

ՆԿԱՏԱՌՈՒՄՆԵՐ ԵՎ ԱՌԱՋԱՐԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ

Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովի «Հանրային ծառայողների վարքագծի տիպային կանոնները հաստատելու մասին» որոշման նախագծի վերաբերյալ
<https://www.e-draft.am/projects/4098>

Որոշման նախագծի հավելվածով սահմանվող «Հանրային ծառայողների վարքագծի տիպային կանոնների»՝

1. «ԸՆԴՀԱՆՈՒՐ ԴՐՈՒՅԹՆԵՐ» բաժնի 2-րդ կետում՝ փաստաթղթի նպատակների շարքում, 1-ին և 2-րդ ենթակետերով սահմանված նպատակները բովանդակային իմաստով իրար կրկնում են: Նույն տրամաբանությամբ միմյանց են կրկնում նաև 3-րդ և 4-րդ ենթակետերով սահմանված նպատակները: Անհրաժեշտ է նշել, որ «Հանրային ծառայողների վարքագծի տիպային կանոնները»՝ համաձայն հանրային ծառայության մասին օրենքի հոդված 28-ի 7-րդ մասի պահանջների, պետք է օժանդակի հանրային ծառայության առանձին տեսակների առանձնահատկություններով պայմանավորված ծառայողների վարքագծի կանոնադրերի նախագծերի մշակմանը: Ինչ վերաբերում է 5-րդ ենթակետով սահմանված «5) երաշխավորել վարքագծի սկզբունքների կիրառման միասնականությունը» նպատակին, ապա պետք է նշել, որ վարքագծի սկզբունքներից բխող տիպային կանոնների միասնականությունը պետք է կառուցվի հանրային ծառայողների վարքագծի սկզբունքների մեկնաբանությունների հիման վրա (փաստաթուղթը ներկայումս բացակայում է), որի պատրաստումը Կոռուպցիայի կանխարգելման հանձնաժողովի (այսուհետ՝ ԿԿՀ) օրենսդրական պարտականությունն է:

Ելնելով վերոնշյալից՝ **առաջարկվում է՝**

- հսկադրել վարքագծի տիպային կանոնների նպատակները,
- որպես նպատակ սահմանել նաև «հանրային ծառայության առանձին ոլորտների ծառայողների վարքագծի կանոնադրերի նախագծերի մշակման» դրույթը,
- սույն փաստաթղթին կից հաստատել նաև հանրային ծառայողների վարքագծի սկզբունքների մեկնաբանությունները:

2. Նույն բաժնի 5-րդ կետում նշվում է, որ «տիպային կանոնները հիմք են հանդիսանում... համանման կանոնների (կանոնադրերի) մշակման և սահմանման համար»: «Համանման կանոններ» և փակագծում կանոնադրերի մշակումը, արդյո՞ք ենթադրում է ոլորտային կանոնադրերի մշակում նույն կանոններով և նմանատիպ կառուցվածքով: Մեր կարծիքով՝ ոչ: Վարքագծի կանոնադրի կառուցվածքը պետք է սահմանվի դրա կազմման ուղեցույցով, որը ԿԿՀ-ի մասին ՀՀ օրենքի հոդված 24-ի պահանջն է. «(24) ԿԿՀ-ն մշակում է հանրային ծառայողների վարքագծի ոլորտային կանոնադրերի նախագծերի մշակման և կիրարկման վերաբերյալ ուղեցույցը»: Վերջինս նույնպես դեռ չի պատրաստվել, և դրա առկայությունը կարևոր է հստակ պատկերացում կազմելու համար, թե ինչպիսին է լինելու հանրային ծառայողի վարքագծի կանոնադրի նախագծի կառուցվածքը, և թե ոլորտային առանձնահատկությունները որքանով են ազդելու վարքագծի տիպային կանոնների միասնական կիրառման վրա:

Ելնելով վերոնշյալից՝ **առաջարկվում է՝**

- սույն փաստաթղթին կից հաստատել նաև հանրային ծառայողների վարքագծի ոլորտային կանոնադրերի նախագծերի մշակման և կիրարկման վերաբերյալ ուղեցույցը:

3. Նույն բաժնի 6-րդ կետում տրվում է հանրային ծառայողների տիպային կանոնների սահմանումը՝ «...հանրային ծառայողների **ծառայողական էթիկայի և ծառայողական վարքագծի** ընդհանուր սկզբունքների, նորմերի և կանոնների ամբողջություն, որով պետք է

առաջնորդվեն հանրային ծառայողները՝ անկախ իրենց զբաղեցրած պաշտոններից»: Ներկայացված սահմանման մեջ անհրաժեշտ է հստակություն մտցնել «ծառայողական եթիկա» և «ծառայողական վարքագիծ» եզրույթներում: Տիպային կանոնների այլ բաժիններում ծառայողական եթիկա եզրույթը չի կիրառվում և հիմնական հասկացությունների 11-րդ կետում դրա մասին չի խոսվում: Բացի այդ, «հանրային ծառայողները պետք է առաջնորդվեն տիպային կանոններով» դրույթը չի բխում վարքագծի տիպային կանոնների նպատակներից, քանի որ ըստ հանրային ծառայության մասին օրենքի հոդված 28-ի 7-րդ մասի պահանջների՝ այն պետք է հիմք հանդիսանա ոլորտային վարքագծի կանոնադրերի նախագծերի մշակման համար, որով էլ պետք է առաջնորդվեն համապատասխան ոլորտի հանրային ծառայողները:

Ելնելով վերոնշյալից՝ **առաջարկվում է՝**

- հստակեցնել «ծառայողական եթիկա» և «ծառայողական վարքագիծ» եզրույթները,
- խմբագրել տիպային կանոնների 6-րդ կետը, այն հաշվով, որ հանրային ծառայողները առաջնորդվեն իրենց ոլորտային վարքագծի կանոնադրերով, որոնք կմշակվեն տիպային կանոնների հիման վրա:

4. Նույն բաժնի 8, 9 և 10-րդ կետերով տրված են տիպային կանոնների պարտադիր և խրախուսելի բաղադրիչների սահմանումները: Նախ, անհասկանալի է վարքագծի տիպային կանոններում «պարտադիր» և «խրախուսելի» վարքագծի կանոնների տարանջատումը՝ չընդգծելով դրանց տարբերակման պահանջները: Բացի այդ, անհասկանալի է նաև օրինակ, թե ինչու գործընկեր հանրային ծառայողի կարողությունների զարգացմանը օգնելու մասով վարքագծի կանոնը համընդհանուր կիրառելիություն չպետք է ունենա: Հանրային ծառայության մասին օրենքը հանրային ծառայողի վարքագծի կանոնների խախտման համար նախատեսում է կարգապահական պատասխանատվության միջոցի կիրառման պահանջ: Արդյո՞ք ԿԿՀ-ը իր որոշմամբ կարող է բացառել օրենքով սահմանված վարքագծի կանոնների մասով կարգապահական պատասխանատվության միջոցներ չկիրառելու դրույթներ:

Ելնելով վերոնշյալից՝ **առաջարկվում է՝**

- Հստակեցնել, թե ինչ են նշանակում պարտադիր և խրախուսելի վարքագծի կանոնները և ինչ պահանջների կամ չափորոշիչների պետք է բավարարեն դրանք,
- վերանայել հանրային ծառայողների տիպային կանոնների մասով խրախուսելի և պարտադիր կանոնների տարանջատման գործիքի կիրառումը,
- «Հանրային ծառայողների խրախուսելի վարքագծի կանոններ» բաժնում ներառված բոլոր կանոնները տարալուծել տիպային կանոնների մյուս բաժիններում,
- խրախուսելի պարտադիր վարքագծի կանոնների մասին դրույթները շարադրել «հանրային ծառայողների վարքագծի ոլորտային կանոնադրերի նախագծերի մշակման և կիրարկման վերաբերյալ ուղեցույցի»-ում,
- Նույն ուղեցույցում ներառել նաև «IV. ՏԻՊԱՅԻՆ ԿԱՆՈՆՆԵՐԻ ԴՐՈՒՅԹՆԵՐԸ ԽԱՎՏԵԼՈՒ ՀԱՄԱՐ ՆԱԽԱՏԵՍՎԱԾ ՊԱՏԱՍԽԱՆԱՏՎՈՒԹՅՈՒՆԸ» բաժնի դրույթները:

5. «ՀԱՆՐԱՅԻՆ ԾԱՌԱՅՈՂՆԵՐԻ ՎԱՐՔԱԳԾԻ ՊԱՐՏԱԴԻՐ ԿԱՆՈՆՆԵՐ» բաժնի 12-րդ կետում տրված են վարքագծի կանոնների ձևավորման «բաղադրիչները»: Հանրային ծառայության մասին օրենքը պահանջում է, որ վարքագծի կանոնները բխեն վարքագծի սկզբունքներից: Անհասկանալի է՝ արդյո՞ք նշված բաղադրիչները հանդիսանում են հանրային ծառայության մասին օրենքով սահմանված վարքագծի սկզբունքների բաղադրիչները, թե՞ դրանք վարքագծի կանոնների ձևավորման այլ շրջանակներն են: Եթե դրանք վարքագծի սկզբունքներից բխող բաղադրիչներն են, ապա, օրինակ, որպես հավատար-

մուծվումը հանրային շահին սկզբունքի բաղադրիչ՝ օրենքը ճանաչում է նաև «հանրային բաղաբաղականության կենսագործման գործընթացում հանրային ծառայողների կողմից հավատարմությունը և հուսալիությունը՝ անկախ համոզմունքից և դիրքորոշումից»: Մինչդեռ այս բաղադրիչը 12-րդ կետում ներկայացված է ուղղակիորեն վարքագծի սկզբունքի տեսքով: Բացի այդ, վարքագծի սկզբունքներից բաղադրիչների ցանկում բացակայում է «հանրությանը ծառայելու գիտակցումը» սկզբունքը, իսկ թվարկված բաղադրիչներից՝ թափանցիկությունը և հաշվետվողականությունը հանրային ծառայության հիմնական սկզբունքներից են, որը սահմանված է հանրային ծառայության մասին օրենքի 12-րդ հոդվածով, որը բացակայում է հանրային ծառայողի վարքագծի սկզբունքների ցանկից: Նույնը վերաբերում է օրինականության սկզբունքին, որը նույնպես ճանաչված է որպես հանրային ծառայության գործունեության սկզբունք՝ «իրավունքի գերակայությունը» ձևակերպմամբ:

Ելնելով վերոնշյալից՝ **առաջարկվում է՝**

- հստակեցնել վարքագծի տիպային կանոնների ձևավորման բաղադրիչների շրջանակը՝ ձերբազատվելով հանրային ծառայողի վարքագծի սկզբունքներից չբխող բաղադրիչներից,
- բաղադրիչների ցանկից հանել «թափանցիկության և հաշվետվողականության», «օրինականության» բաղադրիչները, իսկ դրանց ներքո ձևավորած կանոնները տեղափոխել այլ բաղադրիչների ներքո,
- տարանջատել «բարեխղճություն» և «հավատարմությունը հանրային շահին» սկզբունք բաղադրիչները,
- հանրային ծառայողի վարքագծի տիպային կանոնները բխեցնել վարքագծի սկզբունքների մեկնաբանություններից և դրանց տարածման շրջանակից կամ էլ այդ սկզբունքների կարգավորման բաղադրիչներից:

6. «**ՆՎԵՐՆԵՐ ԸՆԴՈՒՆԵԼՈՒ ԱՐԳԵԼՔԸ**» բաժնի 59-րդ կետում նշվում է, որ հանրային ծառայողը «պարտավոր է գերծ մնալ իր գործառնություններն ու պարտականությունները իրականացնելու համար պետական բյուջեից բացի այլ աղբյուրից վարձատրություն ստանալու» կանոնը: Այստեղ անհասկանալի է, թե ինչ կապ ունի այս կանոնը նվեր ստանալու արգելքի հետ. չէ՞ որ հանրային ծառայողի գործառնությունների իրականացման կամ պարտականությունների կատարման համար օրենսդրորեն սահմանված է վարձատրություն և պարգևատրման համակարգ: Հանրային ծառայողի համար այլ աղբյուրից վարձատրություն ստանալը նույնպես կանոնակարգված է հանրային ծառայության մասին օրենքով, որով թույլատրվում է գիտական, ստեղծագործական և կրթական գործունեությունից վճարումները, սակայն դրանք չեն կարող բխել հանրային ծառայողի պաշտոնեական պարտականությունների կատարումից:

Ելնելով վերոնշյալից՝ **առաջարկվում է՝**

- 59-րդ կետում նշված կանոնը վերախմբագրել կամ տեղափոխել այլ բաժին կամ հանել:

7. Նույն բաժնի 60-րդ կետում հանրային ծառայողին արգելվում է նվեր ընդունել « ... որևէ նվեր դրամական միջոցի, կամ դրամական միջոցի փոխարկվող այլ գործիքի տեսքով (օրինակ՝ նվեր քարտեր, վիրտուալ տարադրամներ, բանկային մուրհակներ, ճամփորդական չեկեր և այլն)», մինչդեռ հանրային ծառայության մասին օրենքի տրամաբանությամբ հանրային ծառայողը պետք է գերծ մնա այն նվերները ընդունելուց, որոնք կարող են ազդել պաշտոնեական պարտականությունների կատարման վրա: Անհասկանալի է նաև թե ինչու է կանոնը միայն մասնավորեցված դրամական միջոցների տարատեսակ դրսևորումների համար, եթե հանրային ծառայության մասին օրենքը սահմանում է, որ

28 մարտի 2022 թ.

արգելվում է նվեր ընդունել կամ համաձայնություն տալ այն ընդունելու, եթե այն «ողջամըտորեն չէր տրամադրվի պաշտոն չգրադեցնող անձի» հանգամանքը:

Ելնելով վերոնշյալից՝ **առաջարկվում է՝**

- 60-րդ կետում նշված կանոնը համապատասխանեցնել հանրային ծառայության մասին օրենքով սահմանված «նվեր» հասկացության պահանջներին:

8. «**ՀԱՆՐԱՅԻՆ ՌԵՍՈՒՐՍՆԵՐԻ ՕԳՏԱԳՈՐԾՈՒՄ**» բաժնում բացակայում է հանրային ծառայողի կողմից՝ որպես պետության ներկայացուցիչ գույքային գործարքների կնքումը և ոչ ծառայողական նպատակներով կուսակցությունների, այլ ՀԿ-ների, կրոնական կազմակերպությունների համար պետական կամ համայնքային գույքի օգտագործումը սահմանափակումների վերաբերյալ կանոնները:

Ելնելով վերոնշյալից՝ **առաջարկվում է՝**

- վերոնշյալ բաժինը համալրել «որպես պետության ներկայացուցիչ գույքային գործարքների կնքման» և «ոչ ծառայողական նպատակներով կուսակցությունների, այլ ՀԿ-ների, կրոնական կազմակերպությունների համար պետական կամ համայնքային գույքի օգտագործումը» սահմանափակող կանոններ:

9. «**ՀԱՂՈՐԴԱԿՑՈՒԹՅՈՒՆԸ ՀԱՆՐԱՅԻՆ ԼՐԱՏՎԱՄԻՋՈՑՆԵՐՈՎ ԵՎ ՍՈՑԻԱԼԱԿԱՆ ՑԱՆՑԵՐՈՎ**» բաժնում, 81-84-րդ կետերում սահմանված կանոնները մասնակիորեն կրկնում են 65-րդ կետի՝ քաղաքական կուսակցությունների մասով կանոնը: Նույն կերպ կրկնվում է խտրական վերաբերմունքի կանոնը, սոցիալական ցանցերի մասով: Այնպիսի տպավորություն է ստեղծվում, որ փորձ է արվում հանրային ծառայողի վարքագծի տիպային կանոնների միջոցով սոցիալական ցանցերում «լռեցնել» հանրային ծառայողներին՝ որպես մասնավոր անձ և անձնական տարածքում գործունեությունը: Խիստ մտահոգիչ են այս բաժնի կանոնների ձևակերպումները, որոնք միանշանակ մեկնաբանելը դժվար է և հիմք են հանդիսանալու յուրաքանչյուր դեպքում որպես «մահակ» օգտագործել սոցիալական ցանցերում ակտիվ հանրային ծառայողներից ազատվելու համար:

Ելնելով վերոնշյալից՝ **առաջարկվում է՝**

- քննարկել սոցիալական հարթակներում որպես մասնավոր անձ՝ հանրային ծառայողների վարքագծի կանոնների տարածման շրջանակը՝ հիմնական թիրախներ ընդունելով քաղաքական զսպվածությունը և չեզոքությունը, ինչպես նաև տվյալ մարմնի կողմից տարվող քաղաքականության դեմ հրապարակային քարոզչությունը, որը կարող է վերածվել քաղաքական գործունեության: Հանրային ծառայողի այլ գործունեությունը, որը չի կարող մեկնաբանվել կամ ձևակերպվել որպես քաղաքական ազդեցության կամ իշխանությունների հետ անհամաձայնություն, պետք է անտեսվի և ճանաչվի «խոհանոցային խոսակցություններ»:

10. «**ՎԱՐՔԱԳԻԾԸ ՈՐԴԵՍ ՄԱՍՆԱՎՈՐ ԱՆՁ**» բաժնում 85-րդ կետի կանոնը, ընդհանուր առմամբ, կրկնում է 83 և 84-րդ կետերում շարադրված կանոնների բովանդակությունը: Նույն բաժնի 86-րդ կետում նշված կանոնը՝ «Հանրային ծառայողը պարտավոր է չօգտագործել զբաղեցրած պաշտոնը իր կամ այլ անձանց համար արտոնություններ, բացառություններ և նպաստավոր այլ պայմաններ ստեղծելու համար» չի վերաբերում հանրային ծառայողի՝ որպես մասնավոր անձ կարգավիճակին, այն աշխատում է որպես պաշտոնատար անձի կարգավիճակում գործողության կատարում, ինչը կարող է հանգեցնել պաշտոնական դիրքի չարաշահման: Նույն բաժնի 87-րդ կետում ներկայացված «արգելվում է մասնավոր կյանքում հանրային ծառայողի և նրա վերադասի միջև մասնավոր ֆինանսական գործարքների կատարումը, այդ թվում՝ փոխառություններ տրամադրել, մեկ այլ ծառայողի համար երաշխիք տրամադրել, ֆինանսական կազմա-

28 մարտի 2022 թ.

կերպությունների կողմից տրամադրվող վարկերի համար երաշխավոր հանդիսանալը» կանոնը կիրարկման տեսանկյունից չի կարող գործել, քանի որ հանրային ծառայողին ներկայացվող արգելքներն ու սահմանափակումները պետք է սահմանվեն օրենքով: Ընդհանուր առմամբ, վարքագծի տիպային կանոններում բացակայում են անհամատեղելիության պահանջների, այլ սահմանափակումների (բացառությամբ՝ հետաշխատանքային) պահպանման վերաբերյալ հանրային ծառայողների կողմից դրսևորվող վարքագծի մասին դրույթները:

Ելնելով վերոնշյալից՝ **առաջարկվում է՝**

- վերաշարադրել «վարքագիծը որպես մասնավոր անձ» բաժնի տիպային կանոնները՝ այն հաշվով, որպեսզի նվազագույնի հասցվի կրկնությունները,
- 86-րդ կետում նշված կանոնը տեղափոխել վարքագծի կանոնների այլ բաժին՝ օրինակ, նվերների ընդունման արգելքի ներքո,
- 87-րդ կետում նշված արգելքը սահմանել օրենքով, իսկ հանրային ծառայողի վարքագծի տիպային կանոններում ներառել նշված արգելքի պահպանման մասով վարքագիծը բնորոշող կանոնը,
- վարքագծի տիպային կանոններում ներառել հանրային ծառայողի անհամատեղելիության պահանջների, այլ սահմանափակումների (բացառությամբ՝ հետաշխատանքային) պահպանման վարքագծի վերաբերյալ դրույթները:

11. «ԿԱՆՈՆՆԵՐ ԴԵԿԱՎԱՐ ՊԱՇՏՈՆ ԶԲԱՂԵՑՆՈՂ ԱՆՁԱՆՑ ՀԱՄԱՐ» բաժնում, պարզ չէ, թե 88-95-րդ կետերում շարադրված վարքագծի տիպային կանոնները որքանով են վերաբերելի հանրային ծառայությունում ղեկավար պաշտոն զբաղեցնող անձանց: Հանրային ծառայության մասին օրենքը սահմանում է հանրային ծառայողի «վերադաս անձ կամ անմիջական ղեկավար» եզրույթը: Մինչդեռ, սույն բաժնում կիրառվում է «հանրային ծառայության ղեկավար պաշտոն զբաղեցնող անձ» եզրույթը: Այստեղից անհասկանալի է՝ հանրային ծառայության ղեկավար պաշտոն զբաղեցնող անձ» եզրույթը ներառում է միայն հանրային ծառայողների ղեկավար պաշտոն զբաղեցնող անձանց, թե՞ ընդգրկում է նաև հանրային պաշտոն զբաղեցնող բոլոր խմբերի պաշտոնատար անձանց: Եթե նկատի ունենանք, որ միայն քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքն է տարանջատում ղեկավար և մասնագիտական պաշտոնների խմբեր, իսկ հանրային ծառայության մյուս տեսակները տարանջատում են բարձրագույն, գլխավոր և առաջատար խմբերում, ապա անհրաժեշտություն է առաջանում հստակեցնել, թե նշված բաժնի վարքագծի տիպային կանոնները ո՞ւմ են հասցեագրված: Բացի այդ, անհասկանալի է՝ շարադրված տիպային կանոնները տվյալ մարմնի ղեկավարի կամ հանրային ծառայողի անմիջական ղեկավար հանդիսացող պաշտոնատար անձի պարտականություններն են, թե՞ նրանց լիազորությունները վերոնշյալ կանոնների պահպանման ու կիրառման գործում:

Ելնելով վերոնշյալից՝ **առաջարկվում է՝**

- Հանրային ծառայողի վարքագծի տիպային կանոնների «հասկացություններ» բաժնում սահմանել ղեկավար պաշտոն զբաղեցնող անձանց շրջանակը,
- Խմբագրել սույն բաժնի անվանումը՝ շարադրելով «հանրային ծառայողների վերադաս անձ և անմիջական ղեկավար հանդիսացող պաշտոնյաների պարտականությունների շրջանակը», և այն սահմանել հանրային ծառայողների վարքագծի ոլորտային կանոնագրքերի նախագծերի մշակման և կիրարկման վերաբերյալ ուղեցույցում: