

# Շահերի բախումը տեղական և տարածքային մակարդակներում

Եվրոպայի խորհրդի տեղական և տարածքային  
իշխանությունների կոնգրես

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

# Շահերի բախումը տեղական և տարածքային մակարդակներում

Եվրոպայի խորհրդի տեղական և տարածքային  
իշխանությունների կոնգրես

## Ոչ պաշտոնական թարգմանություն

Սույն գրքույկի բովանդակությունը կարող է վերարտադրվել միայն սկզբնաղբյուրին՝ Եվրոպայի խորհրդին պատշաճ հղում կատարելու պարագայում: Եթե նախատեսվում է գրքույկի բովանդակությունը օգտագործել առևտրային նպատակներով կամ թարգմանել Եվրոպայի խորհրդի ոչ պաշտոնական լեզուներով, խնդրում ենք կապ հաստատել Եվրոպայի խորհրդի հետ՝ [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int) հասցեով:

Կազմ և էջադրում՝ Փաստաթղթերի և հրատարակությունների բաժին, Եվրոպայի խորհուրդ

Եվրոպայի խորհուրդ, մարտ 2019

Տպագրված է Կոմպյուտեր-Սերվիս ՍՊԸ-ի կողմից

## Բովանդակություն

---

<b>ՇԱՀԵՐԻ ԲԱԽՈՒՄԸ ՏԵՂԱԿԱՆ ԵՎ ՏԱՐԱԾՔԱՅԻՆ ՄԱԿԱՐԴԱԿՆԵՐՈՒՄ ԲԱՑԱՏՐԱԿԱՆ ՀՈՒՇԱԳԻՐ</b>	<b>5</b>
Ներածություն	8
Շահերի բախման (ՇԲ) սահմանումը	14
Կիրառման (ան)արդյունավետ գործիքներ. Նորարարության անհրաժեշտությունը	48
ՇԲ քաղաքականությունների ավելի արդյունավետ չափում և գնահատում	94
Աղոտ ուրվագիծ հայելու մեջ. ՇԲ ապագա միտումներ	113
Եզրակացություններ	117
<b>ԲԱՆԱԶԵՎ 434 (2018)</b>	<b>121</b>
<b>ՀԱՆՁՆԱՐԱՐԱԿԱՆ 423 (2018)</b>	<b>131</b>



Շահերի բախումը  
տեղական և տարածքային  
մակարդակներում

Բացատրական հուշագիր

---

35-րդ նստաշրջան  
CG35(2018)13  
7 նոյեմբերի 2018թ.

Ձեկուցող՝ Փիթըր ՋՈՆ,  
Միացյալ Թագավորություն

## Ամփոփագիր

Թեև շահերի բախումը (այսուհետ՝ ՇԲ) հատուկ է հասարակական կյանքի բոլոր ոլորտներին, տեղական և տարածքային իշխանությունները հատկապես ենթակա այդ ռիսկին՝ քաղաքացիներին և տեղական բիզնեսներին մոտ լինելու և նրանց հետ սերտ շփումներ ունենալու պատճառով: Չնայած երկրների մեծ մասն արդեն կանոնակարգում է վերոնշյալ հարցը, շատ հաճախ դրանց արդյունքը կանոնների ու կանոնակարգերի ընդունումն է, որոնց կառավարումն ու կիրարկումը կարող է դժվար լինել: Ավելի մեծ ազդեցության կարելի է հասնել արժեքահեն մոտեցման կիրառմամբ՝ կենտրոնանալով կրթության, վերապատրաստումների և թափանցիկության վրա:

Իր բանաձևով Եվրոպայի խորհրդի տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրեսը (այսուհետ՝ Կոնգրես) տեղական և տարածքային իշխանություններին առաջարկում է մշակել ու կիրառել բարեվարքության քաղաքականություններ թե՛ բարեվարքության ներքին կառավարման

և թե՛ արտաքին երաշխիքների վերաբերյալ: Կոնգրեսը կոչ է անում տեղական և տարածքային իշխանություններին խրախուսել տեղակատվության վաղորոք հայտարարագրումը նախքան հանրության՝ դրա վերաբերյալ պահանջի ներկայացումը, և սահմանել ընծաներ ու հրավերներ ընդունելու կանոնները: Կոնգրեսը նաև հորդորում է նպաստել այնպիսի «փափուկ գործիքների» կիրառմանը, ինչպիսին, օրինակ, էթիկական առաջնորդությունն է:

Իր առաջարկությամբ Կոնգրեսը հորդորում է Եվրոպայի խորհրդի (այսուհետ՝ ԵԽ) Նախարարների կոմիտեին կոչ անել կառավարություններին հստակեցնել ՇԲ սահմանում և ապահովել տեղական ու տարածքային իշխանությունների՝ հստակ ընթացակարգերի ներդրումը՝ ՇԲ իրավիճակների բացահայտման, կառավարման և հանգուցալուծման նպատակով:



## ՆԵՐԱՃՈՒԹՅՈՒՆ

ՇԲ և մասնավոր օգուտի համար պետական պաշտոնի չարաշահման ռիսկը միշտ էլ գոյություն են ունեցել կառավարման բոլոր մարմիններում, քանի որ շատերը, ովքեր աշխատում են պետական կառավարման մարմիններում, նաև կարող են ունենալ բազմաթիվ այլ դերեր ու պարտականություններ: Սակայն թվում է, թե տեղական ու տարածքային իշխանությունները ենթակա են նոր ռիսկերի՝ կապված պետական կառավարման ոլորտում բարեվարքության հետ, քանի որ շատ ավելի մեծ հայեցողականություն է տրվում կառավարիչներին, շատ ավելի մեծ շարժունակություն կա պետական և մասնավոր հատվածների միջև, և որոշակի ոչ հստակ սահմաններ կան մասնավոր և հանրային կյանքի միջև: Ժամանակակից զարգացումները՝ առավել անհատականացումը, թվայնացումը, միջազգայնացումը և ինտենսիվացումը, պետական կառավարման ոլորտում ստեղծում են բարեվարքության նոր ռիսկեր<sup>1</sup>: ՇԲ վերաբերյալ

---

<sup>1</sup> Aris van Veldhuisen/Dominique Snel, 2014, Integriteit in Ontwikkeling, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Hague

ընթացիկ բանավեճն այն մասին է, թե որքանով են արդյունավետ ու հարիր համապատասխան քաղաքականությունները և գործիքները:

ՇԲ խնդրի նկատմամբ մեծացող հետաքրքրությունը դեռևս չեն եկել համաձայնության առ այն, թե որն է ՇԲ կանխարգելման լավագույն եղանակը տարբեր համատեքստերում, իրավիճակներում, ոլորտներում, աշխատակազմի տարբեր մակարդակներում, և որոնք են կանոնակարգման ճիշտ գործիքները: Նաև ավելի շատ աշխատանք է հարկավոր տանել՝ պարզելու համար, թե «ո՞ր պարզվածները կամ պատիժներն են առավել արդյունավետ՝ պատասխանատու և հաշվետու վարքագծի խթաններ ստեղծելու համար» (Յարվիս/Թոմաս, 2009 թ.)<sup>2</sup>: Դա չի նշանակում, թե գոյությունն չունեն ՇԲ խոստումնալից համակարգեր: Սակայն անհրաժեշտ է ՇԲ քաղաքականություններն ավելի լավ ինտեգրել այլ քաղաքականությունների մեջ: Իրականում

---

2 Mark D. Jarvis & Paul G. Thomas, 2009, 'The Limits of Accountability: what can and cannot be accomplished in the Dialectics of Accountability?' Էջ. 11: Չեկոյցը ներկայացվել է Դալիհաուզի համալսարանում (Յելիֆաթս), նոյեմբերի 11-13-ին:

շատ երկրներ իրենց ՇԲ համակարգերի ինստիտուցիոնալացման և մասնագիտացման գործընթացում են: Սակայն քաղաքականությունները հիմնականում «հավելյալ» բնույթ ունեն. դրանք լրացնում են այն բացերը, որ ի հայտ են եկել այլ քաղաքականությունների և կառավարման այլ տրամաբանության հետևանքով:

ՇԲ հետազոտությունների վերջին միտումները նույնպես ցույց են տալիս աճող հետաքրքրություն բարեվարքության քաղաքականությունների արդյունավետության գնահատման, էթիկայի ինստիտուցիոնալացման ձևերի և էթիկայի՝ լավագույնս աշխատող ենթակառուցվածքների բացահայտման նկատմամբ: Արդյունավետ գործիքների ստեղծման ժամանակ պետք է կապ լինի քաղաքականությունների մշակման և կիրառման միջև: Սա նշանակում է, որ յուրաքանչյուր կանոն կամ քաղաքականություն պետք է փորձարկվի՝ պարզելու համար, թե հնարավոր է, արդյոք, այն իրականացնել և կիրառել: ՇԲ մշտադիտարկման նկատմամբ ուշադրությունը մի պարադոքս (տարըմբռնում) է ի ցույց դնում. մի կողմից՝ երբևէ չեն եղել ՇԲ կանոնակարգելու

և կառավարելու, կոռուպցիան չափելու և ոչ բարեվարքությունը սահմանելու այսքան շատ ջանքեր, մյուս կողմից՝ գիտական ապացույցներ դեռևս չկան միտումների ու տվյալների և տարբեր բարեփոխումների, միջոցների ու գործիքների արդյունավետության վերաբերյալ:

Դեռևս չկա համաձայնություն այն մեխանիզմի շուրջ, որով որևէ գործիք կարող է ազդել արդյունքների վրա: Չնայած գործադրված բազմաթիվ ջանքերին և կիրառվող չափման գործիքներին (որոնք, օրինակ, կիրառում է Թրանսպիրենսի ինթերնեյշնլը), դեռևս գոյություն չունի կոռուպցիայի մակարդակի և ՇԲ չափման ճշգրիտ մեթոդաբանություն<sup>3</sup>: Սա նաև վերաբերում է ժամանակի ընթացքում ՇԲ չափմանը: ՇԲ ավելանում է, արդյոք, թե՞ պակասում: ՇԲ քաղաքականությունների զարգացումը և արդյունավետությունը վերլուծելը (ռեգիոնալ մակարդակում) մեծ մարտահրավեր է իրավական, քաղաքական և կառավարման

---

3 P. M. Heywood, *Measuring Corruption: perspectives, critiques, and limits*, in: P.M. Heywood (editor), 2015, *Routledge Handbook of Political Corruption* Routledge Handbooks, New York. Տե՛ս նաև A. Mungiu-Pippidi, (2016), *The Quest for Good Governance*, Cambridge University Press 2016.

ուլորտի գիտությունների համար:

Առկա ապացույցներից կարելի է ենթադրել, որ եթե ՇԲ որոշ ձևեր նվազում են, մյուսները շարունակում են մնալ կայուն, մինչդեռ այլ ձևեր ավելանում են: Հետևաբար, զարմանալի չէ, որ, չնայած այս խնդրի գոյության մասին ապացույցների գոյությանը, հիասթափություն կա ՇԲ ուլորտում գործադրված կանոնակարգող, քաղաքական և ինստիտուցիոնալ ջանքերի սահմանափակ ազդեցության պատճառով: Կա նաև անորոշություն, թե ինչպես լավագույնս լուծել խնդիրները՝ կապված ՇԲ այն քաղաքականությունների հետ, որոնք նոր դինամիկա և հակասություններ են ի հայտ բերում:

Սույն զեկույցում անդրադարձ է կատարվում ՇԲ կանոնների, քաղաքականությունների և չափորոշիչների արդյունավետությանը ռեգիոնալ մակարդակում: Աշխարհի բոլոր երկրներում ընդհանուր ընկալում կա, որ կենտրոնական, տարածքային և տեղական մակարդակներում անհրաժեշտ են կանոններ ու չափորոշիչներ՝ տեղական ընտրված ներկայացուցիչների՝ ՇԲ-ն վերահսկելու և կառավարելու համար:

Ընտրված ներկայացուցիչներն ավելի, քան մյուս պետական գործիչները, առնչվում են ՇԲ տարբեր դրսևորումների հետ: Նրանք ունեն իշխանության և ազդեցության կարևոր լծակներ, կանոնավոր կերպով փոխգործակցում են մասնավոր հատվածի հետ, կայացնում են կարևոր որոշումներ, որոնք ունեն ֆինանսական ազդեցություն, կատարում են կարևոր գործառնություններ խորհուրդներում, գործակալություններում կամ հանձնաժողովներում, կարևոր հարցերի վերաբերյալ տիրապետում են տեղեկություններ, հատկացնում են դրամաշնորհներ՝ պետական հիմնադրամներից, և կատարում նշանակումներ՝ տարբեր պաշտոններում: Բացի այդ՝ տեղական և տարածքային իշխանությունների ներկայացուցիչները ձեռնարկում են միջոցներ հանրային ծառայությունների ապակենտրոնացման, հանրային-մասնավոր գործընկերության ամրապնդման, հաճախորդների և քաղաքացիների ուղղորդման բարելավման, արտամատակարարման քաղաքականությունների խթանման և պետական ու մասնավոր հատվածների միջև կապերի ոյուրացման ուղղությամբ: Այս բոլոր զարգացումների արդյունքում ի հայտ են գալիս նոր ՇԲ:

ՇՖ խնդիրները մարտահրավեր են նետում բազմաթիվ հայտնի պատկերացումների և աստիճանաբար հարցականի տակ են դնում ավանդական ենթադրությունները՝ կապված լավ կառավարման ու բարեվարքության քաղաքականությունների ունեցած ազդեցության հետ և արժարժում են հարցեր՝ այս ոլորտում իրականացված բարեփոխումների արդյունքների վերաբերյալ:

### Շահերի բախման (ՇԲ) սահմանումը

Բոլոր երկրներում և բոլոր տեղական ու տարածքային իշխանություններում հարց է առաջանում, թե ինչը պետք է կանոնակարգվի ՇԲ քաղաքականություններով, տարածայնություններ են առաջանում որքանով է, իսկապես, կարևոր ՇԲ, և կա նաև հիասթափություն՝ կապված ՇԲ քաղաքականությունների անորոշ ազդեցության հետ: Այսպիսով, ՇԲ քաղաքականություններն ունեն բազմաթիվ ընդհանրություններ հակակոռուպցիոն քաղաքականությունների հետ՝ «ինչպե՞ս չափել ինչ-որ բան, որը հիմնականում թաքնված է»: Փաստացի,

ակնհայտ, իրական և հնարավոր բախումային իրավիճակները լուծելու և տարբերակելու համար սովորաբար պահանջվում են իրավական, տեխնիկական ու կառավարչական հմտություններ և ներգրավված բազմաթիվ հարցերի ու տեսակետների հիմնարար ընկալում:

Այսօր ՇԲ սահմանելը շատ ավելի դժվար է, որովհետև այս հասկացությունը, որպես այդպիսին, գործառնում է որպես մի հովանի, որը վերաբերվում է պաշտոնական և մասնավոր դերերի միջև առկա բոլոր տեսակի անհամատեղելիությունները: Այս դժվարությունը, ըստ էության, կապված է հասկացության ընդգրկման շրջանակի ընդլայնման հետ: Ինչպես նշել է Ակերմանը, մենք ապրում ենք մի դարաշրջանում, երբ մարդիկ ստանձնում են ավելի ու ավելի հակասական դերեր, ինքնություններ և հավատարիմ են տարբեր սկզբունքների<sup>4</sup>:

---

4 Susan Rose-Ackerman, Corruption and conflicts of interest, in: Jean Bernard Auby/Emmanuel Breen/Thomas Perroud (Eds.), 2016, Corruption and Conflicts of Interest, Studies in Comparative Law and Legal Culture, էջ.3



Դե Գրաֆը նույնպես նկատել է մեր հասարակություններում արժեքային ավելի շատ հակասությունների տանող զարգացումներ<sup>5</sup>: ՇԲ հասկացությունն ընդլայնվում է: Կիրառվող ձևակերպումները նույնպես կարող են շփոթեցնող լինել՝ որևէ հարցում «չահ ունենալը» նույնը չէ, ինչ «հետաքրքրված լինելը»:

Ավնհայտ է, որ ՇԲ հասկացության շարունակաբար ընդլայնվող սահմանման արդյունքում ՇԲ կարելի է նկատել սոցիալական կյանքի բոլոր ոլորտներում<sup>6</sup>: Առայժմ ոչ ոք հաստատ չգիտի, թե ինչպես են արժեքային հակասությունների և արժեքային երկընտրանքների վերաբերյալ քննարկումները կապված ՇԲ հետ: Ինչպես տարիներ առաջ նշել են Անեխարիոն և Ջեքոբսը. «...բարոյականության հանրային չափորոշիչը նույնպես շատ ավելի խստացել է... Նախկինում ընդունելի վարքագիծը...

---

5 Gjalte de Graaf, 2015, The Bright Future of Value Pluralism in Public Administration, in: Administration and Society, էջ. 1-9

6 Anne Peters, Conflict of Interest as a Cross-Cuttingting problem, in: Anne Peters/Lukas Handschin (eds.), 2012, Conflict of Interest in Global, Public and Private Governance, Cambridge, Cambridge University Press, էջ. 6

այժմ չի համարվում բարեվարքության չափորոշիչներին համապատասխանող, իսկ նախկինում բարեվարքության չափորոշիչներին չհամապատասխանող վարքագիծն այսօր համարվում է քրեական»<sup>7</sup>:

«Անցյալ երեսուն տարիների ընթացքում իսկապես ինչ-որ փոխակերպում է տեղի ունեցել ՇԲ մեր ընկալումներում: Իրականում երկու բան է տեղի ունեցել. մեկը՝ «բախման» մեր սահմանումներում, մյուսը՝ «շահի» մեր ընկալումներում: Այժմ մենք կարող ենք օբյեկտիվորեն սահմանել բախումը, բայց շահի մեր ընկալումն էապես սուբյեկտիվ է»<sup>8</sup>: «Մինչև 1960-ականների կեսը «մասնավոր» «շահի» տեսակը, որին անդրադառնում էին ՇԲ վերաբերյալ քննարկումներում, մեծապես վերաբերվում էին նյութական ոլորտին, ուստի՝ «օբյեկտիվ» էին<sup>9</sup>: Այժմ այն ստացել է

---

7 Frank Anechiarico/James B. Jacobs, 1996, The Pursuit of Absolute Integrity, University of Chicago Press, Chicago, էջ. 16.

8 Stark, Conflict of Interest in American Public Life, Harvard, Cambridge, 2000, էջ.4

9 “Նյութական շահը կոնկրետ է, արտաքին և տեսանելի անզեն աչքով”, Stark, Conflict of Interest, op cit., էջ.5

սուբյեկտիվ, գաղափարական և զգայական երանգներ: «Մենք հեռացել ենք օբյեկտիվ և սոսկ նյութական ընկալումից՝ մեր սահմանումներում ընդգրկելով տարատեսակ սուբյեկտիվ և հոգեբանական առանձնահատկություններ»<sup>10</sup>: Սահմանումների ընդլայնումը և ընկերներին ու այլ գործընկերների անմիջապես հայտարարագրելու պահանջն անմիջականորեն հակասում է այլ արժեքների, ինչպիսիք են, օրինակ, «անձնական կյանքի գաղտնիությունը» և «անձնական ազատությունը»:

ՇԲ ի հայտ է գալիս այնպիսի իրավիճակներում, երբ անձն ունի բազում դերեր, և կարելի է ասել, որ երկու գլխարկ է դնում: Մեծ մասամբ սա հանդիպում է օրենսդիր իշխանության ներկայացուցիչների պարագայում, որոնք կարող են իրականացնել մասնագիտական գործունեություն՝ խորհրդարանականի իրենց պաշտոններին զուգահեռ: Ընդհանուր առմամբ, եթե անհատներն ունեն մեկից ավելի պաշտոնական դեր, դժվար է դրանք տարանջատել:

Ուստի, ՇԲ-ն կարող է հանգեցնել «հանուն

---

10 Stark, Conflict of Interest, op cit, էջ. 203

մասնավոր շահի պետական պաշտոնի չարաշահման» և ունի անարդար վարքագծի ներուժ: Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության (ՏՀԶԿ) ուղենիշներում նշված է հետևյալ սահմանումը՝ «պետական ծառայողների պետական պարտականության և մասնավոր շահերի բախում (անհամապատասխանություն), որը ծագում է պետական ծառայողի մասնավոր հնարավորություններից բխող շահերից, որոնք կարող են ոչ պատշաճ կերպով ազդել նրա պաշտոնական լիազորությունների և պարտականությունների կատարման վրա»<sup>11</sup>:

Այս սահմանման օրինակներից մեկը վերաբերում է ԱՄՆ Նախագահ Թրամփին: 2017 թ. հունիսի 12-ին Կոլումբիայի շրջանը և Մերիլենդի Նահանգը իրավական հայց են ներկայացրել նրա դեմ: Դատական հայցում պնդումներ կային Նախագահի՝ ԱՄՆ Սահմանադրության երկու դրույթների խախտման վերաբերյալ, և փորձում էին

---

11 ՏՀԶԿ (2003թ.), Խորհրդի հանձնարարականը հանրային ծառայության ոլորտում շահերի բախման կառավարման ուղենիշների վերաբերյալ, 2003թ. հունիս, էջ 4 :

հստակեցնել՝ նա հավատարմորէն է ծառայում ամերիկյան ժողովրդին և զէրծ է միջազգային այլ դերակատարների հետ ֆինանսական և ոչ ֆինանսական կապերից: Նախագահ Թրամփն ամբողջ աշխարհում ունի և վերահսկում է հազարավոր բիզնեսներ, այդ թվում՝ հյուրանոցներ և այլ գույք: Յետևաբար, նա օգտագործում է նախագահի իր պաշտոնը՝ «ապահովելու հովանավորչություն իր բիզնեսների համար: Օտարերկրյա դիվանագետներն ու պետական այլ պաշտոնատար անձիք հստակ նշել են, որ պաշտպանյալի պաշտոնը մեծացնում է հավանականությունը, որ իրենք հաճախ են այցելւելու՝ ստուգելու համար նրա գույքն ու բիզնեսը» (Յայց, էջ 5-6):

Շահերի հնարավոր բախումը լուրջ հարց է առաջացնում՝ նախագահը հավատարմորէն է ծառայում, արդյոք, իր ժողովրդին, զէրծ է օտարերկրյա պետությունների, նրանց դեկավարների, առանձին նահանգների, Կոնգրեսի կամ դաշնային կառավարության այլ մարմինների տրամադրած ֆինանսական օժանդակության վնասակար ազդեցություններից: Դա երաշխավորում է, որ ամերիկացիները

ստիպված չեն գուշակել՝ օտար երկրներում իրենց որդիներին և դուստրերին հավանական մահի տանող հրամաններ արձակող նախագահը գործում է, արդյոք, ելնելով իր մասնավոր բիզնեսի շահերից: Նրանք ստիպված չեն գուշակել, թե կորցրել են, արդյոք, իրենք իրենց աշխատանքը առևտրային այնպիսի բանակցությունների արդյունքում, որտեղ նախագահն անձնական շահ ունի, և երբևէ կարիք չունեն կասկածելու, թե նախագահը կարճ է, արդյոք, բանակցել օտարերկրյա առաջնորդների հետ և հավատարմորեն ներկայացնել աշխարհի ամենահզոր ժողովրդավարական երկիրը՝ կաշկանդված չլինելով իր սեփական ընկերությունները վնասելու վախով: (Ջայց, էջ 2):

ՇԲ բազմաթիվ ընդհանրություններ ունի կոռուպցիայի և խարդախության հետ: Սակայն ՇԲ չպետք է շփոթել բարեվարքության այնպիսի խախտումների հետ, ինչպիսիք են կոռուպցիան և խարդախությունը<sup>12</sup>: Իրականում «շահերի բախում» հասկացությունը կոռուպցիայի, խարդախության և ոչ բարեվարքության

---

12 Leo Huberts, 2014, The Integrity of Governance, Palgrave Mc Millan, Basingstoke,

այլ տեսակների «սահմանագիծն» է: ՇԲ վերաբերում է սոցիալական և մասնագիտական գործունեության բազմաթիվ տեսակների և շահերի: Ի վերջո, ՇԲ կարող է ի հայտ գալ միշտ, և կարող են լինել տարբեր՝ անձնական վնասներ կրել խուսափելուց մինչև անձնական շահի հետապնդում: Իսկ եթե ՇԲ ոչ մի կապ չունի նյութական շահերի հետ, և եթե նույնիսկ անձնական շահերը դեր չեն խաղում: Այս դեպքերում ՇԲ վերածվում է երկընտրանքի, բայց ոչ բոլորովին քրեական գործողության ինչ-որ ձևի: Հետևաբար, անհրաժեշտ է նաև տարբերակել այն անձանց, որոնք գիտակցում են, որ իրենք ունեն ՇԲ, և և նրանք, ովքեր անտեղյակ են դրան: Սա նաև ցույց է տալիս, որ ՇԲ կանոններն ու քաղաքականությունները խախտող ոչ բոլոր մարդիկ են անտարբեր և չար:

## ՇՖ քաղաքականության նպատակներն ու խնդիրները

Ընդհանուր առմամբ, ՇՖ քաղաքականությունները չպետք է միայն լինեն ՇՖ կանխարգելման գործիք: Դրանք պետք է նաև՝

- ▶ մեծացնեն վստահությունը կառավարության նկատմամբ,
- ▶ ցուցադրեն ընտրված ներկայացուցիչների և պաշտոնատար անձանց բարեվարքության բարձր մակարդակը,
- ▶ կանխարգելեն շահերի բախման ի հայտ գալը, քանի որ պաշտոնական գործողությունները ենթակա կլինեն հանրային հսկողության,
- ▶ պետական պաշտոնավարումից հետ պահեն այնպիսի անձանց, որոնց անձնական ֆինանսական միջոցները ենթակա չեն հանրային հսկողության,
- ▶ հանրությանն ավելի մեծ հնարավորություն ընձեռեն պետական պաշտոնատար անձանց կատարողականի մասին դատելու՝ վերջինների արտաքին ֆինանսական շահերի լույսի ներքո:



Հաշվի առնելով ՇԲ քաղաքականությունների նպատակների և խնդիրների մեծ ցանկը՝ կարևորվում է այն հարցը, թե ՇԲ քաղաքականությունները կարճ թե, արդյոք, հասնել այդ նպատակներին: Այստեղ ամենաբարդը ՇԲ քաղաքականությունների և վստահության մակարդակների միջև կապն է:

ՇԲ հասկացությունը մեծապես կապված է վստահության ձևավորման հետ: ՇԲ քաղաքականությունների տարածման ամենակարևոր պատճառը «իշխանություն ունեցողների ինքնակամ հայտարարությունների» նկատմամբ վստահության բացակայությունն է<sup>13</sup>: Ընդհանուր առմամբ, ՇԲ քաղաքականություններն արտացոլում են անվստահության աճը պետական ծառայողների և «իշխանավորների» նկատմամբ: Դրա հետևանքով օրենսդիրները ավելի ու ավելի հաճախ են բախվում «պետական ծառայողների և կանոնակարգող մարմինների տարբեր դասերի համար «կանաչ», «նարնջագույն» և «կարմիր»

---

13 Susan Ackerman, Corruption and conflicts of interest, in: Jean Bernard Auby/Emmanuel Breen/ Thomas Perroud (Eds.), Corruption and Conflicts of Interest, op cit. էջ.6

իրավիճակների տիպաբանության մշակման»<sup>14</sup> դժվարին խնդրին: Հաճախ հստակ կապ կա ՇԲ վերահսկման և վստահության ձևավորման միջև: Որքան ցածր է վստահության մակարդակը, այնքան ավելի շատ է կանոնակարգվում ՇԲ: Սա կրկին ցույց է տալիս, թե ինչպես է ՇԲ կապված ազգային համատեքստին: «Կառավարության նկատմամբ հանրային վստահության մակարդակը (...) ազդում է օրենսդրության ընտրության վրա»<sup>15</sup>: Որպես այդպիսին՝ ՇԲ կանոնները գործիքներ են, որոնք մշակվել են տվյալ խմբում առկա հավանական անվստահության և ՇԲ պատճառով<sup>16</sup>, այսինքն՝ իրազեկում են, որ մարդիկ չեն կարող վստահել միմյանց, «ուստի երկարաժամկետ համագործակցային և վստահության արժանի փոխհարաբերությունների ձևավորումը կարող է դժվար լինել»<sup>17</sup>:

---

14 Auby/Emmanuel Breen/Thomas Perroud, Corruption and Conflicts of Interest, op cit, էջ. XV

15 Auby/Emmanuel Breen/Thomas Perroud, Corruption and Conflicts of Interest, op cit, էջ. XIX

16 Marshall Schminke (eds) (2010), Managerial Ethics, Routledge, New York, էջ. 121

17 Schminke, Managerial Ethics, op cit, էջ. 121

Քանի որ ՇԲ քաղաքականություններն իրենց եւոթամբ անվտանգության քաղաքականություններ են, այնուամենայնիվ պարզ չէ, թե ինչպես կարող են դրանք նպաստել ընտրված ներկայացուցիչների և պետական կառավարման մարմինների նկատմամբ վստահության ավելացմանը: Որքան ավելի շատ կանոններ և չափորոշիչներ են ներդրվում, այնքան ավելի հաճախ կարող են խախտվել դրանք: Հետևաբար, լրատվամիջոցները և հասարակությունը կարող են սա մեկնաբանել որպես էթիկայի չափորոշիչների անկման նշան: «Այսպիսով, նախկինում կանոններին համապատասխանող վարքագծի որպես բարեվարքության չափորոշիչներին անհամապատասխան հռչակելը, բարեվարքության դրսևորումներն ավելացնելու փոխարեն ավելացնում է սկանդալների և բարեվարքության չափորոշիչներին չհամապատասխանող վարքի դեպքերը՝ դրանով ստեղծելով տպավորություն, որ առհասարակ պետական պաշտոնատար անձանց վարքը չի համապատասխանում բարեվարքության սահմանված չափորոշիչներին: Սակայն բարեվարքության ավելի բարձր չափորոշիչներն ընդհանուր առմամբ հանգեցնում են ավելի էթիկական պետական

ծառայության»<sup>18</sup>: Հետևաբար, հստակ կապ կա ՇԲ կանոնակարգման և հանրային վստահության ձևավորման միջև: Որքան ավելի ցածր է վստահության մակարդակը պետական կառավարման մարմինների նկատմամբ, այնքան ավելի մեծ է ՇԲ մանրամասն կանոններով կառավարելու միտումը:

Քննադատները, ինչպես Նյուվենբուրգը<sup>19</sup> (ևսև Անեխիարիկոն և Ջաքոբսը<sup>20</sup>, Մաքենզին<sup>21</sup> և Սթարքը<sup>22</sup>) ակնդումեն, որ եթե կայի ավելի մեծ թվով կանոններն ամենաճիշտ լուծումը չեն հանրային վստահության նվազման և բարեվարքության հարցերի համար, ընդհակառակը՝ դրանք կարող են պետական մարմինների և քաղաքական

---

18 Nathalie Behncke, N. (2005), “Ethics as Apple Pie: The arms race of ethical standards in congressional and presidential campaigns”, EGPA-Paper, “Ethics and Integrity of Governance: A transatlantic dialogue”, Leuven, June 2005, էջ.8

19 Paul Nieuwenburg, 2007, The Integrity Paradox, in: Public Integrity, 2007, Vol. 9, No. 3

20 Annechiarico/Jacobs, The Pursuit of Absolute Integrity, op cit

21 G. S. Mackenzie, Scandal proof: Do ethics laws make government better? Brookings Institution, Washington D.C., 2002

22 Stark, Conflict of interest, op cit.

կազմակերպությունների նկատմամբ ավելի մեծ ցիկիզմ առաջացնել: Քննադատները պնդում են նաև, որ Էթիկայի կանոնակարգերի տարածումը և ավելի շատ ու ավելի լավ (ՇԲ) կանոնների անհրաժեշտության մասին հանրային քննարկումների ավելացումը չեն նպաստել կառավարության նկատմամբ հանրային վստահության մեծացմանը, այլ հանգեցրել են հակառակ արդյունքի: «Էթիկայի կանոնակարգերի և բարեվարքության ջատագովների թվի աճն հանգեցրել են ավելի շատ քննությունների և հետապնդումների ... Ինչպիսի ձեռքբերումներ էլ ունենան Էթիկայի նոր կանոնակարգերը ... դրանք շատ քիչ բան են արել պետական պաշտոնատար անձանց բարեվարքության վերաբերյալ հրապարակայնության և հանրային շահարկումների կրճատման առումով»<sup>23</sup>:

Դրանք ցույց են տալիս, որ կանոնակարգերի ընդլայնումն ու ավելի շատ և ավելի լավ ՇԲ կանոններ ունենալու վերաբերյալ հանրային քննարկումների ավելացումը չեն նպաստել կառավարության նկատմամբ վստահության մեծացմանը: «Չնայած կանոնների և կա-

23 Mackenzie, op cit, էջ. 112.

նոնակարգերի թվի ավելացմանը, քաղաքական գործիչները շարունակում են բարեվարքության բարձր չափորոշիչների՝ ձայներ հավաքելու համար: Չետևաբար, քաղաքական գործիչները սովորաբար բարեվարքության հարցերը շրջանառում են սեփական քաղաքական խմբի (կուսակցության) նկատմամբ հանրային վստահության անկման պատճառով: Իսկ հանրային վստահության մեծացման մտադրությունը հազվադեպ է ի կատար ածվում իրականում»<sup>24</sup> (Ռոզենսոն, 2006 թ., 137):

Բարեվարքության կանոնակարգող քաղաքականություններն այսօր ժողովրդայնություն են վայելում: Չետևաբար, ավելի շատ կանոններին ու չափորոշիչներին դեմ լինելը վտանգավոր է քաղաքական տեսանկյունից և կարող է նաև լինել հակասական և անարդյունավետ: Մյուս կողմից՝ բարեվարքության քաղաքականություններն աստիճանաբար ավելի ու ավելի են քաղաքականացվում: Քաղաքական գործիչները կարող են վստահ լինել, որ քաղաքացիները ծափահարելու են նոր նախաձեռնությունների կոչերին, քանի որ դրանք արտացոլում են եվրոպական հասարա-

24 Rosenson, 2006, op cit, էջ. 137

կոթյուններում լայնորեն տարածված այն ընկալումը, թե կոռուպցիայի և ՇԲ մակարդակն աճում է, և անհրաժեշտ է ինչ-որ բան անել: Պետական պաշտոնատար անձի տեսակետից (նույնիսկ ընտրված ներկայացուցչի, օրենսդրի կամ նախարարի) վնասակար է դեմ լինել էթիկայի նոր կամ նույնիսկ առավել բարձր չափորոշիչներին: Փաստորեն, էթիկայի ավելի բարձր չափորոշիչներ ունենալու կոչերը բազմաթիվ երկրներում ավելի ու ավելի շատ են դառնում ընտրարշավի առարկա:

Այս զարգացումների բացասական կողմն այն է, որ էթիկան՝ որպես հանրային քաղաքականության խնդիր, շահարկվում է որպես բարոյական պիտակ: Ավելի ու ավելի մեծ թվով քաղաքական գործիչներ են օգտագործում «ոչ բարեվարքության համար մեղադրանքները որպես քաղաքական գենք...»<sup>25</sup>: էթիկայի կանոնները մասնավորապես միջոցներ են, որոնք քաղաքական գործիչներն օգտագործում են՝ իրենց մրցակիցների վրա հարձակվելու և

---

25 Williams, *The Ethics Eruption: Sources and Catalysts*, in: Saint-Martin/Thompson, *Public Ethics and Governance*, op cit, էջ.41

Նրանց վարկաբեկելու համար: Հետևաբար, եթիկան աստիճանաբար օգտագործվում է որպես մի բարոյական գործիք՝ քաղաքական մրցակիցներին դատապարտելու համար: Այդուհանդերձ, այս խնդրի լուծումը հանրային վստահության մեծացման նպատակով ՇԲ կանոններից և քաղաքականություններից հրաժարումը չէ: Իրականում դրանցից հրաժարումը, ամենայն հավանականությամբ, չի բարելավելու իրավիճակը վստահության ցածր մակարդակ գրանցած երկրներում:

### Տարածքային և տեղական իշխանությունների առջև ծառայած մարտահրավերների յուրահատկությունները

Բոլոր երկրներն ընդունում են, որ տեղական իշխանությունները շատ խոցելի են ՇԲ իմաստով, քանի որ դրանք հաճախ են պատասխանատու որոշումների կայացման և ծառայությունների մատուցման համար այնպիսի ոլորտներում, որոնք հայտնի են կոռուպցիայի նկատմամբ իրենց խոցելիությամբ (քաղաքաշինություն, կառուցապատում, սոցիալական ծառայություններ և արտոնագրում): Քաղաքացիների հետ առավել ուղղակի և



հաճախակի փոխհարաբերությունները գայթակղիչ են տեղական ընտրված ներկայացուցիչների և համայնքային ծառայողների բարեվարքության փորձաքննության իմաստով: Այսինքն՝ տեղական ընտրված ներկայացուցիչների և համայնքային ծառայողների բարեվարքության համար լրացուցիչ զգոնություն է անհրաժեշտ (Զլիթգաարդ, Մաքլին-Աբարոա և Փարիս, 2000 թ.):

Եվրոպայում դեռևս չի իրականացվել ռեգիոնալ մակարդակում կիրառվող կանոնների, քաղաքականությունների և գործիքների համալիր ուսումնասիրություն, մինչդեռ ԱՄՆ-ում Պետական օրենսդիրների ազգային համաժողովը համեմատական տվյալներ է տրամադրում երկրի բոլոր նահանգներում ՇԲ վերաբերյալ<sup>26</sup>: Եվրոպայում համալիր տվյալներ դեռևս չեն հավաքագրվում, իսկ ՇԲ ոլորտում առկա մոտեցումները տարատեսակ են: Բարեվարքության տեղական համակարգերի ստեղծման համար պահանջվում են տարածքային և տեղական մարմիններ, քաղաքականություններ և գործիքներ, որոնք կնպաստեն տվյալ

---

26 <http://www.ncsl.org/research/ethics/50-state-table-conflict-of-interest-definitions.aspx>

տարածքի կամ տեղական ինքնակառավարման մարմնի բարեվարքությանը: Բարեվարքության համակարգի հեռանկարի հիմնական բնորոշ գիծն այն է, որ ընդգծվում են այն տարրերը և պայմանները, որոնք կարևոր են տեղական ինքնակառավարման բարեվարքության համար: Ի տարբերություն կազմակերպություններում էթիկայի կառավարման առավել տարածված հայեցակարգի՝ բարեվարքության տեղական համակարգերը ներառում են թե՛ կազմակերպություններում էթիկայի կառավարման ջանքեր և թե՛ արտաքին բարեվարքության երաշխավորների (օրինակ՝ արտաքին ֆինանսական աուդիտորներ, օմբուդսմեն և ոստիկանական ու արդարադատության համակարգեր):

«Բարեվարքության համակարգ» եզրույթն ավելի ու ավելի շատ է կիրառվում, քանի որ ազգային բարեվարքության համակարգերը գոյություն են ունեցել ավելի քան մեկ տասնամյակ և լավ ընկալելի են (Փոուլի, 2000 թ.): Ազգային բարեվարքության համակարգը կարելի է պատկերացնել ինչպես հունական տաճար՝ 11 սյուներով՝ օրենսդրություն, վերահսկիչ գործակալություններ և լրատվամիջոցներ, որոնք հենված են հանրային իրազեկության և

հասարակության արժեքների վրա: Ազգային բարեվարքության համակարգերը նաև օգտագործվել են՝ քարտեզագրելու երկրների բարեվարքությունն ամբողջ աշխարհում»<sup>27</sup>: Բարեվարքության տեղական համակարգերը շատ կարևոր են տեղական իշանությունների բարեվարքության և ընդհանրապես կառավարության նկատմամբ հանրային վստահության համար (Նյուվենբուրգ, 2007 թ.):

Բարեվարքության համակարգերի համեմատությունը հնարավոր դարձնելու համար անհրաժեշտ է համապատասխան շրջանակ: Այդպիսի հայեցակարգային գործիքը պետք է լինի ընդգրկուն (օրինակ՝ ստուգացանկերի միջոցով), բայցև պետք է ներառի կարևոր համարվող որոշակի միջոցառումներ և գործելակերպեր: Յոնեսթրան և Քեփթայնը բարեվարքության քաղաքականությունների ինստիտուցիոնալացումը սահմանում են որպես մի գործընթաց, որտեղ բարեվարքության հավակնությունները օժանդակ կառույցնե-

---

27 Leo Huberts & Frederick Six, 2012. Local Integrity Systems, Towards a Framework for Comparative Analysis and assessment. Public integrity, Vol. 14, Issue 2, էջ. 152.

րի և մասնագիտացված գործակալությունների օգնությամբ փոխակերպվում են ակնկալվող արդյունքների՝ գործընթացների պաշտոնակա-նացմամբ՝ տվյալ համատեքստում<sup>28</sup>: «Մեր օրերում կարծես թե չկա գիտելիքների և փորձի պակաս՝ կապված բարեվարքության քաղաքականությունների բովանդակության և միջոցների ու գործիքների հետ, որ կարող են որդեգրել կազմակերպությունները»: Սա-կայն բարեվարքության կազմակերպական կողմերը, այն ձևը, որով բարեվարքությունը պետք է ինստիտուցիոնալացվի կազմակերպու-թյունների ներսում, անտեսվել են:

Շատ ռեգիոնալ իշխանություններ կենտ-րոնանում են օրենսդրության, կանոնների, չափորոշիչների և կանոնակարգերի վրա: Սակայն պետություններն աստիճանաբար ընդունում են, որ ՇԲ արդյունավետ կառավար-ման համար պահանջվում է համապարփակ քաղաքականություն, որը ենթադրում է ոչ միայն արդյունավետ կանխարգելիչ և պատժիչ իրավական միջոցների ներդրում,

---

28 Alain Hoekstra, & M. Kaptein, 2012. The Institu-tionalization of Integrity in Local Government. Public integrity, Vol. 15, Issue 1, էջ 5-28

այլև ուղղորդում, կանխարգելում, արժեքահեն մոտեցումներ, խթաններ, բարեվարքության մշակույթ, մշտադիտարկում, առաջնորդություն և իրազեկության բարձրացման գործիքներ: Պատշաճ վարքագծի համար անհրաժեշտ է բարեվարքությանը նպաստող ինստիտուցիոնալ միջավայր, քանզի մեկը պայմանավորված է մյուսով: Ինչ վերաբերում է բարեվարքության տեղական համակարգերի լավագույն օրինակներին Յուլբերտսը (2014 թ.)<sup>29</sup> քննարկում է Յոնկ Կոնգի Կոռուպցիայի դեմ պայքարի անկախ հանձնաժողովը (ICAC) և Ամստերդամի ու Յամբուրգի Բարեվարքության բյուրոները: Բարեվարքության հիմնահարցերի վերաբերյալ տեղեկատվություն կարելի է ստանալ Բրեմեն քաղաքի և Zentrale Antikorruptionsstelle (ZAKS)-ի ինտերնետային կայքում (<http://www.zaks.bremen.de/>):

Շատ ավելի դժվար է խրախուսել բարեվարքությունը, եթե գործադիր և դատական իշխանության թևերի միջև լիազորությունների տարանջատումը հստակ չէ, քան այն համակարգերում, որտեղ կա լիազորությունների

---

29 Huberts, The Integrity of Governance, op cit, էջ 187

հստակ բաժանում: Քաղաքական և մասնավոր հատվածների միջև սերտ կապերը զգայուն են և դառնում են ՇԲ պատճառ: Այս երկու հատվածների միջև շփումների մեծացման պայմաններում մասնավոր-պետական գործընկերության միտումների ավելացման պատճառով շատ ավելի հաճախակի են դառնում ՇԲ իրավիճակները: Այս խնդիրը կարող է ավելի մեծ լինել փոքր երկրներում կամ այնպիսի ինստիտուցիոնալ համատեքստերում, որտեղ մարդիկ ունեն սերտ անձնական կապեր, և որտեղ «միկրոքաղաքականությունը» (Լոյբերգեր) կարևոր դեր է խաղում: Էստոնիայի դեպքի ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, թե ինչ կապ ունի ՇԲ երկրի չափերի հետ:

## ԵՐԿՐԻ ՉԱՓԵՐԸ ԵՎ ԿԱՊԸ ՇՐ ՅԵՏ. ԷՍՏՈՆԻԱՅԻ ՕՐԻՆԱԿԸ

1,3 միլիոնից քիչ բնակչությամբ Էստոնիան Եվրոպայի ամենափոքր երկրներից է: Բնակչության թիվն ազդում է պետական ոլորտում ՇՐ վրա: Սա չի նշանակում, որ Էստոնիան ունի ՇՐ բարձր մակարդակ՝ պարզապես իր չափերի պատճառով (իրականում այն կոռուպցիայի, խարդախության և ՇՐ հարաբերականորեն ցածր մակարդակ ունի): Այդուհանդերձ, երկրի չափերը կապ ունեն ՇՐ հետ: Նախ այն պատճառով, որ փոքրաթիվ դերակատարներ են աշխատում վարչական համակարգում: Սա նշանակում է, որ մարդիկ ճանաչում են միմյանց (անձնապես), որի հետևանքով որոշումների կայացման և հաղորդակցության համակարգերը պակաս պաշտոնականացված են և անանուն՝ ավելի մեծ չափի վարչական համակարգերի համեմատությամբ: Այսպիսով, փաստը, որ պետական ծառայության մեջ ներգրավված աշխատուժը փոքր է, կարող է դրական (կողմնակի ազդեցություններ դերակատարների սոցիալական վերահսկման ավելի շատ հնարավորություններով) և կամ բացասական ազդեցություն ունենալ՝ ցանցեր

և անձնական կապեր ստեղծելու ընդլայնված հնարավորությունների պատճառով, որոնք առավել դժվարացնում են խիստ պաշտոնականացված որոշումների կայացման ընթացակարգերի և գործընթացների կիրառումը:

Մեկ այլ խնդիր էլ պետական ծառայության համակարգից կադրերի մեծ հոսունությունն է: Հոսունությունը հանգեցնում պետական և մասնավոր հատվածների միջև կադրերի շրջանառությանը, ոյուրին դարձնում կոռուպցիան և թուլացնում ինստիտուցիոնալ գիտելիքների պահպանումը: Սա նույնպես կարող է նպաստել ՇԲ ի հայտ գալուն:

Այս օրինակի ուսումնասիրությամբ պարզ է դառնում, որ ՇԲ հարցում կենտրոնացված մոտեցումների ավանդական կիզակետն արմատական փոփոխությունների կարիք ունի: Ապագայում ՇԲ կառավարման համար անհրաժեշտ է վերևից ներքև և ներքևից վերև մոտեցումների շատավելիավ գուզորդում ուշատ ավելի մեծ կենտրոնացում ինստիտուցիոնալ հարցերի (ինչպիսին բարեվարքության



տեղական կուռ համակարգն է) և ավելի լավ աջակցության ու «փափուկ գործիքների» կիրառման, օրինակ՝ բարեվարքության առաջնորդության ոլորտում ներդրումների վրա:

### ՇԲ քաղաքականությունների և կանոնների բովանդակությունը

Երկար ժամանակ ՇԲ քաղաքականությունները պայմանավորված էին ներդրումներով: Ընտրված ներկայացուցիչներն առավել սևեռվում էին մեծ թվով կանոնների և կանոնակարգերի ընդունման, ավելի քիչ՝ իրականացման և կիրառման քաղաքականությունների վրա: 1980-ականներին Թրանսփերենսի ինթերնեյշնլն առաջին մարմինն էր, որը հանրայնացրեց «ենթակառուցվածքների էթիկա» և «ռեժիմների էթիկա» հասկացությունները: Սա արձագանք էր ոլորտում առկա «կիրարկման բացին»: Այնուհետև միջազգային կազմակերպությունները, ինչպես՝ ՏՀԶԿ-ն, ԵԽ-ն և ԵՄ-ն, սկսեցին ընդունել կարևոր գործիքակազմեր, ուղեցույցներ և ՇԲ կիրառական ձեռնարկներ որոշումներ կայացնողների և պետական պաշտոնատար անձանց համար: Տարածում գտան ավելի լավ «էթի-

կական առաջնորդության»<sup>30</sup> և բարեվարքության քաղաքականությունների ինստիտուցիոնալացման<sup>31</sup> պահանջները:

Գրականության ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ երկրների մեծ մասն անդրադառնում է հետևյալ հարցերին՝

- ▶ ինչին է անհրաժեշտ անդրադառնալ: ՇԲ խնդիրները փաստացի կարելի է բաժանել չորս խմբի, մասնավորապես՝ ա. ՇԲ, որը վերաբերվում է պաշտոնական գործունեությանը (պաշտոնին առնչվող գործունեություն), բ. ՇԲ՝ կապված քաղաքական գործունեության հետ (օրինակ՝ եթե պաշտոնավարողը մտադիր է առաջադրվել ընտրությունների ժամանակ), գ. այլ գործունեության

---

30 Karin Lasthuizen, 2008, *Leading to Integrity: Empirical Research into the effects of Leadership on Ethics and Integrity*. Amsterdam: University of Amsterdam

31 Alain Hoekstra, 2016, *Institutionalizing Integrity Management: Challenges and Solutions in Times of Financial Crises and Austerity Measures*. In: Lawton, A., Z. van der Wal and L.W.J.C. Huberts (Eds.) (2016), *The Routledge Companion to Ethics and Public Service Organizations*

(օրինակ՝ այլ հանրային գործառույթներ, բարեգործություն և այլն), դ. ֆինանսական շահերին:

- ▶ Ո՞ր պահին է անհրաժեշտ անդադառնալ ՇԲ: Սա վերաբերում է նախքան պաշտոնի ստանձնումը (նախքան պաշտոնավարում), պաշտոնավարման ընթացքին (պաշտոնում եղած ժամանակ) և պետական պաշտոնը թողնելուց (պաշտոնաթող լինելուց) հետո ընկած ժամանակահատվածներին:
- ▶ Ու՞մ վրա է դա անդադառնում: Եթիկայի կանոնները հիմնականում կենտրոնանում են պաշտոնատար անձանց վրա: Սակայն ՇԲ մի շարք հնարավոր իրավիճակներ նաև ներառում են պաշտոնատար անձի ընտանիքը կամ այլ հարաբերություններ (օրինակ՝ զուգընկերներ, ընկերներ և նախքան պաշտոնավարումն ունեցած մասնագիտական կապեր):
- ▶ Ինչպե՞ս է հնարավոր ապահովել համապատասխանությունը կանոններին: Եթիկայի կանոնները սովորաբար ներառում

են դրույթներ ՇԲ կանխարգելման (օրինակ՝ ուսուցման միջոցով), ներքին կանոնակարգման (այսինքն՝ գրասենյակի ներսում), արտաքին կիրառության (այսինքն՝ արտաքին մարմիններին հաշվետվությունների ներկայացման) և պատժամիջոցների (այսինքն՝ ոչ բարեվարքության հետևանքների) վերաբերյալ:

Միևնույն ժամանակ, շատ երկրներ ՇԲ քաղաքականությունների կանոնակարգումից շեշտը տեղափոխել են դեպի ՇԲ կառավարում և վերևից ներքև մոտեցումից՝ դեպի ավելի բարդ ու արժեքահեն մոտեցումներ՝ ներառյալ կրթություն, վերապատրաստում, թափանցիկության պահանջներ և ավելի արդյունավետ մշտադիտարկման համակարգեր: Հետևաբար, ժամանակակից ՇԲ համակարգերն այլևս հիմնված չեն զուտ օրենքի, կիրառման և սխալների համար պատիժների սահմանման վրա, դրանք ուղղորդված են ՇԲ կանխարգելմանը և պատշաճ վարքագծի խթանմանը՝ ուղղորդման և կողմնորոշման միջոցներով, ինչպիսիք են վերապատրաստումը և վարքագծի կանոնակարգերի ներդրումը: Հետևաբար, այժմ բոլոր երկրներն առաջարկում են գործիքների մեծ

ընտրանի ոչ բարեվարքության և ՇԲ-ի դեմ պայքարում: Օրինակ՝ Նորվեգիայում «կոշտ միջոցների» փոխարեն կոռուպցիայի դեմ պայքարում կարևոր դեր են խաղում բողոքարկման մեխանիզմները և ազդարարման վերաբերյալ քաղաքականությունները:

Երկրներն սկսել են ներդրումներ կատարել ՇԲ քաղաքականության ինստիտուցիոնալացման և իրականացման ոլորտում: Բազմաթիվ դեպքերում նաև տարածքային և տեղական իշխանություններն են սկսել ինստիտուցիոնալացնել ՇԲ ենթակառուցվածքները: Այնուամենայնիվ, դեռևս շատ քիչ տվյալներ կան ՇԲ քաղաքականությունների արդյունքների և ազդեցությունների վերաբերյալ: Դեպքերի մեծ մասում տարածքային և տեղական իշխանություններն իրենք էլ չունեն տվյալներ կամ համապարփակ վերահսկողություն էթիկայի քաղաքականությունների կանոնակարգման, կառավարման և արդյունավետության վերաբերյալ՝ կապված կողմնակի աշխատանքի, հետաշխատանքային շրջանի, ընծաների ստացման, կազմակերպության միջոցների և տվյալների օգտագործման վերաբերյալ կանոնակարգերի և քաղաքականությունների արդյու-

Նավետության հետ: Կամ չունեն տվյալներ, թե արդյունավետ են, արդյոք, կանոններն ու ընթացակարգերը ՇԲ մասին հայտարարման, ազդարարման, շահերի հնարավոր բախման մասին ազդարարումների ներկայացման և այլնի առումով:

Ապացույցների այսպիսի պակասը քաղաքականություն մշակողների համար նշանակում է, որ անհրաժեշտ է անդրադառնալ որոշակի մարտահրավերների: Նախ՝ նրանք պետք է հարցադրում կատարեն, թե որոշ ՇԲ այնքան վնասակար են, արդյոք, որ պետք է քրեականացվեն նույնիսկ այն դեպքերում, երբ դրանք չեն հասնում խարդախության կամ կոռուպցիայի: Երկրորդ՝ պետությունը ստեղծել է, արդյոք, *ex ante* արգելքների և *ex post* պատիժների ճիշտ համադրություն: Երրորդ՝ պետական և մասնավոր շահերի հանդուրժելի համադրման և արգելված իրավիճակների կամ վարքագծի միջև հստակ գիծ անցկացնելու անհրաժեշտությունը<sup>32</sup>:

---

32 Yseult Marique, Integrity in English and French public contracts: Changing administrative cultures?, Auby/Breen/Perroud, էջ.85

Տարբեր կարծիքներ գոյություն ունեն կապված (պարտադիր իրավական ուժ ունեցող) գործիքների ճիշտ նախագծման, թափանցիկության և հաշվետվողականության անհրաժեշտության (կամ սահմանների), «փափուկ գործիքների» և արժեքահեն մոտեցումների ու որոշակի գործընթացների և արդյունավետ ընթացակարգերի շուրջ տարբեր կարծիքների վերաբերյալ: Վերջինը հնարավոր է գնահատել, եթե միայն գործիքները կիրառվում են, փորձաքննվում և իրականացվում: Գործիքները հաճախ կարծես առավել արդյունավետ են համարվում, երբ դրանք առկա են, հայտնի են և կիրառվում են վարչարարության ներսում: Օրինակ՝ ավելի նոր «փափուկ գործիքները» հաճախ համարվում են պակաս արդյունավետ պարզապես այն պատճառով, որ դրանք նաև քիչ են հայտնի: Հաճախ որևէ գործիքի արդյունավետության վերաբերյալ դրական ընկալումները կարող են մեծանալ, եթե տվյալ գործիքը կիրառվում է գործնականում: Օրինակ՝ եթե առաջարկվում է ՇԲ վերաբերյալ էթիկայի ուսուցում, ապա այն նաև համարվում է ավելի արդյունավետ: Եթե գնահատվում են ռիսկերը, ապա դրա արդյունավետությունը համարվում է շատ ավելի բարձր, քանի որ այս

գործիքի արդյունավետությունը դիտարկվում է միայն տեսականորեն<sup>33</sup>:

Անհրաժեշտ է նաև նշել, որ դատողությունն այն մասին՝ գործիքներն արդյունավետ են, արդյոք, թե՞ ոչ, մեծապես կախված է հարցվողների խմբից և ինստիտուցիոնալ մշակույթից: Օրինակ՝ քաղաքական գործիչները գործիքների արդյունավետության մասին դատում են ոչ այնպես, ինչպես վարչարարները. ոստիկանության վարչակազմը կարող է ունենալ այլ տեսանկյուն, իսկ նախարարության վարչակազմը՝ այլ: Այազայում կարևոր է ավելի մանրամասնորեն սահմանել տարբեր գործիքների և քաղաքականությունների ազդեցությունները տարբեր համատեքստերում: Միայն այդ կերպ հնարավոր կլինի առաջընթաց գրանցել՝ պատասխանելու համար այն հարցին, թե էթիկայի քաղաքականություններն ու գործիքներն արդյունավետ են, արդյոք, թե ոչ: Յետևաբար, մենք առաջարկում ենք շարունակական աշխատանք, քանի որ միայն դա հնարավորություն կտա կատարելու ճշգրիտ վերլուծություն՝ հասկանալու

---

33 J.H.J. Van den Heuvel et al., 2010, Integriteit van het lokaalbestuur, Boom, էջ 96-97



տարբեր գործիքների արդյունավետությունը տարբեր համատեքստերում և նպաստելու առավել ռացիոնալ և ոչ գաղափարական քննարկումներին:

### ԿԻՐԱՌՄԱՆ (ԱՆ)ԱՐԴՅՈՒՆԱԿԵՏ ԳՈՐԾԻՔՆԵՐ. ՆՈՐԱՐԱՐՈՒԹՅԱՆ ԱՆՅՐԱԺԵՇՏՈՒԹՅՈՒՆԸ

Մեթոդների և գործիքների քննարկում.  
(ան)արդյունավետ են, արդյոք, դրանք

ՇԲ վերաբերյալ քաղաքականությունների արդյունավետ իրականացման նախապայմանը արդյունավետ գործիքների կամ միջոցների ընտրությունն է և նախագծումը: Որպեսզի ՇԲ քաղաքականության գործիքները հաջողեն, շահակիր կողմերը (քաղաքական գործիչները, քաղաքացիական ծառայողներ, քաղաքացիներ և այլն) պետք է կատարեն դրանց պահանջները:

Որոշ երկներում դա ավելի դյուրին է, եթե որոշումների կայացման գործընթացներն ավելի շատ են հիմնված համաձայնության վրա, իսկ պետական կառավարման մարմինների

Նկատմամբ վստահության մակարդակը բարձր է: Այդ դեպքերում կառավարությունը կարող է կիրառել հարաբերականորեն «փափուկ գործիքներ», օրինակ, կամավոր համաձայնություններ, կանոնակարգեր կամ ուղեցույցներ: Ինչպես այլուր, անվստահության բարձր մակարդակ, որոշումների կայացման կոնֆլիկտային մշակույթ և կոռուպցիայի բարձր մակարդակ ունեցող երկրները ՇԲ ոլորտում նաև ունեն ավելի մեծ թվով պարտադիր իրավական ուժ ունեցող և մանրակրկիտ կանոններ, մինչդեռ սա այդքան էլ բնորոշ չէ «վստահության բարձր մակարդակ» ունեցող երկրներին, օրինակ, Սկանդինավյան պետություններին: Այսպիսով, ՇԲ ոլորտում միջոցների արդյունավետությունը կախված չէ միայն գործիքների ընտրությունից (վերևից ներքև, վարչահրամայական և վերահսկողական, պարտադիր իրավական ուժ ունեցող, պատժամիջոցներ), այն պայմանավորված է նաև ազգային համատեքստով և մշակույթով: «Կառավարության նկատմամբ հանրային վստահության մակարդակով և երկրի չափերով է պայմանավորված բաժանարար այն գծի անցկացումը, որով մի կողմից՝ ՇԲ որոշ դրսևորումներ կհամարվեն ապօրինի, իսկ

մյուս կողմից՝ հայտարարագրումը կհամարվի բավարար: Եթե վստահության մակարդակը բարձր է, քաղաքացիները կարող են պատրաստակամորեն ընդունել մի կանոն, որը թույլ է տալիս որևէ գործակալության ղեկավարի աշխատանքի վերցնել իր մերձավորներին, եթե այդ կապի մասին նախապես հայտարարվել է: Եթե հանրությունը կասկածամտորեն է վերաբերվում կառավարությանը, ապա կարող է անհրաժեշտ լինել սահմանել ազգականներին աշխատանքի վերցնելն արգելող կանոն սահմանել»<sup>34</sup>:

Սովորաբար կառավարություններն իրենց տրամադրության տակ ունենում են գործիքների մեծ ընտրություն: Սույն ուսումնասիրության մեջ մենք դասակարգել ենք այդ գործիքները՝ ըստ խմբերի, օրինակ, տնտեսական գործիքներ, իրավական գործիքներ, համոզող գործիքներ, կառավարման գործիքներ և այլն: Կյլ դասակարգումներով տարբերակվում են «բլիթի և մորակի» կամ «փափուկ և կոշտ օրենքի» մոտեցումները:

---

34 Richard E. Messick, Policy considerations when drafting conflict of interest legislation, in: Jean-Bernard Auby et al., Corruption and Conflict of Interest, op cit, էջ. 115

Այսօր ՇԲ ոլորտում շարունակվում են գործիքների ճիշտ ընտրության դրական և բացասական կողմերի վերաբերյալ քննարկումները: Առայժմ կարծես թե ՇԲ քաղաքականությունների վերաբերյալ աճող հետաքրքրությունն անպայմանորեն ավելի մեծ հստակություն և համաձայնություն չի ստեղծել տարբեր համատեքստերում ՇԲ քաղաքականությունների արդյունավետության, ինստիտուցիոնալ համատեքստին հարմար քաղաքականության գործիքների ճիշտ ընտրության և այն հարցի շուրջ, թե ինչպիսի խթաններ, պարզակներ կամ պատժամիջոցներն են առավել արդյունավետ որոշակի իրավիճակներում: Օրինակ՝ չնայած որոշ փորձագետներ կոչ են անում, որ Էթիկայի ոլորտում անհրաժեշտ են ավելի շատ վարքագծային մոտեցումներ և ավելի շատ «մղումներ», մյուսները կարծում են, որ վերահսկողության և մշտադիտարկման առկա մակարդակն անգամ բավարար չէ: Ոմանք կրկին մատնացույց են անում, որ ավելի շատ ներքին խթաններ պետք է լինեն՝ լավ վարվելու համար, և նախազգուշացնում են, որ չպետք է չափից շատ սևեռվել ստիպողական մոտեցումների վրա: Մյուսներն էլ կասկածում են, որ արժեքահեն մոտեցումները և «փափուկ

գործիքները» արդյունավետ կլինեն:

Սակայն կան ապացույցներ, որ կարևոր է կազմակերպությունների ընդհանուր միջավայրը և կապը ինստիտուցիոնալ արդարադատության<sup>35</sup> ու ղեկավարների բարեվարքության և աշխատակիցների վարքագծի միջև: Չնայած այն տեսակետին, թե առանձին դեպքերում բարեվարքությունը չի կարելի սովորեցնել, կազմակերպությունները կարող են ստեղծել կառույցներ, գործընթացներ և ռազմավարություններ՝ նման վարքագծի խրախուսման և աջակցման նպատակով: Այստեղ ուշադրությունն անհատ աշխատակիցներից տեղափոխվում է ինստիտուցիոնալ կուռ կառուցվածքներ և բարեվարքության հետևողական կառավարման համակարգեր նախաձգելու հնարավորության վրա: Մեր օրերում գիտնականները հիմ-

35 Տե՛ս՝ Treviño, L. K. 1990. A cultural perspective on changing and developing organizational ethics. *Research in Organizational Change and Development*, 4: 195-230; Treviño, L. K., Hartman, L. P., & Brown, M. 2000. Moral person and moral manager: How executive develop a reputation for ethical leadership. *California Management Review*, 42: էջ 128-132; Russel Cropanzano/Jorgan H. Stein/Thierry Nadisc, *Social Justice and the experience of emotion*, Routledge, New York, 2011 Trevino, op cit.

Նականում համամիտ են, որ բարեվարքության համար պատասխանատու է կազմակերպության և կառավարման օղակը:

### Կանոնների, էթիկայի և վարքագծի կանոնակարգերի հայեցակարգում

Ընդհանուր առմամբ չկա կանոնների պակաս, այլ կա հստակության պակաս և կանոնների խառնաշփոթ բազմազանություն: Միևնույն ժամանակ, ՇԲ կանոններ են հրատարակել բազմաթիվ միջազգային կազմակերպություններ՝ ՄԱԿ-ը, ՏՀԶԿ-ն, ԵԽ-ն և ԵՄ-ն: Սրանցից յուրաքանչյուրը ներկայացրել է իր սեփական կանոնները, չափորոշիչները, (մոդելային) կանոնակարգերը և ուղեցույցները: Այս ամենին պետք է ավելացնել բազմաթիվ ազգային, տարածքային և տեղական կանոններն ու չափորոշիչները:

Ըստ ԵՄ անդամ երկրների վերջին տվյալների (2008 թ.)՝ այդ երկրների մեծ մասում «գերիշխող» մոտեցում է ՇԲ օրենսդրորեն անդրադառնալը՝ ներառելով պետական վարչարարության ամբողջ հատվածը: Համապատասխան օրենսդրություն է գործում 23 անդամ

երկրներում, որոնցից 17-ում ընդունվել են վարքագծի կանոնակարգեր, իսկ 14-ում կա «զուգորդված» մոտեցում, այսինքն՝ պետական վարչարարության ոլորտում ՇԲ վերաբերյալ կան թե՛ վարքագծի կանոնակարգեր և թե՛ օրենքներ: Դրան պետք է ավելացնել ՇԲ վերաբերյալ գործող օրենսդրությունը, կանոնները և չափորոշիչները դաշնային ու ապակենտրոնացված երկրներում: Սակայն այս ուսումնասիրությամբ զուտ գնահատվում է համապատասխան օրենսդրության կամ կանոնակարգերի առկայությունը կամ բացակայությունը: Ուսումնասիրության մեջ մանրամասնորեն չեն քննվում բարեվարքության պահանջների խստությունը կամ էլ օրենսդրության և կանոնների գոյությունը ռեգիոնալ կառավարման տարբեր մակարդակներում: Օրինակ՝ Գերմանիայի 16 երկրամասից յուրաքանչյուրն ընդունել է իր սեփական օրենսդրությունը կոռուպցիայի, խարդախության և ՇԲ վերաբերյալ:

Ըստ Դեմմկեի և այլոց (2008 թ.)՝ օրենքի կիրառումը կանոնակարգի գերիշխող ձևն է: Մինչդեռ ԵՄ անդամ պետությունների մեծ մասն ընդունել է կոռուպցիայի և խարդախության

մասին օրենքներ, իսկ մի քանիսը նաև ընդունել են օրենքներ ու կանոնակարգեր ՇԲ մասին: Փոքր թվով երկրներում են ընդունվել ընդհանուր ՇԲ օրենքներ, որոնք վերաբերում են բոլոր մարմիններին: Փոխարենը երկրների մեծ մասում կան տարբեր և առանձին կանոններ տարբեր մարմինների համար: Նույնը կարելի է ասել կանոնակարգերի մասին: Գրեթե բոլոր երկրներում, ռեգիոններում և տեղական իշխանության մարմիններում էթիկայի կանոնակարգերը մշակվել են առանձին ինստիտուտների համար: Միայն հազվագյուտ դեպքերում (ինչպես ՄԹ-ում «Հանրային կյանքի յոթ սկզբունքներ»-ի դեպքում) են դրանք կիրառվում կառավարման ողջ համակարգի նկատմամբ: Ավելին, չնայած որոշ երկրներում համակարգերը ենթակա են խիստ կանոնակարագման, մյուսներում կանոնակարգվում են միայն որոշ առանձին թեմաներ:

Կարելի է կատարել կանոնակարգող գործիքների մեկ այլ տարբերակում: Այստեղ կարևոր է նշել տարբերություններն այն երկրների միջև, որոնք ՇԲ կանոնակարգում են ընդհանուր և/կամ մասնավոր ոլորտային օրենքներով ու կանոնակարգերով, և ՄԹ,



մասամբ՝ նաև Նիդեռլանդների ու Դանիայի միջև։ ՄԹ դեպքում ամբողջովին, իսկ Դանիայի և Նիդեռլանդների դեպքում՝ մասամբ ՇԲ կանոնակարգում են հատուկ օրենքներով։ Ինչ վերաբերում է պետական մարմիններին, ապա ամենաշատ կանոնակարգվող մարմինը Եվրոպայի կենտրոնական բանկերն են ու կառավարությունները։ Խորհրդարաններն ամենաքիչ կանոնակարգվող կառույցներն են։ Եվրոպայում խորհրդարանների՝ վերահսկման հարաբերականորեն ցածր մակարդակը հարց է առաջացնում խորհրդարանները համակարգային ավելի քիչ վերահսկողության են ենթակա։ Եթե՝ այո, ապա՝ ինչու։ Ըստ ամերիկյան գրականության՝ խորհրդարաններն իրապես համակարգային ավելի քիչ վերահսկողության են ենթակա, քանի որ օրենսդիրները պետք է իրենք իրենց վերահսկեն։ Մինչդեռ իրականում խորհրդարանները մեծ մասամբ առանձնապես մեծ ցանկություն չունեն իրենք իրենց վերահսկելու։

Խորհրդարանների թերի կանոնակարգումը անշուշտ խնդրահարույց է։ Օրինակ՝ վերջերս Եվրոպայի խորհրդի Կոռուպցիայի դեմ պայքարի պետությունների խմբի (ԳՐԵԿՈ)

ուսումնասիրություններից մեկում քննարկվում են ետ խորհրդարանականների կոռուպցիայի և ՇԲ առնչության հարցերը: «Եվրոպայի խորհրդի խորհրդարանական վեհաժողը (ԵԽԽՎ), ցանկացած այլ ազգային կամ ռեգիոնալ խորհրդարանական վեհաժողովի նման, անմասն (անձեռնմխելի) չէ կոռուպցիայի ռիսկերից»<sup>36</sup>: Ինչպես պարզվում է Թրանսպիրենսի ինթերնեյշնլի կատարած բազմաթիվ ուսումնասիրություններից, քաղաքական ոլորտն ամենակոռումպացվածներից է: Եթե այս դիտարկումը ճշմարիտ է, ապա կարելի է եզրակացնել նաև, որ ընտրված ներկայացուցիչները և օրենսդիրները պետք է ավելի խիստ վերահսկվեն, քան մյուս խմբերը, ինչպես օրինակ, քաղաքացիական ծառայողները:

ՇԲ վերաբերյալ միջազգային, եվրոպական, ազգային, տարածքային և տեղական ավելի ու ավելի շատ իշխանություններ են ընդունել տարբեր տեսակի կանոնակարգեր: Կոռուպ-

---

36 ԳՐԵԿՈ, Եվրոպայի խորհրդի խորհրդարանական վեհաժողովի անդամների վարքագծի կանոնակարգերի գնահատում, GRECO (2017) 5, 19 հունիսի 2017 թ., էջ 4

ցիայի, խարդախության և ՇԲ դեմ պայքարի այս հատուկ գործիքի ընդունման նկատմամբ հետաքրքրության աճի պատճառով նաև մեծանում է հետաքրքրությունը կանոնակարգերի արդյունավետությունը գնահատելու հարցում:

Սակայն կա համաձայնության պակաս առ այն, թե ինչ պետք է ներառեն այս փաստաթղթերը: Ըստ ՏՀՁԿ-ի՝ որոշակի տարբերակում կա վարքագծի և էթիկայի կանոնակարգերի միջև: Վարքագծի կանոնակարգը ծառայում է որպես կանոնների վրա հիմնված համապատասխանության գործիք, որտեղ հնարավորինս հստակ կերպով նկարագրվում է, թե ինչպիսի վարքագիծ է ակնկալվում կանոնակարգերի կիրառման համար, և սահմանվում են մշտադիտարկման ու պատժի խիստ ընթացակարգեր: Էթիկայի կանոնակարգը հիմնված է արժեքահեն կառավարման մոտեցման վրա և կենտրոնանում է ավելի շուտ ընդհանուր արժեքների, քան առանձին ուղենիշների վրա՝ ավելի շատ վստահություն վերապահելով աշխատակցի բարոյական դատողություն կատարելու կարողություններին: Էթիկայի կանոնակարգը փորձում է աջակցել

այդ արժեքների կիրառմանը և ղեկավարել դրանք ամենօրյա կյանքի տարբեր իրավիճակներում (ՏՀԶԿ, 2009 թ., էջ 34):

Տարբեր մարմինների, հատվածների, քաղաքականությունների և աշխատակազմերի համար նախատեսված կանոնակարգերի միջև նույնպես զգալի տարբերություններ կան: Բացի այդ՝ տարբեր կանոնակարգեր տարբերվում են իրենց իրավական և քաղաքական ազդեցություններով: Բացի այդ՝ շատ երկրներում տարբերակում կա էթիկայի կանոնակարգերի, վարքագծի կանոնակարգերի և կանոնների ու կանոնակարգերի միջև<sup>37</sup>:

Ըստ Ֆրենկելի՝ կարելի է առանձնացնել էթիկայի կանոնակարգերի երեք տեսակ: Առաջին՝ ձգտումների կանոնակարգն արտահայտում է, գաղափարներ, որոնց պետք է ձգտեն դրանք կիրառողները: Սրանցում ճիշտ և սխալ հասկացությունների վրա կենտրոնանալու փոխարեն շեշտադրվում է մարդկային պոտենցիալի լիարժեք իրացումը: Մեկ այլ տեսակ է ուսուցողական կանոնակարգը, որը փոր-

---

37 M. Van Wart, Codes of Ethics as Living Documents, in: Public Integrity, Vol. 5, No. 4, էջ. 331.

ծում է ամրապնդել իր դրույթների ընկալումը մեկնաբանություններով և բացատրություններով: Գիտակցված ջանքեր են գործադրվում ցույց տալու համար, թե ինչպես կարող է կանոնակարգն օգտակար լինել մասնագիտական գործելակերպին առնչվող բարեվարքության հիմնախնդիրները լուծելու համար: Երրորդ տեսակը կանոնակարգող կանոններն են, որը ներառում է մանրամասն ձևակերպումներ՝ մասնագիտական վարքագծի կառավարման և դժգոհություններին (բողոքներին) արձագանքման վերաբերյալ: Ենթադրվում է, որ այդ կանոնները կիրառելի են մշտադիտարկման և մի խումբ պատժամիջոցների կիրառման համակարգի միջոցով: Չնայած հայեցակարգային առումով դրանք տարբեր են, իրականում բոլոր կանոնակարգերը կարող են պարունակել այս երեք տեսակներին բնորոշ հատկանիշներ: Որոշակի ժամանակահատվածում որևէ մասնագիտության համար կիրառելի կանոնակարգի ընտրության որոշումը անպայմանորեն պետք է հիմնված լինի ինչպես պրագմատիկ, այնպես էլ նորմատիվ նկատառումների վրա<sup>38</sup>:

---

38 Frankel, M.S. 1989, Professional Codes: Why, How, and with What Impact?, in: Journal of Business Ethics, No.8, էջ.110-111, 1989թ.

## Կանոնակարգերի տեսակներ`

- ▶ Իրավական պարտադիր ուժ ունեցող կամ կամավոր
- ▶ Ուղղորդող, համապատասխանեցնելու միտում ունեցող կամ կանոնակարգող
- ▶ Ուսուցողական կամ հանրային կապերի
- ▶ Բարեվարքության ներառական գործիք կամ ուղեցույց
- ▶ Պատժամիջոցներով կամ առանց կանխարգելման մեխանիզմների
- ▶ Մանրամասն կամ ընդհանրական/համառոտ

## ՇՐ կանոնների և կանոնակարգերի ազդեցությունը. ավելի մեծ է, արդյոք, արդյունավետությունը ավելի շատ կանոնների դեպքում

2014 թ. ԵՆԽՎ հակակոռուպցիոն զեկույցում նշված է, որ շատ երկրներ պետք է գործադրեն լրացուցիչ ջանք օրենքով կամ վարքագծի կանոնակարգերով նախատեսված պահանջներն իրական գործելակերպի փոխակերպելու համար: Վերջին տարիներին ՇՐ քաղաքականությունները դարձել են ավելի կանոնակարգված, մանրամասն և ինստիտուցիոնալացված, բայց և ավելի բյուրոկրատական ու մասնատված: Այսօր երկրների մեծ մասը կիրառում է ավելի ու ավելի տարբերակված մոտեցումներ ՇՐ տարբեր ոլորտների, կառավարման տարբեր մակարդակների, մարդկանց տարբեր խմբերի, օրինակ, գործադիր, օրենսդիր և դատական իշխանությունների ներկայացուցիչների, բանկային համակարգի աշխատակիցների համար: Այս արգելքներից և սահմանափակումներից բացի՝ տարբեր երկրներ և կառույցներ նոր միջոցներ են կիրառում հայտարարագրման պարտականության, թափանցիկության պահանջի, մշտադիտարկման ու վերահսկման գործիքների և

վերապատրաստման ու իրազեկման քաղաքականությունների ոլորտում: Չնայած «վարքագծի» վերահսկման բնորոշ սահմանափակումներին, որոշ երկրներ ստեղծում են արգելքների և սահմանափակումների տպավորիչ ցուցակներ:

Արդյունքում առկա կանոններն ու չափորոշիչները մասնատված են և միմյանց չեն համապատասխանում: Օրինակ՝ ԳՐԵԿՈՒ-ն (2017)<sup>39</sup> ԵԽԽՎ անդամների վարքագծի կանոնակարգերը գնահատող փաստաթղթում նշել է. «Վերջին տասը տարիների ընթացքում ԵԽԽՎ-ն ընդունել է տարբեր կանոններ իր անդամների վարքագիծը կառավարելու և նրանց բարեվարքությունը պահպանելու նկատառումով: Սակայն «խորհրդարանական վեհաժողովի անդամների վարքագծի կանոնակարգ» վերնագրով ձեռնարկում (2015թ) ներառված մեծ թվով տեքստերը սահմանել են կանոնակարգող մի շրջանակ, որը մի շարք փոփոխությունների կարիք ունի (...): Տարբեր փաստաթղթերի փոխկապակցվածությունը հստակ չէ և կարող է

---

39 ԳՐԵԿՈՒ, Եվրոպայի խորհրդի խորհրդարանական վեհաժողովի անդամների վարքագծի կանոնակարգերի գնահատում, GRECO (2017) 5, 19 հունիսի 2017թ.



շփոթմունք առաջացնել: Չափորոշիչների տարբեր խմբեր են ընդունվել հաջորդաբար՝ խորհրդարանական տարբեր գործողությունների/գործառույթների վերաբերյալ: (...) Բազմաթիվ մասնատված փաստաթղթերին փոխարինող բարեվարքության չափորոշիչների համար մեկ համապարփակ և ավելի հետևողականորեն կանոնակարգող շրջանակը, կբարձրացնի ընկալման և իրազեկության մակարդակը նրանց շրջանում, ովքեր պետք է կիրառեն այդ չափորոշիչները և համապատասխանեն դրանց: Այն նաև կնպաստի դրանց կիրառման հետ կապված անհիմն կասկածների սահմանափակմանը»<sup>40</sup>:

---

40 ԳՐԵԿՈՒ-ի գնահատման չորրորդ զեկույցում ԳՐԵԿՈՒ-ի ավելի քան 40 անդամներին ներկայացված առաջնահերթ առաջարկություններից մեկն էր խորհրդարանականների համար վարքագծի կանոնակարգերի ներդրումը կամ առկա կանոնների վերանայումը: Կանոնների հետևողականության, միասնականության և ընդհանուր որակի վերաբերյալ հատուկ հանձնարարականներ են ներկայացվել մասնավորապես Իռլանդիային (զեկույցի 50-րդ պարբերություն, i հանձնարարական), Իտալիային (46-րդ պարբերություն, i հանձնարարական), Լատվիային (38-րդ պարբերություն, iii հանձնարարական), Մալթային (31-րդ պարբերություն, i հանձնարարական), Լեհաստանին (40-րդ պարբերություն, ii հանձնարարական) և Պորտուգալիային (47-րդ պարբերություն, ii հանձնարարական):

Ամենախիտ կանոնակարգումը բնորոշ է ազգային կենտրոնական բանկերին և ազգային կառավարություններին: Խորհրդարանները նվազ կանոնակարգվող մարմիններն են: ԵՒԽՎ-ում տիրող իրավիճակը բնորոշ է նաև ազգային բազմաթիվ խորհրդարանների համար: Չնայած «ԵՒԽՎ-ն առանցքային դեր է ունեցել լոբբիստական գործունեության թափանցիկությունն ապահովելու և երրորդ կողմերի հետ շփումները կանոնակարգելու անհրաժեշտությունը բարձրաձայնելու առումով, հենց ԵՒԽՎ-ում այս խնդիրները պատշաճ և համապարփակ կերպով չեն կանոնակարգվում»: ԳՐԵԿՈ-ի վերոնշյալ զեկույցում եզրակացվում է, որ ԵՒԽՎ-ն չունի համապատասխան կանոններ և չափորոշիչներ՝ հատկապես ՇԲ և ընծաների ընդունման վերաբերյալ:

2005-ից հետո ԵՄ-ին անդամակցած պետություններն ընդհանուր առմամբ ավելի կանոնակարգող են՝ հին անդամ պետությունների համեմատությամբ, մինչդեռ ԱՄՆ-ը և Կանադան ունեն շատ ավելի մանրամասն կանոններ, քան եվրոպական երկրները մեծ մասին:

Երկրներն էապես տարբերվում են իրենց քաղաքականությունների թափանցիկության աստիճանով, էթիկայի հարցերով տարբեր հանձնաժողովների և կոմիտեների լիազորություններով, ուսուցման և հայտարարագրման պահանջներով (օրինակ՝ անձնական եկամուտների հայտարարագրում, ընտանեկան եկամուտների հայտարարագրում, անձնական և ընտանեկան գույքի հայտարարագրում և այլն): Բացի այդ՝ կարևոր տարբերություններ գոյություն ունեն՝ կապված զբաղվածության և պաշտոնավարումից հետո գործող կանոնների ու չափորոշիչների (պաշտոնավարումից հետո սառեցման փուլ, հետագա գործունեության խիստ կամ ճկուն սահմանափակումներ և վերահսկողություն կամ դրանց բացակայություն), ընծաների ու արտոնությունների լիարժեք կամ մասնակի սահմանափակումների, գույքի նկատմամբ անձնական ու ընտանեկան սահմանափակումների և օտարման պահանջների հետ: Ընդհանուր առմամբ, պաշտոնավարմանը հաջորդող շրջանի հարցին մոտեցումը խիստ տարբեր է: Ահա թե ինչու զարմանալի չէ, որ ԵԽԽՎ կանոնների և քաղաքականությունների իր

գնահատման մեջ ԳՐԵԿՈՒ-ն նշում է. «2015 թ. համառոտ ձեռնարկում տեղ գտած դրույթները «հետպաշտոնավարման» խիստ սահմանափակումներ չեն նախատեսում, օրինակ, այսպես կոչված «սառեցման» ժամանակահատվածների կիրառմամբ», որոնք, ի թիվս այլևի, կարող են սահմանափակել ԵԽԽՎ անդամների խոցելիությունը մասնագիտական հեռանկարների ձևով անպատշաճ առաջարկների կամ նույնիսկ կաշառքի նկատմամբ: Ուստի ԵԽԽՎ-ի անդամներն իրենց պաշտոնավարումից հետո ազատ են իրականացնել ցանկացած մասնագիտական կամ այլ գործունեություն»<sup>41</sup>:

Միջազգային, ազգային և ռեգիոնալ օրենքների, ուղեցույցների, գործիքների թվի աճը և բարեվարքության չափորոշիչների կիրարկման, դրանց վերաբերյալ կարողությունների զարգացման համար տրամադրվող ֆինանսական միջոցները Եվրոպայում ՇԲ դեմ պայքարի հիմնական խոչընդոտներից են: Անշուշտ, ընդհանուր առմամբ համարվում է, որ մշտադիտարկման միջազգային տարբեր մեխանիզմները նպաստել են ազգային,

41 GRECO, op cit.

տարածքային և տեղական մակարդակներում համապատասխանության ապահովմանը: Սակայն առկա է նաև հորիզոնական և ուղղահայաց ինտեգրման պակաս՝ կապված համապատասխան մշտադիտարկման և իրականացման մեխանիզմների հետևողականության և ընդհանուր առմամբ իրավունքի գերակայության հետ, ինչպես նաև միջազգային, եվրոպական, ազգային, տարածքային և տեղական կառավարման մակարդակներում: Ոչ մի երկիր, կառույց կամ խորհրդարանական վեհաժողով կոչ չի անում ապականոնակարգել էթիկայի հարցերը: Փոխարենը բոլոր երկրներն ու միջազգային կազմակերպությունները շարունակում են ընդլայնել իրենց գործիքակազմերը<sup>42</sup>:

2017 թ. հունիսին Ֆրանսիայի նորընտիր կառավարությունը ներկայացրեց իր նոր «բարոյականացման մասին օրենքը», որին հետամուտ նախագահ Էմանուել Մակրոնը խոստացավ մաքրել Ֆրանսիայի

---

42 Christoph Demmke/Timo Moilanen, 2012, Effectiveness of Public – Service Ethics and Good Governance in the Central Administration of the Eu-27, Peter Lang, Frankfurt/M., էջ 133

քաղաքականությունը խարդախության մի շարք սկանդալներից հետո: Նախարար Բայրուն ասաց, որ օրինագծի նպատակը «բարոյականության անձնական խնդիրների լուծումը չէ», այլ ՇԲ վերացումը: Նոր օրենքը պետք է կենտրոնանա ՇԲ վրա և առաջարկում է, որ խորհրդարանի անդամները, տեղական իշխանությունների ընտրված ներկայացուցիչները և բարձրաստիճան պաշտոնատար անձիք իրավունք չունենան աշխատանքի վերցնելու իրենց ընտանիքի անդամներին և ՇԲ հայտարարագրեր ներկայացնեն: Ծախսերի հիմնավորման համար անհրաժեշտ գումար ստանալու փոխարեն նրանք պետք է ստացականներ ներկայացնեն՝ փոխհատուցելու համար կատարած ծախսերը: Ազնվությանն առնչվող հանցագործության համար դատապարտված որևէ անձ իրավունք չի ունենալու զբաղեցնել պետական պաշտոն 10 տարվա ընթացքում: Նոր օրենքի ներկայացումից ընդամենը մեկ օր անց Ֆրանսիայի նախագահը կանգնեց փաստի առաջ, քանի որ նրա նախարարներից մեկին կոչ արվեց թողնել պաշտոնը՝ անշարժ գույքի հետ կապված մի գործարքի պատճառով: Այս դեպքը վկայում է այն մասին, որ ՇԲ վերաբերյալ

օրենքները նաև դարձել են քաղաքական գործիք: Ըստ Սթարքի՝ ՇԲ քաղաքականությունները դարձել են «բարոյական ականների դաշտ» (Սթարք, 2000 թ.)<sup>43</sup>: Մինչ «նախագահ Թրամփի դեպքը» ի ցույց է դնում ՇԲ տարբեր տեսակներ գոյությունը, «նախագահ Մակրոնի դեպքը» ցույց է տալիս դրանց «քաղաքականացումը»:

Ըստ Սթարքի՝ «մենք ստիպված ենք պաշտոնատար անձանցից պահանջել հավաստիք առ այն, որ նրանց պաշտոնական դատողությունը բխում է սահմանված կանոններից, հետևաբար կարիք չկա (նաև հաճախ նրանց անձնական) նրանց բարոյական հոգեբանության տիրույթում ավելի խորքային ուսումնասիրություններ անել»<sup>44</sup>: Հետևաբար, «մենք այժմ նախագգուշաբար արգելում ենք բոլոր պաշտոնատար անձանց հայտնվել մեծ թվով որոշակի և փաստացիորեն հստակ հանգամանքներում, քանի որ դրանք կարող են հանգեցնել ՇԲ»<sup>45</sup> հատկապես կեղծ լուրերի, մշտական և լրատվական սկանդալների

---

43 Andrew Stark, 2000, Conflict of Interest in American Public Life, Harvard, Cambridge, էջ 263

44 Stark, Conflict of Interest, op cit, էջ 3

45 Stark, Conflict of Interest, op cit, էջ 264

պայմաններում: (Ան)արդարության ընկալումները կարող են ոչուրությամբ շահարկվել, եթե ՇԲ դառնա բարոյական խարան, քաղաքական զենք և մարդկանց բարոյական չափման միավոր, մինչդեռ «իրականում այն պարզապես օրենք է»<sup>46</sup>:

Ջոնսթոնը (2005 թ.)<sup>47</sup> պնդում է, որ իրավական կանոնակարգերն ընդհանուր առմամբ անտեսում են հասարակության մեջ բարոյականության և արդարադատության ընկալումների կարևոր կողմերը՝ մերժելով պետական վարչարարության ոլորտում առաջնորդության և հաշվետվողականության կենսական բաղադրիչները: Համակարգերը, որոնք կենտրոնանում են կանոնների, կատարման և պատիժների վրա, հեշտությամբ կիրառելի են, հստակ են և կարևոր գործիքներ են քաղաքական գործիչների համար՝ կոռուպցիայի առանձին սկանդալներից հետո ի հայտ եկած հանրային պահանջին արձագանքելու առումով: Բացի այդ՝ համապա-

---

46 Stark, Conflict of Interest, op cit, էջ 266

47 M. Johnston, 2005, Keeping the Answers, Changing the Questions: Corruption Definitions Revisited, in: Politische Vierteljahreszeitschrift, էջ 69



տասխանության ապահովման կառավարումը ղեկավարների համար ստեղծում է իրավական վահաններ, եթե հետևենք Ջոնսթոնի (2005 թ.)<sup>48</sup> հիմնավորումներին, որ նրանք կարող են օգտագործել իրավական դրույթները՝ մեղադրելու օրենքի խախտման գործողության համար՝ ղեկավարության շրջանում համակարգային ինստիտուցիոնալ թերացումների և հաշվետվողականության բացակայության խնդրին անդրադառնալու փոխարեն: Սակայն համապատասխանության ապահովման մոտեցումները կարող են նաև հանգեցնել կողմնակի բացասական հետևանքների: Նույնիսկ եթե մոտեցումը հարմար է «օրենքներին համապատասխանությունն» ապահովելու համար, բարեվարքության մշակույթի ամրապնդումը մեծապես անհավանական է:

Այսպիսով՝ ՇԲ ոլորտում չկա կանոնների և չափորոշիչների պակաս: ՇԲ-ն դառնում է ավելի կանոնակարգված, բայց պարտադիր չէ, որ այն ավելի լավ կառավարվի կամ կիրառվի շատ երկրներում: Կանոնների մասնատվածության պատճառով նաև չկա ՇԲ սահմանման ընկալում, քանի որ փոխհատվում են չափից

48 M. Johnston, Keeping the Answers, op cit, էջ 69

մեծ թվով սահմանումներ: Ուշադրության կենտրոնացումը վերահսկմանը և ոչ թե կիրառմանը կարելի է բացատրել հետևյալ ձևով: Ժամանակակից հասարակություններում, երբ ի հայտ են գալիս քաղաքական սկանդալներ և շահերի նոր բախումներ, կարծես թե «ծախողումները վերագրվում են վատ ձևակերպմանը և օրենքի անբավարարությանը: Որպես կանոն՝ լուծումն «ավելի խելամիտ» իրավական միջամտությունն է... Լուրջ սկանդալի հետևանքով բարեվարքության երաշխավորման և բարեվարքության դրսևորման վերաբերյալ մտահոգությունները հաղթում են արդյունավետությանը: Հազիվ թե անդրադարձ է կատարվում բարեվարքության և արդյունավետության միջև հավասարակշռությանը»<sup>49</sup>:

### ՇԲ կանոնները՝ որպես կոռուպցիայի դեմ պայքարի արդյունավետ գործիքներ

Փորձը ցույց է տալիս, որ կանոններն ու չափորոշիչները կարող են նաև ունենալ միաժամանակ և՛ բացասական, և՛ դրական

---

49 Antechiarico/Jacobs, The Pursuit of Absolute Integrity, op cit, էջ 12

ազդեցություն, օրինակ, բարեվարքությանը բարելավումը հաճախ նաև ենթադրում է բյուրոկրատական գործընթացների և վարչարարության կտրուկ աճ: ՇԲ կանոնները կարող են հակասել այլ իրավունքների, որոնք իրականում գործնական չեն և հակաարդյունավետ են կամ կարող են խոչընդոտներ ստեղծել պետական պաշտոններում փորձառու մարդկանց նշանակելու համար: ՏՀԶԿ-ն զգուշացրել է, որ չափից խիստ մոտեցումները, ավելորդ արգելքներն ու սահմանափակումները վատ հետևանքներ են ունենում: Հետևաբար, ժամանակակից ՇԲ քաղաքականությունը պետք է հավասարակշռություն պահպանի ՇԲ հարցերի վերահսկման անհրաժեշտության և անհատական կամ ինստիտուցիոնալ ազատության ու ճկունության երաշխավորման միջև<sup>50</sup>:

Խիստ կանոնների և չափորոշիչների գոյությունը էթիկական կառավարման երաշխիք չէ: Հատկապես կենտրոնական և արևելյան եվրոպայի մի շարք երկրներում

---

50 OECD, Managing Conflicts of Interest, 31 March 2006, էջ 8

խիստ և մանրամասն կանոնների ներդրման նպատակներից մեկը կարծես եղել է նախազգուշաբար արգելել պետական պաշտոնատար անձանց «չներբաշվել տարատեսակ իրավիճակների մեջ, քանի որ դրանք կարող են հանգեցնել ՇԲ»<sup>51</sup>: Նպատակներից մեկն ակնհայտորեն եղել է նաև ԵՄ անդամակցության պահանջների բավարարումը: Իրավիճակը կենտրոնական Եվրոպայի որոշ պետություններում (ինչպես՝ Բուլղարիայում) ակնառու ձևով հակադրվում է Սկանդինավյան երկրներում տիրող իրավիճակին, որոնք ունեն շատ ավելի փոքրաթիվ կանոններ և չափորոշիչներ, բայցև միաժամանակ կոռուպցիայի և կաշառակերության հարաբերականորեն ցածր մակարդակ:

Սա թույլ է տալիս ենթադրել, որ ավելի մեծ թվով կանոնակարգերն ավելի քիչ կոռուպցիայի չեն հանգեցնում: Հակառակը, թվում է, թե շատ կանոնակարգեր չեն պահանջվում այնպիսի իրավիճակներում, երբ հանրային վստահության մակարդակը բարձր է: Այդուհանդերձ, սա չի նշանակում, որ կոռուպցիայի և շահերի

51 Stark, Conflict of Interest, op cit, էջ 264

բախումների բարձր մակարդակ ունեցող երկրներում պետք է գործեն ավելի փոքր թվով կանոններ: Խիստ կանոնները ՇԲ ցածր մակարդակի անհրաժեշտ նախապայման չեն: Բարեվարքության չափից շատ միջոցները կարող են վնասել հանրային շահին՝ այն ամրապնդելու փոխարեն: Խնդիրն այն է, որ ՇԲ մակարդակի ավելացման սուբյեկտիվ ընկալումներն «ավելի շուտ կարող են արտացոլել կառավարության նկատմամբ քաղաքացիների ընդհանուր նախատրամադրությունները, քան կոռուպցիայի առումով նրանց ունեցած փաստացի փորձը»<sup>52</sup>:

### Կանոնների և չափորոշիչների դրական կողմերը<sup>53</sup>

Կարելի է պնդել, որ ողջունելի է բարեվարքության ոլորտում ակնկալիքների ավելացումը և համապատասխան կանոնակարգերի ընդունումը, քանի որ այն իշխանությունների նկատմամբ ավելի քննադատական և հասուն քաղաքացիա-

52 Stephen van de Walle, Decontaminating Subjective Corruption Indicators, Paper presented at the EGPA-Conference, Leuven, June 2005, p. 16

53 Demmke et al. (2008), Regulating Conflicts of Interest, opcit, p. 117-121.

կան վերաբերմունքի դրսևորում է: Իրականում քաղաքացիները ավելի քիչ են հանդուրժում անբարեվարքությունը: Մարդիկ պաշտոնատար անձանցից ակնկալում են բարեվարքության բարձր չափորոշիչներին համապատասխանող վարքագիծ, քանի որ վերջիններն ունեն մեծ իշխանություն, ազդեցություն և որոշումների կայացման ազատություն: Այդ պատճառով բարեվարքության համար պետք է սահմանվեն ավելի բարձր չափորոշիչներ:

Գաուզլերի<sup>54</sup> ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ ինչքան բարձր է պետական պաշտոնատար անձանց հեղինակությունը և դիրքը, այնքան ավելի շատ ընկերություններ և կազմակերպություններ են փորձում կապեր հաստատել նրա հետ և նրան առաջարկում անդամակցել իրենց խորհուրդներին: Հետևաբար, բարձրաստիճան պաշտոնատար անձիք ու քաղճառայողներն իրենց պաշտոնաթողությունից հետո ընկերություններում և կազմակերպություններում հաճախակի են ստանձնում նոր և կարևոր պաշտոններ կամ գործառույթներ:

---

54 Gaugler, M., Bundestagsabgeordnete zwischen Mandat und Aufsichtsrat, VDM, Saarbrücken 2006, p.108

Հասկանալի է, որ հատուկ կանոններով ու չափորոշիչներով պետք է կանոնակարգեն պետական պաշտոնատար անձանց և պետական ծառայողների վարքագիծը: Բացի այդ՝ ֆինանսական ակտիվների գրանցման ոլորտում բարեվարքության ավելի շատ և ավելի արդյունավետ կանոնների ջատագովները այնդում են, որ կանոններն ու չափորոշիչները կարևոր են, քանի որ պետական պաշտոնատար անձիք և հատկապես բարձրաստիճան պաշտոնատար անձիք «այնպիսի նշանակության և հաշվետվողականություն ենթադրող պաշտոններ ունեն, որ հանրությունը կարող է ողջամտորեն ակնկալել տեղյակ լինելու նրանց անձնական ֆինանսական միջոցների որոշ մանրամասներին և դրանց արդյունքում ծագող հավանական ՇԲ»<sup>55</sup>:

Թափանցիկ համակարգը, որին կազմակերպության ներսում հետևում են բոլորը, անշուշտ հանրությանը ցույց կտա, թե ով է իր դերը պատշաճ կատարում: Թափանցիկության և տեղեկատվության հրապարակման հաճախ խիստ և խրթին պահանջները հատկապես հանրության համար բացահայտում են կարևոր

55 Mackenzie, Scandal Proof, op cit, էջ 168

տվյալներ: Սակայն այդ պահանջների սոսկ գոյությունը չի կարող ինքնաբերաբար բարելավել հանրային վստահությունը: Բարեվարքությունը, բաց գործելակերպը և հավատարմությունը հանրային շահին անհրաժեշտ նախապայմաններ են հանրային վստահության մեծացման համար: Լրացուցիչ կամ ավելի լավ կանոնների ջատագովները միշտ չեն ձևացնում, թե այդ կանոնները նվազեցնելու են կոռուպցիան և ՇԲ: Սակայն լրացուցիչ չափորոշիչները կարող են կանխել պետական պաշտոնատար անձանց և պետական ծառայողների խնդրահարույց վարքագիծը: Ֆելդհայմը և Վանզը ցույց են տալիս, որ պետական պաշտոնատար անձանց բարեվարքությունը բարելավում է հանրային վստահությունը: Հեղինակները հանրային վստահության ավելի բարձր մակարդակ են արձանագրում այնպիսի քաղաքներում, որտեղ կառավարիչներն ունեն բարեվարքության առավել բարձր վարկանիշ<sup>56</sup>:

---

56 M.A. Feldheim/X.Wang, 2004, Ethics and Public Trust, in: Public Integrity, 2003-2004, Vol. 6, էջ 73



## Վարքագծի կանոնակարգերի արդյունավետության քննարկում

Չնայած կատարված բազմաթիվ հետազոտություններին, դեռևս պարզ չէ, թե վարքագծի կանոնակարգերը ծառայում են, արդյոք, իրենց նպատակներին և ինչպե՞ս: Այս անորոշությունը կարելի է բացատրել կանոնակարգերի գոյություն ունեցող տեսակների բազմազանությամբ, ինստիտուցիոնալ, քաղաքական և իրավական համատեքստերի տարբերություններով և, որպես այդպիսին, կանոնակարգերը սահմանելու դժվարություններով:

Ըստ կանոնակարգերի ազդեցության վերաբերյալ վերջին հետազոտությունների<sup>57</sup> միայն երկու ուսումնասիրությունների արդյունքներն են ցույց տալիս, որ վարքագծի կանոնակարգերը կարող են դրական ազդեցություն ունենալ աշխատողների վերաբերմունքի և վարքագծի վրա, մինչդեռ հետազոտողների մեծ մասը հանգեցրել է այն եզրակացության, որ կանոնակարգերը սահմանափակ

57 Julia Thaler and Bernd Helmig, 2016, Do Codes of Conduct and Ethical Leadership influence Public Employees Attitudes and Behaviours, in: Public Management Review, vol. 18, 9, 1365-1399

ազդեցություն ունեն: «Արդյունքները (...) ցույց են տվել, որ չկա զգալի ազդեցություն էթիկական վերաբերմունքի կամ վարքագծի վրա: Ոչ էլ վարքագծի կանոնակարգերն ուղղակի ազդեցություն ունեն ինստիտուցիոնալ վերաբերմունքի վրա»<sup>58</sup>: Դրական ազդեցությունների մասին հաղորդվում է միայն այն դեպքերում, երբ կանոնակարգերը զուգորդվում են այլ տարրերի հետ, որոնք ձևավորում են բարեվարքության տեղական մշակույթ: Ընդհանուր առմամբ գրականությունը վեր է հանում վարքագծի կանոնակարգերի որոշիչների և արդյունքների լայն շրջանակ, ինչպես, օրինակ, բովանդակության տարբեր բաղադրիչների՝ հաղորդակցության հաճախակիության և կանոնակարգերի կիրարկման համար ղեկավարության աջակցությունը<sup>59</sup>: Վարքագծի կանոնակարգերի զուտ առկայությունը համեմատվել է կանոնակարգերի բովանդակության անհա-

---

58 Thaler and Helmig, op cit, էջ 1378

59 M. Kaptein, 2011, Toward effective codes: Testing the relationship with unethical behaviour. Journal of Business Ethics, 99: 233-251

տական կիրարկման հետ<sup>60</sup>: Ուսումնասիրությունները ցույց են տալիս վարքագծի կանոնակարգերի դրական ազդեցությունը բարեվարքության ընկալումների, օրինակ, եթիկայի հարցերի ըմբռնման և դրանց վերաբերյալ իրազեկության վրա, բարեվարքության դրական ընկալման և իրական բարեվարքության վրա<sup>61</sup>: Սակայն ըստ Թալերի և Յելմիգի՝ կանոնակարգերի ազդեցությունը պետական ծառայողների վերաբերմունքի և վարքագծի վրա պետք է հավելյալ ուսումնասիրել<sup>62</sup>:

Բացի այդ՝ կանոնակարգերը կարող են օգտակար լինել միայն այն մարդկանց, որոնք ուղղորդման կարիք ունեն, քանի որ ցանկանում են բարոյական վարք դրսևորել: Եթե պետական պաշտոնատար անձն ուզում է բարեվարքության չափորոշիչներին չհա-

---

60 M.S. Schwartz, 2004, Effective corporate codes of ethics: Perceptions of code users. *Journal of Business Ethics*, 55: 323-34

61 B. Stevens, B. 2008, Corporate ethical codes: Effective instruments for influencing behaviour. *Journal of Business Ethics*, 78: 601-609

62 Julia Thaler and Bernd Helmig, do Codes of Conduct and Ethical Leadership influence Public Employees Attitudes and Behaviour, op cit, էջ 1368/1369

մապատասխանող վարք դրսևորել, ապա հազիվ թե որևէ կանոնակարգ խանգարի նրան<sup>63</sup>: Հետևաբար, կանոնակարգերը պետք է ունենան կրթական գործառույթ: «Սակայն դրանց գրվելուց հետո ի հայտ են գալիս լուրջ խնդիրներ»: Օրինակ՝ այն կանոնակարգերը, որոնք չունեն ինստիտուցիոնալ իրականացման արդյունավետ ռազմավարություն, և որոնց չեն աջակցում վերևից, հարաբերականորեն անօգուտ կլինեն: Նույնքան անարդյունավետ է վատ վարքագծի համար պատժամիջոցների բացակայությունը: Ըստ Գիլմանի՝ «Հաջողված կանոնակարգերը հիմնվում են մի միջավայրի վրա, որը պատրաստ է դրանք փայփայել»<sup>64</sup>:

Կողմնակի մեկ այլ ազդեցության մասին են նշել Անեխիարիկոն և Ջաքոբսը (1997թ.): Նյու Յորք քաղաքապետարանում իրականացրած իրենց «հակակոռուպցիոն ծրագրի վերլուծության մեջ» հեղինակները հանգել են մի եզրակացության, ըստ որի՝ վարքագծի կանոնա-

63 Hine, Codes of Conduct, in: Saint-Martin/Thompson, op cit, էջ 45

64 S.Gilman, 2005, Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons, Washington, DC, 2005

կարգերը կարող են նպաստել պետական պաշտոնատար անձանց կոռուպացված կերպարի ձևավորմանը՝ հանգեցնելով աշխատակիցների ցածր մոտիվացման և ավելի մեծ ճնշման՝ հետևելու ընդունված արժեքներին: Այսպիսով, գգուշությունը և բարեվարքության չափորոշիչներին չհամապատասխանող վարքագծի դրսևորման վախը կարող են հանգեցնել որոշումների կայացման գործընթացի դանդաղեցման՝ ներառելով խորհրդակցություններ մի շարք ատյաններում, որը հակասում է ապակենտրոնացված արդյունավետ կառավարման պահանջներին և լրդում է սահմանները պետական ու մասնավոր հատվածների միջև (Անեխիարիկո և Ջաքոբս, 1997 թ., էջ 174):

Եթե կոռուպցիան ընդունված է հասարակության շրջանում, ապա վարքագծի կանոնակարգերը զուգահեռաբար պետք է մշակվեն մարդկային ռեսուրսների կառավարման՝ հատուկ, աշխատակազմի հավաքագրման և փոխարինման մեխանիզմներով: Օրինակ՝ երբ վերահսկող մարմիններն ու մեխանիզմները կոռուպցիայի ազդեցության տակ են, դատախազության և դատա-

կան պատիժ իրականացնող ատյանների հարաբերություններում արժեքահեն կառավարման կանոնակարգը քիչ ազդեցություն կունենա պետական պաշտոնատար անձանց բարեվարքության վրա (ՏՅՁԿ, 2016 թ., էջ 8): «Բարեվարքության կառավարման այդ պարադոքսը» ընդունել են նաև հանրային էթիկայի ոլորտի այլ գիտնականներ: Երևելահայրաբուրգի կարծիքով<sup>65</sup> չնայած կանոնակարգերը պետք է դիտարկվեն որպես պետական վարչարարության նկատմամբ քաղաքացիների վստահության վերականգնման գործիքներ՝ ի ցույց դնելով էթիկայի ուղղելիչներ սահմանելու ջանքերը, վարչարարության ոլորտում բարեվարքության դերի վերաբերյալ քննարկումները կարող են հակառակ ազդեցություն ունենալ, եթե քաղաքականությունները նախատեսված են որպես հետսկանդալային գործողություն: Այդպիսի սցենարի դեպքում կանոնակարգերի կիրառումը կարող է ընկալվել որպես առաջին հերթին բարեվարքության պակասի նշան՝ հանգեցնելով ավելի մեծ հանրային անվստահության, քան եղել է նախկինում: Վարքագծի կանոնա-

65 Paul Nieuwenburg, 2007, The Integrity Paradox. Journal of Public Integrity, Vol. 9, 2007

կարգերի խոցելի կողմերից մեկն էլ այն է, որ այլ գործիքների համեմատությամբ դրանք մեծ մասամբ բնորոշվում են կիրառման թույլ մեխանիզմներով, և նրանց իրականացումը մեծապես կախված է վստահության միջավայրի գոյությունից:

Այս համատեքստում կանոնակարգերի մշակման փուլում կարևոր են խորհրդակցությունները բոլոր հիմնական շահակիր կողմերի հետ և այդ կանոնակարգերի մշակման աշխատանքներին բոլոր առանցքային դերակատարների ներգրավումը: Արդյունավետ կանոնակարգը և նրա նպատակները պետք է ձևակերպվեն ներառական՝ ներքևից վերև գործընթացի շրջանակներում, որն ավելի մեծ հավանականություն կստեղծի ավելի լավ արդյունքներ ստանալու համար, քանի որ աշխատակիցները մասնակցել են դրա մշակմանը, ուստիև ավելի գրավիչ կլինի այդ կանոնակարգերի պահանջների կատարումը: Մշակման՝ ներքևից վերև ներառական գործընթացի շնորհիվ նաև կարելի է ապահովել, որ կանոնակարգերի բովանդակությունն այնպես կներկայացվի, որ հնարավոր լինի այն հեշտությամբ հասկանալ և կիրառել:

Կարևոր է, որ կանոնակարգը մշակվի հստակ, հետևողական և համապարփակ՝ գործնական կիրառության համար իրատեսական ձևով: Զետևողականությունը նշանակում է, որ այն պետք է համահունչ լինի գոյություն ունեցող օրենսդրությանը և ընթացակարգերին, իսկ հստակությունը պետք է հետապնդի անորոշությունը նվազեցնելու նպատակ: Այս նպատակին հասնելը նույնքան դժվար է, որքան դժվար է հասնել ավելի քիչ բյուրոկրատիայի՝ անդամ պետություններում կամ ավելի լավ վերահսկման՝ ԵՄ և ազգային մակարդակներում:

Կանոնակարգերի արդյունավետ գործառնումը երաշխավորող մեկ այլ կարևոր գործոն վերաբերում է իրականացման փուլին: Բավական հաճախ վարքագծի կանոնակարգերի մշակումը և ընդունումը համարվում է ինքնանպատակ: Ընդունումից հետո դրանք հաճախ մոռացվում են և չեն կիրառվում: Կանոնակարգը կենսունակ փաստաթուղթ և ինստիտուցիոնալ մշակույթի մաս դարձնելու համար պետք է կազմակերպվեն վերապատրաստման և իրազեկության բարձրացման շարունակական դասընթացներ: Բացի այդ՝ կանոնակարգերի մասին տեղեկատվություն



տարածելիս շատ կառույցներ օգտագործում են համացանցն ու ինտերանետը: Ուստի անհավանական է, որ պետական պաշտոնատար անձանց ու մշտադիտարկման հանձնաժողովների անդամներին ամեն օր կանոնավոր կերպով հիշեցնեն կանոնակարգերի գոյության մասին: Կարելի է նաև կասկածել, թե դրանք հաղորդակցման ամենաարդյունավետ խողովակներն են:

Մեծ մասամբ վարքագծի կանոնակարգերում վերահաստատվում և մանրամասնվում են այն արժեքները և սկզբունքները, որոնք արդեն իսկ ամրագրված են օրենսդրության մեջ: Սա օգտակար է, քանի որ համապատասխան արժեքները և չափորոշիչները շատ երկրներում ցրված են բազմաթիվ իրավական փաստաթղթերում, որը դժվարացնում է պետական ծառայության ընդհանուր գաղափարն ընկալելը: Ինչպես եզրակացնում է Թրանսփերենսի ինթերնեյշնլը (ԹԻ, 2013 թ., էջ 5), վարքագծի կանոնակարգերի հիմնական օգուտը կազմակերպության էթիկայի ոլորտի սահմանումն է մեկ փաստաթղթում: Այդպիսով, մեկ փաստաթուղթը կարող է հստակ ուղղորդել, թե ինչպես պետք է մեկնաբանել գործնական վարքագիծը՝ օրենքին

և էթիկայի կանոններին համապատասխան:

Պատշաճ կերպով օգտագործվելու դեպքում օրենսդրությունը և վարքագծի կանոնակարգն արդյունավետորեն փոխլրացնում են միմյանց: Ինչպես պնդել են Դիոզը և Վիլսոնը (1998 թ., 142)<sup>66</sup>, վարքագծի կանոնակարգը կարող է հնարավորություն ընձեռել պետական վարչակազմին՝ ստեղծելու բարոյական կապիտալ և բարելավելու իր աշխատակազմի բարեվարքությունը: Այս ենթադրությունը հիմնավորվում է երեք տարբեր պատճառներով: Առաջին՝ եթե բարեվարքության չափորոշիչները համապարփակ են և քաջ հայտնի, աշխատակիցներն ավելի հակված են խուսափելու սխալ վարքագծից, երկրորդ՝ աշխատակիցները վարանում են կատարել բարեվարքությանն առնչվող սխալներ, երբ նրանց շրջապատի մարդիկ գիտեն, թե ինչն է սխալ և ինչու, երրորդ՝ աշխատակիցները կարծում են, որ սխալ վարքագծի բացահայտումն առավել հավանական է բարեվարքության վերաբերյալ իրազեկ միջավայրերում (ԹԻ, 2013 թ., էջ 4):

---

66 Alain Doig & J. Wilson, 1998. The Effectiveness of Codes of Conduct. Business Ethics: A European Review, 7 (3) էջ 14

Եթիկայի և վարքագծի կանոնակարգերը կարող են համարվել պաշտոնական եթիկայի մշակման գործընթացի երկու ֆայլերը: Առաջին ֆայլով իշխանությունները հաճախ սկսում են սահմանել իրենց հիմնական արժեքներն ու հանրայնացնել դրանք՝ հիմնական արժեքների (եթիկայի կանոնակարգերի) վերաբերյալ հայտարարություն անելով: Այնուհետև, երբ պետական ծառայության ոլորտում բարեվարքության վերաբերյալ քննարկումը շարունակվում է, պետությունը պատրաստ է լինում ներդնել ավելի համակարգային և մանրամասն ուղեցույց՝ վարքագծի կանոնակարգերի ձևով: Հնարավոր է նաև, որ լինի զարգացման երրորդ ֆայլը՝ վարքագծի կանոնակարգերը բերել գործակալությունների մակարդակ՝ ավելի որոշակի և օգտակար ուղենիշներ տրամադրելով գործնական իրավիճակների համար: Սա հնարավորություն է ընձեռում ներքևից վերև մոտեցում ցուցաբերել կանոնակարգերին, որը հանգեցնում է ավելի ուժեղ հանձնառության: Վատն այն է, որ այս մոտեցումը կմեծացնի տարբերությունները, որոնք չհամակարգվելու դեպքում կարող են մասնատել պետական ծառայության բարեվարքությունը, եթե այն չհամակարգվի: Շատ երկրներում եթիկայի

կանոններն ու կանոնակարգերը թվում է՝ հաջողված են, սակայն դա չի նշանակում, որ մարդիկ ու տարբեր կառույցներ դրանք ընդունում են սրտանց: Խնդիրը դրանց կիրառման գործընթացում հաճախ կարողությունների և ջանքերի պակասն է: Կանոնակարգերը գործում են միայն այն դեպքերում, երբ դրանք ներառում են մարդկանց համոզմունքները և գործելակերպը, երբ դրանք նախագծում, ընկալում են այն մարդիկ, որոնք պետք է դրանք կիրառեն իրենց ամենօրյա կյանքում, և կարող են արդյունավետ լինել միմիայն վստահության մթնոլորտում:

Տարբեր Կանոնակարգերի, դրանց գործառույթների, քաղաքական և իրավական բնույթի, երկրների ավանդույթների ու մշակույթների տարբերությունները ենթադրում են, որ խելամիտ չի լինի առաջարկել կանոնակարգերի կամ լավագույն գործելակերպի որևէ մոդել: Հայնը ենթադրում է, որ, չնայած առավել հայտնի են և մեծ ժողովրդականություն են վայրում Մեծ Բրիտանիայի, ԱՄՆ-ի և Կանադայի կանոնա-

կարգերը<sup>67</sup>, մեր կարծիքով, Գերմանիայի կանոնակարգը «կարծես ավելի է մոտենում, վարքագծի կանոնակարգերի մոդելին: Այն մանրամասնված է, գործնական է և ակնհայտորեն բավական լրջորեն են ընկալում թե՛ բաժինները և թե՛ քաղծառայողները»<sup>68</sup>: Այլ հարց է, թե Գերմանիայի կանոնակարգը «կհամապատասխանի՞», արդյոք, այլ իրավական ու վարչական մշակույթների: Ազգային կանոնակարգերը չի կարելի ոյուրությամբ արտահանել. դրանք չեն ունենա նույն նշանակությունն ու նպատակը՝ վարչարարական այլ մշակույթներում: Չետևաբար, միմյանցից տարբերվող իրավական, վարչական և ինստիտուցիոնալ մշակույթներում ընդհանուր կանոնակարգերի ներդրման գործը «կարող է կասկածելի թվալ»<sup>69</sup>:

---

67 Օրինակ քրիտանական՝ Ministerial code: A Code of Ethics and Procedural Guidance for Ministers, the Canadian Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders Կամ ԱՄՆ՝ Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch.

68 Hine, Codes of Conduct, in: Saint-Martin/Thompson, op cit, էջ 66

69 Hine, Codes of Conduct, in: Saint-Martin/Thompson, op cit, էջ 66

Այսպիսով, Դոիգն ու Վիլսոնը (1998 թ.)<sup>70</sup> կարծում են, որ կանոնակարգերի պատշաճ կիրառումը պետք է զուգորդվի կառավարման վերին օղակի էթիկական առաջնորդությամբ (Դիոզ և Վիլսոն, 1998 թ., էջ 141): Այս պնդմանն աջակցում է նաև Դեմկեն (2005 թ., էջ 99). Նա նշում է, որ էթիկայի զուտ ռացիոնալ ընկալումն անիմաստ է: Կանոնակարգերով թելադրված էթիկան արոյունավետ է միայն այն դեպքում, երբ այդ կանոնակարգերն ամրապնդում են գործնական բարեվարքության մոտիվացիան: Այդ առումով էթիկան պետք է ընկալվի որպես շարունակական ներառական առաջնորդության, ուսումնառության և դասավանդման գործընթաց: Կարճաժամկետ ազդեցություններն, ուստի, մեծապես անհավանական են:

---

70 Doig and Wilson, op cit.

## ՇՐՁԱԶԱԿԱՆՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ԱՎԵԼԻ ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏ ՉԱՓՈՒՄ ԵՎ ԳՆԱՀԱՏՈՒՄ

### Եթիկայի քաղաքականությունների մշտադիտարկում

ՏՀԶԿ-ի տվյալները ցույց են տալիս, որ քաղաքականության ազդեցության չափման նպատակով երկրներն սկսել են կիրառել շատ ավելի ախտորոշիչ գործիքներ: Եթե 2012-ին բոլոր երկրների միայն 27 %-ն էր ՇՐՁ ոլորտում կիրառում գնահատման տարբեր միջոցներ, ապա 2014-ին<sup>71</sup> այս թվերն աճել են մինչև 55 %-ի: Երկրներն ավելի ակտիվ են դարձել ՇՐՁ քաղաքականությունների շուրջ իրազեկության բարձրացման և ընկալումների ամրապնդման առումով: ՇՐՁ վերաբերյալ 2014-ին երկրների 77%-ը պետական

71 OECD, Survey on Managing Conflict of Interest in the Executive Branch and Whistleblower Protection, OECD, Paris OECD, Managing Conflicts of interest, OECD Publisher, Paris, 2014; ՏՀԶԿ-ի Հանրային կառավարման և տարածքային զարգացման տնօրինության Հանրային ոլորտի բարեվարչության բաժնի ղեկավար Խուլիո Բաչիո Տերասինոյի powerpoint ներկայացումը Հանրային ոլորտում ՇՐՁ կանխարգելման և կառավարման թեմայով:

պաշտոնատար անձանց համար նախատեսել էր վերապատրաստման դասընթացներ, 68%-ը պաշտոնական խորհրդատվություն էր տրամադրում, երբ պետական պաշտոնատար անձիք կասկածներ էին ունենում իրավիճակների, ընթացակարգերի և քաղաքականությունների վերաբերյալ<sup>72</sup>:

Վան Դուրենը մատնանշում է, որ այժմ ավելի շատ երկրներ են ներդրումներ կատարում աշխատակազմի և կազմակերպության ներսում էթիկական միջավայրի զարգացման նկատմամբ նրանց վերաբերմունքի գնահատման ոլորտում: «Աշխատակազմի գնահատումները բարեվարքության մշտադիտարկման բազմաթիվ մեթոդներից են, բայց, ըստ էության, կարող են լինել շատ ազդեցիկ մեթոդ: Առաջին՝ աշխատակազմ ավելի լավ գիտե, թե ինչ է կատարվում կուլիսներում: Նրանք են բարեվարքության կամ բարեվարքության միջավայրի բարելավման կամ անկման հիմնական ականատեսը, և նրանց գնահատումները կարող են ապահովել իրական բարեվարքության շատ

---

72 OECD (2014), Survey on Managing Conflict of Interest in the Executive Branch and Whistleblower Protection, OECD, Paris



ավելի հավաստի ցուցանիշներ, քան դրսից գնահատումները, որոնք հաճախ (բայց ոչ միշտ) զերծ են չարաշահումների անմիջական փորձառությունից: Նրանց դատողությունը ... հիմնված են ամենօրյա աշխատանքում իրենց տեսածի վրա»<sup>73</sup>:

Չնայած այս միտումներին, բազմաթիվ երկրներում ՇԲ վերաբերյալ գիտելիքների և վերապատրաստման դասընթացների պակասն այն հիմնական պատճառներն են, թե ինչու քաղծառայողները չեն կարող կանխատեսել շահերի հնարավոր բախումը<sup>74</sup>: Օրինակ՝ ըստ Լեհաստանի վերաբերյալ կատարված մի հետազոտության՝ նախարարություններում և պետական կառավարման այլ մարմիններում աշխատակազմը հիմնականում չունի բավարար գիտելիքներ և պատրաստվածություն՝ ՇԲ իրավիճակներին պատշաճ կերպով արձագանքելու համար:<sup>75</sup> Ընհանուր առմամբ, «ՇԲ մոտե-

---

73 Նույն տեղում:

74 Stefan Batory Foundation (2014), The Conflict of Interest in the Polish Government Administration, Warsaw

75 Stefan Batory Foundation (2014), op cit., էջ 13

ցումների մեջ կան ինստիտուցիոնալ հսկայական տարբերություններ: Որոշ նախարարություններ ունեն հարաբերականորեն լավ նախապատրաստված և մշակված համակարգեր կոռուպցիայի, այդ թվում՝ նաև ՇԲ ռիսկերի դեմ պայքարելու համար (օրինակ՝ ազգային պաշտպանության նախարարությունը): Մյուսները կարծես թե որոշ ենթակառուցվածքներ ունեն այս ոլորտում, որոնք պատշաճ կերպով չեն օգտագործվում: Մինչդեռ այլ նախարարություններում ՇԲ-ի վերաբերյալ իրազեկության մակարդակն այնքան ցածր է, որ նույնիսկ առկա ամենապարզ լուծումները չեն ընկալվում որպես նշված խնդրին դիմակայելու գործիքներ»<sup>76</sup>:

Կանոնների և քաղաքականությունների վերաբերյալ իրազեկության բացակայությունը խնդիր է նաև ընտրված ներկայացուցիչների համար: ԳՐԵԿՈ-ի վերը բերված զեկույցում նշված է. «...ընդհանուր առմամբ, ԵԽԽՎ անդամները, ըստ հաղորդվածի, շատ քիչ են տեղյակ բարեվարքության գոյություն ունեցող չափորոշիչների մասին: ԵԽԽՎ-ն պետք է ավելի մեծ վճռականություն ցուցաբերի

76 Stefan Batory Foundation, op.cit, էջ 14

բարձրացնելու իր անդամների իրազեկությունը և վերապատրաստելու նրանց վարքագծի կանոնների պահանջների վերաբերյալ»<sup>77</sup>:

### Հայտարարագրման քաղաքականությունների արդյունավետությունը<sup>78</sup>

Վերջին տարիներին հայտարարագրման քաղաքականությունները կարևոր գործիք են դարձել ՇԲ քաղաքականությունների մշտադիտարկման համար: Ակտիվ հայտարարագրման սկզբունքը (տվյալները պետք է հանրամատչելի լինեն նախքան հանրային պահանջի ներկայացումը) կարևոր է առավել հաշվետու, թափանցիկ և բաց կառավարման հասնելու համար: Հայտարարագրման շատ ավելի մեծ պահանջի միտումը հանրահայտ է: Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց՝ հայտարարագրված տվյալների հանրամատչելիությունը կարևոր է կառավարության նկատմամբ վստահության ամրապնդման համար: Հրապարակային հայտարարագրման ժողովրդականությունը «կարծես թե մասամբ

77 GRECO, 2017, op cit, էջ 3

78 Demmke et al. (2008), Regulating Conflicts of Interest, op cit, էջ 128/129

պայմանավորված է դյուրին իրականացման, և թափանցիկության նկատմամբ կառավարության ունեցած հանձնառության վերաբերյալ դրա ուղերձով»<sup>79</sup>:

Բացի այդ՝ անձնական շահերի մասին հայտարարագրի ներկայացման պարտավորությունը կնպաստի ավելի բաց և թափանցիկ քաղաքական դաշտի ստեղծմանը, որը կենսական նշանակություն ունի, եթե նպատակ կա մեծացնել օրինականությունն ու քաղաքացիների վստահությունը: Ներկայում ՇԲ ոլորտում շատ երկրներ են կիրառում հայտարարագրման սկզբունքը: Դեռևս տարբերություններ կան կամավոր և պարտադիր մոտեցումների միջև: Օրինակ՝ ԵՄԽԿ-ում «ՇԲ վերաբերյալ հայտարարագրերը ներկայացվում են յուրաքանչյուր անդամի միանձնյա պատասխանատվությամբ: Նրա համար բավարար է պարզապես նշել, որ ինքը չունի շահերի որևէ բախում՝ նախատեսված պարտականությունների կատարման հետ կապված: Կանոնները ԵՄԽԿ-ի այն անդամի համար, որի իրավիճակը կարող է եապես փոխված լինել կամ որը կեղծ հայտարարություն է արել, չեն

79 Gerard Carney, Conflict of interest, op. cit.

Նախատեսում ավելի ուշ փուլում առարկելու հնարավորություն, ինչպես նաև հետկանչ կամ փոխարինում, քանի որ նման իրավիճակները հիմնականում քաղաքական լուծում են ենթադրում»<sup>80</sup>: Թեև այս իրավիճակը դեռևս բնորոշ է շատ խորհրդարանների, սակայն այլ կառույցների համար սահմանված են ավելի խիստ և պարտադիր կանոններ:

Երկրների մեծ մասում միտումն առավել մեծ թափանցիկություն և ընտրված ներկայացուցիչների մասնավոր կյանքի մասին տվյալների հայտարարագրման պահանջներ ունենալն է: Ըստ նոր պահանջների՝ հարկավոր է նշել կողմնակի աշխատանքները, մասնավոր եկամուտը կամ բաժնեմասերը կամ տեղեկություններ տրամադրել զուգընկերոջ գործունեության վերաբերյալ, որը կարող է ՇԲ առաջացնել՝ կապված անձի զբաղեցրած պետական պաշտոնի հետ: Կան նաև ընծաների և հրավերների ընդունման կանոններ՝ որոշումների կայացման գործընթացի վրա անցանկալի ազդեցությունները կանխարգելելու նպատակով: Օրինակ՝ մասնավոր կազմակերպության առաջարկած ընթրիքը պետական

80 GRECO (2017), op cit.

գնումների մրցույթին մասնակցող որևէ դիմումատուի, կամ հանգստի հրավերը նրան՝ որպես ընծա: Որքան բարձր է պաշտոնը, այնքան ավելի խիստ են քաղաքականությունն ու կանոնակարգերը և այնքան ավելի շատ թափանցիկություն է պահանջվում<sup>81</sup>:

Բարեվարքության պահանջների տեսակների վերաբերյալ տվյալներ ունի նաև ՏՀԶԿ-ն, որը հայտարարագրման մակարդակների և մասնավոր շահերի վերաբերյալ տեղեկատվության մատչելիության ցուցիչի տեսքով տվյալներ է հավաքագրում գործադիր իշխանության և պետական ծառայության ոլորտներում բարեվարքության ապահովման մոտեցումների վերաբերյալ<sup>82</sup>:

Տարբերությունները վերաբերում են բաց լինելու մակարդակին և իրենց շահերը չհայտարարագրող կամ ուշ հայտարարագրող անդամների նկատմամբ պատիժների կիրառման հարցերին: Ըստ Դեմկեի և մյուսների (2008 թ.)՝ հայ-

81 OECD (2015), Government at a glance, OECD Publisher, Paris, էջ 209.

82 OECD (2015) Government at a glance, 2015 edition, public sector integrity, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=66858#>

տարարագրման շատ մանրամասն պահանջներ կան հատկապես այն անդամ պետություններում, որոնք ԵՄ-ին միացել են 2005–2007 թթ.: Կան հոնորարների արգելքներ, դրսից ստացվող եկամուտների և ընծաների ընդունման սահմանափակումներ:

Անհրաժեշտ է տարբերակել ֆինանսական շահերի հրապարակային կամ գաղտնի հայտարարումը, ինչպես նաև կողմնակի շահերի հայտարարումը և արդյոք դրանք պահպանվելու են հայտարարագրերի ռեեստրում: Եթե որոշ դեպքերում պետական պաշտոնատար անձիք պարտավոր են հայտարարագրել միայն իրենց ֆինանսական շահերը, ավելի հաճախ նրանք պետք է հայտարարագիր ներկայացնեն նաև այլ հարցերի վերաբերյալ, ինչպես, օրինակ, մասնագիտական գործունեության, կազմակերպությունների անդամակցության մասին: Այսպիսով, ամենակարևոր հարցն այն է, թե ինչի մասին պետք է հայտարարագիր ներկայացվի, այդ հայտարարագրերը հրապարակային պետք է լինեն, անկախ մարմինները իրավունք ունենալու են, արդյոք, վերահսկելու տվյալների ռեեստրը, պատժամիջոցներ կիրառվելու են, արդյոք, կանոններին չհետևելու դեպքում:

ՏՀԶԿ տվյալները ցույց են տալիս, որ բարեվարքության պահանջները միտում ունեն համաչափ լինելու պաշտոնի ավագության աստիճանին, այսինքն՝ որքան բարձր է քաղծառայողի պաշտոնը, բարեվարքության այնքան բարձր պահանջներ են նրան ներկայացվում: Հետաքրքիր է նշել, որ ավագ քաղծառայողներին և քաղծառայողներին առաջադրվող բարեվարքության պահանջները միջին հաշվարկով ավելի ցածր մակարդակում են «ավելի հին» անդամ պետություններում (100-ից՝ 26 միավոր)՝ «նոր» անդամ պետությունների համեմատությամբ (100-ից՝ 32 միավոր):

Բարձրաստիճան քաղծառայողների և ընդհանուր առմամբ քաղծառայողների բարեվարքության ամենաբարձր պահանջներ ունեցող երկրներից են Լատվիան (88), Էստոնիան (39), Ֆրանսիան, Շվեդիան և ՄԹ-ն (բոլորը՝ 38), ամենացածր պահանջներ ունեցող երկրներից են Սլովակիայի Հանրապետությունը (4), Պորտուգալիան (8), Լեհաստանը (17) և Իտալիան (19)<sup>83</sup>:

---

83 Blomeyer and Sanz, The Code of Conduct for Commissioners - improving effectiveness and efficiency, Study for the European Parliament, Brussels PE 411.268, 200



Թեև այս ուսումնասիրություններից կարելի է եզրակացնել, որ մեծ մասամբ երկրներն էական ջանքեր են գործադրել ՇԲ հարցերին արձագանքելու ուղղությամբ, սակայն նրանք չեն տրամադրում բարեվարքության պահանջների կատարման փաստացի մակարդակների կամ դրանց արդյունավետության վերաբերյալ տեղեկատվություն: Հետևաբար, ԳՐԵԿՈՒ-ն նախագգուշացնում է այնպիսի իրավիճակների մասին, երբ «...չկա ընդհանուր համակարգ ակտիվների, եկամուտի և շահերի հայտարարագրման համար (...)» պնդելով, որ անհրաժեշտ է ապահովել հայտարարագրման նշված պահանջների հուսալիությունը՝ հանուն ազգային խորհրդարանական բարեվարքության քաղաքականությունների ամրապնդման: Հայտարարագրման ենթակա տվյալները պետք է լինեն (i) ճշգրիտ՝ հատկապես եկամտի և շահույթ հետապնդող կամ չհետապնդող կազմակերպություններում զբաղվածության ու երկրի ներսում կամ արտասահմանում ընդհանուր սեփականության շահերի տարրերի վերաբերյալ, (ii) մշտապես թարմացվեն և (iii) համալրվեն մերձավորների վերաբերյալ տվյալներով: Հայտարարագրման այս պահանջները կարող են էականորեն նպաստել ընտրված ներկայացուցիչների գոր-

ծելակերպի թափանցիկությանը, կոռուպացված վարքագծի կանխարգելմանը և շահերի բախումների առավել լավ կառավարմանը»<sup>84</sup>:

### Կարևոր զարգացումներ հայտարարագրման ոլորտում

Չնայած հայտարարագրման գործիքների ժողովրդայնությանը, տարբեր երկրներում և ինստիտուտներում շարունակվում են քննարկումները ՇԲ վերաբերյալ հայտարարագիր ներկայացնելու պահանջի դրական ու բացասական կողմերի շուրջ: «Հրապարակային հայտարարագրման ջատագովները պնդում են, որ պաշտոնատար անձիք կարող են օրինականորեն տնօրինել իրենց ունեցվածքը և ունենալ ֆինանսական շահեր, եթե դրանց մասին տեղեկացրել են հանրությանը...»<sup>85</sup>: Ավելին, «Լիարժեք հայտարարագրման դեպքում (...) հանրությունը կարող է ինքնուրույն դատել, թե տվյալ պաշտոնատար անձն ունի, արդյոք, շահերի բախման խնդիր: Իմանալով այս մասին՝ պաշտոնատար անձիք

84 GRECO, op cit.

85 Stark, Conflict of Interest in Public Life, op cit., էջ 236

համապատասխան վարք կդրսևորեն<sup>86</sup>»: Մաքուր հայտարարագրումը հանրությանը վերապահում է թե՛ օրենսդրի և թե՛ դատավորի դեր՝ որպես ճշտի և սխալի իրավական արբիտրի դերակատարի<sup>87</sup>: Անշուշտ, շատ դեպքերում շահերի հայտարարագրման քաղաքականությունը չի գործում այլ (իրավական) հարկադրանքի միջոցների բացակայության պատճառով: Սակայն հաճախ հայտարարագրումը պարզապես կիրառվում է որպես միջոց՝ ստուգելու, թե անձը հրաժարվել է, արդյոք, հակասող շահերից: Շատ երկրներում հայտարարագրման քաղաքականություններն ավելի հանրահայտ են, քան իրավակիրառ կարգավորումները: Եթե վստահության մակարդակը բարձր է հայտարարագրման «մեղմ» քաղաքականության արդյունավետության դեպքում, ապա վստահության մակարդակը ցածր է իրավակիրառ «կոշտ» միջոցների արդյունավետության դեպքում: Իրականում հաճախ հայտարարագրման քաղաքականությունները նշանակում են, որ վարչական

---

86 Stark, Conflict of Interest in Public Life, op cit, էջ 250

87 Stark, Conflict of Interest in Public Life, op cit, էջ 251

մարմիններին, էթիկայի հարցերի հանձնաժողովներին և քաղաքացիներին տրամադրվում են փաստեր, հայտարարագրման ձևերի չմշակված տվյալներ, և մենք սպասում ենք, որ այս մարմինները և/կամ հանրությունը արդյունքում ընդունելու են ճիշտ որոշումներ:

Նույնիսկ նրանք, ովքեր կողմ են հրապարակային հայտարարագրման համակարգին, տարբեր կարծիքներ ունեն՝ կապված պաշտոնատար անձանցից պահանջվող տվյալների տեսակի հետ: Ոմանք կարծում են, որ պաշտոնատար անձանցից պետք է պահանջել բացահայտել իրենց ակտիվները, բայց ոչ դրանց արժեքը: Մյուսները կարծում են, որ ակտիվի արժեքը կարևոր կանխորոշիչ է հնարավոր է այն ՇԲ առաջացնի: Անհրաժեշտ է նաև տարբերակել կարևոր պետական գործառնություններ իրականացնող պետական պաշտոնատար անձանց և քաղաքացիական ծառայողներին<sup>88</sup>: Պաշտոնաթողությունից հետո աշխատանքի անցնելը կանոնակարգելու մասին

---

88 J. Fleming./I.Holland, 2000, Motivating ethical conduct in government ministers, International Institute for Public Ethics Conference, Ottawa, September 2000, No 1.

պահանջը, որն ավելի խիստ է կառավարության անդամների, քան սովորական պետական պաշտոնատար անձանց դեպքում, նույնպես բխում է վերոնշյալ տարբերություններից:

Շահերի հայտարարագրման վերաբերյալ մեկ այլ քննադատություն վերաբերում է նրան, որ ազդարարման համակարգերը հաճախ չափից ավելի պարզունակ են, և զուտ պահանջում են, որ անձը հայտարարագիր ներկայացնի ընդհանուր ձևով: Հայտարարագրերի և ռեեստրների պահանջները պետք է լինեն հստակ: Նաև պետք է լինեն միջոցներ այս հայտարարագրերի և ռեեստրների արդյունավետ ու անկախ մշտադիտարկման և դրանց պահանջների չկատարման դեպքում պատժամիջոցների կիրառման համար: Եթե այս ամենը գոյություն չունենա, ապա դժվար կլինի հայտնաբերել սխալ, ապակողմնորոշող կամ մասնակի տվյալները:

Հայտարարագրման քաղաքականությունները, այսինքն՝ հայտարարագրման մանրամասն ձևանմուշների հավաքագրումը, պահպանումը և կառավարումը չպետք է դառնան նոր բյուրոկրատիայի ստեղծման պատճառ: Շահերի հայտարարագրման ներդ-

րումը կարող է հանգեցնել բյուրոկրատական ծանրաբեռնվածության՝ կապված տվյալների կառավարման, թարմացման և պաշտպանության հետ: Մեկ այլ խնդիր էլ իրավական մարտահրավերն է: Եթե որոշ երկրներում մարդկանցից պահանջվում է ռեեստրում հայտարարագրել մանրամասն տվյալներ (օրինակ՝ իրենց ընտանիքի եկամուտը և ակտիվները), ապա մյուս երկրներում մանրամասն հայտարարագրման պահանջները հեշտությամբ չեն ընդունվում՝ այն համոզմունքով, որ ռեեստրները հակասում են հիմնարար իրավունքներին (անձնական կյանքի գաղտնիություն, անհատի իրավունքներ, ընտանիքի իրավունքներ և այլն): Ռեեստրների և ֆինանսական հայտարարագրերի նկատմամբ տարատեսակ վերաբերմունքի պատճառով որոշ երկրներում հայտարարագրման պահանջները շատ մանրամասն են, մինչդեռ մյուսներում պահանջվում է շատ ավելի քիչ տեղեկատվություն:

ՇԲ հայտարարագրերը կամ ռեեստրներն իմաստ ունեն միայն, եթե դրանց հաջորդում են պետական կառավարման ղեկավար մարմինների համապատասխան որոշումներ:

Այլապես դրանք կարող են վերածվել ձևաթղթերի լրացման արարողակարգի, որը բնորոշ է «ԵԽՏԿ անդամների վարքագծի կանոնակարգերի գնահատման»՝ ԳՐԵԿՈ-ի վերոնշյալ զեկույցում մատնանշված շատ կազմակերպությունների: Չնայած ԳՐԵԿՈ-ն կոչ է անում ունենալ հայտարարագրման այնպիսի համակարգ, որը «պետք է լինի (i) ճշգրիտ՝ հատկապես եկամտի և հասարակական կազմակերպություններում կամ մասնավոր ընկերություններում զբաղվածության ու երկրի ներսում կամ արտասահմանում ունեցած շահերի վերաբերյալ, (ii) մշտապես թարմացվի և (iii) համալրվի մերձավորների վերաբերյալ տվյալներով», զեկույցում ոչինչ չի նշվում այն մասին, թե ով է հավաքագրելու տվյալները, ինչպես է հավաքագրումն իրականացվելու, ով է տնօրինելու այդ տվյալները, ով է առաջարկություններ ներկայացնելու հետեւանքներ սահմանելու վերաբերյալ, ով է որոշելու ինչպիսի հետևանքներ օրինակ՝ պատժամիջոցներ կիրառել<sup>89</sup>:

ՇԲ կառավարման վերաբերյալ վերջերս իրականացրած իր մի հետազոտության

89 GRECO, 2017, op cit.

մեջ ՏՀԶԿ-ն<sup>90</sup> եզրահանգում է, որ հայտարարագրման ձևանմուշների հավաքագրումից հետո պատասխանողների միայն 63%-ն է ստուգում դրանց ստացումը, և միայն 32%-ն է իրականացնում աուդիտ կամ ստուգում տեղեկատվության ճգրտությունը: Այսպիսով, գործնականում կարծես գալիս է մի պահ, երբ ՇԲ չափից մեծ թվով պահանջները լավ չկառավարվելու դեպքում դառնում են անարդյունավետ, ոչ էֆեկտիվ և նույնիսկ՝ հակաարդյունավետ:

Այսպիսով, նույնիսկ եթե հայտարարագրման քաղաքականությունները կարևոր են, դրանք հիմնականում բացահայտում են ՇԲ՝ առանց որևէ ուղղորդման կամ դրանց հանգուցալուծման: Հնարավոր առաջարկների տարբերակ կարող է լինել Թոմսոնի առաջարկը. «Էթիկայի հարցերի անկախ հանձնաժողովները կարող են կանոնավոր կերպով քննել անդամների ֆինանսական գործունեությունը, բացահայտել հնարավոր խնդիրները և առաջարկել դրանց շտկման

---

90 OECD (2014), Survey on Managing Conflict of Interest in the Executive Branch and Whistleblower Protection, OECD, Paris



միջոցներ: Դրանք կիրապարակայնացնեն տվյալները միայն այն դեպքում, եթե անդամները չչտկեն խնդիրները: Հանձնաժողովները կարող են խնդրել տրամադրել ավելի շատ տվյալներ, քան հայտարարագրված է, բայց անդամների մեծ մասը պետք է դրանք շատ ավելի քիչ հրապարակային դարձնի: Ինչպես միշտ՝ կարող է լինել արտահոսքի վտանգ, բայց եթիկայի հարցերի հանձնաժողովները գաղտնի տվյալների պահպանման լավ փորձ ունեն: Բացի այդ՝ տվյալները պետք է առնչվեն հատկապես այն խնդիրներին, որ կարող են ունենալ առանձին անդամներ»<sup>91</sup>:

---

91 Thompson, *Overcoming Conflicts of Interest in Congressional Ethics*, op cit, էջ 7

## ԱՂՈՏ ՈՒՐՎԱԳԻԾ ՀԱՅԵԼՈՒ ՄԵՉ. ՇԲ ԱՊԱԳԱ ՄԻՏՈՒՄՆԵՐ

ՇԲ քաղաքականությունները դեռևս հիմնականում կենտրոնանում են ավելի շատ տվյալներ հավաքագրելու, քան քաղաքականությունների մշտադիտարկման վրա, չնայած որոշ երկրներ սկսել են ավելի մեծ ուշադրություն դարձնել ՇԲ քաղաքականությունների կիրարկման հարցերին: Ինչ վերաբերում է գործիքների ընտրությանը, ապա երկրները դեռևս շարունակում են կարևորել շատ ավելի մեծ թվով կանոնների ու կանոնակարգերի ներդրումը: Միևնույն ժամանակ, ՇԲ սահմանումները շարունակում են ընդլայնվել:

Ներկայում ավելի մեծ թափանցիկությունը, բաց գործելակերպը, հաշվետվողականությունը, բարեվարքության նոր կանոններն ու կառավարության տնօրինության ներքո առկա տեղեկատվության հասանելիությունը, ինչպես նաև շահերի առավել արդյունավետ հայտարարագրումը լայնորեն ողջունվում են որպես պետական և անհատական թերությունների շտկման միջոցներ: Հատկապես ՇԲ ոլորտում ավելի մեծ թափանցիկության և

տվյալների հայտարարագրման նպատակը կառավարման մարմիններին և ընտրված ներկայացուցիչներին առավել կարգապահ դարձնելն է: Հայտարարագրումը և թափանցիկությունը հատկապես դրական ազդեցություն ունեն բարեվարքության վրա, քանի որ ենթադրվում է, որ հանրայնացումը խթան է հանրությունը որքան իրազեկ է, մարդիկ այնքան ավելի լավ վարքագիծ կդրսևորեն: Թափանցիկ և բաց գործելակերպի պահանջները նաև ժողովրդականություն են վայելում: Պետական կառավարման մարմիններին և պաշտոնատար անձանց ավելի արժանահավատ ու ավելի վստահելի են դարձնում: Բացի այդ՝ ՇԲ հայտարարագրման ավելի շատ պահանջները պետք է մեծացնեն հանրային վստահությանը: Սակայն այս ենթադրությունները գերծ չեն իրենց դժվարություններից: Օրինակ՝ ինչպես նշվել է, հրապարակային հայտարարագրման համար պահանջվում են կառավարման արդյունավետ համակարգեր, քանի որ հայտարարագրման արդյունքում կարող է ստացվել հսկայական ծավալի տվյալներ: Մեկ այլ խնդիր է, թե որքանով են այդ տվյալներ հետաքրքիր կամ ոյուրըմբռնելի:

Մեկ այլ մարտահրավեր է այն, որ ֆինանսական հայտարարագիրը և հրապարակային ռեեստրները կարող են հեշտու-թյամբ չարաշահվել քաղաքական իմաստով և օգտագործվել քաղաքական հակառակորդներին պիտակավորելու համար: Հայտարարագրերը և ռեեստրները հաճախ ամբոխահաճո չարաշահման հնարավորություններ են ստեղծում: Այսինքն՝ չնայած դրական մտադրու-թյուններին, ավելի շատ թափանցիկությունը կարող է նաև ունենալ բացասական կողմնակի հետևանքներ:

Մնում է տեսնել, թե կշարունակվեն, արդյոք, այս միտումները: Վերջին տարիներին գաղտնիության, անվտանգության վրա հիմնված այլ իրավունքների և անձնական կյանքի գաղտնիության սահմանափակման պահանջը դարձել է ավելի ակնառու: Շարունակում է բաց մնալ այն հարցը, թե վերջին շրջանի ավելի բաց և թափանցիկ լինելու միտումներն ինչպես կհամատեղվեն նոր երևան եկող միտումների հետ, որոնք ենթադրում են ավելի խիստ վերահսկողություն, տվյալների պաշտպանություն, անվտանգություն, տեղեկատվության խիստ տնօրինում, անհատական

կատարողականի ավելի լավ մշտադիտարկում և անգամ մարդու իրավունքների սահմանափակում: Այս ամենին անհրաժեշտ է նաև ավելացնել ընդհանուր «թվայնացման» միտումը:

Ընդհանուր առմամբ բոլոր երկրներում նկատում ենք հասարակության, կառավարության և քաղաքացիների, պետական և մասնավոր հատվածների, աշխատանքային ժամանակի և ժամանցի, գրասենյակային և տնային աշխատանքի միջև սահմանների աղճատման միտումներ: Այս միտումներն ազդում են ՇԲ զարգացումների վրա: Նվազում են պետական և մասնավոր հատվածների արժեքների տարբերությունները: Եթե ներկա միտումները շարունակվեն, ապա ապագայում հաճախ կնկատվեն արժեքների բախումներ, և ի հայտ կգան նոր արժեքներ:

## Եզրակացություններ

Այսօր ՇԲ ոլորտում առատ են ազգային և միջազգային կանոնները, քաղաքականություններն ու ուղեցույցները, և ոչ մի քաղաքական բանավեճ տեղի չի ունենում առանց բարեվարքության կարևորության հիշատակման: Սակայն գործիքների և էթիկայի վերաբերյալ գիտելիքը նույնը չէ, ինչ գործնականում դրանք կիրառելու հմտությունները: Այսպիսով, կարծես թե շատ ավելի հեշտ է սովորեցնել, քարոզել, ուսումնասիրել, պաշտպանել և քննարկել բարեվարքությունը, քան այն գործնականում ապահովել: ՇԲ ոլորտում մշտադիտարկումը և գնահատումը դեռևս ամենամեծ մարտահրավերներն են:

Տեղական և տարածքային իշխանությունները պետք է տեղյակ լինեն, որ վարքագծի կանոնակարգերի, հայտարարագրման մատյանների և ՇԲ այլ կանոնակարգերի ներդրումը միայն առաջին քայլն են: Այս կանոնակարգերը պետք է արդյունավետ կերպով կիրառել, գնահատել և վերահսկել, որի համար հարկավոր են առաջնորդություն, միջոցներ և քաղաքական ուժեղ կամք:

Ինստիտուցիոնալ և քաղաքական մշակույթի անցումն այնպիսի մշակույթի, որն ավելի հաշվետու է և ունի էթիկայի բարձր չափորոշիչներ, կառավարության բոլոր մակարդակներում պահանջելու է շարունակական ջանքեր: Սակայն սա մի մարտահրավեր է, որն անհրաժեշտ է ընդունել:







## **ԲԱՆԱԶԵՎ 434 (2018)**

---

**Շահերի բախումը տեղական և  
տարածքային մակարդակներում**

Կոնգրեսը քննարկել և ընդունել է  
2018 թ. նոյեմբերի 7-ին

1. Կոռուպցիայի դրսևորումները հանգեցնում են ժողովրդավարական արժեքների աղճատմանը՝ սպառնալով լավ կառավարմանը և պետության գործառնմանը: Սա նկատի ունենալով՝ 2016 թ. իր 31-րդ նստաշրջանում Կոնգրեսն ընդունել է կոռուպցիայի կանխարգելման և հանրային ոլորտի բարեվարքության խթանման վերաբերյալ միջոցառումների ճանապարհային քարտեզ, և մշակել վեց բովանդակային զեկույց, որոնցից մեկը՝ ՇԲ վերաբերյալ՝ կոռուպցիայի դեմ պայքարի կանխարգելիչ միջոցառումների և լավ գործելակերպի սահմանման նկատառումով:

2. ՇԲ առկա է կամ ի հայտ է գալիս այն իրավիճակներում, երբ անհատն ունի ուղղակի կամ անուղղակի անձնական շահեր, որոնք կարող են հակասել հանրային շահին: Այն առավել հաճախ հանդիպում է այնպիսի դեպքերում, երբ անհատն ունի մեկից ավելի դերեր և իր հասարակական գործունեությանը զուգահեռ ծավալում է նաև մասնագիտական գործունեություն: Որոշ դեպքերում այդ դերերի տարանջատումը կարող է դժվար լինել, արդյունքում՝ պետական պաշտոնը կարող է օգտագործվել անձնական շահի համար:

3. Տեղական և տարածքային իշխանությունները հաճախ պատասխանատու են ծառայությունների մատուցման համար այնպիսի ոլորտներում, որոնք հատկապես խոցելի են կոռուպցիայի առումով, ինչպես, օրինակ, քաղաքաշինությունը, կառուցապատումը կամ սոցիալական ծառայությունները: Քաղաքացիների և տեղական բիզնեսների հետ հավանական կապն ու շփումների հաճախությունը բազմաթիվ հնարավորություններ կարող են ստեղծել ՇԲ համար և փորձության ենթարկել տեղական ընտրված ներկայացուցիչների բարեվարքությունը:

4. Թեև պետություններն իրենց ուշադրությունը կենտրոնացրել են ՇԲ քաղաքականությունների ինստիտուցիոնալացման ու կիրարկման վրա, սակայն քիչ ապացույցներ կան դրանց փաստացի արդյունավետության մասին: Տեղական և տարածքային իշխանությունները չունեն տվյալներ և համապարփակ վերահսկողություն այնպիսի կանոնակարգերի նկատմամբ, որոնք վերաբերում են, օրինակ, աշխատանքի ընդունվելուն հաջորդող շրջանում նվերների ընդունմանը կամ պաշտոնական գործունեությանը գուգահեռ կողմնակի

աշխատանքների իրականացմանը: Սա կարող է դժվարություն առաջացնել ՇԲ և արգելված վարքագծի սահմանման, պատժամիջոցների կիրառման, ինչպես նաև պետական և մասնավոր շահերի միջև ընդունելի հարաբերակցության առումով: Այդ հարաբերակցությունը պետք է դիտարկի անհատի՝ որպես պետական ծառայողի պաշտոնը, և անհատի «նեսի տվյալներին տիրապետելը», ինչը կարող է պաշտոնավարումից հետո օգտագործվել մասնավոր օգուտ ստանալու համար:

5. Չնայած ՇԲ հանրային քաղաքականության առավել կանոնակարգվող ոլորտներից է, սակայն կանոնների և կանոնակարգերի թվի աճը կարող է դժվարություններ ստեղծել այդ քաղաքականությունների իրագործման ճանապարհին: Տարբեր փաստաթղթերի ու կանոնների անհամապատասխանությունը կարող է շփոթություն առաջացնել և դրանց բովանդակությունը դարձնել ոչ կիրառելի: Ավելի մեծ ազդեցության կարելի է հասնել արժեքահեն մոտեցումների, ներառյալ՝ կրթության, վերապատրաստման, թափանցիկության և մշտադիտարկման ավելի արդյունավետ համակարգերի միջոցով:

6. Կազմակերպությունները/կառույցները, որտեղ ՇԲ առավել հավանական է, սովորաբար բնորոշվում են հանրային վստահության առավել ցածր մակարդակով: Եվ քանի որ քաղաքականությունների և կանոնակարգերի թվի աճը անպայմանորեն չի նպաստում հանրային վստահության մակարդակի աճի, այլ ընդհակառակը՝ կարող է ունենալ հակառակ ազդեցություն, տեղական և տարածքային իշխանությունները պետք է ուշադիր լինեն նմանօրինակ գործիքներ մշակելիս, կիրառելիս և տարածելիս՝ խուսափելու գերկանոնակարգումից:

7. Կոնգրեսը, տեղյակ լինելով իրավական և վարչական կառույցների, ինչպես նաև տարբեր երկրների ու դրանց ռեգիոնների ինստիտուցիոնալ մշակույթների տարբերություններին՝

ա. հորդորում է ԵԽ անդամ պետությունների տեղական և տարածքային իշխանություններին՝

- i. ներդնել և կիրարկել բարեվարքության քաղաքականություններ՝ թե՛ բարեվարքության ներքին կառավարման և թե՛ արտաքին երաշխիքների վերաբերյալ,
- ii. ստեղծել եթիկայի հարցերի անկախ մար-

մին, որը կհետևի տեղական ընտրված ներկայացուցիչների և համայնքային ծառայողների ֆինանսական գործունեությանը, կբացահայտի հավանական խնդիրները, միջոցներ կառաջարկի դրանք շտկելու համար՝ նախքան հանրությանն անձնական շահերի մասին հայտարարագրերի ներկայացումը, որոնցում պետք է ներառվեն տվյալներ կողմնակի աշխատանքների, մասնավոր եկամտի, տվյալ պաշտոնի հետ հավանական ՇԲ առաջացնող բաժնեմասերի կամ ներդրումների, նախկին աշխատանքի և զուգընկերների գործունեության մասին,

- iii. սահմանել կանոններ ընծաների և հրավերների ընդունման վերաբերյալ՝ հաշվի առնելով տվյալ պետական ծառայողի պաշտոնը՝ որոշումների կայացման գործընթացում անկողմնակալության երաշխավորման և արտաքին ազդեցությունից այնպիսի ոլորտներում, ինչպես, օրինակ, գնումների ոլորտն է խուսափելու նկատառումով,
- iv. խրախուսել տեղեկատվության պրոակտիվ հրապարակումը նախքան հանրության կողմից համապատասխան պահան-

ջի ներկայացումը՝ տեղական և տարած-  
քային իշխանությունների հաշվետվողա-  
կանությունը, թափանցիկությունն ու բաց  
գործելակերպը խթանելու և դրանց  
նկատմամբ հանրային վստահությունն  
ամրապնդելու նպատակով,

- v. ապահովել, որ հայտարարագրման քաղա-  
քականությունները զուգորդվեն ի հայտ  
եկած ՇԲ դեպքերը վերացնելու համապա-  
տասխան մեխանիզմներով,
- vi. աջակցել և ներդնել «փափուկ գործիքներ»,  
ինչպիսին, օրինակ, էթիկական առաջ-  
նորդությունն է,
- vii. ներդրումներ կատարել մարդկային ռե-  
սուրսների կառավարման առաջատար  
մեխանիզմներում՝ վերահսկելու և կանոնա-  
կարգելու մասնավոր և պետական հատ-  
վածների միջև կադրերի հոսքը,
- viii. իրականացնել աշխատակազմի կանոնա-  
վոր գնահատում՝ աշխատողների շրջա-  
նում առկա վերաբերմունքի և  
էթիկական միջավայրի զարգացման  
գնահատման նպատակով,



- ix. նպաստել հնարավոր ՇԲ վերաբերյալ վաղաժամ և ընթացիկ ազդարարումներին, օրինակ, տեղական և տարածքային մակարդակում ընտրված ներկայացուցիչների և բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց շահերի հայտարարագրմանը՝ նախքան պաշտոնի ստանձնումը կամ պաշտոնավարման ընթացքում,
- x. ներդնել էլեկտրոնային համակարգեր՝ շահերի հայտարարագրերի տվյալների վերլուծությունը և կառավարումը ոյուրին դարձնելու նկատառումով,
- xi. ՇԲ վերաբերյալ կանոնակարգեր մշակելիս տեղական և տարածքային մակարդակում խորհրդակցել բոլոր շահակիր կողմերի հետ՝ առավելագույնի հասցնելու կանոնակարգերի պահանջների կատարման հավանականությունը դրանց կիրարկման փուլում,
- xii. բարելավել հորիզոնական և ուղղահայաց համակարգումը պետական կառավարման մյուս մարմինների հետ՝ ապահովելու համապատասխանությունը մշտադիտարկման և կիրարկման այլ մեխանիզմ-

ների հետ,

- xiii. ներգրավել քաղաքացիական հասարակությանը, ՀԿ-ներին և տեղական ու տարածքային իշխանությունների ազգային ասոցիացիաներին՝ ուսուցանելու և վերապատրաստելու իրենց աշխատակազմերին՝ նրանց համար կազմակերպել էթիկայի, բարեվարքության և ՇԲ կանոնակարգերի վերաբերյալ իրազեկման դասընթացներ՝ հնարավորություն տալու վերջիններիս՝ արձանագրելու բարեվարքության հնարավոր խախտումները,
- xiv. առաջարկել տեղական և տարածքային իշխանությունների ազգային ասոցիացիաներին աջակցել համապարփակ կանոնակարգող դաշտի ստեղծմանը և օգնել դրանց վերաբերյալ իրազեկության բարձրացմանը տեղական և տարածքային մակարդակներում,
- բ. որոշում է Կոնգրեսի բոլոր անդամ պետությունների համար ստեղծել ՇԲ կանխարգելման, բացահայտման և վերահսկման կուռ և արդյունավետ համակարգ:



# ՀԱՆՁՆԱՐԱՐԱԿԱՆ 423 (2018)

---

**Շահերի բախումը տեղական և  
տարածքային մակարդակներում**

Կոնգրեսը քննարկել և ընդունել է  
2018 թ. նոյեմբերի 7-ին

1. ՇԲ՝ հանուն անձնական շահի պետական պաշտոնի չարաշահումը միշտ էլ գոյություն է ունեցել կառավարման բոլոր մակարդակներում, քանի որ պետական կառավարման մարմիններում և տեղական իշխանություններում աշխատող շատերը միաժամանակ ունեն բազմազան դերեր և պարտականություններ:

2. ՇԲ այն կարևոր հարցերից է, որին Կոնգրեսն անդրադարձել է 2016 թ. իր 31-րդ լիազումար նիստում ընդունված տեղական և տարածքային մակարդակներում կոռուպցիայի կանխարգելման ու բարեվարքության խթանման միջոցառումների վերաբերյալ ճանապարհային քարտեզում:

3. Տեղական և տարածքային իշխանությունները հաճախ պատասխանատու են ծառայությունների մատուցման համար այնպիսի ոլորտներում, որոնք հատկապես խոցելի են կոռուպցիայի առումով, ինչպես, օրինակ, քաղաքաշինությունը, կառուցապատումը կամ սոցիալական ծառայությունները: ՇԲ կանոնակարգող քաղաքականությունների իրականացումը կարող է կարևոր գործիք լինել

կոռուպցիայի դեմ պայքարում լույս սփռելով հանրային բարօրության համար վնասակար գործունեության վրա:

4. Թեև բազմաթիվ անդամ պետություններ ընդունել են տեղական և տարածքային մակարդակներում ՇԲ կանոնակարգող օրենքներ, դրանց ազդեցությունը դեռևս մեծապես անհայտ է: Հիմնախնդրի մասշտաբի վերաբերյալ պատկերացում կազմելու համար իշխանությունները պետք է ձեռնարկեն համապատասխան միջոցներ հավաքագրելու անհրաժեշտ տվյալներ:

5. Հանրության վերաբերմունքը և իրազեկությունը նույնպես կարևոր է կիրառվող միջոցառումների արդյունավետության ապահովման առումով: Պետական պաշտոնատար անձանց ուսուցումը, վերապատրաստման դասընթացները, աշխատաժողովները և աջակցության այլ ձևեր կարող են նպաստել ՇԲ դեմ պայքարի գործող կանոնների և ընթացակարգերի վերաբերյալ իրազեկության բարձրացմանը:

## 6. Վերը նշված նկատառումներից ելնելով Կոնգրեսը՝

ա. նկատի ունենալով՝

բ. առաջարկում է Նախարարների կոմիտեին հորդորել անդամ պետությունների կառավարություններին ու խորհրդարաններին և անհրաժեշտության դեպքում նաև օրենսդրական լիազորություններով օժտված տարածքային իշխանություններին՝

- i. ապահովել իրենց օրենսդրության լիարժեք համապատասխանությունը սույն հանձնարարականին,
- ii. ապահովել տեղական ու տարածքային իշխանությունների՝ հստակ ընթացակարգերի ներդրումը՝ ՇԲ իրավիճակների բացահայտման, կառավարման և հանգուցալուծման նպատակով,
- iii. հստակ սահմանել ՇԲ, այդ թվում՝ նաև պաշտոնական գաղտնի տվյալների կամ գույքի չարաշահումը, երրորդ կողմի անունից հանդես գալը և ընծաներ ու հրավերներ ընդունելը,

- iv. սահմանել քաղաքական գործունեություն ծավալվելու պայմանները պետական պաշտոնատար անձանց համար,
- v. կազմակերպել խորհրդաժողովներ, աշխատաժողովներ, վերապատրաստման դասընթացներ և ուսուցողական այլ միջոցառումներ պետական պաշտոնատար անձանց համար համար՝ վերոնշյալ հարցերի վերաբերյալ իրազեկության բարձրացման նկատառումով,
- vi. խթանել էլեկտրոնային համակարգերի ներդրումը՝ շահերի հայտարարագրերի ներկայացման գործընթացը պարզեցնելու և դրանց կառավարումը ոլորին դարձնելու նպատակով,
- vii. ապահովել ազդարարների պաշտպանությունը ՇԲ վերաբերյալ ազդարարումներ ներկայացնելու դեպքում, ինչպես նաև ներդնել ազդարարման գործիքներ, ինչպես, օրինակ, տեղեկատվական թեժ գծեր,
- viii. նպաստել ՇԲ դեմ պայքարի վերաբերյալ տվյալների և գիտելիքների փոխանակմանը միջազգային կազմակերպությունների միջև,



ix. նպաստել այս խնդրի համակարգումը պետական կառավարման մարմինների, ՀԿ-ների և քաղաքացիական հասարակության տարբեր խմբերի միջև՝ ապահովելու շահագրգիռ բոլոր կողմերի մտահոգությունների, փորձի և առաջարկությունների վերհանումը:

Եվրոպայի խորհուրդը Եվրոպայում մարդու իրավունքների պաշտպանության ոլորտում առաջատար կազմակերպությունն է: Եվրոպայի խորհրդին անդամակցում են 47 պետություն, այդ թվում՝ Եվրոպական Միության բոլոր անդամ երկրները: Տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրեսը Եվրոպայի խորհրդի այն մարմինն է, որը պատասխանատու է 47 անդամ պետություններում տեղական և տարածքային ժողովրդավարության զարգացման համար: Կոնգրեսի երկու պալատները՝ Տեղական իշխանությունների պալատը և Ռեգիոնների պալատը, ինչպես նաև երեք մշտական հանձնաժողովները միավորում են ավելի քան 200,000 տեղական և տարածքային իշխանություններ ներկայացնող 648 ընտրված ներկայացուցիչների:

[www.coe.int](http://www.coe.int)

HYE



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC**

Սույն գրքույկը տպագրվել է Շվեյցարիայի զարգացման և համագործակցության գործակալության ֆինանսական աջակցությամբ: