



ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՀԱՄԱՌՈՏԱԳԻՐ

ՀԱԿԱԿՈՌՈՒՊՑԻՈՆ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅՈՒՆԸ ՀՀ ԿՐԹՈՒԹՅԱՆ ՈԼՈՐՏՈՒՄ

(2015-2018թթ. ՀՀ հակակոռուպցիոն ռազմավարության և միջոցառումների ծրագրի վերլուծություն)

2014թ. ապրիլի 10-ի նիստում ՀՀ կառավարությունը հաստատեց Հանրային կառավարման համակարգում կոռուպցիայի դեմ պայքարի հայեցակարգը (այսուհետ՝ Հայեցակարգ): Փաստաթուղթն ունի հանրային կարևոր նշանակություն, քանի որ ՀՀ կառավարության հակակոռուպցիոն քաղաքականության շարունակականությունն է ապահովելու առաջիկա տարիներին: 2014թ. աշնանը հրապարակվեց ՀՀ Հակակոռուպցիոն ռազմավարության նախագիծը (այսուհետ՝ Ռազմավարություն): Դրանում առանձնացված են հակակոռուպցիոն ծրագրերի առաջնահերթ իրականացման 4 ոլորտներ՝ առողջապահություն, կրթություն, պետական եկամուտների հավաքագրում և ոստիկանություն: Որոշ ժամանակ անց Արդարադատության նախարարության կայքում տեղադրվեց Ռազմավարության իրականացման 2015-2018 թվականների միջոցառումների ծրագիրը (այսուհետ՝ Միջոցառումների ծրագիր):

Այս ուսումնասիրության համար, որպես վերլուծության հիմնական օբյեկտ, ընտրվել են վերոնշյալ փաստաթղթերի՝ ՀՀ կրթության ոլորտին առնչվող հատվածները: Նշված 4 ոլորտներից մեկի ընտրությունը հիմնված է այն համոզման վրա, որ կրթությունը հիմնարար, գերակա նշանակություն ունի հասարակության կյանքի որակի և զարգացման համար: Հենց այս ոլորտում իրականացվող բարեփոխումներն ունեն հետահար ազդեցության ավելի մեծ ներուժ:

Թեմայի ընտրությունը պայմանավորված է նաև հեղինակի բարձրագույն կրթության բնագավառում դասախոսական աշխատանքի ավելի քան 7 տարվա փորձառությամբ: Կարծում ենք, այս փորձը լավ նախադրյալ է՝ կրթության խնդիրների խորքային, «ներսի հայացքով» հասկացման համար:

Ուսումնասիրության **նպատակն է՝** վերլուծել ՀՀ հակակոռուպցիոն քաղաքականության փաստաթղթերի՝ կրթության ոլորտին առնչվող հատվածներն ու կատարել դրանց բարելավման առաջարկություններ:

Ծրագրի **խնդիրներն են.**

1. Վերհանել ՀՀ կրթության ոլորտում առավել տարածված կոռուպցիոն խնդիրներն ու կոռուպցիոն

վարքի ինստիտուցիոնալ և նորմատիվ առանձնահատկությունները,

2. Վերլուծել հակակոռուպցիոն նոր ռազմավարությունն ու միջոցառումների ծրագիրը տարբեր դիտանկյուններից՝ հիմնախնդիրների և միջոցառումների տրամաբանական կապի առկայություն, միջոցառումների անհրաժեշտություն, հիմնավորվածություն և փոխկապակցվածություն, և այլն,

3. Առաջարկել կրթության ոլորտում հակակոռուպցիոն պայքարի վերափոխման արդյունքում ապրանքային մոտեցումներ/հայեցակետեր:

Ուսումնասիրության շրջանակներում կիրառվել են հետազոտության որակական մեթոդներ՝ փաստաթղթերի վերլուծություն և կիսաձևայնացված հարցազրույցներ առանցքային տեղեկատուների հետ:

ԵԶՐԱՀԱՆԳՈՒՄՆԵՐ

• Այս հետազոտության մեկնակետն այն համոզումն է, որ առանձին ոլորտում հակակոռուպցիոն պայքարի հաջողությունը պայմանավորված է տվյալ ոլորտի ինստիտուցիոնալ և մշակութային առանձնահատկությունների, կոռուպցիոն վարքի մոդելների և նորմերի իմացությամբ: Մինչ այժմ պետական հակակոռուպցիոն ծրագրերում անհրաժեշտ չափով չի պահպանվել մասնագիտացվածության պահանջը: Կոռուպցիոն խնդիրների նկարագրությունը դրանցում բավական լայն է և ոչ հստակ, իսկ առաջարկվող լուծումներում արտացոլված չեն եղել տվյալ բնագավառի առանձնահատկությունները:

• Կոռուպցիոն գործողությունը (իսկ էթե այն կայուն ու կրկնվող բնույթ ունի՝ կոռուպցիոն վարքը) նպատակադիր, հետևաբար՝ գիտակցված բնույթ ունի: Որևէ երևույթի «կոռուպցիոն» բնորոշումը տալուց առաջ հարկավոր է համոզվել դրանում ներգրավված անձանց նպատակադիր վարքի մեջ: Կոռուպցիոն գործողության սուբյեկտը գիտակցում է և միտված է դեպի ակնկալվող օգուտը: Հնարավոր չարաշահման վերաբերյալ նույնպես որոշակի պատկերացում պետք է լինի, որպեսզի գործողությունը համարենք կոռուպցիոն:

• Հանրային քննարկումներում և անգամ պետական հակակոռուպցիոն ծրագրերում հաճախ բացակայում է կոռուպցիոն վարքի հստակ տարանջատումը

իրավախախտ կամ շեղվող վարքի այլ տեսակներից: Եթե հնարավոր չէ անձի վարքի մեջ բացահայտել նպատակադիր գործողության (չարաշահման) և/կամ ակնկալվող օգուտի գիտակցումը, միգուցե տեղին է այդ վարքը բնութագրել որպես անբարեխիղճ պահվածք կամ արհեստավարժության բացակայություն, սակայն ոչ կոռուպցիա: Գործողության կոռուպցիոն բնույթը բացահայտելու համար հարկավոր է հասկանալ այն կատարող անձի մոտիվացիան, նրա վարքին ներկայացվող մշակութային և ինստիտուցիոնալ պահանջները, մյուս ակտորների նպատակները, միջավայրային այլ առանձնահատկությունները:

- Թե՛ Հայեցակարգում, թե՛ Ռեզոլուցիայի մեջ բացակայում է կոռուպցիա երևույթի և Հայաստանում դրա մշակութային առանձնահատկությունների վերլուծությունը: Սահմանված չէ անգամ «կոռուպցիա» հասկացությունը: Բացակայում է կոռուպցիոն գործողության հստակ տարանջատումը գործողության այլ տեսակներից: Որպես հետևանք, թե՛ Միջոցառումների ծրագրում, թե՛ ԿԳՆ հակակոռուպցիոն ծրագրերում կոռուպցիոն հիմնախնդիրները հստակ տարանջատված չեն կրթական այլ հիմնախնդիրներից: Նկարագրված խնդիրների կոռուպցիոն բնույթը ոչ միշտ է համոզիչ կերպով պատկերված:

- Հայաստանի կրթության ոլորտը, տարբեր տարիների հետազոտություններում, պարբերաբար հայտնվում է առավել կոռումպացված ոլորտների շարքում: Կրթության և գիտության ոլորտում հակակոռուպցիոն պայքարի և դրա արդյունավետության վերաբերյալ հանրային վստահությունը բավական ցածր մակարդակի վրա է: Մեծ թվով մարդիկ համարում են, որ պետական մարմինները կոռուպցիայի դեմ կամ չեն պայքարում, կամ ընդամենը ձևացնում են, թե պայքարում են: Լուրջ կասկած կա բացահայտված դեպքերի առնչությամբ պատժի անխուսափելիության հարցում:

- Տարբեր հետազոտությունների մասնակիցներ կոռուպցիան առաջնահերթ խնդիր են համարում՝ կրթության այլ հիմնախնդիրների շարքում: Մտահոգիչ է այն հանգամանքը, որ կոռուպցիայի մակարդակի ընկալման առումով էական դրական առաջընթաց չի նկատվում: Այս փաստը կասկածի տակ է դնում վերջին տարիներին կրթության ոլորտում հակակոռուպցիոն միջոցառումների արդյունավետությունը: Թե՛ Հայեցակարգում, թե՛ Ռեզոլուցիայի մեջ բացակայում են կրթության ոլորտում կոռուպցիայի քանակական ցուցանիշները: Տրված չէ այս ոլորտում կոռուպցիոն հիմնախնդիրների ակտուալության ու տարածվածության պատկերը (առնվազն՝ ըստ հասարակական կարծիքի):

- Այս հետազոտության մասնակիցների համար տեսանելի չեն կրթական համակարգում հակակոռուպցիոն պայքարի հիմնական մեխանիզմներն ու ձեռքբերումները: Հետազոտության մասնակիցների մեծ մասը պարզապես տեղյակ չէ կրթության ոլորտի ոչ նախկին, ոչ էլ նախատեսվող հակակոռուպցիոն միջոցառումների մասին: Կցկտուր

տեղեկությունների տիրապետելով անգամ՝ հետազոտության մասնակիցները չեն դիտարկում հակակոռուպցիոն միջոցառումները որպես իրենց անմիջական շահերից բխող գործողություններ: Որպես հետևանք, կրթության ոլորտի դերակատարները չեն կարողանում նույնականացնել իրենց դերն ու պատասխանատվությունը կոռուպցիայի դեմ պայքարի գործընթացում, ավելին՝ օտարված են դրանից: Մասնակցության մոտիվացիան բավական ցածր մակարդակի է:

- Մինչ այժմ կոռուպցիայի առանձին դեպքերը հիմնականում կաշառակերության բացահայտման հետ են կապված: Սակայն դրանք այդպես էլ չեն ներգծվում հակակոռուպցիոն պայքարի ամբողջական պատկերի մեջ: Պարզ չէ, թե առանձին դասախոսների պատիժն ինչ փոփոխություններ է խթանում ինստիտուցիոնալ մակարդակում: Արդյո՞ք այդ կոռուպցիոն գործողության կանխարգելման մեխանիզմներ են մշակվում թե՛ ակնկալվում է միայն վախի գործոնի ազդեցությունը. «մեկին պատժենք, մյուսները կվախենան»: Այն մասին, որ կրթական համակարգում կոռուպցիոն ռիսկերի նվազումը մշակույթի փոփոխության հետևանք է, կասկած են հայտնում նաև ոլորտի պատասխանատուները՝ ընդունելով ճնշողական քաղաքականության և վախի գործոնի գերակա ազդեցությունը:

- Դպրոցների մանկավարժական անձնակազմի ներկայացուցիչները ևս հստակ պատկերացում չունեն կոռուպցիայի դեմ պայքարի ծրագրերի ու մեխանիզմների մասին: Կրթության այս օղակում նույնպես հակակոռուպցիոն պայքարը նույնականացվում է իր ռեպրեսիվ դրսևորումներով: Դրանք են՝ կրթության պետական տեսչության ստուգումները, ինչպես նաև՝ նախարարի հանձնարարականները, որոնք հիմնականում վերաբերում են դպրոցներում իրականացվող դրամահավաքին:

- Կոռուպցիայի դեմ հաջող պայքարը ենթադրում է բարձր օղակի պաշտոնատար անձանց վարքային մոդելների փոփոխություն: Տարատեսակ ծրագրերից ու միջոցառումներից թերևս ավելի ազդեցիկ է վարչական լծակներ ունեցողների անձնական օրինակը: Ցավոք, այս անձանց մեծամասնությունը, ըստ հարցվածների, շարունակում է գործել կոռուպցիոն մշակույթի նորմերին համապատասխան:

- Թեև կոռուպցիայի մասին ընդունված է խոսել բացասական բնորոշումներով, սակայն ակնհայտ է դրա գործառական նշանակությունը: Համակարգն աշխատում և իր խնդիրները լուծում է կոռուպցիայի միջոցով: Կոռուպցիոն վարքը հանդես է գալիս որպես խնդիրների լուծման առավել օպտիմալ, փորձված, արդյունավետ միջոց: Վտանգն այն է, որ կոռուպցիան ռացիոնալ է ոչ միայն առանձին անհատների, այլ՝ երբեմն նաև համակարգի շահերի տեսանկյունից: Ոչ միայն անհատն է կոռուպցիոն եղանակով ռացիոնալ լուծում տալիս իր խնդիրներին, այլև՝ համակարգը:

- Թե՛ Հայեցակարգի, թե՛ Ռեզոլուցիայի մեջ ամրագրված չէ այն հիմնախնդիրը, որ կոռուպցիան ՀՀ կրթության ոլորտում համակարգային բնույթ է կրում: Մա նշանակում է, որ կոռուպցիան կրթության համակարգի

նկատմամբ ոչ թե դիպվածային կամ իրավիճակային, այլ՝ համակարգի թերի գործառույթյամբ (կամ՝ դիսֆունկցիաներով) և ինստիտուցիոնալ կոռուպցիոն մշակույթով պայմանավորված բնույթ ունի, կոռուպցիոն դրսևորումները փոխկապակցված և մեկը մյուսին պայմանավորող, առկա են կրթական համակարգի բոլոր օղակներում, կոռուպցիան կրթության համակարգում պայմանավորված է հասարակական այլ համակարգերում (քաղաքական, տնտեսական, այլ) առկա կոռուպցիոն երևույթներով:

- Կոռուպցիայի դեմ պայքարը կարող է նպաստել կոռուպցիոն վարքի տարածմանն ու կոռուպցիոն վարքի նոր մոդելների ձևավորմանը: Հակակոռուպցիոն պայքարը դիսֆունկցիոնալ է այն առումով, որ համակարգին զրկում է հարցերը լուծելու փորձված եղանակից՝ փոխարենը ոչինչ չտալով: Բնականաբար, առաջացած բացը կարող է լրացվել ոչ օրինական վարքաձևերի ավելի ստվերային, կատարելագործված ու վտանգավոր տեսակներով:

- Կրթական համակարգում կոռուպցիային ինստիտուցիոնալ մշակույթի հատկանիշներ են բնորոշ, այն ունի իր յուրահատուկ լեզուն և ծեսերը, նորմերն ու վարքաձևերը: Կարիք չկա որոնելու խնդիրների լուծման բարդ ուղիներ, քանի որ ինստիտուցիոնալ մշակույթն առաջարկում է վարքի պատրաստի մոդելներ, նորմեր, ավանդույթներ: Այդ մշակույթը նաև բարոյական արդարացում է ապահովում կոռուպցիոն գործարքի մեջ ներգրավված անձանց համար և հասարակության մեջ կոռուպցիայի նկատմամբ հանդուրժողական վերաբերմունք է ձևավորում: Կոռուպցիան դիտարկվում է որպես սոցիալական արդարության վերականգնման միջոց, յուրահատուկ փոխհատուցման մեխանիզմ: Այն նաև բարոյական փոխհատուցման մեխանիզմ է՝ դասախոսի/ուսուցչի ցածր սոցիալական կարգավիճակն ու խաթարված հեղինակությունը հավասարակշռող:

- Կոռուպցիոն մշակույթը խրախուսում ու ֆետիշացնում է «հարց լուծող» մարդու կերպարը: Նույնիսկ այն դեպքում, երբ հնարավոր է հարցը կարգավորել օրինական եղանակով, երբեմն նախապատվություն է տրվում կոռուպցիոն գործողությանը, քանի որ դա ճարպկության, ուժի, հեղինակության հավաստի վկայություն է: Կաշառք չվերցնող մարդը կոռուպցիոն միջավայրում կարող է համարվել հիմար և անկարող: Կոռուպցիոն մշակույթը լեզվափոխում է անօրինական պրակտիկաները և բարեխիղճ վարքն է, դրա համեմատ, դիտվում որպես շեղվող:

- Ռազմավարության նախագծի մեջ կրթության ոլորտին առնչվող կոռուպցիոն հիմնախնդիրների ցանկը խիստ սահմանափակ է, ոչ լիարժեք: Պարզ չէ, թե Ռազմավարության մեջ նկարագրված հիմնախնդիրներն ինչ հետազոտությամբ և ինչպես են վերհանվել: Փաստաթղթերի վերլուծությունն ու կրթության ոլորտում ներգրավված անձանց հետ հարցազրույցները թույլ են տալիս վերհանել կոռուպցիոն երևույթների առավել լայն շրջանակ: Եթե նույնիսկ այս պահին իրատեսական չէ ներկայացված

հիմնախնդիրների հաղթահարման ուղղությամբ համալիր միջոցառումների մշակումը, կարևոր է դրանց ներառումը Ռազմավարության մեջ՝ որպես հետագա գործունեության ուղենիշերի:

- Թեև Ռազմավարության խնդիրները դրական են, սակայն պարզ չէ, թե ինչպես է չափվելու դրանց կատարումը, որոնք են լինելու առաջընթացի գնահատման չափանիշները, ազգային կամ միջազգային ինչպիսի ցուցանիշներ են կիրառվելու:

- Նույնիսկ եթե ելնենք այն կանխավարկածից, որ հակակոռուպցիոն նախկին միջոցառումներն իրականացվել են բարձր որակով, միևնույն է՝ բաց է մնում դրանց վերջնական արդյունքի հասանելիության հարցը: Պարզ չէ կրթության բնագավառի հետ առնչվող անձինք ինչպես և ինչ որակի փոփոխություններ են արձանագրել իրենց կյանքում, արդյոք կոռուպցիայի մակարդակը կամ տարածվածությունը կրճատվել է:

- Նոր ռազմավարության շրջանակներում կատարված է կոռուպցիոն հիմնախնդիրների՝ բավական ընդհանրական և հաճախ մակերեսային նկարագրություն: Կոռուպցիոն ռիսկերի գնահատումը խիստ թերի է, քանի որ բացակայում է դրանց առաջնահերթության, տարածվածության, հաճախականության, ազդեցության և այլ բնութագրիչների պատկերը: Նոր ռազմավարության մեջ ընդամենը 4 ոլորտների ներառումը, թվում է, հետազոտական ռեսուրսների արդյունավետ օգտագործման լավ հնարավորություն է ընձեռում: Թիրախային բնագավառների նման նեղացումը ռիսկերի բացահայտման լավ նախադրյալ է ստեղծում. ռեսուրսների կենտրոնացմամբ հնարավոր է իրականացնել առավել ֆոկուսացված և խորը ուսումնասիրություններ: Ցավոք, նոր ռազմավարության մեջ ռիսկերի խորքային ուսումնասիրության այդ հնարավորությունը չի իրագործվել: Նախորդ ռազմավարության այս բացը չի շտկվել և շարունակություն է գտել նոր ծրագրում

- Ռազմավարության «Կրթության ոլորտում առկա հիմնախնդիրները» հատվածում ոչ բավարար և մակերեսային անդրադարձ է կատարված բարձրագույն կրթության համակարգին: Մատնանշված են միայն երկու խնդիր: Ընդ որում, բացահայտված չէ այդ խնդիրների կոռուպցիոն բնույթը կամ ենթատեքստը:

- Նախնական և միջին մասնագիտական, ինչպես նաև՝ հետբուհական կրթության կոռուպցիոն խնդիրներն արտացոլված չեն Ռազմավարության մեջ: Կրթության կառավարման և վերահսկողական լիազորություններ ունեցող մարմիններում՝ ԿԳՆ-ում, Կրթության պետական տեսչությունում, ՈԱԱԿ-ում, Լիցենզավորման գործակալությունում և այլ կառույցներում առկա կոռուպցիոն խնդիրները Ռազմավարության մեջ քննարկված չեն: Մինչդեռ ակնհայտ է, որ կառավարման գործառույթներ իրականացնող, հսկողության և վերահսկողության լիազորություններ ունեցող, տարատեսակ «պատիժների» կիրառման իրավասություն ունեցող ցանկացած կառույցում նման ռիսկեր կան:

- Հարկավոր է հստակեցնել՝ Ռազմավարության մեջ կիրառվող «կրթության ոլորտ» հասկացությունը վերաբերելի է ամբողջ ոլորտին թե՛ միայն կրթական հաստատություններին: «Ոլորտ» հասկացությունը հուշում

է, որ հարկավոր է համապարփակ մոտեցում կիրառել և ներառել ոլորտային բոլոր ենթահամակարգերը: Անհնար է արդյունավետ հակազդել կոռուպցիային՝ միայն կրթության կազմակերպման ենթահամակարգում (դպրոցներում, բուհերում և այլն), առանց կառավարման բարձր օղակներին անդրադառնալու: Մինչդեռ Ռազմավարության նշված հատվածը գրեթե ամբողջությամբ նվիրված է հանրակրթության բնագավառին, որը բավական ընդգրկուն «կրթության ոլորտի» ենթահամակարգն է միայն:

- Ռազմավարության «Կրթության ոլորտում կոռուպցիայի կանխարգելման միջոցները և դրանց կենսագործմանն ուղղված միջոցառումները» հատվածում նկարագրված միջոցառումները, թեև ընդհանուր առմամբ պահանջված են, սակայն հստակ չէ դրանց կապը նախորդ հատվածում («Կրթության ոլորտում առկա հիմնախնդիրները») նկարագրված հիմնախնդիրների հետ: Հիմնախնդրի և միջոցառման միջև կապն ակնհայտ չէ, պարզ չէ, թե յուրաքանչյուր միջոցառում ինչ հիմնախնդիր է թիրախավորել: Կոնկրետ միջոցառման կապը կոնկրետ հիմնախնդրի հետ ենթադրելի է, սակայն ոչ հստակ սահմանված: Որպես հետևանք՝ թե՛ հիմնախնդիրների նկարագրությունը, թե՛ Ռազմավարության այլ հատվածների բովանդակությունը դառնում է ինքնանպատակ. դրանք չեն շաղկապվում միմյանց հետ:

- Միջոցառումների ծրագրում ևս այս խնդիրն ակնառու է: Միջոցառումների զգալի մասը թիրախավորում է հիմնախնդիրներ, որոնք ընդհանրապես ներկայացված չեն Ռազմավարության մեջ: Իսկ միջոցառումների մյուս մասի պարագայում պարզ չէ, թե որն է թիրախավորված հիմնախնդիրը (հիմնախնդիրը ենթադրելի է, բայց հստակ ձևակերպված չէ) և ինչ կապ ունի ենթադրյալ հիմնախնդիրը՝ կոռուպցիայի հետ (պարզ ասած, արդյո՞ք այն հենց կոռուպցիոն հիմնախնդիր է):

- Որոշ միջոցառումների ձևակերպումները բավական անորոշ են, հետևաբար՝ դժվար գնահատելի է դրանց հաջող կատարումը: Որոշ միջոցառումներով նախատեսված գործողությունների ու ակնկալվող արդյունքների զգալի մասն արդեն ապահովված է ԿԳՆ հակակոռուպցիոն ծրագրի իրականացման միջոցով:

- Միջոցառումների ակնկալվող արդյունքների ձևակերպումն ավելի շատ նման է միջոցառման կատարումը գնահատող ցուցանիշների: Ակնկալվող արդյունքների նման ձևակերպումը թույլ կտա գնահատել միայն միջոցառման **կատարման փաստը**, սակայն ոչ մանկավարժների վարքի կամ կոռուպցիոն երևույթների վրա դրա ունեցած **ազդեցությունը**: Մա միջոցառումների ամբողջ ծրագրին բնորոշ խնդիր է:

- Ռազմավարության և Միջոցառումների ծրագրի՝ վերը քննարկված խնդիրների մեծ մասը հատուկ է նաև ԿԳՆ և բուհական հակակոռուպցիոն ծրագրերին: Այս ծրագրերում նույնպես կոռուպցիոն ռիսկերի ու հիմնախնդիրների նկարագրությունը բացակայում է, ազդեցության գնահատման որևէ ցուցիչ նախատեսված չէ: Սակայն ծրագրերի գլխավոր թերությունն այն է, որ

ապահովված չէ հստակ կապը՝ առաջարկվող միջոցառման և կոռուպցիային հակազդեցության միջև:

- Միջոցառումների զգալի մասը կրթության համակարգի ընդհանուր զարգացմանն է միտված: Եթե փաստաթղթերի անվանման մեջ «կոռուպցիոն երևույթների դեմ պայքար» բառակապակցությունը փոխարինենք «զարգացում» բառով, այդ նոր վերնագիրը միգուցե ավելի համահունչ լինի բովանդակությունը: Պլանավորված միջոցառումներն ինքնին դրական են, քանի որ միտված են կրթության որակի բարելավմանը, կրթական համակարգի արդյունավետության բարձրացմանը: Սակայն դրանց ակնկալվող ազդեցությունը կոռուպցիոն ռիսկերի մակարդակի վրա՝ խիստ անորոշ է:

- Այս ծրագրերի գլխավոր թերությունը կոռուպցիայի վերաբերյալ ամբողջական, հայեցակարգային մոտեցման բացակայությունն է: «Կոռուպցիոն ռիսկեր», «կոռուպցիոն երևույթներ», «հակակոռուպցիոն միջոցառումներ» և կիրառված այլ հասկացությունները զուրկ են հստակ բովանդակությունից: Որպես հետևանք, ձևակերպումները բավական անորոշ են և վերացարկված՝ իրական խնդիրներից:

- «Հակակոռուպցիոն պայքար»-ը դարձել է հաճախ կիրառվող և մոդայիկ, հիմնականում՝ արտաքին ազդեցությամբ (Կառավարություն, միջազգային գործընկերներ) ներդրված մի հայեցակետ, որի անհրաժեշտության ընկալումն ու թիրախները դեռ բավական մշուշոտ են: Կոռուպցիան բավական լայն մեկնաբանության է արժանանում: Այս հասկացության մեջ չհիմնավորված կերպով ներառվում են բազմաթիվ անցանկալի երևույթներ ու հիմնախնդիրներ:

- Ապահովված չէ թե՛ ԿԳՆ, թե՛ առանձին բուհերի հակակոռուպցիոն միջոցառումների կապը Կառավարության կողմից հաստատված հակակոռուպցիոն ռազմավարությունների և միջոցառումների ծրագրի հետ: Այս օղակների հակակոռուպցիոն ծրագրերը պետք է մշակվեն որպես միասնական համակարգի փոխկապակցված և փոխհամաձայնեցված տարրեր:

ԱՌԱՋԱՐԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ

1. Կոռուպցիայի դեմ պայքարի միջազգային չափանիշներից է մասնագիտացվածության պահանջը: Այդ պայքարը պահանջում է տարբեր դաշտերում հատուկ մասնագիտացվածություն, գիտելիքներ և ունակություններ: Մինչդեռ, ՀՀ հակակոռուպցիոն մարմիններում մասնագիտացվածության պահանջը լիովին պահպանված չէ՝ հատկապես հասարակական գիտությունների և կրթության փորձագետների առումով: Այս պահանջի համատեքստում է հնարավոր դիտարկել ոլորտային հակակոռուպցիոն ծրագրերը: Կոնկրետ ոլորտում հակակոռուպցիոն պայքարը պետք է տվյալ ոլորտի խորքային ուսումնասիրության վրա հիմնվի: Ընդհանուր բնույթի դեղատոմսերը յուրահատուկ բնագավառներում կիրառելի չեն: Կարևոր է կրթության ոլորտում կոռուպցիայի

հանգամանակից ուսումնասիրությունը՝ դրա ինստիտուցիոնալ առանձնահատկությունների և յուրահատուկ կոռուպցիոն մշակույթի բացահայտմամբ: Շատ կարևոր է հասկանալ կոռուպցիոն գործողության անմիջական մոտիվները՝ ինչու է կատարվում այս կամ այն գործողությունը, ինչն է դրդում կատարել այն, ո՞րն է մասնակիցների օգուտը և վնասը՝ համակարգի համար: Առանց մոտիվները հասկանալու, օգտագործելով միայն վերացական սխեմաներ, հնարավոր չէ իրատեսական լուծումներ առաջարկել:

2. Կոռուպցիոն ռիսկերի բացահայտումը, որպես միջոցառում, կարիք չկա ընդգրկելու Միջոցառումների ծրագրի մեջ: Այն **նախապես իրագործված պետք է լինի**՝ նախքան միջոցառումների ծրագիր, և նույնիսկ՝ հակակոռուպցիոն հայեցակարգ և ռազմավարություն մշակելը: Այլապես անհաղթահարելի հակասություն է առաջ գալիս. միջոցառումները մշակվում են առանց կոռուպցիոն ռիսկերի բացահայտման: Ստացվում է, որ առաջարկվող միջոցառումները ենթադրությունների, նախկին փորձի կամ պրակտիկայի վրա են հիմնվում, սակայն ոչ գիտականորեն հիմնավորված հետազոտությունների արդյունքների:

3. Հետագա հակակոռուպցիոն հայեցակարգերում պետք է ամրագրել այն սկզբունքը, որ նախքան որևէ միջոցառման մշակումը՝ **պարտադիր է** ՀՀ-ում կոռուպցիայի թե՛ համալիր, թե՛ ոլորտային հետազոտությունների (քանակական ու որակական) անցկացումը: Սա առաջնահերթ լուծում պահանջող հայեցակարգային խնդիր է: Նման հետազոտությունների բացակայությունը կասկածի տակ է դնում պետական հակակոռուպցիոն քաղաքականության և ծախսերի արդյունավետությունը:

4. Հարկավոր է կոռուպցիոն հիմնախնդիրների բացահայտմանն ուղղված համալիր գործողություններ ամրագրել. ո՞ր կառույցների կողմից և ի՞նչ պարբերականությամբ պետք է իրականացվեն այդ հետազոտությունները, ինչպե՞ս է ապահովվելու հետազոտությունների անկախությունն ու անկողմնակալությունը, ինչպե՞ս են օգտագործվելու հետազոտության արդյունքները հակակոռուպցիոն ծրագրերում:

5. Նույնքան, որքան մեկանգամյա հետազոտությունները, կարևոր է նաև մոնիթորինգի համակարգի գործարկումը: Յանկացած հետազոտություն, որքան էլ ընդգրկուն ու որակյալ լինի, պատկերացում է տալիս ժամանակի որոշակի պահին առկա խնդիրների վերաբերյալ: Անհրաժեշտ է մոնիթորինգի համակարգի գործարկում՝ խնդիրների հաղթահարման գործընթացն անընդհատ դիտարկման ներքո պահելու համար:

6. Կոռուպցիայի դեմ արդյունավետ պայքար հնարավոր է ապահովել այն դեպքում, եթե հնարավոր լինի հասնել կոռուպցիոն

ռազմավարությունների դիսֆունկցիոնալությանը: Այսինքն, կոռուպցիան կարող է հաղթահարվել ոչ թե՛ արտաքին ազդեցությամբ և պատիժների միջոցով, այլ՝ այնպիսի պայմաններ ստեղծելով, երբ կոռուպցիան կապառի իրեն՝ որպես նպատակներին հասնելու ոչ արդյունավետ եղանակ:

7. Հակակոռուպցիոն ռազմավարության մշակումը ցանկալի է իրականացնել երկմակարդակ փորձագիտական խմբերի կողմից: Ընդհանուր մակարդակի փորձագիտական խումբը պետք է զբաղվի կոռուպցիայի՝ ընդհանուր բնույթ ունեցող դրսևորումների և պատճառների, դրանց սցիոնմշակութային պայմանավորվածության ուսումնասիրությամբ: Այս մակարդակում կարևոր է վերհանել կոռուպցիոն վարքի հիմքում ընկած սոցիալական նորմերը, հասկանալ կոռուպցիայի՝ որպես համակարգային երևույթի հիմքերը: Փորձագիտական հաջորդ մակարդակում կարևոր է կոռուպցիայի ոլորտային և ինստիտուցիոնալ առանձնահատկությունների վերհանումը:

8. Քանի որ հակակոռուպցիոն պայքարը կարող է հանգեցնել կոռուպցիայի նոր, առավել ստվերային, կատարելագործված ձևերի առաջացմանը, ուստի հակակոռուպցիոն ծրագրերը պետք է ռիսկերի առաջանցիկ վերլուծություն ներկայացնեն: Ոչ միայն առկա, այլև հակակոռուպցիոն պայքարի արդյունքում ձևավորվելիք նոր իրավիճակի վերաբերյալ: Հարկավոր է կանխատեսել այն նոր կոռուպցիոն դրսևորումները, որոնք կարող են առաջանալ իրականացված միջոցառումների, բարեփոխումների հետևանքով: Ռազմավարությունը պետք է պրոակտիվ մոտեցման վրա հիմնվի՝ կանխատեսելով հնարավոր նոր կոռուպցիոն դրսևորումները և դրանց հաղթահարման ուղիները:

9. Հարկավոր է ապահովել հակակոռուպցիոն ծրագրերի, միջոցառումների և դրանց արդյունքների հրապարակայնության առավել բարձր մակարդակ: Հրապարակայնությունը ևս առնվազն երկու մակարդակներում պետք է ապահովվի՝ 1. կառավարության կողմից հաստատված ռազմավարության և միջոցառումների ծրագրի և 2. պատասխանատու մարմինների կողմից իրականացվող ոլորտային ծրագրերի առնչությամբ:

10. Հարկավոր է ապահովել հակակոռուպցիոն ռազմավարության միջոցառումների, ակնկալվող արդյունքների և այլ բաղադրիչների վերանայման հնարավորությունը, քանի որ դրանք կարող են կորցնել իրենց ակտուալությունը ծրագրի իրականացման ընթացքում: Յուրաքանչյուր տարեվերջին, ծրագրի իրականացման պատասխանատու մարմիններից ստացված առաջարկների հիման վրա, հարկավոր է վերանայել միջոցառումների ծրագիրը:

11. Հակակոռուպցիոն միջոցառումների՝ վերևից-ներքև սկզբունքով, վարչափորձայական եղանակով իրականացման պատճառներից մեկն էլ դրանց բաց քննարկման համար անհրաժեշտ հարթակների բացակայությունն է: Հարկավոր է խրախուսել ծրագրի

- թիրախ հանդիսացող ոլորտների ներկայացուցիչների ներգրավումը ծրագրի միջոցառումների պլանավորման, իրականացման և մոնիթորինգի գործընթացում: Պետք է ապահովել դրա համար անհրաժեշտ կայուն հարթակի ձևավորումը: Այս հարթակում իրականացվող քննարկումները տվյալների լավ աղբյուր կարող են հանդիսանալ մոնիթորինգի համար: Դրանց հետևելով՝ կարելի է հասկանալ, թե որքանով են միջոցառումները ծառայում վերջնական նպատակներին և արդյոք անմիջական շահառուներն իրենց կյանքում փոփոխություններ են արձանագրում:
12. Կոռուպցիայի դեմ արդյունավետ պայքարի եղանակ է համարվել հակակոռուպցիոն պայքարի մեխանիզմները կրթական հաստատություններից դուրս գտնվող ուժերին հանձնելը: Այդ լծակները պետք է լինեն այն սուբյեկտների ձեռքում, որոնք կոռուպցիոն դաշտում չեն: Օրինակ՝ գործատուները, որոնք ավելի սերտ համագործակցության մեջ կմտնեն բուհերի հետ և կֆինանսավորեն ապագա աշխատողների կրթությունը, կարող են անուղղակի վերահսկողական գործառույթ իրականացնել կրթության որակի նկատմամբ: Գործատուն, որպես շահագրգիռ կողմ, կարող է զսպել կոռուպցիոն տարրեր մեխանիզմների գործառույթում:
 13. Ռազմավարության նախագծի մեջ կրթության ոլորտին առնչվող կոռուպցիոն հիմնախնդիրների ցանկը խիստ սահմանափակ է, ոչ լիարժեք: Այս ուսումնասիրության մաս կազմող «կոռուպցիոն հիմնախնդիրների այլընտրանքային վերլուծություն»-ը կամ դրա առանձին հատվածներն առաջարկվում է ներառել Ռազմավարության մեջ: Եթե նույնիսկ այս պահին իրատեսական չէ ներկայացված հիմնախնդիրների հաղթահարման ուղղությամբ համալիր միջոցառումների մշակումը, կարևոր է դրանց ներառումը Ռազմավարության մեջ՝ որպես հետագա գործունեության ուղենիշերի:
 14. Հարկավոր է վերանայել Ռազմավարության «Կրթության ոլորտում առկա հիմնախնդիրները» հատվածում կիրառված ձևակերպումները՝ ամրագրելով դրանք որպես հիմնախնդիրներ (և ոչ նպատակներ): Հիմնավորված կլինեն հետևյալ հերթականությունը. սկզբում փաստերի շարադրանք, հետո՝ դրանց ամփոփում հանդիսացող հիմնախնդրի նկարագրությունը և միայն վերջում՝ որոշակի նպատակադրում:
 15. Հարկավոր է ընդլայնել կոռուպցիոն հիմնախնդիրների ինստիտուցիոնալ շրջանակը՝ ներառելով նաև գիտության ոլորտը: Ինչպես նաև Ռազմավարության մեջ քննարկվող հանրակրթության և բարձրագույն կրթության օղակներից բացի, ներառել նախնական և միջին մասնագիտական, հետբուհական կրթության ենթահամակարգերը, կրթության կառավարման մարմինները՝ ԿԳՆ, Կրթության պետական տեսչություն, ՈԱԱԿ, և այլ ենթահամակարգեր:
 16. Հակակոռուպցիոն միջոցառումներում հարկավոր է արտացոլել կրթության տարբեր օղակների միջև կոռուպցիոն վարքի ու պրակտիկաների փոխանցման խնդիրը: Հարկավոր է կանխարգելիչ միջոցներ նախատեսել, օրինակ՝ դպրոցից բուհ փոխանցվող կոռուպցիոն պրակտիկաների համար:
 17. Յանկալի է Ռազմավարության մեջ ներառել կոռուպցիայի հաղթահարման թե՛ ՀՀ, թե՛ արտերկրի դրական փորձի ուսումնասիրությունը: Հատուկ ուշադրություն դարձնել առանձին կրթական հաստատությունների հաջողված փորձի քննությանը:
 18. Անհրաժեշտ է կիրառել հակակոռուպցիոն պայքարի այնպիսի հայեցակարգ, որը ցույց կտա կրթության ոլորտում կոռուպցիայի հաղթահարման վերջնական նպատակը: Պետք է պարզ և ընկալելի լինեն այդ պայքարի ակնկալվող վերջնարդյունքները և ազդեցությունը, օրինակ, մարդկային զարգացման կամ կրթության որակի բարելավման վրա:
 19. Կարևոր է «կոռուպցիա», «կոռուպցիոն ռիսկ», «կոռուպցիոն հիմնախնդիր» և այլ հասկացությունների սահմանումը Հայեցակարգում կամ Ռազմավարության մեջ:
 20. Այն միջոցառումների համար, որոնց ժամկետները հնարավոր չէ ամրագրել ծրագրի պլանավորման պահին, կիրառել ժամկետներ նշելու հետևյալ տարբերակը. օրինակ՝ «գործողության իրականացման ժամկետ սահմանել համապատասխան օրենքի՝ ուժ մեջ մտնելու օրվանից մինչև 6-ամսյա ժամանակահատվածը»: Այս ձևակերպումը թույլ կտա խուսափել ժամկետների անընդհատ վերանայման պահանջից և միջոցառումների իրականացման միջև տրամաբանական կապ հաստատել:
 21. Յանկալի է իրականացնել միջոցառումների խմբավորում՝ ըստ բովանդակության՝ նոր ենթավերնագրերի ներքո: Կարծում ենք, նպատակահարմար է սկզբում ներկայացնել այն միջոցառումները, որոնք ուղղված են խնդիրների բացահայտմանն ու վերլուծությանը, հետո՝ անցնել դրանց հաղթահարման գործողությունների թվարկմանը:
 22. Միջոցառումների ծրագրում **ազդեցության գնահատման** ցուցանիշների ներառումը պահանջված ու կարևոր է: Առանց այդ վերջնարդյունքների, միջոցառումների կատարումը ինքնանպատակ բնույթ է ստանում:
 23. Հարկավոր է ապահովել թե՛ ԿԳՆ, թե՛ առանձին բուհերի հակակոռուպցիոն միջոցառումների կապը Կառավարության կողմից հաստատված հակակոռուպցիոն ռազմավարությունների և միջոցառումների ծրագրերի հետ: Այս օղակների հակակոռուպցիոն ծրագրերը պետք է մշակվեն որպես միասնական համակարգի փոխկապակցված և փոխհամաձայնեցված տարրեր:
 24. Հակակոռուպցիոն միջոցառումների ծրագրի համար առաջարկվում է կիրառել այնպիսի ձևաչափ, որը ցույց կտա միջոցառումների ակնկալվող ազդեցության

կապը նախապես առանձնացված կոռուպցիոն հիմնախնդիրների և ռիսկերի հետ: Մեկ միջոցառումը կարող է միաժամանակ մի քանի հիմնախնդրի հաղթահարմանը նպաստել, իսկ մեկ հիմնախնդրի հաղթահարմանը կարող են օժանդակել միաժամանակ մի քանի միջոցառումներ: Մխեմատիկ կամ այլ եղանակով այդ կապի պատկերումը թույլ կտա տեսնել այն հիմնախնդիրները, որոնք թիրախավորված չեն, սպրդել են պլանավորման գործընթացից: Մյուս կողմից, ակնհայտ կդառնան այն միջոցառումները, որոնք տեսանելի կապի մեջ չեն գտնվում կոռուպցիոն հիմնախնդիրների հետ: Դրանք կամ ինքնանպատակ են, չհիմնավորված կամ՝ այլ բնույթի խնդիրների (ոչ կոռուպցիոն) հաղթահարմանն են ուղղված:

25. Յուրաքանչյուր կոռուպցիոն գործողության (ԿԳ) համար առաջարկվում է կիրառել վերլուծության մոդել, որի յուրաքանչյուր բաղադրիչ հարցադրումների համակարգ է ներկայացնում: Կոռուպցիոն տարբեր գործողությունների վերաբերյալ դրանց միջոցով ստացված և առավել հաճախ կրկնվող պատասխանները հնարավոր է խմբավորել ընդհանուր կատեգորիաներում: Այս մոդելի միջոցով հնարավոր է բացահայտել այն իրավական նորմը, որն առավել հաճախ է կրկնվում պատասխաններում որպես հակասական կամ թերի: Կրկնվող խնդիրների ուղղությամբ հնարավոր է մեկ միասնական միջոցառման պլանավորումը:

The Open Society Foundations is a private operating and grantmaking foundation, that aims to shape public policy to promote democratic governance, human rights, and economic, legal, and social reform.
For more information visit www.osf.am

Այս հետազոտությունը հնարավոր է դարձել Բաց հասարակության հիմնադրամներ - Հայաստանի ամբողջական ֆինանսական օժանդակության շնորհիվ՝ «Քաղաքականության կրթաթոշակներ» ծրագրի շրջանակներում, դրամաշնորհ N 18868:

Վերլուծությունն արտահայտում է հեղինակի տեսակետները, որոնք կարող են չհամընկնել Բաց հասարակության հիմնադրամներ - Հայաստանի դիրքորոշումների ու տեսակետների հետ:

Ավետիք Մեջլումյան

Դասախոս, փ.գ.թ. / ԵՊՀ Սոցիոլոգիայի ֆակուլտետ
Փորձագետ / Հանրային Քաղաքականության Ինստիտուտ
Հեռ. 094 88 99 84
Էլ. փոստ՝ avetiq.mejlumyan@gmail.com