

Հաշվեքննիչ պալատի դերը սահմանադրականության ապահովման գործում

Ներածություն: Հայաստանի Հանրապետությունը թևակոխել է սահմանադրական զարգացման ակտիվ շրջափուլ, որի ամենանշանակալի հանգրվաններից մեկը հանդիսացավ 2015 թվականին բարեփոխված Սահմանադրության ընդունումը: Վերջինս, սակայն, ոչ թե վերջնակետ էր, այլ ընդհակառակը՝ հանրային - պետական կյանքի ու հարաբերությունների սահմանադրականացման նոր ամուր մեկնակետ:

Արդ՝ սահմանադրական փոփոխություններին հաջորդող ժամանակաշրջանում, զարգացման վեկտորը պետք է տեղաշարժվի սահմանադրությունից դեպի սահմանադրականություն, երբ սահմանադրական հիմնական սկզբունքներն ու նորմերը տեքստային ձևակերպումներից «միս ու արյուն» կստանան, կիրացվեն իրական կյանքում՝ դառնալով ապրող իրողություններ: Տնտեսագիտական մոտեցմամբ, հենց սահմանադրականության մաքսիմալացումն է ռացիոնալ պետության նպատակային ֆունկցիան, որի կենսագործմանը պետք է լծվի պետական ողջ համակարգը: Ինչպես Չ. Պարոնյանն է նկատել. «Սահմանադրությունը ծուլյլ մարդու մը կը նմանի, որ եթե ձեռքեն չբռնես, չքալես, նստած տեղը կը մնա, օր քան գօր կը տկարանա և կը մեռնի: Սահմանադրությունը ի՞նչ կրնա ընել ինք իր գլխուն, ոտք չունի, որ քալե, երեսփոխանները պետք է զանիկա քալեցնեն, անոնց ալ մեծ մասը տարին անգամ մը միայն ժողովքին ներկա կը գտնվին» [1]:

Բարեփոխված սահմանադրությունը ներմուծեց հաշվեքննության համար պատասխանատու որակապես նոր ինստիտուտ: Աշխատանքի պետական բաժանման համակարգում Հաշվեքննիչ պալատին վերապահված է իր դերակատարումը սահմանադրականության ապահովման գործում՝ Սահմանադրությամբ իրեն վերապահված գործառույթային չափաբաժնով՝ հանրային միջոցների օգտագործման օրինականության և արդյունավետության հաշվեքննության ճանապարհով:

Պետության արդի զարգացումների հույսերը «հին» ինստիտուտի (Վերահսկիչ պալատի) գործունեությունը եթե ոչ հիմնովին վերանայման, ապա առնվազն վերանայմաստավորման կարիք է գգուն: Հաշվեքննիչ պալատի դերը հանրային միջոցներին հետևող «բյուջետային ոստիկան» լինելը չէ: Հաշվեքննիչ պալատի դերը «աղմկահարույց բացահայտումներ» կատարելը չէ: «Վերահսկիչից դեպի հաշվեքննիչ» անցումային փուլում հարկ է ճշգրտել գործող ինստիտուտի վերաբերյալ այս և նմանատիպ այլ պարզունակ ընկալումներն ու սպասումները: Տվյալ ինստիտուտի իրական դերն ու նշանակությունը տեսանելի է դառնում միայն պետականագիտության պրիզմայով խնդիրը դիտարկելու պարագայում: Այդ դիտարկետից, **Հաշվեքննիչ պալատի դերը պետաիշխանական բարձրագույն սահմանադրական մարմինների հակակշիռների ու զսպումների համակարգում, որպես պրոֆեսիոնալ ինստիտուցիոնալ մեխանիզմ գործելն է:**

Արդի իրողությունների համատեքստում Հաշվեքննիչ պալատի դերակատարումը պարզորոշելու համար նախ կհստակեցնենք Հաշվեքննիչ պալատի տեղադիրքը պետական բարձրագույն մարմինների սահմանադրական համակարգում, ապա կներկայացնենք դրա դերը սահմանադրականության ապահովման գործում: Ձևավորված գաղափարական հենքն անհրաժեշտ է ցանկալի և իրականի դիալեկտիկայում Հաշվեքննիչ պալատի գործունեությունը կարգավորող օրենսդրական կառուցակարգերի մշակումը, ինստիտուցիոնալ բարեփոխումների իրականացումը և հետագա գործունեության ծավալումը ուղենշելու համար:

1. Հաշվեքննիչ պալատի տեղադիրքը պետական բարձրագույն մարմինների սահմանադրական համակարգում

Հիմնախնդրի պարզաբանման նպատակով կիրառվել են գործակալության տեսության հիմնադրույթները [2, 3]: Վերջինս մշակվել է 1960-70-ականներին նախ կիրառվելով տնտեսագիտությունում, ապա ընդարձակվելով դեպի այլ գիտակարգեր: Հիշյալ տեսության առանցքը «հիմնակալ-գործակալ» մոդելն (Principal-Agent Model) է: Տվյալ մոդելում մի կողմը՝ հիմնակալը, ընտրում է մեկ այլ կողմի՝ գործակալի, որպեսզի վերջինս իրականացնի որոշակի գործառույթներ հիմնակալի անունից: Սահմանված գործառույթների իրականացման համար հիմնակալը գործակալին է պատվիրակում համապատասխան լիազորություններ, իսկ գործակալը հաշվետու է դառնում



ԺԻՐԱՅԻ ՄՆԻԹԱՐՅԱՆ
 տնտեսագիտության
 թեկնածու

հիմնակալի առջև իրեն վերապահված գործառնությունների կատարման վերաբերյալ:

«Հիմնակալ-գործակալ» հարաբերություններին ներհատուկ է տեղեկատվական անհամաչափության հիմնախնդիրը: Եթե հիմնակալի և գործակալի միջև առկա է տեղեկատվական անհամաչափություն հոգուտ գործակալի, և հիմնակալն ունակ չէ արդյունավետորեն վերահսկել գործակալի գործունեությունը, ապա վերջինս կստանա հայեցողական վարքի դրսևորման հնարավորություն: «Հիմնակալ-գործակալ» մոդելում ենթադրվում է, որ ոչ մի գործակալ վստահելի չէ, և եթե նա կարողանա ստանալ օգուտներ հիմնակալի հաշվին, ապա անպայմանորեն կդիմի այդ քայլին՝ առաջնորդվելով իր անձնական շահերով՝ ի հեճուկս հիմնակալի շահերի:

Հիշյալ մոդելը ստացել է լայն կիրառություն պետականագիտության ոլորտում՝ պայմանավորված այն օբյեկտիվ իրողությամբ, որ պետական (հանրային) հատվածը հիմնակալ-գործակալ հարաբերությունների ամբողջություն է: Դրանց շարքում ելակետային նշանակություն ունի հանրություն (ընտրողներ) - խորհրդարան հարաբերությունը: Իր հերթին, խորհրդարանը, որպես հանրության գործակալ, հանդես է գալիս որպես հիմնակալ՝ ընտրելով իր գործակալներին, նախևառաջ՝ կառավարությանը:

ՀՀ պետական հատվածում «հիմնակալ-գործակալ» հարաբերություններում տեղի ունեցան լուրջ վերադասավորումներ՝ պայմանավորված 2015 թ. տեղի ունեցած սահմանադրական փոփոխություններով, երբ Հայաստանի Հանրապետությունը պետական կառավարման կիսանախագահական համակարգից անցում կատարեց խորհրդարանական համակարգի: Եթե նախկինում հանրությունը, որպես հիմնակալ, ընտրում էր երկու գործակալի՝ Ազգային ժողովին և Նախագահին, ապա այսուհետ, որպես հանրության միակ գործակալ, հանդես է գալու Ազգային ժողովը՝ օժտված լինելով միակ առաջնային մանդատով: Եթե կիսանախագահական կառավարման ձևի պայմաններում գործադիր իշխանությունը երկատված էր Նախագահի և Կառավարության միջև, Նախագահն օժտված էր առաջնային մանդատով և պատասխանատվություն չէր կրում խորհրդարանի առջև՝ չնայած մեծ լիազորություններին, ապա խորհրդարանական կառավարման ձևի պայմաններում Նախագահը զրկվում է գործադիր իշխանությունից, ողջ գործադիր իշխանությունը կենտրոնանում է Կառավարությունում, և վերջինս ամբողջական պատասխանատվություն է կրում խորհրդարանի առջև: **Արդյունքում ձևավորվում է առավել հզոր գործադիր իշխանություն, որին, որպես հակակշիռ, անհրաժեշտ է նույնչափ հզոր օրենսդիր իշխանության առկայություն:**

Գործադիրին հակակշռելու գործում բացառիկ դերակատարում է պատկանում խորհրդարանական վերահսկողությանը: ՀՀ բարեփոխված սահմանադրությունը դեյուրե նախատեսեց խորհրդարանական վերահսկողության ընդարձակ գործիքակազմ, որը ներառում է հարցերի ու հարցապնդումների, խորհրդարանական փոքրամասնության կողմից քննիչ հանձնաժողովների ստեղծման, հրատապ թեմաներով քննարկումների ինստիտուտից մինչև վարչապետին անվստահություն հայտնելու ինստիտուտը: Վերոնշյալ գործիքները, սակայն, կամ ունեն բացառիկ բնույթ և կիրառելի չեն բնականոն գործու-

նեության ընթացքում, կամ կարող են ապահովել միայն հատվածական հաշվետվողականություն՝ թույլ չտալով Ազգային ժողովին արդյունավետորեն վերահսկել գործադիրի համալիր գործունեությունը:

Գործադիր գործունեության համալիր վերահսկողության արդյունավետ սահմանադրական մեխանիզմներից է Հաշվեքննիչ պալատի ինստիտուտը, որին վերապահված է գործել օրենսդիր-գործադիր հարաբերությունների կարևորագույն ոլորտներից մեկում՝ հանրային միջոցների ոլորտում: Տվյալ ոլորտում «հիմնակալ-գործակալ» հարաբերությունները կրում են «պայմանագրային» բնույթ: Մասնավորաբար, Ազգային ժողովը (հիմնակալը) պատվիրակում է հարկման և պետական ծախսերի իրականացման լիազորությունը Կառավարությանը (իր գործակալին)՝ բյուջեի ընդունման ճանապարհով: Բյուջեի մասին օրենքը հանդես է գալիս, որպես հիմնակալի և գործակալի միջև կնքվող «պայմանագիր», որի համաձայն հիմնակալը գործակալին է տրամադրում ռեսուրսներ՝ իրականացնելու սահմանված գործառնությունները և հասնելու սահմանված նպատակներին: Այդ համատեքստում առաջանում է «հիմնակալ-գործակալ» հարաբերություններին ներհատուկ տեղեկատվական անհամաչափության և շահերի բախման վտանգը, որի չեզոքացման/նվազեցման նպատակով սահմանադրորեն Ազգային ժողովին վերապահվել է պետական բյուջեի կատարման նկատմամբ վերահսկողության իրականացման գործառնությունը: Այդ գործառնության արդյունավետ իրականացման համար Ազգային ժողովը, որպես հիմնակալ, ընտրում է գործադիր լիարժեքորեն անկախ մեկ այլ գործակալի՝ Հաշվեքննիչ պալատին, որպեսզի վերջինս իրականացնի հանրային միջոցների օգտագործման օրինականության և արդյունավետության անկախ, անաչառ, պրոֆեսիոնալ ու համալիր աուդիտ: Իրականացված աուդիտի արդյունքներից կազմված հաշվետվություն(ներ)ը Հաշվեքննիչ պալատը ներկայացնում է հիմնակալին, որն էլ օգտագործում է այդ տեղեկատվությունը գործադիր նկատմամբ խորհրդարանական վերահսկողության և հաշվետվողականության ապահովման ընթացքում: Ազգային ժողովը քննարկում է պետական բյուջեի կատարման տարեկան հաշվետվությունը և ընդունում որոշում միայն Հաշվեքննիչ պալատի եզրակացության առկայության պայմաններում: Ուստի Հաշվեքննիչ պալատը դիրքավորվում է խորհրդարանական վերահսկողության, ներպետական հորիզոնական հաշվետվողականության, ներպետական հակակշիռների ու զսպումների կորդինատային համակարգում, որպես անկախ, պրոֆեսիոնալ ինստիտուցիոնալ մեխանիզմ:

Մասնագիտական շրջանակներում առկա է հանդուժումը առ այն, որ հաշվեքննիչ ինստիտուտների բարեփոխումները կծախողվեն, եթե դրանք մաս կազմեն համապետական համակարգային բարեփոխումների առավել լայն համատեքստի [3,4]: Այլ կերպ ասած, միայն ներհանրապետական բարեփոխումներով հնարավոր չէ հասնել ցանկալի արդյունքի: Բարեբախտաբար, ՀՀ-ում այդ համապետական բարեփոխումների օրակարգը ձևավորված է՝ պայմանավորված սահմանադրական բարեփոխումներով և դրանց կենսագործման անհրաժեշտությամբ: Ուստի կարևոր է մշտապես գիտակցել և հաշվի առնել այդ իրողությունը ինչպես Հաշվեքննիչ պալատի կողմից իրականացվող բարեփոխումների, այնպես էլ

պետաիշխանական համակարգի բարեփոխումների ընթացքում վերջինում պատշաճ կերպով օգտագործելով տվյալ ինստիտուտի հնարավորությունները:

Այսպիսով, ՀՀ բարեփոխված սահմանադրությունը դե յուրե նախատեսեց պետաիշխանական օրենսդիր և գործադիր թերի միջև հակակշիռների ու զսպումների արդյունավետ մեխանիզմ՝ դրանում տեղակայելով ամբողջական ինստիտուտի: Սակայն դա դեռևս բավարար չէ: Էականը նկարագրված տեսական մոդելի կիրառությունն է գործնականում: Այլ կերպ ասած՝ սահմանադրությունից դեպի սահմանադրականություն համատեքստում կարևոր է հակակշիռների ու զսպումների վերոնկարագրյալ արդյունավետ դե յուրե համակարգի դե ֆակտո առկայությունը և արդյունավետ գործունեությունը:

Առանց խորհրդարանի վերահսկողական դերի էական ամրապնդման, խորհրդարանական հանրապետության և պառլամենտարիզմի կայացումը դատապարտված կլինի ձախողման, կառավարության հայեցողականությունն արդյունավետորեն չի սահմանադրվի, այն կստանա կամայական վարքի դրսևորման հնարավորություն, ինչը երկարաժամկետում կձևավորի սահմանադրականության պայթյունավտանգ դեֆիցիտ՝ արգելակելով ժողովրդավարական, իրավական պետության կայացումը և երկրի կայուն զարգացումը:

2. Հաշվեքննիչ պալատի դերը սահմանադրականության ապահովման գործում

Երրորդ հազարամյակում պետության զարգացման գերագույն ուղենիշը սահմանադրականությունն է լինելու:

Մեր կողմից, տնտեսագիտամաթեմատիկական որոշակի մեթոդիկայի կիրառությամբ, կառուցվել է սահմանադրականության համաթիվ, որը թույլ է տվել 2016 թվականի դրությամբ ախտորոշել սահմանադրականության վիճակն աշխարհի 142 երկրներում [5]: Ստացված արդյունքներն ահազանգող են: Դիտարկված երկրների շարքում սահմանադրականության ամենամեծ դեֆիցիտն արձանագրվել է Սիրիայում, Լիբիայում, Եմենում և Զիմբաբվեում. երկրներ, որոնք գտնվում են տևական ճգնաժամների և պետականության փլուզումների հորձանուտում: Նման անբարենպաստ զարգացումներից խուսափելու հուսալի երաշխիքը երկրում սահմանադրականության դեֆիցիտի կրճատմանը նպատակամիտված երկարաժամկետ գործուն քննիչի գործադրման մեջ է, ինչին իր նպաստումը պետք է ունենա նաև Հաշվեքննիչ պալատը: Նախքան Հաշվեքննիչ պալատի դերի ներկայացումը, ընդհանրականորեն պարզաբանենք «սահմանադրականություն» հասկացությունը:

Սահմանադրականությունը բանաձևվում է, որպես զարգացման մակարդակ, երբ **սահման է դրված պետական իշխանության կամայականության հանդեպ**՝ այն սահմանափակված է մարդու իրավունքներով և իշխանական թերի բաժանման խանգարմով, երբ **պետա-**

կան իշխանությունը գործում է արդյունավետորեն՝ ծառայելով քաղաքացիների բարեկեցության շարունակական բարձրացման վերջնանպատակին, երբ սահմանադրական հիարար սկզբունքներն ու նորմերն իրացված են իրական կյանքում:

Նշված սահմանումից ակնհայտ են դառնում սահմանադրականության երկու (նեգատիվ և պոզիտիվ) ասպեկտները: Առաջինը պետական իշխանության կամայականության սահմանափակումն է: Ռետրոսպեկտիվ վերլուծությունից պարզ է դառնում, որ չնայած մարդկության ու պետականության հազարամյակների գոյությանը՝ «սահմանադրություն» ինստիտուտը բավական երիտասարդ է և գոյություն ունի երկուսուկես դարից էլ պակաս ժամանակահատվածում¹: Ինչո՞ւ: Պատճառն այն է, որ սահմանադրությունների անհրաժեշտությունը ծագեց ֆեոդալիզմի կործանման և միապետություններից հանրապետություններին անցման պատմական ժամանակաշրջանում, երբ անհրաժեշտություն առաջացավ սահմանափակել պետական իշխանության կամայականության (հայեցողության) սահմանները, այլ կերպ ասած՝ բացառել իշխանության կենտրոնացումը որևէ կետում միապետի ձեռքում, ինչը տիրապետող էր «նախասահմանադրական» շրջանում: Այդ նպատակով ԱՄՆ Սահմանադրության հիմնադիր հայրերը ներմուծեցին իշխանական թերի բաժանման համակարգը՝ հակակշիռների ու զսպումների մեխանիզմներով, ինչն օրինակ ծառայեց գրեթե բոլոր հանրապետությունների համար: Այս զարգացումների համատեքստում ընդգծվեց նաև «սահմանադրականություն» հասկացությունը՝ բնորոշելով պետական իշխանության կամայականության դե ֆակտո սահմանափակվածությունը:

Այս համատեքստում տեղին է հիշատակել դիտարկվող հասկացության հայերեն ստուգաբանությունը. կազմված լինելով «սահման» և «դիր» բառարմատներից, այն նշանակում է «սահմաններ դնել»: Սահմաններ դնել ինչի՞ նկատմամբ: Հենց պետական իշխանության և նրա կամայականության (հայեցողության) նկատմամբ: Այս գաղափարն իր արտահայտությունն է գտել նաև 1773-1788 թթ. հայր և որդի (Հակոբ և Շահամիր) Շահամիրյանների հեղինակած «Որոգայթ փառացում», որի վերնագրում ամփոփված է սահմանադրականության հիմնափիլիսոփայությունը. մարդու ազատության պահպանման համար անհրաժեշտ է սահմաններ դնել իշխանության առջև, ստեղծել սահմանադրական «որոգայթ» («թակարդ») իշխանության կրողների համար, որպեսզի նրանք մնան ու գործեն իրենց իրավասությունների շրջանակներում [6,7]:

Բացի սահմանափակող ասպեկտից, սահմանադրականությունը ենթադրում է նաև **արդյունավետ** և կոմպետենտ պետական ինստիտուտների առկայություն, որոնց գործունեությունը պետք է նպատակաուղղված լինի պետության գոյության հիմնանպատակի իրացմանը՝ իր քաղաքացիների բարեկեցության բարձրացմանը:

Ինչպես պրոֆ. Գ. Սարգսյանն է նշում. «Պետք է նկատի ունենալ, որ Հայաստանում երկարաժամկետ կայուն սոցիալ-տնտեսական զարգացումն առաջիկա տարիներ-

րին ընթանալու է երկու խումբ սահմանափակումների պարագայում: Սահմանափակումների առաջին խումբը մեզ պարտադրված փաստացի պատերազմական իրավիճակն ու ցամաքային մասնակի շրջափակումն է... Իսկ երկրորդ խումբը սահմանադրականության ակնհայտ դեֆիցիտն է... Այդ դեֆիցիտի կրճատումն առավելապես պայմանավորված է պետական կառավարման համակարգի արդյունավետությամբ: Սրա գիտակցումն ամենագլխավորն է» [8]:

Ելնելով վերոնշյալ գաղափարական հենքից՝ այժմ անցնենք Հաշվեքննիչ պալատի դերի պարզաբանմանը:

Հաշվեքննիչ պալատի դերը սահմանադրականության ապահովման գործում խիստ պարզորոշ է և վառ արտահայտված սահմանադրականության երկու ասպեկտներում էլ՝ և՛ նեգատիվ, և՛ պոզիտիվ: Մասնավորաբար, պետական իշխանության կանայականության սահմանափակման ասպեկտում ընդգծվում է հանրային միջոցների օգտագործման օրինականության ապահովման գործում Հաշվեքննիչ պալատի դերակատարումը, իսկ պետական իշխանության գործունեության արդյունավետության ասպեկտում ընդգծվում է հանրային միջոցների օգտագործման արդյունավետության ապահովման գործում Հաշվեքննիչ պալատի դերակատարումը:

Հաշվեքննիչ պալատի առաջին գործառույթը, ըստ էության, հանգում է հակակոռուպցիոն գործունեության իրականացմանը: Կոռուպցիան հակիրճ կարելի է սահմանել, որպես իշխանության չարաշահում՝ հանուն անձնական շահի: Ամերիկացի տնտեսագետ Ռոբերտ Կլիտգարդը առաջարկել է կոռուպցիայի հետևյալ բանաձևումը՝

$$\text{Կոռուպցիա} = \text{Մենաշնորհի} + \text{Հայեցողականություն} - \text{Հաշվետվողականություն}$$

Նշված բանաձևի համաձայն, կոռուպցիայի կրճատման համար անհրաժեշտ է նվազեցնել որոշումների կայացման մենաշնորհային իշխանությունը, սահմանափակել հանրային իշխանության հայեցողականությունը և բարձրացնել դրա հաշվետվողականությունը: Կլիտգարդի բանաձևի ճշգրտված տարբերակում հաշվետվողականությունը դիտարկվում է, որպես ֆունկցիա թափանցիկությունից: Հաշվեքննիչ պալատին վերապահված է ֆունդամենտալ դերակատարում հատկապես երրորդ բաղադրիչի գծով: Նպաստելով հանրային իշխանության հաշվետվողականությանն ու թափանցիկությանը՝ Հաշվեքննիչ պալատը հանդես է գալիս, որպես հակակոռուպցիոն ինստիտուցիոնալ մեխանիզմ՝ նպաստելով հանրային միջոցների օգտագործման օրինականությանը:

Այս գործառույթի իրականացումն իհարկե կարևոր է պայմանավորված առնվազն այն օբյեկտիվ իրողությամբ, որ Հայաստանում, այդ թվում՝ միջազգային զնահատումների համաձայն, առկա է կոռուպցիայի բարձր մակարդակ: Մասնավորապես, Կոռուպցիայի ընկալման համաթվով Հայաստանն աշխարհի 176 երկրների շարքում զբաղեցնում է 115-րդ հորիզոնականը:

Սակայն անգամ այս իրողությունների համատեքստում, Հաշվեքննիչ պալատի դերը պատիկներ անգամ 1. Ժամանակակից պատկերացումներին համապատասխանող առաջին քվականին:

կարող է աճել երկրորդ գործառույթի իրականացման ակտիվացման պարագայում: ԱՄՆ-ի համանման հաշվեքննիչ կառույցի ապահովված ֆինանսական օգուտները 134 անգամ գերազանցել են պետական բյուջեից տվյալ ինստիտուտին հատկացված միջոցները՝ մեկ տարում կազմելով 74.7 մլրդ. դոլար: Մեծ Բրիտանիայի համանուն ինստիտուտի ապահովված ֆինանսական օգուտները 19 անգամ են գերազանցել պետական բյուջեից տվյալ ինստիտուտին հատկացված միջոցները՝ կազմելով 1.21 մլրդ. ֆունտ ստերլինգ: Հարկատուների միջոցներից հաշվեքննիչ ինստիտուտներին տրամադրված մեկ դրամական միավորի դիմաց բազմակի անգամ գերազանցող օգուտներ ապահովելն ընդունված օրինաչափություն է գրեթե բոլոր կայացած երկրներում: Ընդ որում, այդ հսկայական օգուտների կազմում պետական միջոցների անօրինական օգտագործման հետևանքով բյուջե վերականգնված գումարների տեսակարար կշիռը չափազանց փոքր է: Այդ օգուտները գերազանցապես պայմանավորված են հանրային միջոցների օգտագործման արդյունավետության բարձրացմանն ուղղված բազմավեկտոր գործունեությամբ:

Այսպիսով, ՀՀ հաշվեքննիչ պալատի դերը սահմանադրականության ապահովման գործում կարելի է և անհրաժեշտ է բազմապատկել «դեպի՝ արդյունավետություն» ուղենիշի պատշաճ հասցեագրման միջոցով՝ ակտիվացնելով կատարողականի աուդիտի ուղղությամբ ինստիտուտի պրոֆեսիոնալ գործունեությունը: Հիմնախնդիրն առավել ընդգծված կարևորություն է ստանում ՀՀ արդի մակրոտնտեսական զարգացումների համատեքստում: Ցածր տնտեսական աճի պայմաններում հարկաբյուջետային երկարատև ընդլայնողական քաղաքականության իրականացման արդյունքում ներկայումս ձևավորվել է պարտքային մեծ բեռ, որի առկայությունն արգելակում է հետագա ընդլայնողական քաղաքականության իրականացումը բյուջեի դեֆիցիտի մեծացման ճանապարհով: Մի կողմից չեն ուրվագծվում տնտեսական այնպիսի աճի հառանկարները, որը թույլ կտար ապահովել բյուջեի ծախսերի ֆինանսավորման համար անհրաժեշտ ու բավարար հարկային մուտքեր, մյուս կողմից պարտքային բեռի ավելացման ճանապարհով բյուջետային ծախսերի իրականացման ուղին այլևս կիրառելի չէ: Այս պայմաններում հնչում են ֆիսկալ կոնսոլիդացիայի պահանջներ, այն է՝ կրճատել պետական ծախսերը և մեծացնել հարկային բեռը (նոր հարկային օրենսգիրքն այդ խնդիրն էր նաև միտված), ինչը լրացուցիչ արգելակող ազդեցություն կունենա հետագա տնտեսական աճի վրա: Ահա այս պայմաններում է ընդգծվում հնարավոր միակ այլընտրանքի՝ հանրային միջոցների օգտագործման արդյունավետության բարձրացման կարևորությունը, որի սահմանադրական մանդատը շնորհված է Հաշվեքննիչ պալատին:

Վերջաբանի փոխարեն. ռեսուրսաապահովվածության և շահառուների հետ ակտիվ փոխգործակցության հրամայականը

Իրականացված վերլուծության արդյունքում պարզորոշվեց Հաշվեքննիչ պալատի տեղադիրքը ՀՀ պետական համակարգում: ԱՄՆ Սահմանադրությունն է, որն ընդունվել է 1787

կան համակարգում. այն տեղակայված է ներպետական հակակշիռների ու զսպումների համակարգի ներսում, որպես պրոֆեսիոնալ ինստիտուցիոնալ մեխանիզմ: Ընդգծվեց Հաշվեքննիչ պալատի դերը սահմանադրականության ապահովման գործում՝ կարևորելով հանրային միջոցների օգտագործման հարցում գործադրի գործունեության հակակշռման, օրինականության և արդյունավետության ապահովման ուղղություններով պալատի դերակատարումը:

Շեշտադրվեց հատկապես արդյունավետության բարձրացմանը միտված հաշվեքննիչ գործունեության իրականացման կարևորությունը, որը կնպաստի Հաշվեքննիչ պալատի դերի բազմապատիկ աճին ընդհանրապես և սահմանադրականության ապահովմանը՝ մասնավորապես:

Որպես ամփոփիչ դիտարկում, անդրադառնանք երկու կարևոր հիմնահարցերի՝ Հաշվեքննիչ պալատի ռեսուրսաապահովվածությանը և շահառուների հետ ակտիվ փոխգործակցությանը: Նպատակ չհետապնդելով համակողմանիորեն վերլուծել նշված հիմնահարցերը՝ կատարենք մի քանի շեշտադրումներ՝ հաշվի առնելով դրանց կարևորությունը Հաշվեքննիչ պալատին վերապահված դերի արդյունավետ իրականացման հարցում:

Հաշվեքննիչ պալատի կողմից իրեն վերապահված դերի պատշաճ իրականացման հարցում որոշիչ նշանակություն է ունենալու բավարար ռեսուրսաապահովվածությունը, հատկապես՝ բավարար թվով և որակով (զիտելիքներով, հմտություններով և փորձառությամբ) պրոֆեսիոնալ մարդկային ռեսուրսների առկայությունը: Միայն այդ դեպքում հնարավոր կլինի ապահովել աուդիտի բավարար ծածկույթ և որակյալ արդյունքներ: Այս համատեքստում էապես կարևորվում է Հաշվեքննիչ պալատի անկախության հիմնահարցը, առանց որի անհրաժեշտ ու բավարար պաշարի հնարավոր չի լինի հասնել սահմանված նպատակներին: Հարկ է նշել, որ ՀՀ Սահմանադրությունը և Հաշվեքննիչ պալատի մասին օրենքի նախագիծն ամրագրեցին պալատի անկախության մի շարք երաշխիքներ: Սակայն էական բացեր են շարունակում մնալ ինստիտուցիոնալ անկախության անբակտելի մաս կազմող ֆինանսական անկախության բաղադրիչի չգոյության հետ կապված: Հատկապես խնդրահարույց է այն հանգամանքը, որ գործադրին շնորհված է Հաշվեքննիչ պալատի բյուջետային հայտը կրճատելու հայեցողություն: Գործակալության տեսության հիմնադրությամբ համաձայն, գործադիրը կունենա շահագրգռվածություն, որպեսզի հաշվեքննիչ ինստիտուտը լինի թերեսուրսագինված և թույլ, որպեսզի պատշաճորեն չիրականացնի իր հակակշռող և զսպող գործառնությունները: Միջազգային փորձի դիտակետից լուծումը խիստ որոշակի է: Հաշվեքննիչ պալատի բյուջետային հայտը պետք է ներկայացվի անմիջապես Ազգային ժողովին (դրա լիազոր հանձնաժողովին), որն էլ պետք է որոշում կայացնի պալատի ֆինանսավորման վերաբերյալ: Որպես հիմնական, միայն խորհրդարանը պետք է լիազորված և շահագրգռված լինի իր գործակալի պատշաճ ռեսուրսագինվածության հարցում: Գործադրի հայեցողությունն այս հարցում պետք է բացառվի: Ընդ որում, ինչպես «Աուդիտի առաջնորդող սկզբունքների Լիմայի հռչակագիրն» է պահանջում, Հաշվեքննիչ պալատին ֆինանսական միջոցների հատկացումը պետք է տեղի ունենա

առանձին բյուջետային տողով՝ տրամադրելով սեփական առաջնահերթությունները որոշելու հարցում բավարար անկախություն: Առանց Հաշվեքննիչ պալատի մասին օրենքի նախագիծում վերոնշյալ փոփոխությունների կատարման, տվյալ ինստիտուտի անկախության սահմանադրական սկզբունքը չի կենսագործվի՝ կրելով կարգախոսային բնույթ:

Երկրորդ հիմնահարցը, որն էական նշանակություն է ունենալու Հաշվեքննիչ պալատի առաքելության արդյունավետ կենսագործման հարցում շահառուների հետ արդյունավետ փոխգործակցությունն է լինելու: Եթե անգամ Հաշվեքննիչ պալատն ունենա բավարար ռեսուրսագինվածություն, իրականացնի միջազգային ստանդարտներին համահունչ հաշվեքննություն և ստանա որակյալ արդյունքներ, դա դեռևս բավարար չէ, քանի որ այդ արդյունքները գործնականում կիրառողը Հաշվեքննիչ պալատը չէ, այլ՝ գործադիրը: Այս համատեքստում կարևորվելու է մի կողմից գործադրի, մյուս կողմից՝ խորհրդարանի, քաղաքացիական հասարակության, ՁԼՄ-ների, ակադեմիական աշարհի և այլ շահառուների հետ ակտիվ համագործակցությունը՝ հաշվեքննության արդյունքների գործադրման հարցում: Առանցքային դերը պատկանելու է խորհրդարանին (այդ թվում՝ դրա մշտական հանձնաժողովներին, որոնց ևս բարեփոխված սահմանադրությամբ վերապահվել է վերահսկողական գործառնությամբ): Անհրաժեշտ է ներդնել հաշվետվության մոր տեսակ՝ հետևողական հսկողության (follow-up) հաշվետվություն, որը կիրառարակվի և կներկայացվի խորհրդարանին: Վերջինս պետք է պարունակի տեղեկատվություն առ այն, թե Հաշվեքննիչ պալատի ո՞ր առաջարկություններն են իրականացվել (ներկայացնելով դրանց ֆինանսական ազդեցությունը) և որոնք չեն իրականացվել գործադրի կողմից: Խորհրդարանը և այլ շահառուները պետք է օգտագործեն այդ տեղեկատվությունը գործադրի հաշվետվողականության ապահովման և առաջարկությունների կենսագործման համար:

Այս քայլերի իրականացումը կնպաստի Հաշվեքննիչ պալատին սահմանադրորեն վերապահված դերի արդյունավետ կենսագործմանը, սահմանադրականության դեֆիցիտի կրճատմանը և խորհրդարանական հանրապետության կայացմանը:

Գրականություն

[1] Պարոնյան Յ. Երկեր, «Սովետական գրող» հրատ., Եր., 1979, էջ 465:

[2] Supplemental Guidance: The Role of Auditing in Public Sector Governance, 2nd Edition, The Institute of Internal Auditors, 2012.

[3] Santiso C. Auditing for Accountability? Political Economy of Government Audit and Budget Oversight in Emerging Economies, Maryland, 2007.

[4] Working with Supreme Audit Institutions, How to note, Department for International Development, World Bank, 2005.

[5] Մխիթարյան Ժ. Սահմանադրատնտեսագիտություն. տնտեսագիտական մոտեցում սահմանադրականությանը, Գասպիրյան հրատ., 2016:

[6] Պողոսյան Վ., Թովմասյան Յ. Հայաստանի Հանրապետության սահմանադրական փոփոխությունների նախագիծը. համառոտ պարզաբանումներ: -Եր., 2005:

[7] Հարությունյան Գ. Սահմանադրությունից՝ սահմանադրականություն: -Եր.: Գևժարգ, 2004: