաբերյալ տեղեկատվություն տրամադրելուց բացի՝ Խորհուրդը նաև նպաստում է հանրային և մասնավոր հատվածների պատասխանատուների միջև հանրային ծառայությունների մատուցման և ֆինանսավորման հարցերով երկխոսության իրականացմանը, կրթում հանրությանը, անցկացնում գործընկերությունների արդյունավետության վրա ազդող հիմնական գործոնների օբյեկտիվ հետազոտություններ և հրապարակում վերլուծական նյութեր, առանձին գործերի ուսումնասիրություններ, ուղեցույցներ, կարծիքի հարցումներ, ազգային տեղեկատվական հարցաթերթիկներ՝ հանրային-մասնավոր գործընկերության կարևորագույն հարցերի վերաբերյալ:

Որպես թափանցիկության ապահովմանն ուղղված միջոցառում, Խորհուրդը վարում է հանրային-մասնավոր գործընկերությունների ոլորտում բոլոր ծրագրերի տվյալների շտեմարանը, որը բաց է բոլորի համար և կոչվում է «PPP Project Tracker» (տես www.pppcouncil.ca/resources_project_tracker.asp): Այս շտեմարանն ընդգրկում է իրականացվող, ինչպես նաև դեռևս ներկայացման փուլում գտնվող և ավարտված բոլոր ծրագրերը: Ընթացքի մեջ գտնվող յուրաքանչյուր ծրագրի հետ կապված՝ հանրությունը կարող է ծանոթանալ հետևյալ տեղեկատվությանը. ծրագրի անվանումը, համառոտ նկարագրությունը, ընդհանուր արժեքը, հանրային-մասնավոր գործընկերության տեսակը, ծրագրի տևողությունը, ծրագրի ընթացիկ և հաջորդ փուլի նկարագրությունը, լրացուցիչ տեղեկություններ ստանալու համար՝ ինտերնետային կայքի հասցեն և պատասխանատու անձի տվյալները:

2009 թ. մայիսին Կանադայի պաշտպանության նախարարը հայտարարեց, որ անվտանգության ենթակառուցվածքների վերաբերյալ գնման խոշոր ծրագրերից մեկը իրականացվելու է հանրային-մասնավոր գործընկերության միջոցով: Չնայած մատակարարներից կպահանջվի անցնել անվտանգության ստուգում, այնուամենայնիվ, գնման այս ծրագրի մասին տեղեկատվությունը տեղադրված է Խորհրդի կայքում:

Հանրային-մասնավոր գործընկերությունների տեսակների համար՝ տես http://www.pppcouncil.ca/aboutPPP_definition.asp:

ԳԼՈՒԽ 10.

ԱՎԵԼՑՈՒԿԱՅԻՆ ԳՈՒՅՔԻ ԵՎ ԵՆԹԱԿԱՌՈՒՑՎԱԾՔՆԵՐԻ ՕԳՏԱՀԱՆՈՒՄԸ (ՈՒՏԻԼԻԶԱՑԻԱՆ)

Սառը պատերազմի ավարտից հետո ձևավորված անվտանգության նոր միջավայրին հարմարվելու գործընթացում երբեմնի բաժանարար գծի հակառակ կողմերում գտնված պետությունները մեծապես կրճատեցին իրենց զինված ուժերը: Խոշոր չափերի հասնող սպառազինությունների համակարգեր, ռազմական տեխնիկա, զինամթերք և օբյեկտներ դարձան ավելորդ: Բաժանարար այդ գծի արևմտյան կողմում գտնվող երկրներում պաշտպանական գերատեսչությունները կանգնած էին որոշակի հիմնախնդիրներ լուծելու մարտահրավերների առջև, սակայն պաշտպանական ոլորտի կառավարման արդյունավետ մեխանիզմները, խորհրդարանական վերահսկողության և հասարակական շահագրգռվածության հետ միասին, ապահովում էին այդ խնդիրների իրագործելիությունը ևս: Նշված բաժանարար գծից դեպի արևելք ընկած պետությունները, սակայն, պաշտպանության ոլորտում առաջացած ավելցուկների խնդիրը լուծելու հետ միասին պետք է նաև վերադառնային ազատ շուկայական տնտեսության և ժողովրդավարական կառավարման սկզբունքներին՝ միաժամանակ իրենց պետության կամ հարակից տարածքներում ունենալով դեռևս ընթացող հակամարտություններ, շատ սահմանափակ թափանցիկություն և բավականին թույլ ժողովրդավարական ինստիտուտներ:

Զարմանալի չէ, բայց, Արևելյան և Հարավարևելյան Եվրոպայի պաշտպանական գերատեսչություններն ի զորու չէին արդյունավետորեն պայքարելու այս ժառանգության հետևանքների դեմ և մինչ այժմ բազմաթիվ խնդիրներ ունեն: Առաջին հերթին, ավելցուկների նյութատեխնիկական սպասարկումը շատ թանկ է: Երկրորդ, դրանց պահպանության, պահեստավորման և սպասարկման վատ պայմանները անմիջական վտանգ են ստեղծում զինվորների, աշխատակիցների, մոտակա համայնքներում ապրող մարդկանց կյանքի և շրջակա միջավայրի համար, ինչպես նաև՝ մեծացնում ավելցուկների ապօրինի շրջանառության և արդյունքում հանցագործների և անգամ ահաբեկիչների մոտ դրանց հայտնվելու վտանգը: Եվ երրորդ, ավելցուկների ոչ թափանցիկ և ոչ հաշվետու կառավարումը պարունակում է շատ մեծ կոռուպցիոն ռիսկեր:

Այս գլխում քննարկվում են նշված երեք խումբ հիմնահարցերը և ներկայացվում դրանց լուծման ուղղությամբ արձանագրված առաջավոր փորձի օրինակներ: Վերջին կետում ամփոփված են այն առաջարկությունները, որոնց իրագործումը նվազեցնում է օգտահանման գործընթացի կոռուպցիոն ռիսկերը[69]:

Միջոցների վատնում

Ավելորդ դարձած զինվորական գույքի օգտահանումը կարող է շատ բարձր արժեքավոր: Սակայն մյուս կողմից, ավելցուկային համակարգերը, տեխնիկան, զինամթերքն ու ենթակառուցվածքները պահելը արժեքավոր մարդկային և ֆինանսական ռեսուրսները շեղում է պաշտպանական ոլորտի համար անհրաժեշտ կարողությունները զարգացնելուց և զինված ուժերը այնպիսի գործողություններում ներգրավելուց, որոնք կարող էին բարձրացնել երկրի, նրա դաշնակիցների և գործընկերների անվտանգության մակարդակը: Ինչպես ցույց է տալիս Պատուհան 10.1-ում ներկայացված օրինակը, ոչ արդյունավետ օգտահանումը նաև խաթարում է պետական ռազմական կարողությունների երկարաժամկետ զարգացումը:

Պատուհան 10.1. Ուշացված օգտահանման անուղղակի ծախսերը

Բուլղարիան, հանդիսանալով 2004 թ-ից ՆԱՏՕ-ի, իսկ 2007-ից՝ Եվրոպական Միության անդամ, շարունակում է պայքարել զինված ուժերի «Սառը պատերազմից» իրեն ժառանգություն հասած մեծաքանակության հետ: «Բեռլինի պատի»՝ արդեն քսան տարի առաջ տեղի ունեցած փլուզումից ի վեր այս երկրի պաշտպանական գերատեսչությունը դեռևս չի կարողանում ձերբազատվել սպառազինությունների

[69] Տվյալ համատեքստում «օգտահանում» կամ «ուտիլիզացիա» հասկացությունը օգտագործվում է ավելցուկային զինվորական գույքը և ենթակառուցվածքները վաճառքի, փոխանակման, նվիրատվության, փոխակերպման, ոչնչացման կամ որևէ այլ իրավաչափ եղանակով պաշտպանական գերատեսչության տիրապետումից դուրս բերելը:

բազմաթիվ համակարգերից, տասնյակ հազարավոր տոննաներ կշռող զինամթերքից և հարյուրավոր զինվորական օբյեկտներից, որոնք բոլորն էլ իրեն այլևս պետք չեն գալու: Միջին հաշվով, ավելցուկային զինվորական զույքի օգտահանման տեմպերը հազիվ թե գերազանցում են այն տեմպերը, որոնցով ավելցուկային զենք-զինամթերքի պահեստներում դրանց փոխարեն հայտնվում են ավելի ժամանակակից տեսակներ և ստեղծվում են նոր ենթակառուցվածքներ:

Մյուս կողմից, երկիրը ջանում է կատարել Դաշինքի ներքո ստանձնած իր պարտավորությունները, որոնք վերաբերում են միջազգային գործողություններին մասնակցելուն և օպերատիվ համատեղելիության պահանջները բավարարող ռազմական կարողություններ ունենալուն: Այսպիսով, ավելցուկների սպասարկման ծախսերը մեծ մասամբ փակվում են երկարաժամկետ ներդրումները սահմանափակելու հաշվին: Օրինակ՝ ավելորդ ենթակառուցվածքների պահակային պահպանության համար իրականացվող արտապատվիրման միջոցով վճարվող գումարները մշտապես գերազանցում են այն ներդրումների ծավալը, որոնք Բուլղարիան կատարում է ռազմական հետազոտությունների և տեխնոլոգիաների զարգացման ոլորտում:

Անվտանգության և ապահովության հետ կապված ռիսկեր

Զինամթերքի, պայթուցիկ նյութերի և պայթեցման սարքավորումների ցանկացած պահեստավորում անվտանգության վտանգներ է պարունակում դրանց պահպանության և սպասարկման համար պատասխանատու անձանց, հարևանությամբ ապրող համայնքների և շրջական միջավայրի համար: Սակայն երբ այդ պահուստների սպասարկումը կատարվում է գործող զինվորական ստորաբաժանումների կողմից, այդ գործունեությունը կարգավորող նորմերի և ընթացակարգերի խստիվ պահպանման պայմաններում, ապա այդ վտանգները վեր են ածվում պարզապես անվտանգության ապահովման առօրյա աշխատանքային խնդիրների:

Իրավիճակը կարող է շեշտակիորեն փոխվել, երբ զինված ուժերը հրաժարվում են այդ զինամթերքից և այդպիսով՝ ավելցուկային հանդիսացող զույքի պահպանության խնդիրը թողնում միայն սահմանափակ թվով անձնակազմի ուսերին: Հաճախ այս աշխատանքներն իրականացնելու համար դիմում են արտապատվիրման, և պահուստների պահպանությունն իրականացվում է մասնավոր ընկերությունների կողմից, իսկ սպասարկումը կարող է վերապահվել տեխնիկական անձնակազմին, որի համապատասխան մասնագիտական որակավորումն ու կարգապահությունը կարող են գտնվել ավելի ցածր մակարդակի վրա: Այս ռիսկերը ավելի են ահագնանում, երբ լքված կամ վնասված զինամթերքն ու պայթուցիկները գտնվում են հետկոնֆլիկտային տարածքներում: Պատուհան 10.1-ում տրվում է այդ սպառնալիքի պատկերը և ներկայացվում վնասակար հետևանքների առանձին օրինակներ՝ ներառելով այն մահերի և վիրավորվածությունների դեպքերը, որոնք տեղի են ունեցել զինամթերքի պահման վայրերում արձանագրված բռնկումների պատճառով:

Բուն մարդկանց և շրջակա միջավայրի համար գոյություն ունեցող սպառնալիքից բացի՝ ավելցուկային զինամթերքի և սպառազինությունների համակարգերի ոչ պատշաճ պահպանությունը վտանգներ է պարունակում նաև ազգային անվտանգության տեսանկյունից: Եվրոպական Միությունը, օրինակ, հետևողականորեն արտահայտում է այն համոզմունքը, որ պահուստների պատշաճ կառավարումը կարևոր միջոց է ապօրինի զենք-զինամթերքի ձեռքբերման առավել վտանգավոր ճանապարհներից մեկը փակելու համար: «Սպառազինությունների կառավարման» տակ ԵՄ-ն ի նկատի ունի մի շարք խնդիրների իրագործում, այդ թվում՝ պահուստների կառավարումը, զենք-զինամթերքի դրոշմավորումն ու հաշվառումը, ավելցուկային զենք-զինամթերքի՝ որպես այդպիսին ճանաչումն ու հաշվառումը, դրանց օտարումն ու կոռուպցիայի դեմ պայքարը: Հակամարտությունների ինտենսիվությունը կարող է էապես նվազել, եթե դադարեցվի զինամթերքի հոսքը, և փակվեն դրա ապօրինի առաքման ուղիները: Ավելցուկային զինամթերքը, պահեստներից հանվելով, տեղափոխվում է անկայունության օջախներ, որտեղ նպաստում է հակամարտությունների հետագա թեժացմանը: Բացի այդ, այն հայտնվում է նաև հանցավոր խմբերի և ահաբեկիչների ձեռքերում[70]:

[70] Շարունակվում են քննարկումները հրազենի վերաբերյալ կոնֆերանսի առաջարկությունների շուրջ, ՄԱԿ-ի Գլխավոր վեհաժողով, DC/3008, Հրազենի ապօրինի վաճառքի վերաբերյալ կոնֆերանսի նախապատրաստական հանձնաժողով (16 հունվարի, 2006 թ.), Debate Continues on Small Arms Conference Recommendations, UN General Assembly DC/3008, Preparatory Committee for Review Conference on Illicit Small Arms Trade (16 January 2006), www.un.org/News/Press/docs/2006/dc3008.doc.htm:

Պատուհան 10.2. Զինամթերքի պահուստներում պայթյունների հետ կապված սպառնալիքները

Զինամթերքների պահեստներում տեղի ունեցած խոշոր վթարների մասին պատմող նորությունները յուրաքանչյուր տարվա ընթացքում մի քանի անգամ հայտնվում են ԶԼՄ-ների խորագրերի ներքո, սակայն մեծ թվով նվազ ծանր աղետներ մնում են չլուսաբանված: Այս բոլոր իրադարձությունները հաճախ կործանարար հետևանքներ են ունենում տեղի բնակչության համար. մեծ թվով զոհեր ու վիրավորներ, ենթակառուցվածքների լայնածավալ ոչնչացում, ամբողջ բնակավայրերի կյանքի բնականոն ընթացքի խաթարում և այլն: Բացի անմիջապես մարդկանց վրա տառապալից ազդեցություն գործելուց՝ այս վթարները կարող են բացասական ներգործություն ունենալ նաև շրջակա միջավայրի վրա, և այնպիսի երկրներում, որոնք չունեն այդ տեխնոլոգիական տեսակետից հաճախ մեծ դժվարություն ներկայացնող վթարների հետևանքները վերացնելու ուղղությամբ համարժեք գործողությունները ֆինանսավորելու հնարավորություն, տեղական բնակչությունը, հատկապես՝ երեխաները, կանգնում են մահվան կամ առողջությունը քայքայելու վտանգի առջև, որը կարող է վրա հասնել պահուստների սկզբնական պայթյուններից հետո երկար ժամանակ հարակից տարածքներում պահպանվող չպայթած զինամթերքի հետ շփվելու ընթացքում:
Ստորև ներկայացվող աղյուսակը տվյալներ է պարունակում զինամթերքների պահուստների 1990-ականների կեսից ի վեր տեղի ունեցած առանձին պայթյունների մասին:

Ամսաթիվը	Պետությունը	Վայրը	Զոհված	Վիրավոր	Հնարավոր պատճառը
մարտ, 1997 թ.	Ալբանիա	15 վայր	56	59	Մարդկային գործոն և անվտանգություն
6 մայիսի, 2004 թ.	Ուկրաինա	Նովոբոգդանովկա	5	10	Հրդեհ (Մարդկային գործոն՝ ծխելը)
31 մարտի, 2005 թ.	Կամբոջա	Անդոնգ Չեն	6	20	Բարձր ջերմաստիճան
8 դեկտ, 2005 թ.	Պակիստան	Ջիանդոլա	12	50	Ոչ պատշաճ սպասարկում
8 հուլիսի, 2006 թ.	Մոնտենեգրո	Վիր	0	32	Կայծակահարություն
19 հոկտ, 2006 թ.	Սերբիա	Պարացին	0	10	Անհայտ
2 մարտի, 2007 թ.	Սլովակիա	Նովակի	8	45	Անհայտ
26 հուլիսի, 2007 թ.	Սիրիա	Հալեպ	15	50	Հրթիռային վառելիքի բռնկում
9 հուլիսի, 2008 թ.	Ուզբեկստան	Կազան	3	21	Հրդեհ
4 դեկտ, 2008 թ.	Հնդկաստան	Գանդիդամ	2	6	Հրդեհ
19 մարտի, 2009 թ.	Ղազախստան	Դարբազա (Արիս)	4	16	Հրդեհ

Աղբյուրը. **«Բռնկման միջադեպերի սպառնալիքը զինամթերքի պահեստավայրերում», (Քենթ, Միացյալ Թագավորություն, 15 հուլիսի, 2009 թ.)*The Threat from Explosive Events in Ammunition Storage Areas* (Kent, UK: ECAO-Explosive Capabilities Limited, 15 July 2009), www.iansa.org/un/documents/ExplosiveEvents1995-2009.pdf**:

Շատ միջազգային կազմակերպություններ ընդունում են այս սպառնալիքների առկայության փաստը և պայմաններ ստեղծում ավելցուկային զենք-զինամթերքի պահուստների վերացման ուղղությամբ աջակցության և համագործակցության ծրագրերի համար: Պատուհան 10.3-ում համառոտ ներկայացվում են միջազգային աջակցության այն մեխանիզմները, որոնց առթիվ համաձայնություններ են ձեռք բերվել Եվրոպայում անվտանգության և համագործակցության կազմակերպության (ԵԱՀԿ) շրջանակներում:

Դարասկզբից սկսած՝ ՆԱՏՕ-ն կարևոր դերակատարում է ունեցել զենքի և զինամթերքի խոշոր պահուստների հետ կապված խնդիրները հանգուցալուծելու գործում: «Գործընկերություն հանուն խաղաղության» նախաձեռնության նպատակային հիմնադրամների միջոցով ՆԱՏՕ-ն իրականացնում է դոնորային աջակցության «համակարգող կենտրոնի» դերը, մինչդեռ ՆԱՄՍԱ-ն՝ ՆԱՏՕ-ի Տեխնիկական ապահովության և մատակարարման հարցերի գործակալությունը (Maintenance and Supply Agency, NAMSA) հանդիսանում է այն հասցեատերը, որին գործադիրների ներկայացուցիչները նշված հարցերով դիմում են առաջին հերթին: Պատուհան 10.4-ը ՆԱՏՕ-ի այս դերակատարման մասին տալիս է լրացուցիչ տեղեկություններ:

Զենքերի ոչնչացման հարցերով նպատակային հիմնադրամի արձանագրած հաջողությունները տպավորիչ են: Իր գործունեության միայն առաջին հինգ տարվա ընթացքում այս հիմնադրամը հա-

վաքել է 16 միլիոն եվրոյից ավելի կամավոր հանգանակություններ՝ Եվրաատլանտյան ամբողջ տարածաշրջանում մի շարք ծրագրեր իրականացնելու համար, և ապահովել մոտ 2.5 միլիոն հակահետևակային ականների, 325 բարձր թռչքայնության զենիթային հրթիռների, 320 տոննա հրթիռային վառելիքի, 28,000 միավոր հրազենի և թեթև զենքերի և 1,800 տոննա զինամթերքի ոչնչացում[71]:

Պատուհան 10.3. Միջազգային աջակցությունը սովորական զենքերի պահուստների կառավարման գործում

ԵԱՀԿ մասնակից պետություններն ընդունում են, որ ավելցուկային սովորական զինամթերքի, պայթուցիկ նյութերի և պայթեցման սարքավորումների պահուստների վտանգը հաճախ պայմանավորված է լինում դրանց պահեստավորման և պահպանության ոչ համարժեք և շրջահայաց պայմաններով: Հետևաբար, նրանք համաձայն են, որ պետք է ուշադրություն դարձնել պահուստների պատշաճ անվտանգության ապահովմանը, և որ սովորական զինամթերքի, պայթուցիկ նյութերի և պայթուցիչ սարքերի պահուստների նկատմամբ ազգային անվտանգության և ապահովության վերահսկման մեխանիզմները էական կարևորություն ունեն պայթյունները, շրջակա միջավայրի աղտոտումների վտանգը չեզոքացնելու տեսանկյունից, ինչպես նաև՝ հափշտակության, կոռուպցիայի և պաշտոնական անփութության հետևանքով դրանց կորուստը կանխելու համար:

Ավելցուկների ռիսկայնությունը գնահատելիս, ըստ ԵԱՀԿ-ի, պետք է, ի թիվս այլոց, հաշվի առնվեն հետևյալ գործոնները.

- սովորական զինամթերքի, պայթուցիկ նյութերի և պայթեցման սարքավորումների տրանսպորտային փոխադրման անվտանգությունը լավագույնս երաշխավորող ընթացակարգերի առկայություն.
- պահուստների կառավարման և անվտանգության ընթացակարգերի հարցերով անձնակազմի վերապատրաստում.
- վերահսկիչ և աուդիտային ստուգման լիազորությունների իրականացումն ապահովող համակարգի առկայություն:

ԵԱՀԿ-ն մեխանիզմներ է ստեղծել այն երկրներին համապատասխան տեխնիկական, ֆինանսական, խորհրդատվական և այլ կարգի աջակցություն ցուցաբերելու համար, որոնք կանգնած են ավելցուկային զինամթերքի և պայթուցիկների պահեստավորման հետ կապված լուրջ վտանգների առջև: Այս աջակցությունը տրամադրվում է կամավորության հիմունքներով, երբ հայցող երկիրը գործում է լիարժեք թափանցիկության պայմաններում և համաձայն է, որ աջակցության տրամադրման ուղղությամբ ջանքերը ղեկավարվեն համատեղ աշխատանքային խմբի կողմից:

Աղբյուրը. **ԵԱՀԿ, «*ԵԱՀԿ-ի փաստաթուղթը սովորական զինամթերքների պահուստների մասին*» (Վիեննա, Եվրոպայում անվտանգության և համագործակցության կազմակերպություն, նոյեմբեր, 2003 թ.), OSCE, *OSCE Document on Stockpiles of Conventional Ammunition* (Vienna: Organization for Security and Co-operation in Europe, November 2003), www.osce.org/item/1538.html**:

Պատուհան 10.4. ՆԱՏՕ-ն և ավելցուկային զենքի և զինամթերքի ոչնչացումը

ՆԱՏՕ-ի «Գործընկերություն հանուն խաղաղության» (ԳՀԽ) նախաձեռնության Նպատակային հիմնադրամը ստեղծվել է 2000 թ. և այժմ զբաղվում է բոլոր տեսակի սովորական զենքերի և զինամթերքների ոչնչացման հարցերով: Հիմնադրամի ծրագրերը սկզբնական շրջանում մշակվում էին ավելցուկային զենքի և զինամթերքի խոշոր խմբաքանակների տիրապետող և դրանց անվտանգության ապահովման հարցում դժվարություններ ունեցող Բալկանյան և նախկին խորհրդային Միության հանրապետությունների համար: Նպատակային հիմնադրամի յուրաքանչյուր ծրագիր ունի հետևյալ չորս հիմնական բաղադրիչները. տվյալ երկրի կողմից իրեն համապատասխան աջակցություն տրամադրելու մասին հայտի առկայություն, տվյալ ծրագրի իրականացման պատասխանատուն հանդիսացող պետության կողմից անհրաժեշտ միջոցների հավաքագրում, իրավական և ֆինանսական անհրաժեշտ փաստաթղթերի մշակում և ստորագրում, ծրագրի իրականացում: Վերջին բաղադրիչի իրագործումը սովորաբար վստահվում է ՆԱՏՕ-ի Տեխնիկական ապահովության և մատակարարման հարցերի գործակալությանը (NATO Maintenance and Supply Agency, NAMSA): Զենքերի ոչնչացումը հանդիսանում է վերջինիս գործունեության հիմնական ուղղություններից մեկը, և այն իր տրամադրության տակ ունի պայմանագրերը մշակելու և կնքելու, դրանց կատարումը և ֆինանսական կառավարումը իրականացնելու համար

[71] «Սպառազինությունների ոչնչացման Նպատակային հիմնադրամի ստեղծման հինգերորդ տարեդարձ», ՆԱՏՕ-ի նորություններ (16 նոյեմբերի, 2005 թ.), “Fifth Anniversary of Arms Destruction Trust Fund,” NATO News (16 November 2005) www.nato.int/cps/en/natolive/news_21574.htm?selectedLocale=en:

անհրաժեշտ կարողություններ: Այժմ ԳՀԽ, «Միջերկրական ծովի տարածաշրջանի երկխոսություն» և «Ստամբուլյան համագործակցություն» նախաձեռնությունների շրջանակներում համագործակցում է 34 պետություն: Իրականացվել կամ պատրաստվում են ծրագրեր հետևյալ երկրների համար՝ Աֆղանստան, Ալբանիա, Ադրբեջան, Բելառուս, Բոսնիա-Հերցեգովինա, Վրաստան, Հորդանան, Ղազախստան, Մոլդովա, Մոնտենեգրո, Տաջիկստան, Սերբիա և Ուկրաինա: ՆԱՏՕ-ի Նպատակային հիմնադրամը ապացուցել է իր՝ որպես միջազգային համագործակցության գործիքի արդյունավետությունը և ամենայն հավանականությամբ կաշխատի մի քանի տարի շարունակ: Նաև պահպանվում է այլ միջազգային կազմակերպությունների կողմից այս կարգի ծրագրերի մշակման և իրականացման գործում ՆԱՏՕ-ի հետ համագործակցելու ներուժը:

***Աղբյուրը.* Պիտեր Քորթնի-Գրին, «ՆԱՏՕ-ն և ավելցուկային զենքի և զինամթերքի ոչնչացումը», *Ժամանակակից անվտանգության քաղաքականությունը,* Հ-29:1, (ապրիլ, 2008 թ.), էջ 15–31, Peter Courtney-Green, "NATO and Demilitarization of Surplus Weapons and Ammunition," *Contemporary Security Policy* 29:1 (April 2008): 15–31**:

Նպատակային հիմնադրամների օգնությամբ ՆԱՏՕ-ն ոչ թե պարզապես լուծում է առկա հիմնախնդիրը, այլ նաև ներդրում է ունենում աջակցություն ստացող երկրի՝ ոչնչացման աշխատանքները հետագայում սեփական ուժերով կատարելու [72] կամ ավելցուկային զենքի և զինամթերքի ապահով, անվտանգ և հաշվետու կառավարում իրականացնելու կարողությունների հզորացման գործում[73]:

Որպես ավելցուկային պահուստների կառավարման աշխատանքների մի մաս՝ «ԻԱՆՍԱ»-ի՝ Հրազենի հարցերով Համաշխարհային ընկերակցության (International Action Network on Small Arms, IANSA) կողմից մշակվել են մի շարք կարևոր առաջարկություններ (ներկայացված են Պատուհան 10.5-ում), որոնց նպատակն է բարձրացնել ավելցուկային զենքի և զինամթերքի՝ որպես այդպիսին ճանաչման, գնահատման և ոչնչացման ուղղությամբ իրականացվող գործողությունների արդյունավետությունը: Այդ առաջարկություններից մի քանիսը ուղղակիորեն առնչվում են ավելցուկային զենքի և զինամթերքի հետ կապված կոռուպցիոն ռիսկերին, որոնք հետազոտվում են հաջորդ կետում:

Պատուհան 10.5. ԻԱՆՍԱ-ի առաջարկությունները ավելցուկային զենքի և զինամթերքի կառավարման ուղղությամբ (քաղվածքներ)

Պահուստների պահպանություն.

- պահուստները պահել պատշաճ շինություններում, որոնք հագեցած են տեղի բնակչության համար ռիսկի գնահատման արդյունքներով ընտրված և դրա համար առավել լավ հարմարեցված վայրերում տեղակայված անվտանգության համակարգերով.
- զենքն ու զինամթերքը պահել համապատասխան ջերմաստիճանի և կլիմայի պայմաններում
- պահուստների պահման վայրեր մուտք գործելու թույլտվությունը տալ միայն դրա համար հատուկ լիազորված, համապատասխան վերապատրաստում և անվտանգության ստուգում անցած անձանց.
- հաշվառել և զեկուցել պահուստների պահպանման և օգտագործման կանոնների խախտման հետևանքով առաջացած հումանիտար բնույթի բոլոր հետևանքները, անգամ եթե այդ խախտումները տեղի են ունեցել անզգուշության հետևանքով:

Ավելցուկները՝ որպես այդպիսիք ճանաչելու և դրանք գնահատելու ընթացքում պետք է կիրառվեն հետևյալ չափանիշները.

- ներքին և արտաքին սպառնալիքների գնահատումը, ինչպես նաև ազգային անվտանգության/պաշտպանական ռազմավարությունն ու հայեցակարգը.

[72] «ՆԱՏՕ-ն Վրաստանի կօգնի ավելի շատ հրթիռներ ոչնչացնելու», ՆԱՏՕ-ի նորություններ (24 հոկտեմբերի, 2007 թ.), "NATO to Help Georgia Destroy More Missiles," NATO News (24 October 2007) www.nato.int/cps/en/natolive/news_7925.htm?selectedLocale=en:

[73] «ՆԱՏՕ-ն աջակցում է Աֆղանստանին զինամթերքի պահեստների անվտանգությունը բարելավելու գործում», ՆԱՏՕ-ի նորություններ (7 մայիսի, 2008 թ.), "NATO Assists Afghanistan to Improve Munitions Stockpile Safety," NATO News (7 May 2008) www.nato.int/cps/en/natolive/news_7258.htm?selectedLocale=en:

- վերաբերելի քաղաքական մոտեցումներն ու օրենսդրությունը, ինչպես նաև՝ բյուջետային և ծախսային գերակայությունները.
- զինման ենթակա անվտանգության պետական ուժերի թվաքանակի մասին տվյալները.
- զինված ուժերի պահեստազորի քանակի մասին ճգրիտ, պլանավորված և կանոնավոր կերպով թարմացվող տվյալները.
- անվտանգ պահեստավորման համապատասխան շինությունների, ինչպես նաև դրանց պատշաճ սպասարկման և պահպանության կարողությունների առկայությունը:

Օգտահանում և ոչնչացում.

- ապահովել, որ պահուստները պատշաճ կերպով սպասարկվեն, պահպանվեն և փոխադրվեն ընդհուպ մինչև դրանց ոչնչացման կետը.
- արագացնել և առանց ձգձգումների իրականացնել ոչ պետքական, ավելցուկային և վնասված պայթուցիկների պահուստների ոչնչացումը.
- ընտրել ոչնչացման գործողության համար պատշաճ վայր և ապահովել դրա հագեցվածությունը ոչնչացման համար անհրաժեշտ տեխնիկայով և շինություններով.
- պահպանել ոչնչացման հատուկ միջոցներին և ընթացակարգերին վերաբերող նորմերը, որոնք սահմանված են ՄԱԿ-ի Գլխավոր քարտուղարի 2000 թ. նոյեմբերի 15-ի զեկույցում (կետ 19-րդ).
- միջոցներ ձեռնարկել ոչնչացման աշխատանքների հետևանքով մարդկանց, անասուններին, զույքին և շրջակա միջավայրին սպառնացող հնարավոր վնասը նվազեցնելու ուղղությամբ.
- ոչնչացման աշխատանքների պլանավորումը, կազմակերպումն ու իրականացումը կատարել համապատասխան վերապատրաստում անցած ոչնչացման ոլորտի մասնագետների կողմից:

Աղբյուրը. **ԻԱՆՍԱ, «Պահուստների կառավարում և ավելցուկների օգտահանում» (2007թ.), IANSA, *Stockpile management & surplus disposal* (2007), http://www.iansa.org/un/documents/StockpileManagement.pdf**:

Օգտահանման կոռուպցիոն ռիսկերը

Պաշտպանության ոլորտի հանդեպ հանրային և խորհրդարանական ուշադրությունը հաճախ կենտրոնացած է լինում նոր ռազմական համակարգերի կամ ենթակառուցվածքային ծրագրերի շրջանակներում իրականացվող գնումների, հատկապես՝ խոշոր գործարքների վրա: Նվազ ցայտուն, սակայն կոռուպցիոն ռիսկերով ոչ պակաս «հարուստ են» այն գործընթացները, որոնց շրջանակներում պաշտպանության նախարարությունը վաճառում է ավելորդ համակարգերը, տեխնիկան կամ ենթակառուցվածքը:

Պատուհան 10.6-ում ներկայացված է ավելցուկային տանկերի վաճառքի հետ կապված կոռուպցիայի մի օրինակ: Ինչ-որ չափով անսպասելի է, որ այս դեպքը տեղի է ունեցել մի երկրում, որը ԹԻ-ի կողմից դասվում է կոռուպցիայի ամենացածր մակարդակն ունեցողների թվին՝ Ֆինլանդիայում[74]: Այս կոնկրետ դեպքում կոռուպցիան անհապաղ բացահայտվել էր, և դրան մասնակցած անձինք ազատվել էին աշխատանքից ու ենթարկվել քրեական հետապնդման:

Նման հանգուցալուծումը հազվադեպ երևույթ է այն երկրների համար, որոնց պաշտպանության ոլորտի կառավարումը կրում է նվազ թափանցիկ և հաշվետու բնույթ, երբ կոռուպցիոն ռիսկերը կապված են լինում օգտահանման գործընթացում կայացվող չորս տեսակի որոշումների հետ:

Առաջին տեսակը ավելցուկային ռազմական համակարգի, տեխնիկայի կամ զինամթերքի ոչնչացման մասին պայմանագիր կնքելու որոշումն է: Ճիշտ այնպես, ինչպես պաշտպանության ոլորտի մյուս պայմանագրերի դեպքում, այստեղ ևս կոռուպցիոն ռիսկերը կարելի է նվազեցնել բաց մրցույթների և հստակ սահմանված, այդ թվում՝ բնապահպանական անվտանգությանը վերաբերող պահանջներով ղեկավարվող մրցակցային ընթացակարգերի միջոցով: Եվ ընդհակառակը՝ կոռուպցիոն հնարավորություններն ավելանում են, եթե մրցակցությունը կրում է սահմանափակ բնույթ, կամ մրցութային պահանջները այնպես են ձևակերպված, որ նախապես գերապատվությունը տալիս են կոնկրետ ընկերության: Ծայրահեղ դեպքերում պաշտպանության նախարարությունը կարող

[74] Կոռուպցիայի ընկալման 2008 թ. համաթվում Ֆինլանդիան դասվում էր ամենաքիչ կոռուպցիան ունեցող հինգ երկրների թվին:

է օգտագործել միակ աղբյուրից գնման ընթացակարգը, որի հետևանքով, օրինակ, պայմանագիրը կնքվում է պաշտպանության նախարարության սեփականության ներքո գտնվող ընկերության հետ: Նման դեպքերից մեկում համապատասխան ընկերության գործադիր տնօրենը հետագայում ձերբակալվել էր և մեղադրվել աշխատանքների կատարումը մասնավոր ենթակապալառուին հանձնելու մեջ[75]:

Երկրորդ տեսակի որոշումը արտապատվիրման միջոցով առանձին, օրինակ՝ զենքի, զինամթերքի պահուստավայրերի անվտանգության ապահովման ծառայությունների գնումն է: Եվ կրկին, թափանցիկությունն ու բաց մրցույթը հանդիսանում են հակակոռուպցիոն հիմնական միջոցները, սակայն շատ հաճախ պաշտպանության ոլորտի պաշտոնյաները տրվում են մրցակցային հնարավորությունները սահմանափակելու գայթակղությանը կամ անգամ իսկ՝ անմիջական բանակցությունների մեջ մտնում որևէ ընկերության հետ: Նման դեպքերում կոռուպցիան իր բացասական անդրադարձն է ունենում անվտանգության և ապահովության հետ կապված նախորդ կետում քննարկված խնդիրների վրա, քանի որ երկու կողմերն էլ շահագրգռված են լինում պայմանագրի գործողության ժամկետը որքան հնարավոր է երկարեցնելու մեջ, և դրան համապատասխան՝ ավելցուկների ոչնչացման իրականացումն անընդհատ ձգձգվում է:

Երրորդ տեսակ որոշումները վերաբերում են համակարգերի, տեխնիկայի և ենթակառուցվածքների վաճառքին: Չնայած գնորդ-վաճառող հարաբերությունների բնույթը փոխվում է, սակայն վերը նշված հակակոռուպցիոն մեթոդներն այստեղ նույնպես կիրառելի են: Թափանցիկության պահանջը վերաբերելի է ընթացակարգերին, վերաբերելի կանոնակարգերին, վաճառվող ապրանքներին և դրանց վիճակին: «Խառը» կանոններն ու ընթացակարգերը, համադրվելով թափանցիկության բացակայության հետ, էականորեն լայնացնում են պաշտոնյայի հայեցողության շրջանակը և համապատասխանաբար՝ օգտահանման հետ կապված կոռուպցիոն հնարավորությունները: Մրցակցայնության պահանջը նույնպես կիրառելի է, ինչպես և օգտահանման առթիվ վերը նշված երկու տեսակի որոշումների դեպքում:

Պատուհան 10.6. Սպառազինությունների ավելցուկային համակարգերի օգտահանման հետ կապված կոռուպցիայի մեղադրանքները

Սպառազինությունների համակարգեր

Ֆինլանդիայի Գլխավոր դատախազը՝ Յորմա Այիյալան, քրեական մեղադրանքներ է առաջադրում հինգ անձանց նկատմամբ: Մեղադրյալներից երկուսը ղեկավար պաշտոններ են զբաղեցրել զինված ուժերի համակարգում: Մնացած երեքը աշխատել են տեխնիկայի և այլ ապրանքների վերամշակման ընկերությունում: Գործը վերաբերում է մի մրցույթի, որի շրջանակներում զինված ուժերը ցանկանում էին գտնել մի գնորդի, ով 2007–2009 թթ. ընթացքում կօգտահաներ 360 միավոր զրահապատ տեխնիկա: Ըստ մեղադրանքի՝ հաղթողն ընտրվել էր օրենքի հանցավոր խախտումներով իրականացված մրցույթի արդյունքում, ինչի հետևանքով նրա մրցակցին պատճառվել էր 350,000 եվրոյի վնաս:

Զինված ուժերի ունեցած դերակատարման հետ կապված ամենածանր մեղադրանքներն առաջադրվել էին վաճառքների գծով տնօրենին, ով այլևս զինված ուժերի համակարգում չի աշխատում: Մեղադրական եզրակացության համաձայն՝ նա, հաղթող ընկերության ներկայացուցիչներից կաշառք ստանալով, մրցույթի առթիվ որոշում կայացնող անձանց մոտ կեղծ համոզմունք է առաջացրել առ այն, որ այդ ընկերության առաջարկն ավելի գերադասելի է, քան մրցակիցների մրցութային փաթեթը: Պետական մեղադրողը պահանջում է, որ վաճառքների գծով տնօրենը մեղավոր ճանաչվի ըստ հետևյալ մեղադրանքների՝ կաշառք ստանալը, պաշտոնեական կեղծիք կատարելը, որն առաջացրել է ծանր հետևանքներ, պաշտոնեական դիրքը չարաշահելը, որն առաջացրել է ծանր հետևանքներ և ծառայողական գաղտնիքի հրապարակում: Ըստ գլխավոր դատախազի՝ կաշառք ստանալը արտահայտվել էր հյուրասիրությունից և զվարճանքի ծառայություններից օգտվելու մեջ, ընդ որում՝ ոստիկանության քննիչների մոտ կասկածներ կային, որ տվյալ պաշտոնատար անձը ստացել էր նաև կանխիկ կաշառք՝ 6,000 եվրոյի չափով: Հաղթող ընկերության կառավարչական գործառույթներ իրականացնող աշխատակիցներից մեկը խոստովանել էր, որ նշված գումարը, իր վերադասներից մեկի խնդրանքով, դարձնագույն ծրարի մեջ հանձնել էր վաճառքների գծով տնօրենին: Պետական մեղադրողը, սակայն, 6,000 եվրոյի փոխանցման փաստը հաստատող ապացույցները դիտել էր անբավարար:

[75] «Թերեմ» զինվորական ընկերության գործադիր տնօրենը ձերբակալվել է», «Դարիկնյուս» (9 սեպտեմբերի, 2009 թ.), “The Executive Director of the Defence Company Terem was Arrested,” DarikNews (9 September 2009), http://dariknews.bg/view_article.php?article_id=397074:

Զինված ուժերի համակարգում աշխատող մեկ այլ տնօրենի մեղադրանք է առաջադրվելու պաշտոնական անփութության հոդվածով, փաստացի՝ ոչ ուշադիր լինելու համար: Այս տնօրենը պարզապես վստահել էր վաճառքների գծով տնօրենի կողմից կազմված «Գնային համեմատության մասին» տեղեկանքին և դրա հիման վրա նախապատրաստել «Մրցույթում հաղթող ճանաչելու մասին» որոշման նախագիծը: Այս փաստաթուղթը այնուհետև ներկայացվել էր վերադասության կարգով՝ անցնելով զինված ուժերի աստիճանակարգության օղակները, սակայն ոչ ոք չէր ուսումնասիրել նախագծի հիմքում ընկած և վաճառքների գծով տնօրենի կողմից կազմված տեղեկանքում արված գնային համեմատությունները: Այս գործարքի առթիվ վերջնական որոշումը կայացվել էր այն ժամանակվա պաշտպանության նախարարի կողմից՝ հիմք ընդունելով վերը նշված որոշման նախագիծը:

Մրցույթում հաղթած և պայմանագիրը ստորագրած ընկերության ներկայացուցիչներին մեղադրանք է առաջադրվելու հետևյալ հոդվածներով. պաշտոնական կեղծիք կատարելը, որն առաջացրել է ծանր հետևանքներ, առևտրային գաղտնիք կազմող տեղեկությունների հետ վարվելու կանոնները խախտելը և կաշառք տալը: Բացի այդ, ոստիկանության քննիչների մոտ կասկածներ են եղել առ այն, որ հաղթող ընկերության կառավարման գծով տնօրենի և նրա տեղակալի կողմից նույնպես թույլ են տրվել չարաշահումներ, սակայն դատախազը չկարողացավ հիմքեր գտնել նման մեղադրանքներ առաջադրելու համար:

***Աղբյուրը.* «Բանակային տանկերի օգտահանման գործարքը հանգեցրեց կաշառքի գործով դատաքննության», «Հելսինգին Սանոմաթ», միջազգային թողարկում, (26 նոյեմբերի, 2009 թ.), "Deal to Scrap Army Tanks Leads to Bribery Trial," *Helsingin Sanomat, International Edition* (26 November 2009), http://www.hs.fi/english/article/Deal+to+scrap+army+tanks+leads+to+bribery+trial/1135251039606:**

Այն, թե ինչպես է ավելորդ գույքի հետ վարվում Ավստրալիայի Պաշտպանության դեպարտամենտը, կարող է համարվել լավագույն փորձ: Դեպարտամենտի կողմից ավելցուկային ռազմական գույքի օտարումը դիտվում է որպես առանձին մի փուլ, որը կազմում է ենթակառուցվածքային գույքի կենսական ամբողջական ցիկլի կառավարման համալիր և հետևողական գործընթացի մի մասը[76]: Օտարման ընթացակարգը միանգամայն պարզ է (տե՛ս Գծապատկեր 10.1-ը), և դրան համացանցում կարող է ծանոթանալ այս հարցով հետաքրքված ցանկացած անձ[77]: Յուրաքանչյուրը շատ արագ կարող է իր համար պարզել, թե որոնք են գործընթացի հիմնական փուլերը, որոնք են դրանց ընթացքում կայացվող որոշումների չափանիշները, որոնք են այս կամ այն գործունեության հնարավոր հետևանքները, կիրառելի կանոնները, և անգամ իսկ կարող է ծանոթանալ այդ կանոնների տեքստին: Այսպիսով, հանրային պաշտոնյայի հայեցողական լիազորությունների սահմանափակ բնույթը, զուգորդված մրցակցային ընթացակարգերի հետ, էապես նվազեցնում է օգտահանման հետ կապված կոռուպցիայի հնարավորությունները:

Օգտահանման ոլորտում կայացվող որոշումների չորրորդ և վերջին տեսակը վերաբերում է բարտերներին (ապրանքային փոխանակումներին): Սա օգտահանման թերևս ամենամեծ կոռուպցիոն ռիսկեր պարունակող եղանակն է: Օրինակ՝ շատ երկրներում զինված ուժերը գույքի ամենամեծ «սեփականատերն են», և այդ գույքային ակտիվները, արդեն ավելորդ դարձած, չափազանց գրավիչ ունեցվածք են, օրինակ՝ քաղաքի կենտրոնում գտնվող շինությունը: Եղել են դեպքեր, երբ «Առաջնորդվենք զինվորների հոգսերով» նշանաբանի տակ պաշտպանության ոլորտի պաշտոնյաները այս չափազանց գրավիչ տարածքները փոխանակել են բնակարանների հետ՝ անձամբ ընտրելով այդ բնակարանները տրամադրող մատակարարին: Երևի թե, կոռուպցիայի դեմ պայքարի միակ արդյունավետ միջոցը այս դեպքում կլինի ընդհանրապես նման գործարքները օրենքով արգելելը:

[76] Ավստրալիայի կառավարություն, Պաշտպանության դեպարտամենտ, «Ենթակառուցվածքների կառավարումը», Australian Government, Department of Defence, Infrastructure Management, www.defence.gov.au/IM:

[77] Ավստրալիայի կառավարություն, Պաշտպանության դեպարտամենտ, «Ավելցուկային ռազմական գույքի օտարման ուղեցույց, Թողարկում Հ-4.9 (սեպտեմբեր, 2009 թ.), Australian Government, Department of Defence, Guidelines for the Disposal of Surplus Defence Property, Version 4.9 (September 2009), http://www.defence.gov.au/im/disposal/main.htm:

Քայլ 1-ին. Գույքը ճանաչել ռազմական կարիքների տեսանկյունից ավելցուկային

1. Կարիքների տեսանկյունից ավելցուկային գույքը պարզված է.
2. Նշանակել ծրագրի ղեկավարի.
3. Նախապատրաստել ծրագիրը՝ ներառելով ռիսկերի բացահայտում, ռիսկերի վերլուծություն, ռիսկերի նվազեցում, ծրագրի ժամանակացույց, գույքի գնահատում
4. Գույքը ընդգրկել Զինվորական գույքի օտարման ծրագրում

Տարբերակ 1-ին
Վաճառքը բաց շուկայում

Քայլ 2-րդ. Գույքը նախապատրաստել օտարման համար

1. Նախապատրաստել գույքի օտարման ծրագրի նախագիծը
2. Նախապատրաստել գնման և գնահատման նախագիծը
3. Անցնել համապատասխանության ապահովման ընթացակարգերը
4. Կատարել բնապահպանական և պահանջվող այլ աշխատանքները
5. Ստանալ բնապահպանական ծառայությունների թույլտվությունը
6. Ուղարկել առաջարկները ֆինանսների և գույքի ազատականացման (մասնավորեցման) հարցերի նախարարներին և բնակկոմունալ հարցերի նախարարին՝ քննարկման համար

Քայլ 3-րդ. (Ա) Գույքի օտարումը բաց շուկայում

1. Հավաստվեք, որ գույքը ավելցուկային է և ստուգեք օտարման ռազմավարությունը
2. Նշված նախարարություններից ստացեք արտոնագրեր
3. Պարզեք օտարման եղանակը և կատարեք անհրաժեշտ փաստաթղթավորումը (մրցույթ, աճուրդ, մասնավոր պայմանագիր)
4. Նախապատրաստեք վաճառքի և մրցույթի ստանդարտ պայմանների պայմանագիրը
5. Մարքետինգային գործակալը հայտնում է օտարման նախաձեռնության մասին
6. Գրանցեք մրցույթը մրցույթների ռեգիստրում
7. Օտարման անցկացումը ընտրված եղանակի համաձայն
8. Առաջարկների գնահատում
9. Ըստ՝ անհրաժեշտության խորհուրդ տվեք հավանական գնորդներին
10. Գործարքի մասին կարծիքների փոխանակում
11. Վաճառքի փաստի մասին (վաճառքի օրվա մասին) ծանուցում

Տարբերակ 2-րդ
Նախապատվային վաճառք

Քայլ 2-րդ. Գույքը նախապատրաստել օտարման համար

1. (Զինվորական հարցերի) խորհրդարանական քարտուղարի միջոցով ստացվում է նախապատվության հիմքով վաճառքի առաջարկը (պատվիրատուից)
2. Եթե գույքը ավելցուկային է, խորհրդակցեք ֆինանսների/մասնավորեցման կառավարման նախարարությունների հետ
3. Առաջարկն ուղարկեք համապատասխան նախարարություններին՝ քննարկման և հավանության
4. Նշված նախարարություններից ստացեք արտոնագրերը
5. Տեղեկացրեք առաջարկողին որոշման մասին (համապատասխանեցման ընթացակարգի անցկացմամբ և պատշաճ ընթացակարգով), կցեք վաճառքի պայմանագիրը
6. Համապատասխանեցման աշխ-րի ավարտ և պատվիրատուից հետ հետագա աշխատանք

Քայլ 3-րդ. (Բ) Գույքի օտարումը նախապատվային վաճառքով

1. Նախարարի առաջարկի նախագծի պատրաստում՝ կցելով խորհրդարանական քարտուղարի նամակը, գաղտնիությունը պահպանելու համաձայնությունը, հաղորդագրություն ԶԼՄ-ների համար (մամլո գրասենյակի հետ համաձայնեցնելով)
2. Վաճառքի գործարքի նախապատրստման ավարտը՝ գործարքի մասին կարծիքների փոխանակում կատարելու համար
3. Օտարման մասին (վաճառքի օրվա մասին) ծանուցման (արձանագրության) կազմում և ուղարկում

Քայլ 4-րդ. Օտարման վերջնական ընթացակարգերի անցկացում

1. Օրենսդրական համապատասխանության ապահովում
2. Գործարքի իրավաբանական հաստատման ստացում
3. Հարկային տեղեկանքի ներկայացումը իրավական ապահովման ծառայությանը, վերջնական համաձայնեցման պայմանների որոշումը (ըստ անհրաժեշտության)
4. Անհրաժեշտ հաշիվ-ապրանքագրերի, գնման հանձնարարականների ստորագրում
5. Ծրագրի եզրափակում և տեղեկատվության գրացում գույքային ռեգիստրում
6. Ծրագրի ավարտական հաշվետվություն

Գծապատկեր 10.1. Պաշտպանական գույքի օտարման գործընթացի կառավարում:

Առաջարկություններ

Այս գլխի վերջին կետում ամփոփվում են պետական կառավարման մեխանիզմների ամրապնդմանը և օգտահանման ոլորտի կոռուպցիայի նվազեցմանն ուղղված, ինչպես նաև նախորդ կետում քննարկված պայմանագրային գործընթացի բարելավմանը վերաբերող առաջարկները:

Իրազեկում

Պաշտպանության նախարարությունները, խորհրդարանները և հասարակական կազմակերպությունները պետք է բարձրացնեն հասարակության իրազեկվածության մակարդակը՝ ավելցուկային ռազմական համակարգերի, զենքի, զինամթերքի և ենթակառուցվածքների հիմնախնդրի բոլոր բաղադրիչների վերաբերյալ, ներառյալ՝ օգտահանման ընթացքում առկա կոռուպցիոն ռիսկերը:

Պաշտպանական պլանավորումն ու ծրագրերը

Պաշտպանության ոլորտի ռացիոնալ պլանավորումը ավելցուկների արդյունավետ կառավարումն ապահովելու գրավականներից մեկն է: Այն թույլ է տալիս խնդիրը դիտարկել երկարաժամկետ կտրվածքով: Առաջին հերթին, ռացիոնալ պլանավորմամբ բացառվում են այն բոլոր դեպքերը, երբ պաշտպանական գերատեսչության կողմից կատարվող ներդրումներն ուղղվում են այն համակարգերի և/կամ ենթակառուցվածքների զարգացմանը, որոնք հետագա պլանավորման ընթացքում հայտարարվում են ավելորդ և օգտահանման ենթակա: Երկրորդ, լավ մշակված ծրագրերը վստահելի և կանխատեսումներ անելու հնարավորություն տվող տեղեկատվություն են տրամադրում այն տեխնիկայի և ենթակառուցվածքների տեսակների և քանակության մասին, որոնք ենթակա են լինելու ոչ անհրաժեշտ և ավելցուկային ճանաչվելու, ինչպես նաև այն զինամթերքի պահուստների մասին, որոնք ենթակա են լինելու ոչնչացման: Երրորդ, գործարար միջավայրը և հատկապես պաշտպանական արդյունաբերությունը այս տեղեկատվությունը կարող են օգտագործել իրենց գործունեության համապատասխան ոլորտներում ներդրումներ կատարելու և ազգային և հավանաբար նաև միջազգային մակարդակում մրցունակ դառնալու համար:

Տեղական դերակատարների կողմից պատասխանատվությունը ստանձնելը

Հրազենի ոչնչացման և ավելցուկային պահուստների օգտահանման գործում արտաքին խաղացողների դերը հաճախ այս գործընթացը սկսելու բանալին է: Շատ հաճախ պետությունները ցանկանում են ոչնչացնել իրենց ունեցած ավելցուկների գոնե մի մասը, բայց կա՛մ չեն կարողանում դա անել՝ ֆինանսական և/կամ տեխնոլոգիական բնույթի պատճառներով, կա՛մ չեն ցանկանում խոշոր ներդրումներ կատարել իրենց սեփական բյուջեից: Այնուամենայնիվ, ամեն դեպքում այս պետությունների համար օգտակար կլինի խնդրի լուծման պատասխանատվությունն իրենց վրա վերցնելը և դոնորների հետ հարաբերություններում նախահարձակ դիրքերից հանդես գալը: Դոնոր պետությունները, իրենց հերթին, պետք է տեղական կառավարություններին քաջալերեն պատասխանատվությունը ստանձնելու հարցում[78], միաժամանակ ձգտելով, որպեսզի խթանվեն օգտահանման գործընթացների թափանցիկության բարձրացումը և հաշվետվողականության ամրապնդումը:

Ծրագրային մոտեցում որդեգրելը ավելցուկների կառավարման հարցում

Կարճաժամկետ տեսլականից նայելով՝ ավելցուկային զենքն ու զինամթերքը ոչնչացնելը միշտ էլ ավելի էժան է, քան այն պահեստավորելն ու պահպանելը: Սակայն այս «կարճատես» մոտեցումը կարող է շատ վնասակար լինել երկարաժամկետ տեսանկյունից: Հետևաբար, առաջարկվում է օգտահանման առթիվ որդեգրել ծրագրային մոտեցում՝ ճիշտ այնպես, ինչպես դա պետք է անել որպես ժառանգություն ստացած մյուս խնդիրները լուծելիս: Այդ մոտեցումը, մասնավորապես, ներառում է՝

- նպատակներն ու գործունեության արդյունավետության ցուցիչները հստակ ամրագրելը.
- միջնաժամկետ կտրվածքով ծախսերի հաշվարկ կատարելը.
- այլընտրանքային տարբերակներ մշակելն ու միմյանց հետ համեմատելը.

[78] Սամի Ֆալթաս, «Բուլղարիա և Ռումինիա. Արագ սկիզբ, կասկածելի նվաճումներ, զինամթերքի ոչնչացումը», «Ժամանակակից անվտանգության քաղաքականությունը», Հ-29:1 (ապրիլ, 2008 թ.), էջ 78–102, Sami Faltas, “Bulgaria and Romania: Quick Start, Ambiguous Progress,” Contemporary Security Policy 29:1 (April 2008): 78–102:

- պաշտպանության ոլորտի ինստիտուտների ծրագրերի կառուցվածքում օգտահանման ծրագրերը տեսանելի դարձնելը.
- համապատասխան ծրագրի առնչությամբ իրականացվելիք կառավարման գործառույթները կենտրոնացնելը:

Միջազգային աջակցություն ստանալուն ձգտելը

Միջազգային աջակցությունը մատչելի է, երբ հիմնախնդիրները առանձնապես սուր բնույթ են ստանում: Պահուստներում տեղի ունեցող խոշոր միջադեպերը նույնպես գրավում են միջազգային համայնքի ուշադրությունը: Նախընտրելի է, սակայն, որ խոշոր պահուստներ կամ ռազմական համակարգերի ու զինամթերքի մեծ ավելցուկներ, սակայն քիչ դրամական միջոցներ և/կամ ոչ բավարար տեխնոլոգիաներ ունեցող պետությունները ավելի նախահարձակ գտնվեն՝ միջազգային աջակցության համար դիմելու տեսանկյունից: Թափանցիկության բարձրացումը և ծրագրային մոտեցման դրսևորումը դոնորներին կհամոզեն նման օգնությունը տրամադրելու անհրաժեշտության մեջ, քանի որ նրանք կտեսնեն, որ իրենց աջակցությունը օգտագործվելու է արդյունավետ կերպով և նպաստելու է հետագայում սեփական ուժերով այս խնդիրները լուծելու կարողության ձևավորմանը:

Հանրային-մասնավոր գործընկերություններ

Բացահայտեք հանրային-մասնավոր գործընկերությունների ներուժը, օրինակ, երկակի օգտագործման ենթակառուցվածքները զարգացնելիս: Այդ ընթացքում երաշխավորեք ծախսերի և օգուտների մասին հստակ պատկերացում կազմելու հնարավորությունը, ինչպես նաև փոխհամաձայնեցված պարտավորությունների թափանցիկ կատարումը:

Սպառազինությունների համակարգերի նկատմամբ կիրառեք կենսական ամբողջական ցիկլի կառավարման մոտեցումը

Ապագայում նույն խնդիրների առաջանալը կանխելու համար սպառազինությունների համակարգերի գնման և ենթակառուցվածքների զարգացման գործընթացների կառավարման ոլորտում որդեգրեք կենսական ամբողջական ցիկլի կառավարման մոտեցումը:

Եզրափակելով՝ պետք է ասել, որ լավ կառավարման սկզբունքների իրագործումը այն հիմքն է, որի վրա կառուցելով՝ կարելի է արդյունավետ և ռացիոնալ կերպով լուծել որպես ժառանգություն մնացած հիմնախնդիրները: Զենքերի և զինամթերքների պահուստների իմաստավորված կառավարումը, ավելցուկային զենք-զինամթերքի և ենթակառուցվածքների օգտահանման ընթացքում թափանցիկության և հաշվետվողականության ամրապնդումը այն հիմնական գործոններն են, որոնք թույլ են տալիս լուծել ավելցուկների ընդհանուր հիմնախնդիրը և շեշտակիորեն նվազեցնել օգտահանման գործընթացների հետ կապված կոռուպցիոն ռիսկերը:

ԳԼՈՒԽ 11.

ԶԻՆՎԱԾ ՈՒԺԵՐԻ ԱՆՁՆԱԿԱԶՄԻ և ԳՈՒՅՔԻ ՆԵՐԳՐԱՎՎԱԾՈՒԹՅՈՒՆԸ ՏՆՏԵՍԱԿԱՆ ԳՈՐԾՈՒՆԵՈՒԹՅԱՆ ՄԵՋ

Ներածություն

Անցումային շրջանի ժողովրդավարական պետություններում զինված ուժերը դեռևս մեծ ազդեցություն ունեն երկրի քաղաքական և տնտեսական կյանքի վրա: Որոշ անցումային ժողովրդավարությունների քաղաքական և անվտանգության տեսակետից դժվար անցյալը հանգեցրեց նրան, որ զինված ուժերը առանցքային դերակատարում ստանձնեցին այդ պետությունների կյանքում: Զինված ուժերին, բռնությունը իրավական արդյունավետ հսկողության տակ պահելու շնորհիվ, հաջողվեց ստեղծել քաղաքացիական վերահսկողության հանդեպ իրենց գերակայության սոցիալական և քաղաքական հիմքերը: Այսպիսով, պատահական չէ, որ զինված ուժերը դեռևս մեծ իշխանություն ունեն հասարակության կյանքում: Զարմանալի է, սակայն, բայց որոշ դեպքերում քաղաքացիական անձ հանդիսացող գործիչները նույնպես օգուտ քաղեցին այս իրավիճակից՝ բռնության քաղաքականության միջոցով փոխադարձ հարաբերություններ ձևավորելով զինված ուժերի հետ՝ նպատակ ունենալով պահպանել իշխանությունը և անորոշություն հաղորդել ժողովրդավարական զարգացումներին:

Քաղաքական և տնտեսական կյանքին զինված ուժերի միջամտության առավել կարևոր հետևանքներից մեկը հանդիսացավ այն, որ զինված ուժերը ձեռք բերեցին տնտեսական դերակատարում ունեցողների կարգավիճակ: Այս առումով, պետք է նշել, որ զինված ուժերն իրենց ռեսուրսները (մարդկային և գույքային) օգտագործում են տնտեսական գործունեությամբ զբաղվելու համար: Այս հակիրճ բացատրությունից կարելի է եզրակացնել, որ այս տնտեսական գործունեության մեջ զինված ուժերը ներքաշվում են ինչպես անձնական, այնպես էլ ինստիտուցիոնալ մակարդակով: Հետագայում նման տնտեսական գործունեության արդյունքում խաթարվում է պետական համակարգի ներսում զինված ուժերի ունեցած էական դերակատարումը, և վտանգվում են մարդու իրավունքները:

Սույն գլխում հատուկ ուշադրություն է դարձվում պաշտպանության ոլորտի (զինված ուժերի) անձնակազմի և գույքի մասնակցության ուսումնասիրությանը՝ առարկայական քննարկման նյութ դարձնելով զինված ուժերի ստանձնած տնտեսական դերակատարումը և նրանց տնտեսական գործունեության բացասական հետևանքները՝ որպես օրինակ ներկայացնելով Ինդոնեզիայի զինված ուժերի (ԻԶՈՒ, Tentara Nasional Indonesia, TNI) բիզնես գործունեության փորձի վերլուծությունը:

Զինված ուժերի վերածումը տնտեսական դերակատարի

Պաշտպանության ոլորտը հանդիսանում է պետության ամենաթանկ և ամենաբարդ համակարգերից մեկը: Ընդունված է, որ պետությունը իր պաշտպանական հզորությունները լավագույնս ապահովելու համար պետք է հսկայական միջոցներ ծախսի իր սեփական բյուջեից: Մյուս կողմից, պետությունը որպես գերակա ուղղություն պետք է ֆինանսավորի այլ ոլորտները ևս, մասնավորապես՝ կրթությունը, սոցիալական ապահովությունն ու պետական առողջապահությունը, որոնք գնալով ավելի շատ ծախսեր են պահանջում: Այս երկընտրանքը ինքնին չի նշանակում, որ զինված ուժերը, պաշտպանական բյուջեի կայուն ֆինանսավորումն ապահովելու համար, անպայման պետք է վերածվեին տնտեսական գործունեության սուբյեկտների: Մի խոսքով, զինված ուժերը պատրաստվում են ոչ թե շահույթ հետապնդող կառույց դառնալու, այլ մասնագիտացված անվտանգության ապահովման գործառույթ իրականացնելու՝ անգամ նվազագույն բյուջեի պայմաններում: Այնուամենայնիվ, զինված ուժերի տնտեսական գործունեությամբ զբաղվելու տենդենցը չի նվազում: Իրականում, այնպիսի երկրներում, ինչպիսիք են Բանգլադեշը, Ֆիլիպինները, Պակիստանը, Չինաստանն ու Ռուսաստանը, զինված ուժերը դեռևս ակտիվ մասնակցություն ունեն շահույթ հետապնդող գործունեության ոլորտում՝ թե՛ օրինական և թե՛ ապօրինի ձևով: Այդ տենդենցը վկայում է այն մասին, որ դեռևս շատերը գտնում են, որ զինված ուժերի՝ տնտեսական դերակատարի վերածվելը կրում է տրամաբանական բնույթ:

Ըստ Բրյոմմերհորսթերի և Փաեշի (Brömmelhörster and Paes), գոյություն ունի զինված ուժերի կողմից տնտեսական գործունեության մեջ ներգրավվելու մի քանի հիմնական պատճառ: Առաջին

հերթին, զինված ուժերի համար մատչելի են այն նյութատեխնիկական բազան ու մարդկային ռեսուրսները, որոնք ավելի քիչ հասանելի են քաղաքացիական հատվածի համար, և որոնք օգնում են նրանց լուծել իրենց խնդիրները: Երկրորդ, զինված ուժերը հաճախ զբաղվում են մասնավոր ձեռնարկատիրական գործունեությամբ պաշտպանական բյուջեի բացերը լրացնելու նպատակով: Երրորդ, պետական օղակների թուլությունը և զինված ուժերի նկատմամբ քաղաքացիական վերահսկողության ցածր մակարդակը լրացուցիչ խթան են հանդիսանում, որպեսզի զինված ուժերի վերնախավը ձեռնամուխ լինի բիզնես գործունեություն իրականացնելուն: Չորրորդ, զինված ուժերի որոշ բիզնեսների արմատները ձգվում են դեպի այն միջոցառումները, որոնք ձեռնարկվել են ապստամբ ուժերի ինքնաբավությունը ապահովելու համար: Եվ վերջապես, անգամ անվտանգության սպառնալիքների թուլացման պարագայում, զինված ուժերի կրճատումը դեռևս կապվում է շատ այլ խնդիրների լուծման հետ ևս, և հետևաբար՝ զինված ուժերը օգտագործվում են երկրորդական կարևորություն ունեցող գործառույթներում[79]: Նշվածից ելնելով՝ կարելի է առանձնացնել տնտեսական գործունեությանը զինված ուժերի մասնակցության մի քանի առավել բնորոշ տարբերակներ:

Գոյություն ունեն երկու տեսակի իրավիճակներ, որոնք նպաստում են զինված ուժերի վերածմանը տնտեսական գործունեության սուբյեկտների, այն է՝ քաղաքական-տնտեսական գործոնները և պետական բյուջեն լցնելու հետ կապված խնդիրները: Քաղաքականությունն ու տնտեսությունը միևնույն մետաղադրամի հակառակ կողմերն են: Այսպես, ընդունված է, որ եթե զինված ուժերի ներկայացուցիչներն ունեն քաղաքական իշխանություն, ապա նրանք նշանակալի ազդեցություն պետք է ունենան պետության տնտեսական կյանքում ևս և հակառակը: Այս դեպքում, զինված ուժերի տնտեսական գործունեությունը զգալիորեն ամրապնդում է նրանց քաղաքացիական դաշնակիցների կամ հենց զինվորական ղեկավարության քաղաքական իշխանությունը: Զինված ուժերի և քաղաքական-տնտեսական իշխանություն կրողների միջև նման փոխհարաբերությունները հաճախ ձևավորվում են բռնատիրական ռեժիմների պարագայում, ինչպես, օրինակ, Ինդոնեզիայում գեներալ Սուհարտոյի իշխանության ժամանակ:

Այնուամենայնիվ, զինված ուժերի տնտեսական գործունեությունը ոչ միշտ է, որ հետապնդում է քաղաքական իշխանություն ստանալու նպատակը: Կառավարման ոչ ամբողջատիրական համակարգի պայմաններում կամ անցումային շրջանի ժողովրդավարություններում զինված ուժերը, զրկվելով քաղաքական իշխանությունից, ստիպված են դառնալ պրոֆեսիոնալ: Դժբախտաբար, պրոֆեսիոնալ զինված ուժեր ունենալուն ուղղված ճնշումները չեն ստանում կառավարությունների անհրաժեշտ ֆինանսական աջակցությունը: Արդյունքում, զինված ուժերն ունենում են տնտեսական գործունեություն ծավալելու արդարացում, քանի որ նրանց բյուջեն ոչ լրիվ է ֆինանսավորվում պետության կողմից: Պնդվում է, որ նման արտաբյուջետային միջոցները կոչված են լրացնելու ռազմական բյուջեի պակասուրդը, չնայած որ իրականում նման տնտեսական գործունեությունն ավելի շատ հակված է ապահովելու շահույթների կենտրոնացումը բարձրաստիճան զինվորականների ձեռքերում: Բոլն ու Հենդրիքսոնը (Ball and Hendrickson) պնդում են, որ զինվորական կարիքների արտաբյուջետային ֆինանսավորմանը կարող է նպաստել մի քանի գործոն, այն է՝ գործադիրի կողմից բոլոր «հարցերի լուծման» արմատավորված մշակույթը, սոցիալական և տնտեսական կյանքում զինված ուժերի ունեցած դերը, անվտանգության հետ կապված խնդիրները, ինստիտուցիոնալ անկայունությունը և զինված ուժերի ներգրավվածությունը բնական պաշարների պահպանության կամ դրանց վաճառքի գործում[80]:

Տնտեսական գործունեության մեջ զինված ուժերի ներգրավվածության երկու դրսևորումներն էլ ինքնանպատակ չեն: Իրականում դրանք իրենց բնույթով ուղղված են որոշակի նպատակների իրագործմանը, ինչը կարող ենք տեսնել ԻԶՈՒ-ի իրականացրած բիզնես գործունեության օրինակի վրա:

---

[79] Յորն Բրյոմմերհորսթեր և Վուլֆ-Քրիսթիան Փաեշ, խմբ. «Զինված ուժերը որպես տնտեսական գործոն. Զինվորները բիզնեսի մեջ» (Նյու Յորք, «Փալգրեյվ Մաքմիլան հրատ-ուն, 2003թ.), Jörn Brömmelhörster and Wolf-Christian Paes, eds., The Military as an Economic Actor: Soldiers in Business (New York: Palgrave Macmillan, 2003):

[80] Դիլան Հենդրիքսոն և Նիկոլ Բոլ, «Զինված ուժերի արտաբյուջետային ծախսերն ու եկամուտները. խնդիրներ և քաղաքականության տեսլականներ դոնորների համար», Հակամարտություններին առնչվող անվտանգության և զարգացման հարցերով աշխատանքային փաստաթղթեր (2002 թ.), Dylan Hendrickson and Nicole Ball, “Off-budget Military Expenditure and Revenue: Issues and Policy Perspectives for Donors,” Conflict Security and Development Group Occasional Papers (2002):

Ինդոնեզիայի զինված ուժերի բիզնես գործունեության կառուցվածքը

Պատմականորեն ԻԶՈՒ-ի տնտեսական գործունեության հիմքերը դրվեցին գեներալ Սուհարտոյի բռնատիրական ռեժիմի օրոք (1967–1998 թթ.): Սուհարտոյի ղեկավարության ներքո TNI-ին վերապահվեց իրենց բյուջեն ու ռազմական գործողությունները առանց խորհրդարանի կամ քաղաքացիական հասարակության որևէ վերահսկողության կառավարելու իրավունքը: ABRI-ի (TNI-ի նախկին անվանումը) ռազմական դոկտրինի (dwifungsi) համաձայն՝ TNI-ն օժտվեց սոցիալական և քաղաքական բնույթի ընդարձակ լիազորություններով: Ըստ այդ դոկտրինի՝ Ինդոնեզիայի զինված ուժերը հանդիսանում էին և՛ երկրի պահապանը, և՛ ազգային զարգացման սոցիալ-քաղաքական շարժիչ ուժը[81]: Արդյունքում, այս դոկտրինն արդարացնում էր TNI-ի մասնակցությունը երկրի զարգացման օրակարգի ձևավորման գործում, հատկապես՝ Ինդոնեզիայի տնտեսական զարգացման հարցերի առնչությամբ[82]:

Նման շահեկան կարգավիճակն իրացնելով՝ 1970-ական թթ. TNI-ն ստեղծեց իր բիզնես կայսրությունը, որը հիմնվում էր հիմնադրամների և կոպերատիվների վրա: Ինդոնեզիայի զինված ուժերի կողմից 2006 թ. իրականացված տնտեսական գործունեության մասին «Հյուման Ռայթս Վոթչ» (Human Rights Watch) կազմակերպության զեկույցի համաձայն՝ դեռևս պահպանվում են զինծառայողների մասնակցությամբ և զինվորական գույքի ներգրավմամբ տնտեսական գործունեության որոշակի տեսակներ, որոնք իրենց սկիզբը առնում են Սուհարտոյի ժամանակներից ի վեր[83]:

ա. Զինված ուժերին պատկանող բիզնեսը

Հիմնադրամներ (yayasan)

Զինվորական հիմնադրամները ստեղծվել են 1960-ական թթ.՝ սոցիալական որոշակի ծառայություններ մատուցելու նպատակով, ընդգրկելով, մասնավորապես, զինծառայողների և նրանց ընտանիքների բնակարանային ապահովումն ու կրթությունը: Ժամանակի ընթացքում այս հիմնադրամները ընդարձակվելով վերածվեցին բիզնես կառույցների, որոնց շնորհիվ ենթադրվում էր, որ պետք է իրականացվեր զինվորականների ընդհանրապես սոցիալական ապահովման ֆինանսավորումը: Բացի այդ, հարկերից ազատված այդ հիմնադրամները ստանում են զինված ուժերի տնտեսական գործունեության կարևոր սուբյեկտների վրա հսկողություն իրականացնելու գործառույթ: Ցամաքային զորքերը, «Kartika Eka Paksi Foundation (YKEP)» հիմնադրամի միջոցով, հանդիսանում են 26 ֆիրմաների սեփականատեր և ևս յոթ համատեղ ռազմական ձեռնարկությունների համասեփականատեր[84]: YKEP-ի բիզնես գործունեությունը կառավարվում է հոլդինգային մի ընկերության կողմից, որի անվանումն է «PT Tri Usaha Bhakti»: Ցամաքային զորքերի հետաքրքրությունների թվում են Սուդիրմանի կենտրոնական բիզնես շրջանը (Sudirman Central Business District)՝ 44 հեկտար տարածության վրա տեղավորված Ջակարտայի հայտնի «Ոսկե եռանկյունի»-ով («Golden Triangle»), «Artha Graha» բանկը, «Cigna Indonesia

[81] Լեոնարդ Ք. Սեբաստիան, «Իրատեսական քաղաքականության գաղափարախոսությունը. Զինված ուժերի օգտագործումը Ինդոնեզիայում» (Սինգապուր, «ISEAS» հրատ-ուն, 2006 թ.), էջ 323–325, Leonard C Sebastian, Realpolitik Ideology: Indonesia's use of Military Force (Singapore: ISEAS, 2006), 323–325: Տես նաև՝ GlobalSecurity.org, «ԱԲՐԻ՝ Ինդոնեզիայի Հանրապետության զինված ուժերը», GlobalSecurity.org, "ABRI-Armed Forces of the Republic of Indonesia," www.globalsecurity.org/military/world/indonesia/abri.htm: Բացի այդ, ԱԲՐԻ-ին տրվեց պատգամավորական մանդատների որոշակի քվոտա, որոնք այն ստանում է ինքնաբերաբար՝ առանց ընտրություններին մասնակցելու, և կարևոր դեր խաղում Սուհարտոյի ռեժիմը պահպանելու գործում:

[82] Սուհարտոյի օրոք քաղաքական և տնտեսական համակարգերին Ինդոնեզիայի զինված ուժերի (TNI-ի) միջամտության մասին տես Հարոլդ Քրաուչ, «Բանակն ու քաղաքականությունը Ինդոնեզիայում», (Ջակարտա և Կուալա Լումպուր, «ԷՔկվինոկս» հրատ-ուն, 2007 թ.), Harold Crouch, The Army and Politics in Indonesia (Jakarta & Kuala Lumpur: Equinox Publishing, 2007), Սուկարդի Ռինակիթ, «Ինդոնեզիայի Զինված ուժերը նոր կարգերից հետո» (Կոպենհագեն, Նիաս Պրես հրատ-ուն, 2005թ.), Sukardi Rinakit, The Indonesian Military After the New Order (Copenhagen: NIAS Press, 2005), Լեոնարդ Ք. Սեբաստիան, «Իրատեսական քաղաքականության գաղափարախոսությունը. Զինված ուժերի օգտագործումը Ինդոնեզիայում» (Սինգապուր, «ISEAS» հրատ-ուն, 2006 թ.), Leonard C. Sebastian, Realpolitik Ideology: Indonesia's Use of Military Force (Singapore: ISEAS, 2006):

[83] Մանրամասների համար՝ տես «Հյուման Ռայթս Վոթչ», «Չափազանց թանկ. Ի՞նչ արժե Ինդոնեզիայի զինված ուժերի տնտեսական գործունեությունը մարդու իրավունքների համար», Հ-18:5(C) (հունիս, 2006 թ.), Human Rights Watch, Too High a Price, The Human Rights Cost of the Indonesian Military's Economic Activities 18:5(C) (June 2006), www.hrw.org/en/reports/2006/06/20/too-high-price-1:

[84] Ռեյչել Լանգիթ, «Ինդոնեզիայի զինված ուժերը. սովորական բիզնես», «Այժմ Թայմս օնլայն» կայք (16 օգոստոսի, 2002 թ.), Rachel Langit, "Indonesia's Military: Business as Usual," Asia Times Online (16 August 2002), www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/DH16Ae06.html:

Assurance» ապահովագրական ընկերությունը, «Danayasa Artatama» հյուրանոցային համալիրը (Hotel Borobudur), այլ անշարժ գույք, անտառային տնտեսություններ, գոլֆի դասընթացների խաղահրապարակներ և արտադրական ձեռնարկություններ[85]:

Միաժամանակ, նավատորմը, որը գործում է «Bhumyamca» հիմնադրամի միջոցով, վերահսկում է հինգ ընկերություն, որոնց ընդհանուր գույքի արժեքը կազմում է 200 միլիարդ ռուպի կամ 25 միլիոն ԱՄՆ դոլար: Այս հիմնադրամի տնտեսական հետաքրքրությունների ոլորտում են ծովային փոխադրումները («Admiral Lines» ընկերությունը), հանգստյան տները, նավթի վերամշակման ձեռնարկությունները, անշարժ գույքի վարձակալությունը, արտահանումն ու ներմուծումը, կակաոյի մշակումը, ռազմածովային ոլորտում օգտագործվող էլեկտրոնային սարքավորումները և հեռահաղորդակցման միջոցները, ուղևորափոխադրումները, ինչպես նաև՝ ջրասուզական ծառայությունները:

- Վերջապես, Օդային ուժերի և «Adi Upaya» հիմնադրամի կողմից տնօրինվում է 17 ընկերություն, այդ թվում՝ մեկ բանկ[86]: Հիմնադրամին է պատկանում «Angkasa» բանկը, որի փայատերերից են նաև Ազգային էներգետիկ ընկերության Կենսաթոշակային հիմնադրամը և մասնավոր ներդրողներ: Հիմնադրամի մյուս հետաքրքրություններից են՝ գոլֆի դասընթացների խաղահրապարակները, բեռնափոխադրումները, հյուրանոցները, անտառահատումները, ավիացիան և օդային լուսանկարահանումների ծառայությունները[87]: Այս բիզնեսների ինստիտուցիոնալ տիրապետումից զատ, TNI-ի բուն անձնակազմը՝ բարձրաստիճան սպաներից մինչև շարքային զինվորներ, ակտիվորեն ներգրավված է եղել անտառային տնտեսություններում, հանքային արդյունաբերության, նավթարդյունաբերության և անվտանգության ոլորտներում ծառայությունների մատուցման մեջ[88]:
- Կոպերատիվներ (Koperasi)

Զինված ուժերի կոպերատիվներն ստեղծվել են զինվորների կենսամակարդակը բարելավելու համար՝ զինվորներին ու նրանց ընտանիքներին որոշակի համավճարով տրամադրելով առանձին ապրանքներ, օրինակ՝ բրինձ:

Պատուհան 11.1. Ռեկետ

Ռեկետի երևույթները TNI-ում դրսևորվեցին TNI-ի անձնակազմի կողմից հանցավոր գործունեությունը հովանավորելու ձևով: Օրինակ՝ Հյուսիսային Սումատրայի Մեդան քաղաքում զինված ուժերի ներգրավվածությունը հանցավոր գործունեության մեջ կրում է խիստ կազմակերպված բնույթ: «Հյուման Ռայթս Վոթչ» կազմակերպության կողմից անցկացված հարցումների համաձայն՝ Մեդանի բնակիչները հայտնել են, որ ռեկետի հովանավորումը լավ կարգավորված է, և ինչպես խանութների, այնպես էլ բեռնատարների սեփականատերերը կատարում են ամսական վճարներ և ցույց են տալիս համապատասխան «վկայականները», որոնք հավաստում են, թե զինված ուժերի կոնկրետ որ ստորաբաժանումը կամ դրա հետ կապված բանդան է հանդիսանում իրենց հովանավորը: Մեկ այլ օրինակ էլ TNI-ի անձնակազմի կողմից ապօրինի անտառահատումներն են՝ հատկապես Ինդոնեզիա-Մալազիա սահմանի երկայնքով, երբ նրանք վարձատրության դիմաց իրենց «պաշտպանությունն են» առաջարկում ապօրինի անտառահատներին կամ յուրացնում առգրավված բեռը, որն այնուհետև վաճառում են՝ յուրացնելով ձեռք բերված գումարը: Մեկ այլ եկամտաբեր գործունեություն էլ հանդիսանում է ապօրինի անտառահատված փայտը փոխադրողներին որոշակի գումարի դիմաց ազատ թողնելը (կաշառք):

Աղբյուրները. **Հյուման Ռայթս Վոթչ, «Չափազանց թանկ. Ի՞նչ արժե Ինդոնեզիայի զինված ուժերի տնտեսական գործունեությունը մարդու իրավունքների համար», 18:5(C), (հունիս, 2006 թ.), էջ 66, http://www.hrw.org/en/reports/2006/06/20/too-high-price-1, Human Rights Watch, *Too High a Price, The Human Rights Cost of the Indonesian Military's Economic Activities* 18:5(C) (June 2006), 66), Ա. Կ. Կասսոն և մյուսները, «Ինդոնեզիայում ապօրինի անտառահատումներին դիմագրավելու և իրավապահ գործունեությունը բարելավելու ուղղությամբ գործողությունների բազմակողմ ծրագիր»,**

[85] Էյնջել Ռաբասա և Ջոն Հեյսման, «Զինված ուժերն ու ժողովրդավարությունը Ինդոնեզիայում. մարտահրավերներ, քաղաքականություն և ուժ», Մենագրություն-զեկույց (Պիթսբուրգ, «Ռանդ» հրատ-ուն, 2002 թ.), էջ 74, Angel Rabasa and John Haseman, The Military and Democracy in Indonesia: Challenges, Politics, and Power, Monograph Report (Pittsburg: RAND, 2002), 74:

[86] Լանգիթ, «Ինդոնեզիայի զինված ուժերը» (2002թ.):

[87] Ռաբասա և Հեյսման, «Զինված ուժերն ու ժողովրդավարությունը», (2002 թ.), էջ 76:

[88] Նույն տեղում, էջ 75:

Բնության պաշտպանության միջազգային հիմնադրամ, Ինդոնեզիայի ներկայացուցչություն, Համաշխարհային բանկ, Միջազգային զարգացման հարցերի դեպարտանենտ. Անտառների պաշտպանության բազմակողմ ծրագիր (հոկտեմբեր, 2006 թ.), www.sekala.net/files/ FLEGedit4Sept06.pdf, A.C. Casson, et al., *A Multistakeholder Action Plan to Curb Illegal Logging and Improve Law Enforcement in Indonesia*, WWF Indonesia, World Bank, DFID-Multistakeholder Forestry Program (October 2006):

Այնուամենայնիվ, ինչպես և հիմնադրամները, զինվորական կոպերատիվները նույնպես ընդարձակվեցին՝ սկսելով զբաղվել շատ տարբեր՝ այլ տեսակների բիզնես գործունեությամբ, մասնավորապես՝ հյուրանոցային բիզնեսով ու բեռնափոխադրումներով:

- Անտառամշակում

1967 թ. Սուհարտոյի կառավարությունը զինված ուժերին պատկանող «PT Yamaker» ընկերությանը հավատարմագրային իրավունքներ տրամադրեց Մալազիայի սահմանի երկայնքով ձգվող ավելի քան մեկ միլիոն հեկտար տարածությամբ անտառների վրա: Այս որոշման հիմքում դրվեցին «ազգային անվտանգության նկատառումները»՝ Ինդոնեզիայի և Մալազիայի միջև այն ժամանակ ընթացող սահմանամերձ շրջանների առթիվ տարածքային վեճի հետ կապված: Այդ ժամանակից ի վեր այս արտոնությունը ստացող զինված ուժերին պատկանող ընկերությունների և զինծառայողների թիվը միայն մեծացել է[89]:

բ. Զինված ուժերի համագործակցությունը մասնավոր բիզնեսի հետ

Զինված ուժերի տնտեսական գործունեության այս տեսակն ընդգրկում է այն դեպքերը, երբ զինված ուժերը գործարար համագործակցություն են ծավալում ազգային կամ արտասահմանյան ընկերությունների հետ: Այս կարգի փոխհարաբերությունների շրջանակներում զինված ուժերը հանդես են գալիս որպես միջնորդներ, օրինակ՝ պետական արտոնագրում ստանալու հարցի կարգավորումը և մյուս մրցակիցների համար խոչընդոտներ ստեղծելը, որոշակի ապրանքներ կամ ծառայություններ մատչելի դարձնելը, որոշակի վարձատրության դիմաց զինվորական մեքենաներով փոխադրումներ իրականացնելը և ամրացված հողային տարածքները վարձակալությամբ հանձնելը: Մասնավոր ընկերությունները նույնպես աջակցում են «ծանոթության հիմնադրամներին»: Օրինակ՝ շինարարական մի կազմակերպություն Արևմտյան Յավայի արդյունաբերական շրջաններից մեկում՝ Ջաբաբեկայում, ռազմական բազայի տեղակայման համար տրամադրել էր 18.5 միլիարդ ռուպի (1.95 միլիոն ԱՄՆ դոլար) ընդհանուր արժողությամբ հող և շինություններ: Ինչպես պնդում էր այդ արդյունաբերական տարածքի պատասխանատու պաշտոնյաներից մեկը, այդ նվիրատվությունն ուներ հստակ տնտեսական նպատակ, քանի որ զինծառայողների ներկայությունը «կարող է զսպել մարդկանց կողմից այստեղ հանցագործություններ կատարելը»:

գ. Զինված ուժերի ներգրավվածությունը հանցավոր գործունեության մեջ

Այս գործունեության տեսակներից են ապօրինի ծառահատումներն ու ռեկետը (երբ զինված ուժերը հանդես են գալիս որպես հանցավոր գործունեության, օրինակ՝ մոլեխաղերի կազմակերպման, թմրամիջոցների ապօրինի շրջանառության և մարմնավաճառության տանիք): Ռեկետը հանդիսանում է TNI-ի կրտսեր և միջին հրամանատարական կազմի տնտեսական գործունեության ամենատարածված ձևը (տե՛ս վերևում, Պատուհան 11.1.):

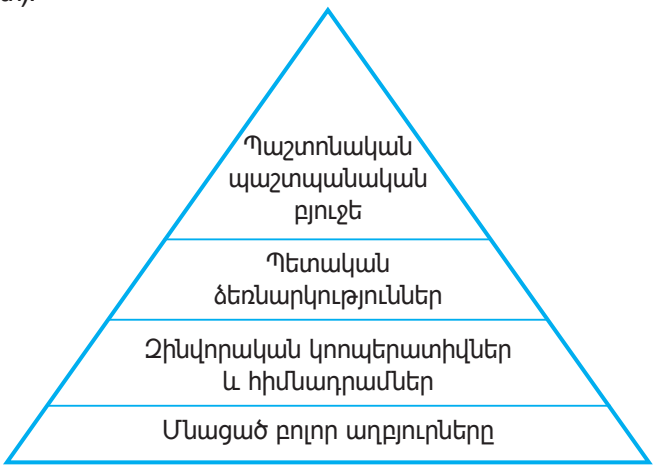
դ. Կոռուպցիան զինված ուժերում

Զինված ուժերում կոռուպցիայի համար ամենաբարենպաստ ոլորտը պաշտպանության ոլորտում գնումների գործընթացն է: Օրինակ՝ 2004 թ. Ցամաքային զորքերը պլանավորում էին Ռուսաստանից գնել MI-17 ուղղաթիռներ: Համապատասխանաբար, խորհրդարանի Հ-I (պաշտպանության հարցերով) հանձնաժողովի անդամները (DPR) հաղորդումներ ստացան այն մասին, որ այդ ուղղա-

[89] Սուրիպտոն (Suripto), ով նախկինում հանդիսացել է Անտառային տնտեսության դեպարտամենտի քարտուղարը և այժմ բարձր քաղաքական դիրք է զբաղեցնում «Բարգավաճ արդարություն» կուսակցության մեջ, մի անգամ ասաց, որ զինծառայողներին հաջողվել էր անտառամշակման թույլտվություն ստանալ գրեթե 550 անտառապատ տարածքներում: Տես մեջբերումը՝ Անդրեաս Հարսոնո, «Ինդոնեզիայի զինված ուժերն ու մարմնավաճառների ռեկետը», Andreas Harsono, Indonesian Military and Prostitution Racket, www.globalintegrity.org/reports/2006/ INDONESIA/ notebook.cfm:

թիռները պետք է գնահատված լինեին ընդամենը 17.6 միլիոն ԱՄՆ դոլար, այսինքն՝ այն գումարից (21.6 միլիոն ԱՄՆ դոլարից) 25 տոկոսով պակաս, քան համաձայնել էին վճարել Ցամաքային զորքերը: Այնուհետև, ուղղաթիռները պետք է բերվեին մինչև նույն տարվա փետրվարի վերջը, սակայն ինչպես գրել էր «Տեմպո» (Tempo) ամսագիրը, ռուսական ընկերությունը դադարեցրել էր դրանց հավաքումը, քանի որ չէր ստացել 3.2 միլիոն ԱՄՆ դոլար կանխավճարը[90]:

Այնուամենայնիվ, TNI-ի տնտեսական գործունեությանը նպաստում է ոչ միայն քաղաքական ոլորտում, այն է՝ Սուհարտոյի ռեժիմի պահպանման գործում նրանց ունեցած ակտիվ դերակատարումը, այլ նաև այն փաստը, որ պետությունն ի վիճակի է ֆինանսավորել երկրի պաշտպանական բյուջեի ընդամենը 25–30 %-ը: Այդպիսով, մնացած 70 %-ը առաջանում է զինված ուժերի բիզնես գործունեությունից: TNI-ի տնտեսական գործունեությունը կարելի է պատկերացնել մի բուրգի տեսքով, որն արտացոլում է TNI-ի տնտեսական ներդրումը երկրի պաշտպանական բյուջեում (տես՝ Գծապատկեր 11.1)[91]: Բուրգի վերին մասում գտնվում է պետության պաշտոնական պաշտպանական բյուջեն, որը փակում է ընդհանուր բյուջեի միայն մեկ երրորդը: Երկրորդ մակարդակի վրա են այն պետական ձեռնարկությունները, որոնցում ղեկավար պաշտոններ են զբաղեցնում նախկին բարձրաստիճան զինվորականները՝ այդպիսով ապահովելով, որպեսզի զինված ուժերին պատկանող ձեռնարկությունները պահպանեն պետական ձեռնարկությունների, մասնավորապես՝ «Պենտամինա»-ի (Pertamina, պետական նավթագազային ընկերություն) հետ ունեցած պայմանագրային հարաբերությունները: Երրորդ մակարդակի վրա են գտնվում զինված ուժերի կոպերատիվներն ու հիմնադրամները, որոնց մասին արդեն խոսվեց վերևում: Եվ վերջապես, բուրգի ստորին մակարդակում է այլ ռեսուրսների տեսակարար կշիռը: Ֆինանսավորման ապահովման այս տեսակի օրինակներից են զինված ուժերի համագործակցությունը մասնավոր բիզնես ընկերությունների հետ, ինչպես նաև զինված ուժերի ներգրավվածությունը հանցավոր գործունեության մեջ (ռեկետ):



Գծապատկեր 11.1. TNI-ի բյուջեի ապահովման ուղղությամբ տնտեսական աջակցության կառուցվածքը

1998 թ. Ասիական տնտեսական ճգնաժամը լուրջ հարված հասցրեց երկրին և խթան հանդիսացավ Սուհարտոյի ռեժիմի դեմ զանգվածային սոցիալական շարժման ձևավորման համար: «Բարեփոխման շարժումը» (gerakan reformasi), որն առաջնորդվում էր ուսանողների և այլ ակտիվիստների կողմից, 1998 թ. մայիսին հանգեցրեց Սուհարտոյի հրաժարականին: Այնուհետև, շարժումը վերածեց ժողովրդավարական մի գործընթացի, որը TNI-ին (ինչպես նաև Ինդոնեզիայի ոստիկանությանը) տարավ ինստիտուցիոնալ բարեփոխումների և անձնակազմի փոփոխությունների ճանա-

[90] Տես Մունիր, «Կոռուպցիան սպառնում է Ինդոնեզիայի պաշտպանական համակարգին», «Ջակարտա Փոստ», 3 հունվարի, 2004 թ., Munir, “Corruption threatens Indonesia’s defense system,” The Jakarta Post, 3 January 2004, http://www.thejakartapost.com/news/2004/03/01/corruption-threatens-indonesia039s-defense-system.html. «Կոռուպցիայի վերացման հարցերով Ազգային հանձնախմբի (Timnas Tipikor) կողմից կատարված քննության արդյունքներով պարզվեց, որ բանակային սպաները ներգրավված են եղել հանրային պատվերի հետ կոռուպցիոն պատմության մեջ»: Տես «Պաշտպանության նախարարության կոռուպցիան ներառել է «TNI»-ին, «Ռեպուբլիկա Դեյլի» օրաթերթ (25 մարտի, 2006 թ.), “The Corruption in DoD involves TNI,” Republika Daily (25 March 2006):

[91] Ռաբասա և Հեյսման, «Զինված ուժերն ու ժողովրդավարությունը», (2002 թ.), էջ 73:

պարհով: 2004 թ. խորհրդարանի կողմից ընդունվեց TNI-ի մասին նոր օրենքը (Օրենք Հ-34/2004, տե՛ս Պատուհան 11.2):

Այդ օրենքով նախատեսվում է, որ Կառավարությունը պետք է իր վերահսկողության տակ վերցնի տնտեսական գործունեության այն բոլոր տեսակները, որոնք ուղղակի կամ անուղղակի կերպով մինչև 2009 թ. հոկտեմբերը ղեկավարվում էին TNI-ի կողմից: Այնուհետև, 2005 թ. Կառավարության կողմից ստեղծվեց զինված ուժերի բարեփոխումների և տնտեսական վերահսկողության հարցերով հանձնախումբը (TNI Business Supervision and Transformation Team, TSTB), որի առաքելությունն էր ստուգումներ անցկացնել TNI-ի բիզնես գործունեության ոլորտում և առաջարկություններ ներկայացնել Կառավարությանը՝ կապված վերջինիս կողմից զինված ուժերի տնտեսական գործունեությունն իր վերահսկողության տակ վերցնելու հարցի հետ: Հանձնախմբի զեկույցի համաձայն, 2006 թ. դրությամբ TNI-ին են պատկանում. 23 հիմնադրամ, որոնց կողմից վերահսկվում է թվով 53 ընկերությունների գործունեությունը, և 1,321 կոպերատիվ: TNI-ին է պատկանում նաև 1,618 միավոր անշարժ գույք, որի կազմում են ավելի քան 16,500 հեկտար հող և 6,699 շինություն: Ընդամենը, Զեկույցի համաձայն, TNI-ի՝ տնտեսական գործունեությանը մասնակցող գույքը գնահատվում է 2.2 տրիլիոն ռուպի (235.4 միլիոն ԱՄՆ դոլար)[92]:

Պատուհան 11.2. TNI-ի մասին Հ-34/2004 օրենքը

Գլուխ II, 2-րդ հոդվածի (դ) կետը նախատեսում է՝

> Պրոֆեսիոնալ զինվորները, լավ պատրաստված, կրթված և ապահովված լինելով, իրավունք չունեն զբաղվելու քաղաքականությամբ, տնտեսական գործունեությամբ, նրանց բարեկեցությունը երաշխավորվում է պետության կողմից, զինծառայողները աջակցում են քաղաքական որոշումներին, որոնք կայացվում են ժողովրդավարության, քաղաքացիական իշխանության գերակայության, մարդու իրավունքների, ազգային օրենսդրության և պետության կողմից վավերացված միջազգային նորմերի համաձայն:

Բացի այդ, Օրենքի 39-րդ հոդվածը նախատեսում է, որ արգելվում է TNI որևէ անդամի մասնակցությունը՝

1. քաղաքական որևէ կուսակցության,
2. քաղաքական գործունեության,
3. տնտեսական գործունեության,
4. ցանկացած գործունեության, որը նպատակ ունի տեղ զբաղեցնելու խորհրդարանում կամ նշանակում ստանալու որևէ քաղաքական պաշտոնում:

***Աղբյուրը*. TNI-ի մասին օրենք, Հ-34/2004**:

Այնուամենայնիվ, չնայած TNI-ի տնտեսական գործունեության գույքագրմանը, նրանց ունեցվածքի նկատմամբ պետական վերահսկողության հաստատման գործընթացը դեռևս հեռու է ավարտված լինելուց: Մինչ այժմ TNI-ի տնտեսական գործունեության հիմնահարցը հանդիսանում է Ինդոնեզիայի զինված ուժերի բարեփոխումների հիմնական խոչընդոտը, քանի որ պետությունը հապաղում է լուծել այն: Ամենամեծ մարտահրավերը զինծառայողների բյուջետավորման խնդիրն է: TNI-ի բյուջեն միանգամայն շատ հեռու է, որպեսզի կարողանա ապահովել պրոֆեսիոնալ կադրերի կարիքների ֆինանսավորումը: Ընդհանուր բյուջեի առնվազն 45 %-ը ծախսվում է զինվորների աշխատավարձի ֆոնդի վրա, և մոտ 30 %-ը՝ ռազմական տեխնոլոգիաների, նյութատեխնիկական սպասարկման և ենթակառուցվածքների զարգացման վրա[93]: Բացի այդ, ներկայիս կառավարությունն ի վիճակի է ապահովել պահանջվող ռազմական բյուջեի միայն կեսը: Այսպի-

[92] «Զինված ուժերին բիզնեսից զրկելը զուտ ձևականություն էր», «Ջակարտա Փոստ», 15 նոյեմբերի, 2009 թ.), TNI Business Takeover 'Merely a Formality'," The Jakarta Post (15 November 2009), www.thejakartapost.com/news/2009/10/15/tni-business-takeover-merely-a-formality039.html:

[93] Տես Էրիկ Հենդրա, «TNI-ի բիզնեսը»՝ Ինդոնեզիայի անվտանգության ոլորտի բարեփոխումների ալմանախում, 2007 թ., Բենի Սուկադիսի, խմբ. (Ջակարտա, «Լեսպերսի» և ԶՈՒԺՎ համատեղ հրատ-ուն, 2007 թ.), էջ 121, Eric Hendra, "The TNI's Business," in Almanac on Security Sector Reform in Indonesia 2007, ed. Beni Sukadis (Jakarta: LESPERSSI & DCAF, 2007), 121:

սով, պետական սահմանափակ ֆինանսավորումը լրացուցիչ պատճառ է հանդիսանում TNI-ի բիզնեսները պետական վերահսկողության ոլորտ բերելու խնդիրը ուշադրության կենտրոնում պահելու համար[94]:

Զինված ուժերի՝ տնտեսական դերակատարի վերածվելու բացասական հետևանքները

Արհեստավարժություն

Զինված ուժերի՝ տնտեսական դերակատարի վերածվելու ուղղակի հետևանքը նրանց արհեստավարժության բացակայությունն է: Զբաղվելով շահույթ հետապնդող գործունեությամբ՝ զինված ուժերը կարող են կորցնել իրենց գործառնական հատկությունը, որպիսին պետության անվտանգության ապահովումն է: Այս իմաստով, զինված ուժերին ավելի հետաքրքրում են շահույթ հետապնդող գործողությունները, այլ ոչ թե պետությանն ու քաղաքացիներին անվտանգությամբ ապահովելը: Դեպքերի վատթարագույն զարգացման դեպքում զինված ուժերը դուրս են գալիս պետական վերահսկողությունից: Երկրի ռազմական բյուջեն (կամ անգամ դրա մի մասը) ֆինանսավորելու զինված ուժերի կարողությունը նրանց մոտ կարող է ուժեղացնել պետությունից անկախ լինելու զգացումը և այդպիսով՝ առաջացնել հասարակական կյանքի սոցիալական, քաղաքական և տնտեսական ոլորտներում նրանց ավելի լայն ներգրավվածության վտանգ:

Հաշվետվողականություն/պատասխանատվություն

Զինված ուժերի տնտեսական դերակատար լինելու մեկ այլ բացասական հետևանք է հաշվետվողականության/ պատասխանատվության բացակայությունը: Եթե զինված ուժերն ի վիճակի են լցնելու իրենց սեփական բյուջեն՝ ինքնուրույն տնտեսական գործունեություն ծավալելու միջոցով, ապա աստիճանաբար նվազում է ռազմական բյուջեի և դրա կատարման համար հաշվետու լինելու անհրաժեշտությունը: Նման իրավիճակի վտանգները շատ մեծ են: Եթե պետությունն ի վիճակի չէ վերահսկելու երկրի ռազմական բյուջեի մուտքերն ու դրա կատարումը, ապա զինված ուժերը կարող են զբաղվել այլ բնույթի լիազորություններ և գործառույթներ իրականացնելով, որոնցով կարող են խախտվել պետական իրավակարգավորումների պահանջները և անգամ՝ վտանգվել պետության ու քաղաքացիների անվտանգությունը: Մի խոսքով, զինված ուժերը ներքին լուրջ վտանգի աղբյուր են դառնում պետության և քաղաքացիների համար:

Զարգացած ժողովրդավարական երկրներում ռազմական բյուջեն ակտիվորեն վերահսկվում է քաղաքացիական հսկողության մեխանիզմների միջոցով, ինչպիսիք են, օրինակ, խորհրդարանն ու հասարակական կազմակերպությունները: Սրա հիմքում ընկած է այն փաստի լիարժեք ընկալումը, որ զինված ուժերը հանդիսանում են պետական ապարատի մի մասը, որը պատասխանատու է անվտանգության ապահովման համար, և որն ամբողջովին ֆինանսավորվում է պետության կողմից: Սակայն անցումային ժողովրդավարություններում կան դժվարություններ՝ կապված պաշտպանական ոլորտի ծախսերը վերահսկելու հետ: Այս հիմնախնդիրն ունի մի քանի պատճառ, սակայն դրանցից ամենատարածվածը պաշտպանության ոլորտի ռազմավարական առանձին հարցերի գաղտնիությունն է, որն իր արտացոլումն է գտնում բյուջեում: Որոշ դեպքերում զինված ուժերը վախենում են, որ իրենց բյուջեն կարող է դառնալ հանրության սեփականությունն ու այսպիսով՝ բացահայտել զինված ուժերի կարողությունները քաղաքացիների կամ անգամ հավանական թշնամիների համար:

Մեկ այլ պատճառ էլ հանդիսանում է քաղաքացիական հատվածի, հատկապես՝ խորհրդարանի մոտ վստահության պակասը դեպի պաշտպանական գերատեսչության նկատմամբ քննադատական վերահսկողություն իրականացնելու ինստիտուտը: Հիմնական խնդիրն այստեղ զինված ուժերի մասին ունեցած պատկերացումն է, որը բացասական ներգործություն է ունենում պետական համակարգի ներսում տիրող աշխարհայացքի և խաղի կանոնների վրա: Զինված ուժերի մասին այն համբավը, որ նրանք գերակա և արտոնյալ դիրք ունեն քաղաքացիական հատվածի նկատմամբ, բացա-

[94] Ինչպես մի առիթով Ինդոնեզիայի զինված ուժերի բյուջեի հետ կապված նշել է Վաշինգտոնի համալսարանի Ինդոնեզիայի հարցերով փորձագետ Դենիել Լևը (Daniel Lev). «Եթե քո բյուջեն ապահովում է քո կարիքների միայն կեսը կամ մեկ երրորդը, ապա դու գնալու ես մնացածը գողանաս»: Մեջբերումը՝ ըստ Տաուֆիկ Դարուշմանի «Զինված ուժերը բիզնեսից դուրս թողնումը», «Ջակարտա Գլոբ» (27 սեպտեմբերի, 2009 թ.), Taufik Darusman, “Putting The Military out of Business,” The Jakarta Globe (27 September 2009), http://thejakartaglobe.com/columns/taufik-darusman-putting-the-military-out-of-business/332030:

ռիկ են իրենց հայրենասիրությամբ և բռնության իրավաչափ կիրառումը վերահսկող, երբեմն խոչընդոտներ է ստեղծում քաղաքացիների համար՝ բյուջետային խնդիրներին անդրադառնալու հարցում: Իրապես, պետք է ասել, որ խորհրդարանի անդամների մոտ զինված ուժերի բյուջետավորման և նրանց գործառույթների մասին իրազեկության պակասը նույնպես նպաստում է այս իրավիճակին:

Մարդու իրավունքների խախտումներ

Զինված ուժերի կողմից տնտեսական գործունեություն իրականացնելու ավելի ընդգրկուն բացասական հետևանքներից են մարդու իրավունքների խախտումները: Ինչպես նշվեց վերևում, զինված ուժերը ներկայացնում են պետական ապարատի այն մասը, որը լիարժեքորեն վերահսկում է բռնության իրավաչափ կիրառումը: Այնուամենայնիվ, եթե զինված ուժերի տնտեսական գործունեության մեջ շահույթ հետապնդող ջանքերը համադրվում են բռնության վերահսկողության հետ, այն էլ այնպիսի մի իրավիճակում, երբ դժվարություններ կան քաղաքացիական վերահսկողություն ապահովելու առումով, այս ամենը կարող է աղետալի հետևանքներ ունենալ: Որպես տնտեսական գործունեությամբ զբաղվող և մարդու իրավունքների խախտման մեջ ներգրավված զինված ուժերի օրինակ կարելի բերել Ինդոնեզիայի Արևմտյան Պապուա մարզում TNI–ի հետ կնքված «Ֆրիփորթ» (Freeport) ընկերության անվտանգության ապահովման համաձայնագիրը (տե՛ս Պատուհան 11.3-ը):

TNI-ի հետ այս համաձայնագիրը TNI-ի առաջ բացում է տնտեսական գործունությամբ զբաղվելու նոր, մինչ այդ թաքնված հնարավորություններ: TNI-ին նվիրված նոր օրենքի 7-րդ հոդվածի 2-րդ մասի համաձայն՝ TNI-ի հիմնական գործառույթի մեջ է մտնում պետական հատուկ կարևորության օբյեկտների անվտանգության ապահովումը: Իրականում, այս գործառույթը դարձավ TNI-ի արտաբյուջետային ֆինանսավորման հիմնական աղբյուրներից մեկը:

2006 թ. հունվարին քաղաքական, իրավական և անվտանգության հարցերի համակարգման նախարարությունը որոշում կայացրեց «Freeport Indonesia», «ExxonMobil» և «PT Arun LNG» ընկերությունների ենթակառուցվածքները պետական հատուկ կարևորության օբյեկտներ ճանաչելու մասին: «Freeport Indonesia»-ն, որը գործում է Արևմտյան Պապուայի մարզում, հրապարակավ ընդունել է, որ վնաս է հասցնում շրջակա միջավայրին և քիչ է նպաստում Պապուայի ժողովրդի բարեկեցությանը: Այնուհետև, «Freeport Indonesia» նկատմամբ ատելությունը այնքան բորբոքվեց, որ խթան հանդիսացավ Ինդոնեզիայից Պապուայի անկախացման շարժման և համապատասխան կազմակերպության ստեղծման համար («OPM: Organisasi Papua Merdeka»): Դժբախտաբար, պետական կարևորագույն օբյեկտի կարգավիճակ ունենալու շնորհիվ «Freeport» ընկերությունը վայելում է TNI-ի (ինչպես նաև Ինդոնեզիայի ազգային ոստիկանության) լիակատար աջակցությունը՝ անվտանգությունն ապահովելու տեսանկյունից: Եվ այս պարագայում բնիկ ժողովուրդը, հատկապես OPM-ի անդամները, TNI-ի կողմից դիտվում են որպես «Freeport»-ի նկատմամբ ամենահիրական սպառնալիք:

Հետևություն. Զինված ուժերը պետք է դուրս բերվեն տնտեսական գործունեության ոլորտից

Ինդոնեզիայի փորձը ցույց է տալիս, որ զինված ուժերի մասնակցությունը տնտեսական գործունեությանը կարող է լինել շատ ընդգրկուն: Զինված ուժերի տնտեսական գործունեությունը ապակառուցողական է նրանց պրոֆեսիոնալիզմի տեսանկյունից, բացասաբար է անդրադառնում նրանց բյուջեի թափանցիկության վրա և անգամ իսկ՝ ոտնահարում մարդու իրավունքները:

Ընդհանուր առմամբ, զինված ուժերի տնտեսական գործունեության հետ կապված հիմնական խնդիրը պաշտպանական բյուջեն է: Ինչ խոսք, բյուջետավորման այնպիսի կարգավորումը, որը բավարարում է զինծառայողներին ու նրանց ընտանիքներին, զինված ուժերին կարող է դուրս բերել տնտեսական գործունեության ոլորտից: Սակայն պետք է նշել, որ թափանցիկ բյուջեն ավելի կարևոր է, քան զինծառայողների բարեկեցության մակարդակի բարձրացումը: Առանց պաշտպանական բյուջեի արդյունավետությունն ու ռացիոնալ իրացումն ապահովելու պարտականության՝ զինված ուժերի դուրսբերումը տնտեսական գործունեության ոլորտից անհնար է:

Բացի այդ, զինված ուժերի տնտեսական գործունեությունը, հատկապես Ինդոնեզիայի զինված ուժերի օրինակում, պարզապես զինվորների բարեկեցության կամ ռազմական բյուջեի բավարար չլինելու խնդիրը չէ: Ինդոնեզիայի զինված ուժերի բիզնես գործունեությունը շատ բարդ մի համակարգ է և խորապես արմատավորված է երկրի առօրյա կյանքում: Դրա զարգացման երկար պատ-

մական պրակտիկայի և հասարակության տարբեր ոլորտներ ներթափանցած լինելու շնորհիվ զինված ուժերի տնտեսական գործունեությունը Ինդոնեզիայում շատ ինդոնեզիացիների կողմից արդեն դիտվում է որպես բնական երևույթ: Այս իրավիճակը և ընդհանուր տարածում գտած մոտեցումները հաշվի առնելով՝ զինված ուժերի դուրսբերումը Ինդոնեզիայի տնտեսական կյանքից կարող է երկար ժամանակ պահանջել: Այս պարագայում, պետությունը պետք է սահմանափակի ոչ միայն զինված ուժերի տնտեսական գործառույթները, այլև այն ինդոնեզիացիների հնարավորությունները կամ պատժի նրանց, ովքեր օգտվում են զինված ուժերի անձնակազմի կամ տարբեր ինստիտուտների հետ ունեցած տնտեսական համագործակցությունից: Նման ռազմավարություն Ինդոնեզիայի կառավարությունը երբեք չի ունեցել:

Պատուհան 11.3. TNI-ի և «Freeport» ընկերության միջև անվտանգության ապահովման մասին համաձայնագիրը և մարդու իրավունքների խախտումները

TNI-ի ներկայությունը «Freeport»-ի գործունեության տարածքում շատ տարօրինակ բնույթ ունի: Զինված ուժերը հատուկ կարևորություն ստացած տնտեսական շահերի անվտանգությունը ապահովելու (ինչը կատարվում էր մարդու իրավունքները լրջորեն ոտնահարելու, մասնավորապես՝ տեղաբնակներին և հատկապես OPM-ի անդամներին թիրախ դարձնելու միջոցով) հետ մեկտեղ ստանում էին նաև վարձատրություն մի ընկերությունից, որի գործունեությունը թափանցիկ չէր: Օրինակ՝ 1990-ական թթ. կեսին հանքավայրը «սպասարկող» զորախմբերը օգտագործում էին ընկերության տրանսպորտը, օգտվում էին նրանց գրասենյակներից և բեռնափոխադրումների կոնտեյներներից՝ այն մարդկանց տեղափոխելու և կալանավորելու, իսկ այնուհետև՝ խոշտանգելու ու սպանելու նպատակով, ում կասկածում էին OPM-ի անդամ լինելու կամ անվտանգության համար որևէ այլ պատճառով սպառնալիք հանդիսանալու մեջ: Դժբախտաբար, ընկերությունը հայտարարում էր, որ որևէ պատասխանատվություն չի կրում այն բանի համար, թե ինչպես է իր գույքը օգտագործվում զինված ուժերի կողմից: Իրականում Ինդոնեզիայի Մարդու իրավունքների հանձնաժողովը (ՄԻՀ, Indonesian Human Rights Commission (Komnas HAM)) նշել է, որ TNI-ի ներգրավվածությունը «Freeport»-ի անվտանգության ապահովման միջոցառումներում խախտում է մարդու իրավունքները Արևմտյան Պապուայում:

«Freeport»-ում պետական անվտանգության աշխատակիցների թիվը վերջին մեկ տարվա ընթացքում աճել է: 2005 թ. դրությամբ ավելի քան 2,400 պետական անվտանգության (զինված ուժեր և ոստիկանություն) աշխատակից տեղակայված են եղել «Freeport»-ի գործունեության հիմնական տարածքներում: 2005 թ. ընկերության կողմից զինված ուժերի և ոստիկանության շնորհիվ երաշխավորվող անվտանգության ծախսերը կազմել են 66 միլիոն ԱՄՆ դոլար: «Freeport»-ը նշեց, որ այդ գումարը ծախսվել է անվտանգության աշխատակիցների տրանսպորտի, սննդի և կացարանի կարիքները հոգալու համար: Սակայն «Համաշխարհային վկա» (Global Witness) ՀԿ-ի և «Նյու Յորք Թայմս» (New York Times) օրաթերթի կողմից 2005 թ. հրապարակված հետաքննության արդյունքների համաձայն՝ գումարների մեծ մասը «Freeport»-ի կողմից ուղղվել է անմիջապես անվտանգության աշխատակիցներին վարձատրելուն: Այս զեկույցներում նշվում էր, որ ընկերությունը մեծածավալ վճարումներ է կատարել անձամբ ինդոնեզիացի զինծառայողներին և ոստիկաններին, ինչպես նաև տարածքում գործող անտանգության ստորաբաժանումներին: «Նյու Յորք Թայմս»-ը, մեջբերելով իր կողմից ձեռք բերված և վավերականությունը հաստատված ընկերությանը պատկանող որոշ փաստաթղթեր, նշել է, որ այս վճարների ընդհանուր գումարը 1998-2004 թթ. ընթացքում կազմել է մոտ 20 միլիոն ԱՄՆ դոլար:

Աղբյուրները. **Կուրնիավան Տրի Յունատո, «Komnas HAM: «Freeport»-ը գաղութատիրության մարմնավորումն է Պապուայում», «*VHR մեդիա»,* (2 դեկտեմբերի, 2009 թ.), Kurniawan Tri Yunanto, «Komnas HAM: Freeport Represents Colonialism in Papua,» *VHRՁԼՄ-ներ* (2 December 2009),** http://www.vhrmedia.com/Komnas-HAM--Freeport-Represents-Colonialism-in-Papua-news2775.html**), «Հյուման Ռայթս Վոթչ», *Չափազանց թանկ. Ի՞նչ արժե Ինդոնեզիայի զինված ուժերի տնտեսական գործունեությունը մարդու իրավունքների համար, 18:5(C), (հունիս, 2006 թ.), էջ 48–56, Human Rights Watch, Too High a Price, The Human Rights Cost of the Indonesian Military's Economic Activities 18:5(C) (June 2006), 48–56,*** http://www.hrw.org/en/ reports/ 2006/06/20/too-high-price-***1)***:

Ամփոփելով՝ պետք է ասել, որ տնտեսական գործունեությանն ընդհանրապես բնորոշ է երկու կարևոր հատկանիշ. առաջարկ և պահանջարկ: Զինված ուժերի տնտեսական գործունեության պարագայում, զինված ուժերը հանդես են գալիս որպես առաջարկի կողմ, մինչդեռ պահանջարկը գալիս է հասարակությունից: Հետևաբար, զինված ուժերը տնտեսական գործունեությունից ամբողջությամբ դուրս մղելու համար անհրաժեշտ է ոչ միայն սահմանափակել դրա առաջարկը, այլև հասարակության մոտ դրա պահանջարկի չափը:

ԳԼՈՒԽ 12.
ԲԱՐԵՎԱՐՔՈՒԹՅԱՆ ՀԱՐՑԵՐԸ՝ ԿԱՊՎԱԾ ՌԱԶՄԱԿԱՆ ԳՈՐԾՈՂՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՀԵՏ

Կոռուպցիան հետապնդում է պաշտպանական գերատեսչության կառավարումը ոչ միայն խաղաղ ժամանակ, այլ նաև ռազմական գործողություններին ընդառաջ զինված ուժերը նախապատրաստելու, խաղաղապահ առաքելություններ իրականացնելու, ինչպես նաև կայունացման և վերակառուցման գործողությունների ընթացքում: 21-րդ դարասկզբի հիմնական մտահոգություններից մեկը կապալառուների հետզհետե ավելի հաճախակի օգտագործման պրակտիկան է, հատկապես՝ նկատի ունենալով մասնավոր ռազմականացված կառույցների և անվտանգության ծառայություններ մատուցող ընկերությունների ներգրավումը: Այդ իսկ նպատակով սույն գլխում կոռուպցիայի հիմնախնդիրներն ուսումնասիրվում են՝ կապված գլխավորապես ռազմական գործողությունների ընթացքում կապալառուների ծառայություններից օգտվելու հետ: Բացի այդ, այստեղ մատնանշվում են ռազմական գործողությունների թատերաբեմում անվտանգության և ռազմականացված մասնավոր ընկերությունների օգտագործման ընթացքում բարեվարքության ամրապնդման լավագույն փորձի օրինակները:

Կոռուպցիան ոչ միայն բարոյազրկում է խաղաղապահ առաքելությունները, այլև նվազեցնում ազգային ու միջազգային խաղաղարար և խաղաղապահ ջանքերի վտահելիության մակարդակը: Մասնավորապես՝ Աֆղանստանում կոռուպցիայի վերաբերյալ մտահոգությունները հասնում են այն աստիճանի, որ ուղղակիորեն վտանգում են Աֆղանստանի կառավարության կայացումը, ինչպես նաև ՆԱՏՕ-ի ղեկավարած բուն առաքելությունը:

Ներկայումս ՆԱՏՕ-ի անդամ երկրների զինված ուժերը չեն կարող որևէ տեսակի ռազմական գործողություններ իրականացնել՝ անկախ դրանց նպատակից, ինչպես նաև անհատապես կամ դաշնակիցների հետ միասին դրանք իրականացնելու փաստից, առանց «կապալառու մասնավոր զինված ուժերի» աջակցության և ակտիվ մասնակցության: Մասնավոր հատվածից ՆԱՏՕ-ի զինված ուժերի անշեղորեն աճող այս կախվածությունն առաջացել է վերջին երկու տասնամյակի ընթացքում՝ «Սառը պատերազմի» ավարտից հետո: Նման զարգացումը նույնքան անսպասելի էր, որքան և տպավորիչ՝ հաշվի առնելով դրա ծավալները, քանի որ «Վարձկանների դեմ» Միավորված ազգերի կազմակերպության 1989 թ. կոնվենցիան[95] բոլորի կողմից ընկալվում է որպես մասնավոր զինված ուժերի աճ և ՄԱԿ-ի անդամ պետությունների կողմից դրանց օգտագործումը կանխելուն (այլ ոչ թե խրախուսելուն) ուղղված գործիք:

Այս ակնհայտ պարադոքսալ իրավիճակին տրվող առաջին բացատրությունն այն է, որ կապալառու մասնավոր զինված ուժերը (ԿՄՁՈՒ, PMC), որոնք կենսապես անհրաժեշտ են ՆԱՏՕ-ին՝ կոալիցիոն ռազմական գործողությունների շրջաններում, բառի բուն իմաստով «վարձկաններ» չեն հանդիսանում: «Վարձկանների մասին» ՄԱԿ-ի կոնվենցիան «վարձկան» հասկացությունը բնորոշում է որպես մի անհատ, որը աշխատանքի կամ ծառայության է ընդունվում՝ զենք կրելու և ոչ իր քաղաքացիության երկրի կառավարության համար որպես զինվոր ծառայելու նպատակով: ԿՄՁՈՒ աշխատակիցների մեծ մասը, հակառակ դրա, որևէ տեսակի զենք չի կրում, ինչպես նաև նրանք անմիջապես զբաղված են իրենց սեփական երկրի զինված ուժերի կամ դիվանագիտական գերատեսչության կողմից՝ իրենց կառավարության գործուղմամբ օտար ափերում ծառայելու նպատակով:

Պատուհան 12.1. Կոռուպցիոն մարտահրավերները և արտասահման գործուղելուն նախորդող լավագույն փորձը

Հաճախ է լինում, երբ տարբեր երկրներ միջազգային կազմակերպությունների կողմից հրավիրվում են խաղաղարար և խաղաղապահ գործուղություններին մասնակցելու: Երբեմն նման որոշումները կայացվում են արագացված կարգով, և ազգային ուժերը նախապատրաստված չեն լինում նման ռազմական մասնակցություն ունենալու համար և կարիք են ունենում լրացուցիչ ռազմական համակարգերի, հաղորդակցման միջոցների, անհատական և այլ տեսակի հանդերձանքի և սարքավորումների՝ ռազմական գործողությունների տեղանքի առանձնահատկություններից բխող համապատասխան պահանջները բավարարելու համար:

[95] Միավորված ազգերի կազմակերպության Գլխավոր վեհաժողով, «Վարձկանների հավաքագրման, օգտագործման, ֆինանսավորման և պատրաստության դեմ» միջազգային կոնվենցիա, 72-րդ լիագումար նստաշրջան, (4դեկտեմբերի, 1989 թ.), Հ-A/RES/44/34:

Գնման գործընթացը կազմող գործողությունները կատարվում են ավելի սեղմ վերջնաժամկետների ներքո՝ առանց պատշաճ մրցութային կարգը պահպանելու: Բացի այդ, գնային նկատառումները իրենց տեղը զիջում են համատեղելիության նվազագույն պահանջները բավարարելու անհրաժեշտությանը, ինչպես նաև՝ զինվորի, նավաստու կամ օդաչուի անվտանգության ապահովման «ազնիվ մղումներին»: Գնման գործընթացը, որն արդեն իսկ կարող է բացեր պարունակել բարեվարքության տեսանկյունից անգամ գնման սովորական պայմաններում, այս դեպքում հատկապես խոցելի է դառնում կոռուպցիայի համար:

Նման խոցելիության առաջացման մեկ այլ պատճառ է հանդիսանում գործուղման ենթակա անձանց ընտրության հստակ չափանիշների և թափանցիկ ընթացակարգերի բացակայությունը, հատկապես այն դեպքերում, երբ գործուղման ընթացքում տրվելիք վարձատրությունը մի քանի անգամ գերազանցում է սովորական աշխատավարձի չափը:

Այն դեպքերը, երբ որոշ զինծառայողներ վճարում են գործուղում ստանալու դիմաց, կամ երբ արագացված կարգով ձեռք բերված սարքավորումը լինում է բավականին ցածր որակի, կարող են բարոյազրկող ազդեցություն թողնել գործուղված ստորաբաժանման վրա:

Լավագույն փորձը, որը ներկայացվել է նախորդ գլուխներում՝ կապված գնման գործընթացի և կադրային կառավարման բարեխճության հետ, մեծ մասամբ այստեղ նույնպես կիրառելի է: Հատկապես այն վերաբերում է գործուղման ենթակա անձանց ըստ իրենց ունեցած արժանիքների և թափանցիկ մեխանիզմներին համապատասխան ընտրելուն, ինչպես նաև՝ գնման բավականաչափ մրցակցային ընթացակարգերի և գնված տեխնիկայի որակի վերահսկման արդյունավետ գործընթացի ապահովմանը:

Այնուամենայնիվ, հիմնարար կարևորություն ունի ոչ թե կոնտինգենտների տեղակայումը, այսինքն՝ այնպիսի ստորաբաժանումների գործուղումը, որոնք կազմավորվում և լրացվում են հատուկ այդ առաքելության համար և կազմալուծվում են տուն վերադառնալուն պես, այլ մշտական գործող կամ հաստիքային կազմակերպական միավորների գործուղումը: Այս եղանակն էլ ավելի արդյունավետ է, երբ տվյալ երկրում իրականացվում է թափանցիկ պաշտպանական քաղաքականություն, և կան պաշտպանական պլանավորման լավ մշակված մեխանիզմներ: Այս դեպքերում գործուղման ենթակա ստորաբաժանումները հայտնի են վաղօրոք, նրանք տիրապետում են կոնկրետ առաքելությունների և գործողությունների թատերաբեմի պահանջներին համապատասխանող հզորություններին և կարող են կարիք ունենալ միայն նվազագույն լրացուցիչ գույքի կամ վերապատրաստման՝ ելնելով այնպիսի պահանջներից, որոնք նախօրոք նախատեսված չեն եղել:

ՆԱՏՕ-ի անդամ երկրների զինված ուժերի և դիվանագիտական անձնակազմի մասնավոր հատվածից ունեցած մեծ կախվածությունը չի հանդիսանում անդամ պետությունների կողմից իրենց զինված ուժերի մասնավորեցմանն ուղղված նպատակային քաղաքականության հետևանք: Ավելի շուտ, մի ժամանակահատվածի ընթացքում, որը բնութագրվում էր կամավոր, ոչ զորակոչային հիմունքներով ձևավորված զինված ուժերի և ծանր տնտեսական պայմանների առկայությամբ, հետզհետե ավելի պահանջված, ինչպես նաև տնտեսապես ավելի շահավետ դարձավ ոչ մարտական, սակայն առաքելության նպատակների համար կարևորագույն նշանակություն ունեցող մի շարք գործողությունների ու ծառայությունների արտապատվիրումը մասնավոր հատվածին: Այս արտաքին կամ «մասնավորեցված» գործառույթները սովորաբար ընդգրկում են սնունդ պատրաստելուց և մատակարարելուց սկսած՝ մինչև ռազմական բազաների նյութատեխնիկական սպասարկումն ու սանմաքրման աշխատանքները՝ ընդհուպ մինչև խաղաղապահ կամ կայունացմանն ուղղված գործողությունների ընթացքում տեղի զինված ուժերի ոստիկանական և զինված ուժերի պատրաստության գործընթացի նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնելը (ինչպես, օրինակ, Բոսնիայում, Կոսովոյում, ներկայումս էլ՝ Աֆղանստանում):

Պատուհան 12.2. Յուրացումները, վատնումներն ու կարգապահական խախտումները ՄԱԿ-ի խաղաղապահ առաքելությունների ընթացքում

ՄԱԿ-ի հանձնախումբը բացահայտել էր կոռուպցիայի և վատնումների տարածված մի մեխանիզմ, որի շրջանակներում տեղի էին ունեցել հարյուրավոր միլիոն դոլարների հասնող չարաշահումներ՝ ՄԱԿ-ի խաղաղապահ առաքելությունների ընթացքում օգտագործվող վառելիքի, սննդի, շինարարության և ծառայությունների մատակարարման պայմանագրերի հետ կապված, և որոնք իրենց առավելագույն

տարածմանն են հասել վերջին 15 տարվա ընթացքում: Հանձնախումբը ի հայտ է բերել կեղծիքի, կոռուպցիայի, վատնման և յուրացման բազմաթիվ դեպքեր՝ ինչպես ՄԱԿ-ի գլխավոր, այնպես էլ խաղաղապահ առաքելությունների իրականացման գրասենյակներում՝ ներառյալ խոշոր յուրացման և կոռուպցիայի տասը դեպք, որոնցով պատճառված ընդհանուր վնասը կազմել է 610 միլիոն ԱՄՆ դոլար: Կոռուպցիոն դրսևորումներից բացի՝ խնդիրներ կան՝ կապված կարգազանց վարքագծի այլ ձևերի հետ ևս: 2006 թ. Դրությամբ՝ ՄԱԿ-ի մոտ 300 խաղաղապահի նկատմամբ քննություն է իրականացվել՝ սեռական հանցագործությունների հետ կապված: Խաղաղապահներից 170-ը, այդ թվում՝ 17 քաղաքացիական անձ և 16 ոստիկան, վերադարձվել է հայրենիք: Արդյունքում, նույն 2006 թ. ԱՄՆ-ը և Ճապոնիան՝ ՄԱԿ-ի խաղաղապահ գործողությունների երկու հիմնական աջակիցները, սպառնացին սառեցնել ֆինանսավորումը՝ ՄԱԿ-ի կողմից կոռուպցիան չհաղթահարելու դեպքում:

Աղբյուրները. **«Խաղաղապահ գործունեություն. մաքրելով կոռուպցիան», Ռազմավարության էջեր (2 մարտի, 2006 թ.), «Peacekeeping: Cleaning up Corruption,» *Strategy Page* (2 March 2006), www.strategypage.com/htmw/ htun/articles/20060302.aspx, Քլում Լինչ, «ՄԱԿ-ը յուրացումներ և վատնումներ է հայտնաբերում խաղաղապահ առաքելություններում», Վաշիգնտոն Փոստ, (18 դեկտեմբերի, 2007 թ.), էջ A06, Colum Lynch, «U.N. Finds Fraud, Mismanagement in Peacekeeping,» *Washington Post* (December 18, 2007), A06:**

Մասնավոր ծառայությունների բազմաթիվ տեսակների մեջ ամենից շատ ուշադրություն գրավողը, սակայն, Անվտանգության մասնավոր զինված կապալառուների (ԱՄԶԿ, Armed Private Security Contractors, APSC) հետզհետե ավելի տարածվող օգտագործումն է՝ դիվանագիտական առաքելությունների և դրանց անձնակազմի անվտանգության ապահովման, կարևորագույն մատակարարումների ուղեկցման պաշտպանության և անգամ հենց ռազմական բազաների պահպանության նպատակով (որտեղ ԱՄԶԿ-ները կատարում են պահակային և ոստիկանական պարտականություններ): Ինչ վերաբերում է ընդհանրապես զինված ուժերի գործողություններում մասնավոր հատվածի աճող մասնակցության ավելի ընդհանուր երևույթին, ապա ԱՄԶԿ-ների օգտագործումը չի հանդիսացել ՆԱՏՕ-ի անդամ պետությունների կողմից նպատակային, հավաքական կամ անգամ լավ մշակված որևէ ռազմավարության կամ քաղաքական որոշման իրականացման հետևանք: Իրականում, ռազմական գործողությունների տարածքում մասնավոր հատվածի ծառայությունների վրա գնալով ավելի հաճախակի հենվելու պրակտիկան մեծապես հանդիսանում է բուն անդամ պետությունների ներսում տարածված համապատասխան պրակտիկայի արտացոլումը:

Մասնավորապես, ՆԱՏՕ-ի անդամ երկրների մեծ մասում մասնավոր ընկերություններն արդեն վաղուց օգտագործվում են ինչպես պետության ներսում գտնվող սեփական, այնպես էլ «այլ երկրների» ռազմական բազաների պահպանության, պահակային և ճանապարհային ոստիկանության ծառայությունների ապահովման նպատակով, ընդ որում՝ նույն պատրաստակամությամբ, որով այդ նույն ռազմական բազաներում այլ ընկերություններ շատ վաղուց ներգրավվել են մեքենաների համակազմի (պարկի) աշխատանքներն ապահովելու, շինությունների կամ կից հողատարածքների ամենօրյա սպասարկումն իրականացնելու կամ զինվորական ճաշարանների համար սնունդ մատակարարելու, առաքելու, պատրաստելու և մատուցելու համար:

Այսպիսով, արտասահմանում գտնվող ՆԱՏՕ-ի զինված ուժերին աջակցելու նպատակով մասնավոր հատվածի ծառայություններին դիմելու պրակտիկայի շեշտակի տարածումը կարելի է ընդհանուր առմամբ դիտարկել որպես այ «սահուն կերպով դեպի առաքելություն անցնելու» ձևերից մեկը: Այսինքն՝ մասնավոր հատվածի վրա հենվելու ներկայիս փորձը բխում է ներպետական ավանդական փորձը մեխանիկորեն միջազգային մակարդակի հասցնելուց, ինչը գլխավորապես տեղի է ունենում ըստ անհրաժեշտության կամ նպատակահարմարության, առանց այդ երևույթի տարածման երկարաժամկետ հետևանքների կամ ազդեցության շուրջ մտահոգվելու: Օգտագործելով նորագույն դարաշրջանի փիլիսոփաներից մեկի՝ Հաննան Արենդթի (Hannah Arendt) ձևակերպումը, այս վիճակը կարելի է նկարագրել որպես մասնավոր հատվածի «տափակություն», որը սուր հակադրության մեջ է գտնվում այն չարախինդ ու աղետաբեր համբավի հետ, որը պատմականորեն (օրինակ՝ Մաքիավելիի մոտ) ուղեկցում է վարձկան զինված ուժերի վրա հենվելու բոլոր փորձերին: «Տափակ», թե չարախինդ, այնուամենայնիվ, այս իրավիճակը դժվար թե փոփոխության ենթարկվի: Եվ ի՞նչ պետք է անեն ՆԱՏՕ-ի զինված ուժերը և դիվանագիտական առաքելությունները՝ ժամանա-

կակից պատերազմական գործողությունների այս հատկանիշի դեմ առավել համարժեք կերպով պայքարելու համար:

Մասնավոր հատվածի ենթադրյալ առավելությունները

Մասնավոր հատվածի օգտագործման այս արագորեն տարածվող երևույթի պաշտպանները կարող են պնդել, որ զինված ուժերի տիրույթում մասնավորի և հանրայինի այս հարաբերությունը ավելի շատ շահավետ է, քան աղետաբեր: Իրոք, առևտրային կամ կորպորատիվ հատվածի՝ «արագ, էժան ու որակով» նշանաբանը, թվում է, թե լրիվ համապատասխանում է ՆԱՏՕ-ի խաղաղապահ կամ կայունացման գործողություններում, ասենք՝ հումանիտար աղետների հաղթահարման (հաճախ ուշ տեղյակ պահելու կամ շատ քիչ նախապատրաստելու պայմաններում) ներգրավված զինծառայողներին վստահելի, որակյալ սնունդ և մաքրման ծառայություններ տրամադրելու նպատակին: Այս ոչ այնքան տեսանելի քաղաքականությունը նպաստում է նրան, որ ավելի շատ թվով համազգեստ կրող ծառայողների է հնարավոր լինում ներգրավել հիմնական զինվորական առաքելության իրականացման գործում՝ մարդկանց կյանքը փրկելու, տեղի բնակչությանը պետականաշինության գործում օգնելու և խաղաղապահ գործողությունների առնչությամբ, միաժամանակ՝ կազմակերպական ապահովման խնդիրները ոչ զինվորական օժանդակ անձնակազմի ուսերին դնելով: Այդպես առկա իրավիճակի պաշտպանները նաև կպնդեն, որ մասնավոր հատվածն ի վիճակի է արագ մոբիլիզացվելու՝ տեխնոլոգիապես բարդ կազմակերպական ապահովումը տրամադրելու, օրինակ՝ սպառազինությունների համակարգերի սպասարկումը, օպերատիվ և տեխնիկական խորհրդատվություն իրականացնելու համար: Զինված ուժերից ամիսներ և անգամ տարիներ են պահանջվում ռազմական ստորաբաժանումներում առաջադրվող տեխնիկական պահանջները բավարարող համազգեստ կրող անձանց հավաքագրելու, պատրաստելու և գործուղելու համար: Դրան հակառակ՝ մասնավոր կապալառուին «թողնված» պայմանագրի հիման վրա, ռազմական անհրաժեշտության պայմաններում, օժանդակ անհրաժեշտ տեխնիկական անձնակազմի առկայությունը հնարավոր է ապահովել շատ կարճ ժամանակում:

Որպես լրացուցիչ տնտեսական դիտարկում՝ զինծառայողները զորակոչվում կամ վարձվում են ծառայություն անցնելու՝ որոշակի ժամանակով: Ազգային զինված ուժերում ծառայություն անցնելու ընթացքում նրանց տրվում է աշխատավարձ՝ բոլոր տեսակի բավարարումներով հանդերձ, անկախ ռազմական գործողություններում նրանց մասնակցելու հանգամանքից: Ազգային զինված ուժերում ծառայությունը թողնելուց հետո այս անձնակազմը ամբողջ կյանքի ընթացքում իրավունք ունի օգտվելու «զինված ուժերի վետերանի արտոնություններից»՝ կրթությունից սկսած՝ մինչև առողջապահություն: Դրան հակառակ՝ մասնավոր զինված ուժերում զբաղված անձանց գործունեությունը կարգավորվում է զուտ գործատուի հետ նրանց կնքած պայմանագրի համաձայն: Սովորաբար նրանց տրվում է բավականին մեծ աշխատավարձ, սակայն միայն կոնկրետ հանձնարարությամբ գործուղման ժամանակով, և որպես կանոն՝ նրանք իրենք են հոգում իրենց համապատասխան սեփական կարիքները (օրինակ՝ առողջապահական և կյանքի ապահովագրման ծախսերը)՝ դրանց համար վճարելով իրենց ստացած աշխատավարձից: Մասնավոր ծառայողները կարող են ազատվել կամ նոր հանձնարարություն ստանալ շատ արագ կերպով՝ զինված ուժերի հետ ԱՄՁԿ-ի պայմանագիրը լրանալուց (կամ անհատապես իրենց ծառայությունների անհրաժեշտությունը վերանալուց) հետո: Նրանք չունեն պետության կողմից ցմահ հոգալու արտոնություններ:

Վերջապես, հանրային-մասնավոր այս ռազմական գործընկերության վրա ավելի ակտիվորեն հենվելու կողմնակիցները նշում են, որ «ոչ կանոնավոր» կամ «արտակարգ պայմաններում» իրականացվող ռազմական գործողությունները, որոնցում կանխատեսելի ապագայում ամենայն հավանականությամբ ներգրավված կլինեն ՆԱՏՕ-ի ուժերը, այն է՝ հակաապստամբային գործողությունները (ՀԳ, CounterINsurgency, COIN), հումանիտար աջակցությունը կամ «ձախողված երկրներում» խաղաղապահ առաքելությունները, իրենց հիմքում հաճախ ունենում են տնտեսական բնույթի պատճառներ: ՆԱՏՕ-ի անդամ երկրներում գործող մասնավոր կապալառուները հաճախ, «ձախողված երկիր» կամ հակամարտության տարածք ժամանելուց հետո, աշխատանք են ապահովում տեղաբնակների համար (սննդի պատրաստում, մաքրման աշխատանքներ, աշխատուժի ապահովում և անգամ թարգմանչական ծառայություններ): ԿՄՁՈՒ-ների օգտագործումը «արտակարգ զինվորական գործողություններում», այսպիսով, աշխատանքի և եկամտի հուսալի աղբյուր է դառնում տվյալ երկրի բնակչության ծայրահեղ աղքատ վիճակում գտնվող մասի համար և նպաստում

տնտեսական կայունացմանն ու անվտանգության բարձրացմանը աշխարհի առավել կոնֆլիկտային տարածքներում: Հենց այս պատճառներով է, որ զինված ուժերի ղեկավարները և քաղաքականություն մշակող փորձագետները ընդհանուր առմամբ գալիս են այն հետևության, որ ժամանակակից և ապագայի ռազմական գործողությունների «անխափանությունն» անհնար է ապահովել առանց մասնավոր հատվածի ծառայություններից օգտվելու:

Բարոյական բնույթի և ղեկավարման հետ կապված մարտահրավերներ

Ի պաշտպանություն հանրային-մասնավոր այս ռազմական գործընկերության՝ բերվող նշված փաստարկները, սակայն, չպետք է արդարացում հանդիսանան բարոյական բնույթի այն մարտահրավերների նկատմամբ ուշադրությունը պակասեցնելու համար, որոնք անխուսափելիորեն բխում են և, ամենայն հավանականությամբ, դեռևս կշարունակեն բխել այս մեխանիզմներից: Լավագույն դեպքում, օրինակ, զինված ուժերին և դիվանագիտական ներկայացուցչություններին ծառայություններ մատակարարելու պայմանագրերի կնքումը պահանջում է, որ դրանց բանակցային գործընթացը լինի թափանցիկ, ամբողջովին բաց և մրցակցային՝ այն հաշվով, որպեսզի երաշխավորվի առավելագույն որակի ծառայությունների մատուցումը նվազագույն գնով: Այդպես նաև ներկայիս համակարգի կողմնակիցները հաճախ պնդում են, որ պայմանագրային պարտավորությունների կատարման բուն պայմանագրում ամրագրված պայմանները պետք է բավարար լինեն պատշաճ հաշվետվողականություն/պատասխանատվություն և թե՛ ԿՄՁՈՒ-ի ու թե՛ նրա աշխատակիցների վարքագծի նկատմամբ վերահսկողություն ապահովելու համար:

Պատուհան 12.3. Մասնավոր զինված ուժերի և անվտանգության ծառայությունների ինքնակարգավորումը վարքագծի կանոնագրքերի միջոցով

Վարքագծի կանոնագրքերը (ՎԿ) կամավոր ստանձնած կորպորատիվ պարտավորություններ են, որոնք սահմանում են տվյալ ընկերության ոչ տնտեսական գործունեությունը կարգավորող վարքագծի որոշակի նորմեր: Կորպորատիվ տեսանկյունից՝ վարքագծի կանոնագրքերը կազմում են քարոզչական աշխատանքի, ռիսկերի կառավարման և ընկերության սոցիալ-քաղաքական ներդրման բաղկացուցիչ մասը:
Չնայած մասնավոր զինված ուժերն ու անվտանգության ծառայություններ մատուցող ընկերությունները (ՄՁԱԾ-ներ, Private Military and Security companies, PMSC) հաճախ քաջատեղյակ են այն փաստին, որ իրենք չեն գործում իրավական վակուումի պայմաններում, այնուամենայնիվ, հատկապես հակամարտություններ ունեցող տարածաշրջաններում հաճախ առաջ է գալիս կիրառման ենթակա նորմերի առթիվ որոշակի անորոշություն, և ոչ հազվադեպ՝ միջազգային չափորոշիչների որոշակի անտեսվածություն: Այսպիսով, վարքագծի կանոնագիրքը ՄՁԱԾ-ների համար հանդիսանում է շատ օգտակար մի գործիք՝ կարգավորող մեխանիզմների և դրանց կիրառման բացերը հաղթահարելու, երրորդ անձանց (օրինակ՝ ակտիվիստ ՀԿ-ների) մտահոգությունները փարատելու և կորպորացիաների շահերը պաշտպանելու համար:
ՄՁԱԾ-ների վարքագծի կանոնագրքերի առաջնային նպատակն է հանդիսանում մարդու իրավունքների պաշտպանության միջազգային չափորոշիչների և միջազգային մարդասիրական իրավունքի վրա հիմնված այնպիսի պարտականությունների ամրագրումը, որոնք պետք է պահպանվեն տնտեսական գործունեության սուբյեկտների կողմից: Համապատասխանաբար, ՎԿ-ները պետք է անդրադառնան կյանքի և անձնական անձեռնմխելիության իրավունքին, աշխատանքային իրավունքներին, գենդերային ուղղվածության համապատասխան պարտավորություններին և սեռական բռնության ու շահագործման, ինչպես նաև կոռուպցիոն վարքագծի արգելքներին:
ՎԿ-ների մյուս կարևոր բաղադրիչն է հանդիսանում համապատասխան իրացնող մեխանիզմների ամրագրումը, ներառյալ՝ ՄՁԱԾ-ների հաշվետվողականության և պատասխանատվության, վերահսկողության և հաշվետվությունների ներկայացման մեխանիզմներին վերաբերող ընթացակարգերը:

Աղբյուրը. **Նիլս Ռոուզմեն, *«Վարքագծի կանոնագիրքը որպես մասնավոր զինված ուժերի և անվտանգության ծառայությունների ինքնակարգավորման մեխանիզմ»*, Աշխատանքային փաստաթուղթ Հ-15 (ժնև, ՁՈՒԺՎ, 2008 թ.), Nils Roseman, *Code of Conduct: Tool for Self-Regulation for Private Military and Security Companies*, Occasional Paper #15 (Geneva: DCAF, 2008):**

Այսպիսով, կապալառուի վատ աշխատանքը կամ նրա կողմից պայմանագրային պարտավորությունների ոչ պատշաճ կատարումը, ինչպես նաև կապալառու կազմակերպության աշխատակիցների կողմից հաճախորդ երկրի տարածքում ոչ պատշաճ վարքագիծ դրսևորելը պետք է հիմք

հանդիսանան այդ աշխատակիցներին աշխատանքից ազատելու կամ տվյալ ընկերության պայմանագիրը դադարեցնելու համար: Տնտեսական այսպիսի սանկցիաների կիրառումը «ազատ շուկայի» պայմաններում հաճախ դիտվում է որպես վարքագծի կանոնների պահպանումը, պայմանագրի պատշաճ կատարումը և բոլորի կողմից լավագույն փորձի կիրառումը երաշխավորող համարժեք մեխանիզմ:

Ցավոք սրտի, «ազատ շուկայի» այս իդեալների գործնական իրականացումը հազվադեպ է: Հաճախ մրցութային գործընթացի և պայմանագրային գնումների ընթացքում չի ապահովվում թափանցիկությունը, իսկ հովանավորչության, «խնամի-ծանոթ-բարեկամ» հիմունքներով աշխատելու, ինչպես նաև կաշառակերության և կոռուպցիայի հնարավորությունները լայն են: Ավելի հաճախ, քան ոչ, անգամ կոռուպցիոն շարժառիթների բացակայության և կանոններին խստիվ հետևելու ցանկության պայմաններում, ՆԱՏՕ-ի անդամ պետությունները պարզապես չունեն բավարար քանակության անհրաժեշտ կրթություն և փորձ ունեցող աշխատակիցներ՝ նշված գործընթացներում բանակցությունների իրականացումը պատշաճ վերահսկողության տակ պահելու համար: Այս պարտականությունների կատարման համար լիազորված անձինք, անգամ վերջիններիս մոտ ձեռնահասության և քաղաքացիական խղճի բարձրագույն մակարդակի առկայության պարագայում, կարող են միանգամից «գերծանրաբեռնվել» իրենց հանձնարարված խնդրի ծավալների և բարդության պատճառով, հատկապես՝ այն քաոսային ու դժվար պայմաններում, որոնք զուգորդում են «ձախողված երկիր» կատարվող զինված միջամտությունը կամ ահագնացող հումանիտար ճգնաժամը: Պատերազմի թոհուբոհում բազմաթիվ ու բազմապիսի ծառայությունների ապահովման անհրաժեշտությունը չի նպաստում (մեղմ ասած) այնպիսի մի իդեալական իրավիճակի ձևավորմանը, երբ հնարավոր կլինի արդարացի և պատշաճ կերպով հրապարակել, ստանալ, ուսումնասիրել պայմանագրերը և հաղթողներ ճանաչել բարդ ու մեծածավալ մրցույթներում, ինչպես նաև՝ ստեղծել արտաքին վերահսկողության արդյունավետ մեխանիզմներ ու վերահսկել դրանց պահանջների լիարժեք պահպանումը:

Անգամ եթե գերծանրաբեռնված աշխատակիցները, որոնք պատասխանատու են գնումների իրականացման համար, չեն ենթարկվում կաշառքի կամ կոռուպցիոն ազդեցության, միևնույն է՝ անբարեխիղճ և անգամ անձեռնահաս կապալառուների և նրանց առանձին աշխատողների համար գոյություն ունեն այդ չկարգավորված իրավիճակներից օգտվելու լայն հնարավորություններ: Ներկայումս, օրինակ, գոյություն չունի բոլորի կողմից, այդ թվում՝ նաև միջազգային մակարդակով, ընդունված միասնական այնպիսի մի համակարգ, որը թույլ կտար գնահատել, գրանցել կամ արտոնագրել մասնավոր կապալառուներին կամ որևէ այլ կերպ սահմանել ու կիրառել ընկերությունների և նրանց աշխատակիցների կողմից կատարման ենթակա մասնագիտական գործունեության պահանջները: Երբ թույլ են տրվում գնման գործընթացին առնչվող սխալներ, կամ ի հայտ է գալիս որևէ մեկի անձեռնահասությունը, տուժող կողմին հաճախ ոչինչ չի մնում անել, քան պարզապես դադարեցնել պայմանագիրը:

Բացի այդ, անգամ ամենալավ ու ամենավստահելի մասնավոր ընկերությունները կարող են աշխատանքի վերցնել ոչ ձեռնահաս կամ անբարեխիղճ աշխատակցի (ինչպես երբեմն տեղի է ունենում նաև իրենց հայրենական գործընկերների պարագայում): Ոչ պատշաճ, անկարգապահ կամ անգամ քրեական վարքագծի դրսևորումները պատժելու համար գոյություն ունեցող սանկցիաները հաճախ բավականին ոչ համարժեք են և ոչ բավարար իրավախախտ վարքագիծը կանխելու համար: Դժվար թե կարելի է բավարար համարել, օրինակ, հանցավոր համագործակցության, մարդու առևանգման և թրաֆիքինգի մեջ ներգրավված անձին պարզապես աշխատանքից հեռացնելը կամ նրան աշխատավարձից կամ արտոնություններից զրկելը (ինչը տեղի է ունեցել, մասնավորապես՝ Կոսովոյում): Մինչդեռ, ներկայիս պայմաններում ներգործության միջոցների շրջանակը դրանից շատ ավելի լայն է: Այսպիսով, այնպիսի համակարգի ստեղծումն ու պահպանումը, որը երբեմն բնորոշվում է որպես «զուտ կառավարական» գործառույթների ամբողջություն՝ ուղղված ռազմական գործողությունների տարածքում պայմանագրերի կատարման նկատմամբ հսկողության, վերահսկողության և (հատկապես անհատական անձնակազմի) հաշվետվողականության/պատասխանատվության ապահովմանը, գործնականում իրենից ներկայացնում է բավականին նշանակալի մի մարտահրավեր:

Ամերիկյան նախկին «Blackwater Worldwide» ընկերության անվտանգության աշխատակիցների կողմից տասնյոթ իրաքցի պատահական անցորդ քաղաքացիական անձանց ենթադրաբար առանց

սադրանքի և անխիղճ ձևով Բաղդադի Մոնսուր հրապարակում 2007 թ. սեպտեմբերի 17-ին կատարված սպանությունը հանդիսացավ ռազմական գործողությունների տարածաշրջանում մասնավոր կապալառուների կողմից բարեվարքության ապահովման և լավագույն փորձի ներդրման ոլորտում առկա բազմաթիվ հիմնախնդիրների ողբերգական վկայությունը: Այս կոնկրետ միջադեպում մարմնավորվեցին այն ցավալի անտարբերությունն ու հոգատարության ոչ պրոֆեսիոնալ բացակայությունը, որն ունեն մասնավոր անվտանգության ծառայությունների աշխատակիցները տեղի բնակչության բարեկեցության հանդեպ: Միաժամանակ, անգամ այս քննադատական մոտեցումները հաշվի չեն առնում այդ ողբերգության ամենացավալի կողմը: «Տեղի բնակչության բարեկեցությունը», ինքնին իր բնորոշմամբ, հազվադեպ է, եթե չասենք՝ երբեք, որ վճռորոշ կամ անգամ համարժեք մոտիվացիոն ազդեցություն է ունենում մասնավոր, առևտրային կազմակերպության համար: Փոխարենը, ԱՄՁԿ-ների և նրանց աշխատակիցների միակ «պայմանագրային» մտահոգությունը պատվիրատուի կամ վարձատրող հաճախորդի բարեկեցության և անվտանգության ապահովումն է:

Այս գործոնը հստակ ընդգծում է կառուցակարգային արժեքների և նպատակների այն տարբերությունը, որն առկա է մի կողմից՝ պետական և մասնագիտացված կազմակերպությունների (ի դեմս, օրինակ, ժողովրդավարական երկրների զինված ուժերի) և մյուս կողմից՝ մասնավոր, առևտրային կազմակերպությունների միջև: Առաջինները ստեղծվում են իրենց պետությանն ու պետության օրինական շահերին ծառայելու համար: Համապատասխանաբար՝ նրանց անհատական անձնակազմը, իրենց մասնագիտական պատրաստության և կողմնորոշման ձևավորման ընթացքում, առօրյա ռեժիմով և խորապես դաստիարակվում է հայրենիքին ծառայելու և ինքնազոհողության բարոյականության արժեքներով: Մասնավոր առևտրային կազմակերպությունները, ընդհակառակը, գոյություն ունեն այլոց՝ իրենց պատվիրատուների ու հաճախորդների շահերը սպասարկելու համար: Ավելի ընդհանուր հանրույթի բարեկեցության ապահովմանը այս սուբյեկտների գործունեությունը կարող նպաստել միայն այն դեպքում, եթե մասնավոր այս ընկերությունները գործեն իրավակարգավորումների և պատասխանատվության ապահովման հստակ մշակված ռեժիմի պայմաններում՝ այնպիսի համակարգում, որն ի զորու է, օրինակ, հայտնաբերելու և պատժելու ինչպես մասնավոր ընկերություններին, այնպես էլ անհատապես նրանց ծառայողներին՝ պատշաճ ջանասիրություն չցուցաբերելու կամ հանցավոր անփութություն դրսևորելու համար: Զինված հակամարտությունների տարածաշրջանում, անգամ եթե մի կողմ թողնենք «ձախողված երկրները», հենց այս՝ իրավակարգավորումների և պատասխանատվության ապահովման ռեժիմներն են, որ քայքայվել են: Օրենքի ամուր իշխանության բացակայության պայմաններում տեղի բնակչության միակ հույսը մնում է մասնավոր տվյալ ընկերության բարի կամքը և վերջինիս աշխատակիցների համապատասխան վարքագիծը: Երբ սրանք էլ չկան, տուժողները շատ քիչ ուղիներ ունեն իրենց իրավունքները վերականգնելու համար:

Նշված երկընտրանքը հասկանալով՝ ՆԱՏՕ-ի անդամ պետությունների պրոֆեսիոնալ զինված ուժերը դաստիարակվում են հանրային ծառայության և հանրային պատասխանատվության ռեժիմում գործելու ոգով: Բնավորության ձևավորումը հանդիսանում է այս պետությունների զինված ուժերի մասնագիտական պատրաստության կարևորագույն բաղադրիչներից մեկը: Բնավորության դաստիարակման և «զինվորական մասնագիտական սոցիալիզացիայի» նպատակն է հանդիսանում ապահովել, որպեսզի յուրաքանչյուր երկրի զինծառայող հնարավորություն ունենա դիմելու մահաբեր զենքի օգտագործմանը միայն անհրաժեշտության դեպքում, ինչպես նաև պարտավոր լինի օգտագործել այդ ուժը պատասխանատու կերպով և խնայողաբար և միայն այն դեպքերում, երբ դա անհրաժեշտ է իրավաչափ ազգային նպատակներին հասնելու համար: Այս ծանրակշիռ պարտքը իրականացնելու ընթացքում անհատական մակարդակով թույլ տրվող խախտումները, օրինակ՝ հանցավոր գործողություններ իրականացնելը (ավազակություն, բռնաբարություն, շորթում կամ սպանություն), ինչպես նաև անփույթ, անպատասխանատու կամ անտարբեր վարքագիծը, որը դրսևորվում է մահաբեր ուժի կիրառման ժամանակ, ընկնում են ռազմական օրենքի և զինվորական կարգապահության պատասխանատվության խստագույն ռեժիմի տակ:

Այս ամենը ամենացայտուն կերպով տարբերվում է նրանից, ինչն ընդունված է համարել մասնավոր հատվածի կամ «կորպորատիվ» բարոյականություն, որը կենտրոնանում է կորպորատիվ նկրտումների և մրցակցային միջավայրում հաջողություններ գրանցելու վրա՝ դրսևորելով այն «հաջողակ գործունեությունը», որը գրեթե ամբողջությամբ գնահատվում է հաճախորդի և պատվիրատո-

ւի բավարարվածության կատեգորիայի շրջանակներում: «Blackwater»-ի նախկին գործադիր տնօրեն Էրիկ Փրինսը, օրինակ, հպարտորեն մատնացույց էր անում իր (նախկին) ընկերության փորձը, որի համաձայն՝ պատերազմական գործողությունների թատերաբեմերի անկայուն և ծայրահեղ վտանգավոր պայմաններում յոթ տարի շարունակ անվտանգության ծառայություններ մատուցելու ամբողջ ընթացքում իր հաճախորդներից և ոչ մեկը չէր ստացել որևէ մարմնական վնասվածք: Սա, իրոք, նշանակալի և նախանձելի ցուցանիշ է, որը վկայում է, թե մասնագիտական ձեռնահասության ինչպիսի բարձրագույն մակարդակի վրա են հաճախորդին մատուցվել պատվիրված անվտանգության ծառայությունները: Սա հենց այն ծառայությունն է, որը «Blackwater Worldwide, Inc.» ընկերությունը և պարտավորվել էր ապահովել:

Դժվարությունը, սակայն, նրանում է, որ սեփական հաճախորդների վերաբերյալ տվյալները միակ չափանիշը չեն, որով պետք է գնահատվի ԱՄՁԿ-ների գործունեությունը: Զինվորական փորձագետ-քննադատները պնդում են, որ այսպիսի տվյալներն ինքնին արդեն իսկ լրջագույն խնդիր են հանդիսանում: ԱՄՁԿ-ների անձնակազմի ագրեսիվ, մարտնչող և թշնամական վարքագիծը, որը հանդիսանում է հաճախորդների համար պաշտպանության նման մակարդակ ապահովելու բուն եղանակը, հաճախ վիրավորվածություն ու օտարվածություն է առաջացնում տեղի բնակչության մոտ և, ինչպես Մոնսուր հրապարակի դեպքում, հաճախ վերջինիս դնում է կյանքին և առողջությանը սպառնացող անհամաչափ ու անպատեհ վտանգի տակ: Սա տեղի է ունենում այն պատճառով, որ պայմանագրի կողմ չհանդիսացող «երրորդ անձանց», այսինքն՝ տեղի բնակչության բարեկեցությունը պարզապես նշված չէ պայմանագրի կետերի թվում: Այսպիսով, ԱՄՁԿ-ների բուն հաջողությունն ու պրոֆեսիոնալիզմի մակարդակը (ինչպես որ դրանք գնահատվում են կորպորատիվ կամ պայմանագրային չափորոշիչներից ելնելով) միաժամանակ արգելակում են զինված ուժերի առաքելության ավելի լայն նպատակի իրականացումը, ինչպիսին հանդիսանում է «ձախողված երկրում» տեղի բնակչության հավատարմության և վստահության ապահովումը՝ նրա անվտանգությունը երաշխավորելու և օրենքի իշխանությունն ապահովելու միջոցով:

ԿՄՁՈՒ-ների լավագույն փորձի խթանումը և բարեվարքության ամրապնդումը ՆԱՏՕ-ի գործողությունների ընթացքում

Բարոյական այս մարտահրավերների մեծ մասն առաջ է եկել պարզապես հակամարտությունների գոտում ԱՄՁԿ-ների առկայության արդյունքում, երբ օրինականության և պատասխանատվության ռեժիմի ապահովման հարցերը մեծամասամբ մնում էին չլուծված: ԱՄՁԿ-ները, սակայն, հանդիսանում են հակամարտությունների գոտում ԿՄՁՈՒ-ների ներգրավվածության միայն մի փոքր բաղադրիչը: Ավելին, այս ընկերությունների պատճառով առաջացած հակասությունները հատուկ և մանրամասն քննարկվել են Կարմիր խաչի միջազգային կոմիտեի (ԿԽՄԿ, International Committee of the Red Cross, ICRC) ներքո միջազգային իրավական փորձագետների կողմից նախապատրաստված վերլուծական զեկույցում, որն ամփոփ հրապարակվել է «Մոնտրոյի փաստաթղթում» (Montreux Document)[96]: Այս փաստաթուղթը մանրամասն ձևակերպում և ներկայացնում է չորս հիմնական առաջարկություն, որոնք միտված են գոյություն ունեցող իրավակարգավորումների լրացմանը, պատերազմական գոտում գործող ԱՄՁԿ-ների նկատմամբ պատշաճ օրինականության ռեժիմի սահմանմանն ու տարածմանը, շահագրգիռ բոլոր կողմերի օրինական շահերը պահպանելով՝ տարընթերցումների վերացմանը, ինչպես նաև այլ միջոցներով պատվիրատու երկրների կողմից լավագույն փորձի ներդրմանը: Որպես այդպիսին՝ նշված փաստաթուղթը պետք է մեկնաբանվի և վերլուծության ենթարկվի ՆԱՏՕ-ի անդամ երկրների կողմից, իսկ նրա դրույթները և առաջարկվող լավագույն փորձի օրինակները՝ անվտանգության ծառայություններ ապահովող մասնավոր զինված կապալառուների օգտագործման մասով, ստանան որքան հնարավոր է լայն գործնական կիրառություն:

[96] Միավորված ազգերի կազմակերպության Գլխավոր վեհաժողով և Կարմիր խաչի միջազգային կոմիտե, «Զինված հակամարտության ընթացքում մասնավոր զինված ուժերի և անվտանգության ծառայություններ մատուցող մասնավոր ընկերությունների կողմից իրականացվող գործողությունների հետ կապված պետությունների ունեցած վերաբերելի միջազգային-իրավական պարտավորությունները և դրանց կատարման առաջավոր փորձը», (2008 թ.), Հ-A/63/467–S/2008/636, United Nations General Assembly & International Committee of the Red Cross, Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States Related to Operations of Private զինված ուժեր and Security Companies During Armed Conflict (2008), A/63/467–S/2008/636, www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/html/montreux-document-170908:

Առաջարկություններ

C3 և համապարփակ մոտեցումը[97] գործողությունների նկատմամբ

ՆԱՏՕ-ի անդամ երկրների և դաշնակից պետությունների համապատասխան զինված ծառայությունների միջին սպայական կազմի ներկայացուցիչները միշտ պնդում են, որ գործողությունների ընթացքում մասնավոր կապալառուների հետ արդյունավետ համագործակցելու հիմնական մարտահրավերներն են հանդիսանում C3-ի, այն է՝ հաղորդակցություն, հրամանատարություն և հսկողություն (communication, command and control) իրականացնելու առջև ծագող խնդիրները: Իրավասությունների հստակ սահմանված շրջանակների և պատշաճ կերպով մշակված աշխատանքային ընթացակարգերի բացակայության պայմաններում հրամանատարները ստիպված են լինում հենվել անհատական նախահարձակ նախաձեռնողականության, ինչպես նաև ղեկավարման իրենց ոլորտում աշխատող մասնավոր հատվածի հետ համագործակցության վրա: Պարզվել է, որ անվտանգ և արդյունավետ համակարգման ապահովումը մեծապես կախված է երկու կողմից բարի կամքի առկայությունից և ընդհանուր շահերն ընկալելու և հարգելու ընդունակությունից:

Հակամարտությունների գոտում համատեղ գործող զինված ուժերի, դիվանագիտական առաքելությունների, ՀԿ-ների և մասնավոր ընկերությունների ընթացիկ միասնական մոտեցումը չպետք է կուրացնի առաջնորդներին այն աստիճան, որ նրանց կողմից անտեսվեն միևնույն հրամանատարական «տանիքի» տակ հավաքված շատ տարբեր կազմակերպությունների ղեկավարման դժվարությունները: Այս տանիքի ներքո կլինեն այնպիսի կազմակերպություններ, որոնց ստեղծման և գործունեության հիմքում ընկած առաքելությունները լարված հակասության մեջ կգտնվեն կորպորատիվ արժեքների հետ: Այս լարվածությունը կարելի է չեզոքացնել միայն միասնական հրամանատարական կառույցի առկայության պայմաններում, որի աստիճանակարգության բարձրագույն կետում կլինեն ՆԱՏՕ-ի զինված ուժերի հրամանատարները, և որը մարտական գործողությունների գոտիների հետ կապված կունենա միահեծան լիազորություններ և կատարվող բոլոր գործողությունները կվերցնի իր ղեկավարության տակ:

Օրենքն ընդդեմ բնավորության

Ավանդական պատերազմը, զինված բախումը կամ ապստամբների դեմ պայքարը միանշանակ այն իրավիճակներն են, որոնց պայմաններում օրինականության ավանդական ռեժիմը, ինչպես նաև պատասխանատվության, վերահսկողության և կարգուկանոնի ապահովման մեխանիզմները թուլանում են: Նման անբարենպաստ պայմաններում մահաբեր ուժի կիրառումը պետք է վստահված լինի միայն այն անձանց, ում, մի կողմից, բնավորությանը և կազմակերպական «մասնագիտական բարոյականությանը» մենք դեռևս կարող ենք վստահել, մյուս կողմից՝ պատասխանատվության կանչել ձախողումների համար: Սա զինվորական մասնագիտության արժեքային համակարգի հիմնարար տարրերից մեկն է: Իրավակարգի միասնականության տրոհումը և դրան հաջորդող պատշաճ վերահսկողության և պատասխանատվության ռեժիմի քայքայումը մարտահրավեր են հանդիսանում ցանկացած անհատի բարոյական նկարագրի համար: Զինված ուժերը փութաջանորեն աշխատում են այնպիսի բարոյական կերտվածք ձևավորելու ուղղությամբ, որը կարող է զերծ մնալ այդ գայթակղություններից և կանգուն մնալ անկանխատեսելի զարգացումների հորձանուտում ու այդպիսով՝ օգնել խաթարված իրավակարգի վերականգնման գործում:

Սրան հակառակ՝ մասնավոր կամ «կորպորատիվ բարոյականությունը» ընդհանրապես ուղղված չէ այս յուրահատուկ խնդրին որևէ կերպ արձագանքելուն: Իրենց բնույթի ուժով, ընկերությունները հենվում են հասարակության և օրենքի արտաքին հսկողության մեխանիզմների վրա, որոնք վերահսկում են այդ ընկերությունների հնարավոր անառողջ նկրտումները: Այդ իսկ պատճառով մենք չենք կարող և չպետք է թույլ տանք, որ մասնավոր զինված կապալառուները ներգրավվեն անվտանգության ծառայությունների մատուցմանը, պահակախմբերում կամ անգամ բանտերի պահակային ծառայությունում՝ այն գոտիներում, որտեղ ընթանում են ապստամբ գործողություններ: Անվտանգության ծառայություններ մատուցող մասնավոր ընկերությունները կարող են օգտագործվել որպես թիկունքային ուժ (ինչպես որ նրանք հիմա օգտագործվում են ՆԱՏՕ-ի անդամ պետությունների ներսում), այսինքն՝ միայն այնպիսի շրջաններում, որտեղ օրինականության, ան-

[97] ՆԱՏՕ-ի ինտերնետային կայք. «Համապարփակ մոտեցում» (մարտ, 2009 թ.), NATO Website, “A Comprehensive Approach” (March 2009), http://www.nato.int/issues/comprehensiveapproach/index.html:

վտանգության և խախտումների դեպքում պատասխանատվության ենթարկելու հարցերը այս կամ այն չափով լուծված են:

Պատուհան 12.4. «Մոնտրոյի փաստաթուղթը» մասնավոր զինված ուժերի և անվտանգության ծառայություններ մատուցող ընկերությունների մասին

Վերջին մի քանի տարվա ընթացքում արձանագրվել է ՄՁԱԾ-ների ծառայություններից ավելի հաճախ օգտվելու միտում, և դրա հետ մեկտեղ՝ մեծացել միջազգային մարդասիրական իրավունքից և մարդու իրավունքների օրենսդրությունից բխող իրավաբանական պարտավորությունների հստակեցման կարիքը: «Մոնտրոյի փաստաթուղթը» (17 սեպտեմբերի, 2008 թ.), վերհանում և խթանում է ՄՁԱԾ-ներին առնչվող լավագույն փորձը՝ հետևյալ հիմնական ուղղություններով՝

- Ծառայությունների դասակարգումը. Ինչպիսի ծառայություններ կարող են կամ չեն կարող գնվել ՄՁԱԾ-ներից՝ հաշվի առնելով այնպիսի գործոններ, ինչպիսին է, օրինակ, այն, թե արդյոք տվյալ տեսակի ծառայության մատուցումը կարող է պատճառ հանդիսանալ մարտական գործողություններին ՄՁԱԾ-ի անձնակազմի անմիջական ներգրավման համար:
- ՄՁԱԾ-ների ընտրության և պայմանագիր կնքելու գործընթացը. Կոնկրետ ՄՁԱԾ-ի կարողությունների գնահատումը՝ վերաբերելի ներպետական և միջազգային իրավունքի նորմերին համապատասխան գործունեություն իրականացնելու տեսանկյունից, համարժեք ռեսուրսների տրամադրումը և ՄՁԱԾ-ների ընտրության և նրանց հետ պայմանագրեր կնքելու վերաբերելի փորձը հաշվի առնելը, ՄՁԱԾ-ների ընտրության և նրանց հետ պայմանագրեր կնքելու ընթացքում թափանցիկության և վերահսկելիության ապահովումը՝ կոնկրետ պայմանագրերի վերաբերյալ ընդհանուր բնույթի տեղեկատվությունն ու պայմանագրային գործընթացի պահանջները հանրության սեփականությունը դարձնելու միջոցով, միջադեպերի մասին հաղորդումների, բողոքների և կիրառված պատժամիջոցների վերաբերյալ ուսումնասիրությունների հրապարակումը, խորհրդարանական մարմինների կողմից վերահսկողության իրականացումը, այդ թվում՝ տարեկան զեկույցների միջոցով կամ այդ մարմիններին կոնկրետ պայմանագրերի մասին ծանուցելով:
- ՄՁԱԾ-ների ընտրության չափանիշները. Ապահովել, որպեսզի ամենացածր գնի առաջարկը չլինի գնահատման միակ չափանիշը՝ հաշվի առնելով նաև կոնկրետ ՄՁԱԾ-ի նախկին գործունեությունն ու նրա անձնակազմի նախկինում դրսևորած վարքագիծը, ՄՁԱԾ-ի ֆինանսական, տնտեսական և կառավարման կարողությունները, անձնակազմի վերապատրաստումը ինչպես գործուղումից առաջ, այնպես էլ շարունակական հիմունքներով, ընդ որում՝ բազմաթիվ ոլորտների հարցերի շուրջ, այդ թվում՝ կաշառակերության, կոռուպցիայի և այլ հանցագործությունների դեմ ձեռնարկվող միջոցների մասին, դիտարկման, վերահսկողության և պատասխանատվության ապահովման մեխանիզմների առկայությունը և այլն:
- ՄՁԱԾ-ների պայմանագրերի էական պայմանները. Պայմանագրային այնպիսի կետերի և պայմանագրի կատարողականին վերաբերող այնպիսի պահանջների նախատեսում, որոնք երաշխավորում են վերաբերելի ներպետական իրավունքի, միջազգային մարդասիրական իրավունքի և մարդու իրավունքների օրենսդրության նորմերի պահպանումը պայմանագրի կողմ հանդիսացող ՄՁԱԾ-ի կողմից:
- Կատարման վերահսկումը և պատասխանատվության ռեժիմի ապահովումը. Միջազգային իրավունքի համաձայն հանցագործություն հանդիսացող և ՄՁԱԾ-ների ու նրանց անձնակազմի կողմից կատարված արարքների քրեականացումը, իրավաբանական անձանց քրեական պատասխանատվություն նախատեսելու հնարավորության ուսումնասիրությունը և ՄՁԱԾ-ների անձնակազմի կողմից արտասահմանում կատարված ծանր հանցագործությունների քրեականացումը:

Նույն պրակտիկան և նորմերը պետք է կիրառվեն, ըստ անհրաժեշտության, նաև այն դեպքերում, երբ պայմանագրի կողմ ՄՁԱԾ-ն ենթակապալի պայմանագիր է կնքում մեկ այլ ՄՁԱԾ-ի հետ:

Չնայած այն հանգամանքին, որ «Մոնտրոյի փաստաթուղթը» հասցեագրված է պետություններին, լավագույն փորձի օրինակները կարող են արժեքավոր լինել նաև այլ միավորների, մասնավորապես՝ միջազգային կազմակերպությունների, ՀԿ-ների և այլ այնպիսի ընկերությունների համար, որոնք պայմանագրային հարաբերությունների մեջ են մտնում ՄՁԱԾ-ների հետ, ինչպես նաև հենց իրենց՝ ՄՁԱԾ-ների համար:

Մասնագիտական զինվորական էթիկայի քայքայումը

Ապստամբների դեմ իրականացվող, ինչպես նաև ընդհանրապես ցածր ինտենսիվության պատերազմական գործողությունների ժամանակ տեղի բնակչության վստահությունը վայելելը հանդիսանում է ՆԱՏՕ-ի լավագույն զենքը: Նախ, եթե անվտանգության ծառայություններ մատուցող մաս-

նավոր կապալառուները նույնքան լավ կարող են իրականացնել այն գործունեությունը, որը զինված ուժերի ընկալմամբ հանդիսանում է վերջիններիս հիմնական առաքելությունը, ապա էլ ինչի՞ համար ենք ընդհանրապես տքնում պահպանել առկա զինված ուժերը: Մինչդեռ, ընդհակառակը, մենք պնդում ենք, որ պրոֆեսիոնալ զինված ուժերի բարոյականության հետ կապված կա մի շատ բնութագրական հատկանիշ, որն ընդգծում է նրանց «անմնացորդ ծառայությունը սեփական պետության ու նրա դաշնակիցների հանդեպ»:

Համապատասխանաբար, ՆԱՏՕ-ի անդամ երկրների կառավարությունները չպետք է առանձին-առանձին քաղաքականություն մշակեն և պրակտիկա ձևավորեն մասնավոր զինված ուժերի և անվտանգության ծառայություններ մատուցող մասնավոր կապալառուների օգտագործման վերաբերյալ, որոնք թերարժևորում և քայքայում են մասնագիտական էթիկայի այդ կանոնները կամ այլ կերպ խաթարում համապատասխան երկրների ներսում քաղաքացիական և զինվորական հատվածի միջև հարաբերությունների բնույթը: Հիմնական զինվորական առաքելությունների համար, որոնք ընդգրկում են ցածր ինտենսիվության ռազմական գործողությունները, ինչպես նաև կայունացման, վերակառուցման ու պետականաշինության ջանքերը, ՆԱՏՕ-ի մասնագիտական զինվորական էթիկայի այնպիսի առանցքային արժեքներ, ինչպիսիք են ինքնազոհողությունն ու հայրենիքին անմնացորդ ծառայելը, պետք է հանդիսանան հենման միակ կետը հանրության վստահությունը շահելու և այն պահպանելու գործում, ինչի ամրությունն ու վստահելիությունը ապացուցված է թե՛ առանձին երկրներում, թե՛ դրանց սահմաններից դուրս:

Կապալառուներն ու հումանիտար միջամտությունները

Վերը նշված կանոնից հնարավոր միակ բացառությունը կարող է առաջ գալ ռազմական հումանիտար միջամտության (ՀՄ, humanitarian intervention, HI) անհրաժեշտության դեպքում: Սա հատուկ դեպք է, որն էական շեղում է հանդիսանում ավանդական «պաշտպանական գործողության» հասկացությունից: ՀՄ-ները «պաշտպանական գործողություններ են» այդ հասկացության միանգամայն այլ իմաստով, քան, օրինակ, տրվում է պահակախմբերի, բանտային պահակախմբերի (կամ անգամ զինված ուղեկցության) գործողություններին, որոնք նույնպես համարվում են «պաշտպանական»: Ի տարբերություն սրա՝ ՀՄ-ների ընթացքում ցեղասպանության հնարավոր անմեղ զոհերի պաշտպանությունը ընդգրկում է նաև հարձակողական բնույթի ռազմական գործողություններ՝ թշնամու հետ անմիջական շփման մեջ մտնելը, փոխադարձ կրակ արձակելը և ագրեսորներին ակտիվորեն հետապնդելը: Այս դեպքերում, ցեղասպանության հնարավոր զոհերին օգնության գալու հարցում ՄԱԿ-ի անդամ երկրների մոտ անմիջական ազգային շահերի կամ անգամ ցանկության բացակայության պայմաններում, անվտանգության մասնավոր ընկերությունների ծառայությունների օգտագործման հարցը արժանի է քննարկման առարկա դառնալու:

Ընդհանրապես, պետական և առևտրային (մասնավոր) զինված միավորների կազմակերպական «տիրույթները» այնքան էլ լավ չեն համադրվում պատերազմական գոտու պայմաններում: ՀՄ-ները, սակայն, իրենցից ներկայացնում են մի այնպիսի ոլորտ, երբ մասնավոր տիրույթի գործողությունները՝ ուղղված հաճախորդի (այս դեպքում՝ ցեղասպանության հնարավոր զոհի) պաշտպանությանը, զարմանալիորեն կարող է ավելի արդյունավետ դերակատարում ունենալ, քան ազգային զինված ուժերի պետական տիրույթի գործողությունները (որոնք ուղղված են սեփական երկրի, նրա համաքաղաքացիների և դաշնակիցների պաշտպանությանը):

Բացառապես կառավարական գործառույթներ

ՆԱՏՕ-ի դիվանագիտական շրջանակներում լայնորեն վիճաբանվող այն հարցը, թե ինչն է հանդիսանում «բացառապես կառավարական» գործառույթ, իսկ ինչը՝ ոչ, թվում է անտեղի: Կառավարության դերը վերահսկողության և պատասխանատվության ռեժիմի ապահովումն է, նրան առաջնորդող ուղենիշը հանրային շահ հետապնդող «թափանցիկությունն է»: Հակառակ դեպքում՝ պետականի և մասնավորի սահմանագիծը կլինի աղավաղված: Այն դեպքերում, երբ մասնավոր հատվածի «արագ, էժան, որակով» նշանաբանը ձեռք է բերում առավելություն (օրինակ՝ պարենային ապահովման, ավտովերանորոգման և ինժեներական աշխատանքների և անգամ տեղի բնակչության լեզվի օգտագործման անհրաժեշտության պարագայում), կայուն և շարունակական գործընկերությունը շատ ցանկալի է: Պետության դերն այստեղ գործող իրավակարգավորումների շրջանակներում գնման գործընթացի և պայմանագրի կատարման նկատմամբ վերահսկողության բարելավումն է:

Կապալառուներն ու մարտական ապահովումը

Մասնավոր կապալառուների օգտագործումը՝ նյութատեխնիկական սպասարկում և մարտական ապահովում իրականացնելու նպատակով, թվում է, թե անհրաժեշտ, ճկուն և տնտեսապես արդարացված միջոց է: Նման դեպքերում կառավարության և զինված ուժերի դերը կայանում է նրանում, որպեսզի նրանք զարգացնեն գնումների իրականացման, ինչպես նաև պայմանագրերի կատարման կառավարման ու այդ գործընթացի նկատմամբ վերահսկողության իրենց հնարավորությունները, ապահովեն մասնավոր կապալառուների աշխատակիցների գործունեության անհրաժեշտ իրավական դաշտը, ինչպես նաև երաշխավորեն միաժամանակ և՛ յուրաքանչյուր պայմանագրի պահանջների պահպանումը, և՛ ընդհանրապես օրենքի իշխանության սկզբունքների կիրառումը՝ լավագույն փորձի մասին այն դրույթների համաձայն, որոնք սահմանվել են ՄԱԿ-ի/ԿԽՄԿ-ի 2008 թ. «Մոնտրոյի փաստաթղթում»: Այնուամենայնիվ, անհրաժեշտ է հոգալ, որպեսզի այս գործառույթների իրականացումն ապահովելու համար մասնավոր հատվածի վրա հենվելը (օրինակ՝ ծայրահեղ ճգնաժամի պայմաններում կամ մարտական գործողությունների կիզակետում) ինքնաբերաբար չհանգեցնի մի այնպիսի իրավիճակի, երբ մասնավոր կապալառուները չկարողանան շարունակել մարտական ապահովման (վառելիքի, սննդի, մատակարարվող այլ ապրանքների) տրամադրումը զինված ուժերի անձնակազմին, որի կենդանի մնալը և որի խնդիրների իրականացումը կախված են նրանցից:

Կապալառուների արտոնագրումը

ԿՄՀՈՒ-ներն ու ԱՄՀԿ-ները գանգատվում են նրանից, որ իրենց շուկայում գործում են մեծ քանակությամբ ոչ պրոֆեսիոնալ և անբարեխիղճ ընկերություններ և աշխատակիցներ: Նրանց մասնագիտական ընկերակցությունները պետք է համագործակցեն ՆԱՏՕ-ի կազմակերպությունների հետ՝ այն հաշվով, որպեսզի մշակեն կապալառուների արտոնագրման և գործունեության արդյունավետ մեխանիզմներ, սահմանեն որակավորման, փորձի և առկա ռեսուրսների այն նվազագույն պահանջները, որոնց բավարարումը մասնավոր ընկերություններին իրավունք կտա մասնակցելու ռազմական, պաշտպանական և դիվանագիտական պայմանագրեր կնքելու համար հայտարարվող մրցույթներին, ինչպես նաև՝ մրցույթից հեռացնել կամ որակազրկել այն անհատներին կամ կազմակերպությունները, որոնք կխախտեն այս սահմանված նորմերը:

Մասնագիտական վարքագծի կանոնագրքեր

Նմանապես, մասնագիտական միավորումները պետք է պարտավորված լինեն անցկացնելու իրենց անդամների ընդհանուր ժողովներ՝ վարքագծի միասնական կանոնագրքեր մշակելու և ընդունելու համար, որոնք կսահմանեն պայմանագրային գործունեության տարբեր գործողությունների ընթացքում մասնագիտական վարքագծի պահանջները: Այս կանոնագրքի դրույթների կատարումը էական նախապայման կհանդիսանա արտոնագիր ստանալուն կամ մրցույթին մասնակցելուն հավակնելու համար:

Հակառակորդի մասնավոր կապալառուների հետ պատերազմի մեջ մտնելու հեռանկարները

Վերջապես, անկախ այն քաղաքականությունից, որը ՆԱՏՕ-ի ու նրա անդամ երկրների կողմից որդեգրվում է անվտանգության ծառայություններ մատուցող մասնավոր կապալառուների օգտագործման հանդեպ, Դաշինքի մաս չկազմող պետությունները հավանաբար կշարունակեն այս պրակտիկան և կօգտագործեն ու արտասահման կգործուղեն զինված ՄՀԱԾ-ներին: Մտահոգություններ է առաջացնում ՆԱՏՕ-ի անդամ որևէ երկրի և դաշնակից պետություններից որևէ մեկի կողմից հակառակ խնդիրների իրագործման, ասենք՝ ծովային անվտանգության ապահովման գործում ներգրավված կապալառուների միջև լարվածություն առաջանալու հեռանկարը: Նմանապես, ոչ անիրատեսական է նաև մտահոգությունն այն մասին, որ ՆԱՏՕ-ի զինված ուժերը կամ ՆԱՏՕ-ի անդամ երկրներում տեղակայված անվտանգության զինված մասնավոր կապալառուները Աֆրիկայում կամ Հարավային Ասիայում մի օր կարող են պատերազմի մեջ մտնել հակառակորդ երկրին ծառայող մասնավոր զինված կապալառուների հետ:

Ապագայի զինվորական առաջնորդներ պատրաստելը

Զինվորական քոլեջներն ու ակադեմիաները պետք է մշակեն դասընթացներ ու անհրաժեշտ ռեսուրսներ պատրաստեն ՄՀԱԾ և ԱՄՀԿ հարցերով դասավանդում կազմակերպելու համար՝ հատ-

կապես առաջնորդության և էթիկայի վերը նշված մարտահրավերների հետ կապված քաղաքականության վերաբերյալ: Դա անելիս խելամիտ կլինի օգտագործել գործուղումից նոր վերադարձած կրտսեր և ավագ սպաների փորձը: Շատ դեպքերում նրանց փորձառությունը կարող է ավելի կարևոր լինել, քան մեր համապատասխան զինվորական ակադեմիաների հաստիքային հրահանգիչների գիտելիքները: Խելամիտ կլինի նաև ուսումնական գործընթացում հենց մասնավոր հատվածի ներկայացուցիչների ներգրավումը՝ դասախոսություններ կարդալու համար հրավիրելով կայացած մասնավոր զինվորական և անվտանգության ծառայությունների առաջատար ներկայացուցիչների և զինվորական ակադեմիաների լսարաններում քննարկել նրանց անձնական փորձը և ունեցած առաջարկները:

ԳԼՈՒԽ 13.

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

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

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

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

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

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

Սառեցված հակամարտությունները որպես կոռուպցիոն ռիսկերի շարժիչ ուժ

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

Ծախսերի ավելացում

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

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

Թափանցիկության նվազում

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

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

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

Իրավական վակուում

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

Չկանոնավորված զինված ուժերը

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

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

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

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

Սառեցված հակամարտությունների ազդեցությունը կոռուպցիայի դրսևորման ձևերի վրա

Ընդհանուր առմամբ, կոռուպցիան կարելի է բաժանել երեք հիմնական տեսակների՝ կարիքից դրդված կամ «մանր» կոռուպցիա, ագահությամբ դրդված կամ «էլիտար» կոռուպցիա և «բրգաձև» կոռուպցիա, որը կառավարության և զինված ուժերի բարձրաստիճան պաշտոնյաներին կապում է ստորին և միջին օղակների զինծառայողների հետ[100]: Սառեցված հակամարտությունները ազդում են կոռուպցիայի բոլոր երեք տեսակների վրա՝ այսպիսով պայմաններ ստեղծելով, որպեսզի ստորին մակարդակի և բարձրաստիճան կոռուպցիան միավորվի կազմակերպված հանցավորության և մաքսանենգության հետ: Այս ցանցերը հաճախ սահուն կերպով աշխատում են հակամարտության բոլոր կողմերում՝ շատ քիչ կաշկանդվելով որևէ կողմին հավատարմություն դրսևորելու անհրաժեշտությամբ:

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

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

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

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

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

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

Հակակոռուպցիոն միջոցառումներ

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

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

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

Պատուհան 13.2. Հակակոռուպցիոն բարեփոխումների հիմնական տարրերը

Հակակոռուպցիոն բարեփոխումներն ընդգրկում են հետևյալ հիմնական տարրերը՝

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

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

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

ոլորտում՝ փայիանումների դեմ օրենսդրական երաշխիքներ ստեղծելով և կատարելագործելով որակի վերահսկման աշխատանքները[101]:

Մի շարք միջոցներ կարելի է ձեռնարկել հատկապես սառեցված հակամարտություններին առնչվող կոռուպցիոն ռիսկերի հետ կապված: Առաջին հերթին, դա կարգապահության ամրապնդումն է՝ ռազմականացված ոչ պետական կամ զինված «կամավորական» կառույցները ցրելու միջոցով: Այս խմբերի զինաթափումն ու զորացրումը պետությանը կարող են օգնել՝ ձեռք բերելու ուժի կիրառման մենաշնորհը, և պետք է հանդիսանան հետկոնֆլիկտային իրավիճակը կարգավորելու և կոռուպցիայի դեմ պայքարելու քաղաքական կամք ունեցող ցանկացած կառավարության առաջին իսկ քայլերից մեկը[102]: Հետագա քայլերի թվում կարող են լինել պետական զինված ուժերում կարգուկանոնի, կարգապահության և պրոֆեսիոնալիզմի ամրապնդումը՝ ընդգրկելով, ի թիվս այլոց, նաև այնպիսի միջոցառումներ, որոնք ուղղված կլինեն բավարար սոցիալական պայմանների ապահովմանը և աշխատավարձերի վճարմանը:

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

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

Վրաստանի օրինակը

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

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

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

նությամբ: 2002 թ. Վրացական հասակարական կարծիքի ուսումնասիրման միջազգային գործարարության կենտրոնը (Georgian Opinion Research Business International, GORBI) նշեց, որ հարցվածների 92 %-ի կարծիքով՝ կառուպցիան լայնորեն տարածված է պետական պաշտոնյաների շրջանում[103]:

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

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

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

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

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

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

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

Պաշտպանության ոլորտի վերակառուցումը հանդիսացավ պետական կարողությունների զարգացման ավելի լայն ծրագրի մի մասը: Դրա կարևոր տարրերից մեկն էր նաև քրեական զինված շարժումների զինաթափումը Արևմտյան Վրաստանում և հանցավոր աշխարհի վրաց հեղինակությունների դեմ արշավը (kanonieri kurdi [104]): Այս ամենի արդյունքում, վրաց իրավապահ մարմիններն այժմ վայելում են ուժի կիրառման մենաշնորհը, իսկ ռազմականացված ուժերն ու ընդհատակյա կազմակերպությունները զրկված են նախկինում ունեցած կոռուպցիոն լծակներից:

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

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

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

[104] Բառացիորեն՝ «օրենքով գողեր»:

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

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

Տարի	2004	2005	2006	2007	2008
Զբաղեցրած տեղը	133 (145-ից)	130 (158-ից)	99 (163-ից)	79 (179-ից)	67 (180-ից)

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

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

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

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

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

Այնուամենայնիվ, Վրաստանի զինված ուժերի հարցերով ճանաչված մասնագետները կարծում են, որ այս բոլոր մեխանիզմները գործնականում ձախողվել են: 2007 թ. հարցման արդյունքներով, փորձագետների և լրագրողների 80 %-ը նշել է, որ խորհրդարանական վերահսկողությունը «բավարար» չի եղել[108]: Օրինակ՝ խորհրդարանի Վստահության խմբի կազմում, ըստ օրենքի, պետք է լինի խորհրդարանական փոքրամասնությունը ներկայացնող առնվազն մեկ պատգամավոր: Իրականում, սակայն, ընդդիմության ներկայացրած թեկնածությունը մերժվել է, և մինչև 2008 թ. նոր խորհրդարանի գումարումը Վստահության խմբում չի եղել ընդդիմության և ոչ մի ներկայացուցիչ: Ներկայումս այդ խմբում ընդգրկված է ընդդիմադիր երկու պատգամավոր, սակայն նրանցից մեկը գանգատվել է, որ 2008 թ. նոր խորհրդարանի գումարումից ի վեր Վստահության խմբի ոչ մի նիստ տեղի չի ունեցել[109], այսինքն՝ այն ժամանակից ի վեր, երբ տեղի են ունեցել Ռուսաստանի դեմ հիմնական ռազմական գործողությունները: Վերահսկիչ պալատի մասով, ներկայումս զեկույցները չեն հրապարակվում համացանցում և այս կառույցն ակտիվ չի գտնվել առկա հիմնախնդիրները հրապարակային դարձնելու հարցում՝ անգամ մինչև «Վարդերի հեղափոխությունը» վերահսկողության ընդհանուր մակարդակի հետ համեմատ: Իրականում պաշտպանության և հակամարտությունների հարցերով փորձագետ Պաատա Զաքարեիշվիլին Վերահսկիչ պալատը բնութագրել է որպես «մի մարմին, որն այս երկրում ... զուրկ է որևէ դերակատարումից...: Այն ամբողջությամբ կաթվածահար վիճակում է»[110]: Երբեմն անգամ վերահսկողական լիազորություններ ունեցող պաշտոնատար անձինք զրկված են տեղեկատվություն ստանալու հնարավորությունից, և մասնավորապես հանրային օմբուդսմանին, ով պատասխանատու է Վրաստանի զինված ուժերում մարդու իրավունքների վիճակը դիտարկելու համար, թույլ չի տրվել մուտք գործել զինված ուժերի կալանավորների պահման վայրերը՝ վերջիններիս պայմանները գնահատելու նպատակով[111]:

Մի խոսքով, գոյություն ունի լայնորեն տարածված անբավարարվածություն, թե՛ ՆԱՏՕ-ի և թե՛ այլ միջազգային կազմակերպությունների կողմից՝ կապված այն աշխատաոճի հետ, որը դրսևորում են «թղթի վրա» պաշտպանական ոլորտի վերահսկումն իրականացնելուն կոչված հաստատությունները: Որոշ անձինք, օրինակ՝ Վրաստանի զինված ուժերի հարցերով փորձագետ Իրաքլի Սեսիաշվիլին, սա բացատրում են նրանով, որ այս բոլոր մարմինները գտնվում են կառավարության ազդեցության տակ, քանի որ վերջինս խորհրդարանում ունի սահմանադրական մեծամասնություն [112] և ցանկացած անձի կարող է նշանակել որպես այդ վերահսկող ինստիտուտներից յուրաքանչյուրի ղեկավար: Զավեշտալի է, սակայն նախքան 2004 թ. կառավարությունները ստիպված էին համատեղ աշխատել շատ ավելի պակաս ըմբոստ խորհրդարանների ու մեծամասամբ ընդդիմադիր լրատվամիջոցների հետ: Վրացական վերնախավի տրոհվածությունն ու վրացական պետականության՝ նախքան 2004 թ. գոյություն ունեցած թուլությունը նույնպես նպաստում էին որոշակի բազմակարծության, երբ առանձին պաշտոնատար անձինք հարաբերականորեն անկախ էին և ավելի կարող՝ իրենց կարգավորող գործառույթներն իրացնելիս:

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

[108] Հարցումն անցկացվել է Վրաստանի կողմից՝ ՆԱՏՕ-ի համար, 2007 թ.:
[109] Տես Գիա Թորթլաձեի հարցազրույցը Թեա Ակուբարդիայի հետ, 15 հունվարի, 2009 թ., Gia Tortladze – Interview with Tea Akubardia, 15 January 2009:
[110] Հարցազրույց հեղինակի հետ, 13 հունվարի, 2009 թ.:
[111] Օմբուդսմանի տարեկան հաշվետվություն, 2007 թ.:
[112] Ընտրությունների արդյունքները կեղծված համարող ընդդիմության ներկայացուցիչներից շատերը հրաժարվեցին իրենց մանդատներից:

նագրերի կատարման համար նախատեսված միջոցներից: Այնուամենայնիվ, նման զեկույց երբևէ չհրապարակվեց: Կոռուպցիոն մեկ այլ կարևոր գործով պաշտպանության նախարարության բարձրաստիճան պաշտոնյաները, ովքեր համագործակցում էին Օքրուաշվիլու դեմ հանդես եկող կառավարության անդամների հետ, Օքրուաշվիլու կողմից՝ վերջինիս նախարար լինելու ժամանակ, իրենք մեղադրվեցին կոռուպցիայի մեջ[113]: Դժվար է հավատալ, որ այս երկու դեպքերը, որոնք ի հայտ եկան բացառապես կառավարության ներքին բախումների արդյունքում, արտացոլում են խնդրի իրական լրջությունը: Փոխարենը՝ ավելի հավանական է, որ դրանք հանդիսանում են սառցալեռի միայն երևացող մասը:

Քաղված դասեր

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

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

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

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

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

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

Բաժին երրորդ

Բարեվարքության ամրապնդումը և կոռուպցիոն հնարավորություն-ների նվազեցումը պաշտպանական գերատեսչություններում

Ժողովածուի երրորդ բաժինը նվիրված է բարեվարքության ամրապնդման դաշտում առկա սուբյեկտներին ու նրանց դերակատարմանը: Այն սկսվում է բարեվարքության ամրապնդման կարևորությունը ներկայացնող գլխով: Հաջորդ գլուխներում ուսումնասիրվում են կարգավորիչ մեխանիզմների դերը, անհատի գործոնը, պետական իշխանության գործադիր ճյուղի դերակատարումը (հատկապես կապված պաշտպանության նախարարության հետ), խորհրդարանների և աուդիտային ստուգումներ իրականացնող մարմինների, օմբուդսմանի ինստիտուտի, պաշտպանական արդյունաբերության, քաղաքացիական հասարակության և լրատվամիջոցների, ինչպես նաև միջազգային կազմակերպությունների դերը: Յուրաքանչյուր գլխում ներկայացված են պաշտպանական գերատեսչությունների ներսում բարեվարքության ամրապնդման և կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցման ուղղությամբ գործարկվող սկզբունքներն ու արձանագրված լավագույն փորձը:

ԳԼՈՒԽ 14.
ԲԱՐԵՎԱՐՔՈՒԹՅԱՆ ԱՄՐԱՊՆԴՄԱՆ ԿԱՐԵՎՈՐՈՒԹՅՈՒՆԸ

Ոչ ոք չի կարող հաղթահարել կոռուպցիան՝ դրա դեմ պայքարելով, այն է՝ պարզապես որևէ անձի հետապնդելով կամ հակակոռուպցիոն ևս մեկ արշավ ազդարարելով, ևս մեկ հակակոռուպցիոն նորմ ընդունելով կամ ևս մեկ հակակոռուպցիոն հանձնաժողով ստեղծելով[114]:

Դենիել Կաուֆման, Բրուքինգսի ինստիտուտի ավագ գիտաշխատող,
Համաշխարհային բանկի գլոբալ կառավարման հարցերով նախկին տնօրեն

Բարեվարքության ամրապնդումն ու կոռուպցիայի դեմ պայքարը հանդիսանում են միևնույն մետաղադրամի հակառակ կողմերը, և երկուսն էլ պետք է իրենց տեղն ունենան համապետական կամ ճյուղային ցանկացած ծրագրում: Կոռուպցիան կամ անձնական շահերից ելնելով վստահված իշխանության չարաշահումը պետք է դառնան չափազանց ռիսկային և շատ քիչ փոխհատուցում ապահովող արարք: Բարեվարքության ամրապնդման նպատակն է դրան հասնելը այնպիսի միջոցների գործադրմամբ, որոնք չեն խաթարում պետական կամ մասնավոր հատվածի արդյունավետ գործունեությունը[115]:

Կոռուպցիայի դեմ պատնեշներ կարելի է դնել հաշվետվողականությունը բարձրացնելու և թափանցիկությունը մեծացնելու միջոցով: Հաշվետվողականությունը նշանակում է, որ հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձինք իրենց գործողությունների և որոշումների համար պատասխանատու են հանրության առջև: Այս ծառայողները պետք է ենթարկվեն այն աստիճան վերահսկողության, որը համարժեք կլինի իրենց զբաղեցրած պաշտոնական դիրքին: Պաշտոնատար անձանց հաշվետու լինելն ապահովելու եղանակներից մեկը թափանցիկության և տեղեկատվական մատչելիության ապահովումն է: Թափանցիկության և հաշվետվողականության ռեժիմը ավելի քիչ հնարավորություն է թողնում հանրային համակարգերը չարաշահումների առարկա դարձնելու համար: Պաշտպանության և անվտանգության տիրույթում առավել հաճախակի հանդիպող խնդիրը այդ թափանցիկության պակասն է:

Պաշտպանության ոլորտի բարեվարքության ամրապնդման կարևորությունը սույն գլխում ուսումնասիրվում է՝ ի ցույց դնելով այն, թե ինչ է նշանակում բարեվարքության ամրապնդումը պաշտպանության և անվտանգության ոլորտների համար, և բացատրվում է, թե ինչու բարեվարքության ամրապնդումը պետք է լինի զինված ուժերի գերակայություններից մեկը: Նաև այս գլխում օրինակների ձևով ներկայացվում են մի քանի գործիքներ, որոնք կարելի է օգտագործել այս նպատակներին հասնելու համար, ինչպես նաև լուսաբանվում է մի շարք երկրների կողմից դրանց օգտագործման հաջող փորձը՝ ուղղված նրանց պաշտպանական և անվտանգության նախարարությունների ներսում, ինչպես նաև զինված ուժերում բարեվարքության ամրապնդմանը:

Ի՞նչ է նկատի առնվում բարեվարքություն ասելով

Բարեվարքությունը մի հասկացություն է, որը հաճախ է օգտագործվում ազգային անվտանգության համատեքստում (անգլերենում «integrity» բառը գործածվում է մի քանի, հոմանիշային իմաստով. territorial integrity – տարածքային ամբողջականություն, և individual integrity – անձնական բարեվարքություն, ազնվություն - թարգմ. ծանոթ.): Պետության տարածքային ամբողջականության

[114] «Հակակոռուպցիոն պայմանագիրն ստորագրվեց», «WBI Թեմաներ» (7 հունվարի, 2004 թ.), “Anti Corruption is Signed into Treaty,” WBI Themes (7 January 2004); http://info.worldbank.org/etools/docs/library/95071/merida/index.html:

[115] Ջերեմի Փոփ, «Կոռուպցիայի դեմ պայքարելով. ազգային բարեվարքության համակարգի տարրերը», ԹԻ-ի Աղբյուրների ժողովածու, 2000 թ. (Բեռլին, «Թրանսպարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպություն, 2000 թ.), Jeremy Pope, Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System, TI Source Book 2000 (Berlin: Transparency International, 2000), www.transparency.org/publications/sourcebook:

ապահովումը մի նպատակ է, որը հստակ ամրագրված է մի շարք ազգային սահմանադրություններում՝ որպես համապատասխան պետության զինված ուժերի առջև դրված նպատակ: Օրինակ՝ Լատինական Ամերիկայի 16 պետություններից 11-ը այս կամ այն ձևով իրենց հիմնական օրենքում հռչակում են ամբողջականությունը երաշխավորելու նպատակը[116]:

Բարեվարքությունը նաև մի արժեք է, որը դիտվում է որպես զինվորի էական հատկանիշներից մեկը: ԱՄՆ բանակում, օրինակ, բարեվարքությունն ուսուցանվում է որպես «Բանակային յոթ հիմնական առաքինություններ»-ից մեկը (Seven Core Army Values), որն ընդգրկված է «Բանակի նախնական զինվորական պատրաստության հիմունքների» ուսումնական ծրագրում. «Որքան աճում է ձեր բարեվարքությունը, նույնքան էլ դրան զուգահեռ աճում է այլոց հավատը ձեր նկատմամբ»[117]:

Բարեվարքությունն իրոք որ կարևորագույն արժեք է ամբողջ աշխարհի զինված ուժերի համար՝ դրա թե՛ ուղղակի, և թե՛ բարոյական իմաստով:

Պետական մարմիններում բարեվարքության հաստատումն ու պահպանումը ընդգրկում են մի շարք բաղադրիչներ, որոնք բոլորը միասին նպաստում են բարոյական միջավայրի ձևավորմանը: Այդ բաղադրիչներն են՝

- անհատական և կոլեկտիվ վարքագծի նորմեր.
- վարքագծի հստակ սահմանված և կատարվող կանոնագրքեր.
- առաջնորդում սեփական օրինակով.
- օրենսդրություն և կանոնակարգեր.
- արդյունավետ վերապատրաստում և այդ վերապատրաստման արդյունքների կանոնավոր կիրառում պրակտիկայում.
- օրինականության և կիրարկման ռեժիմի ապահովում:

Պատուհան 14.1. Բարեվարքության սահմանումը

Բառի տեխնիկական, ուղղակի իմաստով, անգլերեն «integrity» (ամբողջականություն, անձեռնմխելիություն, բարեվարքություն, ազնվություն) հասկացությունն օգտագործվում է առարկաների առնչությամբ՝ համակարգի որակի վերաբերյալ դատողություն կազմելու համար: Այս իմաստով ամբողջականությունը նշանակում է, որ համակարգը գտնվում է գործառնական լիարժեք վիճակում, առողջ է և անխոցելի: Համակարգն օժտված է ամբողջականությամբ, եթե ծառայում է իր նպատակին և առանց հակասության հարմարվում է մեկ այլ, ավելի մեծ համակարգին, որի մասն է նա հանդիսանում: Պաշտպանության համակարգը, օրինակ, իր ամբողջականությունը պահպանում է այնքան ժամանակ, քանի դեռ այն չի խախտվում:

Բարոյական իմաստով, ամբողջականությունը՝ որպես բարեվարքություն, հասկացվում է իբրև գործողությունների, արժեքների, սկզբունքների և հետապնդվող արդյունքների հետևողական կայունություն: Ամբողջականությունն անհատական իմաստով կամ անհատական բարեվարքությունը, այսպիսով, նշանակում է, որ տվյալ անձը ունի արժեքներ, որոնք նա պաշտպանում է, որոնց հավատում է ու դավանում: Գործառնական իմաստով, անհատը օժտված է բարեվարքությամբ, եթե իր աշխատանքը կատարում է ազնիվ, ձեռնահաս և լիարժեք կերպով: Բարեվարքությունը սովորաբար չափվում է հարցումների և աուդիտային ստուգումների միջոցով:

Բարեվարքությունը զինված ուժերում

Եթե նայելու լինենք հասարակության մեջ ամենամեծ վստահությունը վայելող հատվածներին, ապա զինված ուժերի բարձր ցուցանիշները չպետք է զարմանք հարուցեն: «Թրանսպարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպության կողմից 2006-2007 թթ. իրականացված կոռուպցիայի վերաբերյալ համաշխարհային հարցման արդյունքներով[118], զինված ուժերը, բոլոր երկրների միջին ցուցանիշով,

[116] Դրանք հետևյալ երկրներն են՝ Կոլումբիա, Դոմինիկյան Հանրապետություն, Էկվադոր, Էլ Սալվադոր, Գվաթեմալա, Հոնդուրաս, Մեքսիկա, Նիկարագուա, Պարագվայ, Պերու և Ուրուգվայ: Տես Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Լատինական Ամերիկայի Անվտանգության և պաշտպանական ցանցը կամ «ՌԵՍԴԱԼ»). Լատինական Ամերիկայի համեմատական պաշտպանական քարտեզը, 2008 թ. հրատ-ուն, (Բուենոս Այրես, Արգենտինա, 2008 թ.), Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Latin America Security and Defence Network, or RESDAL): Comparative Atlas of Defence in Latin America, 2008 Edition (Buenos Aires, Argentina, 2008):

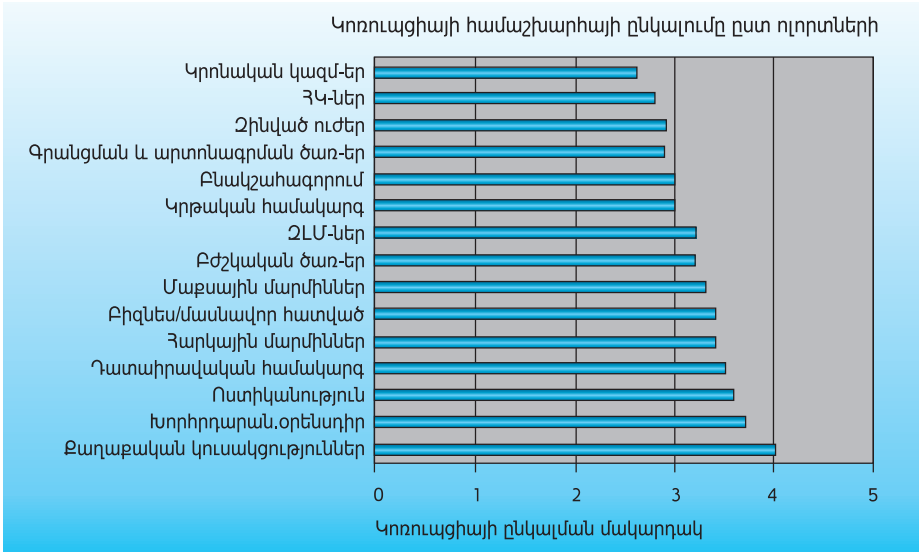
[117] ԱՄՆ ցամաքային զորքեր, «Զինվորի կյանք», US Army, “Soldier Life,” www.goarmy.com/life/living_the_army_values.jsp:

[118] «Թրանսպարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպություն, «Կոռուպցիայի համաշխարհային բարոմետր» (2007 թ.), www.transparency.org/policyresearch/surveys_indices/gcb/2007.

գտնվում են հասարակության մեջ առավել վստահելի խմբերի եռյակում՝ զիջելով միայն կրոնական և հասարակական կազմակերպություններին: Զինված ուժերն ավելի շատ վստահություն են շահել, քան լրատվամիջոցները, մասնավոր հատվածը, խորհրդարաններն ու քաղաքական կուսակցությունները (տե՛ս Գծապատկեր 14.1-ը և Գծապատկեր 14.2-ը):

Այս հարցման արդյունքներից բխում է նաև, որ աշխարհի երկրների մեծ մասում ժողովուրդը վստահում է իր զինված ուժերին: Սրա ըմբռնումը կարևոր է այն ընտրության համար, որը պետք է կատարի տվյալ պետությունը բարեվարքության ամրապնդման խնդիրը լուծելիս: Այս կարգի հարցումները պաշտպանության նախարարությանը կարող են օգնել ճշգրտորեն պարզելու երկրի պաշտպանական գերատեսչության նկատմամբ վստահության մակարդակը, ինչպես նաև ժամանակին անցկացնելու անհրաժեշտ բարեփոխումները[119]:

Իրենց հանդեպ առկա վստահությունը արդարացնելու համար զինված ուժերը պետք է հետևողականորեն ձգտեն ապրապնդելու և պահպանելու իրենց բարեվարքությունը: Դա չանելը թանկ կարժենա և կհանգեցնի սահմանափակ միջոցների վատնմանը, ինչը կարող է դրսևորվել մի քանի եղանակով: Լայնորեն տարածված է այն մոտեցումը, ըստ որի՝ կոռուպցիան բարձրացնում է գործարքների գինը, ինչպես նաև տնտեսության մեջ առկա անորոշության մակարդակը[120]: Կիրառաբար զինված ուժերի նկատմամբ, սա նշանակում է, որ կոռուպցիայի պատճառով կորսված գումարները կարող էին կա՛մ ուղղվել ավելի լավ ռազմական տեխնիկա ձեռք բերելուն, կա՛մ ավելի արդյունավետ օգտագործվել այլ՝ ոչ ռազմական ծախսեր կատարելու համար: Այն գումարները, որոնք դուրս են բերվում ռազմական գնումների գործընթացից, բացասաբար են անդրադառնում զինված ուժերի մարտունակության վրա և նվազեցնում մարդկանց վստահությունը և ըմբռնումը զինված ուժերի և նրանց կարիքների նկատմամբ, ընդ որում՝ ինչպես ներպետական, այնպես էլ միջազգային մակարդակով: Քաղաքացիական անձանց և զինվորական ծառայողների՝ սեփական երկրին ծառայելու մտքից սկիզբ առնող հպարտությունը լրջորեն խարխլվում է այն ժամանակ, երբ կոռուպցիան դառնում է ակնհայտ՝ զինված ուժերից խլելով նրանց ամենակարևոր արժանիքներից մեկը՝ հանրային վստահությունը[121]:



Գծապատկեր 14.1. Զինված ուժերի նկատմամբ վստահության մակարդակը հասարակության այլ հատվածների համեմատ

[119] Դոմինիկ Սկոտ և Մարկ Փայմեն, «Եվրոպայի և ամբողջ աշխարհի զինված ուժերում կոռուպցիայի վերաբերյալ հանրային ընկալումները», «Եվրոպական անվտանգություն», Հ-17:4 (դեկտեմբեր, 2008 թ.), էջ 495–515, Dominic Scott and Mark Pyman, "Public Perceptions of Corruption in the Military in Europe and the Rest of the World," European Security 17:4 (December 2008), 495–515:

[120] Տես, օրինակ, Պաուլո Մաուրո, «Կոռուպցիա և աճ», «Տնտեսագիտական եռամսյակային ամսագիր», Հ-110:3 (1995 թ.), էջ 681–712, Paolo Mauro, "Corruption and Growth," The Quarterly Journal of Economics 110:3 (1995), 681–712: Տես նաև՝ Պաուլո Մաուրո, «Կոռուպցիան և հանրային ծախսերի կառուցվածքը», «Հանրային տնտեսագիտության ամսագիր», Հ-69:2 (1998 թ.), էջ 263–79, Paolo Mauro, "Corruption and Composition of Government Expenditure," Journal of Public Economics 69:2 (1998), 263–79:

[121] Մարկ Փայմեն, Դոմինիկ Սկոտ, Ալան Վոլդրոն և Ինես Վոյկա, «Բարեվարքության ամրապնդումը և կոռուպցիոն ռիսկի նվազեցումը պաշտպանական հաստատություններում» աշխ. մեջ՝ «Կապեր. Եռամսյակային ամսագիր», Հ-7:2 ամառ, 2008 թ., էջ 21-44, Mark Pyman, Dominic Scott, Alan Waldron and Inese Voika, «Integrity Building and Reducing կոռուպցի Risk in Defense Establishments,» Connections: The Quarterly Journal 7:2 (Summer 2008): 21–44:

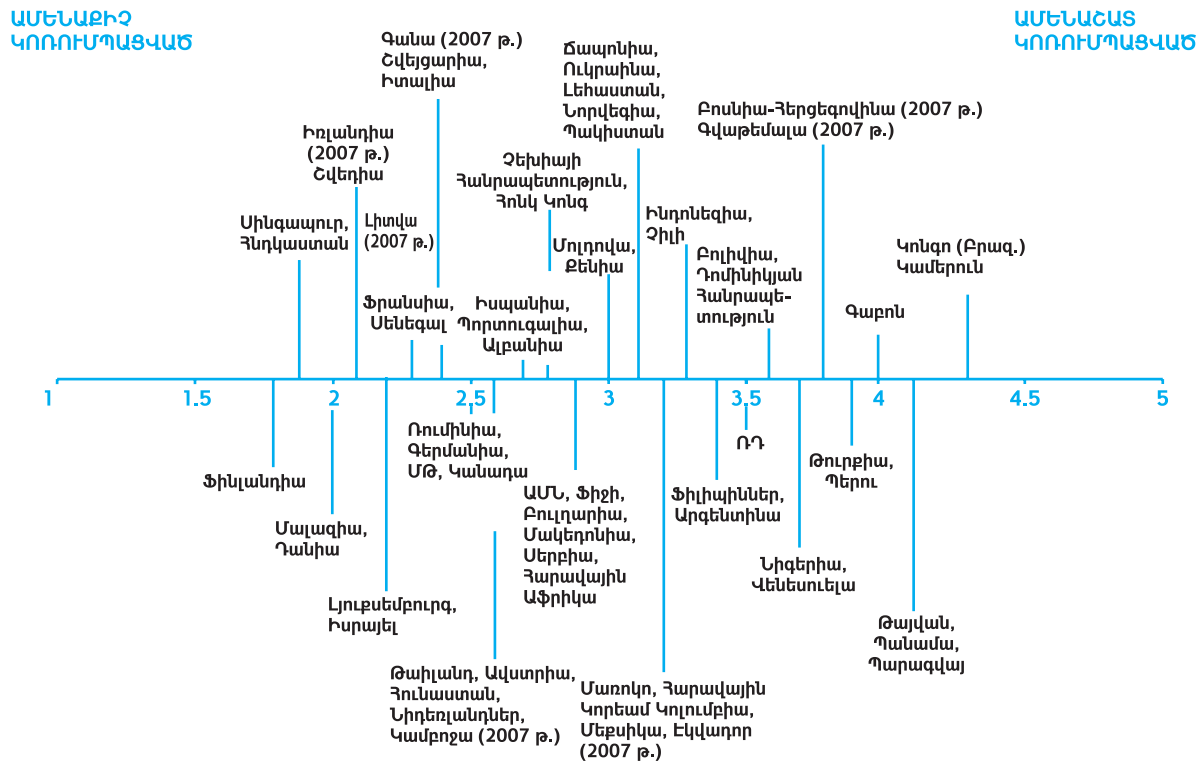
Այնուամենայնիվ, չնայած համաշխարհային միջին մակարդակով զինված ուժերի նկատմամբ ունեցած բարենպաստ վերաբերմունքին, իրավիճակը զգալիորեն տարբեր է առանձին երկրների կտրվածքով: Գծապատկեր 14.2-ում ներկայացված են 2006 և 2007 թթ. ընթացքում իրականացված «Կոռուպցիայի համաշխարհային բարոմետր» ուսումնասիրության արդյունքները զինված ուժերի առնչությամբ[122]:

Բարեվարքության ամրապնդման գործիքները

Պետությունները պետք է ապահովեն, որ կոռուպցիոն դրսևորումների հնարավորությունները հասցված լինեն նվազագույնի: Դրան կարելի է հասնել մի քանի եղանակով:

Առաջին քայլերից մեկը պետք է լինի այն կոռուպցիոն խնդիրների տեսակների ուսումնասիրությունը, որոնք գոյություն ունեն ազգային համատքստում, ընդ որում՝ այս խնդիրները տարբեր երկրներում շատ տարբեր են: Օրինակ՝ զորակոչի հետ կապված կոռուպցիան հիմնական խնդիրներից մեկն է Ռուսաստանի և Արևելյան Եվրոպայի շատ երկրների համար, սակայն այն այդքան էլ մտահոգիչ չէ մյուս պետությունների դեպքում: Այս տեսակի ուսումնասիրություն անցկացնելուց հետո անհրաժեշտ է ներդնել վերհանված կոռուպցիոն հիմնախնդիրների լուծմանն ուղղված իրավիճակը շտկող համարժեք ընթացակարգեր, միջոցներ և մեխանիզմներ: Կայուն հաջողություններ արձանագրելու համար էապես կարևոր է, որ այդ ընթացակարգերը խթանվեն և լիարժեքորեն պահպանվեն քաղաքական և զինվորական ղեկավարության կողմից: Եթե բարեփոխումների առաջնորդներն իրենք իսկ չեն դիտվում որպես խանդավառությամբ լի բարեվարքության կրողներ, ապա դա մեծապես վնասում է պաշտպանության ոլորտի պաշտոնյաների և զինված ուժերի ձեռնարկած գործին:

Չնայած բարեվարքության համակարգի անկյունաքարային հասկացություններն ու հիմնական սկզբունքները հեշտությամբ ընկալելի են, նույնքան կարևոր է, որ նախատեսվող միջոցները հիմքեր ունենան իրական կյանքում և պրակտիկայում:



Գծապատկեր 14.2. Զինված ուժերի հանդեպ վստահության համեմատական մակարդակը տարբեր երկրներում

[122] «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպություն, «Կոռուպցիայի համաշխարհային բարոմետր» (2007 թ.):

«Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» (ԹԻ-ՄԹ) կազմակերպության կողմից իրականացվող Պաշտպանության հարցերով միջազգային ծրագիրը աշխատանք է տանում պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության ամրապնդմանն ուղղված գործնական միանգամից տասներկու մեխանիզմի ուղղությամբ: Դրանք բոլորը թվարկված են Պատուհան 14.2-ում:

Գործնական միջոցները առանձին պետություններին օգնում են պարզելու իրենց մոտ առկա կոռուպցիոն ռիսկերը և վերապատրաստելու իրենց համապատասխան անձնակազմերը՝ գոյություն ունեցող խնդիրների լուծմանը ձեռնամուխ լինելու համար: Այս միջոցները մշակվել են որպես պետությունների ներսում ձևավորված կոռուպցիոն մարտահրավերներին արձագանքելու և իրենց պաշտպանական ինստիտուտներում բարեվարքության ամրապնդման առաջին կարևորագույն քայլեր: Դրանք պետություններին անհրաժեշտ գործիքներ են տրամադրում իրենց մոտ առկա կոնկրետ ռիսկը վերհանելու տեսանկյունից, ինչպես նաև ներկայացնում են այդ խնդրի լուծման ուղղությամբ անհրաժեշտ մեթոդիկան և դրա իրագործման ուղեցույցները:

Այս գործիքներից շատերը, որոնք արդեն իսկ մատչելի են պաշտպանության նախարարություններին, ինչպես նաև դրանց իրագործման լավագույն փորձը ներկայացված են սույն ժողովածուում:

Եզրակացություն

Պաշտպանական գերատեսչությունների ներսում կառավարման որակի բարելավումը, որը կատարվում է ինչպես բարեվարքության ամրապնդման, այնպես էլ պաշտպանական գերատեսչության կողմից կոռուպցիոն ռիսկերին անմիջապես արձագանքելու միջոցով, հզոր և մոտիվացնող մոտեցում է: Անցյալում գոյություն ուներ այն տենդենցը, ըստ որի կոռուպցիայի երևույթի դեմ պայքարը դիտվում էր որպես իրավունքի, կանոնադրությունների և մեղադրական դատավճիռներ արձակելու խնդիր: Չնայած սրանք ևս հանդիսանում են կոռուպցիան հաղթահարելու անհրաժեշտ միջոցներ, այնուամենայնիվ, դրանք ո՛չ բավարար են և ո՛չ էլ քաջալերող՝ պետական պաշտոնյաների, զինված ուժերի և հանրության համար: Բարեվարքության ամրապնդման ուղղությամբ աշխատելը ավելի արդյունավետ է և մոտիվացնող: Բացի այդ, այն ավելի կայուն բնույթ է կրում:

Պատուհան 14.2. Գործնական բարեփոխումների առթիվ մոտեցումներ

1. Պաշտպանական քաղաքականության և պաշտպանության ոլորտի բյուջետավորման թափանցիկության բարձրացում:
2. Կոռուպցիայի ճշգրիտ ախտորոշում և բարեվարքության առկա հիմնահարցերի պարզում:
3. Պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության ամրապնդման և կոռուպցիոն ռիսկերի դեմ պայքարի գործողությունների ծրագրի մշակում:
4. Երևույթը քննարկման առարկա դարձնելը:
5. Քաղաքացիական հասարակության ներգրավում:
6. Պաշտպանության ոլորտի կապալառուների ներգրավում:
7. Պաշտոնյաների և զինծառայողների աշխատանքային վարքագծի հստակ չափորոշիչների սահմանում:
8. Հարցումների և վիճակագրության օգտագործում՝ կատարումը վերահսկելու նպատակով:
9. Բարեվարքության ամրապնդման հարցերով հատուկ դասընթացների ներդրում:
10. Պետական գնումների գնահատման համար անկախ վերահսկիչների ներգրավում:
11. Օֆսեթային համաձայնությունների թափանցիկության բարձրացում:
12. Գնումների կառուցակարգերի բարեփոխումներ:

***Աղբյուրը,* ավելի մանրամասն, տե՛ս Մարկ Փայմեն, «*Բարեվարքության ամրապնդումը և կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցումը պաշտպանական գերատեսչություններում. Տասը գործնական բարեփոխում*» (Լոնդոն. «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպություն – ՄԹ, 2009 թ.), Mark Pyman, *Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments. Ten Practical Reforms* (London: Transparency International – UK, 2009), www.defenceagainstcorruption.org/index.php/publications**:

Բարեվարքության ամրապնդումը նաև առավելություններ է տալիս այն իրականացնող պաշտպանության նախարարությանը. այն բերում է զինված ուժերի նկատմամբ վստահության աճին, նվա-

զեցնում խախտումների հնարավորությունները գնումների իրականացման և պաշտպանության ոլորտի կառավարման այլ բնագավառներում, ինչպես նաև վատնումների դեմ պայքարի միջոցով խնայում է ոլորտի գումարները: Վերջապես, բարձրաստիճան պաշտոնյաների համար ապահովվող մեծագույն օգուտը այն դրական ազդեցությունն է, որն այս միջոցառումներն ունենում են զինված ուժերի մարտունակության որակական կողմի վրա, ինչպես նաև զինված ուժերի հանդեպ հասարակական վստահության ամրապնդման հարցում:

Առաջարկություններ

Հետևյալ մոտեցումներն առաջարկվում են այն բոլոր պետություններին, որոնք ձեռնամուխ են եղել պաշտպանական գերատեսչություններում բարեվարքության ամրապնդման նախաձեռնությունների իրականացմանը.

- Տվե՛ք պաշտպանության և անվտանգության ոլորտում կոռուպցիոն ռիսկերի առկայության ձեր սեփական ախտորոշումը:
- Այս հարցի լուծման ճանապարհին ապահովե՛ք հնարավորինս բոլոր շահագրգիռ կողմերի աջակցությունը:
- Քննարկե՛ք միանգամից երկու տեսակ միջոցների գործադրման հնարավորությունը, այն է՝ ինչպես բարեվարքության ամրապնդման, այնպես էլ հակակոռուպցիոն մեխանիզմների ներդրման ուղղությամբ:
- Այս միջոցները համատեղե՛ք ներքին հակասություններից զերծ և լայն քննարկման առարկա դարձած գործողությունների ծրագրում:
- Իրականացրե՛ք այդ ծրագիրը մի քանի տարի շարունակ՝ կայուն հետևողականությամբ և առանց ավելորդ աղմուկի:

Հաջորդ գլխում ուսումնասիրվում են պաշտպանական գերատեսչություններում բարեվարքության ամրապնդման և կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցման ուղղությամբ տարբեր մասնակիցների ունեցած դերակատարումն ու զբաղեցրած տեղը: Ինչպես և կարելի էր ենթադրել, գլուխներից մեկը որպես պետական իշխանության գործադիր ճյուղի հիմնական դերակատար համարում է պաշտպանության նախարարությունը: Մյուս գլուխներում ուսումնասիրվում է անհատ անձանց, կարգավորիչ մեխանիզմների, խորհրդարանների և աուդիտային մարմինների, պաշտպանական արդյունաբերության, քաղաքացիական հասարակության, լրատվամիջոցների, ինչպես նաև միջազգային կազմակերպությունների ունեցած դերը: Յուրաքանչյուր գլխում ուսումնասիրվում են բարեվարքության ամրապնդման, թափանցիկության բարձրացման և հաշվետվողականության ռեժիմի կատարելագործման միջոցով կոռուպցիայի դեմ պայքարելու սկզբունքները և ներկայացվում տարբեր պայմաններում արձանագրված լավագույն փորձի օրինակները:

ԳԼՈՒԽ 15.
ԿԱՐԳԱՎՈՐԻՉ ՄԵԽԱՆԻԶՄՆԵՐ

Գոյություն ունեն կոռուպցիայի դեմ պայքարելու նորմատիվ-իրավական մի շարք ինչպես ներպետական, այնպես էլ միջազգային մեխանիզմներ: Չնայած այս փաստաթղթերն ինքնին կոռուպցիայի լուծում չեն ապահովում, այնուամենայնիվ, դրանք կոռուպցիայի դեմ պայքարի անհրաժեշտ նախապայմանն են: Սույն գլխում ամփոփվում են ինչպես հարկադրանքի մեխանիզմները՝ դրանց կիրարկման առանձին օրինակներով հանդերձ, այնպես էլ ոչ պարտադիր բնույթի ուղեցույցները, ինչպիսիք են, օրինակ, Պաշտպանության ոլորտի բարեվարքության դաշնագրերը, սպառազինությունների վերահսկման վարքագծի կանոնագրքերը և այլն: «Լավագույն փորձն» այս առումով բխում է ինչպես ներպետական, այնպես էլ միջազգային կարգավորումներից: Սույն գլխի վերջին կետում ներկայացվում են այնպիսի կարգավորումների որոշ օրինակներ, որոնք խթանում են թափանցիկությունը և հաշվետվողականությունը և այդպիսով նպաստում պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության ամրապնդման գործընթացին:

Այս մեխանիզմների առաջին տեսակը՝ օրենքի վրա հիմնված հարկադրանքի միջոցները, հատուկ չեն միայն պաշտպանության ոլորտի համար և ոչ էլ պետք է լինեն այդպիսին. կոռուպցիան անօրինական է կամ պետք է անօրինական ճանաչվի հասարակական կյանքի ցանկացած ոլորտում, մինչդեռ պատիժները պետք է համարժեք լինեն այն վնասներին, որոնք հասցվում են կոռուպցիոն արարքի գործողության հետևանքով: Ոչ պարտադիր ուղեցույցները, մյուս կողմից, կարող են արտացոլել պաշտպանական հաստատության կորպորատիվ մշակույթի առանձնահատկությունները և հիմնվել այն արժեքային համակարգի և պատվի ընկալման վրա, որը հատուկ է հենց պաշտպանական հաստատության թե՛ զինվորական և թե՛ քաղաքացիական ծառայող անձանց: Այս կանոնակարգերը, որոնք կոչված են ապահովելու թափանցիկության և հաշվետվողականության ռեժիմը, հաշվի են առնում պաշտպանության և անվտանգության ոլորտների վերաբերյալ տեղեկատվության խորհրդապահական բնույթի առանձնահատկությունները և այս ոլորտների գործունեության հատուկ բնույթը:

Հարկադրանքի միջոցներ

Կոռուպցիան վնաս է հասցնում հասարակական զարգացմանը, խախտում է բարոյականության նորմերն ու խաթարում սոցիալական համերաշխությունը: Թվում է, թե բոլորը միակարծիք են այն հարցի շուրջ, թե առանձին-առանձին քաղաքական, սոցիալական կամ գործարար կյանքի որ երևույթներն են, որ հանդիսանում են կոռուպցիոն, և աշխարհի երկրների մեծ մասում դրանք ճանաչվում են անօրինական: Սակայն չնայած կոռուպցիայի ֆենոմենը լայն տարածում է գտել ժամանակակից հասարակության մեջ և երկար պատմություն անցել, դրա այնպիսի միասնական բնորոշումը, որը հավասարապես ընդունելի կլինի բոլոր պետությունների համար, կարելի է ասել, մինչ այժմ չլուծված խնդիր է: Տարբեր ձևաչափերում միջազգային հանրությունը նախընտրել է կենտրոնանալ կոռուպցիայի առանձին ձևերի սահմանումների վրա, օրինակ՝ «ապօրինի վճարներ» (ՄԱԿ), «միջազգային գործարքների հետ կապված օտարերկրյա պաշտոնատար անձանց կաշառելը» (ՏՀԶԿ) կամ «Եվրոպական համայնքների պաշտոնյաներին կամ Եվրոպական Միության անդամ պետությունների պաշտոնյաներին ընդգրկող կոռուպցիան» (ԵՄ)[123]:

«Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպությունը կոռուպցիան սահմանում է պարզապես որպես «մասնավոր օգուտ ստանալու նպատակով վստահված իշխանության չարաշահում»: Չնայած հակիրճ լինելուն՝ այս սահմանումը պարունակում է երեք էական բաղադրատարր. առաջին՝ իշխանության չարաշահումը, երկրորդ՝ իշխանության վստահված լինելը, ընդ որում՝ ինչպես մասնավոր, այնպես էլ հանրային հատվածում, և երրորդ՝ չարաշահմամբ մասնավոր օգուտ հետապնդելը, այսինքն՝ ոչ միայն չարաշահումը թույլ տվող անձի, այլև վերջինիս ընտանիքի մերձավոր անդամների և ընկերների օգտին[124]:

[123] Եվրոպայի խորհուրդ, «Կոռուպցիայի մասին քրեական իրավունքի կոնվենցիայի բացատրական զեկույց», Եվրոպական պայմանագրերի շարք (ԵՊԾ), Հ-173, Council of Europe, Explanatory Report, Criminal Law Convention on Corruption, ETS No. 173, http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/173.htm:

[124] Ջերեմի Փոփ, «Կոռուպցիայի դեմ պայքարելով. ազգային բարեվարքության համակարգի տարրերը» (Բեռլին, «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպություն, 2000 թ.), էջ 1, ծանոթ. 2, Jeremy Pope, Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System, (Berlin: Transparency International, 2000), 1, footnote 2:

Միջազգային տարբեր հարթակներում տեղի ունեցող քննարկումներում օգտագործվող սահմանումները նույնպես բավականին լայն են: Պատուհան 15.1-ում ներկայացվում է անցումային սահմանման այն տեքստը, որն օգտագործվում է Կոռուպցիայի հարցերով միջգերատեսչական խմբի (ԿՄԽ, Multidisciplinary Group on Corruption, GMC) կողմից, որը հիմնադրվել է Եվրոպայի Խորհրդի շրջանակներում 1994 թ. սեպտեմբերին, ինչպես նաև բերվում են նման տարածական բնորոշում նախընտրելու պատճառները:

Զարմանալի չէ, որ կոռուպցիայի ներպետական սահմանումները նույնպես տարբեր են: Պատուհան 15.2-ում ներկայացված են այն սահմանումներն ու դրանց ձևակերպման հիմքում ընկած մոտեցումները, որոնք կիրառվում են երեք երկրների կողմից կոռուպցիոն հանցագործությունների քրեաիրավական բնորոշումը տալու համար:

Պատուհան 15.1. Կոռուպցիայի սահմանման ելակետային դրույթները

ԿՄԽ-ն իր աշխատանքները սկսեց հետևյալ անցումային սահմանման հիման վրա. «Կոռուպցիան, Եվրոպայի Խորհրդի ԿՄԽ կողմից օգտագործվող իմաստով, հանդիսանում է՝ կաշառք ստանալը կամ որևէ այլ վարքագիծ, որը դրսևորվում է հանրային կամ մասնավոր հատվածում որոշակի լիազորություններով օժտված անձանց կողմից իրենց այն պարտականությունները չկատարելու ձևով, որոնք բխում են պաշտոնատար անձի, մասնավոր հատվածի ծառայողի, անկախ ներկայացուցչի՝ նրանց ունեցած կարգավիճակից կամ այդ տեսակի որևիցե այլ փոխհարաբերությունների բնույթից և հետապնդում է անմիջապես իրենց կամ այլ անձանց կողմից չնախատեսված օգուտ ստանալու նպատակ»:

Այս սահմանման նպատակն էր ապահովել, որպեսզի որևէ հարց դուրս չմնա դրա կիրառման շրջանակներից: Չնայած այս սահմանումը ոչ միշտ է, որ լիովին համապատասխանում է կոռուպցիայի՝ պետությունների մեծ մասում ընդունված օրենսդրական, մասնավորապես՝ քրեաիրավական բնորոշմանը, այնուամենայնիվ, դրա առավելությունը այն էր, որ այս սահմանման արդյունքում քննարկվող խնդիրը չի դրվում չափազանց նեղ շրջանակների մեջ: Կոնվենցիայի տեքստի մշակմանը զուգահեռ՝ այս ընդհանրական բնորոշումը վերաձևակերպվեց կոռուպցիայի բնորոշման մի քանի այլ աշխատանքային տարբերակների, որոնք կարող են փոխադրվել ազգային օրենսդրության մեջ, որոշ դեպքերում, սակայն, դրանում առանձին փոփոխություններ մտցնելով հանդերձ: Այս առումով, արժե ընդգծել, որ գործող կոնվենցիան ոչ միայն պարունակում է կաշառքի՝ ակտիվ և պասիվ, ընդհանուր հավանություն ստացած սահմանումը, որը հիմք է հանդիսանում տարբեր արարքների քրեականացման համար, այլև սահմանում է կոռուպցիոն վարքագծի այլ դրսևորումներ ևս, մասնավորապես՝ հանրային հատվածի կոռուպցիան և պաշտոնական դիրքի վրա ազդեցության շահարկումը, որոնք սերտորեն կապված են կաշառքի հետ և միասնաբար ընդունվում են որպես կոռուպցիայի առանձին եղանակներ: Այսպիսով, սույն կոնվենցիայի հիմնական առանձնահատկություններից մեկն է գործողության լայն շրջանակը, որն արտացոլում է կոռուպցիայի դեմ պայքարի գործում Եվրոպայի Խորհրդի կողմից որդեգրված մոտեցման համապարփակ բնույթը, մի մոտեցման, որը կոռուպցիան դիտում է որպես ժողովրդավարական արժեքների, իրավունքի գերակայության, մարդու իրավունքների, սոցիալական և տնտեսական առաջընթացի սպառնալիք:

Աղբյուրը. **Եվրոպայի խորհուրդ, «Կոռուպցիայի մասին քրեական իրավունքի կոնվենցիայի բացատրական զեկույց», Եվրոպական պայմանագրերի շարք, Հ-173, կետ 24-րդ և 25-րդ, *Council of Europe, Explanatory Report, Criminal Law Convention on Corruption, ETS No.173, Items #24 and #25*:**

Պատուհան 15.2. Կոռուպցիոն հանցագործությունների ազգային իրավական բնորոշումները

Ֆրանսիա

Կոռուպցիոն հանցագործություններն ընդգրկված են Ֆրանսիայի քրեական օրենսգրքում: Վերջինս տարբերակում է պասիվ և ակտիվ կոռուպցիան: Պասիվ կոռուպցիան սահմանվում է որպես՝ «Առանց դրա իրավունքը ունենալու, առաջարկների, խոստումների, հանգանակությունների, նվերների կամ այլ օգուտների ուղղակի կամ անուղղակի հայցում կամ փաստացի ստացում, որը կատարվում է պաշտոնատար անձի կամ պետական ծառայողի լիազորություններ իրականացնող կամ հանրային ընտրովի մանդատ ունեցող անձի կողմից»: Օրենսգրքի 432-11 հոդվածի համաձայն՝ այդ արարքը պատժվում է տասը տարվա ազատազրկմամբ և տուգանքով՝ 150,000 եվրոյի չափով, եթե կատարվել է՝

1. պաշտոնեական դիրքից, լիազորություններից կամ մանդատից բխող որևէ գործողություն կատարելու կամ այդ գործողությունը կատարելուց հրաժարվելու դիմաց, կամ եթե այդ գործողությունը կամ գործողության կատարումից ձեռնպահ մնալը կատարվել են պաշտոնեական դիրքը, լիազորությունները կամ մանդատը օգտագործելով,
2. իրական կամ ենթադրյալ ազդեցությունը չարաշահելով՝ որևէ պետական մարմնից կամ վարչակազմից որևէ առավելություն, աշխատանք, պայմանագիր կնքելու մասին կամ որևէ այլ բարենպաստ որոշում ստանալու նպատակով:

Ակտիվ կոռուպցիան նախատեսված է օրենսգրքի 433-1 հոդվածով և սահմանվում է որպես «առանց դրա իրավունքը ունենալու, ուղղակի կամ անուղղակի ձևով, որևէ պահի, առաջարկներ, խոստումներ, հանգանակություններ, նվերներ կամ այլ օգուտներ առաջարկելը, որը արվում է պաշտոնատար անձի կամ պետական ծառայողի լիազորություններ իրականացնող կամ հանրային ընտրովի մանդատ ունեցող անձին, որպեսզի վերջինս՝
կատարի որևէ գործողություն կամ հրաժարվի որևէ գործողություն կատարելուց, որը բխում ե նրա պաշտոնեական դիրքից, լիազորություններից կամ մանդատից, կամ որը կարող է կատարվել պաշտոնեական դիրքը, լիազորությունները կամ մանդատը օգտագործելով կամ իրական կամ ենթադրյալ ազդեցությունը չարաշահելու միջոցով՝ որևէ պետական մարմնից կամ վարչակազմից որևէ առավելություն, աշխատանք, պայմանագիր կնքելու մասին որոշում ... ստանալու նպատակով»:

Գերմանիայի Դաշնային Հանրապետություն

Գերմանիայի քրեական օրենքը քրեականացնում է ցանկացած օգուտի կամ կաշառքի ստացում, ինչպես նաև դրանք տալը: Քրեական օրենսգիրքը (Strafgesetzbuch) հատուկ նորմեր է պարունակում նաև զինծառայողների վերաբերյալ, մասնավորապես, 333-րդ հոդվածը նախատեսում է, որ՝ «(1) Յուրաքանչյուր ոք, ով որևէ պաշտոնատար անձի կամ առանձին պաշտոնեական լիազորություններ իրականացնող անձի կամ Դաշնային զինված ուժերի ծառայողի առաջարկում է, խոստանում կամ տրամադրում որևէ եկամուտ՝ այն ստացողի կամ որևէ երրորդ անձի համար՝ որոշակի պարտականություն կատարելու....»:

Միացյալ Նահանգներ

ԱՄՆ օրենսդրության համաձայն՝ հանցագործություն է համարվում ինչպես ԱՄՆ-ի, այնպես էլ այլ պաշտոնյաներին կաշառելը կամ մասնավոր առևտրային կաշառք տալը: Կաշառքի նկատմամբ, սակայն, կիրառելի են մի քանի հատուկ հոդվածներ՝ ինչպես դաշնային, այնպես էլ նահանգային օրենսդրության մակարդակով: Ընդհանուր առմամբ, քրեորեն արգելված վարքագծի դրսևորումների թվում են՝ պետական պաշտոնատար անձանց ասանօրինական վճար տալը, առաջարկելը, փորձելը կամ խոստանալը՝ նրանց պաշտոնեական որոշումների կամ գործողությունների վրա ազդելու նպատակով, կամ մասնավոր հարաբերությունների համատեքստում՝ աշխատակցին կամ ներկայացուցչին իրենց գործատուի շահերին հակառակ գործելուն մղելու նպատակով:

ԱՄՆ օրենսդրությամբ նաև, որպես ընդհանուր մոտեցում, հանցագործության օժանդակությունն ու դրդումը, ինչպես նաև հանցավոր համաձայնության գալը քրեականացվում են իբրև առանձին ավարտված հանցագործությունների կատարում:

Աղբյուրը. Ռոջեր Բեսթ և Պատրիցիա Բարեթ, «Հակակոռուպցիոն օրենսդրություն՝ միջազգային մոտեցումը», (Լոնդոն. Քլիֆորդ Չենս, 2005 թ.), Roger Best and Patricia Barratt, Anti-Corruption Legislation – an International Perspective (London: Clifford Chance, 2005):

Կոռուպցիոն հանցագործությունների սուբյեկտները

Քրեական օրենքի համաձայն՝ հետապնդվում են բոլոր հանցավորները՝ անկախ այն հանգամանքից, թե արդյոք նրանցից է սկիզբ առնում կոռուպցիոն գործընթացը, թե նրանք են օգտվում դրա պտուղներից կամ նպաստում կոռուպցիային կամ էլ բաշխում ստացված եկամուտները: Եվրոպայի Խորհրդի Կոռուպցիայի մասին քրեական իրավունքի կոնվենցիան, օրինակ, քրեականացնում է ինչպես ակտիվ, այնպես էլ պասիվ կոռուպցիան, որը կատարվում է ինչպես ազգային և միջազգային պաշտոնյաների, ազգային և միջազգային խորհրդարանական մարմինների անդամների, միջազգային քաղաքացիական ծառայողների, այնպես էլ ազգային ու միջազգային դատարանների դատավորների ու այլ պաշտոնյաների կողմից: 2003 թ. կոռուպցիոն հանցագործությունների պոտենցիալ սուբյեկտների այս ցանկին ավելացվել են ազգային և միջազգային արբիտրներն ու երդվյալ ատենակալները[125]:

[125]Եվրոպայի խորհուրդ, Կոռուպցիայի մասին քրեական իրավունքի կոնվենցիայի Լրացուցիչ արձանագրություն, Ստրասբուրգ, 15 մայիսի, 2003 թ.:

Ազդեցության շահարկում

Քրեական իրավունքի կոնվենցիան տարածվում է ինչպես հանրային, այնպես էլ մասնավոր հատվածի վրա: Բացի առավել ուղղակի ձևով ստացվող եկամուտներից՝ կոնվենցիան պահանջում է, որ քրեականացված լինի նաև ազդեցության շահարկումը: Կոնվենցիայի 12-րդ հոդվածի համաձայն՝ մասնակից պետությունները «պետք է ընդունեն այնպիսի օրենսդրական և այլ բնույթի միջոցներ, որոնք անհրաժեշտ են իր ներքին օրենսդրությամբ քրեականացնելու դիտավորությամբ կատարված ուղղակիորեն կամ միջնորդավորված ձևով անհիմն արտոնություններ խոստանալը, առաջարկելը կամ տալը ցանկացած անձի, ով հայտարարում է կամ հաստատում, որ ինքը կարող է անհիմն ազդեցություն գործել» վերը նշված պաշտոնատար անձանց կողմից «որոշում կայացնելու վրա՝ անկախ այն հանգամանքից, թե այդ անհիմն արտոնությունը իր թե ուրիշի համար է, ինչպես նաև՝ նման արտոնության առաջարկ կամ խոստում պահանջելը, ստանալը կամ ընդունելը՝ անկախ նրանից, թե արդյոք այդ ազդեցությունը գործադրվել է, թե ոչ, և թե արդյոք ենթադրյալ ազդեցությունը հանգեցրել է հետապնդված արդյունքի»[126]:

Իրավաբանական անձանց պատասխանատվությունը

Իրավաբանական անձինք նույնպես ենթակա են քրեական պատասխանատվության՝ այն դեպքերում, երբ կաշառք տվող անձը գործում է նրանց շահերից ելնելով կամ նրանց անունից, իսկ կաշառք ստացողը հանդիսանում է պաշտոնատար անձ՝ անկախ այն հանգամանքից, թե արդյոք հետապնդվող անհիմն առավելությունը նախատեսվում է կաշառք տվողի, թե մեկ այլ անձի համար: Իրավաբանական անձանց քրեական պատասխանատվությունը որևէ կերպ չի խոչընդոտում կոռուպցիայի մեջ ներգրավված անձանց անձնական քրեական պատասխանատվության ենթարկելը:

Պատժամիջոցներ

Միջազգային կոնվենցիաներով պահանջվում է, որ կոռուպցիոն հանցագործությունների համար նախատեսվող սանկցիաները լինեն արդյունավետ, համաչափ և զսպող: Որպես պատիժ՝ կարող է կիրառվել ֆիզիկական անձանց ազատազրկումը, ինչը կարող է հնարավոր դարձնել հանձնում կատարելը:

Սանկցիաները պետք է ընկալվեն որպես արդարացի և ունենան կանխարգելիչ ազդեցություն: Պատուհան 15.3-ում մատնանշված են կոռուպցիոն դրսևորումների քրեականացման հիմնական սկզբունքները:

Պատուհան 15.3. Կոռուպցիոն դրսևորումների քրեականացման հիմնական սկզբունքները

«Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպության «2000 թ. աղբյուրների ժողովածուն» վեր է հանում հետևյալ ութ հիմնական սկզբունքները, որոնցից ելնելով՝ անհրաժեշտ է կատարել կոռուպցիոն վարքագծի քրեականացումը.

1. Կոռուպցիայի դեմ ուղղված օրենսդրական նորմերը պետք է համապատասխանեն մարդու իրավունքների միջազգային չափորոշիչներին և մեղադրյալների համար ապահովեն արդարացի դատաքննության հնարավորություն: Չափազանց կարևոր է, որպեսզի կոռուպցիայի դեմ ուղղված օրենսդրական նորմերում պահպանվեն մարդու իրավունքների ապահովման՝ սահմանադրորեն կամ միջազգային փաստաթղթերով ամրագրված երաշխիքները՝ խուսափելով հետագայում դատարանների կողմից առանձին ընթացակարգերի հակասահմանադրական ճանաչվելուց:
2. Օրենքները չպետք է ընկալվեն որպես չափից դուրս պատժողական: Դրանք պետք է վայելեն ժողովրդի աջակցությունը: Հակառակ դեպքում՝ առկա է կիրարկման խնդիրների առաջացման վտանգը:
3. Պետք է առկա լինեն պատժի նշանակման հստակ ուղեցույցներ՝ այն հաշվով, որպեսզի պատիժները նույն կայունությամբ կիրառվեն թե՛ մեկ և թե՛ մյուս հանցավորի նկատմամբ, ինչպես նաև լինեն արդարացի, սակայն ոչ անհարկի ծանր:

[126] Եվրոպայի խորհուրդ, Կոռուպցիայի մասին քրեական իրավունքի կոնվենցիա, ԵՊԾ Հ-173, հոդված 12:

4. Շատ մեծ իմաստ ունի կոռուպցիային և գաղտնի վճարներին վերաբերող տարբեր քրեական նորմերի միավորումը մեկ օրենսդրական ակտում: Սա նվազեցնում է զանազան բացերի հնարավորությունը, ինչպես նաև կարող է լինել այն վերաբերմունքի լրջության վկայությունը, որն օրենսդիրը որդեգրել է վարքագծի նման դրսևորումների նկատմամբ՝ պարզորոշ կերպով ցույց տալով, որ հավասարապես հետապնդվում են ինչպես հանրային, այնպես էլ մասնավոր հատվածի կոռուպցիոն հանցագործությունները: Ցանկացած ճանապարհ ընտրելու դեպքում «գաղտնի վճարներ» տալու և ստանալու արարքը պետք է լինի քրեականացված:
5. Էապես կարևոր է քրեական նյութական և դատավարական օրենսդրության պարբերաբար վերանայումը (ներառյալ՝ ապացույցներին վերաբերող դրույթները և օրենքով սահմանված պատիժների համաչափ կիրառման կանոնները).... Օրինակ՝ քրեական նյութական և դատավարական իրավունքը պետք է ի վիճակի լինի պայքարելու կորպորատիվ այնպիսի կոռուպցիոն երևույթի դեմ, ինչպիսին է «մրցակցող ցանցը» պետական գնումների դեպքում, երբ թվացյալ մրցակիցները միմյանց միջև նախապես համաձայնվում են, թե ով է ստանալու տվյալ կոնկրետ պատվերը և ինչ գնով:
6. Կոռուպցիոն գործերի հետ կապված կարող է անհրաժեշտ լինել նաև այնպիսի հատուկ նորմեր նախատեսելը, որոնց համաձայն այն անհատները, ում պատկանող հարստությունը գերազանցում է նրանց եկամտի հայտնի աղբյուրների չափը, պարտավոր լինեն ապացուցելու այդ հարստության ծագումը՝ դատարանի մոտ համոզմունք առաջացնելու համար:
7. Անհրաժեշտ կլինի հատուկ նորմեր նախատեսել, որոնք կերաշխավորեն, որ կոռուպցիոն ճանապարհով ձեռք բերված եկամուտները հնարավոր լինի վերադարձնել պետությանը՝ նկատի ունենալով, որ հաճախ դրանք հայտնվում են երրորդ անձանց տիրապետության ներքո կամ անգամ երկրից դուրս: Քրեական և դատավարական օրենքով պետք է ապահովվեն կոռուպցիոն եկամուտների հայտնաբերումը, առգրավումը, սառեցումը և բռնագրավումը:
8. Անհրաժեշտ կլինի նաև այնպիսի նորմերի նախատեսում, որոնք կապահովեն, որպեսզի կոռուպցիայի հանցակազմը ներառի ինչպես կաշառք տալը, այնպես էլ կաշառք ստանալը:

***Աղբյուրը.* Փոփ, «*Կոռուպցիայի դեմ պայքարելով*» (2000 թ.), 270–72, Pope, *Confronting Corruption* (2000), 270–72**:

Սառեցում (կալանք), առգրավում և բռնագրավում

Սանկցիաները կարող են լինել գույքային կամ ոչ գույքային՝ ներառյալ ազատազրկումը, կամ երկուսը միասին: Այնուամենայնիվ, պատժողական միջոցներն ինքնին բավարար չեն, եթե կոռուպցիոն գործունեության արդյունքում ստացվող եկամուտները չեն վերադարձվում պետությանը: Հետևաբար, օրենսդիրը պետք է միջոցներ նախատեսի անձին կոռուպցիոն հանցագործության եկամուտներից զրկելու համար:

Օրենքը պետք է նախատեսի կոռուպցիոն հանցագործության եկամուտները կամ այդ եկամուտներին համարժեք գույքը, ինչպես նաև կոռուպցիոն հանցագործության կատարման համար օգտագործված կամ նախատեսված գույքը, սարքավորումները կամ այլ միջոցները բռնագրավելու համար[127]: Կոռուպցիայի դեմ ՄԱԿ-ի կոնվենցիան այնուհետև սահմանում է, որ «եթե հանցագործություններից ստացված այդպիսի եկամուտները միացվել են օրինական աղբյուրներից ձեռք բերված գույքին, ապա, առանց սառեցմանը և առգրավմանը վերաբերող ցանկացած լիազորությանը վնասելու, բռնագրավման ենթակա է գույքի այն մասը, որը համապատասխանում է միացված եկամուտների գնահատված արժեքին»[128]: Նույնը կիրառելի է նաև այդ եկամուտներից կամ գույքից ածանցյալ եկամուտների կամ այլ օգուտների նկատմամբ:

[127] ՄԱԿ-ի Թմրամիջոցների և հանցավորության հարցերով գրասենյակ, «Կոռուպցիայի դեմ ՄԱԿ-ի կոնվենցիան», (Նյու Յորք, Միավորված ազգերի կազմակերպություն, 2004 թ.), հոդված 31, մաս 5-րդ, United Nations Office on Drugs and Crime, United Nations Convention Against կոռուպցի (New York: United Nations, 2004), Article 31 (5), http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf:

[128] Նույն տեղում, հոդված 31, մաս 5-րդ:

Կոռուպցիոն հանցագործություններից ստացված եկամուտների օրինականացումը (փողերի լվացումը)

Շահադիտական նպատակներով իրականացվող հանցավոր ցանկացած գործունեության, այդ թվում՝ կոռուպցիայի հաջողությունը կախված է նրանից, թե որքանով է այն ի զորու «պարզաջրելու» իր անհիմն եկամուտները՝ դրանք թերի կամ կոռումպացված ազգային ֆինանսական համակարգերի միջով անցկացնելու կամ օֆշորային բանկային համակարգերի, գաղտնի ֆինանսական «ապաստարանների» և նմանատիպ այլ կառույցների շնորհիվ ազգային սահմանափակումների ոլորտից դուրս բերելու միջոցով: Պատուհան 15.4-ում ներկայացվում է այն սպառնալիքը, որն իր մեջ պարունակում է հանցավորներին ներպետական օրենսդրական սահմանափակումներից խուսափելու հնարավորություն ընձեռելը: Փողերի լվացման վտանգը բազմապատկվում է այն դեպքում, երբ «հանցագործներն ու ահաբեկիչները ստանում են ազատ գործելու հնարավորություն՝ իրենց ֆինանսական օգուտներն օգտագործելով հանցավոր համագործակցության իրենց ցանցերն ընդլայնելու և ապօրինի գործունեությունը, այդ թվում՝ կոռուպցիան, թմրամիջոցների և զենքի, զինամթերքի ապօրինի շրջանառությունը, մաքսանենգությունը և ահաբեկչության ֆինանսավորումը խթանելու նպատակով»[129]:

Հետևաբար, կոռուպցիոն հանցագործությունների, այդ թվում՝ կաշառքի և ազդեցության շահարկման արդյունքում ստացվող եկամուտների օրինականացումը նույնպես ենթակա է քրեականացման: Եվրոպայի խորհրդի «Կոռուպցիայի մասին քրեական իրավունքի կոնվենցիան» այս առումով հենվում է «Հանցավոր ճանապարհով ստացված եկամուտների լվացման, հետախուզման, առգրավման ու բռնագրավման դեմ պայքարի մասին» կոնվենցիայի վրա[130], որը նույնպես ընդունվել է Եվրոպայի խորհրդի շրջանակներում:

Պատուհան 15.4. Ներպետական օրենսդրական սահմանափակումներից խուսափելը

Օֆշորային բանկային գործունեությունը, գաղտնի ֆինանսական ապաստարանները, փողերի լվացումն ու կոռուպցիան անընդհատ քայքայում ու խարխլում են ազգային պետականության հիմքերը: Օֆշորային գոտիներում ստեղծված հարկային գաղտնարանները, որոնք ավելի մեծ տարածում են գտնում համակարգչային և հեռահաղորդակցման նոր տեխնոլոգիաների շնորհիվ, տրամադրում են հարկերից խուսափելու աննախադեպ հնարավորություններ, որոնց օգնությամբ հարուստ քաղաքացիներն ու կորպորացիաները թաքնվում են ներպետական հարկային համակարգերից, ինչի արդյունքում քայքայվում է հարկային դաշտը, վատթարանում է երկրի ֆինանսական վիճակը, իսկ շարքային քաղաքացիների աչքում՝ խաթարվում հարկային համակարգի լեգիտիմությունը: Օֆշորային ապաստարանները նաև նպաստում են փողերի լվացմանը՝ օժանդակելով ցանկացած տեսակի հակասոցիալական հանցավոր գործունեությանը՝ վերջինս ազգային մարմինների տեսադաշտից դուրս բերելու միջոցով: Այս պայմաններում էլ ավելի է ծաղկում պաշտոնատար անձանց կոռուպցիան՝ էլ ավելի նվազեցնելով «օրինականության ռեժիմում» պետության գործելու և իր շարքային քաղաքացիների օրինապաշտությունն ապահովելու հնարավորությունները:

Աղբյուրը. **«Համաշխարհային քաղաքականության ֆորումի կայք, «Պետական ինքնիշխանություն և կոռուպցիա», Global Policy Forum website, «State Sovereignty and Corruption,» www.globalpolicy.org/nations-a-states/state-sovereignty-and-corruption.html**:

Նույնը կիրառելի է նաև հաշվապահական հաշվառման հետ կապված իրավախախտումների նկատմամբ, երբ խոսքը դիտավորյալ կատարված այնպիսի գործողության կամ անգործության մասին է, որն ուղղված է կոռուպցիոն հանցագործության կատարմանը, դրա հետքերի վերացմանը կամ պարտակմանը: Հաշվապահական նման հանցագործությունների թվում կարող են լինել կեղծ կամ ոչ լիարժեք տեղեկատվություն պարունակող որևէ հաշիվ-ապրանքագիր կամ հաշվապահա-

[129] Համաշխարհային բանկի ինստիտուտ, «Կառավարման և հակակոռուպցիոն» ուսումնական դասընթաց, «Փողերի լվացումը», The World Bank Institute "Governance & Anti-Corruption" Learning Program: Money Laundering:

[130] Եվրոպայի խորհուրդ, «Հանցավոր ճանապարհով ստացված եկամուտների լվացման, հետախուզման, առգրավման ու բռնագրավման դեմ պայքարի մասին կոնվենցիա», ԵՊԾ, Հ-141 (1990թ): Տես նաև՝ Եվրոպայի խորհուրդ, «Հանցավոր ճանապարհով ստացված եկամուտների լվացման, հետախուզման, առգրավման ու բռնագրավման և ահաբեկչության ֆինանսավորման դեմ պայքարի մասին կոնվենցիա» (Վարշավա, 16 մայիսի, 2005 թ.), Council of Europe, Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism (Warsaw: 16 May 2005), http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/ HTML/198.htm:

կան այլ փաստաթուղթ կազմելը կամ օգտագործելը կամ կատարված վճարման փաստը ապօրինի չգրանցելը:

Հատուկ լիազորություններ

Միջազգային մակարդակով գոյություն ունի լայն ճանաչում ստացած մի մոտեցում, որի համաձայն կոռուպցիոն հանցագործությունների արդյունավետ կանխման և քրեական հետապնդման արդյունավետ իրականացման շահերը կարող են պահանջել որոշակի հատուկ լիազորությունների նախատեսում, մասնավորապես՝ առանձնացված պետական մարմինների ստեղծումը, հատուկ քննչական միջոցների կիրառումը և վերջինիս արդյունքում ձեռք բերված ապացույցների թույլատրելի ճանաչումը՝ դրանք դատաքննության ընթացքում օգտագործելու համար:

Եվրոպայի խորհրդի Քրեական իրավունքի կոնվենցիան կոչ է անում ներդնել այնպիսի միջոցներ, որոնք անհրաժեշտ են իրավապահ մարմինների և դրանց աշխատակիցների կոռուպցիայի դեմ պայքարում մասնագիտացումը ապահովելու համար (հոդված 20):

Այս աշխատակիցներն ու մարմինները, իրենց վերապահված գործառույթներն արդյունավետորեն և ցանկացած անհարկի ճնշումներից ազատ լինելու պայմաններում իրականացնելու համար, պետք է, ներպետական իրավական համակարգի հիմնարար սկզբունքներին համաձայն, օժտված լինեն անհրաժեշտ անկախությամբ: Պետք է երաշխավորվի, որ այս մարմինների անձնակազմը անցնի համարժեք վերապատրաստում և իր տրամադրության տակ ունենա իրեն առաջադրված խնդիրների լուծման համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցներ:

Պետք է նաև նշել, որ կոռուպցիայի դեմ պայքարի համար հատուկ առանձնացված մարմինների անկախությունը չպետք է կրի բացարձակ բնույթ: Նրանց գործունեությունը պետք է հնարավորինս ինտեգրվի և համակարգվի ավանդական իրավապահ գործունեության շրջանակներում: Նրանք անկախ են միայն այնքանով, որքանով դա անհրաժեշտ է իրենց գործառույթները պատշաճ կերպով կատարելու համար[131]:

Նման առանձնացված մարմինների հետ կապված Հարավային Աֆրիկայի փորձը ներկայացված է Պատուհան 15.5-ում:

Պատուհան 15.5. Օրենք «Հատուկ քննչական ստորաբաժանման մասին»

Հարավային Աֆրիկայի Նախագահը օրենքով նախատեսված դեպքերում կարող է ստեղծել հատուկ քննչական ստորաբաժանում՝ կոռուպցիոն հանցագործությունների վերաբերյալ գործերը քննելու, այդ գործերը արդեն իսկ գործող որևէ այլ հատուկ քննչական ստորաբաժանմանը ըստ քննչական ենթակայության ուղարկելու համար, ինչպես նաև՝ հատուկ տրիբունալներ՝ հատուկ քննչական որևէ ստորաբաժանման կողմից կատարված քննության արդյունքներով ծագած քաղաքացիական վեճերը լուծելու համար:

ՀՔՍ քննչական ենթակայության մեջ է մտնում հետևյալ ենթադրյալ հանցագործությունների քննությունը՝

ա) ցանկացած պետական մարմնի գործունեության հետ կապված լիազորությունների ծանր հետևանքներ առաջացրած չարաշահումը.

բ) որևէ պետական մարմնի աշխատակցի կողմից թույլ տրված ոչ պատշաճ կամ անօրինական վարքագիծը.

գ) պետական միջոցների կամ գույքի վատնումը կամ յուրացումը.

դ) պետական գույքի նկատմամբ իրավունքներ առաջացնող՝ որևէ անօրինական, չնախատեսված կամ չհաստատված գնում, գործարք կամ այլ գործողություն կատարելը.

ե) դիտավորությամբ կամ անզգուշությամբ պետական միջոցները կորստի մատնելը կամ պետական գույքին վնաս հասցնելը.

զ) ցանկացած պետական մարմնի գործունեության հետ կապված կոռուպցիոն հանցագործություն կատարելը.

է) որևէ անձի կողմից այնպիսի ոչ պատշաճ կամ անօրինական վարքագիծ դրսևորելը, որի հետևանքով հանրությանը կամ դրա որևէ խմբին պատճառվել է կամ կարող էր պատճառվել էական վնաս:

[131] Եվրոպայի խորհուրդ, «Կոռուպցիայի մասին քրեական իրավունքի կոնվենցիայի բացատրական զեկույց», ԵՊԾ, Հ-173, կետ 99:

Հատուկ քննչական ստորաբաժանման գործառույթներն են՝

ա) տվյալ գործին առնչվող բոլոր մեղադրանքների քննությունը.

բ) իր կողմից քննվող գործին առնչվող ցանկացած գործողության կամ անգործության առթիվ վերաբերելի ապացույցներ հավաքելը և համապատասխան դեպքերում՝ գործով անցնող անձանց դեմ հատուկ տրիբունալում վարույթ հարուցելը.

գ) հատուկ տրիբունալի վարույթում գտնվող գործով ապացույցներ ներկայացնելը.

դ) հանցագործությանն առնչվող կամ դրա կատարումը հավաստող ապացույցները համապատասխան դատախազական մարմնին հանձնելը.

ե) Նախագահի միջնորդությամբ առանձին դեպքերում սույն օրենքով չարգելված գործառույթներ իրականացնելը.

զ) Նախագահի հրամանով, առանձին դեպքերում քննության ընթացքի և համապատասխան հատուկ տրիբունալ ուղարկված գործերի մասին զեկուցելը.

է) քննությունն ավարտվելուց հետո Նախագահին վերջնական հաշվետվություն ներկայացնելը.

ը) տարեկան առնվազն երկու անգամ խորհրդարանին հաշվետվություն ներկայացնելը՝ ստորաբաժանման կողմից կատարված քննությունների, այլ գործունեության, ստորաբաժանման կառուցվածքի, կազմի և ծախսերի վերաբերյալ:

***Աղբյուրը**. «Հատուկ քննչական ստորաբաժանումների և հատուկ տրիբունալների մասին» Հ-74 **օրենքը, 1996 թ., Պաշտոնական տեղեկագիր, Հ-26311 (Հարավային Աֆրիկա, 28 ապրիլի, 2004 թ., Special Investigating Units and Special Tribunals Act No. 74 of 1996, Government Gazette 26311 (South Africa: 28 April 2004), www.siu.org.za/legislation/act2005.pdf**:*

Կոռուպցիայի դեմ ՄԱԿ-ի կոնվենցիայի 50-րդ հոդվածը կոչ է անում նախատեսել հատուկ քննչական միջոցառումների կիրառումը, ինչպես նաև դատարանում օգտագործվելու համար թույլատրելի ճանաչել այդ գործողությունների արդյունքում ձեռք բերված ապացույցները (ավելի մանրամասն, տե՛ս Պատուհան 15.6-ը): Հատուկ քննչական լիազորություններն ու գործողությունները իրականացնելու տեսանկյունից պաշտպանության ոլորտը բացառություն չի ներկայացնում:

Պատուհան 15.6. Քննչական հատուկ միջոցառումներ

Կոռուպցիայի դեմ արդյունավետ պայքար տանելու համար յուրաքանչյուր պետություն, իր իրավական համակարգի հիմնարար սկզբունքներին համապատասխան և օրենքով սահմանված կարգով, պետք է ձեռնարկի այնպիսի միջոցներ, որոնք անհրաժեշտ են իր իրավասու մարմինների կողմից, իր տարածքում վերահսկիչ առաքումներ և ըստ անհրաժեշտության՝ քննչական այլ հատուկ միջոցառումներ իրականացնելու համար, ինչպիսիք են՝ էլեկտրոնային և այլ դիտումը և գաղտնի այլ գործողություններ, ինչպես նաև թույլատրելի համարի նման ճանապարհով ձեռք բերված ապացույցների օգտագործումը դատարանում:

Կոնվենցիայի մասնակից պետություններին քաջալերվում է ըստ անհրաժեշտության կնքել համապատասխան երկկողմ կամ բազմակողմ պայմանագրեր կամ ձեռք բերել պայմանավորվածություններ՝ միջազգային համագործակցության շրջանակներում նման քննչական հատուկ միջոցներ կիրառելու մասին:

Նման պայմանագրի կամ պայմանավորվածության բացակայության դեպքում նշված հատուկ քննչական միջոցները միջազգային մակարդակով օգտագործելու մասին որոշումները կայացվում են կոնկրետ գործերով և անհրաժեշտության դեպքում կարող են հաշվի առնել շահագրգիռ մասնակից պետությունների իրավազորության իրացման առնչությամբ ֆինանսական պայմանավորվածություններն ու փոխըմբռնումները:

Միջազգային մակարդակով վերահսկիչ առաքում կատարելու մասին որոշումները, շահագրգիռ մասնակից պետությունների համաձայնության դեպքում, կարող են ներառել նաև այնպիսի մեթոդների կիրառում, ինչպիսիք են բեռները կամ միջոցները հայտնաբերելը և դրանք անձեռնմխելի թողնելը կամ լրիվ կամ մասնակիորեն առգրավելը կամ փոխելը:

***Աղբյուրը.* ՄԱԿ-ի Թմրամիջոցների և հանցավորության հարցերով գրասենյակ, «*Կոռուպցիայի դեմ ՄԱԿ-ի կոնվենցիան*», (Նյու Յորք, Միավորված ազգերի կազմակերպություն, 2004 թ.), հոդվածներ 50 և 41, United Nations Office on Drugs and Crime, *United Nations Convention Against Corruption* (New York: United Nations, 2004), Article 50, 41:**

Վկաների, տուժողների, փորձագետների և հանցագործության մասին հաղորդում ներկայացնող անձանց պաշտպանությունը

Կոռուպցիայի դեմ արդյունավետ պայքար մղելու համար պետություններին անհրաժեշտ է ներդնել վկաների և դատական իշխանության հետ համագործակցող այլ անձանց պաշտպանության համարժեք համակարգ: Սա ներառում է ինչպես օրենսդրական մեխանիզմների ստեղծում, այնպես էլ ֆինանսական միջոցների հատկացում: Բացի այդ, «պետք է նախատեսվեն նորմեր, որոնք քրեական անձեռնմխելիություն կամ մեղմ պատիժների նշանակում կապահովեն կոռուպցիոն հանցագործությունների մեջ մեղադրվող այն անձանց համար, ովքեր աջակցում են նախաքննության կատարմանը, հանցագործությունների կանխմանն ու բացահայտմանը»[132]:

Պաշտպանության աստիճանը պետք է լինի «արդյունավետ» և «համարժեք» այն վտանգներին, որոնք գոյություն ունեն արդարադատության հետ համագործակցող անձանց, վկաների կամ «ահազանգողների» համար: Որոշ դեպքերում, օրինակ, կարող է բավարար լինել վարույթի ընթացքում այդ անձանց ինքնությունը չբացահայտելը, մյուս դեպքերում նրանք կարող են ունենալ թիկնապահների աջակցությունը, իսկ առավել վտանգավոր դեպքերում կարող է անհրաժեշտ լինել վկաների պաշտպանության ավելի հեռուն գնացող միջոցների կիրառումը, օրինակ՝ ինքնությունը, աշխատանքի կամ բնակության վայրը փոխելը և այլն[133]:

Պետություններից ակնկալվում է իրենց ներպետական իրավական համակարգերում նախատեսել այնպիսի համարժեք միջոցներ, որոնք կոռուպցիոն հանցագործությանն առնչվող փաստերի մասին իրավասու պետական մարմիններին հաղորդող դրա ողջամիտ հիմքերն ունեցող և բարեխիղճ գործող անձանց կպաշտպանեն որևէ անհիմն մոտեցումից և վերաբերմունքից[134]:

ԱՄՆ-ում այս մոտեցումը տարածվում է նաև կոռուպցիոն հանցագործության կատարման մեջ ներգրավված անձանց նկատմամբ՝ այսպիսով վերջիններիս քաջալերելով դիմելու իրավապահ մարմիններին և ներկայացնելու համապատասխան ապացույցները: Նշվում է, որ «Արժեթղթերի և փոխանակումների հետ կապված հանցագործությունների կատարմանը մասնակից (Securities And Exchange Commission) այն անձը», ով առաջինն է «հնչեցնում շվին», ինքնաբերաբար օժտվում է անձեռնմխելիությամբ»[135]: Այսպիսի պարզ մոտեցումը կարող է կոտրել լռությունը մի արարքի վերաբերյալ, որը հակառակ դեպքում հանցավորների միջև կշարունակի համարվել որպես փոխադարձ շահավետ և գերգաղտնի գործողություն:

Միջազգային համագործակցությունը հակակոռուպցիոն օրենսդրության կիրարկման ընթացքում

Միջազգային հանրությունը նշանակալի ջանքեր է ներդրել կոռուպցիան հաղթահարելուն ուղղված իրավական մեխանիզմների և պարտավորությունների մի ամբողջ համակարգ մշակելու և իրացնելու գործում: Այս՝ հիմնականում ներպետական օրենսդրական նորմերի կիրառումը պահանջում է լայն միջազգային համագործակցության ծավալում: Այս նպատակին ընդառաջ, Կոռուպցիայի դեմ ՄԱԿ-ի կոնվենցիան, օրինակ, մանրամասն անդրադառնում է հանձնման, դատապարտյալների փոխանցման, փոխադարձ իրավական օգնության, քրեական գործերով վարույթների փոխանցման, իրավապահ համագործակցության և համատեղ քննչական գործողությունների և քննության իրականացման խնդիրներին:

Այլ կոնվենցիաները, մասնավորապես՝ Եվրոպայի Խորհրդի Քրեական իրավունքի կոնվենցիան, ավելի են մանրամասնում կոռուպցիայի դեմ պայքարի ուղղությամբ միջազգային համագործակցության կազմակերպական և տեղեկատվության փոխանակման բաղադրիչները: Սրա նպատակն է հանդիսանում միջազգային համագործակցության միջոցներ և ուղիներ սահմանելը, երբ տարբեր

[132] «Կոռուպցիայի դեմ պայքարում մասնագիտացված ծառայությունների» 2-րդ Եվրոպական կոնֆերանսի եզրակացություններն ու առաջարկները (Տալլին, հոկտեմբեր, 1997 թ.), վկայակոչված ըստ՝ Եվրոպայի խորհուրդ, «Կոռուպցիայի մասին քրեական իրավունքի կոնվենցիայի բացատրական զեկույց», ԵՊԾ, Հ-173, կետ 108, Conclusions and Recommendations of the 2nd European Conference of Specialised Services in the Fight Against Corruption (Tallinn, October 1997), as quoted in Council of Europe, Explanatory Report, Criminal Law Convention on Corruption, ETS No. 173, item 108:

[133] Եվրոպայի խորհուրդ, «Կոռուպցիայի մասին քրեական իրավունքի կոնվենցիայի բացատրական զեկույց», ԵՊԾ, Հ-173, կետ 113:

[134] ՄԱԿ-ի Թմրամիջոցների և հանցավորության հարցերով գրասենյակ, «Կոռուպցիայի դեմ ՄԱԿ-ի կոնվենցիան», (Նյու Յորք, Միավորված ազգերի կազմակերպություն, 2004 թ.), հոդված 33:

[135] Փոփ, «Կոռուպցիայի դեմ պայքարելով» (2000 թ.), էջ 273:

դատավարական և երբեմն նաև քաղաքական բնույթի խոչընդոտները ձգձգում կամ կանխում են սահմանի երկու կողմերում կատարված կոռուպցիոն հանցագործություններ կատարողների նկատմամբ քրեական հետապնդման իրականացումը:

Միջազգային կոնվենցիաներով նախատեսվում է նաև դրանց կատարումը վերահսկող մեխանիզմների ստեղծումը, ինչպես նաև, որպես կանոն, այնպիսի ծրագրերի ներդրումը, որոնք ուղղված են առանձին երկրներին կոռուպցիայի դեմ պայքար տանելու ուղղությամբ աջակցություն տրամադրելուն:

Քրեական արդարադատության ոլորտում միջազգային հակակոռուպցիոն մեխանիզմները հաճախ պարունակում են նաև այնպիսի դրույթներ, որոնք ուղղված են ինչպես կանխարգելիչ, այնպես էլ պատժողական բնույթի արդյունքների խթանմանը, օրինակ՝ միմյանց համար տեղեկատվության մատչելիության ապահովման դրույթները: Այս հարցերը լուսաբանվում են սույն գլխի հետագա շարադրանքի ընթացքում՝ կոռուպցիայի դեմ ուղղված քաղաքացիաիրավական և վարչաիրավական միջոցների վերլուծությանը նվիրված կետից հետո:

Վերջապես, Կոռուպցիայի դեմ ՄԱԿ-ի կոնվենցիայի 61-րդ հոդվածը նախատեսում է տեղեկատվության և լավագույն փորձի միջազգային փոխանակման հնարավորությունը: Այն մասնակից պետություններից պահանջում է «հնարավորինս միասնական սահմանումներ, չափորոշիչներ և մեթոդոլոգիաներ մշակելու նպատակով քննարկել կոռուպցիայի և համապատասխան տեղեկատվության վերաբերյալ վիճակագրություն վարելու և վերլուծական գիտելիքներ կուտակելու և միմյանց հետ, ինչպես նաև միջազգային ու տարածաշրջանային կազմակերպությունների միջոցով, դրանք, ինչպես նաև կոռուպցիայի կանխարգելման և դրա դեմ պայքարի գործում ձեռք բերված լավագույն փորձի փոխանակում իրականացնելու հնարավորությունը»:

Քաղաքացիական իրավունք

Քաղաքացիական իրավունքը կոռուպցիայի հետևանքով վնաս կրած անձանց հնարավորություն է տալիս պաշտպանել իրենց իրավունքներն ու շահերը, ինչպես նաև կարող է քաղաքացիներին իրավազորել կիրառելու հակակոռուպցիոն դրույթները այն դեպքերում, երբ դա չի արվում պետական մարմինների կողմից: Այն պատճառները, որոնք անհրաժեշտ են դարձնում կոռուպցիոն հանցագործությունների քրեական հետապնդումով չսահմանափակվելը, ամփոփված են Պատուհան 15.7-ում:

Եվրոպայի Խորհրդի Կոռուպցիայի մասին քաղաքացիական իրավունքի կոնվենցիայի 2-րդ հոդվածը կոռուպցիան սահմանում է որպես՝ «ուղղակիորեն կամ անուղղակիորեն կաշառք կամ որևէ անհիմն օգուտ կամ այդպիսի օգուտի խոստում պահանջելը, առաջարկելը, տալը կամ ընդունելը, որը խախտում է կաշառք, անհիմն օգուտ կամ այդպիսի օգուտի խոստում պահանջողի կողմից ցանկացած պարտականության պատշաճ կատարումը կամ պահանջվող վարքագիծը»:

Պատուհան 15.7. Քրեական իրավունքը բավարար չէ կոռուպցիոն հանցագործությունների դեմ պայքարելու համար

Կոռուպցիայի դեմ պայքարի առաջին գիծը քրեական արդարադատության համակարգն է, իսկ մեղավորների նկատմամբ արդյունավետ քրեական հետապնդում իրականացնելն ու նրանց դատապարտելը իրապես ամենաբաղձալի արդյունքն է: Այն ոչ միայն հատուցված լինելու զգացում է հաղորդում հասարակությանը, այլև խիստ զսպող ազդեցություն է ունենում հավանական կատարողների համար: Փորձը ցույց է տալիս, սակայն, որ զուտ քրեական արդարադատության համակարգն ինքնին չունի այն ողջ զինանոցը, որն անհրաժեշտ է կոռուպցիոն հանցագործություններ կատարողների դեմ հաղթանակ տոնելու համար: Կոռուպցիան սովորաբար կատարվում է քողարկված կերպով՝ դրա բացահայտումը հնարավորինս դժվարացնելու նպատակով: Անգամ բացահայտման դեպքում կիրառվում են բարդ սխեմաներ, որոնք ուղղված են կոռուպցիայի փաստի ապացուցումը դժվարացնելուն:
Արդյունքում հաճախ չափազանց դժվար է լինում բավարար ապացույցներ ձեռք բերել՝ մեղադրական դատավճռի հիմքում դրվելու համար: Այս խնդիրն էլ ավելի է բարդանում մի շարք այնպիսի պատճառներով, ինչպիսիք են ականատես վկաների բացակայությունը կամ սակավությունը, ընդունելի ճանաչված գրավոր ապացույցների վրա հիմնվելու կարիքը, այս ոլորտում մասնագիտական հմտություններ ունեցող դատախազների պակասը, ինչպես նաև «ողջամիտ կասկածից վեր» կամ «ողջամիտ կասկածից այն կողմ» մեղադրանքն ապացուցելու պարտականության առկայությունը: Հանրության վստահությունը

հաճախ ավելի է նվազում, երբ դատարանները ոչ հազվադեպ մեղմ պատիժներ են նշանակում տնտեսական հանցագործությունների համար՝ այն դեպքում, երբ օրենքը 500,000 ռանդ գումարը գերազանցող վնաս պատճառած տնտեսական հանցագործության համար նախատեսում է 15 տարվա ազատազրկում: Վերջապես, հանցագործները բանտից հաճախ ազատվում են դատարանի կողմից նշանակված պատժի կրման ավարտից շատ վաղ: Այս ամենի արդյունքը լինում է այն, որ հասարակությանը պարուրում է այն զգացումը, որ «վատ տղերքը» ավելի հզոր են, քան իշխանությունները, և որ հանցանք գործելը շահավետ է: Այսպիսով, պարզ դարձավ, որ հանրությունը կոռուպցիայի դեմ իր պայքարում կարիք ունի նոր զինատեսակների:

***Աղբյուրը. Վիլլի Հոֆմայեր,* Հատուկ քննչական ստորաբաժանման պետ, Հարավային Աֆրիկա, *«Քաղաքացիական իրավունքի կիրառումը կոռուպցիայի դեմ պայքարելիս»*, Willie Hofmeyr, *The Use of Civil Law in Combating Corruption*, Head of Special Investigating Unit, South Africa, http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/ Hofmeyr.pdf**:

Միջազգային կոնվենցիաները խախտված իրավունքի վերականգնման գործում օգտագործվելիք քաղաքացիաիրավական միջոցները դիտարկում են շատ համապարփակ ձևով՝ անդրադառնալով հետևյալ հիմնահարցերին.

- կոռուպցիոն վարքագծի հնարավոր հիմնական տուժողների պարզում.
- ապացույցների, այդ թվում՝ արարքի և վնասի միջև պատճառական կապի առկայության փաստը հաստատելու հետ կապված խնդիրներ.
- անօրինական վճարների խնդրի ֆինանսական բաղադրիչը ու դրանց դերը մրցակցության հիմքերը խարխլելու գործընթացում.
- պայմանագրերի վավերականությունը.
- աուդիտային ստուգում իրականացնողների դերակատարումը.
- աշխատակիցների պաշտպանությունը.
- ընթացակարգերը, ներառյալ՝ դատական ծախսերը, ինչպես նաև՝ միջազգային համագործակցությունը[136]:

Քաղաքացիական իրավունքի կիրառման հետ կապված ամենակարևոր տարբերությունը ապացուցման պարտականության փոխատեղումն է և պարզապես «արժանահավատ ապացույցներ» ներկայացնելու պահանջը: Օրինակ՝ եթե պատասխանատու դիրք զբաղեցնող անձը կուտակել է այնպիսի ծավալի հարստություն, որը չէր կարող ստացվել նրա պաշտոնական աշխատավարձից, ապա քննչական մարմինը ներկայացնում է պաշտոնական հարցում, և այնուհետև հենց տվյալ անձն է, որ պետք է բացատրություններ ներկայացնի: Երբ անձը չի կարողանում արժանահավատ հիմնավորումներ տալ, ապա գործը կարող է ուղարկվել դատաքննության[137]:

Մասնավորապես, Կոռուպցիայի դեմ միջամերիկյան կոնվենցիան տվել է նշված մոտեցման հետևյալ ձևակերպումը.

> Իր սահմանադրությունը և իր իրավական համակարգի հիմնարար սկզբունքները պահպանելու պայմանով՝ յուրաքանչյուր Մասնակից պետություն, եթե դեռևս դա չի արել, պետք է ձեռնարկի օրենսդրական և այլ բնույթի անհրաժեշտ միջոցներ՝ ուղղված նրան, որպեսզի քրեական իրավախախտում ճանաչվի պաշտոնատար անձի գույքի նշանակալի ավելացումը, որը գերազանցում է նրա օրինական եկամուտները, և որը նա չի կարող խելամտորեն հիմնավորել իր պաշտոնեական լիազորություններն իրականացնելու ժամանակահատվածի հետ կապված[138]:

Շատ հզոր ներուժ պարունակող մոտեցումներից մեկն էլ, որը հայտնի է որպես «Քվի Թամ»-ի սկզբունք (Qui tam), ամրագրված է ԱՄՆ օրենսդրությամբ և արժանի է ուշադրության այլ պետությունների կողմից ևս: Այն հակիրճ ներկայացված է Պատուհան 15.8-ում:

---

[136] Մանրամասների համար ընթերցողը կարող է դիմել՝ Եվրոպայի խորհուրդ, «Կոռուպցիայի մասին քաղաքացիական իրավունքի կոնվենցիայի բացատրական զեկույց», ԵՊԾ, Հ-174, Council of Europe, Explanatory Report, Civil Law Convention on Corruption, ETS No. 174, http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/174.htm:

[137] Փոփ, «Կոռուպցիայի դեմ պայքարելով» (2000 թ.), էջ 275:

[138] «Կոռուպցիայի դեմ միջամերիկյան կոնվենցիա», ընդ. Ամերիկյան պետությունների կազմակերպության կողմից (մարտ, 1996 թ., հոդված IX, Inter-American Convention Against Corruption, adopted by the Organization of American States (March 1996), Article IX, www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html:

Պատուհան 15.8 «*Qui tam*» կամ «նա, ով օգուտ է բերում թագավորին, օգնում է ինքն իրեն»

Այս մոտեցման արմատները ձգվում են դեպի միջնադարյան Անգլիա՝ ընդհուպ մինչև 1424 թ., երբ որևէ մեկը, ով կբացահայտեր անօրինական վարքագծի որևէ ապացույց, իր բաժինն էր ստանում այն տուգանքներից, որոնք վճարում էր իրավախախտը: Իր գործունեության ամենասկզբից ԱՄՆ Կոնգրեսը նույնպես ներդրեց այս գաղափարը ԱՄՆ առաջին այն գրեթե բոլոր տասնչորս օրենքներում, որոնք նախատեսում էին տուգանքների կիրառում: Ներկայիս «Կեղծ պահանջագրերի մասին» օրենքի ակունքները ձգվում են դեպի Ամերիկայի Քաղաքացիական պատերազմի ժամանակաշրջանը, երբ պետական պատվերներ իրականացնող խոշոր չափերի կեղծիքներ թույլ տված կապալառուները խարդախությամբ Միությունից հափշտակել էին գումարներ, որոնց վատնումը Նահանգները չէին կարող իրենց թույլ տալ: Կոնգերսը և Նախագահը այդ ժամանակ դիմեցին մասնավոր անձանց՝ կեղծիքը արմատախիլ անելու և պետական միջոցները պահպանելու պայքարում աջակցություն ստանալու համար:

Պարզ ասած, կառավարությունը ոչ ժամանակ և ոչ էլ միջոցներ ուներ՝ այդ խնդիրը արդյունավետ կերպով լուծելու համար, և հանրության անդամներին իր անունից հանդես գալու լիազորություն (և վերականգնված միջոցների իրենց բաժինը ստանալու հնարավորություն) տալով՝ այն ուժեղացրեց կեղծարարների համար առկա ռիսկային գործոնը, ճանապարհ բացեց մասնավոր խանդավառության համար և արդյունքում վերականգնեց միլիարդավոր դոլարների միջոցներ, որոնք հակառակ դեպքում պետության համար կորած կլինեին: Սա, թվում է, պետք է գրավիչ մոտեցում դառնա այն պետությունների համար, որոնք այսօր գտնվում են նույն իրավիճակում:

Այս մոտեցումը ժամանակի ընթացքում էլ ավելի արմատավորվեց, և 1986 թ. Կոնգրեսը այն դիտարկեց որպես «կեղծիքների դեմ դատարանում կիրառելի ապացույցներ ներկայացնելու կառավարության հիմնական գործիք»: Նմանատիպ դրույթներ նախատեսված են նաև դաշնային այլ օրենքներում ևս, օրինակ՝ պատենտային իրավունքների վերաբերյալ օրենսդրության ոլորտում:

«Կեղծ պահանջների մասին» ԱՄՆ օրենքը քաղաքացիաիրավական պատասխանատվություն է նախատեսում այն դեպքերի համար, երբ տեղի են ունենում կեղծ գործարքներ (որոնք ներառում են կանխամտածված անփությունն ու անտարբերությունը պահանջի հավաստի կամ կեղծ լինելու փաստի նկատմամբ, ինչպես նաև դրա մասին իմանալը), ընդ որում՝ կեղծիք կատարելու դիտավորությունը հափշտակության պարտադիր տարր չի հանդիսանում: Քանի որ այս գործերով զբաղվող դատարանները ոչ թե քրեական են, այլ քաղաքացիական, ապա պարտադիր չէ, որ փաստերը հաստատված լինեն «ողջամիտ կասկածից վեր», այլ անհրաժեշտ է բավարարել ապացուցված համարվելու ավելի ցածր չափանիշը, որը կիրառելի է քաղաքացիական գործերով:

Մեղադրյալներին սպառնում է տուգանք՝ նվազագույնը 5,000 ԱՄՆ դոլարի չափով, ընդ որում՝ կեղծ պահանջագիր ներկայացնելու յուրաքանչյուր դրվագի համար, գումարած այն վնասի եռապատիկը, որը պետությանը հասցվել է մեղադրյալի գործողությունների հետևանքով:

«Qui tam» գործընթացը կարող են սկսել անհատները (նրանք պարտավոր չեն սպասել մինչև պետությունն ինքը քայլեր կձեռնարկի), և բացի այդ, գոյություն ունեն «ահազանգողներին» հնարավոր վրեժխնդրությունից պաշտպանելու երաշխիքներ: Այնուհետև կառավարությանն են ներկայացվում համապատասխան փաստաթղթերի պատճենները, որից հետո ԱՄՆ Արդարադատության դեպարտամենտը 60 օրվա ընթացքում պետք է որոշում կայացնի միջամտելու և հայցի ներկայացնման հիմնական պատասխանատվությունը իր վրա վերցնելու վերաբերյալ: Անգամ պետության կողմից միջամտելու և հետապնդում սկսելու դեպքում սկզբնական պահանջատերը իրավունք ունի հանդես գալու որպես գործի կողմ, այնպես որ գործը չի կարող լուծում ստանալ առանց այն հարուցողի կամ սկսողի կարծիքը դատարանում լսելու: Արդյունքում, հաջողակ մասնավոր հայցվորը ստանում է վերականգնված գումարների կամ 10 %-ը (եթե պետությունը միջամտում է) կամ 25 %-ը (եթե պետությունը չի միջամտում):

Սակայն գոյություն ունեն նաև կամայական հայցերից պաշտպանվելու երաշխիքներ: Կառավարությունը կարող է միջամտել և լուծել պահանջը կամ կարող է դատարանին միջնորդել հայցը առանց քննության թողնելու մասին: Դատարանը նույնպես իրավունք ունի սահմանափակելու գործով սկզբնական կողմի մասնակցությունը, եթե գտնի, որ անսահմանափակ մասնակցությունը կարող է օգտագործվել հետապնդման նպատակների համար: Իսկ եթե հայցը մերժվում է այն հիմքով, որ այն կամայական էր կամ հանդիսանում էր դատամոլության արդյունք, ապա դատարանը հայցվորի նկատմամբ կարող է կիրառել ողջամիտ տուգանքներ, ինչպես նաև՝ պարտադրել հատուցել դատական ծախսերը:

Որոշ հայցվորներ ստացել են միլիոնավոր դոլարների խրախուսական վճարներ, իսկ դրա հետևանքով իրենց հասած փառքը քաջալերել է մյուսներին ևս հանդես գալու մերկացումներով:

***Աղբյուրը. Փոփ, «Կոռուպցիայի դեմ պայքարելով»*, (2000 թ.), էջ 280–81**:

Ոչ պարտադիր ուղեցույցներ

Պաշտոնատար անձանց վարքագծի կանոնագրքեր

Ոչ պարտադիր ուղեցույցները ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց վարքագծի համար ունենում են մի ազդեցություն, որը լրացնում է կոռուպցիոն հանցագործությունների դեպքում օրենքով սահմանված հարկադրանքի միջոցների կանխարգելիչ գործառույթը: Պաշտպանության ոլորտում նման ուղեցույցները, հաճախ՝ «էթիկայի կանոնների» կամ «վարքագծի կանոնագրքերի» տեսքով, ելնում են զինծառայողների և պաշտպանության ոլորտի այլ ծառայողների հատուկ կորպորատիվ մշակույթի առանձնահատկություններից: Պաշտպանության ոլորտում ներգրավված անձանց ճնշող մեծամասնությունը հպարտ է իր պետությանն ու ժողովրդին ծառայելու համար և խստորեն դատապարտում է ցանկացած գործողություն, որը կարող է ստվեր գցել այս ինստիտուտի վրա: Նման միջավայրում ինչպես անհատական, այնպես էլ ինստիտուցիոնալ վարքագծի համար նախատեսվող ոչ պարտադիր բնույթի նորմերը կարող են իրական փոփոխություն գործել:

Հանրային ծառայության մեջ գտնվող անձանց վարքագծի վերաբերյալ հիմնական պահանջներն ամփոփված են Կոռուպցիայի դեմ ՄԱԿ-ի կոնվենցիայի 8-րդ հոդվածում: Բացի այդ, կան թե՛ ՄԱԿ-ի և թե՛ Եվրոպայի խորհրդի կողմից ընդունված պետական պաշտոնյաների վարքագծին վերաբերող մոդելային մի շարք կանոնագրքեր: Դրանցում ներկայացված են պետական պաշտոնյաների բարեվարքության հիմնական սկզբունքները, ինչպես նաև համապատասխան կարգավորումներ՝ շահերի բախման, խորհրդապահական տեղեկատվությունը չարաշահելու և նվերներ կամ հյուրասիրություններ ընդունելու հարցերի առթիվ:

Պաշտոնատար անձանց վարքագծի միջազգային կանոնագիրքը սահմանում է, որ պետական պաշտոնը իրենից ներկայացնում է պատասխանատու դիրք, և հետևաբար՝ պաշտոնատար անձանց գերագույն հավատարմությունը պետք է լինի իրենց երկրի հանրային շահերի հանդեպ, ինչպես որ դրանք մարմնավորված են այդ երկրի ժողովրդավարական ինստիտուտներում[139]: Այնուհետև, Կանոնագիրքը նախատեսում է, որ պաշտոնատար անձինք իրենց պարտականություններն ու գործառույթները պետք է կատարեն արդյունավետ և բարեխիղճ կերպով և միշտ պետք է ձգտեն ապահովելու, որպեսզի իրենց վստահված հանրային միջոցները օգտագործվեն առավելագույնս ռացիոնալ և արդյունավետ կերպով:

Շահերի բախում: Պաշտոնատար անձը չպետք է թույլ տա, որ իր մասնավոր շահերը հակասության մեջ մտնեն իր պաշտոնեական դիրքի հետ: Պաշտոնատար անձի մասնավոր շահերի տակ հասկացվում է ցանկացած առավելություն ինչպես անձամբ այդ պաշտոնատար անձի, այնպես էլ վերջինիս ընտանիքի, մերձավոր բարեկամների և այն անձանց կամ կազմակերպությունների համար, որոնց հետ տվյալ պաշտոնատար անձն ունի գործարար կամ քաղաքական բնույթի հարաբերություններ: Պաշտոնատար անձի պարտականությունն է շահերի նման բախումներից խուսափելը՝ լինեն դրանք իրական, հավանական, թե տեսանելի: Պաշտոնատար անձը երբեք չպետք է ոչ պատշաճ առավելություն ստանա իր մասնավոր շահերի համար՝ ինչպես պաշտոնավարման ընթացքում, այնպես էլ դրանից հետո[140]:

Գույքի հայտարարագրում: Իրենց պաշտոնեական դիրքի ուժով և օրենքով կամ վարչարարական քաղաքականությամբ սահմանված կարգով պաշտոնատար անձինք պետք է կատարեն իրենց, ինչպես նաև հնարավորության դեպքում՝ իրենց ամուսինների և/կամ խնամքի տակ գտնվող անձանց ակտիվների և պասիվների հայտարարագրման կամ բացահայտման պարտականությունը:

Նվերներ կամ այլ ծառայություններ ընդունելը: Պաշտոնատար անձինք չպետք է ուղղակիորեն կամ անուղղակիորեն պահանջեն կամ ստանան որևէ նվեր կամ այլ ծառայություն, որը կարող է ազդել նրանց կողմից իրենց գործառույթների իրականացման, իրենց պարտականությունների կատարման կամ կայացվող որոշումների վրա: Սովորաբար պաշտոնյաներից թույլատրվում է ստա-

[139] «Պաշտոնատար անձանց վարքագծի միջազգային կանոնագիրք», ընդ. ՄԱԿ-ի Գլխավոր վեհաժողովի կողմից Հ-51/59 բանաձևով (12 դեկտեմբերի, 1996 թ.), International Code of Conduct for Public Officials, adopted by the UN General Assembly in resolution 51/59 (12 December 1996), www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm:

[140] Նույն տեղում: Տես նաև՝ Եվրոպայի խորհուրդ, «Պաշտոնատար անձանց վարքագծի կանոնագրքեր», Հ-Rec (2000)10 Հանձնարարականը և դրա բացատրական հուշագիրը (Ստրասբուրգ, Եվրոպայի խորհրդի հրատ-ուն, հունվար, 2001 թ.), Council of Europe, Codes of Conduct for Public Officials, Recommendation Rec (2000)10 and explanatory memorandum (Strasbourg: Council of Europe Publishing, January 2001):

նալ որոշակի խորհրդանշական նվերներ՝ պայմանով, որ մեկ տարվա ընթացքում ստացված այդ նվերների հանրագումարային արժեքը չի գերազանցում սահմանված որոշակի չափը:

Խորհրդապահական տեղեկատվություն: Պաշտոնատար անձը պարտականություն է կրում պատշաճ կերպով (անհրաժեշտ ողջ խորհրդապահությունն ապահովելով) վերաբերվելու այն բոլոր տեղեկություններին ու փաստաթղթերին, որոնք իրեն հայտնի են դարձել, կամ որոնք նա ստացել է իր աշխատանքային գործունեության ընթացքում կամ դրա շնորհիվ: Այս սահմանափակումները կիրառվում են նաև պաշտոնը թողնելուց հետո: Խորհրդապահության պահանջը կարող է խախտվել միայն այն դեպքում, եթե միանշանակ կերպով դա են պահանջում ազգային օրենսդրության նորմերը, պարտականությունների կատարումը կամ արդարադատության շահերը:

Բացի այդ, պաշտոնատար անձանց վարքագծի կանոնագրքերում հաճախ ներառվում են, ի թիվս այլոց, հետևյալ կետերը, որոնցով սահմանվում են՝

- այն պայմանները, որոնց առկայության դեպքում նրանք իրավասու մարմիններին պետք է հաղորդեն կանոնագրքի, օրենքի կամ վարչարարական ընթացակարգերի փաստացի կատարված, նախապատրաստվող կամ առաջարկված խախտումների մասին.
- շահերի պարբերական հայտարարագրման պայմանները.
- որևէ գործունեությանը կամ գործարքին մասնակցելուց, որևէ կարգավիճակ կամ գործառույթ ստանձնելուց ձեռնպահ մնալու պահանջները՝ վճարովի կամ անվճար հիմունքներով, եթե դա անհամատեղելի է իր պարտականությունների պատշաճ կատարման շահերի հետ կամ շեղում է դրանց կատարումից.
- ոչ պատշաճ առաջարկներին արձագանքելու մասին կանոնները և/կամ՝
- նախկինում պաշտոնատար անձ հանդիսացած անձանց արտոնյալ վերաբերմունք չդրսևորելու կամ պետական ծառայություններից արտոնյալ պայմաններով օգտվելու հնարավորություն չտալու պարտականությունը[141]:

Կանոնագրքի պահանջների պահպանումը: Այս կանոնագրքերն ընդունվում են համապատասխան նախարարության կամ պետական այլ գերատեսչության ղեկավարի իրավազորության ներքո: Ցանկացած պաշտոնատար անձ պարտավոր է գործել այդ կանոնագրքերի պահանջներին համահունչ, հետևաբար՝ պարտավոր է նաև մշտապես ծանոթ լինել դրանում ամրագրված դրույթներին և դրանց յուրաքանչյուր փոփոխությանը: Այն դեպքերում, երբ պաշտոնատար անձը վստահ չէ, թե ինչ վարքագիծ է պահանջվում իրենից, նա պետք է դիմի համապատասխան աղբյուրներին՝ խորհրդատվություն ստանալու համար: Կանոնագրքի դրույթները հանդիսանում են պաշտոնատար անձի աշխատանքային պայմանագրի պայմանների բաղկացուցիչ մասը: Դրանց խախտումը կարող է հանգեցնել կարգապահական պատասխանատվության: Պաշտոնատար այն անձը, ով պատասխանատու է աշխատանքային պայմանագրի պայմանների առթիվ բանակցություններ վարելու համար, պետք է որպես պայմանագրի կետ նախատեսի մի դրույթ՝ առ այն, որ տվյալ վարքագծի կանոնագիրքը հանդիսանում է աշխատանքային պայմանագրի բաղկացուցիչ մասը և ենթակա է կատարման: Հետևաբար, այն պաշտոնյան, ով վերահսկողություն է իրականացնում այլ պաշտոնատար անձանց նկատմամբ կամ ղեկավարում է նրանց գործունեությունը, պարտավոր է հետևել, որպեսզի նրանք պահպանեն կանոնագրքի պահանջները, և խախտումների դեպքում՝ կիրառել կարգապահական պատասխանատվության միջոցներ:

Եվ վերջապես, վարչակազմը մշտապես ուսումնասիրում է կանոնագրքի դրույթները և անհրաժեշտությունից ելնելով՝ դրանք ենթարկում փոփոխության[142]:

Մասնավոր հատվածի վարքագծի կանոնագրքեր

Ինչպես և հանրային ծառայության ոլորտում, իրավաբանական անձինք ևս ունեն ընդունված վարքագծի կանոնագրքեր, որոնցում աշխատակիցների կոռուպցիան դիտվում է որպես անընդունելի վարքագծի դրսևորում: 20-րդ գլխում ներկայացված են պաշտպանության ոլորտի հիմնական մատակարար ընկերությունների վարքագծի կանոնագրքերի օրինակներ:

Միջազգային մակարդակով, Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպությունը մեծապես նպաստել է նրան, որպեսզի կոռուպցիան և դրան հարակից դրսևորումները ընդգրկվեն «Միջազգային բիզնես գործարքների ընթացքում օտարերկրյա պաշտոնատար անձանց

[141] Մանրամասների և այլ դրույթների համար՝ տես «Պաշտոնատար անձանց վարքագծի կանոնագրքեր»:
[142] Նույն տեղում, էջ 14, հոդված 28:

կաշառելու դեմ պայքարի մասին» 1999 թ. կոնվենցիայում[143]: Այս կոնվենցիայի դրույթները լիովին կիրառելի են սպառազինությունների առևտրի ոլորտի նկատմամբ:

Կաշառքը և շահերի բախումը հանդիսանում են վարքագծի այն դրսևորումները, որոնց մասին առավել շատ է նշվում վարքագծի բոլոր կանոնագրքերում: Գիտական որոշ վերլուծություններ անգամ հանգում են այն հետևությանը, որ կաշառքի վերաբերյալ որդեգրված քաղաքականության առկայությունը կամ բացակայությունը հանդիսանում է այս կամ այն ընկերության ընդհանուր «բարոյականության» հիմնական ցուցիչը[144]:

Մյուս կողմից, կոնկրետ փաստերի ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ կորպորատիվ վարքագծի տարբեր տեսակների վրա միջազգային կանոնագրքերը սովորաբար որևէ ազդեցություն չեն ունենում, իսկ ավելի ազդեցիկ են այլ գործոնները: Այնուամենայնիվ, ուսումնասիրությունների համաձայն, վարքագծի կանոնագրքերը կարող են դրական ազդեցություն ունենալ: Օրինակ՝ այդ կանոնագրքերի գործողության հետևանքով կոռուպցիան կարող է և ուղղակիորեն չնվազել, սակայն դրանք թույլ են տալիս ծավալել կառուցողական և ավելի պաշտոնական բնույթի երկխոսություն և այդպիսով՝ թողնում են դրական ազդեցություն[145]:

Պետական մարմինների և մասնագիտական միավորումների կողմից ընդունված վարքագծի կանոնագրքերի հետ միասին, վարքագծի կորպորատիվ կանոնագրքերը դիտվում են որպես գործուն միջոց՝ արդյունաբերության համապատասխան ամբողջ ոլորտում շահերի բախման և կաշառքի հետ կապված քաղաքականության մեջ փոփոխությունների հասնելու տեսանկյունից[146]:

Գոյություն ունեն պաշտպանության ոլորտին առնչվող և էթիկայի իրենց կանոններն ունեցող մի շարք մասնագիտական միավորումներ: ԱՄՆ-ում, օրինակ, հիմնական ռազմական կապալառուները միացել են Պաշտպանական արդյունաբերության նախաձեռնությանը (Defense Industry Initiative, տե՛ս Պատուհան 20.1-ը): Եվրոպայում նմանատիպ նախաձեռնություններն իրականացվում են Աերո-տիեզերական և պաշտպանական արդյունաբերողների միավորման շրջանակներում (ԱՊԱՄ, Aerospace and Defence Industries Association, ASD), և հանգեցրել են «Աերո-տիեզերական և ռազմական ոլորտի ընդհանուր արդյունաբերական չափորոշիչների» հաստատմանը: Պատուհան 20.2-ում տրված է ԱՊԱՄ-ի էթիկայի ամրապնդման ուղղությամբ և հակակոռուպցիոն գործունեության հակիրճ նկարագրությունը:

Բարեվարքության դաշնագրեր

«Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպությունը հանդես է եկել մի նախաձեռնությամբ, որով նորարարական մոտեցումներ են դրսևորվում բարեվարքության ամրապնդման և պաշտոնատար անձանց, ինչպես նաև պաշտպանության ոլորտի մատակարարների կողմից պատշաճ վարքագծի դրսևորումը խթանելու ուղղությամբ: Այսպես կոչված «Պաշտպանության ոլորտի բարեվարքության դաշնագրերը» նպատակ ունեն հաղթահարելու ռազմական մատակարարման ոլորտի կոռուպցիան: Այս մոտեցումը, որը հակիրճ ներկայացված է Պատուհան 15.9-ում, արդեն իսկ իրագործվել է Լեհաստանում: ՆԱՏՕ-ի անդամ և գործընկեր այլ պետությունները նույնպես առաջին քայլերն են անում Պաշտպանության ոլորտի բարեվարքության դաշնագրերը գործնական կյանքում ներդնելու ուղղությամբ: Օրինակ, Բուլղարիայի պաշտպանության նախարարությունը ձգտում է այդ դաշնագրերի կնքումը դարձնելու պարտադիր՝ պաշտպանության ոլորտի մեծածավալ գնումների գործընթացի համար:

Ինչպես և պաշտոնատար անձանց ու պաշտպանության ոլորտի մատակարարներին առնչվող կոռուպցիոն ռիսկերի և վարքագծի կանոնագրքերի դեպքում, նման կամավոր մեխանիզմները ամ-

[143] Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպություն, «Միջազգային բիզնես գործարքների ընթացքում օտարերկրյա պաշտոնատար անձանց կաշառելու դեմ պայքարի մասին» կոնվենցիա (փետրվար, 1999 թ.), Organization for Economic Co-operation and Development, Convention on Combating Bribery of Foreign Officials in International Business Transactions (February 1999), www.oecd.org/document/21/0,3343, en_2649_34859_2017813_1_1_1_1,00.html:

[144] Բերթ Սչոլթենս և Լամերթյան Դամ, «Մշակութային արժեքներն ու ազգային տարբերությունները գործարար էթիկայի ոլորտում», «Գործարար էթիկայի ամսագիր», Հ-75:3 (2007թ.), էջ 273–84, մեջբերումը՝ ըստ Ա. Սկոտ Կարսոն, Մարկ Բայեց, Շելլի Մաք Գիլ, «Վարքագծի կանոնագրքերը մասնավոր հատվածում» (Տորոնտո, «Էթիկայի կենտրոն» հրատ-ուն, Կալիֆոռնիա, ապրիլ, 2008 թ.), էջ 16, Bert Scholtens and Lammertjan Dam, "Cultural Values and International Differences in Business Ethics," Journal of Business Ethics 75:3 (2007): 273–84, as quoted in A. Scott Carson, Mark Baetz, Shelley McGill, Codes of Conduct in the Private Sector (Toronto: EthicsCentre CA, April 2008), 16 www.ethicscentre.ca/EN/resources/ethicscentre_codes_april08.pdf:

[145] Կարսոն, Բայեց և Մաք Գիլ, «Վարքագծի կանոնագրքերը» (2008 թ.), էջ 13:

[146] Նույն տեղում, էջ 19:

ռապնդվում են պետական նորմատիվ կարգավորումների միջոցով: Պատուհան 7.7-ում ներկայացվեց ԱՄՆ դաշնային կանոնների օրինակը, որոնցով պահանջվում էր, որ պաշտպանության ոլորտի մատակարարներն ունենան էթիկայի հաստատված ծրագրեր, ինչպես նաև՝ նախատեսվում էր, որ այդ ծրագրերի պահանջները չկատարելու դեպքում այդ կապալառուները ժամանակավորապես կամ մշտապես զրկվելու են պետական պատվերներ ստանալու հնարավորությունից[147]:

Պատուհան 15.9. Պաշտպանության ոլորտի բարեվարքության դաշնագրերը

Բարեվարքության դաշնագրերը մի գործիք են, որոնք մշակվել են «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպության կողմից պետական գնումների գործընթացում կոռուպցիայի դեմ պայքարելու համար: Այնուհետև դրանք հարմարեցվել են հատուկ պաշտպանության ոլորտի գնումների գործընթացում կիրառելի դարձվելու համար:

Պաշտպանության ոլորտի բարեվարքության ցանկացած դաշնագիր, որպես կանոն, պարունակում է հետևյալ բաղադրիչները՝

- պայմանագրային մի փոքր տեքստ, որտեղ մրցույթի բոլոր մասնակիցները և գնումներ իրականացնող կազմակերպությունը համաձայնության են գալիս որոշակի կոռուպցիոն դրսևորումներից զերծ մնալու պարտավորություն ստանալու և թափանցիկության ու վերահսկման ավելի լայն պայմանների շուրջ: Բացի այդ, մրցույթի մասնակիցները պարտավորվում են, որ ստանձնած պարտավորություններն իրենց կողմից խախտվելու դեպքում նրանք կենթարկվեն որոշակի պատժամիջոցների, ներառյալ՝ մրցութային գործընթացից հեռացվելը.
- անկախ վերահսկիչի առկայություն, որն ապահովում է, որ բոլոր կողմերը կատարեն դաշնագրի ներքո իրենց ստանձնած ամեն մի պարտավորություն: Սովորաբար այս գործառույթը ներառում է անկախ տեխնիկական փորձագետի ծառայություններին դիմելը, ով ուսումնասիրում է մրցութային փաստաթղթերը՝ ոչ պատշաճ կամ կոռուպցիոն ազդեցությունների առկայության տեսանկյունից, և ում կարող են դիմել մրցույթի մասնակիցները՝ որևէ մտահոգություն կամ գանգատ ունենալու դեպքում.
- փաստաթղթերի և ընթացակարգերի ավելի մեծ թափանցիկություն հանրության համար: Սա հնարավոր է դարձնում հանրության և քաղաքացիական հասարակության ավելի լայն ներգրավումը և ավելի լայն հրապարակայնության շնորհիվ բարձրացնում հավատը գործընթացի բարեվարքության հանդեպ:

Պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության դաշնագրի տիպային օրինակը տեղադրված է «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպության կայքում՝ «Պաշտպանության ոլորտն ընդդեմ կոռուպցիայի» բաժնում, www.defenceagainstcorruption.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=37 հասցեով:

***Աղբյուրը,* ավելի մանրամասն՝ տե՛ս Մարկ Փայմեն, «*Բարեվարքության ամրապնդումը և կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցումը պաշտպանական գերատեսչություններում. Տասը գործնական բարեփոխում*» (Լոնդոն. «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպություն – ՄԹ, 2009 թ.) էջ 36, Mark Pyman, *Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments. Ten Practical Reforms* (London: Transparency International – UK, 2009), 36**:

Այս սկզբունքի անդրսահմանային կիրառումը, այսինքն՝ կոռուպցիոն դրսևորումների դեպքում միջազգայյին վավերականություն ունեցող արգելքի սահմանումը[148], կարող է անգամ էլ ավելի հզոր միջոց դառնալ պաշտպանության ոլորտում ապրանքների և ծառայությունների մատակարարման հետ կապված կոռուպցիան հաղթահարելու համար:

Տեղեկատվության մատչելիություն, թափանցիկություն և կառավարում

Մինչ այժ քննարկված կարգավորման բոլոր մեխանիզմները չեն կարող արդյունավետ կիրառում ստանալ, եթե պաշտոնատար անձանց գործունեությունը թափանցիկ չէ, և պետությունը հաշվետու չէ սեփական ժողովրդի առջև: Կոռուպցիայի դեմ ՄԱԿ-ի կոնվենցիան տալիս է թափանցիկության

[147] Այս կոնկրետ գործով դա արտահայտվել էր «Կեղծ պահանջների մասին օրենքի» (False Claims Act) պետական կապալի պայմանագրի և ենթակապալի պայմանագրերի կնքման հետ կապված խախտումների մասին, ինչպես նաև ըստ այդ պայմանագրերի ստացված գերավճարների մասին ժամանակին չհայտնելու մեջ:

[148] Ճիշտ այնպես, ինչպես ընկերության նկատմամբ ԱՄՆ որևէ գործակալության կողմից կիրառված արգելքը գործում է նաև մյուս բոլոր դաշնային գործակալությունների հայտարարած գնումների մրցույթին մասնակցելու իրավունքի համաձայն:

և հաշվետվողականության պահանջների հստակ ամրագրումը (հոդված 10): Այն սահմանում է, որ պետությունները պետք է ձեռնարկեն այնպիսի միջոցներ, որոնք կարող են անհրաժեշտ լինել իրենց պետական ապարատում թափանցիկության բարձրացման համար: Թափանցիկությունն ու հաշվետվողականությունը խթանող ՄԱԿ-ի կոնվենցիայով նախատեսված միջոցների թվում են՝

- ընթացակարգերի կամ կանոնակարգերի ընդունումը, որոնք բնակչությանը թույլ կտան, համապատասխան դեպքերում, տեղեկատվություն ստանալ իր պետական վարչակազմի կազմակերպման, գործունեության և որոշումների ընդունման գործընթացների և, պատշաճորեն հաշվի առնելով մասնավոր կյանքի և անձնական տվյալների պաշտպանության նկատառումները, հանրության անդամների շահերը շոշափող որոշումների և իրավական ակտերի վերաբերյալ.
- վարչական ընթացակարգերի պարզեցումը, համապատասխան դեպքերում, որոշումներ կայացնող իրավասու մարմինների նկատմամբ հանրության մուտքը դյուրացնելու համար, և՝
- այն տեղեկատվության հրապարակումը, որը կարող է ներառել պետական վարչակազմում կոռուպցիայի վտանգների մասին պարբերական հաշվետվությունները:

Հարաբերականորեն պարզ, սակայն խիստ կանխարգելիչ միջոց է հանդիսանում պաշտոնատար անձանց գույքի վերաբերյալ տեղեկատվությունը հանրության համար մատչելի դարձնելը՝ պաշտոնը ստանձնելու պահից սկսած և այնուհետև կանոնավոր կերպով այդ տեղեկատվությունը թարմացնելով:

Թափանցիկությանը մեծապես կարող է նպաստել նաև տեղեկատվության ազատության մասին օրենքի ընդունումը: Այդպիսով, տեղեկատվություն ստանալու հանրության հնարավորությունը կլինի երաշխավորված: Այս առումով պետությունների առաջարկած փորձը տարբեր է: Որոշ օրենքներ մատչելի տեղեկատվության շրջանակները սահմանափակում են միայն այնպիսի տեղեկություններով, որոնք վերաբերում են հանրային գործառույթների իրականացմանը, կամ որոնք ունեն հասարակական կարևորություն, կամ էլ նախատեսվում է, որ տեղեկատվություն հայցողը իր հարցման մեջ պետք է հիմնավորի, թե ինչու է այդ տեղեկատվությունը իր համար անհրաժեշտ: Որպես կանոն, սակայն, տեղեկատվության մատչելիությունը պետք է կիրառվի «բոլոր տեղեկությունների նկատմամբ՝ անկախ դրանց ձևից, կրիչից, աղբյուրից, ամսաթվից, պաշտոնական կարգավիճակից և անկախ նրանից, թե արդյոք այն տիրապետող մարմինը ինքն է հանդիսանում այդ տեղեկատվության հեղինակը, թե ոչ»[149]:

Մատչելիությունը խթանելու եղանակների իմաստով, տեղեկատվության ազատության մասին օրենքը պետք է համապատասխանի հետևյալ այն միջազգային չափորոշիչներին, որոնք սահմանում են՝

- բանավոր հարցումներ կատարելու իրավունքը.
- հարցում կատարող անձանց աջակցելու համար պետական մարմինների կողմից տեղեկատվության հարցերով պատասխանատու պաշտոնյաներ նշանակելու պարտականությունը.
- տեղեկատվությունը հնարավորինս սեղմ, ցանկացած դեպքում՝ օրենքով սահմանված ժամկետներում տրամադրելու պարտականությունը.
- տեղեկատվությանը ծանոթանալու եղանակը նշելու իրավունքը, ինչպես օրինակ՝ հայցվող փաստաթղթերն ուսումնասիրելու, էլեկտրոնային կամ թղթային պատճենը ստանալու միջոցով.
- տեղեկատվության տրամադրումը մերժելու ցանկացած դեպքում՝ մերժման հիմնավորումները պարունակող գրավոր ծանուցում ստանալու իրավունքը[150]:

Համաշխարհային բանկի կողմից վերջերս հրապարակված աշխատանքային զեկույցը կոչ է անում խթանելու տեղեկատվության մատչելիությունն ու թափանցիկությունը արդարադատության համակարգում՝ այն ավելի ժողովրդավարական և բաց դարձնելով հանրության համար: Խնդիրն ունի երկու բաղադրիչ՝ տեղեկատվության մատչելիության և թափանցիկության ապահովումը՝ կապված, մի կողմից, դատարանակազմական, իսկ մյուս կողմից՝ դատական իշխանության իրականաց-

[149] Տոբի Մենդել, «Տեղեկատվության ազատության մասին օրենսդրությունը. տենդենցներ և չափորոշիչներ», Նախնական դիտարկումներ, Հ-93 (Համաշխարհային բանկ, հոկտեմբեր, 2004 թ.), Toby Mendel, "Legislation on Freedom of Information: Trends and Standards," PREMNotes, No. 93 (World Bank, October 2004), http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/premnote93.pdf:

[150] Նույն տեղում, էջ 2:

ման գործառույթի հետ: Առաջին ոլորտը միավորում է բյուջետավորման, գույքի և եկամուտների հայտարարագրման, դատական վիճակագրության, դատավորների նշանակման գործընթացների թափանցիկության և հանրային մասնակցության հարցերը, մինչդեռ երկրորդը վերաբերում է դատավճիռների հրապարակմանն ու հրատարակմանը, կոռուպցիոն հանցագործությունների վերաբերյալ գործերի մատչելիությանը և դատավորների ու դատական ծառայողների նկատմամբ կարգապահական ներգործության միջոցներին[151]:

Լավ կառավարումը հանդիսանում է պաշտպանության ոլորտում կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցման ուղղությամբ ռազմավարական այն մոտեցման հիմքը, որը որդեգրված է սույն ժողովածուի մեջ: Այս առումով շատ բաների կարելի է հասնել գործավարության կատարելագործման միջոցով՝ առանց որևէ օրենսդրական բարեփոխումներ կատարելու: Սա ներառում է անհարկի արտոնագրման և հավատարմագրման պահանջների վերացումը, ընթացակարգերի հստակեցումը, հայեցողության շրջանակների նեղացումը (և անհրաժեշտության դեպքում՝ այդ հայեցողության իրացման չափանիշների սահմանումը), քաղաքացիների համար գանգատներ ներկայացնելու արդյունավետ եղանակների նախատեսումը և շատ այլ միջոցառումներ[152]:

Սույն ժողովածուի ինչպես առաջին, այնպես էլ երկրորդ բաժիններում բերվեցին օրինակներ՝ կապված պաշտպանության ոլորտում լավ կառավարումը խթանելու հետ, ինչպես նաև օրինակներ, որոնք վերաբերում էին պաշտպանության ոլորտի կոռուպցիան հաղթահարելուն ուղղված համապատասխան գործնական միջոցառումների ազդեցությանը:

Այս առնչությամբ, 1993 թ. «Կառավարության գործունեության և դրա արդյունքների մասին» ԱՄՆ օրենքը հանդիսանում է այնպիսի համապարփակ մեխանիզմների ստեղծման օրինակ, որոնք սահմանափակում են կառավարության ռեսուրսների գործադրման և ընդհանրապես գործունեության անարդյունավետության հնարավորությունները և դրանով իսկ՝ համարժեք կերպով փորձում բավարարել այս առթիվ հանրության մոտ ձևավորված կենսական պահանջները և պահպանել հասարակական վստահության մակարդակը: Այս օրենքի նպատակներն են՝

1) բարձրացնել ամերիկյան ժողովրդի վստահությունը Դաշնային կառավարության հանդեպ՝ սիստեմատիկ կերպով դաշնային ծառայություններին հաշվետու դարձնելով իրենց ծրագրային նպատակների իրագործմանը հասնելու համար.
2) նախաձեռնել ծրագրերի կատարողականների գնահատման բարեփոխումներ՝ մի շարք փորձնական նախագծեր իրականացնելու միջոցով, որոնք ուղղված են ծրագրերի նպատակների ձևակերպմանը, դրանց կատարման ցուցիչների մշակմանն ու հաստատմանը և առաջընթացի մասին հրապարակային հաշվետվությունների ներկայացմանը.
3) բարձրացնել դաշնային ցանկացած ծրագրի արդյունավետության և հանրային հաշվետվողականության մակարդակը՝ նորովի կենտրոնանալով արդյունքների, ծառայությունների որակի և հաճախորդների բավարարվածության խթանման վրա.
4) օգնել դաշնային գործակալությունների կառավարիչներին՝ բարձրացնելու մատուցվող ծառայությունների որակը՝ պահանջելով, որ նրանք պարտավորվեն իրագործել նախատեսված ծրագրային նպատակները, ինչպես նաև՝ նրանց տեղեկատվություն տրամադրելով իրականացված ծրագրի արդյունքների և մատուցված ծառայությունների որակի վերաբերյալ.
5) բարձրացնել Կոնգրեսի կողմից որոշումների կայացման գործընթացի որակը՝ օրենքով սահմանված նպատակների իրագործման, ինչպես նաև դաշնային ծրագրերի ու ծախսերի համեմատական հիմնավորվածության և արդյունավետության վերաբերյալ օբյեկտիվ տեղեկատվություն տրամադրելու միջոցով.
6) կատարելագործել Դաշնային կառավարության ներքին կառավարումը[153]:

---

[151] Ալվարո Հերերո և Գասպար Լոպեզ, «Տեղեկատվության մատչելիությունն ու թափանցիկությունը դատական իշխանությունում», Համաշխարհային բանկի ինստիտուտ, Աշխատանքային փաստաթուղթ (Բուենոս Այրես, ապրիլ, 2009 թ.), Alvaro Herrero and Gaspar Lopez, Access to Information and Transparency in the Judiciary, WBI Working Paper (Buenos Aires, Asociación por los Derechos Civiles, April 2009), http://go.worldbank.org/IIB514XG10:

[152] Փոփ, «Կոռուպցիայի դեմ պայքարելով» (2000 թ.), էջ 270:

[153] Սպիտակ տուն, Վարչարարության և բյուջեի հարցերով գրասենյակ, 1993 թ. օրենքը «Կառավարության գործունեության և դրա արդյունքների մասին», The White House, Office of Management and Budget, Government Performance Results Act of 1993, www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra_gplaw2m:

Ամփոփելով՝ նշենք, որ սույն օրենքը պահանջում է, որ կառավարական բոլոր մարմիններում ներդրվեն ռազմավարական պլանավորումը, տարեկան գործունեության ծրագրերն ու դրանց, ինչպես նաև բյուջետային ծախսերի կատարողական հաշվետվությունները, միաժամանակ՝ ապահովելով կառավարչական գործառույթներ իրականացնողների հաշվետվողականությունն ու ճկունության որոշակի մակարդակը: Պատուհան 15.10-ում ներկայացվում է կրթական աջակցության մի օրինակ, որն իրագործվել է պաշտպանական ամբողջ գերատեսչության ներսում ԱՄՆ նշված օրենքի պահանջների կատարումը ապահովելու համար:

Հետևություն՝ իրավական մեխանիզմների կարևորության մասին

Կասկածից վեր է, որ պաշտպանության ոլորտում, ինչպես նաև պետական գործունեության բնագավառների մեծ մասում կոռուպցիայի հաղթահարմանը միտված ջանքերը պետք է հիմնված լինեն համարժեք իրավական դաշտի վրա: Այդ դաշտը պետք է ապահովի կոռուպցիայի կանխարգելումը, հանցավորների հետապնդումը և կոռուպցիոն հանցագործությունների արդյունքում ստացված եկամուտների բռնագրավումը՝ միաժամանակ պաշտպանելով տուժողներին, վկաներին և հանցագործության մասին ահազանգող անձանց: Հարկադրական բնույթի նշված մեխանիզմների կիրառումը պահանջում է տեղեկատվության մատչելիության և միջազգային համագործակցության այնպիսի մակարդակ, որը համարժեք է գլոբալիզացիայի ենթարկված ժամանակակից աշխարհի իրողություններին:

Պատուհան 15.10. Կրթական աջակցություն կատարողականի կառավարման գործին

ԱՄՆ Ազգային պաշտպանության Վաշինգտոնի համալսարանի Տեղեկատվական ռեսուրսների կառավարման քոլեջը գործունեության կառավարման և հարակից առարկաներով կրթական ծրագրեր է իրականացնում պաշտպանության նախարարության միջին և ավագ դասի զինվորական և քաղաքացիական պաշտոնյաների համար:

«Կառավարման խորացված դասընթացը» իրենից ներկայացնում է ցերեկային ուսուցման 14 շաբաթ տևողությամբ ուսումնական ծրագիր: Վերջինիս մաս հանդիսացող հետևյալ երեք հիմնական դասընթացներն անմիջապես առնչվում են պաշտպանության ոլորտում կատարողական մակարդակի բարձրացմանը՝

- «Տեղեկատվական ռեսուրսների կառավարման պետական քաղաքականության հիմունքները» առարկան լուսաբանում է հանրային հատվածի ռեսուրսների կառավարման հիմնական հասկացությունները, ռազմավարություններն ու քաղաքականության մշակված մոտեցումներն ու կարևոր գործող անձանց՝ հիմնական ուշադրությունը դարձնելով այդ ռազմավարությունների և մոտեցումների՝ իբրև կառավարման ժամանակակից մեխանիզմների վրա: Այն կենտրոնանում է ֆինանսական, տեղեկատվական և կադրային ռեսուրսների իրացման և փոխգործության վրա՝ ներկայացնելով դրանց դերը օրենսդրական և ռազմավարական նպատակների, ինչպես նաև տարբեր գործակալությունների առջև դրված խնդիրների իրագործման տեսանկյունից:
- «Կազմակերպական գործունեության արդյունքների գնահատման» դասընթացը ներկայացնում է կազմակերպությունների գործունեության արդյունքների գնահատման ռազմավարությունն ու տակտիկան՝ իբրև ռազմավարական պլանավորման և բյուջետավորման գործընթացների բաղկացուցիչ մաս: Այն ամփոփում է արդեն իսկ առկա միջգերատեսչական աշխատանքի փորձի հիման վրա ձեռք բերված գիտելիքները՝ այն մոտեցումների և ռեսուրսների հետ կապված, որոնք պահանջվում են գործունեության գնահատման գործիքները վերհանելու և դրանց արդյունավետությունը ստուգելու, ինչպես նաև կատարողականի վերաբերյալ տվյալները հավաքելու և դասակարգելու, գործունեության արդյունքները վերլուծելու և դրանց մասին զեկուցելու համար:
- «Ընթացակարգերի կատարելագործման ռազմավարություններ» առարկան հիմնական ուշադրությունը դարձնում է այն ռազմավարությունների, մեթոդների և ռեսուրսների վրա, որոնք անհրաժեշտ են դաշնային գործակալությունների ներսում և դրանց միջև զարգացման, կառավարման և վերահսկման գործընթացները բավարարելու համար:

Աղբյուրը. **Ազգային պաշտպանության համալսարան, Տեղեկատվական ռեսուրսների կառավարման քոլեջի կայք, «Կառավարման խորացված դասընթաց» (ԿԽԴ), National Defense University, Information Resources Management College website, «Advanced Management Program (AMP)», www.ndu.edu/irmc/pcs/pcs_amp.html:**

Քրեական և քաղաքացիական հակակոռուպցիոն օրենսդրությունը դիտարկելիս մենք պետք է ընդունենք տարբեր ռազմավարությունների միջև փոխադարձ կապի առկայությունը: Օրինակ՝ մամուլի ազատության նկատմամբ վերահսկողությունը վերացնելը շատ քիչ ազդեցություն կունենա, եթե լրագրողները զրկված լինեն պետության ունեցած տեղեկատվությանը ծանոթանալու հնարավորությունից: Նմանապես, հակակոռուպցիոն օրենսդրությունը բարեփոխելուն ուղղված ջանքերը սպասվելիք արդյունքը չեն տա, եթե իրավապահ մարմինները լինեն թույլ և կոռումպացված:

Օրենսդրության արդյունավետ կիրարկման պարագայում, կանոնավոր հիմունքներով անցկացվող ուսումնասիրություններն ու բարեփոխումները թույլ կտան փոխել կոռուպցիոն իրավիճակը և ավելի լավ վերահսկել եկամուտների փոխակերպման և փողերի լվացման անընդհատ զարգացող տեխնիկական հնարավորությունները: Մյուս կողմից, եթե օրենսդրությունն իրոք լավն է, սակայն կաղում է դրա կիրառումը, ապա մենք չպետք է գլխավորապես կենտրոնանանք օրենսդրական դաշտի վրա, այլ հիմնական ուշադրությունը պետք է դարձնենք ինստիտուցիոնալ մեխանիզմների զարգացման և բարեվարքության ամրապնդման գործում քաղաքացիական հասարակության ու մասնավոր հատվածի ներգրավման վրա:

Ոչ պարտադիր ուղեցույցները, պարզեցված վարչական ընթացակարգերը, թափանցիկության բարձրացումը և կառավարման մեխանիզմների, խորհրդարանական վերահսկողության և հանրային ներգրավվածության մակարդակի բարելավումը, որոնց նվիրված են սույն ժողովածուի հաջորդ գլուխները, նպաստում են պաշտպանության ոլորտի կոռուպցիայի դեմ պայքարի գործում ինստիտուցինալ կարողությունների զարգացմանը:

ԳԼՈՒԽ 16.
ՄԱՐԴԿԱՅԻՆ ԳՈՐԾՈՆԻ ԴԵՐԸ

Ինչպիսին էլ լինեն օրենսդրական և կազմակերպական մեխանիզմները, այդ մարդիկ են, որոնցից կազմված է պաշտպանական ցանկացած գերատեսչություն: Հետևաբար, պաշտպանության ոլորտում հակակոռուպցիոն միջոցառումների ամենագլխավոր նպատակը մարդկային վարքագծի վրա ազդելն է՝ մասնագիտական և բարոյական վարքագիծը խթանելու և պետական միջոցները հօգուտ մասնավոր շահի օգտագործելուց զերծ պահելու համար: Երկրորդ գլխում ներկայացվեց դրան հասնելու ուղղությամբ գործադրվող երկու մոտեցում: Առաջինն այն էր, որ կոռուպցիոն արարքի կատարումից անձը զերծ է պահվում կոռուպցիայի բարոյական արժեքը կամ «բարոյական բեռը» ավելացնելու շնորհիվ: Երկրորդ մոտեցումը նպատակ ունի կանխելու կոռուպցիայից ակնկալվող վտանգները մեծացնելու շնորհիվ, ինչը կատարվում է բացահայտման և պատժի հավանականության աստիճանը մեծացնելու միջոցով: Այս նպատակների իրագործումը խթանելու ուղղությամբ ներկայացվեց երեք հատուկ միջոցառում. բարեվարքության ամրապնդում, թափանցիկության բարձրացում և հաշվետվողականության ռեժիմի բարելավում:

Սույն գլխում այդ մոտեցումների և միջոցառումների բովանդակությունը ներկայացվում է ավելի մանրամասն կերպով: Կոնկրետ անձանց գործողություններն ընկալելու և դրանց վրա ազդելու առավել արդյունավետ միջոցները վերլուծելիս սույն գլխում ուսումնասիրվում են վարքագծի մոտիվացիոն գործոնները (շարժառիթները), ինչպես նաև այն կառուցակարգային ավելի լայն պայմանները, որոնց առկայությամբ իրացվում է նշված գործոնների ազդեցությունը մարդկային վարքագծի վրա: Բացի այդ, սույն գլխում վերլուծվում է, թե ինչպես տարբեր կազմակերպություններ կարող են լավագույնս խթանել էթիկայի և մասնագիտական չափանիշների տեսակետից վարքագծի առավել դրական դրսևորումները, ինչպես նաև՝ զերծ պահել էթիկայի կանոններին հակասող վարքագիծ դրսևորելուց: Վերջապես, այստեղ պարզաբանվում է, թե ինչպես պետք է աջակցել կառուցակարգային այնպիսի մթնոլորտի ձևավորմանը, որի պայմաններում անհատների կողմից կընդունվեն էթիկայի կանոններին համահունչ որոշումներ:

Մարդկային վարքագծի մոտիվացիան

Վարքագիծն իր մեջ ներառում է մարդու բոլոր գործողությունները կամ, գիտական լեզվով ասած, «ներքին և արտաքին հարուցիչների հանդեպ սուբյեկտի կողմից դրսևորվող տեսանելի և բացատրելի արձագանքների ամբողջությունը»: Էթիկական գործողությունները հանդիսանում են անձի ընդհանուր վարքագծի մի մասը: Վարքագիծը կարող է դրսևորվել գիտակցաբար և ենթագիտակցաբար, բացահայտ և քողարկված կերպով, լինել կամովին կամ պարտադրված, ինչպես նաև ներառել արտաքնապես տեսանելի ցանկացած գործողություն, որն անձը կարող է կատարել, օրինակ՝ խոսելը, որևէ շարժում անելը կամ հույզ արտահայտելը: Վարքագիծը պայմանավորվում է ինչպես ներքին (ներանձնային), այնպես էլ արտաքին՝ միջավայրում առկա շարժառիթներով: Ներքին շարժառիթները ներառում են ժառանգականությունը, գիտելիքները, անձնական հատկանիշները, աշխարհայացքը, դավանած արժեքները, ընդունակություններն ու պահանջմունքները: Արտաքին շարժառիթների թվում են սոցիալական գործոնները (որոնք գալիս են այլ անձանցից), ֆիզիկական գործոնները (կլիմայական և աշխարհագրական պայմանները, ենթակառուցվածքը, օբյեկտները) և պարզապես տեղի ունեցող իրադարձությունները:

Վարքագծի յուրաքանչյուր առանձին դրսևորում հանդիսանում է միջավայրի վրա ազդելու անձի ձգտման արտահայտությունը՝ այն իր պահանջմունքների բավարարմանը համապատասխանեցնելու նպատակով: Այդ պահանջմունքները արտացոլվում են մեր գիտակցության մեջ որպես նպատակներ, սակայն գիտականորեն՝ թե՛ իրենց գիտակցական և թե՛ ենթագիտակցական ձևերով, հանդիսանում են շարժառիթներ: Մեր վարքագծի ինչպես նախատեսված, այնպես էլ չնախատեսված հետևանքներն այնուհետև առաջացնում են մեր արձագանքը՝ կա՛մ անմիջապես (պահանջմունքի բավարարման փաստի առկայությունը կամ բացակայությունը մեր կողմից ընկալվելու միջոցով), կա՛մ միջնորդավորված ձևով՝ ի դեմս սոցիալական ազդակների, որոնք մենք ստանում ենք այլ մարդկանցից: Այդ արձագանքն այնուհետև դառնում է արտաքին շարժառիթ, որն էլ ներգործում է մեր հետագա վարքագծի վրա: Արձագանքն ամրապնդվում և ուժեղանում է այն առաջաց-

նող արտաքին գործոնների կայունության կամ կրկնվելու հետևանքով և կարող է դառնալ ներքին շարժառիթ, մասնավորապես՝ հասարակության մեջ ընդունված նորմերը յուրացնելու և ընդունելու միջոցով:

Վարքագիծը հաճախ ունենում է չնախատեսված կամ բացասական հետևանքներ, որոնք կարող են վերաբերել հիմքում ընկած պահանջմունքին, դրան առնչվել միայն մասնակիորեն կամ ընդհանրապես կապ չունենալ դրա հետ: Հետադարձ արձագանքի ընկալումը այս վերջին դեպքերում կարող է լինել դժվարացած, քանի որ դրսևորված վարքագծի և հետևած արձագանքի միջև առկա տրամաբանական կապը կարող է լինել ոչ այնքան ակնհայտ: Օրինակ՝ հեղինակավոր մրցանակ ստանալով՝ անձը իրավամբ կարող է կարծել, որ դա հանդիսանում է իր արտաժամյա երկար աշխատանքի արդյունքը: Մինչդեռ միևնույն անձը կարող է և չկռահել, որ իր գործընկերները չէին ցանկանա նման խրախուսանքի արժանանալ՝ վախենալով, որ իրենք նույնպես այդ դեպքում չպետք է վարձատրություն պահանջեին արտաժամյա աշխատանքի համար:

Ծնված ոչ բոլոր պահանջմունքներն են հավասարազոր կարևորություն ունենում: 20-րդ դարի կեսերին հոգեբան Աբրահամ Մասլոուն (Abraham Maslow) նկատել է, որ որոշ պահանջմունքներ, չբավարարվելու դեպքում, ավելի հզոր շարժառիթներ են դառնում, քան մյուսները: Երբ մենք ծարավ ենք, ապա նախքան սննդի մասին մտահոգվելը մենք ջուր ենք փնտրում, երբ քաղցած ենք, սննդի փնտրտուքը գերակշռում է աշխատանքից հաճույք ստանալու ցանկությանը, երբ ապահով չենք զգում (ֆիզիկապես, հուզական կամ ֆինանսական առումով), մենք դժվարանում ենք կենտրոնանալ մարդկային մեր ամբողջ ներուժի օգտագործման վրա՝ ի դեմս «ինքնաիրացման» պահանջմունքի: Մասլոուն առաջարկում է «պահանջմունքների աստիճանակարգության» հինգշերտանի համակարգ, որտեղ էապես կարևոր է բավարարել ավելի ստորին մակարդակում գտնվող պահանջմունքները՝ ավելի բարձր «տեղադրված» պահանջմունքներին անցում կատարելու համար[154]: Ավելի ցածր մակարդակի պահանջմունքները բավարարելուց հետո, սակայն, իբրև վարքագծի շարժառիթներ, նրանք կորցնում են իրենց կարևորությունը, և անձը հետզհետե սկսում է ձգտել դեպի ավելի բարձր դասակարգված պահանջմունքների բավարարմանը: Մասլոուի աստիճանակարգությունը լայնորեն կիրառվում է մեր ժամանակներում և արժանի է ավելի խորը ուսումնասիրության (գրաֆիկական արտացոլումը տե՛ս Գծապատկեր 16.1-ում): Աստիճանակարգային այս դասակարգումն ընդգրկում է ստորև քննարկվող երեք տարրերը:

Ֆիզիոլոգիական

Թթվածնի, սննդի, ջրի և մարմնի համեմատաբար կայուն ջերմաստիճանի ապահովման պահանջմունքները ամենապարտադրողն են: Այս մակարդակն ընդգրկում է նաև ակտիվ լինելու, հանգստանալու, քնելու, կենսագործունեության արդյունքներից ազատվելու (դրանք արտազատելու), ցավից խուսափելու և սեռական հարաբերություններ ունենալու պահանջմունքները: Այս պահանջմունքները չբավարարվելու դեպքում, դրանք առաջնային տեղ են զբաղեցնում անձնական բավարարում ստանալու անձի փնտրտուքներում:

Ապահովություն/անվտանգություն

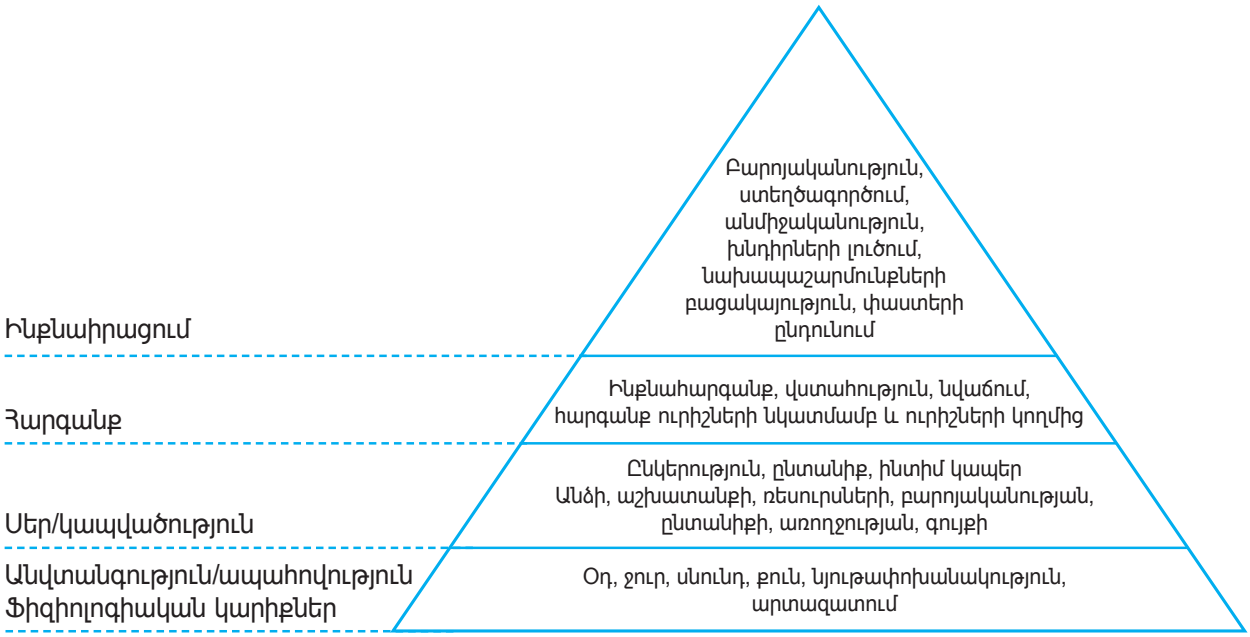
Այն բանից հետո, երբ առաջնային ֆիզիոլոգիական պահանջմունքները բավարարված են և այլևս չեն պայմանավորում վարքագիծը, արթնանում է ապահով և անվտանգ լինելու պահանջը: Այն ընդգրկում է մեր մարմնի ու առողջության պաշտպանությունը, ինչպես նաև այն ռեսուրսները, որոնց մենք դիմում ենք ապագայում մեր ֆիզիկական պահանջմունքները բավարարված լինելու համար: Սրանք կարող են ներառել նյութական ռեսուրսները, օրինակ՝ փողը և այլ գույքը, ինչպես նաև սոցիալական ռեսուրսները, օրինակ՝ ընտանիքն ու աշխատանքը և անգամ ավելի ընդգրկուն ձգտումը դեպի կազմակերպվածությունը, կարգուկանոնն ու զսպումները:

Սեր/կապվածություն/պատկանելություն

Այն բանից հետո, երբ ֆիզիոլոգիական բարօրության և ապահովության/անվտանգության պահանջմունքները բավարարված են, մարդիկ ավելի զգայուն են դառնում մենության և օտարվածու-

[154] Առաջին անգամ ձևակերպվել է Մասլոուի կողմից «Մարդկային վարքագծի մոտիվացիայի տեսություն» հոդվածում, «Հոգեբանության հարցեր», Հ-50:4 (հուլիս, 1943 թ.), էջ 370–396, “A Theory of Human Motivation,” Psychological Review 50:4 (July 1943): 370–396:

թյան նկատմամբ: Սրանք հանդիսանում են սիրո, կապվածության, պատկանելության կամ նվիրվածության պահանջմունքների արտահայտությունը (նույն կերպ, ինչպես սովը հանդիսանում է սննդի պահանջմունքի արտացոլումը), որոնք բավարարվում են ընկերություն հաստատելու, սիրահետելու, սիրահարվածության, սիրային կապի և համայնքի մաս կազմելու զգացողության միջոցով: Սա ներառում է այլոց նկատմամբ մեր ունեցած սեփական զգացմունքներն արտահայտելը, դեպի մեր անձը նրանց ունեցած զգացմունքներին հաղորդվելը և պատկանելության զգացում ունենալը:



Գծապատկեր 16.1. Պահանջմունքների աստիճանակարգությունն ըստ Մասլոուի[155]

Պատիվ և ճանաչում

Նախորդ երեք մակարդակներում առկա պահանջմունքները բավարարելուց հետո մարդիկ կենտրոնանում են հարգված և արժևորված զգալու իրենց ձգտման վրա: Մասլոուն նշում է այս պահանջմունքի դրսևորման երկու ձևի մասին: Առաջինը բավարարվում է այլոց կողմից հարգանքի արտահայտություններ արվելու դեպքում, ինչը բերում է որոշակի կարգավիճակ, ճանաչում, գնահատվածություն, վարկ, արժանապատվություն, անգամ (այլոց ստորադասման միջոցով հավաստվող) գերակայություն ունենալու և ուշադրության արժանի լինելու զգացմունքի ձևավորմանը: Մասլոուն գտնում է, որ սա հանդիսանում է պատվի պահանջմունքի բավարարման ստորին ձևը, քանի որ բավարարումն այստեղ կախված է այլ անձանց գործողություններից: Երկրորդ ձևը ինքնահարգանքն է, որը ներառում է այնպիսի զգացմունքներ, ինչպիսիք են վստահությունը, ձեռնահասությունը, նվաճումները և սեփական ուժերի վրա հույս դնելը: Մասլոուն սա համարում է այս պահանջմունքի բավարարման ավելի բարձր ձև, քանի որ այն ավելի քիչ է կախված այլ անձանց գործողություններից:

Ինքնահիրացում

Երբ ավելի ցածր մակարդակներում գտնվող բոլոր պահանջմունքները բավարարված են, մարդիկ կենտրոնանում են «ինքնահիրացման» իրենց պահանջմունքի, այսինքն՝ որպես անհատականություն իրենց ունեցած յուրահատուկ կարողությունների և դերի ցուցադրման և գործադրման ձգտման վրա. «Երաժիշտը պետք է ստեղծի երաժշտություն, նկարիչը պետք է նկարի, իսկ բանաստեղծը պետք է գրի»: Այս պահանջմունքների բավարարման ուղղությամբ անձի կողմից դրսևորվող արձագանքը կարող է ներառել՝ նորարարությունը, ինքնաճանաչումը, էթիկան և նոր գիտելիքներ ստա-

[155] Ժանեթ Ա. Սիմոնս, Դոնալդ Բ. Իրվին և Բևերլի Ա. Դրինիեն, «Հոգեբանությունը՝ փոխըմբռնման փնտրտուք» (Նյու Յորք, «Վեսթ Փաբլիշինգ քամփընի» հրատ-ուն, 1987 թ.), Janet A. Simons, Donald B. Irwin and Beverly A. Drinnien, Psychology – The Search for Understanding (New York: West Publishing Company, 1987):

նալը: Գործնականում, այս քայլերը կրում են խիստ անհատական բնույթ՝ ի տարբերություն հստակ և միանգամայն ընդհանուր բնույթի այն քայլերի, որոնցով անձը արձագանքում է նախորդ չորս մակարդակներում առկա պահանջմունքներին:

Մարդկային վարքագծի դինամիկայի հիմքում ընկած երևույթները՝ շարժառիթները, վարքագիծը, վերջինիս հետևանքներն ու արձագանքը հասկանալը կարևոր է արդյունավետ կառավարում և ղեկավարում իրականացնելու համար: Մասլոուի պահանջմունքների աստիճանակարգությունը ևս մեկ արժեքավոր գործիք է տրամադրում, որով կարելի է տարբերակել աշխատավայրում դրսևորվող վարքագծի հիմքում ընկած պահանջմունքները և հասկանալ դրանք: Այն կարող է օգտակար լինել նաև հակակոռուպցիոն միջոցառումների մշակման և ուղղորդման ժամանակ: Օրինակ՝ զսպման ու կանխարգելման ավանդական մեթոդները գործում են ապահովության/անվտանգության մակարդակով՝ կոռուպցիոն վարքագիծ դրսևորելու մեջ մերկացված անձին սպառնալով զրկել աշխատավարձից, աշխատանքից կամ ազատությունից: Սակայն այդ սպառնալիքները կամ ռիսկերը կարող են նվազ զսպող ազդեցություն ունենալ այն անձանց պարագայում, ովքեր այսօր իրենց զգում են ապահով և, կենտրոնացած լինելով ավելի բարձր մակարդակի, օրինակ՝ կապվածության/պատկանելության հարաբերություններ ունենալու կամ պատվի արժանանալու պահանջմունքների բավարարման վրա, կարող են այնքան էլ զգայուն չգտնվել այն ռիսկերի նկատմամբ, որոնք իրենց սպառնում են անվտանգության պահանջմունքների մակարդակում (մինչև այդ ռիսկերի ավելի վերահաս սպառնալիքի վերածվելը): Նման անձանց համար այնպիսի զսպող գործոններ, ինչպիսիք են ունեցած կապերը կամ վարկը վտանգի տակ դնելը, կարող են դառնալ ավելի արդյունավետ: Նույնը կարելի է ասել բարեվարքության ամրապնդման ջանքերի մասին՝ բարեվարքություն, որն իր մաքուր «Կանտյան» ձևով առավել վերաբերելի է բնակչության միայն մի փոքր մասին, որը կենտրոնացած է բարոյական ինքնաիրացման անհրաժեշտության վրա: Հետևաբար, իբրև ամփոփիչ մոտեցում, ինչպես զսպող, այնպես էլ խրախուսական բնույթի միջոցները պետք է մշակվեն՝ դրանք զանազան պահանջմունքների առավել լայն հանրագումարին վերաբերելի դարձնելու համար:

Կազմակերպական համատեքստ/միջավայր

Նախքան բարոյական վարքագծի խթանման հարցին ավելի մանրամասն կերպով անդրադառնալը մենք կուսումնասիրենք այն կազմակերպական համատեքստը կամ միջավայրը, որի շրջանակներում այդ վարքագիծը դրսևորվում է: Ավանդաբար, կազմակերպությունների վերաբերյալ ուսումնասիրություններն սկսվում են դրանց կազմակերպական կառուցվածքից, այնուհետև՝ անցնում դրանցում իրականացվող պարտականությունների և փոխհարաբերությունների շրջանակին և եզրափակվում առավել կարևոր ընթացակարգերի քննարկմամբ: Հաճախ մարդկային գործոնը մնում է անտեսված: Կոռուպցիային հակազդելու տեսակետից ավելի օգտակար է կազմակերպական կամ կառուցակարգային վարքագծի մոտեցումը, որի ուշադրության կենտրոնում է գտնվում անհատների, առանձին խմբերի, ընդհանրապես տվյալ կազմակերպության ներսում, ինչպես նաև սոցիալական տվյալ համակարգում և դրա շուրջ առկա փոխհարաբերությունների համակարգային վերլուծությունը: Ստորև ներկայացված են նման ուսումնասիրության որոշ բաղադրիչները:

Անհատական վարքագիծը, որը դիտարկվում է կազմակերպության հետ ունեցած հարաբերությունների տեսանկյունից, դրսևորվում է երեք ուղղությամբ կամ չափումներով: Առաջին չափումը խնդրի իրագործման ընթացքն է. գործունեության տեսակների և դրանց հետևանքների ամբողջություն, որոնց պետք է հասնել հետապնդվող նպատակներին հասնելու համար: Կազմակերպությունների մեծ մասի դեպքում այս չափումը արժանանում է կառավարիչների առավել մեծ ուշադրության, երբ սկզբունքային խնդիր է համարվում անհատներին և թիմերին մոտիվացիա տալը՝ կատարվող աշխատանքի ռացիոնալության և արդյունավետության մակարդակը բարձրացնելու համար: Երկրորդ չափումը էթիկայի կանոններին համապատասխանող գործունեությունն է. ապահովել, որպեսզի գործունեությունն իրականացվի էթիկայի չափանիշներին համապատասխան: Նվազագույնը, սա պետք է հանդիսանա իրավաչափ գործունեության պահանջ, իսկ առավելագույնը՝ ներառի ճշմարտի և կեղծի առթիվ հասարակության մեջ ընդունված արժեքներին համահունչ ապրելակերպ դրսևորելուն ուղղված քայլերը: Այս չափումը հանդիսանում է հակակոռուպցիոն միջոցառումների, ինչպես նաև ավելի լայն առումով՝ սահմանված պահանջների պահպանմանն ուղղված ջանքերի գլխավոր թիրախը: Երրորդ չափումը համատեքստային կամ որոշակի միջավայրում ծա-

վալվող գործունեությունն է. գործունեության տեսակներ, որոնք դուրս են գալիս առաջադրված կոնկրետ խնդրի կատարման նեղ շրջանակներից, սակայն նպաստում են գործընկերների, առանձին խմբերի կամ ընդհանրապես կազմակերպության աշխատանքի արդյունավետությանը, այսինքն՝ այն միջավայրի, որտեղ աշխատում է տվյալ անձնավորությունը: Այս չափումը որոշ առումով անտեսված է, սակայն այն իրենից ներկայացնում է մի կարևոր երկարաժամկետ ներդրում, որը կատարվում է այն կազմակերպական և մշակութային միջավայրը ձևավորելիս, որտեղ և իրագործվում են առանձին խնդիրներ, և ընտրություն է կատարվում էթիկայի կանոններին հավատարիմ մնալու կամ դրանք խախտելու միջև:

Կարևոր է նշել, որ հակակոռուպցիոն միջոցառումները ոչ այլ ինչ են, քան ավելի լայն բարոյական միջավայրի մի տարր: Էթիկայի խնդիրները կազմում են առօրյա կյանքի և գործունեության մի մասը, անգամ եթե կոռուպցիայի մակարդակը շատ ցածր է: Էթիկայի պայմաններին հակասող վարքագծի առավել տարածված օրինակներից են՝ որակի վերահսկման պահանջները շրջանցելը, միջադեպերը պարտակելը, հիվանդության հիմքով արձակուրդի իրավունքը չարաշահելը կամ հիվանդության մասին ստելը, հաճախորդներին մոլորության մեջ գցելը և գործընկերների վրա ոչ պատշաճ ճնշումներ գործադրելը: Հարցումները ցույց են տալիս, որ էթիկայի կանոններին հակասող վարքագիծ դրսևորող անձինք առավել հաճախ վկայակոչում են վարչարարության հետ կապված պատճառները՝ բյուջետավորման ու քվոտավորման պահանջների կատարման անհրաժեշտությունը, ղեկավարության թուլությունը, աշխատանքային ծանրաբեռնվածությունը և գնահատված չլինելը: Գրեթե ամենաքիչը այս ցանկում նշվում է ֆինանսական բնույթի անձնական խնդիրների մասին:

Անձը բաղկացած է վարքագծի կայուն մոդելներից, որոնք ժամանակի ընթացքում ստանում են իրենց դրսևորումը: Անձը իրենից ներկայացնում է բազմաշերտ և բազմակողմ երևույթ, մինչդեռ այն եղանակների տեսանկյունից, որոնց միջոցով մարդիկ հարմարվում են այս կամ այն աշխատանքային միջավայրին, գոյություն ունի անձի կազմակերպական կողմնորոշման ընդամենը երեք հիմնական տեսակ: Դրանք են՝

- Կազմակերպավար: Անձը հստակ նույնականացնում է իրեն այն կազմակերպության հետ, որի համար աշխատում է, կազմակերպության ներսում ձգտում է արժանանալ խրախուսանքների և առաջխաղացման՝ դրանք դիտելով որպես հաջողության կարևոր չափանիշներ:
- Մասնագետ: Անձը հստակ նույնականացնում է իրեն իր աշխատանքի բովանդակության հետ, այլ ոչ թե այն կազմակերպության հետ, որի համար նա կատարում է այդ աշխատանքը:
- Անտարբեր: Նույնականացումը ավելի շատ կապված է աշխատանքից և աշխատավայրից դուրս գտնվող երևույթների հետ:

Յուրաքանչյուր կոնկրետ անձի պարագայում այս գործոնները միահյուսված են որոշակի հավասարակշռության մեջ, ընդ որում՝ մոտեցումներից որևէ մեկը սովորաբար գերակայում է: Սրանք հանդիսանում են կազմակերպության հանդեպ նվիրվածության հիմնական շարժառիթները: Նման այլ շարժառիթներից են շարունակականությունը (այս աշխատանքն ավելի լավն է, քան գոյություն ունեցող տարբերակները), միասնականությունը կազմակերպության հետ (ընդհանուր նպատակների և արժեքների հանդեպ տածած ամուր հավատ) և նորմատիվ նկատառումները (սոցիալական նորմերի հարկադրանքը):

Անձին վերաբերող այս գործոններն ուղղակիորեն առնչվում են նաև հակակոռուպցիոն ծրագրերին: Առաջին հերթին, բարեվարքության ամրապնդման ուղղությամբ գործադրվող ջանքերը կարևոր «հոգեբանական դաշնակիցներ» են ձեռք բերում, եթե կենտրոնանում են անձի կազմակերպական կողմնորոշման հետ կապված դրական փոփոխությունների վրա: Հիմնական ուշադրությունը կազմակերպության զարգացման կամ կատարվող աշխատանքի կատարելագործման դրական օրակարգի ձևավորման վրա բևեռելու, այլ ոչ թե պարզապես կոռուպցիոն գործողության «բարոյական բեռը» մեծացնելու շնորհիվ կարելի է հասնել նրան, որ ավելի մեծ թվով մարդիկ մոբիլիզացվեն դրական համակարգային արդյունքների հասնելու գործում, ինչի «ածանցյալ» կողմնակի դրական հետևանքը կլինի կոռուպցիայի նվազումը: Նման ջանքերը ավելի արդյունավետ կլինեն, եթե հաշվի առնեն կազմակերպության հանդեպ նվիրվածության տարբեր շարժառիթները՝ հավատարմությունը կազմակերպության հանդեպ, նվիրվածությունը աշխատանքին, աշխատանքային անվտանգության պայմանները, գաղափարախոսությունն ու սոցիալական նորմերը՝ ընդգրկելով պաշտոնատար անձանց հնարավորինս լայն շրջանակի:

Կազմակերպչական խնդիրները կարող են մեծ ազդեցություն ունենալ կոռուպցիայի նկատմամբ աշխատակիցների խոցելիության կամ նրանց կողմից կոռուպցիային դիմադրելու, ինչպես նաև ընդհանրապես բարեվարքության ամրապնդման ուղղությամբ գործադրվող ջանքերի արդյունավետության վրա: Նման խնդիրների թվում են կազմակերպական կառուցվածքը, պարտականությունների բաշխումը, գործունեության համակարգումը և որոշումների կայացման ընթացակարգերը: Բացի այդ, այս խնդիրները ներգործում են նաև վարքագիծը մոտիվացնող ջանքերի և կազմակերպական մշակույթի վրա, որոնք քննարկվում են հաջորդ կետերում:

Կազմակերպական կառուցվածքը հանդիսանում է կազմակերպության արտաքնապես ամենատեսանելի հատկանիշներից մեկը և, երևի թե ոչ պատահականորեն, հանուն բարեփոխումների կատարվող փոփոխությունների հիմնական թիրախը: Կոնկրետ կառուցվածքի բովանդակությունից զատ, գոյություն ունի մի քանի մարդկային գործոն, որոնք արժանի են ուշադրության: Առաջին հերթին, ինչպիսին էլ լինի կազմակերպական կառուցվածքը, կարևոր է, որ դրա ներսում իրականացվող պարտականությունները լինեն հստակ տարանջատված, կրկնօրինակումներից ու բացերից զերծ: Սա թույլ է տալիս խուսափել անհարկի անորոշությունից ու վեճերից, հատկապես՝ կառավարիչների մակարդակով, այսինքն՝ անձանց այն խմբի, որոնք, բնական է, մրցում են, իրենց կարծիքով, իրենց բացառիկ լիազորություններ պաշտպանելու համար: Լիազորությունների արդյունավետ բաշխումը բարեվարքության ամրապնդմանը կարող է նպաստել նաև նրանով, որ տարբեր շահագրգիռ կողմերը, որոնցից յուրաքանչյուրն ունի ինստիտուցիոնալ տարբերակված մոտեցում և պատասխանատվության ոլորտ, մասնակցում են որոշումների կայացման գործընթացին: Օրինակ՝ կադրային կառավարման ոլորտում անձնակազմի տարբեր հատվածներ պետք է պատասխանատու լինեն մարդկային ռեսուրսների զարգացման ուղղությամբ ռազմավարական պլանավորման կադրային պահանջները վերհանելու, անձնակազմի կադրային հարցերի ամենօրյա կարգավորման և կատարվող ծրագրերի գնահատման համար: Նմանապես և գնումների ոլորտում ներգրավված անձնակազմի առանձին հատվածներ պետք է պատասխանատու լինեն պահանջների ձևակերպման, պլանավորման, պայմանագրային գործընթացի և աուդիտային ստուգումների համար: Սրանով ստեղծվում է բնական զսպումների և հակակշիռների համակարգ:

Հորիզոնական համակարգման արդյունավետ մեխանիզմները նույնպես շատ կարևոր են բարեվարքության և թափանցիկության ապահովման համար: Համակարգման մեխանիզմը պետք է շահագրգիռ բոլոր կողմերին հնարավորություն տա կիսելու ընդհանուր տեղեկատվությունը և օգտվելու դրանից, կատարելու գնահատումներ, որոնք հիմնված կլինեն իրենց ունեցած ինստիտուցիոնալ տարբեր մոտեցումների վրա, ինչպես նաև՝ հրապարակայնորեն քննարկելու այդ մոտեցումները իրենց գործընկերների հետ՝ նպատակ ունենալով ապահովելու արդյունավետ «ուղղահայաց» լուծումների մշակումը: Տեղեկատվությունը պետք է հոսի ազատորեն, ընդ որում՝ լավագույն տարբերակը կլինի այնպիսի համակարգի օգտագործումը, որն ինքնին այդ տեղեկատվությունը «մղում է» շահագրգիռ բոլոր կողմերի ուղղությամբ: Միջգերատեսչական հանդիպումները օգնում են ապահովելու թափանցիկությունը, իսկ այդ ձևաչափի բացակայության դեպքում համակարգումն իրականացվում է նվազ թափանցիկ և ոչ պաշտոնական մեխանիզմների միջոցով: Սա կարող է նպաստել համակարգման աշխատանքներին և բարձրացնել թափանցիկությունն այն դեպքում, եթե սերտորեն առնչվող գործառույթներ ունեցող անձանց համակարգող վերադասը նույն անձն է (օրինակ՝ ոլորտը համակարգող փոխնախարարը): Մյուս կողմից, վերահսկման գործառույթներ իրականացնող հատվածի (օրինակ՝ վերահսկողական վարչությունները, գլխավոր տեսչությունները) վերադասը չպետք է համակարգի վերահսկվող հատվածների աշխատանքը:

Մարդկային գործոնը կարևոր դեր է խաղում նաև որոշումների կայացման գործընթացի բարեվարքության ապահովման ուղղությամբ: Որոշումների կայացման գործընթացի մասնակիցները պետք է լինեն հստակ մատնանշված, և նրանք պետք է հստակ պատկերացում ունենան որոշումների կայացման համար նշանակություն ունեցող ելակետային տվյալների, որոշումների ցանկալի հետևանքների և որոշումների կայացման չափանիշների մասին: Որոշում կայացնողները պետք է բացահայտեն իրենց մոտ շահերի բախման առկայության ցանկացած փաստ՝ անհրաժեշտության դեպքում ինքնաբացարկ ներկայացնելով, ինչպես նաև՝ ապահովեն իրենց ֆինանսական վիճակի թափանցիկությունը: Պատուհան 16.1-ում ներկայացվում են ՄԱԿ-ի ուղեցույցները պաշտոնատար անձանց մոտ շահերի բախման վերաբերյալ:

Բարոյական վարքագծի մոտիվացիան

Հետևողականորեն կայուն գործունեության մոտիվացիան հանդիսանում է ցանկացած կազմակերպության աշխատանքի կազմակերպման ամենակարևոր խնդիրներից մեկը: Այս ճանապարհին առկա հիմնական մարտահրավերներից են տվյալ կազմակերպության կազմակերպական շահերը, այն է՝ խնդիրները, ինչպես նաև էթիկայի կանոններին ու կազմակերպական միջավայրին համապատասխանող վարքագիծը անհատների ֆիզիոլոգիական բավարարման, ապահովության/ անվտանգության, կապվածության, հարգանքի և ինքնահիրացման պահանջմունքների հետ համատեղելը: Մոտիվացիան լավագույնս իրականացվում է դրական արձագանքման մեխանիզմների հանրագումարի միջոցով, ինչպիսիք են՝

- գնահատումը, գովեստը, հարգանքը (որոնք բավարարում են պատվի պահանջմունքը).
- թիմային աշխատանքի խթանումը, նվիրվածության և բարիդրացիական հարաբերությունների առկայությունը (որոնք օգնում են սերմանելու և ամրապնդելու կապվածության կամ պատկանելության զգացումը).
- ֆինանսական խթանները (որոնք բավարարում են ապահովության/անվտանգության պահանջմունքը և միջոցներ տրամադրում ավելի բարձր մակարդակի պահանջմունքների բավարարմանն ուղղված համապատասխան գործունեության համար).
- առաջխաղացումը (որը նպաստում է պատվի զգացմունքի ամրապնդմանը և ինքնահիրացմանը):

Պատուհան 16.1. ՄԱԿ-ի ուղեցույցները պաշտոնատար անձանց մոտ շահերի բախման վերաբերյալ

II. Շահերի բախումն ու ինքնաբացարկը

Պաշտոնատար անձինք չեն կարող իրենց դիրքը օգտագործել իրենց կամ իրենց ընտանիքի անդամների համար որևէ անձնական կամ ֆինանսական շահ ստանալու նպատակով: Նրանք չեն կատարել որևէ գործարք, ստանձնել որևէ պաշտոն կամ գործառույթ կամ ունենալ ֆինանսական, առևտրային կամ համադրելի որևէ այլ շահ, որը անհամատեղելի է նրանց պաշտոնեական դիրքի, լիազորությունների, պարտականությունների, ինչպես նաև դրանց իրացման հետ:

Պաշտոնատար անձինք պարտավոր են, այնքանով, որքանով դա բխում է իրենց պաշտոնեական դիրքից, օրենքով կամ վարչարարական պրակտիկայով սահմանված կարգով հայտարարագրել իրենց գործարար, առևտրային, ֆինանսական շահերը, ինչպես նաև ֆինանսական շահույթ հետապնդելու նպատակով կատարված այն գործողությունները, որոնք կարող են առաջացնել շահերի հնարավոր բախում: Պաշտոնատար անձանց մասնավոր շահերի և ծառայության շահերի միջև հնարավոր կամ ենթադրյալ բախումների դեպքում նրանք պարտավոր են կատարել այն պահանջները, որոնք նախատեսված են շահերի նման բախումը վերացնելու կամ նվազեցնելու համար:

Պաշտոնատար անձինք երբեք չպետք է թույլ տան հանրային գումարների, գույքի, ծառայությունների կամ իրենց պաշտոնեական լիազորությունների իրականացման ընթացքում կամ դրանց արդյունքում իրենց հայտնի դարձած տեղեկատվության որևէ ոչ պատշաճ օգտագործում՝ իրենց պաշտոնեական գործառույթների հետ կապ չունեցող գործունեության համար:

Պաշտոնատար անձինք պետք է կատարեն օրենքով կամ վարչարարական պրակտիկայով ամրագրված այն պահանջները, որոնց համաձայն, իրենց պաշտոնը թողնելուց հետո նրանք որևէ ոչ պատշաճ առավելություն չեն ստանա իրենց նախկին պաշտոնից:

Աղբյուրը. **Միավորված ազգերի կազմակերպություն, *ՄԱԿ-ի ուղեցույցները պաշտոնատար անձանց մոտ շահերի բախման վերաբերյալ*, Հավելված Հ-A/RES/51/59, 82-րդ լիագումար նիստ (12 դեկտեմբերի, 1996 թ.), United Nations, *UN International Code of Conduct for Public Officials*, Annex, A/RES/51/59, 82nd plenary meeting (12 December 1996)**:

Մոտիվացիան ուժեղանում է, երբ ի պատասխան լավ աշխատանքի՝ պարբերաբար տեղի է ունենում համապատասխան արձագանքում: Կարևորն է այն է, որ վերը նշված բոլոր շարժառիթները դրական բնույթի են: Բացասական շարժառիթների ներգործությունը հազվադեպ է, և շատ հաճախակի կիրառվելու դեպքում այն կորցնում է իր արդյունավետությունը: Բացասական շարժառիթները նաև լուրջ կողմնակի հետևանքներ են ունենում բարոյականության և հետագա մոտիվացիայի

տեսակետից, և դրանց ազդեցությունը դրական գործունեության մոտիվացիայի տեսանկյունից շատ սահմանափակ է: Սա կրկին ընդգծում է կոռուպցիային հակազդելու ուղղությամբ դրական մոտեցումների որդեգրման կարևորությունը, կառուցողական արձագանքումն օգտագործում է բարեվարքության, թափանցիկության և հաշվետվողականության նպատակների և կազմակերպական և կոնկրետ անձնական օրակարգերի միջև կապ հաստատելու համար:

Համակարգային կոռուպցիայի առկայությունը ցույց է տալիս, որ տվյալ կազմակերպության մոտիվացիոն մեխանիզմները ձախողվել են և կազմակերպության ներսում աշխատող անձանց համար վերջիններիս պահանջմունքների բավարարման տեսանկյունից որևէ անհրաժեշտ հեռանկար չեն ապահովում: Եթե կազմակերպությունը չի կարող ջերմ աշխատանքային միջավայր ապահովել կամ այնպիսի վարձատրություն տալ, որը բավարար կլինի ընտանիքին սննդով ապահովելու համար, ապա աշխատողները ավելի հակված կլինեն տարբեր առիթներ փնտրելու աշխատանքի չներկայանալու համար՝ գալու և մրսելու փոխարեն, և ավելի շուտ կդիմեն հափշտակության, քան թե քաղցած կմնան: Եթե վերադասության ուղղահայացն անկարող է կանխել զինվորների նկատմամբ նրանց ավագ ծառայակիցների կողմից սպառնալիքների և բռնության կիրառումը, ապա զինծառայողները փորձելու են իրենց անվտանգությունն ապահովել այդ խմբին կամ խմբերին հարմարվելու ճանապարհով, անգամ եթե դրա գինը լինի կոռուպցիոն կամ հանցավոր գործողություններին մասնակցելը: Եթե համակարգը անկանխատեսելի է և անկանոն, ապա մարդիկ իրենց ծառայողական առաջխաղացումը վստահելու են իրենց հովանավորներին ու ընկերներին, այլ ոչ թե կադրերի վարչությանը: Եթե կորպորատիվ նույնականացումը շատ թույլ է, ապա մարդիկ պատկանելության իրենց պահանջի բավարարումն ու զգացմունքը գտնելու են այդ կազմակերպության ներսում առկա ոչ ֆորմալ խմբերում: Եթե զինված ուժերի նկատմամբ հասարակության հարգանքը փոքր է, ապա «անբասիր ծառայության» արժեքը՝ որպես պատվի պահանջմունքի շարժառիթ, նվազում է, և առաջին պլան է մղվում «ցանկացած գնով» տնտեսական հաջողության հասնելու արժևորումը: Վերջապես, եթե համակարգը չի գործում, ապա անգամ գործին նվիրված պրոֆեսիոնալները կարող են անօրինական (սակայն, իրենց կարծիքով՝ բարոյական) գործողությունը համարել այլընտրանք չունեցող՝ աշխատանքը կատարելու տեսանկյունից:

Հետևաբար, կոռուպցիայով խոցված համակարգերում բարեվարքության ամրապնդման մարտահրավերը կայանում է ոչ թե պարզապես բարոյական վարքագծի մոտիվացիան առաջացնելու և խթանելու մեջ, այլ գործառնական մոտիվացիոն այնպիսի մեխանիզմների վերագործարկմանը նպաստելու մեջ, որոնք ընդունակ են վերահամադրելու և վերահամատեղելու անձանց և կազմակերպությունների վարքագիծը խթանող շարժառիթներն ու նպատակները (առաջարկվող ուղեցույցների համար՝ տե՛ս Պատուհան 16.2-ը): Սա առանձնակի ուշադրություն է պահանջում կազմակերպական մշակույթի խնդրի նկատմամբ:

Կազմակերպական մշակույթ

Յուրաքանչյուր կազմակերպություն, իր կառուցվածքից, կարգավորող մեխանիզմներից և ընթացակարգերից բացի, ունի նաև իր ուրույն կազմակերպական մշակույթը: Սա այն է, ինչ կոչվում է «այստեղ արվում է այդպես», այսինքն՝ այն խորքային ընկալումների և մոտեցումների ամբողջության մոդելը, որոնք տվյալ խմբի կողմից դիտվում են բավարար և անհրաժեշտ՝ ներքին խնդիրները լուծելու և արտաքին դերակատարների հետ հարաբերվելու տեսանկյունից: Այս մոդելը ակտիվորեն ներարկվում է խմբի նորեկներին՝ որպես նշված խնդիրների ընկալման և ըստ այդմ գործելու միակ ճիշտ եղանակ: Այն բաղկացած է երեք շերտից՝

Պատուհան 16.2. Մոտիվացնող մեխանիզմների ներդրման ուղեցույցներ

1. Նախատեսել աշխատանքային հստակ պահանջներ բոլոր ոլորտներում՝ աշխատանքային առաջադրանքների, էթիկայի կանոնների և միջավայրի հետ կապված: Հրապարակել հստակ սահմանված կանոններն ու չափորոշիչները, ներդնել բոլոր քաղաքացիական և զինվորական անձանց համար պարտադիր վարքագծի կանոնագրքեր:
2. Ամրագրել հստակ, ճշգրիտ և անխափան աշխատող ընթացակարգեր: Ատեստավորման, նշանակման և առաջխաղացման ընթացակարգերը պետք է դիտվեն բարեվարքության հետ կապված հարցեր, որոնց լուծումը պետք է լինի կազմակերպության առաջնային օրակարգի մի մաս: Նախատեսել այնպիսի խթաններ, որոնք հասցեագրված կլինեն Մասլոուի մշակած աստիճանակարգության տարբեր մակարդակներում գտնվող անձանց:
3. Վերապատրաստել ղեկավար կազմը նոր մոտեցումների, կանոնների ու ընթացակարգերի վերաբերյալ: Հստակ պարզաբանել, որ նպատակը հանդիսանում է աշխատանքի որակի և արդյունավետության բարձրացումը՝ աշխատանքային նոր, ավելի ռացիոնալ և արդյունավետ եղանակների ներդրման միջոցով:
4. Առաջացնել և խթանել ղեկավար կազմի մոտ նոր, ավելի լավ գործող համակարգի ներդրման մոտիվացիան, որի արդյունավետության գործին անձնապես նվիրված կլինեն ղեկավար կազմի բոլոր ներկայացուցիչները, այդ թվում՝ քաղաքացիական և զինվորական պաշտոնյաների հետ անկեղծ (փակ) քննարկումներ ունենալու և դեպի առանձին ստորաբաժանումներ տեղական այցեր կատարելու միջոցով:
5. Ձեռնարկել տեղեկատվական բնույթի միջոցառումներ՝ շփում հաստատելով զինծառայողների, զինվորական պաշտոնյաների և հասարակայնության հետ: Ընտանիքների հետ կատարվելիք աշխատանքը կարևոր միջոց կարող է հանդիսանալ նոր չափանիշները (և դրանց կիրառումից բխող եկամտի կորստի ցանկացած հեռանկարը) ավելի ընդունելի դարձնելու տեսանկյունից:
6. Նախատեսել խախտումների դիմաց հստակ ձևակերպված և համաչափ պատժամիջոցներ: Խնայել ռեսուրսները՝ ընթացակարգային բնույթի խախտումների համար ավելի հաճախ վարչական և կարգապահական տույժեր կիրառելու, այլ ոչ թե քրեական ընթացակարգերին դիմելու միջոցով: Այնուամենայնիվ, պատժամիջոցների կիրառման սկզբնական շրջանում լայն հրապարակում ստացած (և լավ հիմնավորված) մի քանի դեպքերը կարող են բարձրացնել իրազեկվածությունը նոր ակնկալիքների վերաբերյալ:
7. Անցկացնել իրավիճակի զարգացման ուսումնասիրություններ՝ ներգրավելով բոլոր հիմնական դերակատարներին:

- Արտաքին աշխարհին տեսանելի այն բնութագրական հատկանիշները, որոնցով տվյալ կազմակերպությունը նույնականացնում է ինքն իրեն ու ներկայանում, ներառյալ՝ շենքային պայմանները, ներքին կահավորումը, աշխատակիցների հագուկապի նորմերը, ինչպես նաև՝ այն, թե ինչպես է տվյալ կազմակերպությունը շփվում արտաքին աշխարհի հետ:
- Ձևավորված ներքին մշակույթը, ներառյալ՝ ծրագրային հայտարարությունները, նշանաբանները, վարքագծի կանոնագրքերը և անձնական արժեքները, որոնք լայնորեն արտահայտվում և խթանվում են կազմակերպության բոլոր հատվածներում:
- Անուղղակի ընկալումներ և մոտեցումներ, որոնք աննկատ են, սակայն ենթադրվում են, որոնց մասին կազմակերպության ներսում, ամենօրյա շփումների շրջանակներում սովորաբար չի նշվում, որոշ «չբարձրաձայնվող կանոններ», որոնցից մի մասը կարող է գոյություն ունենալ ենթագիտակցական մակարդակով, իսկ մյուսը՝ ընդհանրապես լինել արգելված թեմա (կամ քննարկվել միայն ծխելու ընդմիջումների ժամանակ):

Եթե առաջին շերտը կամ մակարդակը կարելի է պարզապես դիտել, իսկ երկրորդի մասին՝ պատկերացում կազմել հարցումների և հարցազրույցների միջոցով, ապա «դրսի մարդկանց» (այդ թվում՝ նոր ղեկավարության) համար դժվար է հասկանալ կազմակերպության մշակույթի երրորդ շերտը: Հենց սա է պատճառը, որ կազմակերպական մշակույթը հանդիսանում է փոփոխման ենթարկվող ամենադժվար կազմակերպական բնութագրական հատկանիշը, որն ավելի կայուն է, քան բուն կազմակերպական կառուցվածքը, գործող ընթացակարգերը, ղեկավարությունը և կազմակերպության մյուս ֆիզիկական հատկանիշները: Նման դիմադրողականության մեկ այլ պատճառ էլ հանդիսանում է այն, որ որպես կազմակերպական մշակույթի շարժիչ ուժ ծառայում են դրա ղեկավա-

ության կամ այսպես կոչված «գերակայող կոալիցիայի»՝ էական դիրք զբաղեցնող և արդյունավետ գործող կառավարիչներից և ղեկավարներից բաղկացած խմբի կամ ներկայացուցիչների անհատական հատկանիշները, ովքեր համատեղ վերահսկում են կազմակերպության միջոցները և կազմակերպության առջև դնում որոշակի նպատակներ:

Կազմակերպական մշակույթն առկա է ոչ միայն ֆորմալ, այլ նաև ոչ ֆորմալ կառուցվածքներում, այն է՝ աշխատանքային և սոցիալական այն հարաբերություններում, որոնք գոյություն ունեն ցանկացած ֆորմալ կառուցվածքին զուգահեռ: Ոչ ֆորմալ կառուցվածքը կատարում է հետևյալ կարևոր գործառույթները՝

- խմբի մշակութային և սոցիալական արժեքների ամրապնդում.
- սոցիալական կարգավիճակի ապահովում և հարգանքի ու ճանաչման զգացմունքի բավարարում՝ անձնական սերտ փոխհարաբերությունների շնորհիվ.
- ղեկավարության գործողությունների առթիվ խմբի անդամների միջև հաղորդակցության խթանում.
- սոցիալական վերահսկողության ապահովում՝ խմբի ներսում և դրանից դուրս դրսևորվող վարքագծի վրա ներգործելու և այն կարգավորելու շնորհիվ:

Ոչ ֆորմալ կառուցվածքները դիմադրողականություն են դրսևորում ցանկացած փոփոխության հանդեպ, նրանք ցանկանում են պահպանել և ամրապնդել այն արժեքներն ու ապրելակերպը, որոնք ընդհանուր են խմբի բոլոր անդամների համար, և այս կառուցվածքների մոտ առկա են սոցիալական վերահսկողության արդյունավետ միջոցներ՝ խմբի ներքին համապատասխանությունն ապահովելու, ինչպես նաև դրա արտաքին ազդեցությունը համակարգելու համար: Այն ժամանակ, երբ ոչ ֆորմալ կառուցվածքը հատվում է «գերակայող կոալիցիայի» հետ, փոփոխվելու հանդեպ առկա դիմադրողականությունը հասնում է իր կիզակետին:

Կազմակերպական մշակույթ և մոտիվացիա. թշնամինե՞ր, թե՞ ընկերներ

Կազմակերպական մշակույթը հյուսվում է ֆորմալ կազմակերպության, ոչ ֆորմալ կառուցվածքի և գերակայող կոալիցիայի երկաթյա եռանկյունու ներսում, ինչը նրանց մեծ հնարավորություններ է տալիս վարքագծի վրա ներազդելու տեսանկյունից: Եթե յուրաքանչյուր աշխատակից իր առօրյա աշխատանքում ղեկավարության հետ և սոցիալական հարաբերություններում գործ ունի միևնույն ընկալումների և մոտեցումների հետ, ապա վերջիններս արագորեն յուրացվում են իբրև սոցիալական նորմեր և դառնում վարքագծի ներքին շարժառիթ:

Եթե այս մշակույթը հիմնականում շարունակում է համապատասխանել էթիկայի և մասնագիտական կանոններին, ապա կազմակերպության ղեկավարությունը հնարավորություն ունի այն վերածելու դրական վարքագծի շատ ուժեղ խթանի: Բարեխիղճ վարքագիծը խթանող սոցիալական դրական գործիքների թվում կարող են լինել պարգևատրումները, հոդվածների տպագրումը կամ բարձրաստիճան հանդիպումներում վկայակոչելը: Բացասական գործիքների թվում են՝ էթիկայի կամ ատեստացիոն հանձնաժողովում հարցի քննարկումը, նկատողությունն ու հասարակական պարսավանքը, աշխատանքային պայմանագրի դադարեցումը կամ կասեցումը: Արդյունավետություն ապահովելու համար, այնուամենայնիվ, անհրաժեշտ է, որ խումբը լինի այդ գործիքների կրողը և պատասխանատուն՝ ընկալելով, որ ներգործության միջոցները իրենց նկատմամբ կիրառվում են խմբի շահերից ելնելով և դրանում գործող սոցիալական նորմերի իրագործման համար:

Այնպիսի իրավիճակներում, երբ կոռուպցիան դառնում է վարքագծի նորմ, կազմակերպական մշակույթի դերակատարումը կարող է նույն արդյունավետությունը չունենալ: Կոռուպցիոն ցանցերում ձևավորվում է իրենց սեփական ոչ ֆորմալ կազմակերպությունը: Համակարգային անգործունակության ծայրահեղ դեպքերում պաշտպանության ոլորտի պրոֆեսիոնալները կարող են շրջվել դեպի այս ոչ ֆորմալ ցանցերը՝ հասնելու համար այն նպատակներին, որոնք, անգամ մասնագիտական հարցերում, չէր կարողանում ապահովել պաշտոնական կառույցը: Իրապես, ոչ ֆորմալ կազմակերպությունը, կոռուպցիայի և ազդեցությունը չարաշահելու միջոցով, կարող է ի վիճակի լինել վարքագծի ավելի հաստատուն խթաններ տրամադրելու, քան պաշտոնական համակարգը: Սրա հետևանքը կարող է դառնալ «գերակայող կոալիցիայի» դե ֆակտո անցումը դեպի ոչ ֆորմալ կազմակերպությանը, այն է՝ դրա ինստիտուցիոնալ զավթումը ստվերային վերնախավի կողմից:

Այս դեպքում բարեփոխումներին միտված ղեկավարությունը կարող է բախվել հզոր ոչ ֆորմալ ցանցերի միջոցով պրոպագանդվող այնպիսի կազմակերպական մշակույթի, որն ակտիվորեն քա-

ջալերում է կոռուպցիոն վարքագիծը: Հակազդեցություն չստանալու դեպքում այն իր մեջ կրում է բոլոր մյուս բարեփոխումների խափանման վտանգը, այսինքն՝ կառուցակարգերն ու ընթացակարգերը կփոխվեն, բայց չի փոխվի այն, ինչ կոչվում է «այստեղ արվում է այդպես»: Այս դիմադրությունը հաղթահարելու համար մշակվել են բազմաթիվ ռազմավարություններ (Պատուհան 16.3-ում ներկայացվում է դրանցից մեկի օրինակը):

Կազմակերպական մշակույթի փոփոխմանն ուղղված ջանքերը կարող են խլել ահռելի միջոցներ թե՛ ղեկավարության կողմից ծախսված ժամանակի և թե՛ կազմակերպության առօրյա գործունեության սահուն ընթացքը էապես խափանելու տեսակետից: Այն երկրներում, որտեղ կոռուպցիան հասարակության շրջանում կրում է համատարած բնույթ, պաշտպանության ոլորտի ղեկավարությանը լրացուցիչ խնդիրներ են սպասվում մի այնպիսի մշակույթ ձևավորելու տեսանկյունից, որը տարբերվում է ընդհանուր հասարակության մեջ ընդունված մշակույթից: Մշակութային այս փոփոխությունների առավելագույն սպասումները կանխորոշելիս ղեկավարության համար առաջնահերթ հարց է հանդիսանում այն, թե արդյոք ղեկավար պաշտոնյաների կրիտիկական զանգվածը (որը կազմում է «գերակայող կոալիցիայի» մեծ մասը) կպաշտպանի նախաձեռնությունը, թե ոչ: Առանց վերջիններիս հստակ աջակցության կամ առանց գործող պաշտոնյաներին նույնքան ձեռնահաս, բայց աջակցող անձանցով փոխարինելու հնարավորության, սահմանափակ այնպիսի ռեսուրսներ, ինչպիսիք են ղեկավարության կողմից տրամադրվող ժամանակը և քաղաքական վստահությունը, ամենայն հավանականությամբ չեն բավարարի պաշտպանական ամբողջ գերատեսչությունը լայնածավալ մշակութային վերափոխումների գործընթացի միջով անցկացնելու համար:

Չհրաժարվելով մշակութային փոփոխություն անցկացնելու նպատակից՝ պատվախնդրության մակարդակը կարելի է չափավորել երկաստիճան մոտեցում դրսևորելով: Առաջին մակարդակում լայնածավալ տեղեկատվական արշավն ապահովում է, որ վարքագծի նոր չափանիշներն ու զսպող նոր գործոնները ընկալվեն պաշտպանության ոլորտի ամբողջ կառուցվածքի կողմից: Նոր մոտեցումների չափավոր կիրարկման հետ զուգահեռ, այս քայլի իրական (սակայն հավանաբար՝ համեստ) հետևանքը կլինի կոռուպցիայի քանակական նվազումը: Միևնույն ժամանակ, ավելի ինտենսիվ աշխատանքներ են տարվում մասնագետների փոքր խմբի հետ՝ նպատակ ունենալով «այսպես է արվում» եղանակը որակական փոփոխության ենթարկել պաշտպանական ոլորտի հատվածներից մեկում: Այս մեկ հատվածում արձանագրված հաջողությունները կարող են օրինակ հանդիսանալ մյուսների համար և ստեղծել գործին նվիրված համակիրների մի թիմ, որը, առաջարկելով իր սեփական կարևոր փորձը, կարող է փոփոխության հոսանքի հաղորդիչ հանդիսանալ պաշտպանական համակարգի մյուս բոլոր հատվածներում:

Պատուհան 16.3. Կազմակերպական մշակույթը փոփոխելու ռազմավարություն

Կազմակերպական մշակույթի փոփոխությունը երկարաժամկետ նախագիծ է: Առնվազն, աշխատակիցները պետք է սովորեն աշխատանքի նոր մոտեցումներին: Ամուր և յուրահատուկ մշակույթ ունեցող ընկերություններում հավանական է խիստ դիմադրության առաջացումը: Մշակութային փոփոխությունների անցկացման հետևյալ ուղեցույցները կարող են հիմք հանդիսանալ փոփոխության ծրագիրն իրականացնելու համար՝

Ռազմավարական հստակ տեսլականի ձևավորում

Ընկերության նոր ռազմավարության, ընդհանուր արժեքների և վարվելակերպերի պարզ տեսլականն անհրաժեշտ է մշակութային փոփոխությանը զարկ տալու և դրա իրականացումն անհրաժեշտ ուղիով տանելու համար:

Բարձրագույն ղեկավարության կողմից պատրաստակամության դրսևորումը

Մշակութային փոփոխությունը պետք է սկսվի և առաջնորդվի վերևից, քանի որ բարձրաստիճան ղեկավարության փոխվելու պատրաստակամությունը հանդիսանում է հաջողության հասնելու անհրաժեշտ նախապայմաններից մեկը և կարևոր ապացույց կազմակերպության մյուս բոլոր աշխատակիցների համար:

Բարձրագույն մակարդակով մշակութային փոփոխության մոդելի օրինակ ծառայելը

Բարձրաստիճան ղեկավարության փոփոխվելու պատրաստակամությունը պետք է նկատելի լինի՝ ի դեմս այն նոր արժեքների և վարվելակերպերի, որոնք ամբողջության մեջ կազմում են այն մոդելը, որը և պետք է ներդրվի ամբողջ ընկերության ներսում: Ղեկավարության համար նաև օգտակար է ցույց տալ ընթացիկ մշակույթի շարունակականությունը՝ արմատական փոփոխությունների հանդեպ աշխատակիցների ունեցած վախը փարատելու համար:

Կազմակերպչական բնույթի նորամուծություններ՝ կազմակերպական փոփոխությունները խթանելու նպատակով

Սա կարող է արտահայտվել աննշան նորարարությունների տեսքով, որոնք անհրաժեշտ են փոփոխությունները խթանելու նպատակով կազմակերպական մշակույթի մեջ որևէ նոր տարր ներդնելու կամ մեկ այլ մոդելի անցնելու համար (օրինակ՝ մենիշխանությունից դեպի կոլեգիալություն):

Նորեկների ընտրություն և սոցիալիզացիա, ձերբազատում շեղվող վարքագիծ դրսևորող անձանցից

Կազմակերպության անդամների փոփոխությունը կարող է նպաստել մշակութային փոփոխության գործընթացին, մարդիկ կարող են աշխատանքի ընդունվել և աշխատանքից հեռացվել՝ նոր մշակութային պահանջներին նրանց համապատասխանության հանգամանքից ելնելով:

Զգայունության բարձրացումը դեպի բարոյական և իրավական նորմերը

Մարդկանց իրավունքների, դերի և պարտականությունների փոփոխությունները կարող են ունենալ բարոյական և իրավական բնույթի հետևանքներ:

***Աղբյուրը (ադապտացված տարբերակով)՝ Թոմաս Գ. Գամմինգս և Քրիսթոֆեր Գ. Ուորլի, «Կազմակերպական զարգացումներ և փոփոխություն»*, 8-րդ հրատարակություն, խմբ. (Թոմսոն սաուֆ-Վեսթերն, 2005 թ.), Thomas G. Cummings and Christopher G. Worley, *Organisation Development and Change*, 8th Ed. (Thomson South-Western, 2005)**:

Հիմնականում քաղաքացիական ծառայողներից բաղկացած պաշտպանության նախարարության ներսում նման նպատակային ջանքերի տրամաբանական թիրախները կլինեն քաղաքականության մշակման ստորաբաժանումները, վերահսկողական վարչությունները կամ միջին և բարձր ղեկավար կազմի բարեփոխումներին հակված պաշտոնյաները: Զինված ուժերում միջազգային փորձ կուտակած մարտական սպաները կարող են որդեգրած լինել այն ճիշտ մոտեցումներն ու դիրքորոշումները, որոնք թույլ են տալիս բարոյական վարքագծի անհրաժեշտությունը կապել զինված ուժերի այն կերպարի հետ, որը բարեվարքությունը համարում է մարտական հաջողություններն ապահովող կարևոր բաղադրիչներից մեկը:

Նման ինտենսիվ ջանքերի խթանման տեսանկյունից կարևոր գաղափար է հանդիսանում այսպես կոչված «համայնքային պրակտիկան», երբ միևնույն մասնագիտության մարդիկ ակտիվորեն շփվում են միմյանց հետ՝ սովորելու և համապատասխան գիտելիքները և փորձը միմյանց միջև փոխանակելու համար: Գիտելիքները և սոցիալական փոխհարաբերությունների փորձը միմյանց փոխանցելու արդյունքում նրանց մոտ բնականորեն ձևավորվում է մեկ գործին նվիրված լինելու և մեկ կազմակերպության պատկանելու զգացումը, մի բան, որը միավորում է նրանց, և որի հիման վրա նրանք կարող են ստեղծել իրենց սեփական ոչ ֆորմալ կառույցը: Սա կարող է հակակշռել կոռումպացված ոչ ֆորմալ ցանցերի ազդեցությունը և մեխանիզմ ստեղծել մշակութային փոփոխության համար, անգամ եթե այդ փոփոխությանը միջին մակարդակի ղեկավարության կողմից համապատասխան աջակցություն չի ցուցաբերվում: Խմբում ընթացող փոխգործությունը նաև դրա անդամներին թույլ է տալիս կուտակել այն սոցիալական կապիտալը, որն օգտակար է առաջադրանքների կատարման և ծառայողական առաջխաղացման համար: Պատուհան 16.4-ում ներկայացվում են «համայնքային պրակտիկայի» արդյունավետ ձևավորման որոշ ուղեցույցներ:

Պատուհան 16.4. Արդյունավետ «համայնքային պրակտիկայի» մշակումը

«Համայնքային պրակտիկայի» հաջողությունը կախված է դրա առջև դրված նպատակից ու խնդիրներից, ինչպես նաև մասնակիցների ունեցած շահերից ու միջոցներից: Հետևյալ յոթ գործողությունները կարող են նպաստել «համայնքային պրակտիկայի» արդյունավետությանը՝

- նոր անդամների հրավիրելն ու քաջալերելը՝ մասնակցության ինտենսիվության ցանկացած մակարդակով, ձևավորելով «համայնքի» միջուկը (ղեկավար խումբը), ակտիվ խումբը և աջակցության խումբը.
- «համայնքի» անդամների աշխատանքի օպտիմալ ռեժիմի սահմանումը և խթանումը. անդամները պետք է հանդիպեն կանոնավոր կերպով, ամփոփեն և զարգացնեն համատեղ գործունեությունը.
- ծանոթ թեմաների և նորամուծությունների համադրումը, ինչպես ակնկալվող, այնպես էլ նորարարական կրթական հնարավորությունների ընձեռումը.

- փորձի և գիտելիքների փոխանակումը ինչպես հանրային, այնպես էլ մասնավոր շփման մակարդակով.
- բաց երկխոսություն ծավալելու հնարավորությունների ստեղծումը ինչպես ներքին, այնպես էլ արտաքին կարծիքների տեսանկյունից.
- համայնքի արժևորման վրա կենտրոնանալը և այն քննարկելու ազատ հնարավորության ընձեռումը.
- համայնքի գոյության այնպիսի կառուցվածքի և մեխանիզմների ձևավորումը, որոնք կապահովեն դրա բնականոն զարգացումը:

Աղբյուրը. **Էտյեն Վենգեր, Ռիչարդ Մաք Դերմոթ և Վիլյամ Մ. Շնայդեր, *«Համայնքային պրակտիկայի մշակումը», (Բոստոն, Մասաչուսետս, Հարվարդ Բիզնես Փրես հրատ-ուն, 2002 թ.),* Etienne Wenger, Richard McDermott and William M. Snyder, *Cultivating Communities of Practice* (Boston, MA: Harvard Business Press, 2002)**:

Ամփոփում

Անգամ կոռուպցիայի ավելի բարձր մակարդակ ունեցող համակարգերում մարդիկ համեմատաբար հազվադեպ են կանգնում «լինել, թե չլինել կոռումպացված» երկընտրանքի առջև: Մի կողմից, նրանք ամեն օր կայացնում են անթիվ որոշումներ, որոնք, բարեվարքության, թափանցիկության կամ հաշվետվողականության վրա ազդելով, փոխում են նաև կոռուպցիոն միջավայրը: Այդ կառուցողական որոշումների մոտիվացիան և պետք է լինի հակակոռուպցիոն ջանքերի հիմնական նպատակը: Դա կլինի ամենահաջող ելքը, եթե անհատի, կազմակերպության ու հասարակության շահերը համատեղվեն և դրական արտացոլում ստանան պրակտիկայում: Անհատական պահանջմունքներին պետք է անդրադառնալ դրանց բազմազանության լիարժեք ընկալմամբ, ինչպես նաև գիտակցելով այն աստիճանակարգությունը, որի տարբեր մակարդակներում այդ պահանջմունքները գործում են: Կազմակերպությունների պահանջմունքների բավարարմանը նպաստում են հստակ ինստիտուցիոնալ լիազորությունների սահմանումը, արդյունավետ հորիզոնական համակարգումն ու որոշումների կայացման ընթացքում բարեվարքության ապահովումը: Եթե կազմակերպական մշակույթը հիմնված է էթիկայի կանոնների վրա, ապա դա կարող է ծառայել որպես հզոր մոտիվացնող գործոն, որը մոբիլիզացնում է պաշտոնական բոլոր գործընթացներից, ոչ ֆորմալ ցանցերից և ղեկավար խմբից եկող սոցիալական արձագանքները: Եթե կազմակերպական մշակույթը չի համապատասխանում էթիկայի կանոններին, ապա դրա վերափոխումը դառնում է պաշտպանության ոլորտի ղեկավարության գերագույն նպատակը, քանի որ անփոփոխ մնալու դեպքում այն խափանելու է մյուս բոլոր բարեփոխումները: Սա երկարաժամկետ միջոցառում է, որը, սակայն, հասանելի է քաղաքական կամքի և համառության առկայության պայմաններում, ինչպես նաև՝ համակարգում դաշնակիցներ և համախոհներ փնտրելիս հնարամտություն դրսևորելու դեպքում:

ԳԼՈՒԽ 17.
ԿԱՌԱՎԱՐՈՒԹՅԱՆ 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 բավարարմանն 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): Զորակոչային 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 Վարշավայի 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: Զինծառայողները կանգնեցին հստակ երկընտրանքի առջև՝ անցնել թոշակի 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 սնուցվում էր կոմունիստական զինված ուժերի հանդեպ հասարակության բացասական վերաբերմունքով: Քանի որ սպաների և մասնագիտացված սերժանտների սոցիալական կարգավիճակն ու դրա ինքնարժևորումը 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 ներքո[156]: 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 ձևակերպված, 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 գործառույթների 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՝ ծրագրեից 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

Հետամբողջատիրական երկրներից շատերի պաշտպանության նախարարությունները, ոգեշնչված ԱՄՆ օրնակով, փորձում են ռեսուրսների կառավարման իրենց համակարգերը կատարելագործել Պլանավորման, ծրագրավորման և բյուջետավորման համակարգի (ՊԾԲՀ) ներդրման միջոցով: ՊԾԲ համակարգերը, պատշաճ կիրառում ստանալով, հանդիսանում են կառավարման հզոր մի գործիք, որն ի զորու 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 ելնում 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 գործառույթները 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 սպառիչ 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 զինվորական ղեկավարներ և քաղաքացիական ծառայողներ, կարող է նպաստել որոշումների կայացման գործընթացի թափանցիկությանն ու օբյեկտիվությանը: Ավելի կենտրոնացված համակարգը կարող է նաև բարելավել այնպիսի գործընթացներ, ինչպիսիք են՝ զինվորական ուսումնական հաստատությունների ընդունելության քննությունները, զորակոչը և պարտադիր զինվորական ծառայությունից ազատելը՝ խթանելով դրանց վերահսկելիությունն ու նվազեցնելով դրանցում առկա կոռուպցիոն ռիսկերը:

Ռազմական 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 հայտնեն՝ հրաժարվելով համապատասխան քննարկումներին ու որոշումների 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 էական 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» (ԴԿԽՏԾ, 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 ԴԿԽՏԾ մոդելը՝ այն բացառությամբ, որ այն մատչելի չի լինի հանրության համար:

Կարևոր է նշել, որ ԴԿԽՏԾ-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 Ինթերնեշնլ» 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. զեկույցում 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: Զեկույցում նաև առաջարկվում է, որ «սև ցուցակավորումը» լինի պետական գնումների ոլորտում ընդունված հակակոռուպցիոն ավելի լայն միջոցառումների բաղկացուցիչ մասը՝ ներառելով նաև պետական կապալառուների վարքագծի կանոնագրքերի 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 Ինթերնեշնլ-Չեխիա» կազմակերպությունը կողմ է սև ցուցակներին՝ պետական գնումների ոլորտը մաքրելու համար: Զեկույցում 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: Զգալի 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 օրինականության 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 մարմնին հաշվետու լինելը կարևոր գործիքներ են բարեվարքության ամրապնդան և կոռուպցիայի կանխարգելման համար: Արտաքին թափանցիկության ապահովման դասական եղանակներից է հրապարակային «սպիտակ թղթերի» (իրենցից ներկայացնում են հեղինակավոր զեկույց 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 գործառույթների 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 գործառույթների 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: «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» 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, Հ. Հ.Գերթ և Գ. Ռայթ Միլս, «Մաքս Վեբերի ժառանգությունից. Ակնարկներ սոցիոլոգիայից, (Նյու 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 (ՔՀԿ-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 «ագահությամբ 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 ենթակառուցվածքների 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 չբուժեց 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 թոշակի 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, Հ-2 (2007 թ.), էջ 2, Transparency International, “Addressing Corruption and Building Integrity in Defense Establishments,” TI Working Paper #2 (2007), 2:

Խստորեն զերծ 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 Գրիցենկոյի 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 քաղաքականության 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 համակարգ: Զինվորական 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 գործառույթների 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 գործառույթների արդյունավետ իրականացմանը: Վերջապես, նախարարությունը սկսեց ներդնել համակարգչային 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 անմիջականությունն ապահովելու համար ստեղծվեց հանրային խորհուրդը (Gromads'ka Rada), որի կազմում ընդգրկվեց տարբեր ՀԿ-ներ և գիտավերլուծական կենտրոններ ներկայացնող ավելի քան 70 անդամ: Խորհրդատվական այս մարմինն ուներ շատ կարևոր վերահսկողական գործառույթներ, 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 գործառույթներ, 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 ինքնաբուխ ինքնուրույն ու կայուն դինամիկայի առկայություն 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 բարձրաստիճան 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 զինվորական և քաղաքացիական ծառայողների համար, ովքեր կարող են ոչ պատշաճ ազդեցություն ունենալ որոշումների կայացման գործընթացի վրա: Վարքագծի կանոնագրքերը 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 կանոնագրքից)՝

- 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 լոբբիստական 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 կանոնագրքի 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 լոբբիստական 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 օրենդրական 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, տնտեսապես 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 կօգնեն իրենց գործողություններում չշեղվել վարքագծի կանոնագրքերի և այլ աղբյուրների պահանջներից: Հատուկ հակակոռուպցիոն ստորաբաժանումները նույնպես, որպես կանոն, վճռորոշ դերակատարում 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:

Զարմանալի 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 ՀԿ-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 հատկանիշներր 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 անհիրագործելի խնդիրներ 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 օգնությանն 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 Ֆուջիմորիի 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 Ֆուջիմորիի 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: Թոշակի 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՝ անդամությու՞ն», «Dzerkalo Tyzhnia» շաբաթաթերթ Հ-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):

քանի 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 գործոններից 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 միահեծան ռեժիմները այս իրավիճակը կարող են համարել անհարմարություններ ստեղծող, քանի 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 փոխլրացնող 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 ինքնագնահատում՝ բարեփոխման կարիք ունեցող խնդիրները բացահայտելու համար: ՆԱՏՕ-ն այս կապակցությամբ առաջարկում է մի գործիք՝ բարեվարքության ինքնագնահատման 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:

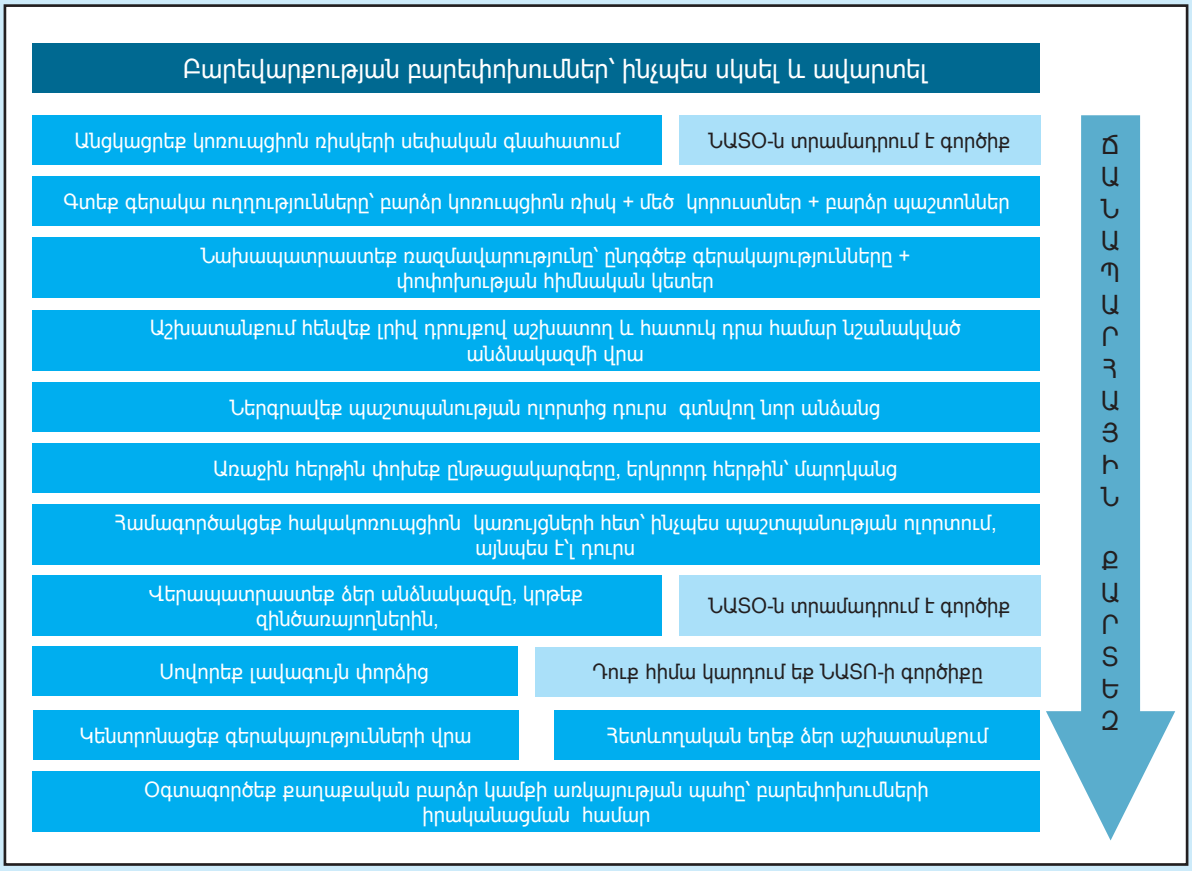
Գործողությունների ծրագիրը պետք է իրականացվի լրիվ դրույքով աշխատող և հենց այդ աշխատանքի համար նշանակված անձանց կողմից: Այսինքն՝ սրանք պետք է լինեն այն պաշտոնյաները, ում համար կոռուպցիայի կանխարգելումն ու բարեվարքության ամրապնդումը հանդիսանում են իրենց աշխատանքային պարտականությունների հիմնական բաղկացուցիչ 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:

Համագործակցեք 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: Վերապատրաստեք և ուսուցանեք զինվորական անձնակազմին: Այս առումով, ՆԱՏՕ-ն առաջարկում է ևս մի գործիք, այն է՝ պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության ամրապնդման ուսումնական մոդուլը: Լուծումներ փնտրելիս ուսումնասիրեք 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: Կենտրոնացեք գերակա հարցերի վրա: Եվ հետևողական եղեք ձեր գործունեության մեջ՝ նոր ներդրված կանոնների կատարումը վերահսկեք համապարփակ ձևով և բավականաչափ երկար ժամանակի ընթացքում:

Վերջապես, օգտագործեք 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:



ԳԼՈՒԽ 18.
ԽՈՐՀՐԴԱՐԱՆՆԵՐԻ ԵՎ ԱՈՒԴԻՏԱՅԻՆ 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 լիագումար 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 զեկույցներով: 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 գործառույթները, 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 զորքերի 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, մնում 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 զորամասերը պլանավորված և չպլանավորված այցեր կատարելը, լսումներ անցկացնելը և աուդիտային ստուգումներ կատարելը, իրականում կարող է խնայել 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՝ կա՛մ անմիջապես, ինչպես ԱՄՆ Կոնգրեսի բյուջետային հարցերի գրասենյակը (US Congressional Budget Office), կա՛մ 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, գործադիրի 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 կենտրոնանալ «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 (ՊԾԲԳՀ, 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 գործառույթ, 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 մրցութային ծրագրերի ուսումնասիրությունը, պետական ծրագրերի առևտրային բաղադրիչը բարելավելուց մինչև մայրուղիների շահագործումը: ԱԱԳ-ն տարեկան կտրվածքով հրապարակում է մոտ 60 զեկույց: Դրանք բոլորը հիմնված են կոնկրետ ապացույցների, մանրամասն վերլուծություններ, 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 հրահանգով: 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 հրապարակել և խորհրդարանին է 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: Գնահատումն անցկացնելիս 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 Էս» (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 (ադապտացված տարբերակով). Ազգային աուդիտային գրասենյակ, UK National Audit Office,* 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 կոռուպցիոն 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 զատ՝ ինքը 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 լոբբիստական գործունեություն են իրականացնում իրենց ընտրազանգվածի 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 ընտրազանգվածին 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 փայհանումներ, 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[160]: 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 կանոնագրքերը 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 ժողավրդավարական 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 դրույքով և, հետևա-

[160] «Կաշառքի վարվելակարգը. ինչպես յուղել ափը», «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 գործառույթներ, 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 լսումների 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 քաղաքական պայքարն իր սրված արտացոլումն է ստանում հետաքննության ձևաչափում, և ընդդիմադիր պատգամավորները, դաշույնները պատյաններից հանած, պատրաստ սպասում են կառավարության անձեռնահասությունն ապացուցելու իրենց պահին: Միևնույն ժամանակ, խորհրդարանական հետաքննությունների արդյունավետությունը հաճախ ընկնում է այն պատճառով, որ խորհրդարանի անդամների մոտ բացակայում է դատավարական հարցաքննության փորձը. չէ՞ որ նրանց ընտրել են իրենց քաղաքական 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՝ լիագումար 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 կշռին 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 տեխնիկան օգտագործվում է այլ պետությունների զինված 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 պատասխանատուն: 250 միլիոն եվրո գումարը գերազանցող գործարքները պահանջում են ամբողջ կառավարության հավանությունն ու պետք է հաստատվեն խորհրդարանի կողմից:

Աղբյուրը. Վիլլեմ վան Իեկելեն, «Պաշտպանության ոլորտում գնումների գործընթացի խորհրդարանական բաղադրիչը. կարիքներ, արտադրություն, համագործակցություն և ձեռքբերում», Աշխատանքային փաստաթուղթ, Հ-5 (Ժնև, ՀՈՒԺՎ, 2005 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, ՀԿ-ներ, միջազգային կազմակերպություններ, պաշտպանության ոլորտի մասնագետներ

Խորհրդարանների առջև ծառացող 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 առավոտյան 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 Զարգացման 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 կանոնագրքերի 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 Ինթերնեշնլ» կազմակերպությունը, որը հիմնադրվել է տասնհինգ տարի առաջ, և որի կողմից ամեն տարի հրապարակվում 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 ՀԿ-ներին՝ կոռուպցիայի դեմ ուղղված խորհրդարանական միջոցառումներին իրենց մասնակցությունը բերելու գործում:

Խորհրդարաններին՝ իրենց վերահսկողական գործառույթներն ամրապնդելու գործում աջակցելու տեսանկյունից, հիմնական դերակատարումներից մեկն ունի Զինված ուժերի նկատմամբ ժողովրդավարական վերահսկողության Ժնևի կենտրոնը (ԶՈՒԺՎ, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF)՝ միջազգային մի հիմնադրամ, որը ստեղծվել է 2000 թ. Շվեյցարիայի կառավարության կողմից: ԶՈՒԺՎ-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 վերահսկողությանը 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 գործառույթները.
- զինված ուժերի կենտրոնացում ազգային անվտանգության խնդիրների վրա՝ առանց օժանդակ գործառույթներ 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 վերահսկողություն արտակարգ միջոցառումների կիրառման նկատմամբ, որոնք չպետք է էապես 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 գաղտնազերծումը) կարող է օգնել գաղտնիության և հաշվետվողականության միջև հավասարակշռությունը պահպանելու հարցում[161]:

[161] «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 պայմանագրի հիման վրա, ներդրել են բազմաթիվ հակակոռուպցիոն օրենքներ, որոնք բերել են նշանակալի հաջողությունների: Օրինակ՝ Գերմանիան «Հակակոռուպցիոն 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 Աբաչաին (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: Զինվորական 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 առկայություն 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 մտահղացում 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՛ գնորդների համար առկա ռիսկերը: Սրան կարող է նպաստել մրցակից ընկերությունների կողմից իրենց ջանքերի միավորումը վարքագծի կանոնագրքերի պահանջների կատարումն ապահովելու ուղղությամբ: Անկասկած, խորհրդարանները կարող են կառուցողական դեր ունենալ այս տենդենցը 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 ահաբեկչական ակտերի մասին տեղեկություններ չի տրամադրի: Վարչապետ Թոնի Բլերը կողմ արտահայվեց այս որոշմանը:

Նման դեպքեր տեղի են ունեցել նաև ՆԱՏՕ-ի անդամ երկրներին զենք 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, «Դասսո» (Dassault) ֆրանսիական ընկերության գործակալներից մեկը կասկածվեց պատգամավորներից մեկին կաշառելու 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 թնդանոթների 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, «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, (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: «Լոքհիդի» սկանդալը (տե՛ս Պատուհան 18.3-ը) և «Ջեներալ էլեկթրիք» (General Electric) ընկերության հետ տեղի ունեցածը հանգեցրին նրան, որ 1977 թ. ԱՄՆ-ում ընդունվեց «Օտարերկրյա կոռուպցիոն պրակտիկայի մասին» օրենքը (Foreign Corrupt Practices Act), որին հաջորդեցին ԱՄՆ-ի կողմից այլ երկրների նկատմամբ նույնկերպ վարվելու ուղղությամբ իրականացվող ճնշումները՝ խաղի միասնական կանոններ ունենալու համար: Խորհրդարանները հաճախ նաև առաջնորդում են երկրների ջանքերը 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 քաղաքացիներից 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 իրավազորումը 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 շոշափող 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:

ԳԼՈՒԽ 19.
ՕՄԲՈՒԴՍՄԱՆԻ ԻՆՍՏԻՏՈՒՏԻ ԴԵՐԸ

Իր գոյության 200 տարվա ընթացքում[162] օմբուդսմանի ինստիտուտը դրսևորել է ինչպես զարգացած, այնպես էլ երիտասարդ ժողովրդավարության երկրների համար իր ունեցած արժեքը: Օմբուդսմանի ինստիտուտը կոռուպցիայի՝ որպես քրեական վարքագծի դրսևորման դեմ պայքարի հիմնական միջոցը չէ: Այնուամենայնիվ, պատշաճ կազմակերպման դեպքում, քաղաքական կամքի ամուր աջակցության և փորձառու ու մոտիվացված աշխատակազմ ունենալու պարագայում, օմբուդսմանի գրասենյակը կարող է արդյունավետ գործիք հանդիսանալ պաշտպանության ոլորտի կոռուպցիան կանխելու, չեզոքացնելու և արմատախիլ անելու գործում:

Օմբուդսմանի գործառույթը պաշտպանության ոլորտում

Իր նորօրյա մեկնաբանությամբ՝ օմբուդսմանի հիմնական գործառույթն է հանդիսանում՝ «պաշտպանել մարդկանց նրանց իրավունքների խախտումներից, լիազորությունների չարաշահումներից, սխալներից, պաշտոնեական անփութությունից, անարդարացի որոշումներից և կառավարումից՝ հանրային կառավարումը բարելավելու, կառավարության գործողությունները ավելի թափանցիկ, իսկ կառավարման մարմիններին ու նրանց աշխատակիցներին հանրությանը ավելի հաշվետու դարձնելու նպատակով»[163]: Այս մեկնաբանության էությունը, ինչպես այն ընկալվում է կայացած ժողովրդավարական պետություններում, այն է, որ օմբուդսմանն անկախ է ցանկացած այն կառույցից, որից բողոքում են քաղաքացիները: Այսպես, օմբուդսմանի ինստիտուտը ստեղծված է օրենքի հիման վրա, օմբուդսմանը նշանակվում է օրենսդիր մարմնի կողմից և հանդիսանում է վերջինիս ներկայացուցիչը: Սրա օգտին խոսող փաստարկներից մեկն այն է, որ նման կարգավորումը թույլ է տալիս երաշխավորել օմբուդսմանի անկախությունը, ով հակառակ դեպքում կարող է տրամադրված չլինել քննադատելու գործադիր իշխանության ենթակայության տակ գտնվող մարմիններին: Որպես պետական իշխանության օրենսդիր ճյուղի մի մաս՝ օմբուդսմանը ոչ միայն պատասխանատու է քաղաքացիներին անմիջապես ծառայություններ մատուցելու համար, այլև կատարում է օմբուդսմանի իրավազորության տակ գտնվող մարմինների նկատմամբ օրենսդրական վերահսկողության գործառույթը: Քանի որ օմբուդսմանը կարող է միայն առաջարկություններ անել և գործադիր ու դատական իշխանության մարմիններին չի կարող ստիպել կայացնելու կամ կատարելու բովանդակային առումով այս կամ այն որոշումը (գործողությունը), ապա կարելի է ասել, որ նրա ունեցած դերակատարումը լիովին համահունչ է իշխանությունների տարանջատման սկզբունքին[164]:

Պատուհան 19.1. «Օմբուդսմանի» բնորոշումը

Տարածական մեկնաբանությամբ «օմբուդսման»-ը թարգմանվում է որպես «քաղաքացիների պաշտպան» կամ «մարդկանց ներկայացուցիչ»: Օմբուդսմանը գենդերապես չեզոք հասկացություն է, որը ամբողջ աշխարհով մեկ կարող է նշանակել ինչպես տղամարդկանց, այնպես էլ կանանց, ովքեր զբաղեցնում են այդ պաշտոնը: Այնուամենայնիվ, որոշ մարդիկ գերադասում են օգտագործել «օմբուդս» կամ «օմբուդսանձ» տերմինները (տես՝www.usombudsman.org): Շատ այլ անուններ օգտագործվում են օմբուդսմանի գրասենյակը անվանելու համար: Օրինակ՝ անգլախոս երկրներում այդ անվանումները տարբեր են՝ սկսած «կառավարման հարցերով խորհրդարանական հանձնակատարից» (Շրի Լանկա, Միացյալ Թագավորություն), «հանրային պաշտպան» (Հարավային Աֆրիկա)՝ մինչև «գլխավոր քննիչ»

[162] Ֆրանկ Օրթոնը (Frank Orton)՝ Բոսնիա-Հերցեգովինայի մարդու իրավունքների նախկին պաշտպանն ու Շվեդիայի նախկին օմբուդսմանը, նշում է, որ 1713 թ. հոկտեմբերին Շվեդիայի թագավորը ստորագրեց մի օրենք, որով հիմնեց Թագավորի գերագույն օմբուդսմանի ինստիտուտը (King's Highest Ombudsman)՝այն հաշվով, որպեսզի Շվեդիայի դատավորները, զինծառայողներն ու քաղաքացիական ծառայողները պահպանեն օրենքի պահանջները և իրենց հասցեագրված կանոնները:

[163] Օմբուդսմանի միջազգային ինստիտուտ (International Ombudsman Institute), մեջբերվում է ըստ՝ www.law.ualberta.ca/centres/ioi/:

[164] Մեկնաբանությունը՝ ըստ «Օմբուդսմանի մասին մոդելային օրենքը նահանգների իշխանությունների համար», մշակված ԱՄՆ Օմբուդսմանների ընկերակցության կողմից, Comment from the Model Ombudsman Act for the State Governments, developed by the U.S. Ombudsman Association, www.abanet.org/adminlaw/ombuds/usoamodel1.html:

(Զամբիա): Մի շարք երկրներում օմբուդսմանի գրասենյակի հիմնական նպատակներից մեկը մարդու իրավունքների պաշտպանությունն է, ինչը հաճախ արտացոլվում է նրա անվանման մեջ, օրինակ՝ Մեքսիկայում՝ Մարդու իրավունքների ազգային հանձնաժողով, Լեհաստանում՝ Քաղաքացիական իրավունքների պաշտպան, Սլովենիայում՝ Մարդու իրավունքների օմբուդսման, Հունգարիայում՝ Մարդու իրավունքների խորհրդարանական հանձնակատար:

Աղբյուրը. Պեթթեր Բոլմ, «Օմբուդսմանի հասկացության միջազգային տեսություն», (Սկոկհոլմ, Հաղորդումներ աշխարհից. Շվեդիա, AB, 2008թ.), էջ 4, Petter Bolme, International Overview of the Ombudsman Concept (Stockholm: Global Reporting Sweden AB, 2008), 4:

Սա այն սկզբնական գաղափարի հիմքն է, որը, կիրառվելով պաշտպանության ոլորտի նկատմամբ, կարող է ընկալվել որպես հանրային պաշտպանի կամ զինվորական օմբուդսմանի ինստիտուտ, որն ապահովում է զինվորական անձնակազմի իրավունքների պաշտպանության երաշխիքները և ուշադրությունը հրավիրում է զինված ուժերում ժողովրդավարական սահմանադրականության ապահովման վրա: Կարևոր է ընդգծել նաև, որ այնպիսի մեկնաբանությունները, ինչպիսիք են, օրինակ, «ներքին օմբուդսմանը» կամ օմբուդսմանի գործառույթներ ունեցող «գլխավոր տեսուչը», ովքեր նշանակվում են համապատասխան մամինների ղեկավարի կողմից, շեղում են հանդիսանում սկզբնական գաղափարից: Նրանք կարող են դրական ազդեցություն ունենալ տվյալ կազմակերպության ներսում օրինականության մթնոլորտի ապահովման տեսանկյունից, սակայն չեն կարող դիտվել և ուսումնասիրվել իբրև «օմբուդսման»-ի տարբերակներ: Պետական ապարատի կազմակերպման տարբեր մշակույթներում օմբուդսմանի սկզբնական գաղափարը ստացել է տարբեր արտացոլումներ՝ յուրաքանչյուրն արդյունավետության իր մակարդակով: Հիմնարար սկզբունքներին և կիրառման առանձին մեխանիզմներին տեղյակ լինելը կօգնի օմբուդսամի այնպիսի ինստիտուտ ստեղծելու գործում, որը կհամապատասխանի ազգային և ինստիտուցիոնալ բարեվարքության ամրապնդման ռազմավարությանը:

Զինվորական օմբուդսմանի ինստիտուտի հիմնադրումը նպատակաուղղված է ազատական (կամ ազատականացվող) ժողովրդավարության երկրների պաշտպանության ոլորտում առկա երկու հիմնական խնդիրների լուծմանը՝ քաղաքացիական հասարակության և վերջինիս պաշտպանական ինստիտուտների միջև առկա փոխհարաբերությունները քաղաքացիական պատշաճ վերահսկողության տակ պահելը, և դրա հետ միաժամանակ՝ պաշտպանության ոլորտի անձանց մարդու և սոցիալական իրավունքները պաշտպանելը: Այսպիսով, քաղաքացիական-զինվորական փոխհարաբերություններում առկա դասական՝ «ո՞վ է հսկելու հսկիչներին» հարցը կապված է մեկ այլ հարցի հետ, այն է՝ «ինչպե՞ս երաշխավորել երաշխավորողների՝ իբրև համազգեստ կրող քաղաքացիների իրավունքները»: Երկու հարցերի ընդգրկման ոլորտները միահյուսված են ոչ միայն բովանդակային մակարդակով, այլ նաև որպես սոցիալական և զինվորական ինստիտուցիոնալ զարգացման ռազմավարություն և քաղաքականություն:

Օմբուդսմանի գրասենյակի միջազգային ճանաչում ստացած դերը կայանում է պարզապես քննելու և լուծումներ առաջարկելու մեջ: Հետևաբար, նման գրասենյակի ստեղծումը չպետք է որպես սպառնալիք ընկալվի գործող իշխանության համար[165]: Զինված ուժերի օմբուդսմանի գործունեության ոլորտը մեծ չափով կախված կլինի պաշտպանության ոլորտի փոփոխվող միջավայրի միտումներից, ազդեցությունից և բնույթից: Դժվար թե նա «չափը անցնի»[166]: Կոռուպցիան՝ իր բազմաթիվ դրսևորումներով և ձևերով հանդերձ, առկա է քաղաքացիական-զինվորական նշված փոխհարաբերությունների ամբողջ տիրույթում: Հետևաբար, «լիարժեք օմբուդսմանը» պետք է ունենա համապատասխան լիազորություններն ու կարողությունները՝ քաղաքացիական-զինվորական բոլոր հիմնախնդիրներին անդրադառնալու համար: Պետք է նշել, որ մի շարք երկրներում այս ինստի-

[165] Շատ դեպքերում նման գործունեությունը դիտվում է որպես զինված ուժերի աստիճանակարգության խախտում և համարվում՝ ճիշտ, թե սխալ, որպես զինվորական կամ քաղաքական իշխանության հեղինակությունն ու հիմքերը խարխլող:

[166] Ֆասուան Մոքգոբու, «Որն է Հարավային Աֆրիկայի զինված ուժերում զինվորական օմբուդսմանի դերը», «Աֆրիկայի անվտանգության տեսություն», Հ-8:1, (1999թ.), Phasoane Mokgobu, “Determining a Role for a Military Ombudsman in the South African National Defence Force,” African Security Review 8:1 (1999), www.iss.co.za/ASR/8NO1/Determining.html:

տուտի ստեղծումը բերել է զինվորական անձնակազմի ներկայացուցիչների կողմից իրենց լիազորությունների ու պարտականությունների կատարման ընթացքում դրսևորվող վարքագծի նշանակալի փոփոխությունների:

Օմբուդսմանի ինստիտուտի մոդելները

Ընդհանուր առմամբ, օմբուդսմանի ինստիտուտի մոդելները դասակարգվում են երկու հիմնական խմբի՝ «դասական» և «կազմակերպական»: Յուրաքանչյուր խմբում անընդհատ տեղի են ունենում փոփոխություններ, իսկ նրանց միջև առկա բաժանարար գծերը՝ ենթարկվում կտրուկ փոփոխությունների[167]: Այնուամենայնիվ, պաշտպանության ոլորտը տարբերվում է ինչպես պետական քաղաքական, այնպես էլ սոցիալական կազմակերպման կառույց լինելու տեսակետից: Այդ իսկ պատճառով պաշտպանության ոլորտում գոյություն ունեն օմբուդսմանի ինստիտուտի մի շարք տարբերակներ՝ զգալիորեն տարբեվող խնդիրներով և լիազորություններով հանդերձ: Գործնական տեսակետից կարելի է տարբերակել երեք հիմնական մոդել՝ դասական օմբուդսման, պաշտպանության ոլորտի խիստ ինստիտուցիոնալացված օմբուդսման և զինված ուժերի թույլ ինստիտուցիոնալացված օմբուդսման:

Վերհիշելով կառավարման հիմնական «չափվում է այն, ինչ արվում է» սկզբունքը, պետք է նշել, որ օմբուդսմանի լիազորություններն այստեղ ուսումնասիրվում են որպես պաշտպանության ոլորտի կառավարման դիտարկման և գնահատման գործընթացների բաղադրիչ, մասնավորապես՝ պաշտպանության ոլորտի քաղաքականության մշակման և իրականացման ուղղությամբ:

Պաշտպանության ոլորտում օմբուդսմանի ինստիտուտի դասական մոդելը

Այս մոդելի հիմքում ընկած է այն կանխավարկածը, որ խորհրդարանական ժողովրդավարության ցանկացած երկրում պետական իշխանությունը պատկանում է խորհրդարանին: Վերջինս միահեծան կերպով վերջնական որոշումներ է կայացնում պաշտպանության ոլորտի բոլոր խնդիրների առթիվ, ներառյալ՝ բյուջետային միջոցների հատկացման և վերահսկողության մեխանիզմների ինստիտուցիոնալացման մասին որոշումները, ինչպիսիք են՝ բյուջետային վերահսկողությունը, հայտերի քննարկումը, խնդիրների բարձրացումը խորհրդարանական լսումների միջոցով և այլն: Այս մեխանիզմները կարող են ընդգրկել հանրային պաշտպանին կամ զինված ուժերի օմբուդսմանին, ով երաշխավորում է, մի կողմից, պաշտպանության ոլորտի ազգային քաղաքականության գործում խորհրդարանական և հասարակական լիիշխանությունը և ամրապնդում զինված ուժերի ներսում ժողովրդավարական սահմանադրականության սկզբունքի կիրառումը, իսկ մյուս կողմից՝ պաշտպանում զինծառայողների՝ որպես մարդկային էակների, ինչպես նաև զինված ուժերում ներսում նրանց ու այլ քաղաքացիների ունեցած այլ իրավունքները: Պատուհան 19.2-ում ներկայացվում է պաշտպանության ոլորտի օմբուդսմանի Նորվեգիայում գործող դասական օրինակը:

Պատուհան 19.2. Պաշտպանության ոլորտի օմբուդսմանի դասական մոդելը Նորվեգիայում

Պաշտպանության ոլորտում օմբուդսմանի դասական օրինակ է հանդիսանում Նորվեգիայի զինված ուժերի հարցերով խորհրդարանական օմբուդսմանի ինստիտուտը, որը, հիմնադրվելով 1952 թ., դարձավ զինված ուժերի հարցերով խորհրդարանական օմբուդսմանի՝ աշխարհում առաջին ինստիտուտը: Օմբուդսմանն ու օմբուդսմանի հանձնաժողովը Նորվեգիայի խորհրդարանի մարմիններ և ապահովում վերջինիս կողմից իրականացվող վերահսկողական գործունեության մասն են: Օմբուդսմանը պետք է երաշխավորի բոլոր ներկա և նախկին զինծառայողների իրավունքների իրականացումը: Յուրաքանչյուր ոք, ով կարծում է, որ իր նկատմամբ տեղի է ունեցել սխալ, կամ դրսևորվել է անարդարացի կամ ոչ ողջամիտ վերաբերմունք, իրավունք ունի իր հարցը ներկայացնելու օմբուդսմանին: Օմբուդսմանի հանձնաժողովը պարտավոր է տարեկան հաղորդումներ ներկայացնել խորհրդարանին, սակայն իրավունք ունի որոշակի հարցի քննարկման համար ցանկացած պահի դիմելու նրան:

[167] Ներկայացվում է ըստ ԱՄՆ-ում այս գրասենյակների շրջանակային կենտրոն հանդիսացող Օմբուդսմանների ընկերակցության կողմից հրապարակված նյութերի, տես նաև՝ Կանադայի զինված ուժերի օմբուդսմանի գրասենյակի ինտերնետային կայքը՝ www.ombudsman.forces.gc.ca:

Օմբուդսմանը, իր իրավասության ոլոտի շրջանակներում, գործում է որպես խորհրդարանի և պաշտպանության նախարարության խորհրդական: Զինված ուժերի նկատմամբ իրականացվող վերահսկողական անկախ գործառույթի սահմաններում օմբուդսմանի հանձնաժողովը տեսչական ստուգումներ է անցկացնում երկրի ներսում և դրա սահմաններից դուրս տեղակայված ցանկացած զինվորական ստորաբաժանման մեջ: Այնուհետև օմբուդսմանը տեսչական այցի արդյունքներով կազմված իր հաղորդումները՝ համապատասխան առաջարկություններով հանդերձ, ներկայացնում է պաշտպանության նախարարին և զինված ուժերի գլխավոր հրամանատարին:

Օմբուդսմանը կարող է սեփական նախաձեռնությամբ անդրադառնալ իրեն հայտնի դարձած ցանկացած խնդրի և կատարել համապատասխան գործողություններ: Նա լիազորված է աշխատելու բոլոր մարմիններին վերաբերող դեպքերի առնչությամբ, իրավունք ունի ծանոթանալու ցանկացած փաստաթղթի և տեղեկատվությանը, կարող է լսել վկաների և փորձագետների: Օմբուդսմանը անկողմնակալ է և անկախ՝ պաշտպանության նախարարից, պաշտպանության նախարարությունից և զինվորական ղեկավարությունից:

Աղբյուրը. Զինված ուժերի հարցերով Նորվեգիայի օմբուդսմանի ինտերնետային կայքը,* www.ombudsmann.no/mil/english.as*p:

Չնայած անվանումների միջև առկա որոշակի տարբերություններին՝ օմբուդսմանի ինստիտուտի դասական օրինակներն ունեն միասնական որոշ էական հատկանիշներ՝

- պաշտպանել մարդու իրավունքները. օմբուդսմանի գործառույթը հիմնված է օրենքի վրա և օմբուդսմանը նշանակվում է օրենսդիր մարմնի կողմից, ինչը տրամադրում է անկախության և օգտագործվող տեղեկատվության խորհրդապահության լրջագույն երաշխիքներ.
- օմբուդսմանն ունի կառավարության, այդ թվում՝ պաշտպանության նախարարության (ՊՆ) կողմից իրենց գործառույթներն օրենքին կամ հանրության մեջ ընդունված բարոյական նորմերին հակառակ իրականացնելու ենթադրյալ փաստերով քննություն անցկացնելու իրավունք.
- օմբուդսմանը առաջարկություններ և երաշխավորություններ է ներկայացնում կառավարությանը՝ առանձին գործողություններ (այդ թվում՝ իրավական) վերացնելու կամ նոր գործողություններ կատարելու մասին՝ տվյալ ինստիտուտի գործունեության այս կամ անարդարացի և ոչ պատշաճ դրսևորումը կամ դրա հետևանքները վերացնելու համար.
- օմբուդսմանը իր գործունեության արդյունքերը դարձնում է հանրային սեփականության առարկա և նախաձեռնում հասարակական կազմակերպությունների և լրատվամիջոցների կողմից ճնշումների իրականացում՝ խախտված իրավունքները վերականգնող իրավակիրառ կամ օրենսդրական բնույթի միջոցառումներ կիրառելու համար:

Բոլոր դեպքերում, օմբուդսմանի ինստիտուտը պետք է լինի անկողմնակալ, անաչառ և ապաքաղաքականացված: Սակայն անխուսափելիորեն, օմբուդսմանը հանդիսանում է քաղաքական դաշտում գործող անձ[168]: Նա ի վիճակի է դիմելու քաղաքական պատասխաններ նախաձեռնելու պրակտիկային, այդ թվում՝ նոր օրենքներ կամ օրենսդրական փոփոխություններ ներկայացնելու, քաղաքական պաշտոններում նշանակված անձանց աշխատանքից ազատելու մասին առաջարկություններ անելու, քաղաքական և իրավակիրառ պրակտիկան լուսաբանելու, ինչպես նաև կառուցվածքային ու ճյուղային ինստիտուցիոնալ բարեփոխումներ նախաձեռնելու միջոցով: Այս կամ այն նախարարության կամ պետական այլ մարմնի քննադատությունը (կուսակցական կամ կոալիցիոն) կառավարման մոտեցումների քննադատություն է, որը կարող է օգտագործվել (կամ չարաշահվել) ընդդիմության կողմից[169]:

[168] Այս դեպքում, քաղաքական դաշտը բաղկացած է լինում քաղաքական կուսակցություններից, քաղաքական ինստիտուտներից, այն է՝ խորհրդարանից, կառավարությունից, նախագահական գրասենյակից, հասարակական կազմակերպություններից և ֆորմալ ու ոչ ֆորմալ, օրինական ու անօրինական այն ընթացակարգերից, որոնց օգնությանը նրանք դիմում են այդ դաշտում միմյանց հետ հարաբերվելու համար:

[169] Այվեն Բիզջակ, «Օմբուդսմանը օրենսդրի, վարչակազմի և քաղաքացու միջև՝ քաղաքական անկյուն», (Կոպենհագեն, ապրիլ, 2005 թ.), Ivan Bizjak, «The ombudsman between Legislator, Administration and Citizen – Political Angle» (Copenhagen, April 2005):

Դասական օմբուդսմանի ուժը՝ ազգային զինված ուժերի և նրանց բարեվարքության ամրապնդման տեսակետից, այս կամ այն իրավունքի խախտման այս կամ այն կոնկրետ դեպքը քննելու հնարավորություն չէ: Օմբուդսմանի դերը բարեվարքության ամրապնդման գործում կարող է հսկայական լինել, եթե նա կարողանում է քաղաքական գործընթացի վրա ազդեցություն ունենալ արդեն քաղաքականության ձևավորման փուլում՝ վերջինիս կիրառման լեգիտիմությունն ուժեղացնելու և ստացված արդյունքների մասին հանրությանը տեղեկացնելու համար: Օմբուդսմանը հանգուցային դերակատարում կարող է ունենալ հասարակության և զինված ուժերի համար, եթե նա խթանում է փոխադարձ վստահության և աջակցության մթնոլորտի ձևավորումը:

Ինստիտուցիոնալ (կազմակերպական) մոդելը

Օմբուդսմանի ինստիտուտի սկզբնական գաղափարի հիմքում ընկած է գործադիր իշխանության մարմիններից նրա անկախությունը: Պատմականորեն, վերջին երկու հարյուրամյակի ընթացքում, ժողովրդավարական երկրների կառավարման մարմինների մեծ մասը որդեգրել է օմբուդսմանի աուտենտիկ մոդելը և դերակատարումը՝ ստեղծելով աշխատակիցների կողմից ներկայացված գանգատները քննելու ներքին ընթացակարգեր: Այնուհետև դասական մոդելը ենթարկվել է ընդլայնման՝ ընդգրկելով արդեն այսպես կոչված օմբուդսմաններին, ովքեր նշանակվում էին այն գերատեսչությունների կամ հիմնարկների ղեկավարների կողմից, որոնց դեմ ներկայացվում էին օմբուդսմանների կողմից քննվելիք բողոքները: Երբեմն սա դիտվում է որպես օմբուդսմանի դասական ինստիտուտին այլընտրանքային մի տարբերակ՝ ստեղծված բարդ կառուցվածք ունեցող, այդ թվում՝ պաշտպանության ոլորտի մարմինների պատասխանատվության ռեժիմը երաշխավորելու համար: Նման այլընտրանքային տարբերակները ներդրվում են տվյալ կազմակերպության առանձնահատուկ պահանջները բավարարելու համար և ըստ այդմ էլ՝ սահմանվում են նրանց լիազորություններն ու պարտականությունները: Այդպիսի այլընտրանքային լուծումներն ունեն որոշ ընդհանուր հատկանիշներ, որոնք պարզորոշ կերպով արտահայտում են այս մարմինների առանձնահատկություններն ու կիրառվող սահմանափակումները՝

- նրանք գործում են պաշտպանության նախարարության կողմից ընդունված կանոններով սահմանված կարգով, ինչի հետևանքով զուրկ են իրավական այն ամուր երաշխիքներից և անկախությունից, որն ապահովվում է հատուկ օրենսդրական կարգավորման դեպքում: Որոշ դեպքերում նման օմբուդսմանները նշվում են զուտ որպես նախարարության կազմակերպական կառուցվածի մի մաս.
- նրանք նշանակվում են պաշտպանության նախարարի կողմից և հաշվետու են անմիջապես իրեն՝ առանց օրենսդրի հետ հարաբերությունների մեջ մտնելու որևէ հնարավորության.
- որպես ՊՆ աշխատակիցներ՝ նրանք գտնվում են վերադասության ուղղահայաց շղթայի կազմում՝ դրանից բխող բոլոր առավելություններով և սահմանափակումներով հանդերձ.
- նրանց հաշվետվությունները, եզրակացությունները կամ առաջարկությունները սովորաբար լինում են «միայն ծառայական օգտագործման համար», իսկ երբեմն ունենում են գաղտնիության անգամ ավելի բարձր ռեժիմ.
- նրանք խնդիրները, ըստ հնարավորության, փորձում են լուծել ոչ պաշտոնական կարգով և ունեն, անհրաժեշտության դեպքում, քննություն անցկացնելու կարողություններ և առաջարկություններ ներկայացնելու հնարավորություն՝ հետևելով, սակայն, զինված ուժերում գործող կարգին:

Վերլուծաբաններն ու պրակտիկ աշխատողները տարակարծիք են այն հարցի շուրջ, թե որքանով է արժեքավոր այս փոփոխված մոդելը: Տեսակետներից մեկն այն է, որ ինստիտուցիոնալ օմբուդսմանի ներդրումով խաթարվում է բուն գաղափարը, և պրակտիկան հեռանում է սկզբնական գաղափարից, ինչպես նաև հետապնդվող նպատակներից: Իհարկե, դասական մոդելի հետ համեմատած՝ ինստիտուցիոնալ օմբուդսմանի ցանկացած տարբերակ բնորոշվում է օմբուդսմանի պարտականությունները կատարելու տեսանկյունից սահմանափակ կարգավիճակով, լիազորություններով և պատասխանատվության շրջանակով: Հակառակ տեսակետն այն է, որ օբմուդսմանի գործառույթներով օժտված դասական և ինստիտուցիոնալ կարգավիճակով մի շարք անձանց և գրասենյակներ նախատեսելով՝ ստեղծվում է ուսումնասիրության և թափանցիկության ապահովման ևս

մեկ մակարդակ կամ հնարավորություն՝ ի համեմատ նրա, ինչը, որպես կանոն, գործադիր իշխանության կառույցներում բացակայում է:

Բացի այդ, ժողովրդավարական զարգացման և/կամ պաշտպանության ոլորտի ինստիտուտների կայացման տարբեր փուլերում գտնվող երկրների փորձը խոսում է օմբուդսմանի ինստիտուցիոնալ մոդելի «թույլ» և «ուժեղ» տարբերակների առանձնացման անհրաժեշտության օգտին:

«Ուժեղ» ինստիտուցիոնալ օմբուդսման

«Ուժեղ» օմբուդսմանի բանաձևի շրջանակներում հիմնական նպատակն է ստեղծել արդյունավետ աշխատող և վստահություն վայելող օմբուդսմանի գրասենյակ՝ ուշադրության հիմնական առարկան դարձնելով հատկապես գրասենյակը: Օմբուդսմանի «ուժեղ» գրասենյակի հիմնական հատկանիշներից են անկախությունն ու անկողմնակալությունը, խորհրդապահությունը և կարողությունները (նորմատիվ դաշտի, ռեսուրսների և անձնակազմի տեսանկյունից)՝ արժանահավատ ուսումնասիրություններ և քննություններ անցկացնելու համար: Այս մոդելի շրջանակներում նախաձեռնողականության ու պատասխանատվության բեռը դրված է օմբուդսմանի վրա, ով չպետք է սպասի «հաճախորդի» (զինվորի, սպայի, քաղաքացիական ծառայողի կամ նրանց ընտանիքի անդամի) գալուն, այլ պետք է ինքը, սեփական նախաձեռնությամբ, ինչպես նաև հատուկ միջնորդության կամ հրամանի առկայության դեպքում, կատարի դիտարկումներ, ուսումնասիրություններ, վերլուծություններ և քննություններ:

Պաշտպանության ոլորտում ուժեղ ինստիտուցիոնալ օմբուդսմանն առկա է այն ժամանակ, երբ այն ստեղծվում է օրենքի հիման վրա, և ենթադրվում է, որ պետք է վերահսկողություն իրականացնի՝ 1)ընդհանրապես վերցրած պաշտպանության ոլորտի քաղաքականության, 2) պաշտպանության ոլորտի ռեսուրսների կառավարման, 3) զինված ուժերի գործունեության, 4) անձնակազմի էթոսի, նրա իրավունքների և ազատությունների պաշտպանվածության նկատմամբ և ապահովի հետադարձ կապը: Պատուհան 19.3-ում ներկայացված է Նիդեռլանդների պրակտիկայից վերցրած օրինակը: Սա պետք է լինի մեծ և գործառնապես հզոր մի գրասենյակ, որը սովորաբար պետք է ղեկավարվի գլխավոր տեսչի կողմից, որն էլ, իր հերթին, պետք է գտնվի զինված ուժերի աստիճանակարգության համակարգից դուրս և հաշվետու լինի անմիջապես պաշտպանության նախարարին: Բոլոր զինվորական և քաղաքացիական ծառայողները, ինչպես նաև ՊՆ-ի և զինված ուժերի կողմից իրականացվող բոլոր գործառույթները պետք է գտնվեն այս կառույցի ղեկավարի հսկողության ներքո: Գլխավոր տեսուչը, սեփական նախաձեռնությամբ, ինչպես նաև ստացված ահազանգերի կամ հրամանների հիման վրա, կարող է կատարել քննություններ և հանդես գալ առաջարկություններով: Այս անձանց տրվում են նշանակալի լիազորություններ, ինչպես նաև հստակ է այն կապը, որ գոյություն ունի փաստերը պարզելու նրանց կարողության և աշխատանքային գործունեության ընթացքում նրանց նկատմամբ առկա վստահության միջև:

Այսպես կոչված «Ինտեգրված պաշտպանության նախարարության» գաղափարի շրջանակներում, որտեղ վարչական և զինվորական անձնակազմը կազմակերպական և ֆունկցիոնալ առումով գտնվում է բարձրաստիճան քաղաքացիական կառավարիչ պաշտոնյայի և գլխավոր հրամանատարի միասնական և ընդհանուր ղեկավարության և վերահսկողության ներքո, գլխավոր տեսուչի գրասենյակի կարգավիճակն ու լիազորությունները շատ ավելի լայն են, քան օմբուդսմանինը, ով հիմնականում կենտրոնացած է լինում մարդկանց բողոքների վրա: Պաշտպանական գերատեսչության նման կառուցվածքը հիմնված է քաղաքական, կառավարչական և հրամանատարական գործառույթների տարբերակման և քաղաքացիական և զինվորական փորձագիտական գիտելիքների առավելագույն համադրման վրա: Արդյունավետ գործելու համար այսպիսի համակարգին կենսապես անհրաժեշտ են ներքին զսպումների և հակակշիռների առկայությունը, որոնք մշակվում են ինչպես խորհրդատվության, այնպես էլ քաղաքացիական անձանց և զինծառայողների փոխհարաբերությունների որակը երաշխավորելու համար: Այս խնդիրները լուծելու համար գլխավոր տեսուչը՝ զինված ուժերում ծառայելու կամ ՊՆ-ում աշխատելու ընթացքում որևէ մեկի նկատմամբ անարդարացի մոտեցումը բացառելուն ուղղված իր հիմնական գործառույթներից բացի, ունի նաև «ներքին անկախ աուդիտի» գրասենյակի լիազորություններ: Օմբուդսմանի մո-

դելում նման լայն լիազորություններ նախատեսելը հսկայական արժեք ունի կոռուպցիան կանխելու և արդեն իսկ առկա դրսևորումների դեմ պայքար տանելու համար, հատկապես՝ այնպիսի ուղղություններով, ինչպիսիք են՝ պաշտպանության ոլորտի գնումները, ռեսուրսների բաշխումն ու կառավարումը: Կազմակերպական տեսանկյունից, ինչպես նաև ռեսուրսների առկայության իմաստով, սա պետք լինի մեծածավալ և մեծ կարողություններ ունեցող գրասենյակ, որը գտնվում է զինված ուժերի վերադասության շրջանակներից դուրս և ենթարկվում անմիջապես պաշտպանության նախարարին:

Պատուհան 19.3. Գլխավոր տեսուչը որպես ուժեղ ինստիտուցիոնալ օմբուդսման

Ուժեղ ինստիտուցիոնալ օմբուդսմանի օրինակ է Նիդեռլանդների զինված ուժերի գլխավոր տեսուչը: Նա գործում է վերադասության ուղղահայացի շրջանակներից դուրս և հաշվետու է անմիջապես պաշտպանության նախարարին: Նա լիազորված է իր սեփական նախաձեռնությամբ կամ նախարարի պահանջով՝ վերջինիս տեղյակ պահել զինված ուժերի հետ կապված խնդիրների մասին և այդ առթիվ նախարարին ներկայացնել առաջարկություններ: Քննություն սկսելու և իրականացնելու, ինչպես նաև որպես միջնորդ հանդես գալու և հարցին լուծում տալու գործառույթներից բացի՝ ուսումնասիրում է ներկա և նախկին զինծառայողների խնդիրները, ովքեր կամ ում անունից իրեն են դիմում գրավոր կերպով: Նրա գործառույթներից է խորհրդատվություն տրամադրելը, որպես միջնորդ հանդես գալը՝ համապատասխան ատյաններում բողոքների հետագա քննության փուլերում, շահագրգիռ անձանց միջև կապ հաստատելը և ցանկացած խնդիր այն լուծելու իրավասություն ունեցող անձի ուշադրությանը ներկայացնելը: Գլխավոր տեսչի գրասենյակի գործունեության հիմքում ընկած կարևորագույն երկու սկզբունքներն են՝ անկախությունը և խորհրդապահությունը: Գլխավոր տեսուչը օժտված է քննչական լայն լիազորություններով, այդ թվում՝ ունի զինված ուժերին պատկանող ցանկացած տեղ մուտք գործելու կամ ցանկացած փաստաթուղթ ստանալու իրավունք, ինչպես նաև օժտված է՝ իր կողմից հարցաքննվելու նպատակով ցանկացած զինծառայողի ներկայանալու պարտադիր ծանուցում ուղարկելու իրավունքով:

Աղբյուրը. Ազգային պաշտպանության և Կանադայի զինված ուժերի հարցերով օմբուդսման, «Ճանապարհի առաջ. Օմբուդսմանների մոդելները», National Defence and Canadian Forces Ombudsman, The Way Forward: Ombudsmen Models:

«Թույլ» ինստիտուցիոնալ օմբուդսման

Իր «թույլ» տարբերակով ինստիտուցիոնալ օմբուդսմանը աջակցում է հաճախորդին՝ վերջինիս ունեցած խնդիրների լուծման տարբերակները մշակելու և դրանց հետամուտ լինելու ուղղությամբ: Ծանրության կենտրոնը «հաճախորդն է» (զինվոր, սպա քաղաքացիական ծառայող, գործարար կառույց, քաղաքացի և այլն): Սա օմբուդսմանի սկզբնական գաղափարից բավականին շեղված տարբերակ է. այն ավելի մոտ է վարչական «գանգատների քննության մարմին» կառույցին, քան թե ժողովրդավարության ու մարդու իրավունքների պաշտպանությանը նպատակաուղղված ինստիտուտի: Այն որոշակի արժեք ունի պաշտպանության ոլորտում ներգրավված անձանց համար և կարող է կիրառվել կոռուպցիային հակազդելու նպատակով: Սակայն նրա դերակատարումը բավականին սահմանափակ է պաշտպանության ոլորտը ժողովրդավարական, թափանցիկ և հաշվետու ինստիտուտ դարձնելու տեսանկյունից: Այն գոյություն ունի իբրև ազատ և ակտիվ քաղաքացիների հասարակության, ինչպես նաև որպես ժողովրդավարական զարգացումների կենտրոն և «ժողովրդի անունից» հանդես եկող, գործադիրի նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնող խորհրդարան: Այս մոդելին բնորոշ առավել հաճախ հանդիպող գործառույթներից են պարզապես՝ հաշվառում տանելը, լսելը, տեղեկատվություն տրամադրելը, դիմումների ձևակերպմանն օգնելը, ուղղորդելը, խորհուրդներ տալը, խնդիրն ուսումնասիրելը, պաշտոնապես որպես միջնորդ հանդես գալը, որոշ դեպքերում՝ առաջարկություններ ներկայացնելը, ինչպես նաև որոշակի տենդենցներ դիտարկելն ու դրանց մասին հաղորդելը[170]:

Այս մոդելի կիրառման կոնկրետ օրինակները տարբեր են, սակայն գոյություն ունի մի հատկանիշ, որն ընդհանուր է նրանց բոլորի համար՝ օմբուդսմանի պարտականությունն է ապահովել, որ

[170] Սրանք են այն «տասը կետը», որոնք նշվում են «Օմբուդսմանների ընկերակցության» գրականության մեջ:

պետական մարմինները պահպանեն իրավաչափ կառավարման պահանջները և հարգեն քաղաքացիների անձնական իրավունքները[171]:

Պատուհան 19.4. «Թույլ» ինստիտուցիոնալ օմբուդսմանի մոդելի օրինակ

«Օմբուդսմանի նման» ինստիտուտի մի օրինակ է Չեխիայի Հանրապետության պաշտպանության նախարարին կից տեսչությունը (ինչը կարելի է ասել նաև նախկին Վարշավայի պայմանագրի այլ երկրների մասին ևս): Այն հանդիսանում է պաշտպանության նախարարության տեսչական ներքին բարձրագույն մարմինը, որը պատասխանատու է Չեխիայի զինված ուժերում՝ ֆինանսական գործառույթների բնագավառից բացի, տեսչական գործունեություն իրականացնելու համար: Տեսչությունը համագործակցում է համապետական այլ մարմինների հետ, որոնք են՝ Չեխիայի Հանրապետության գերագույն աուդիտային գրասենյակը, իրավունքների հանրային պաշտպանը՝ օմբուդսմանը, քրեական հետապնդում իրականացնելու իրավասություն ունեցող Չեխիայի պետական մարմիններն ու ազգային անվտանգության ծառայությունը:

Տեսչության կողմից համակարգվում է զինված ուժերում հակակոռուպցիոն ռազմավարությունը, ինչպես նաև հակակոռուպցիոն միջոցառումների իրականացումը: Այս մարմինը պատասխանատու է նաև ինքնաթիռների կործանման դեպքերը հետաքննելու համար: Տեսչությունը ղեկավարվում է տնօրենի կողմից, ով հաշվետու է անմիջապես պաշտպանության նախարարի առջև:

Աղբյուրը. Չեխիայի Հանրապետության պաշտպանության նախարարության ինտերնետային կայք, www.army.cz/scripts/detail.php?id=7152:

Օմբուդսմանի դերը պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության ամրապնդման և կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցման գործում

Կոռուպցիան հակաթեզն է «լավ կառավարում» հասկացության, որը լայնորեն ճանաչվում է որպես տնտեսական զարգացման էական նախապայման[172]: Հնում ձևավորված, սակայն դեռևս գործող ու որոշ պաշտպանական գերատեսչություններում արմատներ գցած տեսակետի համաձայն՝ կոռուպցիան «ընդամենը շուկայական տնտեսությանը բնորոշ լրացուցիչ ծախսերն են, և նա, ով ուզում է գործ ունենալ պաշտպանության բնագավառի հետ, պետք է կատարի դրանք: Բոլորն են այդպես անում»: Իրականում, սակայն, կոռուպցիան բերում է գործունեության ցուցանիշների վատթարացման, ինչը երկարաժամկետ հետևանքներ է ունենում ոչ միայն զինված ուժերի, այլև ընդհանրապես ամբողջ պետության համար: Պաշտպանության ոլորտի կոռուպցիան հանդիսանում է մեր օրերի բարոյական ամենալուրջ մարտահրավերներից մեկը: Անկախ տարբեր երկրներում իր դրսևորման առանձնահատկություններից՝ կոռուպցիան կարելի է դիտել որպես պաշտպանության ոլորտում արձանագրված այն հսկայական ձախողումների հիմնական պատճառը, որոնք տեղի են ունենում՝ գնումների գործընթացում, անշարժ և այլ գույքի օտարման և կառավարման, զինված ուժերում զորակոչի և զորացրման և անգամ իսկ կառուցվածքային բարեփոխումների որոշ բնագավառներում:

Պաշտպանության ոլորտում որոշումների կայացման գործընթացը հիմնված է քաղաքական, վարչական և զինվորական ընթացակարգերի վրա, որոնց միջոցով այդ որոշումներն անցնում են, և որոնց շրջանակներում՝ (1) զինվորական փորձագետները սահմանում են օպերատիվ հայեցակարգերն ու բավարարման ենթակա անհրաժեշտ հզորությունները, (2) քաղաքացիական կառավարիչներն ու քաղաքական գործիչները որոշումներ են կայացնում միջոցների հատկացման և բաշխման, նյութական ֆոնդերի ձեռքբերման, սպառազինությունների առևտրի և կազմակերպական զարգացման վերաբերյալ, իսկ (3) քաղաքացիական պաշտպանական կառույցները գնումներ իրականացնելու համար կազմակերպում են հանրային մրցույթներ և մատուցում ծառայություններ: Այս գործընթացների յուրաքանչյուր հատված խոցելի է կոռուպցիայի համար:

[171] Մայքլ Լուն, «Օմբուդսմանը օրենսդրի, վարչակազմի և քաղաքացու միջև՝ սահմանելով «օմբուդսմանի» հասկացությունը», Զեկույց Դանիայում օմբուդսմանի ինստիտուտի հիմնադրման 50-ամյակի առթիվ, էջ 1, Michael Lunn, The Ombudsman between Legislator, Administration and Citizen – Developing the Ombudsman Concept, speech on the occasion of the 50th anniversary of the Danish ombudsman's institution, 1.

[172] Ինչպես մի առիթով հեռուստատեսային հարցազրույցի ընթացքում ասել է Բուլղարիայի ժողովրդավարացման անցումային շրջանի նշանավոր մասնագետ Իվան Կրաստևը (Ivan Krastev)՝ «Պաշտոնատար անձինք կաշառք են վերցնում այն պատճառով, որ նրանք չունեն կաշառք չվերցնելու պատճառներ: Մասնավոր ընկերությունները կաշառք են տալիս այն պատճառով, որ չունեն կաշառք չտալու տարբերակ»:

Բացի այդ, սոցիալ-քաղաքական տեսակետից, քաղաքացիական նախարարի կողմից կայացված ցանկացած պոտենցիալ առումով կոռումպացված որոշում բացասաբար է ազդում «քաղաքականության սոցիալական գնի» վրա, խաթարում է քաղաքական գործիչների մասին պատկերացումը՝ ժողովրդավարության խորհրդանիշներից նրանց վերածելով «քաղաքական բիզնեսմենների», վնասում է քաղաքական ղեկավարության հանդեպ զինված ուժերի վստահությունը (չնայած այն մասին կասկածների, որ իրենց զինծառայող գործընկերը նույնպես ներրքաշված են) և ձևավորում այն տպավորությունը, որ ցանկացած քաղաքական կուսակցություն շրջապատված է իր սեփական «ընկերությունների ցանցով»: Միևնույն ժամանակ, կոռուպցիայի մեջ զինված ուժերի ներգրավման յուրաքանչյուր դեպք վնաս է հասցնում համազգեստ կրող անձանց ներքին էթոսին և բարոյական նկարագրին, ինչպես նաև զինված ուժերի հասարակության մեջ ունեցած վարկին և պաշտպանական ինստիտուտին՝ որպես ազգային արժեքի: Մի խոսքով, կոռուպցիան կազմաքանդում է բարեվարքության ազգային համակարգի ամբողջականությունը, այդ թվում՝ նրա զինվորական հենասյունը:

Ջոն Մաք Միլլանը (John McMillan)՝ Ավստրալիայի համագործակցության և զինված ուժերի հարցերով օմբուդսմանը, իր բազմակողմանի փորձից ելնելով, պնդում է, որ «կոռուպցիայի դեմ պայքարը օմբուդսմանների գրասենյակների գլխավոր խնդիրը կամ անգամ՝ հիմնական խնդիրներից մեկը չէ: Այդ նպատակին ծառայելու համար այդ գրասենյակները չունեն անհրաժեշտ միջամտող լիազորություններ, օրինակ՝ քողարկված դիտում կատարելը, հեռախոսային խոսակցությունները լսելը կամ հարցաքննության համար կասկածյալներին ձերբակալելը: Այս գործառույթները նաև շատ միջոցներ են պահանջում և գտնվում են օմբուդսմանի գրասենյակների մեծ մասի հնարավորություններից դուրս: Փոխարենը, օմբուդսմանների գրասենյակների ունեցած կարևորագույն գործառույթը ունի երկու ուղղվածություն՝ զբաղվել պետական մարմինների որոշումների կայացման և ծառայությունների մատուցման գործընթացներում թույլ տրված խախտումների վերաբերյալ հասարակության անդամների կողմից ներկայացված բողոքներով և դեպքից դեպք սեփական նախաձեռնությամբ քննություններ անցկացնել՝ կառավարության ամբողջ գործունեության կամ առանձին գերատեսչություններում առկա համակարգային խնդիրների առնչությամբ»[173]:

Այնուամենայնիվ, կոռուպցիոն երևույթների դեմ միասնական պայքարի շրջանակներում օմբուդսմանի ինստիտուտն ունի հետևյալ արժանիքներն ու կարողությունները՝

- օմբուդսմանի գրասենյակի բուն գոյությունը և այն փաստը, որ պաշտպանական գերատեսչությունում աշխատող յուրաքանչյուր տղամարդ և կին իրավունք ունեն նրան ներկայացնելու քաղաքական, վարչական կամ զինվորական իշխանության մարմինների կողմից կայացված որոշման կամ իրականացված գործունեության արդյունքում ստեղծված որևէ խնդիր, արդեն իսկ հզոր երաշխիք է հանդիսանում նշված մարմինների ներկայացուցիչների կողմից իրավաչափորեն և բարեվարքության սահմաններում գործելու համար.
- պաշտպանության գերատեսչությունից դուրս այնպիսի ինստիտուտի ստեղծումը, որը կաշկանդված չէ վերադասության աստիճանակարգության շրջանակներով, այլընտրանքայնության զգացում է առաջացնում այն դեպքերում, երբ որևէ մեկը կարծում է, որ հնարավոր է, որ կամ իրականում տեղի է ունեցել կոռուպցիոն որոշակի դրսևորում: Պաշտպանության ոլորտում ներգրավված մարդիկ ունեն այս տարբերակը և գիտեն, որ կազմակերպական խիստ ընթացակարգերին հետևելու պահանջը իրենց չի պարտավորեցնում լռության մատնել կոռուպցիոն վարքագծի իրենց հանդիպած դրսևորումները.
- օմբուդսմանի մատչելիությունը ստեղծում է կոռուպցիայի այն «թեթև» դեպքերը քննելու հնարավորությունը, որոնք սովորաբար դուրս են մնում դատական և վարչական կարգով կամ զինվորական ընթացակարգերի միջոցով նշանակվող պատիժների կիրառման ոլորտից: Այնուամենայնիվ, նման թեթև դեպքերը հաճախ դառնում են այն բացիլները, որոնք ոչ շատ ժամանակ բզկտում են անգամ այնպիսի ամուր համակարգեր, ինչպիսին պաշտպանության ոլորտն է.
- օմբուդսմանի գրասենյակների կողմից պաշտպանության ոլորտի բոլոր որոշումների կայացման գործընթացը ուսումնասիրելու հնարավորությունը, ինչը գործնականում ընդգրկում

[173] Ջոն Մաք Միլլանի ելույթի թեզերը «Հակակոռուպցիոն միջոցառումներ, լավ կառավարում և մարդու իրավունքներ» թեմայով ՄԱԿ-ի կոնֆերանսի համար, Լեհաստան, 8-9 նոյեմբերի, 2006 թ., John McMillan's speaking notes for the U.N. Conference on Anti-Corruption Measures, Good Governance and Human Rights, Poland, 8-9 November 2006:

է պետական մարմինների մեծ մասը, և տեղեկատվության աղբյուրների լայն շրջանակի առկայության դեպքում՝ իրականացվում է համակարգված, մշտապես և հանկարծակի ձևով, համապատասխան անձանց համար անընդհատ արվող մի հիշեցում է այն մասին, որ իրենց աշխատանքը դիտարկվում է ներսից և դրսից, և որ կոռուպցիայի իրական կամ ենթադրյալ փաստի մասին ցանկացած պնդում կարող է սեղմել ահազանգման ձգանը՝ որոշումների կայացման կամ դրանց կատարման գործընթացի ցանկացած փուլում.

- գաղտնի փաստաթղթերին ծանոթանալու և շինություններ մուտք գործելու օմբուդսմանի իրավունքը հզոր զսպող գործոն է հանդիսանում փաստաթղթերի կեղծումը, ապացույցների խեղաթյուրումը և ընթացակարգերի՝ կոռուպցիան հնարավոր դարձնող խախտումները կանխելու ուղղությամբ.
- օմբուդսմանի կողմից իր աշխատանքի արդյունքները հրապարակայնացնելու և կոռուպցիոն երևույթների մեջ ներգրավված՝ առանց բացառության բոլոր քաղաքական գործիչների, զինվորական և քաղաքացիական ծառայողների «անունները տալու» կարողությունը նախազգուշացնում է հանդիսանում յուրաքանչյուր ծառայողի համար, որպեսզի նրանք իրենց հեռու պահեն կոռուպցիայից, եթե չեն ուզում վտանգել իրենց պատիվն ու ծառայությունը.
- այն փաստը, որ յուրաքանչյուր քաղաքացի, այլ ոչ միայն զինծառայողները, իրավունք ունի օմբուդսմանի գրասենյակի ուշադրությունը հրավիրելու պաշտպանության ոլորտի խնդիրների վրա, հասարակության (այսինքն՝ անվտանգության սպառողների և ազգային պաշտպանության պատվիրատուների) և զինված ուժերի միջև առաջացնում է միասնության շատ կարևոր զգացումը, որը հանդիսանում է ազգային համընդգրկուն միասնության հենասյուններից մեկը:

Այսպիսով, պաշտպանության հարցերով օմբուդսմանը կարևոր դեր է խաղում այդ ոլորտի ինստիտուցիոնալ առողջությունն ապահովելու, դրա կառավարման և գործունեության որակը բարձրացնելու, ինչպես նաև պաշտպանության ոլորտում ներգրավված անձանց՝ սոցիալական և ազգային միասնության կայացման նպատակը և մասնագիտական ամենախիստ պահանջները բավարարող բարոյական նկարագիրը ամրապնդելու գործում: Ինչպես նշել է Ջոն Մաք Միլլանը՝ «օմբուդսմանի շատ գրասենյակներ իրենց տեսնում են որպես բողոքների քննարկման սկզբունքների, տեղեկատվության ազատության իրավունքի ապահովման և ահազանգող անձնաց պաշտպանության առաջամարտիկներ: Դրանք բոլորը հանդիսանում են այն ժողովրդավարական արժեքների անքակտելի մասը, որոնք հզորացնում են կառավարման համակարգը և արգելք ու զսպանակ հանդիսանում կոռուպցիոն և վնասակար երևույթների համար»[174]:

Կոռուպցիայի դեմ պայքարի համաշխարհային փորձի կարևոր դասերից մեկն այն է, որ բազմակողմանի ռազմավարությունը, որն իր մեջ համադրում է քաղաքական, սոցիալական և տնտեսական բարեփոխումների անցկացումը, ունի բարեվարքության ազգային համակարգի բարելավումը հաջողությամբ ավարտելու ավելի մեծ հնարավորություններ, քան հակակոռուպցիոն առանձին գործողությունները՝ անկախ նրանից, թե որքանով են դրանք վճռական կամ օրակարգային[175]: Այդ իսկ պատճառով, պաշտպանության հարցերով օմբուդսմանի ինստիտուտի ստեղծումը ցանկացած հակակոռուպցիոն ռազմավարության կարևոր բաղադրիչներից մեկն է: Աշխարհում չկա երկու լրիվ նույնանման մոդել (Պատուհան 19.5-ում տե՛ս օմբուդսմանի գաղափարի շատ յուրահատուկ կիրառման օրինակը): Օմբուդսմանի որևէ մոդել կարող է հաջողությամբ կիրառվել միայն այն դեպքում, եթե այն նախագծվել է իր ստեղծմանը հանգեցրած պահանջները բավարարելու համար: Այնուամենայնիվ, տարբեր երկրներում պաշտպանության հարցերով օմբուդսմանների աշխատանքի դրական փորձից բխող որոշ սկզբունքային նկատառումներ կարող են օգտակար լինել այլ երկրների կամ պաշտպանական գերատեսչությունների կողմից օմբուդսմանի ինստիտուտի մշակման աշխատանքների ընթացքում՝

- Տեսլականը. Պաշտպանության (կամ զինված ուժերի) հարցերով օմբուդսմանի ինստիտուտի ներդրումը հասարակությանն ու պաշտպանական գերատեսչությանը պետք է համոզի,

[174] Նույն տեղում:

[175] Ռիք Շթափենհարսթ և Սահր Ջոն Քփանդի, «Պայքար կոռուպցիայի դեմ. համազգային բարեվարքության ամրապնդման մոդելին ընդառաջ», (Վաշինգտոն, Համաշխարհային բանկ, 1999 թ.), Rick Stapenhurst and Sahr John Kpundeh, Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity (Washington, DC: World Bank, 1999):

որ պետական մարմինները (խորհրդարանը, կառավարությունը, պետության գլուխը և դատական համակարգը) գործում են արդարացի, արդյունավետ, հաշվետու և թափանցիկ կերպով՝ սահմանադրաիրավական դաշտի շրջանակներում և ժողովրդավարության ու ազգային բարոյականության արժեքներին համահունչ: Փոխադարձ վստահության ձևավորումը և պահպանումը կենսականորեն կարևոր են պետության ներսում քաղաքացիական-զինվորական փոխհարաբերությունների և ազգային անվտանգության շահերի տեսանկյունից: Վստահությունը՝ որպես ընկալում, հավատն է համակարգի և վերջինիս կողմից ազգային անվտանգության, պաշտպանության և այլ ոլորտներին առնչվող ցանկացած ճգնաժամ հաղթահարելու կարողության նկատմամբ:

- Դերը. Պաշտպանության հարցերով օմբուդսմանի դերը պետք է լինի՝ նպաստել զինծառայողների, պաշտպանության ոլորտում ներգրավված այլ անձանց և այս ոլորտի քաղաքական ղեկավարության բարոյական նկարագրի և հեղինակության ամրապնդմանը: Այս առումով, օմբուդսմանին վերապահված է երկխոսության, փոխադարձ հարգանքի, ինչպես նաև առկա խնդիրների ու նպատակների միասնական ընկալման ուղղությամբ ակտիվ և համընդգրկուն քայլերի միջոցով կոնսենսուսի ձևավորման դերակատարումը:
- Առաքելությունը. Օմբուդսմանի հիմնական առաքելությունն է նպաստել պաշտպանության ոլորտի քաղաքական, վարչական և զինվորական ղեկավարության գործունեության ու նրանց նկատմամբ վստահության խթանմանը, քանի որ բարոյական նկարագրի և բարեվարքության ամրապնդման գործի հաջողության համար պահանջվում են ձեռքբերումների փաստարկված ապացույցներ: Օմբուդսմանի գրասենյակը հասարակությանը պաշտպանում է պաշտպանության նախարարության և զինված ուժերի հետ նրա հարաբերություններում: Այն նպաստում է, որպեսզի թույլ տրված վարչական սխալները վերացվեն այնպիսի քայլերի միջոցով, ինչպիսիք են՝ նախարարության վարչական գործողությունների առթիվ բերված գանգատների անկախ ուսումնասիրություն կատարելը, հաշվետու և արդյունավետ, իրավաչափ, արդարացի, թափանցիկ և պատասխանատու հանրային կառավարումը խթանելը, կառավարության վարչական գործողությունների առթիվ ներկայացված գանգատների լուծման ուղղությամբ քաղաքացիներին աջակցություն ցուցաբերելը, հաշվետվողականության ապահովման մոտեցումներ և սկզբունքներ մշակելը, տարբեր մարմինների կողմից օրենքի պահանջների կատարումը ստուգելը և այլն: Սակայն օմբուդսմանի առաքելությունը չի կայանում կառավարության, պաշտպանության նախարարության կամ զինված ուժերի փոխարեն որոշում կայացնելու կամ նրանց որոշումներին հակադրվելու մեջ: Իրականում, օմբուդսմանի ինստիտուտը գոյություն ունի նրա համար, որպեսզի իր իրավասության շրջանակներում այդ մարմիններին, ինչպես նաև զինված ուժերի քաղաքացիական և զինվորական ղեկավարությանը քաջալերի, որպեսզի նրանք անընդհատ հիշեն հասարակության առջև, ինչպես նաև զինվորական և քաղաքացիական անձանց հանդեպ իրենց ունեցած պարտականությունների մասին, որպեսզի նշված մարմինները գործեն ողջամտության սահմաններում, օրենքների և իրավակիրառ լավագույն պրակտիկային համապատասխան և ապահովեն հարգանքը զինված ուժերի ավանդական բարոյական նկարագրի նկատմամբ: Պաշտպանության հարցերով օմբուդսմանը պետք է աշխատի հասնել նրան, որ երկրի պաշտպանության ոլորտը վերածվի մի այնպիսի ինստիտուտի, որը յուրային է և անհրաժեշտ համայնքի բոլոր անդամների համար:

Պատուհան 19.5. Օմբուդսմանի գաղափարի կիրառումը պաշտպանության ոլորտում գնումների բարեվարքությունն ամրապնդելու ուղղությամբ

2006 թ. սկսած՝ Կորեան իրականացնում է Զինվորական գնումների կառավարման ծրագիրը (ԶԳԿԾ, Defence Acquisition Programme Administration, DAPA): Այն հիմնադրվել է պաշտպանության ոլորտի գնումների բարեվարքության և կոռուպցիայի հետ կապված նախկինում գոյություն ունեցած լրջագույն խնդիրներին ի պատասխան և թափանցիկության ապահովման նպատակով բարեփոխումների շուրջ քաղաքացիական հասարակության կողմից գործադրվող ճնշումների ներքո:

2003 թ. պաշտպանության ոլորտում գնումների գործընթացի արմատական բարեփոխումները նախապատրաստելու համար ստեղծվեց հատուկ հանձնաժողով: ԶԳԿԾ-ն հիմնադրվեց 2006 թ. հունվարին՝ նոր օրենքի համաձայն: Նրա առջև խնդիր դրվեց զբաղվել պաշտպանության ոլորտի գնումներով՝ ապահովելով գործընթացի թափանցիկությունը, արդյունավետությունը, մասնագիտական որակը և հաշվետվողականությունը: ԶԳԿԾ-ի ստեղծման պահի դրությամբ նրա անձնակազմի 50%-ը կազմում էին քաղաքացիական ծառայողները, ինչը կարևոր էր դեպի կառավարման նախկինում անձեռնմխելի և անգամ «սուրբ» համարվող ոլորտը առաջին քայլը կատարելու համար: Քաղաքացիական հասարակությանը մասնակցություն ունենալում ներգրավելը ևս մեկ նվաճում հանդիսացավ Կորեայի համար:

ԶԳԿԾ-ի տրամադրության տակ գտնվող գործիքակազմն ընդգրկում էր՝ Ծրագրի իրականացման կոմիտեն, բարեվարքության դաշնագրերը, օմբուդսմանի ծրագրերն ու «իրական անունների» քաղաքականությունը: «Թրանսփարենսի ինթերնեշնլ» կազմակերպության, ԶԳԿԾ-ի և Աուդիտի և տեսչական վարչության առաջարկությունների հիման վրա նշանակվեց քաղաքացիական երեք օմբուդսման: Վերջինները գործունեության սկզբունքներն են՝ անկախությունը, հետևողականությունը, մասնակցային մոտեցումը, թափանցիկությունն ու չեզոքությունը: Օմբուդսմանների խումբը հավաքվում է շաբաթական մեկ անգամ, հանդես է գալիս առաջարկություններով և հրապարակում իր գործունեության արդյունքները: ԶԳԿԾ-ի օմբուդսմանի ինստիտուտը նման մարմինն օրենքի հիման վրա ստեղծելու Կորեայի առաջին փորձն էր, և առաջին անգամն էր, երբ քաղաքացիական հասարակությունը մասնակցում էր պաշտպանության ոլորտում գնումների գործընթացի դիտարկմանը: Առաջին անգամ հին գործելաոճում կատարվեցին փոփոխություններ, ինչը նպաստեց համագործակցության հնարավորությունների մեծացմանը:

Այս զարգացումներից կարելի է քաղել հետևյալ դասերը՝

1. քաղաքացիական հասարակության մասնակցությունը հնարավոր և արժեքավոր է յուրաքանչյուր փուլում.
2. արտաքին, մասնակցային դիտարկումը կենսականորեն կարևոր է բարեվարքությունը խթանելու համար.
3. փորձագետների ներգրավումը նույնպես շատ կարևոր է քննությունների արդյունքների հանդեպ վստահությունն ապահովելու համար.
4. համերաշխ և համագործակցային մոտեցումը հանգուցային դեր է խաղում կամավոր փոփոխությունները խթանելու գործում.
5. փոփոխությունների շարունակականության ապահովումը կարևոր է և նույնքան դժվար, որքան և դրանց հասնելը:

***Աղբյուրը.* Հիմնված է *«Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպության Կորեայի ներկայացուցչության գլխավոր քարտուղար և Կորեայի Զինվորական գնումների կառավարման ծրագրի օմբուդսման Սունգ-Գու Կանգի* ներկայացման վրա, որն արվել է «Բարեվարքության ամրապնդումը» թեմայով ՆԱՏՕ-ի կոնֆերանսի ընթացքում, Մոնտերեյ, Կալիֆոռնիա, *25-27 փետրվարի, 2009 թ., Based on the presentation of Sung-Goo Kang, Secretary-General of Transparency International Korea and Representative Ombudsman at the Defence Acquisition Programme Administration in Korea to the NATO Building Integrity conference in Monterey, California, 25-27 February 2009*:**

- Գործառույթներն ու լիազորությունները. Անկախ ընտրված մոդելից, պաշտպանության հարցերով օմբուդսմանի հիմնական գործառույթը պետք է լինի պետական ծառայողների գործողությունների դեմ բերված յուրաքանչյուր և ամեն տեսակ գանգատի քննությունը: Այս գործառույթի հիմնական արդյունքը ոչ թե սոսկ օրենքի կամ իրավունքի խախտումը պարզելն է, այլ պաշտպանական գերատեսչության ներսում և ընդհանրապես հասարակության մեջ համախմբվածությանը նպաստելը: Համախմբվածությունը նշանակում է այն նպատակների միասնությունը, որոնք ուղղված են ընդհանուր խնդիրների իրագործմանը:
  Եթե տվյալ երկրում առկա սպասումների մակարդակը բարձր է, ապա ընտրված մոդելը պետք է մոտ լինի դասական մոդելին, երբ պաշտպանության հարցերով օմբուդսմանը լիազորված է քննելու պետական և մասնավոր հատվածի բոլոր բնագավառները, այդ թվում՝ ապրանքների և ծառայությունների տրամադրմանն ու օգտագործմանը առնչվող ոլորտներում: Զինվորական ծառայությունը, արտաքին հարաբերությունների հարցերը, զինվորական դատարանները, պետության մոբիլիզացիոն ռեզերվների վիճակը, զինվորական առողջապահական և վերականգնողական ծառայությունները և այլ ոլորտներ, գտնվում են այս օմբուդսմանի պատասխանատվության տիրույթում: Օմբուդսմանի գլխավոր պարտականությունը պետք է լինի պաշտպանու-

թյան ոլորտի բոլոր ուղղություններով սահմանադրական իրավունքների և օրենսդրական պահանջների ապահովումն ու դրանց կատարման նկատմամբ հսկողություն իրականացնելը՝ անկախ նրանից, թե արդյոք այդ ոլորտները վերաբերում են պաշտպանության նախարարությանը, զինված ուժերին, պաշտպանական արդյունաբերությանը, թե քաղաքացիական հասարակությանը: Պաշտպանության հարցերով օմբուդսմանն իրավունք ունի քննելու վարչական գործողությունների և զինված ուժերի օգտագործման առթիվ ներկայացվող գանգատները, սակայն, որպես կանոն, չի կարող քննել կարգապահական վարույթների շրջանակներում նշանակված տույժերը, ինչպես նաև որևէ անձի նկատմամբ կիրառված խրախուսանքի միջոցները կամ դրանց կիրառումը մերժելը: Միայն բացառիկ հանգամանքներում նա կարող է քննել զինծառայողների կողմից ներկայացված գանգատները, այն է՝ երբ վերջիններս սպառել են վերադասության կարգով բողոքարկման ներքին մեխանիզմները:

Եթե պետությունը ցանկանում է ունենալ ուժեղ ինստիտուցիոնալ օմբուդսման, ապա վերջինս, արդյունավետ գործելու համար, պետք է օժտված լինի օրենքով ամրագրված անկախության և անկողմնակալության հատկանիշներով, իրավունք ունենա չբացահայտելու խորհրդապահական բնույթի տեղեկատվությունը և անցկացնելու գործուն ստուգումներ և քննություններ: Նման ցանկության պարագայում պաշտպանության հարցերի օմբուդսմանը պետք է հնարավորություն ունենա հարուցելու քննություններ, պարտավոր լինի քննելու բողոքներ, ինչպես նաև՝ ցանկացած դեպք, երբ որևէ անձ, իր իրավասության շրջանակներում, սակայն ոչ իրավաչափ շարժառիթներով, կայացնում է կամայական, անհիմն կամ չպատճառաբանված որոշումներ կամ իր պաշտոնեական լիազորությունների իրականացման ընթացքում գործում է սխալներ կամ թույլ տալիս պաշտոնեական անփութություն:

Թույլ ինստիտուցիոնալ օմբուդսմանի գործառույթները պետք է այնպես սահմանվեն, որպեսզի նրան հնարավորություն տրվի քաղաքացիների հետ աշխատել այնքան, որքան անհրաժեշտ է վերջիններիս խնդիրները լուծելու համար՝ այդպիսով լրացնելով «հաճախորդի և գրասենյակի» միջև առկա բացը:

Օմբուդսմանի իրավասության տարբեր մոդելներն ընդհանուր հայտարարում ընդգրկում են, ոչ սպառիչ կերպով, սակայն հետևյալ լիազորությունները[176]՝ գանգատի առկայության դեպքում կամ սեփական նախաձեռնությամբ քննել ՊՆ ցանկացած վարչական ակտ՝ անկախ դրա վերջնական կամ ընթացակարգային լինելու հանգամանքից, նախաձեռնել այնպիսի կոնֆերանսներ, հարցումներ, հանդիպումներ կամ ուսումնասիրություններ, որոնք կարող են բարելավել ՊՆ և զինված ուժերի գործունեությունը կամ նվազեցնել վիճելի վարչական ակտերի կայացման վտանգը, ինչպես նաև մասնակցել նման նախաձեռնությունների կամ դրանց շրջանակներում համագործակցել առանձին քաղաքացիների և գերատեսչությունների հետ, բացի այդ՝ կատարել հարցումներ և պաշտպանական գերատեսչության ցանկացած անձից ստանալ անհրաժեշտ տեղեկատվությունը, առանց նախազգուշացման մուտք գործել ցանկացած զորամաս և անցկացնել ստուգում, ցանկացած անձի հրավիրել երդման տակ ցուցմունք տալու կամ այնպիսի փաստաթուղթ կամ որևէ այլ ապացույց տրամադրելու, որը ողջամտորեն կարող է վերաբերելի լինել քննության առարկա հանդիսացող հարցերին, պահպանել գանգատներին և քննություններին առնչվող ցանկացած տեղեկատվության խորհրդապահությունը և, վերջապես, կազմել օմբուդսմանի գրասենյակի բյուջեն և կառավարել այն:

- Արժեքները.[177] Անկախությունն ու անկողմնակալությունը հանդիսանում են օմբուդսմանի ինստիտուտի ատրիբուտները՝ այն հիմքը, որի վրա պետք է կառուցվի գրասենյակը: Անկախությունն անհրաժեշտ է փաստացի և տեսանելի անկողմնակալությունը ապահովելու և օմբուդսմանի և նախարարի միջև սերտ համագործակցություն հաստատելու համար: Օմբուդսմանի բարեվարքությունը կայանում է նրա կողմից վարքագծի, բարոյականության կամ էթիկայի խստապահանջ

[176] Ըստ ԱՄՆ Օմբուդսմանների ընկերակցության՝ «Օմբուդսմանի մասին մոդելային օրենքը նահանգների իշխանությունների համար» փաստաթղթի, (Դեյթոն, Օհայո, փետրվար, 1997 թ.), United States Ombudsman Association, Model Ombudsman Act for State Governments (Dayton, Ohio, February 1997):

[177] Արժեքները կարող են մեկնաբանվել նաև որպես «ստանդարտներ» կամ «չափորոշիչներ»: Տես Օմբուդսմանների միջազգային ընկերակցություն (ՕՄԸ), «Օմբուդսմանների միջազգային ընկերակցության լավագույն փորձի օրինակներ», (ՕՄԸ գործունեության չափորոշիչների հավելված), 2-րդ խմբագրություն (31 մարտի, 2008 թ.), International Ombudsman Association, International Ombudsman Association Best Practices (A Supplement to IOA's Standards of Practice), Version 2 (March 31, 2008):

նորմերն անշեղորեն պահպանելու մեջ. նրա վարքագիծը պաշտպանության ոլորտում ներգրավված անձանց պետք է համոզի, որ նրանց նվիրվածությունը պետք է դրսևորվի դեպի պետությունն ու վերջինիս ժողովրդավարական քաղաքական համակարգը, որի շրջանակներում հենց կպահպանվեն իրենց իրավունքներն ու վաստակած արտոնությունները՝ այսպիսով, հնարավորություն տալով նրանց իրենց ջանքերը գործադրելու դրական տրամադրվածությամբ և պատասխանատու կերպով: Օմբուդսմանը պետք հեշտ հասանելի լինի զինվորական և քաղաքացիական ծառայողների, ինչպես նաև այլ քաղաքացիների ու գործարարների համար: Նա պետք է հնարավորություն ունենա մուտք գործելու ցանկացած զինվորական ճամբար, ստորաբաժանում, այլ աշխատանքային միջավայր, կատարելու ցանկացած տեղեկատվության հարցում և ստանալու ցանկացած տեղեկատվություն, որը վերաբերում է քննության ընթացքում գտնվող գործին, ընդ որում՝ ապահովագրված լինելով այդ փաստաթղթերն իրենից հետ պահանջվելու հնարավորությունից: Խորհրդապահությունը օմբուդսմանին պետք է օգնի շահելու մարդկանց վստահությունը իր ինստիտուտի նկատմամբ: Օմբուդսմանների գրասենյակների ունեցած դերակատարման բնույթը պահանջում է, որ աշխատակազմի ցանկացած անդամ ունենա բարձր պրոֆեսիոնալ մակարդակ, նրանց պրոֆեսիոնալ աշխատանքով բարձրացվում է պաշտպանության ոլորտի ինստիտուտների և ընդհանրապես պետական մարմինների պրոֆեսիոնալիզմի մակարդակը: Օմբուդսմանը պետք է լինի քաղաքապես չեզոք: Բացի այդ, նա չի կարող պաշտոնապես կամ ոչ պաշտոնապես հարել որևէ միավորման կամ կառույցի, որը կարող է հանգեցնել շահերի իրական կամ այդպես ընկալվող բախման կամ վարկաբեկել օմբուդսմանի չեզոքությունը:

- Նշանակումը. Անկախ կիրառվող մոդելից, օմբուդսմանը պետք է նշանակվի խորհրդակցությունների արդյունքում, որոնցում պետք է ներգրավված լինեն առնվազն՝ պաշտպանության նախարարը և խորհրդարանի համապատասխան հանձնաժողովը: Վերջինիս ունեցած լիազորություններից մեկն է հանդիսանում խնդրել ոչ միայն նախարարին, այլ նաև նախարարության ղեկավար կազմի կամ ցանկացած այլ ներկայացուցչի ցուցմունքներ տալ առանձին հարցերի վերաբերյալ:
- Աշխատակազմի համալրումը. Օմբուդսմանի տարբեր գրասենյակներ որդեգրել են հաստիքների համալրման տարբեր մոտեցումներ, հատկապես այն հարցի հետ կապված, թե ինչպիսին պետք է լինի հավասարկշռությունը մի կողմից անկախ քաղաքացիական աշխատակազմի և մյուս կողմից՝ անհրաժեշտ զինվորական գիտելիքների ու փորձի միջև: Զինված ուժերի հարցերով Գերմանիայի խորհրդարանական հանձնակատարը իրավունք ունի ընտրելու աշխատակազմի անդամներին: Գրասենյակը բաղկացած է մոտ 60 աշխատակցից, և նրանց մոտ կեսը հանդիսանում են միջին-բարձրագույն և բարձրագույն կոչումներ ունեցող ծառայողներ, որոնք անմիջապես զբաղվում են հանձնակատարին ներկայացված գանգատների ուսումնասիրությամբ[178]: Ավստրալիայի զինված ուժերի օմբուդսմանի գրասենյակը համալրված է Ավստրալիայի հանրային ծառայության աշխատակիցներով: Որևէ զինծառայող օմբուդսմանի գրասենյակի կողմից իրականացվող ուսումնասիրություններին չի մասնակցում: Նիդեռլանդների գլխավոր տեսուչի գրասենյակում աշխատում են 16 զինծառայող և 13 քաղաքացիական անձ, ընդ որում՝ գլխավոր տեսուչի և աշխատակազմի ղեկավարի պաշտոններում նշանակումներն արվում են ռոտացիոն կարգով՝ զորքերի երեք տեսակների կազմից[179]:
- Թափանցիկություն և հաշվետվողականություն. Պետք է նախատեսվի նշանակող մարմնին և ընդհանրապես հասարակությանը օմբուդսմանի գործունեության վերաբերյալ տեղեկատվություն ներկայացնելու պարտականությունը: Օմբուդսմանը, առնվազն տարին մեկ անգամ, պետք է իր գործունեության ընդհանուր հաշվետվությունը ներկայացնի նշանակող մարմնին, քաղաքականություն մշակող այլ մարմիններին և հանրությանը[180]: Այս պարտականությունը

[178] Կարլ Գլյումես, «Զինված ուժերի խորհրդարանական հանձնակատարը և նրա դերը Դաշնային զինված ուժերի նկատմամբ խորհրդարանական վերահսկողություն իրականացնելու և զինծառայողների գանգատները քննարկման առարկա դարձնելու ուղղությամբ», էջ 17, Karl Gleumes, The Parliamentary Commissioner for the Armed Forces: Her Role in Exercising Parliamentary Control over the Federal Armed Forces and Processing Petitions from Service Personnel, 17:

[179] Տես Կանադայի զինված ուժերի օմբուդսմանի ինտերնետային կայքը՝ (www.ombudsman.forces.gc.ca):

[180] Գրասենյակների մեծ մասը հանդես է գալիս տարեկան հաշվետվություններով, որոնցում ներկայացվում են նախորդ տարվա ընթացքում իրականացված գործունեությունը և հարցումների թիվը, ոչ պաշտոնական ուղիներով լուծված գործերի թիվը, ավարտված և ընթացքի մեջ գտնվող քննությունների թիվը, արված առաջարկները և տեղեկատվություն այն մասին, թե արդյոք այդ առաջարկներն իրականացվել են, թե ոչ:

կարող է կատարվել մի շարք ձևերով՝ հանրամատչելի բրոշյուրներ և տեղեկատվական ձեռնարկներ, պրակտիկան բարելավելու նպատակով թողարկվող ուղեցույցներ, որոնք անհատներին և տարբեր մարմիններին կողմնորոշում են, թե ինչպես համագործակցել օմբուդսմանի գրասենյակի հետ, ՊՆ-ում և զինված ուժերում կատարված տեսչական այցերի մասին հաշվետվություններ, ՊՆ-ում և զինված ուժերի վարչական գործողությունների առթիվ կատարված քննությունների արդյունքների մասին հաշվետվություններ, օմբուդսմանի ինտերնետային կայքն ու էլեկտրոնային տեղեկատուները, որոնք ներկայացնում են քննությունն ավարտված գանգատներով ամենաթարմ ուսումնասիրություններ, որոնք կարող են օգտակար լինել նաև լայն լսարանի համար, տարբեր պաստառներ, որոնք պարզաբանում են օմբուդսմանի դերն ու նրա կողմից մատուցվող ծառայությունների բնույթը, խորհրդարանական հանձնաժողովներին օմբուդսմանի կողմից ներկայացվող միջնորդություններ և այլն[181]:

Հետևություն

Օմբուդսմանի ինստիտուտը հանդիսանում է պետության քաղաքական, գործադիր և անվտանգության համակարգերի «հորիզոնական» հաշվետվողականության ամենանշանակալից հանգուցային տարրերից մեկը: Պաշտպանության հարցերով օմբուդսմանի առկայությունը պետք է երաշխիք հանդիսանա պաշտպանության ոլորտի քաղաքական, վարչական և հրամանատարական ատյանների, ինչպես նաև կառավարության և հանրային կառավարման մարմինների ոչ իրավաչափ բոլոր գործողությունների դեմ՝ միևնույն ժամանակ ապահովելով, որ զինծառայողների, քաղաքացիական աշխատողների և քաղաքացիական հասարակության ունեցած իրավունքներն ու պարտականությունները համահունչ լինեն ժողովրդավարական նորմերին և արժեքներին:

Օմբուդսմանի մոդելի ունեցած ճկունությունը նշանակում է, որ պաշտպանության ոլորտի բարեվարքությունը կարող է խթանվել մի շարք ճանապարհներով՝ քննություններ անցկացնելու, հաշվետվություններով և հրապարակային ելույթներով հանդես գալու, խորհրդարանական միջնորդություններ ներկայացնելու և կառավարության բարձրաստիճան պաշտոնյաների հետ հանդիպումներ ունենալու միջոցով: Ամեն դեպքում, սա պետք է լինի մի գրասենյակ, որն անկախ կերպով ստանում և քննում է չարաշահումների մասին հաղորդումները:

Համապետական և զուտ պաշտպանության ոլորտի բարեվարքության ամրապնդման գործում արդյունավետ գտնվելու համար օմբուդսմանի ինստիտուտը և նրա ունեցած գործառույթները պետք է նախատեսված լինեն օրենքով, պաշտպանված լինեն կամայական փոփոխություններից և գրաքննությունից, ունենան համարժեք բյուջե և անկողմնակալ աշխատակազմ, ինչպես նաև հեշտությամբ հասանելի լինեն ցանկացած զինծառայողի և այլ քաղաքացու համար: Այդ դեպքում օմբուդսմանի ինստիտուտը գործադիր իշխանության մարմիններին կստիպի հարգանքով վերաբերվել իր առաջարկություններին և գործել դրանց համապատասխան, ներառյալ՝ այն առաջարկները, որոնք ուղղված են պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության ամրապնդմանը:

[181] Ցանկի հիմքում ընկած է Ավստրալիայի, Կանադայի, Գերմանիայի, Նորվեգիայի և ԱՄՆ օմբուդսմանների գրասենյակի փորձը:

ԳԼՈՒԽ 20.

ՊԱՇՏՊԱՆԱԿԱՆ ԱՐԴՅՈՒՆԱԲԵՐՈՒԹՅՈՒՆԸ ՈՐՊԵՍ ԴԱՇՆԱԿԻՑ ԿՈՌՈՒՊՑԻԱՅԻ ՆՎԱԶԵՑՄԱՆ ԳՈՐԾՈՒՄ

Հակակոռուպցիոն համակարգի արդյունավետ գործունեության համար անհրաժեշտ է պաշտպանական արդյունաբերության համագործակցությունը: Պաշտպանության ոլորտի մատակարարները հետզհետե ընդունում են կորպորատիվ սոցիալական պատասխանատվության և լեգիտիմացման կարևորությունը, որը կապված է ավելի մեծ թափանցիկության հետ: Այս գլխում քննարկվում են պաշտպանության ոլորտի երկու հիմնական կապալառուների կողմից իրականացվող բարեվարքության ամրապնդման քաղաքականությունները, և ներկայացվում այն հիմնական միջոցները, որոնք կարող են ձեռնարկվել պաշտպանական արդյունաբերության և կառավարությունների կողմից՝ պաշտպանության ոլորտի բարեվարքությունը խթանելու նպատակով:

1. Պաշտպանական արդյունաբերությունը որպես կոռուպցիայի նվազեցման լուծումների բաղադրիչ. Ամերիկյան մոտեցումը

Երբեմն փաստարկներ են հնչում են, որ որոշ շուկայական տնտեսություններում կոռուպցիան պարզապես հանդիսանում է շուկայում աշխատելու գինը: Նման դատողությունների հետևանքը լինում է այն եզրակացությունը, որ կոռուպցիայի դեմ պայքարի միջոցները զուր են և անիմաստ: Պետք է պարզապես ընդունել բիզնես գործունեության վրա դրվող այս հարկը և շարժվել առաջ: Այս տեսակետը, սակայն, չի ընկալում կոռուպցիայից բխող իրական չարիքները: Կոռուպցիան խաթարում է հավատը պետությունների և կորպորացիաների նկատմամբ, ցածրացնում պետական միջոցների հաշվին մատակարարվող ապրանքների և ծառայությունների որակը և խոչընդոտում հենց ազատ շուկայական տնտեսության արդյունավետ գործունեությունը: Բարեբախտաբար, այս տեսակետը պակաս վստահելի է դառնում այսօրվա փոխկապակցված աշխարհում, որտեղ լայնածավալ կոռուպցիան (որը վերջում գրեթե միշտ բացահայտվում է) հրապարակայնացվում է և քննադատվում՝ վնաս հասցնելով դրան մասնակցած կողմերից յուրաքանչյուրին:

Վերջին տարիներին պաշտպանական արդյունաբերությունը հեղեղվել է ամբողջ աշխարհում դրսևորվող կոռուպցիոն վարքագծի մեղադրանքներով: Սա նշանակալիորեն նվազեցրել է վստահությունը արդյունաբերության այս ոլորտի նկատմամբ, որը մեծապես կախված է հանրային միջոցների հատկացումներից: Հետևաբար, հնարավոր է, որ այնքան էլ համարժեք չհնչի այն պնդումը, որ արդյունաբերության և կառավարության միջև գործընկերությունը հանդիսանում է կոռուպցիայի դեմ պայքարելու միակ արդյունավետ միջոցը: Սակայն եթե մի քայլ հետ կատարենք ու հարցին նայենք որոշակի հեռավորությունից, ապա տրամաբանական կթվա, որ կոռուպցիայի խնդրի լուծմանը պետք է մոտենալ ինչպես առաջարկի կողմից, այն է՝ որպես կանոն, պաշտպանական արդյունաբերության, այնպես էլ պահանջարկի կողմից՝ սովորաբար ի դեմս պետական կառավարման մարմինների ու պաշտոնատար անձանց:

Այս կետում քննարկվում է կոռուպցիայի առաջարկի կողմը՝ հատուկ ուշադրություն դարձնելով պաշտպանության ոլորտի հիմնականում ԱՄՆ-ում գործող կորպորացիաների, մասնավորապես՝ «Լոքհիդ Մարտին» (Lockheed Martin) ընկերության դրական փորձի վրա՝ նպատակ ունենալով ապահովել բիզնես գործունեության իրականացումը բարձր բարոյական նորմերին համապատասխան:

Պաշտպանական արդյունաբերության նախաձեռնությունը (ՊԱՆ)

ԱՄՆ պաշտպանության ոլորտի հիմնական կապալառուների մեծ մասը միացել են ՊԱՆ-ին: Այս նախաձեռնությունը գործի է դրվել 1986 թ.՝ ի պատասխան արդյունաբերության այս ճյուղի նկատմամբ հանրային վստահության խաթարմանը, որը հետևանքն էր արդյունաբերության մեջ և Պաշտպանության դեպարտամենտի ներսում յուրացման, վատնման և չարաշահման այն լայնածավալ պրակտիկայի, որը բացահայտվեց և հրապարակայնացվեց: ՊԱՆ-ին միացած բոլոր կողմերը համաձայնել են ընդունել և կիրառել ինքնակառավարման համապատասխան վեց սկզբունքները, որոնք ներկայացված են Պատուհան 20.1-ում:

ՊԱՆ-ը ստորագրելով՝ յուրաքանչյուր կողմ տալիս է իր համաձայնությունը ամեն տարի լրացնելու շատ մանրամասն մի հարցաշար, որի առարկան են հանդիսանում այդ կողմի իրականացրած էթիկայի ծրագրերն ու ունեցած համապատասխան պրակտիկան: Այս հարցաշարերի պատասխաններն ամփոփվում են և ներկայացվում ՊԱՆ-ի Հանրային հաշվետվողականության տարեկան զեկույցում[182]:

Չնայած այն հանգամանքին, որ ՊԱՆ-ի բոլոր անդամների կողմից, այդ վեց սկզբունքները կիրառելու կապակցությամբ, որդեգրվում են տարբեր մոտեցումներ, այնուամենայնիվ, ժամանակի ընթացքում և առաջավոր փորձի փոխանակման գործընթացի հետ մեկտեղ, ԱՄՆ պաշտպանության ոլորտի հիմնական կապալառուների էթիկայի ծրագրերն արդեն իսկ ունեն որոշակի ընդհանուր բաղադրիչներ:

Էթիկայի արդյունավետ ծրագրի բաղադրիչները

ա. Էթիկայի կամ վարքագծի կանոնագրքեր

ՊԱՆ-ի յուրաքանչյուր անդամ ընդունել է իր էթիկայի կանոնագիրքը, որը հաճախ կոչվում է նաև «վարքագծի կանոնագիրք»: Այս փաստաթղթում սահմանվում են այն արժեքներն ու չափանիշները, որոնք ակնկալվում է, որ պետք է պահպանվեն ընկերության ու նրա աշխատակիցների կողմից: Արդյունավետ գործելու համար կանոնագիրքը պետք է արտացոլի տվյալ ընկերության մշակույթը և նրա հավատարմությունը բարեվարքության գաղափարին: ԱՄՆ ընկերությունների կողմից ընդունված շատ կանոնագրքեր, ընկերության որդեգրած արժեքները ամրագրելուց բացի, նախատեսում են նաև համապատասխանության չափորոշիչներ: ՊԱՆ-ի անդամների կանոնագրքերը սովորաբար ներառում են վարքագծի դրսևորումների լայն շրջանակ ընդգրկող չափորոշիչներ՝ խտրական վերաբերմունքից ու հետապնդումներից սկսած՝ մինչև բիզնես քաղաքավարության նորմերը, հակակոռուպցիոն միջոցառումներն ու փայիանումները:

«Լոքհիդ Մարտին» ընկերության կանոնագիրքը, որը կոչվում է «Չափորոշիչների սահմանման, էթիկայի կանոնների և բիզնես վարքագծի կանոնագիրք»[183], գործողության մեջ է այս կորպորացիայի հիմնադրումից ի վեր: Կանոնագիրքն ընդգծում է «Լոքհիդ Մարտին»-ի հավատարմությունը բարեվարքության ամենաբարձր չափորոշիչներին և այն կարևոր դերակատարումը, որն ունի աշխատակիցներից յուրաքանչյուրը այդ հավատարմությունն ապացուցելու գործում: Այն աշխատակիցներին ծանոթացնում է այն արժեքներին, որոնք կարևոր են «Լոքհիդ Մարտին»-ի համար, և այն դերին, որը նրանք ունեն այդ արժեքները պահպանելու գործում: Յուրաքանչյուր աշխատակից պետք է հավաստի, որ ստացել է կանոնագրքի օրինակը, կարդացել է այն և հասկացել և համաձայն է ենթարկվել դրա պահանջներին:

Պատուհան 20.1. Պաշտպանական արդյունաբերության նախաձեռնության ինքնակառավարման սկզբունքները

1. ՊԱՆ-ի յուրաքանչյուր անդամ ընդունում է բիզնես վարքագծի գրավոր կանոնագիրք և կատարում դրա պահանջները: Կանոնագրքով պետք է սահմանվեն այն բարձր բարոյական արժեքները, որոնց պահպանումը ակնկալվում է յուրաքանչյուր անդամ կազմակերպության բոլոր աշխատակիցների կողմից:
2. ՊԱՆ-ի յուրաքանչյուր անդամ իր բոլոր աշխատակիցներին վերապատրաստում է կանոնագրքից բխող նրանց ունեցած անհատական պարտականությունների վերաբերյալ:
3. ՊԱՆ-ի անդամները խրախուսում են կանոնագրքի խախտումների առթիվ ներքին ահազանգման պրակտիկան և խոստանում, որ նման ահազանգերի դեպքում որևէ վրեժխնդրություն չի լինելու:
4. ՊԱՆ-ի անդամները պարտավոր են ինքնակառավարվել՝ գնումների մասին դաշնային օրենսդրության նորմերի կատարումը դիտարկելու ուղղությամբ վերահսկողություն իրականացնելու և այդ նորմերի խախտումների առթիվ իրավասու մարմիններին կամավոր հայտնելու ընթացակարգեր նախատեսելու միջոցով:

[182] 2003 թ. սկսած տարեկան հաշվետվությունները տեղադրվում են ՊԱՆ-ի (DII) ինտերնետային կայքում՝ www.dii.org հասցեով:

[183] Կարելի է բեռնել www.lockheedmartin.com/data/assets/corporate/documents/ethics/setting-the-standard.pdf հասցեից:

5. ՊԱՆ-ի անդամները միմյանց հանդեպ պարտավորություն ունեն կիսելու ՊԱՆ-ի իրականացման ուղղությամբ իրենց ունեցած լավագույն փորձը, և ՊԱՆ-ի յուրաքանչյուր անդամ ապահովում է իր մասնակցությունը Լավագույն փորձի հարցերով տարեկան հավաքին:
6. ՊԱՆ-ի յուրաքանչյուր անդամ հաշվետու է հանրության առջև:

***Աղբյուրը.* «Պաշտպանական արդյունաբերության նախաձեռնության Խարտիայի» III հոդված, *Charter of the Defense Industry Initiative*, Article III: www.dii.org**:

Այսպես, օրինակ, կանոնագրքի հոդվածներից մեկը, որը վերնագրված է՝ «ԱՄՆ-ի սահմաններից դուրս բիզնեսը վարեք էթիկայի կանոններին համապատասխան», ամրագրում է, որ «Լոքհիդ Մարտին»-ի՝ էթիկայի ամենաբարձր չափանիշները պահպանելու պարտավորվածությունը գործում է ամբողջ աշխարհում: Կանոնագիրքը նաև նախատեսում է.

«Կաշառատվությունը, արտահանման և ներմուծման մասին օրենսդրության խախտումները և անօրինական բոյկոտներին մասնակցությունը խաթարում են վստահությունը շուկայական տնտեսության նկատմամբ, քայքայում ժողովրդավարությունը, տնտեսական և սոցիալական առաջընթացը, ինչպես նաև՝ վնասում ցանկացած անձի, ում շահերի պահպանումը կախված է բիզնես գործարքների թափանցիկությունից և վստահելիությունից»[184]:

Սրանում արտահայտվում է «Լոքհիդ Մարտին»-ի հետևյալ արժեքը՝ «Վրա այն, ինչ ճիշտն է»: Այնուհետև նույն հոդվածը աշխատակիցներին պարտավորեցնում է պահպանել այն երկրների ազգային և տեղական օրենքները, որոնցում գործում է «Լոքհիդ Մարտին»-ը: Հոդվածում հստակ նշվում է, որ աշխատակիցները պետք է հատուկ ուշադրություն դարձնեն հակակոռուպցիոն օրենսդրության նորմերի պահպանմանը, որոնք ընդունվել են այդ թվում՝ Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության (ՏՀԶԿ) «Օտարերկրյա պաշտոնատար անձանց կաշառելու դեմ պայքարի մասին» կոնվենցիայի և ԱՄՆ «Օտարերկրյա կոռուպցիոն պրակտիկայի մասին» օրենքի հիման վրա[185]:

բ. Էթիկայի հարցերով պաշտոնական կառույցներ

ԱՄՆ պաշտպանության ոլորտի խոշոր կապալառուների մեծ մասն ունի էթիկայի հարցերով պաշտոնական կառույցներ, որոնք կառավարում և իրականացնում են ընկերության էթիկայի ծրագիրը: Էթիկայի պաշտոնական ծրագրերը օգնում են ապահովելու ընկերության էթիկայի կանոնագրքի իրագործումը: Սովորաբար նման ծրագիրը նպաստում է երկու շատ կարևոր գործառույթի իրականացման՝ (1) հաղորդակցություն, վերապատրաստում և տեղեկատվական ապահովում՝ կապված ընկերության որդեգրած արժեքների, կանոնագրքին նվիրվածության և դրա պահանջների կատարման հետ, և (2) կանոնագրքի կիրարկումը:

Հաղորդակցության և տեղեկատվական ապահովման իր գործառույթներն իրականացնելիս կազմակերպությունը, որպես կանոն, ձգտում է ապահովելու բարեվարքության նորմերի արմատավորումը ընկերության մշակույթում: Շատ առումներով սա հանդիսանում է այն ամենակարևոր գործառույթը, որը կարող է իրականացվել էթիկայի ծրագրի շրջանակներում: Կոռուպցիոն վարքագիծը կանխելու ուղղությամբ ամենագործուն միջոցն է հանդիսանում ապահովել, որ ստեղծվի մի մշակույթ, որի պայմաններում բոլոր աշխատակիցները հասկանում են, որ ոչ պատշաճ գործողություններ թույլ տալու դեպքում նրանք կենթարկվեն պատասխանատվության:

Բարեվարքության մշակույթը, սակայն, արմատներ չի ձգի, եթե աշխատակիցները կարծեն, որ կազմակերպության որդեգրած արժեքներն ու կանոնագիրքը պարզապես թղթի վրա տեղ գտած բառակույտեր են և չեն արտացոլում այն գործելակերպը, որով իրականում շարժվում է ընկերությունը: Հետաբար, շատ կարևոր է հավասարակշռել, մի կողմից՝ աշխատակիցների մասնավոր կյանքի անձեռնմխելիությունը և մյուս կողմից՝ նրանց այն հետևանքների մասին տեղյակ պահելու

[184] Լոքհիդ Մարտին, «Չափորոշիչների սահմանում. Էթիկայի և բիզնես վարքագծի կանոնագիրք» (Բեթհեսդա, Մերիլենդ, «Լոքհիդ Մարտին կորպորացիա», հոկտեմբեր, 2008 թ.), էջ 12, Lockheed Martin, Setting the Standard: Code of Ethics and Business Conduct (Bethesda, MD: Lockheed Martin Corporation, October 2008), 12:

[185] Նույն տեղում, էջ 12:

անհրաժեշտությունը, որոնք կարող են առաջանալ ընկերության կանոնագրքի պահանջներն անտեսող աշխատակիցների համար:

Կարևոր է նաև, որ այս կառուցը նախատեսվի ընկերության կառավարման կառուցվածքում: Ընկերության ներսում այն պետք է օժտված լինի այնպիսի բարձր կարգավիճակով, որը նրան թույլ կտա հետևողականորեն ապացուցել էթիկայի և բարեվարքության պահանջների կարևորումը տվյալ ընկերության կողմից և կապահովի այդ կառույցի անկախությունը: ԱՄՆ-ում էթիկայի ծրագրերի մեծ մասը հաշվետու է ընկերության գլխավոր խորհրդին կամ անմիջապես գլխավոր գործադիր տնօրենին: Այս կառույցների մեծ մասը նաև օգտվում է ընկերության տնօրենների խորհրդի հետ հաղորդակցվելու կամ վերջինիս հաղորդումներ ներկայացնելու տարբեր խողովակներից:

Վերջապես, էթիկայի հարցերով գործող առավել արդյունավետ կառույցներն իրենց աշխատակազմում ունեն էթիկայի հարցերով լրիվ կամ մասնակի դրույքով աշխատող պատասխանատուներ, որոնք տեղյակ են արտադրական և կառավարման գործընթացների բոլոր մանրամասներին: Այս պատասխանատուները հանդիսանում են էթիկայի հարցերով կառույցների դեմքը, նրանք միշտ կարող են խորհուրդներ և ուղղություն տալ, ինչպես նաև՝ քննություն անցկացնել ենթադրյալ ոչ պատշաճ վարքագծի փաստերի առթիվ: Ընկերության գործունեության մեջ իրենց խորը ներգրավվածության շնորհիվ, էթիկայի հարցերով պատասխանատուները կարող են ուղղություն տրամադրել նաև նախահարձակ կերպով՝ ծավալվող գործունեության ընթացքում:

«Լոքհիդ Մարտին» ընկերության էթիկայի հարցերով կառույցը հաշվետու է ընկերության ղեկավարին, գլխավոր գործադիր տնօրենին, «Լոքհիդ Մարտին»-ի նախագահին, ինչպես նաև տնօրենների խորհրդին: Կազմակերպության ներսում գործում է էթիկայի հարցերով պատասխանատու լրիվ կամ մասնակի դրույքով զբաղված ավելի քան վաթսունհինգ աշխատակից, որոնք միաժամանակ աշխատում են բուն բիզնես գործունեության հիմնական ուղղություններով:

գ. Թեժ գծեր, օգնության հեռախոսահամարներ կամ ահազանգման խողովակներ

ԱՄՆ էթիկայի ծրագրերի մեծ մասի համար ամենաէական բաղադիրներից մեկն են հանդիսանում այն միջոցները, որոնց օգնությամբ այս կամ այն աշխատակիցը էթիկայի հարցերով կառույցին կարող է ներկայացնել իր մտահոգությունները կամ ուղղորդում հայցել նրանից: ԱՄՆ-ում իրականացվող էթիկայի ծրագրերի մեծ մասի շրջանակներում աշխատակիցների համար ստեղծվել են մի շարք խողովակներ, որոնց միջոցով նրանք կարող են հաղորդել իրենց մտահոգությունները և խորհուրդներ ստանալ էթիկայի հարցերի առնչությամբ: Այդ միջոցների թվում են՝ էթիկայի հարցերով պատասխանատուների հետ անձամբ հանդիպելը, էլեկտրոնային նամակներ ուղարկելը էթիկայի տվյալ հարցով պատասխանատու անձին կամ ամբողջ կառույցին, հատուկ նախատեսված ինտերնետային կայքում հաղորդում թողնելը, ֆաքս կամ նամակ ուղարկելը: Հաղորդում ներկայացնելու ամենաարդյունավետ ճանապարհը, սակայն, թեժ գծի կամ օգնության հեռախոսահամարով զանգելն է: Սովորաբար սա անվճար հեռախոսահամար է, որը աշխատակիցներին միացնում է անմիջապես էթիկայի հարցրով կառույցի հետ: Այդպիսի թեժ գծերը սովորաբար աշխատակիցներին հնարավորություն են ընձեռում իրենց մոտ առկա մտահոգությունները ներկայացնել անանուն կերպով, եթե նրանք չեն ցանկանում բացահայտել իրենց ինքնությունը: Նաև ստեղծված են այնպիսի միջոցներ, որոնց օգնությամբ անանուն հաղորդում տված քաղաքացին կարող է հետագայում նույնպես զանգահարել նույն թեժ գծի հեռախոսահամարով և տեղեկանալ էթիկայի հարցերով կառույցի կողմից իր ներկայացրած հաղորդման առթիվ անցկացվող քննության ընթացքի մասին:

Հաղորդումների ներկայացման արդյունավետ եղանակներն ապահովում են, որ այն աշխատակիցները, ովքեր տեսնում են ոչ պատշաճ վարքագծի դեպքեր կամ զգում են կոռուպցիոն վարքագծի մեջ հարկադրաբար ներքաշվելու վտանգ, հնարավորություն ունենան, որպեսզի իրենց մտահոգությունները ենթարկվեն ուսումնասիրության և ստանան համապատասխան լուծումներ: Արդյունավետ լինելու համար ընկերությունը պետք է խիստ և հետևողական կերպով ապացուցի, որ թույլ չի տալու այդ խողովակներից բարեխղճորեն օգտվող աշխատակիցների նկատմամբ վրեժխնդրության որևէ դրսևորում: Հենց վրեժխնդրության վախն է, որ հիմնականում աշխատակիցներին զերծ է պահում իրենց ունեցած մտահոգությունների մասին ընկերությանը տեղյակ պահելուց:

դ. Վերապատրաստում և տեղեկատվական ապահովում

ԱՄՆ էթիկայի ծրագրերի մեծ մասը ներառում է նաև համապատասխանության հարցերով և ընկերության վարքագծի կանոնագրքի հարցերով վերապատրաստման անցկացումը: Համապատասխանության հարցերով վերապատրաստումը հատուկ դասընթաց է, որը վերաբերում է կանոնակարգային կամ օրենսդրական պահանջների խախտման տարբեր ոլորտների այն ռիսկերին, որոնց տվյալ ընկերությունը բախվում է արդյունաբերական գործունեության կոնկրետ պայմաններում: Վարքագծի կանոնագրքի հարցերով վերապատրաստումը, որը «Լոքհիդ Մարտին»-ում կրում է «իրազեկության բարձրացում» անվանումը, ներառում է համապատասխանության որոշ հարցերի դասավանդում, սակայն առավել շատ կենտրոնացած է ընկերության կողմից որդեգրված արժեքների, մշակույթի և որոշումների կայացման էթիկայի հարցերին: Ոչ համապատասխանության և ոչ էլ վարքագծի կանոնագրքի հարցերով վերապատրաստման դասընթացի նպատակը չէ աշխատակիցներից տվյալ ոլորտի կանոնակարգերի և օրենսդրության փորձագետներ դարձնելը: Դրանք անց են կացվում իրազեկությունը բարձրացնելու նպատակով և որպեսզի աշխատակիցներին օգնեն ընբռնելու, թե որ դեպքերում իրենք պետք է, նախքան որևէ գործողություն կատարելը, դիմեն համապատասխան խորհրդատվություն ստանալու համար:

«Լոքհիդ Մարտին»-ում աշխատակիցները պարտավոր են անցնել համակարգչային հենքի վրա իրականացվող համապատասխանության հարցերով վերապատրաստումը՝ կախված այն գործառույթների բնույթից, որոնք իրենք իրականացնում են կազմակերպության ներսում: Օրինակ՝ մենք ինքնաթիռի վրա աշխատող մեխանիկից չենք պահանջում, որ նա անցնի արտահանման/ներմուծման հարցերին նվիրված վերապատրաստման դասընթաց, քանի որ նրա ամենօրյա պարտականությունների բնույթը իրենից այդ թեմայի իմացություն չի պահանջում: Սակայն, մյուս կողմից, բոլոր աշխատակիցները պարտավոր են անցնել աշխատանքային իրավունքի հարցերին նվիրված դասընթաց, քանի որ որպես ԱՄՆ կառավարության կապալառու ընկերության աշխատակիցներ՝ նրանք պարտավոր են տեղյակ լինել այս ոլորտի մասին: Բացի այդ, համապատասխանության յուրաքանչյուր պարտադիր դասընթաց պետք է պարբերաբար կրկնվի՝ ամեն տարի կամ երկու տարին մեկ: Վերջապես, պայմաններ են ստեղծվում նաև այն աշխատակիցների համար, ովքեր չեն կարող օգտվել համակարգչից կամ ունեն հատուկ կարիքներ:

Իրազեկման հարցերով վերապատրաստումն անց է կացվում ամեն տարի: Ի տարբերություն համակարգչային հենքի վրա իրականացվող համապատասխանության ծրագրի՝ «Լոքհիդ Մարտին»-ի իրազեկության բարձրացման վերապատրաստման դասընթացների մեծ մասն իրականացվում է անձամբ աշխատակցի ղեկավարի կողմից: Սա տեղի է ունենում «կասկադ» ընթացակարգի միջոցով, երբ Բոբ Սթիվենսը՝ «Լոքհիդ Մարտին»-ի նախագահն ու գլխավոր գործադիր տնօրենը, վերապատրաստում է իր անձնակազմին, և այնուհետև՝ իջնելով դեպի ներքև, արդյունքում բոլոր աշխատակիցներն անցնում են այդ դասընթացը: Սովորաբար այն տևում է մեկ ժամ և հիմնված է լինում որոշակի սցենարներով պատրաստված տեսանյութերի դիտման և ներկայացված խնդիրների առթիվ մասնակցային երկխոսության միջոցով:

ե. Հաղորդակցություն

Էթիկայի հարցերով արդյունավետ ծրագրերում նաև բավականին մեծ տեղ է հատկացվում հաղորդակցման նորարարական մեթոդների կիրառմանը՝ ապահովելու համար, որ ընկերության բոլոր աշխատակիցները հիշեն ընկերությունում գործող էթիկայի նորմերը պահպանելու կարևորության մասին: Ընկերությունների կողմից էթիկայի և բարեվարքության վերաբերյալ թիրախային ազդակներ փոխանցելու նպատակով ամբողջ տարվա ընթացքում օգտագործվում են այնպիսի միջոցներ, ինչպիսիք են՝ տեղեկատուները, էլեկտրոնային նամակները, պաստառները և ինտերնետային կայքերը: Ստեղծագործական նոր մոտեցումներով իրականացվող հաղորդակցման միջոցները ավելի են գրավում աշխատակիցներին, քան պարտադիր դասընթացը: ԱՄՆ-ում շատ ընկերություններ հետզհետե ավելի հաճախ են դիմում նոր տեխնոլոգիաների օգնությանը՝ էթիկայի հարցերով տեղեկատվությունն իրենց աշխատակիցներին փոխանցող միջոցները կատարելագործելու համար: Օրինակ՝ էթիկայի կանոնների պահպանմանը վերաբերող երկընտրանքների մասին պատմող տեսանյութերը ընկերությունների կողմից տեղադրվում են «YouTube»-ում, և այնուհետև տարբեր համապատասխան բլոգներում քննարկում են այդ իրավիճակներն ու ընթացիկ երևույթները՝ ներկայացնելով նաև այս առթիվ դրսևորված վարքագծի տեսանկյունից առկա հաջողություններն ու ձախողումները:

«Լոքհիդ Մարտին»-ում ամենամեծ ժողովրդականությունը վայելող մեթոդը, որն իրականացվում է էթիկայի հարցերով ընկերության համապատասխան կառույցի կողմից, «Բարեվարքության մեկ րոպե» նախաձեռնությունն է: «Լոքհիդ Մարտին»-ի «Բարեվարքության մեկ րոպեն» կարճ տեսանյութերի մի շարք է, որոնք էլեկտրոնային փոստով ուղարկվում են «Լոքհիդ Մարտին»-ի աշխատակիցներին և օգտագործվում որպես իրազեկության հարցերով վերապատրաստման ծրագրի օժանդակ նյութ՝ ամբողջ տարվա ընթացքում էթիկայի, բազմազանության և համապարփակ ղեկավարման հարցերի նկատմամբ աշխատակիցների ուշադրությունը բևեռված պահելու համար: «Լոքհիդ Մարտին»-ը տարեկան թողարկում է «Բարեվարքության մեկ րոպեի» երեք շարք: Սրանցից յուրաքանչյուրի թիրախը հանդիսանում են այն տենդենցները, որոնք նկատվում են աշխատավայրում: Յուրաքանչյուր շարք նվիրված է լինում կարևորություն ներկայացնող առանձին թեմաներին, ինչպես, օրինակ, միջազգային շուկայում պատշաճ բիզնես գործունեություն վարելը, հետապնդումները աշխատավայրում, շահերի բախումները, խտրականությունն ու աշխատակիցների կողմից դրսևորվող ոչ պատշաճ վարքագծի այլ դեպքեր: Իրավիճակային սցենարները ներկայացվում են երկու րոպե տևողությամբ հատվածներով՝ երեք շաբաթվա ընթացքում: Առաջին երկու հատվածներից հետո աշխատակիցներին առաջարկվում է պատրաստվել հաջորդ շաբաթվա ընթացքում ցուցադրվելիք մյուս հատվածը դիտելուն, որից և հնարավոր կլինի իմանալ, թե ինչպես է հանգուցալուծվել նախկին հատվածներում նկարագրված իրավիճակը:

Կոռուպցիայի դեմ պայքարի հատուկ միջոցներ

Էթիկայի հարցերով արդյունավետ ծրագրի հիման վրա, որն ապահովում է, որ բարեվարքությունը լինի մեր ընկերության մշակույթի անքակտելի մասը, ստորև ամփոփ ձևով ներկայացնում ենք այն թիրախային միջոցառումների ցանկը, որոնք, «Լոքհիդ Մարտին»-ի կարծիքով, արդյունավետ են եղել կոռուպցիայի դեմ պայքարի տեսանկյունից՝

- Վարքագծի կանոնագրքի համապատասխան հոդվածներ, որոնք նվիրված են հակակոռուպցիոն միջոցներին, բիզնես-խթաններ տալն ու ընդունելը և շահերի բախումը.
- ընկերության կողմից մանրամասն կանոնակարգված քաղաքականություն, որն առնչվում է փայհանումներին բիզնես-խթաններին և շահերի բախմանը.
- կոնկրետ երկրների առանձնահատկություններով պայմանավորված հյուրընկալության հարցերով ուղեցույցներ, որոնք պատշաճ սահմանափակումներ են նախատեսում բիզնես-խթանների համար՝ այն երկրներում, որտեղ մենք աշխատում ենք: Այս ուղեցույցները հեշտությամբ հասանելի են մեր աշխատակիցների համար.
- կանոնավոր հաշվետվություններ են պահանջվում ցանկացած դեպքում, երբ բիզնես-նվերները գերազանցում են հյուրընկալության ուղեցույցներով սահմանված շրջանակները և բիզնեսի խթանման համար կատարված յուրաքանչյուր վճարի դեպքում.
- համապատասխանության և վարքագծի կանոնագրքի հարցերով վերապատրաստման դասընթացներ, որոնք հատկապես շոշափում են ընկերության կողմից որդեգրված հակակոռուպցիոն քաղաքականության հարցերը.
- մեր հակակոռուպցիոն միջոցառումների բոլոր տարրերի աուդիտը.
- պատշաճորեն խիստ ջանասիրություն, որը դրսևորվում է երրորդ կողմի բոլոր ներկայացուցիչների և խորհրդատուների մասին տեղեկություններն ուսումնասիրելու ուղղությամբ՝ նախքան նրանց ներգրավելը: Պատշաճ ջանասիրությունն ընդգրկում է, առնվազն, հանրամատչելի աղբյուրներում առկա տեղեկատվության ուսումնասիրությունը, ներկայացված փաստաթղթերի վերստուգումը, այդ երկրի դեսպանատներ հարցումներ ուղարկելը և անձնական հարցազրույց ունենալը.
- երրորդ կողմի ներկայացուցիչներն ու խորհրդատուները պարտավոր են կատարել «Չափորոշիչների սահմանման, էթիկայի կանոնների և բիզնես վարքագծի կանոնագրքի» («Լոքհիդ Մարտին» ընկերության վարքագծի կանոնագրքի) պահանջները, հատկապես՝ «Լոքհիդ Մարտին»-ի հակակոռուպցիոն չափորոշիչները.
- երրորդ կողմի ներկայացուցիչների ու խորհրդատուների հետ կնքվող համաձայնագրերը ենթակա են պարբերական վերանայման, այդ թվում՝ ներառելով տեղեկատվությունը կրկին պատշաճ ջանասիրությամբ ստուգելը:

2. Բարեվարքության քաղաքականություն՝ պաշտպանության ոլորտի եվրոպական կապալառուի օրինակ

Վերջին տարիների ընթացքում խոշորագույն միջազգային ընկերությունները եկան այն փաստի ըմբռնմանը, որ էթիկայի խիստ կանոններն ու միջազգային օրենսդրության և կանոնակարգերի պահանջների պահպանումը հանդիսանում են նրաց ռազմավարական տեսլականի անբաժան մասը: Արձագանքելով համաշխարհային տնտեսական և աշխարհագրական համատեքստում տեղի ունեցող փոփոխություններին, ինչպես նաև իրենց գործունեության հետզհետե գլոբալացվող բնույթին՝ այս ընկերությունները խորը հայացք գցեցին այն մեթոդների վրա, որոնցով իրենք իրականացնում էին իրենց բիզնես գործունեությունը՝ մարդկային ռեսուրսների կառավարումից սկսած՝ մինչև մարկետինգի ու վաճառքների քաղաքականությունը, արդյունաբերական գործառնություններն ու շահագրգիռ կողմերի հետ հարաբերությունները: «Թալես»-ը (Thales) առաջինն էր Եվրոպական ընկերություններից, որ 2001թ. սեփական կորպորատիվ պատասխանատվության քաղաքականությունը ներդնելով՝ արձագանքեց այդ փոփոխություններին:

Բարդ, փոփոխվող միջավայր

Իր ամբողջ պատմության ընթացքում «Թալես»-ը հաջողությամբ հարմարվել է միջավայրի փոփոխություններին: 21-րդ դարասկզբում «ինքնիշխան արդյունաբերությունը» կարգավորող ինստիտուցիոնալ մեխանիզմներում շարունակաբար ընթացող վերափոխումները այսօր առնվազն նույնքան կարևոր են, որքան վերը նշված մարտահրավերներից յուրաքանչյուրը:

«Թալես»-ը, այլ երկրներում (Միացյալ Թագավորություն, Նիդեռլանդներ, Ավստրալիա և այլն) ձեռք բերված իր բիզնեսների հետ համատեղ, տարիներ շարունակ աշխատել է զուտ ազգային կարգավորման մեխանիզմների շրջանակներում և այն երկրների խիստ վերահսկողության ներքո, որոնցում այն ծավալել է իր գործունեությունը: Պետությունը՝ որպես հիմնական հաճախորդ, իսկ երբեմն նաև՝ անգամ բաժնետեր, նաև մասնակցել է կորպորատիվ ռազմավարության ձևավորմանը, գիտա-հետազոտական աշխատանքների ֆինանսավորմանը, արտահանման թույլտվությունների տրամադրմանն ու բիզնես-գործունեության այլ ոլորտներին:

Այժմ, երբ «Թալես»-ը հանդիսանում է «բազմա-ներպետական» ընկերություն, այն այլևս չի աշխատում որևէ մեկ, հստակ սահմանված, միասնական ազգային մեխանիզմների շրջանակում, այլ գործում է ռազմավարական մի տարածքում, որն ունի համաշխարհային չափումներ: Այս նոր համատեքստում այնպիսի խնդիրները, ինչպիսիք են մարդկային ռեսուրսների կառավարումը կամ միջազգային գործարքների ոլորտը, էլ ավելի են բարդանում:

Չնայած իրենց համաշխարհային ընգրկմանը՝ ընկերության կողմից իրականացվող բիզնեսներն այսօր էլ հենվում են այնպիսի տեխնոլոգիաների վրա, որոնք զգայուն են, ռազմավարական և կենտրոնական նշանակություն ունեն յուրաքանչյուր երկրի ազգային ինքնիշխանության համար: Կառուցակարգային այս հակասությունը դժվարություններ է առաջացնում ինչպես անդրազգային ընկերությունների, այնպես էլ դրանց վերահսկիչների համար և անհրաժեշտ դարձնում կառավարման այլ համալիր մեթոդների ներդնումը, որոնք պետք է ուղղված լինեն կորպորատիվ կառավարման նորարարական մոտեցումների վրա:

Ավելի շատ թափանցիկություն և քննելիություն

Ի լրումն միջազգային տնտեսական իրավիճակի առկա բարդության՝ միջազգային կազմակերպություններն ու ազգային օրենսդիրները, ոչ միշտ՝ առանց իրար հակասելու, շարունակում են ներդնել նոր կարգավորումներ և ընդունել նոր օրենքներ, իսկ դրա հետ միաժամանակ քաղաքացիական հասարակությունը ներկայացնող շահագրգիռ կողմերը, այդ թվում՝ ՀԿ-ները, բիզնես-համայնքից շարունակում են պահանջել նոր ու ավելի բարձր չափորոշիչների կիրառում:

Կառավարման համաշխարհային մոդելի բացակայության պայմաններում այդ տարբեր կանոնների և պահանջների միայն արդեն քանակն ու բարդությունը բիզնես միջավայրը դարձնում են էլ ավելի հակասական, հատկապես՝ հաշվի առնելով, որ որոշ այսպես կոչված «ճկուն» կամ հեշտ փոփոխվող օրենքներ ու չափորոշիչներ, որոնց մեծ մասը բրիտանական կամ ամերիկյան ծագում ունի, հակասում են այլ երկրների իրավական համակարգերին: Հետզհետե ավելի գլոբալացվող բիզնեսի և բազմատեսակ մարմինների կողմից ընդունվող ավելի բարդ օրենսդրական և այլ նորմատիվ դաշ-

տի պայմաններում ավելի անշեղորեն է մեծանում թափանցիկության պահանջը՝ ստիպելով ընկերություններին իրենց գործունեությունը ծավալել շատ ավելի բարձր աստիճանի հրապարակայնության և քննելիության հնարավորության ներքո:

Էթիկական կառավարում

Կառավարության գործունեության վրա գործադրվող ճնշումների ուժեղացմանը զուգահեռ, պետական մարմինների՝ որպես «կոշտ օրենսդրությունը» կիրառելու բացառիկ իրավասությամբ օժտված կառույցների ազդեցության ոլորտը գնալով նեղանում է, քանի որ ոչ մի կոշտ օրենսդրություն կատարելապես չի համապատասխանում առկա տնտեսական իրողությանը շատ երկար ժամանակի ընթացքում: Օրենքներն ավելի մանրամասնելու նպատակով տարբեր փոփոխություններ ու լրացումներ են ընդունվում, սակայն ինչքան ավելի շատ են դրանք վերանայվում, այնքան ավելի է մեծանում դրանց անորոշության հավանականությունը: Արդյունքում, օրենսդիրների մոտ ավելի է աճում այն տենդենցը, որ հիմնարար սկզբունքներն ամրագրելուց բացի՝ սահմանվում են կարգավորող շատ քիչ նորմեր՝ նշված սկզբունքների իրացումը թողնելով ընկերություններին, ինչն արտահայտվում է նրանց կողմից էթիկայի կանոնների սեփական կանոնագրքեր, հիմնարար սկզբունքներ և չափորոշիչներ ընդունելով: Էթիկայի և կորպորատիվ պատասխանատվության սկզբունքը սկսում է գործել այն կետից, որտեղ ավարտվում է օրենքի կարգավորումը:

Կառավարման ոլորտում կատարվող իրավասությունների այս վերաբաշխումը ավելի մեծ պատասխանատվություն է դնում ընկերությունների վրա՝ ուղղակիորեն ազդելով նրանց կառավարման գործընթացների և բիզնես մոդելների վրա: Մի քանի տարի առաջ «Թալես»-ը, որպես այս նոր իրողություններին համապատասխանելուն ուղղված իր ջանքերի մի մաս, ներդրեց էթիկայի և կորպորատիվ պատասխանատվության համապարփակ ծրագիրը: Սահմանափակ օրենսդրական և ենթաօրենսդրական կարգավորումների առկայության պայմաններում կառավարիչներից մշտապես պահանջվում է ընտրություն կատարել այս կամ այն նորմի կիրառելիության վերաբերյալ: Նրանք պետք է հավասարակշռություն հաստատեն նվազագույն և լավագույն ջանքերի միջև՝ կշռադատելով գոյություն ունեցող տարբերակները և նպատակ ունենալով գտնելու այն լավագույն ուղին, որը կայուն աճ և շահութաբերություն կապահովի երկարաժամկետ կտրվածքով: Այս ընտրությունների կատարումը հանդիսանում է կառավարչի գործունեության հիմնական տարրերից մեկը, իսկ դրանք կատարելը դժվարանում է այն պատճառով, որ աճում է շահագրգիռ կողմերի թիվը, և նրանց պահանջները դառնում են ավելի առանձնահատուկ:

Ղեկավարությունը պետք է ի մի բերի ու համաձայնեցնի ընկերության բոլոր աշխատակիցների բարոյական ակնկալիքները, ում մշակութային միջավայրն ու ավանդույթները պարզորոշ կերպով ավելի բազմազան են դառնում ընկերության կողմից միջազգային շուկայում իր ներկայությունն ընդլայնելու հետ զուգահեռ: Գլոբալացված միջավայրում ընկերությունների արդյունավետ կառավարումն ապահովելու համար կարևոր է անցումը անուղղակիից՝ ուղղակիին, բանավոր ավանդույթից՝ գրավոր պահանջներին, իսկ որոշումների հայեցողական կայացումից՝ դեպի այնպիսի վարքագիծ, որը կարգավորված է կայուն հաստատված առաջավոր պրակտիկայով: Սա նշանակում է, որ ծնվել է կառավարման նոր պարադիգմ:

Ռիսկերի կառավարում

Ցանկացած բիզնես նախաձեռնություն կրում է ռիսկի որոշակի աստիճան: Այնուամենայնիվ, զգայուն/գաղտնի տեխնոլոգիաների տարածումը ամբողջ աշխարհով մեկ, իրավական դաշտի աճող բարդությունը, նոր հասարակական պահանջները և անգամ էլ ավելի սուր մրցակցությունը առավել, քան երբևէ անհրաժեշտ են դարձնում այդ ռիսկերի բացահայտումն ու կառավարումը: Բացի այդ, ընկերությունների ու նրանց ղեկավարությունների ներկայացուցիչ անձանց քաղաքացիական և քրեական պատասխանատվության ենթարկելը ավելի հաճախ է դառնում վիճարկման առարկա, քանի որ գործարար աշխարհը դառնում է ավելի դատամոլ:

Որպես այս ամենի հետևանք և ընկերության գործունեության տարբեր ոլորտների լույսի ներքո, «Թալես»-ի կորպորատիվ պատասխանատվության քաղաքականությունը հիմնված է ոչ միայն անհամապատասխանության ռիսկերի խորը վերլուծության վրա, այլև էթիկայի ու բարեվարքության կանոնների վրա, որոնց հետևում են ընկերության կառավարման առավել պատասխանատու դիրք ունեցող մարմինները, և որոնք այնուհետև համակարգված ձևով պարբերաբար ներկայացվում են

բոլոր աշխատակիցներին: Այս մոտեցումը խթանում է ղեկավարության իրազեկվածությունը խնդրո առարկա հարցերի մասին և ամբողջ ընկերությունում ապահովում անընդհատ կատարելագործման այնպիսի մշակույթ, որը կանխորոշում է արդեն իսկ որդեգրված մոտեցումների զարգացումը պրակտիկայում:

Կառավարվող գործընթացներ

«Թալես»-ը հավատում է, որ պատասխանատու բիզնես գործունեությունը նշանակում է, նախևառաջ, միջազգային առևտրի կանոնները պահպանելը և մասնավորապես՝ այնպիսի միջոցներ ձեռնարկելը, որոնք ուղղված են գաղտնի տեխնոլոգիաների և ռազմական տեխնիկայի արտահանումը որպես ռիսկային գնահատված երկրներ՝ այդպիսով օգնելով դիմագրավելու այն մարտահրավերներին, որոնք գոյություն ունեն ի դեմս զանգվածային ոչնչացման զենքերի տարածման և համաշխարհային ահաբեկչության սպառնալիքի: Ամբողջ ընկերությունում համակարգված ձևով անընդհատ կիրառվում են ներքին վերահսկողության ընթացակարգերը, որոնք ուղղված են կոռուպցիայի դեմ հնարավորինս արդյունավետ կերպով պայքարելու համար՝ հատկապես այն ուղղություններով, որտեղ կատարվում են խոշոր չափերի ֆինանսական գործարքներ, կամ որոնցում ներգրավված են այնպիսի երկրներ, որոնք այնքան էլ մտահոգված չեն էթիկայի կանոններով:

Կոռուպցիայի կանխարգելման կոշտ ընթացակարգեր

Հրահանգների լավ մշակված փաթեթի և լիազորությունների պատվիրակման բարդ ընթացակարգերի առկայությունը թույլ են տալիս ապահովել կաշառատվության դեմ ուղղված միջազգային և ներպետական նորմերի կիրառումը: Մասնավորապես, ձեռնարկվել են միջոցներ, որոնց նպատակն է ապահովել, որ գործառնական/օպերատիվ ստորաբաժանումները ինքնուրույն պայմանագրային հարաբերությունների մեջ չմտնեն այլ կողմի ներկայացուցիչների կամ արտաքին ծառայություններ մատուցողների հետ՝ միջազգային գործարքները հեշտացնելու նպատակով: Բոլոր ռեսուրսները, որոնք կոչված են ապահովելու այդ ստորաբաժանումների կողմից իրականացվող արտահանման վաճառքներն ու մարկետինգային ջանքերը, կառավարվում են հատուկ լիազորված կառույցների կողմից, որոնցից է մասնավորապես՝ «Թալես Ինթերնեշնլ»-ը (Thales International): Վերջիններս ընկերության կողմից հավատարմագրված այն միակ կառույցներն են, որոնք իրավասու են զբաղվելու այս բարդ խնդիրներով, ընդ որում՝ իրենց սեփական խիստ ընթացակարգերի շրջանակում: Այս քաղաքականության միջոցով աճում է «Թալես»-ի արտահանման վաճառքների և մարկետինգային ջանքերի արդյունավետությունը, ինչպես նաև խիստ հսկողություն ապահովվում ընկերության կողմից իր միջազգային առևտրային գործարքներից բխող պարտավորությունների կատարման նկատմամբ:

Ընթացակարգերն ու հրահանգները կիրառվում են արտաքին ծառայություններ մատուցող բոլոր դերակատարների, այդ թվում՝ առանձին անհատների, խորհրդատվական ֆիրմաների և ընկերությունների նկատմամբ, որոնք աջակցում են «Թալես»-ին մարկետինգային և վաճառքների հետ կապված գործարքներում, որոնցում ներգրավված են լինում ինչպես հանրային, այնպես էլ մասնավոր հատվածի հաճախորդները: Խորհրդատվական ծառայություններ մատուցելու համար դիմող անձինք պետք է ճանաչված լինեն որպես իրենց բնագավառի փորձագետներ, ընդ որում՝ ինչպես ներպետական, այնպես էլ միջազգային մակարդակով: Կիրառվում են ընտրության խիստ ընթացակարգեր. անհրաժեշտ է լրացնել դիմումին կից ներկայացվող մանրամասն հարցաթերթիկ, ներկայացնել ընկերության գրանցման վկայականի և բոլոր այլ պաշտոնական փաստաթղթերի, մասնավորապես՝ տարեկան հաշվետվությունների պատճենները, ինչպես նաև ընկերության ղեկավարությունը պետք է պարտավորվի կիրառել միջազգային առևտրում գործող էթիկայի կանոններին վերաբերող բոլոր օրենսդրական պահանջները: Այս ամբողջ տեղեկատվությունը պետք է ստուգվի և հաստատվի անկախ մարմնի կողմից: Ռիսկային գործոնների մասին կասկած է առաջանում այն ժամանակ, երբ ստացված տեղեկատվությունը հիմքեր է տալիս ավելի խորը քննություն անցկացնելու և որոշում կայացնելու հարցը կառավարման ավելի բարձր մարմնին փոխանցելու համար: Տեղեկատվության առանձին տեսակներ բնութագրվում են որպես «շոուն փակողներ» և հանգեցնում են ընտրության գործընթացի անհապաղ դադարեցման: Այս ծառայությունների դիմաց տրվող վճարները նույնպես անցնում են բարդ ընթացակարգերով: Օրինակ՝ փոխանցումներ չեն կարող կատարվել մի ֆինանսական ինստիտուտի, որը գործում է օֆշորային գոտում, ինչպես նաև բոլոր

վճարումները պետք է համապատասխանեն փաստացի մատուցված ծառայություններին և արտահայտեն մատուցված ծառայության ճշգրիտ տեսակը:

Այս բոլոր ընթացակարգերը նկարագրված են «Լավագույն փորձի օրինակների ձեռնարկում» (Best Practices Handbook), որը մշակվել և հաստատվել է «Թալես»-ի կորպորատիվ կառավարման մարմնի կողմից: Տեղի է ունենում անընդհատ կատարելագործման գործընթաց, որի նպատակն է ապահովել ինչպես ընթացակարգերի, այնպես էլ դրանց կիրառմանն ուղղված միջոցների լիարժեքությունը:

Առաջավոր փորձի ձեռքբերումը

Ընկերությունը կանգնած է ռիսկի առաջ, եթե նրա մրցակիցներն ի վիճակի են բավարարելու նվազագույն իրավական պահանջները ավելի քիչ բարոյական ընտրություններ կատարելով: Հետևաբար, անհրաժեշտ է բոլոր հատվածներն ընդգրկող մոտեցման կիրառումը՝ այն հաշվով, որպեսզի հնարավոր լինի միասնական չափորոշիչների ձևակերպումը և բոլոր ընկերությունների կողմից դրանք՝ որպես լավագույն փորձ, ընդունելը՝ այդպիսով վերականգնելով խաղի հավասար պայմանները: «Թալես»-ը հենց այդպիսի մի նախաձեռնության գործարկմանը ներգրավված է եղել Աերոտիեզերական և պաշտպանական արդյունաբերողների Եվրոպական միավորման շրջանակներում (ԱՊԱՄ, Aerospace and Defence Industries Association, ASD):

Էթիկան և կորպորատիվ պատասխանատվությունը «Թալես»-ում

«Թալես»-ի կորպորատիվ ղեկավարության կողմից ընդունվում է, որ համապատասխանության արդյունավետ քաղաքականությունը պետք է դուրս գա զուտ միջազգային մարկետինգի և վաճառքային գործարքների շրջանակներից և ընդգրկի ընկերության բոլոր գործառնությունները: Էթիկայի և կորպորատիվ պատասխանատվության վերաբերյալ «Թալես»-ի քաղաքականությունը արտացոլված է Էթիկայի կանոնագրքում, որի օրինակը տրվում է յուրաքանչյուր աշխատակցի, ինչպես նաև՝ ամբողջ ընկերությունն ընդգկող բազմաթիվ գործընթացների և ընթացակարգերի համակարգում, որոնք առնչվում են առևտրային, բնապահպանական, աշխատանքային և սոցիալական հարցերի կարգավորմանը: Բացի այդ, հիմնադրվել է հատուկ լիազոր մարմին, որի առկայությամբ Էթիկայի և կորպորատիվ պատասխանատվության հանձնաժողովը (Ethics and Corporate Responsibility Committee) որոշում է «Թալես»-ի քաղաքականությունը, իսկ հատուկ լիազոր վարչությունը պատասխանատու է այդ քաղաքականության իրագործման համար: Քաղաքականության կիրառմանը տեղերում, այսինքն՝ ստորաբաժանումների և երկրների մակարդակով, օժանդակում է էթիկայի հարցերով պատասխանատու անձանց ցանցը:

Միևնույն ժամանակ, մշակվել են լայնածավալ իրազեկման, տեղեկատվական ապահովման և վերապատրաստման (այդ թվում՝ էլեկտրոնային ուսուցման) նախաձեռնություններ, որոնց նպատակն է նպաստել ողջ կազմակերպության աշխատակիցների ներգրավմանը և ապահովել, որ նրանցից յուրաքանչյուրը կիսի ընկերության որդեգրած բարոյական արժեքները:

3. Հետագա քայլերը պաշտպանական արդյունաբերության մեջ բարեվարքությունը խթանելու ուղղությամբ

Վերջերս Արևմտյան Եվրոպայում և Հյուսիսային Ամերիկայում պաշտպանության ոլորտի հիմնական կապալառուները լուրջ առաջընթաց արձանագրեցին էթիկայի և վարքագծի կանոնագրքերը, ինչպես նաև կոռուպցիայի բոլոր ձևերի դեմ զրոյական հանդուրժողականության չափանիշներն ընդունելու և դրանք կիրառելու ուղղությամբ: Այս արդյունաբերողների միավորումները ավելի մեծ ուշադրություն սկսեցին դարձնել իրենց ունեցած փորձից դասեր քաղելուն և արդյունաբերական չափոփորշիչների խթանմանը: Error: Reference source not found-ում ներկայացվում է Աերո-տիեզերական և պաշտպանական արդյունաբերողների Եվրոպական միավորման շրջանակներում (ԱՊԱՄ, Aerospace and Defence Industries Association, ASD) իրականացված նման գործողությունների մի օրինակ:

Անդրադառնալով առաջարկի կողմին՝ հիմնական կապալառուներն ու պաշտպանական արդյունաբերության միավորումները միտված են շարունակելու գնահատել բարեվարքության կանոնագրքերի և չափորոշիչների արդյունավետությունը և ձգտել բարելավելու այն, ինչպես նաև շարու-

նակելու են մասնակից դարձնել պաշտպանության ոլորտի բոլոր մատակարարներին, այդ թվում՝ փոքր և միջին ձեռնարկություններին, ինչպես նաև՝ ընդլայնել նշված նորմերի կիրառման աշխարհագրությունը: Խաղի ընդհանուր կանոններն ու արդար մրցակցությունը կարող են երաշխավորված լինել միայն արտահանող բոլոր ընկերությունների կողմից հետևողական և ներդաշնակեցված չափորոշիչները կիրառելու միջոցով:

Պաշտպանության ոլորտի հիմնական կապալառուները պետք է նաև ապահովեն, որ իրենց կողմից գործընթացում ներգրավվող ենթակապալառուները, պաշտպանության ոլորտի խորհրդատուները, լոբբիստական գործունեություն իրականացնողները և բոլոր այլ տեսակի օժանդակ գործառույթներ իրականացնողները պահպանեն էթիկայի այն նույն կանոնագիրքը, որը պարտադիր է նաև իրենց համար: Միայն «առաջարկի շղթան» ամբողջությամբ վերահսկելու պարագայում նրանք կարող են արժանահավատորեն պնդել, որ իրենց կողմից առաջարկվող մատակարարումը ազատ է կոռուպցիայից:

Կառավարություններին խորհուրդ է տրվում մրցութային գործընթացների եզրափակիչ մասում թույլ տալ միայն այն ընկերությունների մասնակցությունը, որոնք ընդունել են բարեվարքության և կոռուպցիայի վերաբերյալ պաշտպանական արդյունաբերության չափորոշիչները: Բացի այդ, կառավարությունները պետք է գործընթացից դուրս մղեն նախկինում պատվերներ ստանալու համար կոռուպցիոն միջոցների դիմած մատակարարներին և այդ տեղեկատվությունը տրամադրեն այլ պետություններին ևս: Պաշտպանական արդյունաբերության միավորումներից այնուհետև պետք է ակնկալվի, որ նրանք նման ընկերությանը զրկեն իրենց միավորման անդամի կարգավիճակից:

Պատուհան 20.2. ԱՊԱՄ-ի (ASD) էթիկան և հակակոռուպցիոն գործողությունները

2006 թ. ԱՊԱՄ-ի Խորհրդի մեջ մտնող ընկերությունների գլխավոր գործադիր տնօրենները հաստատեցին իրենց շարունակական պատրաստակամությունը այնպիսի շուկային աջակցելու գործում, որը զերծ կլինի կոռուպցիոն երևույթներից և միջազգային շուկայում հանդես եկող բոլոր մասնակիցներին հնարավորություն կտա մրցակցելու հավասար և արդար հիմունքներով:

Արդյունաբերողներն արտահայտեցին իրենց պարտավորվածությունը պահպանելու և կիրառելու «Միջազգային բիզնես գործարքների ընթացքում օտարերկրյա պաշտոնատար անձանց կաշառելու դեմ պայքարի մասին» ՏՀԶԿ 1997 թ. կոնվենցիան իմպլեմենտացնող ազգային օրենսդրության մեջ ամրագրված նորմերը, ինչպես նաև կիրառելի այլ իրավունքը: ԱՊԱՄ-ի կողմից ձևավորվեց «Էթիկայի և հակակոռուպցիոն հարցերի աշխատանքային խումբը»: Վերջինս հատուկ վերապատրաստում անցկացրեց՝ մասնակից ընկերությունների շրջանում առկա մոտեցումները գնահատելու նպատակով: Ընկերությունների էթիկայի կանոնագրքերը վերլուծության ենթարկվեցին անկախ իրավաբան-փորձագետի կողմից, ով նաև հանդիսանում է Միջազգային առևտրային պալատի (International Chamber of Commerce, ICC) հակակոռուպցիոն հանձնաժողովի նախագահը:

Այս գործողությունների արդյունքում մշակվեցին «Եվրոպական աերո-տիեզերական պաշտպանական արդյունաբերության միասնական չափորոշիչները», որոնք 2007 թ. ապրիլին ընդունվեցին Խորհրդի կողմից: ԱՊԱՄ Ազգային միությունների անդամներին առաջարկվեց ընդունել այդ չափորոշիչները, իսկ մասնակցող ընկերություններին՝ ստորագրել «Կատարման մասին ընկերության հայտարարությունը»: 2008 թ. հոկտեմբերից սկսած՝ միությունների անդամների կողմից չափորոշիչների ընդունումը դարձավ պարտադիր, իսկ ընկերություններին այդ չափորոշիչների կատարման պարտավորվածության հայտարարությունը ստորագրելու ուղղությամբ տարվող քաջալերման և փաստարկման մշտական գործընթացը՝ առաջընթացի ցուցիչների հիման վրա, դեռևս շարունակվում է:

Միջազգային առևտրային պալատի աջակցությամբ ԱՊԱՄ-ն օժանդակում է առանձին նախաձեռնություններին, որոնց նպատակն է հանդիսանում էթիկայի և հակակոռուպցիոն հարցերով իր գործունեության աշխարհագրությունը տարածել նաև ՏՀԶԿ անդամ չհանդիսացող երկրների վրա:

Աղբյուրները. **Աերո-տիեզերական և պաշտպանական արդյունաբերողների Եվրոպական միավորում, *Տարեկան զեկույց, 2007 թ.*, (Բրյուսել, ԱՊԱՄ, 2008 թ.), էջ 20, Aerospace and Defence Industries Association of Europe, *Annual Report 2007* (Brussels: ASD, 2008), 20, www.asd-europe.org: «Եվրոպական աերո-տիեզերական պաշտպանական արդյունաբերության միասնական չափորոշիչներ», The «Common Industry Standards for European Aerospace and Defence», տես՝ www.asd-europe.org/Objects/2/Files/WEBCommon IndustryStandards.pdf:**

Միջազգային կազմակերպությունները, օրինակ՝ ՆԱՏՕ-ն, կարող են նպաստել այնպիսի արդյունավետ, հավասարակշռված և համակողմանի ռազմավարության մշակմանը, որի նպատակը կլինի պաշտպանության ոլորտի մատակարարների ամբողջ շրջանում բարեվարքության խթանումը: Նաև այս կազմակերպությունները կարող են քաջալերել պաշտպանական արդյունաբերության, այդ թվում՝ սեփականատերերի մասին տեղեկությունների թափանցիկությունը, ինչպես նաև՝ աջակցել այս ոլորտի մատակարարներին բարեվարքության պահանջները բավարարելու հարցում:
Միայն կառավարությունների և մատակարարների, միջկառավարական կառույցների և արդյունաբերողների միավորումների համագործակցությունն է, որ պաշտպանության ոլորտում գործող ընկերություններին կարող է վստահելի դաշնակիցներ դարձնել այս ոլորտի կոռուպցիոն ներուժի դեմ ընդհանուր պայքարի գործում:

ԳԼՈՒԽ 21.
ՔԱՂԱՔԱՑԻԱԿԱՆ ՀԱՍԱՐԱԿՈՒԹՅԱՆ ԵՎ ԼՐԱՏՎԱՄԻՋՈՑՆԵՐԻ ԴԵՐԸ

Ներածություն

Սույն գլխում քննարկվում է այն անփոխարինելի դերակատարումը, որն ունեն քաղաքացիական հասարակությունն ու լրատվամիջոցները պաշտպանության և անվտանգության ոլորտներում բարեվարքության ամրապնդման և կոռուպցիայի նվազեցման գործում: Այստեղ «բարեվարքության ամրապնդման» հարցը հիմնականում ուսումնասիրվում է անվտանգության ոլորտի բարեփոխումների (ԱՈԲ) լույսի ներքո՝ մի գաղափարի, որը առաջ եկավ 1990-ականներին այն իրողությունն ընդունելու արդյունքում, որ զարգացումն ու անվտանգությունը միևնույն մետաղադրամի երկու կողմերն են, և որ անվտանգության ոլորտի բարեփոխումներին ուղղված միջոցառումները պետք է իրականացվեն ժողովրդավարական կամ «լավ» կառավարման մեխանիզմների կատարելագործման շրջանակներում: Իր խորը իմաստով «լավ» կառավարումը ժողովրդակենտրոն, արդարացի, հաշվետու և թափանցիկ կառավարումն է: Այն նախատեսում է անմիջական և խորհրդատվական մասնակցությունը պլանավորման և որոշումների կայացման գործընթացներում, հանրային հատվածի ռացիոնալ և արդյունավետ կառավարումը, ինչպես նաև՝ ակտիվորեն փորձում է ապահովել և խթանել քաղաքացիական հասարակության ներգրավվածությունը: Այլ խոսքերով, լավ կառավարումը լեգիտիմացվում է մասնակցային գործընթացների, հակակոռուպցիոն ջանքերի և պետական մարմինների հաշվետվողականության միջոցով: Այն կարևորում է ռեսուրսների արդյունավետ և ռացիոնալ օգտագործումը և խթանում մասնավոր հատվածի ու քաղաքացիական հասարակության ակտիվ ներգրավվածությունը գործընթացներում՝ դրանցում հետապնդվող շահերը հավասարակշռելու նպատակով[186]:

2004 թ. Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության (ՏՀԶԿ, Organisation for Economic Co-operation and Development OECD) Զարգացման աջակցության կոմիտեն (ԶԱԿ, Development Assistance Committee, DAC) հրապարակեց, իսկ անդամները հաստատեցին քաղաքականության մշակման մի զեկույց, որտեղ շահագրգիռ կողմերին կոչ էր արվում՝ «վերանայել անվտանգության առթիվ ընկալումները և ռեալիզմի դիրքերից քննարկումը տեղափոխել ավելի համապարփակ և համագործակցային մոտեցման վրա»[187]: ՏՀԶԿ ԶԱԿ-ը բնորոշում է ԱՈԲ-ն որպես ««անվտանգության համակարգի» փոխակերպում, որն ընդգրկում է բոլոր ներգրավված այն կողմերին՝ նրանց դերակատարումը, պատասխանատվության շրջանակներն ու գործողությունները, որոնք միասին աշխատում են համակարգը այնպես կառավարելու և շահագործելու ուղղությամբ, որն առավել համատեղելի է ժողովրդավարական նորմերի և լավ կառավարման հիմնարար սկզբունքների պահանջների հետ և այդպիսով՝ նպաստում է անվտանգության մեխանիզմների արդյունավետ գործողությանը»[188]: «Բարեվարքության ինստիտուցիոնալ մշակույթ» կառուցելիս (Գլուխ 24), թվում է, թե կարիք չի լինի հորինելու հեծանիվի նոր կոնցեպտուալ մոդելը, քանի որ ԶԱԿ ԱՈԲ շրջանակներում ձևակերպված նպատակներն ու չափորոշիչները արդեն իսկ մեծապես ընդունելի են այս ուղղությամբ: Ի՞նչն է հիմնականում մնում բաց. դա շատ երկրների կողմից արդեն գոյություն ունեցող չափորոշիչների արդյունավետ կիրառումն է, հատկապես՝ թափանցիկության և

[186] Հանս Բորն, Ֆիլիպ Հ. Ֆլյուրի և Սայմոն Լուն, խմբ. «Հսկողություն և ուղղորդում. Խորհրդարանական վերահսկողության կարևորությունը անվտանգության ոլորտի և դրա բարեփոխումների համար և հոդվածների ժողովածու անվտանգության ոլորտի նկատմամբ խորհրդարանական վերահսկողության իրականացման հիմնախնդիրների շուրջ» (ԶՈՒԺՎ և ՆԱՏՕ-ի խորհրդարանական վեհաժողով, հունվար, 2003 թ.), Տերմինաբանական բառարան, 240–241, Hans Born, Philipp H. Fluri and Simon Lunn, eds.,Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and its Reform, A collection of articles on foundational aspects of parliamentary oversight of the security sector (DCAF/NATO Parliamentary Assembly, January 2003), Glossary, 240–241:

[187] ՏՀԶԿ, Զարգացման աջակցության կոմիտեի (ԶԱԿ), «Անվտանգության համակարգի բարեփոխումներն ու կառավարումը. Քաղաքականությունն ու առաջավոր փորձը», ձեռնարկը (Փարիզ, ՏՀԶԿ, 2004թ.), OECD Development Assistance Committee, Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice (Paris: OECD, 2004):

[188] ՏՀԶԿ, «Անվտանգության համակարգի բարեփոխումներն ու կառավարումը և ԶԱԿ-ի վկայակոչող փաստաթուղթ», (Փարիզ, ՏՀԶԿ, 2005 թ.), OECD, Security System Reform and Governance: A DAC Reference Document (Paris: OECD, 2005), www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf:

հաշվետվողականության հետ կապված[189], ինչպես նաև հիմնական շահագրգիռ կողմերի, մասնավորապես՝ քաղաքացիական հասարակության կատարվելիք ներդրումը լիարժեք օգտագործելու տեսանկյունից:

Վերջին տարիների ընթացքում ԱՈԲ օրակարգի ձևավորման և զարգացման արդյունքում քաղաքացիական հասարակությունը մեծ դեր է խաղացել նշված մոտեցման ամբողջականությունն ապահովելու տեսանկյունից, և այժմ շատ երկրների շրջանում, ինչպես նաև ՄԱԿ-ի կողմից հետզհետե ավելի է ընդունվում այն փաստը, որ ոչ կառավարական դերակատարները, լրատվամիջոցներն ու խորհրդարանականները կարող են իրականացնել հսկայական նշանակություն ունեցող քաղաքացիական վերահսկողության և դիտարկման գործառույթներ: Խորհրդարանականները միայնակ չեն կարող երաշխավորել վերահսկողության արդյունավետությունն ու կառավարություններին պատասխանատվության կանչել անվտանգության ոլորտում նրանց կողմից իրականացվող բոլոր գործողությունների և ծրագրերի համար, քանի որ նրանք չունեն դրա համար բավարար ժամանակ, ռեսուրսներ և փորձագիտական գիտելիքներ: Ինչպես նշվում է ՁԱԿ-ի կողմից՝ «անվտանգության ոլորտի բարեփոխումների ծրագրերում քաղաքացիական հասարակության ներգրավվածությունը հանդիսանում է բարեփոխումների ավելի լայն և ավելի ընդգրկուն տեղայնացման և արդյունքում՝ դրանց շարունակականության գրավականը»[190]: Ինչպես նախորդ գլուխներից շատերում[191], քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների (ՔՀԿ-ներ) և լրատվամիջոցների կողմից իրականացվող անկախ վերահսկողությունը հանդիսանում է բարեվարքության ամրապնդման գործընթացի անհրաժեշտ բաղադրիչներից մեկը և հսկայական նշանակություն ունի պաշտպանության ոլորտում լավ կառավարումն ապահովելու, ինչպես նաև կոռուպցիոն ռիսկերը նվազեցնելու ուղղությամբ ԱՈԲ նախաձեռնությունների արդյունավետ իրականացման համար:

Ընդհանուր առմամբ, այնուամենայնիվ, ԱՈԲ և բարեվարքության ամրապնդման ծրագրերում ՔՀԿ-ների և լրատվամիջոցների ունեցած դերակատարումը գործնականում եղել է բավականին սահմանափակ, ընդ որում՝ ոչ միայն անկայուն կամ անցումային շրջանում գտնվող երկրներում (ինչը հաճախ եղել է ավտորիտար վարչակազմերի էության և քաղաքացիական հասարակության թուլության հետևանքը), այլ նաև՝ ավելի զարգացած ժողովրդավարական հասարակարգերում, հատկապես՝ ՆԱՏՕ-ի դաշինքի ներսում (որտեղ անկախ քաղաքացիական հասարակության մուտք գործելու հնարավորությունները դեռևս մնում են սահմանափակ, ինչի մասին խոսվում է հետագա շարադրանքում): Սույն գլխի նպատակն է խթանել այն պատճառների քննարկումը, որոնց բերումով դա տեղի է ունեցել, և թե ինչ պետք է արվի՝ պաշտպանության ոլորտի նկատմամբ հսկողության և բարեփոխումների գործում քաղաքացիական հասարակության և լրատվամիջոցների դերը բարձրացնելու ուղղությամբ:

Սույն գլխում սկզբից առանձին-առանձին ուսումնասիրվում է քաղաքացիական հասարակության և լրատվամիջոցների ունեցած դերը, իսկ այնուհետև ներկայացվում են այդ դերի իրացման ուղղությամբ առկա դժվարությունները որոշակի կոնկրետ միջավայրում, այն է՝ անկայուն, անցումային շրջանի և ՆԱՏՕ-ի անդամ պետություններում: Գլուխը եզրափակվում է խնդիրների լուծման որոշ տարբերակների և առաջարկությունների ներկայացմամբ, որոնք ուղղված են պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության ամրապնդման և կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցման ուղղությամբ քաղաքացիական հասարակության և լրատվամիջոցների կարողությունների ապահովմանն ու հզորացմանը:

---

[189] Այստեղ «հաշվետվողականության» տակ մեծ հաշվով նկատի է ունեցվում «պատասխանատվողականությունը», այսինքն՝ պարտավորությունը պատասխանելու այն հարցերին, թե «ինչ է եղել», «ինչ է լինելու» և «ինչու»: Այս սահմանումն օգտագործվել է Վիլյամ Բիրդի և Շտեֆան Գիմբերթի կողմից՝ Համաշխարհային բանկի՝ «Պետական միջոցներ, անվտանգություն և զարգացում և մեխանիզմն ու դրա կիրառումը Աֆղանստանում» Քաղաքականության հետազոտությունների հարցերով Հ-4806 Աշխատանքային զեկույցում (Համաշխարհային բանկի Հարավային Ասիայի տարածաշրջանում աղքատության նվազեցման, տնտեսական կառավարման, ֆինանսական և մասնավոր հատվածների զարգացման վարչություն, հունվար, 2009 թ.), ծանոթ. 11, William Byrd and Stéphane Guimbert in The World Bank, "Public Finance, Security, and Development: A Framework and an Application to Afghanistan," Policy Research Working Paper 4806 (The World Bank South Asia Region Poverty Reduction, Economic Management, Finance and Private Sector Development Department, January 2009), footnote 11:

[190] ՏՀԶԿ, ՏՀԶԿ Զարգացման աջակցության կոմիտեի (ՁԱԿ) «Անվտանգության ոլորտի բարեփոխումների ձեռնարկ. աջակցությունը անվտանգության և արդարադատության ոլորտներին» (2007 թ.), OECD, OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice (2007):

[191] Տես, օրինակ՝ ազգային մոտեցումների և օֆսեթային համաձայնություններին վերաբերող, համապատասխանաբար՝ 5-րդ և 8-րդ գլուխները: Երկու հեղինակներն էլ պնդում են, որ քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունները դերակատարում ունեն թափանցիկությունը և հաշվետվողականությունը երաշխավորելու գործում:

Քաղաքացիական հասարակության դերը

Ակտիվ քաղաքացիական հասարակությունը ժողովրդավարության հիմնական նախապայմաններից մեկն է: Այն ի զորու է հակակշռելու պետական իշխանությանը, դիմագրավելու ամբողջատիրությանը և, բազմակարծության շնորհիվ, ապահովելու, որ պետությունը չվերահսկվի մասնավոր շահերի կողմից: Վերջին տասնամյակներում աշխարհի մի շարք անկյուններում և ոչ միայն կայացած ժողովրդավարության երկրներում քաղաքացիական հասարակության խմբերը բացեցին քաղաքական ասպարեզը՝ իրենց զարգացող և ավելի քան երբևէ ընդգրկուն գործունեությամբ: «Քաղաքացիական հասարակության» բոլորի կողմից ընդունված որևէ բնորոշում գոյություն չունի: ՁԱԿ-ը «քաղաքացիական հասարակությունը» բնորոշում է որպես «անհատի և պետության միջև ընկած քաղաքական տարածություն, որն արտահայտվում է հասարակական կազմակերպություններին (ՀԿ-ներ), սոցիալական խմբերին, միավորումներին, այլ կազմակերպություններին ու ցանցերին նրա մասնակցությամբ: Քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների թվում են՝ ազգային ՀԿ-նեը, համայնքային ներկայացուցչկան կազմակերպությունները, կրոնական, մասնագիտական և որոշակի շահերի միասնության հիման վրա ձևավորված խմբերը, ինչպես, օրինակ, արհմիությունները, լրատվամիջոցները, մասնավոր ձեռնարկատիրական ընկերությունները, փաստաբանների միությունները, մարդու իրավունքների պաշտպանության խմբերը, անկախ խորհրդատուները, համալսարաններն ու անկախ քաղաքականություն վարող գիտավերլուծական կենտրոնները»[192]:

ՄԱԿ-ի գլխավոր քարտուղարին կից ձևավորված «ՄԱԿ-քաղաքացիական հասարակություն հարաբերությունների հարցերով նշանավոր անձանց խումբը» տալիս է քաղաքացիական հասարակության ավելի նեղ սահմանումը, որի համաձայն՝ այն ներառում է քաղաքացիների միավորումները (ընտանիքի, ընկերության, պետական և գործարար հարաբերությունների շրջանակից դուրս), որոնց անդամակցելը կրում է կամավոր բնույթ և հետապնդում որոշակի շահեր, գաղափարներ և գաղափարախոսություններ խթանելու նպատակ»[193]: Այնուամենայնիվ, սույն գլխի շարադրանքը հենվում է եռահատված մոդելի վրա, որի շրջանակներում պետությունն ընկալվում է որպես կառավարությունից, շուկայից և քաղաքացիներից կազմված միասնություն, որպիսի ընկալումը օգտակար է քաղաքացիական հասարակության բնորոշման համար ելակետ ծառայելուն: Այս տեսանկյունից, քաղաքացիական հասարակությունը կազմում է երրորդ հատվածը, որը գոյություն ունի կառավարության և շահույթ հետապնդող ընկերությունների (այդ թվում՝ լրատվամիջոցների) հետ միաժամանակ և փոխգործակցում է նրանց հետ՝ սոցիալական շարժումների, ՀԿ-ների, կրոնական կառույցների, կանանց և երիտասարդության խմբերի, սոցիալապես անապահով խմբերի շահերի պաշտպանության կազմակերպությունների, մասնագիտական միավորումների, գիտական կենտրոնների, միությունների և այլ կառույցների տեսքով, որոնք գործում են առանձին երկրների շրջանակներում կամ միջազգայնորեն:

Քաղաքացիական հասարակության այս բնորոշումը դուրս է բերում շահույթ հետապնդող ընկերություններին (այդ թվում՝ հիմնական ՁԼՄ-ների մեծ մասին) և կառավարման հատվածում գործող կազմակերպություններին: Այնուամենայնիվ, ինչպես կպարզվի ստորև, այս երեք հատվածների միջև առկա բաժանարար գծերը հետզհետե աղավաղվում են: Օրինակ՝ որոշակի կրկնօրինակում է տեղի ունենում ՔՀԿ-ների և մասնավոր բիզնեսների ու ՁԼՄ-ների գործառույթների միջև, հատկապես՝ ՀԿ-ների կողմից, շահերի պաշտպանության և դիտորդական գործունեության ընթացքում, «նոր ՁԼՄ-ներից» ավելի հաճախ օգտվելու պայմաններում[194]: Հաջորդ կետերում ուսումնասիրվում է, թե ինչու քաղաքացիական հասարակությունը պետք է դերակատարում ունենա պաշտպանության ոլորտի բարեվարքության ամրապնդման և կոռուպցիայի նվազեցման գործում, ինչ է այդ

[192] ՏՀՁԿ, ՏՀՁԿ ՁԱԿ «Անվտանգության համակարգի բարեփոխումների» մասին ձեռնարկը:

[193] ՄԱԿ-ի Գլխավոր վեհաժողով, «Մենք՝ ժողովուրդներս, քաղաքացիական հասարակությունը, Միավորված ազգերն ու համաշխարհային կառավարումը. ՄԱԿ-քաղաքացիական հասարակություն հարաբերությունների հարցերով նշանավոր անձանց խմբի» զեկույց, Հ-A/58/817 (Նյու Յորք, 11 հունիսի, 2004 թ.), էջ 13, United Nations General Assembly, We the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance: Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations, A/58/817 (New York, 11 June 2004), 13:

[194] «Նոր ՁԼՄ-ները» մի հասկացություն է, որը ներառում է 20-րդ դարավերջին ծնունդ առած էլեկտրոնային, համակարգչային կամ ցանցային տեղեկատվության, ինչպես նաև հաղորդակցման տեխնոլոգիաների ամբողջությունը, ինչպես, օրինակ, համացանցն ու ինտերնետային կայքերը: Նույն տրամաբանությամբ, «հին ՁԼՄ-ներ» են՝ հեռուստատեսային հաղորդումները, գեղարվեստական ֆիլմերը, ամսագրերը, գրքերը և թղթային կրիչով այլ հրապարակումները:

դերակատարումը ենթադրում, անվտանգության ոլորտի բարեփոխումների ընթացքում մինչ այժմ արձանագրված փորձը և ՀԿ-ների գործունեության ժամանակակից խոչընդոտները:

Քաղաքացիական հասարակությունն ու «նոր դիվանագիտությունը»

Քաղաքացիական հասարակությունը բաղկացած է ամենատարբեր կազմակերպություններից և շարժումներից, որոնք միատեղում են սոցիալական էներգիան՝ նվիրական համոզմունքներն ու մոտեցումները բարձրաձայնելու համար[195]: Քաղաքացիական հասարակության սիրտն են կազմում ՀԿ-ները: Նրանք կարող են գործել անդամության սկզբունքով կամ ունենալ պաշտոնական գրանցում, սակայն ամեն դեպքում նրանք անկախ են կառավարությունից և քաղաքական կուսակցություններից և հաճախ ունենում են ինքնուրույն ֆինանսավորում: Նրանք գործում են ծառայությունների մատուցման ոլորտում (անվտանգությունը նույնպես մատուցման ենթակա կարևոր ծառայություն է)[196], որոշակի քաղաքականության մշակման և առաջխաղացման, հանրային կրթության և շահույթ չհետապնդող այլ բնագավառներում և ունեն տարածման տարբեր աշխարհագրություններ՝ հսկայական միջազգային կառույցներից սկսած, ի դեմս, օրինակ, «Ամնեսթի Ինթերնեշնլ» (Amnesty International) կազմակերպության, որն ընդգրկում է 2.2 միլիոնից ավելի անդամ ու համակիր աշխարհի 150-ից ավելի երկրներում և տարածաշրջաններում, մինչև փոքր տեղական կազմակերպությունները: Ինչ վերաբերում է հետազոտական ինստիտուտներին, ապա սրանք կարող են գործել կա՛մ որպես ՀԿ-ներ, կա՛մ որպես կառավարությունից անկախ գիտական կենտրոններ, կա՛մ էլ հակառակը՝ կապված լինեն կառավարության հետ, օրինակ՝ պետական ֆինանսավորման կամ կառավարության նախկին անդամների կամ այլ պաշտոնյաների (որպես անդամներ կամ աշխատողներ) մասնակցության ձևով:

Նախկինում ՀԿ-ների և կառավարությունների միջև հարաբերությունները շատ դեպքերում լարված էին կամ իրապես թշնամական: Աշխարհի շատ անկյուններում դրանք դեռևս այդպիսին էլ մնում են (կամ այդպիսին են դառնում նորից, ինչպես ներկայացվում է ստորև): Վերջին երկու տասնամյակի ընթացքում, այնուամենայնիվ, մի շարք հարցերի վերաբերյալ և գնալով ավելի շատ տեղերում (այդ թվում՝ Եվրոպայի և Ամերիկաների մեծ մասում, Հարավային Ասիայի և Աֆրիկայի շատ վայրերում և Մերձավոր Արևելքի առանձին մեկուսացված օջախներում) այս հարաբերությունները կոնֆլիկտայինից վերածվել են զարգացող համագործակցության: Որոշ մեկնաբաններ ՀԿ-ների և կառավարությունների միջև այս կառուցողական հարաբերությունները բնութագրում են որպես «նոր դիվանագիտություն»[197]: Սա մասամբ հետևանքն է շատ կառավարությունների կողմից այն փաստի ընդունման, որ անվտանգության մարդկային բաղադրիչը (human security) խթանելու շնորհիվ իրականացվում է ազգային անվտանգության և կայունության ընդհանուր ապահովումը[198]:

---

[195] Լ. Դեյվիդ Բրաուն, «Վստահության ձևավորում. Անցումային քաղաքացիական հասարակության լեգիտիմությունն ու հաշվետվողականությունը», (Ստերլինգ, Վիրջինիա, «Կումարյան Փրես» հրատ-ուն, 2008 թ.), էջ 1, L. David Brown, Creating Credibility: Legitimacy and Accountability for Transnational Civil Society (Sterling, VA: Kumarian Press, 2008), 1:

[196] Անվտանգությունը՝ որպես հանրային ծառայություն, ունի որոշ բնութագրական հատկանիշներ, որոնք ազդում են դրա մատուցման եղանակի, ինչպես նաև այդ ընթացքում հաշվետվողականության և ֆինանսական ռեժիմների կարգավորման միջոցների վրա: Անվտանգության ծառայությունը մատուցողների գործունեության դիտարկումը կարող է խնդրահարույց լինել, քանի որ անվտանգության ուժերը զինված են և, հավանաբար, կարող են նաև սպառնալ քաղաքացիական դիտորդներին: Ընդ որում, խաղաղ ժամանակներում այդ ուժերի պատրաստվածության մակարդակը գնահատելը դժվար է և կարող է անհամաձայնություն առաջացնել գնահատման ընթացքում օգտագործված գործունեության ցուցիչների և դրա արդյունքում ստացված ցուցանիշների հետ: Ավելի մանրամասն՝ տե՛ս Վիլյամ Բիրդ և Շտեֆան Գիմբերթ, Համաշխարհային բանկի՝ «Պետական միջոցներ» զեկույցը (հունվար, 2009 թ.), William Byrd and Stéphane Guimbert in The World Bank, «Public Finance» (January 2009):

[197] Դեյվիդ Դևենպորտ, «Նոր դիվանագիտությունը», «Քաղաքականության տեսություն», Հ-116 (դեկտեմբեր, 2002 թ. և հունվար, 2003թ.), David Davenport, “The New Diplomacy,” Policy Review 116 (December 2002 & January 2003):

[198] «Ազգային անվտանգության» ավանդական նպատակն է եղել պետության պաշտպանությունը արտաքին սպառնալիքներից: Մարդկային անվտանգության վրա կենտրոնանալը նշանակում է ընդհակառակը՝ անհատների պաշտպանություն, «Մարդկային անվտանգության համառոտ զեկույց», 2006 թ. (Բրիտանական Կոլումբիայի համալսարան, Մարդկային անվտանգության կենտրոն), Human Security Brief 2006 (University of British Columbia, Human Security Centre):

Քաղաքացիական հասարակության հսկողությունը պաշտպանության ոլորտի նկատմամբ

Այս գրքի հիմնական թեմայի առանձնահատուկ բնույթի տեսակետից, քաղաքացիական հասարակության դերակատարները, գլխավորապես՝ ՀԿ-ների և հետազոտական ինստիտուտների նեղ շրջանակը, կառավարությունների, խորհրդարանների և հանրության հետ կարող են համագործակցել (և սահմանափակ թվով դեպքերում արդեն անում են դա) հետևյալ հինգ հիմնական ուղղություններով՝

- Հանրային ուսուցում և իրազեկության բարձրացում. Հանրությանը կոռուպցիայի կործանարար գնի մասին ահազանգելը, ինչպես արդեն ներկայացվել է գլուխ 1-ում, և համապատասխանաբար՝ կառավարության և միջազգային նախաձեռնությունների այն ջանքերը համատեղելը, որոնք իրականացվում են բարեվարքության ամրապնդման, թափանցիկության բարձրացման և հաշվետվողականության կատարելագործման ուղղությամբ. այս ամենը ՀԿ-ների (և ՁԼՄ-ների) գործունեության կարևորագույն ուղղություններից են: Իրազեկության բարձրացման այս աշխատանքների հիմնական նպատակն է ապահովել, որ ԱՈԲ տեղական նախաձեռնությունների իրականացումը ընկալվի որպես շարունակական գործընթաց և հանրությունը ընկալի այս խնդրի կարևորությունն իր և իր համայնքների համար: ՀԿ-ները հաջողությամբ կիրառում են իրենց մասնակցային ակտիվության և «անուններ տալու և պարսավելու» ռազմավարությունները՝ որպես առանձին խնդիրների կամ խախտումների առթիվ անմիջական ազդեցության գործողությունների միջոց:
- Որպես կատալիզատորներ և միջնորդներ հանդես գալը. ՀԿ-ներն ու այլ ՔՀԿ-ներ, ինչպես, օրինակ, վերլուծական կենտրոնները, համալսարաններն ու հետազոտական ինստիտուտները, կարող են ստանձնել միջնորդավորման կամ կամրջման գործառույթը: Այս առումով, Զինված ուժերի նկատմամբ ժողովրդավարական վերահսկողության Ժնևի կենտրոնը (ԶՈՒԺՎ) և «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպությունը մեկ տասնամյակից ավելի գործել են որպես ուղղորդող երկու հիմնական փարոս և հսկայական ներդրում են ունեցել խորհրդարանական ձեռնահասության ու կարողությունների մակարդակի բարձրացման գործում՝ կատարելով վերլուծություններ, ներկայացնելով զեկույցներ, ինչպես նաև անցկացնելով վերապատրաստման տարբեր դասընթացներ և սեմինարներ: Լատինական Ամերիկայի և Կենտրոնական ու Արևելյան Եվրոպայի քաղաքացիական հասարակության խմբերից շատերը 1980-կանների վերջում և 1990-ականների ընթացքում նաև երկխոսությունն ապահովելու կարևոր դեր են կատարել այն շրջանում, երբ քաղաքացիական նորընտիր կառավարությունները սկսում էին վերակազմավորել իրենց զինված ուժերը: Այս երկխոսությունների շնորհիվ ի սկզբանե կոտրվեց այն մեկուսացման սառույցը, որտեղ գտնվում էին զինված ուժերը, և ճանապարհ բացվեց քաղաքացիական հասարակության, ընտրված պաշտոնյաների և զինված ուժերի ղեկավար կառույցների միջև մասնագիտական շփումների համար: Ընդհանուր առմամբ, այնուամենայնիվ, հատկապես անկայուն և անցումային շրջանի երկրներում դեռևս առկա է քաղաքացիական հասարակության ավելի շատ դերակատարների ներգրավելու կարիքը՝ կառավարությունների (հատկապես՝ նրանց պաշտպանական գերատեսչությունների) և անտարբեր կամ կառավարության հանդեպ հակամարտորեն տրամադրված հասարակական հատվածների միջև միջնորդություն իրականացնելու համար:
- Փորձագիտական գիտելիքների և փորձի շտեմարանների տրամադրումը. Մեծ թվով տեղական ՀԿ-ներ և ՔՀԿ-ներ կուտակել են ԱՈԲ և լավ կառավարման ոլորտի բարեփոխումների ընթացքում կիրառելի մեթոդոլոգիաներին առնչվող ինստիտուցիոնալ և անհատական բնույթի փորձագիտական և ակտիվ գործունեության գիտելիքների ու հմտությունների հսկայական պաշարներ: Օրինակ՝ ՀԿ-ները զինված ուժերի հետ աշխատել են սպառազինությունների պահպանման անվտանգության պայմանների բարելավման հարցերով, խորհրդատվություն ապահովել՝ կապված սպառազինությունների դրոշմավորման և հայտնաբերման ծրագրերի հետ և հսկայական դեր կատարել հետկոնֆլիկտային իրավիճակներում զինաթափման, զորացրման և վերահնտեգրման ծրագրերի շրջանակներում: Չնայած տրամադրվող այս գիտելիքներին ու փորձին, ինչպես նաև մարդկային ռեսուրսների ծավալը կարող է չնչին թվալ պաշտպանության ոլորտի այս գրքի II բաժնում ներկայացված յուրա-

հատուկ կարիքների տեսանկյունից, այնուամենայնիվ, կառավարություններն ու միջկառավարական կառույցները միշտ էլ կարող են դիմել դրանց օգնությանը՝ պաշտպանության ոլորտի կոռուպցիոն ռիսկերը նվազեցնելու և խոցելի կողմերը չեզոքացնելու ուղղությամբ իրականացվող նախաձեռնություններն ակտիվացնելու համար: Անվտանգության ոլորտի բարեփոխումների ավելի ընդգրկուն փորձագիտական շտեմարանը կարող է առաջարկել «լավ կառավարման» այնպիսի «բազմաոլորտ» տեսա-գործնական ուղեցույցներ, որոնք կիրառելի կլինեն հատկապես պաշտպանության ոլորտի կառավարման հատվածում: Սակայն չնայած այս փորձն ու տեխնիկական գիտելիքները երբեմն ստանում են որոշակի կիրառություն, օրինակ՝ խորհրդարանական լսումների ժամանակ, այնուամենայնիվ, մեծամասամբ այս ռեսուրսները մնում են չպահանջված: Սրան են նպաստում նաև այնպիսի գործոններ, ինչպիսիք են երկու կողմերում էլ առկա անվստահությունը և որպես գերակա ճանաչվող ուղղությունների մրցակցությունը, որը ծավալվում է մարդասիրական օգնության, մարդու իրավունքների պաշտպանության և զարգացման ուղղություններով գործադրվող ռեսուրսների սակավության պայմաններում:

- Ելակետային հետազոտությունների իրականացումն ու քաղաքականության մշակումը. ՔՀԿ-ների կողմից ապահովվող հիմնական ներդրումներից մեկը կայանում է «կոռուպցիայի անեծքի» (Գլուխ 1) իրական գործողության հետևանքները ուսումնասիրելու և փաստաթղթավորելու մեջ՝ սկսած զինված ուժերի օգտագործման (ինչպես՝ հակամարտության մեջ դրանց ներգրավման, այնպես էլ արդեն իսկ ներգրավված ուժերի տեղում իրականացվող գործողությունների իմաստով) վերաբերյալ որոշումների կայացման գործընթացում առկա բացերից կամ հակասությունները ի ցույց դնելուց և վերջացրած պաշտպանության ոլորտում կառավարման, գնումների իրականացման և արտահանման փորձի ոչ պատշաճ, ոչ արդյունավետ և երբեմն էլ անօրինական լինելու մասին ահազանգելով: Այս խնդիրների առթիվ հանրության և կառավարության ընկալման մակարդակը բարձրացնելով՝ քաղաքացիական հասարակությունն ու ՁԼՄ-ները կենսապես կարևոր դեր են խաղում համապատասխան արձագանքների մշակումը ապահովելու գործում: Հենց սույն ժողովածուի նախապատրաստման հետ էլ սերտորեն կապված է վերլուծական և քաղաքական հետազոտություններում խորացած այն ՀԿ-ների և հետազոտական ինստիտուտների աշխատանքը, որոնք ձգտել են նոր մոտեցումներ և ռազմավարական բնույթի նոր տարբերակներ առաջարկել պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության ամրապնդման և կոռուպցիայի նվազեցման ուղղությամբ: Նման աշխատանքը ներառում է աշխարհի տարբեր տարածաշրջաններում առկա առաջավոր փորձի համադրումը, քաղաքականության մշակման նախաձեռնությունների իրականացումը և վերջապես՝ կոնկրետ առաջարկների ներկայացումը քաղաքականության առաջարկվող փոփոխությունները գործնականում իրացնելու համար:
- Պրակտիկայի դիտարկում. Կառավարությունների կողմից «կոռուպցիայի անեծքի» գործողության հետևանքները հաղթահարելուն ուղղված քաղաքական մոտեցումները որդեգրելուց հետո ՀԿ-ներին նույնպես վերապահված է արդեն «պահակային շների» կարևոր դերակատարումը՝ դիտարկել այդ քաղաքականության իրականացման գործընթացը և կառավարություններին հաշվետու դարձնել այն ընթացքում առաջ եկող բացթողումների և ձախողումների համար: ՀԿ-ները, հատկապես՝ մարդու իրավունքների ազգային և միջազգային կազմակերպությունները, ինչպիսիք են, օրինակ, «Ամնեսթի Ինթերնեշնլ» և «Հյուման Ռայթս Վոթչ» (Human Rights Watch) կազմակերպությունները, կարևոր դերակատարում ունեն անվտանգության և զինված ուժերի գործունեությունը դիտարկելու գործում՝ ապահովելու համար, որպեսզի վերջիններիս կողմից մարդու իրավունքների և միջազգային մարդասիրական իրավունքի խախտումներ թույլ չտրվեն:

Ինչպես արդեն նշվեց վերևում, քաղաքացիական հասարակության կողմից իր այս դերակատարումն իրականացնելու ճանապարհին գոյություն ունեն բազմաթիվ դժվարություններ և խոչընդոտներ: Որպես նվազագույն քայլ, արդյունավետ կառավարություններն ու խորհրդարանները պետք է ապահովեն քաղաքական բոլոր վերաբերելի փաստաթղթերի հրապարակայնությունը և խթանեն այս անկախ երրորդ կողմի բուն առկայությունն ու գործունեությունը, այդ թվում՝ պաշտպանության ոլորտի նկատմամբ վերահսկողության ուղղությամբ: Վերջին նպատակին հասնելու միջոցներից է,

օրինակ, անկախ գիտական կենտրոններին, հետազոտական ինստիտուտներին, համալսարաններին և ՀԿ-ներին պաշտպանության և անվտանգության ոլորտների առանձին հատվածներում (մասնավորապես՝ հանցավորության, գնումների ընթացակարգի և կադրային քաղաքականության հարցերով) հետազոտական և աուդիտային ստուգումներ անցկացնելու պատվերներ տալը: Այնուամենայնիվ, եթե քաղաքացիական հասարակությունը պետք է ակտիվ մասնակցություն ունենա բարեվարքության ամրապնդման օրակարգը մշակելու և հատկապես քաղաքացիների շրջանում բանավեճերի խրախուսման հարցում, ապա անկախ ՀԿ-ները պետք է ի վիճակի լինեն ներգրավելու և պահպանելու այն անհրաժեշտ փորձագիտական ռեսուրսները, որոնք կարող են տեղեկատվական ամուր հենքի վրա ձևավորված մոտեցումներ տրամադրել կառավարության անվտանգության քաղաքականության, պաշտպանական ոլորտի բյուջեի, գնումների իրականացման և ռեսուրսների օգտագործման հնարավոր տարբերակների մասին: Ներկայումս ՀԿ-ների շրջանում նման փորձագիտական ռեսուրսների առկայությունը տեղերում բավարար չէ անգամ կայացած ժողովրդավարությունների դեպքում և պահանջում է կարողությունների հետագա հզորացում և դոնորների կողմից դրան ուղղված ֆինանսավորման ավելի մեծ պատրաստակամություն:

Քաղաքացիական հասարակության խմբերը տասնամյակներ շարունակ հատկապես ակտիվ են եղել ՄԱԿ-ի կանոնադրության և այլ բազմակողմ պայմանագրերի և ինստիտուտների կողմից մարմնավորված միջազգային իրավունքի սկզբունքները խթանելու հարցում: Շատ պետություններ ի դեմս նրանց տեսնում են օժանդակող և վստահելի գործընկերների: Քաղաքացիական շարժումներն ու ՀԿ-ները հանրության տարբեր շահերի ներկայացուցիչն ու պաշտպանն են դարձել բազմաթիվ ոլորտներում, ներառյալ՝ մարդու իրավունքները, բնապահպանությունը, զարգացումը, ժողովրդավարական կառավարումը և հակամարտությունների կանխարգելումը: Նրանք օգնել են միջազգային նորմերի և պայմանագրերի առաջընթացին և ձևակերպել են այնպիսի հիմնարար բարոյական և քաղաքական չափորոշիչներ, որոնք հետագայում դարձել են իրավունք և քաղաքականություն:

Քաղաքացիական հասարակության շարժումների նշանավոր օրինակների թվում են՝ «Հոբելյան-2000» (Jubilee 2000) պարտքի արշավը, որը «Մեծ յոթնյակի» կառավարություններին համոզեց չեղյալ հայտարարել աղքատ երկրների կողմից վճարման ենթակա 100 միլիարդ ԱՄՆ դոլարին հասնող պետական պարտքը, Օտտավայի արշավը հակահետևակային ականների արգելման առթիվ[199], ինչպես նաև՝ 2003 թ. ԱՄՆ-ի գլխավորությամբ Իրաք ներխուժելուն դիմադրելը: ՀԿ-ները մեծագույն դեր են խաղացել Միջազգային քրեական դատարանի հիմնադրման գործում, Երեխայի իրավունքների մասին կոնվենցիան կից արձանագրությամբ լրացնելու հարցում (երբ օրենքից դուրս հռչակվեց 18 տարին չլրացած երեխաներին զինված ուժերում հավաքագրելը), ինչպես նաև՝ կապված հրազենի և թեթև սպառազինությունների տարածման դեմ պայքարի միջոցները խթանելու հետ:

Քաղաքացիական հասարակությունն ու անվտանգության ոլորտի բարեփոխումները

Միացյալ Թագավորության Միջազգային զարգացման հարցերի դեպարտամենտի (UK Department for International Development, DFID) և ՏՀԶԿ Զարգացման հարցերով համագործակցության տնօրինության (OECD Directorate for Development Co-operation) գլխավորությամբ ընթացած աշխատանքների արդյունքում 2007 թ. մշակվեց մի ձեռնարկ, որի նպատակն էր ապահովել ՏՀԶԿ ԶԱԿ անվտանգության ոլորտի բարեփոխումների վերաբերյալ ուղեցույցների գործնականացումը և լրացնել քաղաքականության և պրակտիկայի միջև առկա բացը»[200]: ԱՈԲ գործընթացին քաղաքացիական հասարակության մասնակցության առթիվ ձեռնարկում նշվում է, որ «ՔՀԿ-ները կարող են ծառայել որպես բարեփոխումների շահառուներ, պաշտոնական վերահսկիչներ, գործընկերներ և պաշտպաններ, ինչպես նաև՝ ծառայություններ մատուցողներ: ԱՈԲ-ին աջակցություն կարող են բե-

[199] Տես, օրինակ, Քեննեթ Անդերսոն, «Օտտավայի կոնվենցիան արգելում է հակահետևակային ականների օգտագործումը. Միջազգային հասարակական կազմակերպությունների դերը և միջազգային քաղաքացիական հասարակության գաղափարը», Միջազգային հարաբերությունների Եվրոպական ամսագիր, Հ-2:1 (2000 թ.), Kenneth Anderson, “The Ottawa Convention Banning Landmines: the Role of International Non-Governmental Organizations and the Idea of International Civil Society,” European Journal of International Affairs 2:1 (2000):

[200] ՏՀԶԿ ԶԱԿ «Անվտանգության ոլորտի բարեփոխումների ձեռնարկ» (ՏՀԶԿ, 2007 թ.):

րել նաև քաղաքացիական հասարակության միջազգային դերակատարները, որոնք կարող են մասնակցել կարողությունների հզորացման և բարեփոխումների մշակման, խթանման, իրականացման, դիտարկման և գնահատման գործընթացին»[201]:

ՀԿ-ներն առաջարկում են ներքևից եկող մոտեցումներ, որոնք հաճախ ավելի տեղին են և ավելի արդյունավետ, քան վերևից իջնող մոտեցումները, օրինակ՝ այնպիսի համայնքներին կամ խմբերին հաղորդակցման ուղիներ տրամադրելով, որոնց հետ պետական շփումների կամ որոնց նկատմամբ պետության ունեցած ազդեցության մակարդակը շատ ցածր է: Ձեռնարկում նաև նշվում է.

> «ԱՈԲ ծրագրերը պետք է ներառեն քաղաքացիական հասարակության գործունեության միջավայրի, նրանց դերի և տեղի մասին խորը վերլուծություններ, քանի որ այս կազմակերպությունների կարողությունները, արդյունավետությունն ու մասնակցության շրջանակները էապես տարբերվում են ըստ երկրների: Քաղաքացիական հասարակության վերաբերյալ կատարվող գնահատումները պետք է ընդգրկեն տեղական դերակատարություն ունեցող կազմակերպությունների ամբողջ ներկապնակը՝ դուրս գալով պետության «սանկցիան» ստացածների շրջանակից և բացահայտելով այն դերակատարներին, որոնք իրապես կենտրոնացած են աղքատների, կանանց, երեխաների և երիտասարդության և այլ այնպիսի խմբերի անվտանգության ապահովման հարցերի վրա, որոնք հաճախ զրկված են անվտանգության հարցերով բանավեճերին մասնակցելու հնարավորությունից»[202]:

Այդ ձեռնարկում քննարկվում են նաև քաղաքացիական հասարակության միջամտության «անցակետերը», ինչպիսիք են, օրինակ, խաղաղարար գործընթացները, բյուջետային գործընթացները, ինչպես նաև անվտանգության և պաշտպանության ոլորտների ուսումնասիրությունները: Տեսականորեն, քաղաքացիական հասարակության կողմից կարող են իրականացվել մի շարք կարևոր գործառույթներ, ինչպիսիք են, օրինակ, պաշտպանության ոլորտի և անվտանգության ապահովման հետ կապված միջոցառումների դիտարկումները, հակաահաբեկչական միջոցառումների և օրենսդրության մանրամասն վերլուծությունը՝ մարդու իրավունքներին և իրավունքի գերակայությանը դրանց համապատասխանության տեսանկյունից, զինված ուժերի, իրավապահ մարմինների և անվտանգության այլ ծառայությունների գործողությունների նկատմամբ վերահսկողությունը, օրենքի կամ իրավաչափ պրակտիկայի խախտումների մասին, ոչ իրավական օրենքների և ոչ իրավաչափ պրակտիկայի բացասական հետևանքների մասին հրապարակումներով հանդես գալը, ինչպես նաև՝ ենթադրյալ կոռուպցիայի և այլ չարաշահումների առթիվ քննություն անցկացնելը և ԱՈԲ կիրառման արդյունավետությանն ուղղված ուղեցույցներ առաջարկելը: Գործնականում, սակայն, քաղաքացիական հասարակության կազմակերպություններին հաճախ վերապահվում է սոսկ խորհրդատվական դերակատարում[203], իսկ ձեռնարկում տեղ գտած բարձրագոչ սկզբունքները մշտապես անտեսվում են:

Անգամ ակտիվ քաղաքացիական հասարակության առկայությունը ինքնին կախարդական փայտիկ կամ հաջողության հասնելու գրավական չէ: Օրինակ՝ նախքան 1994 թ. Ռուանդայում իրականացված ցեղասպանությունը այս երկիրն ուներ Աֆրիկայի ՀԿ ամենազարգացած հատվածներից մեկը, սակայն դրա հետ մեկտեղ էթնիկական պատկանելության հատկանշով բաժանված հասարակությունը շատ արագ ընկավ քաոսի և բռնության հորձանուտը[204]:

Հետհարված ՀԿ-ների դե՞մ

Քաղաքացիական հասարակության այն խանդավառությունը, որն առաջ եկավ 1980-ականների վերջին և 1990-ականների ընթացքում՝ Բեռլինյան պատի փլուզումից և ժողովրդավարական վարչակարգերի տարածումից հետո, ըստ որոշ վերլուծաբանների, ետ հարվածեց շատ ուղղություններ-

[201] Նույն տեղում, էջ 226:

[202] Նույն տեղում:

[203] Դենիել Բենդիքս և Ռութ Սթենլի, «Անվտանգության բարեփոխումների հանդեպ տեղական դերակատարների կողմից պատասխանատվության վերաստանձնումը. Գրականության տեսություն», «Աֆրիկայի անվտանգության տեսություն», Հ-17:2 (հունիս, 2008 թ.), էջ 93–104, Daniel Bendix and Ruth Stanley, “Deconstructing Local Ownership of Security Sector Reform: A Review of the Literature,” African Security Review 17:2 (June 2008): 93–104.

[204] 1994 թ. դրությամբ Ռուանդայում եղած ՀԿ-ների մեծ մասը նորաստեղծ կառույցներ էին՝ գրեթե ամբողջապես կախված արտաքին դոնորներից և պետությունից, և կային ռասայական և էթնիկական ատելության դեմ պայքարող ընդամենը մի քանի ծրագրեր: Տես Պիտեր Ուվին, «Բռնության օժանդակում. նոր ձեռնարկատիրական գործունեություն Ուգանդայում, (Արևմտյան Հարթֆորդ, Կոնեկտիկուտ, «Կումարյան Փրես» հրատ-ուն, 1998թ.), էջ 164–176, Peter Uvin, Aiding Violence: The Development Enterprise in Uganda (West Hartford, CT: Kumarian Press, 1998), 164–176.

րով ու մակարդակներով: Սրա արտահայտությունները տարբեր էին՝ սկսած մի կողմից ավտորիտար պետություններում քաղաքացիական հասարակության դեմ նոր սկիզբ առած համակարգված ճնշումներից և վերջացրած, մյուս կողմից՝ ՔՀԿ-ներին, հատկապես ՀԿ-ներին բարեհուսության ընդհանուր բնույթի ստուգումների ենթարկելով[205]:

Տեղական հասարակությունները, գիտական շրջանակները, շարքային ակտիվիստները, ՄԿԿ-ները, ՁԼՄ-ները, կորպորացիաներն ու կառավարությունները հետզհետե ավելի հաճախ են բարձրացնում այն հարցը, թե ինչ իշխանության, ինչ մանդատի ուժով է, որ ՀԿ-ները փորձում են խոսել ուրիշների անունից և ձգտում ազդեցություն ունենալու ներպետական և միջազգային գործընթացների վրա: (Սա քննարկման արժանի հարց է, որը, սակայն, դուրս է գալիս սույն գլխի թեմայի շրջանակներից[206]): Անհնար է չնշել նաև, որ բուն ՔՀԿ-ների և ՁԼՄ-ների շրջանում բարեվարքության և հաշվետվողականության առկայությունը նույնպես հանդիսանում են այն կարևորագույն նախապայմանները, որոնց առկայությամբ միայն հանրությունն ու կառավարությունը կարող են ընդունել այս ինստիտուտների վերահսկիչ դերի ու նրանց՝ իբրև փոփոխության հաղորդիչների լեգիտիմությունը): Այս ետհարվածն էլ ավելի ուժգնացավ «Սեպտեմբերի 11-ի» հարձակումներից և «ահաբեկչության դեմ գլոբալ պատերազմի» սկիզբ առնելուց հետո: Ոչ պետական դերակատարներին որպես ազգային անվտանգության սպառնալիք ընկալելը հանգեցրեց օրենսդրական և իրավակիրառ այնպիսի սահմանափակ մեխանիզմների ստեղծմանը, որոնց պայմաններում շատ ՀԿ-ների կողմից ազատ և արդյունավետ գործունեություն վարելը ավելի դժվարացավ:[207] Այն ՀԿ-ները, կազմակերպություններն ու շարժումները, որոնք ձեռնոց են նետում ճնշող ռեժիմներին, անխուսափելիորեն արթնացնում են իշխանության մեջ գտնվողների զայրույթը, սակայն վերջին տարիների ընթացքում ժողովրդավարական պետությունները, ՄԿԿ-ներն ու անդրազգային կորպորացիաները հակահաբեկչական բառապաշարն ու ձևակերպումները հարմարեցրել են քաղաքացիական հասարակության անունից հանդես եկող քննադատների դեմ իրենց հարձակումները ուժեղացնելու ուղղությամբ: Բացասական հետևանքներն առավել ակնհայտ են հակամարտության գոտիներում և այն խմբերում, որոնք կառավարությունների կողմից իրականացվող քաղաքականությունը վիճարկում են խաղաղության հաստատմանը, ժողովրդավարացմանն ու մարդու իրավունքների խթանմանն ուղղված իրենց աշխատանքի միջոցով[208]:

---

[205] Ջուդ Հաուել և մյուսները, «Ետհարված ՀԿ-ների դեմ՝ ահաբեկչության դեմ երկար պատերազմի սկզբում», «Զարգացումն իրականում», Հ-18:1 (2008 թ.), էջ 82–93, Jude Howell, et al., “The Backlash against Civil Society in the Wake of the Long War on Terror,” Development in Practice 18:1 (2008): 82–93: Վերջինիս հետ կապված կարելի էր առաջին հայացքից անմեղ մի մեջբերում անել այս ժողովածուի 4-րդ գլխից. Քաղաքացիական հասարակությունը ներկայացնող պատասխանատու կազմակերպությունները պետք է դիտարկվեն որպես գործընկերներ և խթաններ՝ ինստիտուցիոնալ բարեվարքությանը հասնելու ընդհանուր գործում [ընդգծումն ավելացված է]: Այնուամենայնիվ, նման ոչ մի ածական չի օգտագործվում գործընթացների մյուս շահագրգիռ կողմերը ներկայացնելու համար:

[206] Այս հարցի ավելի մանրամասն վերլուծությունը տես Լիզա Ջորդան և Պիտեր Վան Թյուիլ, խմբ., «ՀԿ-ների հաշվետվողականությունը. Քաղաքականություն, սկզբունքներ և նորամուծություններ (Ստերլինգ, Վիրջինիա, «Երֆքան» հրատ-ուն 2006 թ.) և Ջեմ Բենդել, «Քննարկումներ ՀԿ-ների հաշվետվողականության շուրջ», ՄԱԿ-ի ՀԿ-ների հետ կապերի միջգերատեսչական ծառայություն, Զարգացման պատմության դոսյե, (ՄԱԿ, 2006 թ.), Lisa Jordan and Peter van Tuijl, eds., NGO Accountability: Politics, Principles and Innovations (Sterling, VA: Earthscan, 2006); and Jem Bendell, Debating NGO Accountability, UN-NGLS Development Dossier (United Nations, 2006):

[207] ԱՄՆ-ում, օրինակ, որտեղ կառավարման համաշխարհային նշանակության հարցերի շուրջ ՀԿ-ների ներգրավվածության պատճառով նրանց նկատմամբ թշնամական վերաբերմունքը հանդիսանում էր նեոպահպանողական մտածողության հստակ բնութագրիչը, նման սահմանափակող միջոցառումների թվում պետք է նշել՝ Նախագահի Հ-13224 հրամանը (Executive Order 13224), «Պատրիոտ ակտ» կոչված օրենքը (the Patriot Act) և ԱՄՆ գանձապետարանի կողմից հրատարակված և բարեգործական կազմակերպություններին հասցեագրված ոչ պարտադիր բնույթի «Ֆինանսավորման հակահաբեկչական ուղեցույցները» (Anti-Terrorist Financing guidelines): Այնուամենայնիվ, դատական վերահսկողության կամ անձնական իրավունքների պաշտպանվածության շատ ցածր թույլ մակարդակի պայմաններում կասկածյալներին կալանավորելու և քննություն անցկացնելու ուղղությամբ ոստիկանության, հետախուզական և անվտանգության ուժերի լիազորությունները ընդլայնող նմանատիպ իրավակարգավորումներ ընդունվեցին աշխարհի շատ այլ երկրներում նույնպես:

[208] Բազմաթիվ օրինակների համար տես Ալիսթեյր Միլար և Դեյվիդ Քորթրայթ, Լինդա Գերբեր-Սթելինգվերֆ և Ջորջ Ա. Լոպեզ, «Դիտարկվե՞լ, թե՞ անտեսվել. Քաղաքացիական հասարակության դերը անվտանգության մարմինների և հակահաբեկչական պրակտիկայի բարեփոխումների դիտարկման գործում», Զեկույց «Քորդեյդ» ՀԿ-ի համար (Օգնության և զարգացման հարցերով աջակցման կաթոլիկ կազմակերպություն)՝ Չորրորդ «Ազատության ֆորումի» և Նոտր Դամի համալսարանի Խաղաղության միջազգային հետազոտությունների «Քրոկ» ինստիտուտում (մարտ, 2009 թ.), Alistair Millar with David Cortright, Linda Gerber-Stellingwerf and George A. Lopez, Oversight or Overlooked? Civil Society’s Role in Monitoring and Reforming Security Systems and the Practice of Counterterrorism, A report to Cordaid from the Fourth Freedom Forum and Kroc Institute for International Peace Studies at the University of Notre Dame (March 2009):

Եվ այս ամենից հետո կարծես թե ջրերը պղտոր են, կառավարությունները (իսկ գնալով՝ նաև մասնավոր հատվածը) երբեմն արտաքին տպավորության համար ստեղծում են «ձևական» ՀԿ-ներ, որոնք ծառայում են վերնախավի դիրքերի ամրապնդմանը և խանգարում քաղաքացիական հասարակության իրական ձայնը լսելի դառնալուն[209]: Որոշ, սակայն, բացառիկ դեպքերում կորպորացիաների և կառավարությունների կողմից ՀԿ-ների ներսում ներդրվում են «լրտեսներ»[210]: Այսպիսով, սա է այն դժվարին ժամանակակից միջավայրը, որի պայմաններում քաղաքացիական հասարակությունից ակնկալվում է նպաստել պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության ամրապնդման և կոռուպցիայի նվազեցման գործին: Իրենց «պահակային շան» դերը ազատորեն կատարելու փոխարեն շատ ՀԿ-ներ իրենք են հայտնվում կասկածի տակ և ենթարկվում պետության և մասնավոր հատվածի կողմից արդեն իրենց սեփական գործունեության նկատմամբ իրականացվող խստագույն վերահսկողության:

Լրատվամիջոցների դերը

Լրագրողների կողմից իրականացվող հիմնական վերահսկիչ գործառույթը խախտումների կամ ոչ պատշաճ վարքագծի դեպքերը ի ցույց դնելն է: Հաշվետվողականության այս մեխանիզմից զատ՝ անկախ ԶԼՄ-ները կարող են գործել նաև որպես լավ կառավարումն ապահովող գործիք՝ հասարակական հետաքրքրություն ներկայացնող հարցերով ճշգրիտ, հավասարկշռված և թարմ տեղեկատվություն տրամադրելու միջոցով: Սա քաղաքացիներին հնարավորություն է տալիս տեղեկացված որոշումներ կայացնել՝ կապված նրա հետ, թե ով է իրենց ղեկավարում և ինչպես: Այլ խոսքերով, որակյալ լրագրությունը «կենսապես կարևոր դեր է խաղում այս կամ այն քաղաքականության կամ որոշման բոլոր հետևանքները բացահայտելու, հասարակության համար հիմնախնդիրները ձևակերպելու, դրանք վերլուծելու և լուծման հնարավոր տարբերակները ներկայացնելու գործում»[211]: Լրագրողական հետաքննությունը հանդիսանում է զինված ուժերի նկատմամբ ժողովրդավարական վերահսկողության լայն ճանաչում գտած կարևոր բաղադրիչներից մեկը: Այնուամենայնիվ, «չորրորդ իշխանության» և անվտանգության հարցերով քաղաքականության միջև առկա հարաբերությունները բարդ խնդիր են՝ բազմաթիվ նրբություններով լի, և սույն կետում խոսք է գնում միայն մի քանի կարևոր տենդենցների և հիմնախնդիրների մասին:

Տեղեկատվության տրամադրման դասական եղանակներից շատերին կամաց-կամաց շրջանցում է ժամանակակից տեխնիկական նվաճումների արագացող տարածումը: Այժմ ԶԼՄ-ների և տեղեկատվության փոխանցման գրեթե յուրաքանչյուր ավանդական տեսակ կամ եղանակ ունի իր ժամանակակից մրցակցող տարբերակը՝ սովորական (մակերեսային) հեռուստատեսությունն ընդդեմ արբանյակայինի, ինտերնետային հրատարակումն ընդդեմ ավանդական տպագրության, համացանցային փաթեթի միջոցով հաստատվող ձայնային կապն ընդդեմ հեռախոսային խոսակցության: Էլեկտրոնային լրատվամիջոցների անկասելի աճը (ինչպես արտադրանքի, այնպես էլ սպառման իմաստով) պետք է նշել որպես հատուկ կարևորություն ներկայացնող տենդենց: 1990-ականների ընթացքում, օրինակ, արբանյակային և կաբելային հեռուստատեսությունից օգտվող տնային տնտեսությունների քանակը 85 միլիոնից աճել է 300 միլիոնից ավելի, և առաջին անգամ ստեղծվել են մի քանի տարածաշրջաններ ընդգրկող և նորությունների բոլոր տեսակները հեռարձակող մեկ տասնյակից ավելի ալիքներ:

Համադրվելով ինտերնետի հետ, որն ամբողջ աշխարհում այժմ հասանելի է 1,8 միլիարդ մարդու համար (աշխարհի բնակչության 25%-ից ավելին), նշվածը շատ և շատ քաղաքացիների այժմ հնարավորություն է ընձեռում ծանոթանալու «օտար ԶԼՄ-ների» հետ՝ որպես աշխարհի մասին տեղե-

[209] Մուա Նաիմ, «Ինչ է «կոնգո»-ն»: Ինչպես են պետության կողմից հովանավորվող խմբերը դիմակավորվում որպես քաղաքացիական հասարակություն», «Արտաքին քաղաքականություն» (մայիս-հունիս, 2007թ.), էջ 96, Moisés Naím, “What Is a Gongo? How Government-Sponsored Groups Masquerade as Civil Society,” Foreign Policy (May/June 2007): 96.

[210] Սաիդ Շահ, «BAE-ն հրամայել է գտնել այն «խլուրդին», որը տվյալներ է փոխանցել սպառազինությունների դեմ բողոքողների մասին», «Ինդիփենդենթ», (27 փետրվարի, 2007 թ.), Ջորջ Մոնբիոթ, «Զուգահեռ պետություն», «Գարդիան» (13 փետրվարի, 2007 թ.), Saeed Shah, “BAE Ordered to Identify ‘Mole’ Who Passed Details on Arms Protesters,” The Independent (27 February 2007); George Monbiot, “A Parallel State,” The Guardian (13 February 2007):

[211] Անվտանգության ոլորտի և դրա կառավարման հետ ԶԼՄ-ների հարաբերությունների մասին ավելի մանրամասն տես Մարինա Կապարինի, խմբ, ԶԼՄ-ները անվտանգության ու կառավարման ոլորտում. ԶԼՄ-ների դերը անվտանգության բնագավառում (Ժնև, ԶՈՒԺՎ, 2004 թ.), Գլուխ 1, Marina Caparini, ed., Media in Security and Governance: The Role of the News Media in Secu¬rity (Geneva: DCAF, 2004), chapter 1:

կություններ հաղորդող այլընտրանքի: Տեխնոլոգիական այս նորամուծությունները նաև լրագրողներին շատ մեծ հնարավորություններ և պոտենցիալ առավելություններ են տալիս իրենց «խոսքի ազատությունը» պահպանելու և խթանելու տեսանկյունից՝ չնայած այն հանգամանքին, որ որոշ կառավարություններ լրատվական նոր տեխնոլոգիաների մարտահրավերներին պատասխանում են սեփական՝ գնալով ավելի բարդացված տեխնոլոգիաների ներդրմամբ (հիշարժան են Չինաստանի կողմից ինտերնետային ծառայություններ մատուցող և դեպի համացանց մուտքը վերահսկող պետական օպերատորի միջոցով հսկողություն հաստատելու փորձերը):

Լրագրողները, «պահակային շան» իրենց հիմնական գործառույթն իրականացնելիս, բախվում են բազմաթիվ խոչընդոտների և մարտահրավերների, և այդ մարտահրավերները էլ ավելի են ուժգնանում կամ սրվում պաշտպանության ոլորտին առնչվող խնդիրների լուսաբանման ընթացքում: Մասնավորապես, ՁԼՄ-ների վերահսկիչ նշված գործառույթը հաճախ թույլ է անվտանգության և հետախուզության ծառայությունների առնչությամբ, հատկապես՝ խաղաղ պայմաններում[212]: Մասամբ դա տեղի է ունենում այն պատճառով, որ այս բնագավառում մասնագիտացված լրագրողների թիվը համեմատաբար քիչ է, և նրանց մեծ մասին կարելի է հանդիպել կա՛մ խոշոր ՁԼՄ կազմակերպություններում (ինչպիսիք են, օրինակ, BBC-ն, ԱՄՆ հիմնական ցանցերը և խոշոր համապետական այլ թերթեր և ցանցեր), կա՛մ պաշտպանության ոլորտի մասնագիտացված ՁԼՄ-ներում (օրինակ՝ «Ջեյնս» խումբը, «Jane's Group»), մասամբ էլ, սակայն, այն պատճառով, որ մոտավորապես վերջին մեկ տասնամյակի ընթացքում վատացել է լուրջ թեմաներով հանրային լրագրության որակը, և ընդհանրապես՝ նորությունների ավելի պրիմիտիվ, հատվածային-նկարագրական դառնալու հետևանքով: Այնուամենայնիվ, կան բազմաթիվ այլ գործոններ, որոնք կարող են խաթարել պաշտպանության ոլորտում ՁԼՄ-ների կողմից իրենց գործառույթների արդյունավետ իրականացումը: «Սեպտեմբերի 11-ից» հետո «հանրային տեղեկատվության կռվադաշտը» ամփոփում է նման բազմաթիվ խոչընդոտներ և մարտահրավերներ՝ ճիշտ այնպես, ինչպես դա տեղի ունեցավ նաև ՔՀԿ-ների նկատմամբ, և ինչի մասին խոսվեց վերևում[213]:

Ընդհանուր բնույթի կարևորագույն սկզբունքներից մեկն այն է, որ ՁԼՄ-ները պետք է օժտված լինեն ողջամիտ կամ առողջ անկախությամբ, հատկապես՝ պետությունից և իշխող վարչակազմից, ինչպես նաև՝ մասնավոր շահերից: Սակայն «Սեպտեմբերի 11-ից» ի վեր հիմնական արևմտյան ՁԼՄ-ներին սկսեցին քննադատել հայրենասեր և ծառայամիտ լինելու համար: Սեփականության աճող կենտրոնացումը (որը միայն մասնակի է փոխհատուցվում «նոր ՁԼՄ-ների» շրջանում աճող բազմազանությամբ) ավելի է սրում այս մտահոգությունները: Կորպորատիվ շահերի, որոշ քաղաքական վերնախավերի և ՁԼՄ կայսրությունների միջև նման սերտ փոխհարաբերությունները ունեն անկախ և քննադատական լրագրությունը սահմանափակելու միտում: Սա նաև կարող է պակասեցնել եթեր հեռարձակվող մոտեցումների քանակը, հատկապես՝ հանրային կենսական կարևորություն ունեցող հարցերով: Եվ այսպես, ճիշտ նույն ձևով, ինչպես ՄԹ հակաեվրոպական էլեկտրոնային թերթերը կարևոր դեր են խաղում հանրային քննարկման շրջանում լայն տարածում գտած, սակայն քիչ տեղեկացված «եվրոսկեպտիսիզմը» ամրապնդելու գործում, այդ նույն ձևով էլ վերահսկվում են այն պարամետրերը, որոնց շրջանակներում տեղի է ունենում ազգային անվտանգության հարցերին առնչվող բանավեճը: Ինչպես ձևակերպել է զորքերի Իրաք և Աֆղանստան ներխուժելու ԱՄՆ ՁԼՄ-ների կողմից «գովերգումը» քննադատողներից մեկը՝ «ազդեցիկ շատ ամերիկյան լրագրողներ և թղթակիցներ շարունակում են հիշեցնել այն գրչակներին, որոնց տեսակը աշխատանք էր գտնում մոնղոլական կայսրերի արքունիքներում»[214]:

Համատեղ աշխատանքի այս տենդենցը (երբ առանց քննադատական վերլուծության վերարտադրվում են պաշտոնական հայտարարություններն ու մոտեցումները) երևի թե ամենաշատը տարածված է հենց անվտանգության ոլորտում՝ ճիշտ այնպես, ինչպես տարածված է պաշտոնական գիծը սեփական ուղեցույց դարձնելու կամ տեղեկատվության աղբյուրների (այդ թվում՝ պաշ-

[212] Ի տարբերություն խաղաղ պայմաններում զինված ուժերի գործունեությունը լուսաբանելուն՝ ռազմական գործողությունների լուսաբանումը գրավում է շատ ավելի մեծ թվով լրագրողների: Օրինակ՝1999 թ. Կոսովոյի պատերազմը լուսաբանել է մոտ 5,000 լրագրող:

[213] Կարլ Կոնետտա, «Անհետացնելով մահացածներին. Իրաքը, Աֆղանստանը և «Նոր պատերազմի» գաղափարը», Պաշտպանական այլընտրանքային հետազոտությունների նախագիծ, Հ-9 (18 փետրվարի, 2004 թ.), Carl Conetta, "Disappearing the Dead: Iraq, Afghanistan, and the Idea of a 'New Warfare'," Project on Defense Alternatives Research Monograph, No.9 (18 February 2004):

[214] Պանկայ Միշրա, «Քիսինջերի ֆանտազիան Օբամայի իրականությունն է», «Գարդիան», (11 դեկտեմբերի, 2009 թ.), Pankaj Mishra, "Kissinger's Fantasy is Obama's Reality," The Guardian (11 December 2009):

տոնյաների, «ահազանգող անձանց» և «պալատական պատմիչների») մեքենայությունների զոհը դառնալու վտանգը: ՆԱՏՕ-ի անդամ երկրների մեծ մասում, օրինակ, ՁԼՄ-ների հանդեպ զինված ուժերի վերաբերմունքը հիմնականում նույնն է, ինչ որ ցանկացած այլ խոշոր կազմակերպության վերաբերմունք, որը ներառում է հանրության և մամուլի հետ հարաբերությունների վարչության և համապատասխան մասնագետների աշխատանքը: Բացի այդ, այժմ շատ շահագրգիռ կողմերի մոտ միանգամայն տարածված է ռազմական գործողությունների ընթացքում, սեփական մոտեցումը պրոպագանդելու նպատակով, լոբբիստական գործունեություն իրականացնող ֆիրմաներ վարձելը՝ մի երևույթ, որն առաջին անգամ ներդրվեց Քուվեյթի կառավարության կողմից 1990 թ. և այնուհետև օգտագործվեց Հարավսլավիան մի քանի պետությունների տրոհվելու ընթացքում և բոլորովին վերջերս՝ Վրաստանի և Աֆղանստանի կառավարությունների կողմից[215]:

Լրագրողները նույնպես ունեն որոշակի պաշտպանության կարիք՝ այն հաշվով, որպեսզի նրանց անհիմն կերպով դատի չտան, չմեղադրեն զրպարտության մեջ, չդատապարտեն և չբանտարկեն կամ անգամ՝ չսպանեն միայն այն բանի համար, որ նրանք, կոռուպցիայի որևէ խնդիր լուսաբանելիս, «մատով ցույց են տվել» որևէ ղեկավար պաշտոնյայի: Այնուամենայնիվ, ամբողջ աշխարհի բնակչության մեկ երրորդից ավելին ապրում է այնպիսի երկրներում, որտեղ բացակայում է մամուլի ազատությունը, իսկ էթնիկ, գաղափարական, կրոնական կամ զուտ քրեական շահերի միջև հակամարտությունների նոր ձևերի պայմաններում լրագրողական հետաքննությունը գնալով դարձել է ավելի վտանգավոր զբաղմունք:

Պատուհան 21.1. Լրագրողական հետաքննությունը բացահայտում է պաշտպանության ոլորտում առկա կոռուպցիայի դեպքեր

Գնումների «Մութ խորշերը» Իրաքում

Հետաքննող լրագրողների, ահազանգող անձանց, պետական աուդիտային մարմինների և շահագրգիռ օրենսդիրների համատեղված ջանքերի շնորհիվ հետզհետե վերացվեցին Իրաքում ԱՄՆ-ի կողմից իրականացվող գնումների գործընթացներում առկա բացասական երևույթները: «BBC Panorama» («Տեսություն») ծրագրով 2008 թ. իրականացված հետաքննության արդյունքները վկայում էին, որ վատնվել, յուրացվել, գողացվել կամ սխալ հաշվապահական հաշվառման է ենթարկվել գրեթե 23 միլիարդ դոլարի հասնող «իրաքյան» գումար: Գերածախսերի, կեղծիքների, ոչ պատշաճ կառավարման մեղադրանքները հսկայական էին. կապալառուները, որոնք ընտրվել էին ԱՄՆ կառավարությունում իրենց ունեցած կապերի շնորհիվ և առանց պատշաճ մրցակցային գործընթացի, արհեստականորեն բարձրացրել էին իրենց ապրանքների և ծառայությունների գինը և կրկնակի հաշվապահություն վարել՝ իրենց եկամուտները շատացնելու նպատակով, և Իրաքի զինված ուժերի վերակառուցման համար նախատեսված միլիարդավոր դոլարները հանգրվանել էին Իրաքի կառավարության մի քանի պաշտոնյաների գրպաններում:

Աղբյուրները. **Էդ Հարման, «Ո՞ւր է գնացել ամբողջ փողը», Գրքերի Լոնդոնի տեսություն, Հ-27.13 (7 հուլիսի, 2005 թ.), էջ 3-7, «Գողություն օրը ցերեկով», «BBC Պանորամա» հեռուստահաղորդման թողարկում, (10 հունիսի, 2008 թ.), Ed Harriman, «Where Has all the Money Gone?,»** ***London Review of Books*** **27:13 (7 July 2005): 3-7; Daylight Robbery: BBC Panorama (10 June 2008), http://news.bbc.co.uk/1/hi/programmes/panorama/7438372.stm:**

«Թալիբանի» ֆինանսավորումը Աֆղանստանում

2009 թ. հետաքննող լրագրող Արամ Ռոստոնը (Aram Roston) բացահայտեց, թե ինչպես են Պենտագոնի՝ Աֆղանստանում գործող քաղաքացիական կապալառուները վճարել ապստամբ խմբերին՝ ամերիկյան մատակարարումների ճանապարհները հարձակումներից ապահովագրելու համար: Քաբուլում տեղակայված ԱՄՆ զինվորական պաշտոնյաները Ռոստոնին հայտնել էին, որ Պենտագոնի կողմից կնքվող նյութատեխնիկական ապահովման պայմանագրերի ընդհանուր արժեքի առնվազն 10 %-ը կազմում են «Թալիբանին» վճարվող գումարները:

Աղբյուրը. **Արամ Ռոստոն, «Ինչպես է ԱՄՆ-ը ֆինանսավորում «Թալիբանին», «Ազգ», 30 նոյեմբերի, 2009 թ., Aram Roston, «How the US Funds the Taliban,»** ***The Nation*****, 30 November 2009:**

[215] Ջեյմի Լի, «Վրաստանի Ազգային անվտանգության խորհուրդը դիմում է հասարակական կարծիքի վրա ներգործող ռազմավարությունների», «PR» շաբաթ» (19 նոյեմբերի, 2009 թ.), Jaimy Lee, «National Security Council of Georgia hires Public Strategies,» PR Week (19 November 2009):

Այթքենի գործը (Aitken Affair) – ՄԹ

1995 թ. ապրիլին ՄԹ պաշտպանության ոլորտի գնումների նախարար Ջոնաթան Այթքենը խոստացավ «ճշմարտության սուրն» ուղղել «Գարդիան»-ի դեմ և թերթին դատի տվեց զրպարտության մեղադրանքով՝ Սաուդյան Արաբիայի զենքի առևտրով զբաղվողների հետ իր գործարքների մասին հրապարակումների համար: 1999 թ. նա յոթ տարվա ազատազրկման դատապարտվեց սուտ ցուցմունք տալու մեղադրանքներով՝ այն բանից հետո, երբ հաստատվեցին նրա կողմից բազմիցս ստելու փաստերը:

Աղբյուրը. **«Այթքենի գործը», «Հատուկ թողարկումներ», «Գարդիան», «The Aitken Affair,» Special Reports, *The Guardian,* www.guardian.co.uk/aitken:**

«BAE համակարգեր»-ի վերաբերյալ նյութերը – ՄԹ

2010 թ. փետրվարին Բրիտանական «BAE համակարգեր» (BAE Systems) սպառազինությունների ընկերությունը ընդունեց իր մեղքը և համաձայնեց վճարել մի քանի հարյուր միլիոն դոլարի չափով տուգանք՝ իր դեմ վաղուց ներկայացվող կոռուպցիայի մեղադրանքներից ազատվելու համար, որպիսի փաստերը առաջին անգամ բացահատվել էին «Գարդիանի» կողմից դեռևս 2003 թ.:

Աղբյուրը. **«BAE համակարգերի վերաբերյալ նյութերը», «Գարդիան», «The BAE Files,» *The Guardian*, www.guardian.co.uk/world/bae:**

«Արևմտյան երկրամաս» («West End») գործողությունը – Հնդկաստան

«Արևմտյան երկրամաս» գործողությունը քողարկված ոստիկանների և այլ օպերատիվ միջոցառումների օգնությամբ կատարված գործողություն էր, որի նպատակն էր բացահայտել Հնդկաստանի խոշոր ռազմական պատվերների հիմքում ընկած կոռուպցիայի դեպքերը: Քննության սկզբնական նյութեր էին դարձել Հնդկաստանի «Թեհելկա» (Tehelka) նորությունների անկախ շաբաթական տեսության բացահայտումները, որոնք 2001 թ. մերկացրին այն ժամանակվա իշխող կոալիցիայի մի քանի անդամների:

Հեռուստահաղորդման ընթացքում ցուցադրվեցին տեսաժապավեններ, որոնցում երևում էր, թե ինչպես են առանձին քաղաքական գործիչներ, ինչպես նաև՝ զինվորական բարձրաստիճան պաշտոնյաներ կաշառքներ ստանում՝ ռազմական պատվերները հաստատելու համար: Այս ժապավենների հեռարձակումից հետո պաշտպանության նախարարը հրաժարական տվեց, սակայն հետագայում վերականգնվեց իր պաշտոնում: Սկզբում քրեական հետապնդման մարմինները, առկա ապացույցների հիման վրա գործելու փոխարեն, «Թեհելկա»-ին մեղադրանք առաջադրեցին ապացույցները խեղաթյուրելու և սուտ մատնություն կատարելու համար: Այնուամենայնիվ, հինգ տարի անց՝ 2006 թ. հոկտեմբերին, Հնդկաստանի Հետաքննությունների կենտրոնական վարչությունը մեղադրանքներ առաջադրեց «Բարաք» (Barak) հրթիռների գործով անցնող հիմնական դեմքերին՝ փաստելով, որ կոռուպցիայի և հանցավոր համաձայնության մասին հայտարարությունների համար գոյություն են ունեցել ողջամիտ հիմքեր:

Աղբյուրները. **Թարուն Ջ. Թայջփալ, «Թեհելկայի բացահայտումը», Tarun J. Tejpal, «The Tehelka Exposé,» www.taruntejpal.com/TheTehelkaExpose.htm; Վ. Վենկատեսան, «Կասկածելի գործարք», «Առաջին գիծ, Հ-23.21 (2006թ.), V. Venkatesan, «Dubious Deal,» *Frontline* 23:21 (2006), http://www.hinduonnet.com/ fline/fl2321/stories/ 20061103001804100.htm:**

Մեկ այլ ակնհայտ տենդենց էլ համաշխարհային ԶԼՄ-ների ընդունակության աճն է «կորուստների նկատմամբ զգացմունքայնությունը» գրգռելու ուղղությամբ, որն իրականացվում է հոգուտ կամ ընդդեմ օտարերկրյա որևէ ներխուժման: Այսպես կոչված «CNN էֆեկտը» 1990-ականների սկզբին լայն մտահոգություններ առաջացրեց զինվորական համայնքում[216]: Սոմալիում ԱՄՆ գործողությունների սկիզբն ու ավարտը, Պարսից Ծոցում 1990-1991 թթ. պատերազմի արագ դադարեցումը (այսպես կոչված «Պատերազմի մայրուղու» միջադեպի տեսարանները շրջանառելուց հետո խոսում են այդ «էֆեկտի» գոյության և գործողության մասին: Իր հերթին, սա հանգեցրեց նրան, որ կառավարությունը ավելի շատ ջանքեր սկսեց գործադրել ԶԼՄ-ների հետ հարաբերությունները կանոնակարգելու, տեղեկատվական հոսքերը վերահսկելու և «Սեպտեմբերի 11-ին»

[216] Երբեմն այս արտահայտությունն օգտագործվում է որևէ ԶԼՄ-ի ներգրավվածությունը ցույց տալու համար, ավելի ճշգրիտ՝ այն արտացոլում է այն հավատը, որ իրական ժամանակի ռեժիմով կատարվող հատկապես հեռուստատեսային լուսաբանումը ոչ պատշաճ ազդեցություն է ունենում ճգնաժամի կառավարման և ժողովրդավարական երկրների՝ արտասահմանում տեղակայված ուժերի գործունեության վրա: Մարգրետ Հ.Բելքնապ, «CNN-ի էֆեկտը. ռազմավարական խթանիչ, թե մարտական վտանգ», «Պարամետրեր», (աշուն, 2002 թ.), էջ 100–114, Margaret H. Belknap, “The CNN Effect: Strategic Enabler or Operational Risk?” Parameters (Autumn 2002): 100–114:

հաջորդող ռազմական գործողությունների լուսաբանումը ուրվագծելու ուղղությամբ, օրինակ՝ Իրաքյան 2003 թ. պատերազմի ընթացքում զորքերի շարքերում լրագրողների «ներդրումը» և լուրերի համակարգված պատրաստումն ու տարածումը: Չնայած սահմանափակման այս քաղաքականությունը Աֆղանստանում իրականացնելու փաստին, այդ թվում՝ ներդրված «բացասական» լրագրողների դուրս բերելու ձևով[217], ռազմավարական նշանակության գրականությունը լի էր Միացյալ Նահանգների և ՆԱՏՕ-ի նրա դաշնակիցների հանդեպ անհամաչափ առավելություն ստանալու նպատակով Թալիբանի և Ալ Քաիդայի կողմից թե՛ «CNN էֆեկտը» և թե՛ «կորուստների նկատմամբ զգացմունքայնությունը» օգտագործելու կարողությունների մասին հորինվածքներով[218]:

Եվ վերջին ու երկար պահպանվող խնդիրներից մեկը գաղտնիության մասին բանավեճն է: Չնայած կառավարությունները կարող են իրավաչափորեն «փակել» որոշակի տեղեկատվություն, եթե գտնում են, որ դրա տարածումը կարող է վնասել հանրային կամ ազգային շահերը, նրանք «ազգային անվտանգություն» հասկացությունը որպես հիմք են օգտագործում նաև այնպիսի տեղեկատվությունը չհրապարակելու համար, որի տարածումը կարող է անցանկալի կամ սկանդալային իրավիճակ առաջացնել՝ բացահայտվելիք կոռուպցիայի կամ ոչ արդյունավետ կառավարման տեսանկյունից: «Անվտանգայնացման» այն մթնոլորտը, որը ստեղծվեց «Սեպտեմբերի 11-ից» հետո, իր հերթին նաև նորից ուշադրությունը հրավիրեց կառավարության գաղտնիության վրա և մասնակիորեն չեզոքացրեց «Սառը պատերազմից» հետո սկիզբ առած առավել թափանցիկության, հանրային հաշվետվողականության և պաշտոնական տեղեկատվության մատչելիության ապահովման տենդենցները:

Քաղաքացիական հասարակությունը և ՁԼՄ-ները անկայուն, անցումային շրջանի և ՆԱՏՕ-ի անդամ պետություններում

«Անկայուն պետություններից»[219] շատերում անվտանգության ծառայությունների չափից դուրս կոշտ գործողությունները քաղաքացիական հասարակության և ՁԼՄ-ների համար չափազանց դժվար և անգամ վտանգավոր են դարձնում պաշտպանության ոլորտի նկատմամբ դիտարկումներ անցկացնելու և բարեվարքության ամրապնդման ուղղությամբ քայլեր ձեռնարկելու փորձերը: Ապստամբների և ենթադրյալ հանցագործների ու ահաբեկիչների դեմ ուղղված անվտանգության հատուկ ուժերի ստեղծումը և համապատասխան գործողությունների ակտիվացումը շատ անկայուն երկրներում, այդ թվում (սակայն, իհարկե՝ ոչ միայն) Բանգլադեշում, Եթովպիայում, Քենիայում, Պակիստանում, Ուգանդայում և Զիմբաբվեում, հանգեցրել են մարդու իրավունքների կազմակերպությունների աշխատակիցների և քաղաքական ակտիվիստների սպանությունների և առևանգումների չբացահայտված դեպքերի շեշտակի աճին: Դրա հետ մեկտեղ Կոլումբիայում, Նեպալում, Պաղեստինյան տարածքներում, Սոմալիում, Շրի Լանկայում և հակամարտությունների այլ գոտիներում ՀԿ-ները կառավարությունների և նույն կերպ նաև զինված ապստամբների կողմից երբեմն դիտվում են որպես քաղաքական հակառակորդներ: Հակամարտության առանձին գոտիներում ՀԿ-ները զրկված են այնտեղ մուտք գործելու իրավունքից, իսկ որոշ այլ վայրերում, օրինակ՝ Մոգադիշուում, ինչպես նաև Իրաքի և Աֆղանստանի որոշ մասերում, ՔՀԿ-ների գործունեությունը երբեմն

[217] Չառլի Ռիդ, «Պենտագոնը վարձում է PR ընկերությանը՝ ներդրված «բացասական» լրագրողներին դուրս մղելու համար», «Շերտագծեր և աստղեր» (25 օգոստոսի, 2009թ.), Charlie Reed, “Pentagon Hires PR firm to Weed out ‘Negative’ Embedded Journalists,” Stars and Stripes (25 August 2009), www.reclaimthemedia.org/propaganda_and_war/pentagon_hires_pr_firm_weed_ou2535:

[218] Տես, օրինակ, Պիտեր Սինգեր, «Հաղթել բառերի պատերազմում և տեղեկատվական մարտական գործողությունները Աֆղանստանում» («Բրուքինգս Ինսթիթյուշն», 23 հոկտեմբերի, 2001 թ.), Թոմաս Էլկյեր Նիսսեն, «Թալիբանի տեղեկատվական պատերազմները և ՆԱՏՕ-ի տեղեկատվական պատերազմի (ՏՊ) և տեղեկատվական ճակատում Թալիբանի գործողությունների համեմատական վերլուծություն», Զեկույց (Դանիայի Թագավորական պաշտպանական քոլեջ, դեկտեմբեր, 2007 թ.), Թիմ Ֆոքսլի, «Տեղեկատվական պատերազմում հաղթելը», գրառում SIPRI-ի ինտերնետային կայքում (12 մայիսի, 2009թ.), Peter Singer, “Winning the War of Words: Information Warfare in Afghanistan” (The Brookings Institution, 23 October 2001); Thomas Elkjer Nissen, “The Taliban’s Information Warfare – A Comparative Analysis of NATO Information Operations (Info Ops) and Taliban Information Activities,” Brief (Royal Danish Defence College, December 2007); Tim Foxley, “Winning the Information War,” Blog entry, SIPRI website (12 May 2009), www.sipri.org/blogs/Afghanistan/winning-the-information-war:

[219] Անկայուն պետությունները (որոնք երբեմն կոչվում են նաև «ձախողված» կամ «թույլ» պետություններ) այն պետություններն են, որոնք, որպես կանոն, չեն կարող ապահովել իրենց քաղաքացիների անվտանգությունը կամ տարածքի անձեռնմխելիությունը, և որոնք կոռումպացված են և ոչ լեգիտիմ իրենց քաղաքացիների աչքում:

ընդհանրապես դադարեցվում է արտակարգ սպառնալիքների պատճառով[220]:
Նմանապես, շատ «անցումային պետություններում»[221] ՀԿ-ների իրավաբանական գրանցման ճանապարհին հարուցվող բյուրոկրատական խոչընդոտները, քաղաքական ազատությունների իրացման սահմանափակ պրակտիկան և քաղաքացիական հասարակության ընդհանուր առմամբ թույլ գտվելը ցույց են տալիս, որ պաշտպանության և անվտանգության ոլորտների բարեփոխումների ուղղությամբ ոչ պետական «խաղացողների» դերակատարումը՝ քաղաքականության ձևավորման վրա ազդելու տեսանկյունից, գտնվում է նվազագույն մակարդակի վրա[222]: Եվ ինչպես նշվեց վերևում, քաղաքացիական հասարակության դեմ գործող պատժիչ օրենսդրական կարգավորումներն ու ճնշումները աճել են «Սեպտեմբերի 11-ից» հետո: Հակաահաբեկչական օրենսդրությունն ու «ծայրահեղականության» դեմ կիրառվող միջոցները գործի են դրվել այն ՀԿ-ներին և քաղաքական ակտիվիստներին ճնշելու համար, որոնք շատ անցումային երկրներում, այդ թվում՝ (և կրկին՝ ոչ միայն) Չինաստանում, Եգիպտոսում, Էլ Սալվադորում, Ինդոնեզիայում, Հորդանանում, Ֆիլիպիններում, Ռուսաստանում, Սուդանում, Թունիսում, Ուզբեկստանում և Յեմենում, հանդես են գալիս կառավարության կողմից որդեգրված քաղաքականության քննադատությամբ[223]: Չնայած 1990-ականներն ականատես եղան Ռուսաստանում ԱՈԲ վերաբերյալ մեծ թվով լավատեսական զեկույցների, այնուամենայնիվ, վերջին տարիների ընթացքում ռուսաստանյան քաղաքացիական հասարակությունն ու ՁԼՄ-ները շատ ավելի թուլացել են:
Այնուամենայնիվ, անվտանգության ոլորտում քաղաքացիական հասարակության ներգրավվածությունն ու վերահսկողությունը որոշ դեպքերում դեռևս հնարավոր է իրականացնել նաև անցումային շրջանի պետություններում, հատկապես՝ ՄԿԿ-ների աջակցությամբ: Նախկին Խորհրդային տարածքում, օրինակ, Եվրոպայում անվտանգության և համագործակցության կազմակերպության (ԵԱՀԿ) կողմից շատ բան է արվել նման բացասական տենդենցները հաղթահարելու ուղղությամբ՝ լավ կառավարման, քաղաքացիական հասարակության խոսքի ազատության ամրապնդման շնորհիվ կայունությունը խթանելու միջոցով: Նմանապես և ԵՄ-ն, փոփոխական հաջությամբ, կարողացել է ի ցույց դնել այն մոտեցումները, որոնք պետք է դրսևորվեն ոչ պետական «խաղացողների»՝ որպես անկայուն և անցումային շրջանի երկրներում առկա շփման այլընտրանքային հանգույցների ունեցած դերի նկատմամբ: Մարդու իրավունքների հարցերով Եվրոպական նախաձեռնությունը (ՄԻԵՆ, European Initiative on Human Rights, EIDHR) և Արագ արձագանքման մեխանիզմը (ԱԱՄ, Rapid Reaction Mechanism, RRM) իրենց ուրույն տեղն են զբաղեցնում՝ այն առումով, որ նրանց կողմից քաղաքացիական հասարակության, ժողովրդավարության, մարդու իրավունքներին և կոնֆլիկտների կանխարգելման վերաբերյալ ծրագրերը ֆինանսավորվում են առանց համապատասխան կառավարությունների համաձայնության պարտադիր նախապայմանի:
Բացի այդ, ԱՈԲ-ի հետ կապված կարևոր աշխատանքներ են տանում հենց տեղում՝ անցումային շրջանի պետություններում գործող քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչները: Օրինակ՝ Հարավային Աֆրիկայի պաշտպանության և անվտանգության կառավարման հարցերի (ՀԱՊԱԿ, Southern African Defence and Security Management, SADSEM) ցանցը հանդիսանում է դոնորների ֆինանսավորմամբ անվտանգության ոլորտում իրականացվող մի գործունեություն, որի նպատակն է բարձրացնել անվտանգության ոլորտում ներգրավված լայն խմբերի (այդ թվում՝ քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչների) պրոֆեսիոնալիզմի և հաշվետվողականության մակարդակը և ակտիվացնել նրանց շփումները: Սակայն, չնայած այն առանձին օրինակներին, երբ տեղի շահագրգիռ ՔՀԿ-ներ վերահսկողության և դիտարկումների իրենց արժեքավոր գործառույթն իրականացնում են ԱՈԲ-ի «մեղմ» հատվածում (օրինակ՝ ոստիկանական և դատական բարեփոխումների ուղղությամբ), «կոշտ» հատվածում (պաշտպանության ոլորտին առնչվող գործառույթ-

[220] Տես, օրինակ, Միլար, Քորթրայթ, Գերբեր-Սթելինգվեռֆ և Լոպեզ, «Դիտարկվել, թե՞ անտեսվել» (2009 թ.):
[221] Այս արտահայտությունը սովորաբար կիրառվում է նախկին Խորհրդային երկրների նկատմամբ, սակայն երբեմն վերաբերելի է նաև ցանկացած այն երկրին, որը ավտորիտար կամ ռազմական իշխանությունից անցում է կատարում դեպի ժողովրդավարական կառավարման համակարգ:
[222] Հետկոմունիստական երկրներում քաղաքացիական հասարակության և անվտանգության ոլորտի բարեփոխումների շուրջ, տես Մարինա Կապարինի, Ֆիլիպ Ֆլյուրի և Ֆերենց Մոլնար, խմբ., «Քաղաքացիական հասարակությունն ու անվտանգության ոլորտը. Նոր ժողովրդավարությունների հայեցակարգերն ու պրակտիկան», (Բեռլին. «Լիտ» հրատ-ուն, 2006թ.), Marina Caparini, Philipp Fluri and Ferenc Molnar, eds., Civil Society and the Security Sector: Concepts and Practices in New Democracies (Berlin: LIT, 2006):
[223] Տես, օրինակների համար՝ Միլար, Քորթրայթ, Գերբեր-Սթելինգվեռֆ և Լոպեզ, «Դիտարկվել, թե՞ անտեսվել» (2009 թ.):

ներն ու ինստիտուտները, որոնք լուսաբանվում են այս գրքում) ՔՀԿ-ների աշխատանքը գրեթե ամբողջությամբ աննկատ է[224]:

Մի քանի դեպքերի վերլուծությանը նվիրված մի վերլուծություն ավարտվում էր այսպես. «ուսումնասիրված բոլոր երկրներում շատ հազվադեպ է լինում, որ քաղաքացիական հասարակությունը հանդես գա լիիրավ գործընկերոջ դերում, իսկ իրականացվող ծրագրերը ավելի շատ կենտրոնացած են մնում անվտանգության և արդարության ծառայությունները մատուցող (առաջարկող) մարմինների, այլ ոչ թե դրանց պահանջարկը ունեցող կողմի վրա»[225]: Մեկ այլ ուսումնասիրության մեջ, որը կատարվել էր Բուրունդիում, Կոնգոյի Ժողովրդավարական Հանրապետությունում, Հայիթիում և Կոսովոյում իրականացված միացյալ առաքելության կողմից, արձանագրվել էր, որ այս բոլոր երկրներում «անվտանգության ոլորտի նկատմամբ խորհրդարանական կամ քաղաքացիական վերահսկողության մեխանիզմների զարգացման հանդեպ դրսևորվել է չափազանց քիչ ուշադրություն: Օրենսդիր մարմինների կամ քաղաքացիական հասարակության դերակատարների, մասնավորապես՝ ԶԼՄ-ների և ՀԿ-ների կարողությունների հզորացման ուղղությամբ աջակցությունը հիմնականում տրամադրվել է ՄԱԶԾ-ի կողմից, չնայած այստեղ էլ հազվադեպ են եղել հատուկ անվտանգության ոլորտին ուղղված ծրագրերը»[226]:

Պատուհան 21.2. Քաղաքացիական հասարակության ներգրավվածությունը և գործընկերությունները անվտանգության և պաշտպանության ոլորտների նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնելու ուղղությամբ

Քաղաքացիական հասարակության մի շարք կազմակերպություններ և գործընկերություններ հանդիսանում են անվտանգության և պաշտպանության ոլորտների նկատմամբ վերահսկողության իրականացման գործում արդյունավետ ներգրավվածության օրինակներ: Դրանցից են՝

Անվտանգության ոլորտի Աֆրիկյան ցանցը (ԱՈԱՑ, The African Security Sector Network, ASSN), www.africansecuritynetwork.org Հարավային Աֆրիկայի Պաշտպանության և անվտանգության կառավարման հարցերի ցանցը (ՀԱՊԱԿ, Southern African Defence and Security Management, SADSEM) , www.sadsem.org

ԱՈԱՑ-ն հիմնադրվել է Գանայում 2003 թ.՝ հետազոտությունների, շահերի ներկայացման, կարողությունների հզորացման, գործընկերների և այլ դերակատարների միջև համագործակցության հարցերով պատասխանատուների լիազորման և տեղեկատվության փոխանակման միջոցով Աֆրիկայի անվտանգության ոլորտի կառավարմանն աջակցելու և խթանելու նպատակով:

ԱՈԱՑ-ն ներգրավել է ԱՈԲ ոլորտին առնչություն ունեցող և լայն շրջանակ ընդգրկող տարբեր դերակատարների (այն է՝ քաղաքականություն մշակողների, պրակտիկ աշխատողների, դոնորների և քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչների) և մշակել անվտանգության ոլորտի կառավարմանը վերաբերող առանձին դասընթացներ, որոնք անցկացվում են, օրինակ, Հարավային Աֆրիկայի Պաշտպանության և անվտանգության կառավարման հարցերի ցանցի (ՀԱՊԱԿ, SADSEM) կողմից: ՀԱՊԱԿ-ը հանդիսանում է դոնորների ֆինանսավորմամբ անվտանգության ոլորտում իրականացվող մի գործունեություն, որի նպատակն է բարձրացնել անվտանգության ոլորտում ներգրավված լայն խմբերի (այդ թվում՝ քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչների) պրոֆեսիոնալիզմի և հաշվետվողականության մակարդակը և ակտիվացնել նրանց շփումները: Այս ցանցերի նշանակությունը այն է, որ երկուսն էլ ճանապարհներ են ստեղծում անվտանգության ոլորտի պաշտոնյաների և գիտնականների ու քաղաքացիական հասարակության միջև շփումների իրականացման համար և այդպիսով՝ կարևոր դեր խաղում կարողությունների հզորացման և խնդիրների հանդեպ զգայունությունը բարձրացնելու տեսանկյունից:

[224] Էդվարդ Ռիս, «Անվտանգության ոլորտի բարեփոխումները (ԱՈԲ) և խաղաղապահ գործողությունները և «Իմպրովիզացիա և շփոթմունք» գործնականում», Արտաքին ուսումնասիրություն ՄԱԿ-ի խաղաղապահ գործողությունների վարչության համար (մարտ, 2006 թ.), Edward Rees, “Security Sector Reform (SSR) and Peace Operations: ‘Improvisation and Confusion’ from the Field,” External Study for the UN Department of Peacekeeping Operations (March 2006):

[225] Քրիսթոֆեր Սթոուն, Ժոել Միլլեր, Մոնիկա Թորնթոն և Ջենիֆեր Թրոուն, «Անվտանգության, արդարադատության և զարգացման խթանում. դասեր նոր դարաշրջանի համար» («Վերա» Արդարադատության ինստիտուտ, հունիս 2005 թ.), էջ 9, Christopher Stone, Joel Miller, Monica Thornton and Jennifer Trone, “Supporting Security, Justice, and Development: Lessons for a New Era” (Vera Institute of Justice, June 2005), 9, www.dfid.gov.uk/Pubs/files/security-justice-development.pdf:

[226] Հայներ Հյանգի և Վինչենցա Սչրերեր, Անվտանգության ոլորտի բարեփոխումների (ԱՈԲ) ուղղությամբ ՄԱԿ-ի վերջին համատեղ առաքելությունները. ուսումնասիրություն և առաջարկներ» (ԺՆև, ԶՈՒԺՎ, նոյեմբեր, 2007թ.), Heiner Hänggi and Vincenza Scherrer, “Recent Experience of UN Integrated Missions in Security Sector Reform (SSR): Review and Recommendations” (Geneva: DCAF, November 2007), www.dcaf.ch/un_ssr_pcpb/recent-experience-un-integrated-missions-071203.pdf:

«Ավելի անվտանգ աշխարհ» (Saferworld) – Միացյալ Թագավորություն, www.saferworld.org.uk Խաղաղության և զարգացման ակադեմիա (Academy for Peace and Development), Սոմալի, www.apd-somaliland.org Փանթլենդի զարգացման հետազոտությունների կենտրոն (Puntland Development Research Centre), Սոմալի, www.pdrcsomalia.org Հետազոտությունների և երկխոսության կենտրոն (Centre for Research and Dialogue), Սոմալի, www.crdsomalia.org

«Saferworld»-ը 15 տարի առաջ սկսեց աշխատել ԵՄ-ում սպառազինությունների շրջանառության հարցերով տարածաշրջանային համաձայնագրի վրա՝ մի նախաձեռնություն, որը պսակվեց սպառազինությունների արտահանման վերահսկողության մասին իրավաբանական պարտադիր ուժ ունեցող ԵՄ պայմանագրով: ՄԹ-ում այս դարասկզբին, Երկրորդ աշխարհամարտից հետո առաջին անգամ փոփոխության ենթարկվեց սպառազինությունների անպատասխանատու փոխանցման մասին օրենսդրությունը, ինչի շնորհիվ զենք արտադրողների և նրանց ներկայացուցիչների համար ավելի դժվարացավ զենքն ու զինամթերքը այնպիսի վայրեր արտահանելը, որտեղ դրանք կարող էին պատճառել ամենամեծ վնասը: Սոմալիում, որտեղ 18 տարուց ավելի բացակայում էր արդյունավետ կառավարումը, «Saferworld»-ը աշխատում էր տեղական կազմակերպությունների, գործարար հատվածի, քաղաքացիական հասարակության այլ խմբերի հետ համատեղ՝ երկրի անվտանգության և զարգացման հետ կապված նրանց գաղափարների նկատմամբ միջազգային քաղաքականության ներկայացուցիչների, այդ թվում՝ Ջիբուտիում գտնվող ՄԱԿ-ի Անվտանգության խորհրդի ուշադրությունը կենտրոնացնելու վրա: Սոմալիում գործող տեղական գործընկերների թվում են՝ Խաղաղության և զարգացման ակադեմիան, Փանթլենդի զարգացման հետազոտությունների կենտրոնը և Հետազոտությունների և երկխոսության կենտրոնը: Չնայած շատ դժվարություններ դեռևս պահպանվում են, այնուամենայնիվ, արդեն դրված են այն հիմքերը, որոնք ՔՀԿ-ներին հնարավորություն կտան ներդրում ունենալու խաղաղության և զարգացման գործընթացներում և օգնելու համաձայնության գալ Սոմալիին խաղաղություն բերելու ուղիների շուրջ:

ԱՈԲ և լավ կառավարման օրակարգի մեկ այլ թույլ կետ է այն, որ այդ օրակարգը մշտապես ընկալվում է որպես այլ պետությունների կողմից իրականացվելուն ենթակա: Այսպես, օրինակ, չնայած այն հանգամանքին, որ ոլորտի առաջատար դաշնակիցներից մեկը՝ Միացյալ Թագավորության Միջազգային զարգացման հարցերի դեպարտամենտը (UK Department for International Development, DFID)[227], մեծ ներդրում է ունեցել ԱՈԲ-ի և անցումային և անկայուն երկրներում ՀԿ-ների ներգրավվածությունը մեծացնելու գործում, այնուամենայնիվ, Մեծ Բրիտանիայի սեփական փորձը հակասական է. երկրի սպառազինություններ արտադրող առաջատար ընկերությանը մեծածավալ կոռուպցիայի մեղադրանքներ էին ներկայացվել՝ կապված Աֆրիկայի, Մերձավոր Արևելքի և Երևելյան Եվրոպայի երկրներին զենք մատակարարելու հետ[228], իսկ Աուդիտի ազգային գրասենյակը երկրի պաշտպանության ոլորտում գնումների Աուդիտային ստուգումների ծրագիրը որպես «անիրագործելի» բնութագրեց այն բանից հետո, երբ պարզ դարձավ ՊՆ-ի ծախսերի ծրագրերում 6-ից մինչև 36 միլիարդ ֆունտ ստեռլինգի չափով առկա «մութ խորշի» մասին[229]: Բրիտանական փորձի վերջին օրինակներից, հետևաբար, կարելի է քաղել այն դասը, որ պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության ամրապնդումը և կոռուպցիայի նվազեցումը սկսվում է տանը: Իհարկե, ի՞նչ խոսք, անկայուն և անցումային շրջանի երկրների մեծ մասի համեմատ ՄԹ-ում առկա իրավիճակը շատ ավելի պակաս մտահոգիչ է:

Որպեսզի ՆԱՏՕ-ն գործի իր ստեղծման հիմքում ընկած նպատակներին համապատասխան, այն է՝ պահպանի իր ժողովուրդների ազատությունը, ընդհանուր ժառանգությունն ու քաղաքակրթու-

[227] Տես, օրինակ, ՄԹ Միջազգային զարգացման հարցերի դեպարտամենտ, «Անվտանգության ոլորտի բարեփոխումների ըմբռնումը և դրանց աջակցելը», UK Department for International Development, "Understanding and Supporting Security Sector Reform," www.dfid.gov.uk/Pubs/files/ supportingsecurity.pdf:

[228] «BAE-ին սպառնում են կոռուպցիայի մեղադրանքներ», «Նյու Յորք Թայմս» (1 հոկտեմբերի, 2009 թ.), BAE Faces Corruption Charges," New York Times (1 October 2009): Նախապատմության համար տես «BAE համակարգերի վերաբերյալ նյութերը», «Գարդիան», «The BAE Files,» The Guardian, www.guardian.co.uk/world/bae: Հետաքրքիր է այն, որ սա հանդիսանում է քաղաքացիական հասարակության համակարգված գործողություն, որը կազմակերպվել էր «Քորներ հաուզ» (Corner House) ՀԿ-ի և «Սպառազինությունների վաճառքի դեմ արշավ» շարժման (Campaign Against Arms Trade) կողմից, և որը հանգեցրեց նրան, որ «BAE»-ի և Սաուդյան Արաբիայի միջև գործարքների փաստերի վերաբերյալ գործի կարճումը հաջողությամբ բողոքարկվեց վերաքննիչ դատարանում:

[229] Նիքոլաս Թիմմինս, «Նախազգուշացում պաշտպանական բյուջեում «մութ խորշի» առկայության մասին, «Ֆայնենշլ Թայմս» (15 դեկտեմբերի, 2009 թ.), Ջերեմի Լեմեր, Ալեքս Բարկեր և Ջեյմս Բլիտց, «Ռազմական տեխնիկայի վերաբերյալ ՄԹ ուսումնասիրության պախարակում», «Ֆայնենշլ Թայմս» (15 հոկտեմբերի, 2009 թ.), Nicholas Timmins, "Warning of 'Black Hole' in Defence Budget," Financial Times (15 December 2009); Jeremy Lemer, Alex Barker and James Blitz, "Damning UK Defence Equipment Review," Financial Times (15 October 2009):

թյունը, որոնք խարսխված են ժողովրդավարության, անձնական ազատության և օրենքի իշխանության սկզբունքների վրա (Հյուսիսատլանտյան պայմանագիր, 1949 թ.), այն, թերևս, կարելի է ակնկալել, պետք է լինի բաց, թափանցիկ և հանրությանը հաշվետու: Որոշումների կոլեկտիվ կայացման ՆԱՏՕ-ի համակարգը կարող է պատշաճ հաշվետվողականություն ունենալ, եթե խորհրդարանի անդամները լիարժեքորեն տեղեկացված լինեն ՆԱՏՕ-ի որոշումների մասին և ունենան ֆինանսական վերահսկման լծակներ: Այս երկուսից ոչ մեկը դեռևս ապահովված չէ: Իհարկե, ազգային օրենսդիր մարմիններում և խորհրդարանական հանձնաժողովներում գործում են քննության համապատասխան մեխանիզմներ, և արդեն իսկ տեղի են ունեցել ՆԱՏՕ-ի, օրինակ՝ Բոսնիայում, Կոսովոյում և Աֆղանստանում իրականացված գործունեության առթիվ կատարված շատ արդյունավետ քննություններ: Այնուամենայնիվ, հաճախ այս մեխանիզմները խոչընդոտվում են համապատասխան տեղեկատվությունը ստանալու ճանապարհին առկա դժվարություններով: Բացի այդ, ազգային խորհրդարանների դերակատարումը՝ վերջիններիս կողմից իրենց, անկասկած, կարևորագույն՝ քաղաքականության համաձայնեցման գործառույթը իրականացնելու տեսանկյունից, դեռևս թերզարգացած վիճակում է: Շատ խորհրդարաններ պարզապես օժտված չեն զինված ուժերի գործողությունների նախնական հավանությունը տալու կամ իրականացվելիք առաքելությունների տևողության ժամկետը սահմանելու իրավասությամբ:

Նմանապես և ՆԱՏՕ-ի Խորհրդարանական վեհաժողովը պաշտոնապես ազդեցություն և վերահսկողություն չունի Դաշինքի ներսում որոշումների կայացման գործընթացի վրա: Պաշտպանության ոլորտին առնչվող որոշումները, անկասկած, չպետք է լինեն պետական իշխանության գործադիր ճյուղի կամ միջկառավարական ազդեցիկ վարչական կառույցների բացառիկ տիրույթը: Սա կարելի է ասել, օրինակ, Սպառազինությունների հարցերով ազգային տնօրենների համագումարի (ՍՀԱՏՀ, Conference of National Armaments Directors, CNAD) շրջանակներում գնումների առթիվ կայացվող որոշումների մասին՝ մի կառույցի, որը հանդիսանում է տեխնիկական հագեցման և հետազոտական ծրագրերի ուղղությամբ անդամ երկրների համագործակցության հարցերով ՆԱՏՕ-ի լիազոր մարմինը:

ՆԱՏՕ-ի անդամ պետությունների քաղաքացիները (ինչպես նաև՝ խորհրդարանականները) կաշկանդված են գաղտնիության ռեժիմը սահմանող այնպիսի նորմերով, որոնք մշակվել են բոլորովին ուրիշ ժամանակներում՝ երբ հանրությունը միանգամայն այլ պատկերացումներ է ունեցել պաշտպանության և արտաքին քաղաքականության ոլորտներում իր ունեցած դերակատարման մասին, երբ անդամ պետություններից շատ քչերն ունեին տեղեկատվության մատչելիության իրավունքին վերաբերող ներպետական օրենքներ, և երբ Արևմտյան դաշինքին սպառնացող վտանգը շատ ավելի հստակ էր ու վերահաս: Այս բոլոր հանգամանքներն արդեն փոխվել են, սակայն միասնական տեղեկատվության շրջանառման սահմանված ռեժիմը, մի շարք կարևոր տեսանկյուններից, մնացել է անփոփոխ: Արդյունքում, օրենսդիրների և քաղաքացիների համար բավականին դժվար է մասնակցություն ունենալ այն քաղաքականությունների ձևավորմանը, որոնք հսկայական ազդեցություն են ունենում իրենց ազատության և անվտանգության համար:

Այս թերացումներին ի պատասխան՝ 2009 թ. ապրիլին հիմնադրվեց քաղաքացիական հասարակության քաղաքականության նոր՝ «ՆԱՏՕ Վոթչ» (NATO Watch) ցանցը: Վերջինիս նպատակներն են՝ քաջալերել ՆԱՏՕ-ին տեղեկատվության մատչելիության այնպիսի քաղաքականություն որդեգրելու ուղղությամբ, որը համատեղելի կլինի Դաշինքի 28 անդամ երկրներում արդեն իսկ ընդունված համապատասխան օրենսդրությանը, նպաստել ՆԱՏՕ-ի ներսում քաղաքականության ձևավորման գործընթացի և օպերատիվ գործունեության անկախ մոնիթորինգին և վերլուծությանը, բարձրացնել թափանցիկությունը, խթանել խորհրդարանական մասնակցությունը, ինչպես նաև՝ բարձրացնել հանրության իրազեկվածության աստիճանն ու ընդլայնել վերջինիս ներգրավվածությունը ՆԱՏՕ-ի քաղաքականության մշակման գործընթացում: «ՆԱՏՕ Վոթչ»-ի անդամ պետությունները, ինչպես նաև գործընկեր և համագործակցող պետությունները ներկայացնող մասնակիցներին քաջալերելու են հետամուտ լինելու նշված նպատակների իրականացմանը՝ իրենց սեփական խորհրդարանական ներկայացուցիչների և որոշումների կայացման և կարծիքների ձևավորման համար պատասխանատու ազգային ցանցերի միջոցով[230]: Քաղաքացիական հասարակության խմբերի համաժողովը, որը տեղի ունեցավ Բրյուսելում՝ ՆԱՏՕ-ի Ստվե-

[230] Մանրամասների համար տես www.natowatch.org:

ռային գագաթաժողովի ընթացքում, ՆԱՏՕ-ին նաև կոչ արեց «վերահաստատել կապերը քաղաքացիների հետ»՝ նշելով, որ «Դաշինքի ներսում միասնական արժեքների խորացումն ու խթանումը… նշանակում է ունենալ ժամանակակից, ավելի բաց, թափանցիկ և հաշվետու Դաշինք, որն համարժեք կլինի 21-րդ դարի պահանջներին»[231]: Բացի այդ, «Բաց և հաշվետու ՆԱՏՕ-ի հինգ սկզբունքեր»-ում, որոնք մշակվել են «Աքսես ինֆո» (Access Info) խմբի կողմից, ՆԱՏՕ-ին կոչ է արվում ընդունել կարևորագույն նշանակություն ունեցող տեղեկատվության նախահարձակ հրապարակման ուղեցույցներ, այսինքն՝ մի մեխանիզմ, որի շնորհիվ հասարակությունը հնարավորություն կունենա ներկայացնելու տեղեկատվության տրամադրման հարցումները, և որի շրջանակներում կստեղծվի կարճ ժամկետներում տեղեկատվությունը չտրամադրելու կամ տրամադրումն ընդհանրապես մերժելու մասին որոշումների դեմ բերված բողոքները քննող համապատասխան անկախ մարմին[232]:

Հետևություններ. ՀԿ-ների և պետության միջև գործընկերության հաստատումը բարեվարքության ամրապնդման ուղղությամբ

Քաղաքացիական հասարակությունը հիմնարար դեր ունի կատարելու՝ պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության ամրապնդման և կոռուպցիայի նվազեցման ուղղությամբ: Շատ կառավարություններ արդեն իսկ ընդունել են ՀԿ-ների, քաղաքացիական հասարակության այլ հատվածների և անկախ ԶԼՄ-ների կողմից կատարված իրավաչափ ներդրումը: ՔՀԿ-ներն ու ԶԼՄ-ները կարող են շարունակել կատարել «պահակային շան» իրենց գործառույթները՝ պաշտպանության ոլորտում առկա չարաշահումներն ի ցույց դնելու և դրանց դեմ բողոքելու միջոցով, ինչպես նաև՝ ակտիվացնելով հանրության աջակցությունը օրենքի շրջանակներում գործող և հաշվետու կառավարություն ունենալու գործում: Այնուամենայնիվ, այն երկրներում, որտեղ նման փոխշահավետ գործընկերությունը շահավետ կամ ընդհանրապես ձևավորված չէ, կառավարությունը պետք է ստեղծի նման համագործակցության դաշտը և քայլեր ձեռնարկի նման գործընկերություն ձևավորելու կամ եղածն ընդլայնելու ուղղությամբ:

Հասարակական համապատասխան մթնոլորտի ձևավորումը, որտեղ այս հարցերին դատարկ խոսքերից զատ հատկացվում է իրական ուշադրություն, կարող է պահանջել հոգեբանության որոշակի փոփոխություն և առօրյա հասարակական կյանքում թափանցիկության և վստահության, միմյանց լսելու և համագործակցելու նորմերի խթանում՝ ինչպես կառավարությունների, այնպես էլ հենց նույն ՀԿ-ների և քաղաքացիական հասարակության կառույցների կողմից: Բացի այդ, մասնակցության գործընթացում պետք է ներգրավել քաղաքացիական հասարակության ակտիվ հատվածների ավելի լայն շրջանակ, օրինակ՝ ԶԼՄ-ների, ՀԿ-ների, գիտնականների, արհմիությունների և կանանց շահերը պաշտպանող կազմակերպությունների, և չսահմանափակվել պաշտպանության ոլորտի միայն այն վերլուծաբաններին կամ վերլուծական կառույցներին ներգրավելով, որոնք բարյացակամ են տրամադրված վերնախավի հանդեպ: Ցավոք սրտի, հաճախ քաղաքացիական հասարակության նման լայն շրջանակների ձայնը և ունեցած դերակատարումը խիստ սահմանափակվում է կամ արհամարհվում: Առաջարկվող փոփոխությունները մեկ գիշերվա ընթացքում տեղի չեն ունենալու: Սակայն դրանց բերած բարիքները, որոնք հավասարապես լինելու են թե՛ հասարակությունների և թե՛ կառավարությունների համար (տե՛ս Գլուխ 14-ը) արդարացնում են այդ փոփոխությունների իրականացման փորձերը:

---

[231] «Քաղաքացիների հռչակագիրը Դաշինքի անվտանգության մասին», մշակվել է Բրյուսելում 2009 թ. մարտի 31-ից մինչև ապրիլի 1-ը տեղի ունեցած ՆԱՏՕ-ի Ստվերային գագաթաժողովի ընթացքում, "Citizens Declaration of Alliance Security," developed at the NATO Shadow Summit held in Brussels 31 March to 1 April 2009, www.isis-europe.org/pdf/2009_artrel_308_natoshadow_execsum_v5.pdf: Տես նաև՝ «ՆԱՏՕ-ի Ստվերային գագաթաժողովի զեկույց», "The Shadow NATO Summit Report," www.isis-europe.org/pdf/2009_artrel_309_natoshadow_v11.pdf:

[232] «ՆԱՏՕ-ի Ստվերային գագաթաժողովի զեկույց», «Բաց և հաշվետու ՆԱՏՕ-ի հինգ սկզբունքները», հավելված 4, NATO Shadow Summit Report, "Five Principles for an Open and Accountable NATO," Appendix 4: «Աքսես ինֆո»-ն (Access Info, www.access-info.org) մարդու իրավունքների պաշտպանության Մադրիդում տեղակայված կազմակերպություն է, որը աշխատում է տեղեկատվության մատչելիության իրավունքը խթանելու և պաշտպանելու ուղղությամբ՝ նպաստելով ազգային և վերազգային մարմինների թափանցիկությանը: «ՆԱՏՕ Վոթչ»-ը (NATO Watch) և «Աքսես ինֆո»-ն առաջարկել են, որ ստեղծվի ՆԱՏՕ-քաղաքացիական հասարակություն համատեղ փորձագիտական խումբ, որը կուսումնասիրի Դաշինքի տեղեկատվության հրապարակայնացման քաղաքականությանն առնչվող խնդիրները:

«Սեպտեմբերի 11-ի» հարձակումներից ի վեր, Միացյալ Նահանգներն ու նրա դաշնակիցներից մի քանիսը իրենց համար ստեղծված վիճակը գնահատեցին որպես պատերազմական, և միանգամայն հասկանալի է, որ պատերազմի ժամանակ ՁԼՄ-ներ-քաղաքացիական հասարակություն և կառավարություն-զինված ուժեր փոխհարաբերությունները կարգավորվում են այլ նորմերով: Ժողովրդավարական հասարակությունների մեծ մասում ժողովուրդը հրաշալի գիտակցում է, որ պատերազմի ընթացքում կառավարությունը դիմելու է և՛ գաղտնիության ապահովմանը, և՛ որոշակի մոլորությունների: Սակայն եթե պետության գոյության համար մղվող պատերազմում ՁԼՄ-ների և քաղաքացիական հասարակության վրա դրվող սահմանափակումների առթիվ վիճարկումները շատ քիչ են, ապա այդ նորմերի կիրառումը «նախընտրած պատերազմների» ընթացքում (որոնց թվին կարելի է դասել Իրաքյան և անվտանգության ուղղությամբ այլ գործողությունները, որոնք իրականացվում էին «Ահաբեկչության դեմ պատերազմի» շրջանակներում) շատ քիչ հասարակական աջակցություն ստացավ:

«Սեպտեմբերի 11-ից» հետո քաղաքացիական հասարակության խմբերի նկատմամբ կիրառված ճնշումներին և սահմանափակումներին ի պատասխան՝ որոշ ՀԿ-ներ փորձեցին պնդել կառավարության միջամտություններից և հետապնդումներից զերծ ազատորեն գործելու իրենց իրավունքը: Օրինակ՝ ԱՄՆ-ում տեղակայված «Շահույթ չհետապնդող իրավունքի միջազգային կենտրոնը» (ՇՉԻՄԿ, International Center for Not-for-Profit Law, ICNL) ձևակերպեց քաղաքացիական հասարակության պաշտպանության մի շարք սկզբունքներ, որոնք հիմնված էին մարդու համընդհանուր իրավունքների կոնվենցիաների և հռչակագրերի վրա, որոնց արդեն անդամակցում են գրեթե բոլոր պետությունները[233]: Պետությունները պետք է ոչ միայն ձեռնպահ մնան մարդու իրավունքներն ու հիմնարար ազատությունները ոտնահարելուց, այլ պետք է պաշտպանեն դրանք և երաշխավորեն դրանց պատշաճ իրականացումը: Կենսապես կարևոր է, որ պետությունների ներսում ստեղծվի այնպիսի մթնոլորտ, որտեղ քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչները կգործեն անարգել:

Իրենց հերթին, քաղաքացիական հասարակության խմբերը և հատկապես՝ զարգացման, մարդու իրավունքների և քաղաքացիական ազատությունների պաշտպանության կառույցները, պետք է ավելի լիարժեքորեն ներգրավված լինեն պաշտպանության ոլորտում կոռուպցիոն ռիսկերի հաղթահարման մոտեցումների և անվտանգության ռազմավարությունների վերաբերյալ հանրային քննարկման գործընթացներում: Քաղաքացիական հասարակության այս ներկայացուցիչները կարող են կազմել միջազգային ցանց՝ սույն գրքում ներկայացված մարտահրավերներին արձագանքելու ուղղությամբ գործողությունների միասնական ծրագիրն իրականացնելու և այդ ընթացքում միևնույն դիրքերից հանդես գալու համար: ՔՀԿ-ները նաև կարող են նպաստել մի կողմից՝ բարեվարքության, թափանցիկության և հաշվետվողականության ուղղությամբ գործադրվող ջանքերի, իսկ մյուս կողմից՝ զինված ուժերի արդյունավետությունն ու մարտունակությունը պահպանելու խնդիրների միջև օպտիմալ համադրությունը ապահովելու և խթանելու գործում (տե՛ս Գլուխ 2-ը): ԱՈԲ մասնակցության փորձ ունեցող ՀԿ-ները շատ լավ կարող են համապատասխանել այս մարտահրավերին: Դրանցից շատերը ունեն հակամարտության գոտիներում անմիջական աշխատանքի փորձ, և նրանց հիմնական առաքելությունները, օրինակ՝ սոցիալական օտարվածության խնդիրները լուծելու ուղղությամբ, կարող են աժեքավոր ներդրում հանդիսանալ այնպիսի միջավայր ձևավորելու տեսանկյունից, որը նվազ բարենպաստ կլինի պաշտպանության ոլորտի կոռուպցիայի դրսևորումների համար:

Գլուխ 19-ում ներկայացված Հարավային Կորեայի օրինակը հենց ցույց է տալիս, թե ինչ արդյունքների է հնարավոր հասնել: Պաշտպանության ոլորտի գնումների գործընթացում բարեվարքության և կոռուպցիայի հետ խնդիրներ ունենալուց հետո այս երկրի կառավարությունը 2003 թ. ձեռնամուխ եղավ բարեփոխումների իրականացմանը: Երեք տարի անց ներդրվեց օմբուդսմանի ինստիտուտը, որն առաջին անգամ Կորեայում նախատեսվեց օրենքով, և որի շնորհիվ դարձյալ առաջին անգամ քաղաքացիական հասարակությունը ձեռք բերեց պաշտպանության ոլորտում գնումների գործընթացի նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնելու հնարավորությունը:

[233] «Շահույթ չհետապնդող իրավունքի միջազգային կենտրոն» և «Համաշխարհային շարժում հանուն ժողովրդավարության», «Պաշտպանելով քաղաքացիական հասարակությունը», «Շահույթ չհետապնդող իրավունքի միջազգային ամսագիր», Հ-10:2 (ապրիլ, 2008 թ.), էջ 31-33, International Center for Not-for-Profit Law and World Movement for Democracy, “Defending Civil Society,” The International Journal of Not-for-Profit Law 10:2 (April 2008): 31-33:

Քաղաքականությունը ձևավորողների ավելի լայն շրջանակներին և ընդհանուր հանրությանն իրենց ունեցած փորձն ու իմաստությունը փոխանցելու տեսանկյունից, ՔՀԿ-ները պետք է ավելի նախահարձակ գտնվեն և փորձեն ավելի ակտիվորեն ղեկավարել բարեվարքության ամրապնդման հարցերով հանրային քննարկումների օրակարգի ձևավորման գործընթացը՝ պաշտպանության և անվտանգության ոլորտների առթիվ ծավալվող քննարկումների բոլոր մակարդակներում: Քաղաքացիական հասարակության խմբերը պետք է օգնեն քննարկումների նոր բովանդակային թեմատիկայի և ձևաչափերի մշակման հարցում՝ քաղաքական այնպիսի նոր մոտեցումներներ ձևավորելու միջոցով, որոնք միաժամանակ և՛ իրատեսական են, և՛ փաստերի վրա հիմնված, և՛ էթիկայի կանոններին համահունչ: ՔՀԿ-ները պետք է օգտագործեն առկա ԶԼՄ-ների և հաղորդակցման ժամանակակից միջոցների (օրինակ՝ ինտերնետի և սոցիալական ցանցերի) հնարավորությունները՝ այս տեսլականը ներկայացնելու և կեղծ հայտարարությունների և ապատեղեկատվության դեմ պայքարելու համար: Քաղաքացիական հասարակության դերակատարման ամբողջ ներուժի իրացումն ապահովելու համար դոնորների համայնքներին խրախուսվում է ՀԿ-ներին ապահովել վերջիններիս կարողությունները հզորացնող ռեսուրսներով, որոնք անհրաժեշտ են նշված դերակատարումն ունենալու համար:

ՀԿ-ները չպետք է նաև անտեսեն իրենց սեփական ֆինանսական վիճակն ու գործունեությունը ավելի թափանցիկ և հաշվետու դարձնելու պահանջները: Լեգիտիմությունն ու հանրային բարեվարքությունը կենսապես կարևոր են ՔՀԿ-ների համար և կարևոր նշանակություն ունեն նրանց կողմից իրենց առաքելությունն արդյունավետ իրականացնելու գործում: Սակայն քանի որ ՀԿ-ներից պահանջվում է թափանցիկության և հաշվետվողականության ապահովում, նույն թափանցիկությունն ու հաշվետվողականությունը պետք է պահանջվեն նաև կառավարություններից ու առանձին պետական մարմիններից, ինչպես նաև՝ հենց ՆԱՏՕ-ի ներսում: Դաշինքի պատմության ամբողջ ընթացքում, երբ ազգային խորհրդարանների պատգամավորները հարցեր են բարձրացրել ՆԱՏՕ-ի որոշումների առթիվ, նրանց մշտապես ասվել է, որ այդ որոշումները գաղտնի են: Իսկ երբ նույն հարցերը ներկայացվել են գլխավոր քարտուղարին, նա մշտապես պատասխանել է, որ ՆԱՏՕ-ն ոչ այլ ինչ է, քան ինքնիշխան պետությունների դաշինք: Այս տրամաբանական փակ շրջանի իրավիճակը, երևի թե, իմաստ կունենար «Սառը պատերազմի» ժամանակաշրջանում, սակայն այսօր այն այլևս ընդունելի չէ: Այսօր խիստ անհրաժեշտ է ՆԱՏՕ-ի ներսում թափանցիկության և հաշվետվողականության համարժեք մեխանիզմների ներդրումը:

ԳԼՈՒԽ 22.
ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ԿԱԶՄԱԿԵՐՊՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ԴԵՐԸ

Միջազգային կազմակերպությունները կենտրոնական դեր են խաղացել կոռուպցիայի հանդեպ համաշխարհային մոտեցումների այն հսկայական փոփոխություններում, որոնք տեղի են ունեցել վերջին քսան տարվա ընթացքում: Նրանք նաև հիմնական դերակատարումն են ունեցել կոռուպցիայի դեմ ուղղված գործնական միջոցառումների իրականացման տեսանկյունից՝ ի դեմս միջազգային կոնվենցիաների և չափորոշիչների ընդունման, լավ կառավարումը, վերահսկողությունն ու շահերի պաշտպանությունն ու ներկայացումը խթանող գործողությունների: Չնայած այս աշխատանքները մեծ մասամբ կենտրոնացած են եղել միջազգային բիզնեսի և զարգացման ոլորտների վրա, այժմ հետզհետե աճում է նրանց ուշադրությունը պաշտպանության և անվտանգության ոլորտներում առկա կոռուպցիայի խնդիրների հանդեպ: Սա բնական ընդլայնումն է պաշտպանության ոլորտի կառավարման հարցերի շուրջ վերջին տասնամյակի ընթացքում աճած այն հետաքրքրության, որն իր հերթին պայմանավորված է եղել ՆԱՏՕ-ի պես կառույցների կողմից այն փաստի գնալով ավելի հստակ դարձող ընկալման, որ ռեսուրսների արդյունավետ կառավարումը իրականացվող գործողությունների արդյունավետության գրավականն է:

Միջազգային կազմակերպությունները, որոնց տակ սույն գլխում նկատի են առնվում ՄԿԿ-ներն ու համաշխարհային հասարակական կազմակերպությունները, տիրապետում են հսկայական ռեսուրսների և տեխնոլոգիաների, որոնք կարող են օգտակար լինել այն պաշտոնյաների ու քաղաքացիների համար, ովքեր ցանկանում են իրենց ներդրումն ունենալ սեփական կառույցներում կամ հասարակություններում կոռուպցիայի դեմ պայքարի գործում: Սույն գլխի նպատակն է օգնել նման ընթերցողներին, որպեսզի նրանք ավելի լավ պատկերացում կազմեն առկա ռեսուրսների մասին, կարողանան ծանոթանալ դրանց և արդյունավետ օգտագործել: Այստեղ նախևառաջ քննարկվում են միջազգային կազմակերպությունների կողմից կոռուպցիայի դեմ պայքարի ուղղությամբ ստանձնած տարբեր տեսակի դերակատարումներն ու որդեգրված առանձին մոտեցումները, որոնք թե՛ ընդհանուր բնույթի են և թե՛ առնչվում են հատկապես պաշտպանության ոլորտին: Այնուհետև ավելի մանրամասն վերլուծության են ենթարկվում այս հարցում մեծ կարևորություն ներկայացնող ինստիտուտները, որի նպատակն է բացահայտել, թե ինչպես կարելի է օգտագործել այդ ինստիտուտների հնարավորությունները ազգային մակարդակով փոփոխությունները խթանելու տեսանկյունից:

Միջազգային կազմակերպությունների դերը լայն համատեքստում

Մինչև 1990-ականների սկիզբը միջազգային բիզնես և զարգացման համայնքների մեծ մասի կողմից կոռուպցիան դիտվում էր որպես գործարքների արժեքի մշտական (եթե ոչ՝ «նորմալ») բաղադրիչը: Արևմտյան որոշ երկրներում անսովոր չէր լինի կոռուպցիոն վճարները՝ որպես գործարար իրավաչափ ծախսեր, հարկային հայտարարագրերում տեսնելը: Այնուամենայնիվ, մի քանի տասնամյակ շարունակ հետզհետե ընկալվեց աներևակայելի այն բեռի ծանրությունը, որը կոռուպցիան դնում էր զարգացման ծրագրերի վրա, ինչպես նաև դրա կործանարար տնտեսական հետևանքները: 1977 թ. «Օտարերկրյա կոռուպցիոն պրակտիկայի» մասին ԱՄՆ օրենքի շուրջ ծավալված քննարկումների ընթացքում, օրինակ, նկատվեց, որ ԱՄՆ ավելի քան 400 կորպորացիաներ ընդունել են այն փաստը, որ ընկերության միջոցներից ավելի քան 300 միլիոն ԱՄՆ դոլար վճարել են օտարերկրյա կառավարությունների պաշտոնյաներին՝ մի իրողություն, որը փաստում էր ոչ միայն էթիկայի, այլ նաև բիզնեսի կանոններին հակասող գործողությունների կատարումը, որոնք իրենց հերթին խաթարում էին տվյալ ընկերությունների նկատմամբ վստահությունը և, արդյունավետությունը գերադասելով գաղտնի գործարքների կնքումից, վնասում ընդհանրապես ազատ շուկայական տնտեսության բարեվարքությանը[234]: Կոռուպցիայի հսկայական քայքայիչ ազդեցությունը տարածվեց նաև Ռուսաստանի և ԽՍՀՄ այլ նախկին հանրապետությունների կողմից դեպի «ազատ շուկա» կատարված և բազմաթիվ խնդիրներ հարուցած անցման պայմաններում, երբ մասնավորեցման ծրագրերը, որոնք առաջարկվել էին արևմտյան լավատես և բարին կամեցող (սակայն՝ դյուրահավատ) փորձագետների կողմից, վերածվեցին պետական ունեցվածքի լիակա-

[234] «Ապօրինի կորպորատիվ վճարների մասին 1977 թ. օրենքը», Օրենսդրական նախաձեռնության պատմությունը, Ներկայացուցիչների պալատի արձանագրություն, Unlawful Corporate Payments Act of 1977, Legislative History – House Report, http://10.173.2.10/criminal/fraud/fcpa/history/1977/houseprt.html.

տար թալանի: 1993 թ. «Թրանսպարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպության ստեղծումը, որի հիմնադիրներն էին զարգացման գործընթացին կոռուպցիայի պատճառած վնասներից անմիջական փորձ քաղած պաշտոնյաները, նոր ուժ հաղորդեց այդ մտահոգություններին: Այդ ժամանակներից ի վեր ազգային և միջազգային ինստիտուտների ցանցի շնորհիվ՝ կրթության, լոբբիստական գործունեության և նպատակային հետազոտությունների միջոցով, կոռուպցիայի հիմնախնդիրը իր հաստատուն տեղն է զբաղեցրել ամբողջ աշխարհի քաղաքական օրակարգում:

Այսօր տասնյակ խոշոր միջազգային կազմակերպություններ, ՄԿԿ-ներ և համաշխարհային ՀԿ-ներ ակտիվ մասնակցություն են բերում կոռուպցիայի դեմ ուղղված ջանքերին: Նրանք լրացնում են հակակոռուպցիոն էկոհամակարգի մի շարք կարևոր ուղղություններ (պետք է նշել, որ ծավալային սահմանափակումներից ելնելով՝ ներկայացվում են յուրաքանչյուր ուղղությունն ապահովող ոչ բոլոր կազմակերպությունները):

Հակակոռուպցիոն պայմանագրերի և չափորոշիչների մշակումն ու կիրառումը՝ համաշխարհային և տարածաշրջանային մակարդակով: Այսօր գոյություն ունեն նման տասնյակ պայմանագրեր, որոնցից առավել հատկանշականներն են Կոռուպցիայի դեմ ՄԱԿ-ի կոնվենցիան (ԿԴԿ), որն ուժի մեջ է մտել 2005 թ. դեկտեմբերին, և «Միջազգային բիզնես գործարքների ընթացքում օտարերկրյա պաշտոնատար անձանց կաշառելու դեմ պայքարի մասին» ՏՀԶԿ կոնվենցիան, որը ստորագրվել է 1997 թ.: Կոնվենցիաների կիրառման նկատմամբ վերահսկողությունը, առաջավոր փորձի բացահայտման և տարածման հետ մեկտեղ, հաճախ հանդիսանում է ՏՀԶԿ-ի նման ինստիտուտների կողմից իրականացվող կարևորագույն գործառույթներից մեկը: Հաճախ այս գործունեությանն աջակցում են կառույցների ցանցերը, օրինակ, Եվրոպայում՝ Եվրոպայի խորհուրդը, Կոռուպցիայի դեմ պետությունների խումբը (ԳՐԵԿՈ, GRECO, Group of States against Corruption), Եվրոպական Միությունը և ԵԱՀԿ Տնտեսական և բնապահպանական գործունեության հարցերով համակարգողի գրասենյակը, իսկ Ամերիկաներում՝ Ամերիկյան պետությունների կազմակերպությունը աջակցում է Կոռուպցիայի դեմ ամերիկյան կոնվենցիայի կատարմանը: Կան նաև երկու այլ ողղություններ ևս, մասնավորապես՝ Ֆինանսական գործողությունների հանձնախումբը (ՖԳՀ, Financial Action Task Force, FATF) առաջատար է հանդիսանում միջազգային չափորոշիչների մշակման և կիրառման միջոցով փողերի լվացման դեմ պայքարի գործում, իսկ Առևտրի համաշխարհային կազմակերպությունը (ԱՀԿ, WTO, World Trade Organisation) հակակոռուպցիոն դերակատարում է ունենում Պետական գնումների թափանցիկության հարցերի իր հանձնախմբի միջոցով:

Խորհրդարանական վեհաժողովները կարող են խթանել կոռուպցիայի դեմ ուղղված միջազգային պայմանագրերի ու մոտեցումների մշակումը, լոբբիստական գործունեություն ծավալել ազգային մարմինների կողմից դրանք ընդունվելու ուղղությամբ և վերահսկել դրանց կատարումը: Եվրոպայի Խորհրդի Խորհրդարանական վեհաժողովը (ԵԽԽՎ) այս աշխատանքների հիմնական պատասխանատուն է Եվրոպայի Խորհրդի Կոռուպցիայի մասին քրեական և քաղաքացիական իրավունքի կոնվենցիաների մասով: Մեկ այլ նշանավոր կազմակերպություն է Կանադայում տեղակայված «Կոռուպցիայի դեմ խորհրդարանականների համաշխարհային կազմակերպությունը» (Organisation of Parliamentarians against Corruption, GOPAC), որը ազգային խորհրդարանների պատգամավորներին, նրանց վարքագծի սեփական կանոնագրքերի պահանջների կատարումը և ունեցած վերահսկողական գործառույթների ընկալումն ու արդյունավետ իրականացումը խթանելու միջոցով, աջակցում է նրանց բարեխղճության ամրապնդմանը: Ինչը շատ օգտակար է, սա ներառում է նաև այդ գործառույթի իրականացման վիճակի ցուցիչների առկայությունը: Խորհրդարանական այլ վեհաժողովներ, ինչպես, օրինակ, Ասիական խորհրդարանական վեհաժողովը, նույնպես զբաղվում են կոռուպցիայի հիմնախնդիրներով:

Զարգացման բանկերը նույնպես կարևոր դերակատարներ են դարձել կոռուպցիայի դեմ պայքարում՝ ինչպես իրենց սեփական ծրագրերի բարեվարքությունն ապահովելու համար, այնպես էլ ավելի լայն իմաստով՝ ձերբազատվելու մի երևույթից, որը դիտում են որպես սոցիալական և տնտեսական զարգացման հիմնական խոչընդոտներից մեկը: Կոռուպցիան խաթարում է օրենքի իշխանությունը, թուլացնում տնտեսական զարգացման համար անհրաժեշտ ինստիտուտները և այն հանրային ծառայությունները, որոնցից հատկապես կախված է աղքատ բնակչությունը: Զարգացման բանկերի ծրագրերը կոռուպցիայի դեմ հաճախ որդեգրում են բազմաշերտ մոտեցումներ՝ կատարելագործելով վարկառու ինստիտուտների կորպորատիվ ղեկավարումն ու ներքին կառավարումը, բարձրացնելով հատկացվող միջոցների ծախսման համար քաղաքական պատասխանատ-

վության աստիճանը, ինչպես նաև՝ հզորացնելով քաղաքացիական հասարակության կարողությունները որոշակի գործողությունների կատարումը պահանջելու ու կատարման վերահսկումն իրականացնելու ուղղությամբ: Համաշխարհային բանկը և Արժույթի միջազգային հիմնադրամը համաշխարհային մակարդակով ամենախոշոր երկու դերակատարներն են: Բացի այդ, զարգացման տարածաշրջանային բանկերը, ինչպիսիք են, օրինակ, Վերակառուցման և զարգացման Եվրոպական բանկը, Ասիական զարգացման բանկը և Միջամերիկյան զարգացման բանկը, նույնպես իրականացնում են հակակոռուպցիոն ծրագրեր:

Զարգացման ոչ բանկային խոշոր միջազգային (և ազգային) կազմակերպությունները նույնպես գնալով ավելի ակտիվ են պայքարում կոռուպցիայի դեմ՝ լավ կառավարման ապահովման գործառույթների շրջանակներում, որը հանդիսանում է մարդկային զարգացման կարևորագույն բաղադրիչներից մեկը: Կառավարման վրա կոռուպցիայի ունեցած քայքայիչ հետևանքների ավելի խորը ընկալման հետ համատեղ, այն գնալով ավելի շատ է դառնում այս կազմակերպությունների գործունեության անմիջական թիրախը: Առաջավոր փորձի բացահայտման և տարածման գործում կարևոր աշխատանք են տանում Միավորված ազգերի կազմակերպության Զարգացման ծրագիրը (ՄԱԶԾ, United Nations Development Program, UNDP), Զինված ուժերի նկատմամբ ժողովրդավարական վերահսկողության Ժնևի կենտրոնը (ԶՈՒԺՎ, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF) և Անվտանգության ոլորտի բարեփոխումների խթանման համաշխարհային ցանցը (ԱՈԲ-ԽՀՑ, Global Facilitation Network for Security Sector Reform, GFN-SSR): Այս առումով, ՆԱՏՕ-ն նույնպես գործում է որպես «զարգացման» կազմակերպություն՝ իր հակակոռուպցիոն ծրագրերը կապելով անվտանգության ոլորտի լավ կառավարման և ժողովրդավարական քաղաքացիական վերահսկողության ապահովման ուղղությամբ իր ունեցած շահերի հետ:

Իրավապահ գործունեության համակարգումը: Համաշխարհային այնպիսի կառույցներ, ինչպիսիք են «Ինտերպոլ»-ը (Interpol) և Միավորված ազգերի կազմակերպության ՄԱԿ-ի Թմրամիջոցների և հանցավորության հարցերով գրասենյակը (ՄԱԹՀԳ, United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC) կարևոր դեր են խաղում հակակոռուպցիոն ազգային միջոցառումների համակարգման և լրացման գործում: Անդրադառնալով հանցավորության դեմ պայքարում իր ունեցած վեց գերակա ուղղություններից մեկը հանդիսացող կոռուպցիայի հիմնախնդրին՝ «Ինտերպոլ»-ը մշակել է իրավապահ մարմինների աշխատակիցների էթիկայի և վարքագծի կանոնագրքեր, ոստիկանական ուժերի գործունեության չափորոշիչներ, ինչպես նաև Ոստիկանության բարեվարքության հարցաշարը՝ «Լավագույն փորձի գրադարանում» զետեղված կարողությունները կոռուպցիոն հանցագործություններով զբաղվող քննիչներին որպես ուղեցույց ներկայացնելու համար, և այդ ամենից բացի՝ ստեղծել է կոռուպցիայի դեմ պայքարում ներգրավված ազգային համակարգողների խումբ: «Ինտերպոլ»-ի շրջանակներում գործում է նաև Կոռուպցիայի հարցերով փորձագետների խումբը (ԿՀՓԽ, Interpol Group of Experts on Corruption, IGEC), որի նպատակն է, միջազգային այլ դերակատարների հետ համատեղ, խթանել կոռուպցիայի դեմ առկա ազգային և տարածաշրջանային մոտեցումների համակարգումն ու ներդաշնակեցումը: ՄԱԹՀԳ-ն և «Ինտերպոլ»-ը համաձայնության են եկել աշխարհում առաջին հակակոռուպցիոն ակադեմիան ստեղծելու գաղափարի շուրջ, որը պետք է տեղակայված լինի Ավստրիայի մայրաքաղաք Վիեննայում: Եվրոպական Միությունը նույնպես հզոր հակակոռուպցիոն ծրագրեր է իրականացնում, ինչը անում են նաև որոշ տարածաշրջանային կազմակերպություններ, ինչպիսիք են, օրինակ, Բալթիկ ծովի և Բալկանյան տարածաշրջանում գործող իրավապահ հարցերի հանձնախմբերը:

Միջազգային մասնագիտական կազմակերպությունները պատասխանատվության իրենց տիրույթներում հաճախ իրականացնում են բարեվարքության ապահովման և կոռուպցիայի դեմ պայքարի ծրագրեր: Նման համաշխարհային կազմակերպությունների օրինակ են՝ Դատավորների միջազգային միությունը (International Association of Judges), Իրավագետների միջազգային հանձնաժողովը (International Commission of Jurists), Փաստաբանների միջազգային միությունը (International Bar Association) և Դատախազների միջազգային միությունը (International Association of Prosecutors): Բացի այդ, գոյություն ունեն տարածաշրջանային մի շարք կազմակերպություններ, որոնք զբաղվում են աուդիտային ստուգումների հիմնախնդիրներով, օրինակ՝ Բարձրագույն աուդիտային մարմինների Ասիական կազմակերպությունը (Asian Organisation of Supreme Audit Institutions):

Շահերի պաշտպանություն և մոնիթորինգ: Մի շարք միջազգային հասարակական կազմակերպություններ աշխատում են իրազեկության բարձրացման և հակակոռուպցիոն միջոցառումների

խթանման ուղղությամբ՝ օգտագործելով ինչպես քաղաքական, այնպես էլ սոցիալական բնույթի ճնշումները: «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպությունը՝ իր միջազգային ցանցի և 90-ից ավելի ներկայացուցչությունների միջոցով, հանդիսանում է այս ուղղության առաջատարը: Կազմակերպության ջանքերը լրացվում են մյուս ինստիտուտների կողմից, որոնք են մասնավորապես՝ «UNICORN» արիմիութենական կազմակերպությունը և Միջազգային առևտրային պալատը (ՄԱՊ, International Chamber of Commerce, ICC), որն իրենից ներկայացնում է գործարար միավորում, որն իր աջակցությունն է բերում արդյունավետ գործող համաշխարհային տնտեսությանը, որին բնորոշ է ազատ և արդար մրցակցությունը: ՄԱՊ-ն ունի իր հակակոռուպցիոն հանձնաժողովը, որի հիմնական նպատակներն են՝ քաջալերել գործարար հատվածի ինքնակառավարումը՝ շորթման և կաշառքի դեմ պայքարում, ինչպես նաև՝ ապահովել կոռուպցիայի դեմ միջազգային նախաձեռնություններում գործարար բաղադրիչի առկայությունը:

Պատուհան 22.1. Միջազգային կազմակերպությունների և ինտերնետային կայքերի ցանկ

Ասիական Զարգացման բանկ	http://www.adb.org/Anticorruption/unit.asp
Բարձրագույն աուդիտային մարմինների ասիական կազմակերպություն	http://www.asosai.org
Ասիական խորհրդարանական վեհաժողով	http://www.asianparliament.org
Եվրոպայի խորհուրդ	http://www.consilium.europa.eu
Վերակառուցման և զարգացման Եվրոպական բանկ	http://www.ebrd.com
Եվրոպական հանձնաժողով	http://ec.europa.eu
Ֆինանսական գործողությունների հանձնախումբ	http://www.fatf-gafi.org
Զինված ուժերի նկատմամբ ժողովրդավարական վերահսկողության Ժնևի կենտրոն	http://www.dcaf.ch
Անվտանգության ոլորտի բարեփոխումների համաշխարհային աջակցման ցանց (GFN-SSR)	http://www.ssrnetwork.net
Կոռուպցիայի դեմ խորհրդարանականների համաշխարհային կազմակերպություն (GOPAC)	http://www.gopacnetwork.org
Կոռուպցիայի դեմ երկրների խումբ (GRECO)	http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/
Միջամերիկյան զարգացման բանկ	http://www.iadb.org
Դատավորների միջազգային միություն	http://www.iaj-uim.org
Դատախազների միջազգային միություն	http://www.iap-association.org
Փաստաբանների միջազգային միություն	http://www.ibanet.org
Միջազգային առևտրային պալատի (ICC) հակակոռուպցիոն հանձնաժողով	http://www.iccwbo.org/policy/anticorruption
Իրավագետների միջազգային հանձնաժողով	http://www.icj.org
Արժույթի միջազգային հիմնադրամ	http://www.imf.org
Ինտերպոլ	http://www.interpol.int
Հյուսիսատլանտյան դաշինքի կազմակերպություն (ՆԱՏՕ)	http://www.nato.int
Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպություն (OECD)	http://www.oecd.org
Ամերիկյան պետությունների կազմակերպություն	http://www.oas.org
Եվրոպայում անվտանգության և համագործակցության կազմակերպության (ԵԱՀԿ) Տնտեսական և բնապահպանական գործունեության հարցերի համակարգող	http://www.osce.org/eea
Եվրոպայի խորհրդի խորհրդարանական վեհաժողով (ԵԽԽՎ)	http://assembly.coe.int
«Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպություն	http://www.transparency.org
Միավորված ազգերի կազմակերպություն	http://www.un.org
UNICORN	http://www.againstcorruption.org
Միավորված ազգերի կազմակերպության թմրամիջոցների և հանցավորության հարցերով գրասենյակ (UNODC)	http://www.unodc.org

ՄԱԿ-ի Զարգացման ծրագիր (ՄԱԶԾ)	http://www.undp.org
Համաշխարհային բանկ	http://www.worldbank.org
Առևտրի համաշխարհային կազմակերպություն	http://www.wto.org
Առևտրի համաշխարհային կազմակերպության Պետական գնումների թափանցիկության հարցերի հանձնախումբ	http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm#plurilateral

Կապը պաշտպանության ոլորտի հետ

Կառավարման արդյունավետության կարևորումը, որն արդեն տեղի է ունենում պաշտպանության ոլորտում, ինչպես նաև վերջինիս համար կոռուպցիայի անմիջական սպառնալիք հանդիսանալու փաստի ընկալումը տեղի են ունենում նաև զարգացման ոլորտում: Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայում «Գործընկերություն հանուն խաղաղության» ծրագրի փորձը այս իրողության ցայտուն արտացոլումն է: 1990-ականները արթնացրին հետկոմունիստական երկրներում ժողովրդավարական, ազատ շուկայական արագ փոփոխությունների հույսը: Զինված ուժերի միջազգային համագործակցությունը խթան հանդիսացավ այդ գործընթացի համար՝ պրոֆեսիոնալ զինվորականներին միավորելով խաղաղապահ և հումանիտար առաքելությունների ընդհանուր խնդիրների իրագործման շրջանակներում: Այդ ժամանակ համագործակցության և աջակցության ծրագրերի համար թիվ մեկ խնդիրն էր, հետևաբար, ապահովել օպերատիվ համատեղելիությունը, այն է՝ զինված ուժերի կարողությունները՝ ունենալու ընդհանուր (կամ գոնե համատեղելի) այնպիսի ընկալումներ, ընթացակարգեր և տեխնիկական հնարավորություններ, որոնք անհրաժեշտ էին համատեղ գործողություններ իրականացնելու համար: Զինված ուժերի նկատմամբ ժողովրդավարական վերահսկողությունը մեծապես ընկալվում էր գործառնական վերահսկողության իմաստով:

Հաջորդած տասնամյակը արձանագրեց օպերատիվ համատեղելիության նշանակալի առաջընթաց: Այնուամենայնիվ, 90-ականների վերջին պարզ դարձավ, որ բուն օպերատիվ համատեղելիությունը առկա հավասարման միայն մի մասն էր, մյուսը պաշտպանության ոլորտի վերափոխումն էր, այն է՝ այնպիսի կարողությունների և մեթոդների զարգացումը, որոնք կհամապատասխանեին ժամանակակից գործողությունների պահանջներին: Վերափոխման ուղղությամբ այս գործընթացն էլ ավելի ակտիվացավ, երբ «Սեպտեմբերի 11-ից» հետո հետզհետե ավելի մեծ կարևորություն ձեռք բերեց հակաահաբեկչական առաքելությունների իրականացումը: Ի տարբերություն օպերատիվ համատեղելիության, վերափոխման այս անցումը չէր կարող սահմանափակվել կամ մեկուսացվել սոսկ զինված ուժերի միջազգային համագործակցության ձևաչափում: Ընդհակառակը, անհրաժեշտ էր, որ այդ գործընթացի շարժիչ ուժը լինեին քաղաքականության նոր տեսլականները, պլանավորման նոր մոտեցումներն ու բյուջետային հատկացումների ավելացումը: Մինչդեռ, եթե օպերատիվ իմաստով քաղաքացիական ժողովրդավարական վերահսկողությունն արդեն իսկ առկա էր (նկատի ունենալով այն, որ պետության գլուխը հանդիսանում է «գերագույն գլխավոր հրամանատար»), ապա քաղաքականության մշակման, պլանավորման, միջոցների հատկացման և նման այլ հարցերով զբաղվող պաշտպանության ոլորտի ինստիտուտները շատ երկրներում մնում էին չկայացած: Առանց արդյունավետ քաղաքացիական պաշտպանության նախարարություն ունենալու, որը ուղղություն կտար կամ առաջ կտաներ իր շահերը, զինված ուժերը դարձան ազգային անվտանգության (և պաշտպանական բյուջեներին վերաբերող) հարցերի նկատմամբ իրենց սեփական իներցիայի և քաղաքական դասի անտարբերության զոհը:

Այս փաստի հետևանքով անվտանգության ոլորտի կառավարման խնդիրները կարևոր տեղ զբաղեցրին զինվորական համագործակցության օրակարգում՝ մի տենդենց, որն իր հաստատումը գտավ 2004 թ. ՆԱՏՕ-ի «Գործընկերություն հանուն խաղաղության» գործընթացի շրջանակներում «Պաշտպանական ինստիտուտների կայացումը» (ՊԻԿ, Defence Institution Building, DIB) ծրագրի մեկնարկով: Այսօրվա պայմաններում, երբ լավ կառավարումը զինվորական համագործակցության օրակարգում զբաղեցնում է իր հաստատուն տեղը, սոսկ ժամանակի խնդիր է դարձել, որ պատշաճ ուշադրության արժանանան նաև կառուպցիայի դեմ պայքարի խնդիրները, ինչը արտացոլվեց Բարեվարքության ամրապնդման և կոռուպցիայի նվազեցման ՆԱՏՕ-ի ծրագիրը (Building and Reducing Corruption Program) հիմնելով (որը և հովանավորել է սույն ժողովածուի ստեղծումը): Այս ծրագիրը կոռուպցիայի դեմ պայքարը դիտում է որպես բարեփոխումների գործընթացի էական բաղադրիչ,

սակայն դրա հետ մեկտեղ իր ուշադրության կենտրոնում է պահում բարեվարքության, թափանցիկության և հաշվետվողականության դրական զարգացումների ապահովման խնդիրը՝ դրանք համարելով պաշտպանության ոլորտի արդյունավետ կառավարման կարևորագույն գրավականներ:

Առանձին ինստիտուտներ և ծրագրեր

Միավորված ազգերի կազմակերպության հիմնական դերակատարումը ծավալվում է 2005 թ. ուժի մեջ մտած Կոռուպցիայի դեմ ՄԱԿ-ի կոնվենցիայի իրականացման շուրջ: Այս կոնվենցիայի նպատակն է մշակել կոռուպցիայի երևույթի մասին միասնական լեզու և կատարման հետևողականությունն ապահովելուն ուղղված համապատասխան ռազմավարությունների արդյունավետ ցուցիչներ: Կոնվենցիան որդեգրում է կոռուպցիայի դեմ պայքարի չորս հիմնական տարրերից բաղկացած մոտեցում՝ ներառելով կանխարգելիչ միջոցառումների, քրեականացման, միջազգային համագործակցության և գույքային վնասի վերականգնման խնդիրները:

Միավորված ազգերի կազմակերպության ՄԱԿ-ի Թմրամիջոցների և հանցավորության հարցերով գրասենյակի (ՄԱԹՀԳ, United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC) կողմից, որպես պետությունների կողմից կոնվենցիայի պահանջների արդյունավետ կատարման խթանմանը և ռեսուրսային ապահովմանն ուղղված միջոց, իրականացվում է Կոռուպցիայի դեմ համաշխարհային ծրագիրը (Global Program against Corruption): Վերջինս զարգացող կամ անցումային շրջանի խոցելի տնտեսություն ունեցող պետություններին օգնում է հանրային և մասնավոր հատվածներում, այդ թվում՝ ֆինանսական և քաղաքական ազդեցիկ շրջանակներում հակակոռուպցիոն միջոցառումների խթանման գործում: Գործունեության ուղղությունների թվում են առաջավոր փորձի և քաղաքականության կոդիֆիկացումը, տեխնիկական աջակցությունը՝ ուղղված հանրային և մասնավոր հատվածներում այդ փորձի տարածմանը, ինչպես նաև հանրային իրազեկումը: Աշխատանքների իրականացման առանձին ձևաչափերից են՝ Դատական իշխանության բարեվարքության խումբը, Ինքնագնահատման հարցաշարը և կոնվենցիան ստորագրած պետությունների համար մշակված Օրենսդրական ուղեցույցը:

Վերջին մի քանի տարիների ընթացքում, ՁԼՄ-ների և անդամ պետությունների ճնշման ներքո, Միավորված ազգերի կազմակերպության խաղաղապահ գործողությունների դեպարտամենտի (United Nations Department of Peacekeeping Operations) կողմից նույնպես ակտիվացել է հակակոռուպցիոն միջոցառումների իրականացումը՝ հարուցվել են մի հետաքննություններ, և առանձին դեպքերում մերժվել է այն երկրների մասնակցությունը, որոնք նախկինում ունեցել են կոռուպցիայի հետ կապված խնդիրներ:

Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպությունը (ՏՀԶԿ, Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD) 31 պետությունների միջազգային միավորում է, որոնք հավատարիմ են բազմակարծիք ժողովրդավարական հասարակության արժեքներին, որը հիմնված է օրենքի իշխանության, մարդու իրավունքների նկատմամբ հարգանքի, բաց և թափանցիկ շուկայական տնտեսության սկզբունքների իրացման և կայուն զարգացման միասնական նպատակների վրա[235]: ՏՀԶԿ-ն դարձել է համաշխարհային նշանակության հարցերի վերաբերյալ երկխոսության հիմնական հարթակներից մեկը և իր գործունեությամբ նպաստում է ավելի ամուր, ավելի մաքուր և ավելի ազնիվ համաշխարհային տնտեսություն ունենալուն ուղղված ջանքերին: Օգտագործելով համեմատական վիճակագրության աշխարհում ամենամեծ ու ամենավստահելի ռեսուրսները՝ կազմակերպությունն ի վիճակի է դիտարկել առկա տենդենցները, վերլուծել և կանխատեսել ընթացող տնտեսական զարգացումները, ինչպես նաև՝ հետազոտել սոցիալական փոփոխությունների կամ էվոլյուցիոն գործընթացների բնութագրական հատկանիշները՝ առևտրի, շրջակա միջավայրի պահպանության, գյուղատնտեսության, տեխնոլոգիաների, հարկային համակարգի և լավ կառավարման ոլորտներում:

Կազմակերպության գործունեության հիմնական ուղղություններից է կոռուպցիայի դեմ պայքարը: Այդ երևույթը սպառնալիք է լավ կառավարման, ժողովրդավարական գործընթացների, կայուն

[235] ՏՀԶԿ անդամ են հանդիսանում հետևյալ պետությունները՝ Ավստրալիան, Ավստրիան, Բելգիան, Կանադան, Չիլին (միացել է 2010 թ. հունվարին), Չեխիայի Հանրապետությունը, Դանիան, Ֆինլանդիան, Ֆրանսիան, Գերմանիան, Հունաստանը, Հունգարիան, Իսլանդիան, Իռլանդիան, Իտալիան, Ճապոնիան, Կորեան, Լյուքսեմբուրգը, Մեքսիկան, Նիդեռլանդները, Նոր Զելանդիան, Նորվեգիան, Լեհաստանը, Պորտուգալիան, Սլովակիայի Հանրապետությունը, Իսպանիան, Շվեդիան, Շվեյցարիան, Թուրքիան, Միացյալ Թագավորությունը և Միացյալ Նահանգները:

զարգացման և ազնիվ բիզնես գործունեության համար: Բազմաոլորտ մոտեցումը կիրառելու շնորհիվ ՏՀԶԿ-ն ձեռնամուխ է լինում կոռուպցոն խնդիրների լուծմանը այնպիսի ոլորտներում, ինչպիսիք են՝ անդամ պետությունների և այլ երկրների տնտեսական գործունեությունը, հարկային համակարգը, զարգացման ծրագրերի համար տրվող օժանդակությունը և կառավարումը: Սա ընդգրկում է կաշառքի «առաջարկի» կողմը՝ կանխելով կաշառակերությունը արտահանման վարկերի միջոցով, մերժելով հարկման ենթակա գումարների ծավալից կաշառքների վճարմանն ուղղված գումարների դուրսբերման երևույթը, խթանելով գործարար պատասխանատու վարքագիծը և կանխարգելելով հանրային հատվածի կոռուպցիան բարեվարքության գործուն մեխանիզմների միջոցով և կատարելագործելով կառավարումը զարգացմանն ուղղված աջակցության ծրագրերի միջոցով[236]:

ՏՀԶԿ-ն պետություններին օգնում է հանրային ծառայության ոլորտում խուսափելու շահերի բախումներից և կոռուպցիայից: Այն կենտրոնանում է այնպիսի խոցելի ուղղությունների վրա, ինչպիսիք են պետական գնումները և պայմանագրերի կնքման և կատարման գործընթացների կառավարումը, լոբբիստական գործունեությունն ու վարչաքաղաքական հարաբերությունների վիճակը: Դիտարկելով և վերլուծելով առանձին երկրների կողմից արձանագրված առաջավոր փորձը՝ ՏՀԶԿ-ն մշակել է քաղաքականության իրականացման համապատասխան գործիքներ, դրանց կատարման ուղեցույցներ, ինչպես նաև՝ գործնական խորհուրդներ, որոնց նպատակն է օգնել քաղաքականություն ձևավորող և կառավարում իրականացնող սուբյեկտներին՝ հանրային հատվածում բարեվարքության խթանման և կոռուպցիային հակազդելու գործում:

ՏՀԶԿ հակակոռուպցիոն ջանքերի խտացված արտահայտությունը դարձավ 1997 թ. ընդունված «Միջազգային բիզնես գործարքների ընթացքում օտարերկրյա պաշտոնատար անձանց կաշառելու դեմ պայքարի մասին» կոնվենցիան (Կաշառքի դեմ կոնվենցիա) և դրան առնչվող այն գործիքները, որոնք կարգավորում են հարկային համակարգի, արտահանման վարկերի, երկկողմանի փոխօգնության, բազմազգ կապիտալով ընկերությունների և պետական գնումների ոլորտների հարցերը[237]: Կոնվենցիան հանդիսանում է պարտադիր իրավաբանական ուժ ունեցող միջազգային պայմանագիր, որն անդրադառնում է «ակտիվ կաշառքին»՝ այն անհատներին կամ ընկերություններին, որոնք օտարերկրյա պաշտոնատար անձանց խոստանում են, առաջարկում կամ տալիս են կաշառք՝ որոշակի բիզնես առավելություններ ստանալու կամ պահպանելու նպատակով: ՏՀԶԿ բոլոր երկրները, ինչպես նաև անդամ չհանդիսացող 7 պետություն անդամակցում են Կաշառքի դեմ կոնվենցիային՝ խոստանալով ազգային օրենսդրությամբ քրեականացնել միջազգային բիզնես գործունեության ընթացքում օտարերկրյա պաշտոնատար անձանց կաշառելու գործողությունները, ինչպես նաև արդյունավետ մոտեցումներ դրսևորել օտարերկրյա կաշառատվությունը կանխելու, բացահայտելու, քննելու և պատժելու ուղղությամբ:

Պայմանագրերի և ներդրումների համար ընթացող մրցակցությունից օտարերկրյա պաշտոնատար անձանց կաշառքը բացառելով՝ ՏՀԶԿ-ն մեծ նպաստ է բերում անդրազգային բիզնես գործունեության մեջ, այդ թվում՝ պաշտպանական արդյունաբերության ոլորտում խաղի հավասար կանոններ ստեղծելու գործում: ՏՀԶԿ հակակոռուպցիոն գործիքների ներգործության առանձնահատուկ ուժը այն է, որ այդ գործիքները ենթակա են ՏՀԶԿ Կաշառքի հարցերով աշխատանքային խմբի կողմից կոլեգիալ հիմունքներով իրականացվող մանրամասն հետազոտության: Նույնպիսի ջանասիրությամբ կազմված դիտարկման զեկույցները գնահատում են երկրների կողմից կաշառքի դեմ ուղղված օրենսդրության և քաղաքական մոտեցումների կիրառման և կիրարկման վիճակը: Փոխադարձ գնահատման գործընթացը աշխատանքային խմբի ներսում ստեղծում է գործընկերների ճնշման մի միջավայր և պետություններին մոտիվացնում, որպեսզի նրանք ապահովեն կոնվենցիայի պահանջների կատարման հնարավորինս բարձր մակարդակը:

[236] Ավելի մանրամասն տեղեկությունների համար տես www.oecd.org/corruption:

[237] ՏՀԶԿ, «ՏՀԶԿ կարևորագույն հակակոռուպցիոն փաստաթղթերը», OECD, “Key OECD Anti-Corruption Documents,” www.oecd.org/document/42/0,3343,en_2649_37447_41799402_1_1_1_1,00.html.

Պատուհան 22.2. ՏՀԶԿ Կաշառքի դեմ կոնվենցիան և ազգային անվտանգության շահերը

Համաձայն ՏՀԶԿ Կաշառքի դեմ կոնվենցիայի 5-րդ հոդվածի՝ օտարերկրյա պաշտոնատար անձանց կաշառակերության դեպքերով քննության և քրեական հետապնդման իրականացման վրա չպետք է ազդեն ազգային տնտեսական շահերի, մեկ այլ պետության հետ հարաբերությունների հնարավոր վատթարացման նկատառումները, ինչպես նաև՝ դեպքին առնչվող ֆիզիկական կամ իրավաբանական անձանց ով լինելը: 5-րդ հոդվածը տալիս է դատախազական հայեցողության հնարավորություն, սակայն վերջինիս իրացումը կապում է բացառապես մասնագիտական դրդապատճառների հետ (օրինակ՝ առկա վերհանված փաստերի ապացուցողական արժեքը)՝ բացառելով քաղաքական բնույթի որևիցե շարժառիթի ազդեցություն: ՏՀԶԿ Կոնվենցիայի 5-րդ հոդվածի կիրառելիությունը փորձարկվել է ՄԹ-ում, որտեղ օտարերկրյա մի պաշտոնատար անձին մեղսագրվող կաշառքի վերաբերյալ վարույթը դադարեցվել էր, ենթադրաբար՝ ազգային և միջազգային անվտանգության շահերից ելնելով:

Փաստերը: 2004 թ. հուլիսից մինչև 2006 թ. դեկտեմբերն ընկած ժամանակահատվածում ՄԹ խոշոր չարաշահումների վերաբերյալ գործերով գրասենյակը (ԽՉԳ, UK Serious Fraud Office, SFO) քննեց Սաուդյան Արաբիայի Թագավորությանը «Ալ Յամամահ» (Al Yamamah) ռազմական ինքնաթիռների վաճառքի գործարքի դիմաց «BAE համակարգեր» ընկերության կողմից տրված ենթադրյալ կաշառքի մեղադրանքները: 2005 թ. հոկտեմբերին «BAE»-ն փորձ կատարեց համոզելու գլխավոր դատախազին և ԽՉԳ-ին՝ դադարեցնելու քննությունը՝ այն հիմքով, որ դրա շարունակումը կարող է բացասաբար անդրադառնալ Միացյալ Թագավորության և Սաուդյան Արաբիայի միջև հարաբերությունների վրա և Միացյալ Թագավորությանը զրկել այն հնարավորությունից, որն ինքը՝ ՄԹ-ի կառավարությունն է բնորոշել որպես վերջին տասնամյակի արտահանման ամենախոշոր պայմանագիր: 2006 թ. հուլսին, երբ ԽՉԳ-ն շատ մոտ էր շվեյցարական բանկերում առկա հաշիվները ստանալուն, շատերի կողմից որպես «Սաուդյան ներկայացուցիչներ» բնութագրված անձինք ուղղակի սպառնացին վարչապետի աշխատակազմի ղեկավար Ջոնաթան Փաուելին, այն է՝ եթե քննությունը չդադարեցվի, ապա «Typhoon» օդանավի արտահանման ոչ մի պայմանագիր չի լինի, իսկ ձևավորված հետախուզական և դիվանագիտական սերտ կապերը կդադարեցվեն: Նախարարները խորհուրդ տվեցին, որ այդ սպառնալիքներն իրական էին և ծանր հետևանքներ կունենային սպառազինությունների առևտրի և բրիտանական քաղաքացիների և զինծառայողների անվտանգության համար: ԽՉԳ տնօրենը, սպառնալիքի իրականացման հետևանքով կյանքի համար մեծ վտանգ առաջանալու հեռանկարը հաշվի առնելով, 2006 թ. դեկտեմբերին դադարեցրեց քննությունը: 2008 թ. ապրիլին, այս որոշման դեմ երկու ՀԿ-ի կողմից բերված բողոքը քննելու արդյունքում, ՄԹ Բարձր դատարանը գտավ, որ «Ալ Յամամահի» գործով քննությունը դադարեցվել էր ապօրինի, ինչը դատավորներ լորդ Մոզեսն ու պրն Սալլիվանը որակեցին որպես «Օտարերկրյա պաշտոնատար անձանց կողմից Միացյալ Թագավորության արդարադատության իրականացումը խեղաթյուրելու հաջողված փորձ»: 2008 հուլիսին Խորհրդարանի Լորդերի պալատը՝ երկրի բարձրագույն դատական ատյանը, քննելով ԽՉԳ վերաքննիչ բողոքը, բավարարեց այն և բեկանեց Բարձր դատարանի որոշումը՝ համաձայնելով, որ ԽՉԳ տնօրենը գործել է իրեն վերապահված իրավասության սահմաններում, և գտնելով, որ ազգային անվտանգության նկատառումների նկատմամբ 5-րդ հոդվածի պահանջների կիրառելիության մեկնաբանությունը պետք է վերապահվի ՏՀԶԿ Կաշառքի հարցերով աշխատանքային խմբին:

ՏՀԶԿ զեկույցը: ՄԹ-ում իրավիճակի գնահատման մասին իր զեկույցում ՏՀԶԿ Կաշառքի հարցերով աշխատանքային խումբը, գտավ, որ ճիշտ չի լինի 5-րդ հոդվածի մեկնաբանությունը տալ որևէ կոնկրետ երկրի վերաբերյալ հրապարակվող զեկույցի մեջ: Փոխարենը զեկույցը կենտրոնացավ 5-րդ հոդվածին առնչվող ընթացակարգերի վրա և հանգեց հետևյալ եզրակացությունների. (1) այն դեպքերում, երբ գործի կարճումը տեղի է ունենում 5-րդ հոդվածով արգելված հիմքով, դատախազներից պահանջվում է կիրառել «մանրամասն ուսումնասիրության» թեստը՝ պարզելու համար, թե արդյոք տվյալ որոշման հիմքում իրականում դրվել են թույլատրելի նկատառումները, և (2) գործը ազգային անվտանգության նկատառումներից հիմքով կարճման ենթակա չէ՝ բացառությամբ այն դեպքերի, երբ մանրամասն կերպով ուսումնասիրվել են ամբողջ կառավարության համար ընդունելի այլընտրանքային տարբերակները:

«Ալ Յամամահի» գործի այս կարճումը բացահայտեց ազգային շահերը շոշափող զգայուն գործերով քննության և քրեական հետապնդման իրականացման ընթացակարգի մի շարք թերություններ՝ կապված մասնավորապես, դատախազական հայեցողության իրացումը թույլատրող պայմանների հետ: Այս գործն ի հայտ բերեց կաշառակերության դեմ ՄԹ հնացած օրենսդրության համակողմանի բարեփոխումների անհրաժեշտությունը: Բացի այդ, այս գործի շնորհիվ պարզ դարձավ նաև հետագա գիտական վերլուծությունների և ՏՀԶԿ այս կոնվենցիայի 5-րդ հոդվածի աուտենտիկ մեկնաբանման կարիքը՝ օտարերկրյա պաշտոնատար անձանց կաշառումը քրեականացնող նորմի կիրառման բացառությունների շրջանակը հստակեցնելու նպատակով:

Աղբյուրները. **ՏՀԶԿ Կաշառքի հարցերով աշխատանքային խումբ, 2-րդ փուլի լրացուցիչ զեկույց ՄԹ վերաբերյալ, OECD Working Group on Bribery, Phase 2bis Report on the UK, www.oecd.org/ dataoecd/23/20/41515077.pdf, ՄԹ Բարձր դատարանի որոշումը, The UK High Court judgment, www.bailii.org/ ew/cases/EWHC/Admin/2008/714.html, ՄԹ լորդերի պալատի որոշումը, The UK House of Lords judgment, http://www.publications.parliament.uk/pa/ ld200708/ldjudgmt/jd080730/ corner.pdf, «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպության 2009թ. Զեկույցը ՏՀԶԿ Կաշառքի դեմ կոնվենցիայի կատարման ընթացքի վերաբերյալ, TI 2009 Progress Report on the OECD Anti-Bribery Convention, http://www.transparency.org/news_room/in_focus/ 2009/ oecd_pr_2009:**

Եվրոպայի խորհրդի ԳՐԵԿՈ (CoE/GRECO) կազմակերպության նպատակն է բազմակարծիք ժողովրդավարության, մարդու իրավունքների և օրենքի իշխանության պահպանումն ու հետագա ամրապնդումը: ԵՄ-ի կոռուպցիայի դեմ ուղղված ջանքերը պայմանավորված են այն սպառնալիքի լրջությամբ, որն այդ երևույթը ներկայացնում է այս հիմնարար արժեքներից յուրաքանչյուրի համար: ԵՄ որդեգրած մոտեցումը բաղկացած է իրար հետ փոխկապակցված երեք ուղղություններից՝ (1) եվրոպական նորմերի և չափորոշիչների սահմանում, (2)այդ նորմերի և չափորոշիչների պահպանման նկատմամբ վերահսկողության իրականացում և (3) տեխնիկական համագործակցության ծրագրերի միջոցով առանձին երկրների ու տարածաշրջանների կարողությունների հզորացում:

Եվրոպայի խորհրդի կողմից մշակվել են մի շարք իրավական գործիքներ, որոնք վերաբերում են հանրային և մասնավոր հատվածներում կոռուպցիոն գործողությունների քրեականացմանը, կոռուպցիայով պատճառված վնասների առկայության դեպքում՝ դրանց վերականգնմանը և վնաս պատճառողների պատասխանատվությանը, պաշտոնատար անձանց վարքագծին ու քաղաքական կուսակցությունների ֆինանսավորմանը: Այս գործիքների նպատակն է մեծացնել պետությունների կարողությունները՝ կոռուպցիայի դեմ թե՛ ներպետական և՛ թե միջազգային մակարդակներում պայքարելու գործում:

Այս չափորոշիչների կատարման նկատմամբ վերահսկողության իրականացումը վստահված է «Կոռուպցիայի դեմ երկրների խմբին» (ԳՐԵԿՈ, Group of States against Corruption, GRECO): ԳՐԵԿՈ-ն հիմնադրվել է 1999 թ. Եվրոպայի խորհրդի կողմից՝ անդամ պետությունների կողմից վերջինիս շրջանակներում ընդունված հակակոռուպցիոն չափորոշիչների կատարման նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնելու համար: Այժմ այն ունի 46 անդամ պետություն՝ Եվրոպայի խորհրդի 45 երկիր և Ամերիկայի Միացյալ Նահանգները: ԳՐԵԿՈ-ի նպատակն է մեծացնել կոռուպցիայի դեմ պայքարի գործում իր անդամ պետությունների հնարավորությունները: ԳՐԵԿՈ-ն դա անում է պետությունների կողմից փոխադարձ գնահատման և կոլեգիալ ճնշման դինամիկ գործընթացի միջոցով՝ դիտորդական առաքելությունների շրջանակներում, որոնք իրականացվում են՝ նպատակ ունենալով ստուգելու անդամ պետությունների համապատասխանությունը ԵՄ հակակոռուպցիոն չափորոշիչներին, բացահայտելու ազգային հակակոռուպցիոն մոտեցումների բացերը և այնուհետև՝ խթանելու օրենսդրական, ինստիտուցիոնալ և գործնական բնույթի անհրաժեշտ բարեփոխումների իրականացումը: Բացի այդ, ԳՐԵԿՈ-ն նաև հարթակ է ապահովում կոռուպցիայի կանխարգելման և բացահայտման ուղղությամբ ձեռք բերվելիք լավագույն փորձի փոխանակման համար:

2008 թ. հուլիսին ՆԱՏՕ-ի կողմից ստեղծվեց Պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության ամրապնդման և կոռուպցիայի նվազեցման նպատակային հիմնադրամը, որը կոչված է նպաստելու ազգային կարողությունների հզորացմանը հետևյալ երեք հիմնական միջոցներն օգտագործելով՝

- ինքնագնահատման գործիք, որը մշակվել է պաշտպանական գերատեսչությունների բարեվարքության ամրապնդման և հակակոռուպցիոն աշխատանքների ընթացիկ վիճակը գնահատելու համար.
- բարեվարքության ամրապնդման հարցերի դասընթացներ քաղաքացիական և զինվորական ծառայողների համար.
- լավագույն փորձի օրինակների ժողովածուի մշակում (որը դուք տվյալ պահին կարդում եք):

Բարեվարքության ամրապնդման նպատակային հիմնադրամի ծրագիրն իրականացվում է նրա մի շարք գործընկեր կազմակերպությունների միջոցով, որոնց թվում են՝ Միացյալ Թագավորության պաշտպանության ակադեմիան, Զինված ուժերի նկատմամբ ժողովրդավարական վերահսկողու-

թյան Ժնևի կենտրոնը, Անվտանգության քաղաքականության Ժնևի կենտրոնը և «Թրանսպարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպությունը:

Նպատակային հիմնադրամի գործունեությունը ՆԱՏՕ-ի Պաշտպանական ինստիտուտների շինարարության գործողությունների համատեղ ծրագրի տրամաբանական շարունակությունն է (ՊԻԾ-ԳՀԾ, PAP/DIB), որը սկիզբ է առել 2004 թ. հուլիսին՝ օգնելու համար գործընկերներին ստեղծելու և ամրապնդելու պաշտպանության ոլորտի այնպիսի արդյունավետ ինստիտուտներ, որոնք գործում են ժողովրդավարական քաղաքացիական վերահսկողության ներքո: Իրենց պաշտպանական ինստիտուտները կառուցող երկրների համար ՊԻԾ-ԳՀԾ-ն ամրագրել է տասը նպատակ (տե՛ս Պատուհան 22.92-ը) և առաջարկել այն երեք հիմնական քայլերը, որոնք անհրաժեշտ են այդ նպատակներին հասնելու համար՝

- պաշտպանության ոլորտի ինստիտուտների կայացման գործունեության ինտեգրումը գործընկերության պաշտպանական պլանավորման գործընթացում (Գործընկերություն հանուն խաղաղության (ԳՀԽ, PfP) ծրագրի ուժերի պլանավորման ու գնահատման գործընթաց ՊՈՒԳԳ, Planning and Review Process, PARP).
- այնպիսի գործողությունների մշակումը, որոնք ուղղված են փորձի փոխանակումը խթանելուն, օրինակ՝ մոդելային ուսումնական ծրագիրը տրամադրում է մանրամասն ձևակերպված ուսումնական խնդիրներ և դասավանդման ծրագրի մշակման համար անհրաժեշտ նյութեր.
- պաշտպանության և անվտանգության ոլորտներում փոխօգնության երկկողմանի ծրագրերի մշակումն ու տեղայնացումը:

Ի լրումն նշվածի, Նպատակային հիմնադրամը պետություններին օգնում է կատարել իրենց միջազգային պարտավորությունները, որոնք բխում են, մասնավորապես՝ Կոռուպցիայի դեմ ՄԱԿ-ի կոնվենցիայից, ՏՀԶԿ Կաշառքի դեմ կոնվենցիայից, կոռուպցիայի վերաբերյալ Համաշխարհային բանկի ռազմավարությունից և միջազգային և տարածաշրջանային այլ կազմակերպությունների շրջանակներում ընդունված հակակոռուպցիոն այլ գործիքներից:

Պատուհան 22.3. Պաշտպանության ինստիտուտների շինարարության ուղղությամբ ԳՀԽ գործողությունների ծրագրի տասը նպատակները

Գործողությունների ծրագրի նպատակներն են՝

- պաշտպանության ոլորտի գործունեության նկատմամբ ժողովրդավարական վերահսկողության իրականացման արդյունավետ և թափանցիկ կարգավորում.
- քաղաքացիական մասնակցություն պաշտպանության և անվտանգության ոլորտների քաղաքականության մշակմանը.
- արդյունավետ և թափանցիկ օրենսդրական և դատական վերահսկողություն պաշտպանության ոլորտի նկատմամբ.
- անվտանգության ռիսկերի և ազգային պաշտպանության կարիքների խորացված գնահատում, որոնց համապատասխանում են մատչելի և փոխադարձ համատեղելի հզորությունների ձեռքբերումն ու պահպանումը.
- պաշտպանության նախարարությունների և ուժային նմանատիպ կազմակերպական կառուցվածքներ ունեցող այլ գերատեսչությունների կառավարման օպտիմալացում.
- համապատասխանությունը պաշտպանության ոլորտում առկա միջազգային նորմերին ու կայացած պրակտիկային, այդ թվում՝ արտահանումների վերահսկման ուղղությամբ.
- պաշտպանության ոլորտի ֆինանսական, պլանավորման և միջոցների բաշխման արդյունավետ և թափանցիկ գործընթացների առկայություն.
- պաշտպանության ոլորտի ծախսերի, ինչպես նաև ռազմական վերակառուցման սոցիալ-տնտեսական հետևանքների արդյունավետ կառավարում.
- պաշտպանության ոլորտում կադրային կառավարման հարցերով արդյունավետ և թափանցիկ գործող կառույցներ և պրակտիկա.
- պաշտպանության ոլորտում և անվտանգության հարցերի հետ կապված արդյունավետ միջազգային համագործակցություն և բարիդրացիական հարաբերություններ:

Աղբյուրը. **Պաշտպանական ինստիտուտների շինարարության գործողությունների համատեղ ծրագիր, Partnership Action Plan for Defence Institution Building, www.nato.int**:

Պաշտպանության և անվտանգության ոլորտներում Ուկրաինայի հետ ՆԱՏՕ-ի ինտենսիվ համագործակցությունը, որը ծավալվեց ՆԱՏՕ-Ուկրաինա հատուկ գործընկերության ներքո, ծառայեց որպես նոր ծրագրերի ինկուբատոր: Այս ծրագրերը բավականին ուսանելի են նաև այլ երկրներում կիրառություն ստանալու տեսակետից:

Ամենահաջող նորամուծություններից մեկը հանդիսացավ 1998 թ. ՆԱՏՕ-Ուկրաինա Պաշտպանության ոլորտի բարեփոխումների հարցերով համատեղ աշխատանքային խմբի ստեղծումը (ՊՈԲՀԱԽ, Joint Working Group on Defence Reform, JWGDR): Տասը տարի շարունակ ՊՈԲՀԱԽ-ը Ուկրաինային օգնել է օգտվելու պաշտպանության և անվտանգության ոլորտների բարեփոխման ուղղությամբ ՆԱՏՕ-ի երկրների կուտակած փորձից՝ փորձագիտական աշխատանքային քննարկումների ձևաչափից սկսած՝ մինչև նախարարների մակարդակով անցկացվող տարեկան խորհրդակցությունները: Սա հատկապես օգտակար էր բարեփոխումների օրակարգի մշակման գործում Ուկրաինային աջակցելու տեսանկյունից՝ ի դեմս այն եղանակների, որոնք արտացոլում էին այս հարցում առկա միջազգային առաջավոր փորձը, ինչպես նաև այդ օրակարգի իրականացման նպատակով ՆԱՏՕ-ի անդամ պետությունների հետ համագործակցելու տեսանկյունից, ներառյալ՝ Ուկրաինայի պահանջներին հարմարեցված մի շարք նոր ծրագրերի իրականացումը: Այս համատեղ կառավարման տարրերից էր նաև կատարման ընթացքի պարբերական գնահատումը:

Հիշատակման արժանի են ՊՈԲՀԱԽ-ի շրջանակներում սկիզբ առած մի շարք առանձին նախաձեռնություններ, որոնցից են՝

- փորձագիտական աջակցությունը ազգային անվտանգության ոլորտի այն կարևորագույն փաստաթղթերի հետ կապված, որոնք միասին կազմում էին բարեփոխումների իրականացման «ճանապարհային քարտեզը», այդ թվում՝ 2003 և 2009 թթ. զինվորական տեսություններն ու Ազգային անվտանգության 2006 թ. ընդունված հայեցակարգը.
- փորձագիտական աջակցությունը այն «Սպիտակ գրքերի» մշակման գործում, որոնք ապահովում են պաշտպանության և հետախուզության/անվտանգության ոլորտների քաղաքականության և դրա իրացման գործընթացի թափանցիկությունը հանրության համար.
- տեխնիկական մի շարք խորհրդատուների ներգրավումը Ուկրաինայի պաշտպանության նախարարության աշխատանքներում, դրա հետ միաժամանակ՝ իրականացվող միջոցառումների կառավարման նպատակով Համատեղ համակարգող հանձնաժողովի ստեղծումը.
- խորհրդարանի հետ համագործակցությունը ժողովրդավարական վերահսկողության խնդիրների շուրջ, այդ թվում՝ սեմինարների և աշխատանքային քննարկումների կազմակերպումը, անվտանգության և պաշտպանության ոլորտներին առնչվող օրենքների ու օրինագծերի փորձաքննության անցկացումը, համապատասխան նորմատիվ ակտերի ժողովածուների տպագրությունը.
- Հետախուզության ոլորտի նկատմամբ քաղաքացիական և ժողովրդավարական վերահսկողության հարցերի ՆԱՏՕ-Ուկրաինա աշխատանքային խումբը, որը ժողովրդավարական հասարակության մեջ հետախուզության մարմինների գործունեության հիմնախնդիրները քննարկելու համար իրար հետ կապեց ՆԱՏՕ-ի անդամ երկրները և Ուկրաինան ներկայացնող մի քանի տասնյակ հետախուզության ոլորտի պաշտոնյաների և փորձագետների.
- «Մասնագիտական կատարելագործման ծրագիրը», որի շրջանակներում վերապատրաստվեցին Ուկրաինայի պաշտպանության և անվտանգության ինստիտուտներում աշխատող հարյուրավոր քաղաքացիական ծառայողներ.
- «Քաղաքացիական հասարակության փորձագիտական կարողությունների զարգացման գործընկերության ցանցը», որի նպատակն էր խթանել քաղաքացիական հասարակության դերակատարումը պաշտպանության և անվտանգության հարցերի հետ կապված՝ Ուկրաինայի և ՆԱՏՕ-ի անդամ երկրների փորձագետների միջև կապեր հաստատելու միջոցով:

Նշված միջոցառումներից շատերը իրագործվել են Զինված ուժերի նկատմամբ ժողովրդավարական վերահսկողության Ժնևի կենտրոնի հետ սերտորեն համագործակցելով:

Զինված ուժերի նկատմամբ ժողովրդավարական վերահսկողության Ժնևի կենտրոնը (ԶՈՒԺՎ, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF) հանդիսանում է անվտանգության ոլորտի բարեփոխումների (ԱՈԲ) և անվտանգության ոլորտի կառավարման (ԱՈԿ) հարցերով

աշխարհի առաջատար ինստիտուտներից մեկը: Հիմնադրվելով Շվեյցարիայի կառավարության կողմից 2003 թ.՝ այժմ այն գործում է որպես միջազգային հիմնադրամ, որին անդամակցում է 53 պետություն: ՁՈՒԺՎ-ն ազգային և միջազգային մակարդակով մշակում և խթանում է համապատասխան ժողովրդավարական նորմերը, տարածում առաջավոր փորձը և անցկացնում ԱՈԲ հարցերի քաղաքականության հետ կապված ուսումնասիրություններ, ինչպես նաև՝ պետությունների ներսում տրամադրում խորհրդատվական և գործնական բնույթի օժանդակություն:

Կենտրոնն իրականացնում է հետևյալ ծրագրերը՝

- Անվտանգության ոլորտի կառավարման ծրագիր.
- Կառավարության խորհրդատվական աջակցման ծրագիր.
- Խորհրդարանական աջակցման ծրագիր.
- Քաղաքացիական հասարակության ծրագիր.
- Պաշտպանության ոլորտի բարեփոխումների ծրագիր.
- Ոստիկանական բարեփոխումների ծրագիր.
- Սահմանային անվտանգության ծրագիր.
- Հետախուզության մարմինների հաշվետվողականության ծրագիր.
- Գենդերային, երեխաների և անվտանգության հարցերի ծրագիր:

ՁՈՒԺՎ-ի աշխարհագրական նախապատվությունը տրված է Արևմտյան Բալկաններին և նախկին Խորհրդային Միության նորանկախ հանրապետություններին, սակայն հետզհետե կենտրոնն ավելի ակտիվորեն աշխատում է նաև Մերձավոր Արևելքում, Աֆրիկայի առանձին հատվածներում, Լատինական Ամերիկայում և Ասիայում:

«Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպությունը (ԹԻ, TI) անկախ համաշխարհային ցանց է, որը զուգորդում է համաշխարհային ՀԿ-ների միջազգային ներկայության ապահովումը իր առավել քան 90 ներկայացուցչություններում առկա տեղական կարողությունների հետ: Այս ներկայացուցչությունների աշխատանքը միտված է կառավարության, քաղաքացիական հասարակության, բիզնես հատվածի և ՁԼՄ-ների կարևոր դերակատարում ունեցող ներկայացուցիչների համատեղմանը՝ ընտրությունների, հանրային կառավարման, գնումների գործընթացների և բիզնես հատվածի թափանցիկությունը ապահովելու նպատակով: Բացի այդ, այս կազմակերպություններն իրականացնում են շահերի ներկայացման և պաշտպանության արշավներ, որոնք ուղղված են կառավարությունների կողմից հակակոռուպցիոն բարեփոխումների իրականացումը խթանելուն:

ԹԻ-ն այս տեղական կազմակերպություններին օգնում է նրանց հմտությունները, գործիքակազմը, փորձագիտական գիտելիքներն ու փորձը հարստացնելու, տեղում կոռուպցիայի դեմ պայքարում լայն մասնակցություն ապահովելու, ինչպես նաև համաշխարհային և տարածաշրջանային մի շարք նախաձեռնություններ իրականացնելու միջոցով:

Համաշխարհային մակարդակով ԹԻ-ի համար գերակա ուղղություններից են՝ քաղաքական կոռուպցիայի, պետական գնումների և մասնավոր հատվածում առկա կոռուպցիայի դեմ պայքարը: Բացի այդ, ԹԻ-ն օժանդակում է միջազգային հակակոռուպցիոն պայմանագրերի կատարմանը և աշխատանք տանում աղքատությունը նվազեցնելու և զարգացման ծրագրերին աջակցելու ուղղությամբ: ԹԻ-ն ենթադրյալ կոռուպցիոն գործողությունների հետաքննություններ չի անցկացնում և առանձին անձանց մասով համապատասխան հայտարարություններ չի անում, սակայն երբեմն գործում է այդ անող կազմակերպությունների հետ համատեղ:

2000 թ. սկսած՝ ՄԹ-ում ԹԻ-ի ներկայացուցչությունը սկսեց աշխատանքներ տանել պաշտպանության ոլորտում կոռուպցիայի հիմնախնդրի շուրջ: Սկզբնական շրջանում ուշադրության կենտրոնում էին սպառազինությունների արտահանումը, և այստեղ ԹԻ-ն արտահանող կառավարություններին և պաշտպանության ոլորտի ընկերություններին համախմբեց՝ քննարկելու համար, թե ինչպիսի կառուցողական միջոցառումներ կարելի է իրականացնել այս ոլորտի կոռուպցիան նվազեցնելու համար: Գաղափարների թվում են կոռուպցիայի դեմ զինվորական կոնսորցիումի ստեղծումը, ՏՀՁԿ կոնվենցիայի, գնումների հարցերով բարեվարքության դաշնագրերի կատարման բարելավումը, ինչպես նաև ավելի սերտ համագործակցությունը միջազգային այլ կազմակերպությունների հետ:

Վերջին շրջանում ԹԻ-ն, ՆԱՏՕ-ի հետ համատեղ, սկսել է աշխատել Նպատակային հիմնադրամի ծրագրի վրա՝ նպատակ ունենալով զբաղվելու անմիջապես պաշտպանության ոլորտի կոռուպցիայով և այստեղի կոռուպցիոն ռիսկերով: Նաև ԹԻ-ն սկսել է իրականացնել մի նախաձեռնություն, որի նպատակն է պաշտպանության ոլորտի բարեխճության ամրապնդման ծրագրերի արդյունավետության գնահատման կատարելագործումը:

Միջազգային կազմակերպությունների հնարավորությունների օգտագործումը փոփոխություններ խթանելու նպատակով

Բազմաթիվ վիջազգային կազմակերպություններ, ՀԿ-ներ ու քաղաքացիական հասարակության համաշխարհային ինստիտուտներ ներգրավված են կոռուպցիայի դեմ պայքարի գործում: Փոփոխություններին միտված ցանկացած զինվորական պաշտոնյայի կամ քաղաքացու համար խնդիրն այն է, թե ինչպես խթանել դրական փոփոխությունը: Հետևյալ մոտեցումներն արդեն իսկ ապացուցել են իրենց արդյունավետությունը գործնականում՝

1. Միջազգային չափորոշիչներ. Բարեփոխումների ձգտող ազգային ինստիտուտը սկսում է համագործակցել այն միջազգային կազմակերպության հետ, որն ապահովում է տվյալ միջազգային չափորոշչի պահանջների պահպանումը: Դա կարող է լինել ՏՀՁԿ ներքո գործող հակակոռուպցիոն չափորոշիչը կամ էթիկայի որևէ չափորոշիչ, օրինակ՝ «ՄԱԿ-ի ուղեցույցները պաշտոնատար անձանց մոտ շահերի բախման վերաբերյալ», կամ որևէ գործընթացի բարեվարքության չափորոշիչը, օրինակ՝ աուդիտային ստուգումը: Նպատակն է հրապարակայնորեն կատարել չափորոշչի պահանջը՝ հետադարձ կապի բոլոր մեխանիզմներն օգտագործելով այն բանի համար, որպեսզի ձեռք բերվեն հարգանք, հպարտություն կատարված աշխատանքով և արդյունավետության ավելի բարձր մակարդակ, այսինքն՝ այն ամենը, ինչ կարող է տալ միջազգային չափորոշչի պահանջների կատարումը: Գնահատման թիմի հետ սերտ համագործակցության արդյունքում տեսչական ստուգումները հրաշալի միջոց են դառնում ոչ միայն հետադարձ տեղեկատվություն ստանալու, այլև դժվարությամբ իրագործվելիք փոփոխությունները բարձրաստիճան պաշտոնյաների օրակարգում ընդգրկելու համար:
2. Համատեղ ծրագրեր. Ազգային ինստիտուտը միջազգային կազմակերպությունից աջակցություն է հայցում որևէ կոնկրետ խնդրի լուծման համար, որը կարևոր է այդ ինստիտուտի ղեկավարության համար, սակայն որի իրականացումը միայն տեղական միջոցներով հնարավոր չէ: Արդյունքում ստեղծվում է համատեղ ծրագիր՝ համատեղ կառավարման մեխանիզմներով, այն է՝ ծրագրի իրականացման թիմեր, ղեկավար կոմիտեներ, համատեղ գնահատումներ և համատեղ հաշվետվություններ մի մարմնի նիստերում, որին մասնակցում են երկու կողմերի բարձրաստիճան ներկայացուցիչները: Սա թույլ է տալիս տեղական ազգային ինստիտուտները ներառել այնպիսի ձևաչափերում, որտեղ նրանք կաշխատեն բարեվարքության, թափանցիկության և հաշվետվողականության միջազգային չափորոշիչներին համապատասխան: Համատեղ ծրագրերը նաև կարող են օգտակար միջոց հանդիսանալ համապատասխան նորմերի, արժեքների և աշխատանքային մեթոդների փոխանցման համար: Թափանցիկության մակարդակը նույնպես բարելավվում է, քանի որ հաշվետվությունների շղթայով տեղեկատվության շարժը, ընդհուպ մինչև դրա «արևմտյան» հատվածը, տեղացի գործընկերներին ստիպում է պահպանել հաշվետվությունների ճշգրտությունն ու ազնվությունը (տե՛ս սրա օրինակը՝ Error: Reference source not found-ում):
3. Կամուրջների կառուցում. Հաճախ ազգային ինստիտուտի կամ ընդհանրապես հասարակության ներսում լինում են դերակատարներ, որոնք կարող են դաշնակիցներ դառնալ բարեվարքության ամրապնդման գործում՝ ունենալով դրա համար անհրաժեշտ մոտիվացիան և ռեսուրսները (առնվազն՝ մարդկային): Այնուամենայնիվ, ապագա դաշնակիցների հանդիպելու հնարավորությունը կարող է լինել սահմանափակ՝ վարչական ապարատի կամ հասարակության էության ուժով, ի դեմս, օրինակ՝ փոխադարձ կասկածների կամ վարչարարական հատուկ կարգավորման: Միջազգային կազմակերպությունները կարող են օգնել, որպեսզի այս բնական դաշնակիցները հանդիպեն իրար, փոխանակեն իրենց փորձն ու գիտելիքները, վստահություն ձեռք բերեն մեկը մյուսի նկատմամբ և աշխատեն միասնական ցանցում: Այս դեպքում օգտակար կլինի, որ տեղական կառավարությունը միջազգային

կազմակերպություններին քաջալերի լայն կապեր հաստատելու հասարակության և պետական ապարատի ներսում՝ նպատակ ունենալով ձեռք բերելու այն տեղեկատվությունն ու կապերը, որոնք թույլ են տալիս «խաղալ» հավասար պայմաններում: Միջազգային կազմակերպությունները սովորաբար իրենց դիրքի բերումով լավ հնարավորություններ ունեն՝ տեղական պաշտոնյաների և ոչ կառավարական փորձագետների կամ ակտիվիստների և միջազգային գործընկերների միջև շփում հաստատելու տեսանկյունից: Այս ցանցի հետագա զարգացումը կարող է նշանակալի ազդեցություն գործել առնվազն երկու ուղղությամբ՝ 1) պրոֆեսիոնալ և լավ ինտեգրված փորձագիտական դասի ձևավորում, և 2) քաղաքացիական հասարակության ներսում գիտելիքների և փորձի ավելացում, ինչը թույլ է տալիս իրականացնել առավել արդյունավետ անկախ վերահսկողություն:

Պատուհան 22.4. «ՆԱՏՕ-Ուկրաինա» մասնագիտական կատարելագործման ծրագիր

2005 թ. ՆԱՏՕ-ն և Ուկրաինան պարզեցին, որ թերություններ կային պաշտպանության ոլորտի պաշտոնյաների վերապատրաստման հարցում: Զինվորական սպաները կանոնավոր կերպով դասընթացներ էին անցնում, մինչդեռ նրանց քաղաքացիական գործընկերները՝ ոչ: Սրանով խախտվում էր համակարգի հավասարակշռությունը:

Ուկրաինան աջակցություն հայցեց այս խնդրին լուծում տալու համար, և 2006 թ. ՆԱՏՕ-ի և Ուկրաինայի կողմից հիմնվեց «Մասնագիտական կատարելագործման ծրագիրը», որը հասցեագրված էր պաշտպանության ոլորտում ներգրավված քաղաքացիական անձանց: Գտնվեցին ազգային հովանավորներ, և Կիևում գտնվող ՆԱՏՕ-ի Կապի գրասենյակում ձևավորվեց ծրագրի իրականացման թիմը: Ուկրաինայի պաշտպանության նախարարության կադրերի վարչության սպաներից մեկը գործուղվեց թիմում աշխատելու համար՝ որպես ՆԱՏՕ-ի ծրագրերի ազգային ղեկավարի օգնական: Բացի այդ, ձևավորվեց տեղական կառավարման խորհուրդ, որի կազմում ընդգրկվեցին շահագրգիռ հիմնական կողմերի ներկայացուցիչները՝ ՊՆ ղեկավարությունից (նախարարի օգնականը), ՊՆ կադրերի վարչությունից, Ազգային անվտանգության և պաշտպանության խորհրդի ներկայացուցիչը, ՄԹ հատուկ զինվորական խորհրդականը (ՄԹ-ն հանդիսանում էր այս ծրագրի պատասխանատու պետությունը), ՆԱՏՕ-ի ներկայացուցչության ղեկավարը և ծրագրի ղեկավարը: Վերջինս, Կառավարման խորհրդի անունից, տարեկան 3-4 անգամ հաշվետվություն էր ներկայացնում Բրյուսելում գտնվող հիմնական դոնորներից կազմված ղեկավար կոմիտեին:

Ուսուցման և վերապատրաստման ծրագրերը հանդիսանում են այս ծրագրի կարևոր բաղադրիչներից մեկը, և այս պահի դրությամբ 1000-ից ավելի ուկրաինացի պաշտոնյաներ մասնակցել են այս դասընթացներին, մի մասը՝ Ուկրաինայում, մյուսը՝ արտասահմանում: Քանի որ այս դասընթացների պահանջարկը շատ մեծ է, ապա դրանք մեծապես խոցելի են կոռուպցիայի համար (ինչն արդեն իսկ համատարած երևույթ էր ազգային ընտրության փուլում): Գործընթացի բարեվարքությունն ապահովելու նպատակով, ծրագրում ներդրվեցին հետևյալ ընթացակարգերը՝

- Ուսումնական կարիքները ձևակերպվում են մեկ տարի առաջ՝ ելնելով ՊՆ-ում ընթացող փոփոխությունների նպատակից: Սա օգնեց, որպեսզի ղեկավարները իրոք պիտանի մարդկանց գործուղեն վերապատրաստում անցնելու համար՝ անհրաժեշտ աշխատանքը կատարված լինելու համար:
- Ուսումնական կարիքները պետք է համապատասխանեն դասընթացների թեմաներին և հնարավոր ուսանողների աշխատանքի բնույթին (կամ առնվազն նրանց պաշտոնին) և պետք է ներկայացված լինեն տարեկան ծրագրում՝ ՊՆ ղեկավարության կողմից հաստատվելու համար:
- Ծրագրի աշխատակազմը, ՊՆ-ի հետ համատեղ, կազմում է անհրաժեշտ պայմանները բավարարող, պաշտոնով համապատասխանող և վերադասի թույլտվությունը ստացած հնարավոր թեկնածուների ցանկը: Այս թեկնածուները պետք է անցնեն մրցութային ընտրության գործընթաց, որն իր մեջ ներառում է՝ լեզվի իմացության ստուգումն ու հարցազրույցների անցկացումը, ընդ որում՝ հարցազրույցն անց է կացվում շահագրգիռ տարբեր կողմերի ներկայացուցիչներից կազմված հանձնաժողովի կողմից, որոնց թվում կան առնվազն մեկ ուկրաինացի և մեկ ՆԱՏՕ-ի պաշտոնյա:
- Համատեղ կառավարում և համապարտ պատասխանատվություն արդյունքների համար, որոնք պետք է կանոնավոր կերպով գնահատվեն ու ներկայացվեն վերադաս շահագրգիռ անձանց:

Այս վերջին կետի հետ կապված՝ անհրաժեշտ է նշել, որ ՊՆ ղեկավարության աջակցությունը վճռորոշ դեր է խաղացել վերը նշված որոշումների բարեվարքությունը ապահովելու գործում և մի քանի նշանակալի պատժամիջոցների հանգեցրել այն անձանց նկատմամբ, ովքեր փորձել են շրջանցել կանոնակարգը:

Այս բոլոր դեպքերում վճռորոշ խթանիչ գործոնը մարդիկ են, նրանց նվիրվածությունը գործին, առաքինի լինելը և գործընկերների հետ լավ հարաբերություններ ունենալը. այս ամենը շատ էական է հաջողության հասնելու համար: Միջազգային կազմակերպությունների պարագայում հաջողության համար թիվ մեկ նախապայմանը երկրի ներսում այնպիսի գործընկեր ունենալն է, որը կարող է համբերատար աշխատել շահագրգիռ բոլոր կողմերի հետ, հարթեցնել ստեղծվող դժվարությունները, հանդես գալ իր սկզբունքային դիրքորոշմամբ և վերջում, անհրաժեշտության դեպքում, ստանձնել գործընթացի պատասխանատվությունը, սկզբնական շրջանում՝ համատեղ, իսկ այնուհետև, որպես իդեալական լուծում՝ աստիճանաբար ստանձնելով ծրագրի իրականացման ամբողջ պատասխանատվությունը: Եվ միանգամայն հնարավոր է, որ այն ընթերցողը, ով արդեն հասել է սույն ժողովածուի այս էջերին, կարող է լինել հենց այդպիսի մի անձնավորություն:

Բաժին չորրորդ

Բարեվարքության ամրապնդման ծրագրերի իրականացումը

Ժողովածուի այս վերջին բաժնում քննարկվում են պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության ամրապնդման ծրագրերի մշակման և իրականացման գործնական հարցերը: Այս առումով առանձնապես կարևոր է ըմբռնել պաշտպանության ոլորտի կազմակերպման յուրաքանչյուր երկրի մշակութային առանձնահատկությունները և այնուհետև՝ խթանել կազմակերպական մշակույթի այն հատկանիշները, որոնք նպաստավոր են անհատական և կազմակերպական բարեվարքության ապահովման համար և զսպող՝ կոռուպցիոն վարքագծի կանխարգելման տեսանկյունից: Այս առաջավոր փորձն այնուհետև կարող է տարածվել տվյալ երկրի պետական այլ կառույցներում:

ԳԼՈՒԽ 23.
ԻՐԱԿԱՆ ՓՈՓՈԽՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՀԱՍՆԵԼԸ

Չկա պաշպանության ոլորտի որևէ կազմակերպություն, որը բարեվարքության և կոռուպցիայի հետ կապված ունի ճիշտ այն նույն խնդիրները, ինչ որ մյուսը: Համապատասխանաբար, բարեվարքության ամրապնդման նախաձեռնությունները պահանջում են տարբեր տեսակի ջանքերի գործադրում և՝ տարբեր մակարդակներով, սկսած որևէ կոնկրետ գործընթացում շտկումներ մտցնելուց, որոնք հնարավոր է, որ ուղղված լինեն, օրինակ, գնումների գործընթացի թափանցիկության և բարեվարքության ապահովմանը, և վերջացրած համապարփակ բնույթ կրող միջոցառումներով, որոնք նպատակաուղղված են պաշտպանության ոլորտի կենսագործունեության բոլոր հիմնական գործընթացների բարեվարքության խթանմանը և այս կառույցում ընդգրկված անձանց ընդհանուր մոտեցումների և վարվելակերպերի փոփոխությանը:

Սույն գլխի հիմնական առարկան հենց վերջին նպատակն է: Այստեղից ընթերցողը գիտելիքներ կքաղի փոփոխությունների կառավարման արդեն իսկ փորձված ռազմավարությունների և գործընթացների մասին՝ ըմբռնելով դրանց ինչպես ուժեղ, այնպես էլ թույլ կողմերը: Սույն գլխում ընթերցողին նաև տեղեկություններ են տրամադրվում՝ կապված հնարավոր անակնկալների հետ, և ներկայացվում առաջարկներ այն մասին, թե ինչ մոտեցումներ են անհրաժեշտ բարեվարքության ամրապնդման ծրագրերի մշակման և իրականացման ճանապարհին առկա դժվարությունները հաղթահարելու համար:

Նման ծրագրերի տիպային կառուցվածքը հիմնված է լինում պաշտպանության ոլորտի բարեվարքության և կոռուպցիոն ռիսկերի տեսանկյունից առկա իրավիճակի և տենդենցների մասին ձևավորված հստակ պատկերացման, ինչպես նաև նվիրվածության և պատասխանատվության համապատասխան մակարդակի և ռազմավարությունների ու տեսլականների վրա:

Առկա իրավիճակի գնահատումը

Հաճախ պաշտպանության ոլորտի ղեկավարները փոփոխությունները նախաձեռնում են խորհրդարանական լսումների կամ հանրային կարծիքի ճնշման տակ՝ կապված կոռուպցիոն վարքագծի այն կամ այն փաստի հետ: Չափազանց հաճախ նրանք ցանկանում են ի ցույց դնել արագ ձեռք բերված արդյունքները, մինչդեռ առաջարկված փոփոխությունների դրական արդյունքները, եթե այդպիսիք ընդհանրապես կան, կրում են սոսկ ժամանակավոր բնույթ:

Հետևաբար, խստիվ առաջարկվում է նախքան բարեվարքության ամրապնդման ծրագրերի մշակմանն անցնելը կատարել բարեվարքության մակարդակի և վիճակի գնահատում: Այդպիսի գնահատումը պետք է հանգեցնի հետևյալ արդյունքների՝

- պաշտպանության ոլորտի կոռուպցիոն ռիսկեր պարունակող ուղղությունների և գործունեության տեսակների բացահայտում.
- փաստացի կամ հավանական կոռուպցիոն վարքագծի պատճառների ըմբռնում.
- կոռուպցիոն վարքագծի հանդեպ զինծառայողների, ՊՆ այլ աշխատակիցների և հասարակության մոտ առկա մոտեցումների և ընկալումների ըմբռնում.
- բարեվարքության ամրապնդմանն ուղղված միջոցառումներն ընդունելու և փոխվելու պատրաստակամության աստիճանի գնահատում:

Բացի այդ, պաշտպանության ոլորտի բարեվարքության համակողմանի և չափանիշների լավ դասակարգվածությամբ կատարված, ինչպես նաև շահագրգիռ կողմերի հնարավորինս լայն շրջանակ ընդգրկող գնահատումը նպաստելու է՝

- բարեվարքության խթանման ուղղությամբ կիրառված միջոցների և առաջավոր փորձի տարբեր դրսևորումների միջև առկա պատճառահետևանքային կապի կամ փոխպայմանավորվածության ընկալմանը.
- այն ընկալմանը, թե ովքեր կարող են լինել բարեվարքության ամրապնդման միջոցառումների իրականացման ճանապարհին հնարավոր դաշնակիցներն ու հակառակորդները.
- փոփոխության հավանական հաղորդիչների բացահայտմանը:

Ներքին և հրապարակային աղբյուրների ուսումնասիրությունը, պաշտպանական գերատեսչությունների ներսի և դրանցից դուրս աշխատող անձանց հետ կոնկրետ թեմաներով անցկացվող

զրույցները, որոշակի կառուցվածքի համաձայն մշակված հարցաշարերը, ինչպես նաև հարցազրույցներն այն գործիքներից են, որոնք օգտագործվում են առկա իրավիճակը գնահատելու համար: Այս նախնական գնահատման փուլում հատկապես օգտակար կարող է լինել ՆԱՏՕ-ի ինքնագնահատման գործիքն ու հարցաշարը, որը հանդիսացավ ՆԱՏՕ-ի Բարեվարքության ամրապնդման նախաձեռնության ամենաառաջին արդյունքներից մեկը: Պատուհան 23.1-ում ներկայացվում են այդ գործիքին վերաբերող նախնական տեղեկություններն ու ծանոթագրությունները, որոնցից կարող է օգտվել ցանկացած երկիր կամ պաշտպանական ցանկացած գերատեսչություն՝ իր հակակոռուպցիոն օրակարգը ձևավորելիս:

Պատուհան 23.1. ՆԱՏՕ-ի ինքնագնահատման գործիքը

ՆԱՏՕ-ի անդամ պետությունների և «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպության համագործակցությունը՝ Լեհաստանի առաջնորդությամբ, հանգեցրեց պաշտպանության և անվտանգության ոլորտներում Բարեվարքության ինքնագնահատման գործընթացին: Այն մատչելի է դրանից օգտվել ցանկացող յուրաքանչյուր պետության համար և արդեն իսկ կիրառվել է ՆԱՏՕ-ի անդամ և գործընկեր հանդիսացող մի քանի երկրների կողմից:

Բարեվարքության ինքնագնահատման գործընթացը մի բանաձևային մոդել է, որի օգնությամբ նրանք կարող են գնահատել բարեվարքության իրենց սեփական համակարգերի վիճակը: Այն հիմնականում կենտրոնանում է պաշտպանության նախարարության և այլ մարմինների այն պատասխանների վրա, որոնք տրված են եղել մանրամասն մշակված հարցաշարի հարցերին և այնուհետև ենթարկվել անկախ փորձագիտական թիմի ուսումնասիրության: Հարցաշարն անդրադառնում է պաշտպանության ոլորտի բարեվարքության համակարգի հենակետային բաղադրիչներին, ինչպես նաև այն կոռուպցիոն ռիսկերին, որոնք առկա են դրանցից յուրաքանչյուրի հետ կապված: Այն ներառում է ուղեցույց այն մասին, թե ինչպես պետք է լրացնել հարցաշարը և շարժվել առաջ՝ մշակելով բարեփոխումներն ու կյանքի կոչելով բարեվարքության ամրապնդման և կոռուպցիայի նվազեցման ծրագրերը: Այնուհետև փորձագիտական խումբը գնահատում է ստացված պատասխանները և իրականացնում տեղական այցելություն՝ գործընթացում առկա դրական և բացասական կողմերը պարզելու համար, ինչին հաջորդում են երաշխավորությունների փաթեթի մշակումն ու ներկայացումը և այն դիտարկումները, որոնց պետք է հետամուտ լինի հարցաշարին պատասխանած երկիրը: Այս գործընթացը կարող է անցկացվել միանվագ կարգով կամ որպես շարունակական ցիկլի մի մաս:

Բարեվարքության ինքնագնահատման գործընթացը ներառում է հետևյալ ուղղությունները՝

1. Ժողովրդավարական վերահսկողություն և մասնակցություն.
2. Ներպետական հակակոռուպցիոն օրենսդրություն կամ քաղաքականություն.
3. Հակակոռուպցիոն քաղաքականություն պաշտպանության և անվտանգության ոլորտներում.
4. Կադրեր. վարքագիծ, քաղաքականություն, վերապատրաստում, ներգործության միջոցներ.
5. Պլանավորում և բյուջետավորում.
6. Գործողություններ.
7. Գնումներ.
8. Կապեր՝ պաշտպանության ոլորտի ընկերությունների և այլ մատակարարների հետ.
9. Տվյալ պետության առանձնահատկություններից բխող հարցեր:

***Աղբյուրը. Մարկ Փայմեն, «Բարեվարքության ամրապնդումը և կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցումը պաշտպանական գերատեսչություններում. Տասը գործնական բարեփոխում, լորդ Ջորջ Ռոբերթսոնի (Պորտ Էլլենից) նախաբանով (ՄԹ, «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպություն, ապրիլ, 2009 թ.), Mark Pyman, Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments: Ten Practical Reforms, with foreword by Lord George Robertson of Port Ellen (UK: Transparency International, April 2009)*: Ամբողջական նկարագրությանն ու հարցաշարին ծանոթանալու համար տես «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպություն, «Բարեվարքության ինքնագնահատման գործընթաց», Transparency International, «Integrity Self-Assessment Process,» http://www.defenceagainstcorruption.org/tools-and-techniques/self-assessment-tool**:

Ամուր կոալիցիայի ձևավորում

Պաշտպանության ոլորտում կոռուպցիոն ռիսկերի գնահատման առավել օգտակար արդյունքներից մեկը հրատապության մթնոլորտի առաջացումն է[238]: Կոնկրետ թեմաներով անցկացվող հարցազրույցներն ու ուսումնասիրությունները առաջ են բերում այնպիսի համոզիչ վկայություններ և որակական տվյալներ պարունակող տեղեկատվություն, որոնք կարող են արթնացնել այն մարդկանց ակտիվությունը, որոնք մինչ այդ անտարբեր են եղել կոռուպցիայի հիմնախնդրի կամ կազմակերպության գործունեության ու էթոսի վրա դրա ունեցած համապարփակ և երկարաժամկետ ազդեցության փաստի նկատմամբ:

Սա նաև ստեղծում է այնպիսի միջավայր, որի պայմաններում ավելի դյուրին է ապահովել ամբողջ պաշտպանության ոլորտի բարձրաստիճան զինվորական և քաղաքացիական ղեկավարության ներգրավվածությունը, այլ ոչ միայն այն կազմակերպական միավորների ղեկավարների, որոնց պատասխանատվության կոնկրետ բնագավառն ավելի խոցելի է համարվում կոռուպցիոն ռիսկերի առկայության տեսանկյունից:

Կարևոր է արդեն այս փուլից սկսած գնահատել, թե ով է լինելու փոփոխության հաղորդիչը, ինչպես նաև՝ փորձել ձեռք բերել խորհրդարանի և քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչների աջակցությունը, հատկապես՝ զինվորական հարցերով վերլուծաբանների, ակտիվիստների խմբերի և ՁԼՄ-ների շրջանում: Զինվորական տեխնոլոգիաների, ապրանքների և ծառայությունների մատակարարների ներկայացուցիչները նույնպես կարող են դիտարկվել հավանական դաշնակիցների թվում՝ պաշտպանության ոլորտի կոռուպցիային հակազդելու նախաձեռնությունների տեսանկյունից:

Պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության ամրապնդման և կոռուպցիայի նվազեցման հաջողությամբ պսակվող ցանկացած փորձ ներառում է ամուր մի դաշինքի ստեղծում, որի անդամներն են պաշտպանության նախարարության քաղաքական ղեկավարությունը, զինված ուժերի բարձրաստիճան ղեկավարությունը և քաղաքացիական հասարակության առաջատար ներկայացուցիչները՝ դաշինք, որին աջակցում են պաշտպանության ոլորտի հիմնական մատակարարները, և որի համար օգտակար է անկախ և քննադատաբար մոտեցող ՁԼՄ-ների կողմից մշտական դիտարկումների իրականացումը:

Տեսլականների ու ռազմավարությունների մշակում և ներկայացում

Այնպիսի բարդ նախաձեռնություններ, ինչպիսին հանդիսանում է պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության ամրապնդումն ու կոռուպցիայի նվազեցումը, պահանջում են համապատասխան տեսլականներ ունեցող մարդկանց առկայություն, ովքեր ի վիճակի են նաև հիմնախնդրին մոտենալ ռազմավարական դիրքերից, և ովքեր կարող են իրենց տեսլականն ու ռազմավարությունը արդյունավետ ձևով փոխանցել մյուսներին:

Առաջին հերթին, պաշտպանության ոլորտի տվյալ կառույցի ղեկավարությանն անհրաժեշտ է պատշաճ ձևակերպում տալ բարեվարքության ամրապնդման այս կամ այն հիմնախնդրին և այն մոտեցմանը, որն անհրաժեշտ է իրացնել պաշտպանության ոլորտի կոռուպցիոն ռիսկերը էապես նվազեցնելու համար: Չափազանց նեղ ձևակերպում ստացած հիմնախնդիրը դժվար թե պաշտպանության ոլորտի կոռուպցիայի վրա երկարատև և համակարգային ներգործություն ունենա: Մյուս կողմից, հիմնախնդրի չափազանց տարածական ձևակերպումը, ասենք՝ «ժողովրդավարական և հաշվետու պաշտպանական ինստիտուտների խթանում» տեսքով, հանգեցնելու է հիմնական առարկայի բովանդակության աղավաղմանը և չի կարող ապահովել հաջողության համար անհրաժեշտ աջակցություն: Այս ժողովածուի 2-րդ գլխում ներկայացվում է այն օրինակներից մեկը, թե ինչպես կարելի է ռացիոնալ կերպով ձևակերպել բուն հիմնախնդիրը և դրա լուծմանը համարժեք մոտեցումը:

Հաջորդը տեսլականի ձևակերպման փուլն է: Տեսլականի ամրագրումը պետք է հատուկ լինի յուրաքանչյուր պետության և պաշտպանական գերատեսչության համար, ինչպես նաև՝ լինի համարժեք բարեվարքության առկա վիճակին ու կոռուպցիոն սպառնալիքի մակարդակին: Որոշ անձանց ցանկությունը կարող է լինել կոռումպացված զինվորական պաշտոնյաներին ճաղավանդակ-

[238] Այս, ինչպես նաև ստորև շարադրված մի քանի այլ քայլերը՝ ըստ Ջոն Փ. Քոթթերի, «Փոփոխության առաջնորդում» գրքի Բոստոն, Հարվարդի բիզնես դպրոցի հրատ-ուն, 1996 թ.), John P. Kotter, Leading Change (Boston: Harvard Business School Press, 1996).

ների հետևում տեսնելը, մինչդեռ մյուսները կարող են կոչ անել ստեղծելու կոռուպցիայից զերծ պաշտպանական գերատեսչություն: Տեսլականի ձևակերպման համընդհանուր կիրառելիություն ունեցող որևէ բաղադրատոմս գոյություն չունի, սակայն այն պետք է պատկերի այնպիսի ապագա, որ դժվար, սակայն հասանելի է: Պատուհան 23.2-ում ներկայացվում է, թե ինչպես պետք է կատարել տեսլականի ձևակերպումը:

Պատուհան 23.2. Տեսլականի ձևակերպում

Բերթ Նանուսը (Bert Nanus) տեսլականը բնորոշում է որպես «[որևէ] կազմակերպության համար իրատեսական, արժանահավատ և գրավիչ ապագա»:

Այս հակիրճ սահմանումն ընդգծում է տեսլականի ձևակերպման հետևյալ էական հատկանիշները՝

- Իրատեսական. Տեսլականը, կազմակերպության պահանջներին համապատասխանելու համար, պետք է բխի իրականությունից:
- Արժանահավատ. Տեսլականը, վերաբերելի և կարևոր լինելու համար, պետք է լինի վստահելի: Ո՞ւմ համար այն պետք է լինի արժանահավատ: Առաջին հերթին՝ կազմակերպության անդամների: Եթե վերջիններս տեսլականը արժանահավատ չեն համարում, ապա այն կլինի անիմաստ կամ կիետապնդի ոչ օգտակար մի նպատակ: Տեսլականի նպատակներից մեկը կարող է լինել կազմակերպության ներսում գտնվող անձանց ոգեշնչելը՝ զարգացման նոր մակարդակի հասնելու ուղղությամբ, և նման աշխատակիցներին աշխատանքային խնդիրներ և դրանց լուծման ուղիներ առաջարկելը: Իսկ արժանահավատ տեսլականը չի կարող լուծել այդ նպատակներից և ոչ մեկը:
- Գրավիչ. Եթե տեսլականն ունի կազմակերպության անդամներին ոգևորելու և մոտիվացնելու նպատակ, ապա այն պետք է լինի գրավիչ: Մարդիկ պետք է ցանկանան լինել այն ապագայի մի մասը, որը նախատեսված է տվյալ կազմակերպության համար:
- Ապագա. Տեսլականը ոչ թե ներկայում է, այլ ապագայում: Տեսլականն այնտեղ չէ, որտեղ դուք հիմա եք գտնվում, այլ՝ այնտեղ, որտեղ դուք ուզում եք լինել ապագայում:
- Նման տեսլականի ձևակերպումը կարող է մի շարք խնդիրներ լուծել կազմակերպության համար:
- Այն գրավում է մարդկանց նվիրումը և լիցքավորում նրանց: Կազմակերպության համար տեսլական ունենալու հիմնական նպատակներից մեկը նրա մոտիվացնող ազդեցությունն է: Երբ մարդիկ կարող են տեսնել, որ տվյալ կազմակերպությունը տոգորված է որևէ տեսլականով, ինչը ավելին է, քան պարզապես տեսլականը ձևակերպված տեսնելը, դա ծնում է ոգևորվածություն՝ կապված այն ուղու հետ, որով ցանկանում է ընթանալ տվյալ կազմակերպությունը, ինչպես նաև՝ մեծացնում մարդկանց նվիրվածությունը այդ տեսլականին հասնելու ուղղությամբ աշխատելու տեսանկյունից:
- Այն իմաստավորում է կազմակերպության անդամների կյանքը: Տեսլականը մարդկանց թույլ է տալիս զգալ իրենց իբրև ավելի մեծ ամբողջության մի մասնիկ և այդպիսով՝ իմաստավորում է նրանց աշխատանքը: Ճիշտ տեսլականը ինչ-որ մի բան նշանակում է կազմակերպության յուրաքանչյուր անդամի համար, եթե նա տեսնում է, թե ինչպես է այն, ինչ հենց ինքն է անում, նպաստում այդ տեսլականի իրականացմանը:
- Այն սահմանում է առաջընթացի չափանիշը: Ցանկացած տեսլական շատ կարևոր գործառույթ է կատարում՝ նրանով, որ սահմանում է առաջընթացի, նվաճման, ձեռքբերման չափանիշը: Իրականում, լավ տեսլականը միշտ էլ առաջընթացի մասին է: Մի տեսլական, որը բնութագրվում է առաջընթացի ձգտման բացակայությամբ, չի կարող որևէ մեկի մոտ մոտիվացիա կամ ոգևորություն առաջացնել այդ կազմակերպության հետ կապված: Առաջընթացի ստանդարտը կարող է ծառայել նաև որպես շարունակական նպատակ և նպաստել բարեվարքության ամրապնդման կատարելագործման ծրագրերի իրականացմանը, ինչպես նաև՝ հանդիսանալ կազմակերպության նշանակալիության չափման միավորը:
- Այն կապում է ներկան և ապագան: Ճիշտ տեսլականը կազմակերպությունը հանում է ներկայից և նախագծում ապագայի վրա: Շատ հեշտ է խրվել ամենօրյա փոքր ճգնաժամերի ճահիճում և կորցնել շարժման ուղղությունն ու ունակությունը: Լավ տեսլականը ձեզ կարող է կողմնորոշել դեպի ապագան և դրական ուղղություն տալ:

Աղբյուրները. **Բերթ Նանսուս, «*Տեսլականով առաջնորդում. Ձեր կազմակերպության համար. նպատակաուղղվածության պարտավորեցնող զգացումի ձևավորումը»,* (Սան Ֆրանցիսկո, Ջոսեյ-Բաս, 1992 թ.), Bert Nanus, *Visionary Leadership: Creating a Compelling Sense of Direction for Your Organization* (San Francisco: Jossey-Bass, 1992), «Ռազմավարական տեսլական»՝ *«Ռազմավարական ղեկավարում և որոշումների կայացում»* (Վաշինգտոն, Ազգային պաշտպանության համալսարանի հրատ-ուն, 1997թ.), «Strategic Vision,» in *Strategic Leadership and Decision Making* (Washington, DC: National Defense University Press, 1997)**:

Քոլլինսը (Collins) և Փոռասը (Porras) առաջարկում են տեսլականի ձևակերպման մեկ այլ մոտեցում: Հայեցակարգային առումով, նրանք այն ընկալում են որպես երկու տարրերից բաղկացած, որոնք են՝ ուղղորդող փիլիսոփայությունը (Guiding Philosophy) և շոշափելի պատկերը (Tangible Image), որտեղ ուղղորդող փիլիսոփայությունը բնորոշվում է որպես «հիմնարար մոտիվացնող գնահատականների, սկզբունքների, արժեքների և ավանդույթների համակարգ» և բխում է կազմակերպության խորքային համոզմունքներից, արժեքներից և նպատակից, իսկ «պատկերը» տրվում է կազմակերպության առաքելության ցայտուն նկարագրության տեսքով[239]:

Բուն տեսլականն ինքնին բավարար չէ կազմակերպությունը ներկայից դեպի ցանկալի ապագան շարժելու համար: Անցումը ներկայից դեպի ապագա պահանջում է այնպիսի ռազմավարության առկայություն, որը համարժեք է կազմակերպական տվյալ մշակույթին և իրագործելի: Պատուհան 23.3-ում ներկայացվում են փոփոխության կառավարման հիմնական ռազմավարություններն ու այն գործոնները, որոնք պայմանավորում են բարեվարքության ամրապնդման այս կամ այն ռազմավարության ընտրությունը:

Ինչպես տեսլականը, այնպես էլ բարեվարքության ամրապնդման ու կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցման ռազմավարությունը պետք է հստակ փոխանցվեն պաշտպանության ոլորտի տվյալ կազմակերպության բոլոր անդամներին: Քանի որ հակակոռուպցիոն ամուր դաշինքները միավորում են նաև պաշտպանության ոլորտից դուրս գտնվող շահագրգիռ կողմերին, տեսլականն ու ռազմավարական մոտեցումը նույնպես պետք է հասցվեն պաշտպանության և անվտանգության ոլորտի ավելի լայն շրջանակներին, ինչպես նաև ամբողջ հասարակությանը:

Փոփոխության կառավարման շրջանակներում տեղի ունեցող հաղորդակցության կենսական կարևորությունը շեշտվել է բազմիցս՝ բուն խնդիրը ձևակերպելուց և զարգացնելուց հետո: Հաղորդակցման պարզությունը, հետևողականությունն ու անընդհատությունը հաջողության հասնելու ամենաարդյունավետ եղանակներն են: Հաղորդակցումը նաև պետք է լինի երկկողմանի, այսինքն՝ առաջնորդներն ու փոփոխությունների հաղորդիչները պետք է ոչ միայն խոսեն, այլև լսեն: Հովանավորումն ու շահերի ներկայացումը/պաշտպանությունը հաղորդակցման տեսակետից նույնպես շատ կարևոր են[240]:

Պաշտպանության նախարարի՝ որպես շփումն ապահովող հիմնական դերակատարի գործառույթը անձնական պատրաստակամության հստակ վկայություն է և ինքնին հզոր ազդակ է հանդիսանում պաշտպանության ոլորտում ներգրավված բոլոր անձանց, ինչպես նաև ամբողջ հասարակության համար՝ հատկապես, երբ նախարարը կանոնավոր կերպով փոխանցում է պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության ամրապնդման առթիվ իր ունեցած պատկերացումները, ինչպես նաև առկա ձեռքբերումները:

Պատուհան 23.3. Փոփոխության կառավարման հիմնական ռազմավարությունները

Կազմակերպական փոփոխությունների կառավարման ոլորտի փորձառու մասնագետները տարբերակում են փոփոխության կառավարման չորս հիմնական ռազմավարություն, որոնց բովանդակությունը հիմնականում հանգում է հետևյալին՝

1. Էմպիրիկ-ռացիոնալ. Մարդիկ իրենց էությամբ ռացիոնալ են և հետամուտ են լինելու իրենց շահերին, միայն թե դրանք իրենց համար լինեն բացահայտված: Փոփոխության հիմքում այստեղ ընկած են տեղեկատվության փոխանակումն ու խրախուսումների համակարգը:
2. Նորմատիվ-վերաուսուցանող. Մարդիկ սոցիալական էակներ են և հետևելու են մշակութային նորմերին և արժեքներին: Փոփոխության հիմքում ընկած են գործող նորմերի ու արժեքների վերաձևակերպումն ու վերահիմաստավորումը, ինչպես նաև նոր արժեքներին ու նորմերին հետևելու խթանների ստեղծումը:

[239] Ջեյմս Ք. Քոլլինս և Ջերրի Ի. Փոռաս, «Կազմակերպական տեսլական և երևակայություն ունեցող կազմակերպություններ», Կառավարման հարցերի Կալիֆոռնիայի պարբերական, Հ-34:1 (աշուն, 1991), էջ 30–52, James C. Collins and Jerry I. Porras, “Organizational Vision and Visionary Organizations,” California Management Review 34:1 (Fall 1991), 30–52:

[240] Գրեգորի Ռ. Գիյ և Քերին Վ. Բիման, «Փոփոխության հասնելը բիզնես հիմնարկներում. փոփոխության կառավարման ժամանակակից տենդենցները», Վերլուծական զեկույց, Հ-R-1371-05-RR (Նյու Յորք, Կոնֆերանսի նախապատրաստման հանձնախումբ, 2005 թ.), Gregory R. Guy and Karen V. Beaman, Effecting Change in Business Enterprises: Current Trends in Change Management, Research Repot R-1371-05-RR (NY: The Conference Board, 2005).

3. Իշխանա-հարկադրական. Մարդիկ հիմնականում ենթարկվող են և սովորաբար անում են այն, ինչ իրենց ասում են կամ ստիպում անել: Փոփոխության հիմքում ընկած են իշխանական լիազորությունների իրականացումն ու պատժամիջոցների կիրառումը:
4. Միջավայրա-հարմարողական. Մարդիկ չեն ուզում, որ իրենց մոտ կորուստներ կամ շեշտակի փոփոխություններ տեղի ունենան, սակայն հեշտությամբ են հարմարվում արդեն առկա նոր հանգամանքներին: Փոփոխության հիմքում ընկած են նոր կազմակերպական կառուցվածքի ձևավորումը և մարդկանց հին կառուցվածքից դեպի նորը աստիճանաբար տեղափոխելը:

Փոփոխության որևէ միակ լավագույն ռազմավարություն գոյություն չունի, փոփոխության ջատագովներին լավագույնս օգնում է տարբեր ռազմավարությունների որոշակի համադրությունը: Նշված ռազմավարություններից որևէ մեկի ընտրությունը կախված է մի շարք գործոններից, որոնցից են՝

- Ընդգրկման շրջանակն ու ծավալները: Սրանք կարող են լինել շատ տարբեր՝ փոքրից, ասենք՝ որևէ ստորաբաժանման ներսում որևէ մի գործընթաց շտկելուց սկսած, մինչև ամբողջ կառույցի լիակատար վերակառուցումը: Որքան մեծ են լինում ընդգրկման շրջանակն ու ծավալները, այնքան ավելի հավանական է, որ կպահանջվի ավելի շատ ռազմավարությունների համադրում, որոնցից իշխանա-հարկադրականը զբաղեցնելու է կենտրոնական տեղ:
- Դիմադրության աստիճանը: Ուժեղ դիմադրությունն անհրաժեշտ է դարձնում իշխանա-հարկադրական և միջավայրա-հարմարողական ռազմավարությունների զուգադրումը: Թույլ դիմադրության կամ չմերժման պարագայում անհրաժեշտ է համադրել էմպիրիկ-ռացիոնալ և նորմատիվ-վերաուսուցանող ռազմավարությունները:
- Թիրախային խմբերը: Մեծ խմբերն անհրաժեշտ են դարձնում բոլոր չորս ռազմավարությունների համադրումը, որտեղ դրանք բոլորը «խոսք ունեն ասելու»:
- Խաղադրույքները: Բարձր դրույքներն անհրաժեշտ են դարձնում բոլոր չորս ռազմավարությունների համադրումը: Երբ խաղադրույքները բարձր են, ոչինչ չպետք է թողնել բախտի քմահաճույքին:
- Ժամկետները: Ժամկետային խիստ սահմանափակումների դեպքում անհրաժեշտ է դիմել իշխանա-հարկադրական ռազմավարությանը: Ավելի երկար ժամկետները հնարավորություն են տալիս դիմելու էմպիրիկ-ռացիոնալ, նորմատիվ-վերաուսուցանող և միջավայրա-հարմարողական ռազմավարությունների համադրմանը:
- Առկա փորձը և գիտելիքները: Փոփոխության կառավարման բնագավառում համարժեք փորձի և գիտելիքների առկայության դեպքում հնարավոր է կիրառել նշված ռազմավարությունների որևէ համադրություն, մինչդեռ դրանց բացակայությունն անհրաժեշտ է դարձնում իշխանա-հարկադրական ռազմավարության իրականացումը:
- Կախվածությունը: Սա «երկսայր թրի» դասական իրավիճակն է: Եթե կազմակերպությունը կախված է իր մարդկանցից, ապա ղեկավարության հրամայելու կամ պահանջելու հնարավորությունները սահմանափակ են: Դրան հակառակ, եթե մարդիկ են կախված իրենց կազմակերպությունից, ապա սահմանափակ են ընդդիմանալու կամ դիմադրելու նրանց հնարավորությունները: Փոխադարձ կախվածությունը գրեթե միշտ վկայում է բանակցային որոշակի մակարդակ ապահովելու անհրաժեշտության մասին:

Ընդհանուր առմամբ, մարդիկ կազմակերպական կառուցվածքի փոփոխությունը կառավարում են համարյա այնպես, ինչպես կկառավարեին ցանկացած որևէ այլ գործընթաց, որը կրում է անկայուն, խառը և անկանոն բնույթ. իրականում նրանք ոչ թե կառավարում են այն, այլ պարզապես հաղթահարում դրա հետևանքները: Հետևաբար, դա որքան կառավարման հմտությունների, այնքան էլ առաջնորդելու ընդունակությունների խնդիր է:

Աղբյուրները. **Ֆրեդ Նիկոլս, «Փոփոխության կառավարում», Հ-*101, «Ա. Փրայմեր»* («Հեռակա խորհրդատվություն», 2007 թ.), Fred Nickols, *Change Management 101: A Primer* (Distance Consulting, 2007), www.managementhelp.org/misc/reqs-for-successful-change.pdf: Ռազմավարությունները ներկայացված են՝ ըստ Ուորրեն Գ. Բեննիսի, Քենեթ Դ. Բեննի և Ռոբերտ Չինի խմբ. «Փոփոխության պլանավորումը» աշխատանքի, 2-րդ հրատ-ուն, (Աուսթին, Տեխաս, Հոլթ, Ռայնհարթ և Վինսոն, 1969 թ.), Warren G. Bennis, Kenneth D. Benne and Robert Chin, eds., *The Planning of Change*, 2nd Edition (Austin, TX: Holt, Rinehart and Winston, 1969)**:

Բարեվարքության ամրապնդման ռազմավարությունն իրականացնելու համար փոփոխության հաղորդիչները կարող են քննարկել որոշակի քիչ թե շատ պաշտոնական նախագիծ կամ ծրագիր կազմելու հնարավորությունը: Այս առումով գոյություն ունեցող փորձը խիստ բազմազան է: Փորձեր

են եղել կիրառելու հստակ նպատակների ներկայացնող պաշտոնական ծրագրերը, ստեղծելու առանձին կառույց, որը հատուկ նշված լիազորություններ կունենա փոփոխություններ անցկացնելու ուղղությամբ, օր.՝ Լեհաստանի և Ուկրաինայի պաշտպանության նախարարությունների հակակոռուպցիոն վարչությունները, կամ էլ՝ պարզապես հատկացնելու պահանջվող ռեսուրսները: Թե որքանով է այդ մոտեցումը արդյունավետ, ցույց կտա ժամանակը:

Ինչպիսին էլ լինի պաշտոնականացման աստիճանը, բարեվարքության ամրապնդման միջոցառումների մեծ մասի համար ընդհանուր են ծրագրային կառավարման այս կամ բնութագրական հատկանիշները, օրինակ՝ անհատական և կազմակերպական պատրաստականությունը, ինչպես նաև՝ ստեղծվող իրավիճակի մասին կանոնավոր կերպով տրվող հաշվետվությունները, որոնք կազմվում են զարգացումների գնահատման նախապես հաստատված ցուցիչների և ակնկալված արդյունքների հիման վրա:

Կազմակերպական փոփոխության լավ ծրագրավորված և համակարգված գործընթացի բնութագրական այլ հատկանիշներ ներկայացված են Պատուհան 23.4-ում:

Անկախ նրանից, թե ինչպիսի մոտեցում է որդեգրվում, փոփոխության կառավարման ոլորտի փորձառու մասնագետները, որպես փոփոխության կառավարմանն ուղղված արդյունավետ նախաձեռնությունների ընդհանուր հատկանիշներ, նշում են՝

- ուշադրությունը՝ ճանապարհին առկա խոչընդոտները վերացնելու ուղղությամբ.
- հաջողության արագ ցուցադրումը.
- նախնական հաջողությունների զարգացումը՝ փոփոխության գործընթացը արագացնելու համար.
- կազմակերպական մշակույթի մեջ նոր փորձի ներդրումը[241]:

Վերացնել փոփոխության ճանապարհին առկա խոչընդոտները

Գրեթե երբեք բարեվարքության ամրապնդման ջանքերը բացահայտ դիմադրության չեն հանդիպում: Ավելի հաճախ հակադրությունը, ինչպես նաև առկա տարբեր տեսակի խոչընդոտները կրում են ավելի քողարկված, նուրբ բնույթ: Փոփոխություններն առաջնորդողներին խորհուրդ է տրվում վերացնել այդ խոչընդոտները՝ հատուկ ուշադրություն դարձնելով դրանցից հետևյալների վրա՝[242]

1. գոռոզությամբ պայմանավորված դժգոհությունը.
2. վախով պայմանավորված ինքնապաշտպանության ռեակցիան.
3. ջղայնությամբ պայմանավորված մերժողականությունը.
4. հոռետեսությամբ պայմանավորված տատանումները:

Հաղորդակցման լավ ընտրված ռազմավարությունը, որին մասնակցում են պաշտպանության ոլորտի ղեկավարության առավել բարձրաստիճան ներկայացուցիչներ, հզոր գործիք է փոփոխությունների ճանապարհին առկա դժվարությունները չեզոքացնելու համար: Թիրախային առանձին խմբերի հետ կապված կարող են կիրառվել ավելի հատուկ բնույթի մոտեցումներ:

Պատուհան 23.4. Պլանավորված և համակարգային փոփոխության գործընթացի օրինակ

Կազմակերպական զարգացման պլանավորված, համակարգային (և համակարգված) տիպիկ գործընթացում հաճախ կիրառվում են ստորև ներկայացված մոտեցումները: Գոյություն ունեն բազմաթիվ տարբերակումներ, օրինակ՝ մի քանի փուլերի համադրումը կամ մեկ փուլի տրոհումը մի քանի ենթափուլերի: Ներկայացված օրինակում ենթադրվում է (և սովորաբար, դա հենց այդպես էլ լինում է), որ կազմակերպության ղեկավարությունը փոփոխության հաղորդիչին, ով կարող է լինել կազմակերպության ներսում կամ դրանից դուրս գտնվող որևէ մեկը, պարտավորեցնում է կառավարել փոփոխությունների գործընթացը:

[241] Քոթթեր, «Փոփոխության առաջնորդում»:

[242] Ժան Դինիննի, «Ջոն Քոթթերի կառավարման տեսության ուղեցույց», «Work.com» ձեր բիզնեսի իրականացման ուղեցույցներ» (2009 թ.), Jeanne Dininni, “Guide to Management Theory of John Kotter,” Work.com How-to Guides to Your Business (2009).

Փուլ 1-ին. Փոփոխության գործընթացում ակնկալիքների և դերերի հստակեցում

Այս փուլը երբեմն կոչվում է «սկզբնական» կամ «մուտքային»: Սա այն փուլն է, երբ Ձեր (սկզբնական փոփոխության հաղորդիչի) և Ձեր հաճախորդների միջև ծագում են հարաբերություններ՝ անկախ նրանից, թե արդյոք Դուք կազմակերպության ներսում, թե դրանից դուրս գտնվող խորհրդատու եք: Փորձագետների պնդմամբ, այս փուլը կազմակերպական փոփոխության գործընթացի ամենակարևորներից մեկն է, եթե ոչ՝ ամենակարևորը: Այս փուլի ընթացքում իրականացված գործունեությամբ ձևավորվում է կազմակերպական հաջող փոփոխության հիմքը: Այս փուլի իրականացման որակը սովորաբար հստակ վկայում է այն մասին, թե ինչպիսի ընթացք կունենա Ձեր նախաձեռնությունը: Այստեղ տրվում են մի շարք հարցերի պատասխաններ, որոնցից են՝

- ո՞վ է ներկայիս հաճախորդը.
- ի՞նչ ասել է՝ «հաջողություն».
- ինչպիսի՞ն է հաճախորդի պատրաստակամությունը փոփոխությունների հանդեպ:

Փուլ 2-րդ. Փոփոխության գերակա ուղղությունների համատեղ բացահայտում

Որքան համագործակցաբար է փոփոխության հաղորդիչը աշխատում իր հաճախորդի կազմակերպության անդամների հետ, այնքան ավելի մեծ է հաջողության հասնելու հավանականությունը: Փոփոխության հաղորդիչը և հաճախորդը այս փուլում միասին աշխատում են ավելի լավ պատկերացում կազմել փոփոխության ջանքերի հիմնական նպատակի մասին, ինչպես նաև՝ դրան արդյունավետ կերպով հասնելու միջոցների վերաբերյալ: Կազմակերպության համար դա կարող է լինել կամ դժվարություն, կամ ոգևորիչ տեսլական, որին անհրաժեշտ է հասնել: Միասին դուք հավաքում եք տեղեկատվություն, վերլուծում եք այն՝ հետևությունների և եզրակացությունների հանգելու համար, որից հետո ներկայացնում եք այդ տեղեկատվությունից բխող ձեր առաջարկները: Երբեմն տեղեկությունների ձեռքբերման գործողությունը կատարվում է շատ արագ, օրինակ՝ պլանավորման գործընթացի մասնակիցների մեծ ժողով կազմակերպելը: Մյուս դեպքերում այս միջոցառումն ավելի ծավալուն է, օրինակ՝ ամբողջ կազմակերպության գնահատում կատարելը և փոփոխության լիարժեք ծրագիր մշակելը, հարցազրույցներ անցկացնելը և այլն:
Երբեմն որոշ մարդիկ նվազեցնում են բացահայտման նման վճռորոշ փուլի կարևորությունը կամ այն ընդհանրապես բաց են թողնում և փոխարենը փոփոխության կառավարման գործընթացը սկսում են փոփոխության պատվախնդիր և համապարփակ տեսլականը ներկայացնելուց: Շատ մարդիկ կարող են հակափաստարկել, որ էթիկայի կանոններին կհակասի կազմակերպական փոփոխության որևէ ծրագիր նախաձեռնելը առանց հաճախորդ կազմակերպության ընթացիկ վիճակը լիարժեքորեն գնահատելու (բացահայտելու): Փոփոխության ջանքերի մեծ մասը պատվախնդիր այս տեսլականի իրագործմանն ուղղելը՝ առանց փոքրիշատե մանրամասն հետազոտության ու բացահայտման քայլերի, հաճախ կարող է վնասակար լինել, և դուք կարող եք կանգնել մի իրավիճակի առջև, երբ ձեր գործողություններն ուղղված են լինելու հիմնախնդրի ոչ թե խորքային պատճառների վերացմանը, այլ դրանց արտահայտման ախտանիշների հաղթահարմանը: Բացի այդ, ամբողջ ծրագիրը կարող է հանգրվանել մի կետում, երբ սկզբնական շրջանում ոգևորիչ ու մոտիվացնող տեսլականի իրագործումը դարձել է ոչ իրատեսական, հատկապես՝ եթե տվյալ կազմակերպությունում արդեն իսկ կան լուծում պահանջող շատ ընթացիկ խնդիրներ:
Այս փուլը ներառում է հետևյալ գործողությունները՝

- ծրագրի վրա աշխատող թիմի ձևավորում.
- համատեղ պլանավորում և տվյալների հավաքում.
- ուսումնասիրության արդյունքների համատեղ վերլուծություն.
- եզրակացությունների ու հետևությունների դուրսբերում.
- կազմակերպության ներսում հետևությունների և առաջարկությունների համատեղ ներկայացում:

Փուլ 3-րդ. Փոփոխության գերակա ուղղություններով կազմակերպական զարգացման գործողությունների համատեղ պլանավորում

Այս փուլն ուղղված է բացահայտված գերակա ուղղություններով արված առաջարկությունների հետագա հստակեցմանը, ինչպես նաև՝ գործողությունների տարբեր ծրագրերում դրանց արտացոլմանը: Այս տարբեր ծրագրերը որոշ դեպքերում ներառվում են փոփոխության կառավարման համընդհանուր ծրագրում: Այսպիսով, այս փուլի սկզբում իրականացվող գործունեությունը հատվում է նախորդ՝ բացահայտման փուլի վերջում կատարվող գործողությունների հետ և հանդիսանում դրանց շարունակությունը: Գործողությունների ծրագրերն այժմ միասին կարող են ապահովել փոփոխությունների հստակ և իրատեսական տեսլականի առկայությունը:

Դրանք տրամադրում են այն «ճանապարհային քարտեզը», որն անհրաժեշտ է ներկա վիճակից դեպի ցանկալի ապագա վիճակը կատարվող անցումը կառավարելու համար:
Այս փուլը նաև ներառում է՝

- կազմակերպական զարգացմանն ուղղված գործողությունների որոշում՝ բացահայտման արդյունքներով ձևակերպված հետևություններին հետամուտ լինելու համար.
- գործողությունների ծրագրերի համատեղ մշակում.
- գնահատման ծրագրերի համատեղ մշակում.
- ուսումնասիրման ծրագրերի համատեղ մշակում:

Փուլ 4-րդ. Փոփոխությունների կառավարում և համատեղ գնահատում

Այս փուլի ընթացքում շեշտը դրվում է փոփոխություններին ուղղված ջանքերի հետևողականությունն ապահովելու և գնահատելու վրա, այդ թվում՝ այնպիսի գործողություններ կատարելով, որոնք ուղղված են կազմակերպության անդամների, իսկ երբեմն նաև՝ հենց փոփոխության հաղորդիչի դիմադրության հաղթահարմանը: Այս փուլն ընդգրկում է՝

- գործողությունների ծրագրերի շարունակական ներկայացումը հաճախորդին.
- գործողությունների ծրագրերի իրականացումը հաճախորդի կողմից.
- փոփոխությունների ինտենսիվության մակարդակի պահպանումը հաճախորդի և փոփոխության հաղորդիչի կողմից.
- ծրագրային գործողությունների և հետապնդված արդյունքների համատեղ գնահատումը:

Աղբյուրը. **Քարթեր Մաք Նամարա, «Կազմակերպական փոփոխություն և զարգացում», «Ազատ կառավարման գրադարան», Carter McNamara, "Organizational Change and Development,"** ***Free Management Library*****, www.managementhelp.org/org_chng/org_chng.htm#anchor556912**:

Կազմակերպության անդամների իրավազորումը նույնպես կարևոր միջոց է առկա խոչընդոտները շրջանցելու կամ վերացնելու համար: Այն նախատեսում է մի շարք եղանակներ՝ շահերի բախումների և կոռուպցիոն այլ ռիսկերի մասին հաղորդելու ուղղությամբ մարդկանց քաջալերումից սկսած՝ մինչև բարեվարքության ամրապնդման կոնկրետ արդյունքների հասնելու համար անհրաժեշտ լիազորությունների և ռեսուրսների բաշխումը, ինչպես նաև՝ նշանակալի կոռուպցիոն ռիսկեր պարունակող ամբողջական ոլորտներում ընթացող գործընթացներն ու առկա երևույթները վերահսկելուն լիազորված թիմերի ղեկավարման գործառույթների վստահումը հենց կազմակերպության առանձին անդամներին, օրինակ՝ պաշտպանության ոլորտում գնումների գործընթացի, հակադարձ գործարքների հետ կապված և այլն:

Իրավազորումը կարող է հատկապես արդյունավետ լինել այն դեպքում, երբ պաշտպանական գերատեսչության բարձրաստիճան ղեկավարությունը հրապարակայնորեն ընդունի անհատների ու թիմերի արձանագրած հաջողությունները և շարունակական աջակցություն դրսևորի բարեվարքության ամրապնդման գաղափարի նկատմամբ:

Եվ վերջապես, պետք չէ, որպեսզի իբրև գործողություններ ձեռնարկելու նախապայման վերացված լինեն բոլոր խոչընդոտները: Առաջնորդներն ու փոփոխության հաղորդիչները կարող են նախընտրել վերացնել հավանական արգելքներից մի քանիսը, նվազեցնել մյուսների ազդեցությունը և անգամ իսկ՝ անտեսել առանձին խոչընդոտներ՝ այն հավատով, որ փոփոխության դրական դրդապատճառներն ավելի զորեղ են, քան այն խոչընդոտները, որոնք կարող են հարուցվել:

Արագ ձեռք բերված արդյունքների ցուցադրում

Առանձնակի կարևորություն ունի փոփոխությունների թափի պահպանումը, ինչպես նաև թերահավատներին համոզելը, որ բարեվարքության ամրապնդման ռազմավարությունն իրագործելի է, իսկ այդ ուղղությամբ գործադրվող ջանքերը՝ հետևողական: Ուստի, փոփոխության հաղորդիչներից պահանջվում է բարեվարքության ամրապնդման ռազմավարությունը կամ ծրագիրը սկսել դրա մեկնարկը ազդարարելուց հետո որքան հնարավոր է շուտ, ինչպես նաև՝ ի ցույց դնել, որ այդ ռազմավարությունը աշխատում է:

Փորձառու մասնագետները փոփոխության հաղորդիչներին, ինչպես և պաշտպանական գերատեսչությունների ղեկավարներին խորհուրդ են տալիս զերծ մնալ ապակառուցողական վարքագիծ դրսևորելուց, այսինքն՝ չափից շատ չկենտրոնանալ մանրուքների վրա, բացասաբար չվերաբերվել

քննադատությանը, հապճեպ որոշումներ չկայացնել, չափից դուրս չմիջամտել աշխատակիցների առօրյա գործունեությանը, քանի որ այս բոլոր վարվելակերպերը կարող են նվազեցնել հաջողության հասնելու հավանականությունը:

«Արագ արդյունքները» պարտադիր չէ, որ վերաբերեն կազմակերպության գործունեության ձևերի ինչ-որ հիմնովին փոփոխության: Հնարավոր է, որ դրանք շատ մեծ ազդեցություն չունենան հակակոռուպցիոն ռիսկերի վրա ևս՝ դրանց շոշափելի քանակական ցուցանիշների նվազեցման տեսանկյունից: Ինչն իրոք կարևոր է, դա գործնականում նվիրվածությունը ապացուցելն է, դիմադրության հանդիպելով՝ վճռականություն ցուցաբերելը, ինչպես նաև հակակոռուպցիոն այն ռազմավարության իրագործելիությունն ապացուցելը, որը հիմնված է բարեվարքության ամրապնդմանը, թափանցիկության բարձրացմանը և հաշվետվողականության ռեժիմի կատարելագործմանը:

Օրինակ՝ եթե բարեվարքության ամրապնդման ռազմավարության տարրերից մեկն է հանդիսանում պաշտպանության ոլորտի գնումների գործընթացում անկախ դիտորդների ներգրավումը (տե՛ս, օրինակ, սույն ժողովածուի Գլուխ 7-ը), չպետք է անպայման սպասել խոշոր գնումների դեպքերին, ասենք՝ ինքնաթիռների կամ նավերի գնման գործընթացի: Այս մոտեցման իրագործելիությունը կարող է հաստատվել նաև ավելի փոքր գործարքների, ասենք՝ ընդամենը մի քանի հարյուր հազար եվրոյի գնումների գործընթացում, որոնք նույնպես գտնվում են մասնագիտացված ՁԼՄ-ների և ՀԿ-ների ուշադրության ներքո: Նման նոր մոտեցման կիրառումը կարող է նպաստել նախաձեռնության թափ հավաքելուն, իսկ մյուս կողմից, սա փոփոխության հաղորդիչներին կօգնի՝ կանխատեսելու ապագա խոչընդոտներն ու այդ կանխատեսումներին համապատասխան՝ շտկելու բարեվարքության ամրապնդմանն ուղղված ռազմավարությունը:

Նախնական հաջողությունների զարգացումը՝ փոփոխության գործընթացը արագացնելու համար

Բարեվարքության ամրապնդման և կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցմանն ուղղությամբ արձանագրված առաջին, թեկուզ և փոքր ձեռքբերումները պետք է կոնսոլիդացվեն և այնուհետև տարածվեն՝ ավելի շատ ցանկալի փոփոխությունների հասնելու համար:

Ցանկալի հանգրվանը նույնպես, սակայն, կարող է տեղաշարժվել: Բարեվարքության ամրապնդման ծրագրերի իրականացումը դինամիկ գործընթաց է, որը ենթադրում է ձեռք բերված փորձի անընդհատ ամփոփում և դրա արդյունքների ներդրում: Կարող է պարզվել, որ նախաձեռնության շրջանակները չափազանց պատվախնդիր են կամ չափազանց համեստ:

Բացի այդ, փոփոխության կառավարումը, ինչպես և կառավարման ցանկացած այլ եղանակ, պետք է տեղ թողնի ծրագրերի վերագնահատման և, ստացված փորձի արդյունքներից ելնելով, գործընթացում փոփոխություններ մտցնելու համար: Ձինվորական հայտնի աֆորիզմին միանգամայն համահունչ, ըստ որի՝ «մարտական ոչ մի ծրագիր չի դիմանում թշնամու հետ առաջին շփմանը»[243], ոչ մի փոփոխության կառավարման ծրագիր հաստատուն չի մնում՝ դրանով «փոփոխվող» իրական աշխարհի հետ շփվելով[244]:

Այնուամենայնիվ, գոյություն ունեն հաջող իրականացումն ապահովող որոշակի բաղադրիչներ, որոնք արտացոլում են հետևյալ պահանջները՝

- գնահատել և խրախուսել այն գործունեությունը, որը համահունչ է բարեվարքության ամրապնդման ծրագրի նպատակներին.
- շարունակել հստակեցնել և ներկայացնել փոփոխության հիմքում ընկած պատճառները և բովանդակությունը.
- ապահովել հետադարձ կապը պաշտպանության ոլորտի աշխատակիցների և արտաքին դերակատարների հետ.
- շարունակել հնարավոր դիմադրության և դրա պատճառների բացահայտմանն ուղղված աշխատանքները.
- բացահայտել բարեվարքության խթանման և ինստիտուցիոնալացման համար անհրաժեշտ մասնագիտական կարողությունները և ներդրումներ կատարել այդ ուղղությամբ:

[243] Այն վերագրվում է գերմանացի ֆելդմարշալ Հելմութ վոն Մոտկեին (Helmuth von Moltke, 1800-1891 թթ.): Գերմաներենից բառացի թարգմանվում է հետևյալ կերպ. «Գործողությունների ոչ մի ծրագիր իր նույն որոշակիությունը չի պահպանում թշնամու հիմնական ուժի հետ առաջին իսկ բախումից հետո»:

[244] Գիյ և Բիման, «Փոփոխության հասնելը բիզնես հիմնարկներում»:

Կազմակերպական մշակույթի մեջ նոր փորձի ներդրումը

Քոթթերի (Kotter) փոփոխությունների կառավարման տեսության համաձայն՝ վերջին փուլը ցանկալի փոփոխությունը, մեր դեպքում՝ պաշտպանության ոլորտի բարեվարքության ամրապնդումն ու կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցումը անդառնալի դարձնելն է:
Սրան կարելի է հասնել այն դեպքում, երբ նոր չափորոշիչները և հատկապես՝ բարեվարքությամբ և կոռուպցիայի հանդեպ զրոյական հանդուրժողականությամբ բնորոշվող նոր վարքագիծը դառնան պաշտպանության ոլորտում, արտաքին դերակատարների շրջանում, այդ թվում՝ խորհրդարանում, պաշտպանական արդյունաբերության բնագավառում, ՁԼՄ-ների և այլ կազմակերպությունների ներսում ընդունված միասնական մոտեցումների, համոզմունքների և ավանդույթների մաս:

Կազմակերպական այդպիսի մշակույթի ինստիտուցիոնալացման տեսանկյունից շատ կարևոր է ապագա առաջնորդների վերապատրաստումը: Պատուհան 23.5-ում նկարագրված է վերապատրաստման մի դասընթացի օրինակ, որը կազմակերպվել է ՆԱՏՕ-ի Բարեվարքության ամրապնդման նախաձեռնության շրջանակներում՝ ՆԱՏՕ-ի անդամ և գործընկեր հանդիսացող պետությունների պաշտպանության ոլորտի ապագա ղեկավարների համար: Պատուհան 23.6-ում ներկայացված է դերային խաղերի օգտագործմամբ մի օրինակ, որը հաջողությամբ կիրառվել է մի շարք երկրների պաշտպանության և անվտանգության ոլորտների ղեկավարների հաջորդ սերնդի վերապատրաստման ընթացքում:

Ամփոփելով՝նշենք, որ սույն ժողովածուի մեջ ներկայացվում են կոռուպցիոն կոնկրետ հիմնահարցերի լուծման և բարեվարքության խթանման ուղղությամբ գործնական մոտեցումների մի շարք օրինակներ: Սույն գլխում ուսումնասիրվեցին փոփոխությունների կառավարման հիմնական գործընթացները: Այնուամենայնիվ, պաշտպանական բոլոր գերատեսչությունների համար կիրառելի որևէ պատրաստի լուծում գոյություն չունի: Նշված գաղափարների և առաջավոր փորձի կիրառումը որևէ կոնկրետ միջավայրում պահանջում է երևակայություն, ռազմավարական մտածողություն, առաջնորդելու համար անհրաժեշտ որակներ և համբերություն, որոնք զուգորդված են լավ կառավարման սկզբունքները պաշտպանության ոլորտում իրացնելու հետ:

Պատուհան 23.5. Բարեվարքության ամրապնդման ՆԱՏՕ-ի վերապատրաստման դասընթացը

Պաշտպանական գերատեսչության ապագա ղեկավարներին վերապատրաստելուն ուղղված ՄԹ առաջնորդությամբ իրականացվող այս նախաձեռնության արդյունքում և ՆԱՏՕ-ի Բարեվարքության ամրապնդման նախաձեռնության շրջանակներում անցկացվեց Բարեվարքության ամրապնդման հնգօրյա դասընթաց:

Վերապատրաստումը նախատեսված էր պաշտպանության նախարարությունների, զինված ուժերի անձնակազմի համար և հասցեագրված էր առնվազն գնդապետի կոչում ունեցող անձանց: Դասախոսություններն անց էին կացվում ՄԹ պաշտպանության ակադեմիայի, Անվտանգության քաղաքականության Ժնևի կենտրոնի, Շվեդիայի պաշտպանական քոլեջի, «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպության աշխատակիցների, ինչպես նաև դրսից հրավիրված մի շարք կառավարական և միջազգային կառույցներ ներկայացնող բանախոսների կողմից: Դասախոսությունների թեմաներն էին՝ պաշտպանության ոլորտում առկա կոռուպցիայի տեսակներն ու խոցելի կողմերը, կոռուպցիայի հիմնախնդիրները՝ կապված ռազմական և խաղաղապահ գործողությունների հետ, կոռուպցիային հակազդելու ուղղությամբ ՁԼՄ-ների ունեցած դերն ու կառավարման մեթոդիկան: Դասընթացները հիմնականում վերաբերում էին կոնկրետ խնդիրներին, տարբեր պետություններում նշված հարցերի շուրջ ձեռք բերված փորձին, ինչպես նաև՝ աստիճանակարգության միջին պաշտոններում գտնվող զինվորական և քաղաքացիական ծառայողների ունեցած դերակատարմանը՝ փոփոխություններն իրողություն դարձնելու տեսանկյունից:
Ուսումնական այս մոդուլի հիմնական նպատակներից էր հանդիսանում մասնակիցներին աջակցություն տրամադրել, որպեսզի նրանք՝

1. հասկանան կոռուպցիայի էությունը.
2. հասկանան կոռուպցիայի էությունը պաշտպանության ոլորտում.
3. հասկանան բարեվարքության ամրապնդման և կոռուպցիայի դեմ պայքարի եղանակները քաղաքական, աշխատանքային մակարդակներով և սեփական վարքագծի շրջանակներում.
4. վստահություն ձեռք բերեն առ այն, որ այս հիմնախնդիրը հաղթահարելի է:

Դասընթացի մասնակիցների կողմից նաև ուսումնասիրվում էին թափանցիկության և լավ կառավարման հասկացությունները, ինչպես նաև այն, թե ինչպես պետք է պատշաճ կերպով համագործակցել պաշտպանության ոլորտի մատակարարների, հանրության ու քաղաքացիական հասարակության հետ: Նրանք փոխանակում էին իրենց ունեցած փորձը և սովորում մեկը մյուսից: Դասընթացի կարևորագույն փուլն էր յուրաքանչյուր մասնակցի կողմից արվող ներկայացումը, որի թեման հետևյալն էր՝ «Ինչպես ես կամրապնդեմ բարեվարքությունը»:

Առաջին փորձնական դասընթացը անցկացվեց ՄԹ պաշտպանության ակադեմիայում 2008 թ. հուլիսին: Դասընթացի տասնութ մասնակիցները ներկայացնում էին Ուկրաինան, Վրաստանը, Ադրբեջանը, Հայաստանը, Ռումինիան, Ալբանիան, Բոսնիա-Հերցեգովինան, Մոնտենեգրոն, Լեհաստանը, ՄԹ-ն, Նորվեգիան և Շվեյցարիան:

Այսօրվա դրությամբ այս դասընթացը ներկայացվել է 20-ից ավելի պետությունների ներկայացուցիչներին՝ ՆԱՏՕ-ի «Օբերամմերգաու» դպրոցում (School Oberammergau), Սարաևոյի խաղաղության աջակցման գործողությունների ուսումնական կենտրոնում (Peace Support Operations Training Centre), Կիևում գտնվող Ուկրաինայի պաշտպանության ազգային ակադեմիայում (National Defence Academy of Ukraine): Դասընթացը ոգևորությամբ ընդունվեց մոտ 30 բարձրաստիճան զինվորական և քաղաքացիական ծառայողների, ինչպես նաև դասընթացներից յուրաքանչյուրին իրենց մասնակցությունը բերած՝ կոռուպցիայի հարցերով հրավիրված մոտ 15 լրացուցիչ դասախոսների և միջազգային փորձագետների կողմից:

Աղբյուրը. **Բարեվարքության ամրապնդման ՆԱՏՕ-ի վերապատրաստման դասընթացը, NATO Building Integrity Training Course:** http://www.defenceagainstcorruption.org/tools-and-techniques/training-module:

Պատուհան 23.6. Դերային խաղերը՝ որպես վերապատրաստման արդյունավետ գործիք

Վերապատրաստումը՝ որպես քաղաքական բարեփոխումների գործիք օգտագործելու համար անհրաժեշտ է ունենալ իշխանությունների լիարժեք աջակցություն, ներգրավել ճիշտ մարդկանց, հարստացնել նրանց գիտելիքներն ու փորձը և մոտեցումները: Այնուամենայնիվ, երբեք էլ հեշտ չէ մարդկանց մոտեցումների վրա ազդելը, քանի որ դրանք խիստ արմատավորված են և գտնվում են ենթագիտակցական մակարդակի վրա: Եթե մենք ցանկանում ենք մասնակիցներին հրավիրել նրանց մոտեցումները փոփոխելու նպատակով, ապա առաջին հերթին մենք պետք է առաջնորդենք նրանց դեպի իրենց իսկ ունեցած մոտեցումների բացահայտումը: Այնուհետև մենք պետք է օգնենք նրանց՝ հասկանալու, թե ինչն է ընկած իրենց այդ մոտեցումների հետևում: Վերջապես, մենք պետք է նրանց քաջալերենք փորձել և գործնականում իրացնել այլ մոտեցումներ: Սրանցից և ոչ մեկին հնարավոր չէ հասնել ավանդական ուսուցման եղանակներով: Կարծել, թե դա կարելի է անել «Փաուեր Փոյնթ» (PowerPoint) ներկայացման օգնությամբ, անհույս է:

Սակայն պատկերացրեք մի դերային խաղ, որտեղ ընդդիմադիր պատգամավորը սկսում է քննադատել կործանիչներ գնելու կառավարության ծրագիրը, և որտեղ պաշտպանության նախարարը փաստարկում է, թե ինչու է օդային ուժերին անհրաժեշտ այդ տեխնիկան: Իրական կյանքում դերակատարներից մեկը իրոք լինում է ընդդիմադիր քաղաքական գործիչը, իսկ մյուսը՝ աշխատում պաշտպանության նախարարությունում, սակայն խաղի ընթացքում նրանցից յուրաքանչյուրը ստանձնում է իրական կյանքում իր ընդդիմախոսի դերը: Այնպես որ նրանցից յուրաքանչյուրը հայտնվում է իր «հակառակորդի» վիճակում, և այժմ նրանք տեսնում են, թե ինչպես է իրենց ունեցած դերակատարումը ներկայացվում այլ անձի կամ անձանց կողմից: Բացի այդ, խաղացողները հնարավորություն են ստանում ճաշակելու սպառազինությունների գնման խնդիրները միանգամայն դրամատիկ, անմիջական և գրեթե իրական մթնոլորտում: Սա կարող է լրացնել այն, ինչը իրենք սովորել են ավանդական դասավանդման ընթացքում: Այսպես, մեկնաբանելով ժողովրդավարական կառավարմանն առնչվող ներածական մի դասախոսություն, մասնակիցներից մեկն ասաց. «Ես գիտեմ այս ամենը: Մենք սա անցել ենք համալսարանում»: Երկրորդ օրը նա խաղում էր հիմնական բանախոսներից մեկի դերը: Վերջում նա ասաց. «Երեկ ես կարծում էի, որ հասկանում էի, թե ինչ եք ասում, բայց դա այդպես չէր: Այ, հիմա ես հասկանում եմ»:

Դերային խաղ-պարապմունքի ընթացքում մասնակիցներից մեկը, ով խաղում էր խորհրդարանական հետաքննող հանձնաժողովի անդամի դերը, խաղը վարողին ասաց, որ տուն է գնում: Հանկարծակիի եկած խաղավարը հարցրեց պատճառը: «Ես չեմ կարողանա տանել այդ մեծամիտ պաշտպանության նախարարին»: Խաղավարը նշեց, որ խաղը շատ բնական է, ինչին մասնակիցը համաձայնեց: Այնուհետև խաղավարն ասաց, որ նման հանդուգն վարքագծի ներկայացումը հետապնդում էր ուսուցողական նպատակ, ինչին մասնակիցը նույնպես չառարկեց, ասելով՝ «Դա այնքան իրական է, որ ես հենց դրա համար էլ չեմ կարող դա տանել, անգամ եթե դրանից շատ բան ենք սովորում», և գնաց տուն:

Դերային խաղի ավարտին հաջորդած ամփոփման ընթացքում կոռումպացված նախարարի դերակատարը ասաց. «Ես զզվում եմ իմ դերից: Ես երբեք չէի մտածի, որ կարող եմ նման ավազակի դեր խաղալ»: Իսկ մյուս մասնակիցը, երբ հարցրին, թե որն է բնական խաղի պատճառը՝ ունեցած տաղանդը, թե՞ խաղի պայմանները, ասաց. «Ես անտաղանդ դերասան եմ: Խաղն է մեղավոր»:

Դերային խաղի առավելություններից մեկն էլ այն է, որ այն օգնում է խմբի ամրապնդմանը, ինչը շատ կարևոր է հետագա դասընթացների ժամանակ: Վերջապես, խաղից ստացած ոգևորությունը երկարաժամկետ ազդեցություն ունի: Տարիներ հետո, երբ մասնակիցները մոռացած կլինեն դասախոսներին ու դասընթացը, նրանք հիշելու են այդ խաղը: Դասախոսը կամ հրահանգիչը կարող են տրամադրել միայն գործի հանգամանքները, բայց մենք հավատացած ենք, որ դերային խաղը հանդիսանում է ուսումնական դասընթացների առաջավոր փորձի անբաժան մասը, որն ավելի շատ բան է տալիս, քան պարզապես գիտելիքներ հաղորդելը և հմտություններ կատարելագործելը:

Աղբյուրները. **Սամի Ֆալթաս, «Եվրոպական անվտանգության ուսումնասիրությունների կենտրոն», Sami Faltas, Centre for European Security Studies, www.cess.org, Սամի Ֆալթաս և Մերիհն Հարթոգ, «Աստղերի միացման ծրագիր. Հայաստանում, Ադրբեջանում, Վրաստանում, Մոլդովայում և Ուկրաինայում անվտանգության ոլորտի բարեփոխումների շրջանակների վերապատրաստման դասընթաց, «Կապեր. Եռամսյակային ամսագիր», Հ-7:2, ամառ, 2008 թ., էջ 81-91, Sami Faltas and Merijn Hartog, «The Starlink Program: Training for Security Sector Reform in Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova, and Ukraine,»** ***Connections: The Quarterly Journal*** **7:2 (Summer 2008), 81–91:**

ԳԼՈՒԽ 24.

ՄՇԱԿՈՒԹԱՅԻՆ ԱՌԱՆՁՆԱՀԱՏԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻՆ ԻՐԱԶԵԿ ԼԻՆԵԼԸ ԲԱՐԵՎԱՐՔՈՒԹՅԱՆ ԱՄՐԱՊՆԴՄԱՆ ԾՐԱԳՐԵՐ ԻՐԱԿԱՆԱՑՆԵԼԻՍ

Բարեվարքության ամրապնդման արդյունավետ ռազմավարությունների ու ծրագրերի մշակումն ու իրականացումը կախված է կազմակերպական տվյալ մշակութային միջավայրի ազդեցությունն ըմբռնելու, ինչպես նաև կազմակերպական մշակույթի այն հատկությունները խթանելու կարողությունից, որոնք նպաստավոր են անհատական և կազմակերպական բարեվարքության և զսպող՝ կոռուպցիոն վարքագծի համար:

Ինչո՞ւ է մշակույթը կարևոր

Հետկոմունիստական, անցումային շրջանի և զարգացող շատ երկրներում կոռուպցիան հասել է այնպիսի աստիճանի և այնպիսի մեծ վնաս հասցրել քաղաքականությանը, տնտեսությանը, ամբողջ հասարակությանն ու շարքային քաղաքացիներին, որ այժմ այն արդեն կարող է բնորոշվել որպես «ազգային անվտանգության խնդիր»[245]: Իրար հաջորդած կառավարություններն անկարող գտնվեցին կոռուպցիայի նման հիմնախնդրի ճիշտ լուծումը գտնելու գործում, մինչդեռ հաճախ իշխանության էին գալիս՝ խոստանալով կոտրել կոռուպցիայի «ողնաշարը»: Սակայն այդ կառավարությունների պաշտոնավարման ժամկետն ավարտվելուն մոտ, ինչպես օբյեկտիվ ցուցանիշները, այնպես էլ սուբյեկտիվ ընկալումները ցույց էին տալիս, որ կոռուպցիան ոչ միայն չէր նվազել, այլև ավելի կենսունակ ու խորը արմատներ է ձգել հասարակական կյանքում: Սրա հետևանքով խաթարվում է մարդկանց հավատը ժողովրդավարության նկատմամբ, քայքայվում են հասարակական կյանքի հյուսվածքները, խորանում է սոցիալական բևեռացումը, և լրացուցիչ հնարավորություններ են ստեղծվում օլիգարխիկ և քրեական կառույցների կողմից պետական կառավարման վրա քողարկված կամ անթաքույց կերպով ազդելու համար: Հետևաբար, կոռուպցիայի զսպումը դառնում է ազգային անվտանգության ռազմավարության կարևորագույն գերակա նպատակը:

Սա մեծապես և գնալով ավելի ակնհայտորեն վերաբերում է պաշտպանության ոլորտին: Մի կողմից, ԹԻ-ի վերջին շրջանի կոռուպցիայի ընկալման վերաբերյալ բոլոր հարցումների համաձայն, զինված ուժերը հանդիսանում են առավել քիչ կոռումպացված երեք կառույցներից մեկը, ինչն ինքնին լեգիտիմություն և հանրային աջակցություն է ապահովում պաշտպանության ոլորտի կառույցների համար: Մյուս կողմից, պաշտպանության ոլորտը ավանդաբար փակ է եղել հանրային և անգամ խորհրդարանական վերահսկողության համար: Այսպիսով, քանի դեռ չեն ներդրվել ժողովրդավարական վերահսկողության պատշաճ մեխանիզմները, կամ չի ստեղծվել կոռուպցիայի հանդեպ զրոյական հանդուրժողականության միջավայր, պաշտպանության ոլորտը հեշտությամբ կդառնա կեղտոտ շահերի կենտրոնացման բույնը և այն փորձադաշտը, որտեղ հայտնագործվում են ու «փորձով ստուգվում» կոռուպցիոն նոր սխեմաներն ու ցանցերը:

Այս ժողովածուի նախորդ գլուխներում քննարկվեցին պաշտպանության ոլորտի կազմակերպությունների, տեղի ունեցող գործընթացների և ներգրավված անհատների բարեվարքության խթանման և այս ոլորտում կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցման ուղղությամբ լավագույն փորձի օրինակները: Այնուամենայնիվ, այլ երկրներում նույն պրակտիկայի ներդրման փորձերը հաճախ նույնպիսի արդյունավետություն չեն ունենում, և անկախ նրանից, թե որքան բարի են ցանկությունները, այդ ջանքերը դիտվում են որպես հակակոռուպցիոն այն նախաձեռնությունների նմանակումը, որոնք, այդպիսով, պարզապես չեն աշխատում այս միջավայրում:

Խորքային մշակութային տարբերությունները լավագույն պրակտիկայի տարածման փորձերի ձախողման պատճառների թվում են: Շատ դեպքերում այս կամ այն մոդելին սկզբից բավականին արդյունավետ հետևելը վերջում ավարտվում է ձախողմամբ կամ հանգեցնում է անբավարար արդյունքների: Սա տեղի է ունենում տեղական առանձնահատկությունների, ավանդույթների, փորձի, կազմակերպական ու մարդկային մշակույթի անտեսման հետևանքով:

[245] Կան խնդիրներ, որոնք առնչվում են անվտանգությանը, և կան խնդիրներ, որոնք շատ կարևոր են անվտանգության համար և այսպիսով՝ «անվտանգականացվում են»:

Այլ խոսքերով ասած՝ «մշակույթը կարևոր է»: Արտաքին մոդելները և պրակտիկան կիրառելիս անհրաժեշտ է դրանց իմաստի համարժեք բացահայտումն ու տեղայնացումը, ինչը թույլ կտա հաշվի առնել տեղական առանձնահատկությունները, մոտեցումներն ու կարծրատիպերը: Անհրաժեշտ է նաև ապահովել, որ դրսից երաշխավորված այդ մոդելների և պրակտիկայի իմաստը ճիշտ հասկացվի և չխեղաթյուրվի տեղական մոտեցումների և ընկալումների բովում:

Ի՞նչն է մարդկանց և կազմակերպությունները տարբերում միմյանցից

Մշակութային տարբերություններն արտահայտվում են առնվազն յոթ մակարդակով: Դրանք տարբերություններն են՝

1. Արևմուտքի և Արևելքի միջև, այսինքն՝ Արևմուտքի անձնակենտրոն և Արևելքի համայնքակենտրոն հասարակությունների միջև: Բացի այդ, որոշ սլավոնական և/կամ օրտոդոքսալ երկրներ դասվում են այսպես կոչված «միջին խմբի» հասարակություններին:
2. Հյուսիսային Ատլանտիկայի հակառակ ափերի միջև: Սրանք արմատապես տարբերվող համայնքներ չեն, սակայն դրա հետ մեկտեղ սառը պատերազմի ավարտից հետո նրանց ռազմավարական մոտեցումներն ու գերակայությունները հաճախ տարբերվում են:
3. Արևմտյան և Արևելյան Եվրոպայի միջև, որոնք սկզբից բաժանված էին Բեռլինի պատով, իսկ այնուհետև՝ նաև վիրտուալ երկաթե վարագույրով: Չնայած նախկին սոցիալիստական երկրների կողմից եվրոպական ժողովրդավարական ընդհանուր հոսանքին միանալու ուղղությամբ գործադրված անկեղծ և շատ դեպքերում՝ հսկայական ջանքերին, նախորդ հասարակական և քաղաքական կացութաձևի կարծրատիպերը խորը արմատներ են գցել հասարակական և անհատական կյանքում, աշխարհայացքի և ընկալումների մեջ: 1989 թ. ի վեր Արևելյան Եվրոպան փորձում է, առավել հաճախ՝ առանց քննադատական մոտեցում դրսևորելու, ընդունել արևմտաեվրոպական նորմերն ու պրակտիկան, մինչդեռ արևմտաեվրոպացիները փորձում են անուշադրության մատնել այն տարբերությունները, որոնք առկա են՝ սոցիալական շփման և տեղական մակարդակով համայնքային կյանքի կազմակերպման վարվելակերպերի միջև, սոցիալական շփումների միջև, երեխա-ծնող և հարևանների հետ հարաբերությունների միջև, միջսերնդային փոխօգնության և կապի միջև, ընտանեկան և ընկերական փոխօգնության մոդելների միջև, ինչպես նաև՝ այն մոդելների միջև, որոնք ենթադրում են փոքր քայլերով հանուն ընդհանուր նպատակների և դրանց ուղղությամբ շարժվելը: Գոյություն ունեն նաև ոչ ֆորմալ խմբերի վարվելակերպեր, որոնք դիրքավորվում են անհատի, ում սոցիալական և գործառնական կարևորությունը ամբողջատիրական երկրներում աննշան էր, և պետության միջև, որը ձգտում էր կանոնակարգելու և ներխուժելու ցանկացած հարաբերություն:
4. Իշխանական ինստիտուտների և երկրի շարքային քաղաքացիների միջև: Արևելաեվրոպական հասարակարգերում շարքային մարդկանց վերաբերմունքը իշխանության նկատմամբ երկակի է: Մի կողմից, ակնկալիքներ կան, որ «իշխանությունները» պետք է լուծեն մարդկանց բոլոր խնդիրները կամ, առնվազն, դրանցից ամենակարևորները: Իշխանությունը կառավարման հարաբերության ակտիվ սուբյեկտն է, իսկ շարքային քաղաքացիները՝ պասիվ օբյեկտը: Մյուս կողմից, մարդիկ տեսնում են, որ իշխանության մոտ կանգնած մյուս մարդիկ ունեն իրենց սեփական խնդիրներն ու նկրտումները, ինչպես, օրինակ, ապրուստի ավելի լավ պայմաններից կամ արտոնություններից օգտվելը:
5. Անվտանգության ոլորտի ինստիտուտների (այսինքն՝ ուժային կամ ուժ կիրառելուն լիազորված կառույցների) և պետական այլ կառույցների միջև: Ուժային կառույցները շարունակում են իրենց համարել որպես ավելի բարձրակարգ ինստիտուտներ, հանուն որոնց հասարակությունը պետք է կրի տառապանքներ և զրկանքներ, քանի որ «նա, ով չի կերակրում իր սեփական բանակը, ստիպված է կերակրել ուրիշինը», այսինքն՝ այս կառույցներին հատկացվելիք ռեսուրսները երաշխավորված են, անկախ նրանից, թե որքան արդյունավետ դրանք կօգտագործվեն: Ռազմականացված մտածողությունը ելնում է այն գաղափարից, որ ազգային անվտանգությունը սրբություն է, որ ինքնիշխանության և անկախության պաշտպանությունը, ընդ որում՝ անկախ դրանց սպառնացող վտանգների առկայությունից, ծանր առաքելություն է և երկրի ու զինված ուժերի համար թիվ մեկ գերակայություն, որը պետք է

հագեցված լինի ռեսուրսներով, անգամ եթե դա ենթադրում է առողջապահական ծառայությունների, գիտության, կրթության և շրջակա միջավայրի համար վատ պայմաններ: Պատուհան 24.1-ում ներկայացվում են կազմակերպական մշակույթի և դրա տարրերի առավել շատ օգտագործվող երկու բնորոշումները:

6. Պաշտպանության ոլորտի և ազգային անվտանգության ոլորտի այլ ինստիտուտների միջև: Պաշտպանության ոլորտում շատ են այն մարդիկ, որոնք դեռևս կարծում են, որ պաշտպանական գերատեսչությունը, ի տարբերություն, օրինակ, ոստիկանության կամ քաղաքացիական պաշտպանության ծառայությունների, պարտավոր չէ հաշվետու լինել իր գործունեության հետևանքների և արդյունքների համար:
7. Պաշտպանության ոլորտի զինվորական և քաղաքացիական ծառայողների միջև: Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայի երկրները նշանակալի հաջողությունների են հասել զինվորական-քաղաքացիական բնույթի ժողովրդավարական հարաբերություններ ձևավորելու գործում: Այնուամենայնիվ, հազվադեպ է, որ զինծառայողներն ու քաղաքացիական անձինք միմյանց ընկալում են կոռուպցիայի դեմ պայքարող մեկ թիմի ներսում, փոխարենը՝ նրանք մեկը մյուսին մեղադրում են բարեվարքության պակասի կամ բացակայության մեջ:

Ազգային և կազմակերպական մշակութային առանձնահատկությունների դրսևորման բոլոր յոթ մակարդակներն էլ արժանի են պատշաճ ուշադրության և այնպիսի ջանքերի, որոնք ուղղված կլինեն բարեվարքության խթանմանը, թարգմանիչների և հաղորդակցությունն ապահովող անձանց կրթմանը, ինչպես նաև խախտումների կանխարգելման և վաղ նախազգուշացման համակարգերի արմատավորմանը: Կախված նրանից, թե ինչպիսի չափանիշներ և գնահատման ցուցիչներ կընտրվեն, տարբերությունների վերը նշված մակարդակներից յուրաքանչյուրին կտրվի իր կարևորությունը, որից հետո հասցեական և նպատակաուղղված ջանքեր կգործադրվեն առաջավոր փորձի տեղայնացման «խեղաթյուրումների» հասցված վնասները որքան հնարավոր է նվազեցնելու ուղղությամբ՝ հնարավոր օգուտները առավելագույնի հասցնելու նպատակով:

Մշակութային շերտեր և կոռուպցիայի ընկալման մոտեցումներ

Բարեվարքության ամրապնդման նախաձեռնությունները քննարկելիս փոփոխությունների հաղորդիչներին անհրաժեշտ է ուշադրություն դարձնել կոռուպցիայի հանդեպ ձևավորված մոտեցումների և կարծրատիպերի մի քանի շերտերի վրա: Սա հատկապես կարևոր է, երբ նրանք ցանկանում են գտնել այս կամ այն վարքագծի մշակութային այն առանձնահատուկ պատճառները, որոնք պայմանավորում են կոռուպցիայի հանդեպ վերաբերմունքը, ինչպես նաև՝ եթե նրանք ցանկանում են ընդունել կոռուպցիայի դեմ պայքարի աշխատանքային ծրագրեր և փոխել վերաբերմունքը դրա նկատմամբ:

Պատուհան 24.1. «Կազմակերպական մշակույթի» բնորոշման շուրջ

«Կազմակերպական մշակույթի» ընդհանուր ճանաչում գտած բնորոշումներից մեկը հետևյալն է.

> Համոզմունքների, արժեքների և նորմերի և դրանք խորհրդանշող դրամատիկ իրադարձությունների և անհատականությունների ամբողջություն, որն արտացոլում է կազմակերպության ուրույն բնույթը և ստեղծում կազմակերպության կողմից և կազմակերպության ներսում գործելու միջավայր:

Կազմակերպական մշակույթի հարցերով մասնագիտացած Ճանաչված տեսաբանների մյուս խումբը նախընտրում է ավելի ընդհանուր բնորոշումը, որը դուրս չի թողնում նաև իրականում կորպորատիվ մշակույթի մաս հանդիսացող գործոնները.

> Խորքային այնպիսի մոտեցումների և ընկալումների ընդհանրություն, որոնք ձևավորվել են կազմակերպության ներսում վերջինիս կողմից իր ունեցած արտաքին ադապտացիայի և ներքին ինտեգրման հետ կապված խնդիրները լուծելու գործընթացում և դրա արդյունքում, և որոնց կիրառման ընթացքում հաստատվել է, որ դրանք արդյունավետ են և հետևաբար՝ կարող են ուսուցանվել նոր անդամներին որպես այդ խնդիրների ընկալման, դրանց մասին մտածելու և դրանք զգալու ճիշտ եղանակ:

Այս երկու բնորոշումները բովանդակային առումով գրեթե նույնն են: Այլ խոսքերով ասած՝ ժամանակի հետ, խմբերը իրենց զարգացման ընթացքում հիմնականում հանդիպում են երկու մարտահրավերի՝ անհատների ինտեգրումը արդյունավետ ամբողջության մեջ և արդյունավետ հարմարեցումը արտաքին միջավայրին՝ գործունեությունը շարունակելու հնարավորությունը պահպանելու համար: Այս երկու խնդիրների լուծման ընթացքում խմբերը իրականացնում են «կոլեկտիվ ուսուցում», որի շնորհիվ էլ ձևավորվում է մոտեցումների և համոզմունքների այն ամբողջությունը, որը կոչվում է «մշակույթ»:

Կազմակերպական մշակույթի տարրերն են՝

- հռչակված կամ ենթադրվող արժեքները.
- անդամների ակնկալվող վարքագծի գրավոր և չգրված կանոնները.
- սովորույթներն ու արարողակարգերը.
- խմբի անցյալի մասին պատմություններն ու առասպելները.
- կազմակերպության ժարգոնը՝ այն հատուկ բառապաշարը, որն օգտագործվում է խմբի ներսում կամ դրա մասին խոսելիս.
- մթնոլորտը՝ այն զգացմունքները, որոնք առաջանում են խմբի անդամների կողմից մեկը մյուսի, խմբից դուրս գտնվող անձանց և շրջապատի հետ շփվելու վարվելակերպը դիտարկելով, այդ թվում՝ կապված նրանց զբաղեցրած ֆիզիկական տարածքի հետ.
- փոխաբերությունները և խորհրդանիշները, որոնք կարող են գտնվել ենթագիտակցական մակարդակի վրա, սակայն արմատավորված լինել մշակութային այլ տարրերի մեջ:

Աղբյուրները. **Գարեթ Մորգան, *«Կազմակերպության մտապատկերները»* Gareth Morgan, *Images of Organization* (Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1997); Էդգար Շեյն, «Կազմակերպական մշակույթ և առաջնորդություն»՝ «Կազմակերպական տեսության հիմունքները» գրքում, Ջեյ Շաֆրիցի և Յ.Սթիվեն Օթի և մյուսների խմբ., Edgar Schein, «Organizational Culture and Leadership,» in *Classics of Organization Theory*, Jay Shafritz and J. Steven Ott, eds. (Fort Worth: Harcourt College Publishers, 2001); "Organizational Culture," www.soi.org/reading/change/culture.shtml:**

- Պատմական շերտը հանդիսանում է պատմական և մշակութային շատ երկարատև փորձի արդյունքում առաջացած ազդեցությունների հետևանք: Իրենց պատմության երկար ժամանակահատվածների ընթացքում Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայի մարդիկ գտնվել են հեռվից ղեկավարող կայսրությունների լծի տակ: Մարդիկ մշտապես առնչվել են այնպիսի ավանդույթների և կանոնների հետ, որոնք իրենց պարտադրում էին ընդունել կոռուպցիոն վարքագիծը՝ որպես կայսրության տեղական ներկայացուցիչների հետ շփվելու հիմնական և անգամ միակ նախապայման: Օրինակ՝ Օսմանյան կայսրությունում այլ վարքագիծ պարզապես հնարավոր չէր, քանի որ կոռուպցիան հանդիսանում էր իշխանության մեկ այլ անվանումը և դրա կենսագործունեության ձևաչափը: Նման բազմադարյա պատմական փորձը չէր կարող իր կայուն և խորը հետքը չթողնել անհատական և հասարակական կարծրատիպերի և պատկերացումների վրա, որոնցով էլ, իր հերթին, պայմանավորված էր ապրելակերպի ընտրությունը:
- Կոռուպցիայի նկատմամբ հանդուրժականությունը խթանող նման «խեղաթյուրման» դեմ պայքարելու համար անհրաժեշտ է լինել համառ և համբերատար: Լուծումը այսպես կոչված «փափուկ» միջոցներն են, մասնավորապես՝ առաջնորդումը, կրթությունը, էթիկայի կանոնագրքերը և անձնական օրինակը: Համապատասխանաբար, ավելի մեծ տեղ պետք է տալ բարեվարքության տեսակետից դրական երևույթների քաջալերմանն ու խրախուսել դրանք: Քաղաքական ղեկավարության պատասխանատվությունը հսկայական է, քանի որ կոռուպցիայի յուրաքանչյուր դեպք ամրապնդում է այն ընդհանուր համոզմունքը, որ կոռուպցիան բնական երևույթ է:
- Կոմունիստական շերտը հանդիսանում է հետխորհրդային ամբողջատիրական կառավարման արդյունքում առաջացած ազդեցությունների հետևանք, որի հատկանիշներից են միակուսակցական համակարգը, պետության սեփականության իրավունքը հիմնական ամբողջ ունեցվածքի նկատմամբ, վարչահրամայական տնտեսությունը և մարդու իրավունքների խիստ սահմանափակումը: Կոմունիստական համակարգը ծնել է իր սեփական կոռուպցիան, որը կապված է ապրանքների, ծառայությունների և հնարավորությունների մշտական «դեֆի-

ցիտի» հետ (ինչն էլ պահանջում է գտնել դրանք ստանալու այլընտրանքային եղանակներ և այդպիսով՝ հանգեցնում կոռուպցիոն վարքագծի): Մենթալիտետի և մշտապես իշխանության ղեկին եղած մեկ կուսակցության անբնական աստիճանի հասնող մենաշնորհի տրամաբանական արդյունքն էր լինում այն, որ տարբեր տեսակի մենաշնորհներին ժամանակ առ ժամանակ հաջողվում էր վերարտադրվել:

Կայսրությունների ազդեցության դեպքում կոռուպցիոն կարծրատիպերը կարող էին ընկալվել որպես դրսից ներմուծված երևույթներ և որպես օտար իշխանության խորհրդանիշեր: Դրան հակառակ՝ ամբողջատիրական հասարակարգի կոռուպցիան կրում է ներքին, «հարազատ» բնույթ, որը դրսևորվում է կանխամտածված կերպով և հանդիսանում այնպիսի նպատակների իրականացման անձամբ ընտրված եղանակը, որոնք պարտադիր չէ, որ կապված լինեն ապրուստի միջոցներ հայթայթելու հետ: Այդ իսկ պատճառով ամբողջատիրական կոռուպցիան որոշակի առումով ավելի վնասակար է թե՛ հասարակության և թե՛ անհատի համար: Սա արտահայտվում է հետևյալ կարգի խոստովանություններով. «Ես կոռուպցիայի դեմ եմ, սակայն հնարավորության դեպքում՝ ես կօգտվեմ դրանից»: Ամբողջատիրական ժամանակաշրջանի ընթացքում կոռուպցիային նպաստած շերտի դեմ պետք է պայքարել ոչ թե հատվածային միջոցառումներով, այլ երկարատև և համակարգված ձևով: Թվում է, թե այս առումով ավելի լավ են աշխատում հետևյալ միջոցները՝ վերահսկողություն, ոստիկանական միջոցներ, աշխատանքից հեռացում և այլ պատժամիջոցներ:

- Անցումային շերտը հանդիսանում է այն ազդեցությունների հետևանքը, որոնք սկզբնավորվել են դեպի ժողովրդավարություն անցում կատարելու ընթացքում, ընդ որում՝ պատմական բավականին կարճ և դինամիկ ժամանակահատվածում: Այս գործընթացը, դիտվելով որպես անցում ամբողջատիրական հասարակարգից դեպի ժողովրդավարական սկզբունքներով և ազատ շուկայական տնտեսության կանոններով առաջնորդվող հասարակություն, իր հետ բերեց նաև սեփականության դաժան վերաբաշխում, երբ էթիկան և բարոյականությունը, ինչպես նաև ազնվության, արդարության և օրինականության հասկացությունները հայտնվեցին սահմանափակ թվով մարդկանց կողմից հարստանալու գերակտիվ պայքարի հետնաբեմում: Ազատությունից և ժողովրդավարությունից օգտվեցին գրեթե բոլորը, սակայն սեփականության վերաբաժանման գործընթացից տուժածների թիվը, դրանից օգտվողների թվի համեմատ, շատ և շատ անգամներ ավելի մեծ է: Սա ամենևին էլ չի նպաստում անցումային շրջանի լեգիտիմության բարձրացմանը և վնասում է ժողովրդավարացմանն ուղղված ջանքերը: Սրան առնչվող մեկ այլ հետևանք էլ այն է, որ իշխանության և քաղաքականության մասին ձևավորվում է լայնորեն տարածվող այն պատկերացումը, որ դրանք հանդիսանում են անձնական ազդեցություն և հարստություն կուտակելու եղանակ: Այսպիսով, կոռուպցիան ընկալվում է որպես արդյունավետ, պրագմատիկ և ողջամիտ վարքագիծ, որը համարժեք է անցումային շրջանի էությանն ու նշանակությանը: Այսպես՝ «պատմական» և «կոմունիստական» ժառանգությունը հանգեցրին կոռուպցիայի հանդեպ այնպիսի մոտեցումների ձևավորման, որոնք կարելի է գնահատել որպես «ռեակտիվ» կամ արձագանքող, այսինքն՝ որպես «խաղի հաստատված կանոնները» ընդունող եղանակ, մինչդեռ այս «անցումային» շերտի դեպքում մենք ականատեսն ենք լինում որակապես նոր, նախահարձակ մոտեցման: Նման մոտեցման պարագայում կոռուպցիան կրում է ինքնավերարտադրվող և հետզհետև կատարելագործվող բնույթ, որին զուգորդում է մարդկանց կողմից իրենց սեփական վարքագիծն արդարացնող այն բացատրությունը, որ «բոլորն էլ նույնն են անում», և որ դրանով զբաղվելը պարզապես «բնական է»:
- Այս շերտի դեմ պայքարում պահանջվում է համակարգային, բազմաոլորտ մոտեցում, որը կներառի քաղաքական, նորմատիվ, ինստիտուցիոնալ և կարգապահական բնույթի միջոցառումների մի ամբողջություն: Սա պահանջում է քաղաքական հստակ տեսլականի առկայություն, նվիրվածություն, քաղաքական կամք, ժամանակակից օրենսդրություն, ինստիտուցիոնալ կապեր և խիստ պատժամիջոցներ, այդ թվում՝ մեղավորներին քրեական պատժի, ներառյալ՝ ազատազրկման դատապարտում:
- «Սերմանված» շերտը բաղկացած է այն ազդեցություններից, որոնք առաջ են գալիս համապատասխան մոդելներն ու պրակտիկան դրսից ներմուծելու և տեղում իրացնելու հետևանքով, որն իր արտացոլումն է գտնում մարդկանց գիտակցության, արժեհամակարգի, նրանց միջև ընդունված նորմերի և ձևավորված հարաբերությունների փոփոխության մեջ: Ազատա-

կան տնտեսության մոդելը, հանդես գալով շուկայի և մասնավոր սեփականության նախապատվության դիրքերից, ստանում է համաշխարհային տարածում: Սակայն համաշխարհային տնտեսությունը նաև բախվում է կառավարելիության խնդիրների հետ, և համաշխարհային կորպորացիաները, որպես կանոն, հաշվի չեն առնում ընդունող պետությունների և նրանց հասարակությունների շահերը: Մասնավոր և կորպորատիվ շահերի չափից դուրս կարևորումը կարող է վնասակար հետևանքներ ունենալ հասարակական և անհատական էթիկայի վրա և խթանել կոռուպցիոն դրսևորումներն ու իշխանության այլ չարաշահումները:

Խոսքը վերաբերում է այն դեպքերին, երբ միջազգային կորպորացիաները կոռուպցիոն քայլերի են դիմում նոր շուկաներ, այդ թվում՝ սպառազինությունների վաճառքի շուկա, մուտք գործելու համար: Իսկ երբ արևմտյան ընկերություններն են ներգրավված կոռուպցիայում, ապա տեղի քաղաքական և գործարար վերնախավի, ինչպես նաև պետական կառավարման համակարգի վրա դրա ունեցած վնասակար ազդեցությունը շատ ավելի մեծ է: «Արևմուտքցիների կողմից նույն վարքագծին» ականատես լինելը հաճախ վերացնում է կոռուպցիայի ճանապարհին առկա բարոյական վերջին արգելքը:

Մշակութային առանձնահատկությունները հաշվի առնելու ռազմավարություններ

Այս կամ հասարակության մշակութային առանձնահատկությունների հետ կապված՝ մենք կարող ենք նշել այն չորս հիմնական ռազմավարությունները, որոնք կարող են իրականացվել կոռուպցիայի դեմ պայքարի ուղղությամբ:

(1)Միջազգային մակարդակով

Այս մակարդակի ռազմավարությունները գլխավորապես ընդգրկում են՝

- բարեվարքության միջազգային չափորոշիչների մշակում և ներդրման ենթակա «լավագույն» փորձը և մեխանիզմները գնահատելու համար համապատասխան ցուցանիշների կիրառում: Այստեղ անհրաժեշտ է հավասարակշռել մի կողմից չափորոշիչների և լավագույն փորձի արդյունավետության ընդհանուր վավերականությունը, իսկ մյուս կողմից՝ դրանք կոնկրետ մշակութային միջավայրին հարմարեցնելու կարիքը.
- ընդունող պետությունների և արևմտյան երկրների վարչակազմերի և ընկերությունների նկատմամբ երկակի չափորոշիչների կիրառման բացառում, «բարեվարքության չափանիշով» ընկերությունների վարկանիշային դասակարգման ներդրում և համապատասխանաբար՝ այն ընկերությունների հետ պայմանագրային հարաբերություններ հաստատելուց հրաժարում, որոնք գտնվում են այդ ցուցակից դուրս, կամ որոնց «բարեվարքության վարկանիշը» ցածր է.
- պաշտպանության ոլորտի բարեվարքության դաշնագրերի կիրառում և դաշինքների ստեղծում.
- պաշտպանության ոլորտի նկատմամբ Համաշխարհային բանկի «Հանրային ծախսեր և ֆինանսական հաշվետվողականություն» (ՀԾՖՀ, PEFA) նախաձեռնության գործընթացի տարածում.
- «մաքուր» գնումների խիստ պահանջներ.
- բյուջեի թափանցիկություն և հակակոռուպցիոն ռազմավարություններ պաշտպանության ոլորտում.
- բարեվարքության ամրապնդման և լավ կառավարման ապահովման ուղղությամբ իրականացվող վերապատրաստման, ուսուցման և հետազոտությունների համար շատ ավելի մեծ միջոցների հատկացում:

Բացի այդ, ՆԱՏՕ-ի նոր անդամների և ԵՄ անդամ պետությունների մեծ մասում, ինչպես նաև բարեփոխվող այլ երկրներում, «բարեվարքության» հասկացությունն այնքան էլ հստակ չի ընկալվում որպես կոռուպցիայի հականիշ: Հետևաբար, բարեվարքության ամրապնդմանն ուղղված ջան-

քերի հետ մեկտեղ, անհրաժեշտ է հետևողականորեն ընդգծել կոռուպցիայի դեմ պայքարի տեսակետից դրանց ունեցած ռազմավարական նշանակությունը՝ այն հաշվով, որպեսզի կոռուպցիայի դեմ պայքարի գերակա ուղղությունը չմնա բարեվարքության մասին խոսակցությունների հետևում:

(2)Ազգային մակարդակով

Այս մակարդակում իրականացվող ռազմավարությունները պետք է որքան հնարավոր է հաշվի առնեն ազգային առանձնահատկությունները: Ռազմավարությունները պետք է ելնեն հիվանդության հստակ ախտորոշումից, այլ ոչ թե զուտ դրա ախտանիշերից:

Շատ երկրներում, դրամատիկ իրադարձությունների պայմաններում չխորտակվելու կարիքից ելնելով, տեղի ունեցան բարեփոխումներին հարմարվելու նմանակումների դեպքեր, երբ մակերեսային դիտարկմամբ տեսանելի է արտաքին դերակատարի առաջարկած նորմերի ներդրումը, սակայն խորքում գտնվող ազգային առանձնահատկությունները մնում են անփոփոխ: Համապատասխան ինստիտուտներն ու քաղաքական գործիչները ընդունակ են ասելու և ցուցադրելու Եվրոպային այն, ինչը Եվրոպան ցանկանում է լսել և տեսնել: Որոշ չափով դա վերաբերում է նաև կոռուպցիայի դեմ պայքարին: Հաճախ կոռուպցիայի դեմ ուղղված ռազմավարությունների, օրենքների կամ կառույցների որևէ պակաս չի զգացվում, և եվրոպական կառույցներին ներկայացվող հաշվետվությունները «հրաշալի են»՝ անկախ նրանից, թե որքան վատն են դրանց կիրառման արդյունքներն իրականում: Այսպիսով, «խնամի-ծանոթ-բարեկամ», «դու՝ ինձ, ես՝ քեզ» և հովանավորչության հարաբերությունների վրա հիմնված երևույթները հեշտությամբ ինքնավերարտադրվում են:

Մյուս կողմից, ընդունող երկրներում հաճախ գերակայում է «բարձր համատեքստը», երբ ասված կամ արված ամեն ինչ պետք է ընկալվի կոնկրետ մշակութային համատեքստում և ելնելով կոնկրետ հանգամանքներից: Կարգավիճակը, հարգանքը, «սևերես չմնալը»՝ սրանք ամենակարևոր հարցերն են: Վարքագծային մոդելները կրում են հարմարվողական բնույթ, նախապատվությունը տրվում է միջավայրին հարմարվելուն, անմիջական հակադրումից խուսափելուն և թերությունները թաքցնելուն:

Այս մակարդակում արտաքին ինստիտուտների, եվրոպական և եվրաատլանտյան կառույցների կողմից պետք է որդեգրվի բացահայտ և «դոզավորված» ճնշման «հրապարակային պարսավանքի» ռազմավարությունը, որի շրջանակներում, պատժամիջոցների կիրառման և ոչ լիարժեք վստահություն վայելելու ազդակների հաղորդման հետ զուգահեռ, նաև պետք է իրականացվի շարունակական արտաքին վերահսկողությունը, կատարվեն հաճախակի ստուգումներ, և կազմվեն համապատասխան մոնիթորինգային զեկույցներ: Միևնույն ժամանակ, որպեսզի տեղական վերնախավերը չկորցնեն իրենց հավատը բարեփոխումների նկատմամբ, իսկ հասարակության ներսում օտարում տեղի չունենա, անհրաժեշտ է պարբերաբար գնահատել և դրվատանքի արժանացնել այն առաջավոր փորձը, որ հաջողվել է արձանագրել:

Նման ռազմավարությունները ներառում են միջոցառումներ, որոնց նպատակն է՝

- ներդնել խախտումների կանխման և վաղ ահազանգման համակարգեր.
- արգելքներ ստեղծել համակարգային բնույթ կրող կոռուպցիայի դեմ.
- ներդնել կոռուպցիոն վարքագիծը պատժելուն ուղղված ներգործության միջոցներ, ներառյալ՝ անօրինական ճանապարհով ձեռք բերված գույքի հատուցումը.
- նախատեսել աուդիտի ժամանակակից մեթոդներ՝ հանրային հատվածի ամբողջ գործունեության նկատմամբ.
- ձևավորել քաղաքական և տնտեսական նոր, ներդաշնակ մշակույթ:

(3)Անվտանգության հատվածի մակարդակով

Այս մակարդակում իրականացվող ռազմավարությունները կաշկանդված են ազգային անվտանգության մշակութային առանձնահատկություններով, հատկապես նրանցով, որոնք վերաբերում են ավանդաբար գաղտնի և որոշ դեպքերում բավականին հզոր մշակույթին:

Կառավարման անգամ ամենաթափանցիկ, այն է՝ ժողովրդավարական ձևի պայմաններում գոյություն ունեն ոլորտներ, որտեղ թափանցիկությունը կրում է սահմանափակ բնույթ, օրինակ՝ ազգային անվտանգության խնդիրների հետ կապված: Այնուամենայնիվ, անցումային շրջանի երկրնե-

որը պետք է ընդունեն իրենց ազգային անվտանգության համակարգերը խորհրդարանական վերահսկողության և աուդիտային գործունեության առջև բացելու կարիքը: Գաղտնիության մշակույթը իր տեղը պետք է զիջի թափանցիկության և հաշվետվողականության մշակույթին, որը աստիճանաբար պետք է վերափոխվի հրապարակային և հաշվետու գործելաոճի նոր մշակույթի, որի նպատակն էլ պետք է լինի կոռուպցիոն երևույթների, ինչպես նաև անարդյունավետ կառավարման դրսևորումների կանխարգելումը:

Այս մակարդակում կիրառվող ռազմավարությունները, բարեվարքությունը և կառավարման արդյունավետությունը խթանելու համար, պետք է ծառայեն հետևյալ երեք նպատակների իրականացմանը՝

- Առաջին նպատակն է նպաստել այն ընկալման ձևավորմանը, որ ազգային անվտանգության համակարգը այլևս չի վայելում այն բացառիկ ու «անձեռնմխելի» կարգավիճակը, որն ուներ ամբողջատիրական հասարակարգի պայմաններում: 21-րդ դարասկիզբ թևակոխելով և գործելով ժողովրդավարության սկզբունքների ներքո՝ անվտանգության հատվածը բարենպաստ օրենսդրության ընդունման, կադրային և այլ ռեսուրսների հատկացման համար պետք է հավասար հիմունքներով պայքարի մեջ մտնի հանրային հատվածի այլ բնագավառների հետ, ինչպիսիք են, մասնավորապես, կրթությունը, առողջապահությունը, սոցիալական ապահովությունը և այլն:
- Երկրորդ նպատակն է նպաստել այն ընկալման ձևավորմանը, որ ազգային անվտանգության հատվածը չի «բաժանորդագրվել» պետական ռեսուրսներ ստանալու համար, և որ նրա համար նախատեսվող ծախսային միջոցների հատկացումը անխուսափելի չէ: Փոխարենը, այդ հատկացումները պետք է դիտարկվեն որպես ներդրումներ, որոնք պետք է հատուցվեն դրական արդյունքներով և ծառայեն հասարակությանը, այլ ոչ թե միայն բեռ լինեն վերջինիս համար:
- Երրորդ նպատակն է նպաստել այն ընկալման ձևավորմանը, որ ազգային անվտանգության հատվածի խնդիրները շարքային քաղաքացիներից մեկուսացված փորձագետների որոշակի սահմանափակ խմբի մենաշնորհը չեն: Հակառակը՝ սա գործունեության այն ոլորտն է, որ պատկանում է յուրաքանչյուր քաղաքացուն և արտահայտում նրա օրինական շահերը:

Այս մակարդակում իրականացվող ռազմավարությունների նպատակն է ամրապնդել անվտանգության հատվածի ինստիտուտների թափանցիկության ռեժիմը և սահմանել այնպիսի օրենսդրական նորմեր, որոնք կապահովեն, որ պետական մարմինների կողմից կամ նրանց շահերից ելնելով ստեղծված տեղեկատվությունը լինի որքան հնարավոր է հրապարակային: Այս ռազմավարությունների իրականացման ուղղություններից մեկն էլ ուժային կառույցների նկատմամբ մարդկանց մոտ երկար ժամանակ պահպանված վախի վերացումն է: Օրինակ՝ առաջավոր փորձի այնպիսի օրինակներ, ինչպիսիք են թեժ գծերը, անվճար հեռախոսահամարները, փոստարկղերը, հասարակական ընդունարանները և իքնության չբացահայտումը երաշխավորող այլ միջոցներ նույնպես կարող են կիրառելի լինել թափանցիկության ամրապնդման ռազմավարության իրականացման գործում:

(4)Պաշտպանության ոլորտի մակարդակով

Այս մակարդակում իրականացվող ռազմավարությունները պետք է հաշվի առնեն պաշտպանության ոլորտի առանձնահատկությունները, քաղաքացիական-զինվորական հարաբերությունների բնութագրական հատկանիշները, ազգային զինված ուժերի ունեցած կարգավիճակը և պաշտպանական արդյունաբերության դերը:

Խորհրդային տարիներին զինված ուժերը, անվտանգության համակարգի ներսում իրենց ունեցած դերի պատճառով, հանդիսանում էին «պետություն պետության ներսում»: Անցումային շրջանի տարիներին հասարակությանն այդ մասին միշտ հիշեցվում է: Զինված ուժերն իրենց գրավչության և ռեսուրսների նվազումը չափազանց հաճախ են բացատրում արտասահմանից եկող ճնշումներով ու քաղաքական գործիչների «դավաճանությամբ»: Սա ինքնաբերաբար տանում է նրանց քաղաքականացմանը, և զինված ուժերը նրբորեն ձգտում են կա՛մ ընդդիմանալ ընտրված պաշտոնյաներին,

կա՛մ էլ ուղղակի ազդեցություն ունենալ քաղաքականության վրա՝ քաղաքացիական վերահսկողությունը դիտարկելով որպես իրենց շահերի նկատմամբ իրականացվող ոտնձգություն:

Բացի այդ, խորհրդային տարիներին պաշտպանության ոլորտը հանդիսանում էր գերագույն կարևորության ուղղություն: Որոշ ժամանակ անց և՛ պաշտպանության ոլորտը և զինված ուժերը նախապատվություն ունեն ֆինանսավորման տեսակետից և ստանում են պետական միջոցների առյուծի բաժինը, հաճախ՝ անվտանգության ոլորտի այլ ինստիտուտների հաշվին: Սա ինքնին մի գործոն է, որով պայմանավորվեց այս ոլորտի գրավչությունը տարբեր կոռուպցիոն սխեմաների և վատ կառավարման դրսևորումների համար:

Սոցիալիստական շատ երկրներ նաև առանձին ռեժիմներին աջակցել են սպառազինություններ տրամադրելու միջոցով, ինչը կատարվում էր կա՛մ ուղղակի վաճառք իրականացնելով, կա՛մ էլ «եղբայրական օգնություն» տրամադրելով, որի նկատմամբ այսօր կիրառելի են միջազգային հանրության կողմից ընդունված սահմանափակումները: Այս երևույթներն այնուհետև հանգեցրին գաղտնի և անօրինական գործողությունների իրականացման, հաճախ՝ հետախուզական ծառայությունների աջակցության ներքո: Այս ժառանգությունից դեռևս պետք է ձերբազատվել, այն խոչընդոտում է զինված ուժերի, նրանց բյուջեի և գործունեության նկատմամբ վերահսկողության իրականացմանը:

Ի լրումն դրա՝ կառավարությունների հաճախակի փոփոխությունները հանգեցրին պաշտպանության ոլորտի ղեկավարության շրջանում որոշակի լարվածությունների առաջացմանը: Ոչ մեկ անգամ է եղել, երբ պաշտպանության նախարարի պաշտոնում նշանակվել են համարժեք ձեռնահասություն չունեցող մարդիկ, նրանք օգտվել են պաշտպանության նախարարության ընձեռած հնարավորություններից՝ իրենց և իրենց քաղաքական աջակիցների համար օգուտներ քաղելու նպատակով: Նախարարներն ու նրանց քաղաքական թիմերը հաճախ զբաղված են եղել ոչ թե քաղաքականության մշակմամբ և իրականացմամբ, այլ նախարարությունը որպես կոռուպցիայի օջախ ծառայեցնելով:

Այս մակարդակում իրականացվող ռազմավարությունները պետք է լինեն բազմաոլորտ և ուղղված լինեն հիմնախնդիրների, թերությունների և դժվարությունների լայն շրջանակի հաղթահարմանը: Չնայած «Պլանավորման, ծրագրավորման և բյուջետավորման համակարգը» (PPBS), հզորությունների պլանավորման մեթոդները, պաշտպանության ոլորտի գնումների գործընթացի կառավարման ժամանակակից սկզբունքները և այլ գործիքներ ներդնելու ուղղությամբ պաշտպանության նախարարության կողմից գործադրված ջանքերին՝ այս ամենի իրականացումը կրում է մակերեսային բնույթ, իսկ խորհրդային մոտեցումներն ու ընթացակարգերը դեռ պահպանվում են: Հատկապես սուր են հիմնախնդիրները ֆինանսական և նյութատեխնիկական ծրագրերի պլանավորման, կատարման և հաշվետու գործունեության հետ կապված, երբ շեշտը դեռևս դրվում է բյուջետային մուտքերի վրա, իսկ որոշումները շատ հաճախ կայացվում են ոչ թե նախապես հաստատված քաղաքական նպատակների և մանրամասն մշակված ծրագրերիի հիման վրա, այլ արագության նկատառումներից ելնելով:

Ռեսուրսների հատկացման առթիվ կայացվող որոշումների գործընթացի գերկենտրոնացված լինելը, թափանցիկության բացակայության հետ միասին, նպաստում է կամայական կանոնների ընդունմանը և կոռուպցիոն վարքագծին: Վիճակն էլ ավելի է վատթարանում, երբ պաշտպանության ոլորտում խոշոր գնումների կատարման գործընթացի, ավելցուկային տեխնիկայի և ենթակառուցվածքների օտարման նկատմամբ խորհրդարանի կողմից պատշաճ վերահսկողություն չի իրականացվում, և երբ որևէ բաց քննարկում չի ընթանում անվտանգության և պաշտպանության ոլորտների ունեցած իրական կարիքների և բյուջետային հատկացումների չափերի միջև տարբերությունների շուրջ, և ոչ էլ գոյություն ունի վերահսկողության և աուդիտի իրականացման որևէ համարժեք համակարգ: Չափազանց դժվար է հետկոմունիստական երկրներում հանդիպել նշված հարցերով կատարված օբյեկտիվ գնահատման օրինակների, որոնցից կերևար, մասնավորապես, թե որքանով են հատկացված միջոցները նպաստել անվտանգության մակարդակի բարձրացմանը:

Այնուամենայնիվ, կան խոստումնալից զարգացումներ և՛ս: Օրինակ՝ Բուլղարիայի պաշտպանության նախարարությունում 2007 թ. ստուգումներ անցկացնելիս աուդիտային գրասենյակը գնահատում էր ոչ միայն այն, թե արդյոք բյուջետային միջոցների իրացումը եղել էր օրենքով նախատեսված, այլ նաև այն, թե արդյոք այդ ծախսերը եղել են ռացիոնալ, թե ոչ: Արդյունքում կազմ-

ված հաշվետվության մեջ նշվեց հստակ սահմանված, չափելի և իրագործելի նպատակներ ամրագրող ծրագրային փաստաթղթերի բացակայությունը, ինչպես նաև այն փաստը, որ սահմանված չի եղել պահանջվող հզորությունների չափը: Հաշվետվությամբ նաև արձանագրվեց, որ ՊՆ-ում գործում է կառավարման հինգ օղակներից բաղկացած բարդ և ծավալուն աստիճանակարգության համակարգ, և որ ծրագրերի և բյուջեների պլանավորման, մշակման, կատարման և հաշվետվությունների կազմման ոլորտում ներգրավված են չափից ավելի մեծ թվով աշխատակիցներ:

Նման դիտարկումը շատ սովորական կհնչեր, եթե խոսքը լիներ պաշտպանության ոլորտի կառավարման կայացած մեխանիզմներ ունեցող որևէ երկրի մասին, սակայն հաշվի առնելով մշակութային միջավայրի առանձնահատկությունները՝ որոշ մեկնաբաններ նշված ստուգումները գնահատեցին որպես «հեղափոխական» նախաձեռնություն: Պատուհան 24.2-ում ներկայացված են տարբեր մակարդակներում բարեվարքության ամրապնդման օրինակները:

Պատուհան 24.2. Պաշտպանության ոլորտի բարեվարքության խթանումը հետկոմունիստական միջավայրում

Բուլղարիայի փորձը մեզ տալիս է բարեվարքության հենքի վրա տեղի ունեցած բարեփոխումների մի քանի օրինակներ, որոնք հաջողությամբ իրականացվել են քաղաքական, միջազգային, հայեցակարգային դրույթների իրացման և ինստիտուցիոնալ ենթակառուցվածքների ստեղծման մակարդակով:

1999 թ. Պաշտպանության հայեցակարգը. Քաղաքական բարեվարքության օրինակ

1997 թ. ընտրություններից հետո Բուլղարիայի կառավարությունը հստակ հայտարարեց երկիրը ՆԱՏՕ-ի և ԵՄ անդամ դարձնելու իր նպատակամղվածության մասին: Այս հայտարարությանը համահունչ՝ խորհրդարանի կողմից հաստատվեց ազգային անվտանգության նոր հայեցակարգը, իսկ մեկ տարի անց՝ նաև նոր Պաշտպանական հայեցակարգը, որում Բուլղարիան բնութագրվեց որպես ՆԱՏՕ-ի և ԵՄ դե ֆակտո անդամ պետություն, ինչպես նաև ներկայացվեցին այս ուղղությամբ իրականացվելիք միջոցառումների պլանավորման տեսլականը, ռազմավարությունն ու հիմքերը: Սա տեղի ունեցավ մեկ տարուց ավելի տևած ակտիվ գործողություններից հետո, որոնց արդյունքում հնարավոր եղավ սկսել պաշտպանության ոլորտի իրական բարեփոխումները՝ ի հեճուկս զինված ուժերի ղեկավարության պահպանողական ներկայացուցիչների գործադրած ջանքերի, ովքեր ցանկանում էին իրական բարեփոխումների փոխարեն իրականացնել դրանց նմանակված հարմարեցումը տեղական պայմաններին, ինչպես նաև՝ բարձրաստիճան մի քանի քաղաքական գործիչների և զինվորականների պաշտոնազրկումից հետո: Այնուհետև փորձագետների հետ անցկացված խորհրդակցությունները, քաղաքական և զինվորական կառույցների համագործակցությունն ու հանրային քննարկումները խթան հանդիսացան պաշտպանության ոլորտի բարեփոխումներն իրականություն դարձնելու համար: Պաշտպանական հայեցակարգի նախագծի հրապարակային քննարկումների ընթացքում պարզ դարձավ, որ զինված ուժերի պահպանողական թևի ունեցած փաստարկները իրական բանավեճի ու քննադատության չեն դիմանում:

1999 թ. Կոսովոյի ճգնաժամը. Բարեվարքությունը միջազգային մակադակով

Կոսովոյի ճգնաժամը հանդիսանում է բարեվարքության՝ իբրև հաջողության հասնելու վճռորոշ պայմանի, կարևորության ու արժեքի ապացույցը: Առաջին հերթին, Կոսովոյում ՆԱՏՕ-ի գործողությունը հանդիսացավ բարեվարքության գործնական իրացման հստակ օրինակ և դաս Բուլղարիայի բնակչության համար՝ այն մասին, թե ինչ է նշանակում բարեվարքությունը միջազգային մակարդակում: Երկրորդ, նույն բարեվարքության սկզբունքը հանդիսացավ հակամարտության առթիվ կառավարության ներսում կայացվող որոշումների հիմնական չափանիշը, հատկապես՝ Կոսովոյի տարածք մուտք գործելը պաշտպանելու առթիվ: Այս քաղաքականությունը լիովին համապատասխանում էր Բուլղարիայի Անվտանգության և Պաշտպանական հայեցակարգերին: Կառավարության այս որոշումները հանդիսացան այն գաղափարների կիրառման առաջին փորձը, որոնք հետագայում դրվեցին պաշտպանության ոլորտի բարեփոխումների ծրագրի հիմքում, որը հենց այդ ժամանակ էլ գրվում էր: Քաղաքական հայտարարությունների և գործողությունների համապատասխանությունը ամուր հիմքեր դրեցին հանրության աջակցությունը ստանալու և ՆԱՏՕ-ի և դաշինքի անդամ պետությունների հետ բոլոր խորհրդակցությունները հաջողությամբ անցկացնելու համար: Խոսքի և գործի նշված համապատասխանության մեկ այլ ապացույց էր այն, որ Բուլղարիան մերժեց Ռուսաստանի խնդրանքը՝ իր երկրի տարածքը ռազմական թռիչքների համար օգտագործելու թույլտվության մասին:

2004 թ. ծրագիրը. Բարեվարքությունը հայեցակարգի կատարման մակարդակով

Պաշտպանության ոլորտի բարեփոխումների կամ «2004 թ. ծրագրի» մշակումը բոլորովին տարբերվում էր այս բնույթի այն բոլոր նախաձեռնություններից, որոնք Բուլղարիայում իրականացվում էին մինչև 1999 թ.: Առաջին հերթին, այս ծրագիրը հիմնված էր Ազգային անվտանգության հայեցակարգի և Պաշտպանական հայեցակարգի վրա և մշակվում էր վարչապետի անմիջական ղեկավարությամբ՝ վայելելով երկրի նախագահի և խորհրդարանի աջակցությունը: Երկրորդ, այս ծրագրի հիմքում ընկած էին օպերատիվ լուրջ վերլուծական աշխատանքի արդյունքներ, որոնք ստացվել էին կառուցվածքների, հզորությունների, տեխնիկայի, վերապատրաստման, ինչպես նաև զինված ուժերի հավանական օգտագործման մասին հնարավոր տարբերակների վերլուծության շնորհիվ: Երրորդ, զինված ուժերի հզորացմանն ուղղված քայլերը համապատասխանեցված էին ուսուցման և վերապատրաստման, հետախուզական և հակահետախուզական գործունեության ապահովման, բժշկական սպասարկման, նյութատեխնիկական շահագործման, գնումների և հետազոտությունների իրականացման, որոշ գործառույթներն ու ենթակառուցվածքները ՊՆ-ի կառուցվածքից դուրս բերելու, ՊՆ-ի կառուցվածքից դուրս գտնվող զինվորական կառույցները քաղաքացիական դարձնելու և այլ ծրագրերի հետ, որոնք բոլորն էլ ունեին իրենց իրականացման համար մշակված հստակ մեխանիզմներն ու պատասխանատու կառույցները, ինչպես նաև նախատեսված բյուջետային ապահովումը ընդհուպ մինչև 2004 թ.: Այս ծրագրով նախատեսվում էր ոչ միայն կրճատել և վերակառուցել զինված ուժերը, այլև ստեղծել համապատասխան կազմակերպական ենթակառուցվածքներ և բարելավել բոլոր գործընթացները, որի նպատակով սահմանվեցին Պլանավորման, ծրագրավորման և բյուջետավորման համակարգի (ՊԾԲՀ, PPBS), թափանցիկության և հաշվետվողականության ապահովման մեխանիզմների և արդյունքների գնահատման չափորոշիչների ներդրումը, ինչպես նաև՝ պաշտպանության ոլորտի որոշումներ կայացնելիս՝ օպերատիվ վերլուծության կիրառումը:

Պաշտպաության ոլորտի կառավարում, բարեվարքություն և կազմակերպական ենթակառուցվածքների ապահովում

Պաշտպանական հայեցակարգի և «2004 թ. ծրագրի» իրականացումը զուգորդվում էր ՊԾԲՀ-ի ներդրմամբ և պաշտպանության ոլորտի ղեկավարման և կառավարման հարցերի վերաբերյալ հատուկ վերլուծության անցկացմամբ: 1998 թ. սկսած՝ Բուլղարիայում անցկացվում էին քաղաքացիական-զինվորական հարաբերությունների և խորհրդարանական վերահսկողության հարցերով ուսումնասիրություններ, իսկ «2004 թ. ծրագրի» ընդունումից հետո ՄԹ ՊՆ խորհրդատվական և կառավարման հարցերի վարչության (ԽԿՀՎ, Department for Consultancy and Management Services, DCMS) նախաձեռնությամբ սկսվեց իրականացվել նոր հետազոտություն, որի նպատակն էր ավելի բարձր ինստիտուցիոնալ մակարդակի վրա բերել լավ կառավարման և պաշտպանության ոլորտի կառավարման բնագավառում արձանագրված առաջավոր փորձը, այդ թվում՝ Բուլղարիայի օրգանական օրենսդրության մեջ, մասնավորապես՝ «Պաշտպանության նախարարության կարգավիճակի մասին» օրենքում և «Պաշտպանության մասին» օրենքում կատարված փոփոխությունները: Կառավարման գործընթացների թափանցիկությունը, հաշվետվողականությունը և արդյունքների գնահատելիությունը բարձրացնելու նպատակով պաշտպանության նախարարը ստեղծեց ծրագրավորման, ինտեգրման և ժամանակակից տեխնոլոգիաների ներդրման հարցերով խորհուրդները, որոնք պետք է գործեն զինվորական պլանավորման, Եվրաատլանտյան ինտեգրման և սպառազինությունների քաղաքականության հարցերով վարչությունների հետ համատեղ, ինչպես նաև՝ համագործակցեն զինված ուժերի գլխավոր շտաբի կազմում նոր ձևավորված քաղաքականության պլանավորման և ծրագրերի հարցերով վարչության և զինված ուժերի առանձին տեսակների կազմում ստեղծված նմանատիպ ստորաբաժանումների հետ:

Ամփոփելով՝ պետք է նշել, որ եթե մշակույթը այդքան խորապես արմատավորված է կազմակերպության անցյալի և կոլեկտիվ փորձի մեջ, ապա այն փոփոխելուն ուղղված աշխատանքները պահանջում են ժամանակի և ռեսուրսների լուրջ ներդրումներ: Հաճախ օգտակար է դիմել համակարգից դուրս գտնվող փոփոխության հաղորդիչների օգնությանը: Առանց նման աջակցության, «ներսի» մարդկանց համար կարող է դժվար լինել պաշտպանության ոլորտում տիրող իրողությունը որպես «սեփական ուժերով» ստեղծված երևույթ ընկալելը, ինչպես նաև՝ հասկանալ այն դեպքերի կամ գործողությունների իրական իմաստը, որոնք իրենց համար թվում են օրինաչափ և սովորական դարձած երևույթ: Մյուս կողմից, պաշտպանության ոլորտը կամ ընդհանրապես տվյալ երկիրը չներկայացնող փոփոխության հաղորդիչ անձը պետք է քաջատեղյակ լինի պաշտպանության ոլորտի կազմակերպական մշակույթի առանձնահատկություններին: ՆԱՏՕ-ի Բարեվարքության ամրապնդման նախաձեռնությունը, Նպատակային հիմնադրամի աջակցությամբ, կարող են օգտակար լինել պաշտպանության ոլորտում մշակութային փոփոխության դժվար խնդրի իրագործմանը ձեռնամուխ լինելու գործում՝ այն հաշվով, որպեսզի պաշտպանության ոլորտը դառնա ավելի թափանցիկ, ռացիոնալ և արդյունավետ:

Հավելված 1. Աղբյուրների ընտրանի

Պաշտոնական փաստաթղթեր

Կոռուպցիայի դեմ Միավորված ազգերի կազմակերպության կոնվենցիա (2004 թ.)
United Nations Convention Against Corruption (2004)
www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf
Կոնվենցիայի պաշտոնական թարգմանությունները մատչելի են նաև արաբերեն, չինարեն, ֆրանսերեն, ռուսերեն և իսպաներեն լեզուներով
www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html

Կոռուպցիայի մասին քրեական իրավունքի կոնվենցիա
Criminal Law Convention on Corruption
Եվրոպայի խորհուրդ, ԵՊԾ-Եվրոպական պայմանագրերի շարք (Council of Europe, ETS), Հ-173 (1999թ.)
http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/173.htm

Կոռուպցիայի մասին քաղաքացիական իրավունքի կոնվենցիա
Civil Law Convention on Corruption
Եվրոպայի խորհուրդ, ԵՊԾ-Եվրոպական պայմանագրերի շարք (Council of Europe, ETS), Հ-174 (1999թ.)
http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/174.htm

Հանցավոր ճանապարհով ստացված եկամուտների լվացման, հետախուզման, առգրավման ու բռնագրավման և ահաբեկչության ֆինանսավորման դեմ պայքարի մասին կոնվենցիա
Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism
Եվրոպայի խորհուրդ (2005 թ.)
http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/HTML/198.htm

Կոռուպցիայի դեմ միջամերիկյան կոնվենցիա
Inter-American Convention Against corruption
Ամերիկյան պետությունների կազմակերպություն (Organization of American States), (1996թ.)
www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html

Պաշտոնատար անձանց վարքագծի միջազգային կանոնագիրք
International Code of Conduct for Public Officials
ՄԱԿ-ի Գլխավոր վեհաժողովի Հ-51/59 բանաձև (1996 թ.)
UN General Assembly Resolution 51/59 (1996)
http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm

Ուղեցույցներ և ձեռնարկներ

ՄԱԿ-ի հակակոռուպցիոն գործիքակազմ
UN Anti-Corruption Toolkit
Կոռուպցիայի դեմ համաշխարհային ծրագիր
ՄԱԿ-ի Թմրամիջոցների և հանցավորության հարցերով գրասենյակ
(3-րդ հրատարակություն, 2004 թ.)

The Global Programme Against Corruption
United Nations Office of Drugs and Crime (3rd edition, 2004)
www.unodc.org/pdf/crime/corruption/toolkit/corruption_un_anti_corruption_toolkit_sep04.pdf

Կոռուպցիայի դեմ պայքարի լավագույն փորձի օրինակներ
Եվրոպայում անվտանգության և համագործակցության կազմակերպություն (2004 թ.)
Best Practices in Combating Corruption
Organization for Security and Co-operation in Europe (2004)

Բնօրինակը՝ անգլերեն: Մատչելի է նաև հայերեն, ադրբեջաներեն, մակեդոներեն, ռուսերեն և սերբերեն լեզուներով
www.osce.org/item/13568.html

Խորհրդարանական վերահսկողությունը անվտանգության ոլորտի նկատմամբ. սկզբունքներ, մեխանիզմներ և պրակտիկա
Միջխորհրդարանական միավորման և ԶՈՒԺՎ ձեռնարկ խորհրդարանականների համար (2003 թ.)

Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices
IPU-DCAF Handbook for Parliamentarians (2003)
Բնօրինակը՝ անգլերեն, մատչելի է ավելի քան 35 լեզվով:
www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=25289&nav1=4

Անվտանգության համակարգի բարեփոխումներն ու կառավարումը
Security System Reform and Governance
Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության (ՏՀԶԿ) Զարգացման աջակցության կոմիտեի (ԶԱԿ) ուղեցույցների և տեղեկատուների շարք, ՏՀԶԿ (2005թ.)
OECD DAC Guidelines and Reference Series
Organisation for Economic Co-operation and Development (2005)
www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf

Անվտանգության ոլորտի բարեփոխումների ձեռնարկ. աջակցությունը անվտանգության և արդարադատության ոլորտներին
ԶԱԿ ուղեցույցների և տեղեկատուների շարք
Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպություն (2007 թ.)

Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice
DAC Guidelines and Reference Series
Organisation for Economic Co-operation and Development (2007)
www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf

Հակակոռուպցիոն ձեռնարկ. Ազգային բարեվարքության համակարգը գործողության մեջ
«Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպություն, «Հակակոռուպցիոն ձեռնարկներ» նախագիծ

Anti-Corruption Handbook: National Integrity System in Practice
Transparency International, project ACH (Anti-Corruption Handbooks)
www.transparency.org/policy_research/ach

Հակակոռուպցիոն ուղեցույց՝ պարզ լեզվով
«Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպություն (2009թ.)

The Anti-Corruption Plain Language Guide
Transparency International (2009)
www.transparency.org/content/download/45306/725785/file/TI_Plain_Language_Guide_280709.pdf.

Կոռուպցիայի դեմ պայքարի ձեռնարկ
ԱՄՆ ՄԶԳ Ժողովրդավարության և կառավարման կենտրոն, փետրվար, 1999 թ.

A Handbook on Fighting Corruption
USAID Center for Democracy and Governance, February 1999
www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnace070.pdf

Բարեվարքության ամրապնդումը և կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցումը պաշտպանական գերատեսչություններում. Տասը գործնական բարեփոխում
Մարկ Փայմեն, «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպություն (2009թ.)

Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments: Ten Practical Reforms
Mark Pyman, Transparency International (2009)
www.defenceagainstcorruption.org/publications

Մեթոդոլոգիաներ

Համաշխարհային բանկի կառավարման և հակակոռուպցիոն գործիքները

Համաշխարհային բանկի ինստիտուտը, ՀԲ այլ ստորաբաժանումների հետ համատեղ, աջակցում է երկրներին՝ կառավարման որակը բարելավելու և կոռուպցիան վերահսկելու ուղղությամբ: Բազմաոլորտ մոտեցման հիման վրա այն կիրառում է ուսուցում-գործողություն միսնական մեթոդը՝ փաստագրական ախտորոշման ուսումնասիրությունները, դրանց գործնական կիրառումը, կոլեկտիվ գործողությունները և կանխումը միավորելու նպատակով: Այն պարբերաբար թողարկում է Կառավարման համաշխարհային ցուցիչները (WGI) և երկրների ախտորոշումները: Այս համալիր մոտեցումը զուգորդվում է օպերատիվ հետազոտություններով և համապարփակ կառավարման տվյալների շտեմարանով:
www.worldbank.org/wbi/governance

Կոռուպցիայի չափման ուղեցույց

ՄԱԶԾ-ն և Համաշխարհային բարեվարքությունը www.globalintegrity.org կառավարություններին, քաղաքացիական հասարակություններին և զարգացման ոլորտի պրակտիկ աշխատողներին ապահովում են կոռուպցիայի գնահատման և չափման առաջավոր գործիքներով: Մատչելի է անգլերեն, իսպաներեն և ֆրանսերեն լեզուներով:
www.undp.org/oslocentre/flagship/users_guide_measuring_կոռուպցի.html

Հանրային ոլորտի ֆինանսական կառավարում (ՀՖԿ). Գործունեության գնահատման մեխանիզմներ
«Հանրային ծախսեր և ֆինանսական հաշվետվողականություն», (ՀԾՖՀ) նախաձեռնության քարտուղարություն, Համաշխարհային բանկ (2005 թ.)
Մատչելի է անգրելերն, ֆրանսերեն, իսպաներեն, պորտուգալերեն, ռուսերեն, արաբերեն, չինարեն, ուկրաիներեն, թուրքերեն, հայերեն, սերբերեն և վիետնամերեն լեզուներով:
www.pefa.org/pfm_performance_frameworkmn.php

Հակակոռուպցիոն միջոցառումների գնահատման ձեռնարկ
ԱՄՆ ՄԶԳ, մշակվել է Բեթրամ Ի. Սպեկտորի, Մայքլ Ջոնսթոնի և Սվետլանա Վինբուրնի կողմից (փերվար, 2009 թ.):
www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/anticorruption_handbook/index.html

Պաշտպանական բյուջեների և բյուջետավորման թափանցիկության գնահատում

Տոդոր Տագարև, «Հարավարևելյան Եվրոպայում զինված ուժերի բյուջետավորման համեմատական գործիք», «Տեղեկատվություն և անվտանգություն» միջազգային ամսագիր, Հ-11 (2003 թ.), էջ 95-135:

Assessing the Transparency of Defence Budgets and Budgeting

Todor Tagarev, "A Means of Comparing Military Budgeting Processes in South East Europe," *Information & Security. An International Journal* 11 (2003): 95-135.

Համացանցում առկա շտեմարաններ

«Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպության Կոռուպցիայի ընկալման համաթիվ

1995 թ. սկսած՝ «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպությունը (ԹԻ) գնահատում է Կոռուպցիայի ընկալման համաթիվը (ԿԸՀ): 2008 թ. դրությամբ ԹԻ ԿԸՀ-ն տվյալներ է տրամադրում 180 երկրի վերաբերյալ: Տվյալները կարելի է բեռնել «Excel» ձևաչափով՝ հետևյալ հասցեներով http://www.icgg.org/corruption.cpi_2008.html կամ www.transparency.org/content/download/38703/612764:

Կոռուպցիայի համաշխարհային բարոմետր

Սա մի հարցախույզ է, որն իրականացվում է 2003 թ. սկսած և գնահատում է ընդհանուր հանրության մոտեցումներն ու կոռուպցիոն փորձը աշխարհի տասնյակ երկրներում: 2009 թ. հարցախույզը տվյալներ տրամադրեց 69 երկրի մասին: Հաշվետվությունները «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպության կողմից հրապարակվում են անգլերեն, ֆրանսերեն և իսպաներեն լեզուներով:
www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb

Կաշառք վճարողների համաթիվ

ԹԻ Կաշառք վճարողների համաթիվը գնահատում է կոռուպցիայի «առաջարկի» կողմը, այն է՝ աշխարհի զարգացած երկրների ընկերությունների կողմից արտասահմանում կաշառք վճարելու հավանականությունը: 1999, 2002, 2006, և 2008 տարիների ամբողջական զեկույցները տեղադրված են հետևյալ հասցեով՝ www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi.

Կառավարման համաշխարհային ցուցիչներ

Համաշխարհային բանկ

2009 թ. դրությամբ Կառավարման համաշխարհային ցուցիչներ (ԿՀՑ) ծրագիրը համալիր և անհատական ձևով տվյալներ է տալիս 212 երկրի և տարածքի կառավարման ցուցանիշների մասին՝ 1996-2008 թթ. կտրվածքով՝ կառավարման վեց չափումներով, որոնցից մեկն էլ հանդիսանում է «կոռուպցիայի վերահսկումը»:
http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp

Բյուջեի թափանցիկության համաթիվ

Այս նախաձեռնությունը երկու տարին մեկ անգամ անցկացնում է հարցախույզներ: 2008 թ. վարկանիշները կարելի է անվճար բեռնել արաբերեն, չինարեն, ֆրանսերեն, պորտուգալերեն և իսպաներեն լեզուներով: Անգլերեն ամբողջական տարբերակը մատչելի է հետևյալ հասցեով՝
http://openbudgetindex.org/files/FinalFullReportEnglish1.pdf.
www.openbudgetindex.org

Հանրային ծախսեր և ֆինանսական հաշվետվողականություն (ՀԾՖՀ)

www.pefa.org
ՀԾՖՀ-ն գնահատում է երկրի կողմից ֆինանսական կառավարում իրականացնելու որակը: Զեկույցները մատչելի են հետևյալ հասցեով՝ www.pefa.org/assesment_reportmn.php.

Մենագրությունների և զեկույցների ընտրանի

Բարեվարքության ամրապնդումը և պաշտպանական ինստիտուտների շինարարությունը» կոնֆերանսի նյութեր, Մոնտերեյ, Կալիֆոռնիա, ԱՄՆ (25-27 փետրվարի, 2009թ.):

Մարկ Փայմեն, Պիտեր Ֆուտ և Ֆիլիպ Ֆլյուրի, խմբ. «Թափանցիկության ամրապնդումը և կոռուպցիայի նվազեցումը պաշտպանության ոլորտում», աշխատանքային սեմինարի նյութեր, (Ժնև-Լուգանսկ, մայիս, 2008 թ.):

www.nps.edu/GovIndustry/Conferences/NATO/Documents/
TransparencyInternationalGenevaworkshoponbuildingintegrityMay2008.pdf

Նիլս Ռոուզմեն, «Վարքագծի կանոնագիրքը որպես մասնավոր զինված ուժերի և անվտանգության ծառայությունների ինքնակարգավորման մեխանիզմ», Աշխատանքային փաստաթուղթ Հ-15 (Ժնև, ԶՈՒԺՎ, 2008թ.):

Ռասմա Կարկլինս, «Համակարգը ստիպեց, որ անեմ դա. կոռուպցիան հետկոմունիստական հասարակարգերում, (Նյու Յորք, 2005 թ.):

Rasma Karklins, The System Made Me Do It. կոռուպցի in Post-Communist Societies (New York: M.E. Sharpe, 2005).
Համաշխարհային բանկ, «Կոռուպցիայի չափումը. առասպելներ և իրողություններ»
(ապրիլ, 2007 թ.):

The World Bank, «Measuring Corruption: Myths and Realites,» Findings 273 (April 2007).

ԱՄՆ կառավարության հաշվետվողականության գրասենյակ, «Պաշտպանական ոլորտի հանրային գնումների բարեվարքությունը» (Վաշինգտոն, 2009 թ.):

United States Government Accountability Office, Defense Contracting Integruty (Washington, D.C.: GAO, 2009):

Հավելված 2.

«Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպության պաշտպանության և անվտանգության հարցերով ծրագիրը

Կոռուպցիան պաշտպանության ոլորտում

«Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ»-ը (ԹԻ, TI) հանդիսանում է քաղաքացիական հասարակության մի կազմակերպություն, որն առաջնորդում է կոռուպցիայի դեմ պայքարը համաշխարհային մակարդակով: Ամբողջ աշխարհով մեկ իր ունեցած 90-ից ավելի ներկայացուցչությունների և Բեռլինում գտնվող իր Միջազգային քարտուղարության միջոցով «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպությունը բարձրացնում է կոռուպցիայի կործանարար ազդեցության մասին իրազեկվածության մակարդակը և կառավարություններում, գործարար հատվածներում և քաղաքացիական հասարակությունների շրջանում ունեցած իր գործընկերների հետ միասին աշխատում է հակակոռուպցիոն արդյունավետ միջոցառումների մշակման և իրականացման ուղղությամբ: «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» շարժման վերաբերյալ ավելի մանրամասն տեղեկություններ ստանալու համար կարող եք այցելել www.transparency.org հասցեով:

«Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպության ամբողջ աշխարհի պաշտպանության և անվտանգության հարցերին առնչվող «Պաշտպանության ոլորտն ընդդեմ կոռուպցիայի» (ՊՈԿ, Defence Against Corruption, DAC) ծրագրի նպատակն է նվազեցնել պաշտպանության և անվտանգության ոլորտների կոռուպցիայի մակարդակը և, քաղաքացիների շահերից ելնելով, փոխել այս երևույթի նկատմամբ առկա մոտեցումները: «Պաշտպանության ոլորտի հարցերով միջազգային ծրագիրը» ղեկավարում է «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպության ՄԹ ներկայացուցչությունը՝ ԹԻ շարժման անունից:

«Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպության պաշտպանության ոլորտի հարցերով ծրագիրը մեկնարկել է վեց տարի առաջ՝ աշխատանքային համագործակցության շրջանակներում միավորելով կառավարություններին, պաշտպանության ոլորտում գործող ընկերություններին, գիտնականներին և քաղաքացիական հասարակություններին՝ պաշտպանության ոլորտում կոռուպցիայի հիմնախնդրի լուծման ուղղությամբ լավագույն մոտեցումները բացահայտելու համար: ՊՈԿ ծրագիրը այժմ քաջածանոթ է ամբողջ աշխարհի պաշտպանության նախարարություններին, անվտանգության հարցերի նախարարություններին, պաշտպանության ոլորտի ընկերություններին և կազմակերպություններին: Համապատասխան աշխատանքներն այժմ ֆինանսավորվում են Միացյալ Թագավորության Միջազգային զարգացման հարցերի դեպարտամենտի (UK Department for International Development, DFID) և ՆԱՏՕ-ի կողմից:

Պաշտպանության և անվտանգության ոլորտներում կոռուպցիոն ռիսկերը նվազեցնելու ուղղությամբ ՊՈԿ-ը աշխատում է բարեփոխումների ձգտող տարբեր պետությունների (Կոլումբիայից մինչև Լեհաստան ու Աֆղանստան), ինչպես նաև բազմակողմ կազմակերպությունների հետ: Կառավարությունների, բազմակողմ կազմակերպությունների, քաղաքացիական հասարակության և պաշտպանական արդյունաբերության հետ ՊՈԿ-ը կառուցողական համագործակցություն է ծավալում սպառազինությունների միջազգային շրջանառության բարեվարքությունը բարելավելու ուղղությամբ: Ամբողջ աշխարհում կայուն փոփոխությունների հասնելու համար այս ծրագիրը համապատասխան փորձագետներին ու հակակոռուպցիոն արշավներ իրականացնողներին աջակցում է հակակոռուպցիոն բարեփոխումների գործում, անցկացնում հակակոռուպցիոն աշխատանքային կոնֆերանսներ և տարածում հակակոռուպցիոն գիտելիքներն ու փորձը:

ՆԱՏՕ-ի հետ ակտիվ համագործակցության արդյունքում մշակվել է երկու հակակոռուպցիոն գործիք՝

1. «Բարեվարքության ինքնագնահատման հարցաշարը և գնահատման գործընթացը», որը ստեղծվել է 2008-2009 թթ. ընթացքում Լեհաստանի և տասը պետությունների ներկայացուցիչներից կազմված աշխատանքային խմբի հետ համագործակցելով: Առաջին փորձարկումները հաջողությամբ իրականացվել են Նորվեգիայում, Ուկրաինայում և Բոսնիա-Հերցեգովինայում: Այժմ դրանից կարող են օգտվել բոլոր պետությունները:
2. «Բարեվարքության ամրապնդում և կոռուպցիայի նվազեցում» նորարար ուսումնական դասընթացը: Հնգօրյա այս վերապատրաստումը հասցեագրված է պաշտպանության և ներքին գործերի նախարարությունների փորձառու պաշտոնյաների և զինված ուժերի առնվազն գնդապետի կոչում ունեցող սպաներին: Այս դասընթացն իրականացվել է արդեն վեց անգամ և ընդհանուր առմամբ՝ արդեն ընդգրկել թվով քսան պետություն և բացի այդ՝ շարունակում է ընդլայնել իր աշխարհագրությունը:

Ինչպես ինքնագնահատման ծրագիրը, այնպես էլ վերապատրաստումը նպատակ ունեն աջակցելու պետություններին պաշտպանության ոլորտի կոռուպցիայի դեմ պայքարի ուղղությամբ գիտելիքներ և փորձ կուտակելու հարցում:
ՊՈԿ ծրագիրը պաշտպանության և անվտանգության ոլորտների կոռուպցիայի դեմ պայքարի հարցերով ակտիվորեն համագործակցում է նաև Աֆրիկայի պետությունների հետ, ինչպես նաև խթանում Զենքի առևտրի մասին ՄԱԿ-ի պայմանագրի շուրջ ընթացող բանակցությունները:
Բացի այդ, պաշտպանության և անվտանգության ոլորտների կոռուպցիայի դեմ պայքարի ուղղությամբ կարևորագույն գործոններից մեկն էլ ՊՈԿ-ի խմբի կողմից իրականացվող և հրապարակվող հետազոտություններն են: Դրանց արդյունքները տարածվում են շահագրգիռ դերակատարների շրջանում՝ այն հաշվով, որպեսզի խթանվի նրանց կողմից լավագույն փորձի կիրառումը և քաջալերվի հակակոռուպցիոն ժամանակակից մեթոդների իրացումը: ՊՈԿ-ը նաև երկու ամիսը մեկ անգամ հրապարակում է պաշտպանության ոլորտում կոռուպցիոն դեպքերի մասին նորություններ:
Պաշտպանության և անվտանգության ոլորտներում «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպության մինչ այժմ իրականացրած գործունեության մասին տեղեկատվությանը, այդ թվում՝ ընթացիկ և ավարտված ծրագրերի տեսություններին և հրապարակումներին կարող եք ծանոթանալ «Պաշտպանության ոլորտն ընդդեմ կոռուպցիայի» ծրագրի ինտերնետային կայքից, հետևյալ հասցեով՝ www.defenceagainstcorruption.org:

Կապը մեզ հետ

«Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպություն-ՄԹ

«Պաշտպանության ոլորտն ընդդեմ կոռուպցիայի» ծրագիր, Լոնդոն

Տնօրեն
Մարկ Փայմեն
Հեռ.՝ +44 207 785 6359
Էլ. հասցե՝ mark.pyman@transparency.org.uk

Ծրագրի ղեկավար
Աննե Քրիստին Վեգեներ
Հեռ.՝ +44 207 785 6358
Էլ. հասցե՝ anne-christine.wegener@transparency.org.uk

Հավելված 3. Հապավումներ

ԱԱԱ	Աերո-տիեզերական արդյունաբերության [Ամերիկյան] ընկերակցություն ԱԱԱ, [US] Aerospace Industries Association
ԱԱԶՌ	Աֆղանստանի ազգային զարգացման ռազմավարություն ANDS, Afghanistan National Development Strategy
ԱՄՁԿ	Անվտանգության մասնավոր զինված կապալառուներ APSC, Armed Private Security Contractor
ԱՊԱՄ	Աերո-տիեզերական և պաշտպանական արդյունաբերողների միավորում ASD, Aerospace and Industries Association of Europe
Հ-3	Հաղորդակցություն, հրամանատարություն և հսկողություն C3, Command, Control, and Communications
ԿԴԿ	[ՄԱԿ-ի] Կոռուպցիայի դեմ կոնվենցիա CAC, [UN] Convention Against կոռուպցի
ՎԿ	Վարքագծի կանոնագիրք CoC, Code of Conduct
ԵԽ	Եվրոպայի խորհուրդ CoE, Council of Europe
ՀԳ	Հակաապստամբային գործողություններ COIN, COunterINsurgency [operation]
ԿԸՀ	Կոռուպցիայի ընկալման համաթիվ CPI, Corruption Perceptions Index
ԶԱԿ	[ՏՀԶԿ] Զարգացման աջակցման կոմիտե [OECD] Development Assistance Committee
ԶՈՒԺՎ	Զինված ուժերի նկատմամբ ժողովրդավարական վերահսկողության [ժնևի կենտրոն] DCAF, [Geneva Centre for the] Democratic Control of Armed Forces
ՊԴ	[ԱՄՆ] Պաշտպանության դեպարտամենտ DoD, [U.S.] Department of Defense
ԵԱԳԽ	Եվրաատլանտյան գործընկերության խորհուրդ EAPC, Euro-Atlantic Partnership Council
ՀԷՀ	[ԵՊԳ] Հայտարարությունների էլեկտրոնային հանգույց EBB, [EDA's] Electronic Bulletin Board
ԵՊԳ	Եվրոպական պաշտպանական գործակալություն EDA, European Defence Agency
ԵՄ	Եվրոպական միություն EU, European Union
ՖՏ	Ֆինանսական տարի FY, Fiscal Year
ԱՔԺԿ	Անվտանգության քաղաքականության Ժնևի կենտրոն GCSP, Geneva Centre for Security Policy
ՀՆԱ	Համախառն ներքին արդյունք GDP, Gross Domestic Product
ՊՖՎ	Պետական ֆինանսական վիճակագրություն GFS, Government Finance Statistics
ԿՄԽ	[ԵԽ] Կոռուպցիայի հարցերով միջգերատեսչական խումբ [CoE] Multidisciplinary Group on կոռուպցի
ՀՄ	Հումանիտար միջամտություն HI, Humanitarian Intervention
IANSA	Հրազենի հարցերով համաշխարհային ընկերակցություն International Action Network on Small Arms
ԿԽՄԿ	Կարմիր խաչի միջազգային կոմիտե ICRC, International Committee of the Red Cross

ՆՏԱ	Ներքին տեղահանված անձ IDP, Internally Displaced Person
ՄԿԿ	Միջկառավարական կազմակերպություն IGO, Intergovernmental organisation
ԱԳԳԾ	Անհատական գործընկերության գործողությունների ծրագիր IPAP, Individual Partnership Action Plan
ԱԱՄՈՒ	Անվտանգության ապահովման միջազգային ուժեր (Աֆղանստանում) ISAF, International Security Assistance Force (in Afghanistan)
ՈԿՌ	Ոչ կանոնավոր ռազմական գործողություններ IW, Irregular Warfare
ՊՆ	Պաշտպանության նախարարություն
ՆԱՄՍԱ	ՆԱՏՕ-ի Տեխնիկական ապահովության և մատակարարման հարցերի գործակալություն NATO Maintenance and Supply Agency
ՀԿ	Հասարակական կազմակերպություն
ՏՀԶԿ	Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպություն OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development
ՎԲՎ	[ԱՄՆ] Վարչարարության և բյուջեի հարցերով վարչություն OMB, [US] Office of Management & Budget
ԵԱՀԿ	Եվրոպայում անվտանգության և համագործակցության կազմակերպություն OSCE, Organization for Security and Co-operation in Europe
ՊԻԾ-ԳՀԾ	Պաշտպանական ինստիտուտների շինարարության գործողությունների համատեղ ծրագիր PAP-DIB, Partnership Action Plan on Defence Institution Building
ՀԾՖՀ	Հանրային ծախսեր և ֆինանսական հաշվետվողականություն PEFA, Public Expenditure & Financial Accountability
ՄՖՆ	Մասնավոր ֆինանսավորման նախաձեռնություն PFI, Private Finance Initiative
ՀՖԿ	Հանրային ոլորտի ֆինանսական կառավարում PFM, Public Financial Management
ԿՄԶՈՒ	Կապալառու մասնավոր զինված ուժեր PMC, Private Military Company
ՄԶԱԾ	Մասնավոր զինվորական և անվտանգության ծառայություններ PMSC, Private Military and Security Companies
ՊԾԲԿԳ	Պլանավորման, ծրագրավորման և բյուջետավորման, կատարման և գնահատման [համակարգ] PPBEA, Planning, Programming, Budgeting, Execution, and Assessment [system]
ՊԾԲՀ	Պլանավորման, ծրագրավորման և բյուջետավորման համակարգ PPBS, Planning, Programming, and Budgeting System
ՀՄԳ	Հանրային-մասնավոր գործընկերություն PPP, Public-Private Partnership
PR	Հասարակայնության հետ հարաբերություններ Public Relations
ԳՎԶ	Գավառների վերակառուցման զորախմբեր PRT, Provincial Reconstruction Team
ՀՔՍ	Հատուկ քննչական ստորաբաժանում SIU, Special Investigating Unit
ԹԻ	«Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ» կազմակերպություն TI, Transparency International
ԻԶՈՒ	Ինդոնեզիայի զինված ուժեր TNI, Tentara Nasional Indonesia
ՄԱԿ	Միավորված ազգերի կազմակերպություն UN, United Nations
ԱՄՆ ՄԶԳ	ԱՄՆ Միջազգային զարգացման գործակալություն USAID, US Agency for International Development

Բոլոր իրավունքները պաշտպանված են: Սույն հրապարակման որևէ մասի ցանկացած վերարտադրում, տեղեկատվական-որոնողական համակարգում տեղադրում, հեռարձակում, որևէ եղանակով կամ որևէ կրիչի վրա՝ (էլեկտրոնային, մեխանիկական, լուսապատճենող և ձայնագրող), առանց Զինված ուժերի նկատմամբ ժողովրդավարական վերահսկողության Ժնևի կենտրոնից նախապես ստացված թույլտվության, արգելվում է:

Սույն հրապարակման հետագա շրջանառությունը թույլատրվում է միայն այն պայմանով, որ այն, համաձայնություն կնքելու կամ որևէ այլ ձևով, չի վաճառվելու, չի տրվելու ժամանակավոր օգտագործման կամ վարձույթի կամ որևէ այլ կերպ չի շրջանառվելու՝ առանց հրատարակչից նախօրոք ստացված համաձայնության: Այս հրապարակման շրջանառությունը՝ վերը հիշատակված պայմանների պահպանմամբ, կարող է տեղի ունենալ միայն կազմի և ձևավորման բնօրինակ տարբերակը պահպանելու և յուրաքանչյուր հաջորդ հրատարակչի կողմից սահմանվելիք նմանատիպ այլ պահանջները բավարարելու դեպքում:

Տոդոր Տագարև, խմբ. «Բարեվարքության ամրապնդումը և կոռուպցիայի նվազեցումը պաշտպանության ոլորտում. լավագույն փորձի օրինակների ժողովածու» (Ժնև, Զինված ուժերի նկատմամբ ժողովրդավարական վերահսկողության կենտրոն, 2010 թ.). – 344 էջ, 14 Գծապատկեր, 1 աղյուսակ, 101 Պատուհան:

Բնօրինակը՝ անգլերեն, Ժնև, 2010 թ.

Զինված ուժերի նկատմամբ ժողովրդավարական վերահսկողության Ժնևի կենտրոն

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces
< www.dcaf.ch >

Հասցեն՝ P.O. Box 1360, CH-1211 Geneva 1, Switzerland

Հայերեն թարգմանությունը պատրաստվել և տպագրվել է
ԵԱՀԿ երևանյան գրասենյակի կողմից

Թարգմանիչ՝ Խաչատուր Ադումյան

Սրբագրիչ՝ Անահիտ Բրուտյան

Կազմի ձևավորումը՝ Հրիստո Բլիզնաշկի

ISBN 978-92-9222-114-0 (ԶՈՒԺՎ)

ISBN 978-954-92521-3-2 (Procon)

ISBN 978-92-9234-157-2 (ԵԱՀԿ)

ԱՍՈՂԻԿ

Տպագրված է «ԱՍՈՂԻԿ» հրատարակչության տպարանում:
Ք. Երևան, Սայաթ-Նովա 24, (գրասենյակ)
Ավան, Դավիթ Մալյան 45 (տպարան)
Հեռ. (374 10) 54 49 82, 62 38 63
Էլ. փոստ՝ info@asoghik.am