

ԱՐՄԵՆ ԳՈՒԲԱՍԱՐՅԱՆ

Երևանի «Գլաձոր» համալսարանի հայցորդ,
«ՄՅՈՒԴ» իրավաբանական ինստիտուտի դասախոս



**ՎԵՐԱՀՄԿՈՂՈՒԹՅՈՒՆԸ ՀՀ ՖԻՆԱՆՍԱԿԱՆ
ՎԵՐԱՀՄԿՈՂՈՒԹՅԱՆ ԳԵՐԱԳՈՒՅՆ
ԱՏՅԱՆԻ՝ ՎԵՐԱՀՄԿԻՉ ՊԱԼԱՏԻ ԿՈՂՄԻՑ**

«Քաղաքացիները պետք է երաշխիք ունենան, որ միջոցները, որոնք իրենցից վերցվում են հարկադիր կարգով, օգտագործվում են խելամտորեն և արդյունավետ և իրապես բավարարում են կոլեկտիվ կարիքները: Այդպիսի երաշխիք քաղաքացիներին կարող են տալ ֆինանսական վերահսկողության մարմինները, եթե, իհարկե, օժտված են բավարար իրավասությամբ», նշված խոսքերը, որոնք պատկանում են Պորտուգալիայի վերահսկիչ դատարանի նախագահ Ալֆրեդո Ժոզե դե Սոուզային¹, կարծում ենք, լավագույնս արտահայտում են այն հիմնական նպատակը, որի համար աշխարհի երկրների մեծամասնությունում ստեղծվել են արտաքին ֆինանսական վերահսկողություն իրականացնող մասնագիտացված մարմիններ:

Արտաքին պետական և մունիցիպալ ֆինանսական վերահսկողությունը ժողովրդավարական, իրավական պետության անքակտելի տարրն է, քանի որ ապահովում է պետական և մունիցիպալ ֆինանսական ռեսուրսների օգտագործման վերաբերյալ օբյեկտիվ տեղեկատվության ներկայացումը հասարակությանը և իշխանության մարմինների պատասխանատվությունը ֆինանսների կառավարման օրինականության և արդյունավետության համար:

Արտասահմանյան երկրների օրենսդրության վերլուծությունը վկայում է մի կողմից՝ ֆինանսական վերահսկողության ձևերի բազմազանության, մյուս կողմից՝ այդ վերահսկողության ֆունկցիաների բովանդակային իմաստի և սկզբունքների միասնականության և ընդհանրության մասին:

Այսօր աշխարհի երկրների մեծամասնությունում բյուջեի կատարման նկատմամբ արտաքին ֆինանսական վերահսկողությունը իրականացվում է հատուկ ֆինանսական-վերահսկողական մարմինների միջոցով, որոնք միջազգային

իրավունքում ընդունված է հավաքական կերպով անվանել ֆինանսական վերահսկողության գերագույն ատյաններ (Supreme Audit Institutions՝ SAI (ԳՎԱ)):

Դրանց մեծ մասը միավորված են Գերագույն վերահսկիչ ատյանների միջազգային կազմակերպությունում (ԳՎԱՄԿ/INTOSAI): Այն հանդիսանում է ՄԱԿ-ի անդամ պետությունների ԳՎԱ-ների մասնագիտացված կազմակերպություն, որի հիմնական նպատակը գործունեության ընդհանուր սկզբունքների, ռազմավարության, մեթոդաբանության, մշակումն ու կիրառումն է, ինչպես նաև անդամ պետությունների միջև փորձի և ինֆորմացիայի փոխանակումը: Այն բաղկացած է տարածաշրջանային աշխատանքային 7 խմբերից, որոնք միավորում են որոշակի տարածաշրջանի երկրների ԳՎԱ-ները: Դրանք հնարավորություն են տալիս անդամ երկրներին համագործակցել տարածաշրջանային հիմքի վրա: Նշված մարմինների համագործակցության, ինչպես նաև դրանց վերաբերյալ օրենսդրության բարելավման և գործունեության արդյունավետության բարձրացման հիմնական փաստաթղթերը դասակարգվում են հետևյալ աստիճանակարգությամբ.

1-ին աստիճան՝ 1977թ-ին INTOSAI-ի IX համագումարում ընդունված «Վերահսկողության ղեկավար սկզբունքների» մասին Լիմայի հռչակագիրը,

2-րդ աստիճան՝ INTOSAI-ի Էթիկայի օրենսգիրքը,

3-րդ աստիճան՝ INTOSAI-ի վերահսկողության ստանդարտները, որոնք պարունակում են վերահսկողության իրականացման հիմնական սկզբունքները,

4-րդ աստիճան՝ INTOSAI-ի Իմպլեմենտացիայի ուղեցույցները, որոնք պարունակում են առավել հատուկ կողմնորոշիչ նյութեր տարբեր իրավիճակների վերաբերյալ:

Միջազգային մակարդակով համագործակցության հաջորդ կառույցը ԱՊՀ անդամ պետությունների ֆինանսական վերահսկողության գերագույն մարմինների ղեկավարների խորհուրդն է: Նշված համագործակցության և անդամ պետությունների ԳՎԱ-ների գործունեության հիմքում դրված է «Անկախ պետությունների համագործակցության մասնակից պետությունների ֆինանսական վերահսկողության գերագույն մարմինների գործունեության ընդհանուր սկզբունքների մասին» 2001թ-ի հունիսի 8-ի Կիևի հռչակագիրը:

ՀՀ արտաքին ֆինանսական վերահսկողություն իրականացնող մասնատիպ առաջին մարմինը ՀՀ Գերագույն խորհրդին առընթեր վերահսկիչ պալատն էր: Այն գործում էր Գերագույն խորհրդի ղեկավարությամբ և հաշվետու էր նրան²:

Եթե գնահատելու լինենք վերջինիս կարգավիճակը մասնատիպ մարմիններին ներկայացվող միջազգային չափանիշների տեսանկյունից, ապա պետք է նշել, որ կառուցվածքային, ֆինանսական անկախության, ծրագրային ինքնավարության և բազմաթիվ այլ հարցերով այն չէր համապատասխանում դրանց:

Մասնավորապես «ՀՀ Գերագույն խորհրդին առընթեր վերահսկիչ պալատի մասին» 1994թ-ի մարտի 15-ի ՀՀ օրենքի 2-րդ հոդվածում խոսվում էր միայն կառավարությունից և ՀՀ Նախագահի աշխատակազմից անկախ գործելու մասին, իսկ 1-ին հոդվածը այն բնորոշում էր որպես «բյուջեի կատարման ընթացքի նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնող հանրապետական մարմին, որը գործում է ՀՀ ԳԽ ղեկավարությամբ»: Ի տարբերություն դրա՝ Լիմայի հռչակագրի 8-րդ հոդվածը ընդգծում է, որ «Բարձրագույն վերահսկիչ մարմնի անկախությունը, որը երաշխավորված է Սահմանադրությամբ և օրենքով, հնարավորություն է ընձեռնում նրան աշխատել սեփական նախաձեռնությամբ և բարձր ինքնավարության մակարդակով նույնիսկ այն դեպքում, երբ հանդես է գալիս որպես խորհրդարանի ներկայացուցիչ և ստուգումներ է կատարում վերջինիս ցուցումներով»:

Ուշագրավ է նաև, որ այն ոչ միայն գործում էր Գերագույն խորհրդի ղեկավարության ներքո, այլև տեխնիկական, կազմակերպական առումով գտնվում էր վերջինիս «խնամակալության» տակ: Գերագույն խորհրդին առընթեր վերահսկիչ պալատի մասին ՀՀ օրենքի 19-րդ հոդվածում նշվում էր,

որ «Գերագույն խորհրդի աշխատակազմի ստորաբաժանումները վերահսկիչ պալատի գործունեությանը ցույց են տալիս կազմակերպական, տեխնիկական և այլ աջակցություն»:

Նույնը վերաբերում է նաև ֆինանսական անկախությանը: Լիմայի հռչակագրի 7-րդ հոդվածի 2-րդ մասի համաձայն՝ «Բարձրագույն վերահսկիչ մարմինը պետք է իրավունք ունենա դիմելու անմիջապես պետական մարմին՝ խնդրելով ընդունել որոշում պետական բյուջեի համապատասխան տողով անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցներ նախատեսելու համար», իսկ «Գերագույն խորհրդին առընթեր վերահսկիչ պալատի մասին» 1994թ.-ի մարտի 15-ի ՀՀ օրենքի 11-րդ հոդվածի 2-րդ մասի համաձայն՝ ՎՊ գործունեության ֆինանսավորումը կատարվում էր ՀՀ ԳԽ ծախսերի նախահաշվով:

Ֆինանսական վերահսկողության գերագույն ատյանի զարգացման հաջորդ փուլը սկսվեց 1996թ-ի մայիսի 29-ից, երբ հիմնադրվեց ՀՀ ԱԺ վերահսկիչ պալատը: Նոր օրենքի ընդունումը պայմանավորված էր նաև 1995 թվականի հուլիսի 5-ին ՀՀ Սահմանադրության ընդունմամբ, որում, սակայն, ՀՀ ԱԺ ՎՊ կարգավիճակը չամրագրվեց:

Սահմանադրության 77-րդ հոդվածի 2-րդ մասում նշվում էր միայն, որ «Ազգային ժողովը պետական բյուջեի կատարման մասին տարեկան հաշվետվությունը քննարկում և հաստատում է ԱԺ ՎՊ եզրակացության առկայությամբ», իսկ ԱԺ լիազորությունների թվում նշվում էր, որ ՀՀ Ազգային ժողովի Նախագահի առաջարկությամբ նշանակում է ՎՊ նախագահ:

Ի տարբերություն ՀՀ Սահմանադրության, որտեղ ՎՊ-ի կարգավիճակին անդրադարձ չկար, «ՀՀ Ազգային ժողովի վերահսկիչ պալատի մասին» 1996 թ-ի մայիսի 29-ի ՀՀ օրենքում վերահսկիչ պալատի գործունեության սկզբունքների թվում ուղղակիորեն նշվում էր նաև անկախությունը, իսկ 19-րդ հոդվածի 1-ին մասը պահանջում էր վերահսկիչ պալատի գործունեության ֆինանսավորումը կատարել առանձին նախահաշվով:

Սակայն նշված փոփոխությունները ևս ամբողջ ծավալով չամրագրեցին ՎՊ-ի անկախության անհրաժեշտ երաշխիքներ, իսկ նոր օրենքի 19-րդ հոդվածի 2-րդ մասը կարծես կրկնում էր նախկին օրենքի համապատասխան հոդվածի դրույթները՝ նշելով, որ «ՀՀ ԱԺ աշխատակազմի կառուցված-

ԱՐԴԱՐԱԴԱՏՈՒԹՅՈՒՆ

քային ստորաբաժանումները վերահսկիչ պալատին ցույց են տալիս կազմակերպական, տեխնիկական և այլ աջակցություն»:

Դա էր նաև պատճառը, որ միջազգային փորձագետների 1997թ-ի մարտին հայաստանյան առաքելության հաշվետվության 6-րդ հոդվածում հայտարարվեց, որ գոյություն ունեցող օրենսդրությամբ ԱԳԿ-ն չունի այն լրիվ անկախությունը, որն առաջարկվում է ԱԳԿՄԿ (INTOSAI) ստանդարտներով³:

Իսկ օրենքի 2-րդ հոդվածում նշված ՀՀ ԱԺ ՎՊ խնդիրների վերլուծությունը թույլ է տալիս եզրակացնելու, որ այն ավելի շատ կոչված էր հանդես գալու որպես ՀՀ ԱԺ «սպասարկող» մարմնի դերում. դրա գործառույթները հիմնականում ուղղված էին ՀՀ ԱԺ կողմից իր սահմանադրական լիազորությունների իրականացմանը: Մասնավորապես, ՀՀ ԱԺ ներկայացնել եզրակացություններ պետական բյուջեի և պետական ձեռնարկությունների և անավարտ շինարարական օբյեկտների սեփականաշնորհման և ապապետականացման տարեկան ծրագրի կատարման մասին կառավարության հաշվետվությունների, կենտրոնական բանկի տարեկան հաշվետվության վերաբերյալ, տեղեկանք տրամադրել ՀՀ ԱԺ պատգամավորներին յուրաքանչյուր կիսամյակի սկզբում նախորդ կիսամյակում պետական բյուջեի կատարման, այլ պետություններից և միջազգային կազմակերպություններից ստացված փոխառությունների և վարկերի օգտագործման, սեփականաշնորհման և ապապետականացման ծրագրի կատարման ընթացքի վերաբերյալ, ինչպես նաև մեթոդական և մասնագիտական օգնություն ցույց տալ ՀՀ ԱԺ հանձնաժողովներին և պատգամավորներին⁴:

ՀՀ գերագույն վերահսկիչ ստյանի զարգացման հաջորդ էտապի նախադրյալները արդեն տեսանելի էին ՀՀ ԱԺ ՎՊ-ի ստեղծումից մի քանի տարի անց: Նախ և առաջ դա պայմանավորված էր 1998թ-ին INTOSAI-ին, 2000թ-ին EUROSAI-ին և ԱՊՀ անդամ պետությունների ֆինանսական վերահսկողության գերագույն մարմինների ղեկավարների խորհրդին անդամակցելով, որոնց ստանդարտներին ՀՀ ԱԺ վերահսկիչ պալատը շատ հարցերով չէր համապատասխանում: Իսկ առկա թերությունները վերացնելու համար հնարավոր չէր բավարարվել միայն օրենսդրական փոփոխություններով: Անհրաժեշտ էին արմատական վերա-

փոխումներ, այդ թվում և սահմանադրական փոփոխություններ, քանի որ մի շարք միջազգային փաստաթղթեր կոնկրետ պահանջներ էին ներկայացնում նաև ՀՀ ՎՊ-ի կարգավիճակի սահմանադրական կարգավորմանը: Ուստի պատահական չէր, որ ՀՀ սահմանադրական փոփոխությունները չընթացեցին նաև այս խնդիրները:

Առաջին անգամ ՀՀ Սահմանադրության մեջ ներառվեց ՀՀ վերահսկիչ պալատին վերաբերող առանձին հոդված (հ. 83.4-րդ), որում ամրագրվեց ՀՀ ԳՎԱ-ին վերաբերող հիմնական դրույթները: Մասնավորապես նշված հոդվածի 1-ին մասը ամրագրեց, որ «ՀՀ վերահսկիչ պալատն անկախ մարմին է», իսկ 5-րդ մասը ՀՀ ՎՊ-ի նախագահի թեկնածության առաջադրումը վերապահեց ՀՀ Նախագահին, դրանով իսկ սահմանափակելով ՀՀ ԱԺ կողմից միայնակ ՀՀ ՎՊ-ի նախագահի նշանակման իրավասությունը: Բացի այդ «Վերահսկիչ պալատի մասին» 2006թ-ի դեկտեմբերի 25-ի ՀՀ օրենքը ամրագրեց ՀՀ ՎՊ նախագահի լիազորությունների վաղաժամկետ դադարեցման հիմքերը, որում բացակայում է ՀՀ ԱԺ կողմից վերջինիս պաշտոնանկ անելու հնարավորությունը:

Սահմանադրությամբ ամրագրվեցին նաև ՀՀ վերահսկիչ պալատի խորհրդարանի հետ ունեցած փոխհարաբերությունները, դրանով իսկ ապահովելով Լիմայի հռչակագրի 8-րդ հոդվածի 1-ին մասի պահանջների իրականացումը, որոնց համաձայն՝ «բարձրագույն վերահսկիչ մարմնի և խորհրդարանի հարաբերությունների մասին դրույթները պետք է որոշվեն ազգային սահմանադրությամբ»:

Այս ոլորտում ամենակարևոր փոփոխությունը կապված է ՀՀ ՎՊ-ի հաշվետվության հետ: Եթե նախկինում ՀՀ ԱԺ-ն հաստատում էր ՀՀ ԱԺ ՎՊ-ի տարեկան ծրագիրն ու հաշվետվությունը, ապա նոր օրենքով գործունեության տարեկան հաշվետվությունը ընդունում է ի գիտություն: Ներկայումս ՀՀ ԱԺ-ն հաստատում է միայն տարեկան ծրագիրը:

Նոր օրենքով ուշադրության է արժանացել նաև ՀՀ ՎՊ-ի ֆինանսական անկախության խնդիրը: Նշված հարցի կարգավորմանն է նվիրված ծավալուն մի հոդված, որը կրում է «Վերահսկիչ պալատի ֆինանսական անկախությունը» վերտառությունը: Համաձայն նշված հոդվածի 1-ին և 2-րդ մասերի՝ ՀՀ ՎՊ-ի բյուջեն պետական բյուջեի մաս է,

իսկ ՀՀ ՎՊ-ի ֆինանսավորումը իրականացվում է պետական բյուջեի միջոցների հաշվին, որը պետք է ապահովի վերահսկիչ պալատի բնականոն գործունեությունը:

Օրենքով անդրադարձ կա նաև ՀՀ ՎՊ-ի կողմից բյուջետային հայտի ներկայացման և դրա հետագա քննարկման առանձնահատկություններին, համաձայն որոնց ՀՀ ՎՊ-ի նախագահը ՀՀ ՎՊ-ի կանոնակարգով սահմանված կարգով բյուջետային համակարգի մասին օրենքի հիման վրա սահմանված ժամկետում ՀՀ ՎՊ-ի ծախսերի նախահաշիվը (բյուջետային հայտը) ներկայացնում է կառավարություն՝ պետական բյուջեի նախագծում ընդգրկելու համար: Վերահսկիչ պալատի բյուջետային հայտը կառավարության կողմից ընդունվելու դեպքում անփոփոխ ընդգրկվում է պետական բյուջեի նախագծում, իսկ առարկությունների դեպքում փոփոխված հայտը պետական բյուջեի նախագծի հետ միասին ներկայացվում է ՀՀ Ազգային ժողով: Կառավարությունը ՀՀ Ազգային ժողով և ՀՀ վերահսկիչ պալատ է ներկայացնում նաև բյուջետային հայտի վերաբերյալ իր փոփոխությունների հիմնավորումը:

Վերահսկիչ պալատի բնականոն գործունեության ապահովման համար չնախատեսված ծախսերի իրականացման նպատակով օրենքը նախատեսում է նաև ՀՀ վերահսկիչ պալատի պահուստային ֆոնդ, որը ներկայացվում է բյուջեի առանձին տողով: Պահուստային ֆոնդի մեծությունը հավասար է տվյալ տարվա պետական բյուջեի մասին օրենքով ՀՀ ՎՊ համար նախատեսված բյուջեի երկու տոկոսին:

Սակայն պետք է նշել, որ ՀՀ ՎՊ կարգավիճակի սահմանադրական ամրագրումը չի կարելի ամբողջությամբ համարել Լիմայի հռչակագրի պայմաններին համապատասխանող: Մասնավորապես, հռչակագրի 6-րդ հոդվածի 2-րդ մասի համաձայն՝ «բարձրագույն վերահսկիչ մարմնի անդամի անկախությունը ևս պետք է երաշխավորվի սահմանադրությամբ»: Բացի այդ անհրաժեշտ է, որպեսզի սահմանադրությամբ երաշխավորվեն նաև նրանց հետկանչի կարգը», ինչի մասին ևս նշում չկա: Նշված սկզբունքային դրույթների առկայությունը հռչակագրում պայմանավորված է այն հանգամանքով, որ բարձրագույն վերահսկիչ մարմնի անկախությունը անքատելիորեն կապված է նրա անդամների անկախության հետ:

Այս ամենը հաշվի առնելով՝ կարելի է նշել, որ այն ընդհանուր առումով համապատասխանում է հռչակագրի ոգուն. առավել ևս, եթե հաշվի առնենք, որ հռչակագրի 5-րդ հոդվածի 2-րդ մասը ելնում է այն համոզմունքից, որ «պետական մարմինները չեն կարող լինել բացարձակապես անկախ, քանի որ նրանք, ընդհանուր առմամբ, պետության մաս են կազմում»: Ինչից երևում է, որ վերջինիս անկախությունը չի կարող լինել բացարձակ, այլ անհրաժեշտ է, որ «բարձրագույն վերահսկիչ մարմինը իրեն վերապահված խնդիրները կատարելու համար ունենա գործառնական և կառուցվածքային անկախություն, ինչպես նաև «անկախ լինի իր կողմից ստուգվող կազմակերպություններից և պաշտպանված լինի կողմնակի ազդեցություններից»:

Վերահսկիչ պալատի հիմնական խնդիրը ՀՀ Սահմանադրությամբ և օրենքներով ամրագրված իրավասությունների շրջանակներում վերահսկողական գործառույթների իրականացումն է:

Նոր օրենքով առավել մանրամասն են շարադրված ՀՀ ՎՊ գործառույթները, իրավասությունները, ինչպես նաև վերահսկողության ձևերն ու տեսակները:

Այսպես՝ օրենքի 5-րդ հոդվածի 2-րդ մասի համաձայն՝ ՀՀ ՎՊ-ի վերահսկողությունը տարածվում է բյուջետային ելքերի, այդ թվում՝ պետության կողմից տրվող դոտացիաների, սուբսիդիաների և սուբվենցիաների, պետական պարտքի կառավարման, այդ թվում՝ արտաքին վարկային միջոցների ներգրավման, սպասարկման և օգտագործման, պետական արտաբյուջետային միջոցների օգտագործման, համայնքային բյուջեի ելքերի, պետական ու համայնքային սեփականության կառավարման, օգտագործման՝ օտարման, մասնավորեցման, վարձակալության և անհատույց օգտագործման, հողամասի կառուցապատման, հավատարմագրային կառավարման իրականացման նկատմամբ:

ՀՀ ՎՊ-ի մասին օրենքի 18-րդ հոդվածի 1-ին մասի համաձայն՝ «վերահսկիչ պալատը վերահսկողությունը իրականացնում է դիտարկումների, ստուգումների, վերլուծությունների ձևերով»: Իսկ 2-րդ մասում նշվում է, որ ՀՀ ՎՊ-ն իրականացնում է վերահսկողության հետևյալ տեսակները՝ ֆինանսական, համապատասխանության, արդյունավետության (կատարողական) և բնապահպա-

նական:

Բնապահպանական վերահսկողության իրականացումը վերահսկիչ պալատի համեմատաբար նոր ֆունկցիաներից է և կապված է EOURO-SAI-ի շրջանակներում 2000թ-ի հունիսին տեղի ունեցած Կոնգրեսի արդյունքում ստեղծված բնապահպանական աուդիտի խմբին անդամակցելու հետ⁵:

Ընդ որում հիմնականում ՀՀ ՎՊ-ն ազատ է վերահսկողության ձևերի և տեսակների ընտրության հարցում, բացառությամբ այն դեպքերի, երբ օրենքով ուղղակիորեն նշվում է վերահսկողության կոնկրետ տեսակը կամ ձևը: Մասնավորապես ՀՀ ՎՊ-ն ՀՀ պետական բյուջեի և ՀՀ պետական պարտքի սպասարկման մասով կենտրոնական բանկի գործունեության նկատմամբ իրականացնում է ֆինանսական, կատարողական և համապատասխանության վերահսկողություն, իսկ պայմանագրային հիմունքներով պետական բյուջեն և պետական պարտքը սպասարկող առևտրային բանկերի սպասարկման գործունեության նկատմամբ՝ ֆինանսական և համապատասխանության վերահսկողություն, բյուջետային մուտքերն ապահովող լիազորված մարմիններին պետական բյուջեից կատարվող հատկացումների արդյունավետությունը գնահատելու նպատակով բյուջեի մուտքերի հավաքագրմանն ուղղված գործառնությունների նկատմամբ համապատասխանության ու կատարողական վերահսկողություն, համայնքային բյուջեի մուտքերն ապահովող մարմինների գործառնությունների կատարման նկատմամբ՝ համապատասխանության ու կատարողական վերահսկողություն և այլն:

Սակայն կարծում ենք, որ նշված սահմանափակումներից ոչ բոլորն են ըստ անհրաժեշտության: Լիմայի հռչակագրի համաձայն՝ «բարձրագույն վերահսկիչ մարմնի վերահսկողական աշխատանքի նպատակներն են դրամական և նյութական միջոցների կառավարման օրինականությունը, ճշտությունը, արդյունավետությունը և տնտեսվարությունը, որոնք նույնքան կարևոր են: Բարձրագույն վերահսկիչ մարմնի դերն է որոշել դրանցից ցանկացածի հարաբերական կարևորությունը (հ.4, մաս 3)», իսկ օրենքով որոշ հարցերում ըստ էության ՀՀ ՎՊ նշված դերը սահմանափակված է:

Բացի վերը նշվածը՝ կարծում ենք, այս ոլորտում անհրաժեշտ է իրականացնել նաև այլ փոփոխություններ և լրացումներ: Մասնավորապես

օրենքում վերահսկողության ձևերի շարքում բացակայում է նշումը նախնական և փաստացի վերահսկողության մասին, ինչը կարգավորված է բազմաթիվ երկրների օրենսդրությամբ: Եվ եթե նախնական վերահսկողության հարցում խնդիրներ առկա չեն, քանի որ ըստ էության ՀՀ ՎՊ-ն իր գործունեությունն իրականացնելիս հիմնականում ստուգումներ է անցկացնում համաձայն իր ծրագրերի, որոնք որպես կանոն կազմվում են անկախ որևէ բողոքի կամ փաստացի խախտումների մասին հաղորդումների առկայության, և այդ առումով որևէ օրենսդրական սահմանափակում չկա, ապա փաստացի վերահսկողության իրականացման վերաբերյալ նորմերի բացակայությունը ըստ էության շատ դեպքում անհնար է դարձնում վերջինիս իրականացումը:

Ընդհանրապես գերագույն վերահսկիչ մարմնի կողմից նախնական վերահսկողություն կատարելը կախված է առանձին վերցրած երկրի օրենսդրությունից, վերահսկող մարմնին առաջադրված պահանջներից և պայմաններից: Սակայն պետք է նշել, որ վերահսկողությունը, ըստ փաստերի, բարձրագույն վերահսկիչ մարմնի անմիջական պարտականությունն է՝ անկախ այն բանից զբաղվում է վերջինս նախնական վերահսկողությամբ, թե ոչ: Սա ուղղակիորեն ամրագրված է նաև Լիմայի հռչակագրի 2-րդ հոդվածի 4-րդ մասում:

Ուստի անհրաժեշտ ենք համարում օրենսդրությամբ նման մեխանիզմների նախատեսումը, ինչպես նաև քաղաքացիներին և պետական ու տեղական ինքնակառավարման մարմիններին ՀՀ ՎՊ դիմելու իրավունքի ամրագրումը: Իսկ ինչ վերաբերում է ՀՀ ԳՎԱ-ին այս հարցով անհարկի չճանրաբեռնելուն, ապա կարծում ենք, որ ՀՀ ՎՊ-ն քաղաքացիների, պետական և հասարակական մարմինների բողոքների դեպքում կարող է բավարարվել միայն կոնկրետ բողոքի առարկայի հետ կապված ստուգումներ անցկացնելով:

Հաշվի առնելով վերը նշվածը՝ առաջարկում ենք ՀՀ ՎՊ-ի մասին օրենքում կատարել հետևյալ փոփոխություններն ու լրացումները.

ՀՀ ՎՊ-ի մասին օրենքի 18-րդ հոդվածի 2-րդ մասը լրացնել «Ընդ որում վերահսկիչ պալատը իրականացնում է ինչպես նախնական, այնպես էլ փաստացի վերահսկողություն»: Ինչպես նաև «ՎՊ-ն փաստացի վերահսկողություն է իրականացնում

միայն խախտումների փաստի շրջանակներում» նախադասություններով:

Բացի այդ օրենքում նախատեսել հողված, որը պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմիններին և քաղաքացիներին հնարավորություն կտա դիմելու ՀՀ վերահսկիչ պալատ:

Իսկ ինչ վերաբերում է վերահսկվող մարմնի գործունեության կոնկրետ ոլորտի ընտրությանը, ապա գործող օրենքով, ըստ էության, ամբողջովին թողնված է ՀՀ վերահսկիչ պալատի հայեցողությանը. ՀՀ ՎՊ-ն այս հարցում առաջնորդվում է ընտրանքային մեթոդով և հիմնականում այդ վերահսկողությունը չի ընդգրկում դրա ողջ հատվածը և հազվադեպ է լինում համապարփակ: Վերահսկիչ պալատի մասին օրենքում ընտրության հարցում որևէ չափանիշ գոյություն չունի: Սակայն նշված հարցի հետ կապված, օրինակ, Լիմայի հռչակագրում նշվում է, որ «ստուգման օբյեկտները պետք է ընտրվեն որոշակի մոդելի հիման վրա, և դրանց քանակը պետք է լինի բավականին շատ, որպեսզի հնարավոր լինի եզրահանգում անել ֆինանսական և նյութական միջոցների կառավարման որակի և ճշգրտության վերաբերյալ» (հ. 13, մաս 2-րդ): Ուստի կարծում ենք, որ օրենսդրությամբ պետք է սահմանվի նշված մոդելը: Բացի այդ նպատակահարմար է, որ երբ ՀՀ ՎՊ-ի կողմից հայտնաբերվում են էական խախտումներ, իրականացվի վերահսկվող օբյեկտի գործունեության համախար փակ վերահսկողություն:

Այդ իսկ պատճառով, կարծում ենք, Լիմայի հռչակագրի նշված դրույթը պետք է ներառվի նաև ՀՀ ՎՊ-ի մասին օրենքի մեջ, ուստի առաջարկում ենք ՀՀ վերահսկիչ պալատի մասին օրենքի 18-րդ հոդվածում ավելացնել 4-րդ և 5-րդ մասեր հետևյալ բովանդակությամբ.

4. Վերահսկիչ պալատի կողմից ստուգման օբյեկտների ընտրությունը պետք է կատարվի այնպես, որպեսզի հնարավոր լինի եզրահանգում անել ֆինանսական և նյութական միջոցների կառավարման որակի և ճշգրտության վերաբերյալ:

5. Ստուգումների ընթացքում ՀՀ ՎՊ կողմից էական խախտումներ հայտնաբերվելու դեպքում իրականացվում է համապարփակ վերահսկողություն:

Իսկ 3-րդ մասը՝ «վերահսկիչ պալատն ազատ է» բառերից հետո լրացնել «վերահսկվող օբյեկտի գործունեության ոլորտի» բառերով:

Սակայն, կարծում ենք, վերը նշվածը բավարար չէ: Ըստ էության ՀՀ ՎՊ հայեցողությանը թողնելով նշված խնդիրը՝ բազմաթիվ պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմիններ կարող են երբեք չստուգվել:

Մասնավորապես ՀՀ ՎՊ-ն 2006-2007թթ ընթացքում վերահսկողություն է իրականացրել Սյունիքի մարզի քաղաքային 3, գյուղական 13 համայնքներում, Գեղարքունիքի մարզի քաղաքային 4, գյուղական 8 համայնքներում, Արարատի մարզի քաղաքային 2, գյուղական 9 համայնքներում իսկ 2007թ. հունվարի 1-ից 2009թ. հոկտեմբերի 1-ը՝ Շիրակի մարզի 1 քաղաքային համայնքներում, Լոռու մարզի քաղաքային 2 և գյուղական 4 համայնքներում, 2007 թվականի հունվարի 1-ից 2009 թվականի հունվարի 1-ը՝ Արմավիրի մարզի քաղաքային 2, գյուղական 10 համայնքներում⁷: Կարծում ենք, եթե նման տեմպով շարունակվի, ապա, եթե հաշվի առնենք, որ տարեկան ստուգումներ են անցկացվում միջինը 25 գյուղական և քաղաքային համայնքներում, առնվազն 35 տարի անհրաժեշտ կլինի ՀՀ բոլոր քաղաքային և գյուղական համայնքներում գոնե մեկ անգամ ստուգում անցկացնելու համար⁸:

Այդ իսկ պատճառով, կարծում ենք, անհրաժեշտ է սահմանել կոնկրետ մարմինների շրջանակ, որոնց ստուգումը կատարել 5 տարին մեկ պարբերականությամբ՝ կապված ՀՀ ԱԺ լիազորությունների և գործադիրի կենտրոնական մարմնի՝ կառավարության գործունեության հետ: ՀՀ ՎՊ-ի ծրագիրը կազմել այնպես, որ 5 տարվա ընթացքում ՀՀ ՎՊ-ն գոնե մեկ անգամ ստուգումներ անցկացնի ՀՀ բոլոր նախարարություններում, բոլոր 10 մարզերում և դրանց հարակից բոլոր համայնքներում: Այսինքն՝ օրենքով սահմանվի անհրաժեշտ նվազագույնը, իսկ մնացածը իրականացվի վերահսկիչ պալատի սեփական նախաձեռնությամբ և ըստ ծրագրի, ինչպես նաև քաղաքացիների և պետական ու տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից ներկայացված բողոքների շրջանակներում:

Ընդ որում վերը նշված մարմինների շրջանակներում յուրաքանչյուր ստուգվող օբյեկտի հերթականության ընտրությունը, կարծում ենք, պետք է թողնել ՎՊ-ի հայեցողությանը, ընդ որում վերահսկողություն իրականացնել նշված ժամկետի անցած ժամանակահատվածի նկատմամբ ևս:

Բացի այդ, կարծում ենք, նպատակահարմար է ամրագրել ՀՀ ՎՊ-ի պարտականությունը

վերահսկելու ՀՀ վարկային բոլոր պայմանագրերի կատարումը, դրանցով ստացված միջոցների տնօրինումը և վարկի մարման ողջ ընթացքը:

Նշվածը հիմնավորում ենք նաև այն հանգամանքով, որ վարկային պայմանագրերի ոլորտում առկա են բազմաթիվ խախտումներ, ինչի մասին բազմիցս փաստել է ՀՀ սահմանադրական դատարանը, ինչպես նաև ՀՀ ՎՊ-ի գործունեության պրակտիկան:

Կրկին անդրադառնալով Լիմայի հռչակագրին՝ պետք է նշել, որ դրանում կարևորվում է նաև «բարձրագույն վերահսկիչ մարմնի եզրահանգումների մասին անցկացված ստուգման արդյունքների վերաբերյալ ստուգվող կազմակերպության կարծիքի շարադրմանը» առանձնակի ուշադրություն հատկացնելը (հոդված 17): Իսկ հռչակագրի 11-րդ հոդվածում նշվում է, որ «Ստուգվող կազմակերպությունները պետք է մեկնաբանեն բարձրագույն վերահսկիչ մարմնի եզրակացությունները, որպես կանոն, օրենքով կամ բարձրագույն վերահսկիչ մարմնի կողմից սահմանված ժամկետներում, նշելով միաժամանակ միջոցառումները, որոնք ընդունվել են ստուգման արդյունքներով» (հ. 11): Իսկ 2-րդ մասի համաձայն՝ այն դեպքում, երբ ԳՎԱ-ի եզրահանգումներին չեն տրվել օրենքով հիմնավորված և իրատեսական եզրակացություններ, ԳՎԱ-ին պետք է ընձեռվի իրավունք դիմելու իրավասու մարմիններին՝ անհրաժեշտ միջոցներ ձեռնարկելու և մեղավորներին պատասխանատվության ենթարկելու համար:

Դրան համապատասխան ՀՀ վերահսկիչ պալատի մասին օրենքի 24-րդ հոդվածի 1-ին մասի բ կետը վերահսկվող օբյեկտի ղեկավարին կամ պատասխանատու պաշտոնատար անձին, ինչպես նաև օբյեկտի վերադաս պետական կամ տեղական ինքնակառավարման մարմնի իրավասու պաշտոնատար անձին իրավունք է տալիս «ներկայացնելու բացատրություններ, պարզաբանումներ և օրենքով սահմանված կարգով բողոքարկելու վերահրսկողություն իրականացնող անձանց գործողությունները, վերահսկողության վերաբերյալ ընթացիկ հաշվետվությունը»:

Իհարկե, աննպատակահարմար կլիներ ստուգվող օբյեկտների ղեկավարներին նման իրավունքից զրկելը, ընդ որում, կարծում ենք, անհրաժեշտ է նշված մարմիններին հնարավորություն տալ բողոքարկելու ոչ միայն ընթացիկ հաշվետվու-

թյունները, այլ նաև տարեկան հաշվետվությունը, եթե այնտեղ լինեն իրենց վերաբերող ընթացիկ հաշվետվությունների հետ անհամապատասխանություններ:

Սակայն կարծում ենք նաև, որ ցանկացած խախտման դեպքում մեկնաբանություններ և բացատրությունները տալը օրենսդրությամբ պետք է ամրագրվի որպես պարտականություն և նշված մարմինների պարզաբանումները պարտադիր կերպով ներառվեն և՛ ընթացիկ և՛ տարեկան հաշվետվությունների մեջ:

Ի տարբերություն «Վերահսկիչ պալատի մասին» ՀՀ օրենքի՝ ՀՀ վարչապետի 2008թ-ի մայիսի 4-ի N 225-Ա⁹ որոշման մեջ ուղղակիորեն նշվում է, որ «Հանրապետական գործադիր մարմինների ղեկավարները պարտավոր են՝ ՀՀ վերահսկիչ պալատի կողմից վերահսկվող օբյեկտների, այդ թվում համապատասխան պետական ոչ առևտրային կազմակերպությունների և այլ կազմակերպությունների մասին ՀՀ վերահսկիչ պալատի ընթացիկ հաշվետվությունների, ինչպես նաև դրանց համար հիմք հանդիսացող արձանագրությունների վերաբերյալ առարկություններն ու բացատրությունները ներկայացնել ՀՀ վերահսկիչ պալատ, այդ հաշվետվությունները և դրանց վերաբերյալ առարկություններն ու բացատրությունները միաժամանակ ներկայացնելով ՀՀ կառավարության աշխատակազմ և ՀՀ ֆինանսների նախարարություն՝ ի տնօրինություն»: Սակայն, կարծում ենք, որ նշվածը նախևառաջ պետք է ամրագրվի օրենքով: Այսինքն՝ նշված հարցը չպետք է կախված լինի վարչապետի հայեցողությունից:

Մի կարևոր նկատառում ևս. կարծում ենք, հայտնաբերված խախտումների վերաբերյալ մեկնաբանություններից և բացատրություններից բացի համապատասխան մարմինների ղեկավարները պարտավոր են նշել նաև այն միջոցները, որոնց հաշվին վերականգնվել են նշված խախտումներով պատճառված վնասները: Սա կարևորում ենք այն հանգամանքով, որ համապատասխան մարմինների կողմից երբեմն կարող են նշված գումարները տնտեսվել այլ ծրագրերի իրականացման համար տրամադրված գումարներից կամ դրանց վճարման պարտականությունը ներքին կարգով դրվել իրենց ենթակայության վրա, ինչպես, օրինակ, վերջերս տեղի ունեցավ Ադրբեյջանում¹⁰: Որպեսզի չստացվի մի վիճակ, որ «պետական բյուջեի անարդյունավետ

ծախսված միջոցները պետքույժե վերադարձվեն պետքույժեի հաշվին»։ Այդ իսկ պատճառով անհրաժեշտ է նշել նաև աղբյուրները։

Ելնելով վերը նշվածից՝ առաջարկում ենք «Վերահսկիչ պալատի մասին» 2006թ-ի դեկտեմբերի 25-ի ՀՀ օրենքում կատարել հետևյալ փոփոխությունները և լրացումները.

1. Օրենքի 24-րդ հոդվածի 2-րդ մասի «զ» կետը շարադրել հետևյալ խմբագրությամբ.

զ) մեկամսյա ժամկետում վերահսկիչ պա-

լատին գրավոր տեղեկատվություն տրամադրել ընթացիկ հաշվետվություններում և եզրակացություններում ամրագրված խախտումները վերացնելու, ինչպես նաև դրանք վերացնելու միջոցների վերաբերյալ։

2. Օրենքի 24-րդ հոդվածի 2-րդ մասում ավելացնել «է» կետ հետևյալ բովանդակությամբ.

է) մեկնաբանել ՀՀ ՎՊ-ի եզրակացությունները, ինչպես նաև պատճառաբանել արձանագրված խախտումները, կամ թերությունները։

¹ Տե՛ս Альфредо Жозе де Соуза Роль «ВОФК в совершенствовании системы государственного управления». Журнал EUROSAI. N 9, 2002г. С. 47.

² Տե՛ս «Հայաստանի Հանրապետության Գերագույն խորհրդին առընթեր վերահսկիչ պալատի մասին» 1994թ. մարտի 15-ի օրենքը։ Ուժը կորցրած է ճանաչվել 28.06.1996թ. համաձայն՝ «ՀՀ Ազգային ժողովի վերահսկիչ պալատի մասին» 1996 թ-ի մայիսի 29-ի ՀՀ օրենքի 25-րդ հոդվածի, 2-րդ մասի։

³ Տե՛ս ՀՀ ԱԺ վերահսկիչ պալատի 1997թ-ի տարեկան հաշվետվությունը։

⁴ Տե՛ս «Հայաստանի Հանրապետության Ազգային ժողովի վերահսկիչ պալատի մասին» 1996թ.-ի մայիսի 29-ի ՀՀ օրենքի հոդված 2։

⁵ Առավել մանրամասն տես՝ http://www.eurosaiwgea.org/Pages/EUROSAI_WGEA.aspx.

⁶ Արարատի մարզի համայնքներում վերահսկողության ժամանակահատվածը ընդգրկում է նաև 2008 թ-ի I կիսամյակը։

⁷ Տե՛ս ՀՀ վերահսկիչ պալատի 2008 և 2009թթ տարեկան հաշվետվությունները www.coc.am կայքում։

⁸ «Վարչատարածքային բաժանման մասին» 1995թ-ի նոյեմբերի 7-ի ՀՀ օրենքից երևում է, որ ՀՀ քաղաքային և գյուղական համայնքների թիվը անցնում է 900-ից։

⁹ Տե՛ս ՀՀ վարչապետի 2008թ-ի մայիսի 4-ի 225-Ա որոշումը «ՀՀ վերահսկիչ պալատի հաշվետվությունների քննարկման ընթացակարգի և ՀՀ վարչապետի 2000թ-ի հուլիսի 8-ի N 507-Ա որոշումն ուժը կորցրած ճանաչելու մասին»։

¹⁰ 2010թ-ի մայիսի 10-ին մի շարք լրատվամիջոցներ հաղորդում տարածեցին այն մասին, որ Ադրբեջանի ֆինանսների նախարարության կողմից հայտնաբերված խախտումները վերականգնելու համար տարածքային կառավարման մարմինների կրթության ոլորտի պատասխանատուները ուսուցիչներին հարկադրում են վճարել 75-125\$-ին համարժեք ադրբեջանական մանաթ։

www.lawinstitute.am