

ՆԵՊՈՏԻՉՄԻ ԴԵՄ ՊԱՅՔԱՐԸ
ՏԵՂԱԿԱՆ ԵՎ ՏԱՐԱԾՔԱՅԻՆ
ԻՇԽԱՆՈՒԹՅԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐՈՒՄ

Եվրոպայի խորհրդի տեղական և տարածքային
իշխանությունների կոնգրես

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

**ՆԵՊՈՏԻՉՄԻ ԴԵՄ ՊԱՅՔԱՐԸ
ՏԵՂԱԿԱՆ ԵՎ ՏԱՐԱԾՔԱՅԻՆ
ԻՇԽԱՆՈՒԹՅԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐՈՒՄ**

Եվրոպայի խորհրդի տեղական և տարածքային
իշխանությունների կոնգրես

Ոչ պաշտոնական թարգմանություն

Սույն գրքուկի բովանդակությունը կարող է վերարտադրվել միայն սկզբնաղբյուրին՝ Եվրոպայի խորհրդին պատշաճ հղում կատարելու պարագայում: Եթե նախատեսվում է գրքուկի բովանդակությունը օգտագործել առևտրային նպատակներով կամ թարգմանել Եվրոպայի խորհրդի ոչ պաշտոնական լեզուներով, խնդրում ենք կապ հաստատել Եվրոպայի խորհրդի հետ՝ publishing@coe.int հասցեով:

Կազմ և էջադրում՝ Փաստաթղթերի և հրատարակությունների բաժին, Եվրոպայի խորհուրդ

Եվրոպայի խորհուրդ, հունիս 2019

Տպագրված է Կոմայուտեր-Սերվիս ՍՊԸ-ի կողմից

Բովանդակություն

ՆԱԽԱԲԱՆ	4
ՆԵՊՈՏԻՉՄԻ ԴԵՄ ՊԱՅՔԱՐԸ ՏԵՂԱԿԱՆ ԵՎ ՏԱՐԱԾՔԱՅԻՆ ԻՇԽԱՆՈՒԹՅԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐՈՒՄ ԲԱՑԱՏՐԱԿԱՆ ՀՈՒՇՆԳԻՐ	7
Ներածություն	10
Համատեքստ	12
Հանրային, թե՛ մասնավոր շահեր: Կլիենտելիզմ և ֆավորիտիզմ մարդկային ռեսուրսների կառավարման ոլորտում	16
Կադրային համալրման անկողմնակալ համակարգերի կարևորությունը	22
Պայթար նեպոտիզմի դեմ. կոռուպցիայի դեմ պայթարի միջազգային շրջանակ	33
Ազգային օրինակների ուսումնասիրություն	45
ԵԶՐԱԿԱՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ ԵՎ ԶԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՎԵՐԱԲԵՐՅԱԼ ԱՌԱՋԱՐԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ	71
ԲԱՆԱԶԵՎ 441 (2019)	79
ՀԱՆՁՆԱՐԱՐԱԿԱՆ 428 (2019)	89

ՆԱԽԱԲԱՆ

Իշխանությունների հանդեպ վստահության շարունակական նվազման պայմաններում երբեք այսքան կարևոր չեն եղել նեպոտիզմի դեմ պայքարը և կադրային համալրման անաչառ ընթացակարգեր ապահովելու անհրաժեշտությունը: Եվրոպայի խորհրդի Տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրեսի այս հարցի վերաբերյալ ընդունած զեկույցը կոռուպցիայի դեմ պայքարի համապարփակ ռազմավարության մասն է: Տեղական և տարածքային մակարդակներում հանրային էթիկայի խրախուսումը դարձել է տեղական քաղաքականության հիմնական նպատակներից:

Քանի որ պետական հաստատությունների հանդեպ հանրային վստահության մակարդակը հաճախ փոխկապակցվում է դրանց աշխատակազմի որակին և կատարողականին, անհրաժեշտ է ձևավորել մարդկային ռեսուրսների կառավարման առողջ պրակտիկա, ինչը կերաշխավորի, որ տեղական և տարածքային իշխանություններն աշխատանքի ընդունեն առավել պատրաստված, որակավորված և մոտիվացված անհատների:

Չետևաբար, Կոնգրեսը կոչ է անում տեղական և տարածքային իշխանություններին սահմանել անձնակազմի համալրման արդարությունը երաշխավորող հստակ ընթացակարգեր: Ֆավորիտիզմի և շահերի բախման հնարավոր դեպքերի մասին հաղորդելու մեխանիզմների ներդրումն ապացուցել է իր հատուկ արդյունավետությունը: Կոնգրեսի հանձնարարականում շեշտադրված է, որ կառավարություններից պահանջվում է ներպետական օրենսդրության մեջ ներառել նեպոտիզմի բոլոր ձևերի կանխարգելումն ապահովող բավարար դրույթներ:

«Չանրային էթիկա» շարքը ներկայացնում է Կոնգրեսի ընդունած զեկույցները, որոնք տեղական և տարածքային մակարդակներում կոռուպցիայի կանխարգելման և հանրային էթիկայի առաջխաղացման գործողությունների ճանապարհային քարտեզի մասն են: Նպատակն է ներկայացնել գործնական պատասխաններ և գործիքներ տեղական և տարածքային իշխանություններին առնչվող մարտահրավերների համար:

**ՆԵՊՈՏԻՉՄԻ ԴԵՄ ՊԱՅՔԱՐԸ
ՏԵՂԱԿԱՆ ԵՎ ՏԱՐԱԾՔԱՅԻՆ
ԻՇԽԱՆՈՒԹՅԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐՈՒՄ**

Բացատրական հուշագիր

Cg36(2019)16
ապրիլի 2, 2019թ.

**Չեկուցող՝
Վիլմա Դելիսսեն վան Տոնգերլո,
Նիդեռլանդներ**

Ամփոփագիր

Նեպոտիզմը և ֆավորիտիզմը տեղական և տարածքային մակարդակում կարող են խաթարել տեղական հանրային ծառայությունների մատուցման արդյունավետությունը և արդյունավորությունը, նվազեցնել հանրային վստահությունը և վնաս հասցնել այն ընկալմանը, որ տեղական և տարածքային իշխանությունները ծառայում են ընտրողների շահերին:

Սույն զեկույցը սահմանում է լավագույն գործելակերպի չափանիշներ և ներկայացնում տեղական ինքնակառավարման և տարածքային կառավարման մարմինների աշխատակազմի համալրման ընթացակարգերում կոռուպցիան կանխարգելելու ռազմավարություններ: Չեկույցում քննարկվում են նեպոտիզմի բացասական ազդեցությունները կազմակերպության կատարողականի ու մշակույթի վրա, ինչպես նաև փաստարկներ են ներկայացվում, որ դրանք կարելի է մեղմել մարդկային ռեսուրսների կառավարման թափանցիկ, անկողմնակալ և արժանիքահեն համակարգերի միջոցով:

Իր բանաձևում Կոնգրեսը տեղական և տարածքային իշխանություններին կոչ է անում

սահմանել հստակ ընթացակարգեր, երաշխավորել հավասարություն և արդարություն, և ֆավորիտիզմի և շահերի բախման հնարավոր դեպքերը բացահայտելու նպատակով ներդնել տեղեկացման մեխանիզմներ, ինչը կբարձրացնի կադրերի համալրման և կարիերային առաջխաղացման գործընթացների թափանցիկությունը: Կոնգրեսը հանձնարարականով դիմում է Նախարարների կոմիտեին կոչ անել կառավարություններին ներպետական օրենսդրության մեջ նեպոտիզմի ռիսկերը մեղմելուն ուղղված համարժեք դրույթներ ապահովել:

ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ

Նեպոտիզմը և ֆավորիտիզմն իրենց բոլոր ձևերով կոռումպացված վարքի տեսակներ են, որոնք ունեն պետության բնականոն գործունեությունը խարխալելու և հանրային շահերին ծառայելու իշխանությունների կարողությունը խաթարելու ներուժ: Տեղական և տարածքային մակարդակում դրանք խաթարում են տեղական հանրային ծառայությունների մատուցման արդյունավետությունը և արդյունավորությունը, նվազեցնում հանրային վստահությունը և վնաս հասցնում այն ընկալմանը, որ տեղական և տարածքային իշխանությունները ծառայում են իրենց ընտրողների շահերին:

Այս ռիսկերը կանխելու նպատակով սույն գեկույցը սահմանում է լավագույն գործելակերպի չափանիշներ և ներկայացնում Եվրոպայի տեղական ինքնակառավարման և տարածքային կառավարման մարմինների աշխատակազմի համալրման ընթացակարգերում կոռուպցիան կանխարգելելու ռազմավարություններ: Չեկույցում քննարկվում են նեպոտիզմի և ֆավորիտիզմի այլ ձևերի բացասական ազդեցությունները կազմակերպական կատարողականի ու մշակութային վրա, ինչպես նաև ներկայացվում են փաստարկներ բացասական հետևանքները մարդկային ռեսուրսների կառավարման թափանցիկ,

անկողմնակալ և արժանիքահեն համակարգերի միջոցով մեղմելու վերաբերյալ: Փաստաթղթում ներկայացվում է կոռուպցիայի դեմ պայքարի միջազգային փորձը (անձնակազմի համալրման և կառավարման հարցերով) և բերվում են տեղական ինքնակառավարման և տարածքային կառավարման մարմիններում նեպոտիզմը և ֆավորիտիզմը կանխելու լավագույն գործելակերպի որոշ օրինակներ:

ՀԱՄԱՏԵՔՍ

Տեղական և տարածքային իշխանությունները պետական կառույցներ են, որոնք ամենամոտն են կանգնած քաղաքացիներին և նրանց հետ փոխգործակցության ամենաընդհանուր կետերն են: Բնակչությանն ավելի մոտ լինելով՝ տեղական և տարածքային իշխանություններն ունեն՝

- ▶ համայնքների ձայնը «լսելու» և նրանց ակնկալիքները բավարարելու ավելի լավ հնարավորություններ,
- ▶ անհատների և համայնքների հատուկ կարիքներին հարմարեցված թափանցիկ և հաշվետվողական հանրային ծառայություններ մատուցելու ավելի մեծ ճկունություն,
- ▶ անօրինական գործելակերպի մասին տեղեկություններ ստանալու և դրանց դեմ գործողություններ ձեռնարկելու ավելի դյուրին ճանապարհներ:

Այս առանձնահատկությունները տեղական և տարածքային իշխանություններին հնարավորություն են տալիս զգալ համայնքների «զարկերակը», սահուն արձագանքել նրանց անմիջական մտահոգություններին և ձևավորել տեղական այնպիսի քաղաքականություններ,

որոնք լավագույնս արտացոլում են համայնքի բնակիչների ընթացիկ և ապագա կարիքները: Թափանցիկ և հաշվետվողական հանրային ծառայություններ մատուցելով և անօրինական գործելակերպի դրսևորումներին անհապաղ արձագանքելով՝ տեղական և տարածքային իշխանությունները լավ կառավարման օրինակ և եթիկական փոփոխությունների առաջնորդ դառնալու հնարավորություն ունեն: Անկախ եվրոպական երկրներում ամենավստահելի կառույցների շարքում լինելու հանգամանքից¹, քաղաքացիների 77%-ը համոզված է, որ իրենց տեղական և տարածքային պետական ինստիտուտներում կա կոռուպցիա (TNS Opinion & Social 2014): Եվրոպացի քաղաքացիների ընկալումները համընկնում են այլ տարածաշրջանների քաղաքացիների կարծիքի

1 ԵՄ-ում տեղական և տարածքային իշխանությունների հանդեպ վստահության մակարդակը 2008-2016թթ ժամանակահատվածում տատանվել է 49.84% (2008), 41.56% (2015) և 47.45% (2016) միջև: Ընդհանուր տեղեկությունները հասանելի են՝ <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/grid-Chart/themeKy/18/groupKy/92/savFile/10>

հետ,² ովքեր խորհրդարանի և կառավարության պաշտոնատար անձանց (համապատասխանաբար 31% և 30%) և ավագանիների անդամներին (26%) նշում են քաղաքական էլիտայի ամենակոռումպացված խմբերի շարքում (PRING 2016): Հանրային նմանօրինակ ընկալումներն էական վնաս են հասցնում տեղական և տարածքային իշխանությունների համբավին, խարխլում են հանրային վստահությունը՝ պատշաճ և արդյունավետ կերպով սեփական լիազորությունները կատարելու նրանց կարողության հանդեպ, և ավելի են ամրապնդում կոռուպցիոն գործելակերպը:

Կոռուպցիային առնչվող գործողությունները,

2 Հետազոտությունն ուսումնասիրել է Եվրոպայի և Կենտրոնական Ասիայի 42 պետություններում բնակվող անձանց կարծիքները 9 տարբեր խմբերի վերաբերյալ, որոնց շարքում էին բարձրաստիճան քաղաքական դերակատարները (նախագահի/վարչապետի աշխատակազմ, խորհրդարանի անդամներ և կառավարության պաշտոնատար անձինք), պետական հատվածի առանցքային աշխատողներ, ովքեր շփումներ ունեն քաղաքացիների հետ (հարկային տեսուչներ, ոստիկանություն, դատավորներ և համայնքի ավագանու անդամներ), պետական հատվածի մաս չկազմող, բայց քաղաքական կյանքի վրա ազդեցություն ունեցող անձինք (բիզնեսի գործադիր տնօրեն և կրոնական առաջնորդներ):

օրինակ՝ ֆավորիտիզմը, նեպոտիզմը և պաշտոնեական դիրքի չարաշահումը, կարող են ազդել մարդկային ռեսուրսների կառավարման ամբողջ շղթայի վրա (CHÊNE 2015), որոնցից ամենախոցելիներն են աշխատակազմի համալրումը, առաջխաղացումը, վերապատրաստումը և փոխադրումը: Պաշտոններ գնելու և վաճառելու, ընկերներին, ազգականներին և կուսակիցներին նշանակելու կամ նրանց առաջխաղացումն ապահովելու վտանգներն առավել մեծ են, երբ այդ պաշտոնները համարվում են գրավիչ կամ տալիս են ապօրինի հարստացման հնարավորություն, և(կամ) երբ բարձր է գործազրկության մակարդակը, իսկ հանրային ծառայության պաշտոնները կարող են ապահովել կայուն եկամուտ և մի շարք այլ առավելություններ: Նման իրավիճակներում հայեցողական լայն լիազորությունները, որոնք համադրվում են հաշվետվողականության ուժեղ համակարգերի, զսպումների ու հակակշիռների բացակայության և հաշվետվողականության թույլ մեխանիզմների հետ, ծառայում են կոռուպացված գործելակերպի դրսևորումների խթանիչներ: Հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ հանրային վստահության մակարդակը և կոռուպցիայի մասին ընկալումները պայմանավորված են յուրաքանչյուր հաստատության աշխատակիցների որակով և կատարողականով՝ հանրային վստահությունն ամրապնդելու

և կոռուպցիայի դեմ պայքարելու համար չափազանց մեծ նշանակություն ունի մարդկային ռեսուրսների կառավարման կայուն սովորույթների ձևավորումը, ինչը կապահովի տեղական և տարածքային կառավարման մարմիններում պատրաստված, որակավորված և մոտիվացված անհատների ներգրավումը: Նման սովորույթները ծառայում են որպես «ժողովրդավարության պահապան» (INGRAHAM and RUBALL-BARRETT, 2007:1) և երաշխավորում են ծառայությունների անկողմնակալ և որակյալ մատուցումը:

**ՉԱՆՐԱՅԻՆ, ԹՇ ՄԱՍՆԱՎՈՐ ՇԱՅԵՐ:
ԿԼԻԵՆՏԵԼԻՉՄ ԵՎ ՖԱՎՈՐԻՏԻՉՄ
ՄԱՐԴԿԱՅԻՆ ՌԵՍՈՒՐՍՆԵՐԻ
ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՈԼՈՐՏՈՒՄ**

Դեռևս Պլատոնի և Արիստոտելի ժամանակներից լավ կառավարումը վատից տարբերակող առանձնահատկությունը հանրային շահերի գերակայությունն էր մասնավոր շահերի հանդեպ (որը դրսևորվում էր կոռուպցիայի բացա-

կայությանը):³ Կոռուպցիայից զերծ, արդյունավետ և արդյունավոր հանրային ծառայության համակարգի անկյունաքարերից մեկը պետական յուրաքանչյուր պաշտոնատար անձի՝ հասարակության ընդհանուր, այլ ոչ թե իր մասնավոր շահերին հավատարիմ մնալու պարտականությունն է: Եվրոպայի խորհրդի Պետական պաշտոնատար անձանց վարքի տիպային կանոնագիրքը⁴ (այսուհետ՝ Վարքի տիպային կանոնագիրք) ուղիղ հղում է կատարում այս գաղափարին, ընգծելով, որ պետական պաշտոնատար անձինք պետք է լինեն ազնիվ, անկողմնակալ և արդյունավետ, որոշում կայացնելիս

3 Տե՛ս MULGAN, R. (2012) 'Aristotle on Legality and Corruption' in M. BARCHAM, B. HINDESS, P. LARMOUR(eds.) Corruption: Expanding the Focus Canberra: ANU Press, FRIEDRICH, C. (2002) 'Corruption concepts in Historical perspective', in A. HEIDENHEIMER, and M. JOHNSTON(eds.) Political Corruption: Concepts and Contexts New Brunswick: Transaction Publishers, 15-23:

4 Եվրոպայի խորհուրդ (2000a), Նախարարների կոմիտե, Պաշտոնատար անձանց վարքի կանոնագրքերի մասին R (2000) 10 հանձնարարական անդամ պետություններին, (ընդունվել է Նախարարների կոմիտեի կողմից 2000թ մայիսի 11 թիվ 106-րդ նստաշրջանին): Պետական պաշտոնատար անձանց վարքի տիպային կանոնագիրքը կցված է Հանձնարարականին՝ որպես Հավելված: <https://rm.coe.int/16806cc1ec>

պետք է առաջնորդվեն բացառապես հանրային շահով (հոդվ. 5.2): Պետական պաշտոնատար անձինք պետք է թույլ չտան, որ իրենց մասնավոր շահերը հակասեն իրենց պաշտոնական դիրքին, պետք է խուսափեն շահերի «իրական, հնարավոր կամ բացահայտ» բախումներից և չպետք է օգտագործեն իրենց պաշտոնական դիրքն անհարկի առավելություն(ներ) ստանալու համար (հոդվ. 8): Մասնավոր շահ է համարում ցանկացած առավելություն, որը պետական պաշտոնատար անձը կարող է ստանալ իր, իր ընտանիքի, մոտ ազգականների, ընկերների և անհատների/կազմակերպությունների համար, ում հետ տվյալ պաշտոնյան ունեցել է գործարար կամ քաղաքական հարաբերություններ (հոդվ. 13(2)):

Ֆավորիտիզմը կարելի է սահմանել որպես իշխանության ներկայացուցչի կողմից մեկ անհատի կամ խմբի ցուցաբերվող անարդար աջակցություն: Իր տարբեր դրսևորումներով, այն ներկայացնում է շահերի բախման տիպիկ իրավիճակ, որտեղ պետական պաշտոնատար անձի մասնավոր շահերը գերիշխում են իր գործառույթներն իրականացնելու ընթացքում անկողմնակալ լինելու նրա պարտականության վրա: Նմանօրինակ վարքագիծը կարող է հանգեցնել`

- ▶ Նեպոտիզմի՝ ֆավորիտիզմի առանձնահատուկ տեսակի, երբ պետական պաշտոնատար անձն օգտագործում է իր իշխանությունը կամ պաշտոնական դիրքը՝ ընտանիքի անդամին անհիմն առավելություն (աշխատանք, օգուտ, արտոնյալ վերաբերմունք և այլն) ապահովելու համար,
- ▶ քրոնիզմի՝ ֆավորիտիզմի առանձնահատուկ տեսակի, երբ պետական պաշտոնատար անձը նախապատվություններ է տալիս իր ընկերներին և ծանոթներին,⁵
- ▶ հովանավորչության՝ ֆավորիտիզմի առանձնահատուկ տեսակի, երբ անձին

5 Հարկ է նշել, որ նեպոտիզմի որոշ սահմանումներ ընդգրկում են նաև քրոնիզմը: Օրինակ, Թրանսփերենսի Ինթերնեյշնլ կազմակերպության «Պարզ հակակոռուպցիոն լեզվի ուղեցույցը» (2009թ) ներկայացնում է նեպոտիզմը որպես «ֆավորիտիզմի ձև, որը հիմնված է ընկերական և ազգակցական հարաբերությունների վրա, որոնց միջոցով պաշտոնատար անձը չարաշահում է իր լիազորությունները և իշխանությունը՝ իր ընտանիքի անդամին կամ ընկերոջն աշխատանքով ապահովելու կամ նրան օգուտ տալու համար, անկախ այն հանգամանքից, որ տվյալ անձը կարող է որակավորված կամ արժանի չլինել»:

աշխատանք կամ պետական նպաստ են տալիս քաղաքական պատկանելիության կամ կապերի շնորհիվ:

Կլիենտելիզմը կոռուպցիոն վարքագիծ դրսևորելու մեկ այլ ձև է՝ «ռեսուրսներ և շնորհներ փոխանակելու անհավասար համակարգ, որը հիմնված է ավելի հարուստ և(կամ) ավելի հզոր «հովանավորողի» և ավելի աղքատ և թույլ «հաճախորդի» միջև հարստահարող հարաբերությունների վրա» (Transparency International 2009): Տեղական/տարածքային կառավարման մարմինների աշխատակազմի համալրման ընթացակարգերում կլիենտելիզմի ձևերը կարող են օգտագործվել որպես ընտրական ռազմավարություն կամ, ընդհանուր առմամբ, քաղաքական աջակցություն ստանալու կամ պահպանելու ռազմավարություն: «Քաղաքացիների և այս ռազմավարությունից օգտվող առաջնորդների միջև կապը ակնհայտ հիմնվում է սեփական շահի վրա, քանի որ առաջնորդներն անմիջական նյութական խթաններ են տալիս անհատներին կամ փոքր խմբերին, որոնց դիմաց ստանում են նրանց աջակցությունը, ձայնը կամ համաձայնությունը» (MIKKELSEN 2013:365):

Նկարագրված բոլոր դեպքերում պաշտոնատար անձի մասնավոր շահերի և հասարակության շահերի իրական, ենթադրյալ կամ հնարավոր

բախման հետևանքով խախտվում են հանրային ծառայության արդարության և անկողմնակալության սկզբունքները: Նման իրավիճակներում, պաշտոնատար անձի՝ հանրությանը ծառայելու պարտականությունից շեղվելը և անհարկի առավելության(ների) օգտագործումը տիպիկ կոռուպցիոն վարքագիծ է:⁶

Քրոնիզմի, նեպոտիզմի, քաղաքական հովանավորչության և կլիենտելիզմի դրսևորումները կարող են հանգեցնել, որ աշխատակազմը համալրվի աշխատանքային պարտավորությունները կատարելու կարողությունից, ցանկությունից կամ որակավորումից զուրկ անհատներով (ընտանիքից, բարեկամներից կամ քաղաքական շրջանակներից): Անգամ այն դեպքերում, երբ նրանք կոմպետենտ են, ունակ և որակավորված իրականացնելու իրենց գործառույթները, այդ անհատներին տրված հատուկ նախապատվությունը խաթարում է արդարության սկզբունքը, ստեղծում անհավասար հնարավորություններ, նպաստում կոռուպցիային, իջեցնում կազմակերպության կատարողականի արդյունավետությունը և արդյունավորությունը, հանգեցնում կոմպետենտության, անկախության, վստահության և համերաշխության

6 Կոռուպցիան սովորաբար սահմանվում է որպես «վստահված իշխանության չարաշահում հանուն սեփական շահի» (Transparency International 2009: 14):

ինդիվիդուալ (ավելի ճիշտ՝ դրանց բացակայության):

ԿԱԴՐԱՅԻՆ ՀԱՄԱԼՐՄԱՆ ԱՆԿՈՂՄՆԱԿԱԼ ՀԱՄԱԿԱՐԳԵՐԻ ԿԱՐԵՎՈՐՈՒԹՅՈՒՆԸ

Տեղական և տարածքային իշխանությունները որպես կանոն սեփական աշխատակազմը համալրելու հարցում ինքնավարության բարձր աստիճան ունեն: Ելնելով մշակութային, վարչական և իրավական համատեքստից՝ Եվրոպայում ձևավորվել են տարբեր համակարգեր և ինքնավարության աստիճաններ: Տեղական կառավարման որոշ մարմիններ (օր.՝ Բելգիայում) օգտվում են իրենց աշխատակիցների վարչական և նյութական կարգավիճակը որոշելու իրավունքից: Որոշ երկրներում (օր.՝ Իսպանիայում) տեղական և տարածքային պաշտոնատար անձինք ունեն կենտրոնական մարմիններում աշխատող քաղաքացիական ծառայողների նույն կարգավիճակը և ղեկավարվում են նույն օրենքով: Մի շարք երկրներում (օր.՝ Հունգարիայում) կարող է կիրառվել երկու համակարգերի խառնուրդը, իսկ մյուսներում (օր.՝ Հունաստանում)՝ ստեղծվել տեղական ինքնակառավարման մարմինների աշխատակիցների համար հատուկ համակարգ (MORENO et AL 2012):

Չբաղվածության ձևերը և աշխատակիցների կարգավիճակը նույնպես տարբերվում է երկրից երկիր: Որոշ երկրներում տեղական և/կամ տարածքային կառավարման մարմինների աշխատակիցները կարող են ունենալ հատուկ իրավական կարգավիճակ և համարվեն քաղաքացիական ծառայող, որոշ երկրներում այս աշխատողները ենթարկվում են համապատասխան աշխատանքային օրենսգրքին, իսկ որոշներում էլ գործում են նշված երկու համակարգերի խառը մոդելներ (MORENO et AL 2012):

Թեև այս տարբերությունները կարող են լուրջ ազդեցություններ ունենալ աշխատակազմի համալրման ընթացակարգերի և ծառայության այլ պայմանների վրա, մարդկային ռեսուրսների համապատասխան համակարգերում ներդրված էթիկական սկզբունքները պետք է մնան նույնը: Հանրային ծառայության համալրման հավասարության և անկողմնակալության սկզբունքները արդյունավետ և արդյունավոր հանրային ծառայությունների մատուցման անկյունաքարն են: Հանրային ծառայողների ընտրության գործում արդարության սկզբունքն անմիջականորեն փոխկապակցված է հանրությանը ծառայելու ինստիտուցիոնալ կարողության հանդեպ հանրային վստահության մակարդակին և ունի կազմակերպական ավելի խորը ազդեցություններ, որոնք որոշում են տեղական և

տարածքային հանրային ծառայության էթիկական բնույթը: Արժանիքահեն համալրման բացակայությունն էապես նպաստում է կոռուպցիայի տարածմանը (DAHLSTRÖM, LAPUENTE and TEORELL (2012)) և, ըստ VAN DYNE-ի (2001), հանգեցնում է կազմակերպական կառուցվածքների քայքայմանը և «արքունիքի ձևավորման» և «Կալիֆոռնիայի նշանակումների» սովորույթներին:

VAN DYNE-ը նկարագրում է «արքունիքի ձևավորման» երևույթը որպես իրավիճակ, որտեղ կազմակերպության ղեկավար(ներ)ը ստեղծում են արքունիք հիշեցնող ներքին շրջանակ, որի անդամները կիսում են իր արժեքներն ու տեսակետները և երբեք հարցականի տակ չեն դնում իր կարծիքը: Նման դեպքերում համալրման և ընտրության համար ամենակարևոր գործոնը ոչ թե անհատ աշխատողի հմտություններն ու որակներն են, այլ վերադասին հնազանդ լինելը: Նա պնդում է, որ նման պրակտիկական հանգեցնում է «Կալիֆոռնիայի նշանակումների», երբ ղեկավարներն ազատ են հավաքագրել ում ցանկանում են՝ անկախ հմտություններից և որակավորումից: Այն սովորաբար հանգեցնում է միջին որակի նշանակումների, քանի որ տաղանդավոր անհատները կարող են խնդիրներ հարուցել: Նման կազմակերպություններում լավ կառավարման չա-

փանիշները փոխարինվում են անձնական «լավությունների» սոցիալական փոխանակման բարդ մեխանիզմով: Արժանիքի, թափանցիկության և հաշվետվողականության սկզբունքները փոխարինվում են մարդկային ռեսուրսների կառավարման աղոտ սովորույթներով, որոնք հանդուրժում են կոռուպցիան, ֆավորիտիզմը, կլիենտելիզմը և ի վերջո քայքայում են կազմակերպության կատարողականը:

Անգամ այն դեպքերում, երբ բացակայում են «արթունիքի ձևավորման» և «Կալիֆոլայի նշանակումների» երևույթները դեռևս կարող են ծաղկել ֆավորիտիզմի սովորույթները, որոնք հիմնված են այն գաղափարի վրա, որ ընտանիքի անդամները, ընկերները կամ քաղաքական շրջանակներն արժանի են հատուկ վերաբերմունքի և կարող են լավագույնս ծառայել կազմակերպության շահերին: Բազմաթիվ երկրներում առարկություններ են հնչում, որ ընտանիքին, ընկերոջը կամ քաղաքական համախոհներին աջակցելը տեղական ավանդույթ է: Այդուհանդերձ, մշակութային ավանդույթների և կոռուպցիայի ընկալումների զանազան ուսումնասիրություններ պնդում են, որ կոռուպցիան չի արժանանում ավանդույթների և մշակույթների համընդհանուր հավանության (SMITH 2007, Persson, ROTHSTEIN and TEORELL 2013):

Անդրադառնալով կոռուպցիայի արմատներին՝ այս ուսումնասիրությունները ցույց են տվել, որ այն երկրներում, որտեղ կոռուպցիան համատարած բնույթ ունի, կոռուպցիոն սովորույթները ծաղկում են ոչ թե այն պատճառով, որ մարդիկ անկեղծ համոզված են, որ դրանք տեղին են, այլ քանի որ ազնիվ լինելու գինը շատ բարձր է: Երբ հասարակությունը կոռուպցիան համարում է բնականոն կյանքի մաս, բոլոր անհատները հակված են դրսևորել կոռումպացված վարքագիծ, քանի որ հակառակ դեպքում սեփական բարոյական սկզբունքներին հետևելով նրանք «վնասներ կրելու վտանգի են ենթարկվում»: Նման դեպքերում անհատներն անիմաստ են համարում ազնիվ լինելը և սեփական շահերին հակառակ գործելը (PERSSON, ROTHSTEIN and TEORELL 2013): Նման իրավիճակները ստեղծում են արատավոր շրջան, որտեղ «քաղաքականություն մշակողների և ղեկավարների վրա ազդելու նպատակով կոռուպցիոն խթանների կիրառումը հանգեցնում է հանրային ծառայողների վստահության և հավատի նվազմանը, ինչն իր հերթին խթաններ է ստեղծում պաշտոնապես արգելված միջոցներով ապահովել մատչելիություն՝ ավելի թուլացնելով քաղաքական համակարգի հաշվետվողականությունը և լեգիտիմությունը» (PHILIP 2001:358):

Դիտարկելով Արևմտյան Եվրոպայում տեղական և կենտրոնական իշխանությունների հանդեպ հանրային վստահության հիմքում ընկած պատճառները՝ FITZGERALD-ը և WOLAK-ը (2016) հաստատում են, որ տեղական իշխանությունների հանդեպ քաղաքական վստահության մակարդակն արտացոլում է համայնքային կյանքի բնույթը, սոցիալական կապերը և կառավարման մարմնի կատարողականը: Սա առավել տեսանելի է փոքր համայնքներում, որտեղ տեղական իշխանությունների կազմակերպական կատարողականը և իշխանության հնարավոր չարաշահումներն անմիջապես հայտնի են դառնում լայն հասարակությանը: Նեպոտիզմի, քրոնիզմի և քաղաքական հովանավորչության սովորույթները ստեղծում են շահերի բախման իրավիճակներ, որոնք խաթարում են տեղական և տարածքային կառավարման մարմինների և նրանց համայնքերի միջև հարաբերությունները: WECHSLER-ը (2013) պնդում է, որ այն պետական պաշտոնատար անձինք, ովքեր չեն հայտնում իրենց շահերի բախման մասին և մասնակցում են իրենց շահերից բխող որոշումների կայացմանը (ընտանիք, ընկերներ, գործարար կապեր), ընդհանուր առմամբ համարվում են անվստահելի և դիտվում որպես այն անձանց թաքնված գործակալներ, ում հետ նրանք հատուկ հարաբերությունների մեջ են:

Եթե նման վարքագիծը չի պատժվում, ամբողջ վարչակազմը դիտվում է որպես համայնքի շահերի փոխարեն ընկերների և ընտանիքի շահերով առաջնորդվող: Նման հանրային համոզմունքների գոյությունը ոչ միայն նվազեցնում է հանրային վստահությունը, այլև լրջորեն խանգարում է էթիկական բարձր չափանիշներ ունեցող, տաղանդավոր անհատների հավաքագրմանը, ովքեր մոտիվացված չեն դիմել ըստ իրենց համոզման ցածր թիմային ոգի ունեցող և կոռուպցիայով ղեկավարվող կառավարման մարմնում պաշտոն զբաղեցնելու համար: Այս միտքը հաստատում է PETTINGER-ի (2010) տեսությունը, ով աշխատակիցների նման մոտեցումները սեփական կազմակերպության հանդեպ վերագրում է՝

- ▶ դիմումի ուսումնասիրության ընթացքում կազմակերպության որդեգրած մոտեցմանը,
- ▶ նշանակման ընթակարգերի անկողմնակալությանը,
- ▶ պաշտոնի ստանձնմանը և նախնական կողմնորոշմանը,
- ▶ գործընկերների և վերադասների վերաբերմունքին,

- ▶ կազմակերպության կառավարման ոճին,
- ▶ կազմակերպության մշակույթին և մթնոլորտին,
- ▶ կոլեկտիվում գերիշխող աշխատանքային էթիկային:

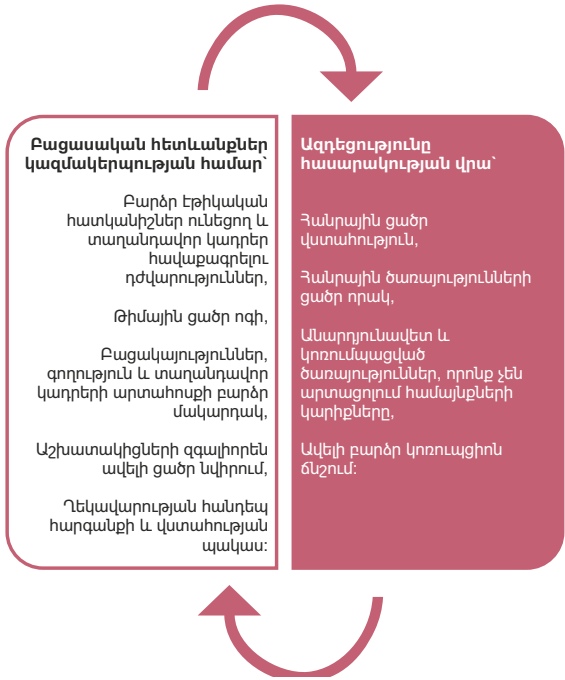
Նեպոտիզմով, քրոնիզմով, քաղաքական հովանավորչությամբ կամ կլիենտելիզմով արատավորված մարդկային ռեսուրսների ոլորտի պրակտիկան հսկայական ազդեցություն ունի նաև ներքին մշակույթի և, որպես հետևանք, կազմակերպության կատարողականի վրա: SAUSER-ը (2010) պնդում է, որ բարոյական ցածր չափանիշներ ունեցող աշխատակիցները վարչական ցանկացած կառույցի պատշաճ աշխատանքի հիմնական սպառնալիքն են, քանի որ ավելի հետամուտ են մասնավոր, ոչ թե հանրային օրակարգին և թուլացնում են միասնական թիմային ոգին: Եթե կազմակերպության մշակույթը համատեղ արժեքների և համոզմունքների համակարգ է, որն ուղղորդում է աշխատակազմի վարքագիծը, ապա կադրերի համալրման գործընթացներում ֆավորիտիզմը և կոռումպացված այլ սովորույթները սահմանվում են որպես սխալ չափանիշներ, որոնք հեշտությամբ կարող են տարածվել կազմակերպության գործունեության մյուս ոլորտներ

և գործընթացներ: Ավելին, երբ այս սովորույթներին աջակցում է վերադասը, ղեկավարության բարոյական վստահելիությունը քայքայվում է և վերածվում էթիկական բացասական մոդելի: Ղեկավարության վարքագիծը կադրերի արժանիքահեն համալրման պրակտիկայի պատշաճ իրականացման որոշիչ գործոն է, իսկ այն ղեկավարները, որոնք աջակցում, նպաստում կամ հանդուրժում են ֆավորիտիզմի դրսևորումները կարող են դառնալ կազմակերպության կոռումպացված մշակույթի զարգացման հիմնական մեղավորները (PELLETIER և BLIGH 2008):

Նեպոտիզմի կիրառումը կադրերի համալրման ընթացակարգերում ոչ միայն սահմանում է սխալ չափանիշներ և խրախուսում ոչ էթիկական վարքագիծ, այլև հանգեցնում է մի շարք այլ բացասական հետևանքների: Ուսումնասիրելով վերաբերմունքի դրսևորումներն այն ղեկավարների հանդեպ, ովքեր, մյուսների ընկալմամբ, աշխատանքի են ընդունել իրենց ընտանեկան կապերի (այլ ոչ թե արժանիքների) շնորհիվ, PADGETT-ը և MORRIS-ը (2005) հաստատում են, որ նման վերադասներն ընկալվում են որպես սակավ ունակություններ ունեցող, և նրանց ավելի քիչ է աջակցում սեփական աշխատակազմը: Նման վերադասների կողմից ղեկավարվող աշխատակազմի անդամներն ավել-

լի քիչ վստահություն ունեն իրենց ապագա առաջխաղացման հարցում և ավելի քիչ են նվիրված սեփական կազմակերպությանը: PELLETIER-ը և BLIGH-ը (2008)՝ ֆավորիտիզմի տարբեր ձևերի վերաբերյալ աշխատողների զգացական արձագանքների հետազոտությունը վերոնշյալին ավելացնում է զգացմունքների պալիտրա՝ գայրույթից և հիասթափությունից, ցինիզմից և հոռետեսությունից մինչև պարանոյա և վախ: Այս զգացմունքները կարևոր դեր են խաղում, երբ աշխատողները զգում են, որ չեն կարող վստահել իրենց վերադասների օբյեկտիվությանը, և հանգեցնում են զանազան անցանկալի արդյունքների, որոնց շարքում են «բացակայությունները, գողությունը, կազմակերպությունը լքելու մտադրությունները, կազմակերպությանը նվիրավածության և քաղաքացու դիրքորոշման պակասը» (PELLETIER և BLIGH 2008:829):

Կազմակերպության մշակույթի և գործունեության համար ֆավորիտիզմի սովորույթների բացասական հետևանքները և դրանց ազդեցությունը հասարակության վրա կարելի է ամփոփել հետևալ եղանակով՝



**ՊԱՅՔԱՐ ՆԵՊՈՏԻՉՄԻ ԴԵՄ.
ԿՈՌՈՒՊՑԻԱՅԻ ԴԵՄ ՊԱՅՔԱՐԻ
ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ՇՐՋԱՆԱԿ**

ՄԱԿ-ի Կոռուպցիայի դեմ կոնվենցիան (ՄԱԿ-ի ԿԴԿ)⁷ և Վարբի տիպային կանոնագիրքն ուրվագծում են մարդկային ռեսուրսների կառավարման միջազգային հակակոռուպցիոն մեխանիզմները: Երկու փաստաթղթերը սահմանում են մի շարք էթիկական կանոններ և չափանիշներ, որոնց պետք է հետևել պետական պաշտոնատար անձանց համալրման, առաջխաղացման, գնահատման և կառավարման ընթացքում, իսկ դրանց կարգավորման առարկան ընդգրկում է տեղական և տարածքային կառավարման մակարդակներում բոլոր աշխատողներին:

ՄԱԿ-ի ԿԴԿ-ում պետական պաշտոնատար անձի սահմանումն ընդգրկում է՝ «(i) նշանակովի կամ ընտրովի ցանկացած անձ, ով մշտական կամ ժամանակավոր հիմունքներով, վարձատրությամբ կամ առանց վարձատրության, որևէ պաշտոն է զբաղեցնում անդամ պետության օրենսդիր, գործադիր, վարչական կամ դատական համակարգում՝ անկախ այդ անձի պաշ-

7 Խորհրդի բոլոր Անդամ պետությունները վավերացրել են ՄԱԿ-ի ԿԴԿ:

տոնի մակարդակից, (ii) պետական գործառույթ իրականացնող ցանկացած այլ անձ, ով աշխատում է պետական գերատեսչության կամ պետական կազմակերպության համար կամ պետական ծառայություն է մատուցում անդամ պետության ներքին օրենսդրությամբ սահմանված իրավական կարգավորման համապատասխան բնագավառում, (iii) որևէ այլ անձ, ով անդամ պետության ներքին օրենսդրությամբ սահմանվում է որպես «պաշտոնատար անձ»: Այնուամենայնիվ, սույն Կոնվենցիայի II գլխով նախատեսված որոշակի նպատակով «պաշտոնատար անձ»-ը կարող է նշանակել ցանկացած անձ, որն իրականացնում է որևէ պետական գործառույթ կամ մատուցում է որևէ հանրային ծառայություն, ինչպես դա սահմանված է Անդամ պետության ներքին օրենսդրությամբ, և ինչպես դա կիրառվում է տվյալ Անդամ պետության իրավական կարգավորման համապատասխան բնագավառում» (հոդվ. 2):

Վարքի տիպային կանոնագիրքը «պաշտոնատար անձ» է համարում պետական համակարգում աշխատող ցանկացած անձի (հոդվ. 1(2)): Եվրոպայում պաշտոնատար անձանց կարգավիճակի մասին Եվրոպայի խորհրդի թիվ

R(2000)6 հանձնարարականը⁸ (այսուհետ՝ Պաշտոնատար անձանց կարգավիճակի մասին հանձնարարական) մի փոքր այլ մոտեցում է ցուցաբերում և պաշտոնատար անձին սահմանում է որպես «պետական կառավարման մարմինների կամ գերատեսչությունների աշխատակազմի՝ օրենքով նախատեսված կամ պայմանագրային ցանկացած անդամ, ում աշխատավարձը վճարվում է պետական բյուջեից, բացառությամբ ընտրված ներկայացուցիչների և հատուկ կարգավիճակ ունեցող աշխատակազմի որոշ դասերի»:

Գործնականում թե՛ ՄԱԿ-ի, թե՛ Եվրոպայի խորհրդի սահմանումները հավասար պայմաններ են ստեղծում պետական հատվածի բոլոր աշխատողների և ընտրված ներկայացուցիչների համար՝ անկախ նրանց կարգավիճակից, նշանակման ձևից կամ մակարդակից (կենտրոնական, տարածքային, տեղական): «Պաշտոնատար անձի» սահմանման այս ներառական

8 Եվրոպայի խորհուրդ (2000b), Նախարարների կոմիտե, Եվրոպայում պաշտոնատար անձանց կարգավիճակի մասին թիվ R (2000) 6 հանձնարարականն անդամ պետություններին, ընդունվել է 2000 թ. փետրվարի 24-ին փոխնախարարների 669-րդ նիստին:

ընույթը ենթադրում է, որ, քաղաքացիական ծառայողների և կենտրոնական, տեղական ու տարածքային մակարդակներում նշանակված աշխատակիցների մարդկային ռեսուրսների կառավարման հակակոռուպցիոն սկզբունքները և չափանիշները պետք է լինեն նույնը:

4.1. Կադրերի արժանիքահեն համալրման և առաջխաղացման համակարգեր

Կադրերի արժանիքահեն համալրման սկզբունքը Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայում ներդրված առանցքներից է: Խարտիայի 6-րդ հոդվածի 2-րդ մասում բացահայտ նշված է, որ «տեղական ինքնակառավարման մարմինների ծառայողների աշխատանքային պայմանները պետք է հնարավորություն տան աշխատակազմը համալրելու բարձր որակավորում ունեցող կադրերով՝ հիմնվելով փորձի և բանիմացության սկզբունքների վրա»: ՄԱԿ-ի ԿԴԿ և Պաշտոնատար անձանց կազավիճակի մասին հանձնարարականը վերահաստատում են այս սկզբունքը՝ նախատեսելով մարդկային ռեսուրսների կառավարման հետևյալ չափանիշների կիրառումը՝

- ▶ պետական պաշտոնյաների և նշանակովի այլ պաշտոնատար անձանց համալրման, առաջխաղացման և կենսաթոշակի անցնելու համակարգերը պետք է հիմնվեն արդյունավետության, արդյունավորության, արժանիքի, հավասարության և ընդունակության սկզբունքների վրա,
- ▶ պաշտոնատար անձինք պետք է ունենան համարժեք վարձատրություն և աշխատավարձի սանդղակ:

Կադրերի արժանիքահեն համալրման և առաջ-խաղացման քաղաքականությունների ձևավորումը, արժանիքահեն գնահատման համակարգերը և կատարողականի կառավարումը, թափանցիկ և գրավիչ վարձատրությունը և ներքին հսկողության համակարգը կենսական դեր են խաղում կոռուպցիայի կանխարգելման հարցում: Արժանիքահեն համալրման և առաջ-խաղացման քաղաքականությունների գաղափարը արմատավորված է այն ընկալման վրա, որ պաշտոնատար անձանց համալրումը և առաջխաղացումը պետք է հիմնված լինեն յուրաքանչյուր անհատի գիտելիքի և հմտությունների, այլ ոչ թե իր ընտանիքի, ընկերների կամ քաղաքական կապերի վրա: CHÈNE-ն (2015) ընդգծում է «արժանիք» եզրույթի օգտագործման առանձնակի կարևորությունը

(որն ակնարկում է հմտություններին և գիտելիքին)՝ հակադրելով այն «աշխատանքը կատարելու ունակ» ընդհանուր սահմանմանը, ապացուցելով, որ վերջին տարբերակը ստեղծում է անորոշություն, ինչը կարող է չարաշահվել ավելի քիչ հմտություններ և գիտելիք ունեցող թեկնածուի օգտին, ով համապատասխանող կհամարվի ընտանեկան, ընկերական կամ քաղաքական կապերից ելնելով:

Պաշտոնատար անձանց կազավիճակի մասին հանձնարարականը պարզորոշ սահմանում է, որ «պաշտոնատար անձանց համալրումը պետք է որոշվի պետական պաշտոնների հավասար մատչելիության և արժանիքահեն ընտրության, արդար և բաց մրցույթի և խտրականությունը բացառելու պայմաններում» (հոդվ. 4): Ենթադրվում է, որ համալրման ընթացակարգերը պետք է լինեն բաց և թափանցիկ, դրանց կանոնները պետք է լինեն միանշանակ պարզ և հնարավորություն տան ընտրել այն թեկնածուին, ով լավագույնս համապատասխանում է կազմակերպության կոնկրետ կարիքներին (հոդ. 5): ՄԱԿ-ի ԿԴԿ վերահաստատում է այս սկզբունքները՝ պահանջելով յուրաքանչյուր անդամ պետությանը ձգտել «ստեղծել, պահպանել և ամրապնդել քաղաքացիական ծառայողների և, համապատասխան դեպքերում, ոչ ընտրովի այլ պաշտոնա-

տար անձանց աշխատանքի ընդունման, պահպանման, առաջխաղացման և կենսաթոշակի անցնելու այնպիսի համակարգեր, որոնք. ա) հիմնվում են արդյունավետության, արդյունավորության և թափանցիկության սկզբունքների և օբյեկտիվ այնպիսի չափանիշների վրա, ինչպիսիք են արժանիքը, արդարությունը և ընդունակությունը» (հոդվ. 7(1ա): Այս պահանջը հիմնված է այն ընկալման վրա, որ հմտությունների և բարեվարքության բարձրագույն մակարդակն ունեցող անհատների հավաքագրումը և պահպանումն արդյունավետ, արդյունավոր և կոռուպցիայից զերծ հանրային հատված կառուցելու անբաժանելի տարր են: ՄԱԿ-ի ԿԴԿ Տեխնիական ուղեցույցը պարունակում է 7-րդ հոդվածը կիրառելու գործնական քայլերը, որոնք խրախուսում են՝

- ▶ պաշտոնի անձնագրերի/սկարագրերի մշակումը, որոնք հստակ նշում են պահանջները և պաշտոնը զբաղեցնողից պահանջվող որակավորումները,
- ▶ թափուր պաշտոնների մասին հայտարարությունների թափանցիկությունը,
- ▶ ընտրության պարզ և թափանցիկ ընթացակարգերը,

- ▶ պաշտոնի նշանակման/ընտրության պարզ և թափանցիկ չափորոշիչները,
- ▶ հաջողակ թեկնածուների որակավորումները հաստատող ապացույցների ներկայացումը,
- ▶ աշխատանքային պայմանագրերում/պաշտոնի նշանակման փաստաթղթերում ծառայության աներկբա պայմանների ներառումը,
- ▶ պաշտոնի պարտականություններին համապատասխան վարձատրության սահմանումը,
- ▶ արդյունավետությունը, վերապատրաստման կարիքները, կարիերային առաջընթացն ու առաջխաղացումը որոշելու համար կատարողականի տարեկան գնահատման համակարգի ստեղծումը:

Բացի այդ, Վարքի տիպային կանոնագիրքը ընթացիկ և ապագա աշխատակազմերի համալրման և առաջխաղացման համար պատասխանատու պաշտոնատար անձանց լիազորում է իրականացնել թեկնածուների բարեվարքության համապատասխան ստուգումներ (հոդվ. 24):

Արժանիքահեն գնահատման համակարգերը և կատարողականի կառավարումը հանրային ծառայության բարեվարքությունը երաշխավորող երկրորդ առանցքային բաղադրիչն է: Կատարողականի գնահատման հստակ և օբյեկտիվ չափորոշիչների, գնահատման թափանցիկ գործընթացի գոյությունը և ղեկավարության հայեցողական լիազորությունների սահմանակալումը ձևավորում են արժանիքահեն կատարողականի կառավարման կորիզը:

4.2. Շահերի բախման կանխարգելումը

Ֆավորիտիզմի սովորույթներն իրենց գնահատան դրսևորումներով ներկայացնում են շահերի բախման տիպիկ իրավիճակներ, ուր պաշտոնատար անձի մասնավոր շահերը գերադասվում են պետական շահերին: Նմանօրինակ իրավիճակները ստեղծում են անհավասարություն և վտանգում հանրային ծառայության մատուցման անկողմնակալությունը և որակը: Հաշվի առնելով այս սպառնալիքները, ՄԱԿ-ի ԿԴԿ և Վարքի տիպային կանոնագիրքը պարունակում են շահերի բախման իրավիճակների կանխարգելման մասին բացահայտ դրույթներ:

ՄԱԿ-ի ԿԴԿ 8-րդ հոդվածի 5-րդ մասը պահանջում է, որ յուրաքանչյուր անդամ պետու-

թյուն սահմանի «այնպիսի միջոցներ և համա-
կարգեր, որոնք պաշտոնատար անձանց կպար-
տավորեցնեն համապատասխան մարմիննե-
րին ներկայացնել հայտարարագրեր, *inter alia*,
արտածառայողական գործունեության, զբաղ-
մունքի, ներդրումների, ակտիվների մասին և
եական նվիրատվությունների կամ օգուտների
մասին, որոնց հետ կապված կարող է շահերի
բախում առաջանալ որպես պաշտոնատար
անձ նրանց գործառույթների առնչությամբ»:
Վարքի տիպային կանոնագիրքն իր հերթին
սահմանում է, որ շահերի բախման հնարավոր,
ենթադրյալ կամ իրական իրավիճակներից խու-
սափելը յուրաքանչյուր պաշտոնատար անձի
անձնական պատասխանատվությունն է: Նման
իրավիճակի անխուսափելի լինելու դեպքում
պաշտոնատար անձը պետք է հայտնի շահերի
բախման մասին և զերծ մնա այն որոշումների
կայացումից, որոնք կարող են առաջացնել
շահերի նման բախում (հոդվ. 13-14): Շահերի
բախման հնարավոր, ենթադրյալ կամ իրական
իրավիճակների մասին չհայտնելը պետք
է հանգեցնի համարժեք և արդյունավետ
կարգապահական պատժամիջոցների:

Կադրային համալրման ընթացքում այդ կարգա-
վորումների գործնական իրականացումը պա-
հանջում է, որ՝

- ▶ պաշտոնատար անձինք չմասնակցեն համալրման և ընտրության այն ընթացակարգերին, որոնք կասկածի տակ են դնում նրանց անկողմնակալությունը,
- ▶ ընտանիքի անդամները չեն կարող հայտնվել այնպիսի իրավիճակում, երբ նրանցից մեկը մյուսի անմիջական վերադասն է,
- ▶ պետական պաշտոնի թեկնածուի ցանկացած շահերի բախման հարց պետք է կարգավորվի նախքան նշանակումը:

ՄԱԿ-ի ԿԴԿ-ի Տեխնիկական ուղեցույցը հատուկ ուշադրություն է դարձնում այն փաստին, որ շահերի բախման ընթացակարգերը/կանոնակարգերը հասցեագրեն շահերի բախման իրավիճակների առանձին տեսակները, որոնք բնորոշ են յուրաքանչյուր պետությանը: Այն գիտակցումը, որ որոշ դեպքերում շահերի բախման իրավիճակներից հնարավոր չէ խուսափել (օրինակ՝ փոքր համայնքներում), Ուղեցույցը սահմանում է, որ հանրային շահերի պաշտպանության համար պետք է ընդունվեն հատուկ ընթացակարգեր, սակայն դրանք պետք է արտացոլեն տեղական իրավիճակը և չպետք է «պարալիզացնեն» տեղական ադմինիստրացիայի աշխատանքը:

4.3. Ղեկավարության դերը

Նկատի առնելով պաշտոնատար անձանց նշանակման ֆորմալ կանոնների և ֆավորիտիզմի փաստացի սովորույթների միջև հաճախ գոյություն ունեցող մեծ տարբերությունը՝ կադրային համալրման ընթացակարգերի անկողմնակալությունը բարելավելու հարցում կարևորագույն դեր է խաղում ղեկավարությունը (SUNDELL 2014): Հանդիսանալով վարքի բարոյական մոդել, կիրառելով արժանիքահեն համալրման գործող սովորույթները, իսկ անհամապատասխանության դեպքում՝ պատժամիջոցներ, տեղական և տարածքային իշխանությունների ղեկավարությունը պետք է ներդնի (աջակցի/հզորացնի) էթիկական մշակույթ և կազմակերպությունում ֆավորիտիզմի ու կլիենտելիզմի հանդեպ բարձր անհանդուրժողականություն:

Վարքի տիպային կանոնագիրքն ընդգծում է այս պարտականությունները՝ շեշտելով, որ վերադասները պետք է պատասխանատու լինեն իրենց աշխատակազմի այն գործողությունների (կամ անգործության) համար, որոնք չեն համապատասխանում հաստատված էթիկական կանոններին և հակակոռուպցիոն քաղաքականությանը: Ղեկավարներն ու վերադասները պետք է լինեն պարկեշտության և բարեվար-

բության օրինակ, ձեռնարկեն կոռուպցիան կանխարգելելու խելամիտ բոլոր քայլերը: Նմանօրինակ քայլերի շարքում կարող են լինել էթիկայի վերաբերյալ վերապատրաստումները և իրազեկման բարձրացումը, իրենց աշխատակիցների ֆինանսական և այլ դժվարությունների նշաններին ուշադիր լինելը, կանոնների և կարգավորումների հարկադրումը, չարաշահումների դեպքում պատժամիջոցների կիրառումը (հոդվ. 25):

ԱԶԳԱՅԻՆ ՕՐԻՆԱԿՆԵՐԻ ՈՒՍՈՒՄՆԱՍԻՐՈՒԹՅՈՒՆ

Տեղական և տարածքային իշխանությունների դերը արդար, արդյունավետ և արդյունավոր տեղական կառավարում ձևավորելու գործում ավելին է, քան միայն համապատասխան ներպետական օրենսդրական համակարգի պարզ իրականացումը: Այն ընդգրկում է բարեվարքութայան բարձր մակարդակի չափանիշների կիրառումը և իրենց համայնքներում էթիկական առաջնորդության ապահովումը:

Չետևյալ օրինակների ուսումնասիրությունները ներկայացնում են կադրային համալրման

ընթացակարգերում ֆավորիտիզմի և կոռուպցիային առնչվող այլ վարքային դրսևորումների կանխարգելման ուղղությամբ տարբեր տեղական իշխանությունների նախաձեռնած միջոցների օրինակներ: Դրանք կենտրոնանում են կանխարգելման երեք բաղադրիչների շուրջ՝ աշխատակազմի համալրման և ընտրության հստակ և համապարփակ ուղեցույցների սահմանում, կոռուպցիոն ռիսկերի վերհանում և կոռուպցիայի դեմ պայքարի համակողմանի ռազմավարությունների մշակում, բարեվարքության խախտումների դեպքերի հայտնաբերում, դրանց մասին տեղեկացում և քննություն (օրինակ՝ ֆավորիտիզմի, կլիենտելիզմի և կոռուպցիային առնչվող այլ գործողությունների բոլոր ձևերը): Թեպետ այս երեք բաղադրիչներն իրենց էությամբ տարբեր են, բայց ունեն նույն նպատակը՝ աջակցել անկողմնակալ, արդյունավետ և արդյունավոր հանրային ծառայությունների մատուցմանը, որոնք զերծ են անհարկի ազդեցությունից և ուղղված են հանրային օգուտի ստեղծմանը:

Ուսումնասիրված օրինակների ցանկն ամբողջական չէ և նպատակ ունի ներկայացնել լավագույն փորձը, որը հնարավոր է հարմարեցնել տեղական և տարածքային կառավարման այլ մարմինների կարիքներին և կիրառել դրանցում:

5.1. Աշխատակազմի ընտրության և համալրման քաղաքականություններ և ուղեցույցներ

Աշխատակազմի ընտրության և հավաքագրման ընթացակարգերի համապարփակ ուղեցույցների մշակումը լավագույն փորձի ամենատարածված և ընդունված ձևերից է: Դիմումատուների և ընտրության գործընթացում ներգրավված աշխատակազմի համար հասկանալի, մատչելի և հստակ ընթացակարգերի սահմանումը համալրման գործընթացի թափանցիկությունը և հաշվետվողականությունը երաշխավորելու նախապայման է: Նմանօրինակ քաղաքականությունները և ուղեցույցներն արտացոլում են ՄԱԿ-ի ԿԴԿ-ում և Վարքի տիպային կանոնագրքում (որոնք նկարագրված են նախորդ բաժնում) սահմանված սկզբունքները և ծառայում են որպես ընտրության ընթացակարգերի արդարացիության և օբյեկտիվության երաշխիք: Դրանք հավասար հնարավորություններ են ապահովում բոլոր դիմումատուներին և հիմնված են այն գաղափարի վրա, որ կոնկրետ աշխատանքի համար պետք է ընտրվի լավագույն որակավորում ունեցող անհատը:

5.1.1. Մանչեսթեր, ՄԹ

Մանչեսթեր քաղաքի Համալրման և ընտրության քաղաքականության մշակման գործընթացը բաղկացած էր չորս ֆայլից՝

- ▶ համապետական մակարդակում (Քաղաքացիական ծառայության հանձնաժողով), տեղական իշխանություններում և մասնավոր մարմիններում կադրերի համալրման և ընտրության պրակտիկայի համակողմանի հետազոտում,
- ▶ տեղական կարիքներին հարմարեցված քաղաքականության նախագծի մշակում,
- ▶ խորհրդակցություններ ղեկավարության, արհմիությունների և մարդկային ռեսուրսների մասնագետների հետ, քննարկումներ Մանչեսթերի քաղաքային խորհրդի մարդկային ռեսուրսների կառավարման բաժնում,
- ▶ ստացված կարծիքների արտացոլում քաղաքականության փաստաթղթում և Քաղաքային խորհրդի կողմից փաստաթղթի ընդունում:

Քաղաքականությունը շեշտում է վարքի հետևյալ չափանիշները, որոնց հարկ է մշտապես հետևել՝

- ▶ կադրային համալրման ամբողջ ընթացքում թեկնածուների հանդեպ պետք է դրսևորվի հստակ, ազնիվ և հարգալից մոտեցում,
- ▶ կադրային համալրման մասին տեղեկությունները պետք է հնարավոր լինի գնահատել, դրանք պետք է լինեն թարմ և ներկայացվեն պարզ լեզվով,
- ▶ կադրային համալրման գործընթացում ընդգրկված ամբողջ աշխատակազմը պետք է դրսևորի ծառայության մեջ գերազանցություն և հաճախորդների հանդեպ ուշադրություն,
- ▶ կադրային համալրման յուրաքանչյուր հնարավորությունն գնահատվելու է խորհրդի զբաղվածության նախաձեռնությունները խրախուսելու տեսանկյունից,
- ▶ ընտրության բոլոր որոշումները պետք է լինեն հիմնավոր և հիմնված լինեն տվյալ պաշտոնի համար պահանջվող՝ թեկնածուների հմտությունների, գիտելիքի, վարքի և փորձի արդար և օբյեկտիվ գնահատման վրա,

- ▶ պետք է դրսևորել հոգածություն՝ երաշխավորելով համալրման և ընտրության գործընթացների տևտեսական արդյունավետությունը թե՛ ծախսերի, թե՛ աշխատակցի ծախսած ժամանակի առումով:

Քաղաքականությունը ձևավորում է ճկուն համակարգ՝ հնարավորություն տալով կառավարիչներին աշխատակազմը համալրել այնպիսի եղանակով, որը առավելագույնս արտացոլում է կազմակերպության կարիքները: Այդուհանդերձ, ընտրության գործընթացը հետևում է ընտրության և գնահատման տարբերակների մասին կոնկրետ ցուցումների: Դրանք մանրամասն ներկայացված են Համալրման և ընտրության վերաբերյալ լավագույն փորձի ուղեցուցում, որը ուղեկցում է Քաղաքականությանը և պարզ հղումներ տալիս, որոնց պետք է հետևեն ընտրության ընթացակարգերում ընդգրկված բոլոր աշխատակիցները: Այն մանրամասն նկարագրում է հետևյալը՝

- ▶ կիրառելի առանցքային իրավական դրույթները,
- ▶ պաշտոնի անձնագրի և թեկնածուին ներկայացվող պահանջների տեսակը և ձևը,

- ▶ գնահատման մեթոդների տեսակները,
- ▶ վերաբաշխման առանցքային ինդիկսներ,
- ▶ գովազդի լավ գործելակերպ,
- ▶ հարցազրույցներ վարելու մեթոդաբանություն:

Քաղաքապետարանի ներքին համակարգչային ցանցում (ինտրանետում) տեղադրված է Ձեռնարկի հարցերի և պատասխանների բաժինը, որը կոչվում է «Ես ցանկանում եմ»: Այս բաժնում պատասխան է տրվում այն հարցերին, որոնք կարող են ունենալ համայնքային կառավարիչները, օրինակ. «Ցանկանում եմ համալրել թափուր պաշտոն, ցանկանում եմ պատրաստել գովազդ և ինձ հարկավոր է իմանալ՝ որտեղ տեղադրել այն, ցանկանում եմ կազմել կարճ ցուցակ, ցանկանում եմ կարծիք հայտնել, ցանկանում եմ պատրաստել հարցազրույցի հարցեր և այլն»: Ձեռնարկը հրապարակված է Խորհրդի կայքում և նպատակ ունի երաշխավորել համայնքի և բոլոր թեկնածուների համար արդարությունը, հրապարակայնությունը և հաշ-

վետվողականությունը:⁹

5.1.2. Ստաֆֆորդ Բորոու, ՄՅ

Ստաֆֆորդ Բորոույի ավագանին 2004 թվականին ընդունեց իր Կադրերի համալրման և ընտրության քաղաքականությունը¹⁰: Փաստաթուղթը հիմնված է այն ընկալման վրա, որ տեղական կառավարման աշխատակիցները կազմակերպության ամենակարևոր կապիտալն են: Նրանք են հնարավորություն տալիս ավագանուն ծառայել համայնքին և արդյունավետ արձագանքել տեղական և համապետական նախաձեռնություններին: Հետևաբար, քաղաքականության նպատակն է խթանել աշխատանքային լավ փոխհարաբերություններ և հավասար հնարավորություններ բոլորի համար: Դա արվում է ձևավորելով ընթացակարգեր, որոնք համապատասխանում են մարդկային ռեսուրս-

9 Լրացուցիչ տեղեկությունների համար տես՝ https://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&cad=rja&uact=8&ved=0a-hUKEwiU67Hzw5XVhUOPFAKHwokCFwQFghJ-MAY&url=http%3A%2F%2Fwww.manchester.gov.uk%2Fdownload%2Fdownloads%2Fid2F3140%2Frecruitment_and_selection_guide&usq=AFQjCNFz5DHeRiXG-dx0XI51tnQrufNamwA

10 Լրացուցիչ տեղեկությունների համար տես՝ <http://www.staffordbc.gov.uk/live/Documents/Policy%20and%20Plans/Recruitment-and-Selection-Policy.pdf>

ների կառավարման լավագույն գործելակերպին և ներկայացնում ավագանուն որպես դրական օրինակ, որին պետք է հետևեն համայնքի այլ կազմակերպությունները:

Քաղաքականությունը սահմանում է մարդկային ռեսուրսների մասնագետների դերը և պարունակում 26 բաժիններ, որոնք վերաբերում են՝

- ▶ հավասար վերաբերմունք ցուցաբերելուն,
- ▶ հայտարարության հրապարակմանը նախորդող և հայտարարության հրապարակման ընթացքում տրամադրվող տեղեկություններին,
- ▶ համալրման ժամկետների և առաջարկվելիք պայամանգրի տեսակի մասին որոշմանը,
- ▶ դիմորդների համար անհրաժեշտ տեղակատվությանը,
- ▶ կարճ ցուցակ կազմելու, հարցազրույց վարելու և թեստավորման գործընթացներին,
- ▶ հետադարձ կապին և մշտադիտարկմանը:

Քաղաքականության բաժիններից մեկն էլ նվիրված է աշխատանքի ընդունելուն նախորդող ստուգումներին, որոնք վերաբերում են բժշկական պատմությանը և դատվածությանը, որակավորմանը, աշխատանքի թույլտվություններին և այլն:

Քաղաքականությունը պարունակում է նաև (որպես հավելվածներ) Հաշմանդամություն ունեցող անձանց զբաղվածության մասին քաղաքականության ընդհանուր հայտարարություն և Վերադասի կողմից փորձնական շրջանը գնահատելու ուղեցույց, որոնց լրացնում են հետևյալ օրինակելի ձևերը՝

- ▶ Հարցազրույցի գնահատման ձև,
- ▶ Աշխատանքի վայրից բնութագրի հարցման ձև,
- ▶ Կարճ ցուցակում ընդգրկելու և հարցազրույցի որոշումն արձանագրելու ձև,
- ▶ Փորձնական շրջանում աշխատողի մշտադիտարկման ձև:

5.2. Էթիկայի/հակակոռուպցիոն աուդիտներ. կոռուպցիայի դեմ պայքարի ողջամիտ ռազմավարությունների հիմքը

Էթիկայի կամ հակակոռուպցիոն աուդիտներն ինստիտուցիոնալ ռիսկերն ու թերությունները ախտորոշելու գործիքներ են: Դրանք ծառայում են որպես էթիկական համակարգի «առողջությունը» ստուգելու գործիքներ և կարող են հնարավորություն տալ տեղական և տարածքային իշխանություններին արդյունավետ կարգավորել էթիկական կամ կոռուպցիոն մարտահրավերները, ինչպես նաև որդեգրել լուծումներ, որոնք հարմարեցված են տեղական կարիքներին և իրողություններին: Սա առանձնակի կարևորություն ունի մարդկային ռեսուրսների կառավարման պրակտիկայի համար, որտեղ պաշտոնապես ընդունված կանոնների և դրանց գործնական կիրառման միջև կարող են տարբերություններ ի հայտ գալ:

5.2.1. Մարտին, Սլովակիա

2011 թվականին Մարտին քաղաքին շնորհվել է Միացյալ Ազգերի Կազմակերպության Հյուսիսային Ամերիկայի և Եվրոպայի Հանրային ծառայությունների մրցանակը՝ «Կոռուպցիայի կանխարգելում և դրա դեմ պայքար հանրային ծառայությունների ոլորտում»

անվանակարգում:¹¹ Մրցանակը վկայում էր կոռուպցիայի դեմ պայքարի ընդհանուր ռազմավարության և տեղական իշխանությունների ձեռնարկած միջոցառումների մասին, որոնք ուղղված էին կոռուպցիայի բոլոր ձևերի դեմ արդյունավետ պայքարին: Հակակոռուպցիոն այս ճամփորդության սկիզբը դրվել է «Թափանցիկ քաղաք» ծրագրով, որը նշանավորում էր քաղաքապետի և Սլովակիայի Թրանսփերենսի Ինթերնեյշնլ կազմակերպության միջև համագործակցությունը: Քաղաքապետի խնդրանքով, ԹԻ-ն իրականացրել է տեղական իշխանության աշխատանքի հակակոռուպցիոն աուդիտ, որն ընդգրկել է հետևյալ կարևորագույն քաղաքականությունները՝

- ▶ շարժական և անշարժ գույքի/ակտիվների կառավարում,
- ▶ մարդկային ռեսուրսների քաղաքականություն աշխատակազմի համալրման ոլորտում (ընդգրկելով նաև տեղական իշխանությանը պատկանող ընկերությունները),

11 Լրացուցիչ տեղեկությունների համար տես՝ <http://transparency.sk/sk/audit-and-preparation-of-selected-anti-corruption-measures-in-the-town-of-martin/>

- ▶ հանրային մասնակցություն տեղական որոշումների կայացմանը,
- ▶ տեղեկատվության մատչելիություն,
- ▶ էթիկայի համակարգ և շահերի բախման քաղաքականություն,
- ▶ մեդիա քաղաքականություն,
- ▶ տարածական պլանավորման և կառուցապատման քաղաքականություն,
- ▶ սուբսիդիաներ,
- ▶ քաղաքի հիմնածիրավաբանական անձանց թափանցիկություն,
- ▶ պետական գնումներ,
- ▶ պետական-մասնավոր գործընկերություններ,
- ▶ բնակարանների հատկացում և սոցիալական հաստատություններում տեղերի հատկացում,
- ▶ բյուջետավարում:

Առողիտը հիմնված էր քաղաքի փաստաթղթերի, իրավական դաշտի և ներքին գործընթացների ու ընթացակարգերի ուսումնասիրության վրա: Այն նաև ընդգրկում էր հարցաշարերի և անձնական հարցազրույցների միջոցով առանձին քաղաքականությունների կատարողականի վերլուծություն, որի նպատակն էր նաև բացահայտել կոռուպցիոն ռիսկերը: Ելնելով առողիտի արդյունքներից և տրված հանձնարարականներից Մարտին քաղաքը մշակեց հասցեական հակակոռուպցիոն ռազմավարություն, որի նպատակն էր մեղմել կոռուպցիոն ռիսկերը, որոնք կարող էին ի հայտ գալ քաղաքականության յուրաքանչյուր նույնականացված ոլորտում: Տեղական խորհուրդը հաստատեց ռազմավարությունը:

Նմանօրինակ համակարգային մոտեցման անհրաժեշտությունը բխում էր այն հանգամանքից, որ ֆավորիտիզմի և կոռումպացված վարքի այլ ձևերի արդյունավետ կանխարգելումը պահանջում է հասցեական և հարմարեցված ռազմավարություն, որը հաշվի է առնում տեղի իրականությունը, թույլ և ուժեղ կողմերը, առանձնահատուկ խոցելի կողմերը և մարտահրավերները, պահանջվող չափանիշների և դրանց կիրառման միջև տարբերությունը, հասանելի ռեսուրսները և հանրային վստահության/ընկալման մակարդակները: Այս բոլոր

բաղադրիչները պետք է ուշադրությամբ դիտարկվեն և ինտեգրվեն քաղաքականության մոտեցման մեջ, որը պարզ է, իրատեսական և իրագործելի:

Նմանօրինակ հակակոռուպցիոն աուդիտներ են իրականացվել Սլովակիայի տարբեր քաղաքներում և երկրամասերում (օրինակ՝ Պրիևիձա և Բանսկա Բիտորիցա քաղաքներում, Բրատիսլավա-Ռուժինով համայնքային խորհրդում, Տրնավա քաղաքում, Ժիլինսկիյ երկրամասում):

5.3. Բարեվարքության կառավարման կառույցներ

Բարեվարքության կառավարման կառույցները կոռուպցիայի դեմ պայքարի ռազմավարությունների հետ մեկտեղ կարևոր դեր են խաղում կազմակերպական էթիկայի քաղաքականությանն աջակցելու և կոռուպցիայի հանդեպ գրոյական հանդուրժողականություն տարածելու գործում: Նման կառույցները կարող են ունենալ զանազան ձևեր (օրինակ՝ Բարեվարքության բյուրո, Բարեվարքության հարցերով խորհրդականներ, հաղորդումների կենտրոններ) և կարող են ունենալ խնդիրների և նպատակների տարբեր շրջանակ: Բարեվարքության հարցերով համակարգողի նշանակումը, ում վստահված են բարեվարքության խթանու-

մը, հնարավոր ռիսկերի գնահատումը, խախտումների դեպքերի մշտադիտարկումը և այլ գործառույթներ, էթիկական մշակույթի առաջ-խաղացման առանցքային մեխանիզմ է:

Բարեվարքության խախտման դեպքերը քննող և էթիկայի պահանջների կատարումը հետևող բյուրոյի ստեղծումը (հատկապես խոշոր համայնքների դեպքում), էթիկայի կանոնները և վարքի չափանիշները խթանելու գործում ղեկավարությանն աջակցող լավ գործիք է: Բարեվարքության խախտման կասկածների դեպքերում ազդարարման և հաղորդման մեխանիզմների ձևավորումը լրացուցիչ վկայում է ղեկավարության՝ բարեվարքության ուժեղ քաղաքականություն իրականացնելու հանձնառության մասին: Բոլոր այս մեխանիզմներն ունեն հզոր հորիզոնական հակակոռուպցիոն ազդեցություն տեղական և տարածքային իշխանությունների ամբողջ գործունեության վրա: Դրանք նաև կադրային համալրման գործընթացներում ֆավորիտիզմը զսպող առանձնակի հզոր գործոն են, քանի որ հնարավորություն են տալիս հեշտությամբ մշտադիտարկել, տեղեկացնել և նույնականացնել ընտրության գործընթացում անհարկի ազդեցության կամ շահերի բախման ցանկացած դրսևորում:

5.3.1. *Յեկեվոետսյուխս, Նիդեռլանդներ*

Արձագանքելով Քաղաքացիական ծառայության մասին Նիդեռլանդների օրենքի բարեվարքության պահանջներին¹² Յեկեվոետսյուխս քաղաքը 2010 թվականին ընդունեց բարեվարքության իր քաղաքականությունը և քաղաքապետարանում բարեվարքության խնդիրներով զբաղվելու համար նշանակեց մասնագիտացած պաշտոնյայի (բարեվարքության հարցերի համակարգողի): Բարեվարքության հարցերի համակարգողի հիմնական խնդիրներն են՝

- ▶ բարեվարքության համայնքային քաղաքականության մշակում և աջակցում դրա ընդունմանն ու թարմացմանը,

12 Քաղաքացիական ծառայության մասին Նիդեռլանդների օրենքը պահանջում է, որ համապետական, տարածքային, համայնքային և տարածքային ջրային կառավարման (ջրային խորհուրդ) մակարդակների լիազոր մարմիններն իրականացնեն բարեվարքության քաղաքականություն, որի նպատակն է խրախուսել քաղաքացիական ծառայողների պատշաճ վարքը, կանխել շահերի բախումը, խտրականությունը և պաշտոնեական դիրքի չարաշահումը: Նմանօրինակ քաղաքականությունը պետք է դառնա իշխանության մարմնի մարդկային ռեսուրսների քաղաքականության անբաժան մասը:

- ▶ Վարքականոսի (և թարմացումների) մշակում,
- ▶ աշխատողներին բարեվարքության տարբեր հարցերի վերաբերյալ տեղեկատվության տրամադրում (այդ թվում՝ պաշտոնը ստանձնելուց առաջ նոր աշխատողների համար վերապատրաստում) և իրազեկում,
- ▶ խախտումների (կամ նման կասկածների) դեպքերին առնչվող վարչական գործընթացների վերահսկում,
- ▶ ընթացակարգերի/ուղեցույցերի մշակում, որոնք նկարագրում են՝ ինչպես է համայնքային իշխանությունը կարգավորում բարեվարքության (ենթադրյալ) խախտումների խնդիրը,
- ▶ բարեվարքությանն առնչվող խնդիրների շուրջ բարեվարքության հարցերով վստահելի խորհրդականների հետ կանոնավոր հանդիպումների կազմակերպում,
- ▶ բարեվարքության խնդիրների վերաբերյալ աջակցության և խորհրդատվության տրամադրում կազմակերպության ղեկավարությանը,

- ▶ հարևան համայնքների գործընկերների հետ գիտելիքի փոխանակման համար տարածքային ցանցի ստեղծում,
- ▶ բարեվարքության մասին տարեկան զեկույցի պատրաստում:

2013 թվականին համայնքային իշխանությունն ընդունեց բարեվարքության ենթադրյալ խախտումների դեպքերը կարգավորելու ընթացակարգային կանոններ:¹³ Կարգավորման նպատակն էր հստակություն և միասնական մոտեցում ապահովել բարեվարքության (ենթադրյալ) խախտումների դեպքերի կարգավորման հարցում: Այս ընթացակարգային կանոնները, ի թիվս այլոց, սահմանեցին հաղորդման մեխանիզմներ և ընթացակարգեր, որոնք նախատեսում էին, որ բարեվարքության խախտման ցանկացած կասկածի դեպքում աշխատակիցները կարող են տեղեկացնել այդ մասին

13 Լրացուցիչ տեղեկությունների համար տես՝ STOUT A. (2016) 'An organization with integrity: feasible or a question of ideals? On the design of the integrity position within the Hellevoetsluis municipal authority' L. HUBERTS և A. HOEKSTRA (խմբ.) Բարեվարքության կառավարումը հանրային հատվածում: Նիդեռլանդական մոտեցում, BIOS, Նիդեռլանդներ: Հասանելի է հետևյալ հղումով՝ http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/integrity_hoofdstuk_8.pdf

իրենց վերադասներին, բարեվարքության հարցերով գաղտնի խորհրդականին կամ Բարեվարքության խնդիրների մասին հաղորդումների կենտրոնին:

Բարեվարքության խնդիրների մասին հաղորդումների կենտրոնն ունի չորս աշխատակից, որոնցից մեկը բարեվարքության հարցերի համակարգողն է: Նրա դերն է սպասարկել հաղորդումները և տալ խորհուրդներ: Հաղորդման գործընթացին լրացուցիչ աջակցելու համար նշանակվել են նաև բարեվարքության հարցերով երկու գաղտնի խորհրդականներ: Նրանցից մեկը կազմակերպության ներսից է, իսկ մյուսը՝ դրսից: Արտաքին խորհրդականը նախկին աշխատակից է, ով քաջատեյակ է կազմակերպության մասին: Երկու խորհրդականները կանոնավոր հանդիպում են բարեվարքության հարցերի համակարգողի հետ և քննարկում բարեվարքության հարցեր, թեպետ խախտման դեպքերի ընթացիկ քննության բովանդակությունը չի քննարկվում և խորհրդականներն ընդգրկված չեն նման քննություններում: Բոլոր այս ընթացակարգերն ընդունվել են ֆավորիտիզմի կամ կոռուպցիայի ցանկացած դրսևորումների կանխարգելումը կամ շատ վաղ փուլում բացահայտումը և պատշաճ կարգավորումը երաշխավորելու համար:

5.3.2. Ամստերդամ, Նիդեռլանդներ

Ամստերդամի քաղաքապետարանի Բարեվարքության բյուրոյի հիմնական նպատակներն են երաշխավորել և խրախուսել կազմակերպության բարեվարքությունը և եթիկական մշակույթը: Այդ նպատակով Բյուրոյին են վերապահված ներքին քննությունները, ռիսկերի վերլուծությունը, վերապատրաստումն ու խորհրդատվությունը: 2015 թվականին այս գործառնություններին ավելացվեց այն արտաքին կողմերի ուսումնասիրությունը, որոնց հետ Ամստերդամը գործարար հարաբերությունների մեջ է կամ ցանկանում է նման հարաբերություններ ձևավորել:¹⁴

Բարեվարքության բյուրոն ունի չորս հիմնական գործառնություն՝ քննություններ, ռիսկերի վերլուծություն, սքրինինգ և վերապատրաստում ու խորհրդատվություն, և իր կառուցվածքում միավորում է Բարեվարքության խախտումների մասին հաղորդումների կենտրոնը և Բարեվարք-

14 Լրացուցիչ տեղեկությունների համար տես՝ 'Integrity Part of day-to-day practice in the City of Amsterdam' L. HUBERTS և A. HOEKSTRA (խմբ.) Բարեվարքության կառավարումը հանրային հատվածում: Նիդեռլանդական մոտեցում, BIOS, Նիդեռլանդներ: Հասանելի է հետևյալ հղումով՝ http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/integrity_hoofdstuk_9.pdf

բության հարցերով գլխավոր գաղտնի խորհրդատուին:

Բարեվարքության խախտումների մասին հաղորդումների կենտրոնը կարևորագույն ենթաբաժին է, որն աջակցում է քննչական բաժնի աշխատանքներին: Կենտրոնը բաց է Ամստերդամի քաղաքապետարանի աշխատողների, ավագանու անդամների, անհատ քաղաքացիների և ընկերությունների համար: Կենտրոնի հիմնական գործառույթն է ստանալ և արձանագրել բարեվարքության հնարավոր խախտումների մասին հաղորդումներ: Նման հաղորդումները կարող են վերաբերել շահերի բախմանը, տեղեկատվության կեղծմանը կամ չարաշահմանը (մատչելիությանը), պաշտոնական դիրքի կամ լիազորությունների չարաշահմանը, պաշտոնների, հանձնառությունների և գործունեության անհամատեղելիությանը, ոչ պատշաճ վարքին (սեռական ոտնձգություն, խտրականություն, ագրեսիա և բռնություն), աշխատանքային ժամերի ընթացքում քրեական հանցագործություններին (գողություն, խարդախություն կամ կոռուպցիա), աշխատանքային ժամերից դուրս քրեական հանցագործություններին, համայնքային ունեցվածքը վատնելուն կամ չարաշահելուն կամ բարեվարքության ցանկացած այլ խախտման:

Բարեվարքության հարցերով գլխավոր գաղտնի խորհրդատուի անձը նույնպես կարևոր դեր ունի քաղաքային իշխանության բարեվարքությունը պահպանելու գործում: Խորհրդատուի գործն է համակարգել և վերահսկել Ամստերդամի համայնքապետարանում բարեվարքությանը վերաբերող հարցերը՝ հավաքագրելով և ընտրելով բարեվարքության հարցերով գաղտնի խորհրդականներին, կազմակերպելով վերապատրաստումներ և ուղղություն տալով բարդ գործերի դեպքում: Խորհրդատուն նաև բարեվարքության հարցերով անհատական գաղտնի խորհրդական է այն անհատների համար, ովքեր չեն կարող կամ չեն ցանկանում կապ հաստատել բարեվարքության հարցերով տեղական գաղտնի խորհրդականների հետ:

Չամայնքային գաղտնի խորհրդականները գործում են որպես ուղեգրող պաշտոնյաներ և խորհրդատուներ: Նրանց պատրաստվածությունը թույլ է տալիս նույնականացնել բարեվարքության խնդիրները և խորհուրդներ տալ աշխատողներին՝ դրանով իսկ օգնելով վերջիններիս ինքնուրույն հասցեագրել բարեվարքության խնդիրները: Նրանք հանդես են գալիս լսողի դերում և կարող են աջակցել հետագա քայլերի ընտրության հարցում:

Այս կառույցների աշխատանքին աջակցում է Ռիսկերի գնահատման ստորաբաժանումը, որն իրականացնում է աշխատանքային գործընթացների ռիսկերի կանոնավոր գնահատումներ: Գնահատումները կենտրոնանում են այն միջոցառումների համարժեքության և արդյունավետության շուրջ, որոնք սահմանված են բարեվարքության հնարավոր ռիսկերը մեղմելու համար և հիմնված են բյուրոյի աշխատակազմի փորձագիտական գիտելիքի և գործնական դիտարկումների, ինչպես նաև պաշտոնը զբաղեցնողների հետ իրենց աշխատանքի ռիսկերի ու խոցելի կողմերի քննարկումների վրա: Այս գնահատումների նպատակն է ապահովել բարեվարքության հնարավոր խախտումները մեղմելու գործնական միջոցներ:

Դրանք հիմնված են այն գաղափարի վրա, որ ֆավորիտիզմը և կոռուպցիայի բոլոր այլ ձևերը կանխարգելող բարեվարքության ցանկացած բաղաբանականության իրականացումը պահանջում է՝

- ▶ կազմակերպական ուժեղ մշակույթ,
- ▶ ուժեղ ղեկավարություն, որը ծառայում է որպես բարոյական օրինակ, խրախուսում է բարեվարքությունը և աջակցում

ռիսկերի նույնականացնելու և մեղմելու միջոցառումներին,

- ▶ հնարավոր ապօրինի գործելակերպի արգելքներ, օրինակ՝ աշխատանքի բաժանում և պաշտոնների ռոտացիա, ներքին հսկողության բարելավում:

Ամստերդամ քաղաքի կողմից խրախուսվող Բարեվարքության քաղաքականությունը հիմնված է այն ընկալման վրա, որ էթիկայի չափանիշներին համապատասխանելու համար վերապատրաստումը, կանխարգելումը և հարկադրումը պետք է միաժամանակ իրականացվեն: Բարեվարքության քաղաքականության հիմնական կառուցվածքային բաղադրիչներն են՝

Ուսումնա- ռություն	<ol style="list-style-type: none"> 1. Անկախ բարոյական դատողություն 2. Բարոյական ուսումնառության խորհրդատվություն 3. Բարոյական հռչակագիր, Վարքականոն, պաշտոնը ստանձնելու երդում 	Դատողության ուժ
4. ԿԱՆՈՆՆԵՐ		
Չարկադրում	<ol style="list-style-type: none"> 5. Գայթակղության վերացում 6. Կանոններին համապատասխանելու մշտադիտարկում 7. Չարկադրման գործողություններ 	Կամքի ուժ

Աղբյուր՝ KOOISTRA J. (2016) 'Integrity Part of day-to-day practice in the City of Amsterdam' L. HUBERTS և A. HOEKSTRA (խմբ.) Բարեվարքության կառավարումը հանրային հատվածում: Նիդեռլանդական մոտեցում, BIOS, Նիդեռլանդներ:

ԵՉՐԱԿԱՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ ԵՎ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՎԵՐԱԲԵՐՅԱԼ ԱՌԱՋԱՐԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ

Կադրային համալրման ընթացակարգերում նեպոտիզմի և ֆավորիտիզմի այլ ձևերի կանխարգելումը կոռուպցիայից զերծ, արդյունավետ և արդյունավոր տեղական կառավարում իրականացնելու կարևորագույն նախապայման է: Նկատի առնելով յուրաքանչյուր տարածքի/երկրի տարբեր վարչական և մշակութային առանձնահատկությունները՝ կոռուպցիայի կանխարգելման քաղաքականությունը պետք է արտացոլի յուրաքանչյուր կազմակերպությանը հատուկ ռիսկերն ու խոցելիությունները: Այդուհանդերձ, չնայած համատեքստի, աշխատանքի ընդունման ընթացակարգերի և կառուցվածքային համակարգերի տարբերություններին՝ ազգային, տարածքային և տեղական կառավարման մարմիններում, լավագույն փորձին զուգահեռ, գոյություն ունեն ընտրության և համալրման ընթացակարգերում անհարկի ազդեցությունը կանխելու որոշ միասնական չափանիշներ: Այդ չափանիշները ներկայացված են Եվրոպայի խորհրդի և ՄԱԿ-ի քաղաքական և իրավական մի շարք փաստաթղթերում, որոնցից ամենակարևորներն են ՄԱԿ-ի ԿԴԿ-ը և Վարքի տիպային կանոնագիրքը:

Տեղական և տարածքային իշխանությունները, որոնք ցանկանում են իրենց կադրային համալրման և մարդկային ռեսուրսներին առնչվող այլ գործընթացներում վճռականորեն պայքարել ֆավորիտիզմի դեմ, պետք է ձգտեն համակարգային մոտեցում մշակել, որը հիմնված է հնարավոր ռիսկերի նույնականացման, կանխարգելիչ ուժեղ մեխանիզմների ձևավորման, քաղաքականության պահանջներին համապատասխանությունը, հաշվետվականությունը և խախտումների համար պատժամիջոցներ ապահովելու վրա: Նման մոտեցումը կարող է ընդգրկել հետևյալ քայլերը՝

- ▶ կադրային համալրման և ընտրության գործընթացների էթիկայի աուդիտի/կոռուպցիոն ռիսկերի գնահատման իրականացում, որոնց նպատակն է բացահայտել թերությունները կամ/և իրավական դաշտի և դրա կիրառման միջև հնարավոր տարբերությունները: Աուդիտը/գնահատումը պետք է առաջարկի ռիսկերը մեղմելու հնարավոր միջոցներ և հիմք ծառայի համալրման և ընտրության քաղաքականության համար,
- ▶ կադրերի արժանիքահեն համալրման և ընտրության գործընթացների ձևավորում, որոնք հավասար հնարավորություններ

են ապահովում շահագրգիռ բոլոր հավակնորդներին, արժևորում են անհատների հմտությունները և գիտելիքը, գնահատում էթիկական վերաբերմունքը/վարքը: Համալրման գործընթացները պետք է լինեն թափանցիկ և հնարավորություն տան յուրաքանչյուր կոնկրետ պաշտոնի համար ընտրել լավագույն թեկնածուին,

- ▶ Քաղաքականության ընդունում, որը կերաշխավորի կադրերի համալրման ընթացակարգերում շահերի իրական, ենթադրյալ կամ հնարավոր ցանկացած բախման կանխումը: Նման քաղաքականությունը պետք է երաշխավորի, որ պաշտոնատար ոչ մի անձ չմասնակցի որևէ թեկնածուի ընտրության գործընթացին, ում հետ տվյալ պաշտոնատար անձը կարող է ունենալ այնպիսի հարաբերություններ, որոնք կարող են առաջացնել շահերի բախում,
- ▶ Բարեվարքությանն աջակցող կառույցի(-ների) ստեղծում (բարեվարքության հարցերով խորհրդականների/ խորհրդատուների/բյուրոյի ստեղծում): Նման կառույցները կարող են մասնագիտական խորհրդատվություն

ապահովել ղեկավարությանը և ուղղորդել պաշտոնատար անձանց: Ընտրության գործընթացներում նրանք կարող են ներգրավվել որպես անկախ դիտորդներ և/կամ շահերի բախման մասին հայտարարությունները մշտադիտարկելու համար պատասխանատու կառույցներ,

- ▶ **Չափվետվողականության մեխանիզմների ստեղծում և (ենթադրյալ) խախտումների դեպքերի մասին հաղորդում տալու ուղեցույցերի ընդունում:** Այս մեխանիզմների մասին պետք է պատշաճ տեղեկացված լինեն հասարակությունը և տեղական ու տարածքային կառավարման մարմինների աշխատակիցները: Չաղորդում տվող անհատների գաղտնիությունը և անանունությունը պետք է երաշխավորված լինի:

Որոշ օգտակար խորհուրդներ

Կադրերի համալրման և ընտրության հստակ և համակողմանի քաղաքականության ընդունումը չափազանց կարևոր է: Նման քաղաքականությունը (և դրա համապատասխան ուղեցույցերը) պետք է հստակ տեղեկատվություն ապահովի հավակնորդներին և համալրման աշխատանքում ներգրավված աշխատակազմին և պարունակի ամբողջ գործընթացի քայլ առ քայլ նկարագրությունը: Ծայրաստիճան կարևոր է, որ կադրերի համալրումն ու ընտրությունը ներգրավված բոլոր կողմերի համար լինեն աներկբա և թափանցիկ, ինչպես նաև գրավիչ՝ լավագույնս համապատասխանող թեկնածուների համար (գործնական որոշ քայլերի համար տես նաև՝ ՄԱԿ-ի ԿԴԿ-ի Տեխնիկական ուղեցույցը):

Լավ սովորույթ է պարտադրել ընտրության և համալրման գործընթացին մասնակցող պաշտոնատար բոլոր անձանց ստորագրել հայտարարություն, որը հաստատում է հավակնորդի հետ անցյալում կամ ներկայում հարաբերությունների, շահերի իրական կամ հնարավոր բախման բացակայությունը: Շահերի բախման և դրա տարբեր դրսևորումների թյուր-

ըմբռնումից խուսափելու համար կարելի է տրամադրել ուղեցույց կամ տեղեկատու նոթեր: Էթիկայի աուդիտների և ռիսկերի գնահատման ընթացքում արտաքին կողմի (քաղաքացիական հասարակության կազմակերպության) ներգրավումը լավ սովորույթ է, որը կցուցադրի իշխանության մարմնի կայուն հանձնառությունը և կարծիքներ ու քաղաքականության վերաբերյալ առաջարկություններ ստանալու հարցում բաց լինելը:

ԲԱՆԱԶԵՎ 441 (2019)

**Նեպոտիզմի դեմ պայքարը տեղական եվ
տարածքային իշխանության մարմիններում**

Կոնգրեսը քննարկել և ընդունել է
2019 թվականի ապրիլի 2-ին

1. Մարդկային ռեսուրսները տեղական և տարածքային կառավարման մարմինների կորիզն են և դրանց հիմնական ակտիվը: Արդյունավետ գործունեության համար տեղական և տարածքային կառավարման մարմիններին պահանջվում է շատ որակյալ և խիստ մոտիվացված աշխատակազմ: Աշխատակազմի արժանիքահեն համալրման և առաջխաղացման համակարգերի գոյությունը հանրային ծառայությունների անկողմնակալ և որակյալ մատուցումը երաշխավորելու նախապայման են: Միաժամանակ, աշխատակազմը համալրելու և աշխատանքից ազատելու հարցերում տեղական և տարածքային իշխանությունների ինքնավարության բարձր աստիճանը ճանաչվել է որպես այդ մարմինների հիմնական կոռուպցիոն ռիսկերից մեկը:

2. Ընդունելով, որ կոռուպցիայի բոլոր ձևերը լրջորեն սպառնում են տեղական և տարածքային մակարդակներում լավ կառավարմանը՝ Կոնգրեսը 2016 թվականի հոկտեմբերին կայացած 31-րդ նիստին ընդունած կոռուպցիայի դեմ պայքարի ճանապարհային քարտեզի միջոցառումների շարքում հավանություն է տվել նաև նեպոտիզմի վերաբերյալ գեկույցի մշակմանը, որը պետք է ներկայացնել կոռուպցիայի այս ձևի դեմ պայքարի կանխարգելիչ միջոցառումները և լավագույն փորձը:

3. Տեղական և տարածքային իշխանություններն առանձնակի խոցելի են նեպոտիզմի և ֆավորիտիզմի այլ ձևերի առջև, ինչը պայմանավորված է դրանց չափով, ինքնավարությամբ և քաղաքացիներին մոտ լինելով: Քանի որ այս հանգամանքներում նեպոտիզմի դրսևորումները կարող են ավելի տեսանելի լինել հանրությանը՝ դրանք ունեն հանրային վստահությունը վնասելու ավելի մեծ ներուժ: Հետևաբար մարդկային ռեսուրսների կառավարման առողջ սովորույթների ձևավորումը ծայրաստիճան կարևոր է հանրային վստահությունն ամրապնդելու և կոռուպցիայի դեմ պայքարելու համար:

4. Թիմային ցածր ոգու, անհարկի բացակայությունների, նվազող հանձնառության, հարգանքի և վստահության խնդիրներն առաջնորդության ոլորտում կարող են առանձնահատուկ մարտահրավերներ առաջացնել տեղական մակարդակում: Հաշվի առնելով աշխատակիցների վստահության և բավարարվածության կարևորությունը՝ մարդկային ռեսուրսների կառավարման արդյունավետ և պատասխանատու սովորույթների ձևավորումը կենսական է դառնում:

5. Նեպոտիզմը հնարավոր չէ կանխել միայն կանոններով և կարգերով, քանի որ հարկ է նաև փոխել սոցիալական վերաբերմունքը և վարչական մշակույթը, որոնք պետք է զարգանան

Նեպոտիզմի հանդեպ անհանդուրժողականության և էթիկական նորմերի վրա հիմնված մոտեցման ուղղությամբ: Հասարակությունն ունի իր դերակատարումը և պետք է ավելի իրազեկ լինի կառավարման մարմիններում նեպոտիզմի վտանգների և վնասակար հետևանքների մասին:

6. Քանի որ Եվրոպայի խորհրդի անդամ պետություններում վարչական մշակույթները տարբերվում են, նեպոտիզմի հանդեպ վերաբերմունքը և հանդուրժողականությունը նույնպես միանշանակ չէ, և նման սովորույթների դեմ պայքարելու մոտեցումը պետք է հարմարեցվի կոնկրետ երկրի համատեքստին:

7. Կոնգրեսը, ելնելով վերոնշյալից և նկատի առնելով՝

ա. Եվրոպայի խորհրդի Կոռուպցիայի դեմ պայքարի գործողությունների ծրագիրը (1996),

բ. Քսան ուղղորդող սկզբունքների մասին Նախարարների կոմիտեի (97) 24 բանաձևը,

գ. Կոռուպցիայի մասին քրեական իրավունքի կոնվենցիան (ETS No. 173),

դ. Կոռուպցիայի մասին քաղաքացիական իրավունքի կոնվենցիան (ETS No. 174),

- ե. Եվրոպայի խորհրդի Պաշտոնատար անձանց վարքի տիպային կանոնագիրքը (2000),
- զ. Ազդարարների պաշտպանության մասին Նախարարների կոմիտեի CM/Rec (2014)7 հանձնարարական անդամ պետություններին,
8. Կոչ Է անում Եվրոպայի խորհրդի անդամ պետությունների տեղական և տարածքային իշխանություններին՝
- ա. Բարելավել կադրերի համալրման և առաջխաղացման գործընթացների թափանցիկությունը՝ ձևավորելով հստակ և համապարփակ ընթացակարգեր, որոնք հասկանալի են դիմորդների և աշխատակազմի համար,
- բ. Երաշխավորել կադրերի համալրման և առաջխաղացման հավասար ու արդար գործընթացներ՝ հաշվի առնելով թեկնածուների գիտելիքը, փորձը, հմտությունները և էթիկական վարքը, ինչպես նաև ձևավորելով ընդհանուր կանոններ և կիրառելով կադրերի համալրման արժանիքահեն սկզբունքները,
- գ. Կատարել էթիկայի կամ հակակոռուպցիոն աուդիտներ, հատուկ ուշադրություն դարձ-

նելով մարդկային ռեսուրսների կառավարման սովորույթներին՝ նեպոտիզմի ռիսկերը հասկանալու և հակազդման համապատասխան միջոցառումներ առաջարկելու համար,

դ. Ներդնել հաղորդման մեխանիզմներ՝ կադրերի համալրման կամ առաջխաղացման գործընթացում ֆավորիտիզմի կամ շահերի բախման հնարավոր դեպքերը բացահայտելու համար,

ե. Ստեղծել բարեվարքության կառավարման կառույցներ, օրինակ՝ «Բարեվարքության բյուրո», որը կազմված է բարեվարքության հարցերով խորհրդականներից և նպատակ ունի քննել այս ոլորտում ենթադրյալ խախտումների դեպքերը,

զ. Երաշխավորել, որ կադրային կառավարման հարցերում բարեվարքության խախտումը, զանցանքը կամ շահերի հնարավոր բախման մասին տեղեկությունները թաքցնելը հանգեցնում են պատշաճ և զսպող կարգապահական գործողությունների,

է. Արգելել պաշտոնատար անձանց մասնակցել կադրերի համալրման և ընտրության այն գործընթացներին, որոնք կարող են հարցականի տակ դնել նրանց անկողմնակալությունը:

9. Կոչ է անում տեղական և տարածքային իշխանությունների ազգային միություններին՝

ա. Պետական հաստատություններում կազմակերպել կրթական միջոցառումներ՝ սեմինարներ, աշխատաժողովներ, աշխատատեղում վերապատրաստումներ, որոնց նպատակն է իրազեկել նեպոտիզմի կամ ֆավորիտիզմի բոլոր ձևերի ռիսկերի մասին,

բ. Կադրային համալրման ոլորտում նեպոտիզմի դեմ պայքարի փորձը և գիտելիքը փոխանակելու նպատակով խրախուսել համագործակցությունն այլ համայնքների հետ, օրինակ՝ տարածքային ցանցեր ստեղծելու միջոցով,

գ. Արագ արձագանքել քաղաքացիների բողոքներին և առաջարկություններին՝ տեղական և տարածքային իշխանության մարմինների հանդեպ հանրային վստահությունը բարձրացնելու համար:

ՀԱՆՁՆԱՐԱՐԱԿԱՆ 428 (2019)

Նեպոտիզմի դեմ պայքարը տեղական եվ տարածքային իշխանության մարմիններում

Կոնգրեսը քննարկել և ընդունել է
2019 թվականի ապրիլի 2-ին

1. Տեղական և տարածքային կառավարման մարմիններին արդյունավետ գործելու համար պահանջվում է կոմպետենտ և մոտիվացված աշխատակազմ: Արժանիքահեն համալրումը և առաջիադացումը հանրային ծառայությունների անկողմնակալ և որակյալ մատուցումը երաշխավորելու նախապայման են: Միաժամանակ, աշխատակազմը համալրելու և աշխատանքից ազատելու տեղական և տարածքային իշխանությունների լիազորությունն այդ մարմինների նշանակալից կոռուպցիոն ռիսկերից մեկն է:

2. Գիտակցելով, որ կոռուպցիայի բոլոր ձևերը քայքայիչ սպառնալիք են տեղական և տարածքային մակարդակներում լավ կառավարման արդյունավետության և արդյունավորության համար՝ 2016 թվականի հոկտեմբերին կայացած 31-րդ նիստին Կոնգրեսն ընդունել է կոռուպցիայի դեմ պայքարի ճանապարհային քարտեզ, որի մաս է նեպոտիզմի վերաբերյալ զեկույցի մշակումը:

3. Տեղական և տարածքային իշխանություններն առանձնակի խոցելի են նեպոտիզմի և ֆավորիտիզմի այլ ձևերի առջև, ինչը պայմանավորված է դրանց չափով, ինքնավարությամբ և քաղաքացիներին մոտ լինելով: Քանի որ այս հանգամանքներում նեպոտիզմի դրսևորումները կարող են ավելի տեսանելի լինել հանրու-

թյանը, կառավարման մարմինների պատշաճ գործունեության համար կարևոր նշանակություն ունեցող հանրային վստահությունը վնասելու ավելի մեծ ներուժ ունեն:

4. Նեպոտիզմը կարող է հմուտ, մոտիվացված և կոմպետենտ թեկնածուներին հետ պահել որոշակի պաշտոնների հավակնելուց և հանգեցնել դրանք չորակավորված աշխատողներով համալրելուն՝ արդյունքում խաթարելով կառավարման մարմնի պատշաճ աշխատանքը և հանրային շահի գերակայությունը:

5. Կադրերի համալրման գործընթացները պետք է լինեն թափանցիկ և իրականացվեն էթիկայի կանոններին ու չափանիշներին համապատասխան, ինչը կկանխի պաշտոնատար անձանց անհիմն ազդեցությունն ընտրության ընթացակարգի վրա, որտեղ կարող են առաջանալ շահերի բախումներ:

6. Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի համաձայն՝ համարժեք վարձատրությունը բարձր որակի աշխատակազմ ապահովելու և նեպոտիզմի ու ֆավորիտիզմի այլ ձևերի ռիսկը նվազեցնելու ևս մեկ կարևոր պայման է:

7. Կոնգրեսը, ելնելով վերոնշյալից և նկատի առնելով՝

- ա. Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի 6.2 հոդվածը,
 - բ. Եվրոպայի խորհրդի Կոռուպցիայի դեմ պայքարի գործողությունների ծրագիրը (1996),
 - գ. Զսան ուղղորդող սկզբունքների մասին Նախարարների կոմիտեի (97) 24 բանաձևը,
 - դ. Կոռուպցիայի մասին քրեական իրավունքի կոնվենցիան (ETS No. 173),
 - ե. Կոռուպցիայի մասին քաղաքացիական իրավունքի կոնվենցիան (ETS No. 174),
 - զ. Եվրոպայի խորհրդի Պաշտոնատար անձանց վարքի տիպային կանոնագիրքը (2000),
 - է. Ազդարարների պաշտպանության մասին Նախարարների կոմիտեի CM/Rec (2014)7 հանձնարարականն անդամ պետություններին,
8. Կոչ է անում Նախարարների կոմիտեին խրախուսել անդամ պետությունների կառավարություններին և խորհրդարաններին, ինչպես նաև, երբ կիրառելի է, օրենսդրական լիազորություններով օժտված վարչատարածքային միավորներին՝

ա. ապահովել իրենց օրենսդրությունների համապատասխանությունը սույն հանձնարարականին և դրանցում ընդգրկել բավարար դրույթներ, որոնք մեղմում են այս ռիսկը և պայթարում նեպոտիզմի ենթադրյալ դեպքերի դեմ ու կարգավորում դրանք, մասնավորապես՝

i. պաշտպանելով ազդարարներին, որոնք հաղորդում են նեպոտիզմի դեպքերի մասին,

ii. ապահովելով նեպոտիզմի գործերի քննությունն իրականացնող դատավորների և դատախազների անկողմնակալությունը և պաշտպանությունը,

iii. ապահովելով պատշաճ պատժամիջոցներ նեպոտիզմի ապացուցված դեպքերի համար,

բ. ձեռնարկել իրենց վարչական մշակույթը զարգացնելու քայլեր՝ ֆավորիտիզմի բոլոր ձևերի հանդեպ հանդուրժողականությունը վերացնելու համար,

գ. ստեղծել նեպոտիզմի մասին օրենսդրության իրականացումն ու արդյունավետությունը մշտադիտարկող կառույցներ և ապահովել մասնագիտական վերապատրաստում հե-

տւայալ միջոցներով՝

- i. կրթել պաշտոնատար անձանց՝ սեմինարների, աշխատաժողովների կամ հանդիպումների միջոցով,
 - ii. խթանել պաշտոնատար անձանց՝ այս ոլորտում իրենց իրավունքների, պարտականությունների և գործառույթների մասին իրազեկվածությունը,
 - iii. պետական մարմիններում երաշխավորել կոմպետենտ աշխատակազմի ընտրություն, որը պետք է ստուգի և մշտադիտարկի տեղական և տարածքային իշխանություններում նեպոտիզմի դեպքերը,
- դ. երաշխավորել աուդիտի հաստատություններում աշխատող պաշտոնատար անձանց անկախությունը,
- ե. ապահովել կադրերի համալրման գործընթացի թափանցիկությունը, հաշվետվողականությունը, արդարացիությունը և հավասարությունը՝
- i. կիրառելով քննական ստանդարտացված համակարգեր պաշտոնատար անձանց նշանակման և համալրման համար,

- ii. ներկայացնելով հստակ և համակողմանի բացատրություններ համալրման և ընտրության գործընթացի վերաբերյալ,
- iii. պարտադրելով ընտրության գործընթացներում ներգրավված պաշտոնատար անձանց հայտարարել թեկնածուների հետ նախկին կամ ներկա կապերի մասին,
- iv. արգելելով պաշտոնատար անձանց ուղղակի կամ անուղղակի ազդեցություն գործադրել իրենց հետ կապակցված աշխատակիցների վրա,
- v. արգելելով պաշտոնատար անձանց նույն աշխատատեղում աշխատանքի ընդունելու համար առաջադրել իրենց հետ ընտանեկան կապեր ունեցող անհատներին կամ միջնորդել այլ աշխատողներին աշխատանքի ընդունել իրենց ազգականներին,
- vi. ապահովելով համալրման գործընթացը հսկող համակարգերի արդյունավետությունը,
- vii. ձևավորելով մարդկային ռեսուրսների կառավարման արդյունավետ և պատասխանատու համակարգեր,

- զ. ապահովել տեղական և տարածքային կառավարման մարմինների աշխատակազմի համար համարժեք վարձատրության մակարդակ,
- է. խրախուսել այս խնդիրների շուրջ ազգային և միջազգային մակարդակներում համագործակցությունը և փորձի փոխանակումը՝ ընդգրկելով նաև քաղաքացիական հասարակության խմբերին և հետազոտական կենտրոններին և լսելով ու արձագանքելով վերջիններիս առաջարկությունները:

Եվրոպայի խորհուրդը Եվրոպայում մարդու իրավունքների պաշտպանության ոլորտում առաջատար կազմակերպությունն է: Եվրոպայի խորհրդին անդամակցում են 47 պետություն, այդ թվում՝ Եվրոպական Միության բոլոր անդամ երկրները: Տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրեսը Եվրոպայի խորհրդի այն մարմինն է, որը պատասխանատու է 47 անդամ պետություններում տեղական և տարածքային ժողովրդավարության զարգացման համար: Կոնգրեսի երկու պալատները՝ Տեղական իշխանությունների պալատը և Ռեգիոնների պալատը, ինչպես նաև երեք մշտական հանձնաժողովները միավորում են ավելի քան 200,000 տեղական և տարածքային իշխանություններ ներկայացնող 648 ընտրված ներկայացուցիչների:

www.coe.int

HYE



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC**

Սույն գրքույկը տպագրվել է Շվեյցարիայի զարգացման
և համագործակցության գործակալության
ֆինանսական աջակցությամբ: