

# Պայքար կոռուպցիայի դեմ Արևելյան գործընկերության երկրներում. քաղաքացիական հասարակության տեսակետները

Ուկրաինայի հանրային քաղաքականության ինստիտուտ (Կիև)  
Մարդկային զարգացման միջազգային կենտրոն (Երևան)  
Հանրային քաղաքականության ինստիտուտ (Քիշնև)

ՖՐԻԴԵ-ի (Մադրիդ) հետ համագործակցությամբ

Սևծովյան հիմնադրամի՝ Միացյալ Նահանգների Գերմանական  
Մարշալ հիմնադրամի ծրագրի կողմից տրամադրած ֆինանսական  
աջակցությամբ (Բուխարեստ)



Մարդկային զարգացման  
միջազգային կենտրոն  
International Center for  
Human Development



FRIDE  
A EUROPEAN  
THINK TANK FOR GLOBAL ACTION

**Պայքար կոռուպցիայի դեմ Արևելյան գործընկերության երկրներում.  
քաղաքացիական հասարակության տեսակետները**

Այս զեկույցը պատրաստվել է «Քաղաքացիական հասարակության մասնակցությունը Արևելյան գործընկերության երկրների հակակոռուպցիոն քաղաքականություններում» ծրագրի շրջանակներում, որն իրականացվում է Ուկրաինայի հանրային քաղաքականության ինստիտուտի (Կիև), Մարդկային զարգացման միջազգային կենտրոնի (Երևան) և Հանրային քաղաքականության ինստիտուտի (Քիշնև) կողմից, ՖՐԻԴԵ-ի (Մադրիդ) հետ համագործակցությամբ և Սևծովյան հիմնադրամի ֆինանսական աջակցությամբ, որը Միացյալ Նահանգների Գերմանական Մարշալ հիմնադրամի ծրագիրն է:

Ծրագրի տնօրեն՝ Վիկտոր Չումակ

Հեղինակներ՝ Վահան Ասատրյան, Աստղիկ Ինջեյան, Օագու Նանտոյ, Պոլինա Պանախնտե, Իրմա Պիդտեպա, Ալեքսանդրու Պլատոն, Իվան Պրեսնյակով, Նատալյա Շապովալովա, Օքսանա Տարապատովա:

Ծրագրի մասնակիցներն իրենց երախտիքն են հայտնում կառավարություններին, ՀԿ-ներին և միջազգային զարգացման գործընկերներին արժեքավոր խորհուրդների համար:

Ձևավորումը և շարվածքը՝ **Մարդկային զարգացման միջազգային կենտրոն**

Անգլերեն տարբերակի խմբագիր՝ **Լիդյա Ուոլանսկի**

Հայերեն տարբերակի թարգմանիչ՝ **Գայանե Մկրտչյան**

**Ուկրաինայի հանրային քաղաքականության ինստիտուտ** (Կիև)

**Մարդկային զարգացման միջազգային կենտրոն** (Երևան)

**Հանրային քաղաքականության ինստիտուտ** (Քիշնև)

**ՖՐԻԴԵ**-ի (Մադրիդ) հետ համագործակցությամբ

**Սևծովյան հիմնադրամի**՝ Միացյալ Նահանգների **Գերմանական Մարշալ հիմնադրամի** ծրագրի կողմից տրամադրած ֆինանսական աջակցությամբ (Բուխարեստ)

Պարտադիր չէ, որ գրավոր և էլեկտրոնային հրապարակումներում արտահայտված կարծիքները համընկնեն Սևծովյան հիմնադրամի, Գերմանական Մարշալ հիմնադրամի կամ դրա գործընկերների տեսակետներին:

**Պայքար կոռուպցիայի դեմ Արևելյան  
գործընկերության երկրներում.  
քաղաքացիական հասարակության  
տեսակետները**

---

# Բովանդակություն

<b>1 Համառոտ նկարագիր.....</b>	<b>6</b>
1.1 Կոռուպցիան տարածաշրջանում.....	6
1.2 Երկրների պետական քաղաքականություններ .....	8
1.3 Արտաքին աջակցություն .....	10
1.4 Քաղաքացիական հասարակության գործունեությունն ու ներուժը .....	12
1.5 Առաջարկություններ.....	13
<b>2 Ուկրաինա .....</b>	<b>16</b>
2.1 Ընդհանուր նկարագիր.....	16
2.2 Կառավարության հակակոռուպցիոն քաղաքականությունները .....	17
2.3 Միջազգային աջակցության գնահատում .....	24
2.4 Քաղաքացիական հասարակության գործունեությունն ու ներուժը կոռուպցիայի դեմ պայքարում .....	29
<b>3 Հայաստան.....</b>	<b>32</b>
3.1 Ընդհանուր նկարագիր.....	32
3.2 Կառավարության հակակոռուպցիոն քաղաքականությունները .....	33
3.3 Միջազգային աջակցության գնահատում .....	37
3.4 Քաղաքացիական հասարակության գործունեությունն ու ներուժը կոռուպցիայի դեմ պայքարում .....	42
<b>4 Մոլդովա.....</b>	<b>47</b>
4.1 Ընդհանուր նկարագիր.....	47
4.2 Կառավարության հակակոռուպցիոն քաղաքականությունները .....	48
4.3 Միջազգային աջակցության գնահատում .....	52
4.4 Քաղաքացիական հասարակության գործունեությունն ու ներուժը կոռուպցիայի դեմ պայքարում .....	59

# Ընդհանուր նկարագիր

2009 թվականից ի վեր Եվրամիությունը զարգացնում է իր հարաբերությունները Արևելյան հարևանների հետ Արևելյան գործընկերության (ԱԳ) շրջանակներում: Նոր քաղաքականությունը հիմնված է «միջազգային իրավունքի սկզբունքների և հիմնարար արժեքների (ժողովրդավարություն, օրենքի գերակայություն և մարդու իրավունքների ու հիմնարար ազատությունների հանդեպ հարգանք), ինչպես նաև շուկայական տնտեսության, կայուն զարգացման և արդյունավետ կառավարման վրա»<sup>1</sup>: ԱԳ-ը միտված է խթանելու ժողովրդավարական և տնտեսական բարեփոխումները գործընկեր կրկններում՝ ԵՄ-ի հետ երկկողմանի հարաբերությունների և բազմակողմանի համագործակցության միջոցով: Կոռուպցիայի դեմ պայքարը Արևելյան գործընկերության քաղաքականություններից մեկն է, որը պետք է մշակվի ինչպես երկկողմանի, այնպես էլ բազմակողմանի համագործակցության միջոցով:

ԱԳ-ը խթանում է նաև քաղաքացիական հասարակության ավելի լայն ներգրավումը գործընկեր կրկններում իրականացվող բարեփոխումներում «հանրային ծառայությունների վերահսկողությունը բարձրացնելու և դրանց հանդեպ հասարակական վստահությունն ամրապնդելու համար»<sup>2</sup>: Այս նպատակով ստեղծվել է ԱԳ Քաղաքացիական հասարակության ֆորումը, որտեղ ներկայացված են ԱԳ և ԵՄ անդամ երկրների, ինչպես նաև շահագրգիռ երրորդ երկրների քաղաքացիական հասարակությունների համապատասխան կառույցները:

Այս հետազոտության նպատակն է նպաստել ԱԳ աշխատանքներում և Արևելյան գործընկերության երկրներում իրականացվող բարեփոխումների գործընթացներում քաղաքացիական հասարակության ավելի լայն ներգրավվածություն ապահովելու խնդրի իրականացմանը: Հետազոտության հիմնական խնդիրն է վերհանել քաղաքացիական հասարակության տեսակետները Արևելյան գործընկերության երկրներում իրականացվող հակակոռուպցիոն քաղաքականությունների և բարեփոխումների վերաբերյալ, ընդհանուր պատկերացում տալ այս տարածաշրջանում արտաքին (այդ թվում՝ ԵՄ) աջակցության մասին և վերլուծել քաղաքացիական հասարակության դերն ու ներուժը կոռուպցիայի դեմ պայքարում: Զեկույցի մեջ նշված են միջազգային զարգացման գործընկերներին, քաղաքացիական հասարակության կազմակերպություններին և ԵՄ-ին ուղղված մի շարք առաջարկություններ այն մասին, թե ինչպես կարելի է ավելի արդյունավետորեն աջակցել Արևելյան գործընկերության երկրներում իրականացվող հակակոռուպցիոն բարեփոխումներին:

Բազմակողմանի համագործակցության միջոցով կառավարման բարեփոխումներ իրագործելու նպատակով 2010թ. ստեղծվեց կոռուպցիայի դեմ պայքարի փորձագետների միջկառավարական խորհուրդ: ԱԳ երկրներից հրավիրվեցին քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչներ խորհրդի հանդիպումներին մասնակցելու համար: Հուսով ենք այս զեկույցը կնպաստի խորհրդի աշխատանքներին, ինչպես նաև ԱԳ-ի բազմակողմանի ծրագրին, որն ուղղված է ժողովրդավարությանը, արդյունավետ կառավարմանն ու կայունությանը:

Զեկույցը ներառում է երեք երկրներում՝ Հայաստանում, Մոլդովայում և Ուկրաինայում իրավիճակի վերլուծություն: Յուրաքանչյուր երկրի վերլուծություն պատրաստվել է ընդհանուր մեթոդաբանությամբ համապատասխան երկրի հետազոտողների խմբի կողմից: Հետազոտության հիմքում հիմնականում այդ երեք երկրների համապատասխան շահագրգիռ կողմերի կարծիքներն են: Հետազոտողները հարցումներ են իրականացրել 90 շահագրգիռ կողմերի մոտ մի շարք կիսաստանդարտացված հարցազրույցների, հարցաթերթի և փորձագիտական քննարկումների միջոցով:

Հարցազրույցներ են անցկացվել պետական իշխանությունների (խորհրդարան և կառավարություն) ներկայացուցիչների, պետական պաշտոնյաների, քաղաքացիական հասարակության

<sup>1</sup> Պրահայի՝ Արևելյան գործընկերության գազաթափողովի համատեղ հոչակագիր, 7 Մայիս 2009:

<sup>2</sup> Արևելյան գործընկերություն. հաղորդագրություն Եվրոպական հանձնաժողովից Եվրոպական խորհրդարանին և խորհրդին, COM(2008) 823, 3 Դեկտեմբեր 2008:

ներկայացուցիչների, անկախ փորձագետների, լրագրողների ու գործարարների հետ՝ համապատասխան երկրներում կոռուպցիայի դեմ պայքարի վերաբերյալ նրանց տեսակետները բացահայտելու նպատակով:

**Աղյուսակ 1. Տեղական շահագրգիռ կողմերի հետազոտություն, ընդհանուր նկարագիր**

Հանրային իշխանություններ	Քաղաքացիական հասարակություն	Լրատվամիջոցներ	Բիզնես	Զարգացման գործընկերներ
13	41	5	5	26

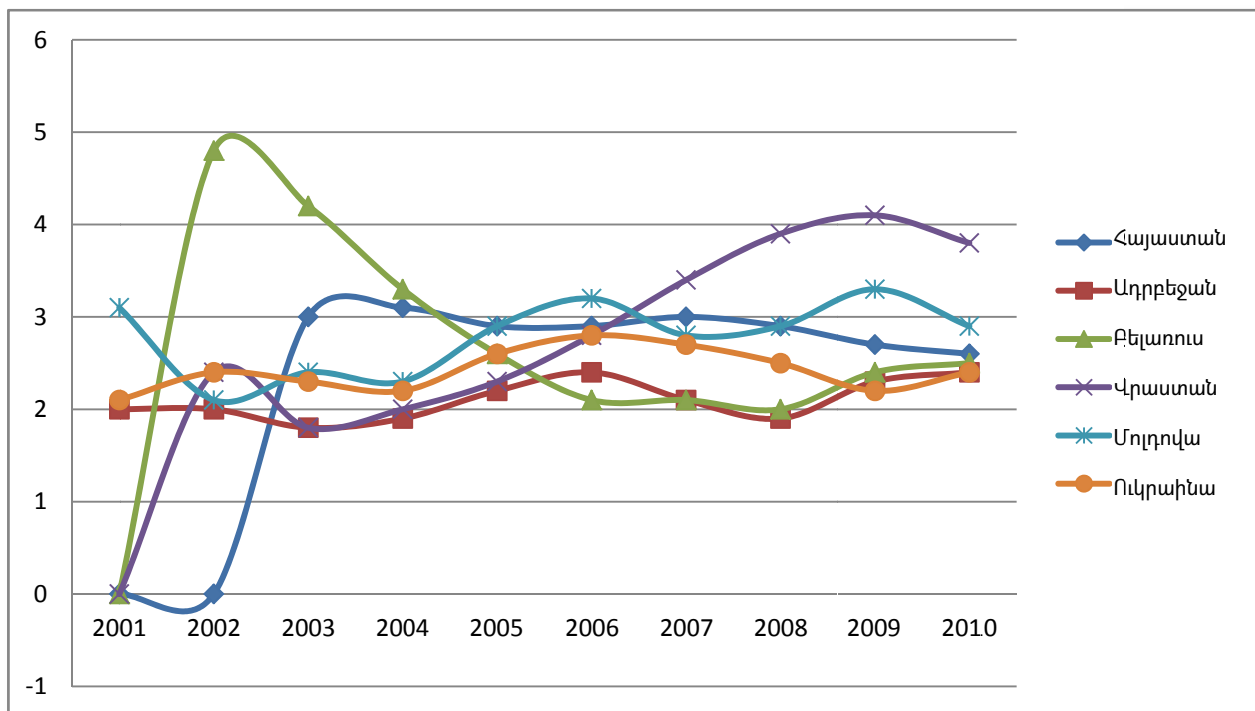
# 1 Համառոտ նկարագիր

## 1.1 Կոռուպցիան տարածաշրջանում

Կոռուպցիան շարունակում է մնալ ԱլԳ և երեք դիտարկվող երկրների (Մոլդովա, Հայաստան և Ուկրաինա) ժողովրդավարական և տնտեսական զարգացման հիմնական «չարիքներից» մեկը: Ըստ Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլի (ԹԻ) կոռուպցիայի ընկալման համաթվի (ԿԸՀ), որը կոռուպցիայի ընկալման ամենակիրառելի միջազգային չափանիշն է, Արևելյան գործընկերության երկրներում կոռուպցիայի տարածվածության պատկերը միանգամայն անհանգստացնող է:

ԱլԳ տարածաշրջանը բավականաչափ զիջում է հետկոմունիստական Բալկանյան երկրներին և ԵՄ նորանդամ պետություններին՝ բացառությամբ Վրաստանի, որի ցուցանիշը մոտ է Արևմտյան Բալկանյան երկրներին: Վերջին տասնամյակում այս խմբի երկրներին չի հաջողվել էականորեն բարելավել իրենց դիրքերը այս ոլորտում, թերևս բացառությամբ միայն Վրաստանի, որը 2003 թվականից ի վեր զգալիորեն բարելավել է իր դիրքերը: Վերոհիշյալ երկրների խումբն ունի 3.0 կամ 3.0-ից ցածր ցուցիչ, ինչը Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլի կողմից որակվում է իբրև «ազգային խայտառակություն»<sup>3</sup>:

**Պատկեր 1. Կոռուպցիայի ընկալման համաթիվ, Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ (2001-2010)<sup>4</sup>**



Վերջին տասը տարիների ընթացքում այս ցուցանիշների կայունության փաստը շատ խոսուն է և ցույց է տալիս, որ կոռուպցիան բարդ երևույթ է և տարածվում է տնտեսական, հասարակական և քաղաքական կյանքի բոլոր հատվածներում: Այս են վկայում տվյալ երկրներում կատարված համերկրյա հարցումների տվյալները:

<sup>3</sup> Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլի կոռուպցիայի ընկալման ցուցիչը վերաբերում է կոռուպցիայի աստիճանի ընկալմանը՝ ըստ գործարարների և վերլուծաբանների, և տատանվում է 10-ի (առավել մաքուր) և 0-ի (առավել կոռումպացված) միջև: Անցյալ տարի հաշվարկվել է մոտ 180 երկրի համաթիվ:

<sup>4</sup> ԿԸՀ տվյալներին կարելի է ծանոթանալ [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi) կայքում:

Օրինակ՝ 2009թ. Ուկրաինայում կատարված հետազոտությունը ցույց է տալիս, որ այդ տարվա ընթացքում Ուկրաինայի քաղաքացիների 68 տոկոսը ներգրավված է եղել կոռուպցիոն գործողությունների մեջ<sup>5</sup>: 2009 թվականի մոլդովական հարցման տվյալները ցույց են տալիս, որ բնակչության մոտ 37 տոկոսը կվերցնե գումար կամ նվերներ, եթե նրանք լինեին պետական ծառայողներ: Այդ տարվա ընթացքում բնակչության գրեթե կեսը գումար է տվել պետական ծառայողներին, իսկ մոտ 36 տոկոսը նվերներ է առաջարկել<sup>6</sup>: Հայաստանում 2009 թ. հարցվողների 53 տոկոսը պատասխանել է, որ իրենք պատրաստ են անձամբ կաշառել մյուսներին, մինչդեռ 41 տոկոսը ժխտել է կաշառելու հավանականությունը: Հարցվողների 60 տոկոսը պնդում է, որ իրենք անձամբ ոչինչ չեն կարող անել կոռուպցիան հաղթահարելու համար<sup>7</sup>:

Սա հանդուրժողականություն է ստեղծում կոռուպցիայի հանդեպ, ինչը դիտվում է իբրև հասարակական փոխհարաբերությունների օրինական գործիք, որը նպաստում է քաղաքացիների կամ գործարարների և կառավարության պաշտոնյաների միջև հարաբերությունների կարգավորմանը: Հանրությունը դա չի ընկալում իբրև տնտեսական և սոցիալական զարգացման սահմանափակում, որը բացասաբար է անդրադառնում կառավարական հաստատությունների, տնտեսական միջավայրի և տվյալ ազգի սոցիալական կապիտալի վրա: Այս հետազոտության հարցվողների մեծ մասը կարծում է, որ այսպիսի հասարակական միջավայրը խոչընդոտում է արդյունավետ հակակոռուպցիոն քաղաքականությունների իրականացմանը և նվազեցնում է երկրների առաջնորդների քաղաքական կամքը կոռուպցիայի խնդիրը լուծելու համար:

Այնուամենայնիվ, չպետք է թերագնահատել կոռուպցիայի ընկալման տարբերությունները այս երեք երկրներում: Գծապատկերը, որտեղ ներկայացված են Համաշխարհային բանկի ինստիտուտի կոռուպցիայի հսկողության համաթվեր (ԿՀՀ), հնարավորություն է ընձեռում պատկերացում կազմել ԱԳ երկրների տարբերությունների մասին: Համաշխարհային բանկի ինստիտուտի կոռուպցիայի հսկողության համաթիվը կառավարման վեց ցուցանիշներից մեկն է, որն ինստիտուտն ամեն տարի չափվում է յուրաքանչյուր երկրի համար<sup>8</sup>: Ընդհանրապես որքան շատ է կանաչ տարածքը, այնքան ավելի քիչ է երկրի կոռումպացվածությունը և որքան ավելի կարմիր է, այնքան ավելի բարձր է կոռուպցիայի մակարդակը: Ինչպես կարելի է տեսնել, գծապատկերի վրա ընդհանրապես կանաչ գույն չկա, ինչը նշանակում է, որ կոռուպցիան լուրջ խնդիր է այս տարածաշրջանի բոլոր երկրներ համար: Այնուամենայնիվ, մեծ տարբերություն կա Վրաստանի և տարածաշրջանի մյուս երկրների միջև: Զգալի տարբերություն կա նաև մի կողմից Մոլդովայի ու Հայաստանի միջև, որոնք ներկայացված են նարնջագույնով, և մյուս կողմից Ուկրաինայի միջև, որը կարմիր է, ինչպես նաև Բելառուսի և Ադրբեյջանի<sup>9</sup>:

<sup>5</sup> Կոռուպցիայի վիճակը Ուկրաինայում. 2007-2009 թվականների համազգային հետազոտությունների համեմատական վերլուծություն: [http://www.pace.org.ua/images/stories/2009\\_Corruption\\_in\\_Ukraine\\_Survey\\_Report.pdf](http://www.pace.org.ua/images/stories/2009_Corruption_in_Ukraine_Survey_Report.pdf)

<sup>6</sup> Կոռուպցիայի ընկալում Մոլդովայի Հանրապետությունում, ՄՈԼԻԿՈ, 2007 և 2009 թթ. Հասարակական կարծիքի հարցումներ

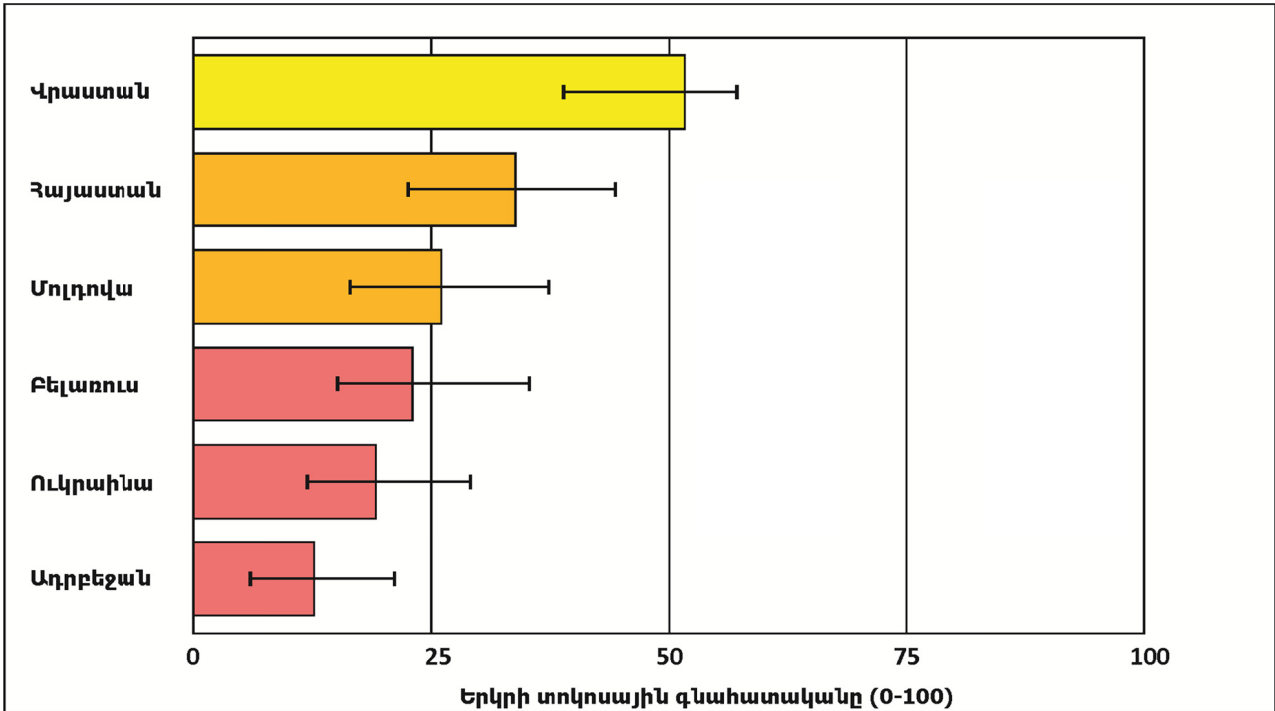
<sup>7</sup> Կոռուպցիայի դեմ իրականացվող գործողություններ: 2009 թ. կոռուպցիոն հետազոտություններ Հայաստանի տնային տնտեսություններում և ձեռնարկություններում:

<sup>8</sup> ԿՀՀ-ն ցույց է տալիս ընկալումն այն աստիճանի, թե որքանով է օգտագործվում պետական իշխանությունը մասնավոր շահի բավարարման համար, ներառյալ կոռուպցիայի թեթև և լուրջ ձևերը, ինչպես նաև նոմենկլատուրայի և մասնավոր շահերի կողմից պետության «գրավումը»: Այս գծապատկերը ցույց է տալիս յուրաքանչյուր երկրի տոկոսային գնահատականը՝ ըստ ԿՀՀ-ի: Վերջինս մատանշում է այն երկրների տոկոսային գնահատականները, որոնք ընտրված երկրից ցածր են: Ավելի բարձր արժեքները կառավարման ավելի լավ վարկանիշ են նշանակում:

<sup>9</sup> Դեղին գույնը ցույց է տալիս, որ աշխարհի երկրների 50-75%-ն ունի ընտրված երկրից ցածր ցուցիչ, նարնջագույնը՝ 25-50%-ը, իսկ կարմիրի դեպքում նշված երկրից ցածր է գտնվում 10-25%-ը:



Պատկեր 2. Կոռուպցիայի հսկողության համաթիվ, (2009), Համաշխարհային բանկ<sup>10</sup>



## 1.2 Երկրների պետական քաղաքականություններ

Չնայած Հայաստանը, Մոլդովան և Ուկրաինան հասել են հակակոռուպցիոն քաղաքականությունների զարգացման և միջազգային պարտավորությունների իրագործման տարբեր մակարդակների, այս երեք երկրների տեղական շահագրգիռ կողմերն էլ համաձայն են, որ իրենց կառավարությունները կոռուպցիայի դեմ պայքարն իրոք առաջնային խնդիր չեն համարում: Հակակոռուպցիոն քաղաքականությունը նշված կառավարությունների օրակարգում բարձր տեղ է զբաղեցնում հասարակական կարծիքի և միջազգայի ճնշման շնորհիվ: Այդուհանդերձ հակակոռուպցիոն բարեփոխումների արագությունն ու ընթացքը անբավարար է համարվում քաղաքացիական հասարակության, ինչպես նաև ավելի լայն հանրության կողմից:

Հարցվողները հաստատում են, որ իրենց կառավարությունները կոռուպցիայի դեմ պայքարելու քաղաքական կամք չունեն: Իրավիճակն ավելի է սրվում հանրության կողմից այս երկուսի հանդեպ համատարած հանդուրժողականությամբ: Ավելին՝ քաղաքացիական ծառայության ոլորտում ձեռնարկված ցանկացած արդյունավետ հակակոռուպցիոն քայլ հանդիպում է ուժեղ դիմադրության: Ըստ տեղական փորձագետների՝ սրանք այն հիմնական ընդհանուր պատճառներն են, որոնցով կարելի է բացատրել իրենց երկրների հակակոռուպցիոն քաղաքականությունների անարդյունավետությունը:

Դիտարկվող երեք երկրների քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչները կարծում են, որ կառավարություններն ավելի հակված են ձևացնելու, թե իրագործում են հակակոռուպցիոն քաղաքականությունը, քան իրապես այն իրականացնելու: Փաստացիորեն սա նշանակում է, որ իշխանությունները կենտրոնացել են ինստիտուցիոնալ և օրենսդրական հակակոռուպցիոն շրջանակների ձևավորման վրա՝ առանց մեծ ուշադրություն դարձնելու որդեգրած քաղաքականությունների իրականացմանը:

Քաղաքական փաստաթղթերն ընդհանուր առմամբ չունեն հստակ չափորոշիչներ, թիրախներ և կոնկրետ պլաններ: Հակակոռուպցիոն օրենսդրության ձևավորումը ժամանակատար և ռեսուրսատար

<sup>10</sup> Քաուֆման Դ., Ա.Քրեյ, Մ.Մաստրուցցի. Համաշխարհային կառավարման ցուցանիշների մեթոդաբանություն և վերլուծության խնդիրներ, Հանաշխարհային բանկի ինստիտուտ, 2010:

գործընթաց է, որը չնչին արդյունքներ է տալիս. օրինագծերը մնում են խորհրդարանների սահմաններում, երբեմն քննարկվում է դրանց բարեփոխական ներուժը, կամ էլ օրինագծի ընդունումից հետո չեն կիրառվում հարկադրանքի մեխանիզմներ: Ստեղծվող հակակոռուպցիոն հաստատությունները կամ ծանրակշիռ չեն, կամ էլ քաղաքականությունից կախում ունենալու հետևանքով դառնում են չգործող:

Այս առումով Մոլդովյան շատ հետաքրքիր դեպք է: Այս երկրում ստեղծվել են հատուկ հաստատություններ և ընդունվել են բազում կարևոր հակակոռուպցիոն օրենսդրություններ, որոնք այժմ Ուկրաինայում (ըստ ԿԸՀ-ի՝ ամենակոռումպացվածը երեք երկրների մեջ) ընդամենը բանավեճի առարկա են: Այնուամենայնիվ, Մոլդովայի հետազոտությունը ցույց է տալիս, որ գրեթե բոլոր այս նախաձեռնությունները կանխարգելվել են հաստատությունների անբավարար ֆինանսավորման կամ անհրաժեշտ կանոնադրությունների բացակայության հետևանքով: Սա նշանակում է, որ հանրային ճնշումն անհրաժեշտ է հակակոռուպցիոն բնագավառում կոնկրետ օրենսդրության զարգացման ու իրականացման յուրաքանչյուր փուլում: Այլապես, եթե խնդիրը վրիպի հանրության և միջազգային զարգացման գործընկերների ուշադրությունից, դրա լուծումը կարող է ընդհատվել:

«Իմիտացիոն քաղաքականությունը» նույնպես ծուղակ է հանդիսանում զարգացման գործընկերների համար, ովքեր հույս ունեն համագործակցել կառավարությունների հետ հակակոռուպցիոն հարցերի շուրջ: Վերջիններս արտաքին աջակցություն են ընդունում հակակոռուպցիոն ինստիտուցիոնալ, քաղաքական և օրենսդրական շրջանակների զարգացման համար, մեծ ֆինանսներ են հատկացվում՝ իրականացնելու այս ծրագրերը, բայց և այնպես, այս համագործակցության վերջնական արդյունքներն անբավարար են:

Յուրաքանչյուր երկրի փորձ հակակոռուպցիոն քաղաքականությունների անարդյունավետությունը հաղթահարելու կոնկրետ միջոցներ է առաջադրում: Առաջին հերթին անհրաժեշտություն է առաջանում մշակել իրականացվող քաղաքականությունների հաջողությունը չափելու հստակ, թիրախային ցուցանիշներ: Թեև այնպիսի հայտնի ցուցանիշներ, ինչպիսիք են ԿԸՀ-ն և կոռուպցիայի հսկողության կամ գործարարների գործունեության հեշտացման Համաշխարհային բանկի համաթվերը, մեթոդապես համապարփակ չեն, այդուհանդերձ գոյություն ունեցող թիրախների համեմատությամբ, դրանք ավելի լավ կարող են նպատակին ծառայել: Մոլդովայի և Հայաստանի մտադրությունները ներառելու այս ցուցանիշներն իրենց քաղաքական փաստաթղթերում խոստումնալից են:

Երկրորդ՝ զարգացման գործընկերները և հասարակական կազմակերպությունները պիտի հաջողությամբ կոչ անեն կառավարություններին իրականացնելու ազգային պարտավորությունները միջազգային հակակոռուպցիոն նորմերն ու առաջարկությունները կատարելու հարցում, ինչն ավելի կոճվարացնի կառավարության կողմից դրանց անտեսումը: ՄԱԿ-ի և ԵԽ-ի կոնվենցիաները և ԳՐԵԿՈ-ի<sup>11</sup> առաջարկությունները դեռևս իրականացման փուլում են, չնայած ոչ այնքան արագ, ինչպես նախատեսվում էր ի սկզբանե:

Բացի այդ, որոշ երկրներում որոշակի գործողություններ բավականին հաջող արդյունքների են հանգեցրել: Օրինակ՝ Մոլդովյան ներդրեց օրինագծերի պարտադիր հակակոռուպցիոն փորձաքննություն՝ տեղեկատվական տեխնոլոգիաների կիրառմամբ, մի մեխանիզմ, որը կարող է կիրառվել նաև Ուկրաինայում և Հայաստանում:

Մեկ այլ, թերևս ավելի արդյունավետ քաղաքականություն է որոշակի ոլորտներում կոռուպցիայի վերացմանը միտված մի շարք նախաձեռնությունների իրականացումը: Չնայած այս մոտեցումն այնքան տարածված չէ, որքան օրենսդրական և ինստիտուցիոնալ հակակոռուպցիոն քաղաքականությունները, այդուհանդերձ հանրությունը հաստատում է, որ այն զգալի արդյունքներ է ապահովում:

Այս նախաձեռնություններից են էլեկտրոնային կառավարման ներդրումը, բարեփոխումները ճանապարհային ոստիկանության համակարգում և առաջընթացը, որն արձանագրվել է Հայաստանի

<sup>11</sup> Եվրոպայի խորհրդի՝ կոռուպցիայի դեմ պայքարի երկրների խումբ:

մաքսային գերատեսչությունում: Ուկրաինայում նման նախաձեռնություն է անկախ թեստավորման համակարգի ներդրումը, որը փոխարինել է Ուկրաինայի համալսարանների առանձին ընդունելության քննություններին: Այս բոլոր նախաձեռնությունները բավականին տեխնիկական բնույթ են կրում և ուղղված են նվազեցնելու «կոռուպցիոն շուկայի» շրջանակները որոշ ոլորտներում:

Այնուամենայնիվ, Ուկրաինայի փորձը ցույց է տալիս, որ հակակոռուպցիոն բարեփոխումները կարող են կասեցվել կառավարության փոփոխությունից հետո: Նման իրավիճակից կարելի է դասեր քաղել, օրինակ՝ նման հավանականությունից խուսափելու համար պիտի աջակցել ոլորտային բարեփոխումներին օրենսդրական և ինստիտուցիոնալ կառուցվածքի փոփոխությունների միջոցով, որոնց արդյունքում բարեփոխումներն առավել կայուն կլինեն:

### 1.3 Արտաքին աջակցություն

Արևելյան Եվրոպայի երկրներում կոռուպցիայի դեմ պայքարը սատարող տարբեր զարգացման գործընկերներ կան: ԱՄՆ կառավարությունը հակակոռուպցիոն բարեփոխումներին աջակցող ամենամեծ և ամենաիտևուղական զարգացման գործընկերն է: Այն ֆինանսական աջակցություն է տրամադրել հակակոռուպցիոն բարեփոխումներ իրականացնելու գործընթացին՝ ԱՄՆ-ի Միջազգային զարգացման գործակալության (ԱՄՆ ՄԶԳ) և ԱՄՆ կառավարության կողմից ֆինանսավորվող Հազարամյակի մարտահրավեր կորպորացիայի (ՀԿԿ) շեմային ծրագրի միջոցով: Վերջինս օրինակ է, թե ինչպես կարող են համադրվել ԱՄՆ զարգացման աջակցության և ընդունող երկրի ներուժը կոռուպցիայի դեմ պայքարելու համար: Հակակոռուպցիոն բարեփոխումների ծրագրեր հաստատելու համար 2007-2009 թթ. Ուկրաինան ստացել է 45 մլն ԱՄՆ դոլար, իսկ Մոլդովան՝ 24.7 մլն ԱՄՆ դոլար ՀԿԿ-ի շրջանակներում: Այս աջակցության մեծամասնությունն ուղղված էր սատարելու կառավարության ջանքերը, իսկ մնացածը ներդրվեց քաղաքացիական հասարակությանն ու մամուլին աջակցելու մեջ:

Եվրոպական միությունը մեկ այլ կարևոր միջազգային զարգացման գործընկեր է, որն աջակցում է այս տարածաշրջանում կոռուպցիայի դեմ պայքարը: Եվրոպական հարևանության քաղաքականության գործողությունների ծրագրերն իրենց նպատակներում ներառում են հակակոռուպցիոն միջոցառումներ: Կոռուպցիայի հաղթահարումը Մոլդովայում և Ուկրաինայում ԵՄ սահմանների աջակցության առաքելության, ինչպես նաև Հայաստանում և Մոլդովայում ԵՄ բարձր մակարդակի խորհրդատվական առաքելությունների առաջնային խնդիրն է: ԵՄ-ն ֆինանսավորել է Եվրախորհրդի (ԵԽ) հակակոռուպցիոն բարեփոխումների ծրագրերը Ուկրաինայում (1.7 մլն եվրո 2007-2009 թթ.) և Մոլդովայում (3.5 մլն եվրո 2006-2009 թթ.): ԵՄ-ն հարևան երկրներին տրամադրվող ֆինանսավորման և ինտեգրացիայի մակարդակը համադրում է արդյունավետ կառավարման համակարգում կատարվող բարեփոխումների հետ:

Բացի ԱՄՆ-ից և ԵՄ-ից, այլ միջազգային (ԵԱՀԿ, ՄԱԶԾ, Համաշխարհային բանկ) ու երկկողմանի զարգացման գործընկերներ (Կանադա, Շվեդիա, Մեծ Բրիտանիա) աջակցություն են տրամադրում հակակոռուպցիոն քաղաքականությունների ձևավորմանն ու իրականացմանը: Ընդհանուր առմամբ զարգացման գործընկերները խթանում են հակակոռուպցիոն ռազմավարությունների զարգացումն ու կիրառումը, կառավարական հաստատությունների կարողությունների ձևավորումը և հակակոռուպցիոն մարմինների հաստատումը, ինչպես նաև աջակցում են օրինագծերի մշակմանը: Բազմաթիվ զարգացման գործընկերներ տրամադրում են ոլորտային աջակցություն, օրինակ՝ դատական մարմինների, կրթության, իրավակիրառ մարմինների ոլորտներում: Որոշ զարգացման գործընկերներ, օրինակ՝ ԱՄՆ և ՄԱԶԾ, աջակցում են նաև քաղաքացիական հասարակության և զանգվածային լրատվամիջոցների դիտորդական գործառույթի հզորացման ջանքերին: Մասնավոր և քաղաքական հիմնադրամները, օրինակ՝ մի շարք գերմանական հիմնադրամներ կամ Բաց հասարակության

հիմնադրամների ցանցը, հիմնականում աջակցում են քաղաքացիական հասարակության ջանքերին կոռուպցիայի դեմ պայքարելու համար:

Բոլոր երեք երկրներն էլ միջազգային այնպիսի ցանցերի անդամներ են, ինչպիսիք են Եվրախորհրդի «ԳՐԵԿՈ» և «Մանիվալ» խմբերը, որոնցից առաջինը պայքարում է կոռուպցիայի, իսկ երկրորդը փողերի լվացման դեմ: Նրանք անդամակցում են նաև Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության (ՏՀՀԿ) Արևելյան Եվրոպայի և Կենտրոնական Ասիայի հակակոռուպցիոն ցանցին:

Չնայած հակակոռուպցիոն քաղաքականության վրա կենտրոնացած զարգացման գործընկերների և միջազգային մասնակիցների նմանատիպ բազմազանությանը, ըստ տեղական շահագրգիռ կողմերի՝ օժանդակության արդյունքներն ավելի քան համեստ են: Հարցազրույցները ցույց են տալիս, որ մինչ զարգացման գործընկերները մեծ աջակցություն են ցուցաբերում կառավարական հաստատություններին, կառավարությունները չունեն բավականաչափ քաղաքական կամք, ինչպես և սեփական նախաձեռնություն կոռուպցիայի դեմ արդյունավետորեն պայքարելու համար: Արդյունքում հակակոռուպցիոն ջանքերի հիմնական խթանները շարունակման են մնալ զարգացման գործընկերները:

Թեև հակակոռուպցիոն օժանդակության առյուծի բաժինն ուղղված է կառավարություններին, սակայն ամենահաջողված ծրագրերը, ինչպես հասարակական կազմակերպությունների, այնպես էլ զարգացման գործընկերների հավաստմամբ, այն ծրագրերն են, որոնք իրականացվել են քաղաքացիական հասարակության կառույցների մասնակցությամբ կամ նպատակաուղղված են եղել քաղաքացիական հասարակության կարողությունների ձևավորմանը: Տեղական շահագրգիռ կողմերն անընդհատ զարգացման գործընկերներին կոչ են անում վերացնել այս անհավասարակշռությունը՝ օժանդակելով քաղաքացիական հասարակության կարողությունների ձևավորմանը և խթանելով կառավարության և քաղաքացիական հասարակության համագործակցությունը:

Քննադատություն է հնչել նաև զարգացման գործընկերների թույլ համագործակցության վերաբերյալ: Բացի այդ, իրենց գործունեության ընթացքում վերջիններս չափազանց շատ են հենվում արտերկրյա փորձի վրա, որը դժվար է հարմարեցնել տեղական պայմաններին:

Օժանդակության պայմանականությունը կարևոր է հատկապես այնպիսի խոշոր զարգացման գործընկերների համար, ինչպիսիք են ԵՄ-ը, ԱՄՆ-ը և միջազգային ֆինանսական կազմակերպությունները: Հարկ է ավելի սերտ հարաբերակցություն ապահովել զարգացման օժանդակության, հատկապես բյուջեի ուղղակի աջակցության, և կոռուպցիայի դեմ պայքարի գործընթացում գրանցվող առաջընթացի միջև: ՀՄԿ ձևաչափը լավ օրինակ է, չնայած փորձը ցույց է տալիս, որ այս մոդելի կիրառումը հետևողականորեն չի իրականացվել օրինակ՝ Մոլդովային զարգացման օժանդակություն տրամադրվեց վաղաժամ, որը բացասական ազդեցություն թողեց հակակոռուպցիոն բարեփոխումների առաջընթացի վրա, մինչդեռ Հայաստանը, որը թեև ըստ կոռուպցիայի ընկալման ցուցանիշի ընդգրկված է Ուկրաինայի և Մոլդովայի հետ նույն խմբում, ՀՄԿ զարգացման օժանդակության իրավունք է ստացել առանց շեմային ծրագրի<sup>12</sup>: Վերջերս ԵՄ-ն ևս բավականին սերտ հարաբերակցություն է պահանջում օժանդակության և կոռուպցիայի դեմ պայքարի առաջընթացի միջև և որպես դրա ապացույցն այն դադարեցրել է Ուկրաինային տրամադրվող աջակցությունը, քանի որ կառավարությունը չի սատարում հակակոռուպցիոն միջոցառումներին:

<sup>12</sup> 2006թ. մարտից Հայաստանը մասնակցում է Հազարամյակի մարտահրավեր կորպորացիայի համաձայնագրին (5 տարի, 235.65 մլն ԱՄՆ դոլար աղքատության կրճատման համար)

## 1.4 Քաղաքացիական հասարակության գործունեությունն ու ներուժը

Բոլոր երեք երկրներում էլ կան կոռուպցիայի դեմ պայքարող հասարակական կազմակերպություններ: Դրանք փորձում են բարձրացնել իրազեկությունը, քաղաքացիներին աջակցություն և իրավական խորհրդատվություն տրամադրել, գործել իբրև դիտորդներ և վերլուծական կենտրոններ: Կոռուպցիայի կանխարգելմանն ուղղված միջազգային ֆինանսավորման ավելացման հետևանքով այս խնդրի վրա կենտրոնացած կազմակերպությունների թիվը կտրուկ աճել է:

Մի դեր, որը քաղաքացիական հասարակությունը հաջողությամբ է կատարում, ընտրողների իրազեկության բարձրացումն է՝ իբրև կոռուպցիայի կանխարգելման միջոց: Օրինակ՝ արտաքին աջակցության շնորհիվ Հայաստանի շրջաններում ստեղծվել է հասարակական կազմակերպությունների մի ցանց, որը գործ է ունենում անմիջապես ընտրողների հետ, ընդունում է նրանց բողոքները և տրամադրում իրավունքների վերաբերյալ տեղեկատվություն ու իրավական խորհրդատվություն: Դրական միտումներից է այն, որ լրագրողների կոռուպցիայի վերաբերյալ հետաքննությունների թիվն է ավելացել: Բայց և այնպես, հասարակական կազմակերպություններն ի զորու չեն ամբողջությամբ ստանձնել նույնիսկ այս դերը: Հայաստանում անցկացված հասարակական կարծիքի հարցումը ցույց է տվել, որ հանրային իրազեկությունը հակակոռուպցիոն գործողություններում ներգրավված հասարակական կազմակերպությունների վերաբերյալ ցածր է: Հասարակական կազմակերպություններն այնքան էլ հայտնի չեն, և հարցվողներից շատերը նշել են, որ չեն դիմի հասարակական կազմակերպություններին կոռուպցիայի հետ կապված բողոքներով<sup>13</sup>:

Քաղաքացիական հասարակությունն ի զորու է պայքարել կոռուպցիայի դեմ ոչ միայն ներքևից դեպի վեր՝ հասարակ քաղաքացիների հետ աշխատելով, այլ նաև վերևից ներքև՝ կառավարությանը դրդելով իրականացնել հակակոռուպցիոն բարեփոխումներ, պահանջելով ավելի շատ թափանցելիություն և հաշվետվողականություն, նպաստելով քաղաքականությունների և կանոնակարգերի զարգացմանը, վերահսկելով դրանց իրագործումը, գնահատելով բարեփոխումների արդյունավետությունը և չափելով հանրային կարծիքը և ներկայացնելով այն կառավարությանը:

Այնուամենայնիվ, քաղաքացիական հասարակությունները դիտարկվող երեք երկրներում բախվում են բազում խնդիրների, որոնք խանգարում են նրանց ակտիվ մասնակցությանը կոռուպցիայի դեմ պայքարին: Առաջին հերթին՝ դրանք բոլորն էլ մեծապես կախված են արտաքին ֆինանսավորումից, որն ապահովում է քաղաքացիական հասարակության ջանքերի կայունությունն ու շարունակականությունը: Օրինակ՝ Ուկրաինայում և Մոլդովայում քաղաքացիական հասարակության հակակոռուպցիոն քաղաքականության համար տրամադրվող արտաքին աջակցությունը կրճատվել է 2009 թվականից ի վեր: Առայսօր տեղական գործարար համայնքը, որը տեսականորեն կարող էր աջակցել քաղաքացիական հասարակական կազմակերպությունների հակակոռուպցիոն ջանքերին, նման ոչ մի փորձ չի կատարել:

Ավելին՝ զարգացման գործընկերները հիմնականում ֆինանսավորում են կարճատև և միջին տևողությամբ ծրագրեր: Սա նշանակում է, որ հակակոռուպցիոն հասարակական կազմակերպություններն իրենց առաքելություններն իրականացնելու փոխարեն ընկել են ֆինանսավորման անդադար փնտրտուքների մեջ: Երկարաժամկետ դրամաշնորհներ պիտի տրվեն այն հասարակական կազմակերպություններին, որոնք կարողացել են ապացուցել, որ իրենք հետևողական են կոռուպցիայի դեմ պայքարում և շոշափելի արդյունքների հասնելու կարողություն ունեն:

Երկրորդ՝ քաղաքացիական հասարակության և կառավարության միջև չկա երկխոսություն ու համագործակցություն: Մի կողմից պաշտոնյաները կարծես խուսափում են և նույնիսկ թշնամաբար են վերաբերվում իրենց գործողությունները քննադատող քաղաքացիական հասարակության կազմակերպություններին (ԲՀԿ): Մյուս կողմից էլ բազմաթիվ հասարակական կազմակերպություններ

<sup>13</sup> Հակակոռուպցիոն գործողության մոբիլիզացման ծրագիր

իրենք են նախընտրում հեռավորություն պահպանել կառավարության հետ հարաբերություններում: Թեև քաղաքացիական հասարակության և կառավարության գերատեսչությունների միջև հարաբերությունների մակարդակը երեք երկրներում տարբեր է, երեքում էլ քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունները պահանջում են մեխանիզմներ, որոնք թույլ կտան քաղաքացիական հասարակությանը մասնակցել քաղաքականաստեղծ գործընթացների բոլոր փուլերին՝ մշակումից մինչև իրագործում ու գնահատում: Նրանք ցանկանում են նաև, որպեսզի զարգացման գործընկերներն աջակցեն իրենց հզորացնելու քաղաքացիական հասարակության կարողությունները քաղաքականության մշակման գործընթացում իմաստալից ներդրում կատարելու համար:

Երրորդ՝ քաղաքացիական հասարակության դիտորդական դերին խոչընդոտում է նաև կառավարության մասին տեղեկատվության խիստ սահմանափակումը, ինչը դժվարացնում է վերջինիս գործողությունների վերահսկողությունն ու գնահատումը: Տեղական շահագրգիռ կողմերն անընդհատ աջակցություն են խնդրում միջազգային կազմակերպություններից աջակցելու տեղեկատվության հանրային մատչելիության և տեղեկատվության ազատության վերաբերյալ օրենքների իրականացման համար:

## 1.5 Առաջարկություններ

ՔՀԿ-ներն իրենք պետք է մի շարք քայլեր ձեռնարկեն կոռուպցիայի դեմ պայքարում իրենց ազդեցությունը մեծացնելու համար, մասնավորապես՝

- առաջատար դեր ստանձնեն սոցիալական և տնտեսական բարեկեցության, ինչպես նաև անվտանգության տեսանկյունից կոռուպցիայի պատճառների և հետևանքների դիտարկման, քաղաքացիների իրավունքների և կոռուպցիայի դեմ պայքարելու գործող իրավական մեխանիզմների վերաբերյալ իրազեկության բարձրացման գործում.
- տարբեր ՔՀԿ-ների միջև դաշինքներ ստեղծեն հակակոռուպցիոն շահերի պաշտպանության ներուժը հզորացնելու համար և ի հակակշիռ կառավարության.
- որոշեն հակակոռուպցիոն միացյալ գործողությունների գերակայությունները՝ կիրառելով կառավարությունների հետ համագործակցության առկա միջացները.
- համագործակցեն կոռուպցիայի հարցերով զբաղվող այլ քաղաքացիական հասարակական խմբերի և շահագրգիռ կողմերի հետ, ինչպիսիք են գործարար համայնքները, ուսանողական միություններն ու սպառողների կազմակերպությունները, որպեսզի կոռուպցիայի դեմ պայքարն ինտեգրվի տարբեր ոլորտներում իրականացվող ՔՀԿ-ների գործունեության հետ այնպիսի միջոցառումների իրականացման միջոցով, ինչպիսիք են, օրինակ, վերապատրաստման դասընթացները.
- ավելի սերտ համագործակցել մամուլի հետ իրազեկության բարձրացումը խթանելու և կոռուպցիոն դեպքերը մամուլում լուսաբանելու համար.
- կիրառեն գոյություն ունեցող գործիքները, ինչպիսիք են ԵՄ, ԵԽ և ՏՀՀԿ –ում գործող տարբեր խորհրդատվական մեխանիզմները և ՀԿ միջազգային ցանցերը (օրինակ՝ ԹԻ), և մշակեն նորերը ՔՀԿ-ների ծայնը լսելի դարձնելու համար.
- հեշտացնել մտքերի և փորձի փոխանակումը, այդ թվում՝ երկրի տարբեր շրջաններում, ԱլԳ և ԵՄ անդամ երկրներում գրանցված հաջող դեպքերը՝ կիրառելով այնպիսի գործիքներ, ինչպիսիք են կլոր սեղանները, թվինինգ ծրագրերը, հաջողություն արձանագրած համայնք այցելությունները և մասնագիտական փոխանակումները:

Կոռուպցիայի դեմ պայքարին ուղղված **քաղաքացիական հասարակության** ջանքերին աջակցելու դեպքում՝ **միջազգային դոնորները և աջակցություն տրամադրողները** պետք է նպաստեն՝

- ՔՀԿ-ների՝ կոռուպցիայի դեմ պայքարելու համար կարողությունների ստեղծմանը՝ հավասարակշռություն ստեղծելով կարճաժամկետ ծրագրային աջակցության և հակակոռուպցիոն գործունեություն ծավալած և արդեն իսկ կայացած կազմակերպություններին երկարաժամկետ դրամաշնորհներ տրամադրելու միջև, ինչպես նաև խթանելով յուրաքանչյուր երկրում և ողջ տարածաշրջանում գործող ՔՀԿ-ների փորձի փոխանակումը.
- քաղաքացիական հասարակության և կառավարության միջև հարաբերությունների հաստատմանը ու համագործակցությանը, ինչպես ազգային, այնպես էլ տեղական մակարդակներում.
- քաղաքացիական հասարակության ու լրատվամիջոցների համագործակցությանը և հետաքննող լրագրության խթանմանը.
- քաղաքացիական հասարակության ջանքերին՝ բանակցելու տարբեր շահագրգիռ կողմերի հետ, օրինակ՝ հակակոռուպցիոն ՀԿ-ների և այլ ՔՀԿ-ների (գործարար միություններ, արհմիություններ, ուսանողական ընկերություններ, սպառողների կազմակերպություններ և չգրանցված քաղաքացիական շարժումներ) միջև համագործակցություն հաստատելու համար, որը թույլ կտա բարձրացնել դրանց իրազեկությունը և խրախուսել նրանց հակակոռուպցիոն գործողությունները ներառել իրենց ողջ գործունեության մեջ.
- Մեխանիզմների ստեղծմանը, որոնք թույլ կտան ՔՀԿ-ներին մշակելու, իրագործելու և գնահատելու ազգային հակակոռուպցիոն քաղաքականությունները:

**Հանրային իշխանությունների հետ աշխատելիս ԱԳ երկրները, միջազգային զարգացման գործընկերները և աջակցություն տրամադրողները պետք է՝**

- ապահովեն հավասարակշռված համագործակցություն տարբեր շահառուների և իշխանության տարբեր ճյուղերի (գործադիր, դատական և օրենսդիր) միջև: Գործադիր ճյուղին տրամադրվող աջակցության գերակշռությունը չի խթանում դրա հաշվետվողականությունը, և ինչպես փորձն է ցույց տալիս, ամենաարդյունավետ ընտրությունը չէ.
- խթանեն ցանցերի ստեղծումը, որոնք կառավարության պաշտոնյաներին խրախուսում են աշխատել քաղաքացիական հասարակության փորձագետների հետ, և այդպիսով խթանեն կառավարության և «երրորդ» սեկտորի համագործակցությունը.
- խիստ և հետևողական կերպով կիրառեն պայմանականության սկզբունքը՝ կառավարություններին ֆինանսական կամ տեխնիկական աջակցություն տրամադրելիս.
- ստեղծեն անկախ մեխանիզմներ հակակոռուպցիոն աջակցության գործում զարգացման գործընկերների համագործակցության համար.
- միջոցներ ապահովեն կառավարության թափանցիկությունն ու հաշվետվողականությունը բարձրացնելու համար՝ կենտրոնանալով, օրինակ, տեղեկատվության վերաբերյալ օրենքների իրականացման, հանրային ունեցվածքի օգտագործման վերաբերյալ դրույթների ներմուծման և ակտիվների հայտարարգրման վրա:

ԱԳ-ը մշակելիս և իրականացնելիս **ԵՄ-ը** պետք է հաշվի առնի հետևյալ յոթ առաջարկությունները՝

- Մշակել հստակ հենանիշեր և չափորոշիչներ հակակոռուպցիոն նպատակների իրականացման առաջընթացը Եվրոպական հարևանության քաղաքականության (ԵՀՔ) գործողությունների ծրագրերում և ԵՄ-Ուկրաինա ասոցիացիայի օրակարգում գնահատելու համար.
- Խթանել քաղաքացիական հասարակության ներգրավումը ԱԳ երկրների հակակոռուպցիոն քաղաքականությունների արդյունավետության մոնիթորինգի և գնահատման մեջ.
- Արդյունավետ մեխանիզմ մշակել՝ իրականացնելու ԱԳ բազմակողմանի գործընթացի խնդիրները, ինչպիսիք են «կառավարման վերաբերյալ դիտողությունները և առաջարկները գործընկերների կողմից ու լավագույն փորձի փոխանակումը» և «քաղաքացիական հասարակության ավելի ակտիվ մասնակցությունը հանրային ծառայությունների նկատմամբ վերահսկողությունը բարձրացնելու և դրանց հանդեպ հանրային վստահությունն ամրապնդելու նպատակով»: Այս խնդիրները կարելի է

իրականացնել, օրինակ, հենց ԱԳ երկրների, ինչպես նաև ԱԳ ու ԵՄ երկրների միջև փոխանակումների և թվինինգ ծրագրերի միջոցով: Վերջինիս դեպքում կարելի է թույլ տալ ՔՀԿ ներկայացուցչին մասնակցել ԱԳ Բազմակողմանի պլատֆորմ #1-ում և դրա փորձագիտական հանձնախմբերում:

- Հավաստիանալ, որ ԵՄ ամբողջ աջակցությունը՝ հատկապես անմիջական բյուջետային աջակցությունը, խստորեն և հետևողականորեն կապված է ԱԳ կառավարությունների ձեռնարկած հակակոռուպցիոն բարեփոխումների և միջազգային պարտավորությունների իրականացման առաջընթացի, ինչպես նաև հանրային ֆինանսների թափանցիկության և հաշվետվողականության, այդ թվում՝ ՔՀԿ-ների կողմից հանրային ծախսերը վերահսկելու կարողության ամրապնդման առաջընթացի հետ:
- Անընդհատ խորհրդակցել ՔՀԿ-ների հետ և վերջիններիս ներգրավել ԵՄ-ի՝ Արևելյան գործընկերության երկրներում կոռուպցիայի դեմ պայքարին ուղղված աջակցության ծրագրերի մշակման, դրանց իրականացման և վերահսկողության գործընթացների մեջ:
- ՔՀԿ-ներին ներգրավել Եվրոպական հարևանության և գործընկերության գործիքի (ԵՀԳԳ), այդ թվում՝ Թվինինգի և Թայեքսի կողմից հովանավորվող արդյունավետ կառավարման ծրագրերով նախատեսված տարբեր գործողություններում:
- Հավաստիանալ, որ ԵՄ օժանդակությունն ուղղված ԱԳ երկրներում կոռուպցիայի դեմ պայքարին ներառում է քաղաքացիական հասարակությունը: Հատկապես եթե ԵՄ-ն այսպիսի աջակցություն է տրամադրել ԵԽ-ի միջոցով՝ ԱԳ բազմակողմանիության սկզբունքով, այն պետք է ունենա առանձին բաղադրիչ՝ խթանելու ՔՀԿ-ների կարողության ստեղծումը և հանրային պաշտոնյաների հետ երկխոսությունը:



## 2 Ուկրաինա

### 2.1 Ընդհանուր նկարագիր

Ուկրաինայում կոռուպցիան դիտվում է իբրև լուրջ խնդիր ոչ միայն միջազգային համայնքի և փորձագետների կողմից, այլ նաև իր կառավարության բարձրաստիճան պաշտոնյաների կողմից: Կոռուպցիայի բարձր մակարդակը սպառնալիք է ժողովրդավարության և օրենքի գերակայության համար, որոնք Ուկրաինայում վատ են պաշտպանված՝ հաշվի առնելով երկրի ժամանակակից պետականության ստեղծման կարճ պատմությունը:

Ուկրաինայի ընթացիկ հակակոռուպցիոն քաղաքականություններն անարդյունավետ են և գրեթե ոչ մի կերպ չեն օժանդակում, որպեսզի իրադրությունն զգալիորեն փոխվի, քանի որ բացակայում է իրական փոփոխություններ կատարելու քաղաքական կամքը, հանրությունը գրեթե չի պահանջում լուրջ հակակոռուպցիոն ջանքեր, իսկ կառավարության ու քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների միջև փաստացիորեն համագործակցություն չկա:

Քաղաքականությունների մեծ մասը հովանավորվում է զարգացման գործընկերների կողմից և Ուկրաինայի կառավարության համար առաջնային տեղ չեն գրավում: Յուրաքանչյուր նոր կառավարություն իշխանության գլուխ անցնելով հայտարարում է, որ կոռուպցիայի դեմ պայքարը առաջնային խնդիրներից է: Սակայն, իրականացված քայլերի ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ դա սին հայտարարություն է: Երեք տարիների ընթացքում (2006-2009) Ուկրաինան մասամբ իրականացրել է ԳՐԵԿՈ-ի 28 առաջարկություններից միայն 8-ը: Հակակոռուպցիոն քաղաքականությունը հիմնականում կենտրոնացած է օրենսդրական և ինստիտուցիոնալ շրջանակների ստեղծման վրա, ինչը գրեթե չի փոխում ներկայիս իրադրությունը: Այս ուսումնասիրության շրջանակներում հարցված շահագրգիռ կողմերը վերջին հինգ տարվա ընթացքում նախաձեռնված սակավաթիվ էական հակակոռուպցիոն ծրագրերի իրականացումը գնահատում են իբրև «ոչ համակարգված» և «անկայուն»:

Կոռուպցիայի դեմ պայքարում որոշակի դրական փոփոխություններ են գրանցվել որոշ ոլորտներում՝ բարձրագույն կրթության համակարգում և միջնակարգ դպրոցներում, ինչպես նաև գործարար ոլորտի ազատականացման գործընթացում: Այնուամենայնիվ, հարցվող շահագրգիռ կողմերը զգուշացրին, որ այս բնագավառների դրական արդյունքներն անկայուն ու անհուսալի են փոփոխվող և անհետևողական կառավարական քաղաքականության պատճառով:

Երկար ժամանակ միջազգային զարգացման գործընկերները Ուկրաինային զգալի տեխնիկական աջակցություն են տրամադրել կոռուպցիայի դեմ պայքարելու համար, բայց այս ջանքերը չտվեցին սպասված արդյունքները: Սա էլ նվազեցրեց զարգացման գործընկերների հետաքրքրվածությունը հակակոռուպցիոն ծրագրերին աջակցելու գործում: Կառավարությանը տրամադրված աջակցությունն օրենսդրական և ինստիտուցիոնալ հակակոռուպցիոն շրջանակներ ստեղծելու համար անարդյունավետ էր:

Թեև զարգացման գործընկերների ծրագրերը, որոնք նախատեսում էին ՔՀԿ-ներիչ մասնակցությունը, շատ քիչ էին, այդուհանդերձ դրանք շատ ավելի արդյունավետ էին: ՔՀԿ-ները կարող են կոռուպցիայի դեմ պայքարել տարբեր միջոցներով՝ խրախուսելով փոփոխությունների անհրաժեշտությունը, վերահսկելով և գնահատելով կառավարության գործողությունները, օգնելով սահմանել անհրաժեշտ քաղաքական քայլերը և բարձրացնելով կոռուպցիայի մասին հանրային իրազեկության մակարդակը: Այնուամենայնիվ, ՔՀԿ կարողություններն այս առումով պետք է հզորացվեն:

## 2.2 Կառավարության հակակոռուպցիոն քաղաքականությունները

Յուրաքանչյուր նոր նախագահ և նախարարների կաբինետ հայտարարում են, որ կոռուպցիայի դեմ պայքարն իրենց առաջնային հիմնախնդիրներից մեկն է: Այնուամենայնիվ, ձեռնարկված փաստացի քայլերի մանրագնին վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ ընդհանուր առմամբ իրական քաղաքականությունը պարզապես ընդօրինակում է: Ուկրաինայի բոլոր նոր հակակոռուպցիոն նախաձեռնություններն իրականացվել են նույն տրամաբանությամբ՝

- կոռուպցիայի դեմ պայքարում իրենց նախորդների կողմից արձանագրված արդյունքների և ձեռքբերումների վիճարկում.
- նոր խորհրդատվական մարմինների ստեղծում նոր քաղաքականություններ մշակելու համար.
- կոռուպցիայի կանխարգելման և դրա դեմ պայքարի վերաբերյալ հայեցակարգերի ու ռազմավարությունների քննարկում ու վավերացում, երբեմն նույնիսկ կանոնակարգերի բարելավմանն ուղղված օրինագծերի նախագծում, որոնցից շատ քչերն են երբևէ իրականացվել.
- «մաքուր ձեռքեր» ոճի քարոզարշավների նախաձեռնում կոռումպացված պաշտոնյաներին հետապնդելու համար, որոնք իրականում պարզվում է, որ մեծ մասամբ ներկայացնում են ընդդիմադիր կուսակցությունները.
- իրավապահ և իրավակիրառ մարմինների բարեփոխման պահանջ հետապնդող քարոզարշավների իրականացում, որոնք իրականում ոչ մի արդյունք չեն ապահովում, քանզի քաղաքական գործիչները քաղաքական դրդապատճառներից ելնելով, իրականում չեն ցանկանում կորցնել իրենց իշխանությունը ոստիկանության վրա:

Քանի որ բավարար քաղաքական կամք չկա և ընտրողները մեծ ճնշում չեն գործադրում իրական փոփոխություններ կատարելու համար, քաղաքականության այս «մոդելը» շարունակում է անփոփոխ մնալ՝ անկախ իշխանության գլուխ կանգնած անձից և Ուկրաինայի կողմից ստանձնած միջազգային հակակոռուպցիոն պարտավորություններից: 2006-2009 թթ. Ուկրաինան մասամբ իրականացրել է ԳՐԵԿՈ-ի 28 առաջարկություններից միայն 8-ը<sup>14</sup>: Այս ուսումնասիրության շրջանակներում հարցված շահագրգիռ կողմերը վերջին հինգ տարվա ընթացքում նախաձեռնված սակավաթիվ էական հակակոռուպցիոն ծրագրերի իրականացումը գնահատում են իբրև «ոչ համակարգված» և «անկայուն»: Նրանք նաև մատնանշում են այն լուրջ վտանգը, որ ամենայն հավանականությամբ նախկինում ձեռնարկված բարեփոխումները ևս չեն իրագործվի:

Առաջընթացի բացակայության հիմնական պատճառներն են սահմանափակ քաղաքական կամքը, քաղաքական գործիչների և բարձր պաշտոններ զբաղեցնող քաղաքացիական ծառայողների՝ միտումնավոր կերպով կոռուպցիան խթանող միջավայր ստեղծելու վարքը, որը թույլ է տալիս նրանց բավարարել սեփական շահերն օգտվելով իրենց իշխանությունից, իրավապահ և իրավակիրառ մարմինների օգտագործումը քաղաքական նպատակներով և հանրային վարչական համակարգի՝ բարեփոխումներ կատարելու անկարողությունը: Կանոնակարգերով չափազանց սահմանափակված գործարար միջավայրը կոռուպցիայի համար ապահովում է ընդլայնված «շուկաներ», իսկ հանրության հանդուրժողականությունը կոռուպցիայի նկատմամբ միայն վատթարացնում է իրավիճակը:

<sup>14</sup> ԳՐԵԿՈ-ի գնահատման զեկույցը Ուկրաինայի վերաբերյալ, 15-ը մայիսի, 2009, (GRECO RC-I/II (2009) 1E, Առաջին և երկրորդ փուլերի զեկույց Ուկրաինայի վերաբերյալ, Ստրասբուրգ, 15-ը մայիսի, 2009: [http://acrc.org.ua/file\\_collection/GrecoRC1\\_2\\_2009\\_1\\_Ukraine\\_UA.pdf](http://acrc.org.ua/file_collection/GrecoRC1_2_2009_1_Ukraine_UA.pdf)

## 2.2.1 Օրենսդրական և ինստիտուցիոնալ հակակոռուպցիոն շրջանակների ձևավորում

Ուկրաինայի հակակոռուպցիոն քաղաքականությունների մեծ մասն ունի մեկ հիմնարար խնդիր՝ դրանց իրագործման ոչ մի զգալի առաջընթաց: Չգալի տեխնիկական աջակցություն է տրամադրվում հակակոռուպցիոն ռազմավարություններ և ծրագրեր մշակելու համար, իսկ կառավարությունը խթանում է հակակոռուպցիոն քաղաքականության մշակումը, ինչն ապացուցում է խնդիրը լուծելու իր քաղաքական կամքի առկայությունը: Սակայն, համապատասխան փաստաթղթեր մշակվում են միայն գործընթաց ցույց տալու համար, մինչդեռ դրանք երբեք չեն հասնում իրականացման փուլին: Ամեն անգամ, երբ իշխանության գլուխ կանգնած կուսակցությունները փոխվում են, ամբողջ գործընթացը վերսկսվում է, և սկիզբ է առնում թղթաբանության մի անվերջանալի շրջապտույտ:

2006թ. սեպտեմբերի 11-ին Վիկտոր Յուշչենկոն նախագահական հրամանագրով վավերացրեց «Լիարժեք համակարգի կայացում» հակակոռուպցիոն հայեցակարգային փաստաթուղթը, որը մշակվել էր միջազգային տեխնիկական աջակցությամբ և արժանացել Եվրոպայի Խորհրդի հավանությանը: Հայեցակարգի հիմնական նպատակներն էին ամրագրել պետական պաշտոնյաների և տեղական կառավարման մարմինների աշխատակիցների կողմից ազնիվ և արհեստավարժ վարքի դրսևորումը և քաղաքացիական հասարակության ու լրատվամիջոցների դերի ընդլայնումը կոռուպցիայի բացահայտման և կանխարգելման գործում: Հայեցակարգի առաջնային խնդիրները ներառում էին 10 կետ՝

- քաղաքացիական ծառայողների վարվելաձևի կանոնների մշակում և ընդունում, որոնք հիմնված կլինեն Եվրոպայի Խորհրդի Էթիկայի կանոնների և նման միջազգային նորմերի վրա.
- պետական պաշտոն զբաղեցող բոլոր անձանց, քաղաքացիական ծառայողների, իրավապահ և իրավակիրառ մարմինների աշխատակազմի, հարկային և մաքսային ծառայությունների աշխատակազմի, դատավորների և նրանց ընտանիքների բոլոր անդամների եկամուտների ու ծախսերի վերաբերյալ տարեկան հայտարարագրման համակարգի ներդրում.
- ամբողջական պետական ռեգիստրի մշակում, որտեղ գրանցված կլինեն այն անհատների անունները, որոնք կոռուպցիայի համար սահմանված համապատասխան վարչական կամ քրեական պատիժ են կրել.
- դատական բարեփոխումների իրականացում.
- առաջարկությունների մշակում՝ ուղղված կոռուպցիայի դեմ պայքարող մարմինների աշխատանքի բարելավմանը, այդ թվում՝ քրեական հետաքննություն վարող աշխատակիցների, հետաքննողների ու դատախազների մասնագիտական հմտությունների բարելավմանը, հակակոռուպցիոն վարչություններին բավարար ռեսուրսների տրամադրմանը և դրանց համապատասխան լիազորություններով օժտելուն, որպեսզի այդ մարմիններն անհրաժեշտ իշխանություն ունենան ինքնուրույն որոշումներ կայացնելու համար.
- Ուկրաինայի գործող հակակոռուպցիոն օրենսդրության համապատասխանեցումը միջազգային չափանիշներին, որոնք ուղղված են կոռուպցիայի կանխարգելմանն ու հաղթահարմանը.
- հանրային վերահսկողության ուժեղացում կոռուպցիան կանխարգելելու և հաղթահարելու համար՝ մասնավորապես երաշխավորելով ՔՀԿ-ների իրավունքներն ու իշխանությունը.
- խոսքի ազատության և տեղեկատվության հանրամատչելիության սահմանափակման դեպքերին դատարանի կողմից համապատասխան արձագանքի անարդյունավետության վերացում.
- պետական պաշտոնների և տեղական կառավարությունների աշխատանքին առնչվող տեղեկատվությունն առավել հասանելի դարձնել ՔՀԿ-ներին.
- քարոզարշավների կազմակերպում ՔՀԿ-ների, լրատվամիջոցների և պետական գերատեսչությունների ու տեղական կառավարությունների միջև տեղեկատվության փոխանակումն ավելացնելու նպատակով:

Մի քանի լայնամասշտաբ տեխնիկական աջակցություն ստացած ծրագրեր անդրադարձան այս հայեցակարգի առաջնային խնդիրների լուծմանը: Բայց նախագահի և վարչապետի միջև շարունակվող քաղաքական պայքարը ձախողեց դրա գրեթե բոլոր դրույթների իրականացումը:

Վիկտոր Յանուկովիչը, 2010 թ. նախագահ ընտրվելով, հակակոռուպցիոն նոր քաղաքականության սկիզբ դրեց: Հոկտեմբերի 20-ին նախագահը հայտարարեց, որ 2011-2014թթ. համար նախատեսված Կոռուպցիայի կանխարգելման ու հաղթահարման ազգային ռազմավարությունը պատրաստ է: Սակայն այս զեկույցի հրատարակման ժամանակ անգամ, 2011թ. մարտին, այն դեռևս գտնվում է ամփոփման փուլում: Ընդ որում, ռազմավարության նախագիծը երբեք չի հրապարակվել, և շարքային ուկրաինացիներին այն հասանելի չէ: Ըստ էության՝ ռազմավարությունը նախատեսում է փոփոխություններ կատարել 15 ոլորտներում, որոնք թույլ կտան վերացնել կոռուպցիան, մասնավորապես առաջարկներ են արվել հետևյալի վերաբերյալ՝ կուսակցությունների ֆինանսավորման վերահսկողություն և հանրային ներգրավվածություն պետական բյուջեյի ռեսուրսների օգտագործման վերահսկողության մեջ: Այնուամենայնիվ դեռևս պարզ չէ, թե երբ է ռազմավարությունն ընդունվելու:

Հակակոռուպցիոն քաղաքականության իրականացման համար պատասխանատու մարմինների ստեղծման գործընթացը նույնպես քառսային է: Ներկայումս Կաբինետի լիազորած անձը և Արդարադատության նախարարությունը մրցակցում են այս քաղաքականությունը զարգացնելու համար: Միևնույն ժամանակ նախագահը ստեղծել է «Ազգային հակակոռուպցիոն կոմիտե» կոչվող մի խորհրդատվական մարմին, որն ընդամենը խորհրդատվական գործառույթ ունի, սակայն ևս մի պլատֆորմ է հակակոռուպցիոն քաղաքականության վերաբերյալ որոշումներ կայացնելու համար: Երբևէ չի ստեղծվել որևէ կենտրոնական գործադիր մարմին (ԿԳՄ), որը պատասխանատվություն կկրեր ազգային հակակոռուպցիոն ռազմավարության իրականացման համար:

Ինչ վերաբերում է օրենսդրական շրջանակին, 2009թ. հունիսի 11-ին երեք հակակոռուպցիոն օրենքներ են ընդունվել՝ «Կոռուպցիայի կանխարգելման և հաղթահարման սկզբունքներ», «Իրավական մարմինների՝ կոռուպցիայի համար պատասխանատվություն» և «Կոռուպցիայի համար պատասխանատվություն կրելու վերաբերյալ Ուկրաինայի որոշ օրենքների փոփոխություն»: Սա նախագահ Յուշչենկոյի հակակոռուպցիոն քաղաքականության հիմնական ձեռքբերումներից էր:

Նոր օրենսդրության շնորհիվ զգալիորեն ընդլայնվեց կոռուպցիայի համար պատասխանատվության ենթարկվող մարդկանց (այդ թվում՝ իրավական մարմիններ ու անհատներ, բարձրաստիճան պաշտոնյաներ ու դատավորներ), ինչպես նաև քրեական ու վարչական պատասխանատվության ենթակա կոռուպցիոն գործողությունների ցուցակը: Այն նաև տվեց «կոռուպցիա» եզրի պարզ բացատրությունը և ներմուծեց հավելյալ սահմանափակումներ պետական ու տեղական կառավարությունների անունից գործող մարմինների համար, ներառյալ՝

- այլ վճարվող գործունեության իրականացում.
- անդամակցություն որևէ առևտրական կազմակերպության ղեկավար կամ վերահսկող խորհրդին.
- նվերների ընդունում.
- պաշտոնյայի անմիջական ղեկավարության տակ գտնվող պաշտոններում նրա ընտանիքի անդամներին աշխատանքի ընդունում:

Ավելին, անհատի պաշտոնաթողությունից հետո այս սահմանափակումները դեռ երկու տարի ուժի մեջ կմնան: Օրենքը արգելել է նաև հանրային պաշտոնյաներին որևէ հովանավորություն կամ այլ ֆինանսական աջակցություն ընդունել անհատներից ու իրավական մարմիններից: Օրենսդրության մեջ կատարվել են նաև այլ նորամուծություններ՝

- պետական պաշտոնի հավակնող անձանց և նրանց մերձավոր ազգականների դատվածության վերաբերյալ տեղեկությունների, առողջական վիճակի, կրթության, եկամուտի և կորպորատիվ իրավունքների պարտադիր նախնական ստուգումներ.

- պաշտոնյաների ունեցվածքի, եկամուտի և ծախսերի վերաբերյալ պարտադիր և պարբերական հայտարարագրեր.
- «շահերի բախում» եզրի բացատրություն.
- իրավասու մարմինների կողմից ներկայացված նոր օրինագծերի վերանայում հակակոռուպցիոն քաղաքականության տեսանկյունից.
- օրինագծերի հանրային վերանայման գործընթաց հակակոռուպցիոն քաղաքականության լուսի ներքո.
- կոռուպցիայի կանխարգելմանն աջակցող անհատների երաշխավորված պաշտպանություն.
- ամբողջական պետական ռեգիստրի մշակում, որտեղ գրանցված կլինեն այն անհատների անունները, որոնք բռնվել են կոռուպցիոն գործունեության մեջ:

Բացի այդ, ընդունված օրենքները սատարում են Ուկրաինայի դատավարական, վարչական ու քրեական օրենսգրքերի անհրաժեշտ փոփոխությունները:

Այնուամենայնիվ, երբ այս օրենքներն ընդունվեցին, ընդունվեց նաև որոշում հետաձգել դրանց վավերացումը մինչև 2010թ. հունվարի 1-ը: Ավելի ուշ ժամկետը հետաձգվեց մինչև 2010թ. ապրիլի 1-ը, իսկ հետո՝ 2011թ. հունվարի 1-ը: Սա սահմանադրական դատարանին բավականին ժամանակ տվեց վճիռ կայացնելու այն մասին, որ հանրային պաշտոն ունեցող անձանց մերձավոր ազգականների ֆինանսական դրությունն իմանալու պահանջը ոչ սահմանադրական էր: 2010թ. դեկտեմբերի 21-ին Գերագույն Ռադան չեղյալ հայտարարեց այս օրենքները՝ պնդելով, որ դրանց դրույթների մեծ մասը ներառված էր «նոր բարելավված» հակակոռուպցիոն օրինագծում, որը նախագահ Յանուկովիչը ներկայացրել էր օրենսդիր մարմնին դեկտեմբերի 17-ին:

Նախագահի կողմից ներկայացված օրինագիծը հավանաբար շուտով կընդունվի, և այն 80%-ով նման է Յուզչենկոյի օրինագծի բարելավված տարբերակին, որը Ռադան մերժել էր: Դժբախտաբար դրա որոշ դրույթների պատճառով Ուկրաինան ետ կմնա իր միջազգային պարտավորությունների կատարման գործում:

Առաջին հերթին, օրինագիծն այլևս չի ներառում իրավական մարմինների՝ կոռուպցիայի համար պատասխանատվության ենթարկվելու վերաբերյալ դրույթներ: Սա հակասում է ՄԱԿ-ի կոռուպցիայի դեմ կոնվենցիային: Երկրորդ՝ օրինագիծն արդյունավետորեն չի արգելում պետական պաշտոնյաների և տեղական կառավարությունների ֆինանսավորումը այլ աղբյուրներից (բացի պետական բյուջեից), այսինքն՝ իրավական մարմիններից ու անհատներից: Խնդիրն առավել վտանգավոր է օրենքի հարկադիր կատարումն ապահովող որոշ մարմինների մոտ, որտեղ իրական բյուջեի կեսը կարող է լինել «ֆինանսական աջակցություն» տարբեր իրավական մարմիններից:

Իհարկե, սահմանադրական դատարանի որոշումը նշանակում է, որ պետական պաշտոնյաների մերձավոր ազգականները ստիպված չեն լինելու ենթարկվել ֆինանսական ստուգման: Նրանք նաև հարկադրված չեն լինելու բացահայտել իրենց աշխատանքի և որևէ ակտիվ քաղաքացիական գործունեության մեջ ներգրավված լինելու վերաբերյալ տեղեկատվությունը:

Անցյալ մի քանի տարիների ընթացքում Արդարադատության նախարարությունը միջազգային զարգացման գործընկերների աջակցությամբ մշակել է քաղաքացիական ծառայության ոլորտում կոռուպցիայի կանխարգելման վերաբերյալ մի շարք այլ օրինագծեր: Ռադայի գրապահարաններում փոշոտվող այս օրինագծերը ներառում են քաղաքացիական ծառայողների շահերի բախման, մասնագիտական էթիկայի չափանիշների և շահերի բախումը կանխարգելելու կանոնների վերաբերյալ օրենսդրություն: 2010թ. նոյեմբերի 2-ին դրանք ներկայացվել են Գերագույն Ռադայի Կազմակերպված հանցագործության և կոռուպցիայի դեմ պայքարի հանձնաժողովին երկրորդ ընթերցման համար վերամշակելու նպատակով, սակայն մինչ օրս շարունակում են մնալ հանձնաժողովում:

Ներկայացվել է նաև հակակոռուպցիոն մեկ այլ կարևոր օրինագիծ, որը հայտնի է իբրև Թիվ 2763 օրենք՝ «Հանրային տեղեկատվություն մատչելիության վերաբերյալ»: Երկարատև մշակումից,

հավանության արժանանալուց և օրինագծի վերջնական տարբերակի վիճարկումից հետո այն ընդունվեց Ռադայի կողմից 2011թ. հունվարին:

## 2.2.2 Ոլորտային հակակոռուպցիոն բարեփոխումներ

Ուկրաինայի դատական համակարգում կոռուպցիան վերացնելու դատաիրավական բարեփոխումը սկսվեց նախագահ Յուշչենկոյի կողմից: Այնուամենայնիվ այս համակարգում կոռուպցիան վերացնելու հիմնական տարրերը չէին իրականացվել մինչև 2010 թ. հունիսի 3-ը, երբ Գերագույն Ռադան ընդունեց «Դատական համակարգի ու դատավորների կարգավիճակի մասին» օրենքը և երբ նախագահն արդեն Յանուկովիչն էր:

Այս նոր օրենքը մեծապես հիմնված է անկախ փորձագետների և պետական պաշտոնյաների կողմից կատարված նախորդ աշխատանքների վրա: Կոռուպցիայի դեմ պայքարի վերաբերյալ այս դատաիրավական բարեփոխումը նախատեսում է ավելի կարճ ժամկետներ քաղաքացիական, վարչական և առևտրային գործերը դատարաններում լսելու համար, ինչպես նաև դատավորների նշանակման փոփոխված ընթացակարգեր՝ գործընթացն ավելի թափանցիկ և մրցունակ դարձնելու համար: Դատավորները պարտավոր են հայտարարել իրենց և իրենց ընտանիքների եկամուտների, ինչպես նաև այն միանվագ ծախսերի մասին, որոնք գերազանցում են իրենց ամսական աշխատավարձը: Գերագույն դատարանի դատավորների թիվը 100-ից կկրճատվի մինչև ընդամենը 20, և նոր Հատուկ գերագույն դատարան կստեղծվի քաղաքացիական և քրեական գործերը լսելու համար: Այս բարեփոխումը մեծացնում է նաև Արդարադատության բարձրագույն խորհրդի դերը:

Սակայն, նոր նախագահի օրոք այս օրինագծում ավելացված այլ դրույթներ կարող են մեծացնել դատական համակարգի վրա գործադրվող քաղաքական ճնշումը՝ այդպիսով չեզոքացնելով դրա դրական կողմերը:

Վենետիկի հանձնաժողովը, որը շարունակաբար վերահսկում է դատական համակարգը, 2010 թ. հոկտեմբերի 19-ին ներկայացրեց «Դատական համակարգի ու դատավորների կարգավիճակի մասին» օրենքի իր քննադատությունը: Հանձնաժողովը նշում է, որ օրենքը մեծապես կրճատել է Ուկրաինայի Գերագույն դատարանի լիազորությունները և անհիմն ընդլայնել Արդարադատության Գերագույն խորհրդի լիազորությունները: Այն ավելացնում է, որ Արդարադատության Գերագույն խորհրդի ներկայիս կազմը չի համապատասխանում եվրոպական չափանիշներին և այն չպետք է իրավասու լինի նշանակելու Գլխավոր դատավորին և նրա տեղակալներին: Հանձնաժողովի զեկույցում առաջարկվել է նաև փոխել Արդարադատության Գերագույն խորհրդի կազմն այնպես, որ «դրա գրեթե բոլոր անդամները կամ դրանց մեծ մասը լինեն դատավորներ՝ ընտրված այլ դատավորների կողմից» և ոչ թե նշանակակված իշխանության գործադիր ճյուղի ներկայացուցիչների կողմից:

Յուշչենկոյի վարչակազմի կրթական բարեփոխումները զգալի հակակոռուպցիոն ներուժ են պարունակում, որը պայմանավորված է արտաքին անկախ թեստավորման (ԱԱԹ) համակարգի ներդրմամբ դպրոցի այն շրջանավարտների համար, ովքեր պատրաստվում են բուհ ընդունվել: Այն փոխարինեց խորհրդային տարիներին ընդունելության քննությունների համակարգին, որը չափազանց «ճկուն» էր և շատ կոռումպացված: Սա վերջին տարիներին ամենահաջող հակակոռուպցիոն նախաձեռնություններից մեկն էր՝ շնորհիվ երեք գործոնների՝

- զարգացման գործընկերների և Ուկրաինայի ՀԿ սեկտորի ակտիվ նախապատրաստական ջանքեր ԱԱԹ-ի իրականացումից դեռ շատ առաջ. Կատարված աշխատանքը հնարավորություն ընձեռեց մշակել փորձագիտական և տեխնիկական կարողություններ, որը հնարավոր դարձրեց բարեփոխման իրականացումը: Թեստավորման տեխնոլոգիաների կենտրոնը, որը ֆինանսավորվում է «Վերածնունդ» հիմնադրամի և Արդարադատության նախարարության կողմից, անկախ թեստավորման առաջին փորձն իրականացրել էր դեռ 2002թ.: Այդ ժամանակվանից նրանք զարգացրել են թեստերի կազմակերպման տեխնոլոգիաները և նոր քննական առաջադրանքներ մշակելու և դրանք փորձաշրջան անցկացնելու կարողությունները:

- նախագահի և կրթության նախարարի փոփոխություններ իրականացնելու քաղաքական կամքը. 2005թ. հուլիսի 4-ի հրամանագրով նախագահ Յուշչենկոն Կրթության նախարարությանը հանձնարարեց 2005-2006 թթ. համալսարանական ընդունելության քննությունները փոխարինել ԱԱԹ-ով.
- ուսումնական հաստատությունների, զարգացման գործընկերների և հասարակական կազմակերպությունների ակտիվ համագործակցությունը բարեփոխման իրականացման փուլում. թեստերի հանձնման և թեստային համակարգով համալսարանական ընդունելության քարոզարշավների վերահսկման ծրագրերը, որոնք իրականացվում էին զարգացման գործընկերների նախաձեռնությամբ, ապահովել էին տեղական և ազգային ՀԿ-ների մասնակցությունը և կարևոր դեր էին կատարում՝ նախարարությանը տրամադրելով համալսարանների ու դիմորդների արձագանքը բարեփոխումների վերաբերյալ, ինչպես նաև վերահսկելով փոփոխությունների իրականացման ընթացքը և հանրությանը իրազեկ պահելով այս բարեփոխումների նպատակներին և խնդիրներին:

2005 թ. հիմնադրվեց Ուկրաինայի Կրթության որակի գնահատման կենտրոնը՝ որպես Ուկրաինայի Կրթության և գիտության նախարարության բաժին: Կենտրոնի նպատակն է ԱԱԹ-ի կազմակերպումը: 2008 թվականից ԱԱԹ-ն հանդիսանում է բուհական ընդունելության պարտադիր քննություն ավագ դպրոցի շրջանավարտների համար: Այն մի քանի առավելություններ ունի: Նախ, այն ապահովում է բարձրագույն կրթության հավասար հնարավորություններ բոլոր անհատների համար՝ անկախ նրանց սոցիալական դիրքից, և երաշխավորում է անաչառ գնահատում: Սա օգնում է վերացնել կոռուպցիան ինչպես բարձրագույն կրթական հաստատություններում, այնպես էլ հանրակրթական դպրոցներում:

Սակայն, նախագահ Յանուկովիչի կոալիցիոն կառավարության իշխանության գլուխ անցնելուց հետո արտաքին թեստավորման նկատմամբ վերաբերմունքը կտրուկ փոխվեց և բարեփոխման ողջ գործընթացը կանգնեց վտանգի առջև: 2010թ. բուհական ընդունելության շեմին կատարված փոփոխությունները արժեզրկեցին արտաքին թեստավորման դերը, քանի որ սկսեցին հաշվի առնվել միջնակարգ դպրոցի միջին գնահատականը և վերականգնվեցին ընդունելության քննությունները որոշ դիմորդների համար: Ավելին՝ 2011 թ. ավագ դպրոցի ընդունելության կանոնները՝ հաստատված 2010թ. հոկտեմբերի 19-ին Կրթության նախարարության ԹԻՎ 961 որոշմամբ, գրեթե ամբողջությամբ դուրս մղեցին ԱԱԹ-ն իբրև դիմորդներ ընտրելու ազնիվ և թափանցիկ գործիք: Նոր կանոնների համաձայն՝ հաշվի են առնվում միջնակարգ դպրոցի միջին գնահատականը, միջին դպրոցի այլ նվաճումներ ու նախապատրաստական դասընթացներին մասնակցությունը: Սա հավանաբար կհանգեցնի կոռուպցիայի աճին ինչպես միջնակարգ, այնպես էլ կրթական համակարգի այլ մակարդակներում:

Կոռուպցիայի դեմ պայքարին ուղղված վերջին քայլերից է նաև գործարար ոլորտի ազատականացումը: 2010 թ. վերջերին վարչապետ Միկոլա Ազարովը հայտարարեց, որ սա իր կաբինետի առաջնային հակակոռուպցիոն ծրագրերից է: Այս ծրագրի հիմնական գաղափարն այն է, որ կտրուկ նվազեցվի բիզնեսի հիմնելու և վարելու համար անհրաժեշտ զանազան արտոնությունների, թույլտվությունների և այլ վարչական փաստաթղթերի քանակը՝ «կոռուպցիայի շուկան» իշխանավորների և գործարարների հարաբերություններում զգալիորեն կրճատելու համար: Այնուամենայնիվ, բիզնեսի արագ (ըստ վարչապետի հրամանի՝ երեք ամսվա ընթացքում) ազատականացման նախնական ծրագրերն այժմ վերանայվում են:

Ըստ Միխայլո Բրոդսկու, ով Նախարարների կաբինետի Ազատականացման բարեփոխումների գրասենյակի ներկայացուցիչն է և Ձեռներեցության պետական հանձնաժողովի նախկին ղեկավարը, կենտրոնական գործադիր մարմինների (ԿԳՄ) մեծ մասը խոչընդոտել են վարչապետի ազատականացման բարեփոխումների վերաբերյալ հրահանգի կատարմանը: Մինչ այժմ այս քաղաքականության իրականացման արդյունքում արձանագրվել են հետևյալ ձեռքբերումները՝

- Գործունեության 2.268 տեսակներից 2.046-ի և 78 կատեգորիաներից 23-ի համար պարտադիր լիցենզավորման անհրաժեշտության վերացում: Լիցենզիաների մեծ մասն այժմ տրվում է անորոշ ժամկետով.
- Բիզնես հիմնելու համար հայտի ներկայացման սկզբունքի ներմուծում.
- Որոշակի գործունեություն ծավալելու համար անհրաժեշտ թույլտվությունների ցուցակի կրճատում 227-ից մինչև 91.
- Լիցենզիա տրամադրող մարմինների կողմից պարտադիր գնահատումների համար պահանջվող վճարումների սահմանափակում:

Բացի այդ, երբ Ձեռներեցության պետական հանձնաժողովը վերաձևավորվեց որպես Ազատականացման բարեփոխումների գրասենյակի, այն մշակեց, ինչպես նաև մասնակցեց մի շարք օրինագծերի մշակման գործընթացին: Այդ օրինագծերի նպատակն էր հեշտացնել բիզնեսի կազմակերպումն ու վարումը, ինչպես նաև բարձրացնել պաշտոնյաների պատասխանատվության ենթարկվելու հավանականությունը՝ լիցենզավորման ընթացակարգը ոտնահարելու համար: Որոշ օրինագծեր ներկայումս քննարկվում են կառավարությունում, իսկ մյուսները՝ օրենսդիր մարմնում:

**Վարչական բարեփոխումը** բարեփոխումների ոլորտում վերջինն է, որ ներկայումս իրականացվում է և ունի հակակոռուպցիոն ներուժ: 2010թ. դեկտեմբերի 9-ին նախագահը հրամանագիր ստորագրեց «Կենտրոնական գործադիր մարմինների համակարգի բարելավման» վերաբերյալ, որը վարչական բարեփոխման սկիզբ հանդիսացավ Ուկրաինայում:

Այս բարեփոխման նպատակներից մեկն է կառավարության գործառույթները բաշխել ԿԳՄ ողջ համակարգի շրջանակներում շահերի բախումը վերացնելու համար: Օրինակ՝ այսուհետև նույն մարմինը չի կարող հաստատել առևտրական մարմինների վերահսկողության ընթացակարգեր և միևնույն ժամանակ փաստորեն նաև վերահսկել դրանք: Նույն կառույցը չի կարող ընթացակարգեր և չափանիշներ մշակել վարչական ծառայությունների համար և միևնույն ժամանակ նաև տրամադրի նման ծառայություններ: Սա թույլ կտա վերացնել առևտրական մարմինների գործունեությունը կարգավորող օրենսդրության խճճվածությունն ու բարդությունը և կրճատել կոռուպցիայի ծավալները:

Քանզի այս բարեփոխումը նոր է սկսվել, մինչ այժմ նախագահի հրամանագրով պարզապես վերակազմավորվել է ԿԳՄ-ների համակարգը, բայց գործառույթները դեռևս չեն վերաբաշխվել, և դեռ շատ վաղ է խոսել դրա ազդեցության մասին: Այդուհանդերձ, արդեն իսկ պարզ է, որ այս բարեփոխումը շատ սահմանափակ է: Նախ՝ այն գրեթե չի ներառում իրավապահ մարմիններին, որտեղ գործառույթների մասնակի համընկնումը և անհամատեղելի իշխանական լծակների ոչ խոհեմ համակցությունները գերազանց միջավայր են ստեղծում կոռուպցիայի լայն տարածման համար:

Երկրորդ՝ այս բարեփոխումը չի զբաղվում կոռուպցիայի ռիսկերով հղի այնպիսի խնդրով, ինչպիսին է իշխանության տարբեր ճյուղերի բարձրաստիճան պաշտոնյաների դեմ հարուցված որոշակի գործերի ընթացքն ապահովող նախաքննչական մարմնի և նման հետաքննությունների ընթացքում ընթացակարգերի օրինականությունը վերահսկող մարմինների համադրումը և հավանական շահերի բախումը: Գլխավոր դատախազը շարունակում է մնալ միակ իրավասու ինստիտուտ, որը կարող է քաղաքական նպատակներով քրեական գործ սկսել կամ այն կարճել: Որոշ դեպքերում նախաքննության գործառույթները շարունակում են մասամբ համընկնել Ուկրաինայի անվտանգության ծառայության և Ներքին գործերի նախարարության գործառույթների հետ, որի ենթակայության տակ է գտնվում ոստիկանությունը:



## 2.3 Միջազգային աջակցության գնահատում

### 2.3.1 Զարգացման գործընկերների գործունեության ընդհանուր նկարագիրը

Վերջին տարիներին կոռուպցիայի դեմ պայքարելու համար Ուկրաինային զգալի տեխնիկական աջակցություն տրամադրած միջազգային զարգացման հիմնական գործընկերներն են ԱՄՆ-ի կառավարությունը՝ ԱՄՆ ՄՁԳ-ի և Հազարամյակի մարտահրավեր կորպորացիայի (ՀՄԿ) Շենային ծրագրի միջոցով, Եվրոպական միությունը (ԵՄ), Եվրոպայի խորհուրդը (ԵԽ), Կանադայի միջազգային զարգացման գործակալությունը (ԿՄՁԳ) և Եվրոպայի ապահովության և համագործակցության կազմակերպություն (ԵԱՀԿ): Բացի այդ, այս խմբում են նաև մի քանի մասնավոր հիմնադրամներ, ինչպիսիք են «Վերածնունդ» միջազգային հիմնադրամը, «Ֆրիդրիխ Նաուման» հիմնադրամը և Բիլ ու Մեյլինդա Գեյթս բարեգործական հիմնադրամը<sup>15</sup>:

**Միացյալ Նահանգները** շարունակում է մնալ Ուկրաինայի հակակոռուպցիոն ջանքերի մեջ ներգրավված ամենամեծ զարգացման գործընկերը: Կառավարության կողմից ֆինանսավորվող Հազարամյակի մարտահրավեր կորպորացիան 2007-2009թթ. Ուկրաինայում իրականացրել է իր Շենային ծրագիրը ԱՄՆ ՄՁԳ միջոցով, որի նպատակն էր նվազեցնել կոռուպցիայի մակարդակը հանրային ոլորտում: Այս ծրագիրը ոլորտի այն հիմնական գործիքներից մեկն էր, որի ընդհանուր բյուջեն 45 մլն ԱՄՆ դոլար է<sup>16</sup>:

Շենային ծրագիրն ունի հինգ բաղադրիչներ՝

1. աջակցություն հասարակական կազմակերպություններին և լրատվամիջոցներին կոռուպցիայի վերահսկման գործում մոնիթորինգի, շահերի պաշտպանության քարոզարշավների, հետաքննող լրագրության միջոցով տեղական և ազգային մակարդակներում.
2. աջակցություն դատաիրավական բարեփոխմանը, որը ներառում է բարեփոխման օրենսդրական շրջանակի մշակում, վարչարարության և տվյալների հավաքագրման և պահպանման մեխանիզմների բարելավում, դատավորների ընտրության ընթացակարգի բարելավում, դատավորների կարգապահական և բարոյական պատասխանատվության ավելացում, նրանց որակավորումների բարելավում և այլն.
3. աջակցություն հանրային սեկտորում կոռուպցիայի կանխարգելմանը միտված օրենսդրության մշակմանն ու իրականացմանը. այն մասնավորապես ներառում է շահերի բախման կարգավորումը, ակտիվների վերաբերյալ հայտարարագրերը և վարքագծի բարոյական ու վարչական չափանիշները.
4. թույլտվությունների համակարգի, հողի սեփականության և գույքային գործարքների վերաբերյալ հայտերի ընթացակարգերի բարելավում.
5. պայքար կոռուպցիայի դեմ բարձրագույն կրթական համակարգում՝ իրականացնելով պարտադիր արտաքին թեստավորում:

Ծրագրի շրջանակներում իրականացված աշխատանքների ծավալը հնարավորություն տվեց իրականացնել երեք հիմնական սկզբունքներ՝

- աջակցություն գործադիրից բացի իշխանության այլ ճյուղերին, ինչը սահմանում հավասարակշռություն, որն անհրաժեշտ է գործադիր ճյուղի հաշվետու և ժողովրդավարական վերահսկողության գործառույթները բարելավելու համար.

<sup>15</sup> Ուկրաինայի ժողովրդագրական կառավարման ոլորտում աշխատող շատ այլ զարգացման գործընկերներ անուղղակիորեն նպաստում են կոռուպցիայի դեմ պայքարին: Համակարգային շատ խնդիրներ, որոնք խոչընդոտում են Ուկրաինայի ժողովրդավարական փոխակերպմանը, երկրում համատարած կոռուպցիայի առաջացման գործոններից են նաև: Այս գեկույցը սակայն կենտրոնանում է միջազգային զարգացման գործընկերների ֆինանսավորած հատուկ հակակոռուպցիոն ծրագրերի ավելի նեղ շրջանակի վրա և մանրամասնորեն չի վերլուծում Ուկրաինային տրամադրված աջակցությունը:

<sup>16</sup> Հմմտ. Մոլդովա, էջ 50:

- աջակցություն հակակոռուպցիոն քաղաքականության ինստիտուցիոնալ և օրենսդրական շրջանակների ձևավորմանը պետական կառավարման ամենակոռուպացված հատվածներում իրականացվող անհատական բարեփոխումներին զուգահեռ.
- համաժամանակյա աջակցություն կառավարությանը՝ զարգացնելու բարեփոխումներ իրականացնելու իր կարողությունները և քաղաքացիական հասարակությանը՝ ներկայացնելու նման բարեփոխումների պահանջ և վերահսկելու դրանց արդյունքները:

Շեմային ծրագրի ֆինանսները տրամադրվել են տարբեր նպատակների համար, այդ թվում՝ օրինագծերի և քաղաքականության նախագծերի փորձագիտական վերանայումներ, անհրաժեշտ ենթակառուցվածքի բարելավմանն ուղղված տեխնիկական աջակցություն, ՀԿ-ների կարողությունների զարգացում, իրազեկության բարձրացում և այս քարոզարշավների վերահսկում:

2009թ. ծրագրի ավարտից ի վեր ԱՄՆ ՄԶԳ-ն իրականացնում է իր սեփական ծրագրերը, որոնք շարունակում են շեմային ծրագրի որոշ առանցքային նպատակների իրականացումը, մասնավորապես՝ դատախարական բարեփոխումներ, բարձրագույն կրթության համակարգի բարեփոխումներ և քաղաքացիական հասարակության ամրապնդում: ԱՄՆ ՄԶԳ-ն հակակոռուպցիոն մոտեցումներն ինտեգրել է իր գործունեության բոլոր ոլորտներում, և տարբեր միջոցներով ներառում դրանք նույնիսկ իր այն ընթացիկ ծրագրային աշխատանքներում, որոնք կոնկրետ չեն առնչվում կոռուպցիայի դեմ պայքարի հետ: Այնուամենայնիվ, ԱՄՆ ՄԶԳ-ի ընթացիկ հակակոռուպցիոն ջանքերն այնքան ինտենսիվ չեն, որքան շեմային ծրագրինը:

Շեմային ծրագրի մոտեցման համեմատ այլ միջազգային զարգացման գործընկերների հակակոռուպցիոն նախաձեռնություններն ավելի մասնատված են եղել վերջին հինգ տարիների ընթացքում, որը պայմանավորված էր իրենց առանձնահատուկ մանդատներով: Միջկառավարական և երկկողմ կառավարական աջակցության ծրագրերը հիմնականում ուղղված էին ԿԳՄ-ներին և շրջանցում էին մամուլն ու քաղաքացիական հասարակությունը:

Երկրորդ ամենախոշոր հակակոռուպցիոն ծրագիրը, որն իրականացվել է 2006-2009 թթ., ֆինանսավորվել է **Եվրոպական միության և Եվրոպայի խորհրդի** կողմից: «Աջակցություն արդյունավետ կառավարմանը. Ուկրաինայի հակակոռուպցիոն ծրագրի» (ՈւՀԾ) ընդհանուր բյուջեն կազմում էր 1,750,000 եվրո: Ծրագիրը սկզբում կենտրոնացել էր ԿԳՄ-ների խթանման վրա՝ անտեսելով քաղաքացիական հասարակությունը և զարգացնելով ինստիտուցիոնալ ու իրավական շրջանակներ հակակոռուպցիոն քաղաքականության համար: Այն հաշվի չէր առել հակակոռուպցիոն ոլորտային նախաձեռնությունները: Ուկրաինայում դատախարական համակարգի բարեփոխմանը միտված առանձին ծրագիր սկսելուց առաջ ՈւՀԾ -ը ներառում էր նաև այս ոլորտը:

ՈւՀԾ -ն ուներ երեք հիմնական բաղադրիչ՝

1. աջակցություն Ուկրաինայում կոռուպցիայի դեմ պայքարին ուղղված ռազմավարական ու ինստիտուցիոնալ շրջանակների ստեղծմանը.
2. կենտրոնական և տեղական գործադիր մարմինների կարողությունների ու գործիքների հզորացում կոռուպցիան կանխարգելելու համար.
3. իրավական շրջանակի և հակակոռուպցիոն օրենսդրության իրականացման հզորացում:

Ծրագրի ամենամեծ նվաճումներն էին 2009 թ. վերջին ընդունված հակակոռուպցիոն օրենսդրությունը և «Կառավարության հակակոռուպցիոն քաղաքականության համար պատասխանատու պաշտոնյայի» ինստիտուտի հիմնումը: .

ՈւՀԾ-ը տրամադրել է փորձագիտական օգնություն, կատարել գնահատումներ, հետազոտություններ ու հարցումներ և կազմակերպել կլոր սեղաններ, քննարկումներ, ուսումնական շրջագայություններ ու սեմինարներ: ՈւՀԾ-ի ջանքերը հիմնականում կենտրոնացած էին Արդարադատության նախարարության, Քաղաքացիական ծառայության գլխավոր բաժանմունքի, նախագահի աշխատակազմի ու նախարարների կաբինետի, Ուկրաինայի պետական կառավարման

ազգային ակադեմիայի վրա: Ըստ ծրագրի նախնական նկարագրի՝ ՈւՀԾ-ը պետք է մշակեր դրամաշնորհային ծրագիր և ՀԿ-ներին ներգրավեր ծրագրի իրականացման մեջ: Սակայն այս բաղադրիչը երբեք չիրականացվեց:

Ուկրաինայում և Մոլդովայում ԵՄ սահմանային աջակցության առաքելությունը փորձում է կրճատել կոռուպցիան սահմանների կառավարման մարմիններում<sup>17</sup>:

**Ուկրաինայում ԵԱՀԿ ծրագրի համակարգողը** երկրի Գերագույն դատարանի և Արդարադատության նախարարության հետ համագործակցությամբ իրականացնում է մի ծրագիր, որի նպատակն է աջակցել 2009թ. ընդունված հակակոռուպցիոն օրինագծերին, զարգացնել արդյունավետ գործիքներ պետական պաշտոններում կոռուպցիայի բացահայտման համար, մշակել հայեցակարգային և իրավական շրջանակներ դատարաններում և իրավապահ մարմիններում կոռուպցիայի դեմ պայքարելու համար:

2008-2014 թթ. Իրականացվող «Ուկրաինայում կոռուպցիայի դեմ պայքար» ծրագիրը, որը ֆինանսավորվում է **Կանադայի միջազգային զարգացման գործակալության** (ԿՄԶԳ) կողմից և որի ընդհանուր բյուջեն 5.6 մլն ԱՄՆ դոլար է, նույնպես իր առաջնահերթ խնդիրներից է համարում ԿԳՄ-ներին աջակցություն տրամադրելը: Առաջինն այն սկսել է աշխատել Արդարադատության նախարարության հետ: Ծրագրի շրջանակներում փորձ է արվում աջակցել նախարարության Ուկրաինայում կոռուպցիայի դեմ պայքարելու համար անհրաժեշտ ինստիտուցիոնալ և իրավական շրջանակների մշակման գործում:

Անհատական և քաղաքական հիմնադրամների ծրագրերը հիմնականում ուղղված են ՀԿ-ներին ու քաղաքական կուսակցություններին: Սակայն, իրենց գործունեության շրջանակներում դրանք քիչ թվով ծրագրեր են իրականացրել, որոնք մասնավորապես վերաբերվում են կոռուպցիայի դեմ պայքարին, քանի որ նրանք հակված են կոռուպցիան դիտելու իբրև թերզարգացած քաղաքացիական հասարակության ու քաղաքական կուսակցությունների դրսևորում:

**«Վերածնունդ» միջազգային հիմնադրամը** (ՎՄՀ) հիմնականում աջակցում է քաղաքացիական հասարակության նախաձեռնություններին տեղական և ազգային մակարդակներով: Հակակոռուպցիոն նախագծերը ՎՄՀ -ի հիմնական գործունեության մասն են կազմում և իրագործվում են միաժամանակ մի քանի ծրագրերի միջոցով: Օրինակ՝ «Օրենքի գերակայություն» ծրագիրն աջակցում է ՀԿ-ներին տեղական ու ազգային մակարդակներում ինֆորմացիայի հանրամատչելիությունը ընդլայնելու ջանքերին:

**ՎՄՀ-ը** կրթական ծրագրի միջոցով խթանել է նաև արտաքին անկախ թեստավորման (ԱԱԹ) ազգային համակարգի մշակման և ներդրման աշխատանքներին: Դրա շրջանակներում մշակվեց արտաքին թեստավորման փորձնական համակարգ և փոխանցվեց կրթության նախարարությանը: Ներկայումս հիմնադրամն աջակցում է համակարգի գործառնման աշխատանքը վերահսկող ՀԿ-ներին: Զանգվածային լրատվամիջոցների ծրագիրը աջակցում է հակակոռուպցիոն հետաքննող լրագրության զարգացմանը:

Ուկրաինայում հակակոռուպցիոն քաղաքականության իրականացման աշխատանքներում ներգրավված մասնավոր կազմակերպություններին ֆինանսական աջակցություն տրամադրող այլ զարգացման գործընկերներից են **Բիլ և Մելինդա Գեյթս հիմնադրամը**, որը աջակցում է հակակոռուպցիոն համակարգային բարեփոխումներին Ուկրաինայի պատրաստվածության մակարդակի անկախ գնահատմանը: Նման մեկ այլ գործընկեր է **Ֆրիդրիխ Նաուման հիմնադրամը**:

Ադյուսակ 2-ը ներկայացնում է Ուկրաինայում միջազգային կազմակերպությունների կողմից ֆինանսավորված հակակոռուպցիոն ծրագրերի և համապատասխան գործողությունների ընդհանուր նկարագիրը:

<sup>17</sup> Տես նաև Մոլդովա, էջ 50:

**Աղյուսակ 2. Առաջնային մոտեցումներն ու գործողությունները զարգացման գործընկերների հակակոռուպցիոն ծրագրերում**

Չահառուներ / Գործողություններ	Հակակոռուպցիոն հաստատություններ և օրենսդրություն	Արտաքին թեստավորումը ավագ դպրոցներում	Դատաիրավական բարեփոխում (հակակոռուպցիոն համատեքստ)	Բարեփոխումներ այլ ոլորտներում
Կառավարության գերատեսչություններ	ԱՄՆ ՄՁԳ ԵՀ և ԵԽ ԿՄՁԳ ՏՀՁԿ	ԱՄՆ ՄՁԳ <b>ՎՄՀ</b>	ԱՄՆ ՄՁԳ ԵՀ և ԵԽ	ԱՄՆ ՄՁԳ
Քաղաքացիական հասարակություն	ԱՄՆ ՄՁԳ Գեյթս հիմնադրամ	ԱՄՆ ՄՁԳ <b>ՎՄՀ</b>	ԱՄՆ ՄՁԳ	ԱՄՆ ՄՁԳ <b>ՎՄՀ</b>

Ուկրաինայի մասնակցությունը տարբեր միջազգային հակակոռուպցիոն խմբերի ու ֆորումների միջազգային հակակոռուպցիոն փորձագիտական գիտելիք ձեռք բերելու մեկ այլ աղբյուր է: ԳՐԵԿՈ-ն՝ կոռուպցիայի դեմ պայքարող պետությունների խումբը, դրանց մեջ առանցքային տեղ է գրավում: 2006 թ. Ուկրաինան միացավ ԳՐԵԿՈ-ին, և այդ ժամանակվանից ի վեր վերջինիս փորձագիտական գիտելիքն արդեն մատչելի է դարձել Ուկրաինայի պետական և քաղաքացիական ինստիտուտների համար: ԳՐԵԿՈ-ի մոնիտորինգի արդյունքների վերաբերյալ զեկույցներն ներկայացնում են Ուկրաինայում իրադրության մասին վերլուծություններ և կոնկրետ առաջարկություններ՝ կոռուպցիայի դեմ պայքարում Ուկրաինայի մեխանիզմների Եվրոպայի խորհրդի չափանիշներին համապատասխանեցնելու վերաբերյալ: Բացի այդ, 2001 թվականից Մանիվալ խումբը մոնիտորինգ է անցկացնում Ուկրաինայում: Այն վերահսկում է փողերի լվացմանն ու ԵՄ անդամ պետություններում ահաբեկչության ֆինանսավորման կանխարգելմանն ուղղված միջոցառումները:

Փորձագիտական գնահատական ստանալու և անկախ արտաքին մոնիթորինգ իրականացնելու նմանատիպ մեխանիզմ է ՏՀՁԿ Հակակոռուպցիոն ցանցը Արևելյան Եվրոպայում և Կենտրոնական Ասիայում: Սա տարածաշրջանային ֆորում է, որը տարածաշրջանի երկրներին թույլ է տալիս փոխանակել հակակոռուպցիոն փորձագիտական գիտելիքներ: 2003թ. Ստամբուլում ֆորումի անդամները ստորագրեցին Ստամբուլի Գործողությունների ծրագիրը Ուկրաինայի, Հայաստանի, Ադրբեյջանի, Վրաստանի, Ղազախստանի, Ղրղզստանի, Ռուսաստանի և Տաջիկստանի միջև: Ծրագրի իրագործման համար Ուկրաինան պետք է ենթարկվի ևս մեկ այլ միջազգային փորձագիտական վերահսկողության:

**2.3.2 Հակակոռուպցիոն աջակցության արդյունավետությունը. քաղված դասեր**

Զարգացման գործընկերների և ԲՀԿ-ների հետ անցկացված հարցազրույցները հանգեցնում են զարգացման գործընկերային օժանդակության վերաբերյալ մի շարք եզրակացությունների:

Ուկրաինայի կառավարության քաղաքական կամքը պետք է ելակետ լինի ցանկացած հակակոռուպցիոն քաղաքականության արդյունավետության համար: Սակայն, հակակոռուպցիոն քաղաքականության հաջող իրագործման համար պետական ինստիտուտները ու կազմակերպությունները նույնպես պետք է կայացած լինեն՝ հավասարակշռելու գործադիր իշխանության գործունեությունը, բարելավելու հաշվետվողականությունն ու թափանցիկությունը և ամրապնդելու կամքը բարեփոխումների հանդեպ: Սրանց մեջ մտնում են Գերագույն Ռադան, դատական համակարգը, քաղաքացիական հասարակությունը, մամուլը և մասնավոր կազմակերպությունները:

Ակնհայտ է, որ կոռուպցիայի դեմ պայքարի քաղաքականությունը պետք է հիմնված լինի պատշաճ ինստիտուցիոնալ և իրավական շրջանակների՝ ռազմավարական փաստաթղթերի, քաղաքականության իրականացման համար անհրաժեշտ կայուն մարմինների և օրենսդրական հիմքերի վրա. Այնուամենայնիվ, այդպիսի շրջանակների ստեղծման համար որոշ ժամանակ է անհրաժեշտ. ժամանակ, որը պետք է օգտագործվի հատուկ ոլորտներում կոռուպցիայի դեմ ուղղված այլ ծրագրերի ու քաղաքականությունների իրականացմանը: Ըստ հարցված զարգացման գործընկեր և հասարակական կազմակերպությունների ներկայացուցիչների՝ զարգացման գործընկերների մեծ մասը չի պահպանել անհրաժեշտ հավասարակշռությունը իր կողմից նախաձեռնված տարբեր գործողությունների և հակակոռուպցիոն քաղաքականության շահագրգիռ կողմերի միջև:

Միջազգային զարգացման գործընկերները մեծապես գերազնահատել են Ուկրաինայի իշխանությունների քաղաքական կամքը կոռուպցիայի դեմ պայքարում: Արդյունքում ծրագրերը իրենց ուշադրությունը հիմնականում կենտրոնացրին ԿԳՄ-ների հետ աշխատելու և հակակոռուպցիոն քաղաքականության կայուն շրջանակ ստեղծելու վրա: Ընդունվել են հակակոռուպցիոն ծրագրեր, ստեղծվել հակակոռուպցիոն մարմիններ և մշակվել է հակակոռուպցիոն օրենսդրություն: Պաշտոնյաների քաղաքական կամքի բացակայությունը զգալիորեն նվազեցնում է այս ծրագրերի ազդեցությունը:

Ներկայումս Ուկրաինայում ԿԳՄ-ներն այս ոլորտի վերաբերյալ նշանակալի փորձագիտական գիտելիքների կարիք չունեն. նրանք ունեն բազմաթիվ առաջարկներ, որոնք արդեն իսկ ժամանակն է իրագործելու: Սա նշանակում է, որ հակակոռուպցիոն քաղաքականության հետևողական աջակցությունն ավելի կարևոր է: Այն կարելի է իրականացնել ավելի ինտենսիվ դիվանագիտական երկխոսությամբ և միջազգային զարգացման գործընկերների աշխատանքում պայմանականության սկզբունքը կիրառելով, կամ էլ հակակոռուպցիոն քաղաքականության իրականացման մեջ ներգրավելով ՀԿ-ներին և անկախ վերլուծական կենտրոններին, հատկապես նրանց, որոնք կարող են արդյունավետ կերպով ղեկավարել լոբբիստական արշավներ և վերահսկել հակակոռուպցիոն քաղաքականության իրականացումը:

Մյուս կողմից, հակակոռուպցիոն ոլորտային ծրագրերը երբեմն ընկնում էին այլ ծայրահեղությունների մեջ: Նրանք չէին ապավինում քաղաքական կամքին կենտրոնական մակարդակում և չափազանց շատ էին կենտրոնանում տեղական մակարդակի վրա: Այսպիսի ծրագրերը հանգեցրեցին փոփոխությունների ընդհանուր քաղաքական մշակույթի և տեղական կամավորների ու պաշտոնյաների վարքագծի մեջ: Կարճ ասած, դրանք ուղղված էին ընտրողների կողմից հակակոռուպցիոն քաղաքականության նկատմամբ թույլ պահանջարկի ընդհանուր խնդրին: Սակայն այս մոտեցումն ունի մի թերություն. այն պետք է երակարաժամկետ լինի և ընդգրկի մեծ թվով տեղական համայնքներ հաջողության հասնելու համար: Զարգացման գործընկերների ռեսուրսների սահմանափակության պատճառով անհնար դարձավ բավարարել այս չափանիշները:

Անհատական զարգացման գործընկերները, որոնք տարբեր մոտեցումներով փորձում էին պայքարել կոռուպցիայի դեմ, բավարար ռեսուրսներ կամ կարողություններ չունեին համակարգային ծրագրեր ձեռնարկելու համար: Սա միջազգային զարգացման գործընկերներին ստիպում է ավելի ուժեղ կարողություններ ունենալ՝ բացահայտելու հաջողության ավելի մեծ հավանականություն ունեցող ոլորտները և համակարգելու իրենց գործողությունները հնարավորինս լավագույն ազդեցություն ապահովելու համար:

Քաղաքացիական հասարակության և կառավարության միջև կառուցողական համագործակցությունը բոլոր մակարդակներում հաջողության անհրաժեշտ պայման է: ՀԿ-ների բարեփոխման տեղական և ազգային նախաձեռնություններն արդյունքի չեն հասնի առանց զարգացման գործընկերների կամ զարգացման գործընկերների հովանավորած կազմակերպությունների և ԿԳՄ-ների համագործակցության:

### **Առաջարկություններ զարգացման գործընկերներին**

Սա բարձրացնում է հակակոռուպցիոն ծրագրերի իրականացման շուրջ զարգացման գործընկերների մոտեցումները վերաիմաստավորելու անհրաժեշտության հարցը: Միջազգային զարգացման գործընկերները պետք է հաշվի առնեն՝

- հավասարակշռված աջակցության տրամադրումը տարբեր տեսակի շահառուներին, ինչպիսիք են կառավարությունը, տարբեր տեսակի և մակարդակների ՀԿ-ները, լրատվամիջոցները, դատական համակարգը և այլն, հակակոռուպցիոն քաղաքականության զարգացմանը, ինչպես նաև հանրության կողմից դրա իրագործման վերաբերյալ պահանջարկի ձևավորմանը նպաստելու նպատակով,
- կառավարությունում և անկախ վերլուծական կենտրոններում բարեփոխումներ իրականացնելու համար անհրաժեշտ վերլուծական և փորձագիտական կարողությունների զարգացումը՝ միջազգային փորձը պատշաճ կերպով կիրառելու համար: Առանց հիմնավոր քննադատության միջազգային փորձի որդեգրումը քաղաքականության և օրենսդրության ձևավորման գործընթացում դրանց իրագործման ժամանակ հանգեցնում է դժվարությունների,
- այնպիսի գործիքների շարունակական օգտագործումը, ինչպիսիք են քաղաքական երկխոսությունը և օժանդակության պայմանականությունը՝ հավաստիանալու, որ կառավարությանը տրամադրվող աջակցությունը համապատասխանում է բարեփոխումները մինչև վերջ իրականացնելու քաղաքական կամքին,
- զարգացման գործընկերների հակակոռուպցիոն աջակցության համակարգման մեխանիզմի ստեղծումը՝ բացի ԿԳՄ-ների մշակած համակարգման մեխանիզմներից:

## **2.4 Քաղաքացիական հասարակության գործունեությունն ու ներուժը կոռուպցիայի դեմ պայքարում**

Բոլոր տեսակի ՀԿ-ներն ունեն կոռուպցիայի դեմ պայքարում տարբեր գործառույթներ կատարելու ներուժ: Որպես կանոն, զարգացման գործընկերներն իրենց հակակոռուպցիոն ծրագրերում օգտվում են երրորդ սեկտորի առաջարկած մի շարք առանձնահատկություններից՝

- *անկախ քաղաքականության վերլուծություն, զարգացում և փորձագիտական գիտելիքներ*: Անկախ վերլուծական կենտրոնների փորձագետները մասնակցել են մի քանի ծրագրերի, իրականացված զարգացման գործընկերների կողմից՝ տրամադրելով օրինագծերի կամ քաղաքական փաստաթղթերի մշակման վերաբերյալ փորձագիտական գիտելիքներ: Երբեմն ամբողջ կազմակերպությունը ներգրավվում է տվյալ ծրագրի շրջանակներում իրականացվող հետազոտության իրականացման մեջ:
- *փորձ օրինագծերի մշակման և դրանց վերաբերյալ փորձագիտական կարծիք հայտնելու մեջ*: Շատ կազմակերպություններ, ինչպիսիք են Ժողովրդավարական նախաձեռնությունների հիմնադրամը (ԺՆՀ), Օրենսդրական նախաձեռնությունների լաբորատորիան (ՕՆԼ), Քաղաքական և իրավական բարեփոխումների կենտրոնը (ՔԻԲԿ), Ուկրաինայում քաղաքագիտական հետազոտությունների անկախ կենտրոնը (ՈՒՔՀԱԿ) և այլ վերլուծական կենտրոններ պարբերաբար ներգրավվում են հակակոռուպցիոն օրինագծերի և քաղաքական փաստաթղթերի մշակման ու գնահատման, ինչպես նաև պետական կառավարման տարբեր բնագավառներում կոռուպցիայի ռիսկի վերլուծության մեջ: ԵՄ նախագծերն ու ՀՄԿ Շեմային ծրագիրը նման մոտեցում են կիրառել: Որոշ կազմակերպություններ, ինչպիսիք են Ռազումկով կենտրոնը կամ ՏՈՐՈ-ն, Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլի ազգային գրասենյակը Ուկրաինայում, իրենց վրա են վերցրել նման հետազոտության նախաձեռնությունը:

- *կառավարության գործողությունների վերահսկում՝ հեղինակություն ստանձնած պարտավորությունների կատարմանը ու համապատասխանությունը հայտարարված պլանների հետ (դիտորդական գործառույթ)։* ՀՀ-ների կոալիցիան, որը կենտրոնացել էր արտաքին անկախ թեստավորման (ԱԱԹ) և ավագ դպրոցի ընդունելության քարոզարշավների վերահսկողության վրա, տվեցին սպասված արդյունքները: ՀՄԿ-ի Շեմային ծրագիրն առավել ինտենսիվորեն էր օգտագործում այս գործիքը:
- *իրազեկության բարձրացում։* Այս գործունեության նպատակն է բարձրացնել իրավական գրագիտությունը՝ տրամադրելով ժողովածուներ, կազմակերպելով սեմինարներ, մշակելով հակակոռուպցիոն նյութեր և տեղադրելով դրանք մամուլում:
- *հակակոռուպցիան քաղաքականության աջակցության նպատակով քարոզարշավներ։* որոնք խթանելու են փոփոխություններ այդ քաղաքականության մեջ. Այս նպատակով ևս ստեղծվում են կոալիցիաներ, որոնց թվում գովազդային քարոզարշավների կազմակերպման և լրատվամիջոցների օգնությամբ հաղորդակցվելու մեծ փորձ ունեցող կազմակերպություններ:
- *ծառայություններ և աջակցություն առանձին մարմիններին։* Մարդու իրավունքներով զբաղվող տարբեր կազմակերպություններ են սովորաբար գործ ունենում այս բաղադրիչի հետ, որին աջակցում է նաև Շեմային ծրագրի առաջին բաղադրիչը՝ իրավական օժանդակության միջոցով:

Չնայած սրան՝ հասարակական կազմակերպությունների ներուժը կոռուպցիայի դեմ պայքարում պատշաճ կերպով չի օգտագործվում: Ուկրաինայի պետական քաղաքականության ինստիտուտի կողմից ընտրված փորձագետներից շատերը մատնանշում են երրորդ հատվածի հետ կապված չորս առանցքային խնդիրներ, որոնք թուլացնում են այդ հատվածի ազդեցությունը՝

- *«Ուղեղների արտահոսքը» երրորդ սեկտորից գործարար ոլորտ, քաղաքացիական ծառայության և քաղաքականության դաշտ։* 2005-2009թթ. քաղաքական կուսակցություններն առավել ինտենսիվորեն էին դեպի իրենց ձգում երրորդ հատվածի մասնագետներին: Ընդհանուր առմամբ սա բացասական միտում չէ հասարակության համար, սակայն այն նվազեցնում է երրորդ սեկտորի ներուժը:  
*ՔՀԿ-ների անբավարար հեղինակությունը կառավարությանն իրենց լսելի տալու կամ հասարակության մեջ որոշակի փոփոխությունների կատարելու համար, քանի որ պաշտոնյաները չեն ցանկանում մասնակցել նման երկխոսության:*
- *Տեղեկատվության մատչելիության սահմանափակվածությունը։* Կառավարությունը դժվարեցնում է իր գործողությունների վերահսկողությունը, հետազոտությունը և գնահատումը:
- *Միջազգային զարգացման գործընկերների մոտեցումը։* Նրանք հակված էին իրականացնել ծրագրեր ՀՀ-ների միջոցով հիմնականում կառավարության գերատեսչությունների հետ համագործակցությամբ կամ նրանց խնդրանքով: Այս մոտեցումը հաճախ արդյունավետ չէ կոռուպցիայի դեմ պայքարում, քանի որ այն միտված է քողարկելու կոռուպցիայի հիմնական խնդիրները:

**Առաջարկություններ քաղաքացիական հասարակության ներուժի բարելավման համար**

Այս չորս կարևորագույն խնդիրները լուծելու համար ինչպես զարգացման գործընկերները, այնպես էլ ՔՀԿ-ները պետք է փոխեն իրենց մոտեցումը: Փորձագիտական համայնքը կատարել է հինգ հիմնական առաջարկություններ՝

- շարունակել աջակցել երրորդ հատվածի կարողությունների ձևավորմանը ՀՀ-ների աշխատանքը բարելավելու համար, տրամադրել ֆինանսավորում փորձի փոխանակման համար, ինչպես նաև ինստիտուցիոնալ ֆինանսավորում այն ՀՀ-ներին, որոնց առաքելության մի մասը կոռուպցիայի դեմ պայքարն է.
- կոռուպցիայի դեմ պայքարում ավելի ակտիվ կերպով ներգրավել տարբեր հասարակական և մասնագիտական կազմակերպությունների (ինչպես զարգացման գործընկերների, այնպես էլ

հասարակական կազմակերպությունների), ինչպիսիք են գործարար միությունները, արհմիությունները և ուսանողական միությունները: Տարբեր տիպի կազմակերպությունների միջև սերտ կապերը նրանց կօգնեն առաջընթաց ունեալու կառավարության հետ համագործակցության մեջ.

- աջակցել ծրագրերին, որոնք խրախուսում են գիտելիքների ու հմտությունների փոխանակումն ինչպես դրամաշնորհային ֆինանսավորմամբ գործող ՀԿ-ների, այնպես էլ այն ՀԿ-ների միջև, որոնք նախկինում չեն աշխատել միջազգային զարգացման գործընկերների հետ,.
- խթանել շարունակական համագործակցությունը գրանցված ՀԿ-ների և չգրանցված միությունների միջև, ինչպիսիք են անմիջական գործողությունների խմբերը և որոշակի խնդիրների լուծմամբ զբաղվող ակտիվիստները.
- աջակցել ՀԿ-ներին (վերլուծական կենտրոններ, դիտորդական և մարդու իրավունքներով զբաղվող կազմակերպությունները և այլն) միավորվելու որոշակի խնդրի շուրջ իրազեկության բարձրացման և խնդրի լուծմանը նպաստող քարոզարշավների կազմակերպման նպատակով ստեղծված խոշոր կոալիցիաներում.
- հակակոռուպցիոն քաղաքականությունների վրա ազդելու համար ինտենսիվ կերպով օգտագործել առկա գործիքները, օրինակ՝ մասնակցությունը պետական մարմինների կողմից ստեղծված հանրային խորհուրդներում և այլն:



## 3 Հայաստան

### 3.1 Ընդհանուր նկարագիր

Կոռուպցիան շարունակում է մեծապես խանգարել Հայաստանում ժողովրդավարության զարգացմանը: ԱՊՀ երկրների համեմատ Հայաստանում կոռուպցիայի ընդհանուր մակարդակն ավելի բարենպաստ է, սակայն այն զգալիորեն զիջում է Արևելյան Եվրոպայի և բալթյան երկրներին<sup>18</sup>:

Զգալի թվով հարցվողներ, այդ թվում՝ ՔՀԿ-ներից, կարծում են, որ Հայաստանի կառավարության հակակոռուպցիոն քաղաքականությունը ներառում է եկամտոնների հայտարարագրման համակարգի հարկադիր իրականացումը, փոփոխություններ հարկային ու մաքսային համակարգերում և որոշ օրենսդրական փոփոխություններ: Նրանք նաև նշեցին, որ այս ջանքերը հիմնականում մնում են թղթի վրա. գործողությունների պլանավորումը կարծես թե լավ է ընթանում, մինչդեռ իրագործումը հետաձգվում է կամ ընդհանրապես արգելափակվում:

Հակակոռուպցիոն ռազմավարությունը և դրա իրականացման 2003-2007թթ միջոցառումների ծրագիրը (ՀՌԻՄԾ I) չունեին հստակ, չափելի և հասանելի նպատակներ ու խնդիրներ և միտված չէին կոնկրետ հակակոռուպցիոն արդյունքների: 2009թ. սեպտեմբերին կառավարությունը որդեգրեց իր նոր Հակակոռուպցիոն ռազմավարությունը և դրա իրականացման միջոցառումների ծրագիրը 2009-2012թթ. (ՀՌԻՄԾ II): Առաջին տարբերակը մշակվեց 2009թ. հունվարին և ներկայացվեց մի շարք մարմիններին (այդ թվում՝ ԵԱՀԿ, ԱՄՆ ՄԶԳ, ԵՀ Խորհրդատվական խումբ, Եվրոպայի խորհուրդ և Թրանսփարենսի ինթերնեշնլ/ Հայաստան) խորհրդատվության և վերանայման համար: Արդյունքները դեռ առջևում են:

Հարցվող փորձագետների մեծամասնությունը համաձայն է, որ կառավարության և քաղաքացիական հասարակության հակակոռուպցիոն ջանքերի համար տրամադրվող միջազգային զարգացման աջակցությունը շոշափելի և կայուն ազդեցություն չունեցավ Հայաստանում կոռուպցիայի մակարդակի և ընկալման վրա: Փորձագետները մատնանշեցին այս ոլորտում միջազգային զարգացման աջակցության հետ կապված մի քանի կոնկրետ խնդիրներ՝ այն չափազանց «մասնատված է» և չունի նախատեսված արդյունքներին և նպատակներին հասնելու համար անհրաժեշտ հետևողականություն ու կայունություն: Մինչ զարգացման գործընկերները հակակոռուպցիոն քաղաքականության ու ծրագրերի իրականացման անարդյունավետությունը վերագրում են կառավարության քաղաքական կամքի և հետևողականության բացակայությանը, զարգացման գործընկերներն իրենք միշտ չէ, որ կատարում են այն, ինչ քարոզում են:

Հարցումը ցույց է տվել, որ քաղաքացիական հասարակությունն ընդհանուր առմամբ ակտիվ մասնակցություն չի ունեցել Հայաստանում տարվող հակակոռուպցիոն աշխատանքներում: Երկիրը շարունակում է անհրաժեշտ միջավայր զարգացնել արդյունավետ հանրային մասնակցության համար, այնպես որ ՔՀԿ-ների ինստիտուցիոնալ կարողությունների ձևավորումն առաջնային խնդիր է: Հանրությունը հակակոռուպցիոն մարմինների գործունեության մասին առավելապես տեղեկանում է ՀԿ-ների հանրության իրազեկվածության մակարդակի բարձրացման քարոզարշավներից: Նման միջոցառումների արդյունավետությունը բավականին ցածր է համարվում:

Թեև Հայաստանն ունի մոտ 5000 պաշտոնապես գրանցված հասարակական կազմակերպություններ, միայն մի քանի հարյուրն են իրականում գործում: Ավելի քան 50 կազմակերպություն ներգրավված է տարբեր հակակոռուպցիոն ծրագրերում՝ մասնավորապես հաղթահարելու իրավունքների և շահերի ոտնահարումները, որոնք առաջանում են կոռուպցիայի հետևանքով: Քաղաքացիական հասարակության, կառավարության և մասնավոր բիզնեսի

<sup>18</sup> Կառավարական խնդիրներ 2009: Համաշխարհային բանկ [http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc\\_country.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp)

երկխոսությունը բավարար մակարդակի վրա չէ այս ոլորտում: Քաղաքացիական հասարակության շատ քիչ գործողություններ են կայուն, և դրանցից ոչ մեկը տևական ազդեցություն չի ունեցել Հայաստանում կոռուպցիայի մակարդակի կրճատման վրա:

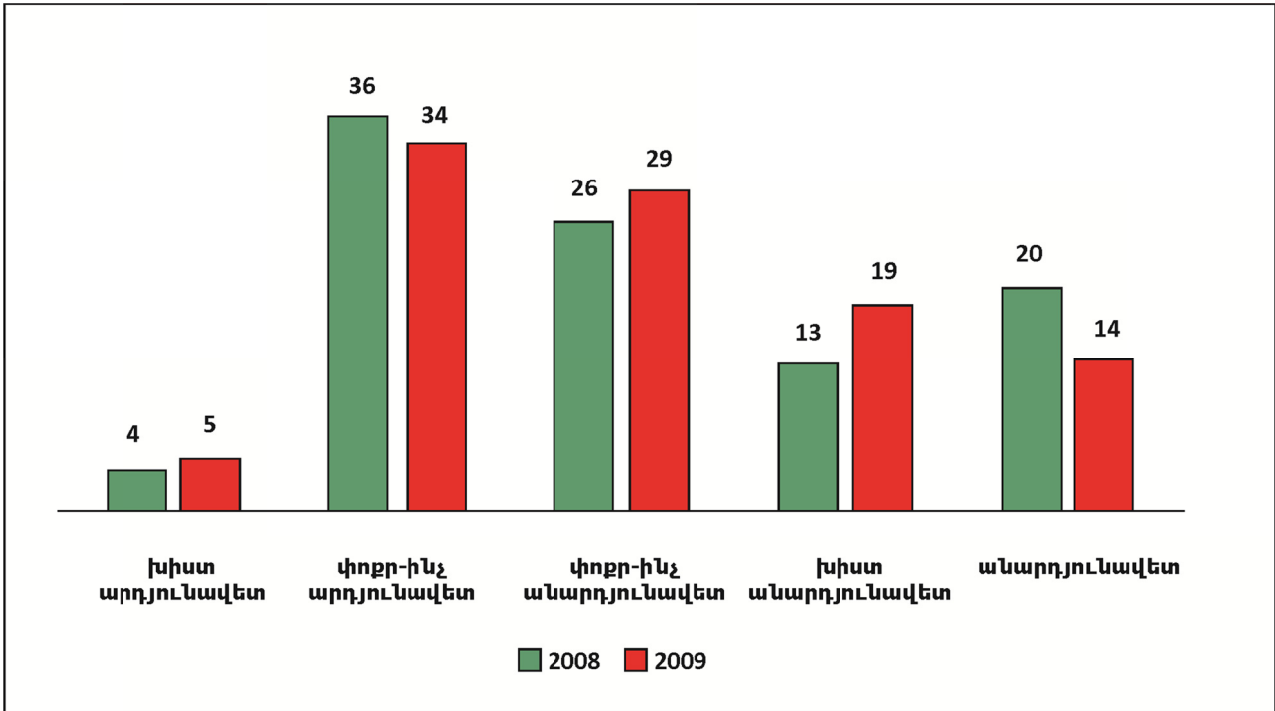
### **3.2 Կառավարության հակակոռուպցիոն քաղաքականությունները**

Հայաստանի կառավարությունը կոռուպցիան ճանաչել է այն առաջնային հիմնախնդիրներից մեկը, որին անհրաժեշտ է անհապաղ լուծում: 2000թ. մայիսին առաջին անգամ ուրվագծվեցին հակակոռուպցիոն քաղաքականության հիմնական ոլորտները: Դրանք ներառում էին աշխատակազմի ընտրության արդյունավետ քաղաքականության իրագործումը, պետական ծառայողների հասարակական և իրավական պաշտպանվածության պետական երաշխիքների ապահովումը, բարձրաստիճան պաշտոնյաների եկամուտների պարտադիր հայտարարագրումը, պետական գնումների վերաբերյալ կանոնների, բիզնեսի արտոնագրման գործընթացների և բիզնեսների պետական գրանցման ընթացակարգերի պատշաճ կատարումը, ստվերային տնտեսության և երկրի տնտեսության ընդհանուր քրեականացման դեմ պայքարը:

Այնուամենայնիվ, զգալի թվով հարցվողներ, (այդ թվում՝ ՔՀԿ-ներից, ասում են, որ կառավարության հակակոռուպցիոն ջանքերն ընդհանուր առմամբ անհաջողության են եղել: Ի թիվս ձախողված նախաձեռնությունների՝ նրանք մասնավորապես նշում են եկամուտների պարտադիր հայտարարագրման համակարգի ներմուծումը, հարկային ու մաքսային համակարգերի փոփոխությունները և որոշ օրենսդրական լրացումներ: Նրանք նաև նշեցին, որ այս ջանքերի արդյունքները հիմնականում մնում են թղթի վրա. Եթե գործողությունների մշակումն ու պլանավորումը կարծես թե լավ է ընթանում, ապա դրանց իրագործումը հետաձգվում է կամ էլ ընդհանրապես կանգ է առնում: Հարցվողները թերահավատորեն էին վերաբերում պլանավորված գործողությունների հաջողությանն և դրանց հետևողական իրականացման համար անհրաժեշտ քաղաքական կամքին: Կոռուպցիայի համակարգային բնույթը վճռորոշ դեր է խաղում բազմաթիվ դեպքերի ձախողման հարցում:

Ըստ Հայաստանի տնային տնտեսությունների և ձեռնարկությունների 2009թ. հետազոտության՝ կառավարության հակակոռուպցիոն ռազմավարությանն ու գործողությունների ծրագրին տեղյակ անձանց միայն 13%-ն է գնահատել դրա արդյունավետությունը. 57%-ը կարծում է, որ այն «շատ» կամ «փոքր-ինչ» արդյունավետ է, իսկ 35%-ը՝ «շատ» կամ «փոքր-ինչ» անարդյունավետ: Այն հարցին, թե արդյոք Հայաստանի կառավարությունն ունի իրական ցանկանություն և կամք կոռուպցիայի դեմ պայքարելու համար, հարցման մասնակիցների գրեթե կեսը՝ 48%-ը, դրական է պատասխանել, իսկ 44%-ը չի կիսում այդ վստահությունը:

**Պատկեր 3. Որքան արդյունավետ է կառավարության պայքարը կոռուպցիայի դեմ<sup>19</sup>**



**3.2.1 Օրենսդրական և ինստիտուցիոնալ հակակոռուպցիոն շրջանակների ձևավորում**

Գիտակցելով կոռուպցիայի ներկայացրած սպառնալիքները՝ կառավարությունը վերջին տասնամյակում մի շարք քայլեր է ձեռնարկել կոռուպցիայի դեմ պայքարելու համար: 2001-2003թթ. կառավարությունը մշակեց պետական հակակոռուպցիոն քաղաքականություն և ուրվագծեց դրա հիմնական օրենսդրական և ինստիտուցիոնալ շրջանակները: Կառավարությունը նաև մշակել ու որդեգրել է **Հակակոռուպցիոն ռազմավարությունը և դրա իրականացման 2003-2007թթ. միջոցառումների ծրագիրը (ՀՌԻՄԾ I)**, որը բնութագրում է իր հակակոռուպցիոն քաղաքականությունը: ՀՌԻՄԾ I-ի նպատակն էր հաղթահարել կոռուպցիան, վերացնել կոռուպցիայի ստեղծման ու տարածման պատճառներն ու պայմանները, երկրում հաստատել առողջ բարոյահոգեբանական մթնոլորտ: Կառավարության առաջին արշավն ընդդեմ կոռուպցիայի հիմնականում նպատակ ուներ բարելավել օրենսդրական շրջանակը հակակոռուպցիոն գործունեության համար, սակայն այն ազդեցություն չունեցավ պրակտիկայի և ընկալումների վրա: ՀՌԻՄԾ I-ը չունեց հստակ, չափելի և հասանելի նպատակներ ու խնդիրներ և միտված չէր կոնկրետ հակակոռուպցիոն արդյունքների: Դրա գործողությունները հիմնականում կենտրոնացած էին կոռուպցիայի կանխարգելման վրա, իսկ միջոցառումներն ուղղված կոռուպցիայի հետ կապված հանցագործությունների բացահայտմանը և հետապնդմանը, կոռուպցիայի վերաբերյալ հանրային իրազեկության բարձրացմանն ու հասարակական աջակցության ձեռքբերմանը համեմատաբար թույլ էին: Ավելին՝ ՀՌԻՄԾ I-ի իրականացման մեխանիզմները պատշաճ կերպով չէին ապահովում պետական կառավարման մարմինների կողմից կոնկրետ հակակոռուպցիոն ծրագրերի մշակումը, քաղաքացիական հասարակության ինստիտուտների հետ համագործակցությունը և դրանց արդյունավետ ներգրավվածությունը: ՀՌԻՄԾ I-ից հետո էլ կոռուպցիայի մակարդակը Հայաստանում ընդհանուր առմամբ բարձր է եղել և մինչև 2008 թ. սկիզբը համակարգային բնույթ է կրել:

<sup>19</sup> Հակակոռուպցիոն գործողության մոբիլիզացման ծրագիր, 2009, կոռուպցիոն հետազոտություններ Հայաստանի տնային տնտեսություններում և ձեռնարկություններում:

Արդյունավետ կառավարումը՝ հատկապես կոռուպցիայի դեմ պայքարում, համարվում է 2007թ. հունվարին ընդունված ՀՀ Ազգային անվտանգության ռազմավարության առաջնահերթություններից մեկը: Ազգային անվտանգության այս ռազմավարությունում նշվում է, որ ինստիտուցիոնալ բարեփոխումները հատկապես ուղղված են ամրապնդելու ժողովրդավարական պետությունը, պետական կառավարման արդյունավետությունը, դատական համակարգի անկախությունն ու անաչառությունը, քաղաքացիական հասարակության ավելի մեծ ներգրավվածությունը որոշումների կայացման և դրանց իրագործման վերահսկողության գործընթացումներում և ակտիվ պայքարը կոռուպցիայի՝ մասնավորապես կաշառակերության դեմ:

2009թ. սեպտեմբերին կառավարությունը որդեգրեց իր նոր **Հակակոռուպցիոն ռազմավարությունը և դրա իրականացման 2009-2012թթ. միջոցառումների ծրագիրը (ՀՌԻՄԾ II)**: Առաջին տարբերակը մշակվել է 2009թ. հունվարին և ներկայացվել մի շարք մարմինների (այդ թվում՝ ԵԱՀԿ, ԱՄՆ ՄՁԳ, ԵՀ Խորհրդատվական խումբ, Եվրոպայի խորհուրդ և Թրանսփարենսի ինթերնեշն/ Հայաստան) խորհրդատվության և վերանայման համար:

ՀՌԻՄԾ II-ում կառավարությունը ստանձնել է հետևյալ պարտավորությունները՝

ա) կիրառել կոռուպցիայի դեմ պայքարի միջազգային գործիքները, այդ թվում՝ ՄԱԿ-ի և ԵԽ կոնվենցիաները, գործընկերային գնահատման կառույցները, և կոռուպցիայի դեմ պայքարի միջազգային լավագույն փորձը՝ դրանց վերլուծության, տեղայնացման և ներդրման միջոցով:

բ) ձևավորել կոռուպցիայի դեմ պայքարում հանրային աջակցություն՝ քաղաքացիական հասարակության գործուն մասնակցության և հանրային քարոզչության միջոցով:

գ) ապահովել կոռուպցիայի դեմ պայքարի քաղաքականության իրականացման համար պատասխանատու մարմինների արդյունավետ և համակարգված գործունեությունը՝ այդ մարմինների գործառույթների տարանջատման, մասնագիտական կարողությունների զարգացման, դրանց գործունեության նկատմամբ վերահսկողության սահմանման և այդ մարմինների միջև արդյունավետ համագործակցության ապահովման միջոցով:

դ) համաչափորեն կիրառել հակակոռուպցիոն քաղաքականության հիմնական միջոցները՝ կոռուպցիայի կանխարգելումը, բացահայտումն ու պատասխանատվության ենթարկումը, հանրության կրթությունը և քարոզչությունը՝ օրենսդրության կատարելագործման և, ինստիտուցիոնալ բարեփոխումների ու իրավական նորմերի հետևողական կիրարկման միջոցով:

ՀՌԻՄԾ II -ի հիմնական նպատակն ու ակնկալվող ազդեցությունը Հայաստանում կոռուպցիայի ընդհանուր մակարդակի զգալի կրճատումն է: Կառավարությունը մասնավորապես ակնկալում է, որ մինչև 2012թ. կոռուպցիան կկորցնի իր համակարգային բնույթը, կոռուպցիայի տարածումը էապես կնվազի, պետական ծառայությունների մատուցման որակը կլավանա, զգալիորեն կբարելավվի սոցիալական արդարության ընկալումը ինչպես շարքային հայերի, այնպես էլ գործարար շրջանակների մոտ, երկրի քաղաքական համակարգի կայունությունը կամրապնդվի, կապահովվեն տնտեսական արդյունավետության աճի համար անհրաժեշտ պայմաններ՝ այդպիսով բարձրացնելով երկրի մրցունակությունը և ներդրումային գրավչությունը:

ՀՌԻՄԾ II-ի հաջողությունը չափվել է երկու ցուցանիշների և թիրախների միջոցով՝ 4.1, որը կոռուպցիայի ընկալման համաթիվն (ԹԻ) է և -0.05՝ կոռուպցիայի հսկողության համաթիվը (ՀՄՀ):

Ինստիտուցիոնալ մակարդակում 2004թ. հունիսի 1-ին ստորագրված նախագահի հրամանագրով Կառավարությունը ձևավորեց Կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհուրդ (ԿՊԽ)՝ փորձելով համակարգել այն պետական մարմինների աշխատանքները, որոնք լիազորված են Հայաստանում իրականացնել համապարփակ և արդյունավետ հակակոռուպցիոն քաղաքականություններ, վերացնել կոռուպցիային նպաստող գործոնները և արդիականացնել կանխարգելիչ գործողությունը<sup>20</sup>: Խորհրդի

<sup>20</sup> Խորհուրդը նախագահում է ՀՀ վարչապետը և կազմված է՝ Ազգային ժողովի փոխնախագահից, Ազգային ժողովի վերահսկիչ պալատի նախագահից, կառավարության աշխատակազմի ղեկավարից, արդարադատության նախարարից, նախագահի

կանոնադրության համաձայն ստեղծվեց մի հանձնաժողով, որը նախագահում է ՀՀ Նախագահի օգնականներից մեկը: Դրա նպատակն է վերահսկել հակակոռուպցիոն քաղաքականության իրականացման առաջընթացը: ԿՊԽ-ի առաքելությունն է համակարգել ու վերահսկել հակակոռուպցիոն առաջնահերթությունների ու հակակոռուպցիոն քաղաքականությունների զարգացումը, ապահովել ազգային և միջազգային համագործակցություն, երաշխավորել, որ երկրի կողմից իր միջազգային պարտավորությունների կատարումը:

### 3.2.2 Ոլորտային հակակոռուպցիոն բարեփոխումներ

Այս ուսումնասիրության համար ընտրված փորձագետները հակակոռուպցիոն քաղաքականության դրական նախաձեռնությունների մեջ կարևորել են ճանապարհային ուստիկանության համակարգի և քաղաքացիական ծառայությունների համակարգի բարեփոխումները, որոշ օրենսդրական բարեփոխումներ, ձայնագրման համակարգերի տեղադրումը դատարաններում, անձնագրի դիմումների հետ կապված ընթացակարգերի հեշտացումը, էլեկտրոնային կառավարման համակարգի ներդրումը և դատական համակարգի բարելավումները:

Կառավարությունը ներդրել է էլեկտրոնային կառավարման նոր համակարգ, որը ներառում է Հայաստանի կառավարության 25 մարմիններ: Նոր համակարգը բարձրացնում է կառավարության աշխատանքի արդյունավետությունն ու ապահովում թափանցիկության ավելի լավ մեխանիզմ: Այս համակարգի շնորհիվ քաղաքացիները կարող են հետևել որոշումների կայացման գործընթացներին և հնարավորություն ստանալ ստուգելու իրենց նամակների, խնդրագրերի, դիմումների և լիցենզավորման հայտերի կարգավիճակը՝ դրանք ընթացք տալու գործընթացի յուրաքանչյուր փուլում: Անցումը էլեկտրոնային կառավարման համակարգին պահանջում է առցանց հանրային ծառայությունների առկայություն՝ նվազագույնի հասցնելով պետական ծառայող-քաղաքացի անմիջական շփումների անհրաժեշտությունը և զգալիորեն կրճատելով կոռուպցիայի ռիսկը:

2009թ. Հայաստանի Եվրոպական հարևանության քաղաքականության իրականացման վերաբերյալ Առաջընթացի զեկույցը<sup>21</sup> էական առաջընթաց արձանագրեց մաքսային ոլորտում: 2008թ. էթիկայի կանոնների ներդրումից հետո ՀՀ մաքսային ծառայության կենտրոնական ապարատի կողմից նախաձեռնվեց ներքին կոռուպցիոն ռիսկերի գնահատում՝ նպատակ ունենալով ստեղծել նման ռիսկերի դեմ պայքարի գործողությունների ծրագիր: Ստեղծվեց մաքսային բրոքերների ցանց, և 125 բրոքերներ դասընթացներ անցան: Մաքսային գերատեսչության աշխատակազմի համար մշակվեցին մի շարք ուսումնական ձեռնարկներ տարբեր ընթացակարգերի վերաբերյալ և դրանք բաժանվեցին բոլոր մաքսային գրասենյակներին: Դեռևս անհրաժեշտ է բարելավումներ կատարել այնպիսի ոլորտներում, ինչպիսիք են ռիսկերի կառավարումը, անկաշառ աշխատառճը, այլ իրավապահ մարմինների հետ համագործակցությունը, անդամակցությունը հիմնական միջազգային մաքսային գործիքներին, վարչական վճարների վերացումը, նախընտրելի ծագման վկայագրերի ստուգումը, մաքսային արժեքի որոշման պրակտիկան, ինչպես նաև մաքսային մարմինների դերը մտավոր սեփականության իրավունքների (ՄՍԻ) պաշտպանության գործում:

Ինչ վերաբերում է փողերի վլացման դեմ պայքարին, Մանիվալը սեպտեմբերին հաստատել է Հայաստանի մասին երրորդ փուլի փոխադարձ գնահատման զեկույցը՝ ընդգծելով 2008 թ. փողերի վլացման և ահաբեկչության ֆինանսավորման դեմ պայքարի նպատակով օրենսդրական շրջանակում տեղ գտած բարելավումները: Չեկույցը հրապարակվել է 2010 թվականի հունվարին:

խորհրդականից, նախագահի վերահսկողական ծառայության ղեկավարից, գլխավոր դատախազից, կենտրոնական բանկի նախագահից և տնտեսական մրցունակության բարելավման պետական հանձնաժողովի ղեկավարից:

<sup>21</sup> St' u [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10\\_516\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2010/sec10_516_en.pdf)

### 3.3 Միջազգային աջակցության գնահատում

#### 3.3.1 Զարգացման գործընկերների գործունեության ընդհանուր նկարագիրը

Մի շարք երկկողմ և բազմակողմ զարգացման գործընկերներ, ինչպիսիք են Համաշխարհային բանկը, ԵԱՀԿ-ը, ՄԱԿ ԶԾ-ը, ԵՀ պատվիրակությունն ու ԱՄՆ ՄԶԳ-ը, աջակցում են Հայաստանի կառավարությանն ու քաղաքացիական հասարակությանը կոռուպցիայի դեմ պայքարում: Նրանք տեխնիկական ներդրումներ են կատարում և տրամադրում խորհրդատվություն՝ մշակելու ազգային քաղաքականություններ և ծրագրեր այս ոլորտում, նպաստում կառավարության և քաղաքացիական հասարակության ինստիտուտների կարողությունների ձևավորմանը և շահագրգիռ կողմերին ներկայացնում միջազգային լավագույն փորձը: ԱՄՆ ՄԶԳ-ը, ՄԱԿ ԶԳ-ը, ԵԱՀԿ-ն և մյուսները նույնպես ֆինանսավորում են ՔՀԿ-ների հակակոռուպցիոն նախաձեռնությունները: Համաշխարհային բանկը, Ասիական զարգացման բանկը և ԱՄՆ կառավարությունը/ՀՄԿ-ը ներմուծում են մի շարք սկզբունքներ և հիմնականում հետևում դրանց: Դրանցից են գնումների, անձնակազմի համալրման, ֆինանսական վերահսկողության, աուդիտի և այլ ոլորտների մեջ ազնիվ աշխատատեղի, թափանցիկության և հաշվետվողականության սկզբունքները, որոնք այդ գործընկերները փորձում են խթանել ներկայացնելով առկա լավագույն փորձը ու ընթացակարգերը: Հայաստանում այս ոլորտում ակտիվ գործունեություն ծավալած միջազգային զարգացման առանցքային գործընկերներից են նաև ԱՄՆ կառավարությունը ԱՄՆ ՄԶԳ-ի միջոցով և ՀԳՄԾ-ը, ԵԱՀԿ-ը, Եվրոպական հանձնաժողովի պատվիրակությունը Հայաստանում, Համաշխարհային բանկը, ՄԱԿ ԶԳ-ը, Ասիական զարգացման բանկը և այլ կազմակերպություններ:

**Հակակոռուպցիոն գործողության մոբիլիզացման ծրագիրը (ՀԳՄԾ)** Հայաստանում ԱՄՆ Զարգացման աջակցության ծրագրի առանձին բաղադրիչ է, որի նպատակն է կրճատել կոռուպցիան երկրում՝ հայաստանցիներին տրամադրելով հնարավորություններ պայքարելու գործնականում հանդիպած կոռուպցիայի դեպքերի հետ, փոխելով երիտասարդների ու չափահասների հասարակական մոտեցումներն ու վարքը և նրանց առավել իրազեկ դարձնելով կոռուպցիայի հետևանքներին ու ավելի հակված՝ հնարավորինս ընդդիմանալու կամ դիմազրավելու կոռուպցիային, խթանելով համակարգային փոփոխությունները կոռուպցիան կանխարգելելու կամ կրճատելու համար: 2007թ. հուլիսին նախաձեռնված ՀԳՄԾ-ն եռամյա ծրագիր էր, որը 2010թ. երկարաձգվեց ևս երկու տարով և որի ընդհանուր բյուջեն կազմում է 9 մլն ԱՄՆ դոլար<sup>22</sup>:

Հայաստանի 11 մարզերում ու մայրաքաղաք Երևանում ստեղծվել են ԱՄՆ ՄԶԳ-ի կողմից ֆինանսավորվող ՀԳՄԾ, Շահերի պաշտպանության և աջակցության կենտրոններ (ՇՊԱԿ-ներ), որոնք ղեկավարվում են տեղական հասարակական կազմակերպությունների կողմից: ՇՊԱԿ-ները շարքային քաղաքացիներին տրամադրում են խորհրդատվություն և աջակցություն՝ իրավական կերպով գրանցելու կոռուպցիայի հետ կապված բողոքները և լուծելու կոռուպցիայի հետ կապված խնդիրները: ՇՊԱԿ-ները քաղաքացիական հասարակության ամենահաջող նախաձեռնություններից են համարվում<sup>23</sup>:

<sup>22</sup> ՀԳՄԾ-ը կառավարության գերատեսչություններին և ՔՀԿ-ներին տրամադրում է տեխնիկական աջակցություն և կազմակերպում վերապատրաստման դասընթացներ:

<sup>23</sup> ՇՊԱԿ-ները աջակցում են նաև բնակչության տարբեր խմբերի՝ անհատներին, ուլքեր որոշել են դիմակայել կոռուպցիոն դրսևորումներին, ծերերին, ուլքեր բախվել են կոռուպցիայի հետ իրենց սոցիալական նպաստները ստանալիս, անհատներին. ուլքեր կոռուպցիայի հետ բախվել են պաշտոնական փաստաթղթերի հետ գործ ունենալիս, աշխատողներին, ուլքեր ըմբոստացել են իրենց աշխատանքային իրավունքները խախտած գործատուների դեմ: Նրանք նաև ծառայություն են մատուցում ողջ Հայաստանում, իրավական աջակցություն են տրամադրում պետական ծառայություններում կոռուպցիայի զոհ դարձած բոլոր անձանց և փորձում են օժանդակել առողջապահական ծառայություններում կոռուպցիայի հետ բախված անհատներին:

ԵԱՀԿ երևանյան գրասենյակը ֆինանսավորել է ՀՌԻՄԾ II-ի ձևավորումը: 2009 թ, գրասենյակը աջակցություն ցույց տվեց ՔՀԿ-ների կողմից իրականացվող մի քանի ծրագրերի<sup>24</sup>: ԵԱՀԿ-ը նաև սերտորեն համագործակցում է այլ միջազգային զարգացման գործընկերների հետ կոռուպցիայի դեմ պայքարի նախաձեռնությունները իր ղեկավարած Հակակոռուպցիոն միջազգային աշխատանքային խմբի միջոցով համակարգելու նպատակով: Խուսափելով այս ոլորտում իրականացվող գործողությունների կրկնությունից՝ այն օգնում է բարձրացնել միջազգային հակակոռուպցիոն աջակցության արդյունավետությունը: Այն նաև օգնում է բարձրացնել իրազեկությունը և տարբեր հրատարակությունների, դասընթացների, շնորհանդեսների և գործողությունների մոնիտորինգի միջոցով հանրությանը տեղեկացնում կոռուպցիոն խնդիրների մասին:

**ԵՄ-ի Եվրոպական հարևանության քաղաքականության (ԵՀՔ)** շրջանակներում Եվրոպական Միությունը և Հայաստանը 2006 թ. վավերացրեցին Գործողությունների ծրագիր, որի առաջնահերթություններից մեկը կոռուպցիայի դեմ պայքարն էր: Հայաստանյան գործողությունների ծրագրի հատուկ գերակայությունների շարքում ընդգրկված էին 8 հակակոռուպցիոն միջոցառումներ, այդ թվում՝ կոռուպցիայի բավարար հետաքննություն և դատաքննություն, Քրեական օրենսգրքի համապատասխանեցում միջազգային չափանիշներին, դատավորների ու դատախազների համար էթիկայի կանոնների մշակում, գույքի ու եկամուտների վերաբերյալ ապակողմնորոշիչ հայտարարություններ կատարած պաշտոնյաներին պատասխանատվության ենթարկում, դատավորների աշխատավարձերի բարձրացում և այլն<sup>25</sup>:

**Հայաստանի Հանրապետությունում ԵՄ խորհրդատվական խումբը** իր գործունեությունը սկսել է 2009 թ. ապրիլին՝ նպատակ ունենալով աջակցել Հայաստանի պետական մարմիններին իրականացնելու ԵՀՔ Գործողությունների ծրագրի այնպիսի առանցքային ոլորտների խնդիրները, ինչպիսիք են ժողովրդավարական կառույցների և մարդու իրավունքների ամրապնդումը, կոռուպցիայի դեմ պայքարը, առևտրային և մաքսային ոլորտներում աշխատելը, հարկաբյուջետային (ֆիսկալ) քաղաքականության՝ այդ թվում պարտքերի կառավարման զարգացումը: ԵՀՔ-ի հետ համագործակցությամբ ԵՄ խորհրդատվական խումբը տրամադրել է հատուկ բարձր մակարդակի քաղաքական ու տեխնիկական խորհրդատվություն՝ նախագծելու, մշակելու ու իրականացնելու բարեփոխումներ, որոնք ուղղված են նախագահության, Հայաստանի կառավարության օրենսդիր, գործադիր և դատական ճյուղերի կարողությունների հզորացմանը:

ԵՀՔ իրականացման վերաբերյալ Հայաստանի 2009թ. առաջընթացի զեկույցի եզրակացություններից մեկն այն էր էր, որ երկիրը զգալի առաջընթաց է ունեցել հակակոռուպցիոն օրենսդրական շրջանակի բարելավման գործում: Այն նաև նշում էր, որ քաղաքացիական հասարակությունը և միջազգային կազմակերպությունները ներգրավված էին կառավարության հակակոռուպցիոն ռազմավարության մշակման գործընթացում<sup>26</sup>: Մյուս կողմից, զեկույցը նշում էր, որ չնայած դրական օրենսդրական առաջընթացին՝ 2009թ. անցկացված միջազգային հարցումների համաձայն՝ ընկալված կոռուպցիայի կրճատում չի արձանագրվել, ինչն օրենքի ավելի արդյունավետ իրագործման անհրաժեշտություն է առաջացնում:

<sup>24</sup> Օրինակ՝ «Ապագան քոնն է» ՀԿ-ի կազմակերպած հակակոռուպցիոն կրթական ամառային ճամբարը Սյունիքում, «Հայաստանի երիտասարդ իրավաբանների ասոցիացիա» ՀԿ-ի՝ նոտարական գրասենյակների աշխատանքների մոնիթորինգը, «Աքիլես» ավտովարորդների իրավունքների պաշտպանության ՀԿ-ի պայքարը կոռուպցիայի դեմ երթևեկության կարգավորման ժամանակ:

<sup>25</sup> Գործողությունների ծրագրում նկարագրված գրեթե բոլոր միջոցառումները ընդգրկված են նաև ՄԱԿ կոնվենցիաներում, Եվրոպայի խորհրդի քրեական իրավունքի և քաղաքացիական իրավունքի կոնվենցիաներում, ԳՐԵԿՈ-ի և ՏՀԶԿ-ի առաջարկություններում:

<sup>26</sup> Առաջընթացի զեկույցում նաև նշված էր, որ վարչապետի գրասենյակը մշակել է քաղաքական գործունեության թափանցիկության վերաբերյալ հայեցակարգ, որի նպատակն է կարգավորել շահերի բախումը և ստեղծել բարձրաստիճան պաշտոնյաների և նրանց մերձավոր ազգականների եկամուտի, գույքի ու շահերի հայտարարագրերի պետական գրանցամատյան: Ըստ զեկույցի՝ փորձեր են կատարվել քաղաքացիական ծառայողներին վերապատրաստելու կոռուպցիայի դեմ պայքարի համար:

**Հայ-եվրոպական քաղաքական և իրավական խորհրդատվության կենտրոնը (ԱԵՊԼԱԿ)** ԵՀ-կողմից ֆինանսավորվող առանցքային ծրագրերից մեկն է, որը 1999թ.-ից գործում է որպես Հայաստան-ԵՄ հարաբերությունների մի մաս: ԱԵՊԼԱԿ-ի 5-րդ փուլը կենտրոնացած էր աջակցելու ԵՄ-Հայաստան ԵՀԲ գործողությունների ծրագրի իրականացման մեջ անմիջականորեն ներգրավված հայաստանյան կառույցների կարողությունների ձևավորմանը՝ Հայաստանում ԵՄ խորհրդատվական խմբի հետ սերտ համագործակցությամբ: Այն Սիզմայի և ՄՋՄԿ-ի հետ համատեղ, ինչպես նաև ՀՀ քաղաքացիական ծառայության խորհրդի ու Հայաստանում ԵՄ խորհրդատվական խմբի հետ համագործակցությամբ, Քաղաքացիական ծառայության խորհրդի աշխատակազմի, ուսուցանողների ու ՀՀ Պետական կառավարման ակադեմիայի անձնակազմի, մաքսային պաշտոնյաների և այլոց համար կազմակերպել է մի շարք սեմինարներ՝ «Հակակոռուպցիոն քաղաքականության ներածական դասընթաց ուսուցանողների համար» վերնագրով<sup>27</sup>:

Համաշխարհային բանկը ֆինանսավորել է ՀՌԻՄՏ Ի-ի մշակումը: ՀԲ-ի՝ Դատաիրավական Բարեփոխումների Երկրորդ Ծրագիրը, որի բյուջեն 2007-2012թթ. 32.69 մլն ԱՄՆ դոլար էր, ուներ երկու հիմնական նպատակ՝

- ա) Հայաստանի դատական մարմիններին տրամադրել գործելու առավել հարմար պայմաններ ու ընդլայնված կարողություններ դատական գործառնությունների և ծառայությունների արդյունավետության, հուսալիության և թափանցիկության մակարդակի բարելավման համար.
- բ) բարձրացնել հանրային իրազեկությունը դատական ծառայությունների վերաբերյալ, խթանել իրավական և դատական տեղեկատվության մատչելիությունը<sup>28</sup>:

ՀԲ-ի մեկ այլ ընթացիկ նախագիծ է Հանրային հատվածի արդիականացման ծրագիր II-ը 2010-2015թթ., որի բյուջեն 11.54 մլն ԱՄՆ դոլար է, և որի նպատակն է բարելավել հանրային հատվածի կառավարումը հատկապես ծառայությունների մատուցման առումով՝ հզորացնելով քաղաքականության ձևավորման համար անհրաժեշտ ինստիտուցիոնալ կարողությունը, առավելագույնի հասցնելով մարդկային ռեսուրսների արդյունավետությունը և զարգացնելով տեղեկատվական համակարգեր ներքին աշխատանքային հոսքի և արտաքին հաղորդակցության համար:

ՄԱԶԾ հայաստանյան գրասենյակի աջակցությամբ Տարածաշրջանային զարգացման կենտրոնը/Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ Հայաստան (ՏՀԿ / ԹԻ Հայաստան) 2006թ. օգոստոսին անցկացրեց կոռուպցիայի ընկալման վերաբերյալ համահայկական հարցում<sup>29</sup>: ՄԱԶԾ/Հայաստանը փորձարկել է նորարարական մի մեխանիզմ 2003-2005թթ. քաղաքացիական հասարակությանը կրթության և հանրային առողջության ոլորտներում հակակոռուպցիոն մասնակցային մոնիթորինգի (ՀՄՄ) մեջ ներգրավելու համար:

Զեկույցը բացահայտեց Միավորված ազգերի կոռուպցիայի դեմ կոնվենցիայի (ՄԱԿԴԿ) և Հայաստանի հակակոռուպցիոն ինստիտուցիոնալ շրջանակի միջև առկա մեծ տարբերությունները, ինչի նպատակն էր աջակցել Հայաստանի կառավարությանը համաձայնեցնելու իր ինստիտուցիոնալ շրջանակը ՄԱԿԴԿ-ի հետ և բարելավելով կոռուպցիայի կանխարգելման միջոցառումները<sup>30</sup>:

<sup>27</sup> Վերապատրաստման ծրագրի նպատակն էր բարելավել հայ ուսուցանողների գիտելիքները հակակոռուպցիոն պայքարի վերաբերյալ և ամուր հիմք ապահովել հակակոռուպցիոն ուսուցողական ծրագրեր անցկացնելու համար: Ծրագիրը ծանոթացնում էր տվյալ ոլորտում լավագույն միջազգային և ԵՄ փորձի հետ: Միջազգային փորձի հիման վրա քննարկվեցին հայաստանյան իրավիճակն ու կարիքները, և ԵՄ-ի ու Հայաստանի ուսուցանողների համատեղ ջանքերով մշակվեց մի հատուկ հակակոռուպցիոն ուսուցողական ծրագիր:

<sup>28</sup> Նախագիծը նախատեսում էր՝ (ա) ամրապնդել դատական կառավարումը և վարչարարությունը, (բ) վերակառուցել դատարանների շենքերը և ներգրավելով բոլոր մարզերը՝ ստեղծել նոր վճռաբեկ դատարանի համալիր, (գ) հիմնել դատաիրավական վերապատրաստման դպրոց, որը կդառնա դատական համակարգի ուսուցման հիմնական դպրոց, (դ) բարելավել դատական վճիռների իրագործումը, (ե) ամրապնդել միջնորդ դատարանի ծառայությունները (զ) բարձրացնել իրավական տեղեկատվության մատչելիությունն ու հանրային իրազեկվածությունը:

<sup>29</sup> Հարցումն անցկացվել է կոռուպցիայի վերաբերյալ մարդկանց կարծիքը հարցնելու, խնդրահարույց ոլորտները որոշելու, կոռուպցիայի փաստերը բացահայտելու և կոռուպցիայի հաղթահարման հնարավոր լուծումները գտնելու համար:

<sup>30</sup> Այս զեկույցը շեշտը դնում է ՄԱԿԴԿ-ի «Կանխարգելիչ միջոցներ» բաժնի վրա: Այն միտված է վերլուծելու և գնահատելու Հայաստանի իրավական և ինստիտուցիոնալ համապատասխանությունը ՄԱԿԴԿ-ի հետ կանխարգելիչ միջոցների առումով:



Հայաստանի կառավարությունն անդամակցել է առանցքային միջազգային կազմակերպություններին և այս ոլորտում ստորագրել ու վավերացրել պայմանագրեր և կոնվենցիաներ: 2004 թ. հունվարին Հայաստանը դարձավ Եվրոպայի խորհրդի կոռուպցիայի դեմ պետությունների խմբի անդամ (ԳՐԵԿՈ): 2004թ. հունիսին և դեկտեմբերին այն ստորագրել է Եվրոպայի խորհրդի Քրեական իրավունքի կոնվենցիան և Քաղաքացիական իրավունքի կոնվենցիան կոռուպցիայի վերաբերյալ: 2005թ. Հայաստանը ստորագրեց ՄԱԿԴԿ-ը, որը վավերացվեց 2006 թ.: Հայաստանը պետք է ՄԱԿԴԿ-ի վերահսկման նախնական փուլում **ՄԱԿ-ի Թմրամիջոցների և հանցագործության գրասենյակին** ներկայացնի ինքնազնահատական՝ հիմնված ՄԱԿ-ի Թմրամիջոցների և հանցագործության գրասենյակի պատրաստած հարցաթերթիկների վրա: 2009թ. սեպտեմբերին Հայաստանը ստորագրեց ՏՀՀԿ Աստանայի հռչակագիրը Արդյունավետ կառավարման և կոռուպցիայի դեմ պայքարի վերաբերյալ:

ԳՐԵԿՈ-ի առաջին և երկրորդ փուլերի համատեղ գնահատման զեկույցը Հայաստանի վերաբերյալ ընդունվեց 2006թ. մարտին: Իր համատեղ գնահատման զեկույցում ԳՐԵԿՈ-ն ներկայացնում է 24 առաջարկություններ Հայաստանի վերաբերյալ: 2008թ. «Հայաստանի համապատասխանության զեկույցը» ԳՐԵԿՈ-ի առաջարկությունների վերաբերյալ ցույց տվեց, որ 24 առաջարկություններից 12-ը իրականացվել են ամբողջությամբ, 9-ը՝ մասամբ, իսկ 3-ը ընդհանրապես չեն իրականացվել<sup>31</sup>: 2010թ. Համապատասխանության զեկույցի հավելվածում ԳՐԵԿՈ-ն նշում է, որ Հայաստանին ուղղված 24 առաջարկություններից 18-ը արդեն իրագործվել են կամ էլ դրանց իրականացումը գնահատվում է բավարար:

Հայաստանը ՏՀՀԿ-ի Արևելյան Եվրոպայի և Կենտրոնական Ասիայի հակակոռուպցիոն ցանցի անդամ է դրա ստեղծման իսկ օրից և համաձայնվել է, որպեսզի իր հակակոռուպցիոն օրենքներին ու կառույցներին գնահատական տրվի գործընկերների կողմից<sup>32</sup>: Հայաստանը նաև ներգրավված է ՏՀՀԿ-ի Ստամբուլյան հակակոռուպցիոն գործողությունների ծրագրում, որը մշակվել էր 8 նախկին խորհրդային երկրների համար բարելավելու դրանց հակակոռուպցիոն քաղաքականությունները՝ կատարելով միջազգային փորձագետների առաջարկությունները: Առաջարկությունները Հայաստանի համար մշակվել և ընդունվել են 2004թ.-ին.<sup>33</sup>: ՏՀՀԿ առաջարկություններից յոթն ամբողջությամբ կամ մասամբ համընկնում էին ԳՐԵԿՈ-ի առաջարկությունների հետ: 2006 թ. զեկույցը ՏՀՀԿ առաջարկությունների իրականացման կարգավիճակի վերաբերյալ ցույց տվեց, որ 24 առաջարկություններից միայն 4-ը չեն կատարվել, 11-ը մասամբ են կատարվել, 8-ը՝ մեծ մասամբ: Միայն մեկ առաջարկություն էր համարվում ամբողջովին իրականացված: Այդուհանդերձ, զեկույցում նշված էր, որ բազմաթիվ իրականացված միջոցառումներն ընդամենը կոռուպցիայի կրճատման նպատակով

---

Սա մի խորհրդատվական փաստաթուղթ է՝ պատրաստված ՄԱԶԾ-ի (Հայաստան) տեղական հակակոռուպցիոն փորձագետի, ՄԱԶԾ «Իրազեկման և հակազեկեցության բարելավում Հայաստանում կոռուպցիայի բացահայտման գործում» ծրագրի մասնակիցների կողմից ՄԱԿ-ի թմրամիջոցների և հանցագործության դեմ պայքարի գրասենյակի աջակցությամբ:

<sup>31</sup> Ի լրումն Հայաստանի վերաբերյալ առաջին և երկրորդ փուլերի համատեղ գնահատման զեկույցում տեղ գտած եզրակացությունների՝ ԳՐԵԿՈ-ն ավելացնում է, որ այնպիսի առաջարկություններ, ինչպիսիք են փողերի վաճառման վերաբերյալ ուսուցողական ծրագրի ստեղծումը, հետաքննության անձեռնմխելիությունից օգտվող պաշտոնյաների քանակի կրճատումը, ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց ստուգումն ու վերահսկումը, կոռուպցիոն գործողությունների հայտնաբերումն ու զեկույցում, բավարար կերպով իրագործվել են նաև այնպիսի առաջարկություններ, ինչպիսիք են որոշում կայացնողների ներգրավվածության կրճատումը, տեղեկատվության հավաքագրումն ու գնահատումը, բավարար լուծում են ստացել: Հետևյալ առաջարկությունները մասամբ են իրագործվել՝ ռոտացիոն համակարգի օգտագործումը, գույքի ստուգման համակարգը, կաշառակերությունը, էթիկայի կանոնակարգը պետական ծառայողների համար, օրինազանցությունների մասին հայտնած անձանց պաշտպանվածությունը, իրավաբանական անձանց՝ կաշառակերության և փողերի վաճառման համար նախատեսված պատասխանատվությունը:

<sup>32</sup> Հակակոռուպցիոն ցանցի հիմնական նպատակն է խթանել երկրների մասնակցությունը կոռուպցիայի դեմ պայքարում տարածաշրջանային ֆորումի միջոցով՝ ուղղված հակակոռուպցիոն գործունեության բարելավմանը, տեղեկությունների փոխանակմանը, լավագույն փորձի մշակմանը, և ապահովել զարգացման գործընկերների համագործակցությունը:

<sup>33</sup> ՏՀՀԿ-ի 24 առաջարկությունները բաժանվում են երեք խմբերի՝ (ա) ազգային հակակոռուպցիոն քաղաքականություններ և հաստատություններ (7 առաջարկություն), (բ) օրենսդրություն և կոռուպցիայի քրեականացում (8 առաջարկություն), (գ) քաղաքացիական ծառայության թափանցիկություն և ֆինանսական վերահսկողության (9 առաջարկություն):

կատարված առաջին քայլն են, և դեռ շատ աշխատանք պետք է կատարել հանրային և առևտրական տարբեր ոլորտներում կոռուպցիայի բեռը թեթևացնելու համար:

Ըստ 2006 թ. **Հայաստանի կառավարության և ԱՄՆ-ի Հազարամյակի մարտահրավեր կորպորացիայի (ՀՄԿ)** միջև կնքված համաձայնագրի՝ Հայաստանի կառավարությունն իր պարտավորությունների մակարդակը հասցրել է ՀՄԿ չափանիշներին: Դրանց իրականացումը վերահսկվում է քաղաքացիական իրավունքների և ազատությունների, կոռուպցիայի վերահսկման, կառավարության արդյունավետության, օրենքի գերակայության, արտահայտման ազատության և հաշվետվողականության ոլորտներում կառավարության գործունեության գնահատմամբ:

### **3.3.2 Հակակոռուպցիոն աջակցության արդյունավետությունը. քաղված դասեր**

Հարցվող փորձագետների մեծամասնությունը համաձայն է, որ կառավարության և քաղաքացիական հասարակության հակակոռուպցիոն ջանքերի համար տրամադրվող միջազգային զարգացման աջակցությունը շոշափելի և կայուն ազդեցություն չունեցավ Հայաստանում կոռուպցիայի մակարդակի և ընկալման վրա: Փորձագետները մատնանշեցին այս ոլորտում միջազգային զարգացման աջակցության հետ կապված մի քանի կոնկրետ խնդիրներ՝ այն չափազանց «մասնատված է» և չունի նախատեսված արդյունքներին և նպատակներին հասնելու համար անհրաժեշտ հետևողականություն ու կայունություն: Մինչ զարգացման գործընկերները հակակոռուպցիոն քաղաքականության ու ծրագրերի իրականացման անարդյունավետությունը վերագրում են կառավարության մեջ քաղաքական կամքի և հետևողականություն բացակայությանը, զարգացման գործընկերները միշտ չէ, որ կատարում են այն, ինչ քարոզում են:

Քաղաքականության խորհրդատվություն տրամադրող մարմինները պետք է ավելի շատ ուշադրություն դարձնեն տարբեր դիրքորոշումների և տարբերակների համաձայնեցման ու ներդաշնակեցման վրա՝ ծրագրերի պաշտոնական ընդունումից առաջ անցկացնելով ընդլայնված երկխոսություններ քաղաքականությունների ձևավորման վերաբերյալ: Զարգացման աջակցություն տրամադրողները պետք է խթանեն երկխոսությունը հասարակության ներսում, ներգրավելով հանրային կարծիքի ձևավորման գործընթացում առանցքային առաջնորդների և այնպիսի մարմինների (այդ թվում՝ հակազդեցության խոշոր կենտրոններ), որոնք զգալի ազդեցություն ունեն հակակոռուպցիոն քաղաքականությանն առնչվող որոշումների վրա: Սա թույլ կտա նախապատվությունը տալ այն առաջնային ուղղություններին, որտեղ գերիշխում են հանրային շահերը, իսկ անձնական ու խմբային շահերը վտանգի չեն ենթարկում ծրագրերի իրականացումը: Սա էլ իր հերթին կհանգեցնի կարճաժամկետ նվաճումներ ամրագրելուն և կապահովի ավելի մեծ ներդաշնակություն առաջնահերթությունների և գործողությունների միջև:

Սակայն, կարճաժամկետ նվաճումները ի չիք կդառնան, եթե դրանք չամրապնդվեն երկարաժամկետ ձեռքբերումներով ու հաղթանակներով կոնկրետ ոլորտներում: Այդպիսի մի օրինակ է ճանապարհային ոստիկանության բարեփոխումը. սկզբում այն բավականին հաջող էր և աջակցություն էր ստանում հանրության կողմից, քանի որ բարեփոխում կատարողները չհանդիպեցին էական հակազդեցության: Սակայն այս հաջողությունը կարճաժամկետ էր, քանի որ այն հետագայում չամրապնդվեց ավելի ծանրակշիռ և լայն բարեփոխումներով: Ներկայումս այն լճանում է և կարծես անկում է ապրում հետևողական և եռանդուն քաղաքականության բացակայության պատճառով:

Զարգացման աջակցություն տրամադրողները պետք է մշակեն առավել արդյունավետ ու նպատակային քաղաքականություններ՝ կենտրոնանալով միջանկյալ արդյունքների, գործողությունների հերթագայության և կարճաժամկետ նվաճումների ամրապնդման ու դրանց ազդեցության հետագա ընդլայնման վրա: Նրանք պետք է գործողությունների ծրագրերը մշակեն ավելի ընդգրկուն երկխոսության և տարբեր շահերի քննարկման ու դրանց համաձայնեցման միջոցով: Կառավարությունը պետք է իր հակակոռուպցիոն գործունեությունը տեսանելի դարձնի այդ գործընթացի համար անհրաժեշտ քաղաքական վստահություն և աջակցություն ձեռք բերելու համար, քանի որ

համընդհանուր աջակցությունը և միաժամանակ հանրային ճնշումը ստիպում են բարեփոխումների գործընթացն անընդհատ ակտիվ պահել: Սա հետագայում կբարելավի գործողությունների իրականացման համար անհրաժեշտ հետևողականությունը կամ «քաղաքական կամքը»:

Ձարգացման գործընկերները, որոնք աջակցում են տեղական շահագրգիռ կողմերի կարողությունների ձևավորմանը այս ոլորտում, պետք է հավաստիանան, որ տրամադրված աջակցությունը համապատասխանում է տեղական հաստատությունների իրական պահանջներին և պատշաճ կերպով կկիրառվի: Գործնականում սա ենթադրում է կարողությունների ձևավորման այնպիսի միջոցների ընտրություն, որոնք ուղղակիորեն կհանգեցնեն շահառուների գործողությունների թափանցիկությանն ու հաշվետվողականությանը, ինչպիսիք են թվինինգը, գործուղումը, վերապատրաստումից հետո տրամադրվող մենթորինգը և այլն:

Այս ոլորտում քաղաքացիական հասարակության գործունեությանն աջակցող զարգացման գործընկերները պետք է հավաստիանան, որ նախագծերն ու ծրագրերը լիովին համապատասխանում են համաձայնեցված ազգային առաջնահերթությունների, քաղաքականությունների և ծրագրերի հետ, և դրանք պետք է նպաստեն համաձայնեցված նպատակների իրականացմանը: Պետք է խրախուսել և խթանել նորարարական ծրագրերը, և աջակցությունը պետք է հիմնականում կենտրոնացված լինի համաձայնեցված գործողությունների վրա:

Միջազգային զարգացման գործընկերները պետք է թափանցիկ և հաշվետու կառավարման մեջ գրանցված լավագույն փորձը հետևողականորեն ներդնեն իրենց կազմակերպություններում և Հայաստանի տեղական գործընկերների հետ իրականացրած ծրագրերում:

Այս ոլորտում մեկ այլ խնդիր է նաև տարբեր կազմակերպությունների միջև համակարգման բացակայությունը: Չնայած ԵԱՀԿ-ը համանախագահում է միջազգային զարգացման գործընկերների մի խումբ, այս ոլորտում միջազգային զարգացման աջակցության համակարգման զանկանլի մակարդակի կարելի է հասնել միայն այն դեպքում, եթե կառավարությունը ստանձնի նախաձեռնությունը՝ համակարգման ջանքերի մեջ ներգրավելով նաև քաղաքացիական հասարակության գործիչներին:

Ինչ վերաբերում է միջազգային զարգացման գործընկերների սահմանած չափանիշներին, դրանք ծառայում են իբրև զարգացման աջակցության ավելի խոշոր ծրագրերի մշակման նախապայմաններ և լծակներ ստիպելու կառավարությանն իրականացնել համապատասխան գործողություններ ու ստանձնել որոշակի պարտավորություններ: Այդ նախապայմանները գործնականում քաղաքական ու տեխնիկական նպատակահարմարությունների «զոն» են դառնում:

### **3.4 Քաղաքացիական հասարակության գործունեությունն ու ներուժը կոռուպցիայի դեմ պայքարում**

Հարցման արդյունքները ցույց են տալիս, որ քաղաքացիական հասարակությունն ընդհանրապես ակտիվ մասնակցություն չի ունենում Հայաստանի հակակոռուպցիոն գործողություններում: Քաղաքացիական հասարակության լուրջ մասնակցության համար անհրաժեշտ միջավայրը Հայաստանում դեռ նոր է ձևավորվում: Պետական կառավարման մեջ ՔՀԿ-ների ակտիվ ներգրավվածության առումով ՔՀԿ հատվածի ինստիտուցիոնալ կարողությունների զարգացումն առաջնային տեղ է զբաղեցնում: Հանրությունը հակակոռուպցիոն մարմինների գործունեության մասին հիմնականում տեղեկանում է ՀԿ-ների կազմակերպած հանրային իրազեկման քարոզարշավների միջոցով: Նման միջոցառումների արդյունավետությունը բավականին ցածր է:

Որոշ քայլեր են ձեռնարկվել ներդնելու մեխանիզմներ, որոնք հնարավորություն կընձեռեն տեղեկատվությունն առավել հանրամատչելի դարձնելու համար, մասնավորապես տրամադրելով տեղեկատվության ազատության իրավական երաշխիքներ, օրինակ՝ Տեղեկատվության ազատության

կենտրոնը: Չնայած տեղեկատվության ազատությունը պաշտպանող իրավական երաշխիքներ առկա են Հայաստանում, պետական գերատեսչությունների կողմից անհատական հարցումներին արձագանքելու մշակույթը գնահատվում է անբավարար:

Հայաստանն ունի մոտ 5000 գրանցված ՀԿ, բայց նրանցից միայն մի քանի հարյուրն են իրականում գործում: Ավելի քան 50 կազմակերպություններ ներգրավված են տարբեր հակակոռուպցիոն ծրագրերում ,հատկապես իրավունքների ու շահերի՝ կոռուպցիայի հետևանքով ոտնահարման հաղթահարման մեջ: Նման կազմակերպությունները վերահսկում են կառավարության կողմից ընթացիկ պարտավորությունների կատարումը և հիմնականում նպաստում են վարորդների ու սպառողների իրավունքների ու խոսքի ազատության պաշտպանությանը: Ավելին՝ նույն առաքելությունն իրականացվում է մի քանի վերլուծական կենտրոնների կողմից, որոնք վերլուծում են արմատային խնդիրները և տալիս քաղաքական առաջարկություններ: Վերջին տարիներին զարգացման գործընկերների ֆինանսական աջակցության բարձրացումը նպաստել է նման հարցերով զբաղվող ՀԿ-ների թվի կտրուկ աճին:

Քաղաքացիական հասարակության, կառավարության և մասնավոր բիզնեսի միջև երկխոսությունը դեռևս բավարար չէ այս ոլորտում: Քաղաքացիական հասարակության գործողություններից շատ քչերն են կայուն, և ոչ մեկը երկարատև ազդեցություն չի ունեցել Հայաստանում կոռուպցիայի մակարդակի կրճատման վրա: Լավագույն փորձի ու հաջողության որոշ պատմություններ վերաբերում են այն դեպքերին, երբ ՔՀԿ-ների հակակոռուպցիոն գործողությունները հիմնված չեն որևէ ծրագրի կամ նախագծի վրա, այլ խարսխված են հենց կայացած կազմակերպությունների առաքելությունների վրա: Այդպիսի դեպքերից է քաղաքացիների խմբերի որոշակի իրավունքների պաշտպանությունը: Այսպիսով, շատ փորձագետներ/հարցման մասնակիցներ «Աքիլես» ավտովարորդների իրավունքների պաշտպանության կենտրոնի գործունեությունը լավագույնն են համարում ՔՀԿ նախաձեռնությունների մեջ, ինչը պայմանավորված է թերևս վերոնշյալ պատճառով: Կենտրոնը դասընթացների ու քարոզարշավների միջոցով խթանում է վարորդների իրազեկվածության մակարդակի բարձրացումը և իշխանությունների ու ՔՀԿ-ների համագործակցությունը: Այն յուրաքանչյուր հնարավորության դեպքում փորձում է լուծում գտնել ինչպես անհատական դեպքերի ու վարորդների դժգոհությունների, այնպես էլ համակարգային փոփոխության համար:

Այլ հաջողված նախաձեռնություն են փորձագիտական համայնքի կողմից նշված Շահերի պաշտպանության և աջակցության կենտրոնները, որոնք գործում են բոլոր մարզերում և Երևանում՝ ԱՄՆ ՄՁԳ ՀԿՄԾ ծրագրի աջակցությամբ: ՀԿ-ների ղեկավարած այս կենտրոնները պատասխանում են անհատների բողոքներին, հանդիպում են կոռուպցիայի զոհերի հետ և իրավական աջակցություն ու տեղեկատվություն են տրամադրում իրավունքների և պաշտպանության վերաբերյալ: Այնուամենայնիվ, այս նախաձեռնության կայունությունը դեռ խնդիր է այնքան ժամանակ, քանի դեռ չի ստեղծվել տարբեր գործընկերներ ներառող մի մեխանիզմ, որը թույլ կտա իրականացնել այս նախաձեռնությունն առանց ԱՄՆ ՄՁԳ-ի օգնության:

Հարցվողների նշած հաջողություններից էր նաև նոտարական գրասենյակների բազմատիրոջ մոնիթորինգը, որի նպատակն էր բացահայտել Հայաստանում նոտարական ծառայությունների մատուցման հնարավոր բացերը, առաջադրել իմաստալից առաջարկներ, բարձրացնել հասարակության հետաքրքրությունը նոտարական ծառայությունների ու ընթացակարգերի վերաբերյալ և զարգացնել ՔՀԿ-ների ու ՀԿ-ների հակակոռուպցիոն կարողությունները կոռուպցիայի ռիսկերն ու այլ բացասական ազդեցությունները կրճատելու համար:

Հայաստանյան ՔՀԿ-ների և եվրոպական ու միջազգային ՀԿ-ների ու ցանցերի համագործակցության արդյունավետությունը մեծապես կախված է պետական ներգրավվածության մակարդակից: Այլ կերպ ասած՝ որքան լայն է պետական գերատեսչությունների ներգրավվածությունը քաղաքացիական հասարակության գործողություններում, այնքան ավելի մեծ է նրանց պատասխանատվության զգացումը և համագործակցությունն ավելի արդյունավետ է: Օրինակ, ԱՄՆ

ՄԶԳ-ի հովանավորությամբ գործող Շահերի պաշտպանության և աջակցության կենտրոնները հաճախ իրենց գործունեությունը շարունակվում են դատախազների կամ այլ պետական մարմինների միջոցով: Նման դեպքերում համագործակցությունը կոնկրետ շոշափելի արդյունքներ է տալիս: Սակայն, որոշ դեպքերում քաղաքացիական հասարակության նախաձեռնությունների շրջանակներում իրականացվող գործողությունները և/կամ արդյունքները դարձել են չափազանց քաղաքականացված, իսկ քաղաքական խուսանավումները հանգեցրել են մի իրավիճակի, երբ քաղաքականության կամ տվյալ դեպքի հետ կապված արդյունքները մնացել են թղթի վրա և վերածվել զեկույցների՝ առանց որևէ գործնական քաղաքական բարեփոխման իրականացման<sup>34</sup>: Ավելին՝ նման դեպքերը հաճախ ավարտվում են՝ համագործակցության բուն էությունը շահարկելով: Արդյունքում անհրաժեշտություն է առաջանում գտնել պետական մարմինների հետ համագործակցության մի ձևաչափ, որը համապատասխանեցված կլինի յուրաքանչյուր կոնկրետ դեպքին, անգամ այն դեպքերում, երբ հակակոռուպցիոն միջոցառումներն ուղղված են որևէ բնագավառում համակարգային կոռուպցիայի վերացմանը:

**Առաջարկություններ քաղաքացիական հասարակության ներուժի բարելավման վերաբերյալ**

Այս խնդիրները լուծելու համար զարգացման գործընկերները, կառավարությունը, ԵՄ-ը և հենց քաղաքացիական հասարակությունը պետք է ներգրավեն ՔՀԿ-ներին կոռուպցիայի դեմ պայքարում: Փորձագիտական համայնքը ներկայացրել է չորս կարևոր առաջարկություններ, որոնք համապատասխանում են կառավարության ռազմավարությանը և առնվազն ընդունված են քաղաքականության մակարդակում՝

*բարձրացնել հանրային իրազեկությունը կոռուպցիայի, դրա պատճառների, կոռուպցիոն վրանգի ու սպառնալիքների բնույթի մասին՝*

- քաղաքացիական հասարակությանը պարբերաբար տեղեկացնելով կառավարության հակակոռուպցիոն քաղաքականությունների իրականացման առաջընթացի վերաբերյալ.
- իրականացնելով կոռուպցիայի պատճառների, հետևանքների ու տարածվածության և կառավարության հակակոռուպցիոն նախաձեռնությունների մասին քարոզարշավներ և հավաքագրելով ընտրողների կարծիքները.
- մշակելով և տարածելով հանրային ծառայությունների մասին տեղեկատվություն և թարմացնելով պետական ու տեղական կառավարման մարմինների ինտերնետային կայքերը նոր հակակոռուպցիոն բնույթի տեղեկություններով.

*ստեղծել որոշումների կայացման գործընթացում քաղաքացիական հասարակության մասնակցության պարտադիր մեխանիզմներ՝*

- բարելավելով որոշումներ կայացնող մարմինների խորհուրդներում ու հանձնաժողովներում քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչների ներգրավվածության մեխանիզմներն ու կանոնակարգերը և պետական մարմիններում հաստատելով մասնակցային ընթացակարգեր.
- հետևողականորեն հաշվի առնելով և քննարկելով ՀԿ-ների կողմից իրականացված ուսումնասիրությունների արդյունքները, դրանց եզրակացությունները, փաստարկներն ու հասարակական կարծիքի հարցումները օրենսդրական նախագծերի մշակման ժամանակ.
- ՔՀԿ-ներին ներգրավելով օրենսդրության մշակման և որոշումների կայացման գործընթացներում և ապահովելով տարբեր սոցիալական կամ մասնագիտական շահագրգիռ խմբերի (հաշմանդամներ, ծերեր, ուսուցիչներ) մասնակցությունը.

<sup>34</sup> Այս եզրակացությունը հիմնված է Շահերի պաշտպանության և աջակցության կենտրոնների պաշտոնական կայքէջում հրապարակված հաջողված դեպքերի համեմատական վերլուծության վրա՝ [http://aac.am/index.php?mod=pages&act=show&menu\\_id=118](http://aac.am/index.php?mod=pages&act=show&menu_id=118), as well as based on the opinions provided by experts interviewed for this study.

*հրապարակել հակակոռուպցիոն մարմինների գործունեությունը և բարձրացնել այս մարմինների մատչելիությունը ընդորոշների համար՝*

- կազմակերպելով տեղեկատվական քարոզարշավներ, ստեղծելով և թողարկելով հեռուստատեսային և ռադիո հաղորդումներ, մամուլում տպագրելով հոդվածներ, ձևավորելով պաշտոնական կայքեր, կազմակերպելով հանրային քննարկումներ, լսումներ և գիտաժողովներ և տպագրելով ձեռնարկներ.
- մարզպետարաններում ստեղծելով հանրային ընդունարաններ հակակոռուպցիոն հարցերով դիմելու համար և անանուն «թեժ գծեր» բոլոր հակակոռուպցիոն մարմիններում, որպեսզի մարդիկ զեկուցեն կոռուպցիայի դեպքերը, ինչպես նաև տրամադրելով անվճար խորհրդատվություն այլ էլեկտրոնային միջոցներով և խրախուսելով լրատվամիջոցների կողմից կոռուպցիայի դեպքերի մեկնաբանումը.

*խթանել երկխոսությունը և համագործակցությունը կառավարության, տեղական ինքնակառավարման մարմինների և քաղաքացիական հասարակության ինստիտուտների միջև՝*

- ընդունելով «Տեղեկատվության ազատության մասին» ՀՀ օրենքով պահանջվող կանոնակարգերը, սահմանելով ընդհանուր գործառնական ընթացակարգեր՝ անհատներին տեղեկություններ տրամադրելու վերաբերյալ, հավաքելով, դասակարգելով և պահպանելով տեղեկությունները և կիրառելով տարբեր մեխանիզմներ տեղեկությունների բացահայտման և հրապարակման համար.
- պետական և տեղական կառավարման մարմինների համակարգերում ներդնելով էլեկտրոնային կառավարման արդյունավետ համակարգեր հանրությանը ծառայելու համար.
- մշակելով հասարակության հետ կապերի հաստատման վարչական ընթացակարգեր.
- ներդնելով «հաճախորդների բավարարվածության գնահատման քարտերի» փորձը, որտեղ նշված են պետական ծառայությունների մատուցման չափանիշները, որոնք տրամադրվում են անհատներին պետական և տեղական կառավարման մարմինների կողմից.
- բարելավելով անհատների խնդրագրերին ու դիմումներին ժամանակին ու լիովին պատասխանելու ընթացակարգը, ավելի արագ ընթացք տալով և քննարկելով խնդրագրերը, նվազեցնելով կրկնակի դիմումների ու բողոքների քանակը և առցանց պատասխանելով պաշտոնական կայքերի միջոցով ուղարկված նամակներին.

*զարգացման գործընկերները և քաղաքացիական հասարակությունը պետք է խրախուսեն Հայաստանի կառավարությանը հզորացնելու և ձևավորելու այն կառույցների կարողությունները, որոնք տեղեկություններ են տրամադրում և ապահովում դրանց մատչելիությունը՝*

- պետական և տեղական կառավարման մարմիններում, տեղեկատվական կենտրոններում և հանրային ընդունելության կետերում հաստատելով հասարակության հետ կապերի բաժիններ, նրանց համար ապահովելով համապատասխան նյութեր և կադրեր, հրատարակելով տեղեկատվական գրանցամատյան և նշանակելով տեղեկատվության ազատության համար պատասխանատու պաշտոնյաներ.
- զարգացնելով ներքին և արտաքին հաղորդակցման ռազմավարություններ, կազմակերպելով այս բաժինների աշխատակազմի մասնագիտական կատարելագործման դասընթացներ, ներդնելով տեղեկատվության էլեկտրոնային համակարգեր, ընդհանրապես թարմացնելով պաշտոնական կայքերը և դրանք համադրելով էլեկտրոնային կառավարման համակարգերի հետ.

*բարելավել տեղեկատվության ազատության իրավունքն իրականացնելու մեխանիզմներ՝*

- ձևավորելով տեղեկատվության ազատության պաշտպանի ինստիտուտը.
- ներդնելով պատժամիջոցների համակարգ տեղեկատվության ազատության սկզբունքները ոտնահարած պաշտոնյաների համար.
- զարգացնելով գործառնական ընթացակարգեր ու ուղեցույցներ տեղեկատվության տիրապետման և տեղեկատվության վերաբերյալ հայտերին ժամանակին և պատշաճ կերպով պատասխանելու համար.
- ներդնելով վերահսկման մեխանիզմ՝ համապատասխան արձագանք ապահովելով կոռուպցիոն ռիսկերի/դեպքերի վերաբերյալ լրատվական հրապարակումներին.

*իրականացնել պետական ծառայությունների հակակոռուպցիոն մասնակցային վերահսկողություն՝*

- հստակորեն սահմանելով քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների կողմից անցկացվող վերահսկողության մանդատն ու շրջանակը.
- բարձրացնելով հանրային իրազեկությունը վերահսկողության շրջանակի վերաբերյալ և ապահովելով նման վերահսկողության թափանցիկությունը.
- անընդհատ զարգացնելով քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունները և կատարելագործելով աշխատակազմի կարողությունները վերահսկողության մեթոդաբանության և գործիքների վերաբերյալ՝ իրականացնելով տեղեկատվության և փորձի փոխանակում և աջակցելով հակակոռուպցիոն ցանցերին.
- վերլուծելով մասնակցային մոնիտորինգի արդյունքները և այս վերլուծության հիման վրա մշակելով համակարգային փոփոխությունների վերաբերյալ առաջարկներ և դրանց իրականացման համար անհրաժեշտ մեխանիզմներ.

*բարձրացնել քաղաքացիական հասարակության հաստատությունների հակակոռուպցիոն կարողությունների մակարդակը՝*

- տրամադրելով դրամաշնորհներ և պետական ֆինանսավորում հակակոռուպցիոն վերահսկողություն և կոռուպցիայի տարածվածության, հանրային ընկալումների և փորձի մասին ուսումնասիրություններ կատարելու համար.
- ՀԿ-ներին ավելի ակտիվորեն ներգրավելով շահերի պաշտպանության և հանրային վերահսկողության մեջ.
- կազմակերպելով մասնագիտական զարգացման ծրագրեր և դասընթացներ քաղաքացիական հասարակության վերահսկողական խմբերի և սեմինարների՝ լրագրող-հետազոտողների համար:

ԱԿԳ-ի շրջանակներում հակակոռուպցիոն քաղաքականությունները հզորացնելու համար ՔՀԿ-ները պետք է՝

*նպաստեն լավագույն փորձի, մոդելների և հաջողված ծրագրերի ներդրմանը, որոնք իրականացվել են ԵՄ երկրներում, մասնավորապես ԵՄ նորանդամ պետություններում՝*

- ստեղծելով և աջակցելով ցանցերին ու պլատֆորմներին, որոնք խթանում են Արևելյան գործընկերության երկրներում և ԵՄ նորանդամ պետություններում հակակոռուպցիոն ակտիվ գործունեություն ծավալող ՔՀԿ-ների, այդ թվում՝ վերլուծական կենտրոնների, դիտորդական կազմակերպությունների և համալսարանների համագործակցությունը.
- մշակելով բազմակողմ շրջանակներ՝ ազգային և համայնքային մակարդակներում պետական ծառայություն մատուցողների գործունեության թափանցիկությունը, հաշվետվողականությունը և ամբողջականությունը համատեղ ուժերով վերահսկելու համար, որը թույլ կտա գնահատել կառավարության հակակոռուպցիոն քաղաքականություններն ու նախաձեռնությունները.
- մշակելով և իրականացնելով հանրային իրազեկման միջտարածաշրջանային քարոզարշավներ՝ ներգրավելով Արևելյան գործընկերության երկրներին և ԵՄ նորանդամ պետություններին, որոնք մի քայլ առաջ են կոռուպցիայի դեմ պայքարում.
- ապահովելով քաղաքացիական հասարակության և մասնավոր հատվածի ներգրավվածությունը կառավարման և պետական վարչարարության բարելավմանն ուղղված բազմազան միջոցառումներում, որոնք հովանավորվում են ԵՀԳԳ բոլոր գործիքների, այդ թվում՝ ուղղակի բյուջետային աջակցության, ԹՎինինգի և Թայեքսի գործիքների կողմից:

# 4 Մոլդովա

## 4.1 Ընդհանուր նկարագիր

Կոռուպցիան Մոլդովայի ամենամեծ խնդիրներից է և մեծապես ազդել է երկրի զարգացման վրա՝ հսկայական բացասական ճնշում գործադրելով աճի ու աղքատության կրճատման վրա: Կոռուպցիան ներխուժել է Մոլդովայի բոլոր հաստատություններ՝ վատթարացնելով բազմաթիվ այլ խնդիրներ ևս:

Մոլդովայում կոռուպցիայի աճի երեք հիմնական գործոններ են մատնանշվում՝ քաղաքական կամքի բացակայությունը, տեղական մտածելակերպը և այս խնդրի շուրջ քաղաքացիական հասարակության եռանդի ու համագործակցության բացակայությունը:

Սկսենք նրանից, որ կոռուպցիայի դեմ պայքարն իրական առաջնահերթություն չի եղել կառավարության համար: Շեշտադրումը «թղթային» և ոչ թե իրական բարեփոխման ջանքերի վրա հանգեցրել է իրավական և ինստիտուցիոնալ հակակոռուպցիոն այնպիսի համակարգի ստեղծմանը, որը չունի գործող մեխանիզմներ կոռուպցիայի դեմ արդյունավետորեն պայքարելու համար:

Մոլդովայի նոր կառավարությունը, որը իշխանության գլուխ բարձրացավ 2010թ. հունվարի 14-ին, իր գործողությունների ծրագրում պարտավորվում է միջոցներ ձեռնարկել կոռուպցիայի խնդիրը լուծելու համար: Կոռուպցիայի դեմ արդյունավետորեն պայքարելու համար կառավարությունն իր առջև դրել է միջնաժամկետ ու երկարաժամկետ հիմնական նպատակներ՝ օրենքի հարկադիր կատարման և դատաիրավական համակարգի բարեփոխում, 2011-2015թթ. նոր հակակոռուպցիոն ռազմավարության հաստատում և իրականացում, էլեկտրոնային կառավարման ծրագրերի իրագործում և քաղաքացիական հասարակության հետ համագործակցության ամրապնդում: Այնուհանդերձ, այս պարտավորությունների իրականացման արդյունքները դեռևս աջևում են:

Քանի որ կոռուպցիան խորապես ներթափանցել է պետական հաստատություններ, դժվար է միայն ներքին գործոններին անդրադառնալով կրճատել կոռուպցիան Մոլդովայում: Բարեփոխման արտաքին խթանումը շատ կարևոր է ինստիտուցիոնալ կարողություններ ստեղծելու և քաղաքական վերնախավի կոռուպցիայի դեմ պայքարում ներգրավվածությունն ապահովելու համար: Տարիներ շարունակ Մոլդովայի կառավարության և քաղաքացիական հասարակության հակակոռուպցիոն ջանքերին սատար են կանգնել մի քանի երկկողմ զարգացման գործընկերներ, ինչպիսիք են Եվրոպական միությունը, Շվեդիան, Միացյալ Թագավորությունը և Միացյալ Նահանգները, միջազգային կազմակերպություններ՝ Եվրոպայի խորհուրդը, ՄԱԿ-ը և Համաշխարհային բանկը և հիմնադրամներ՝ Սորոսի հիմնադրամը և Եվրասիա/Արևելյան Եվրոպա հիմնադրամը:

Այս նախաձեռնությունների իրականացման արդյունքները մինչ այժմ տպավորիչ չեն եղել: Զարգացման գործընկերները գերազնահատել են հակակոռուպցիոն բարեփոխումներ իրականացնելու քաղաքական կամքը կամ թերագնահատել կառավարական բյուրոկրատիայի և քաղաքական դասի դիմադրությունը այս բարեփոխումների նկատմամբ:

Քաղաքացիական հասարակությունը բավարար չափով չի պահանջել բարեփոխումներ, ինչը երևում է հակակոռուպցիոն գործողություններում դրա սահմանափակ ներգրավվածությունից, կարողությունից և համագործակցությունից: Միջազգային զարգացման գործընկերների ֆինանսավորման միայն մի փոքր մասնաբաժինն է ուղղված եղել քաղաքացիական հասարակությանը, իսկ վերջին երկու տարիներին այս ֆինանսավորումն աստիճանաբար նվազել է: Այդուհանդերձ, Մոլդովայի հակակոռուպցիոն աշխատանքներում ներգրավված ՔՀԿ-ները՝ Մոլդովայի Թրանսպարենսի ինթերնեշնլը, Կոռուպցիայի վերլուծության և կանխարգելման կենտրոնը և Հակակոռուպցիոն դաշինքը, աստիճանաբար զարգանում են: Սակայն հակակոռուպցիոն գործունեության ֆինանսավորման սակավությունը մրցակցություն է առաջացնում և խոչընդոտում նրանց համագործակցությունը:



Լրատվամիջոցներն ակտիվ դեր են խաղում՝ հանրության համար բացահայտելով կոռուպցիայի դեպքերը և լուսաբանելով դրանք: Դիտվում է կոռուպցիայի վերաբերյալ հետաքննական հոդվածների որակի բարելավման ու քանակի ավելացման դրական միտում: Սակայն լրատվամիջոցների մեծ մասը կոռուպցիոն դեպքերին չի հետևում սկզբից մինչև վերջ, այսինքն՝ հետաքննությունից մինչև դատական կարգով հետապնդում և դատական լուծմանը՝ այդպիսով մեծապես սահմանափակելով դրանց ազդեցությունը հասարակական կարծիքի վրա:

## 4.2 Կառավարության հակակոռուպցիոն քաղաքականությունները

Հարցվողների մեծ մասը կարծում է, որ կոռուպցիայի դեմ պայքարն իրական առաջնահերթություն չէ կառավարության համար: Շատ քիչ իրական առաջընթաց է գրանցվել կառավարության հակակոռուպցիոն նախաձեռնությունների իրականացման մեջ: Թեև պետական պաշտոնյաները 2002թվականից ի վեր խոսում են կոռուպցիայի դեմ պայքարի կարևորության մասին, սակայն ակնհայտորեն պատշաճ քաղաքական կամք չի դրսևորվել ջանքերի շարունակականությունն ապահովելու համար: Մոլդովական կառավարությունը, որը նշանակվել էր 2009թ. սեպտեմբեր 25-ին, այլ կարճաժամկետ առաջնահերթություններ ուներ, որոնք ավելի շատ միտված էին բարելավելու Մոլդովայի դրական հեղինակությունն արտասահմանում, քան նախաձեռնելու երկարաժամկետ ռազմավարություններ, այդ թվում՝ հակակոռուպցիոն ջանքեր: Մոլդովայի վերջին կառավարությունն իր գործողությունների ծրագրում պարտավորվել է միջոցներ ձեռնարկել կոռուպցիայի խնդիրը լուծելու համար: Իսկ թե կառավարությունը որքան ջանք կներդնի հաջողության հասնելու համար, ժամանակը ցույց կտա:

Չնայած Մոլդովան արտաքին մեծ աջակցություն է ստացել զարգացնելու իր իրավական և ինստիտուցիոնալ կարողությունները կոռուպցիայի դեմ պայքարելու համար, այս նախաձեռնությունների իրականացման արդյունքները մինչ այսօր տպավորիչ չեն եղել: Շեշտադրումը «թղթային» և ոչ թե իրական բարեփոխման ջանքերի վրա հանգեցրել է իրավական և ինստիտուցիոնալ հակակոռուպցիոն այնպիսի համակարգի ստեղծմանը, որը չունի գործող մեխանիզմներ կոռուպցիայի դեմ արդյունավետորեն պայքարելու համար: Կոռուպցիային առնչվող խնդիրների լուծման հարցում կառավարության դանդաղ առաջընթացը պայմանավորված է քաղաքական կամքի անբավարարությամբ, որն արտահայտվում է օրենսդրության մեջ առկա բացթողումներով, ինչպես նաև ազգային հակակոռուպցիոն գերատեսչության, իրավակիրառ մարմինների և դատական համակարգերի գործունեության ցածր որակով:

### 4.2.1 Օրենսդրական և ինստիտուցիոնալ հակակոռուպցիոն շրջանակների ձևավորում

2004թ. դեկտեմբերի 16-ին խորհրդարանի №421-XV որոշմամբ ընդունվեց **Կոռուպցիայի կանխարգելման ու հաղթահարման ազգային ռազմավարությունը**: Ռազմավարության նպատակն է պայքարել կոռուպցիայի դեմ՝ արդյունավետ կերպով կիրառելով քրեական իրավական նորմեր և վերացնելով կոռուպցիայի ստեղծման նախադրյալները հանրային կառավարման և իրավակիրառ համակարգերում: Ռազմավարությունն իրականացվում է տարեկան գործողությունների ծրագրերի հիման վրա, որոնք կառավարությունը խմբագրում է միջազգային կազմակերպությունների և փորձագետների առաջարկությունների հիման վրա:

Կոռուպցիայի կանխարգելման ու հաղթահարման ազգային ռազմավարության իրագործումը վերահսկվում է **մոնիտորինգային խմբի** կողմից, որը միավորում է պետական կառույցների և քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչներին: Մոնիտորինգային խումբը հաստատել է ազգային հակակոռուպցիոն ռազմավարության մոնիտորինգի ու գնահատման մեթոդաբանություն և

Գործողությունների ծրագրի չափորոշիչներ: Սակայն, առաջնահերթ է համարվում ազգային հակակոռուպցիոն ռազմավարության իրականացման մեխանիզմի վերանայումը՝ երկրում իրականացվող բոլոր հակակոռուպցիոն գործողությունների միջև արդյունավետ համագործակցություն հաստատելու միջոցով:

Նոր **Ազգային հակակոռուպցիոն ռազմավարության** (2011-2015թթ.) նախագիծն արդեն ներկայացված է բոլոր շահագրգիռ կողմերին (այդ թվում՝ ԲՀԿ-ների) դիտողությունների և առաջարկների համար: 2011-2015թթ. Ռազմավարության նպատակն է նվազեցնել կոռուպցիան՝ սահմանելով մի քանի նոր նպատակներ, որոնք տեղ չէին գտել նախկին Ռազմավարության մեջ՝

- համապատասխան պատիժ կոռուպցիայի մեջ ներգրավված անձանց համար, այդ թվում նրանց, ովքեր անձեռնամխելիության կարգավիճակ ունեն.
- դատապարտված պետական ծառայողների ազատազրկում՝ զրկելով պետական ծառայության վերադառնալու իրավունքից.
- կոռուպցիայի միջոցով ձեռք բերված ունեցվածքի և փողի բռնագրավում.
- կոռուպցիայի վերաբերյալ հանրային իրազեկության քարոզարշավների ընդլայնում.
- կոռուպցիայի դեմ պայքարում ներգրավված կազմակերպությունների հանդեպ վստահության բարձրացում.

Օրենսդրական շրջանակների առումով մի շարք գործողություններ են իրականացվել: Վերջին տարիներին որոշ հին օրենքների մեջ փոփոխություններ են կատարվել, ինչպես նաև մշակվել ու ընդունվել են նոր օրենքներ՝ կոռուպցիայի դեմ պայքարի առկա գործիքները հզորացնելու և նորերը ներմուծելու համար: Մասնավորապես՝

- Կոռուպցիայի կանխարգելման ու հաղթահարման մասին օրենք, №90-XVI, ապրիլի 25, 2008.
- Տնտեսական հանցագործությունների և կոռուպցիայի դեմ պայքարի կենտրոնի մասին օրենք, №1104-XV, հունիսի 6, 2002.
- Պետական պաշտոնի և պետական ծառայողների կարգավիճակի մասին օրենք, №158-XVI հուլիսի 4, 2008.
- Պետական ծառայողների վարքագծի կանոնների մասին օրենք, №25-XVI, փետրվարի 22, 2008.
- Պետական անձանց, դատավորների, դատախազների, պետական ծառայողների և կառավարման բարձր պաշտոններ զբաղեցնող որոշ անձանց եկամուտների և ակտիվների հայտարարագրման ու վերահսկման մասին օրենք, №1264-XV, հուլիսի 19, 2002.
- Շահերի բախման մասին օրենք, №16-XVI, փետրվարի 15, 2008.
- Վկաների և քրեական ընթացակարգերի այլ մասնակիցների պաշտպանության մասին օրենք, №105-XVI, հունիսի 16, 2008.
- Որոշումների կայացման թափանցիկության մասին օրենք, №239-XVI, նոյեմբերի 13, 2008:

Այդուհանդերձ, այս հակակոռուպցիոն օրենքները չեն ներառում մի շարք միջազգային չափանիշներ և չեն ապահովում իրականացման մեխանիզմներ: Ներկայումս օրենսդրության մեջ կոռուպցիայի վերաբերյալ մի քանի կարևոր կետեր տուժում են իրենց իսկ թերությունների պատճառով՝ իրականացման ժամանակ բախվելով անխուսափելի դժվարությունների հետ: Մոլորվայի պետական պաշտոնյաների անհաջողությունը առկա օրենսդրության մեջ փոփոխություններ կատարելու և համաբառասխան ֆինանսավորում հատկացնելու հարցում խոչընդոտում է նաև հակակոռուպցիոն օրենսդրության իրականացմանը:

Օրինակ, *Կոռուպցիայի կանխարգելման ու հաղթահարման մասին օրենքը* պատշաճ կերպով չի արտացոլում պետական պաշտոնյաների կոռուպցիոն գործողությունների պատճառով պատասխանատվության ենթարկվելու սկզբունքը և ճիշտ չի ներկայացնում «կոռուպցիոն վարքագծի փաստերը»: Ավելին, այն ներկայացնում է կոռուպցիոն գործողությունների սխալ դասակարգում և սխալ սահմանում է տալիս ապօրինի եկամուտների օրինականացման վերաբերյալ կանոններին:

Շահերի բախման մասին օրենքը ազգականների կատեգորիաների բավականին սահմանափակ ցանկ է ներկայացնում և չի ներառում պետական կառույցների պարտականություններն ու պատասխանատվությունները շահերի բախման դեմ պայքարի համար: Կառավարությանը նաև չի հաջողվել ստեղծել էթիկայի հանձնաժողով՝ մի մարմին, որի նպատակն է վերահսկել այս օրենքի իրականացումը:

Պետական ծառայողների վարքագծի կանոնների մասին օրենքը չի ներառում օրենսգրքի խախտումների վերաբերյալ պարտադիր զեկուցման, իսկ չզեկուցման դեպքում պատժամիջոցների կիրառման մասին դրույթներ, ինչպես նաև չի արդենադառնում օրենսգրքին ոչ համապատասխան գործունեության համար վերադասներին պատասխանատվության ենթարկվելու խնդրին: Ավելին՝ նվերների վերաբերյալ կետը պայմաններ է նախապատրաստում մանր կոռուպցիայի օրինականացման համար:

Եկամուտների և ակտիվների հայտարարագրման ու վերահսկման մասին բարեփոխված օրենքում առկա են ակտիվների մոնիտորինգի մեխանիզմի թերություններ, որոնք հնարավորություն չեն տալիս հայտարարագրերի հաստատման գործընթացում պաշտոնանկ անել կամ պատժել որևէ պետական ծառայողի:

Վկաների պաշտպանության մասին օրենքի իրականացման համար անհրաժեշտ միջոցների բացակայության պատճառով հակակոռուպցիոն գործերով վկայություն տված անձինք խոցելի են դառնում: Իսկ այս ցանկը շարունակվում է:

Ինչ վերաբերում է իրավական շրջանակին ընդհանրապես, հաջողություններ են գրանցվել՝ կապված համակարգչային ծրագրերի կիրառմամբ մեթոդաբանության ներդրման հետ, որի նպատակն է իրավական ակտերը զերծ պահել կոռուպցիոն ռիսկերից: Օրենսդրական և նորմատիվ ակտերի երկիմաստ լեզվական ձևակերպումները՝ զուգորդված իրավական դրույթների հակասությունների հետ, այն գործոններն են, որոնք իրականում հեշտացնում են կոռուպցիան պետական կառույցներում: Մոլորված ստեղծել է օրենսդրության ու կանոնակարգերի նախագծերի հակակոռուպցիոն տեսանկյունից վերանայումների մի եզակի մոդել: Բոլոր իրավական ակտերի հակակոռուպցիոն բնույթը պարտադիր է և իրականացվում է Տնտեսական հանցագործությունների և կոռուպցիայի դեմ պայքարի կենտրոնի կողմից, դրանց մշակման գործընթացի տարբեր փուլերում:

Ֆինանսավորման առկայության դեպքում Կոռուպցիայի վերլուծության ու կանխարգելման կենտրոնը, որն անկախ ՔՀԿ է, նույնպես մասնակցում է նման վերանայումներին:

Ինչ վերաբերում է ինստիտուցիոնալ շրջանակին, Մոլորված կառավարությունը, մասամբ ի պատասխան հակակոռուպցիոն կառույցներ ձևավորելուն ուղղված միջազգային ճնշմանը, 2002թ. ստեղծեց Տնտեսական հանցագործությունների և կոռուպցիայի դեմ պայքարի կենտրոնը (ՏՀԿՊԿ): Կենտրոնը միավորում էր Ներքին գործերի նախարարության, Ֆինանսների նախարարության և Ֆինանսական գվարդիայի (նախկինում պետական հարկային ծառայության ենթակայության տակ գտնվող կառույց) որոշ բաժիններ: Վերջինս իրավակիրառ հատուկ մարմին է, որի լիազորությունն է կոռուպցիայի, փողերի լվացման և ֆինանսական ու հարկային հանցագործությունների բացահայտումը, հետաքննությունը և կանխարգելումը: Վերջին տարիներին շատ ներդրումներ են կատարվել Տնտեսական հանցագործությունների և կոռուպցիայի դեմ պայքարի կենտրոնի ինստիտուցիոնալ կարողությունների զարգացման մեջ:

Հաշվի առնելով Տնտեսական հանցագործությունների և կոռուպցիայի դեմ պայքարի կենտրոնի կենտրոնացված իշխանությունը՝ անհրաժեշտ էր մշակել պատշաճ ստուգումների ու հակակշիռների մեխանիզմ, ներառյալ թափանցիկության ու վերահսկողության մեխանիզմները: Այնուամենայնիվ, կենտրոնի հանրային և մասնավոր վերահսկողության ապահովումը խնդրահարույց էր: Չնայած կառավարության լուրջ դիմադրությանը՝ զարգացման գործընկերների ճնշման արդյունքում ստեղծվեց Քաղաքացիական մոնիտորինգի խորհուրդ: Ի սկզբանե Քաղաքացիական մոնիտորինգի խորհրդի անկախությունը վտանգված էր գործադիր ճյուղի կողմից, քանի որ այն ստեղծվել էր գործադիրի

հրամանով և կարող էր լուծարվել մեկ այլ նմանատիպ հրամանով: Արդարադատության նախարարությունը, որն ինքնին գործադիր ճյուղի մաս է, լիազորված էր նշանակելու խորհուրդի անդամներին, որն անմիջապես ստիպում է բարձրացնել խորհրդի անկախության հարցը<sup>35</sup>: Ի վերջո կառավարությանը չհաջողվեց միջոցներ տրամադրել ու վերահսկողական իշխանությամբ օժտել խորհրդին, ինչպես սկզբում էր նախատեսված: Կարճ ասած՝ Քաղաքացիական մոնիտորինգի խորհուրդը չի իրացրել իր ողջ ներուժը: Դե յուրե գործելով Տնտեսական հանցագործությունների և կոռուպցիայի դեմ պայքարի կենտրոնի կառուցում՝ այն դե ֆակտո չի գործում. դրա վերջին հանդիպումը տեղի է ունեցել 2010թ. հունվարին:

Թեև Տնտեսական հանցագործությունների և կոռուպցիայի դեմ պայքարի կենտրոնն անվանապես անկախ է, այդուհանդերձ այն արդյունավետորեն պաշտպանված չէ քաղաքական միջամտությունից: Կենտրոնի խորհրդում նշանակումները հիմնականում հիմնված էին քաղաքական նկատառումների վրա, իսկ նշանակված անհատները երբեմն նույնիսկ բացահայտորեն հարում էին այս կամ այն կուսակցությանը<sup>36</sup>: Ավելին՝ Տնտեսական հանցագործությունների և կոռուպցիայի դեմ պայքարի կենտրոնի արհեստավարժ ու ազնիվ աշխատառճն ինքնին հարցական էր: Կենտրոնի մեկուսացած բնույթի և թափանցիկության պակասի պատճառով այն աստիճանաբար վերածվեց մի գերատեսչության, որն ավելի շատ հայտնի էր իր կոռուպցիայով, քան կոռուպցիային հակազդելու իր գործունեությամբ<sup>37</sup>: Օրինակ՝ 2009թ. հարցման մասնակից զգալի թվով ընկերություններ հաղորդեցին, որ կարողացել են շրջանցել գործարար գործունեության համար սահմանված պատժամիջոցները Տնտեսական հանցագործությունների և կոռուպցիայի դեմ պայքարի կենտրոնին առաջարկված «ոչ պաշտոնական վճարումների» միջոցով<sup>38</sup>:

2003 թ. գլխավոր դատախազության ենթակայության տակ ստեղծվեց հակակոռուպցիոն բաժին: Դրա խնդիրն է պայքարել կոռուպցիայի դեմ բարձրագույն պետական հաստատություններում, դատական համակարգում, ոստիկանության և վերահսկողության մարմիններում, ինչպիսին է Հանրային ֆինանսական վերահսկիչը: Վերջերս, զարգացման գործընկերները ներդրում են կատարել կոռուպցիոն հանցագործություններով զբաղվող դատախազների կարողությունների հզորացման մեջ, որպեսզի վերջիններս կարողանան հետաքննել և վերահսկել կոռուպցիայի հետ կապված հանցագործությունները: Ըստ դատախազության հակակոռուպցիոն բաժնի 2010 թ. տարեկան հաշվետվության՝ պրոֆեսիոնալիզմի բացակայությունը, օրենսդրության մասին ոչ լիարժեք գիտելիքները և դատախազների կողմից դատական գործերի վերանայումների հետաձգումը հիմնական խնդիրներից են:

2010 թ. այս բաժինը դատարան է ներկայացրել 103 քրեական գործ՝ ի տարբերություն 2009թ. գրանցված 140-ի<sup>39</sup>: Ըստ կառավարության գործունեության ծրագրի՝ դատախազության բարեփոխումը թույլ կտա հստակորեն սահմանել դատախազության լիազորություններն ու դերը, այն ապառազմականացնել ու դատախազներին շնորհել հաշտարար դատավորների կարգավիճակ: Այս նոր բարեփոխումների պայմաններում հակակոռուպցիոն բաժնի ապագան դեռ պարզ չէ:

<sup>35</sup> ՀՀԿ Շեմային ծրագրի մասնակից երկրներում կոռուպցիայի դեմ պայքարում քաղված դասերը. ԱՄՆ ՄԶԳ-ի փորձը, 2009թ. <http://www.msi-inc.com/documents/TCPReport12-14-09final.pdf>

<sup>36</sup> Օրինակականության համաշխարհային զեկույց, 2008. <http://report.globalintegrity.org/reportPDFS/2008/Moldova.pdf>

<sup>37</sup> ՀՀԿ Շեմային ծրագրի մասնակից երկրներում կոռուպցիայի դեմ պայքարում քաղված դասերը. ԱՄՆ ՄԶԳ-ի փորձը, <http://www.msi-inc.com/documents/TCPReport12-14-09final.pdf>

<sup>38</sup> Տնային տնտեսությունների ներկայացուցիչների և գործարարների ընկույումներն ու փորձը կոռուպցիայի վերաբերյալ Մոլդովայի Հանրապետությունում, ԹԻ Մոլդովա, հունվար 2009 [http://www.transparency.md/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=13](http://www.transparency.md/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=13)

<sup>39</sup> Դատախազության հակակոռուպցիոն միավորի հաշվետվությունը, 11-ը հունվարի, 2011 The Report of the Prosecutor's Office Anti-corruption Unit, January 11, 2011 <http://unimedia.md/?mod=news&id=28352>

## 4.2.2 Հակակոռուպցիոն այլ բարեփոխումներ

**Իրավապահ և դատական մարմինների բարեփոխումը** պարտադիր է, եթե իսկապես մտադրություն կա առաջընթաց ունենալ հակակոռուպցիոն բարեփոխումներում: Ըստ կառավարության ռազմավարության՝ Տնտեսական հանցագործությունների և կոռուպցիայի դեմ պայքարի կենտրոնի գործունեությունը կվերանայվի ներքին գործերի նախարարության, դատախազության և դատական համակարգի բարեփոխումների հետ միասին: Մոլդովայի քաղաքական առաջնորդները հրապարակավ հայտարարել են, որ Տնտեսական հանցագործությունների և կոռուպցիայի դեմ պայքարի կենտրոնի գործունեությունը ենթարկվելու է բարեփոխումների, որոնք թույլ կտան տարանջատել այս հաստատության հակակոռուպցիոն գործունեությունն ու առևտրային հանցագործությունների հետաքննությունը:

**Էլեկտրոնային կառավարման** ներդրումը պետական հատվածի բոլոր գերատեսչություններում կառավարության հակակոռուպցիոն առաջնահերթություններից է: Նախատեսվում է բարձրացնել արդյունավետությունը, թափանցիկությունը և տեղեկատվության հանրային մատչելիությունը՝ միաժամանակ նվազեցնելով կոռուպցիայի հնարավորությունները: Էլեկտրոնային կառավարման կարևոր նպատակներից է կրճատել վարչական խոչընդոտները կառավարության հետ հարաբերվող անհատների ու ընկերությունների համար՝ այդպիսով իրականացնելով «մեկ պատուհանի, մեկ կանգառի» (one-stop shops) սկզբունքը բիզնեսի արտոնման ու գրանցման, մաքսային հայտարարագրերի, շինարարական թույլտվությունների, հարկային ծառայությունների և այլնի համար:

2010թ. հունվարի 19-ին ստեղծվեց **Մասնակցության ազգային խորհուրդ**՝ 30 ԲՀ-ների ակտիվ ներկայացուցիչներից բաղկացած մի խորհրդատվական մարմին: Սա կառավարության կողմից ևս մի քայլ է՝ ուղղված թափանցիկության մակարդակի բարձրացմանն ու աջակցությանը՝ կոռուպցիայի դեմ պայքարին: Խորհրդի նպատակն է հիմնել ու զարգացնել ռազմավարական գործընկերություն պետական գերատեսչությունների, քաղաքացիական հասարակության ու մասնավոր հատվածի միջև Մոլդովայում մասնակցային ժողովրդավարությունը հզորացնելու նպատակով: Դրան հասնելու միջոցներից են հեշտացված հաղորդակցությունը և շահագրգիռ կողմերի մասնակցությունը երկրի ռազմավարական գերակայությունների սահմանման ու զարգացման գործընթացներին: Խորհուրդը տրամադրում է համապատասխան շրջանակ և ինստիտուցիոնալ կարողություն՝ ապահովելու շահագրգիռ կողմերի ներգրավվածությունը որոշումների կայացման գործընթացում: Այն կարևորում է երկու հիմնական չափորոշիչներ՝ քաղաքացիական հասարակության մասնակցությունը կառավարության կողմից ռազմավարությունների մշակման բոլոր փուլերում և ինստիտուցիոնալ այնպիսի շրջանակի ապահովումը, որը թույլ կտա խորհրդատվություն իրականացնել քաղաքացիական հասարակության կառավարության միջև կենտրոնական մակարդակում: Սակայն կառավարությունը դեռ պետք է մշակի ընդհանուր և հստակ մի մեխանիզմ քաղաքացիական հասարակությունից քաղաքական ներդրում ստանալու համար:

## 4.3 Միջազգային աջակցության գնահատում

Հաշվի առնելով կոռուպցիայի խորը ներթափանցումը պետական հաստատություններում՝ դժվար է ակնկալել, թե միայն ներքին համակարգային գործոններին անդրադառնալով կարելի է զգալիորեն նվազեցնել կոռուպցիան Մոլդովայում: Հետևաբար, զարգացման գործընկերների աջակցության արտաքին գործոնը կարևոր է ինստիտուցիոնալ կարողություններ ձևավորելու և քաղաքական վերնախավի կողմից հակակոռուպցիոն պայքարի հանձնառությունն ապահովելու համար: Միևնույն ժամանակ զարգացման գործընկերների նախաձեռնությունները հնարավորություններ են ստեղծում, որպեսզի քաղաքացիական հասարակությունը ևս արդյունավետորեն ներգրավվի կոռուպցիայի դեմ պայքարում:

### 4.3.1 Զարգացման գործընկերների գործունեության ընդհանուր նկարագիր

Տարիներ շարունակ Մոլդովայի կառավարության և քաղաքացիական հասարակության հակակոռուպցիոն ջանքերին սատար են կանգնել մի քանի երկկողմ զարգացման գործընկերներ, ինչպիսիք են Եվրոպական միությունը, Շվեդիան, Միացյալ Թագավորությունը և Միացյալ Նահանգները, միջազգային կազմակերպությունները՝ Եվրոպայի խորհուրդը, ՄԱԿ-ը և Համաշխարհային բանկը, հիմնադրամները՝ Սորոսի հիմնադրամը և Եվրասիա/Արևելյան Եվրոպա հիմնադրամը:

2005թ. հունվարին Եվրոպայի խորհրդի Կոռուպցիայի և կազմակերպված հանցագործության դեմ պայքարի ծրագիրը ձեռնարկեց մեկամյա տարածաշրջանային ծրագիր, որը կոչվում էր «Աջակցություն Մոլդովայի Հանրապետության ազգային հակակոռուպցիոն ռազմավարությանը»: Այս ծրագիրն առաջին միջազգային օգնությունն էր Մոլդովայի կառավարությանը, որի նպատակն էր խթանել Ազգային հակակոռուպցիոն ռազմավարության իրականացումը: 2006թ. հուլիսին ստորագրվեց համաձայնագիր «Մոլդովայի Հանրապետությունում կոռուպցիայի, փողերի լվացման և ահաբեկչության ֆինանսավորման դեմ պայքարի (ՄՈԼԻԿՈ)» ծրագիր սկսելու վերաբերյալ, որն առաջին նախաձեռնության շարունակությունն էր: Ծրագիրը ֆինանսավորվում էին Եվրոպայի խորհուրդը (ԵԽ), Եվրոպական հանձնաժողովը և Շվեդական միջազգային զարգացման համագործակցության գործակալությունը (ՄՁՀԳ), իսկ իրականացնում էր ԵԽ-ը: Տնտեսական հանցագործությունների և կոռուպցիայի դեմ պայքարի կենտրոնը հիմնական գործընկեր հաստատությունն էր Մոլդովայում, սակայն ծրագիրը համագործակցում էր նաև մի շարք այլ կազմակերպությունների, այդ թվում՝ ԲՀԿ-ների հետ: Այդ ծրագիրը, որն ուներ եռամյա ժամկետ (օգոստոսի 1, 2006 - հուլիսի 31, 2009) և 3,5 մլն եվրո բյուջե, հետապնդում էր երկու հիմնական նպատակ և ըստ այդմ ուներ երկու բաղադրիչ՝

- ապահովել Մոլդովայի Հակակոռուպցիոն ռազմավարության իրականացումը.
- ուժեղացնել փողերի լվացման/ահաբեկչության ֆինանսավորման դեմ պայքարի համակարգը Մոլդովայում:

Կոռուպցիայի դեմ պայքարի առումով, ՄՈԼԻԿՈ-ի նպատակն էր աջակցել Մոլդովայի Հակակոռուպցիոն ռազմավարության իրականացմանը, բարելավել հակակոռուպցիոն օրենսդրությունը, ամրապնդել իրավապահ մարմինների կարողություններն ու ներքին վերահսկողությունը խոցելի հաստատություններում, կանխարգելել կոռուպցիան քաղաքական գործընթացում, խթանել քաղաքացիական հասարակության ակտիվ դերը կոռուպցիայի դեմ պայքարում և ներգրավել տեղական կառավարությանը Հակակոռուպցիոն ռազմավարության իրականացման գործում:

ՄՈԼԻԿՈ-ի գնահատման վերաբերյալ հաշվետվության մեջ նշված էր, որ «հակակոռուպցիոն բաղադրիչն իր ամենամեծ ազդեցությունն ունեցել է կոռուպցիոն հնարավոր «սողանքներից» օրենսդրության պարտադիր ապահովագրման համար ստեղծված համապարփակ և մանրազնին մեթոդաբանության մշակման և կիրառման շնորհիվ... Տնտեսական հանցագործությունների և կոռուպցիայի դեմ պայքարի կենտրոնը հզորացրել է իր կանխարգելման բաժինը՝ ստեղծելով վերլուծական աշխատանքով զբաղվող ծառայություն: Տնտեսական հանցագործությունների և կոռուպցիայի դեմ պայքարի կենտրոնի կարողությունները զգալիորեն ամրապնդվել են կոռուպցիայի դեմ ապահովագրության և կոռուպցիոն ռիսկերի գնահատման մեթոդաբանության մշակման շնորհիվ»: Սակայն, Մոլդովայի վերլուծաբանները հակված են չհամաձայնվելու այն կետի հետ, որ քաղաքական կուսակցությունների վերաբերյալ նոր օրենքի ընդունումից և Ընտրական օրենսգրքի ուղղումներից հետո քաղաքական կուսակցությունների ֆինանսավորման համակարգում գրանցվել է զգալի առաջընթաց: Վերջին երեք ընտրական քարոզարշավներում կուսակցությունների ֆինանսավորման

վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ այս ոլորտի կարգավորիչ դաշտը քաղաքական կուսակցությունների համար շարունակում է մնալ երկիմաստ և խոցելի տարբեր շահարկումների համար<sup>40</sup>:

Ծրագրի շրջանակներում կազմակերպվել են նաև աշխատաժողովներ, իրականացնել ուսումնասիրություններ և տրամադրվել փորձագիտական խորհրդատվություն, թեև այս գործողությունների ազդեցությունը դժվար է անմիջապես նկատել: Գնահատողները նաև նշել են, որ «ծրագրի ձեռքբերումները պահպանելու և ծրագրի արդյունքների կայունությունը բարձրացնելու համար» պետք էր մտածել այս ծրագրի շարունակության մասին և դրան հաջորդող մեկ այլ ծրագիր մշակել:

Առայսօր հակակոռուպցիոն միջոցառումների խոշորագույն զարգացման գործընկերը Ամերիկայի Միացյալ Նահանգների կառավարությունն է: 2006 թ. ԱՄՆ-ի Հազարամյակի մարտահրավերներ կորպորացիան (<ՄԿ) իր գործունեությունն սկսեց Մոլդովայում՝ իրականացնելով Մոլդովայի շեմային ծրագիրը, որի նպատակն էր կոռուպցիայի կանխարգելումն ու հաղթահարումը: 24.7 մլն ԱՄՆ դոլար դրամաշնորհ տրամադրվեց Մոլդովային Երկրի շեմային ծրագրի իրականացումը խթանելու համար: 2007թ. հունվարի 15-ին Մոլդովայի կառավարությունը ԱՄՆ ՄԶԳ-ի հետ ստորագրեց «Ռեզոլուցիայի նպատակների դրամաշնորհ» համաձայնագիրը՝ ըստ որի Երկրի շեմային ծրագիրը պետք է իրականացվեր 2007թ մարտից 31-ից 2009 թ. մարտի 31-ը: Ծրագիրն հավակնոտ, բազմամակարդակ այդ նախաձեռնությունն իրականացնելու համար համապատասխան հարթակ տրամադրեց կոռուպցիայի դեմ պայքարելու և Մոլդովայի հանրային հատվածի թափանցիկությունը բարձրացնելու համար: Առաջին երկու տարվա ընթացքում ծրագրի գերնպատակն էր կրճատել կոռուպցիայի մակարդակը դատական իշխանության, առողջապահության, հարկային վարչարարության, մաքսային ծառայության և ոստիկանության համակարգերում<sup>41</sup>:

Մոլդովայի շեմային ծրագիրը բաժանված էր հինգ մասի, որոնցից յուրաքանչյուրը ներառում էր համապարփակ միջոցառումների ցանկ՝

1. Ամրապնդել դատական իշխանության կարողությունները կոռուպցիայի դեմ պայքարելու և այն կանխարգելելու համար.
2. Ամրապնդել քաղաքացիական հասարակության և լրատվամիջոցների մոնիտորինգային կարողությունները.
3. Կանխարգելել և զսպել կոռուպցիան առողջապահական համակարգում.
4. Զսպել կոռուպցիան հարկային և մաքսային համակարգերում և ոստիկանական գերատեսչություններում.
5. Բարելավել Տնտեսական հանցագործությունների և կոռուպցիայի դեմ պայքարի կենտրոնի կարողությունները:

Կոռուպցիայի դեմ պայքարն իրականացվում է համակարգված ձևով՝ **ԵՄ-Մոլդովա քաղաքական երկխոսության միջոցով**: ԵՄ-Մոլդովա Գործողությունների ծրագրում կոռուպցիայի դեմ պայքարն ընդհանուր բարեփոխման գործընթացում առաջնային ոլորտներից մեկն է: Եվրոպական հարևանության և գործընկերության գործիքը (ԵՀԳԳ) հստակորեն նշում է, որ համաձայնեցված նպատակների (այդ թվում՝ կառավարմանն ու բարեփոխմանն առնչվող) իրականացման գործընթացում արձանագրված առաջընթացը հաշվի կառնվի յուրաքանչյուր երկրին հատկացվող ֆինանսավորման մակարդակը որոշելիս: 2007-2010թթ. ծրագրերի մշակման ժամանակ Թրանսպարենսի ինթերնեշնլի Կոռուպցիայի ընկալման համաթիվն այն չափանիշներից էր, որը կիրառվում էր ԵՀԳԳ-ի տվյալ երկրի համար նախատեսվող հատկացումները սահմանելիս:

<sup>40</sup> Քաղաքական կուսակցությունների ֆինանսավորում. թափանցիկության և անորոշության միջև  
[http://www.viitorul.org/public/3118/en/POLITICI\\_PUBLICE\\_8\\_finante%20partide%20eng.pdf](http://www.viitorul.org/public/3118/en/POLITICI_PUBLICE_8_finante%20partide%20eng.pdf)

Քաղաքական կուսակցությունների և ընտրական քարոզարշավների ֆինանսավորման գնահատում  
[http://www.viitorul.org/public/2175/ro/Finantarea\\_partidelor\\_politice.pdf](http://www.viitorul.org/public/2175/ro/Finantarea_partidelor_politice.pdf)

<sup>41</sup> Հմմտ. Ուկրաինա էջ 19.

Սահմանային կառավարման ոլորտում կոռուպցիայի դեմ պայքարին աջակցություն է տրամադրվում **Մոլդովայում և Ուկրաինայում ԵՄ սահմանային աջակցության առաքելության (EUBAM)** շրջանակներում, մի նախաձեռնություն, որն սկսվել է 2005թ. նոյեմբերի 30-ին՝ Մոլդովայի Հանրապետության և Ուկրաինայի նախագահների համատեղ հայտի հիման վրա: Մոլդովայում և Ուկրաինայում ԵՄ սահմանային աջակցության առաքելությունն ամբողջությամբ ֆինանսավորվում է Եվրոպական միության կողմից: Առաքելությունը փորձում է հետևողականորեն խթանել սահմանային և մաքսային որակյալ ծառայությունների մատուցումը Մոլդովայի և Ուկրաինայի քաղաքացիներին և ընկերություններին փոխհարաբերությունները և առևտուրը հեշտացնելու համար: Առաքելության մանդատը երկու անգամ երկարաձգվել է, և ըստ վերջին համաձայնագրերի՝ դրա իրականացումը սերկարաձգվել է մինչև 2011թ. նոյեմբերի 30-ը<sup>42</sup>:

Առաքելության առաջնահերթություններից մեկն է կրճատել կոռուպցիան սահմանային կառավարման հաստատություններում: 2009 թ. առաքելությունն իրականացրել է հակակոռուպցիոն դասընթացներ սահմանապահների համար, Տնտեսական հանցագործությունների և կոռուպցիայի դեմ պայքարի կենտրոնի անձնակազմին տրամադրել է ծախսյալ գործակալների վերապատրաստման դասընթացներ և վերահսկել է սահմանում գրանցված կոռուպցիոն դեպքերի հետաքննությունն ու դատավարությունը<sup>43</sup>: 2010թ. առաջին կեսում Առաքելությունը մշակեց հակակոռուպցիոն աջակցության գործողությունների ծրագիր Մոլդովայի մաքսային և սահմանապահ ծառայությունների համար և իրականացրեց վերջիններիս անձնակազմի օրինապահ վարքի և անհատական կոռուպցիոն ռիսկերի թեստավորում: Առաքելությունը նաև կազմակերպում է հակակոռուպցիոն թեմաներով սեմինարներ երիտասարդների համար և խթանում Տնտեսական հանցագործությունների և կոռուպցիայի դեմ պայքարի կենտրոնի իրազեկության բարձրացմանն ուղղված ջանքերը:

2000 և 2006 թվականների ընթացքում **Մոլդովայի ՄԱԶԾ**-ը իրականացրեց «Կարողությունների հզորացում՝ ուղղված կոռուպցիայի դեմ պայքարին և կառավարման բարելավմանը» ծրագիրը, որի ընդհանուր բյուջեն կազմում էր 252,000 ԱՄՆ դոլար: Այս ծրագրի նպատակն էր ամրապնդել հակակոռուպցիոն օրենսդրությունը, բարելավել կառավարման որակը և բարձրացնել պետական գերատեսչությունների և քաղաքացիական հասարակության միջև համագործակցությունը: Այն նաև բարձրացրեց հանրային իրազեկության մակարդակը կոռուպցիայի հասարակական և տնտեսական հետևանքների, ինչպես նաև երկրի ժողովրդավարական զարգացման վրա դրա ունեցած սարսափելի ազդեցության վերաբերյալ, թե՛ ազգային, թե՛ տարածաշրջանային մասշտաբներով: Ծրագիրը փորձում էր այս նպատակներին հասնել՝ իրականացնելով Կոռուպցիայի կանխարգելման և հաղթահարման ազգային ռազմավարության իրականացման գործընթացի մոնիտորինգային միջոցառումներ, որոնց թվում աջակցություն հատուկ գործողությունների, առանցքային խմբերի համար (պետական հաստատություններ, ԹԻ անձնակազմ, տեղական վարչություններ և գործարար մարդիկ) հակակոռուպցիոն թեմաներով դասընթացների կազմակերպում, դիտողություններ որոշ օրինագծերի վերաբերյալ, հաշվի առնելով կոռուպցիոն համատեքստը, հակակոռուպցիոն ուսումնասիրություններ, կարծիքի հարցումներ, հեռուստատեսության և ռադիոյի ներգրավում հակակոռուպցիոն ծրագրերում և այլն:

**Համաշխարհային բանկի** հակակոռուպցիոն աշխատանքները Մոլդովայում իրականացվում են վերջինիս Երկրի գործընկերության ռազմավարության նպատակներից մեկի՝ արդյունավետ կառավարման հզորացման շրջանակներում: Բանկը շարունակում է պնդել, որպեսզի կենտրոնական կառավարման համակարգում շարունակվեն բարեփոխումները՝ փորձելով այդ գործընթացի ընթացքում

<sup>42</sup> Տե՛ս <http://www.eubam.org/index.php?action=show&sid=%3C&id=213>

<sup>43</sup> Մոլդովայում և Ուկրաինայում ԵՄ սահմանային աջակցության առաքելության տարեկան հաշվետվություն 2009. <http://www.eubam.org/files/300-399/323/EUBAM%20AR%2009%20EN.pdf>



նվազեցնել կոռուպցիայի հնարավորություններն ու խթանիչները: Այն հսկայական աշխատանք է կատարել՝ առաջարկելով էլեկտրոնային կառավարման լուծումներ ֆինանսական կառավարման, գնումների, ծառայությունների մատուցման և այլ խնդիրներում:

**Եվրասիա/Արևելյան Եվրոպա հիմնադրամը** օգնեց ստեղծել Հակակոռուպցիոն դաշինքը, որն այն հետագայում սկսեց նաև ֆինանսավորվել: Հիմնադրամը նաև աջակցում է նորարարական հակակոռուպցիոն ծրագրերին և իրազեկության բարձրացման քարոզարշավներին:

Մոլդովայի Հանրապետությունում գործող այլ զարգացման գործընկերների մեծ մասը կոռուպցիայի խնդրով զբաղվում է անուղղակիորեն՝ տարբեր ծրագրերի միջոցով, որոնք թեև միտված չեն, սակայն հպանցիկ կերպով անդրադառնում են կոռուպցիայի հաղթահարմանը սոցիալ-տնտեսական և քաղաքական ոլորտների որոշակի բնագավառներում:

### **4.3.2 Հակակոռուպցիոն աջակցության արդյունավետությունը. քաղված դասեր**

Առաջօր զարգացման գործընկերների կողմից իրականացված ծրագրերը զգալի ազդեցություն չեն ունեցել երկրում կոռուպցիան հաղթահարելուն ուղղված ջանքերի վրա: Այն փաստը, որ զարգացման գործընկերները գերազնահատել են հակակոռուպցիոն բարեփոխումներ իրականացնելու քաղաքական կամքը կամ թերագնահատել պետական բյուրոկրատիայի և քաղաքական դասի դիմադրությունն այս բարեփոխումների հանդեպ, մեծապես նվազեցրել է միջազգային աջակցության ազդեցությունն այս ոլորտում:

Զարգացման գործընկերների ուշադրության կենտրոնում մեծամասամբ օրենսդրության և պետական գերատեսչությունների կատարելագործման խնդիրն էր, մինչդեռ քաղաքական վերնախավին ուղղված համապատասխան քարոզչության գործողությունները հիմնականում անտեսվել են: Սակայն դրանք անհրաժեշտ էին, որպեսզի քաղաքական վերնախավը գիտակցեր հակակոռուպցիոն բարեփոխումների համար անհրաժեշտ խթանի կարևորությունը և համապատասխանաբար ձևավորեր այն: Զարգացման գործընկերները խուսափել են ավելի ուղղակիորեն անդրադառնալ քաղաքական հանձնառության խնդրին՝ ցանկանալով բարիդրացիական հարաբերություններ պահպանել կառավարության հետ և հուսալով, որ վերջինս բարեխղճորեն կիրականացնի նախկինում համաձայնեցված գործողություններն ու փորձագետների առաջարկությունները: 2009-2010թթ. զարգացման գործընկերները կառավարության հետ իրենց երկխոսության ընթացքում հրապարակավ խուսափում էին անդրադառնալ կոռուպցիայի խնդրին այն պարզ պատճառով, որ այն անհարմար հարց էր բոլոր կողմերի համար:

Այնուամենայնիվ, զարգացման գործընկերների այս փափուկ վերաբերմունքը հակառակ արդյունքն ունեցավ՝ հանգեցնելով հաստատված հակակոռուպցիոն մեխանիզմների անտեսմանն ու իրագործման ձախողմանը: Ներկայումս թերևս զարգացման գործընկերները պետք է ավելի կտրուկ լինեն կոռուպցիոն բարեփոխումների հարցում: Արտաքին ճնշումը կարող է հաջողությամբ կիրառվել Մոլդովայի քաղաքական վերնախավի նկատմամբ, քանի որ մոլդովացիները ձգտում են միանալ ԵՄ-ին և վերջինիս շրջանակներում անցնել ազատ վիզային ռեժիմի: Առաջընթացի բացակայությունը հակակոռուպցիոն բարեփոխումների, այդ թվում՝ վերջին ընտրարշավի ընթացքում ստանձնած պարտավորությունների կատարման մեջ, ինչպես նաև վիզայի ազատականացման և ԵՄ ինտեգրման ոլորտում կարող է լինել զարգացման գործընկերների ազդանշանը ընտրազանգվածին՝ հակազդելու կառավարության կողմից հակակոռուպցիոն բարեփոխումների իրագործման հապաղմանը:

Ներկայումս զարգացման գործընկերները մեկ այլ լծակ էլ ունեն Մոլդովայում. այն է՝ ապագա ֆինանսավորման և տեխնիկական ռեսուրսների ապահովման հեռանկարը: Սրանք կարող են օգտագործվել իբրև գրավիչ միջոց հակակոռուպցիոն բարեփոխումների նկատմամբ հետաքրքրությունը պահպանելու համար, ինչպես նաև խթանիչ ուժ՝ բարձրացնելու կառավարության արձագանքի մակարդակը խրթին խնդիրներին: ՄՈՒԻԿՈ-ի իրականացման ընթացքում տեխնիկական ռեսուրսների

տրամադրումը շատ կարևոր ազդակ էր Մոլդովայի պետական գերատեսչություններին միմյան հետ համագործակցելու համար:

Սակայն, վերոհիշյալ խթանիչների նախօրոք տրամադրումը կարող է թուլացնել ընթացիկ բարեփոխման իրագործումը: ԱՄՆ ՄԶԳ պաշտոնյաները հաստատել են, որ Մոլդովայի կառավարության հետ իրենց երկխոսությունը հակակոռուպցիոն բարեփոխումների շուրջ թուլացավ այն պահից, երբ Երկրի շեմային ծրագրի իրականացումն սկսելուց մի քանի ամիս անց Մոլդովան ՀՄԿ-ի հետ Համաձայնագիր ստորագրելու իրավունք ստացավ<sup>44</sup>: Կառավարությունը սկսեց իր ռեսուրսներն ուղղել Շեմային ծրագրից դուրս՝ փոխարենը նախապատրաստվելով Համաձայնագրի առաջարկին: Ավելին, հակակոռուպցիոն բարեփոխումների հրատապության խնդիրը նվազեց: Սա նշանակում է, որ զարգացման գործընկերները պետք է կարողանան որոշել, թե որոնք են ճիշտ խթանները, ինչպես նաև դրանք տրամադրելու ճիշտ ժամանակը, որպեսզի ապահովեն Մոլդովայի պետական գերատեսչությունների համագործակցությունը և նրանց քաղաքական պարտավորությունը:

Կոռուպցիայի դեմ պայքարն անհրաժեշտ է ծավալել տարբեր հարթություններում, և սա այլևս գիտակցված անհրաժեշտություն է: Առկա ծրագրերի նկարագրությունից պարզ երևում է, որ զարգացման գործընկերներն օգտագործել են ինչպես «վերևից ներքև» մոտեցումը, այսինքն՝ պետական գերատեսչություններին ուղղված ֆինանսավորումը, այնպես էլ՝ «ներքևից վերև» մոտեցումը՝ այսինքն՝ քաղաքացիական հասարակության կարողությունների ձևավորմանն ու աջակցությանն ուղղված ֆինանսավորումը, և այս երկու մոտեցումներն էլ կիրառվել են մեկ նպատակով՝ լուծել Մոլդովայի Հանրապետությունում կոռուպցիայի խնդիրը: Այնուամենայնիվ, հակակոռուպցիոն միջոցառումների համար նախատեսված ֆինանսավորման առյուծի բաժինը ծախսվել է պետական հաստատությունների կարողությունների ձևավորման վրա, և միայն շատ քիչ մասն է ուղղված եղել քաղաքացիական հասարակության համանման ջանքերին:

Ավելին՝ վերջին երկու տարիներին քաղաքացիական հասարակության կողմից նախաձեռնված հակակոռուպցիոն միջոցառումների միջազգային ֆինանսավորումը կրճատվել է: Զարգացման գործընկերները հիմնականում ֆինանսավորել են կարճատև և միջին տևողության ծրագրեր: Քանի որ Մոլդովայի ՔՀԿ-ները ստիպված են մշտապես պայքարել հակակոռուպցիոն ծրագրերի ֆինանսավորման սակավության դեմ, երկարաժամկետ դրամաշնորհները ՔՀԿ-ներին թույլ կտան կենտրոնանալ բուն ծրագրերի իրականացման վրա՝ առանց շեղվելու նոր ֆինանսական աղբյուրի փնտրտուքով:

Զարգացման գործընկերների աջակցության և քաղաքացիական հասարակության հետ համագործակցության լավագույն փորձ է Եվրասիա հիմնադրամի (այն հիմա կոչվում է Արևելյան Եվրոպա հիմնադրամ) «Կոռուպցիայի կանխարգելումն ավելի արդյունավետ կառավարման համար» ծրագիրը: Այս ծրագրի շրջանակներում հիմնադրամը տրամադրել է ֆինանսավորում քաղաքացիական հասարակության կազմակերպություններին մոբիլիզացնելու համար, որպեսզի հնարավոր լինի արդյունավետորեն պայքարել կոռուպցիայի դեմ, ՔՀԿ-ներին ու լրատվամիջոցներին ներգրավել Ազգային հակակոռուպցիոն ռազմավարության իրականացման մոնիտորինգի գործընթացում և խթանել տեղական նախաձեռնություններն ազգային ծրագրերն ավելի արդյունավետ դարձնելու համար:

Քաղաքացիական հասարակության հակակոռուպցիոն բարեփոխումները խթանող ցանցի ստեղծումը շատ կարևոր է այս բարեփոխման հաջողությունն ապահովելու համար: Ի վերջո, կոռուպցիայի խնդիրը լուծելու պահանջարկը պետք է բխի հենց Մոլդովայի ներսից, իսկ քաղաքացիական հասարակությունը վճռական դեր է կատարում այդ պահանջարկը ստեղծելու համար: Ակնհայտ է, որ զարգացման գործընկերները պետք է ներդրում կատարեն քաղաքացիական

<sup>44</sup> Քաղված դասեր ՀՄԿ շեմային երկրներում կոռուպցիայի դեմ պայքարի ժամանակ. ԱՄՆ ՄԶԳ փորձը, 2009 <http://www.msi-inc.com/documents/TCPRReport12-14-09final.pdf>

հասարակության մեջ կոռուպցիայի կանխարգելման, մոնիտորինգի և համապատասխան հակակոռուպցիոն քաղաքականության ձևավորման կարողություններ զարգացնելու համար:

Մոլդովայի կառավարության համար երբեմն դժվար է ընկալել քաղաքացիական հասարակությանը՝ իբրև փոփոխություններ խթանող գործընկեր: Բայց և այնպես զարգացման գործընկերները պետք է նշեն, որ քաղաքացիական հասարակությունը պետք է հսկայական դեր խաղա ազգային հակակոռուպցիոն բարեփոխման նախագծման, իրականացման և վերահսկման գործընթացներում, ինչպես նաև պետք է առաջարկի մեխանիզմներ, որոնք կապահովեն քաղաքացիական հասարակության կողմից շարունակական և հետևողական ներդրումը քաղաքականությունների մշակման գործընթացում:

Միևնույն ժամանակ տեղեկատվության ընդունման սահմանափակ կարողության և ինստիտուցիոնալ վատ հիշողության պայմաններում միջազգային փորձի վերաբերյալ տեղեկությունների պահպանումը քաղաքացիական հասարակության շրջանակներում կարող է և չափազանց արժեքավոր միջոց հանդիսանալ կարողության զարգացմանն ու քաղաքականության ձևավորմանն ուղղված հետագա նախաձեռնությունների իրականացման համար:

Ինչ վերաբերում է զարգացման գործընկերների աշխատանքների համակարգմանը, չկա կոնկրետ զարգացման գործընկեր, որն առաջնորդում է կոռուպցիայի դեմ պայքարը Մոլդովայում: Համաշխարհային բանկն անցկացնում է զարգացման գործընկերների համակարգման պարբերական հանդիպումներ, որոնք չեն սահմանափակվում հակակոռուպցիոն միջոցառումների քննարկմանը, այլ լուսաբանում են զարգացման գործընկերների գործունեության բոլոր ոլորտները: Թվում է, թե զարգացման գործընկերների գործողություններում դիտվել են որոշակի համընկնումներ՝ ծրագրերի նախագծման փուլում համակարգման բացակայության պատճառով, օրինակ՝ ՀՄԿ Երկրի շեմային ծրագրի և ՄՈԼԻԿՈ ծրագրի որոշ գործողություններ իրականում կրկնում են միմյանց: Ծրագրերի նախագծման փուլում գործողությունների համակարգման անհրաժեշտությունը համատեղ հակակոռուպցիոն ծրագրավորման կոչ է անում:

Զարգացման գործընկերների ոչ համաձայնեցված գործողությունների հետևանքները կարելի է տեսնել հակակոռուպցիոն բարեփոխման գործընթացում գրանցված առաջընթացի ցածր մակարդակի և Մոլդովայում հակակոռուպցիոն արտերկրյա աջակցության անարդյունավետ իրագործման մեջ:

### **Առաջարկություններ զարգացման գործընկերներին**

*ավելի շարժ կենտրոնանալ կառավարության հակակոռուպցիոն քաղաքական կամքի բացահայտմանն ու խթանման վրա.*

*պահպանել կառավարության կողմից հակակոռուպցիան բարեփոխումներ իրականացնելու պարտավորության հանձնառությունը՝ կիրառելով խելամիտ խթաններ.*

*ավելի ակտիվորեն աջակցել քաղաքացիական հասարակությանը, որպեսզի կառավարությունն այն ճանաչի իբրև գործընկեր հակակոռուպցիոն բարեփոխումներ իրականացնելիս՝*

- աջակցելով քաղաքացիական հասարակությանը կոռուպցիայի վերաբերյալ որոշումների կայացման գործընթացում իմաստալից ներդրում կատարելու նրա ջանքերում.
- տրամադրելով ուղղակի, երկարաժամկետ դրամաշնորհներ Մոլդովայի ՀԿ-ներին, որոնք արդեն իսկ ներգրավված են կոռուպցիոն խնդիրներին ուղղված գործողություններում, ինչպես նաև խթանելով թափանցիկության և հաշվետվողականության սկզբունքների կիրառումը կառավարության աշխատանքներում.
- նախաձեռնելով ծրագրեր, որոնք կզարգացնեն Մոլդովայի ՀԿ-ների կարողությունները պայքարելու կոռուպցիայի դեմ.
- խթանելով դրական զարգացումներ հետաքննող լրագրության ասպարեզում.
- քաղաքացիական հասարակությանը փոխանցելով կոռուպցիայի կանխարգելման փուլի գործողություններ իրականացնելու պատասխանատվությունը, որոնց թվում իրազեկման բարձրացումը կոռուպցիայի հետևանքների վերաբերյալ, հատկապես երիտասարդների մեջ.

բարելավել համակարգումն ընդհանուր կոռուպցիայի դեմ պայքարի միասնական շրջանակների ձևավորումը խթանելու, ինչպես նաև հակակոռուպցիոն բարեփոխումների վերաբերյալ միասնական և հեղուկական ուղերձի մշակման նպատակով:

#### 4.4 Քաղաքացիական հասարակության գործունեությունն ու ներուժը կոռուպցիայի դեմ պայքարում

Հակակոռուպցիոն բարեփոխումները երկրում լճացան, քանի որ միջոցառումների մեծ մասը մնաց թղթի վրա: Մինևույն ժամանակ քաղաքացիական հասարակությունը նույնպես բարեփոխումների պահանջարկ չներկայացրեց՝ հակակոռուպցիոն խնդիրներին անդրադառնալու համար անհրաժեշտ կարողությունների սահմանափակության պատճառով:

Քաղաքացիական հասարակությունը կարող է նոր թափ հաղորդել հակակոռուպցիոն պայքարին՝ պարտավորվելով բացահայտել կառավարության թափանցիկության, կարողության և պատրաստակամության բացը, օգնելով մշակել քաղաքականություններ և կանոնակարգեր, կառավարությանը տրամադրելով հանրային կարծիքի չափման բարոմետր և պաշտպանելով հանրային շահերը: Ըստ 2008թ. Օրինականության համաշխարհային զեկույցի՝ Մոլդովայի ՔՀԿ-ները բնութագրվում են իբրև «ուժեղ»<sup>45</sup>: Սակայն, դրանց մեծ մասն իրականում կախված է արտաքին ֆինանսական աջակցությունից և իրենց գործունեությունը ծավալում են՝ ըստ զարգացման գործընկերների մատնանշած առաջնահերթությունների, ինչը նշանակում է, որ նրանք չունեն իրենց հետաքրքրող հարցերի ռազմավարական տեսլականը: Այսպիսով, քաղաքացիական հասարակության ներգրավվածությունը Մոլդովայի հակակոռուպցիոն աշխատանքներում շատ դանդաղ է ընդլայնվում, այն էլ հիմնականում արտաքին ֆինանսավորման հիման վրա:

Առայսօր Մոլդովայի քաղաքացիական հասարակությունը սահմանափակ արդյունքների է հասել կոռուպցիայի դեմ պայքարում: Մոլդովայի կառավարությունը ՔՀԿ-ների բարեփոխման վերաբերյալ ճնշմանը չի արձագանքում այնպես, ինչպես զարգացման գործընկերների ճնշման դեպքում: Կառավարության վերաբերմունքը քաղաքացիական հասարակության նկատմամբ երբեմն բացասական է, նույնիսկ թշնամական: «Մենք ընդդեմ նրանց» վերաբերմունքը զգացվում է նաև քաղաքացիական հասարակության մոտ. շատ ՔՀԿ-ներ իրենց ընկալում են որպես կառույցներ, որոնք գործում են կառավարության որոշումներ կայացնելու գործընթացից դուրս:

Այդուհանդերձ, քաղաքացիական հասարակության հակակոռուպցիոն ջանքերը չպետք է սահմանափակվեն միայն «ներքևից վերև» հակակոռուպցիոն ճնշմամբ՝ ընտրողների կողմից կառավարության վրա ճնշում գործադրելով, այլև պետք է ստանձնեն նաև «վերևից ներքև» պարտավորություններ՝ համագործակցելով կառավարության հետ: Չնայած անցյալում գրանցված սկիզբներին ու ավարտներին, կառավարության և քաղաքացիական հասարակության միջև ընդհատված երկխոսությանը, այդուհանդերձ ողջամիտ է եզրակացնել, որ պատշաճ համագործակցության պահն այժմ հասունացել է:

Բավականին թվով մարդիկ, ովքեր նախկինում աշխատել են ՔՀԿ-ներում, այժմ դարձել են օրենսդրության ու նոր կառավարության անդամներ 2009թ. հուլիսյան և 2010թ. նոյեմբերյան ընտրություններից հետո: Հարցման մասնակիցներն այն ընդհանուր կարծիքն են արտահայտել, որ թեև նոր կառավարությունը զգալիորեն հարգում է քաղաքացիական հասարակությանը, այն քաղաքականության մշակման, իրականացման ու մոնիտորինգի գործընթացներում ներգրավելու համար համապատասխան մեխանիզմների մշակումը դեռևս իր համար գերակայություն չէ: Մասնակցության ազգային խորհուրդն առաջին քայլն է այս ուղղությամբ, չնայած կառավարությունը

<sup>45</sup> Օրինականության համաշխարհային զեկույց, 2008, <http://report.globalintegrity.org/reportPDFS/2008/Moldova.pdf>

պետք է ընդունի նաև ընդհանուր մի ընթացակարգ քաղաքացիական հասարակությանը քաղաքականության մշակման գործընթացում ներգրավելու համար:

Քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների, այդ թվում՝ կոռուպցիայի դեմ պայքարող ՔՀԿ-ների ամենամեծ խնդիրներից մեկն այն է, թե ինչպես կարող են ապահովել իրենց գործունեության կայունությունը ֆինանսական անորոշության և գրեթե բացառապես արտաքին աջակցությունից կախված լինելու փաստի հետ բախվելիս: Առայսօր Մոլդովայում դեռ չեն եղել ՔՀԿ-ներ, որոնք կոռուպցիոն խնդիրների շուրջ համագործակցեն ընտանեկան բիզնեսի ներկայացուցիչների հետ՝ թափանցիկությունն ու օրինական գործարար մթնոլորտի ձևավորմանը նպաստելու համար: Սա կարող է լինել հակակոռուպցիոն գործունեությամբ զբաղվող ՔՀԿ-ների ֆինանսական կայունության ապահովման լուծումներից մեկը, քանի որ հակակոռուպցիոն բարեփոխումը հստակորեն բխում է գործարար ոլորտի շահերից:

Կան մի քանի հայտնի մոլդովական ՔՀԿ-ներ, որոնք գործում են կոռուպցիայի դեմ պայքարելու համար:

**Թրանսփարենսի ինթերնեշնլ Մոլդովան (ԹԻ Մոլդովա)**, որը հիմնվել է 2000թ. իբրև Թրանսփարենսի ինթերնեշնլի ազգային մասնաճյուղ, Մոլդովայի առաջատար հակակոռուպցիոն ՔՀԿ-ներից է: ԹԻ Մոլդովան իրականացնում է հակակոռուպցիոն շահերի պաշտպանության ծրագրեր, կազմակերպում է հակակոռուպցիոն միջոցառումներ և ներկայացնում առաջարկություններ Մոլդովայի իրավական հակակոռուպցիոն շրջանակի մասին: Այն անընդհատ երկխոսության մեջ է կառավարության հետ և կատարել է բազում առաջարկություններ հակակոռուպցիոն ռազմավարությունների և տարեկան ծրագրերի վերաբերյալ՝ մասնակցելով նոր հակակոռուպցիոն ռազմավարության և ազգային հակակոռուպցիոն ծրագրերի մշակմանը:

Կային ժամանակներ, երբ ԹԻ Մոլդովայի հարաբերությունները լարված էին կառավարության հետ իր հակակոռուպցիոն գործունեության պատճառով: ԹԻ Մոլդովայի և Հանրապետության Մաքսային վարչության միջև անգամ դատական գործ հարուցվեց, որը տևեց 18 ամիս և որի պատճառը վերջինիս վերաբերյալ ԹԻ Մոլդովայի զեկույցն էր, որ հրատարակվել է ԹԻ Մոլդովայի կայքում: Մաքսային վարչությունը 1.2 մլն ԱՄՆ դոլարի դատական գործ հարուցեց ԹԻ Մոլդովայի դեմ զրպարտության համար՝ մեղադրելով կազմակերպությանը վերջինիս այն հայտարարության համար, թե վարչությունում կոռուպցիոն դեպքեր են եղել: Ի վերջո դատարանը որոշում կայացրեց ԹԻ-ի օգտին:

**Կոռուպցիայի վերլուծության և կանխարգելման կենտրոնը (CAPC)** հիմնադրվել է 2000թ., և դրա նպատակներն են՝ կոռուպցիայի մակարդակը նվազեցնել այնքան, որ այն չազդի շարքային մոլդովացիների իրավունքների ու ազատությունների վրա, բարձրացնել իրազեկությունը կոռուպցիայի վտանգի վերաբերյալ, ուսումնասիրել կոռուպցիայի ներթափանցման մակարդակը հասարակության և պետության մեջ, բացահայտել այն ոլորտները, որոնք առավել շատ են տուժել կոռուպցիայից, բարձրացնել պետական և քաղաքական հաստատությունների աշխատանքի թափանցիկությունը և հաստատել հանրային վերահսկողություն պետական մարմինների գործողությունների նկատմամբ:

Կոռուպցիայի վերլուծության և կանխարգելման կենտրոնն ակտիվորեն ներգրավված է այն աշխատանքներում, որոնց նպատակն է ապահովել Մոլդովայի օրենսդրության հակակոռուպցիոն բնույթը: Կենտրոնը մշակել է Հակակոռուպցիոն ուղեցույց, կազմակերպել սեմինարներ Տնտեսական հանցագործությունների և կոռուպցիայի դեմ պայքարի կենտրոնի, կենտրոնական ու տեղական կառավարման մարմինների համար՝ խթանելու հակակոռուպցիոն մեթոդաբանության կիրառումը: Այն ինքն է կիրառում այդ մեթոդաբանությունը՝ հավաստելով նոր օրինագծերի հակակոռուպցիոն բնույթը: Կոռուպցիայի վերլուծության և կանխարգելման կենտրոնը նաև ներգրավված է այնպիսի ծրագրերում, որոնք բարձրացնում են կոռուպցիայի վերաբերյալ հանրային իրազեկությունը և հզորացնում քաղաքացիական հասարակության կարողությունը վերահսկելու կառավարությանը, այդ թվում՝ լրատվամիջոցները:

**Հակակոռուպցիոն դաշինքը (AAC)** Մոլդովայի ՔՀԿ-ների մի ցանց է, որի ընդհանուր նպատակը կոռուպցիայի վերահսկումն ու հաղթահարումն է: Այն ձևավորվեց իբրև կառավարության և քաղաքացիական հասարակության միջև հակակոռուպցիոն խնդիրների վերաբերյալ երկխոսության գործիք: Հակակոռուպցիոն դաշինքի նպատակն է ազդել պետական քաղաքականությունների վրա՝ շարքային քաղաքացիներին և գործարարներին տեղեկացնելով կոռուպցիայի մասին և պահանջելով բարձրացնել կառավարության գործունեության թափանցիկությունն ու հաշվետվողականությունը: Դաշինքը կառավարության հետ ստորագրել է համագործակցության համաձայնագիր, որի համաձայն Դաշինքին թույլատրվում է վերահսկել պետական մարմինների գործունեությունը և աշխատել հակակոռուպցիոն գերատեսչությունների հետ:

Դաշինքը ստեղծվել է Տնտեսական հանցագործությունների և կոռուպցիայի դեմ պայքարի կենտրոնի նախաձեռնությամբ: Որպես կանոն այսպիսի դաշինք ստեղծելու պահանջարկը պետք է բխի հենց քաղաքացիական հասարակությունից: Նման դաշինքի առկայությունը ողջունելի է, բայց այն փաստը, որ այն հիմնված չէր հատուկ արժեքների և զաղափարների վրա, այլ պայմանավորված էր այդ ժամանակ ֆինանսական աջակցության առկայությամբ, հանգեցրեց մի շարք դժվարությունների, որոնք ներկայումս պետք է լուծել: Դաշինքը հիմա գործում է միայն, երբ ֆինանսավորվում են որոշակի ծրագրեր: Դաշինքը կորցրել է իր նախնական գործառույթը, երբ այն ներկայացնում էր կոռուպցիային դիմակայող քաղաքացիական հասարակությունը Մոլդովայում:

Լրատվամիջոցները, ինչպիսին է **Զիարուլ դե Գարդան**, նույնպես ակտիվ դեր են կատարում կոռուպցիայի դեպքերի բացահայտման և դրանց լուսաբանման մեջ: Դրական միտում է կոռուպցիայի վերաբերյալ լրատվական հետաքննությունների որակի ու քանակի աճը: Մոլդովական լրատվամիջոցները կենտրոնանում են հիմնականում տարբեր բարձրաստիճան պաշտոնյաների ու քաղաքական գործիչների կոռուպցիոն գործունեության վերաբերյալ հայտարարությունների լուսաբանման վրա<sup>46</sup>: Այս դեպքերի լուսաբանման ընթացքում լրագրողները ոչ մի կերպ պաշտպանված չեն: Այնուամենայնիվ, որոշ հարցվողներ նշել են, որ մամուլը հիմնականում չի հետևում կոռուպցիայի դեպքերի զարգացման ամբողջ ընթացքին՝ հետաքննությունից մինչև դատավարություն, ինչով մեծապես սահմանափակվում է ՁԼՄ-ների ազդեցությունը հանրային կարծիքի ձևավորման վրա: Բացի այդ, լրատվամիջոցները բավականաչափ մանրամասներ չեն ներկայացնում կառավարության հակակոռուպցիոն ռազմավարությունների և քաղաքականությունների մասին: Զարգացման գործընկերները պետք է ավելի մեծ ուշադրություն դարձնեն լրագրողների կարողությունների զարգացմանը, մասնավորապես կոռուպցիայի դեպքերի լուսաբանման և հակակոռուպցիոն քաղաքականությունների վերաբերյալ հոդվածներ գրելու կարողությունները:

Այնուամենայնիվ, զարգացման գործընկերները մեծ ուշադրություն են դարձնում լրատվամիջոցներին կոռուպցիոն դեպքերի հետաքննության և լուսաբանման գործընթացներում ներգրավելու վրա: **Հետաքննող լրագրության կենտրոնը** ՀԿ է, որն իրականացնում է կոռուպցիոն դեպքերի հետաքննություններ՝ մասնավորապես երբ դրանք առնչվում են պետական պաշտոնյաներին, և հրապարակում է իր զեկույցները ազգային մամուլում: Այդուհանդերձ, ինչպես Մոլդովայի ՔՀԿ-ների մեծամասնությունը, այն նույնպես կախված է զարգացման գործընկերների ֆինանսավորումից և դժվարանում է ապահովել իր մոնիտորինգային գործունեության և իրազեկման քարոզարշավների շարունակականությունը:

Չնայած դրական զարգացումներին՝ դեռևս շատ բան պետք է անել Մոլդովայում լրատվամիջոցների օգնությամբ հանրությանը հստակ հակակոռուպցիոն ուղերձներ փոխանցելու համար: Այն հարցին, թե լրատվամիջոցները որքանով են լուսաբանում կոռուպցիոն խնդիրները, հարցման մասնակիցները պատասխանեցին, որ նման լուսաբանման մակարդակը բավականին ցածր է: Յուրաքանչյուր հինգերորդը նշել է, որ լրատվամիջոցները լուսաբանում են կոռուպցիայի հետ անչվող թեմաներ,

<sup>46</sup> Մոլդովայում լրատվամիջոցների՝ կոռուպցիայի լուսաբանման գնահատումը, Անկախ լրագրության կենտրոն, 2009, [http://ijc.md/Publicatii/coruptie/raport\\_final\\_en.pdf](http://ijc.md/Publicatii/coruptie/raport_final_en.pdf)

մինչդեռ երկու երրորդը պնդում է, որ նման հարցերը շատ քիչ են լուսաբանվում կամ ընդհանրապես չեն լուսաբանվում<sup>47</sup>:

#### **Առաջարկություններ քաղաքացիական հասարակության համար**

- վերանայել Հակակոռուպցիոն դաշինքի գործունեության կառուցվածքն ու մոտեցումը ՔՀԿ-ների խոշոր և ֆունկցիոնալ կոալիցիա ստեղծելու նպատակով, որը կարող է շահերի պաշտպանության հզոր գործիք լինել քաղաքացիական հասարակության համար, հատկապես հակակոռուպցիոն խնդիրներին անդրադառնալիս.
- կազմակերպել հակակոռուպցիոն թեմաներով համապարփակ, հատուկ սեմինարներ այն ՔՀԿ-ների համար, որոնց գործունեությունն ուղղակիորեն չի առնչվում կոռուպցիայի հետ պայքարի խնդիրներին, սակայն նման իրազեկման արդյունքում նրանք կարող են ներառել հակակոռուպցիոն բաղադրիչներ իրենց ծրագրերում.
- համագործակցել այն ընտանեկան բիզնեսների հետ, որոնք պատրաստ են զբաղվել Մոլդովայի հասարակության մեջ կոռուպցիայի խնդրով, որը թույլ կտա մասնակիորեն լուծել հակակոռուպցիոն նպատակների համար անհրաժեշտ ֆինանսների կայուն հոսքը.
- համագործակցել ՉԼՄ-ների հետ՝ լուսաբանելու կոռուպցիայի մեծամասշտաբ դեպքերը առաջին փուլից մինչև վերջ:

<sup>47</sup> Կոռուպցիայի երևույթի ընկալումը Մոլդովայի Հանրապետությունում, ՄՈԼԻԿՈ, 2009, [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/MoneyLaundering/Projects/MOLICO/Molico\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/MoneyLaundering/Projects/MOLICO/Molico_en.asp)







Այս հետազոտության նպատակն է նպաստել ԱԳ աշխատանքներում և Արևելյան գործընկերության երկրներում իրականացվող բարեփոխումների գործընթացներում քաղաքացիական հասարակության ավելի լայն ներգրավվածություն ապահովելու խնդրի իրականացմանը: Հետազոտության հիմնական խնդիրն է վերհանել քաղաքացիական հասարակության տեսակետները Արևելյան գործընկերության երկրներում իրականացվող հակակոռուպցիոն քաղաքականությունների և բարեփոխումների վերաբերյալ, ընդհանուր պատկերացում տալ այս տարածաշրջանում արտաքին (այդ թվում՝ ԵՄ) աջակցության մասին և վերլուծել քաղաքացիական հասարակության դերն ու ներուժը կոռուպցիայի դեմ պայքարում: Զեկույցի մեջ նշված են միջազգային զարգացման գործընկերներին, քաղաքացիական հասարակության կազմակերպություններին և ԵՄ-ին ուղղված մի շարք առաջարկություններ այն մասին, թե ինչպես կարելի է ավելի արդյունավետորեն աջակցել Արևելյան գործընկերության երկրներում իրականացվող հակակոռուպցիոն բարեփոխումներին:

Զեկույցը ներառում է երեք երկրներում՝ Հայաստանում, Մոլդովայում և Ուկրաինայում իրավիճակի վերլուծություն: Յուրաքանչյուր երկրի վերլուծություն պատրաստվել է ընդհանուր մեթոդաբանությամբ համապատասխան երկրի հետազոտողների խմբի կողմից: Հետազոտության հիմքում հիմնականում այդ երեք երկրների համապատասխան շահագրգիռ կողմերի կարծիքներն են: Հետազոտողները հարցումներ են իրականացրել 90 շահագրգիռ կողմերի մոտ մի շարք կիսաստանդարտացված հարցազրույցների, հարցաթերթի և փորձագիտական քննարկումների միջոցով: