

**Վարքագծի եվրոպական
կանոնակարգ՝ տեղական և
տարածքային կառավարման
մարմիններում ներգրավված բոլոր
անձանց համար**

Եվրոպայի խորհրդի տեղական և տարածքային
իշխանությունների կոնգրես

Բովանդակություն

ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ	4
Հանրային բարեվարքության մարտահրավերները	7
ՆԱԽԱԲԱՆ	16
I. ՆՊԱՏԱԿԸ ԵՎ ԿԱՐԳԱՎՈՐՄԱՆ ՇՐՋԱՆԱԿԸ	18
II. ԸՆԴՀԱՆՈՒՐ ՍԿՁԲՈՒՆՔՆԵՐ	18
III. ՀԱՏՈՒԿ ՊԱՐՏԱԿԱՆՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ	21
IV. ԿԱՌՈՒՅՑՆԵՐ ԵՎ ԸՆԹԱՑԱԿԱՐԳԵՐ	23
V. ՀԱՆՐԱՑՆԱՑՈՒՄ	25
VI. ԱՆՁՆԱԿԱՆ ԿՅԱՆՔԻ ԳԱՂՏՆԻՈՒԹՅՈՒՆ ԵՎ ՏԿՅԱԼՆԵՐԻ ՕԳՏԱԳՈՐԾՈՒՄ	27
Ներածական խոսք	30
Վարքագծի և էթիկայի կանոնակարգերը տեղական մակարդակում	35
Միջազգային կազմակերպությունների աշխատանքը	42
«Տեղական և տարածքային մարմիններում ընտրված ներկայացուցիչների բաղաբաղական բարեվարքության վերաբերյալ եվրոպական կանոնակարգը» (1999)	57
Վարքագծի եվրոպական կանոնակարգ՝ Տեղական և տարածքային կառավարման մեջ ներգրավված բոլոր անձանց համար (2018)	61
ԲԱՆԱԶԵԿ 433 (2018)	97

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:

Կազմի լուսանկարը՝ Եվրոպայի խորհուրդ

Էջադրում՝ Եվրոպայի խորհրդի տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրես

Եվրոպայի խորհուրդ, մարտ 2019

Տպագրված է Կոմայուտեր-Սերվիս ՍՊԸ-ի կողմից

Ներածություն

Տեղական և տարածքային կառավարման մարմիննում ներգրավված բոլոր անձանց համար նախատեսված վարքագծի եվրոպական կանոնակարգի նպատակը բարեվարքության եվրոպական սկզբունքներ և չափորոշիչներ սահմանելն է. դրանք հաստատել են ԵԽ-ի 47 անդամ պետությունների տեղական և տարածքային իշխանությունների ընտրված ներկայացուցիչները: Այս Կանոնակարգով լրամշակվում է 1999 թ. «Տեղական և տարածքային կառավարման մարմիններում ընտրված ներկայացուցիչների քաղաքական բարեվարքության վերաբերյալ եվրոպական կանոնակարգը»՝ այսպիսով դառնալով կիրառելի տեղական և տարածքային կառավարման մարմիննում ներգրավված բոլոր անձանց համար:

Կանոնակարգն ունի բազմաթիվ գործառույթներ՝

1. ուղղորդել տեղական և տարածքային կառավարման մարմիններում ներգրավված բոլոր դերակատարներին, թե ինչ վարքագիծ է անհրաժեշտ որդեգրել

իրենց առօրյա պարտականությունները կատարելիս,

2. տեղեկացնել հանրությանը, թե ինչ վարքագիծ կարող են ակնկալել տեղական և տարածքային կառավարման ոլորտում ներգրավված բոլոր դերակատարներից, և ինչ միջոցներ կան այդ վարքագիծն ապահովելու համար,
3. օժանդակել տեղական և տարածքային կառավարման մարմիններում ներգրավված բոլոր դերակատարների նկատմամբ վստահության մթնոլորտի ձևավորմանը՝ այդ կերպ ամրապնդելով փոխհարաբերությունները պետական և տեղական ու տարածքային իշխանության մարմիններում գործունեություն ծավալող քաղաքական գործիչների միջև,
4. խորհրդատվություն տրամադրել նրանց, ում պատասխանատվությունն է ապահովել հարգանքը վերոնշյալ սկզբունքների նկատմամբ,
5. բարելավել բարեվարքության չափորոշիչները:

Տիպային այս կանոնակարգը չի կարող հավակնել ընդգրկելու միմյանցից էապես տարբերվող իրավիճակների էթիկական մարտահրավերների ամբողջական շարքը: Ընդհանուր առմամբ, վարքագծի կանոնակարգերը ինստիտուցիոնալացնում են վարքագծի սկզբունքների վերաբերյալ ակնկալիքները և այդ սկզբունքների ապահովման, ինչպես նաև դրանց միջոցները: Այստեղ թի-րախում տարբեր դերակատարների միջև փոխհարաբերությունները, պարտականությունները և պատասխանատվությունը, անհատական և խմբային վարքագիծը, ֆինանսական շահերը և պաշտոնական տվյալների օգտագործումն է: Վարքագծի կանոնակարգ մշակելու նպատակը պետական կառավարման ոլորտում բարեվարքության ամրապնդումն է: Տարբեր դերակատարներից ակնկալվում է հարգել Կանոնակարգի սկզբունքներն ու արժեքները: Վարքագծի կանոնակարգերը գործիքներից մեկն են և պիտի դիտարկվեն միայն բարեվարքության ավելի լայն և համապարփակ քաղաքականությունների համատեքստում:

Անդամ պետությունների ազգային կառավարությունների, ինչպես նաև տեղական ու տարածքային իշխանության մարմինների ասոցիացիա-

ների գործը կանոնակարգով սահմանված արժեքներն ու սկզբունքներն իրենց ազգային օրենսդրությունում կամ այլ համապատասխան կանոնակարգերում ու բարեվարքությանը վերաբերող փաստաթղթերում մանրամասնելն է:

Հանրային բարեվարքության մարտահրավերները

Կանոնակարգն անդրադառնում է աստիճանաբար ապակենտրոնացվող և մասնատված կառավարման պայմաններում բարեվարքության հստակ, արդյունավետ ու վստահելի սկզբունքների և մեխանիզմների շարք մշակելու մարտահրավերին: Վերջին երկու տարիների ընթացքում տեղական և տարածքային իշխանությունների ձևավորման, հանրային կառավարման չափանիշների և թվայնացման ոլորտում տեղի ունեցող էական փոփոխությունները նոր մարտահրավերներ են ստեղծել կառավարման ոլորտի բարեվարքության, ինչպես նաև նոր ուղիներ՝ այդ մարտահրավերներին դիմակայելու համար: Հաջորդ հոդվածներում անդրադարձ է կատարվում վերոնշյալ երեք հիմնական մարտահրավերներին:

Անդամ պետություններից շատերում տեղական և տարածքային կառավարման մարմիններն ավելի ու ավելի տարանջատված են դառնում՝ քաղաքացիներին ծառայություններ մատուցելով պետական, մասնավոր և շահույթ չհետապնդող դերակատարներին կառավարելու և կանոնակարգելու միջոցով: Այս նոր դերակատարները «հանրային» ծառայությունների մատուցման գործընթացի կարևոր բաղադրիչներն են դարձել: Նրանք բոլորն էլ ակտիվ դեր ունեն անվտանգության, առողջապահության, ենթակառուցվածքների կամ կրթության ոլորտներում հանրային ծառայություններ սահմանելու, ստեղծելու և մատուցելու գործում: Դրա հետևանքով վարչարարությունը, ֆինանսական միջոցները և աշխատակազմերը, ինչպես նաև գնումների ընթացակարգերը տարածքային և տեղական ինքնակառավարման մարմիններից փոխանցվել են հասարակական կազմակերպություններին և մասնավոր ընկերություններին: Միաժամանակ, պետականի և մասնավորի միջև նախկին սահմանների աղճատումը, ինչպես նաև միջոցների վերաբաշխումը և գործունեության փոփոխությունը չէն հանգեցրել արդյոք նաև կոռուպցիայի և անբարեխիղճ վարքի ռիսկերի մեծացմանը:

Երկրորդ՝ քաղաքացիների շրջանում փոփոխվում են նաև հանրային լավ վարքի ակնկալիքները: Կարևոր մտահոգություններից մեկը հանրության ընդհանուր անվստահությունն է պետական մարմինների և նրանց ներկայացուցիչների նկատմամբ, ինչպես նաև Եվրոպայում կոռուպցիայի բարձր մակարդակի մասին ընկալումը: Մարդիկ զգայուն են իրենց համայնքում բարեվարքության հարցերի նկատմամբ: Վստահությունը սահմանված նորմերի և գործընթացների նկատմամբ կառավարման ոլորտում բարեվարքության ապահովման բանալին է: Հավասարապես կարևոր է այն, որ մարդիկ դատում են կառավարման որակի մասին՝ նաև ելնելով հիմնախնդիրների դեմ պայքարի լրջությունից, այսինքն, թե ինչպես են արձագանքում իրենց բողոքներին, կամ ինչպես է որևէ կազմակերպություն արձագանքում խախտումների վերաբերյալ քաղաքացիների ազդարարումներին:

Երրորդ՝ պետական և մասնավոր ոլորտներում շարունակական թվայնացումը, ինչպես նաև հաղորդակցության նոր ձևերն ավելի ու ավելի են ազդում պետական կառույցների կառավարման, մշտադիտարկման և հաղորդակցու-

թյան վրա: Մեծացնելով աշխատակիցների, քաղաքացիների և կատարողականի մասին տեղեկությունների հավաքագրման, վերլուծության և հանրայնացման կարողությունները՝ կազմակերպությունները հնարավորություն ունեն տեղեկացված լինելու իրենց խնդիրներին, բարելավելու աշխատանքային գործընթացները և կրճատելու կոռուպցիայի ու անօրինական վարքագծի ռիսկերը: Այդուհանդերձ, այս զարգացումների հետևանքով ի հայտ են եկել նաև մտահոգություններ՝ աշխատակազմի ու նրանց անձնական տվյալների պաշտպանության անհրաժեշտ չափանիշներ սահմանելու վերաբերյալ: Թվայնացման առավելությունները մասնավոր կյանքի և տվյալների պաշտպանության հետ հավասարակշռելը մտահոգության առարկա է դարձել:

Պետական կառավարման մարմիններում եական փոփոխությունների հետևանքով ի հայտ եկող վերոնշյալ սոր մարտահրավերներին արձագանքելու և տեղական ու տարածքային կառավարման մարմիններում կոռուպցիան կանխարգելելու և բարեվարքություն ապահովելու նպատակով սույն Կանոնակարգն ընդլայնել է իր շրջանակը և բարեվարքության ուղենիշ-

ներ է տրամադրում տարածքային և տեղական կառավարման մարմիններում ներգրավված բոլոր անձանց: Այդ շրջանակը ներառում է ընտրված, նշանակված պաշտոնյաներին և պայմանագրային հիմունքներով աշխատողներին, և կիրառվում է անկախ նրանից, թե նշված դերակատարները ինչպես են կառավարվում՝ հանրային, թե՛ մասնավոր իրավունքով, կամ այդ դերակատարները ներգրավված են, արդյոք, հանրային ծառայությունների սահմանման, մատուցման կամ վերանայման ոլորտում, թե՛ ոչ:

Թեև այս Կանոնակարգով սահմանվում են բարեվարքության այն սկզբունքները, որոնք վերաբերում են տեղական և տարածքային կառավարման մարմիններում ներգրավված բոլոր անձանց, այնուամենայնիվ, տեղական և տարածքային իշխանություններին վերապահվում է Կանոնակարգի կիրառման շրջանակն ընդլայնելու հնարավորություն: Այս ճկունությունը հնարավորություն կտա արձագանքելու սոր խնդիրների և իրավիճակների՝ դրանց ի հայտ գալու դեպքում: Յետևաբար, տեղական և տարածքային իշխանությունների գործը Կանոնակարգի ընդլայնման և այնտեղ ամրագրված սկզբունքների կիրառման ուղղությամբ նախա-

ձեռնողականություն հանդես բերելն է:

Բոլոր դերակատարները պետք է կարողանան կամ ընդունել այս Կանոնակարգը առանց փոփոխությունների, կամ մշակել իրենց սեփական կանոնակարգը՝ հիմնվելով սույնին: Այլ կերպ ասած՝ այս կանոնակարգով սահմանվում են նվազագույն չափանիշները: Սույն Կանոնակարգի դրույթները բացասական ազդեցություն չունեն ԵԽ-ի անդամ պետություններում կոռուպցիայի դեմ պայքարին ուղղված գործող իրավական դրույթների վրա:

**Վարքագծի եվրոպական
կանոնակարգ՝ տեղական և
տարածքային կառավարման
մարմիններում ներգրավված
բոլոր անձանց համար**

Կոնգրեսը քննարկել և ընդունել է 2018 թ.
նոյեմբերի 7-ին

ՆԱԽԱԲԱՆ

Եվրոպայի խորհրդի տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրեսը՝

հասկանալով, որ տեղական և տարածքային ժողովրդավարության բարձր մակարդակի հասնելու համար պահանջվում է, որ տեղական և տարածքային կառավարման մարմիններում ներգրավված բոլոր անձիք առաջնորդվեն բարեվարքության բարձր չափանիշներով,

հասկանալով, որ կոռուպցիան և ոչ էթիկական վարքի այլ դրսևորումներ շարունակում են սպառնալ ժողովրդավարությանը, տնտեսական զարգացմանը և սոցիալական համախմբմանը, մինչդեռ կառավարման նոր ձևերը, քաղաքացիների՝ բարեվարքության ակնկալիքները, զլրբալացումը և տեղեկատվական տեխնոլոգիաների արագ զարգացումը էթիկական նոր մարտահրավերներ են ստեղծում տեղական և տարածքային իշխանությունների համար,

համոզված լինելով, որ այս զարգացումները շատ ավելի մեծ անհրաժեշտություն են ստեղծում բարեվարքության ընդհանուր սկզբունքների շեշտադրման համար,

վերահաստատելով, որ տեղական և տարածքային կառավարման մարմիններում ներգրավված բոլոր անձիք պետք է իրենց հանրային պարտականությունները ստանձնեն բարեվարքությամբ, գործեն համաձայն օրենքի և ծառայեն հանրային շահին,

ընդգծելով, որ վերոնշյալ անձիք պետք է պաշտպանեն թափանցիկության, խտրականության բացառման, ազնվության, արժանավորության և բազմազանության նկատմամբ հարգանքի սկզբունքները,

շեշտադրելով, որ այս անձիք միշտ հաշվետու են իրենց որոշումների և գործողությունների համար,

շեշտելով, որ հսկող և վերահսկող տեխնոլոգիաների զարգացումը պետք է հավասարակշռվի անձնական կյանքի օրինական իրավունքի հետ,

համոզված, որ սույն Կանոնակարգը տեղական և տարածքային կառավարման մարմիններում ներգրավված բոլոր անձանց համար կդառնա նրանց ամենօրյա գործունեության արժեքավոր ուղեցույց և կօգնի վստահություն ձևավորել

այն մարդկանց շրջանում, որոնց իրենք ծառայություններ են մատուցում,

Ընդունում է հետևյալ Կանոնակարգը:

I. ՆՊԱՏԱԿԸ ԵՎ ԿԱՐԳԱՎՈՐՄԱՆ ՇՐՋԱՆԱԿԸ

Յոդված 1. Կանոնակարգի նպատակը

Սույն Կանոնակարգի նպատակը հանրային կառավարման ոլորտում բարեվարքության խրախուսումն է՝ սահմանելով բոլոր դերակատարներից ակնկալվող վարքագծի սկզբունքներն ու չափորոշիչները:

Յոդված 2. Կանոնակարգի շրջանակը

Սույն Կանոնակարգը վերաբերում է տեղական և տարածքային կառավարման մեջ ներգրավված բոլոր դերակատարներին:

II. ԸՆԴՀԱՆՈՒՐ ՍԿԶԲՈՒՆՔՆԵՐ

Յոդված 3. Օրենքի գերակայություն

Բոլոր դերակատարները պետք է միշտ գործեն ըստ օրենքի և ծառայեն հանրային շահին:

Յոդված 4. Հաշվետվողականություն

Բոլոր դերակատարները հաշվետու են իրենց որոշումների և գործողությունների համար և պետք է պատրաստ լինեն մանրամասնորեն հիմնավորելու իրենց որոշումներն ու գործողությունները:

Յոդված 5. Թափանցիկություն

Բոլոր դերակատարները պետք է ապահովեն իրենց գործունեության, ներառյալ՝ քաղաքականությունների մշակման և որոշումների կայացման գործընթացների, հաղորդակցության և մասնակցության թափանցիկությունը, բաց գործելակերպն ու տեսանելիությունը:

Բոլոր դերակատարները պետք է ջանասիրաբար, ազնվորեն և լիարժեքորեն արձագանքեն հանրության՝ տեղեկատվություն ստանալու բոլոր հայցումներին: Նրանք պետք է պաշտպանեն առանց խոչընդոտների տեղեկություններ ունենալու, ստանալու և հաղորդելու յուրաքանչյուրի իրավունքը:

Նշված ազատություններից օգտվելը կարող է ենթակա լինել սահմանված պայմանների,

սահմանափակումների կամ տուրքերի: Նման դեպքերում դրանց պատճառները պետք է բացատրվեն և օրենքով հիմնավորվեն:

Յոթերորդ 6. Հարգանք և խտրականության բացառում

Բոլոր դերակատարները պետք է հարգեն միմյանց: Նրանք պետք է աշխատեն միասին՝ ապահովելու խտրականությունը բացառող արդարության և հանդուրժողականության մշակույթ, որտեղ գնահատվում է բազմազանությունը:

Յոթերորդ 7. Արժանավորություն

Մարդկային ռեսուրսների կառավարումը պետք է ուղղորդվի արժանավորության և արհեստավարժության սկզբունքներով:

Յոթերորդ 8. Անկողմնակալություն

Բոլոր դերակատարները պետք է որոշումների կայացման գործընթացում ու գործողություններում ցուցաբերեն անկողմնակալություն և խուսափեն կանխակալության ու հովանավորչության, ներառյալ՝ ընտանեկանության՝

նեպոտիզմի, որևէ դրսևորումի:

Յոթերորդ 9. Շահերի բախում

Բոլոր դերակատարները պետք է խուսափեն իրենց անձնական գործերի և հանրային պարտականությունների միջև որևէ հակասությունից կամ հակասության ի հայտ գալուց:

ՇԲ վերաբերյալ քաղաքականությունները պետք է ուղղորդվեն թափանցիկության և հաշվետվողականության սկզբունքներով:

Բոլոր դերակատարները պետք է կիրառեն գործող կանոնակարգերով նախատեսված յուրաքանչյուր միջոց, որի համաձայն՝ պահանջվում է, որպեսզի իրենց ուղղակի և անուղղակի անձնական շահերը, մյուս հանձնագրերը, գործառնությունները կամ զբաղմունքը, իրենց գույքի կամ պարտավորությունների փոփոխությունները հանրայնացվեն և մշտադիտարկվեն:

III. ՀԱՏՈՒԿ ՊԱՐՏԱԿԱՆՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ

Յոթերորդ 10. Կոռուպցիա և խարդախություն

Բոլոր դերակատարները պետք է ձեռնպահ

ման անձնական շահի համար պետական պաշտոնի չարաշահումից և հանրային միջոցների յուրացումից:

Յոթված 11. Պետական գնումներ և պայմանագրերի կնքում

Գնումների կատարման բոլոր փուլերում որոշումները և գործողությունները պետք է ուղղորդվեն արդար, հստակ և բաց ընթացակարգերով, ինչպես նաև գնումների հանձնաժողովի յուրաքանչյուր որոշման վերանայման իրավունքով: Մրցույթներին մասնակցողները պետք է պատասխանատու ու անաչառ լինեն և ձեռնպահ մնան մրցույթի գործընթացի վրա ոչ պատշաճ կերպով ազդելուց:

Յոթված 12. Հովանավորչությունը կանխող քաղաքականություն

Իրենց գործառույթներն իրականացնելիս դերակատարները չպետք է ձեռնարկեն պաշտոնաթողությունից հետո իրենց անձնական կամ մասնագիտական առավելություն շնորհող որևէ քայլ:

IV. ԿԱՌՈՒՅՑՆԵՐ ԵՎ ԸՆԹԱՑԱԿԱՐԳԵՐ

Յոթված 13. Արդյունավետ կիրարկման մեխանիզմներ

Տեղական և տարածքային կառավարման համակարգում ներգրավված բոլոր կազմակերպությունները պետք է ունենան բարեվարքության հստակ քաղաքականություն, որը կներառի հանրային ոլորտում բարեվարքությանն աջակցող և այն ապահովող ընթացակարգերով և կառույց-ներով:

Այդ քաղաքականությունը պետք է նախատեսի համապատասխան կրթական ծրագրեր և վերապատրաստման դասընթացներ:

Այն նաև պետք է նախատեսի բոլորի համար պատշաճ խորհրդատվություն՝ էթիկական երկրնտրանքներին և բարեվարքության ռիսկերին արձագանքելու համար:

Յոթված 14. Ազդարարում

Տեղական և տարածքային կառավարման համակարգի յուրաքանչյուր կազմակերպություն պետք է ունենա ընթացակարգ՝ իրավախախ-

տումների մասին կասկածների ազդարարման համար:

Այս ընթացակարգն առնվազն պետք է ներառի հետևյալը՝

1. իրավախախտման կասկածի նկարագրությունը,
2. ինչ ձևով է ազդարարում արձանագրվել,
3. աշխատակիցների համար սահմանված հնարավորություն՝ իրավախախտման կասկածի շուրջ խորհրդակցելու գաղտնի խորհրդատուի հետ,
4. պաշտոնյայի (պաշտոնյաների) կամ մարմնի (մարմինների) սահմանում, որին (որոնց) կարելի է ազդարարել իրավախախտման մասին կասկածները,
5. ազդարարման գաղտնիության ապահովման պարտականություն, եթե նման խնդրանք է ներկայացրել հաղորդողը (ազդարար),
6. ազդարարմանը ժամանակին արձագան-

քելու և ազդարարին պատասխան տրամադրելու պահանջ:

Տեղական և տարածքային կառավարման համակարգի յուրաքանչյուր կազմակերպություն պարտավոր է վերոնշյալ ընթացակարգի վերաբերյալ իր աշխատակիցներին տրամադրել գրավոր փաստաթուղթ: Կազմակերպությունը նաև տեղեկություններ է տրամադրում, թե՛

ինչ հանգամանքներում կարող է իրավախախտման մասին կասկածը ազդարարվել կազմակերպությունից դուրս,

ինչ իրավական պաշտպանություն ունեն աշխատակիցները իրավախախտման վերաբերյալ կասկածի մասին ազդարարելու դեպքում:

V. ԱՆՁՆԱԿԱՆ ԿՅԱՆՔԻ ԳԱՂՏՆԻՈՒԹՅՈՒՆ ԵՎ ՏԿՅԱԼՆԵՐԻ ՕԳՏԱԳՈՐԾՈՒՄ

Յոդված 15. Տվյալների մշակման սկզբունքներ և անձնական կյանքի գաղտնիություն

Տվյալների մշակումը պետք է հիմնված լինի օրինականության, համարժեքության, արդյունավետության և գաղտնիության պահպանման

սկզբունքների վրա:

Ուստի կազմակերպությունը պարտավոր է՝

1. մշակել միայն համապատասխան և անհրաժեշտ տվյալներ որոշակի, հստակ, ժամանակային սահմանափակում ունեցող և օրենքով սահմանված նպատակով,
2. մշակել միայն այնպիսի տվյալներ, որոնք համարժեք են (քանակի և որակի առումով) դրանց հավաքագրման սկզբնական նպատակին,
3. տվյալները մշակել այնպիսի եղանակով, որպեսզի երրորդ կողմը սահմանափակված լինի օգտագործելու դրանք ոչ էթիկական և ոչ պատշաճ ձևով,
4. տվյալները պահպանել այնքան ժամանակ, քանի դեռ դա անհրաժեշտ է՝ դրանց հավաքագրման որոշակի և սկզբնական նպատակի իրագործման առումով,
5. երաշխավորել իր վերաբերյալ հավաքագրված տվյալները վերանայելու և վիճարկելու անհատի իրավունքը:

VI. ՀԱՆՐԱՅՆԱՑՈՒՄ

Հոդված 16. Կանոնակարգի հանրայնացումը

Կանոնակարգը պետք հանրության շրջանում հանրայնացվի՝ բարձրացնելու իրազեկության մակարդակը վարքագծի այն չափորոշիչների վերաբերյալ, որ հանրությունն իրավունք ունի ակնկալելու տեղական և տարածքային կառավարման մեջ ներգրավված բոլոր դերակատարներից:

Կանոնակարգի դրույթները պետք է տեղական և տարածքային կառավարման մարմինների ամենօրյա գործունեության մաս կազմեն և պարբերաբար քննարկվեն:

**Վարքագծի եվրոպական
կանոնակարգ՝ տեղական և
տարածքային կառավարման
մարմիններում ներգրավված
բոլոր անձանց համար**

Բացատրական հուշագիր

35-րդ նստաշրջան
CG35(2018)12
7 նոյեմբերի 2018 թ.

**Չեկուցող՝ Մանուելա ԲՈՐԱ,
Իտալիա**

Ներածական խոսք

Կոռուպցիայի բոլոր դրսևորումները կարող են կարևոր ազդեցություն ունենալ հանրային վստահության և կառավարման որակի ու արդյունավետության վրա: Եվրոպայում քաղաքական գործիչների և քաղաքացիական ծառայողների նկատմամբ վստահության մակարդակը չափազանց ցածր է, որը վտանգում է ժողովրդավարական գործընթացներին: Զաղաքացիներն այժմ պետական պաշտոնյաներից ակնկալում են ազնվության ավելի բարձր մակարդակ:

Տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրեսը Էթիկական կառավարման ինդեքսն անդրադարձել է գրեթե 20 տարի առաջ՝ 1999 թ.՝ ընդունելով «Տեղական և տարածքային մարմիններում ընտրված ներկայացուցիչների քաղաքական բարեվարքության վերաբերյալ եվրոպական կանոնակարգը»:

Տեղական և տարածքային մարմիններում ընտրված ներկայացուցիչների իրավունքների և պարտականությունների և կոռուպցիայի ռիսկերի վերաբերյալ իր թիվ 316 (2010) բանա-

ձևում¹ Կոնգրեսը կարևորել է «կոռուպցիայի դեմ պայքարի գործիքները և ... լավագույն փորձը»՝ միաժամանակ ընդունելով, որ անհրաժեշտ է թարմացնել այս երկու գործիքները՝ «թափանցիկության նոր մշակույթ ստեղծելու և բարեվարքության արժեքների ու օրինակության նկատմամբ հարգանքը մեծացնելու նպատակով»:

Բարեվարքությունը և կոռուպցիայի կանխարգելումն այդ ժամանակից ի վեր եղել են Կոնգրեսի կարևորագույն գերակայությունների թվում: 2013-2016թթ. իր գերակայություններում Կոնգրեսը հաստատել է «ընտրված ներկայացուցիչների՝ բարեվարքությանը հետամուտ լինելու և տեղական ու տարածքային մարմիններում կոռուպցիայի դեմ պայքարելու հանձնառությունն ուժեղացնելու» իր պատրաստակամությունը², մասնավորապես՝ հետազոտությունների անցկացման և համայնքային մակարդակում միջոցառումների իրականացման միջոցով: Կոնգրեսն այս նպատակը վերահաստատել է իր 2017-2020 թթ. գերակայություններում՝ «տե-

1 Կոնգրես Resolution 316(2010), “Rights and duties of local and regional elected representatives: the risks of corruption”

2 Priorities of the Congress 2013 -2016

ղական և տարածքային մարմիններում բարեվարքությունը և թափանցիկ գործելակերպը խրախուսելով»³: Ըստ առաջնահերթությունների՝ Կոնգրեսը «կաշխատի սահմանել կոռուպցիայի կանխարգելման ուղիները, մասնավորապես ամրապնդելով բարեվարքության և թափանցիկության վրա հիմնված արժեքները՝ ներառյալ շահերի և պետական գնումների հայտարարագրման թափանցիկությունը»:

Սա հիմք է ծառայել «Տեղական և տարածքային մակարդակներում կոռուպցիայի կանխարգելման և բարեվարքության խթանման վերա-

3 Priorities of the Congress 2017-2020, 11-12 էջ՝ «Կոնգրեսը կաշխատի գտնել կոռուպցիան կանխարգելելու ճանապարհներ, մասնավորապես ամրապնդելով էթիկայի և թափանցիկության վրա հիմնված արժեքները, ներառյալ շահերի հայտարարագրման և պետական գնումների ոլորտում թափանցիկությունը: Կմշակվեն զեկույցներ և 1999 թ. Տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների քաղաքական բարեվարքության վերաբերյալ եվրոպական կանոնակարգը կվերանայվի և կընդլայնվի՝ Տեղական և տարածքային կառավարման մարմիններում ներգրավված գործադիր աշխատակազմին և պաշտոնյաներին ներառելու նպատակով»:

բերյալ» Կոնգրեսի թիվ 401 (2016) բանաձևի և դրա հետ կապված «Կոռուպցիայի կանխարգելման և հանրային ոլորտի բարեվարքության խթանման միջոցառումների» ընդունման համար⁴: Ճանապարհային քարտեզը ներառում է վեց թեմատիկ զեկույցի նախապատրաստում (Վարչական միջոցների չարաշահումը ընտրական գործընթացներում, Պետական գնումների թափանցիկության ապահովումը տեղական և տարածքային մարմիններում, Ազդարարների պաշտպանությունը, Հովանավորչությունը (աշխատակազմի հավաքագրում), Թափանցիկությունը և բաց կառավարությունները, ՇԲ տեղական և տարածքային մարմիններում)՝ կոռուպցիայի վերաբերյալ իրազեկության և ընկալման մակարդակը բարելավելու, ինչպես նաև թեմատիկ միջոցառումներ և համաժողովներ կազմակերպելու նպատակով:

Կոնգրեսի նպատակը նաև տեղական և տարածքային կառավարման մեջ ներգրավված բոլոր դերակատարների վարքագծի սկզբունք-

4 Կոնգրես Resolution 401 (2016) on Preventing corruption and promoting public ethics at local and regional levels

ներն ու չափանիշները սահմանելն էր: Այս առումով Կոնգրեսի բյուրոն հաստատել է «Տեղական և տարածքային մարմիններում ընտրված ներկայացուցիչների քաղաքական բարեվարքության վերաբերյալ եվրոպական կանոնակարգը»⁵՝ վերանայելու տեխնիկական առաջադրանքը: Այդ նպատակով ստեղծվել է խորհրդատվական խումբ⁶:

5 Աշխատանքի նկարագրություն «Տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների քաղաքական բարեվարքության վերաբերյալ եվրոպական 1999 թ. կանոնակարգ վերանայում», [13/2016/GOV], Կոնգրեսի Բյուրոն ընդունել է 2016 թ. հոկտեմբերի 21-ին նիստում:

6 Խորհրդատվական խումբը, որի կազմում էին չորս փորձագետներ (Պատրիկ ֆոն Մարավիչը՝ խորհրդատվական խմբի նախագահ, Պատրիցիո Մոնֆարդինին, Գյալթ դե Գրաֆը և Զրիստոֆ Դեմկեն) և Կոնգրեսի քարտուղարության երկու անդամ, հանդիպել են 2014 թ. մարտի մեկին (Բրյուսել), 2017 թ. սեպտեմբերի 7-ին (Փարիզ) և 2018 թ. մարտի 5-ին (Փարիզ): (Տեսակապով համաժողովներ են կազմակերպվել 2017 թ. ապրիլի 4-ին, 2017 թ. մայիսի 23-ին, 2017 թ. հոկտեմբերի 10-ին, 2017 թ. նոյեմբերի 21-ին և 2018 թ. փետրվարի 13-ին):

Վարքագծի և Էթիկայի կանոնակարգերը տեղական մակարդակում

Վարքագծի և Էթիկայի կանոնակարգերը հաճախ սխալմամբ գործածվում են մեկը մյուսի փոխարեն: Երկու կանոնակարգերն էլ նախատեսված են ընտրված ներկայացուցիչների կամ պետական ծառայողների վարքագծի որոշ ձևերի խրախուսման նկատառումով: Եթե Էթիկայի չափորոշիչների նպատակը որոշումների կայացման վրա ազդող տարբեր արժեքների և ընտրությունների ուղղորդումն է, ապա վարքագծի չափորոշիչները ցույց են տալիս, թե որ գործողությունն է պատշաճ, և որը՝ ոչ: Այնուամենայնիվ, վարքագծի և Էթիկայի կանոնակարգերը վարքագիծը կանոնակարգում են խիստ տարբեր ձևերով: Էթիկայի կանոնակարգերը սովորաբար լայն շրջանակ ունեն և որոշակի չեն: Դրանք նշում են արժեքների և սկզբունքների մի խումբ, որոնք պետք է օգնեն ընտրված ներկայացուցիչներին կամ պետական ծառայողներին անկախ դատողություններ կատարել իրենց գործունեության ընթացքում: Եվ հակառակը՝ վարքագծի կանոնակարգերը սահմանում են որոշակի վարքագիծ և ենթադրում են ավելի քիչ դատողություն՝ առ այն, թե արդյոք

ձեր վարքագիծը ճիշտ է, կամ՝ սխալ:

Ցայսօր հրատարակվել են էթիկայի և վարքագծի բազմաթիվ կանոնակարգեր, որոնք ներառում են քաղաքական, վարչական և բիզնես ոլորտները: Այնպիսի համաշխարհային ընկերություններ, ինչպես «Տոտալը» կամ «Կոկա-Կոլան», իրենց աշխատակիցների համար մշակել են բիզնես-վարքագծի համապարփակ կանոնակարգեր՝ համադրելով բիզնեսի սկզբունքները, անհատական վարքագծի կանոնները և էթիկայի համապատասխան հանձնաժողովների աշխատանքները:

Կան նաև էթիկայի և վարքագծի որոշ կանոնակարգեր, որոնք նախատեսված են կառավարության կամ խորհրդարանի անդամների համար: Դիշարժան Է Ֆրանսիայի Ազգային ժողովի ընդունած էթիկայի վերանայված կանոնակարգը, որը վերաբերվում է խորհրդարանի անդամներին: Զաղաքացիների և նրանց ընտրած ներկայացուցիչների միջև վստահությունը վերահաստատելու նպատակով 2011 թ. ապրիլին⁷ Ֆրանսիայի Ազգային ժողովն ստեղծել է մի

⁷ Ազգային ժողովի բյուրոյի որոշումը, 2011 թ. ապրիլի 6-ին

համապարփակ համակարգ՝ ՇԲ-ն կանխարգելելու նպատակով՝ ընդունելով էթիկայի կանոնակարգ⁸, որը սահմանել է համապատասխան սկզբունքները և նշանակել էթիկայի հարցերի պատասխանատու: 2017 թ. հուլիսի 13-ին այս Կանոնակարգը վերանայվել է, կառավարության մի շարք անդամների վրա ազդող՝ շահերի բախման մի քանի դեպքի և «քաղաքական կյանքում վստահության» մասին օրենքի մշակման համատեքստում⁹: Կանոնակարգով խորհրդարանի անդամները երզվում են հարգել վեց սկզբունքները (հանրային շահ, անկախություն, օբյեկտիվություն, հաշվետվողականություն, բարեվարքություն, օրինակելիություն) և հայտարարագրման պարտականությունը: Էթիկայի հարցերի նախկին պատասխանատուի արտահայտությամբ՝ չնայած վերջին քաղաքական սկանդալներին, Ազգային ժողովում զգալիորեն

⁸ http://www2.assemblee-nationale.fr/qui/deontologie-a-l-assemblee-nationale#node_28545

⁹ Loi organique n° 2017-1338 pour la confiance dans la vie politique, հրապարակվել է 2017 թ. սեպտեմբերի 15-ին:

բարելավել է «բարեվարքության մթնոլորտը»¹⁰:

Սրան հակառակ՝ Էթիկայի և վարքագծի կանոնակարգերը տեղական և տարածքային մակարդակներում, ինչպես, օրինակ, համայնքային ծառայողների կամ տեղական/տարածքային մարմիններում ընտրված ներկայացուցիչների համար նախատեսվածները բացառություն են: Այդուհանդերձ, հիշարժան են մի քանի օրինակներ: Մեծ Բրիտանիայի «Յանրային կյանքի յոթ սկզբունքները»¹¹ (Նոլանի սկզբունքներ), որոնք նկարագրվել են 1995թ. մայիսի 31-ին հրապարակված Նոլանի զեկույցում, մասնավորապես՝ անձնվիրությունը, բարեվարքությունը, օբյեկտիվությունը, հաշվետվողականությունը, բաց գործելակերպը, ազնվությունն ու առաջնորդությունը, ինչ-որ առումով

10 Հարցազրույց Ֆերդինանդ Մեռլին-Սուկրամանիենի հետ, Ֆրանսիայի Ազգային ժողովի Էթիկայի պատասխանատու՝ 2014 թ. ապրիլից մինչև 2017 թ. հունիսը, հասանելի է առցանց՝ այստեղ՝ http://www.huffingtonpost.fr/ferdinand-melin-soucranien/moralisation-vie-publique-temoignage-progres-ethiques-assemblee-nationale_a_22578221/

11 Հասանելի է առցանց այստեղ՝ <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life/the-7-principles-of-public-life--2>

նման են Ֆրանսիայի խորհրդարանում ընդունված վարքագծի կանոնակարգով սահմանված սկզբունքներին: Չեկույցն ինքնին ենթադրում է, որ համայնքային խորհուրդները պետք է պարտավորված լինեն ընդունել վարքագծի տեղական կանոնակարգ: Այդ ժամանակ Միացյալ Թագավորության Համայնքների և տարածքային կառավարման դեպարտամենտը ընդունել է տեղական իշխանությունների համար վարքագծի կանոնակարգի տիպային օրինակ¹²:

Տեղական կառավարման մասին Անգլիայի օրենքում (Localism Act (2011))¹³ նշվում է, որ «համապատասխան իշխանությունները» «պետք է ընդունեն մի կանոնակարգ, որը կվերաբերի այն վարքագծին, որն ակնկալվում է իշխանության անդամներից և նրանց համախոհներից, երբ նրանք զբաղեցնում են որևէ պաշտոն»: Սա մասնավորապես վերաբերում է Անգլիայի համայնքային (բաունթի), շրջանային և ծխական խորհուրդներին, Լոնդոնի մեծ համայնքին և Մայրաքաղաքի ոստիկանական մարմնին

12 The Local Authorities (Model Code of Conduct) Order 2007, 2007, թիվ 1159

13 http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/pdfs/ukpga_20110020_en.pdf

(Metropolitan Police Authority): Տեղական կառավարման մասին օրենքում նշվում է, որ այդ Կանոնակարգը պետք է համապատասխանի Նոլանի սկզբունքներին և ներառի մի շարք մանրամասն դրույթներ շահերի հայտարարագրման, նյութական շահերի, «զգայուն շահերի» և իրավախախտումների մասին հայտարարագրման վերաբերյալ:

Շոտլանդիայում 2003 թ. մայիսից ուժի մեջ է տեղական 32 իշխանությունների համայնքային խորհուրդների անդամների վարքագծի Կանոնակարգը: Այդ Կանոնակարգը (3-րդ հրատարակություն 2010)¹⁴, և լրացուցիչ՝ բացատրագիրը՝ «Տեղական իշխանությունների և նրանց համայնքային խորհուրդների անդամներին», հրապարակել է Ստանդարտների հանձնաժողովը՝ վերոնշյալ Կանոնակարգի մեկնաբանմանն օգնելու նպատակով: 2003 թ. Շոտլանդիայի խորհրդարանն ընդունել է նաև Ապակեներոնացած պետական մարմիններում ներգրավված անձանց վարքագծի կանոնակարգի տիպային օրինակ, իսկ հանրային քննարկումներից հետո 2013 թ. վերանայել

14 17 The Councillors' Code of Conduct, Շոտլանդիա

ու հաստատել է Կանոնակարգի տիպային օրինակը¹⁵ և հրատարակել 2014 թ.:

Մի շարք այլ երկրներ տեղական մակարդակում ընդունել են վարքագծի կանոնակարգեր (երբեմն դրանք սխալմամբ անվանվում են «էթիկայի կանոնակարգեր»): Մոնտենեգրոյի¹⁶ և Սերբիայի Զանրապետության¹⁷ Կանոնակարգերում սահմանվում են համայնքային ծառայողների վարքի չափորոշիչները: Սակայն եթե անգամ այդ կանոնակարգերը մշակվում են, ապա դրանք հաճախ չունեն արդյունավետ մշտադիտարկման մեխանիզմներ կամ հստակ սահմանված պատժամիջոցներ:

15 <http://www.gov.scot/Resource/0044/00442087.pdf>

16 Code of ethics of Local Civil Servant and Employees, Մոնտենեգրո

17 Code of Amendment to the Code of Conduct of Civil Servants of Republika Srpska, ընդունվել է 2009 թ. սեպտեմբերի 3-ին՝ 139-րդ նստաշրջանում

Միջազգային կազմակերպությունների աշխատանքը

Պետական և համայնքային կառավարման հարցերով զբաղվող գրեթե բոլոր միջազգային կազմակերպությունները փորձել են մշակել իրավական գործիքներ, որոնք կօժանդակեն պետական պաշտոնյաների վարքագծի կանոնակարգերի ստեղծմանը: Եվրոպական կառույցներում Եվրոպայի խորհուրդը (ԵԽ), Եվրոպական միությունը (ԵՄ) և Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպությունը (ՏՀԶԿ) ներգրավված են կոռուպցիայի դեմ պայքարում և մշակել են քաղաքական և իրավական բազմաթիվ գործիքներ:

Եվրոպայի խորհուրդ

1996 թ. Կոռուպցիայի դեմ գործողությունների ծրագրի ընդունումից ի վեր ԵԽ-ն կոռուպցիայի դեմ պայքարի համապարփակ մոտեցում է որդեգրել. սահմանել է չափորոշիչներ կոնվենցիաների և այլ փաստաթղթերի (հանձնարարականների ու բանաձևերի) տեսքով, ԵԽ-ի Կոռուպցիայի դեմ պայքարի պետությունների

խմբի (**ԳՐԵԿՈ**) միջոցով¹⁸ մշտադիտարկել է ԵԽ-ի և համաշխարհային չափորոշիչներին իր մշտադիտարկման մեխանիզմների համապատասխանությունը:

1999 թ. Նոյեմբերին Նախարարների կոմիտեն ընդունել է թիվ 24 (1997)¹⁹ բանաձևը, որտեղ սահմանվել են կոռուպցիայի դեմ պայքարի քսան ուղղորդող սկզբունքները: Բանաձևով մասնավորապես առաջարկվում էր անդամ պետությունների ազգային իշխանություններին այդ սկզբունքները կիրառել իրենց ազգային օրենքներում և իրավակիրառ պրակտիկայում, հաշվի առնել նաև բարեվարքության խրախուսման, պետական կառավարման և որոշումների կայացման ոլորտում թափանցիկության ապահովման ու պետական գնումների թափանցիկության պատշաճ ընթացակարգերի ընդունման անհրաժեշտությունը: Ավելին, Բանաձևը կոչ է անում կառավարություններին «երաշխավորել, որ պետա-

18 <https://www.coe.int/en/web/programmes/fight-against-corruption-and-money-laundering>

19 Resolution (97) 24, ընդունել է Նախարարների կոմիտեին 1997 թ. Նոյեմբերի 6-ին՝ 101-րդ նստաշրջանում

կան պաշտոնյաների իրավունքներին և պարտականություններին վերաբերող կանոններում հաշվի են առնվում կոռուպցիայի դեմ պայքարի պահանջները և [...] համապատասխան միջոցների կիրառմամբ ավելի մանրամասն է բնորոշվում պետական պաշտոնյաներից ակնկալվող վարքագիծը»: Բանաձևը նաև առաջարկում է «խրախուսել ընտրված ներկայացուցիչների վարքագծի կանոնակարգերի ընդունումը, ինչպես նաև ներդրել քաղաքական կուսակցությունների և նախընտրական քարոզարշավներին ֆինասավորման կանոններ, որոնք կնպաստեն կոռուպցիայի կանխարգելմանը»:

Այս գործողությունների ծրագրի շրջանակներում ԵԽ-ն մշակել է Կոռուպցիայի մասին քրեական իրավունքի կոնվենցիան (ԵՊՇ, թիվ 173)²⁰: Կոնվենցիայի հիմնական նպատակը կոռուպցիայի որոշակի հանցագործությունների վերաբերյալ ազգային օրենսդրության մոտարկումն է և այս ոլորտում միջազգային համագործակցության բարելավումը: Կոնվենցիան քրեականաց-

20 Criminal Law Convention on Corruption, ԵՊՇ թիվ 173, ստորագրման համար բացվել է 27/01/1999 թ. և ուժի մեջ մտել 01/07/2002 թ.

նում է պետական պաշտոնյաների, ներառյալ՝ համայնքի ղեկավարների ակտիվ և պասիվ կաշառվածությունը: Կոնվենցիայի 4-րդ հոդվածը, այս հանցագործության սահմանման շրջանակն ընդլայնելով, ներառում է նաև «ազգային խորհուրդները/ժողովները, որոնք ազգային կամ տեղական մակարդակներում ունեն օրենսդիր կամ վարչական լիազորություններ»՝ լինելով ընտրված կամ նշանակված: Այս ընդգրկումն հասկացությունը որոշ երկրներում կարող է ներառել ռեգիստրալ կամ համայնքային խորհուրդների անդամներին:

Հաջորդ՝ Կոռուպցիայի մասին քաղաքացիական իրավունքի կոնվենցիան (ԵՊՇ, թիվ 174)²¹ քաղաքացիական իրավունքի և կոռուպցիայի ոլորտում ընդհանուր միջազգային կանոններ սահմանելու առաջին փորձն էր, որով պայմանավորվող կողմերից պահանջվում էր ապահովել «արդյունավետ միջոցներ այն անձանց համար, ովքեր տուժել են կոռուպցիայի գործողությունների հետևանքով՝ նրանց հնարավորությունն ընձեռելու պաշտպանել իրենց իրա-

21 Civil Law Convention on Corruption, ԵՊՇ թիվ 174, բացվել է ստորագրման համար 04/11/1999 թ., ուժի մեջ է մտել 01/11/2003 թ.

վունքներն ու շահերը» (Յոդված 1): Օրինակ՝ 9-րդ հոդվածում ամրագրված է այն աշխատակիցների պաշտպանության սկզբունքը, որոնք ազդարարում են կոռուպցիայի վերաբերյալ, և պահանջվում է, որ Կոնվենցիան ստորագրող կողմերն «իրենց ազգային օրենսդրությունում նախատեսեն ցանկացած անհիմն պատժամիջոցից պատշաճ պաշտպանություն այն աշխատակիցների համար, ովքեր ունեն կոռուպցիայի մասին կասկածի ողջամիտ հիմքեր, և ովքեր բարեխղճորեն հաղորդել են իրենց կասկածները պատասխանատու անձանց կամ իշխանություններին»²²:

Եւ-ն ստեղծել է Կոռուպցիայի դեմ պայքարի պետությունների խումբը (**ԳՐԵԿՈ**)²³, հակակոռուպցիոն չափորոշիչներին անդամ պետությունների իրավակիրառ պրակտիկայի համապատասխանությունը մշտադիտարկելու նկատառումով: ԳՐԵԿՈ-ն Եւ-ի բոլոր պետություն-

22 Կոռուպցիայի մասին քաղաքացիական իրավունքի կոնվենցիայի 9-րդ հոդվածը աշխատակազմի պաշտպանության մասին (ԵՊԸ թիվ 174)

23 Կոռուպցիայի մասին քրեական իրավունքի կոնվենցիայի 24-րդ հոդվածը

ներում մշտադիտարկում է կատարում հավասար հիմքերով՝ փոխադարձ գնահատումների և «գործընկերային ճշման» միջոցով: Այն աշխատում է փուլերով. գնահատման յուրաքանչյուր փուլ վերաբերում է որոշակի թեմայի²⁴: Գնահատման 5-րդ փուլը մեկնարկել է 2017 թ. մարտին և վերաբերվում է կոռուպցիայի կանխարգելմանն ու բարեվարքության խթանմանը կենտրոնական կառավարման մարմիններում և իրավապահ մարմիններում: Առաջմ գնահատման ոչ մի փուլ նվիրված չի եղել բացառապես

24 Գնահատման առաջին փուլը (2000–2002թթ.) նվիրված էր կոռուպցիայի կանխարգելմանն ու դրա դեմ պայքարին ներգրավված ազգային մարմինների անկախությանը, մասնագիտացմանը և միջոցներին: Գնահատման երկրորդ փուլը (2003–2006 թթ.), ի թիվս այլ թեմաների, սևեռված էր հանրային վարչարարությանը և կոռուպցիային (աուդիտի անցկացման համակարգեր և շահերի բախում): Գնահատման երրորդ փուլը (մեկնարկել է 2007 թ. հունվարին) անդրադառնում էր Կոռուպցիայի մասին քրեական իրավունքով նախատեսված մեղազգրմանը և կուսակցությունների ֆինանսավորման թափանցիկությանը: Գնահատման չորրորդ փուլը (2012 թ.) սևեռվում էր կոռուպցիայի կանխարգելմանը՝ հորիզոնական անդամների, դատավորների և դատախազների հետ կապված:

տեղական և տարածքային իշխանություններին: Այդուհանդերձ, անհրաժեշտ է նշել, որ որոշ երկրների վերաբերյալ մշտադիտարկման զեկույցներում ներառված են վկայակոչումներ տեղական մակարդակի վերաբերյալ:

Եվ, վերջապես, 2000 թ. Նախարարների կոմիտեն ընդունեց «Պետական պաշտոնյաների վարքագծի կանոնակարգերի մասին» թիվ R(2000)10 հանձնարարականը՝ ազգային կառավարություններին կոչ անելով խթանել պետական պաշտոնյաների վարքագծի կանոնակարգերի ընդունումը՝ հիմնվելով հանձնարարականին կից ներկայացված կանոնակարգի տիպային օրինակի վրա²⁵: Կանոնակարգի տիպային օրինակը, որը չի վերաբերում ընտրված ներկայացուցիչներին, ներառում է տարբեր անդամ պետությունների օրենսդրական փաստաթղթերում տեղ գտած հիմնական բաղադրիչների մեծ մասը:

25 Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials, ընդունվել է 2000թ. մայիսի 11-ին Նախարարների կոմիտեի 106-րդ նստաշրջանին

Եվրոպական միություն

2011 թ. հունիսին Եվրոպական հանձնաժողովն ընդունել է ԵՄ-ում Կոռուպցիայի դեմ պայքարի մասին հաղորդումը (կոմյունիկե)՝ հիմք դնելով Կոռուպցիայի դեմ ԵՄ զեկույցի համար՝ այս ոլորտում անդամ պետությունների ջանքերը մշտադիտարկելու և գնահատելու նկատառումով: 2014 թ. փետրվարին հրապարակված առաջին զեկույցում²⁶ ընդգծվում է, որ քաղաքականության մեջ բարեվարքությունը լուրջ խնդիր է ԵՄ անդամ շատ երկրների համար և նշվում էր, որ ԵՄ մակարդակում պակասում է «պետական պաշտոնյա» արտահայտության սահմանումը, որը կներառեր թե՛ քաղաքացիական ծառայողներին և թե՛ ընտրված պաշտոնյաներին:

Չեկույցի մի հատված նվիրված է կարևոր պաշտոններ զբաղեցնող պաշտոնյաների ակտիվների բացահայտմանը: ԵՄ-ն համարում է, որ այս գործելակերպը «նպաստում է պետական պաշտոնյաների հաշվետվողականության ամրապնդմանը, թափանցիկության մեծացմանը

26 EU Anti-corruption Report, Հանձնաժողովի զեկույցը Խորհրդին և Եվրոպական Խորհրդարանին, COM(2014) 38 final, 03/02/2014

և ապօրինի հարստացման, շահերի բախման, ինչպես նաև պոտենցիալ կաշառված գործելակերպի հայտնաբերման և քննության ոլորացմանը»։ Այս հայտարարագրերի կարևոր առանձնահատկություններից մեկը պաշտոնյաների ակտիվների ստուգման հնարավորությունն է, և զեկույցում նշվում է, որ շատ քիչ հանգամանակի ստուգումներ են եղել ԵՄ անդամ երկրներում։

Չեկույցում նաև անդրադարձ է կատարվում ՇԲ ինդրին։ Կանոնակարգերը և պատժամիջոցները, որոնք կիրառվում են ՇԲ դեպքում, տարբեր են ԵՄ տարածքում՝ հատկապես երբ խոսքը համապատասխանության համար պատասխանատու մարմնի (անկախ գործակալություններ, էթիկայի հարցերի հանձնաժողով, որը հաշվետու է խորհրդարաններին և այլն) մասին է։ Բացի այդ՝ կիրառելի լինելու դեպքում էլ պատժամիջոցները սովորաբար հազվադեպ են և թեթև։ Եվրոպական հանձնաժողովը պնդում է, որ ՇԲ-ն տեղական մակարդակում ի հայտ է բերում որոշակի ինդիկներ, և որ «ավելի շատ ջանքեր են անհրաժեշտ այն լավ գործելակերպերի տարածման համար, որոնք կիրառում են որոշ տարածքային և տեղական իշխանություններ։ Անհրաժեշտ է նաև տեղա-

կան մակարդակում խաղի հավասար պայմաններ ստեղծել թե՛ ընտրված և թե՛ նշանակված պաշտոնյաների համար»։

Եվ, վերջապես, Եվրոպական հանձնաժողովը կոչ է արել ստեղծել համարժեք ազդարարման մեխանիզմներ, որոնք կհամակարգեն գործընթացները պետական վարչարարության ոլորտում՝ պաշտոնական խողովակներով հաղորդումները հնարավոր դարձնելու նպատակով։ Այն հաստատել է, «որ առանցքային նշանակություն ունի պաշտպանության արդյունավետ մեխանիզմների ստեղծումը, որոնք վստահություն կհաղորդեն հավանական ազդարարին»։

Առաջին զեկույցի արդյունքներն ամփոփելու նպատակով 2015 թ. Եվրոպական հանձնաժողովը մեկնարկել է «Փորձի փոխանակման ծրագիրը»²⁷՝ օգնելու տեղական ՅԿ-ներին և այլ շահակիր կողմերի անդրադառնալ Կոռուպցիայի դեմ ԵՄ զեկույցում նախանշված որոշ մարտահրավերների։ Այս ծրագրի նպատակը լավագույն գործելակերպերը վերհանելն է և հակակո-

27 https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme_en

ռուպցիոն ռազմավարությունների թերությունները հաղթահարելը, իրազեկության մակարդակը բարձրացնելը և վերապատրաստումներ իրականացնելը: Մի շարք սեմինարներ են կազմակերպվել անդամ պետություններից 17-20-ի հետ՝ «Ակտիվների արդյունավետ հայտարարագրման» (2015 թ. ապրիլի 29, Բուխարեստ) «Տեղական և տարածքային մարմիններում պետական գնումներում կոռուպցիայի կանխարգելումը» (2016 թ. փետրվարի 25, Աթենք), «Շահերի բախում և հովանավորչություն» (2017 թ. հունիսի 15, Բարսելոն) և այլ թեմաներով:

Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպություն

ՏՀԶԿ-ն նախապատվություն է տալիս պետական պաշտոնյաների վարքագծի կանոնակարգման «մեղմ» մոտեցմանը: Այդպիսի մոտեցմամբ ընդունվում է, որ բարեվարքության հարցերի շուրջ քիչ է փոխհամաձայնությունը երկրների (ուստիև նրանց պետական կառավարման համակարգերի) միջև: Ըստ «մեղմ» մոտեցման՝ քաղաքացիական ծառայողները (և ընդհանուր առմամբ պետական պաշտոնյաները) աշխա-

տելու համար հայեցողականության կարիք ունեն: Այսպիսով՝ «մեղմ» մոտեցման գործիքները ավելի շատ կենտրոնանում են այն ընդհանուր սկզբունքների ապահովման վրա, որոնց հիման վրա պետական պաշտոնյաները կարող են կառավարել:

1998 թ. ՏՀԶԿ խորհուրդը հանձնարական է ընդունել «Պետական ծառայության ոլորտում բարեվարքության բարելավման» վերաբերյալ՝ նախաբանում նշելով, որ «պետական ծառայության ոլորտում բարեվարքությունը նպաստում է ժողովրդավարական կառավարման որակի բաժրացմանը և տնտեսական ու սոցիալական առաջընթացին՝ թափանցիկության մեծացման և պետական կառույցների աշխատանքի միջոցով»: Ընդգրկուն և ընդհանուր բնույթի առաջարկությունները նպաստում են կառավարությունների գործունեությանը՝ վարքագծի բարձր չափորոշիչների պահպանման և պետական կառավարման ոլորտում կոռուպցիայի դեմ պայքարի, ինչպես նաև կառավարման համակարգում բարեվարքությունը բաղադրիչի ընդգրկման նպատակով:

ՏՀԶԿ-ն նաև առաջարկում է, որպեսզի անդամ

պետությունները, որպես հղում, օգտագործեն հանձնարարականին կից ներկայացված «Պետական ծառայության ոլորտի կառավարման էթիկայի» 12 սկզբունքները: Դրանք վերաբերում են էթիկայի չափորոշիչների հստակությանն ու օրինականությանը և կարող են սահուն կերպով ներդրվել վարքագծի կանոնակարգերի ձևով՝ բարեվարքության արժեքների համընդհանուր ընկալումը հանրայնացնելու նկատառումով: Դրանք նաև առաջնորդության զգացում են ձևավորում, երբ հստակ է դառնում, որ «կառավարիչները պետք է ի ցույց դնեն և ապահովեն բարեվարքություն», և որ «կառավարման քաղաքականությունները [...] պետք է ապահովեն բարեվարքություն»: Եվ վերջապես, նրանք նշում են, որ պետք է նախատեսված լինեն համարժեք հաշվետվողականության մեխանիզմներ, ընթացակարգեր և պատժամիջոցներ՝ պետական ծառայության ոլորտում չարաշահումներին արձագանքելու համար: Կարևոր է նշել, որ ՏՀԶԿ-ն առաջարկում է, որ վերոնշյալ սկզբունքները կիրառվեն տեղական կամ տարածքային կառավարման մարմինների կողմից ևս:

Բացի այդ՝ 1998 թ. Կաշառվածության հար-

ցերով ՏՀԶԿ աշխատանքային խումբը հիմնադրել է Հակակոռուպցիոն ցանց²⁸: Տարածաշրջանային ընդգրկմամբ այս ցանցը բաց է Արևելյան Եվրոպայի և Կենտրոնական Ասիայի երկրների համար և աջակցում է իր անդամներին կոռուպցիայի կանխարգելման և դրա դեմ պայքարի, մասնավորապես՝ կոռուպցիայի դեմ միջոցների գործնական կիրառման և հակակոռուպցիոն օրենքների արդյունավետ կիրառման ոլորտում նրանց գործադրած ջանքերում: Այն նաև տեղեկանքներ է տրամադրում ու առաջարկություններ անում տարբեր երկրներում մշակված առանձին փաստաթղթերի մասին, որոնք կարելի է հանրայնացնել տարածաշրջանում, ինչպես, օրինակ, վերապատրաստման դասընթացների ծրագրեր և նյութեր, պետական պաշտոնյաների վարքագծի կանոնակարգերի տիպային օրինակներ և շահերի բախմանն առնչվող կանոնակարգեր:²⁹

Հանրային բարեվարքության խորհրդի վերաբերյալ ՏՀԶԿ հանձնարարականում (C(2017)5)

28 <https://www.oecd.org/corruption/acn/>

29 Work Programme for 2016-2019, Արևելյան Եվրոպայի և Կենտրոնական Ասիայի կոռուպցիայի դեմ ցանց, ՏՀԶԿ

հատակեցվում է հանրային էթիկա³⁰ և հանրային հատված եզրույթների սահմանում: Հաշվի առնելով այն փաստը, որ մասնավոր և շահույթ չհետապնդող դերակատարները այսօր կարևոր դեր ունեն տարբեր ոլորտներում հանրային ապրանքներ և ծառայություններ սահմանելու, արտադրելու և մատուցելու առումով, ՏՀԶԿ հանձնարարականը նախատեսում է, որ հանրային հատված հասկացությունը պետք է ներառի «հանրային ընկերությունները, պետական ձեռնարկությունները և հանրային-մասնավոր համագործակցություններն ու նրանց պաշտոնատար անձանց, ինչպես նաև այն պաշտոնյաներին և հիմնարկներին, որոնք մատուցում են հանրային ծառայություններ, որոնք կարելի է իրականացնել արտապայմանագրային հիմունքներով կամ մասնավոր ֆինանսավորմամբ»:

30 «Հանրային բարեվարքությունը վերաբերում է էթիկական համընդհանուր արժեքների, սկզբունքների և նորմերի հետևողական համապատասխանեցմանը և ճշգրիտ իրականացմանը՝ հանրային հատվածում հանրության շահը պաշտպանելու և մասնավոր շահին գերադասելու նպատակով», Հանրային բարեվարքության խորհրդի վերաբերյալ ՏՀԶԿ հանձնարարական (C(2017)5)

«Տեղական և տարածքային մարմիններում ընտրված ներկայացուցիչների քաղաքական բարեվարքության վերաբերյալ եվրոպական կանոնակարգը» (1999)

1999 թ քաղաքական գործիչների վարքագծի չափորոշիչներ սահմանելու նպատակով Կոնգրեսն ընդունել է «Տեղական և տարածքային մարմիններում ընտրված ներկայացուցիչների քաղաքական բարեվարքության վերաբերյալ եվրոպական կանոնակարգը»: Ինչպես ժամանակին նշել է կանոնակարգի վերաբերյալ գեկուցողը, «քաղաքական բարեվարքությունը սովորաբար վերաբերում է պաշտոնավարման ընթացքում դրսևորվող վարքագծին՝ ենթադրելով այնպիսի արժեքներ, ինչպիսիք են ազնվությունը, անկաշառությունը և օբյեկտիվությունը»:

Զանի որ Կոնգրեսը տեղական և տարածքային ընտրված ներկայացուցիչների համաժողով է, 1999 թ. Կանոնակարգը վերաբերում է միայն քաղաքացիների հենց այդ խմբին. «Սույն Կանոնակարգի շրջանակում «ընտրված ներկայացուցիչ» սահմանումը նշանակում է տեղա-

կան կամ տարածքային իշխանության մարմնում ուղղակի կամ անուղղակի (համայնքային խորհրդի կողմից) ընտրությունների միջոցով մանդատ ստացած քաղաքական գործիչ կամ երկրորդական ընտրությամբ (Յոթերորդ 1):

Կանոնակարգով, մանդատ ունեցող ընտրված ներկայացուցիչների համար, որպես ընդհանուր սկզբունք, սահմանվում է օրենքի և հանրային շահի գերակայությունը, ինչպես նաև ընտրված ներկայացուցիչների՝ իրենց գործառնությունները ջանադրությամբ կատարելու, բաց գործելակերպի և իրենց որոշումների համար հաշվետու լինելու պատրաստակամ հանձնառությունը: Դա ենթադրում է որոշակի պարտավորություններ, որ տեղական և տարածքային իշխանության մարմիններում ընտրված ներկայացուցիչները պետք է կատարեն պաշտոնը ստանձնելու, պաշտոնավարման ընթացքում և պաշտոնաթողությանը հաջորդող շրջանում: Մասնավորապես, Կանոնակարգով սահմանվում են նախընտրական քարոզչության կանոնները, արգելվում է հովանավորչությունը և լիազորությունների իրականացման ընթացքում մասնավոր շահ հետապնդելը: Կանոնակարգով նաև առաջարկվում են

վերահսկողության որոշակի միջոցներ, այդ թվում՝ համապատասխան պահանջի ներկայացման դեպքում քարոզարշավի ծախսերի և անձնական շահերի հայտարարագրումը: Եվ, վերջապես, Կանոնակարգով պահանջվում է հանրային պարտականությունների իրականացման թափանցիկ գործելակերպ՝ հրապարակելով թե՛ որոշումները, և թե՛ դրանց հիմքերը՝ արձագանքելով հանրության յուրաքանչյուր պահանջի՝ կապված այդ պարտականությունների կատարման հետ:

1999 թ. ընդունվելուց հետո Կանոնակարգը թարգմանվել է մի քանի լեզուներով³¹: Այն ապացուցել է իր արժեքը՝ որպես եվրոպական չափորոշիչ, և օգտագործվել որպես կարևոր գործիք Կոնգրեսի գործունեության մեջ, մասնավորապես՝ հանրային բարեվարքության և թափանցիկության վերաբերյալ միջոցառումների և համագործակցության ծրագրերի մշակման ընթացքում: Ընտրված ներկայացուցիչների քաղաքական բարեվարքության թեմայով տարբեր երկներում կազմակերպվել են քննարկումներ և աշխատաժողովներ: Այս մոտեց-

31 Անգլերեն, ֆրանսերեն, իտալերեն, ուկրաիներեն, հայերեն, ռուսերեն, վրացերեն և արաբերեն:

ման արդյունքում դրական զարգացումներ են արձանագրվել մի շարք անդամ պետություններում, ինչպես, օրինակ, Ուկրաինայում, որտեղ Կիևի քաղաքային խորհուրդը մշակել է մի շարք քաղաքականություններ՝ թափանցիկություն և հանրային բարեվարքություն ապահովելու և մասնակցային բյուջետավորման միջոցով քաղաքացիների մասնակցությունն ավելի մեծացնելու նպատակով³²: «Գործընկերություն հանուն լավ կառավարման» տարածաշրջանային (2015–2017 թթ.) ծրագրի շրջանակներում³³ ավելի քան 60 համայնքապետներ Հայաստանից, Ադրբեջանից, Վրաստանից, Մոլդովայից և Ուկրաինայից մասնակցել են հանրային բարեվարքության, թափանցիկության և քաղաքացիների մասնակցության վերաբերյալ միջոցառումների և փորձի փոխանակման հանդիպումներ:

32 Կոնգրեսի համագործակցության ծրագրերը անդամ պետություններում և հարևան տարածաշրջաններում CG/BUR 14(2017)INF52, **իրավիճակը 2017 թ. հոկտեմբերի 12-ին:**

33 <https://www.coe.int/en/web/good-governance/eastern-partnership>

Վարքագծի եվրոպական կանոնակարգ՝ Տեղական և տարածքային կառավարման մեջ ներգրավված բոլոր անձանց համար (2018)

Բաժին I. Կանոնակարգի կարգավորման շրջանակը

Սույն Կանոնակարգի *1-ին հոդվածում* ընդգծված են էթիկական կառավարման երեք կարևոր բնորոշիչները: Առաջին՝ Կանոնակարգի նպատակը կազմակերպություններին օգնելն է՝ ապահովելու բարեվարքության սկզբունքների վրա հիմնված լավ կառավարում: Երկրորդ՝ այս հոդվածով տեղական և տարածքային կառավարման մարմիններին կոչ է արվում սահմանել վարքագծի ուղենիշային ստրատեգիա: Երրորդ՝ 1-ին հոդվածով սահմանվում է, որ Կանոնակարգը վերաբերում է «բոլոր դերակատարներին»: Սույն բացատրական զեկույցի ներածության մեջ ներառված են ավելի շատ մանրամասներ:

2-րդ հոդվածով նախատեսվում է, որ Կանոնակարգը վերաբերում է տեղական և տարածքային կառավարման մարմիններում ներգրավված բոլոր դերակատարներին: «Բոլոր դերակատար-

ներ» եզրույթը վերաբերում է յուրաքանչյուր անձի կամ կազմակերպության, որը ներգրավված է հանրային ծառայությունների սահմանման, գնման, մատակարարման/մատուցման կամ գնահատման ոլորտում (տես 6-րդ հոդվածը):

Կանոնակարգը հետևողական դարձնելու նկատառումով նշվում է, որ այնտեղ սահմանված սկզբունքները վերաբերում են ընտրված, նշանակված և պայմանագրային հիմունքներով աշխատող պաշտոնատար անձանց, պետական ձեռնարկությունների, հասարակական կազմակերպությունների ղեկավարներին, ինչպես նաև մասնավոր կազմակերպությունների ներկայացուցիչներին, որոնք կամ ունեն հանրային ծառայություններ մատակարարելու պարտականություն, կամ ներգրավված են հանրային քաղաքականության մշակման գործընթացում:

Յետապնդելով սույն նպատակը՝ 2-րդ հոդվածով սահմանվում է, որ իրենց գործառույթներն իրականացնելիս բոլոր դերակատարները պետք է հարգեն նշված սկզբունքներն ու չափանիշները: Սա նշանակում է խուսափել որևէ գործողությունից, որը կարող է ստեղծել սույն Կանոնակարգով սահմանված սկզբունքները խախտելու

տպավորություն:

Բաժին II. Ընդհանուր սկզբունքները

II բաժնի նպատակն է սահմանել այն ընդհանուր սկզբունքները, որոնցով պետք է ուղղորդվի բոլոր դերակատարների վարքագիծը: Այս սկզբունքներն ընդհանրական են և ենթադրում են առավելագույն ջանքեր գործադրելու պարտավորություն, բայց ոչ որոշակի արդյունքների հասնելու համար: Այդ սկզբունքները պետք է դիտարկել III բաժնում սահմանված պարտականությունների ցանկի հետ. միջոցների ոչ սպառիչ այդ ցանկը պետք է նշված ընդհանուր սկզբունքներին համահունչ լինի:

3-րդ հոդվածում նշվում է, որ օրենքի գերակայության սկզբունքը հավասարապես տարածվում է տեղական ու տարածքային կառավարման մարմիններում ներգրավված բոլոր դերակատարների թե՛ անհատական և թե՛ ինստիտուցիոնալ վարքի վրա: Յետևաբար, հոդված 3-ի նպատակն է սահմանել իրավական համակարգի գերակայությունը, որի շրջանակներում դերակատարները պաշտոն են ստանձնում և իրականացնում են իրենց գործառույթները՝ բացառելով

անձնական շահերը, որոնք կարող են գերակայություն ունենալ հանրային շահի նկատմամբ: Այդպիսի անձնական շահերը կարող են լինել կյուրթական, մասնագիտական կամ ընտրական բնույթի: Դրանք ուղղակիորեն կամ անուղղակիորեն կախված են նրանից, թե այդ շահերը վերաբերում են, արդյոք, տվյալ դերակատարին կամ նրան մտերիմ որևէ մեկի (ընտանիքի անդամներ, ընկերներ, քաղաքական խումբ): Այսպիսի շահի առաջացման պատճառ կարող է լինել այն փաստը, որ տեղական և տարածքային կառավարման մարմիններում ներգրավված դերակատարները սոցիալական այլ հարաբերությունների մաս են կազմում: Այս սոցիալական կապերը միշտ չէ, որ կարող են վնասակար լինել բարեվարքության տեսանկյունից, քանի որ դրանք պետական կառույցները կամրջում են հասարակության հետ և օգնում են վերջիններիս հաշվետու դարձնել: Սակայն այս կապերը կարող են նաև հանգեցնել շահերի բախման:

4-րդ հոդվածով նշվում է այն հիմնարար գաղափարը, որ նրանք, ովքեր կոչված են ներկայացնելու ուրիշներին, զբաղեցնելու պետական պաշտոններ, կարող են պատասխանատվության

կանչվել իրենց կատարողականի և վարքագծի համար: Հաշվետվողականությունը վերաբերում է ինստիտուցիոնալացված այն գործընթացին, որը սահմանում է, թե ով է պատասխան տալու, ինչի համար և ում: Հաշվետվողականությունն անհատական կամ, համապատասխանաբար, ինստիտուցիոնալ վարքագծի գնահատման նորմատիվ հիմքն է:

5-րդ հոդվածում անդրադարձ է կատարվում տեղական և տարածքային կառավարման մարմիններում ներգրավված բոլոր դերակատարների միջև փոխհարաբերություններին: Եթե հաշվետվողականությունը ժողովրդավարական կառավարման բնորոշիչներից է, ապա թափանցիկ գործելակերպը դրան հասնելու կարևոր միջոց է: Որոշումների կայացման գործընթացի թափանցիկությունը և հանրային ծառայությունների մատուցման նկատմամբ հանրային վերահսկողությունը համապատասխան մանրատ ունեցողների կողմից իշխանության չարաշահման դեպքերը կանխարգելելու և կասեցնելու առավել արդյունավետ միջոցներից են: Հետևաբար, սա նշանակում է, որ հանրությունը պետք է հնարավորություն ունենա վերահսկելու քաղաքականության մշակման

գործընթացը՝ փաստաթղթերի, արձանագրությունների և այլ աղբյուրների միջոցով:

Քաղաքականությունները գործողությունների և որոշումների կայացման վերաբերյալ ընդհանուր ձևակերպումներ են: Հանրային քաղաքականության մշակումը վերաբերում է այն բոլոր գործողություններին, որոնք իրականացնում են կառավարությունները կամ պետական իշխանության մարմինները: Այն վերաբերում է ինչպես պետական մարմինների գործունեության արդյունքներին, օրինակ՝ առողջապահությունը, կրթությունը, հասարակության անվտանգությունը, այնպես էլ որոշումների կայացման շարունակական և հաճախ հակասական գործընթացին, որով սահմանվում է պետական մարմինների գործունեության շրջանակը: Որոշումների ընդունումը հակասական բնույթի հարցերի քննության գործընթացն է՝ մի շարք այլընտրանքներից վերջնական եզրակացության հանգելու, համապատասխան ռեսուրսներ ներգրավելու և հասարակական խնդիրների լուծման նպատակով ռազմավարություններ ընտրելու համար: Որոշումների ընդունման գործընթացը պետք է հավատարիմ լինի թափանցիկության և հասանելիության որոշակի

չափանիշների: Քաղաքացիները պետք է կարողանան տեսնել և ստուգել այն հաղորդակցությունը, այդ թվում՝ արձանագրությունները, գրավոր փաստաթղթերը կամ որևէ այլ ձևաչափով տվյալներ, որն ազդել է որոշումների ընդունման գործընթացի վրա: Հանրության հետ հաղորդակցությունը պետք է լինի համապարփակ և մատչելի, այնպես որ հարցին անծանոթ մարդիկ կարողանան ըմբռնել դրա էությունը: Մասնակցությունը քաղաքացիների՝ որոշումների կայացման գործընթացում ներգրավված լինելու և տեղեկացված լինելու հիմնարար ժողովրդավարական իրավունքներից է: Հետևաբար, բավարար չէ միայն մասնակցության հնարավորություններ ստեղծելը. հարկավոր է նաև մարդկանց բացատրել, թե էրբ և ինչպե՞ս կարող են նրանք մասնակցել:

6-րդ հոդվածով ամրագրվում է, որ բոլոր մարդկանց պետք է վերաբերվել հարգանքով և արժանապատվությամբ: Համայնքային ծառայությունը աստիճանաբար ավելի ու ավելի բազմազան է դառնում՝ ազգային պատկանելության, արտաքին տվյալների, համոզմունքների, սեռական կողմնորոշման և տարիքի առումով: Նույնը վերաբերում է քաղաքացիներին, ում

նրանք հանրային ծառայություններ են մատուցում: Եւ-ի անդամ պետություններում մարդկանց տեղաշարժման գործընթացների, սրընթաց և լայնածավալ աճի, սոցիալական արժեքների և կենսակերպի փոփոխությունների և նորմատիվ նկատառումների և դրանց զուգորդող քաղաքական քննարկումների, օրինակ՝ ինքնության կամ ճանաչման քաղաքականությունների վերաբերյալ, արդյունքում ներկայում առկա է ճնշում ակտիվ աշխատանք տանելու ներառման ուղղությամբ:

Բազմազանությունն առաջին հերթին և ամենից շատ վերաբերում է տարբերություններին: Թե՛ անհատական և թե՛ խմբային տարբերությունների ընկալումը կարևոր քայլ է բազմազանությունը համայնքային ծառայությունտ և քաղաքական կուսակցությունները որպես դրական արժեք դիտարկելու առումով: Այս տարասեռությունը կարող է ստեղծել թե՛ մարտահրավերներ և թե՛ հնարավորություններ՝ կապված արժեքների, վարքագծի տեսակների, ինչպես նաև նախապաշարմունքների հետ: Հարգալից վերաբերմունքի առանցքային բաղադրիչն այնպիսի քաղաքականության ձևավորումն է, որը կպաշտ-

պանի խտրականությունից կազմակերպության ներսում, նաև հանրային ծառայությունների մատուցման, ինչպես, օրինակ, տրանսպորտի կամ առողջապահության ոլորտներում: Կազմակերպություններն ավելի մեծ հաջողություններ են ունենում՝ թափանցիկ և ճկուն կերպով արձագանքելով բազմազանությունից բխող պահանջներին, օրինակ, հաշմանդամություն ունեցող անձանց և տարեցների համար հասանելի ծառայություններ մատուցելով կամ տանն ընտանիքի անդամների ինսամբ իրականացնող անձանց համար աշխատանքային ճկուն ժամերի սահմանմանելով: «Ներառական աշխատանք» հասկացությունը պահանջում է ավելի մեծ ճկունություն հանդես բերել կազմակերպություններում, և թույլ տալ մարդկանց օգտվելու այն հնարավորություններից, որոնք բխում են իրենց տարբերություններից:

7-րդ հոդվածում ընդգծվում է, որ արհեստավարժությունը և փորձը մարդկանց աշխատանքի վերցնելու և մասնագիտական առաջխաղացման հիմնարար չափանիշներն են: Տեղական և տարածքային կառավարման մարմիններում հստակ գործառույթներ կատարելու կարողու-

թյունը և մարդկային ռեսուրսների կառավարումը չպետք է պայմանավորված լինեն քաղաքական, ազգակցական կապերով կամ այլ սոցիալական պարտավորություններով: Հարկավոր է ուշադրություն դարձնել թեկնածուների կրթական ցենզին և կատարողականին:

8-րդ հոդվածով սահմանվում է, որ որոշումները պետք է հիմնված լինեն օբյեկտիվ չափանիշների վրա, այլ ոչ թե կանխակալության կամ նախապաշարմունքների: Բառի ավելի լայն իմաստով՝ անկանխակալությունը ներառում է «անկախություն» և «չեզոքություն» հասկացությունները: Այն նաև ենթադրում է, որ տարբեր գաղափարներ և շահեր ունեցող մարդիկ պետք է արժանանան արդար և հավասար վերաբերմունքի: Այս լույսի ներքո՝ 8-րդ հոդվածը տեղական և տարածքային կառավարման մարմիններում ներգրավված բոլոր անձանց պարտավորեցնում է վերացարկվել իրենց անձնական շահերից՝ վեր կանգնելով սոցիալական հակասություններից: Եթե դա հնարավոր չէ, ապա անհրաժեշտ է ուսումնասիրել ՇԲ վերաբերյալ դրույթները: Բացի այդ՝ այս հոդվածը պետք է համադրել նաև 6-րդ և 7-րդ հոդվածների դրույթների հետ:

9-րդ հոդվածը հիմնականում վերաբերում է ՇԲ հարցերի լուծմանը, ինչն էլ պետական ոլորտում բարեվարքության հիմքն է: Հիմնական սկզբունքը պարզ է՝ պետական պաշտոնյաները չպետք է որևէ կերպ թույլ տան, որ իրենց անձնական շահն ուղղակիորեն կամ անուղղակիորեն խոչընդոտի հանրային շահին, տվյալ դեպքում՝ համայնքային շահին: Ոչ մի պետական որոշում չպետք է կայացվի՝ ելնելով մեկ կամ մի քանի որոշում կայացնողների անձնական շահերից:

ՇԲ-ն ի հայտ է գալիս այնպիսի իրավիճակներում, երբ մարդը բազմակի դերեր ունի: «Երկու գլխարկ» ունենալը (ՇԲ առկայության իմաստով) իրավիճակ է, եթե պետական պաշտոն զբաղեցնող կամ տարածքային և տեղական կառավարման մարմիններում ներգրավված որևէ անձ, օրինակ, համայնքի ղեկավար, համայնքային ծառայող, ՊՈԱԿ-ի տնօրեն, ուսուցիչ (պատվավոր) անդամ է որևէ գործակալության, ՀԿ կամ ընկերության խորհրդում: Ընդհանուր առմամբ, եթե անհատներն ունեն մեկից ավելի պաշտոնական դերեր, ապա դրանք միմյանցից անջատ պահելը կարող է դժվար լինել:

Յետևաբար, ՇԲ-ն կարող է բերել «հոգուտ սեփական շահի պաշտոնի չարաշահման»՝ հանգեցնելով անբարեխիղճ վարքագծի: Տարածքային և տեղական ինքնակառավարման մարմինները հատկապես խոցելի են ՇԲ առումով: Քաղաքական համակարգով պայմանավորված՝ նրանք հաճախ են պատասխանատու պետական քաղաքականության իրականացման և ծառայությունների մատուցման համար այնպիսի ոլորտներում, որոնք հայտնի են կոռուպցիայի տեսանկյունից իրենց խոցելիության առումով (ինչպես՝ քաղաքաշինություն, կառուցապատում և շինարարություն, սոցիալական ծառայություններ և արտոնագրերի տրամադրում): Բացի այդ՝ քաղաքացիների հետ նրանց սերտ հարաբերությունները կարող են ի հայտ բերել էթիկական մարտահրավերների, որոնք փորձություն են տեղական և տարածքային կառավարման մարմիններում ներգրավված բոլոր անձանց համար:

Ինչ վերաբերում է այս հոդվածի կիրառությանը, երկրների մեծ մասին անհրաժեշտ է նկատի ունենալ հետևյալ չորս հարցերի պատասխանը՝

- Ինչին է անհրաժեշտ անդադառնալ: ՇԲ ինդիկները փաստացի կարելի է բաժանել չորս խմբի, մասնավորապես՝ ա. ՇԲ, որը վերաբերվում է պաշտոնական գործունեությանը (պաշտոնին առնչվող գործունեություն), բ. ՇԲ՝ կապված քաղաքական գործունեության հետ (օրինակ՝ եթե պաշտոնավարողը մտադիր է առաջադրվել ընտրությունների ժամանակ), գ. այլ գործունեության (օրինակ՝ այլ հանրային գործառույթներ, բարեգործություն և այլն), դ. ֆինանսական շահերին:
- Ո՞ր պահին է անհրաժեշտ անդադառնալ ՇԲ: Սա վերաբերում է նախքան պաշտոնի ստանձնումը (նախքան պաշտոնավարում), պաշտոնավարման ընթացքին (պաշտոնում եղած ժամանակ) և պետական պաշտոնը թողնելուց (պաշտոնաթող լինելուց) հետո ընկած ժամանակահատվածներին:
- Ու՞մ վրա է դա անդադառնում: Էթիկայի կանոնները հիմնականում կենտրոնանում են պաշտոնատար անձանց վրա: Սակայն ՇԲ մի շարք հնարավոր իրավի-

ճակներ նաև ներառում են պաշտոնատար անձի ընտանիքը կամ այլ հարաբերություններ (օրինակ՝ զուգընկերներ, ընկերներ և նախքան պաշտոնավարումն ունեցած մասնագիտական կապեր):

- Ինչպե՞ս է հնարավոր ապահովել համապատասխանությունը կանոններին: Էթիկայի կանոնները սովորաբար ներառում են դրույթներ ՇԲ կանխարգելման (օրինակ՝ ուսուցման միջոցով), ներքին կանոնակարգման (այսինքն՝ գրասենյակի ներսում), արտաքին կիրառության (այսինքն՝ արտաքին մարմիններին հաշվետվությունների ներկայացման) և պատժամիջոցների (այսինքն՝ ոչ բարեվարքության հետևանքների) վերաբերյալ:

ՇԲ կանխարգելման արդյունավետ քաղաքականությունները սովորաբար ներառում են՝

1. ՇԲ չափում և գնահատում՝ կարևորելով անհրաժեշտ տեղեկատվության հավաքագրումը, օրինակ, աշխատակազմի գնահատման կամ այլ ցուցիչների միջոցով:

2. Առավել մեծ ուշադրություն թափանցիկ, բաց և հաշվետվողական գործելակերպին, որպեսզի շահագրգիռ կողմերը կարողանան անհրաժեշտ տեղեկատվություն ստանալ ՇԲ կանխարգելման, բացահայտման, քննության և դրա հետ կապված պատիժների կիրառման համար:

3. Օժանդակ ջանքեր ՇԲ իրավիճակներին արձագանքելիս՝ իրազեկության բարձրացման փուլերի և ՇԲ ռիսկերի մասին իրազեկելու միջոցով:

4. Ուշադրություն քաղաքականության որոշակի ոլորտների, ինդիքների կամ գործիքների առնչվող ՇԲ քաղաքականությունների արդյունավետության վերլուծությանը:

5. Ավելի շատ ուշադրություն դարձնելով արդյունքների համապատասխանությանը, քան զուտ կանոնների կիրարկմանը:

երկրների մեծ մասը ՇԲ կանոնակարգող քաղաքականություններից ուշադրությունը տեղափոխել է դեպի ՇԲ կառավարում և վերևից ներքև գործադրվող մոտեցումներից (արգելքներ, սահմանափակումներ, քրեական և վարչական պատժամիջոցներ) դեպի ավելի բարդ ու արժեքակենտրոն մոտեցումներ, ներառյալ՝ կրթություն, վերապատրաստում, թափանցիկության պահանջներ և մշտադիտարկման ավելի արդյունավետ համակարգեր: Հետևաբար, ՇԲ ժամանակակից համակարգերն այլևս հիմնված չեն զուտ օրենքի, համապատասխանության և սխալների համար պատիժ սահմանելու վրա: Իրականում նրանք ուղղված են ՇԲ կանխարգելմանը և պատշաճ վարքագծի խրախուսմանը՝ ուղղորդման և կողմնորոշման միջոցների, ինչպես, օրինակ, վերապատրաստման և վարքագծի կանոնակարգերի ներմուծման միջոցով: Այնպես որ երկրները հիմնականում միջոցների մեծ զինանոց ունեն պայթարելու համար անբարեխիղճ ՇԲ իրավիճակների դեմ:

Մեր օրերում ՇԲ ընդհանուր չափորոշիչները ներառում են հետևյալը՝

1. Կանոնների և սկզբունքների ամբողջու-

թյուն. այս գործիքները հիմնականում թվարկում են, թե ինչն է արգելվում կամ սահմանափակվում (օրինակ՝ 250 եվրոյի արժեքը գերազանցող նվերներ ստանալ չի կարելի): Այստեղ էական տարբերություններ կան դերակատարների և սեկտորների ու դրանց համար սահմանված արգելքների, սահմանափակումների ու պարտականությունների քանակի միջև:

2. Գոյություն ունի ՇԲ-ն կառավարելու չորս ձև (հատկապես պաշտոնավարողների և բարձրաստիճան պաշտոնյաների համար)՝ ինքնաբացարկ/հրաժարում, լիազորությունների փոխանցում, հայտարարագրում և անհամատեղելիություն: Դրանցից երեքը կանխարգելող միջոցներ են. ինքնաբացարկ/ հրաժարումը նշանակում է ձեռնպահ մնալ որևէ որոշման կայացմանը մասնակցելուց: Լիազորությունների փոխանցումը նշանակում է, որ անձը հրաժարվում է ՇԲ-ից: Հայտարարագրումը կազմակերպությանը, վերադասին և կամ հանրությանը սեփական ֆինանսական, անձնական և կամ

մասնագիտական «շահերի» մասին տարբեր գործիքների միջոցով տեղյակ պահելն է:

3. Կանոնակարգերի մշակում. այստեղ էական տարբերություններ կան՝ կանոնակարգերի վերաբերյալ որոշումներ կայացնելու և աշխատակազմին ներգրավելու առումով (որքանի՞վ են ներկայացուցչական, որքանի՞վ են մանրամասն, կարող են, արդյոք, դրանց խախտումները պատժվել և ինչպե՞ս, ներառում են, արդյոք, դրանք տվյալ աշխատավայրում որոշակի վարքագծի ակնկալիքներ և այլն):
4. Հայտարարագրման քաղաքականություն. շահերի ռեգիստրների ներմուծում, որտեղ անհրաժեշտ կլինի գրանցել շահերի հավանական բախումները: Այստեղ կան տարբերություններ՝ կապված թափանցիկության պահանջների, հաշվետվությունն ներկայացնելու և հատուկ պարտականությունների մանրամասների հետ (օրինակ՝ ամուսնու գործունեությունը պետք է նշվի, արդյոք, թե՞ ոչ) և

այլն: Հայտարարագրման պահանջները տարբեր են լինում՝ ըստ պաշտոնի և գործունեության ոլորտի (սովորաբար պահանջներ առկա են պաշտոնավարողների և բարձրաստիճան պաշտոնյաների, և ոչ այլ դերակատարների և շահակիր կողմերի համար):

5. Մշտադիտարկման և կիրարկման մեխանիզմներ. պայմանավորված անձով և տվյալ ոլորտով՝ էական տարբերություններ կան ՇԲ դեպքերը՝ իրենց կազմակերպությունների ներսում մշտադիտարկելու և վերահսկելու, բարեվարքության վերաբերյալ խորհուրդ տալու գործառույթ իրականացնող էթիկայի հարցերի հանձնաժողովների լիազորությունների ու ռեսուրսների միջև: Նաև կարևոր տարբերություններ կան չարաշահումների դեպքում քրեական և վարչական պատժամիջոցների առումով:
6. Վերապատրաստում և իրազեկում. տեղական և տարածքային իշխանությունները պետք է հաշվի առնեն, թե ՇԲ վերաբերյալ վերապատրաստման դասըն-

թացները պարտադիր պետք է լինեն, արդյոք, թե՛ ոչ, դրանք առաջարկվելու են բոլոր համայնքային ծառայողներին, թե՛ միայն բարձրաստիճան պաշտոնյաներին, կազմակերպվելու են մեկ անգամ, թե՛ կանոնավոր, վերապատրաստման ընթացքում ներկայացվելու են միայն կանոններն ու քաղաքականությունները, թե՛ նաև երկընտրանքների (գործնական) դեպքերը և այլն:

Բաժին III. Հատուկ պարտականություններ

III բաժնում որոշակի հատուկ պարտականություններ են դրվում տեղական և տարածքային կառավարման մարմիններում ներգրավված բոլոր անձանց վրա: Այս պարտականությունները բխում են II բաժնում նկարագրված ընդհանուր նպատակներից: Թե՛ ընդհանուր սկզբունքների և թե՛ հատուկ պարտականությունների սահմանումը հնարավորություն է տալիս խուսափելու ձևակերպումների խեղաթյուրումից, որը կարող է կամ շատ ընդհանուր լինել, կամ շատ մասնավոր: Բոլոր դերակատարներն իրենց բոլոր գործողություններում, ըստ էության, պետք է հետևեն II բաժ-

նում սահմանված բոլոր սկզբունքներին՝ նախևառաջ իրականացնելով վերոնշյալ պարտականությունները:

10-րդ հոդվածով արգելվում է կաշառված և խարդախ վարքագիծը: Չնայած տարբերվող սահմանումներին և հասկացություններին՝ կա ընդհանուր համաձայնություն մոտեցումների առումով: Կոռուպցիան կարող է դիտվել որպես թաքնված գործարք՝ անձնական նպատակներով հանրային բարիքներ տիրապետելը, ինչպես, օրինակ, պայմանագրեր կամ ֆինանսավորում ստանալը: Այն հաճախ վերաբերում է պետական լիազորություններ ունեցող որևէ մեկի կանխամտածված այն գործողությանը, որը նպատակ ունի պահանջելու կամ ստանալու առավելություն կամ առավելություն ունենալու խոստում՝ ի պատասխան գործարքի համար «լավությանը» երրորդ կողմից, որը խախտում է իր պարտականությունները, և անտեսում է իր պարտականությունների էթիկական սկզբունքները: Այդ դեպքում ակնհայտորեն ոտնահարվում են օրենքի գերակայության, հավասարության և արդար որոշում ընդունելու սկզբունքները: Կոռուպցիայի հետևանքները ծանր են և հեռահար: Կոռուպցիան ոչ միայն

խոչընդոտում է տնտեսական զարգացումն ու սոցիալական փոփոխությունը, այլև վտանգում է ժողովրդավարական կառավարման ինստիտուտների նկատմամբ վստահությունը, հետևաբար, մեծ սպառնալիք է օրենքի գերակայության և ժողովրդավարության համար: Աստիճանաբար ապակենտրոնացվող վարչական համակարգերի պայմաններում, երբ ծառայությունները արտապայմանագրային կարգով պատվիրակվում են կիսապետական կազմակերպություններին կամ մասնավոր ձեռնարկություններին, յուրաքանչյուր նման գործարք ունի գնումների գործընթացների շահարկման, որոշում կայացնողների կաշառման կամ կանոնների ու ընթացակարգերի շրջանցման հավանականություն: Կոռուպցիայի՝ որպես հանցագործության բազմազան սահմանումները հղում են կատարում անդամ պետությունում գործող քրեական օրենսգրքերին և համապատասխան միջազգային իրավական փաստաթղթերին:

11-րդ հոդվածով փորձ է արվում խաղի հավասար պայմաններ սահմանել յուրաքանչյուր մարդու համար, ով ցանկանում է մասնակցել հանրային գնման որևէ գործընթացի: Ապրանքների և ծառայությունների գնումն առանցքային

կարևորություն ունի պետության կողմից մատուցվող ծառայությունների ժամանակակից համակարգերում: Միևնույն ժամանակ, պայմանագրային հիմունքներով դրանց իրականացումը կարող է առաջացնել կոռուպցիոն ռիսկեր, որոնք ապրանքների և ծառայությունների շուկայում կարող են խոչընդոտել ազատ մրցակցությանը: Կոռումպացված գործարքներն ու գնումների գործընթացի վրա կողմերի ազդեցությունը հանգեցնում են գործարքների բարձր գնի և ցածր որակի ծառայությունների: Ի վերջո, սա վտանգում է վստահությունը ժողովրդավարական կառավարման նկատմամբ և հնարավորություն ստեղծում կամայական որոշումների կայացման համար³⁴:

12-րդ հոդվածով կանոնակարգվում է տեղական և տարածքային կառավարման մարմիններում ներգրավված անձանց համար հնարավոր արտոնությունների ապահովումը: Սա վերաբերում է պետական աշխատանքից մասնավոր

34 Հավելյալ տեղեկությունների համար տես Կոնգրեսի «Պետական գնումների թափանցիկացում տեղական և տարածքային մակարդակներում» զեկույցը (CG33(2017)13final), Բանաձև թիվ 421 (2017), Առաջարկություն թիվ 405 (2017)-

աշխատանքի անցնելուն՝ հատկապես երբ հաջորդ աշխատանքը փոխկապակցված է նախկին պարտականությունների և կապերի հետ: Համայնքային ծառայողները երբեմն աշխատանքի են անցնում այնպիսի ընկերություններում, որոնք ներգրավված են տեղական ինքնակառավարման մարմինների գնումների գործընթացում և կարող են օգտվել իրենց ունեցած ներքին տեղեկատվությունից կամ պայմանագրեր կազմեն նախքան պաշտոնաթողությունը, որպեսզի այնուհետև օգտվեն դրանցից՝ մասնավոր ոլորտի կապալառուի համար աշխատելիս, կամ ստեղծել այլ հնարավորություններ՝ իրենց կամ իրենց ընկերների ու հարազատների համար: Հովանավորչությունը կանխող քաղաքականությունը որոշ ժամանակ առանցքային է եղել ՇԲ, կոռուպցիայի և անուղղակի ազդեցության վերաբերյալ քննարկումներում:

Այս թեման ավելի կարևոր է դառնում, քանի որ ավելանում է պետական և մասնավոր հատվածների միջև կադրային հոսունության մեծացմանը, և շատ ավելի մեծ թվով քաղաքական գործիչներ ու բարձրաստիճան քաղծառայողներ կամ պաշտոնյաներ տեղափոխվում են մասնավոր հատված: Մարտահրավերն առաջա-

նում է այն պատճառով, որ աշխատանքի շուկայում հմտությունների ու կարողությունների հոսունությանը խոչընդոտելը չի բխում ոչ մի երկրի շահերից: Հովանավորչության խնդիրը կանխելու և մշտադիտարկելու նպատակով բազմաթիվ կառավարություններ և քաղաքականություն մշակողներ արձագանքել են այս երևույթին՝ հետպաշտոնավարման շրջանի կանոններ և սկզբունքներ ներդնելու միջոցով: Օրենքով նախատեսված դադարի ժամանակահատվածները հաճախ համարվում են շահերի նման բախումները կանխարգելելու միջոց:

Բաժին IV. Կառույցներ և ընթացակարգեր

IV բաժինը վերաբերում է բարեվարքության սկզբունքներ սահմանող կառույցներին և ընթացակարգերին: Դրանք պետք է աջակցեն սույն կանոնակարգի սկզբունքների ու դրույթների իրականացմանը և տեղական ու տարածքային կառավարման մարմիններում ներգրավված դերակատարների՝ այդ սկզբունքներին հավատարիմ լինելուն:

13-րդ հոդվածով տեղական և տարածքային կառավարման մարմիններին կոչ է արվում

Նախաձեռնողաբար հետևել կազմակերպություններում էթիկայի կառավարման միջազգային ընդունված չափորոշիչների ներդրմանը: Սա ենթադրում է բարեվարքության կառավարման համապարփակ և համապատասխան կրթական ծրագրերի մշակում: Կրթական ծրագրերի նպատակը կազմակերպության վարքագծային արժեքներն ու չափորոշիչները հանրայնացնելն է և աշխատակազմին աջակցելը՝ արհեստավարժ կերպով անդրադառնալու էթիկական ռիսկերին ու երկրտրանքներին, նաև նրանց՝ էթիկական խնդիրներին արձագանքող գործընկերներ դարձնելը: Զաղաքացիների համար տեղեկատվության, խորհրդատվական ծառայությունների և վերապատրաստումների վերաբերյալ ծավալուն տեղեկատվության հասանելիությունը հնարավորություն կտա արդյունավետորեն և կազմակերպության արժեքներին ու չափորոշիչներին համահունչ կառավարել ռիսկերը:

Մեկ այլ կարևոր բաղադրիչ է խորհրդատվական ծառայությունների տրամադրումը, որն օգնում է աշխատակազմին կամ առանձին ստորաբաժանումների հաղթահարել թե՛ մարդկային ռեսուրսներին և թե՛ կազմակերպության կա-

ռավարմանը առնչվող մարտահրավերները, նախաձեռնողաբար բացահայտել հնարավոր էթիկական ռիսկերի կամ ՇԲ իրավիճակները և որոշակի ռազմավարություններ մշակել այդ ռիսկերի հաղթահարման նպատակով: Խորհրդատվության հիմնական նպատակը լարվածությունը թեթևացնելն է և մարտահրավերներին հաջողությամբ դիմակայելու համար բոլորին աջակցելը՝ նպաստելով, որպեսզի աշխատակազմի առանձին անդամը կամ ստորաբաժանումը կարողանան իրենց պարտականությունները հաջողությամբ կատարել: Խորհրդատվական ծառայությունների տրամադրումը կարող է կազմակերպության համար արդյունավետ միջոց լինել բարեվարքության տարատեսակ խախտումների, ինչպես, օրինակ, սեռական բռնության, խտրականության, խարդախ վարքագծի և շահերի բախման իրավիճակների հաղթահարման գործում աշխատակազմին աջակցելու առումով:

14-րդ հոդվածով նախատեսվում է, որ բարեվարքության վերաբերյալ քաղաքականություններով պետք է սահմանվեն բարեվարքության խախտման վերաբերյալ յուրաքանչյուր կասկածի մասին ազդարարման իրավունքը և

ընթացակարգերը: Ազդարարումը ներառում է խախտման վերաբերյալ ենթադրության տեղեկացումը կազմակերպության ներսում, արտաքին մարմիններին կամ հանրությանը: Պետական կառույցները պետք է հոգան խախտման վերաբերյալ հաղորդումներ ներկայացնողների պաշտպանությունը, ովքեր կարող են խոցելի իրավիճակում հայտնվել: Սա պետք է օգնի արհեստավարժորեն արձագանքելու աշխատակիցների, խորհրդի անդամների, կապալառուների կամ քաղաքացիների մտահոգություններին և պաշտպանել նրանց հաշվեհարդարից: Ազդարարման ուղիները պետք է հստակ սահմանված, թափանցիկ և բաց լինեն բոլորի համար: Խախտումների վերաբերյալ ազդարարելու սկզբունքներն ու ընթացակարգերը նույնպես պետք է սահմանվեն:

Գաղտնի խորհրդատուն անձ է, ում հետ աշխատողները կարող են գաղտնի խոսել բարեվարքությանը վերաբերող հարցերի մասին: Այս զրույցները պետք է հնարավորինս գաղտնի լինեն: Խորհրդատուն պետք է տեղյակ լինի ազդարարման ընթացակարգերին և կարող է խորհուրդ տալ ինչպես հաղորդել խախտումների վերաբերյալ կասկածները: Բացի խորհրդատու

վիճակի տրամադրումից՝ գաղտնի խորհրդատուները կարող են նաև գործել որպես բողոքարան՝ ում հետ կարելի է գաղտնի զրուցել կասկածների և վախի մասին:

Չեղարկությունները ցույց են տալիս, որ խախտումների մասին ազդարարելու շեմը պետք է հնարավորինս հասանելի լինի՝ խախտումների մասին կասկածները վաղ փուլում հավաքագրելու նպատակով: Գաղտնի խորհրդատուների ներկայությունը կարող է օգնել՝ հասանելի դարձնելու այս շեմը: Գաղտնի խորհրդատուի հետ խոսելն ավելի դյուրին է, երբ խորհրդատուն պատասխանատու է թե՛ ոտնձգությունների և թե՛ բարեվարքության հետ կապված խնդիրների համար: Սա մեծացնում է ազդարարման համակարգի արդյունավետությունը: Ազդարարման հասանելի շեմ ունենալու համար խորհուրդ է տրվում, որ հավատարմության խնդիր ի հայտ գալու դեպքում գաղտնի խորհրդատուն կարողանա աջակցել ազդարարողին: Շեմը կլինի ավելի հասանելի, եթե գաղտնի խորհրդատուն ոչ թե լինի պաշտոնական ազդարարում արձանագրող անձը, այլ գործի որպես բողոքարան՝ (հնարավոր) ազդարարողների համար:

Բաժին V. Գաղտնիություն և տվյալների օգտագործում

V բաժնում նշվում է, որ վերահսկողության համար պահանջվում է հավասարակշռություն հսկողության անհրաժեշտության և անձնական կյանքի գաղտնիության իրավունքի միջև: Թվային և հաղորդակցության նոր տեխնոլոգիաներն ավելի ու ավելի շատ են ազդում պետական կառույցների կառավարման, մշտադիտարկման և հաղորդակցության գործընթացների վրա: Աշխատանքային գործընթացների թվայնացումը ստորաբաժանումների միջև համագործակցության խթանման և վիճակագրական տվյալների վերլուծության միջոցով թափանցիկ ընթացակարգ ստեղծելու ներուժ ունի, օրինակ, գնումների ոլորտում:

Կազմակերպությունները շարունակաբար վերլուծում են տվյալներ, որը ներառում է կազմակերպական գործընթացների, վարքագծի, կատարողականի և ֆինանսների վերաբերյալ տեղեկությունների հավաքագրում, վերլուծում, պահպանում, մանիպուլյացիա և զեկուցում: Ամենակարևորն այն է, որ այդ տվյալները կանոնավոր կերպով վերլուծվեն և մեկնաբանվեն:

Վիճակագրական վերլուծությունը քանակական մեծածավալ տվյալների գնահատման ամենատարածված մեթոդն է: Տվյալների նման մշակումը դարձել է ժամանակակից վերահսկողության և հսկողության համակարգերի առանցքային բաղադրիչը: Հնարավոր ռիսկերի, էթիկական խախտումների և կազմակերպական այլ ծախողումների վերաբերյալ լավ պատկերացում ունենալու նպատակով կազմակերպությունները մշակում են տվյալներ՝ ընթացիկ կամ նախորդ գործողությունների վերաբերյալ եզրահանգումներ կատարելու համար:

Այդպիսի տվյալների մշակմամբ զբաղվող մարդիկ պետք է հարգեն որոշակի սկզբունքներ: *15-րդ հոդվածով* կազմակերպություններին կոչ է արվում երաշխավորել օրինականությունը, համաչափությունը, արդյունավետությունը և գաղտնիությունը՝ որպես տվյալների հավաքագրման և մշակման հիմնական սկզբունքներ: Տվյալները պետք է մշակվեն օրենքի պահանջներին համապատասխան: Օգտագործվող տվյալների որակը և քանակը պետք է համարժեք լինեն քննության պահանջին: Բացի այդ՝ կազմակերպությունները պետք է տեղեկացված լինեն, որ տվյալների հավա-

քաղաքում ու մշակումը ենթադրում է համապատասխան ֆինանսական և մարդկային ռեսուրսների ներգրավում: Այս իսկ պատճառով տվյալների հավաքագրումը չպետք է լինի լայնամասշտաբ: Միաժամանակ, առկա ռեսուրսների արդյունավետ օգտագործումը այն կարևոր չափորոշիչն է, որով պետք է առաջնորդվեն համապատասխան որոշում ընդունողները:

Տվյալների գաղտնիության պաշտպանությունը, հատկապես երբ դա վերաբերում է առողջության, սեռական կողմնորոշման, ռասայի կամ որևէ մեղադրանքի մասին տեղեկությունների, պետք է առաջնահերթ լինի: Միաժամանակ յուրաքանչյուրն իրավունք ունի իմանալու, թե իր մասին ինչ տվյալներ են հավաքագրվել կամ մշակվել: Եթե տվյալները գողացված են, կորսված կամ հասանելի են դարձել ապօրինի կերպով, տվյալների պահպանման համար պատասխանատու մարմինը պարտավոր է այդ մասին տեղեկացնել անհատին: Կազմակերպությունը, հետևաբար, պետք է սահմանի պատշաճ ընթացակարգեր՝ համապատասխան անհատների համար հասանելի դարձնելով նշված տվյալները:

Բազմաթիվ կազմակերպություններ աստիճանաբար ապակենտրոն են դառնում, իսկ թվային տեխնոլոգիաները հնարավորություն են տալիս ապակենտրոնանալու՝ առանց վերահսկողությունը կորցնելու: «Վտանգավոր խնդիրները», կեղծ լուրերը և պետական կառույցների կանոնակարգող գործառույթների նկատմամբ առկա անվստահությունը ստեղծում են տեղեկատվությունն ու տվյալները գնահատելու կարողությունն ամրապնդելու և հանրությանը արդյունքների և որոշումների մասին օբյեկտիվ կերպով տեղեկացնելու անհրաժեշտություն: Աշխատակիցների, քաղաքացիների և կատարողականի վերաբերյալ տվյալների հավաքագրման, վերլուծության և տարածման կարողություններն ամրապնդելով՝ կազմակերպություններն ունենում են իրենք իրենց ճանաչելու, աշխատանքային գործընթացները բարելավելու և կոռուպցիայի ու խարդախ վարքագծի ռիսկերը նվազեցնելու հնարավորություն: Այս նույն զարգացումները կազմակերպություններին հարկադրում են պաշտպանել իրենց աշխատակազմի անձնական տվյալների գաղտնիությունը և արդյունավետորեն կանոնակարգել վերահսկող մեխանիզմներն ու հաստատությունները: Աուդիտը և հսկողության մեխա-

Նիզմները պետք է առաջնորդվեն օրենքի գերակայության սկզբունքով, թափանցիկության նկատմամբ մեծ հանձնառությամբ և վերահսկելի լինեն:

Բաժին VI. Հանրայնացում

VI բաժինը նախատեսում է Կանոնակարգերի հանրայնացումը ներգրավված անձանց և հանրության շրջանում՝ Կանոնակարգերում սահմանված սկզբունքների վերաբերյալ նրանց իրազեկության մակարդակը բարձրացնելու նպատակով: Կազմակերպությունները պատասխանատու են երաշխավորել աշխատանքային այնպիսի միջավայր, որտեղ էթիկական ռիսկերը նվազագույնի են հասնում: Կանոնակարգը պետք է ներառել ոչ միայն նոր կադրերի համար նախատեսված վերապատրաստման ծրագրում, այլև գործող աշխատակազմի շարունակական մասնագիտական զարգացման դասընթացներում, որպեսզի այն ավելի արդյունավետ լինի:

ԲԱՆԱԶԵՎ 433 (2018)

**Վարքագծի եվրոպական
կանոնակարգ՝ տեղական և
տարածքային կառավարման
մարմիններում ներգրավված
բոլոր անձանց համար**

Կոնգրեսը քննարկել և ընդունել է
2018 թ. նոյեմբերի 7-ին

Մինչ կոռուպցիան և բարեվարքության չափորոշիչներին չհամապատասխանող այլ դրսևորումներ շարունակում են սպառնալ ժողովրդավարությանը, կառավարման նոր ձևերը, քաղաքացիների՝ բարեվարքության ավելացող ակնկալիքները և տեղեկատվական տեխնոլոգիաների սրընթաց զարգացումը տեղական և տարածքային իշխանությունների համար ստեղծում են նոր մարտահրավերներ:

Ճանաչելով բարեվարքության ընդհանուր սկզբունքների կարևորությունը՝ Կոնգրեսը որոշել է 2016 թ. հոկտեմբերի՝ իր 31-րդ նստաշրջանում ընդունած Կոռուպցիայի կանխարգելման և հանրային ոլորտի բարեվարքության իթանման միջոցառումների ճանապարհային քարտեզի շրջանակներում վերանայել «Տեղական և տարածքային մարմիններում ընտրված ներկայացուցիչների քաղաքական բարեվարքության վերաբերյալ եվրոպական կանոնակարգը» (ընդունվել է 1999 թ. հունիսի 17-ին Կոնգրեսի 6-րդ նստաշրջանում):

Վերանայման գործընթացն ունեցել է երկու նպատակ՝ ընդլայնել կանոնակարգի կիրառումը տեղական և տարածքային կառավարման մարմիններում ներգրավված բոլոր անձանց այն ծառայեցնելու համար, և հաշվի առնել տեղական ու տարածքային կառավարման մարմիններում վերջին երկու տասնամյակների ընթացքում տեղի ունեցած ամենակարևոր զարգացումները, մասնավորապես՝ հանրային ծառայությունների արտապատվիրակման դեպքերի ավելացումը, հանրության՝ տեղական և տարածքային կառավարման մարմիններում ներգրավված անձանց բարեվարքության ակնկալիքների մեծացումն ու պահանջը և թվայնացման ոլորտի զարգացումներով ու հաղորդակցության նոր ձևերով պայմանավորված փոփոխությունները:

Տեղական և տարածքային մարմիններում ընտրված ներկայացուցիչների վարքագծի տիպային կանոնակարգն ունի մի քանի գործառույթ: Այն մասնավորապես նախատեսված է բոլոր դերակատարներին սովորեցնելու իրենց ամեն-

օրյա պարտականությունների կատարման ընթացքում նրանցից ակնկալվող բարեվարքության չափորոշիչները և, մինևույն ժամանակ, հանրությանը իրազեկելու, թե նրանք այդ դերակատարներից ինչ վարքագիծ ակնկալելու իրավունք ունեն: Տիպային կանոնակարգը կծառայի տեղական և տարածքային կառավարման մարմիններում ներգրավված բոլոր դերակատարների շրջանում վստահության մթնոլորտի ձևավորմանը, և պետական ու տեղական/տարածքային քաղաքականություն մշակողների միջև փոխհարաբերությունների ամրապնդմանը:

Յեռևաբար Կոնգրեսը՝

Նկատի ունենալով՝

- i. Կոռուպցիայի մասին քրեական իրավունքի կոնվենցիան (Եվրոպական պայմանագրերի շարք (ԵՊՇ), թիվ 173),
- ii. Կոռուպցիայի մասին քաղաքացիական իրավունքի կոնվենցիան (ԵՊՇ, թիվ 174),
- iii. Տեղական և տարածքային մարմիններ

րում ընտրված ներկայացուցիչների քաղաքական բարեվարքության վերաբերյալ Կոնգրեսի թիվ 79 (1999) բանաձևը,

- iv. Տեղական և տարածքային մարմիններում ընտրված ներկայացուցիչների իրավունքների ու պարտականությունների և կոռուպցիայի ռիսկերի վերաբերյալ Կոնգրեսի թիվ 316 (2010) բանաձևը,
- v. Տեղական և տարածքային մակարդակներում կոռուպցիայի կանխարգելման և բարեվարքության խթանման վերաբերյալ Կոնգրեսի թիվ 401 (2016) բանաձևը,
- vi. «Կոռուպցիայի դեմ պայքարի քսան սկզբունքների մասին» Նախարարների կոմիտեի թիվ 24 (1997) բանաձևը,
- vii. Յանրային պաշտոնյաների համար վարքագծի կանոնակարգերի վերաբերյալ Նախարարների կոմիտեի թիվ R(2000)10 հանձնարարականը,
- viii. Կոնգրեսի 2013–2016 և 2017–2020 թթ.

գերակայությունները,

վերահաստատելով, որ տեղական և տարածքային կառավարման մարմիններում ներգրավված անձինք պետք է ստանձնեն իրենց հանրային պարտականությունները բարեվարքությամբ, գործեն օրենքին համապատասխան և ծառայեն հանրային շահին,

ընդգծելով, որ նրանք պետք է պաշտպանեն թափանցիկության, խտրականության բացառման, ազնվության, արժանավորության և բազմազանության նկատմամբ հարգանքի սկզբունքները,

շեշտելով, որ նրանք միշտ հաշվետու են իրենց որոշումների և գործողությունների համար՝

տեղական և տարածքային կառավարման մարմիններում ներգրավված բոլոր անձանց համար ընդունում է Վարքագծի եվրոպական կանոնակարգը, որը կցված է սույն բանաձևին,

խրախուսում է տեղական և տարածքային իշխանություններին՝

- i. իրենց ազգային կառավարությունների

հետ խորհրդակցելով՝ ընդունել սույն Կանոնակարգը կամ մշակել և հանրայնացնել վարքագծի նմանօրինակ կանոնակարգեր՝ որպես նմուշ օգտագործելով սույն Կանոնակարգը,

- ii. մշակել համապարփակ և համապատասխան կրթական ծրագիր Էթիկայի և բարեվարքության վերաբերյալ և խորհրդատվություն տրամադրել՝ օգնելու իրենց աշխատակազմերին տարբերել բարեվարքությանն առնչվող հնարավոր ռիսկերը և շահերի բախման իրավիճակները և հատուկ ռազմավարություններ մշակել նշված ռիսկերի հաղթահարման նպատակով,

խրախուսում է տեղական և տարածքային իշխանությունների ազգային ասոցիացիաներին՝

- i. թարգմանել և հանրայնացնել տեղական և տարածքային կառավարման մարմիններում ներգրավված բոլոր անձանց համար վարքագծի եվրոպական կանոնակարգը՝ բարձրացնելու վարքագծի չափո-

որշիջների մասին իրազեկությունը,

- ii. օգնել տեղական և տարածքային իշխանություններին մշակել պատշաճ ուսուցման և վերապատրաստման դասընթացներ,

որոշում է շարունակել ամրապնդել իր համագործակցությունը Կոռուպցիայի դեմ պայքարի պետությունների խմբի՝ ԳՐԵԿՈ՝³⁵-ի հետ՝ Եվրոպայի խորհրդի (ԵԽ) անդամ պետություններում տեղական և տարածքային կառավարման ոլորտում բարեվարքությունը բարելավելու նկատառումով:

35 Կոռուպցիայի դեմ գործողությունների ծրագիր, ընդունել է Նախարարների կոմիտեն՝ իր 578-րդ նիստին (1996 թ. նոյեմբերի 18-21):