

**ՀՀ ՀԱՆՐԱՅԻՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԻ ԷԹԻԿԱԿԱՆ ԿԱՐԳԱՎՈՐՄԱՆ
ՕՐԵՆՍԴՐԱԿԱՆ ԵՎ ԻՆՍՏԻՏՈՒՑԻՈՆԱԼ ՀԻՄՔԵՐԻ ՎԵՐԼՈՒԾՈՒԹՅՈՒՆ**

Տաթևիկ ՍԱՐԳՍՅԱՆ

ԵՊՀ Հանրային կառավարման ամբիոնի ասիստենտ

Բանալի բառեր. էթիկայի հանձնաժողով, եկամուտի և գույքի հայտարարագրում, շահերի բախում, հակակոռուպցիոն քաղաքականություն, էթիկական արժեքներ

Ձարգացման արդի փուլում ՀՀ կառավարման համակարգի առջև ծառայած ներքին խնդիրների շարքում առանձնահատուկ տեղ են զբաղեցնում կոռուպցիայի դեմ պայքարի արդյունավետ միջոցների ստեղծումը, հանրային կառավարման որակի բարձրացումը, կառավարման համակարգի էթիկական կարգավորման կատարելագործումը: Այս խնդիրներին պատշաճ պատասխանը, ի թիվս այլ գործոնների, պահանջում է հանրային կառավարման համակարգում էթիկական արժեքների (թափանցիկության, լոյալության, անկողմնակալության, պրոֆեսիոնալիզմի, օրինականության, արձագանքողականության, հաշվետվողականության արժեքների) ներդրման և պահպանման առաջնահերթությունների վերանայում: Այդ մասին են վկայում ՀՀ հակակոռուպցիոն ռազմավարության 2015-2018թթ.-ների միջոցառումների ծրագրում այնպիսի ենթաբաժինների ներառումը, ինչպիսիք են օրինավոր և բարեխիղճ հանրային ծառայողների դասի ձևավորման, թափանցիկ և հաշվետու կառավարման համակարգի ստեղծման, հանրային վստահության բարձրացման ենթաբաժինները:

Բացի այդ, 2011թ. ընդունված Հանրային ծառայության մասին ՀՀ օրենքի 11 գլուխներից երեքում հանրային ծառայողների էթիկական վարքի ձևավորմանն ու ամրապնդմանն ուղղված դրույթների ներառումը վկայում է, որ հանրային ծառայության էթիկական արդյունավետ կարգավորումը ներկայումս հանդիսանում է ՀՀ կառավարման համակարգի բարեփոխման և արդիականացման գլխավոր ուղղություններից մեկը: Հանրային ծառայողների բարձր բարոյական հեղինակությունը հնարավորություն է ընձեռում ստանալու հանրային վստահություն և աջակցություն քաղաքական նախաձեռնությունների և ծրագրերի համար: Հանրային կառավարման համակարգում էթիկական մշակույթի և հանրային ծառայողների էթիկական կոմպետենտության բարձրացման ջանքերը մի կողմից նպաստում են հանրային վստահության բարձրացմանը, իսկ մյուս կողմից մեծացնում են հանրային ծառայողների կողմից իրենց աշխատանքով բավարարվածության աստիճանը:¹ Պետա-

¹ Էթիկական կոմպետենտությունը Դոնալդ Մենզելի և Թերրի Քուպերի կողմից սահմանվել է՝ որպես 5 բաղադրիչներից բաղկացած ունակությունների և գիտելիքների ամբողջություն, որը հնավորություն է տալիս հանրային ծառայողներին իրականացնել

կան մարմիններում ցածր էթիկական մշակույթը կարող է պատճառ հանդիսանալ այնպիսի բացասական երևույթների, ինչպիսիք են կոռուպցիան, հովանավորչությունը և նեղ խմբակային շահերի իրականացումը՝ ի հաշիվ ընդհանուր հանրային շահի և բարեկեցության: Էթիկական նորմերի և սկզբունքների խախտումները հաճախ իրենց հետ բերում են միջանձնային կոնֆլիկտներ և վնասում են հանրային ծառայողների աշխատանքային մոտիվացիային: Հերբերտ Սայմոնի դիրքորոշումը վարչական որոշումների վերաբերյալ հանգում էր հետևյալին. բոլոր որոշումները պարունակում են էթիկական չափումներ, հետևաբար հանրային կառավարման համակարգում էթիկական ուսումնասիրությունների անհրաժեշտությունը դառնում է անհերքելի:² Հանրային կառավարման և վարչական էթիկայի առաջին տեսաբաններից մեկը՝ Փոլ Էփփելբին, նշում էր, որ օբյեկտիվ դեմոկրատական բարոյականությունը գոյություն ունի, և բոլոր հանրային ծառայողները պետք է պահպանեն այն:³ Եթե հանրային ծառայողները կոչված են պահպանելու դեմոկրատական բարոյականությունը, նրանք նաև պետք է հաշվի առնեն պետական զարգացման ներկայիս ուղենիշերը:⁴

1. հանրային ծառայողների և ընդհանուր հանրության կողմնորոշվածությունը ապահովելու տնտեսական և սոցիալական առաջընթաց,
2. մարդկային զարգացման և առաջընթացի անհրաժեշտ պայմանների ձևավորումը,
3. կայուն զարգացման արդյունավետ նախապայմանների ստեղծումը,
4. քաղաքացիների իրավունքների և ազատությունների պաշտպանությունը,
5. արդյունավետ ինստիտուտների ստեղծումը՝ ներառյալ կառավարման համապատասխան գործիքակազմի կիրառումը շուկայի ձախողման դեպքերում:

Էթիկական հիմնախնդիրների լուծման համար անհրաժեշտ միջոցները տարրալուծված են կառավարության տարբեր ճյուղերում: Էթիկական քաղաքականությունների մյուս առանձնահատկությունն այն է, որ կառավարությունները սովորաբար չեն իրականացնում էթիկական քաղաքականություն-

լու իրենց մասնագիտական պարտականությունները պատշաճ որակով և մակարդակով: Այդ քաղկացուցիչներն են հանրային ծառայողի նվիրվածությունը բարձր բարոյա-էթիկական չափանիշների, էթիկական վարքականոցների իմացությունը, էթիկական դատողության գործընթացում ներգրավվելու ունակությունը, հանրային ծառայության առանցքային արժեքներով գործելու կարողությունն ու պետական մարմիններում էթիկական վարքի տարածման պատրաստակամությունը: Առանձին հանրային ծառայողների էթիկական կոմպետենտությունը ընդհանուր առմամբ որոշում է ողջ հանրային ծառայության համակարգի էթիկական մշակույթի մակարդակը:

² Lewis W. C. Ethical Norms in Public Service: A Framework for Analysis, University of Connecticut, prepared for the delivery at the conference in Belgium, June 2-5, 2005, pp. 4-5.

³ Stillman R. Public Administration, Concepts and Cases, ninth edition, Wadsworth, Cengage Learning, Boston, 2010, p. 470.

⁴ Mintrom M. Contemporary Policy Analysis, Oxford University Press, New York, 2012, pp. 43-63.

ների ծախսեր-շահույթներ վերլուծություններ:⁵ Ներկայումս հանրային ծառայության էթիկան կարևոր է բազմաթիվ երկրներում հետևյալ հիմնական պատճառներով, 1) պետական ինստիտուտները պաշտպանում են երկիրը արտաքին և ներքին սպառնալիքներից (կառավարությունը իրավասու է կիրառելու ուժ և հարկադրանք պետական շահերի պաշտպանության նպատակով), 2) հանրային իշխանությունները և հանրային ծառայողների առանձին խմբերը՝ դատավորներ, ոստիկաններ, զինվորականներ, կարող են միջամտել քաղաքացիների իրավունքներին և մասնավոր կյանքին, 3) հանրային ծառայողները ապահովում են ապրանքներ և ծառայություններ, որոնք արժևորվում են բոլոր քաղաքացիների կողմից (առողջապահություն, աշխատանքային հնարավորություններ և այլն), 4) վերջապես, հանրային ծառայողները վերահսկում են գումարները կառավարման բոլոր մակարդակներում, որոնք փոխանցվել են կառավարությանը քաղաքացիների կողմից վճարված հարկերի տեսքով:⁶

2011թ. ընդունված Հանրային ծառայության մասին ՀՀ օրենքի հիմնական շեշտադրումը կատարվել է հանրային ծառայողների էթիկական կանոնների իրավական ամրագրման, շահերի բախման կարգավորման, բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովի ձևավորման, ինչպես նաև հանրային ծառայողների եկամուտների և գույքի հայտարարագրման արդյունավետ մեխանիզմների ապահովման վրա:⁷ Հանրային ծառայության մասին օրենքի ընդունումը հանդես է գալիս՝ որպես հայաստանյան հանրային ծառայության ողջ համակարգում էթիկական չափանիշների և կանոնների իրավական ամրագրման ուժեղացման առաջին քայլը: Հանրային ծառայության մասին օրենքի 3-րդ հոդվածով սահմանվում են այն հիմնական էթիկական կանոնները, որոնց պետք է հետևեն հանրային ծառայողները՝ այդ թվում. օրենքի գերակայություն, հարգանք հասարակության բարոյական նորմերի նկատմամբ, ջանքերի կենտրոնացում պետական մարմինների նկատմամբ հանրային վստահության բարձրացման ուղղությամբ, հանրային միջոցների արդյունավետ կառավարում: Հոդված 28-ը այս էթիկական կանոնները սահմանում է ոչ սպառիչ, և նշվում է, որ հատուկ էթիկական կանոններ կարող են հետագայում զարգացվել՝ պետական կարգավորման առանձին ոլորտների օրենսդրական հիմքերին համապատասխան:

⁵ Gagne M., Gavin J., Tully G. Assessing the Costs and Benefits of Ethics: Exploring a Framework, *Business and Society Review* 110, no. 2, Blackwell Publishing, 2005, pp. 181-185.

⁶ Bossaert D., Demmke C. Main Challenges in the Field of Ethics and Integrity in the EU Member States, Maastricht: European Institute of Public Administration, 2005, pp. 57-61.

⁷ Հանրային ծառայության մասին ՀՀ Օրենք, հոդվածներ 28-44:

Ինչպես մի շարք արևելաեվրոպական և ԱՊՀ երկրները, այնպես էլ Հայաստանը բազմիցս հաստատել է իր պատրաստակամությունը շարունակելու ջանքերը հանրային ծառայության համակարգի արդիականացման ուղղությամբ: 2007թ. Հայաստանը վավերացրել է ՄԱԿ-ի Կոռուպցիայի դեմ հռչակագիրը: Եվ բոլոր քայլերը, որոնք նախաձեռնվել են կոռուպցիայի դեմ պայքարի և հանրային ծառայության էթիկական չափանիշների բարձրացման ուղղությամբ (Հակակոռուպցիոն խորհրդի ձևավորումը, հակակոռուպցիոն ռազմավարությունների զարգացումը, խորհրդարանում և բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկական հանձնաժողովների ստեղծումը, պետական գնումների համակարգի առցանց հասանելիությունը, համացանցի միջոցով թափանցիկ պետական բյուջեն) հաստատում են այն հանգամանքը, որ հանրային ծառայության արդյունավետ էթիկական կարգավորումը նույնքան կարևոր է հանրային իշխանությունների լեգիտիմության համար, որքան՝ փորձառությունը: Հանրային ծառայության էթիկական կարգավորման կատարելագործումը, էթիկական քաղաքականությունների զարգացումը, կառավարման տարբեր ճյուղերում և մակարդակներում այդ քաղաքականությունների ներառումը կարող է առանցքային դեր խաղալ պետության նկատմամբ հանրային վստահության բարձրացման և հանրային ծառայության արդյունավետ գործառնման համար: Հանրային ծառայողների վարքի էթիկական պահանջները գնալով դառնում են ավելի բարդ և համալիր, էթիկական հիմնախնդիրների կարգավորման ավանդական մեխանիզմներն այլևս բավարար չեն. սա է պատճառը, որ տարեցտարի առանձին երկրների կառավարման տարբեր մակարդակներում և ճյուղերում ավելանում է էթիկական հանձնաժողովների և վարքականոցների թիվը: Այսպիսի միջոցառումները կոչված են նպաստելու պետական մարմիններում էթիկական պատշաճ մշակույթի ստեղծմանն ու պահպանմանը, ծառայելու՝ իբրև հանրային ծառայողների ուղեցույց դժվար իրավիճակներում լուծում գտնելու համար, ինչպես նաև որոշելու հանրային ծառայողների մասնագիտական պիտանելիությունը:⁸

Հանրային ծառայության կարգավիճակից բխող պարտականությունները զարգացնում են հանրային ծառայողների պատասխանատվության երկու մակարդակ.

1. որպես հանրության ներկայացուցիչ՝ օժտված պատասխանատվությամբ և պարտականություններով,

⁸ Сумароков В. 3. Государственное управление в современной системе организации власти: монография-Краснодар: Фрегат, 2003, с. 52.

2. որպես գործատու պետական մարմնի գործակալ հանրային կազմակերպությունների առաքելությունից բխող պատասխանատվությամբ և պարտականություններով:⁹

ՀՀ հանրային ծառայության համակարգում ընդհանուր էթիկական մշակույթի և անհատ հանրային ծառայողների էթիկական կոմպետենտության բարձրացման ուղղությամբ իրականացված բարեփոխումները կարող են ընդհանրացվել հետևյալ հատուկ քաղաքականություններում.

1. բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց և ԱԺ պատգամավորների էթիկական հանձնաժողովների ձևավորում,

2. արժանիքների վրա հիմնված նշանակումներ և կարիերային առաջխաղացում (merit-based system),¹⁰

3. բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց եկամուտների և գույքի հայտարարագրում,¹¹

4. շահերի բախման հայտարարագրման պահանջի իրավական ամրագրում,¹²

5. բարեփոխված վարձատրության համակարգ՝ հիմնված կատարողականի գնահատման վրա,¹³

6. հանրային ծառայության առավել ռիսկային ոլորտներում էթիկական վարքականոցների զարգացում,

7. էթիկական չափանիշների և սկզբունքների իրավական ամրագրում Հանրային և Քաղաքացիական ծառայության մասին, ինչպես նաև հանրային ծառայության այլ ոլորտային օրենքներում,

8. հանրային ծառայողների գործունեության իրավական սահմանափակումներ,¹⁴

9. այլ հանրային ծառայողների մասնակցությամբ կոռուպցիոն կամ այլ անօրինական գործողությունների մասին զեկուցելու հանրային ծառայողների պարտականության իրավական ամրագրում (whistle-blowing),¹⁵

10. պարբերական հիմքով հակակոռուպցիոն և էթիկական վերապատրաստումների կազմակերպում հանրային ծառայողների համար,

11. հարկային համակարգի թափանցիկության բարձրացում՝ այդ թվում հարկային հաշվետվության ձևերի առցանց հասանելիություն,

12. պետական գնումների բարեփոխված համակարգ,

13. էլեկտրոնային կառավարման գործիքների նշանակալից բարեփոխում,

⁹ Cox III W. R. Ethics and Integrity in Public Administration: Concepts and Cases, M. E. Sharpe Inc., USA, 2009, p. 110.

¹⁰ Քաղաքացիական ծառայության մասին ՀՀ Օրենք, հոդված 14:

¹¹ Հանրային ծառայության մասին ՀՀ Օրենք, հոդվածներ 32-36:

¹² Հանրային ծառայության մասին ՀՀ Օրենք, հոդվածներ 30, 31:

¹³ Պետական պաշտոններ զբաղեցնող անձանց վարձատրության մասին ՀՀ Օրենք, հոդվածներ 20, 21, Քաղաքացիական ծառայության մասին ՀՀ Օրենք, հոդված 31, 32:

¹⁴ Հանրային ծառայության մասին ՀՀ Օրենք, հոդվածներ 23, 24:

¹⁵ Հանրային ծառայության մասին ՀՀ Օրենք, հոդված 22:

14. պետական մարմիններում ներքին աուդիտի համակարգի զարգացում:

Այժմ փորձենք վերլուծել իրականացված բարեփոխումները՝ ըստ ներկայացված հաջորդականության: Թե՛ տեսականորեն, և թե՛ պրակտիկորեն ակնհայտ է, որ Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովը պատասխանատու է էթիկական չափանիշների և կանոնների պահպանման համար միայն բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց մասով: Նույնը կարելի է փաստել Քաղաքացիական ծառայության խորհրդի և Ազգային ժողովի էթիկայի հանձնաժողովի մասին. առաջինը հռչակում է էթիկական կանոններ միայն քաղաքացիական ծառայողների համար, իսկ երկրորդը՝ Աժ պատգամավորների համար: Հանրային ծառայության մասին օրենքը չի սահմանում որևէ կենտրոնական կազմակերպական մարմին կամ իշխանություն, որը պատասխանատու կլինի հանրային ծառայության համակարգում բարձր էթիկական չափանիշների և արժեքների ձևավորման և ամրապնդման համար: Ամբողջ հանրային ծառայության համակարգում էթիկական չափանիշների պահպանման պատասխանատվությամբ մեկ կենտրոնական մարմնի բացակայությունն իր հետ կարող է բերել որոշակի անհամապատասխանություններ հանրային ծառայության տարբեր ոլորտներում էթիկական նորմերի և սկզբունքների կիրառման գործընթացում: Ավելին, կենտրոնական կազմակերպական կառույցի առկայությունը կարող է շահեկան լինել առանձին էթիկական ինստիտուցիոնալ կառույցների միջև առաջադրանքների կոորդինացման և մեթոդաբանական աջակցության իմաստով:

2012թ. Քաղաքացիական ծառայության խորհրդի 844-N որոշմամբ հաստատվեցին պետական մարմիններում էթիկական հանձնաժողովների ձևավորման կարգը և գործառույթները:¹⁶ Սակայն այդ հանձնաժողովների ստեղծման, գործունեության կամ գործառույթների մասին պաշտոնական տեղեկատվությունը բավականին սակավ է:

Հատուկ ինստիտուցիոնալ կառույցների ստեղծումը գերակայող միտում է եվրոպական երկրների մեծամասնությունում՝ որպես կոռուպցիայի դեմ պայքարի և հանրային ծառայության համակարգում շահերի բախման կարգավորման արդյունավետ միջոց: Այսպիսի մասնագիտացված մարմինների հիմնական խնդիրն է կարգավորել ազգային հանրային ծառայություններում շահերի բախման իրավիճակները և կանխել կոռուպցիոն դեպքերը: Տեսակաորեն այսպիսի կառույցները պետք է լինեն անկախ: Միայն մի քանի ԵՄ ան-

¹⁶ Քաղաքացիական ծառայողների էթիկական հանձնաժողովների ձևավորման կարգի և գործառույթների մասին Քաղաքացիական ծառայության խորհրդի 844-N որոշումը, ընդ. 2012թ.-ին:

դամ երկրներ են ստեղծել կենտրոնացված, ինտեգրված էթիկական կառուցվածքներ, ինչպես օրինակ BIOS-ը՝ Նիդեռլանդներում, KNAB-ը՝ Լատվիայում և Հանրային կյանքի չափանիշների հանձնաժողովը՝ Միացյալ Թագավորությունում:¹⁷

Արժանիքների վրա հիմնված մարդկային ռեսուրսների կառավարման քաղաքականությունը ՀՀ հանրային ծառայության համակարգում առավել ամբողջական զարգացվել է քաղաքացիական ծառայության ոլորտում: Արժանիքների վրա հիմնված մարդկային ռեսուրսների կառավարման քաղաքականությունը ՀՀ քաղաքացիական ծառայության համակարգում իրականացվում է պետական մարմինների կողմից թափուր աշխատատեղերի մասին հրապարակային հայտարարությունների տեսքով:¹⁸ Այսպիսի ընթացակարգը նպատակ ունի ապահովել կադրերի համալրման արդար գործընթաց, որը նվազագույնի կհասցնի քաղաքացիական ծառայության համակարգում խրտրականության և հովանավորչության ռիսկերը: Ավանդաբար քաղծառայության համակարգերում զարգացվել են կադրային համալրման երկու հասկացության շրջանակներ. առաջինը, որը հայտնի է՝ որպես կարիերային համակարգ, և երկրորդը՝ մենեջմենթի համակարգ: Կարիերային համակարգում մրցակցությունը չի համարվում կադրային համալրման գործընթացի լավ պրակտիկա, քանի որ այն պարունակում է վտանգներ բյուրոկրատիայի ավանդական սկզբունքների համար (ազատ մրցակցությունը անհամատեղելի է ավանդական բյուրոկրատիայի սոցիալական ապահովության և կարիերային առաջխաղացման համակարգերի հետ): Մինչդեռ, մենեջերական մոտեցումը մեծապես խրախուսում է ազատ մրցակցության սկզբունքը՝ որպես քաղծառայողների նշանակումների հիմնարար գործընթացային նորմ: Հայաստանյան քաղծառայության համակարգում թափուր աշխատատեղերի մասին հանրային հայտարարությունների և մրցույթների անցկացման կարգն ու սկզբունքները ամրագրված են ՀՀ Քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքով՝ հոդված 14: Սակայն մրցույթների հետ մեկտեղ ՀՀ քաղծառայության համակարգում պաշտոնները կարող են զբաղեցվել նաև արտամրցութային կարգով օրենքով սահմանված դեպքերում և կարգով: Արտամրցութային գործընթացի համաձայն՝ այսպիսի պաշտոններում կարող են նշանակվել միայն տվյալ պետական մարմնի այն քաղծառայողները, ովքեր բավարարում են տվյալ պաշտոնի պահանջները: Այսպիսի պաշտոններում նշանակումներ կատարելու պատասխանատվությունը սովորաբար ընկած է տվյալ պետական

¹⁷ Demmke C., Moilanen T. Effectiveness of Public-Service Ethics and Good Governance in the Central Administration of the EU-27; Evaluating Reform Outcomes in the Context of the Financial Crisis, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2012, p. 2

¹⁸ Քաղաքացիական ծառայության մասին ՀՀ Օրենք, հոդված 14:

մարմնի աշխատակազմի ղեկավարի վրա: Արտամրցութային գործընթացի հիմնական առավելությունը կայանում է նրանում, որ այն բավարարում է քաղժառանգության կարիերային առաջընթացի ձգտումները, իսկ երկրորդը՝ ապահովում է կադրային համալրման բավականին պարզ գործընթաց: Սակայն այն հարցը, թե արտամրցութային գործընթացը որքանով է համապատասխանում արժանիքների վրա հիմնված նշանակումների սկզբունքներին, դեռևս չարունկաում է բաց մնալ: Արտամրցութային գործընթացի կատարելագործման եղանակներից մեկը կարող է լինել մրցույթների կազմակերպումը միայն այն քաղժառանգության համար, ովքեր արդեն ծառայում են տվյալ պետական մարմնում: Այսպիսի բարեփոխումը կարող է բավականին շահեկան լինել կարիերային և մենեջերական համակարգերի սկզբունքների և տարրերի արդյունավետ համադրման իմաստով: Մրցույթների կազմակերպման դեպքերում մրցույթներն անց են կացվում երկու փուլով. առաջին փուլում թեկնածուները հանձնում են թեսթային քննություն, որը ստուգում է նրանց գիտելիքները ՀՀ Սահմանադրությունից, քաղժառանգության օրենսդրությունից և համապատասխան ոլորտի իրավական կարգավորումներից: Երկրորդ փուլում այն թեկնածուները, ովքեր հաղթահարել են առաջին փուլում ճիշտ պատասխանների 90% շեմը, հնարավորություն են ստանում մասնակցելու հարցազրույցի: ՀՀ քաղժառանգության համակարգում կարիերային համակարգից ներառված է ևս մեկ սկզբունք՝ ավագության սկզբունքը: Աշխատանքային փորձը շատ կարևոր է Հայաստանի քաղժառանգության համակարգում կարիերային առաջընթացի իմաստով: Վերջին տարիներին ավագության սկզբունքը նաև ներառվել է քաղժառանգության կադրային ներքին համալրման և վարձատրության համակարգերում:

ՀՀ-ում Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովը պատասխանատու է բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց եկամուտների և գույքի հայտարարագրերի ռեեստրի վարման և պահպանման համար: Էթիկայի հանձնաժողովն իրավասու է ձեռք բերելու անհրաժեշտ կամ լրացուցիչ տեղեկատվություն պետական մարմիններից, սակայն սույն օրենքով որևէ ընթացակարգ նախատեսված չէ այն դեպքերի համար, երբ անհրաժեշտ տեղեկատվությանը տիրապետում է պետական մարմնի աշխատակից չհանդիսացող մասնավոր անձը: Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձինք լրացնում են եկամուտների և գույքի հայտարարագրեր տարեկան մեկ անգամ, ինչպես նաև պաշտոնի նշանակվելու և այն թողնելու ժամանակ: Այդ հայտարարագրերը, ինչպես արդեն նշեցինք, ներկայացվում են Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովին: Գույքի և եկամուտների հայտարարագրերը ներկայացվում են ինչպես բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց, այնպես էլ նրանց փոխկապակցված անձանց համար: Հանրային ծառայության օրենքի համաձայն՝ փոխկապակցված ան-

ծինք են համարվում պետական պաշտոնյայի ամուսինը, համատեղ ապրող ծնողները և համատեղ ապրող չափահաս, չամուսնացած զավակները: Համատեղ չապրող ծնողները, չափահաս զավակները, ինչպես նաև պետական պաշտոնյայի քույրերն ու եղբայրները չեն համարվում փոխկապակցված անծինք: Այս տեսանկյունից եկամուտների և գույքի հայտարարագրման այսպիսի իրավական կարգավորման իրական դաշտը բավականին սահմանափակ է: Էթիկայի հանձնաժողովն ունի պատասխանատվություն վերլուծելու ներկայացված հայտարարագրերը, սակայն որևէ սանկցիա ոչ ամբողջական կամ սխալ տեղեկատվության համար օրենքով նախատեսված չէ:

Հանրային ծառայության էթիկական կարգավորման գլխավոր մեխանիզմներից մեկը եղել և մնում է շահերի բախման կանխման և կարգավորման ինստիտուտը: “Հանրային ծառայողները պարտավոր են թույլ չտալու շահերի բախում իրենց ծառայության ընթացքում՝ լինեն դրանք ռեալ, թե պոտենցիալ”։ այսպիսի պահանջը ներառված է բազմաթիվ երկրների հանրային և քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքներում բազմապիսի ձևակերպումներով:¹⁹ Հանրային ծառայության մասին օրենքով նշվում է, որ շահերի բախման դեպքերում բարձրաստիճան պաշտոնատար անձը՝ բացառությամբ խորհրդարանի, սահմանադրական դատարանի անդամների, դատախազների և այն բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց, ովքեր չունեն վերադաս, պարտավորվում են գրավոր կերպով տեղեկացնել իրենց վերադասին շահերի բախման առկայության մասին՝ մանրամասն ներկայացնելով շահերի բախման կոնկրետ հանգամանքները: Մինչ պաշտոնատար անձը չստանա համաձայնություն իր վերադասից, նա չունի իրավունք ձեռարկելու որևէ գործողություն կամ ընդունելու որոշում: Վերդասը ունի իրավունք խնդրի քննարկումն ու լուծումը փոխանցել այլ պաշտոնյայի, եթե դա արգելված չէ օրենքով: Շահերի բախման նման իրավական կարգավորումը համապատասխան լուծում չի տալիս հետևյալ հարցերին. 1. ինչպիսի մեխանիզմների օգնությամբ պետք է կարգավորվեն շահերի բախման իրավիճակները այն պաշտոնատար անձանց համար, ովքեր չունեն վերադաս, 2. այսպիսի կարգավորումը բավականին մեծ տեղ է հատկացնում պետական պաշտոնյայի և վերջինիս վերադասի անձնական արժանիքներին և ազնվությանը, 3. շահերի բախման կարգավորման կոնկրետ գործընթացներ չեն նախատեսվում այն դեպքերի համար, երբ շահերի բախման առկայության հանգամանքը հաստատվում է վերադասի կողմից, 4. պարզ չէ, թե պաշտոնատար անձանց մոտ

¹⁹ Турчинов А., Соколов В. Гражданская служба: Нравственные основы, профессиональная этика, Учебное пособие, Статут, РАГС, 2006, стр. 217-219

շահերի բախման կարգավորման գործընթացում ինչ դեր ունի Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովը:²⁰

Կատարողականի վրա հիմնված մարդկային ռեսուրսների կառավարումը (performance-based human resource management) առավել ամբողջական զարգացվել է ՀՀ քաղժառայության համակարգում: Կատարողականի վրա հիմնված մարդկային ռեսուրսների կառավարման քաղաքականությունը նաև կապված է վարձատրության և կարիերային առաջընթացի գործընթացների հետ: Քաղժառայության մասին օրենքի 19-րդ հոդվածով ամրագրված ատեստացիայի սկզբունքը հանդիսանում է կատարողականի գնահատման եղանակներից մեկը: Քաղժառայողների ատեստացիան անցկացվում է երեք տարին մեկ անգամ: Հայաստանյան քաղժառայության ատեստացիոն համակարգի ամենաբնութագրական գիծն այն է, որ ատեստացիան իրականացվում է հատուկ ատեստացիոն հանձնաժողովի կողմից, բայց ատեստացիայի համար անհրաժեշտ նյութերը՝ ծառայողական բնութագիրը, ատեստացիոն հանձնաժողովին փոխանցվում են քաղժառայողների անմիջական վերադասների կողմից:²¹ Ատեստացիոն հանձնաժողովը այդ նյութերի հիման վրա տալիս է եզրակացություն, որը ոչ թե աստիճանակարգված գնահատական է, այլ հաստատումը այն փաստի, թե արդյոք քաղժառայողը բավարարում է պաշտոնի պահանջներին, թե՞ ոչ: Ատեստացիոն համակարգի ամենախնդրահարույց բնութագրիչը շարունակում է մնալ աստիճանակարգված գնահատականների բացակայությունը, որն ունի միայն երկու ծայրահեղություն. քաղժառայողը կամ բավարարում է պաշտոնի պահանջներին, կամ՝ ոչ: Այսպիսի մոտեցումը խնդրահարույց է թվում այնքանով, որ հնարավորություն չի տալիս առանձնացնելու այն քաղժառայողներին, ովքեր բարձր մասնագիտական մակարդակով են կատարում իրենց աշխատանքը և կարող են ծառայել՝ իբրև դերային մոդելներ մյուսների համար:

Հայաստանյան հանրային ծառայության համակարգում էթիկական վարքականոններ զարգացվել են միայն ռիսկային ոլորտներում, ինչպես օրինակ հարկային կամ մաքսային համակարգերը: Սակայն հանրային ծառայության բոլոր ոլորտներում էթիկական վարքականոնների զարգացումը կարող է հանդիսանալ ՀՀ կառավարության համար կառավարման թափանցիկության, հաշվետվողականության և հանրային ծառայության ամբողջականության բարելավման մարտահրավերի պատշաճ արձագանքը: Գյուղային էթիկական

²⁰ Հանրային ծառայության մասին ՀՀ Օրենքի հոդված 43-ի 3-րդ կետով Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովն ունի բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց մոտ շահերի բախման և էթիկայի կանոնների խախտման պատասխանատվություն, սակայն բացահայտման մեխանիզմները հստակեցված չեն:

²¹ Քաղաքացիական ծառայության մասին ՀՀ Օրենք, հոդված 19, կետ 8:

վարքականոցների զարգացումը կարող է հիմնվել հանրային ծառայության ընդհանուր էթիկական վարքականոցի դրույթների վրա: Հաշվի առնելով արևմտյան փորձը, որտեղ էթիկական վարքականոցները հանդես են գալիս՝ որպես հանրային ծառայության էթիկական մշակույթի բարձրացման փափուկ միջոցներ, ՀՀ հանրային ծառայության ճյուղային էթիկական վարքականոցները կարող են համադրել խորհրդատվական և վերահսկիչ գործառույթները: Էթիկական վարքականոցները կօգնեն բարձրացնելու հանրային ծառայողների էթիկական զգայունությունը, ինչպես նաև նախատեսելու սանկցիաներ էթիկական կանոնների և նորմերի խախտման դեպքերում: Այդ վարքականոցները կարող են ծառայել՝ իբրև ուղեցույցներ այն հանրային ծառայողների համար, ովքեր ցանկանում են գործել հանրային ծառայության առանցքային արժեքներին և չափանիշներին համապատասխան: Էթիկական վարքականոցների զարգացումը և դրանց դրույթների պահպանման պատասխանատվությունը հնարավոր է փոխանցել պետական մարմիններում ստեղծված էթիկական հանձնաժողովներին: Այս հանձնաժողովները կարող են պատասխանատվություն կրել ողջ հանրային ծառայության համակարգում էթիկական կարգավորման քաղաքականությունների զարգացման համար: Ավելին, հանրային ծառայության էթիկական նորմերի և չափանիշների պահպանումը չի կարող սահմանափակվել միայն Հանրային ծառայության, Քաղաքացիական ծառայության կամ ոլորտային օրենքներում ընդհանրական էթիկական չափանիշների սահմանմամբ: Հայաստանյան հանրային ծառայության էթիկայի և ամբողջականության բարելավումը պահանջում է մանրակրկիտ վերլուծել և սահմանել առանցքային էթիկական արժեքները, նորմերը, կանոններն ու չափանիշները ընդհանուր և ճյուղային էթիկական վարքականոցներում:

Հանրային ծառայողների գործունեության օրենքով նախատեսված սահմանափակումներն են նվերների ընդունման, ծառայության ընթացքում այլ վճարովի աշխատանքների կատարման և հետծառայողական գործունեության սահմանափակումները: Հանրային ծառայության մասին օրենքի համաձայն՝ հանրային ծառայողն ունի պարտականություն տեղեկացնելու համապատասխան մարմիններին այլ հանրային ծառայողների կողմից կատարված կոռուպցիոն կամ անօրինական գործողությունների մասին (whistle-blowing):²² Սակայն կարելի է եզրակացնել, որ էթիկական և իրավական խախտումների մասին զեկուցման ինստիտուտը դեռևս թույլ է զարգացած Հայաստանում առաջին հերթին այն պատճառով, որ սանկցիաներ նախատեսված չեն այն դեպքերի համար, երբ հանրային ծառայողն իրեն հայտնի դարձած անօրինական կամ կոռուպցիոն գործողությունների մասին չի զեկուցում, և

²² Հանրային ծառայության մասին ՀՀ Օրենք, հոդված 22

երկրորդը՝ զեկուցողների պաշտպանության մեխանիզմները ևս հստակ սահմանված չեն: Ձեկուցման ինստիտուտի ոչ բավարար զարգացվածությունը կարող է նաև պայմանավորված լինել վերջինիս և ՀՀ կառավարման համակարգում ընդունված վարքագծային նորմերի և մշակութային կարծրատիպերի հակասականությամբ:

Քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքի 20-րդ հոդվածով քաղծառայողների համար վերապատրաստումները պետք է անցկացվեն մշտական հիմքով: Վերապատրաստումները այլ ծրագրերի հետ մեկտեղ ունեն բաժիններ՝ նվիրված էթիկային և հակակոռուպցիոն խնդիրներին: Վերապատրաստումները նպատակ ունեն խորացնելու քաղծառայողների գիտելիքները քաղծառայության էթիկական և հակակոռուպցիոն կարգավորումներից, կանոններից և չափանիշներից, ինչպես նաև բարձրացնելու նրանց մոտիվացիան գործելու հանրային ծառայության առանցքային էթիկական արժեքներով և տարածելու էթիկական վարքն ու պրակտիկաները պետական մարմիններում: Սակայն էթիկական վերապատրաստումների արդյունավետության գնահատման միակ գործիքը քաղծառայողների կողմից վերապատրաստման դասընթացի գնահատումն է: Վերապատրաստումների արդյունավետության գնահատման այլ գործիքներ դեռևս չեն զարգացվել: Մինչդեռ էթիկական վերապատրաստման ծրագրերի հետագա կատարելագործման համար էական է էմպիրիկ տվյալների հավաքագրումը վերապատրաստումներից հետո քաղծառայողների վարքագծային փոփոխությունների մասին:

ՀՀ կառավարությունը ձեռնարկել է մի շարք միջոցառումներ հանրային ծառայության առանձին ոլորտների թափանցիկության բարձրացման ուղղությամբ, ինչն էլ իր հերթին կարող է դրական ազդեցություն ունենալ հանրային կառավարման ընդհանուր էթիկական մշակույթի բարձրացման վրա: Կառավարման թափանցիկությունը դրսևորվում է և՛ որպես գործիք, և՛ որպես նորմատիվային արժեք: Այն նպատակ ունի բարձրացնելու քաղաքացիների տեղեկացվածությունը պետական պաշտոնյաների գործողությունների մասին՝ օգնելով նրանց կատարելու ավելի լավ ընտրություններ և ապահովելով հանրային ծառայության ավելի բարձր հաշվետվողականություն:²³ Այս միջոցառումները հիմնականում վերաբերում են էլեկտրոնային կառավարման գործիքների լայն կիրառմանը, որոնց օգնությամբ պետական մարմինների գործունեության և որոշումների մասին հասանելի տեղեկատվության քանակը անհամեմատ աճել է: Էլեկտրոնային կառավարման գործիքաշարքի կիրառման արդյունքում քաղաքացիները հնարավորություն ունեն ստանալու գոր-

²³ Johnston M. Good Governance: Rule of Law, Transparency, and Accountability, Colgate University, Department of Political Science, 2006, pp. 3-4

ծունեության թույլտվություններ, լրացնելու հարկային հաշվետվություններ կամ գրանցելու ձեռնարկատիրական գործունեություն առցանց համակարգի միջոցով: Այսպիսով, բարձրանում է վարչական գործընթացների արդյունավետությունը, տնտեսվում են ժամանակն ու միջոցները: Ամփոփելով վերոշարադրյալը՝ կարող ենք ասել, որ ՀՀ կառավարման համակարգի էթիկական մշակույթի բարձրացման համար անհրաժեշտ հետագա ինստիտուցիոնալ կառուցվածքների ստեղծումը կապված է.

1. հանրային ծառայության էթիկական կարգավորման ինստիտուցիոնալ կառուցվածքների, գործընթացների և քաղաքականությունների շարունակական զարգացման հետ,

2. կառավարության ջանքերի հետ՝ ուղղված էթիկական վարքի աջակցմանը և կոռուպցիայի դեմ պայքարին,

3. կառավարման հայեցակարգերում էթիկական չափումների ներդրման հետ, ինչը կապահովի կառավարման գործընթացների համապատասխանությունը հանրային ծառայության առանցքային արժեքներին և սկզբունքներին,

4. հանրային ծառայության իրավական և էթիկական կարգավորման պատշաճ զուգորդման հետ,

5. հանրային ծառայողների վարքի վրա էթիկական բարեփոխումների ազդեցությունների շարունակական գնահատման հետ:

Այսպիսի համակարգային մոտեցմամբ հնարավոր կլինի ՀՀ հանրային ծառայության համակարգում ձևավորելու մարդկային ռեսուրսների կառավարման այնպիսի քաղաքականություններ, որոնց արդյունքում հանրային ծառայության համակարգը աստիճանաբար կհամալրվի բարձր էթիկական արժեքներ և սկզբունքներ կրող կադրերով:

Տաթևիկ ՍԱՐԳՍՅԱՆ

ՀՀ հանրային ծառայության համակարգի էթիկական կարգավորման օրենսդրական և ինստիտուցիոնալ հիմքերի վերլուծություն

Քանալի բառեր. էթիկայի հանձնաժողով, եկամտի և գույքի հայտարարագրում, շահերի բախում, հակակոռուպցիոն քաղաքականություն, էթիկական արժեքներ

Վերջին տարիներին ՀՀ կառավարման համակարգի արդիականացման և բարեփոխման հիմնական ուղղություններից մեկը հանրային ծառայության համակարգի էթիկական կարգավորման ամրապնդումն է: Հոդվածում վերլուծության են ենթարկվում ՀՀ կառավարման համակարգի էթիկական կարգավորման ինստիտուցիոնալ-օրենսդրական հիմքերը, ամփոփվում են այս ուղղությամբ իրականացված բարեփոխումները, ինչպես նաև ներկայացվում են որոշ առաջարկներ ինստիտուցիոնալ կառուցվածքների և օրենսդրական կարգավորումների կատարելագործման ուղղությամբ:

Tatevik SARGSYAN

Analysis of legislative and institutional frameworks of ethical regulation of public service system in RA

Key words: ethics committee, income and assets declaration, conflicts of interests, anti-corruption policies, ethical values and principles

In recent years one of the main directions of modernizing and reforming the governance system in RA is to strengthen the ethical regulation of public service system. This article analyzes the institutional and legal frameworks of ethical regulation in governance system of RA, summarizes the main steps, taken in this direction, and presents some suggestions toward reforming institutional structures and improving legal regulations.

Татевик САРКИСЯН

Анализ законодательных и институциональных основ этического регулирования системы государственной службы РА

Ключевые слова: этические комитеты, декларирование доходов и имущества, конфликт интересов, антикоррупционные программы, этические ценности и принципы

В последние годы, одним из главных направлений модернизации и реформирования системы управления в Республике Армения является укрепление этического регулирования системы государственной службы. В данной статье анализируются институциональные и правовые основы этического регулирования системы управления, излагаются меры, принятые в этом направлении, а также излагаются конкретные предложения реформирования институциональных структур и усовершенствования правовых урегулирований.