ԵՐԵՎԱՆԻ ՊԵՏԱԿԱՆ ՀԱՄԱԼՍԱՐԱՆ

ՍԱՐԳՍՅԱՆ ՏԱԹԵՎԻԿ ԿՈՄԻՏԱՍԻ

ԷԹԻԿԱԿԱՆ ՆՈՐՄԵՐԸ ՊԵՏԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳՈՒՄ. ԱՌԱՋԱՏԱՐ ԵՎՐՈՊԱԿԱՆ ԵՐԿՐՆԵՐԻ ՓՈՐՁԻ ԿԻՐԱՌՄԱՆ ՀԵՌԱՆԿԱՐՆԵՐԸ ՀՀ-ՈՒՄ

ԱՏԵՆԱԽՈՍՈՒԹՅՈՒՆ

ԻԳ. 00. 02. «Քաղաքական ինստիտուտներ և գործընթացներ» մասնագիտությամբ

քաղաքական գիտությունների թեկնածուի գիտական աստիճանի համար

Գիտական ղեկավար՝

Քաղաքական գիտությունների

դոկտոր, պրոֆեսոր

Գարիկ Քեռյան

ԵՐԵՎԱՆ-2016

ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ……………………………………………………………………………3

ԳԼՈՒԽ ԱՌԱՋԻՆ: ՀԱՆՐԱՅԻՆ ԾԱՌԱՅՈՂՆԵՐԻ ԷԹԻԿԱԿԱՆ ԱՐՀԵՍՏԱՎԱՐԺՈՒԹՅՈՒՆՆ ՈՒ ԷԹԻԿԱԿԱՆ ՄՇԱԿՈՒՅԹԸ

1.1 Բարոյական կարգավորման գործոնը հանրային ծառայության համակարգում…...14

1.2 Հանրային ծառայողների էթիկական արհեստավարժության ձևավորումն ու զարգացումը…………………………………………………………...………………..30

1.3 Էթիկական մշակույթի ձևավորումն ու պահպանումը լավ կառավարման համատեքստում…………………………………………………...…………………………...43

ԳԼՈՒԽ ԵՐԿՐՈՐԴ: ԵՄ ԱՆԴԱՄ-ԵՐԿՐՆԵՐԻ ՀԱՆՐԱՅԻՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԵՐՈՒՄ ԷԹԻԿԱԿԱՆ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՆԵՐԴՐՄԱՆ ՓՈՐՁԸ և ԱՌԿԱ ՄԻՏՈՒՄՆԵՐԸ

2.1 Հանրային ծառայության էթիկական քաղաքականությունների առանձնահատկությունները ԵՄ անդամ-երկրներում …….………………………………………………………………….……………………..60

2.2 ԵՄ անդամ-երկրների հանրային ծառայության համակարգերում էթիկական քաղաքականությունների իրականացումը և դրանց արդյունավետության չափումը ………………………………………………………………………………………..……..82

ԳԼՈՒԽ ԵՐՐՈՐԴ: ՀՀ ՊԵՏԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԻ ԷԹԻԿԱԿԱՆ ՀԻՄՔԵՐԻ ԿԱՅԱՑՈՒՄՆ ՈՒ ԶԱՐԳԱՑՈՒՄԸ

3.1 ՀՀ պետական կառավարման համակարգի էթիկական կարգավորման իրավական և ինստիտուցիոնալ հիմքերը ……..……………………………………..………………...102

3.2 ՀՀ պետական կառավարման համակարգի էթիկական հիմնախնդիրների սոցիոլոգիական ուսումնասիրության արդյունքների ներկայացում……………………..119

3.3 ՀՀ-ում պետական պաշտոնատար անձանց շահերի բախման կարգավորումը կոռուպցիայի դեմ պայքարում ……….……………………….……………………127

ԵԶՐԱԿԱՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ ԵՎ ԱՌԱՋԱՐԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ……………………………….138

ՕԳՏԱԳՈՐԾՎԱԾ ԳՐԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՑԱՆԿ………………………………….……….145

ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ

Թեմայի արդիականությունը. Հանրային ծառայողի՝ մի կողմից իբրև սոցիալ-քաղաքական և մյուս կողմից՝ իրավական հարաբերությունների կրողի ամենակարևոր գործառույթը պետության և հասարակության միջև միջնորդի դեր կատարելու կարողությունն է, որը մեծապես կախված է հանրային ծառայողի կողմից իր կատարած գործի բարոյա-սոցիալական իմաստի գիտակցման աստիճանից: Պետական կառավարման գործառույթների արդյունավետ իրականացումը մեծ չափով պայմանավորված է առկա հանրային ծառայության ինստիտուտի բարոյական նկարագրից և որակներից: Արդի պայմաններում ՀՀ պետական կառավարման համակարգի առջև ծառացած են մի շարք բարդ արտաքին և ներքին (կոռուպցիայի դեմ պայքարի արդյունավետ միջոցների ստեղծում, պետական կառավարման որակի բարձրացում, քաղաքացիական հասարակության և պետության փոխազդեցության զարգացում) բնույթի խնդիրներ, որոնց լուծումը, ի թիվս այլ գործոնների, պահանջում է վերանայել պետական կառավարման համակարգում բարոյա-էթիկական արժեքների, նորմերի ներդրման և պահպանման առաջնահերթությունները, քանի որ միայն հանրային ծառայողների բարձր բարոյական հեղինակության դեպքում է հնարավոր ձեռք բերել հանրության վստահությունը և աջակցությունը նոր քաղաքական նախաձեռնությունների և ծրագրերի իրականացման համար: Իսկ պետական կառավարման համակարգում բարձր էթիկական մշակույթի ձևավորումն ու պահպանումը կարող է հանդիսանալ նաև պետական կառավարման դեմոկրատական արժեքների ամրապնդման երաշխիք:

Անկախ պետականության հռչակումից հետո, երբ նախկին վարչահրամայական կառավարման մեթոդները համարվեցին ոչ գործունակ, նոր հանրային ծառայության ինստիտուտի ձևավորումը և անցկացված բարեփոխումները, ընդունված մի շարք օրենքներն ու նորմատիվային ակտերը դեռևս չեն կարողացել ամբողջությամբ լուծել հանրային ծառայողների պետական կառույցների նկատմամբ լոյալության, պետական շահերի՝ իրենց անձնական շահերին գերադասման, իբրև բարձրագույն պատասխանատվություն՝ հանրությանը ծառայելու սկզբունքների գիտակցման և պահպանման խնդիրները: ՀՀ կառավարման համակարգում էթիկական մշակույթի բարձրացումը, հանրային ծառայողների էթիկական արհեստավարժության

կատարելագործումը կարող է նպաստել հանրային վստահության բարձրացմանը մի կողմից, և մյուս կողմից՝ հանրային ծառայողների կողմից իրենց կատարած գործից բավարարվածության աստիճանի ավելացմանը: Դեռևս, Մ. Վեբերն է նշել, որ հանրային ծառայությունը ոչ թե աշխատանք է, այլ՝ կոչում: Քաղաքացին, անցնելով ծառայության, ստիպված է հրաժարվել մի շարք ազատություններից և, փոխարենը, օգտվում է այն առավելություններից, որը տալիս է հանրային ծառայությունը: Իսկ պետական կառավարման համակարգում էթիկական մշակույթի ցածր մակարդակը պատճառ է հանդիսանում այնպիսի արատավոր երևույթների տարածմանը, ինչպիսիք են կոռուպցիան, հովանավորչությունը, նեղ, խմբակային շահերի իրականացումը՝ ի հաշիվ հանրային շահի և բարօրության: Էթիկական նորմերի և սկզբունքների խախտումը հաճախ կարող է հանգեցնել նաև միջանձնային կոնֆլիկտների հենց հանրային ծառայության համակարգում և վնաս հասցնել ծառայողների աշխատանքային մոտիվացիային: Իսկ ցածր աշխատանքային մոտիվացիայով հանրային ծառայողը չի կարող բարձր պահել իր գործատու պետական կառույցի համբավը և հանրային ծառայության հեղինակությունը:

Վերը նշված գործոնները հանրային ծառայության համակարգում էթիկական նորմերի ներդրումը, հանրային ծառայողների ՝էթիկական արհեստավարժության բարձրացումը և գնահատումը կադրային քաղաքականության բոլոր փուլերում դարձնում են անհրաժեշտություն: ՀՀ-ում էթիկական նորմերի և սկզբունքների ներառումը հանրային ծառայողների պատրաստման, ընտրության, նշանակման, վերապատրաստման, ատեստավորման և կարիերային առաջընթացի գործընթացներում հնարավորություն կտան լուծելու հանրային ծառայողի հանրային ծառայության ինստիտուտի հետ նույնականացման, հանրային վստահության բարձրացման և, առհասարակ, պետական կառավարման որակի բարձրացման խնդիրները:

Ամփոփելով վերը նշվածը՝ կարող ենք նշել սույն հետազոտության արդիականությունը պայմանավորող հետևյալ հանգամանքները.

. ՀՀ պետական կառավարման համակարգում էթիկական նորմերի ներդրման քաղաքականությունների և դրանց իրականացման արդյունավետության ապահովման մեխանիզմների ուսումնասիրության անհրաժեշտություն՝ իբրև պետական

կառավարման համակարգի կայունության և հանրային վստահության բարձրացման երաշխիք,

. ՀՀ պետական կառավարման համակարգում էթիկական մշակույթի կատարելագործման գիտական ուսումնասիրությունների զարգացման անհրաժեշտություն,

. հանրային ծառայողների էթիկական արհեստավարժության բարձրացման ուղիների մշակման հրատապություն՝ պայմանավորված աճող սոցիալ-հասարակական պահանջներով և առավել որակյալ հանրային ծառայությունների մատուցման առաջնահերթությամբ,

. էթիկական քաղաքականությունների դիտարկում՝ իբրև ՀՀ պետական կառավարման համակարգի բարեփոխման և արդիականացման հիմնական ուղղություններից մեկը,

. էթիկական քաղաքականությունների մշակման և իրականացման արտասահմանյան փորձի համալիր ուսումնասիրման և ՀՀ-ում այդ փորձի հաջողված պրակտիկաների կիրառման հնարավորությունների վերլուծության կարևորություն:

<u>Հետազոտության հիմնական նպատակներն ու խնդիրները.</u> Ատենախոսության հիմնական նպատակը ՀՀ պետական կառավարման համակարգի էթիկական կարգավորման հիմնախնդիրների ուսումնասիրությունը և էթիկական քաղաքականությունների կատարելագործման տեսական առաջարկությունների մշակումն է: Ատենախոսության մեջ փորձ է արվել, հաշվի առնելով մեր հասարակությունում հանրային ծառայություն-հասարակություն-քաղաքացի փոխհարաբերությունների յուրահատուկ կողմերը և հանրային ծառայության համակարգում բարոյական խնդիրների լուծման արտասահմանյան փորձը, առաջարկել հանրային ծառայողների բարոյական գիտակցության և էթիկական արհեստավարժության բարձրացման գործուն մեխանիզմներ: Ատենախոսության նշված նպատակի իրականացման նկատառումներով առանձնացվել են հետևյալ գլխավոր խնդիրները.

. սահմանել և հստակեցնել պետական կառավարման համակարգի էթիկական կարգավորման հասկացութային ապարատը,

. ուսումնասիրել էթիկայի դերը, գործառույթները և նշանակությունը պետական կառավարման ոլորտում,

. դուրս բերել ՀՀ պետական կառավարման համակարգում գոյություն ունեցող առավել հրատապ էթիկական խնդիրները,

. վերլուծել հանրային ծառայողների վարքի բարոյական կարգավորման ընդհանուր տեսական մոտեցումները,

. սահմանել հանրային ծառայողների վարքի և բարոյական գիտակցության կարգավորման հիմնական գործոնները,

. ուղենշել ՀՀ-ում հանրային ծառայողների հաշվետվողականության, գործունեության թափանցիկության, պետական մարմինների հեղինակության և հանրային ծառայության համակարգում առկա էթիկական խնդիրների լուծման արդյունավետության բարձրացման եղանակները,

. վերլուծել հանրային ծառայության ոլորտի էթիկական կարգավորման արտասահմանյան փորձի տեղայնացման և զարգացման հնարավորությունները,

. իրականացնել քանակական հետազոտություն հանրային ծառայողների շրջանում (հարցում, անկետավորում) ՀՀ կառավարման համակարգում առկա էթիկական հիմնախնդիրների դուրսբերման նպատակով,

. ամփոփել իրականացված հետազոտության արդյունքները և դրանց հիման վրա մշակել առաջարկություններ ՀՀ կառավարման համակարգում էթիկական քաղաքականությունների մշակման և կատարելագործման ուղղությամբ:

<u>Հետազոտության ընդհանուր մեթոդաբանությունը.</u> Ատենախոսության մեթոդաբանական հիմքը կազմում են գիտական ուսումնասիրությունների համագիտական և համատրամաբանական մեթոդներն ու սկզբունքները: Տվյալ աշխատանքի նշված նպատակը և խնդիրները ենթադրում են գիտական հետազոտության հետևյալ սկզբունքների կիրառում՝ համակարգայնություն, օբյեկտիվություն, որոշակիություն, ներքին տրամաբանական անհակասականություն: Հետազոտությունը իրականացվել է՝ համակցելով հետևյալ համագիտական մեթոդները՝

վերլուծություն, սինթեզ, դեդուկցիա և իդեալականացված մոդելի ուսումնասիրություն: Ատենախոսության շրջանականերում իրականացվել է քանակական հետազոտություն (անկետավորում)՝ կիրառելով ընտրանքի ձևավորման պատահականության սկզբունքը (առաջին փուլում պատահականության սկզբունքի համաձայն՝ ընտրվել են պետական կառավարման մարմինները, իսկ երկրորդ փուլում՝ ընտրված մարմինների աշխատակիցները): Ինքնակառավարվող հարցումն իրականացվել է պետական կառավարման մարմիններում ընդունված էթիկական նորմերի, սկզբունքների, առկա կարգավորումների և հիմնախնդիրների մասին բաց և փակ հարցեր պարունակող հարցաշարով: Հետազոտվող թեմայի կիրառական առանձնահատկությունը և միջգիտական կարգավիճակը պահանջում են համեմատական, համալիր և ինտեգրատիվ մեթոդների համատեղ կիրառում:

Ուսումնասիրության առարկան ներառում է հանրային ծառայության էթիկայի արդյունավետ կարգավորման կազմակերպա-իրավական մեթոդները, ՀՀ պետական կառավարման համակարգի էթիկայի իրավական և ինստիտուցիոնալ կարգավորումը, ՀՀ պետական մարմիններում առկա էթիկական հիմնախնդիրները և կիրարկվող էթիկական պրակտիկաների առանձնահատկությունները:

Ուսումնասիրության օբյեկտը կազմում են հանրային ծառայության էթիկայի դերն ու գործառույթները, ՀՀ-ում պետական կառավարման համակարգ-հանրային ծառայող-քաղաքացի փոխվստահության հարաբերությունների ամբողջությունը, ինչպես նաև՝ ՀՀ պետական կառավարման համակարգում էթիկական քաղաքականությունների ներդրման և կատարելագործման միջազգային դրական փորձի կիրառման հնարավորությունները:

Հիմնախնդրի գիտական մշակվածության աստիճանը. Ատենախոսության մեջ առաջ քաշված հիմնախնդիրների ուսումնասիրման համար մեծ նշանակություն են ունեցել բարոյականության, կառավարման համակարգում նրա դերի, կառավարության գործառույթների, բարոյականության և էթիկայի խոշորագույն տեսաբանների՝ Պլատոնի, Արիստոտելի, Ն. Մաքիավելլու, Թ. Հոբբսի, Ջ. Լոկկի, Ի. Կանտի և Ա. Շոպենհաուերի, Մ.

Վեբերի և այլոց աշխատությունները:[1] Պետական կառավարման համակարգում վարչական էթիկայի նշանակության, գործառնության և ազդեցության, պետական ծառայողների մասնագիտական էթիկայի ուսումնասիրման համար արժեքավոր են եղել ռուս հեղինակներ Ա. Տուրչինովի, Ա. Օբոլոնսկու, Պ. Յունացկևիչի, Վ. Իվանովի, Լ. Բալաշովի, Ա. Գուսեյնովի աշխատությունները:[2]

Վարչական էթիկայի տեսական աղբյուրների, տարբեր մոտեցումների զարգացման, պետական կառավարման համակարգում էթիկական քաղաքականությունների ներդրման փորձի ուսումնասիրման համար տեսական և էմպիրիկ կարևորություն են ներկայացրել վարչական էթիկայի ժամանակակից այնպիսի առաջատար ուսումնասիրողների աշխատությունները, ինչպիսիք են Թ. Քուպերը, Ք. Դեմմկեն, Թ. Մոյլանեն, Ք. Լյուիսը, Ս. Գիլմանը, Դ. Մենզելը, Փ. Շիրանը, Ռ. Քոքսը, Ու. Ռայթերը, Ֆ. Բյուրկը և այլոք:[3]

Հետազոտության համար մեծ արժեք են ներկայացրել հայ հեղինակ Վ. Քալաշյանի ուսումնասիրությունները: Վ. Քալաշյանը իր մի շարք աշխատություններում համակողմանիորեն անդրադարձել է ՀՀ պետական կառավարման էթիկայի հիմնախնդիրներին:[4] Անկախացումից հետո ՀՀ պետական կառավարման համակարգի

---

[1] Տե՛ս Machiavelli N. The Prince, Translated and annotated by Peter Constantine, London, Copyright by Random House Inc., Vintage books, 2009 ; Вебер М. Избранные произведения, М. 1990; Гоббс Т. Левиафан, или материя и форма государства церковного и гражданского, М., Мысль, 2001; Кант И. Основы метафизики нравственности. Сочинения в шести томах, М., Мысль, 1965, Том 4; Locke J. The second treatise of government, edited with an Introduction by C. B. McPherson, Hackett Publishing Company, Indianapolis and Cambridge, 1980; Шопенгауэр А. Свобода воли и нравственность, Москва, Изд.-во Республика, 1992, Примечания А. Скрипника, В переводе и под редакцией Ю. Айхенвальда.

[2] Турчинов А., Соколов В. Гражданская служба: Нравственные основы, профессиональная этика, Учебное пособие, Статут, РАГС, 2006; Балашов Л. Этика, Учебное пособие, Москва, ИТК 'Дашков и К', 2003; Иванов В. Этика, Питер, 2006; Юнацкевич П. И. Основы нравственного учения для государственных служащих, учебное пособие под редакцией В. А. Чигирева, Санкт-Петербург, 2006; Гусейнов А. История этических учений, Учебник, М., Гардарики, 2003.

[3] Sheeran J. P. Ethics in Public Administration: A Philosophical Approach, Praeger Publishers, 88 Post Road West, 1993; Cooper L. T. The Responsible Administrator, sixth edition, John Wiley & Sons, San Francisco, 2012; Cooper L. T. and Menzel C. D. Achieving Ethical Competence for Public Service Leadership, M. E. Sharpe, New York, 2013; Classics of Administrative Ethics edited by Willa Bruce, University of Illinois at Springfield, Westview Press, A Member of the Perseus Books Group, 2001; I.M. D. Little: Ethics, Economics and Politics, Principles of Public Policy, Oxford University Press Inc., New York, 2002.

[4] Քալաշյան Վ. Քաղաքացիական ծառայության ամբողջականության սկզբունքները Հայաստանի Հանրապետությունում, Մեթոդաբանական ուղեցույց, Երևան, 2015; ՀՀ պետական պաշտոնյաների էթիկայի կանոնները և կիրարկումը կոռուպցիայի կանխարգելման գործընթացում, 21-րդ դար, Նորավանք

բարեփոխման և զարգացման ինստիտուցիոնալ փոխակերպումները, էթիկայի տեսանկյունից շատ կարևոր զսպումների և հակակշիռների մեխանիզմների ձևավորման և ամրապնդման հիմնախնդիրներն իրենց ուրույն տեղ են զբաղեցնում պրոֆեսոր Ա. Մարգարովի գիտական ուսումնասիրություններում:[5] Պրոֆեսոր Մ. Մարգարյանն անդրադարձել է ժամանակակից պետական կառավարման համակարգերում իրականացված բարեփոխումների արդյունքում քաղաքականության դերակատարների նշանակալից ավելացման, լիազորությունների ապակենտրոնացման և անդրազգային կազմակերպությունների դերի մեծացման ոչ միանշանակ ազդեցություններին ազգային պետությունների ներքին և արտաքին քաղաքականությունների փոխակերպումների առումով, որոնք պարունակում են նաև էթիկական չափումներ:[6]

Պետական կառավարման էթիկական հիմնախնդիրների վերլուծության համար (պետական կառավարման համակարգի ամբողջականություն, թափանցիկություն, արձագանքողականություն, անկողմնակալություն և անաչառություն) օգտագործվել են վարչական էթիկայի հիմնախնդիրներին նվիրված միջազգային գիտաժողովների նյութերը, հրատարակությունները, հեղինակավոր կազմակերպությունների կողմից իրականացված սոցիոլոգիական հետազոտությունների արդյունքները, միջազգային գիտական ամսագրերում լույս տեսած հոդվածները:[7] ՀՀ հանրային ծառայության

գիտակրթական հիմնադրամի հանդես,Երևան, 2009, 1 (23), Էթոկրատիան որպես պետականության հնարավոր ձև, 21-րդ դար, Երևան, 2005, 3(9):

[5] Մարգարով Ա. Ինստիտուցիոնալ փոխակերպումը Հայաստանում 1990-2010թթ., Բանբեր Երևանի համալսարանի, Միջազգային հարաբերություններ, Քաղաքագիտություն, 135.6, Երևան, 2011:

[6] Մարգարյան Մ. Ազգային պետության արդիականացման առանձնահատկությունները գլոբալացման գործընթացում, Հանրային կառավարում գիտական հանդես, Միջբուհական գիտաժողովի նյութերի ժողովածու, Մաս 1, Երևան, 2014:

[7] Moilanen T., Salimnen A. Comparative Study on the Public-service Ethics of the EU Member States, A report from the Human Resources Working Group, EUPAN, 2006; Lewis W. C. Ethical Norms in Public Service: A Framework for Analysis, University of Connecticut, prepared for the delivery at the conference in Belgium, June 2-5, 2005; Gilman C. S. Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons, Prepared for the PREM, The World Bank, Washington, DC, Winter 2005; Cooper L. T. Public Administartion Ethics: Theory and Praxis in The United States of America, Review Article, Asian Journale of Public Administration, Vol. 14, No.1, (June 1992), 79-97; Dubnick J. M. Accountability and Ethics: Reconsidering the Relationships, International Journal of Organizational Theory and Behavior, 6(3), 405-441, Fall 2003; World Ethics Forum Conference Proceedings edited by Charles Sampford and Carmel Connors, Griffith University, The Joint Conference of The International Institute for Public Ethics (IIFE) and The World Bank, Leadership, Ethics and Integrity in Public Life, 9-11 April 2006; Lyons D. Ethics and The Rule of Law, Cambridge University Press, UK, 1984; Principles for Managing Ethics in the Public Service, OECD Recommendation, PUMA Policy Brief No. 4, Public Management Service, May 1998; Lawton A., Doig A.

համակարգում էթիկական կարգավորումների առանձնահատկությունների ուսումնասիրման համար նորմատիվային-իրավական հիմք են հանդիսացել Հանրային ծառայության մասին ՀՀ Օրենքը՝ ընդ. 2011թ., Քաղաքացիական ծառայության մասին ՀՀ Օրենքը՝ ընդ. 2001թ., ՀՀ Քաղաքացիական ծառայության խորհրդի Քաղաքացիական ծառայողների էթիկայի հանձնաժողովների ձևավորման, գործունեության կարգը և նրանց գործառույթները սահմանելու մասին 2012թ. N. 844-Ն որոշումը, Ազգային ժողովի էթիկայի հարցերով ժամանակավոր հանձնաժողովի կանոնակարգը՝ ընդ. 2012թ.: ՀՀ կառավարման համակարգում իրականացված բարեփոխումների մասին արժեքավոր նյութեր են պարունակել մի շարք հեղինակավոր միջազգային կազմակերպությունների զեկույցները:[8]

Գիտական նորույթը.

Ատենախոսության շրջանակներում առաջադրված հիմնախնդիրների բազմաշերտությունն ու բարդությունը պայմանավորել են համալիր վերլուծական մոտեցումների կիրառումը, որոնց միջոցով աշխատանքում փորձ է արվել ուսումնասիրել ՀՀ պետական կառավարման համակարգի բարոյա-էթիկական կարգավորման կարևորագույն հիմնախնդիրները՝ հաշվի առնելով ՀՀ պետական կառավարման համակարգի կայացման ներկա աստիճանի, իրավական կարգավորման, հանրային ծառայությանը հայ հասարակության կողմից ներկայացվող պահանջների առանձնահատկությունները: Կատարված ուսումնասիրության արդյունքները թույլ են տվել հեղինակին առաջ քաշել եզրակացություններ, խորհրդատվություններ և

Researching Ethics for Public Service Organizations, The View from Europe, Public Integrity, Vol. 8, No. 1, Winter 2005-6, 11-33.

[8] OECD: Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, Istanbul Anti-Corruption Action Plan, The Second Round of Monitoring, Armenia, Progress Report 2012; SIGMA, A joint initiative of the OECD and the European Union: The Armenian Civil Service Law seen from the OECD and EU perspective, Seminar on Challenges in Reforming the Civil Service in Armenia, Dr. Hans-Achim Roll, 2009; Open Government Partnership, Self Assessment Report of the Republic of Armenia, 2013; Transparency International Anti-Corruption Center: Monitoring Conflict of Interest in Central Public Institutions, Armenia, 2014; SIGMA: Assessment of The Civil Service System of the Republic of Armenia, The Third Round of Monitoring, Anti-Corruption Reforms in Armenia, 2014; Transparency International Anti-Corruption Center: National Integrity System Assessment, Armenia, 2014; Eastern Partnership-Council of Europe Facility Project on Good Governance and Fight against Corruption, Activity 1.4, Risk Assessment: Typologies of underlying causes of corruption, Technical Paper, Country Risk Assessment-Armenia, Financial Supervision of Public Officials (Income and Asset Declarations), 2013.

առաջարկություններ, որոնք պարունակում են գիտական նորույթ: Պաշտպանության դրվող հիմնական դրույթներն են.

1. Հաշվի առնելով ՀՀ պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմիններում պետական և համայնքային ծառայողների իրավունքների և պարտականությունների իրավական ամրագրման, կատարողականի գնահատման և որակավորման բարձրացման գործընթացները՝ հիմնավորվել է պետական կառավարման համակարգում հարաբերությունների համընդգրկուն բարոյա-էթիկական կարգավորման անհրաժեշտությունը, որը մասնակիորեն դուրս է իրավական դաշտի ազդեցությունից և ներկայացնում է առանցքային կարևորություն պետական և համայնքային ծառայողների մասնագիտական պարտքի կատարման արդյունավետության բարձրացման տեսանկյունից:
2. Հիմք ընդունելով կառավարման համակարգի թափանցիկության և հաշվետվողականության առանցքային սկզբունքները՝ առաջարկվել է ՀՀ պետական կառավարման մարմիններում էթիկական չափանիշների և նորմերի հաստատման նպատակով զարգացնել հանրային ծառայողների ընդհանուր էթիկական վարքականոն, որը կներառի ծառայողի մասնագիտական վարքի էթիկական ընդհանուր սկզբունքները՝ թելադրված արդի հասարակական պահանջներով (անձնական շահի ստորադասում պետական շահերին, որոշումների ընդունում հանրային շահի իրականացման նկատառումներով, հավատարմություն պետական մարմիններին և վարվող պետական քաղաքականությանը) և կձևավորի հիմք հանրային ծառայողներին ներկայացվող նվազագույն բարոյական պահանջների միասնականության ապահովման համար:
3. Առաջարկվել է, բացի ընդհանուր էթիկական վարքականոնից, մշակել և ներդնել առանձին ճյուղային էթիկական վարքականոններ, որոնք կպարունակեն պետական մարմինների առաքելության առանձնահատկություններով պայմանավորված հատուկ պահանջներ (վերջիններս չեն կարող հակասել, ավելի՛ն, դրանց զարգացման համար պետք է հիմք ծառայեն ընդհանուր էթիկական վարքականոնի սկզբունքները):
4. ՀՀ հանրային ծառայության համակարգում իրականացված էթիկական բարեփոխումների ուսումնասիրման և համապարփակ վերլուծության հիման վրա՝ հիմնավորվել է առանձին պետական մարմիններում ձևավորված էթիկական հանձնաժողովների գործառութային նշանակության, էթիկական նորմերի խախտման

դեպքերի քննության, եզրակացությունների և խորհրդատվության տրամադրման, պետական մարմիններում էթիկական վարքականոնների պահանջների կատարման, էթիկական քաղաքականությունների ներդրման, իրականացման, վերահսկողության և գնահատման ընթացակարգերի որոշակիացման անհրաժեշտությունը:

5. Հայաստանում կառավարման համակարգի գործող էթիկական կարգավորման եղանակների վերլուծության միջոցով բացահայտվել են հանրային ծառայողների էթիկական վարքի խրախուսման հնարավոր մեխանիզմներ, մասնավորապես՝

5.1. կարիերային առաջընթացի ժամանակ էթիկական նորմերի խախտումների առկայության, դրանց քանակի կամ բացակայության հաշվի առումը տվյալ մարմնի էթիկական հանձնաժողովի կողմից տրված եզրակացության հիման վրա,

5.2. էթիկական թեսթավորումների իրականացումը հատկապես բարձր պաշտոնների թեկնածուների համար,

5.3 էթիկական թեսթավորման հարցաթերթում էթիկական գրագիտության գնահատման նպատակով աշխատանքային պրակտիկայից բերված օրինակ-առաջադրանքների ներմուծումը, որոնք ցույց կտան, թե էթիկական խնդիրների լուծման դեպքում հանրային ծառայողը որքանով կկարողանա կիրառել իր մասնագիտական պարտքի ընդհանուր և հատուկ էթիկական սկզբունքներն ու չափանիշները,

5.4 հանրային ծառայողների էթիկական վերապատրաստման դասընթացի շրջանակներում բավարար չափով դասընթացի տեսական կողմի ուժեղացումը, որը հնարավորության կտա էթիկական արժեստավարժության զարգացումը հանրային ծառայողների մոտ դարձնել գիտակցված, ամբողջ կարիերայի ընթացքում անհրաժեշտ, շարունակական ինքնակատարելագործման գործընթաց:

6. Ատենախոսության շրջանակներում իրականացված սոցիոլոգիական հետազոտության արդյունքում դուրս են բերվել ՀՀ կառավարման համակարգի հրատապ և արդիական հիմնախնդիրները՝ այդ թվում, պետական կառավարման համակարգում կարիերային համալրման և առաջխաղացման գործընթացների անկատարությունը, կադրային հարցերի լուծման ժամանակ խտրականության դրսևորումները, ինչպես նաև՝ էթիկական քաղաքականությունների և կառավարման մարմիններում կազմակերպական մշակույթի ինտեգրման ոչ բավարար աստիճանը:

7. Ներկայացվել է առաջարկային փաթեթ ՀՀ Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովի գործառույթների և հանրային ծառայողների շահերի բախման կարգավորումների բարեփոխման ուղղությամբ:

Հետազոտության տեսական և պրակտիկ նշանակությունը.

Սույն ուսումնասիրության տեսական արժեքը հիմնավորվում է ՀՀ պետական կառավարման համակարգում էթիկական հիմնախնդիրների ուսումնասիրության և վերլուծության գործընթացում ցուցաբերված համալիր մոտեցմամբ, երբ կառավարման համակարգում էթիկական քաղաքականությունների մշակումն ու ներդրումը ընկալվել է՝ որպես պետական կառույցների գործունեության ամենակարևոր և առանցքային առաքելություններից մեկը: Շահերի բախման կանխումն ու կարգավորումը, պետական պաշտոնյաների գույքի և եկամուտների հայտարարագրման ինստիտուտը, էթիկական նորմերի և չափանիշների ներդրումը դիտարկվել են՝ որպես ՀՀ կառավարման համակարգի էթիկական կարգավորման փոխլրացնող և փոխազդող կողմեր, որոնց հավասարակշռված զարգացման դեպքում միայն հնարավոր կլինի հաջողության հասնել կոռուպցիայի դեմ տարվող պայքարում:

Ատենախոսության պրակտիկ կիրառելիությունը հիմնավորվում է նրանով, որ ուսումնասիրության արդյունքում վեր հանված խնդիրները, ներկայացված մոտեցումները, առաջարկություններն ու եզրակացությունները կարող են օգտակար լինել առանձին պետական մարմինների կողմից ճյուղային էթիկական վարքականոնների զարգացման, հանրային ծառայողների էթիկական վերապատրաստման դասընթացների ծրագրերի կատարելագործման, շահերի բախման ինստիտուտի, ինչպես նաև ՀՀ պետական կառավարման համակարգի էթիկական կարգավորման իրավական դաշտի կատարելագործման առումով:

ԳԼՈՒԽ 1. ՀԱՆՐԱՅԻՆ ԾԱՌԱՅՈՂՆԵՐԻ ԷԹԻԿԱԿԱՆ ԱՐԺԵՍՏԱՎԱՐԺՈՒԹՅՈՒՆՆ ՈՒ ԷԹԻԿԱԿԱՆ ՄՇԱԿՈՒՅԹԸ

1.1 Բարոյական կարգավորման գործոնը հանրային ծառայության համակարգում

Պետության և նրա կառուցվածքների մասին դեռևս առաջին տեսությունների մեջ պետությանը վերապահվող գործառույթների շարքում կարևորագույն տեղը հատկացվում էր պետության կողմից մարդկանց իրավունքների և սեփականության, հասարակական դաշինքների, տարբեր տիպի սոցիալական պայմանագրերի, իրավական կարգի պահպանմանը, սոցիալական ինստիտուտների գործառնության անհրաժեշտ պայմանների, առանձին խմբերի ու անհատական գործողությունների կոորդինացիայի ապահովմանը՝ հանուն հասարակական զարգացման և առաջընթացի: Պետությանը վերապահվում էր լեգիտիմ իրավունք հասարակությունում կատարելու եկամուտների և ծախքերի վերաբաշխում համընդհանուր արդարության ապահովման նպատակով:[9]

Ժամանակակից բյուրոկրատիաներում և հանրային ծառայության համակարգում էթիկան զբաղեցնում է կենտրոնական դիրք, քանի որ էթիկան պրակտիկ դրսևորումներով ցույց է տալիս, թե արդյո՞ք առկա է իշխանության սոցիալապես արդարացված կիրառում կամ չարաշահում (ներառյալ քաղաքական, մասնագիտական, կառավարչական, կազմակերպական կամ անձնական իշխանության):[10] Ավելի՛ն, եթե ընդունենք Հերբերտ Սայմոնի դիրքորոշումն այն մասին, որ կառավարումը գլխավորապես որոշումների կայացում է, իսկ բոլոր որոշումներն ունեն էթիկական չափում, ապա անհերքելի է դառնում կառավարման համակարգի էթիկական ուսումնասիրությունների անհրաժեշտությունը:[11]

Քաղաքացիներն իրենց անվտանգության, սեփականության պաշտպանության նպատակով զարգացրել են սոցիալական փոխգործողությունների տարբեր համակարգեր, որոնք էլ դարձել են տարբեր հասարակություններում իրենց բնորոշ

---

[9] Little I.M.D. Ethics, economics, and politics: principles of public policy, by Oxford University Press Inc., New York, 2002, p. 133.

[10] Noor A. Ethics, Religion and Good Governance, JOAAG, Vol. 3, No.2, 2008, p. 62.

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

ավանդույթների, բարոյականության համընդհանուր նորմերի ձևավորման հիմքը:[12] Մարդիկ, իբրև սոցիալիզացիայի գործընթացի անհրաժեշտ մասեր, զարգացրել են իրավունքների և պարտականությունների փոխադարձ համակարգեր: Հասարակության բարոյական նորմերն ու սկզբունքները ինչպիսի ազդեցություն որ ունեն յուրաքանչյուր առանձին քաղաքացու համար, առանձնահատուկ կարևորություն են ձեռք բերում կառավարության անդամների համար, և ենթադրվում է, որ բոլոր քաղաքացիների իրավունքների և սեփականության պաշտպանությունը կառավարության համար պետք է ներկայացնի հավասար արժեք: Ժամանակակից հասարակությունում հետարդիական փիլիսոփայության ազդեցության ներքո մեծանում է բարոյականության մեջ բազմակարծության դերը, ինչը ստեղծում է տարբեր բարոյական տեսակետների, գնահատականների, սկզբունքների, արժեքների, վարքի նորմերի միաժամանակյա գոյության հավասար հնարավորություն, դրան զուգահեռ տեղի է ունենում նաև բարոյական պահանջների անձնավորում: Առանձին մարդու համար հնարավոր է դառնում մշակել բարոյական արժեքների սեփական համակարգ սոցիալական ինստիտուտների ուղղորդման փոքր ազդեցության պայմաններում, ինչը վկայում է անհատական բարոյական կարգավորիչների դերի բարձրացման մասին, այդ թվում՝ նաև պետական կառավարման ոլորտում:

Հասարակական կյանքի բարոյական կարգավորիչների, պետության մասին գաղափարների (մոդելների) և դերի, բարոյական դաստիարակման և հասարակական կյանքի կառավարման եղանակների ուսումնասիրումը կազմել է անտիկ այնպիսի փիլիսոփաների աշխատությունների նշանակալից մասը, ինչպիսիք են Պլատոնը և Արիստոտելը: Ըստ Պլատոնի՝ պետությունը մեծ չափերի մարդ է, իսկ մարդն ընդհակառակը՝ պետություն փոքր չափերի:[13] Մարդու և պետության միասնության հիմքը կազմում է հոգու կառուցվածքը՝ մարդուն ի սկզբանե հատուկ կարողությունների բնույթը: Ըստ որում՝ եթե դիտարկենք պետության և մարդու իրական փոխհարաբերությունները, ապա այստեղ Պլատոնը նախապատվությունը տալիս է պետությանը, որը նրա իդեալական պատկերացմամբ հանդիսանում է մարդու

[12] Little I.M.D. Ethics, economics, and politics: principles of public policy, by Oxford University Press Inc., New York, 2002, p. 140.

[13] Neu J. Plato’s Analogy of State and Individual: “The Republic” and the Organic Theory of the State, Philosophy Vol. 46, No. 177, Cambridge University Press, 1971, p. 238.

նկատմամբ ոչ թե սոսկ արտաքին պայման, այլ երկրային գոյության բարոյական կազմակերպված միակ ձևը: Անտիկ շրջանի ակնառու փիլիսոփաներից մեկը՝ Արիստոտելը, ստեղծեց գիտությունների առաջին համակարգը: Այդ համակարգն ընդգրկում էր մինչ այդ կուտակված մարդկային ճանաչողական փորձը: Ստեղծագործությունը, որը նվիրված էր միջանձնային հարաբերություններին և մարդու մեջ արժանիքների դաստիարակմանը, Արիստոտելը կոչեց «Էթիկա»: Արիստոտելի սոցիալ-քաղաքական հայացքները մեծապես արտացոլված են նրա «Քաղաքականություն», «Նիկոմանյան էթիկա», «Ճարտասանություն» աշխատություններում: Արիստոտելը նշել է, որ էթիկան գտնվում է քաղաքականության և հոգեբանության միջակայքում, քանի որ հոգեբանության խնդիրն է ուսումնասիրել մարդու ներաշխարհը, իսկ քաղաքականության խնդիրն է՝ դաստիարակել պետությանը արժանի քաղաքացի:[14]

Էթիկա բառն առաջացել է հունարեն ethika, ethos բառից, որը թարգմանաբար նշանակում է սովորույթ. էթիկան փիլիսոփայական գիտության ճյուղ է, որի հետազոտման օբյեկտ է հանդիսանում բարոյականությունը: Էթիկան հին տեսական գիտակարգերից մեկն է, որը ձևավորվել է՝ որպես փիլիսոփայության մաս ստրկատիրական հասարակության կայացման փուլում: Կա նաև տեսակետ, որ էթիկան հանդես է եկել հոգևոր-տեսական և նյութական-պրակտիկ գործունեությունների տարանջատման արդյունքում՝ դասակարգային հասարակության ձևավորման հետ մեկտեղ: Սակայն էթիկան տեսականորեն կոչված էր լուծելու հենց նույն այն պրակտիկ բարոյական խնդիրները, որոնք առաջանում էին մարդու առջև կյանքի ընթացքում (ինչպե՞ս պետք է վարվել, ի՞նչ որոշում կայացնել, ո՞րն է բարին, և ո՞րն է չարը): Էթիկան, լայն իմաստով, ենթադրում է դատողություններ ճիշտ և սխալ վարքագծի մասին բարոյական ընտրության միջոցով և որպես նպատակ սահմանում է ավելի լավ, արժանապատիվ կյանքը հասարակությունում:[15]

Հանրային ծառայողները պետական կամքը իրականացնելուց զատ տիրապետում են նաև նշանակալից հայեցողական իշխանության, որը դուրս է բացառապես գործիքային ռացիոնալության դաշտից: Հանրային ծառայողները ներգրավվում են

---

[14] Aristotle: Nicomachean Ethics, transalted by W. D. Ross, Batoche Books, Kitchener, 1999, p. 2.

[15] Cox III W. R. Ethics and Integrity in Public Administration: Concepts and Cases, M. E. Sharpe Inc.,USA, 2009, p. 6.

քաղաքականության մշակման գործընթացում գրեթե բոլոր փուլերում՝ սկսած նախաձեռնումից, ձևակերպումից, ընդունումից մինչև քաղաքականության իրականացումն ու գնահատումը:[16]

Անցյալի մի շարք մտածողներ՝ այդ թվում Հին Հունաստանի փիլիսոփաները էթիկան համարում էին լավ կյանքի ձգտում, որը ենթադրում էր ապրել կյանքով, որն արժանի է ապրելու կամ գոնե բավարարող է անձի և հասարակության պահանջմունքների տեսանկյունից: Եվ սա էր պատճառը, որ էթիկան սահմանվում էր՝ որպես ճիշտ վարքի և լավ կյանքի տեսական ուսումնասիրություն, իսկ բարոյականությունը՝ ճիշտ վարքի և լավ կյանքի գործնական իրականացում:

Վարչական էթիկայի առաջին տեսաբաններից մեկն էր ամերիկացի հեղինակ, հանրային կառավարման գիտության հայրերից՝ Փոլ Էփփելբին, ով հակադրվեց Նիկոլլո Մաքիավելլու հայացքներին, և նշեց, որ գոյություն ունի օբյեկտիվ դեմոկրատական բարոյականություն, որին բոլոր հանրային ծառայողները պետք է հետևեն (համապատասխան աշխատությունը կոչվում է «Բարոյականությունը և վարչարարությունը դեմոկրատական կառավարման պայմաններում»): [17]

Ազատ պետության մեջ, որտեղ հասարակության տարբեր խմբերը մտածում են միայն իրենց սեփական բարօրության մասին և չեն ցանկանում հաշվի առնել հանրային շահը, այդ պետությունը դատապարտված է ժամանակի ընթացքում ինքնակործանման, եթե պետության այրերը և բյուրոկրատիան չջանան ցանկացած հանրային քաղաքականություն բխեցնել և ծառայեցնել հանրային շահին:[18]

Ցանկացած տեսական գիտելիք վերջնական արդյունքում ունենում է պրակտիկ նշանակություն. ոչ միայն մարդուն զինում է աշխարհի վերաձևավորման մեթոդներով և միջոցներով, այլ նաև բովանդակում է աշխարհայացքային կողմ, այս կամ այն կերպ հիմնավորում է պրակտիկ գործունեության իմաստը, նպատակը: Էթիկայի յուրահատկությունը կայանում է նրանում, որ պրակտիկ գործունեության նպատակներն այս դեպքում ձևակերպվում են չարի և բարու, իդեալների, բարոյական սկզբունքների,

---

[16] Cooper L. T. Review article: Public Administration Ethics: Theory and Practice in The United States of America, Asian Journal of Public Administration, Vol. 14, No. 1 (June 1992), pp. 79-97.

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

[18] Cox III W. R. Ethics and Integrity in Public Administration: Concepts and Cases, M. E. Sharpe Inc.,USA, 2009, p. 7.

վարքագծի նորմերի, մարդու նշանակության և նրա կյանքի իմաստի գաղափարների տեսքով: Հանրային ծառայությունը, իբրև մասնագիտական գործունեության տեսակ, հնարավոր է միայն այնպիսի պետական կառավարման համակարգում, որն օգտագործում է ոչ միայն իրավական, այլ նաև՝ բարոյական կարգավորիչներ: Այսպիսի հիմնավորմամբ կարող ենք փաստել, որ հանրային ծառայությունը հանդես է գալիս ոչ միայն՝ որպես հանրային-իրավական, այլ նաև հանրային-բարոյական ինստիտուտ: [19]

Կարևոր ենք համարում անդրադառնալ նաև էթիկայի պատմական զարգացման առանձնահատկություններին: Էթիկան, ըստ Արիստոտելի, ցույց է տալիս մարդու երջանկության ճանապարհը, ամենամեծ առաքինությունը Արիստոտելը համարում էր չափի զգացումը: Իր սոցիալական ուսմունքում Արիստոտելը նշում էր, որ մարդը, լինելով «քաղաքական կենդանի», օժտված է համատեղ ապրելու բնազդային ձգտումով, այդ պատճառով էլ հասարակության զարգացումն ընթանում է ընտանիքից դեպի համայնք, իսկ հետո՝ դեպի պետություն (պոլիս): Եվ այսպիսով, պետությունը գոյություն ունի հանուն քաղաքացիների «լավ կյանքի» ապահովման: Անտիկ դարաշրջանի էթիկայի զարգացման հիմնական ուղղությունը պայմանավորված է մարդու նկատմամբ համընդհանուրի բացարձակ իշխանության հռչակումից պետության և անհատի միասնության գաղափարին կատարված անցումով, որը ենթադրում էր մարդու ինքնարժեքի ճանաչում, անհատի ինքնակատարելագործման էթիկական հիմնավորում և նրա ներքին աշխարհի զարգացում: Հանրային ծառայողների վարքի բարոյական կարգավորման հիմնախնդիրների ուսումնասիրման առաջին օրինակներից մեկը Հին Չինաստանում առաջացած տարակարծություններն էին լեգիզմի և կոնֆուցիոսականության փիլիսոփայական դպրոցների միջև:[20] Երկու ուսմունքներն էլ այս կամ այն չափով մեծ ազդեցություն են ունեցել Չինաստանում պետական կառավարման տեսության և պրակտիկայի վրա և շարունակում են պահպանել իրենց նշանակալից ազդեցությունը հանրային ծառայության ժամանակակից մոդելի կառուցման վրա՝ պարբերաբար ստանալով պետական գաղափարախոսության կարգավիճակ: Ի տարբերություն լեգիզմի՝ Կոնֆուցիոսի ուսմունքը ենթադրում էր մարդկային բնույթի «ներքին» բովանդակության վերլուծություն, որի մեջ մտնում էին

[19] Граждан В. Д. Государственная-гражданская служба, Москва, 2009, стр. 11-21.
[20] Zhou H. Confucianism and the Legalism: A Model of the National Strategy of Governance in Ancient China, Old Dominion University, Strome College of Business, Frontiers of Economics in China, 2011, Vol. 6, p. 621-623.

«հումանիզմը» և «արտաքին» սոցիալականացնող գործոնները: Կոնֆուցիոսի ուսմունքում «բարեպաշտության» իդեալը համարվում էր «բարեպաշտ այրը», ով ճանաչել և ընդունել է «երկնային նախասահմանումը», իսկ «հումանիստ» համարվում էր նա, ով իր մեջ կենտրոնացրել էր բարձր բարոյական հատկանիշներ և բարձր սոցիալական կարգավիճակ զբաղեցնելու իրավունք: Կոնֆուցիոսի ուսմունքը կենտրոնանում էր մարդու բնածին առաքինության, ձեռքբերովի հատկանիշների, աշխարհում, հասարակության մեջ և պետությունում նրա ունեցած դերի, անհատի զիտակցված ուսանելու և գործելու կարողությունների վրա:

Վերածննդի և Նոր ժամանակների դարաշրջանի հեղինակների համար բնութագրական է պետության առաջացման պատճառների, քաղաքացու իրավունքների և ազատությունների, պետության և հասարակության փոխհարաբերությունների, պետական կառավարման շրջանակներում սոցիալական կարգի փոփոխման հնարավորությունների հարցերի քննարկումը:[21] Ակնհայտ են նաև էթիկայի՝ որպես փիլիսոփայական գիտակարգի կապերը կրոնագիտության, աստվածաբանության, արժեքաբանության, փիլիսոփայական մշակույթի և տրամաբանության հետ: Ժամանակի ընթացքում էթիկայի ուսումնասիրության դաշտում առանձնացվեցին երկու խումբ խնդիրներ. առաջինը այն խնդիրներն էին, որոնց միջոցով փորձում էին պարզել, թե ինչպես պետք է մարդը իրեն դրսևորի տարբեր իրավիճակներում (նորմատիվային էթիկա), և երկրորդ խումբը այն խնդիրներն էին, որոնք վերաբերում էին բարոյականության ծագմանը և էությանը: Յանկացած բարոյական սկզբունք ձևավորվում է պատմականորեն, հասարակական զարգացման որոշակի փուլում: Եվ որպեսզի այդ սկզբունքը պահպանի իր նշանակությունը նաև այլ ժամանակաշրջաններում, նրա բովանդակությունը պետք է դառնա ավելի կոնկրետ և մարդասիրական: Բարոյական և մնացած այլ սկզբունքները չեն հանդիսանում բնական կամ գերբնական հատկանիշներ, և բնությունը, մարդու կենսագործունեությունից դուրս վերցրած, օժտված չէ ո՛չ բարով և ո՛չ էլ չարով: Եվ այս պարագայում բարոյական սկզբունքները դառնում են որոշակի սոցիալական կառույցներ:

---

[21] Burns J., Goldie M. The Cambridge History of Political Thought 1450-1700, Cambridge University Press, 1995 pp. 30-40.

Էթիկայի տեսության մեջ երկար ժամանակ բազում քննարկումների տեղիք է տվել բարոյականության պահանջների ռացիոնալ և օբյեկտիվ հիմնավորման խնդիրը: Օրինակ, բուրժուական ժամանակաշրջանի առաջադեմ մտածողները փորձում էին բարոյական պատկերացումներին տալ գիտական հիմնավորում: Իսկ մտածողների մի խումբ էլ կարծում էր, որ նման հնարավորությունը բացառված է, քանի որ բարոյականությունը իռացիոնալ է և չի կարող հիմնվել մարդու բանականության՝ առավել ևս գիտության տվյալների վրա: Նեոպոզիտիվիստները փորձում էին ստեղծել «խիստ գիտական էթիկա», իսկ էքզիստենցիալիստները և բողոքականները ջանում էին էթիկան դարձնել ավելի շատ «պրակտիկ փիլիսոփայություն», որը մարդկանց կօգնի լուծելու առօրեական բարոյական խնդիրներ: [22] Սակայն այս հակասությունը ավելի խորն է, քան կարող է թվալ առաջին հայացքից. այս հակասության մեջ, ըստ էության, թաքնված է այն մշտական հակասությունը, որն առկա է եղել հասարակական զարգացման օբյեկտիվ օրինաչափությունների և մարդկանց սուբյեկտիվ ձգտումների միջև պատմական զարգացման բոլոր փուլերում:

Ցանկացած հասարակություն ունի համագործակցային բնույթ, ուղղորդում է ձեռնարկատիրությունը, և պետական իշխանությունը հանդես է գալիս՝ որպես այդ համագործակցության, ձեռնարկատիրության արդյունքների արդար բաշխման երաշխավոր:[23] Հասարակությունում համագործակցության արդյունքների արդար բաշխման համար պետական ինստիտուտները պետք է գործեն որոշակի էթիկական նորմերի և սկզբունքների համաձայն: Ո՞րն է էթիկական վարքագիծը պետական կառավարման համակարգում: Իբրև հասարակական-քաղաքական և միջանձնային հարաբերությունների ոլորտ՝ էթիկան տրոհվում է երկու մասի՝ տեսական բաղադրիչը, որն ուսումնասիրում է բարոյականության ծագումը, էությունը, գործառույթները, և նորմատիվային էթիկան, որը սահմանում է մարդկային կենսագործունեության սկզբունքները, արժեքները և նպատակները: Առկա են էթիկական վարքագծի բազմաթիվ սահմանումներ, օրինակ, էթիկական վարքագիծը որոշում են գործողության բնույթը, դրդապատճառները, նպատակը, հանգամանքները, հասարակության բարեկեցության և

[22] Green L. Positivism and the inseparability of law and morals, New York University Law Review, 2008, Vol. 83:1035, pp. 1040-1041 .

[23] Little I.M.D. Ethics, economics, and politics: principles of public policy, by Oxford University Press Inc., New York, 2002, p. 135.

արդարության ապահովման մղումները: Այսպիսի ձևակերպումները ներառում են և՛ սոցիալական գիտություններից փոխառված վարքագծային, էմպիրիկ մոդելներ, որոնք բացատրում են, թե ինչու են կայացվում որոշումները, և՛ նորմատիվային-նկարագրողական մոդելներ, որոնք որոշակիացնում են, թե ինչպիսի որոշումներ պետք է կայացվեն և ինչ ընթացակարգերի միջոցով:[24] Եվ երբ որոշակիացվում են տվյալ որոշման ոլորտը և աղբյուրները, պարզ է դառնում, թե ինչպիսի բարոյական արժեքներ և վարքագծային նորմեր պետք է ընկած լինեն տվյալ որոշման հիմքում:[25] Մասնագիտական գրականության մեջ բարոյական արժեքները խմբավորվում են 6 հիմնական տեսակների մեջ. 1. համամարդկային արժեքներ, որոնք ի հայտ են եկել և զարգացել են բնական իրավունքի տեսության ձևավորումից ի վեր, 2. մշակութային առանձնահատկություններով և տվյալ հասարակության սոցիալական կառուցվածքով պայմանավորված բարոյական արժեքներ, 3. ռացիոնալ վերլուծությամբ հիմնավորված բարոյական արժեքներ, որոնք շեշտադրում են մտածողության համընդհանուր տրամաբանական օրենքները, գործողությունների պատճառաբանված հիմքերը, 4. ոչ ռացիոնալ, պահանջմունքներով պայմանավորված բարոյական արժեքներ, որոնք ներկայումս ընկած են վարքաբանական սոցիալական հոգեբանության և մարդկային ռեսուրսների կառավարման արդի հայեցակարգերի հիմքում, 5. թեոլոգիական մեկնաբանությունները, որոնք բարոյական արժեքները և վարքագծային նորմերը համարում են Աստծո կողմից տրված իրավունքների և պարտականությունների բնական, համընդհանուր համակարգ, 6. բարոյական արժեքներ՝ կապված մասնագիտական, բյուրոկրատական դերերի, ծառայողական պարտքի պատշաճ կատարման հանրային սպասումների հետ, որոնք իրենց արտացոլումն են գտնում հանրային ծառայության էթիկական համակարգում, հասարակական կարծիքում, հասարակության բարոյական իդեալներում:[26] Վերը նշված դասակարգումից պարզ է դառնում, որ յուրաքանչյուր երկրում հանրային ծառայության ոլորտը կարգավորող բարոյա-էթիկական նորմերի բովանդակությունը մեծապես պայմանավորված է ինչպես համամարդկային, այնպես էլ միայն տվյալ ժողովրդին բնորոշ բարոյական աժեքների,

---

[24] Hooker B. Kant's Normative Ethics, Richmond Journal of Philosophy, 2002, pp. 2-3.
[25] Huberts L., Maesschalck J., Jurkiewicz C. Ethics and Integrity of Governance: Perspectives Across Frontiers, published by Edward Elgar Publishing Limited, 2008, p. 44.
[26] Տե՛ս նույն տեղում, էջ 45:

սկզբունքների, սոցիալական կառուցվածքի առանձնահատկությունների համակցությամբ: Յուրաքանչյուր պետություն ժամանակի ընթացքում ձևավորել և զարգացրել է քաղաքական դերակատարների, հասարակության, քաղաքացիական հասարակության ինստիտուտների և պետական կառույցների փոխգործողությունների և փոխազդեցության յուրատեսակ համակարգ և մշակույթ: Հանրային ծառայողը հասարակությունում հատուկ դիրք է զբաղեցնում. նա մշտապես գտնվում է հասարակության ուշադրության կենտրոնում, և հանրային ծառայությունը հանդես է գալիս ոչ միայն իբրև մասնագիտություն, այլ նաև՝ որպես կենսաձև:

Փոլ Էփփելբին գտնում էր, որ ազատ պետությունը, որպեսզի շարունակի մնալ ազատ պետություն, կենսականորեն անհրաժեշտ է, որ վերջինիս հանրային ծառայողները գիտակցեն և համաձայնության գան ընդհանուր հանրային շահի բովանդակության առումով և իրենց գործողությունները իրականացնեն դրան համապատասխան: Նա իրավամբ գտնում էր, որ երբ քաղաքացիները և հասարակության տարբեր սոցիալական խմբերը սկսում են իրենց շահերը առանձնացնել պետական և հանրային շահից, տվյալ հասարակությունը անպայմանորեն դառնում է բարոյապես կոռումպացված: Եթե հանրային ծառայողները կոչված են պահպանելու դեմոկրատական բարոյականությունը, ապա պետք է նաև հաշվի առնել մերօրյա պետականության զարգացման հետևյալ ուղենիշները.[27]

1. հասարակության և հանրային ծառայողների կողմնորոշվածությունը ապահովելու տնտեսական և սոցիալական առաջընթաց,
2. ստեղծել հիմքեր կայուն զարգացման համար,
3. ապահովել անհրաժեշտ պայմաններ մարդկային զարգացման և առաջընթացի համար,
4. պաշտպանել քաղաքացիների իրավունքներն ու ազատությունները,
5. ապահովել արդյունավետ ինստիտուտներ, այդ թվում՝ պետական մեխանիզմների և գործիքների համապատասխան կիրառություն շուկայի ձախողման դեպքերում:

Հիմնվելով պետական կառավարման համակարգի գործառնության ընդհանուր նպատակների դիտարկման վրա՝ կարող ենք եզրակացնել, որ այդ առաջնահերթությունների հաջող և արդյունավետ իրականացման համար կառավարությունը կարիք ունի առաջին հերթին հանրային վստահության և

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

աջակցության, որի ապահովման գլխավոր երաշխիքը հանրային ծառայության ինստիտուտի ամուր էթիկական հիմքերն են: Պետական կառավարման նշված առաջնահերթությունները նույնիսկ դառնում են ավելի կարևոր՝ հաշվի առնելով տնտեսության գլոբալիզացման առկա տեմպերը, վերազգային տնտեսական կորպորացիաների հսկայական քաղաքական ազդեցությունը պետությունների ներքին և արտաքին քաղաքականության վրա, հանցավորության մի շարք ձևերի դեմ միջազգային պայքարի ուժեղացումը, աղքատության և միջավայրային աղտոտվածության հիմնախնդիրները: Այս միտումներն էլ իրենց հերթին ավելի կարևոր են դարձնում հանրային ծառայողների կողմից դեմոկրատական բարոյականության պահպանման խնդիրը:[28] Այնպիսի դեմոկրատական արժեքները, ինչպիսիք են հաշվետվողականությունը և օրենքի գերակայությունը, կարող են և պետք է առաջնորդեն հանրային ծառայողների գործունեությունը: Կարող ենք նշել, որ էթիկայի երեք տեսական մոտեցումներից (դեոնթոլոգիական, թելեոլոգիական և արժանիքների) դեմոկրատական բարոյականությունը ավելի շատ ներառում է արժանիքային մոտեցման տարրեր: Սա ակներև է Փոլ Էփփելբիի հետևյալ խոսքերից. «Բարոյական գործունեությունը սկսվում է պետական պաշտոնյաների անձնական ինքնագիտակցությունից և ինքնատիրապետումից, որը ներառում է անձի բարոյական բնութագիրը»:[29] Բայց բարոյական բնութագիրը բավարար չէ դեմոկրատական բարոյականության դրսևորման և պահպանման համար: Վարչական գործընթացները ևս պետք է աջակցեն և նպաստավոր պայմաններ ստեղծեն անձնական և մասնագիտական բարոյա-էթիկական դատողությունների համար, որտեղ կարտահայտվեն առաջին հերթին հասարակության առջև պատասխանատվության տարրերը և հանրային շահին ծառայելու առաջնահերթությունները: Անհատ հանրային ծառայողների ազնվությունը պարտադիր, բայց ոչ բավարար պայման է. անհրաժեշտ են նաև հետևողական ջանքեր դեմոկրատական իրականության շարունակական պահպանման համար: Մի կողմից քաղաքացիները և մյուս կողմից՝ պետության ղեկավարները պետք է ջանան

[28] Shepherd G. Civil Service Reform in Developing Countries: Why Is It Going Badly? 11th International Anti-Corruption Conference, May 2003, Seoul, Republic of Korea, pp. 7-11.
[29] Cox III W. R. Ethics and Integrity in Public Administration: Concepts and Cases, M. E. Sharpe Inc., USA, 2009, p. 9.

հաստատելու կառավարման ավելի բարձր չափանիշներ: Այսպիսի ձգտումը կարող է դրսևորվել միայն դեմոկրատական արժեքների համատեքստում, որոնք թույլ են տալիս անհամաձայնություն առանձին հանրային քաղաքականությունների կամ դրանց որոշակի դրույթների շուրջ: Իհարկե՛, հանրային ծառայողների կողմից հանրային ծառայության և պետական քաղաքականության նկատմամբ լոյալության սկզբունքի պահպանումը չափազանց կարևոր է, սակայն դեմոկրատական բարոյականությունը պահանջում է տարբերվող ձայների և կարծիքների հաշվի առնման հնարավորություն: Մարդկային վարքի վերլուծաբան, ամերիկյան հեղինակ Ջոն Բեյլին, կիրառելով Փոլ Էփփելբիի դեմոկրատական բարոյականության հասկացութային շրջանակը, առաջարկել է հանրային ծառայողների մասնագիտական էթիկայի որոշակի մեկնաբանություններ՝ շեշտադրելով անձնական բարոյական որակների և վերաբերմունքի կարևորությունը: Նրան են պատկանում հետևյալ խոսքերը. «Արժանիքները առանց գիտակցման կարող են լինել նույնքան կործանարար, որքան գիտակցումը առանց արժանիքների»:[30] Այստեղից էլ հետևություն, որ էթիկական հանրային ծառայություն ունենալու համար անհրաժեշտ են ոչ միայն մասնագիտական առումով պատրաստված և բարձր որակավորում ունեցող կադրեր, այլ նաև կադրեր, ովքեր ունեն իրենց կատարած գործի սոցիալական և հումանիտար իմաստի և կարևորության գիտակցում:

Ցանկացած պետական կառավարման համակարգի երկու կարևորագույն խնդիրներն են համընդհանուր բարեկեցության և արդարության ապահովումը: Իսկ ի՞նչ է արդարությունը: Դեռևս Իմանուիլ Կանտն էր ասում, որ բարոյական կարելի է համարել միայն այն արարքը, որի հիմքում ընկած է ազատ բարոյական դրդապատճառը, իսկ ազատ բարոյական դրդապատճառի միակ բացարձակ հիմք Կանտը համարում էր պարտքի զգացումը:[31] Ելնելով այս տեսական ենթադրություններից՝ կարելի է նշել, որ հանրային ծառայողներն իրենց գործառույթների արդյունավետ իրականացման համար անհրաժեշտաբար պետք է օժտված լինեն անձնական պատասխանատվության և մասնագիտական պարտքի

[30] Cox III W. R. Ethics and Integrity in Public Administration: Concepts and Cases, M. E. Sharpe Inc., USA, 2009, p. 6.
[31] Guthrie Sh. Immanuel Kant and the Categorical Imperative, The Examined Life On-Line Philosophy Journal, Volume II, Issue 7, 2001, pp. 1-3.

կատարման բարձր զգացումով: Հանրային ծառայության էթիկական համակարգի կայացման գործում մեծ դեր են խաղացել այս կամ այն երկրի հանրային ծառայության ձևավորման պատմական իրողությունները, որոնք հանրային ծառայողներին ներկայացվող բարոյական պահանջները դարձրել են ավելի կոնկրետ և որոշակի:[32] Բեյլին առանձնացրել է երեք էական գիտակցական մոտեցումներ հանրային ծառայողների մասնագիտական էթիկայի նորմերի սահմանման համար.[33]

1. բոլոր մարդկային էակների բարոյական կողմնորոշումների և հանրային քաղաքականությունների բարոյական իմաստի սահմանման բարդությունները,
2. համատեքստային գործոնների կարևորությունը, որոնք պայմանավորում են հանրային ծառայության բարոյական առաջնահերթությունները,
3. վարչական գործընթացների հակասականությունը:

Առաջին երկու մոտեցումների հետ կապված՝ ռուս հեղինակ Վ. Իվանովը նշել է, որ գործողության և դրա հետ կապված խնդիրների նկարագրությունը կազմում են էթիկայի բովանդակությունը՝ որպես բարոյականության մասին գիտության: Էթիկայի կողմից ուսումնասիրվող խնդիրները վերաբերում են բարոյականության բովանդակությանը, իմաստին, անձի կողմից կատարվող ընտրությանը և այդ ընտրության ազատ հիմքերին: Որևէ արարքին միանշանակ բարոյական գնահատական տալը այնքան էլ հեշտ չէ, և այն կարող է շարունակաբար ընդլայնել ուսումնասիրվող հարցերի շրջանակը մինչև մարդու վարքի, այդ արարքի կատարման հանգամանքների, հասարակության բարոյական կյանքի, մարդկային մշակույթի բարոյական հիմքերի ուսումնասիրումը: Եվ բարոյականությունը սկսում է դիտվել՝ որպես պատմամշակութային երևույթ:[34]

Արդի պայմաններում, երբ առկա են էթիկական արժեքների և վարքագծային նորմերի բազմաթիվ աղբյուրներ, բարդ, մարտահրավերներով լի միջավայր, առանձնակի կարևորություն է ստանում այն հարցը, թե հանրային ծառայողները ինչպես պետք է էթիկական սկզբունքները տեսակավորեն, արժևորեն և կատարեն էթիկական ընտրություն:[35] 1998 թ.-ին հոգեբան Ջերոմ Կագանը, որպես մարդկանց

---

[32] Байтов Г. Н. Этика и нормы госслужбы, С-ПБ/Питер, 2003, стр. 9.

[33] Cox III W. R. Ethics and Integrity in Public Administration: Concepts and Cases, M. E. Sharpe Inc., USA, 2009, p. 12.

[34] Иванов В. Этика, Питер, 2006, стр. 5.

[35] Huberts L., Maesschalck J., Jurkiewicz C. Ethics and Integrity of Governance: Perspectives Across Frontiers, published by Edward Elgar Publishing Limited, 2008, p. 47.

գործողությունների ամենահզոր դրդապատճառ, սահմանում է արժանի լինելու զգացողության ձեռքբերումը և պահպանումը, այլ կերպ ասած՝ լավը լինելու ցանկությունը:[36] Նա նշում էր, որ մարդկային էակները ի ծնե ունեն լավը և վատը, արդարությունն ու անարդարությունը տարբերելու ունակություն: Իսկ որոշումների կայացման ոչ ռացիոնալ չափման համաձայն՝ մարդիկ, հանդիպելով անորոշության, կայացնում են որոշումներ, որոնք հնարավոր չէ բացատրել որոշումների ընդունման և ընդհանրապես մարդկային վարքի մեկնաբանման ռացիոնալ մոդելի օգնությամբ: Անորոշության իրավիճակներում, ինչպես բոլոր մարդկային էակները, այնպես էլ հանրային ծառայողները կայացնում են որոշումներ, որոնք պարզապես շահույթների և ծախքերի, հավանականությունների և ռիսկերի պարզ հաշվարկներ չեն. նրանք կայացնում են որոշումներ շատ հաճախ բարոյական արժեքների, տարբեր բարոյական պահանջների միջև, որը ռացիոնալ մոդելի միջոցով չի կարելի ո՛չ բացատրել և ո՛չ էլ կանխատեսել: Որոշակի իրավիճակներում հանրային ծառայողների կողմից կարող են ավելի շատ կարևորվել տվյալ որոշման, գործողության կորուստները, քան ձեռքբերումները, և ընդհակառակը. սա բարոյական չափման և մեկնաբանության խնդիր է, այլ ոչ թե իրավունքի կամ տնտեսագիտության: Հանրային ծառայողների կողմից կատարվող բարոյական ընտրությունը և կայացվող էթիկական որոշումը բազմակի չափումներ ունեցող երևույթներ են և կարող են պայմանավորված լինել և՛ համամարդկային արժեքներով, և՛ տվյալ երկրում կայացած վարչական մշակույթի առանձնահատկություններով, հանրային ծառայության համակարգի մասնագիտական-ավանդական արժեքներով, և՛ հանրային ծառայողի անձնական ընկալումներով, արժեհամակարգով, իրավիճակի սուբյեկտիվ մեկնաբանություններով:

Վերջին տարիներին հանրային ծառայության էթիկական համակարգի կայացման գործում մեծ տեղ է հատկացվում «հանրային ծառայության ամբողջականություն» /integrity of public service/ հասկացությանը, որն ունի տարբեր չափումներ՝ որպես հանրային ծառայության ոլորտը կարգավորող սկզբունքների, նորմերի ներդաշնակություն, համընդհանրություն, որպես որոշակի բարոյական արժեք, օրինակ՝ անկաշառություն, որպես գործող օրենքներին և էթիկական վարքականոններին

[36] Cooper L. T., Menzel C. D. Achieving Ethical Competence for Public Service Leadership, M. E. Sharpe, Inc., New York, 2013, pp. 34-35.

համապատասխան հանրային ծառայողի գործունեություն, գործունեության որակ՝ բարոյական արժեքներին և սկզբունքներին համապատասխան:[37]

Հանրային ծառայողի վարքագծի էթիկական պահանջները գնալով դառնում են ավելի բարդ և համակարգային, էթիկական խնդիրների կարգավորման ավանդական մեխանիզմներն այլևս բավարար չեն, և լայն տարածում է ստանում կառավարման տարբեր մակարդակներում էթիկական հանձնաժողովների ստեղծումը և էթիկական վարքականոնների մշակումը: Այս միջոցառումները պետք է նպաստեն հանրային ծառայության ոլորտում բարոյականության պատշաճ մթնոլորտի ստեղծմանը և պահպանմանը, ծառայեն՝ իբրև կողմնորոշիչ հանրային ծառայողի համար դժվար իրավիճակներում լուծում գտնելու, հանդես գան՝ որպես հանրային ծառայողի մասնագիտական պիտանելիությունը որոշելու և հանրային ծառայողի բարոյականության հասարակական վերահսկման նպաստավոր գործիքներ:[38]

Հանրային ծառայողների վարքի բարոյական կարգավորումը հանդես է գալիս՝ որպես ծառայողական էթիկա, քանի որ անհիշելի ժամանակներից պետական իշխանություն իրականացնողները հանդես են եկել՝ որպես ժողովրդի կամքի արտահայտող և իրականացնող: Մեր աշխատանքում նպատակահարմար ենք գտել «հանրային ծառայության էթիկա» հասկացության կիրառումը, որն ընգրկում է հանրային ծառայության ինստիտուտի գործունեության հարցերը և թույլ է տալիս հանրային ծառայողների վարքի բարոյական կարգավորման խնդիրների լուծմանը ցուցաբերել համալիր մոտեցում՝ հաշվի առնելով կառավարման համակարգի, կոնկրետ սոցիալ-մշակութային իրավիճակի, հանրային ծառայության մասնագիտական ոլորտների գործունեության ներքին և արտաքին գործոնների, հանրային ծառայողի կողմից ծառայողական պարտականությունների կատարման կոնկրետ խնդիրների առանձնահատկությունները: Ամփոփելով, կարող ենք նշել, որ հանրային ծառայության էթիկան կարելի է սահմանել՝ որպես կիրառական էթիկայի տեսակ, որպես էթիկական գիտելիքի ամբողջություն, որն ապահովում է ծառայողական գործունեության լիարժեք

[37] OECD Principles for Integrity in Public Procurement, 2009, pp. 21-51, www.oecd.org/publishing/corrigenda.
[38] Сумароков В. З. Государственное управление в современной системе организации власти: моногафия- Краснодар: Фрегат, 2003, стр. 52.

ուսումնասիրումը բարոյական-նորմատիվային կարգավորման նպատակով: Հենց այսպիսի մոտեցումն է թույլ տալիս ապահովել «ծառայություն» և «ծառայողական պարտք» հասկացությունների փոխկապվածության պատմափիլիսոփայական ավանդույթի շարունակականությունը, ինչպես նաև առավել ամբողջական է ներկայացնում հանրային ծառայության բոլոր տեսակների միասնությունը և բազմազանությունը, որը պատմական տարբեր ժամանակահատվածներում ընկալվել է՝ որպես «ծառայություն» կամ «պայմանագրային» պարտականությունների ազնիվ և բարեխիղճ կատարում: Հանրային ծառայության էթիկան սահմանելով որպես կիրառական՝ հաշվի է առնվում հետևյալը. հանրային ծառայության էթիկան կառուցվում է տեսական էթիկական մոդելների հիման վրա, սակայն միաժամանակ թույլ է տալիս լուծել կառավարման համակարգի խնդիրները արդյունավետորեն և հանրային աջակցության կոնսոլիդացմամբ, օգտագործել մարդկության կողմից կուտակված էթիկական գիտելիքի հնարավորությունները հանրային ծառայության ժամանակակից զարգացման կողմնորոշիչները հստակեցնելու համար: Ընդ որում՝ պետք է նկատի ունենալ, որ հանրային ծառայության համակարգում շատ գործողություններ իրենց բնույթով չեն կարող կարգավորվել բացառապես իրավական նորմերով, այլ կարգավորվում են ոչ ֆորմալ (սակայն դրանցից ոչ պակաս գործուն) բարոյականության նորմերով: Եվ պետական կառավարման համակարգում բարեփոխումների հիմնական բաղկացուցիչներից մեկը հանդիսանում է հանրային ծառայության գլխավոր, բազային բարոյական կողմնորոշիչների մշակումը և դրանց հետագա ամրագրումը հանրային ծառայության համակարգում: Հանրային ծառայողների էթիկական սկզբունքների համակարգման հիմքում պետք է ընկած լինի հասարակությանը ծառայելու գաղափարը, որը բխում է ՀՀ Սահմանադրության էությունից՝ շեշտադրելով պետության իրավական, դեմոկրատական և սոցիալական բնույթը: Էթիկական սկզբունքներից կարելի է առանձնացնել հետևյալ հիմնական սկզբունքները՝ պարկեշտություն, հասարակական-քաղաքական կյանքի չափանիշների պահպանում, անկախություն ցանկացած ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց ֆինանսական հետաքրքրություններից, օբյեկտիվություն, սկզբունքայնություն, պատասխանատվություն, թափանցիկություն, անշահախնդրություն, պրոֆեսիոնալիզմ, ազնիվ և հուսալի մարդու (գործընկերոջ) համբավ, արժանապատվություն, խիղճ,

արդարություն, հայրենասիրություն, համոզվածություն իրավական նորմերի խստիվ պահպանման և իրականացման անհրաժեշտության մեջ, խստապահանջություն, հանդուրժողականություն, մասնագիտական-բարոյական բարձր մշակույթ, պարտքի զգացում, անկողմնակալություն: Վերոնշյալ էթիկական սկզբունքները կազմում են վարչական էթիկայի ուսումնասիրության առանցքը, այդ սկզբունքների առկայությունը, պետության կողմից ճանաչումն ու իրավական ամրագրումը թույլ են տալիս իմաստավորել հանրային ծառայողների գործունեությունը և կանխում են վարչա-բյուրոկրատական այնպիսի միտումների զարգացումը կառավարման համակարգում, ինչպիսիք են հանրային ծառայության, իբրև մասնագիտական գործունեության, իրական նպատակների ձևախեղումները վարչական ընթացակարգերի և միջոցառումների պահպանմամբ: Ինչպես ցանկացած պատմական և հասարակական-քաղաքական երևույթ, հանրային ծառայությունն էլ ձևավորվել և զարգացել է իրեն հատուկ կենսափուլերով և դրանց բնորոշ առանձնահատկություններով: Հանրային ծառայության գոյության անհրաժեշտության ամենակարևոր հիմնավորումն է եղել հանրային շահի ապահովումը, այնուհետև սահմանվել և որոշակիացվել են դրան հասնելու միջոցներն ու եղանակները: Ժամանակի ընթացքում շեշտադրումը այնքան է կատարվել հանրային ծառայողների գործունեության տեխնիկական կողմի վրա, որ աշխարհի շատ երկրներում 1940-50ական թթ.-ներից համատարած երևույթ է դառնում հանրային ծառայողների կողմից պաշտոնական դիրքի չարաշահումը, կոռուպցիան, հանրային ծառայողների մասնակցությամբ տարբեր հրապարակային սկանդալները (Ուոթերգեյթի օրինակը ԱՄՆ-ում):[39] Եվ այսօր արդեն օրինաչափ է պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումներին և արդիականացմանը նվիրված յուրաքանչյուր միջազգային գիտաժողովի շրջանակներում տեսնել էթիկայի առանձին նշանակալից բաժինը: Այս հանգամանքը պայմանավորված է հանրային ծառայողների կողմից իրենց գործունեության իմաստավորման և նախնական նպատակների վերասահմանման անհրաժեշտությամբ:

[39] Wood M. Nixon’s Inevitable Road to Watergate: A Psychoanalysis Using the Path Dependent Model, California State University Fullerton, President Richard M. Nixon Conference, April 2012, pp. 21-25.

1.2 Հանրային ծառայողների էթիկական արհեստավարժության ձևավորումն ու զարգացումը

Պետական կառավարումը, իբրև պրակտիկա, պետական կառավարման անցյալի, ներկայի և ապագայի մասնագետների համայնք է, ովքեր ունեն ընդհանրական գաղափարներ, գործունեության սկզբունքներ և մասնագիտական վարքի կանոններ:[40] Պետական կառավարման էթիկայի կարևորությունը կարելի է մեկնաբանել նաև հետևյալ պրակտիկ տերմինաբանությամբ. եթե կառավարման մարմինները կարողանում են իրականացնել կադրային ճիշտ քաղաքականություն, ընտրել ճիշտ մասնագետներ և կազմակերպել համապատասխան վերապատրաստման ծրագրեր, ապա կառավարությունը, ամբողջությամբ վերցրած, սկսում է գործառնել ավելի արդյունավետ, ավելի բարձր չափանիշներով, և քաղաքացիները ստանում են ավելի լավ փոխհատուցում իրենց կատարած «ներդրումների»՝ վճարած հարկերի դիմաց: Եթե հանրային ծառայողները կարողանում են կառավարել տրամադրված բյուջեն առավել արդյունավետ, ապա պետական միջոցները հանրությանը ապահովում են ավելի մեծ քանակությամբ և առավել որակյալ տնտեսական և սոցիալական բարիքներով, որն իր հերթին, նպաստում է հասարակական զարգացմանն ու առաջընթացին:

Ինչ վերաբերում է արժանիքային էթիկական մոտեցմանը (virtue ethics), ապա իհարկե՛, այն նպաստում է դեմոկրատական բարոյականության և դեմոկրատական արժեքների ամրապնդմանը: Հանրային կառավարման էթիկայի ուսումնասիրության առաջատար մասնագետներից մեկի՝ Թերրի Քուպերի հիմնական հարցադրումներից մեկը վերաբերում է վարչական էթիկայի նորմատիվային հիմքերին: Նորմատիվային հիմքերի փնտրման և լուսաբանման ժամանակ Քուպերը բազմիցս անդրադարձ է կատարում Հեգելի գաղափարներին, մասնավորապես, Հեգելն առաջարկել է

[40] Rethinking Public Administration: An Overview, Department for Economic and Social Affairs of the United Nations, pp. 77-89.
http://www.unpan.org/Portals/0/60yrhistory/documents/Publications/Rethinking%20public%20administration.PDF (10/02/2015)

բյուրոկրատական պետության հետևյալ սահմանումը. «Բյուրոկրատական պետությունը այն պետությունն է, որը թույլ է տալիս անհատներին և խմբերին զարգանալ»: [41] Այսպիսի համակարգում վարչարարներն ունեն առանձնահատուկ տեղ. բարձրագույն քաղաքացիական ծառայողները ունեն ավելի խորը և համակողմանի ընկալում պետության ինստիտուտների, դրանց գործառույթների և առաջադրվող պահանջների մասին, նրանք տիրապետում են պետության կառավարման գիտելիքներին և հմտություններին, հետևաբար ունակ են հասնելու լավագույնին բոլոր քաղաքացիների համար: Հանրային ծառայողները տիրապետում են անհրաժեշտ գիտելիքների և փորձառության տարբերակելու մրցակցող սոցիալական պահանջմունքները և պաշտպանելու քաղաքացիների իրավունքները, ինչն էլ հնարավոր է դարձնում համակարգված հանրային կյանքի կազմակերպումը չափազանց տարբեր պահանջմունքների առկայության պայմաններում: Պետական կառավարման էթիկայի արվեստը կարելի է ներկայացնել հետևյալ կերպ. «Իրականացնել ճիշտ գործեր ճիշտ միջոցներով»: Այսպիսի մոտեցումը հիմնվում է թե՛ դեոնթոլոգիայի, և թե՛ թելեոլոգիայի գաղափարների վրա: Մի կողմից հանրային ծառայողները, վարչարարները, պետական պաշտոնյաները ունեն պարտականություններ այն կազմակերպությունների առջև, որտեղ ծառայում են, մյուս կողմից՝ այդ պարտականություններն ունեն նաև թելեոլոգիական հիմքեր. այն է՝ պահպանել և ապահովել հանրային շահի իրականացումը: Այստեղից պարզ է դառնում, որ նշված պարտականությունները ոչ թե իրար հակասող են, այլ փոխլրացնող, և այս երկու մոտեցումները պետք է դիտարկել՝ որպես երկու առանձին տեսական շրջանակներ, որոնց միջոցով հնարավոր է էթիկական հիմնախնդիրների ուսումնասիրությունը և հնարավոր լուծումների առաջադրումը: Ավելի կարևոր խնդիր է որոշել բյուրոկրատի վարչական պարտականությունների սահմանները, քանի որ յուրաքանչյուր պարտականություն բարոյական պահանջ է, որը սահմանափակում է մարդու ազատությունները, կամքը և պետք է իրականացվի՝ անկախ տվյալ անձի կարծիքից և նախապատվություններից:[42] Այստեղ առանձնակի

[41] Cox III W. R. Ethics and Integrity in Public Administration: Concepts and Cases, M. E. Sharpe Inc., USA, 2009, p. 32.

[42] Gilman C. S. Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons, Prepared for the PREM, The World Bank, Washington, DC, Winter 2005, p. 13.

կարևորություն է ստանում հանրային ծառայողների էթիկական արհեստավարժության խնդիրը՝ որպես հասարակության և գործատու պետական մարմնի կողմից առաջադրվող բարոյական պահանջների հավասարակշռված իրականացման ունակություն, հանրային ծառայողների հայեցողության լայն շրջանակների առկայության պայմաններում բարոյական ինքնավերահսկման մեխանիզմ: Հանրային ծառայողների էթիկական արհեստավարժության խնդիրը ավելի ու ավելի արդիական է դառնում, քանի որ մասնագիտական պարտքի իրականացման ժամանակ, որպես կանոն, առաջանում են իրավիճակներ, որոնց լուծումը անհնար է առանց էթիկական դատողությունների և համապատասխան եզրահանգումների վրա հիմնված բարոյական որոշումների կայացման: Սա պայմանավորված է հանրային ծառայողի կողմից իրականացվող սոցիալական դերերի բազմազանությամբ, մասնավոր և ծառայողական պարտքի իրականացման հաճախակի հակադրությամբ, ինչպես նաև հանրային ծառայողների կողմից գործադրվող լիազորությունների շրջանակի շարունական ընդլայնման ներկա միտումներով:

Վերոնշյալը թույլ է տալիս փաստել, որ հանրային ծառայողների գործունեության ընթացքում սոցիալական դերերի բազմազանությունը, լիազորությունների աճող շրջանակները ավելի հաճախակի են դարձնում շահերի բախման իրավիճակները, որոնց լուծման դեպքում էլ առավելագույնս դրսևորվում է հանրային ծառայողի էթիկական արհեստավարժությունը: Շահերի բախման իրավիճակների արդյունավետ կարգավորումը գլխավորապես պայմանավորված է բարոյա-իրավական համապատասխան նորմերի առկայությամբ: Շահերի բախումը սահմանվում է՝ որպես մի իրավիճակ, երբ հանրային ծառայողի անձնական շահագրգռվածությունը ազդում է կամ կարող է ազդել ծառայողական պարտականությունների անկողմնակալ և օբյեկտիվ իրականացման վրա: Շահերի բախման դեպքում հանրային ծառայողը կարող է հետապնդել նյութական, կարիերային, քաղաքական կամ այլ բնույթի շահ անձամբ իր, իր ընտանիքի անդամների, մերձավորների և ընկերների, փոխկապակցված անձանց, խմբերի կամ կազմակերպությունների համար: Շահերի բախման իրավիճակներն անխուսափելի են հանրային ծառայության համակարգում, ինչը պայմանավորված է

հանրային ծառայողի սոցիալական դերերի բազմազանությամբ և անձնական շահերի մասնագիտական պարտքի հետ անհամատեղելիության դեպքերով: Շահերի բախման իրավիճակների կանխումն ու կարգավորումը, բացի ինստիտուցիոնալ գործոններից և միջամտության իրավական կարգավորիչ եղանակներից, պահանջում են հանրային ծառայողի էթիկական արհեստավարժության բավարար աստիճան և անհրաժեշտ բարոյական որակների առկայություն: Շահերի բախման իրավիճակների առաջացման անխուսափելիությունը օրակարգից չի հանում դրանց կարգավորման անհրաժեշտ մեխանիզմների ստեղծման հարցը: Ճիշտ ժամանակին չլուծված շահերի բախման իրավիճակը կարող է դառնալ հանրային ծառայության ոլորտում մի շարք արատավոր երևույթների ձևավորման և արմատավորման նախադրյալ (վարչական ռեսուրսների վատնում, լիազորությունների և ծառայողական դիրքի չարաշահում, ոչ էթիկական վարքի խրախուսում պետական մարմիններում, հանրային շահի ստորադասում մասնավոր շահերին, հովանավորչություն, քաղաքականացում, կոռուպցիա և այլն): Իսկ շահերի բախման և, առհասարակ, մի շարք էթիկական հիմնախնդիրների պատշաճ և ժամանակին կարգավորումն ու լուծումը կանխում են էթիկական հիմնախնդիրների՝ իրավականի վերածման վտանգը: «Հանրային ծառայողն իրավունք չունի իր ծառայողական պարտականությունների կատարման ժամանակ թույլ տալու շահերի բախման իրավիճակներ. լինեն դրանք ռեալ, թե պոտենցիալ» նման պահանջը տարատեսակ ձևակերպումներով ամրագրված է շատ երկրների հանրային ծառայության և քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքներում:[43] Այսպիսով, շահերի բախման իրավիճակներից խուսափումն ու կարգավորումը, կարելի է ասել, ունի իրավական նորմի ուժ և ներառված է հանրային ծառայողի ծառայողական պարտականությունների մեջ: Սակայն, հատկանշական է, որ նմանօրինակ իրավական պահանջների պահպանումը հնարավոր է ավելի իրատեսական դարձնել էթիկական արհեստավարժության բարձրացման միջոցով:

Հանրային ծառայողների մոտ էթիկական արհեստավարժության բովանդակության և կատարելագործման հիմնախնդիրը համալիր կերպով և խորապես ուսումնասիրվել է վարչական էթիկայի առաջատար մասնագետներ Թերրի Քուպերի և

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

Դոնալդ Մենզելի կողմից: Նրանք առանձնացրել են էթիկական արհեստավարժության հետևյալ բնորոշումը. «Էթիկական արհեստավարժությունը ենթադրում է հանրային ծառայողի կողմից էթիկական հիմնախնդիրների նկատմամբ զգայունություն, էթիկական վերլուծության հմտություններ, վարչական էթիկայի նորմատիվային հիմքերի իմացություն, էթիկական մոտիվացիայի առկայություն և ընդունված էթիկական որոշման իրականացման կամքի ուժ»:[44] Էթիկական արհեստավարժությունը ենթադրում է, որ հանրային ծառայողը պետք է նույնիսկ ինտուիտիվ մակարդակով զգայուն լինի էթիկական հիմնախնդիրների նկատմամբ: Հատկապես բարձր պաշտոններում, եթե ղեկավարը զգայուն է նման հարցերի նկատմամբ և ի սկզբանե կարողանում է կանխազգալ դրանց հնարավոր առաջացումը, ապա աշխատանքային պրակտիկայում մի շարք էթիկական հիմնախնդիրներ նախապես կանխվում են: Էթիկական դատողության ունակությունը թույլ է տալիս հանրային ծառայողին առաջացած իրավիճակում գտնել էթիկապես ընդունելի որոշումը, որը չի հակասում իր կոչմանը, ծառայողական պարտականություններին, ինչպես նաև հիմնավորված է էթիկական սկզբունքների և բարոյական արժեքների տեսանկյունից: Էթիկական արհեստավարժության այս բաղադրիչը հնարավորություն է ընձեռում հանրային ծառայողին ձևավորելու գործողության կոնկրետ ու որոշակի սկզբունքներ իր համար կարևորություն ներկայացնող բարոյական արժեքների ռեալիզացման համար: Օրինակ, շահերի բախման իրավիճակում հանրային ծառայողը ընկնում է դժվարին կացության մեջ, քանի որ ստիպված է կատարել բարոյական ընտրություն իր համար հավասարապես կարևոր երկու բարոյական արժեքների, բարոյական պահանջների միջև: Հենց այստեղից էլ առաջացել է անվանումը՝ բարոյական կոնֆլիկտ, որը հաջորդում է շահերի բախման ցանկացած իրավիճակի: Էթիկական դատողության փուլում հանրային ծառայողի առջև խնդիր է առաջանում ընտրել տվյալ արժեքներից և պարտականություններից որևէ մեկը: Ընդ որում՝ շատ հաճախ բարոյական կոնֆլիկտները կարող են հանգեցնել ներանձնային սուր ապրումների՝ վատատեսության, աշխատանքի արտադրողականության անկման, աշխատանքով բավարարվածության ցածր աստիճանի: Էթիկական դատողության փուլում բարոյական

[44] Cooper L. T. and Menzel C. D. Achieving Ethical Competence for Public Service Leadership, M. E. Sharpe, New York, 2013, p. 6.

արժեքներից բխող գործողության կամ որոշման սկզբունքների ձևավորման գործընթացը պայմանականորեն կարելի է ներկայացնել հետևյալ կերպ. «Եթե ինձ համար կարևորագույն բարոյական արժեք է արդարությունը, ապա գործողության սկզբունք կարող է լինել միշտ ասել ճշմարտությունը, իսկ եթե ինձ համար բարձրագույն բարոյական արժեք է հավասարությունը, ապա, իբրև գործողության սկզբունք, կարող է հռչակվել հետևյալը՝ ուրիշների հետ վարվել այնպես, ինչպես կցանկանամ, որ վարվեն ինձ հետ»: Նման դատողությունների և վերլուծությունների իրականացումը, ըստ էության, առաջին քայլերն են էթիկական արհեստավարժության ձևավորման ճանապարհին, երբ հանրային ծառայողը էթիկական հիմնախնդիրներին դադարում է զուտ զգացմունքային արձագանք տալուց, կիրառում է ռացիոնալ վերլուծության մեթոդները և փորձում է իր գործողություններն ու որոշումները հիմնավորել բարոյական արժեքների և էթիկական սկզբունքների դիրքերից: Էթիկական արհեստավարժությունը նախատեսում է նաև էթիկական մոտիվացիայի առկայություն, այլ խոսքերով, հանրային ծառայողը կարող է ցուցաբերել համապատասխան զգայունություն էթիկական հիմնախնդիրների նկատմամբ, կարող է նույնիսկ էթիկական դատողության միջոցով հասկանալ, թե որն է ճիշտ որոշումը, սակայն ունակ չլինել գործելու էթիկապես ընդունելի եղանակով՝ համապատասխան մոտիվացիայի բացակայության կամ պակասի հետևանքով:

Կարևոր ենք համարում ընդգծել, որ իրերի այսպիսի փոխպայմանավորվածության և ինչ-որ տեղ նաև հակասականության մեկնաբանման շրջանակներում մասնագետների կողմից սովորաբար մատնանշվում է պետական մարմինների հիերարխիկ կառուցվածքի բնույթը և կազմակերպական կառուցվածքների կողմից թելադրվող վարքի որոշակի հստակ նորմերը, որոնք կարող են որոշ դեպքերում չխրախուսել էթիկական վարքի ցուցաբերումը: Այստեղ էլ հենց առաջ է գալիս էթիկական լիդերության կարևորության հարցը: Ընդհանուր առմամբ, էթիկական լիդերությունը անհրաժեշտաբար ենթադրում է էթիկական արհեստավարժություն, բայց էթիկական արհեստավարժությունը կարող է և պետք է ցուցաբերվի նաև պետական կառավարման ստորին օղակներում. էթիկական արհեստավարժությունը ինքնին չի նախատեսում էթիկական լիդերություն: Առանձնացվում են լիդերի կողմից պետական մարմիններում էթիկական վարքի խրախուսման հետևյալ երեք հիմնական

եղանակները՝ վարքի մոդելավորում, ակտիվ հաղորդակցության կազմակերպում և պարզևատրումների ու սանկցիաների արդեկվատ համակարգի կիրառում:[45] Էթիկական արհեստավարժության տեսական հիմքերի համաձայն՝ էթիկապես արհեստավարժ հանրային ծառայողները պետք է նվիրված լինեն մասնագիտական և անձնական բարձր բարոյական չափանիշների, տիրապետեն անհրաժեշտ գիտելիքների էթիկական նորմերի և վարքականոնների մասին, կարողանան իրենց պրակտիկ աշխատանքում պահպանել այդ չափանիշները, իսկ էթիկական արհեստավարժության բարձրագույն մակարդակը ենթադրում է նաև էթիկական վարքը խրախուսելու ունակություն պետական մարմիններում:

Էթիկական արհեստավարժության բաղադրիչներից մեկը վարչարարի կողմից իր պարտականությունների և պատասխանատվությունների (քաղաքացիական, իրավական, ինստիտուցիոնալ և այլն) գիտակցումն է և պատշաճ իրականացումը: Վարչարարին ներկայացված բոլոր տեսակի պահանջների հիմքը և աղբյուրը համարվում են բարոյական պահանջները: Ինստիտուցիոնալ և ծառայողական պարտականությունները չեն կարող հակասել բարոյական պահանջներին: Հանրային ծառայությունը և մասնագիտական էթիկան իրենց արմատներով հիմնված են փիլիսոփայական ուսումնասիրությունների երկու ուղղությունների՝ թելեոլոգիայի և դեոնթոլոգիայի վրա՝ կենտրոնանալով ժամանակակից կազմակերպությունում անհատի որոշումների կայացման գործընթացի վրա՝ իբրև այդ մասնագիտության կրող: Պետական կառավարման ոլորտում դեոնթոլոգիական էթիկան կոչված է ապահովելու կազմակերպության ամբողջականությունը՝ օգնելով անհատներին իրենց վարքը համապատասխանեցնել մասնագիտական նորմերին, խուսափել սխալներից և բոլոր այն գործողություններից, որոնք կարող են խարխլել հանրային վստահության հիմքերը (կոռուպցիա, հովանավորչություն և այլն): Դեոնթոլոգիական էթիկան թույլ է տալիս սահմանադրական հանրապետություններում պետական պաշտոնյաներին հաշվետու լինել քաղաքացիների և ընտրված պետական գործիչների առջև: Միևնույն ժամանակ հանրային ծառայողները պետք է փորձեն ապահովել հանրային շահի իրականացումը ավելի մեծ չափով՝ կիրառելով հայեցողության որոշակի աստիճան և

[45] Broussine M., Miller C. Leadership, ethical dilemmas and ''good'' authority in public service partnership working, Business Ethics: A European Review, Volume 14, October 2005, pp. 382-386.

ստեղծագործականություն հանրային ծառայության կանոնների, կարգավորումների անընդհատ փոփոխվող պայմաններում: Էթիկապես արհեստավարժ հանրային ծառայողը պետք է կարողանա խուսափել երկու տիպի ծայրահեղություններից՝ կանոններով խիստ սահմանափակված վարքից և անհատական շահերի ու դատողությունների արդյունքում օրենքի հնարավոր խախտումներից: Ակնհայտ է, որ հանրային կազմակերպություններում նվազագույնը գոնե այս մակարդակի բարոյական դատողության գործընթաց պետք է ընկած լինի վարչարարների գործողությունների հիմքում, որպեսզի կառավարման մարմինները կարողանան գործառնել արդյունավետ և ամրապնդեն հանրային վստահությունը կառավարության գործունեության նկատմամբ:

Էթիկական արհեստավարժությունը և տեխնիկական արհեստավարժությունը պետական կառավարման մարմիններում հանդես են գալիս՝ որպես փոխլրացնող հմտությունների, կարողությունների և գիտելիքների համակարգեր, որոնք օժտված չեն փոխարինող գործառույթներով:[46] Տեխնիկապես արհեստավարժ վարչարարները կարող են երբեմն նույնիսկ ունենալ գործունեության անընդունելի արդյունքներ, եթե վերջիններիս չի հաջողվում պահպանել էթիկական վարքի նվազագույն պահանջները: Գործառույթները կոմպետենտ իրականացնելու կարողությունը վերաբերում է ոչ միայն անհրաժեշտ գիտելիքների և հմտությունների տիրապետմանը, այլ նաև՝ անհատական գիտակցությանը և բարոյական կողմնորոշիչներին: Էթիկապես ոչ կոմպետենտ վարչարարը կարող է ունենալ ձախողման ճիշտ նույնքան հավանականություն, որքան տեխնիկապես վատ պատրաստված մասնագետը: Այնքանով, որ արդյունավետ և լեգիտիմ ինստիտուտները կարող են ծառայել ինչպես կառուցողական, այնպես էլ ապակառուցողական նպատակների, հանրային ծառայողները կարիք ունեն զարգացնելու արձագանքող վերաբերմունք պետական ինստիտուտների, իշխանության գործարկման, իսկ որոշ դեպքերում՝ նաև կազմակերպական մշակույթի նկատմամբ:

Այս դիտանկյունից հանրային քաղաքականությունը և վարչարարությունը հանրային քաղաքականության մշակման և իրականացման գործընթացներում անհրաժեշտաբար պարունակում են, բայց չպետք է կենտրոնանան միայն բարդ կազմակերպական և կառավարման տեխնիկաների շուրջ: Հանրային

[46] Whitton H. Developing the “Ethical Competence” of Public Officials-a Capacity-building Approach, VIEŠOJI POLITIKA IR ADMINISTRAVIMAS, 2007: Nr. 21, pp. 51-53.

քաղաքականությունը և վարչարարությունը իրենց կենտրոնում պետք է ունենան պատմական, սոցիալ-քաղաքական գիտակցություն, ավանդական էթիկայի նորմերը հանրային ծառայողի պրակտիկ գործունեությունում կիրառելու ունակություն: Հանրային ծառայողի մասնագիտական գործունեությանը ներկայացվող բարոյական պահանջները կենտրոնական դեր են խաղում կառավարման համակարգի լեգիտիմության պահպանման համար: Պետական կառավարումը ծառայում է տարբեր սոցիալական արժեքների իրականացմանը և պետք է հիմնավորի այն նպատակները և միջոցները, որոնց կիրառմամբ այդ արժեքները կյանքի են կոչվում: Սա է կառավարությունում հանրային ծառայողին ներկայացվող բարոյական լեգիտիմության պահանջը: Սակայն բարոյական լեգիտիմությունը միայն բավարար չէ արդյունավետ հանրային ծառայություն ունենալու համար, պահանջվում է նաև էթիկական արհեստավարժություն: Հանրային ծառայության անհատական, ինստիտուցիոնալ բնութագրիչները և կարողությունները, որոնք արմատավորված են դեմոկրատիայի բարոյական բնույթում, ինչպես նաև հավատարմությունը հանրային շահին, որոշումների սկզբունքային կայացումը և հայեցողության պատասխանատու կիրառումը կազմում են բարոյապես կոմպետենտ և լեգիտիմ հանրային ծառայության հիմքը: Հանրային ծառայողները բարոյական դերակատարներ են, ում հայեցողությունը և որոշումները պահանջում են բարոյական դատողության գործընթաց քաղաքականության և մենեջմենթի մեջ, այլ ոչ թե՝ ուղղակի ենթարկում հիերարխիկ հանձնարարականներին: Թեպետ այս հանգամանքը չի բացառում օրենքների, վարքականոնների և սանկցիաների անհրաժեշտությունը, բայց վերջիններս չեն կարող փոխարինել իրական բարոյական ղեկավարմանը:

Պետական կառավարման էթիկայի մյուս կարևոր բաղադրիչը, որին կարևոր ենք համարում անդրադառնալ մեր ուսումնասիրության շրջանակներում, կառավարման թափանցիկությունն է (transparency), որը հանդես է գալիս և՛ որպես գործիքային, և՛ որպես նորմատիվային արժեք: Այն նպատակ ունի բարձրացնելու քաղաքացիների տեղեկացվածությունը պետական պաշտոնյաների գործունեության մասին՝ օգնելով վերջիններիս կատարելու ավելի արդյունավետ ընտրություններ և ապահովելով ավելի մեծ հաշվետվողականություն (accountability):[47] Սակայն թափանցիկության պրակտիկ

[47] Johnston M. Good Governance: Rule of Law, Transparency, and Accountability, Colgate University, Department

կիրառումը հատուկ իրավիճակներում կարող է կոնֆլիկտի մեջ մտնել այլ արժեքների կամ շահերի հետ: Օրինակ, տվյալների բացահայտման անհրաժեշտությունը կարող է վտանգի ենթարկել մասնավոր կյանքի իրավունքը, հանրային անվտանգությունը կամ տեղեկատվության հեղինակային իրավունքները: Հետևաբար, հատուկ իրավիճակներում արդյունավետ կառավարման էական բաղկացուցիչներն են էթիկական արհեստավարժության այն հմտությունները, որոնք թույլ են տալիս մեկնաբանել և կիրառել տեղեկատվությունը՝ թափանցիկության օգտակարության աստիճանը հստակ գիտակցելով: Դեռևս 1991թ.-ին հանրային կարծիքի վերլուծաբան, Հարվարդի համալսարանի Ջոն Քեննեդիի անվան կառավարման դպրոցի ավագ գիտաշխատող Դանիել Յանկելովիչը, խոսելով պետական կառավարման թափանցիկության մասին, նշել է, որ անհրաժեշտ է մեծ ուշադրություն դարձնել հանրային դատողության և պետական կառավարման համակարգի թափանցիկության փոխպայմանավորվածությանը և հստակ տարանջատել հանրային դատողությունը զանգվածային կարծիքից:[48] Նա առանձնացրել է զանգվածային կարծիքի հետևյալ հատկանիշները՝ ներքին անհամապատասխանություն, փոփոխականություն և պատասխանատվության բացակայություն: Զանգվածային կարծիքը, ըստ Յանկելովիչի, ձևավորվում է, երբ մարդիկ որևէ երևույթի կամ գործընթացի մասին կարծիք են կազմում մակերեսորեն զուգե ժամանակի սղության, իրենց ինտելեկտուալ մակարդակի կամ դրա ոչ բոլոր կողմերի մասին բազմակողմանի իմացություն ունենալու հետևանքով: Իսկ հանրային դատողության մասին կարող ենք խոսել, երբ քաղաքացիական հասարակության ինստիտուտները պայքարում են որևէ հիմնախնդրի լուծման համար, հիմնավորում են լուծման իրենց մոտեցումը և ձևավորում են հանրային դատողություն, որը նրանք պատրաստակամ են պաշտպանելու:

Պետական մարմիններում կայացվող յուրաքանչյուր որոշում ազդում է մարդկանց կյանքի վրա: Բոլոր որոշումները պետք է բնութագրվեն պատասխանատվությամբ, պահպանեն սոցիալական պայմանագրերի պահանջները և ապահովեն քաղաքացիների կամքի դրսևորումն ու աջակցությունը: Դուայթ Ուալդոն 1974թ.-ին առաջարկել է հանրային ծառայողների պատասխանատվությունների ցանկ, որտեղ առանձնացված են

---

of Political Science, 2006, pp. 3-4.

[48] Cox III W. R. Ethics and Integrity in Public Administration: Concepts and Cases, M. E. Sharpe Inc., USA, 2009, p. 75.

երկու առանցքային մոտեցումներ էթիկական երկընտրանքների լուծման համար։[49] Առաջին մոտեցումը կազմակերպականն է, որը հանրային կառավարման ավանդական բյուրոկրատական հարացույցի շրջանակներում էթիկայի պահպանումը տեսնում է բյուրոկրատական իշխանության կիրառման մեխանիզմով։ Իշխանության միջոցով էթիկայի կիրառումը ստեղծում է հիերարխիկ կառուցվածքով բյուրոկրատական համակարգ, որն ուղղորդում է հանրային ծառայողների գործողությունները հաստատված էթիկական կանոնների, գործողությունների կոորդինացիայի և փորձագիտական վերահսկողության միջոցով։ Ռացիոնալ բյուրոկրատական մոդելը էթիկական վերահսկողության իրականացման առանցքային միջոց է համարում հաշվետվողականությունը։ Սակայն արդեն հետարդիական տեսության շրջանակներում պաշտպանության են արժանանում կառավարման ինստիտուտների ապակենտրոնացման գաղափարները, իսկ հաշվետվողականությունն ու պատասխանատվությունը տեղափոխվում են ղեկավարման շղթայի ստորին մակարդակներ։ Եթե հաշվետվողականության դեպքում կարևորվում է արտաքին վերահսկողությունը, ապա պատասխանատվության դեպքում շեշտադրումը կատարվում է ներքին վերահսկողական մեխանիզմների վրա։ Հանրային քաղաքականության մշակման և իրականացման գործընթացներում դերակատարների թվի ավելացմանը զուգահեռ առաջանում է անհրաժեշտություն իշխանությունը բաշխել այդ մասնակիցների միջև, վարչարարաների ծառայողական պարտականությունների սահմանման ժամանակ ընդլայնել թույլատրելի հայեցողության աստիճանը։ Քաղաքականության մշակման և իրականացման գործընթացի տարբեր մասնակիցների միջև իշխանության բաշխումը ավելացնում է տարբեր օղակների կողմից իրենց պարտականությունների իրականացման ժամանակ գործադրվող հայեցողության աստիճանը և պահանջում է ավելի մեծ քանակով մասնակիցներ այդ գործընթացներում հանրային ծառայողներին հաշվետու պահելու համար։ Այս հանգամանքը պետական մարմինների ղեկավարներից պահանջում է որոշումների ընդունման գործընթացում բավարար չափով հաշվի առնել արտաքին խմբերի արժեքները։ Իսկ ահա՛, Էթիկական

[49] Denhardt R., Catlaw T. Theories of Public Organization, Cengage Learning, 2014, p. 13.

ֆորմալ վարքականոններն առաջարկում են հանրային ծառայողների վարքի և էթիկական որոշումների ընդունման չափանիշներ, սակայն առավել արդյունավետ է, երբ էթիկական վարքականոնների կիրառումը զուգորդվում է նորմատիվային մոտեցմամբ, որն ուղղված է կազմակերպական նպատակների և գործընթացների իրականացմանը:

Ռոդնեյ Երակովիչի և Շերման Ուայմանի հետազոտության արդյունքները, որը նվիրված է կազմակերպական մշակույթի դերի ուսումնասիրմանը, ընդհանրական ձևով հանգեցրել է հետևյալ եզրակացությանը, որ կազմակերպության ներսում չափազանց բարձր է լիդերի դերը, ով կարող է իր վարքով ներդնել արժեքների որոշակի շրջանակ, որը կսահմանի աշխատակիցների թույլատրելի և խրախուսվող վարքի տեսակները:[50] Նրանք, ըստ էության, քննադատում էին էթիկայի ներդրման նորմատիվային մոտեցումը էթիկական վարքականոնների շեշտադրմամբ, և փոխարենը առաջարկում էին ձևավորել այնպիսի էթիկական մշակույթ, որը կհամապատասխանի կազմակերպության առաքելություններին և նպատակներին: Այսպիսի ռազմավարությունները կարող են ներառել.[51]

. զարգացնել աշխատակիցների հաշվետվողականության բարձրացման մեխանիզմներ,

. հաստատել փոխադարձ վստահության հարաբերություններ պետական մարմինների ներսում և քաղաքացիների խմբերի միջև,

. ապահովել կոլեգիալ որոշումների ընդունում մասնակցության աստիճանի բարձրացմամբ,

. ձևավորել աջակցող միջավայր կազմակերպությունում, որը կնպաստի փոխհամագործակցության զարգացմանը,

. ապահովել բոլոր գործողությունների և որոշումների համաձայնեցվածությունը, ինչը կապահովի պետական մարմնի գործունեության ամբողջականությունը,

. իրավական և կարգավորիչ սահմանափակումների առկայությամբ աջակցել նորարարություններին ռիսկի դիմելու միջոցով:

---

[50] Erakovich R., Wyman S. Social Role of Public Organization Ethics Building in Local Governance in the Balkans, 2009, pp. 3-4.

[51] Cox III W. R. Ethics and Integrity in Public Administration: Concepts and Cases, M. E. Sharpe Inc., USA, 2009, p. 107.

Սակայն հանրային կազմակերպություններում էթիկական շրջանակների հաստատումը ինքնին չի երաշխավորում էթիկական մշակույթի զարգացումն ու կատարելագործումը: Նման գործընթացների արդյունք է հանդիսանում պետական պաշտոնյաների գործունեության նկատմամբ հանրային վերահսկողության և կառավարությունից դուրս գտնվող դերակատարներից վերջիններիս կախվածության մասշտաբների ընդլայնումը: Հանրային ծառայողները գործում են կոորդինացված և փոխկապակցված գործողությունների համակարգի շրջանակներում, որպեսզի իրականացնեն կոնկրետ քաղաքականությունների նպատակները՝ իրենց գործունեությամբ ամրապնդելով դեմոկրատական արժեքները, սոցիալական հավասարությունը և քաղաքացիների նկատմամբ արձագանքողականությունը: Հանրային ծառայողների գործունեությունը գտնվում է քաղաքական համակարգի վերահսկողության ներքո, որն էլ սահմանում է բյուրոկրատական գործընթացների և հանրությանը մատուցվող ապրանքների, ծառայությունների անհրաժեշտ չափանիշները: Վարչարարներին ներկայացվող վարքաբանական սպասելիքների ձևավորման վրա կարևոր ազդեցություն ունեն ոչ միայն հանրային և քաղաքական վերահսկողության համակարգերը, այլ նաև՝ պետական մարմիններում աշխատակիցների սոցիալիզացիայի գործընթացի առանձնահատկությունները: Վարչարարների էթիկական վարքի մեկնաբանման շրջանակներում Լոուրենս Կոլբերգը առանձնացրել է անձի բարոյական զարգացման տեսությունը, որը բաղկացած է անհատապաշտական, օգտապաշտական և սկզբունքային մակարդակներից:[52] Մակարդակներից յուրաքանչյուրը առաջարկում է տարբեր աղբյուրներ անձի կողմից էթիկական որոշման կայացման համար: Անհատապաշտական մակարդակում էթիկական որոշման աղբյուրը գտնվում է անձի ներքին աշխարհում, նրա բարոյական սկզբունքներում և աշխարհայացքային գաղափարներում, օգտապաշտական մակարդակում էթիկական որոշման համար հիմք են ծառայում որոշման արդյունքների կանխատեսումը և ռացիոնալ գնահատումը, իսկ սկզբունքային մակարդակում անհրաժեշտ են էթիկական ուղղորդման հստակ օրենքներ և կարգավորումներ: Էթիկական որոշման կայացման համար երրորդ մակարդակում անհրաժեշտ օրենքների և կարգավորումների առումով առաջնային կարևորություն է

[52] Kohlberg L. Stages of Moral Development, Moral Education, 1971, pp. 1-2.

ստանում պետական մարմիններում աջակցող կազմակերպական մշակույթի ձևավորումը: Եթե կազմակերպական մշակույթը ապահովում է արժեքային շրջանակներ վարչարարների ուղղորդման համար, էթիկական մթնոլորտը թույլ է տալիս վարչարարներին իրենց վարքը համապատասխանեցնել կազմակերպությունում ընդունելի համարվող վարքի մոդելի հետ:

Գերմանական դասական փիլիսոփայության ներկայացուցիչ Ֆրիդրիխ Հեգելը, ով հանդիսանում է դիալեկտիկական տրամաբանության հիմնադիրը, մի կողմ թողնելով առանձին բարոյական սկզբունքների մասին վեճը՝ ուշադրությունը սևեռեց այն սոցիալական երևույթների վրա, որոնցով ընթանում է մարդու բարոյական գործունեությունը: Հեգելը բարոյական արժանիքը փոխարինում է պետության և հասարակության կողմից սանկցիաների միջոցով ապահովվող «բարեպաշտությամբ»: Հեգելը նշում էր, որ մարդու բարոյական գործունեությունը ընթանում է մի քանի մակարդակներով՝ ընտանեկան, կազմակերպական և ամենալայնը՝ պետական գործունեության մակարդակով, որտեղ անհատը ունի կոնկրետ և մասնավոր պարտականություններ: Հեգելի ներդրումը էթիկայի ուսումնասիրություններում, թերևս, այնքանով է արժեքավոր, որ նա առաջիններից մեկն էր, ով պետական գործունեության ոլորտն առանձնացրեց՝ որպես մարդկային գործունեության բարոյական կողմի դրսևորման ամենակարևոր ոլորտներից մեկը:

1.3 Էթիկական մշակույթի ձևավորումն ու պահպանումը լավ կառավարման համատեքստում

Հանրային ծառայողների էթիկական վարքի խրախուսումը գլխավորապես իրականացվում է աշխատակիցների էթիկական վերապատրաստման, էթիկական ղեկավարման, էթիկական խորհրդատվական-վերահսկողական մարմինների ստեղծման, էթիկական մշակույթի ձևավորման ու պահպանման միջոցով:[53]

[53] Էթիկական արհեստավարժությունը Դոնալդ Մենզելի և Թերրի Քուպերի կողմից սահմանվել է՝ որպես 5 բաղադրիչներից բաղկացած ունակությունների և գիտելիքների ամբողջություն, որը հնավորություն է տալիս հանրային ծառայողներին իրականացնելու իրենց մասնագիտական

Աշխատակիցների վերապատրաստումը, էթիկական լիդերությունը, համապատասխան ինստիտուցիոնալ մարմինների ձևավորումը և էթիկական մշակույթի հաստատումը էթիկական քաղաքականությունների այն կառուցվածքային տարրերն են, որոնց զուգահեռ կիրառմամբ միայն կարելի է հասնել էթիկական քաղաքականությունների հաջող ներդրմանն ու կիրառմանը կազմակերպական կառուցվածքներում: Այս մոտեցումները մասնագիտական գրականության մեջ հաճախ ներկայացվում են նաև՝ որպես էթիկական մշակույթի ձևավորման երկու տարբեր մոտեցումներ. առաջինը, որը հիմնվում է կարգավորիչ մեխանիզմների վրա, և երկրորդը, որը, որպես էթիկական մշակույթի հաստատման հիմք, վերցնում է անհատների էթիկական գիտակցությունը, գրագիտությունը, պատրաստվածությունը, անձնական ամբողջականության գործոնը:[54] Այս մոտեցումների տարբերությունը ավելի ըմբռնելի է դառնում երկու հասկացությունների ներմուծմամբ՝ էթիկայի կառավարում և էթիկական ղեկավարում: Էթիկայի կառավարումը ներառում է բոլոր վերահսկողական մեխանիզմները, այդ թվում՝ էթիկական հանձնաժողովների ստեղծումը, վարքականոնները և էթիկական նորմերի խախտման դեպքերում նախատեսված սանկցիաները: Իսկ էթիկական ղեկավարումը ցույց է տալիս, թե անհատ ղեկավարները որքանով են կարողանում ցուցաբերել ամբողջականության սկզբունքներին համապատասխան վարք, որքանով են ի վիճակի իրենց վարքով օրինակ ծառայել աշխատակիցների համար և նպաստել պետական մարմիններում էթիկական մշակույթի ամրապնդմանը: Սակայն էթիկայի կառավարումը իր արտահայտությունն է գտնում հենց էթիկական ղեկավարման միջոցով: էթիկական քաղաքականությունները միջնորդավորված են անհատ ղեկավարների գործողություններով և վարքով: Էթիկական ղեկավարումը էթիկան է գործողության մեջ, իսկ էթիկայի կառավարումը էթիկան է կազմակերպական համատեքստում և վերահսկողության գործընթացներում: Էթիկական ղեկավարումը իր

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

[54] Ehrich L., Cranston N., Kimber M. "Public sector managers and ethical dilemmas." Journal of the Australian and New Zealand Academy of Management 10, no. 1, 2004, pp. 33-34.

դրսևորումն է գտնում կազմակերպական կյանքի ամենօրյա պրակտիկայում, իսկ էթիկայի կառավարումը կենտրոնանում է կազմակերպության վրա՝ որպես մեկ ամբողջության, այլ ոչ թե՝ անհատ ղեկավարների ամենօրյա գործողությունների: Քանի որ կազմակերպական ընդհանուր նպատակները ստանում են չափազանց մեծ կարևորություն պետական մարմինների գործունեության ուսումնասիրության պարագայում, ապա էթիկայի դիրքերից վերլուծության իրականացման համար շատ հաճախ հանրային ոլորտի մասնագետների համար, որպես վերլուծության նորմատիվային հիմք, ծառայում է ուտիլիտարիզմը (օգտապաշտությունը): Ընդհանուր առմամբ, հանրային կառավարման դասական տեսությունը ընդունում է բյուրոկրատներին՝ իբրև բարոյապես չեզոք գործակալներ, ովքեր իրականացնում են ձևակերպված քաղաքականությունը, և նրանց գործունեության մասին կարելի է դատողություններ անել միայն իրականացված քաղաքականության և նախնական ծրագրի համեմատության շրջանակներում (այս երևույթը մասնագիտական գրականության մեջ հայտնի է նաև՝ որպես «կառավարող էլիտայի երևույթ» անվամբ):[55] Ցանկացած շեղում նախապես սահմանված չափանիշներից և գործողությունների ծրագրից դիտվում է՝ որպես դեմոկրատական արժեքների, կառավարման չափանիշների խախտում: Սակայն մյուս կողմից այնքան ժամանակ, որքան վարչարարները ունենն հայեցողության և ընտրության հնարավորություն, չեն կարող խուսափել բարոյական որոշումներ ընդունելուց, հետևաբար նաև՝ բարոյական պատասխանատվությունից: Առաջանում է անհրաժեշտություն որոշելու, թե պաշտոնից բխող ինչպիսի բարոյական պատասխանատվությամբ է օժտված այս կամ այն հանրային ծառայողը: Հեղինակ Ուրը նշում է, որ ծառայողական պաշտոնից բխող պարտականությունները զարգացնում են հանրային ծառայողի պատասխանատվության երկու մակարդակ՝

1. որպես հանրության գործակալ՝ օժտված պարտականություններով և պատասխանատվությամբ,
2. որպես կազմակերպության գործակալ՝ գործատու կազմակերպության առաքելությունից բխող պարտականություններով և պատասխանատվությամբ:[56]

---

[55] Fischer F., Miller G., Sidney M. Handbook of Public Policy Analysis; Theory, Politics and Methods, CRC Press, 2007, pp. 123-137.

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

Ըստ վերջին մոտեցման՝ գոյություն ունի համաձայնեցվածություն կազմակերպության նպատակների, առաքելության, արժեքների և աշխատակիցների պարտականությունների և պատասխանատվության միջև: Ամեն դեպքում չի կարելի հանրային կազմակերպությունները դիտարկել և վերլուծել միայն նպատակներ-միջոցներ երկշերտ հարացույցի միջոցով: Պետական ինստիտուտները կրում են և՛ պրակտիկ, և՛ նորմատիվային բնույթ, իսկ հանրային կազմակերպությունները, լայն իմաստով, իրենց գործունեությամբ ձևավորում են, ինչպես նաև ձևավորվում են որոշակի էթիկական արժեքների գերակայության պայմաններում: Պետական մարմինները կարող են գործել շատ արդյունավետ հանրային ծառայությունների կազմակերպման և մատուցման առումով, սակայն այդ ծառայությունները բովանդակում են ինչպես տեխնիկական, այնպես էլ անհատական չափումներ: Օրինակ, քաղաքացու կողմից ստացվող առողջապահական ծառայությունների որակը կախված է ինչպես բժշկի մասնագիտական-տեխնիկական հմտություններից, այնպես էլ բժշկի և հիվանդի միջև ձևավորվող միջանձնային հարաբերությունների բնույթից, որոնք հիմնված են վստահության, հարգանքի և պատասխանատվության վրա: Պետական ինստիտուտները միավորում են մարդկանց որոշակի գործունեության նպատակների շուրջ, և այդ նպատակները կարող են էապես տարբերվել: Անհրաժեշտ է ընդունել, որ այդ նպատակները ունեն մեծ կարևորություն: Բայց պետական մարմինների առաքելության իրականացման ժամանակ կարող են ի հայտ գալ տարակարծություններ տվյալ ինստիտուտի նպատակների և դրանց իրականացման միջոցների շուրջ: Նպատակները անփոփոխ մեծություններ չեն և արտահայտում են տարբեր շահառուների տեսակետները: Պետական մարմինների նպատակները ևս կարող են լինել շատ կամ քիչ հստակ՝ արտահայտելով տարբեր ներգրավված դերակատարների մոտեցումները: Օրինակ, այդ դեպքում ո՞րն է տեղական իշխանության նպատակը: Այն կարող է լինել բազմաչափ, այդ թվում՝

. քաղաքական ընտրությունները փոխակերպել պրակտիկ ծառայությունների,

.իրականացնել կենտրոնական կառավարության քաղաքականությունը տեղական մակարդակում,

. ծառայել՝ իբրև համայնքի ներգրավվման միջոց կառավարման գործընթացում,

. հանդես գալ՝ որպես տեղական շահերը ներկայացնող մարմին,

. մատուցել արդյունավետ հանրային ծառայություններ,

. ապահովել հանրային շահի իրականացումը:

Պետական մարմինների գործունեության նպատակների բազմաքանակությունն ու բազմաչափությունը կարող է առաջացնել դժվարություններ կատարողականի գնահատման և վերահսկողության իրականացման գործընթացներում՝ հատկապես էթիկական արհեստավարժության մասով: Խնդիրը կայանում է հետևյալում. թե շահառուների որ խմբերը և որ շահերը պետք է ստանան առաջնություն, ինչպես է կատարվում ընտրությունը դրանց միջև, հաջողության ինչպիսի չափանիշներ պետք է առաջ քաշվեն իբրև առաջնային, և ի՞նչը կարող է լինել կազմակերպության էթիկական գլխավոր նպատակը՝ ապահովել արդարություն, հավասարություն, բազմազանություն, թե՞ ընտրելու հնարավորություն: Էթիկական նպատակները հաճախ արտահայտվում են բացասական հասկացություններով, օրինակ, «չվնասել», «չհեղինակազրկել իշխանությանը», «չներգրավվել կոռուպցիոն գործողություններում»: Վերը թվարկվածները էթիկական առումով բավականին զուսպ նպատակներ են: Սակայն պետական մարմինների, որպես հանրային կազմակերպությունների, էթիկական նպատակները կարող են ստանալ նաև հետևյալ ձևակերպումները. «Վստահ լինել, որ պետական միջոցները ծախսվում են արդյունավետ և բնակչության մեծամասնության կամքին համապատասխան»: Էթիկայի կառավարումը վերաբերում է կոռուպցիայի և խարդախության կանխարգելմանը, էթիկական վարքականոնների հաստատմանը, շահերի հայտարարագրման մեխանիզմների ներդրմանը, կարգավորիչ մարմնի կամ էթիկական խորհրդատուի պաշտոնի առանձնացմանը: Պետական ինստիտուտները, ունենալով թե՛ պրակտիկ, և թե՛ նորմատիվային հիմքեր, ապահովում են քաղաքացիների բարոյական զարգացման համապատասխան մեխանիզմներ այնպիսի ինստիտուտների հետ միասին, ինչպիսին ընտանիքն է: Պետական մարմիններում էթիկական խնդիրները ներառում են անհատական դրդապատճառներ, կազմակերպական առաջնահերթություններ և առավել լայն սոցիալական արժեքներ: Էթիկական ղեկավարումը նույնական չէ էթիկական առաջնորդության հետ, սակայն վերջինիս բնութագրիչները ներկայացնում են շատ մեծ կարևորություն էթիկական ղեկավարման համար: Եթե էթիկական առաջնորդությունը հիմնականում անդրադառնում է անհատ ղեկավարի անհրաժեշտ հատկանիշներին, ապա էթիկական

ղեկավարման համար կենտրոնական տեղ են զբաղեցնում կազմակերպական կյանքի առօրեական հարաբերությունները գործընկերների, պետական պաշտոնյաների և քաղաքացիների միջև: Եվ այսպիսով, ի՞նչով է տարբերվում էթիկական առաջնորդը մյուս տիպի առաջնորդներից: Կազմակերպական վարքի և էթիկայի պրոֆեսոր Լինդա Տրեվինոն, Փենսիլվանիայի համալսարանի մենեջմենթի պրոֆեսոր Մայքլ Բրաունը և բիզնես էթիկայի պրոֆեսոր Լաուրա Հարթմանը 2003թ.-ին սահմանել են էթիկական առաջնորդության հետևյալ բնութագրիչները.[57]

. էթիկական առաջնորդը հակված է նպաստելու աշխատակիցների մասնագիտական հմտությունների և էթիկական պատրաստվածության կատարելագործմանը,

. առաջնորդի կողմից ցուցաբերվում է ակնհայտ բարձր էթիկական վարք,

. առաջնորդի կողմից սահմանվում են ընդունելի վարքի հստակ չափանիշներ, որոնցից շեղումները չեն հանդուրժվում,

. առաջնորդը կիրառում է հաշվետվողականության համապատասխան մեխանիզմներ,

.էթիկական առաջնորդի կողմից ցուցաբերվում է առկա հիմնախնդիրների առավել լայն ընկալում և և ավելի խորը տեղեկացվածություն այնպիսի հասկացությունների շուրջ, ինչպիսին է հանրային շահը:

Պետական մարմիններում էթիկական մշակույթի ձևավորումը թույլ է տալիս համակցել տարբեր, հաճախ մրցակցող շահեր և հասնել համագործակցության ցանկալի աստիճանի: Փորձը ցույց է տալիս, որ այն կազմակերպություններում, որտեղ էթիկան չի կարևորվում, առաջնորդությունը սովորաբար շատ պահպանողական է, դեմ նորարարություններին, և էթիկական մշակույթի ձևավորումը ընդամենը հանգում է իրավական նվազագույն պահանջների պահպանմանը: Այստեղ չի նկատվում անհատական նվիրվածություն էթիկական չափանիշներին աշխատակիցների կողմից, և այն կազմակերպական մշակույթի մաս չի կազմում: Այս տեսակ կազմակերպությունները կարելի է բնորոշել՝ որպես ցածր կատարողականով/ցածր ամբողջականությամբ կազմակերպություններ: Սակայն կարող են լինել դեպքեր, երբ կազմակերպությունը ցուցաբերի բարձր կատարողական, բայց ցածր ամբողջականություն: Այս դեպքում էթիկան կարևոր է համարվում, բայց

[57] Trevino L., Hartman L., Brown M. Moral person and moral manager: How executives develop a reputation for ethical leadership, California Management Review, Vol. 42, No. 4, 2000, p. 131.

անհրաժեշտաբար չի կազմում կազմակերպական մշակույթի մաս: Շեշտադրումը կատարվում է հաշվետվողականության վրա, պարբերաբար թարմացվում են կանոնները, կարգավորումները և էթիկական վարքականոնները: Որպես արդյունք՝ այս տեսակ կազմակերպություններում իրավական/ինստիտուցիոնալ պահանջները բավարարվում են, իսկ էթիկական խնդիրները այդպես էլ առաջնություն չեն ստանում: Հնարավոր են նաև այնպիսի դեպքեր, երբ պետական մարմինը ցուցաբերի ցածր կատարողական, բայց բարձր ամբողջականություն: Այսպիսի իրավիճակներում կարելի եզրակացնել, որ էթիկան չի կազմում կազմակերպական մշակույթի մաս, այլ առկա է էթիկական նորմերին անհատական նվիրվածության բարձր աստիճան կազմակերպության մի քանի առանցքային տեղ զբաղեցնող աշխատակիցների կողմից: Այս աշխատակիցները հանդես են գալիս՝ որպես էթիկական օրակարգի կրողներ և հաճախ անհատականացնում են էթիկան կազմակերպությունում: Էթիկական առաջնորդությունը նման պետական մարմիններում կարող է անհատապես շատ ուժեղ լինել, բայց, այնուամենայնիվ, անհրաժեշտ ենթակառուցվածքները և մեխանիզմները չստանան համապատասխան ուշադրություն, ինչը կարող է հանգեցնել էթիկական հիմնախնդիրների առաջացման ղեկավարության կազմի փոփոխման դեպքում:[58] Էթիկական մշակույթի հաստատման և կատարելագործման առումով լավագույն տարբերակն է, երբ պետական մարմնում առկա է թե՛ կատարողականի, և թե՛ ամբողջականության բարձր աստիճան: Այստեղ առկա են և՛ անհատական նվիրվածություն էթիկական նորմերին, և՛ կազմակերպական մշակույթում էթիկայի ներդրման անհրաժեշտ ինստիտուցիոնալ ենթակառուցվածքներ: Առաջնորդները նման կազմակերպություններում հակված են նպաստելու նորարարություններին՝ ապահովելով ավելի բարձր հաշվետվողականություն և թափանցիկություն: Միայն անհատական որակները բավարար չեն էթիկական մշակույթի ձևավորման և պահպանման համար, անհրաժեշտ են ամուր կազմակերպական կառուցվածքներ, որոնց շրջանակներում էթիկական մշակույթի ներդրման, պահպանման և զարգացման փորձերը կարող են հաջողության բերել:

---

[58] Butts J. Ethics in organizations and leadership, Jones and Bartlett Publishers, 2012, p. 141. http://www.jblearning.com/samples/0763749761/EthicalLeaderhip.pdf (22.03.2015)

Լավ կառավարման մի շարք չափանիշներ նույնական են Նոր Հանրային Մենեջմենթի քաղաքականության նկարագրություններին, որոնք նախաձեռնվել են արևմտյան աշխարհում, իսկ տարբեր միջազգային կազմակերպություններ միևնույն ժամանակ ցուցաբերել են մեծ հետաքրքրություն վարչական էթիկայի նկատմամբ: Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպությունը, որը 1980-ականների վերջին և 1990-ականների սկզբին ակտիվ է եղել եվրոպական մի շարք երկրներում Նոր Հանրային Մենեջմենթի դրույթների ներդրման գործում, նշում է, որ Եվրոպական Հանձնաժողովի եվրոպական կառավարման սպիտակ թուղթը սահմանում է լավ կառավարման հիմնական դրույթները, որոնք նույնն են ԵՄ բոլոր ինստիտուտների և անդամ-երկրների համար:[59] Սա մասնավորապես ակնհայտ է, երբ շեշտադրումը կատարվում է արդյունավետության և կատարողականի վրա՝ իբրև կառավարման առանցքային չափումների:

Կառավարման ինստիտուցիոնալ խնդիրները, բացի քաղաքական գիտություններից և հանրային կառավարման ուսումնասիրություններից, ուսումնասիրվել են նաև տնտեսագիտության կողմից: Նոր հանրային մենեջմենթի և լավ կառավարման նախնական ընկալումները կենտրոնացած են եղել պետության և հանրային ինստիտուտների դերի սահմանափակման գաղափարների վրա: Այս միտումը նկատելի է նաև միջազգային ֆինանսական ինստիտուտների կողմից վարվող քաղաքականություններում: Ներկայումս վարչական էթիկայի տեսական մոտեցումները, որտեղ կենտրոնական են հաշվետվողականությունը, թափանցիկությունը և կոռուպցիայի փոքր չափերը, բավականին նմանություններ ունեն ժամանակակից տնտեսագիտական տեսության գաղափարների հետ: 1970թթ.-ներից սկսած տեղեկատվական տնտեսագիտությունը հայտնվում է տնտեսագետների ուշադրության կենտրոնում, իսկ օրենքի գերակայությունը և լավ գործառնող ինստիտուտների հիմնախնդիրները իրենց ուրույն տեղն են զբաղեցնում ժամանակակից տնտեսագիտական մտքի օրակարգում: Մեր ուսումնասիրությունը նաև պահանջում է բավարար ուշադրություն դարձնել կառավարման ներկայիս հիմնական

[59] Börzel T., Pamuk Y., Stahn A. Good governance in the European Union, Berlin Working Paper on European Integration No. 7, 2008, pp. 20-21. http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/international/europa/arbeitspapiere/2008-7-Boerzel_et_al_GoodGovernance.pdf (22.09.2015)

չափանիշներին՝ «լավ կառավարում», «քաղաքական իրավունքներ և քաղաքացիական ազատություններ», «մրցակցություն», «կոռուպցիայի տարածվածության աստիճան» և այլն: Նշված չափանիշներից երկուսի մասին առաջնային տվյալներ են ապահովում հետևյալ միջազգային կազմակերպությունները, իսկ այդ տվյալները հետագայում օգտագործվում են նաև այլ կազմակերպությունների և ինստիտուտների կողմից. դրանք են Ֆրիդոմ Հաուսի Քաղաքական իրավունքների և քաղաքացիական ազատությունների ինդեքսը, ինչպես նաև Համաշխարհային Տնտեսական Ֆորումի կողմից ապահովվող Մրցակցության ինդեքսը: Սակայն այս չափանիշներից այլ առաջատար կազմակերպությունների կողմից կարող են բխեցվել նաև կառավարման այլ ինդեքսներ, որոնք արդեն ստացել են «ինդեքսների ինդեքսներ» կամ «կոմբինացիոն ինդեքսներ» անվանումները: Օրինակ, Համաշխարհային բանկի կողմից ապահովվող Համաշխարհային կառավարման ցուցիչները և Թրանսփերենսի Ինթերնեյշանալի Կոռուպցիայի ընկալման ինդեքսը իրենցից ներկայացնում են այս տեսակի ինդեքսներ: Առաջին հերթին անհրաժեշտ է անդրադառնալ Համաշխարհային բանկի Համաշխարհային կառավարման ցուցիչներին, որոնք բաղկացած են վեց մասերից, դրանցից յուրաքանչյուրը վերաբերում է կառավարման մի կողմի: Դրանք են՝ 1. Քաղաքական կայունություն և բռնության աննշան աստիճան, 2. Կառավարության արդյունավետություն, 3. Կարգավորիչ քաղաքականությունների որակ, 4. Օրենքի գերակայություն, 5. Կոռուպցիայի վերահսկում, 6. Տարբեր ձայների լսելիության հնարավորություն և հաշվետվողականություն:[60] Դեմոկրատական կառավարման արժեքները վերը թվարկված կառավարման ցուցիչներից առավել հստակ երևում են տարբեր ձայների լսելիության հնարավորության և հաշվետվողականության ցուցիչում: Դեմոկրատական կառավարման օրակարգում կարևոր տեղ է զբաղեցնում կոռուպցիայի դեմ պայքարը թե՛ տեղական, թե՛ միջազգային մակարդակում: Այս հարցի նկատմամբ ուշադրությունը սևեռուն դարձավ Սառը պատերազմից հետո: Հատկապես 1990թթ.-ականներից սկսած տարբեր միջազգային կազմակերպությունների և աշխարհի զարգացած երկրների կառավարման բարեփոխման և որակի բարձրացման հիմնական ուղղություններից մեկը դարձավ կոռուպցիայի կանխման և նվազեցման քաղաքականությունների մշակումն ու իրականացումը: Այս ուղղությամբ

[60] The Worldwide Governance Indicators: Info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home (21.02.2015)

քաղաքականությունների լուսաբանումը զանգվածային լրատվության միջոցների կողմից ևս համընդհանուր տարածում ստացավ, իսկ առանձին երկրների կողմից կոռուպցիայի հիմնախնդրին համապատասխան ուշադրության հատկացումը դարձավ համաշխարհային ֆինանսատնտեսական կառույցներից (Արժույթի միջազգային հիմնադրամ, Համաշխարհային բանկ) ֆինանսական օգնություններ ստանալու միջոցներից մեկը: Միջազգային կառույցների ջանքերն ուղղված էին կոռուպցիայի հիմնախնդրի բազմակողմանի ներկայացմանը, քաղաքացիների գիտակցության աստիճանի բարձրացմանը և կառավարությունների կողմից անհրաժեշտ միջոցառումների ձեռնարկմանը: Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության, Եվրոպայի Խորհրդի և ՄԱԿ-ի հովանավորությամբ ընդունվեցին բազմաթիվ միջազգային կոնվենցիաներ: Իհարկե՛, կոռուպցիան հեռու է իսպառ ոչնչացվելուց, բայց հետագա ջանքերն այդ ուղղությամբ կարող են զսպել այս համաշխարհային աղետը: Սակայն որոշ դեպքերում ոլորտի մասնագետները խոսում են «հակակոռուպցիոն քաղաքականությունների» իրական դրդապատճառների և չնախատեսված հետևանքների մասին:

Նրանց կարծիքով՝ հակակոռուպցիոն քաղաքականությունները հաճախ ծառայում են իշխանության կենտրոնացման և ընդդիմադիրներին չեզոքացնելու գործին: Իսկ առավել արմատական քննադատությունների համաձայն՝ հակակոռուպցիոն քաղաքականությունները ընդամենը փորձեր են միջամտելու անցումային և զարգացող երկրների ներքին գործերին: Մի կողմից կոռուպցիայի դեմ պայքարը ստեղծում է լավ համագործակցության դաշտ տարբեր երկրների և միջազգային կառույցների միջև, քանի որ վերջինիս ազդեցությունները հաճախ դուրս են գալիս առանձին երկրների ազգային սահմաններից: Այսօր սովորական է դարձել երկրների վարկանիշային ցուցանիշներով դասակարգումը՝ ըստ կոռուպցիայի դեմ պայքարում ունեցած հաջողությունների: Չնայած առկա հասկացութային և մեթոդաբանական որոշ թերությունների, ակնհայտ է, որ որոշ երկրներ ավելի լավ են կառավարվում, քան մնացածները, և դրանով իսկ հանդես են գալիս՝ որպես լավ կառավարման պոտենցիալ մոդելներ և օգնության աղբյուրներ: Ավելի՛ն, անցումային և զարգացող երկրների քաղաքացիների զգալի մասը կողմ են իրականացվող արտաքին ճնշումներին, որպեսզի իրենց երկրների կառավարումը դառնա ավելի արդյունավետ և էթիկական: Մյուս կողմից՝ Սառը

պատերազմից հետո կոռուպցիայի դեմ միջազգային պայքարի ակտիվացումը չի կարելի բնութագրել միայն՝ որպես արձագանք առկա դժգոհություններին կամ լավագույն փորձերը կիսելու ցանկության դրսևորում: Կոռուպցիայի դեմ պայքարի միջազգային և տեղական ջանքերի միջև փոխհարաբերությունը ավելի բարդ է, քան կարող է թվալ առաջին հայացքից: Կոռուպցիայի դեմ պայքարի տեղական և միջազգային տեսլականները հաճախ տարբերվում են՝ ըստ առանձին չափանիշների. միջազգային հակակոռուպցիոն օրակարգը հաճախ խնդիրը բնութագրում է իբրև տեխնոկրատիկ խնդիր՝ կոչ անելով ընդլայնել ազատականացման, ապակենտրոնացման և ինստիտուցիոնալ բարեփոխումների մասշտաբները: Իսկ ահա՛, անցումային և զարգացող երկրների հանրության զգալի մասը հակակոռուպցիոն պայքարի էական մաս է համարում հարուստ պաշտոնյաների նկատմամբ սանկցիաների խստացումը և դրանց կիրառման արդյունավետությունը: Ընդհանուր առմամբ, կոռուպցիայի գոյությամբ են բացատրվում հասարակության ներսում անհավասարության խորացումը, աղքատությունը և սոցիալական դժգոհությունները: Կոռուպցիայի դեմ պայքարում ընդունվել են մի շարք միջազգային իրավական ակտեր, օրինակ, ՏՀԶԿ-ի (Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպություն, OECD) կողմից 1998թ.-ին ընդունվել է «Հանրային ծառայությունում էթիկական վարքի բարելավման խորհրդատվություններ և շահերի բախման կարգավորման ուղեցույց» իրավական ակտը, որը կիրառության մեջ է դրվել 2003թ.-ից, իսկ 2005թ.-ին ընդունվել է «Շահերի բախման կանխման կառավարության միջոցառումների վերանայում» փաստաթուղթը, որը հիմնականում վերաբերում է հետծառայողական գործունեության կարգավորմանը և լոբբինգի թափանցիկությանը:[61] 2007թ.-ի նոյեմբերին ՏՀԶԿ-ի հակակոռուպցիոն կոնվենցիայի տասնամյակը ընձեռեց լավ հնարավորություն կոռուպցիայի մասին հանրային ընկալումը ընդլայնելու և կոնվենցիայի համար ավելի մեծ աջակցություն ձեռք բերելու համար: Այն նաև ցույց տվեց, որ նախորդ տասնամյակում տեղի են ունեցել էական ձեռքբերումներ. առանձին երկրներ խստացրել են իրենց հակակոռուպցիոն օրենսդրությունները, և աճել է կոռուպցիոն գործողությունների մեջ մեղադրվող անձանց նկատմամբ միջազգային հետաքննությունների թիվը, ինչն էլ նպաստել է այդ

[61] Steps Taken by State Parties to Implement and Enforce the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, September 2014, pp. 78-80. Oecd.org/daf/anti-bribery/WGB-Steps-Taken-Update.pdf (10.12.2015)

երկրներում բիզնես միջավայրերի բարելավմանը: 2007թ.-ին ՏՀԶԿ-ի կողմից քննարկման դրվեց ՏՀԶԿ-ի տնօրինության զեկույցը Հանրային կառավարման և տարածքային զարգացման մասին, որում նշվում էր, որ կոնվենցիան ստորագրած երկրները առաջընթաց են գրանցել իրենց հանրային ծառայություններում շահերի բախման կանխման և կարգավորման ուղղությամբ: Մի քանի երկրներ՝ Չեխիան, Իսպանիան և Իտալիան, ընդունել են նոր օրենսդրություններ, որոնք հիմնականում կենտրոնացած են կառավարման միջազգային չափանիշների վրա: Այնուամենայնիվ, այդ երկրները դեռևս զգում են արդյունավետ մեխանիզմների պակաս, որոնց օգնությամբ կարող են ամրագրված էթիկական նորմերը կյանքի կոչել, ինչպես նաև կիրառել համապատասխան սանկցիաներ այդ նորմերի խախտման դեպքերում: ՏՀԶԿ-ի կողմից ներկայացվել են առաջարկներ, որոնց միջոցով հնարավոր կդառնա ավելի խստացնել հանրային ծառայողներին ներկայացվող սահմանափակումները, պարզեցնել գործող օրենքներն ու էթիկական կարգավորումները, ուժեղացնել գործող մեխանիզմների կիրառումը:

Ելնելով մեր ուսումնասիրության նպատակներից՝ հարկ ենք համարում անդրադառնալ կառավարության հաշվետվողականության և թափանցիկության հիմնախնդիրների շուրջ իրականացված միջազային հետազոտական ծրագրերին: Հանրային քաղաքականության մշակման և կառավարման բարեփոխումների արդի նախագծերում իր մեծ ներդրումն է ունեցել նաև Հանրային ամբողջականության կենտրոնը /Center for Public Integrity/, որը հիմնվել է 1989թ.-ին Վաշինգտոնում:[62] Այս կառույցի հիմնական խնդիրն է իրականացնել վերլուծություններ հանրային քաղաքականությունների հիմնախնդիրների շուրջ Միացյալ Նահանգներում և ամբողջ աշխարհում: Կենտրոնը զարգացրել է Հանրային ամբողջականության ինդեքսը և հրապարակել է բազմաթիվ հաշվետվություններ տարբեր երկրներում օրենքի գերակայության, կառավարության հաշվետվողականության և գործունեության թափանցիկության մասին, այս հաշվետվությունները հայտնի են՝ որպես Հանրային

[62] http://www.publicintegrity.org/about (14.09.2015)

ամբողջականության զեկույցներ: Հանրային ամբողջականության կենտրոնի 2004թ.-ի զեկույցը թվով 25 երկրների կառավարման պրակտիկաների յուրատեսակ քանակական ցուցիչ է, իսկ այդ երկրների ընտրությունը կատարվել է տնտեսական, քաղաքական և աշխարհագրական բազմազանության ներկայացման միջազգային մոդելի ստեղծման միջոցով: Այս ինդեքսով գնահատվել են տվյալ երկրների կառավարման որակները՝ առանց հաշվի առնելու տեղական իշխանությունների բնութագրիչները: Այս ինդեքսի միջոցով ուսումնասիրվել և գնահատվել են առանձին երկրներում հանրային ծառայության ամբողջականության համակարգային որակական ցուցանիշները, որոնք հետագայում վեր են ածվել քանակական տվյալների և ենթարկվել դասակարգման: Հետագայում այս ցուցանիշները և հետազոտության արդյունքները կիրառվել են այդ երկրների կառավարությունների և քաղաքացիական հասարակության կողմից կառավարման համակարգի բարեփոխման նպատակով՝ հատուկ ուշադրություն դարձնելով հակակոռուպցիոն բարեփոխումներին: 2006թ.-ի Հանրային ամբողջականության կենտրոնի «Համաշխարհային ամբողջականություն» կոչվող զեկույցում նշվում էր, որ օրենսդրական հաշվետվողականությունը ազգային մակարդակում բավականին ցածր սանդղակի վրա է ամբողջ աշխարհում: Այս թերությունը նաև վկայում էր թույլ բյուջետային վերահսկողության մասին, որը հնարավոր էր դարձնում չարաշահումները գործադիր իշխանության կողմից: [63]

Դեմոկրատական ճգնաժամի պայմաններում էթիկական վարքի նկատմամբ հարգանքը դառնում է հիմնարար գործոն, որը թույլ է տալիս ձևավորել փոխադարձ վստահություն կառավարողների և կառավարվողների, ընտրված պաշտոնյաների և ընտրազանգվածի միջև: Նույնիսկ քաղաքացիները ավելի մեծ չափով, քան անցյալում, կոչված են խաղալու առավել ակտիվ և մասնակցային դեր: Արդեն նախաձեռնվել են մի շարք բարեփոխումներ աշխարհի տարբեր երկրներում, որոնք սկսվել են հիմնականում իրավական կարգավորումներով և հանրային ծառայողերին էթիկական վարք որդեգրելու մշտական դրդումներով: Բոլոր տեսակի բարեփոխումները նաև նպատակ են հետապնդում ուժեղացնել քաղաքացի-օգտատերերի դերը հանրային ծառայողների էթիկական վարքի ձևավորման և ամրապնդման գործում: Բարեփոխումների նպատակն

[63] Archive.transparency.org/policy_research/nis/nis_reports_by_country (14.09.2015)

է յուրաքանչյուր քաղաքացու մեջ ձևավորել և զարգացնել քաղաքական համայնքին պատկանելիության զգացում, որի շնորհիվ վերջինս կարող է պետության կողմից հաստատված ռազմավարական ուղղությունների շրջանակներում պայքարել անհատական և հանրային բարեկեցության համար: Բարեփոխումները նպատակ ունեն քաղաքացիների և հանրային ծառայողների մեջ զարգացնել սեփական անձի կարևորության զգացում, որի միջոցով կարելի է հասնել նրանց կողմից էթիկական վարքի ցուցաբերման և հանրային բարեկեցության: Հարավային Իլլինոյսի համալսարանի հանրային կառավարման և կազմակերպությունների տեսության պրոֆեսոր Դոնալդ Մենզելը նշում է, որ էմպիրիկ ուսումնասիրությունների համաձայն՝ հանրային կառավարման էթիկան ունեցել է «կարճատև, սակայն ազդեցիկ պատմություն»:[64] Օրինակ, մինչև 1990-ական թթ.-ները հեղինակների միայն փոքրաթիվ զանգված է ներգրավված եղել էթիկական էմպիրիկ ուսումնասիրություններում, որը ներառել է տվյալների հավաքագրում և վերլուծություն, և այդ ջանքերը շատ սահմանափակ են եղել էթիկայի տեսությունում ներդրված ջանքերի համեմատ: 21-րդ դարում արդեն այդ միտումը սկսում է փոխվել: Հանրային կառավարման ամերիկյան հասարակության էթիկայի բաժինը / Ethics Section of the American Society for Public Administration/ և Հանրային կառավարման եվրոպական խմբի /European Group of Public Administration/ կառավարության ամբողջականության և էթիկայի հետազոտական խումբը նպաստել են բազմաթիվ հիանալի հետազոտական նախաձեռնությունների և հրապարակումների կազմակերպմանը՝ ապահովելով համեմատական հետազոտությունների նոր հնարավորություններ: Նախորդ երկու տասնամյակների ընթացքում լավ կառավարման ծրագրերում, չնայած, շեշտադրվել են կառավարման «առանցքային արժեքները» և էթիկական վարքի նորմատիվային չափանիշները, սակայն ոչ բավարար ուշադրություն է հատկացվել պետության անունից հանդես եկող պաշտոնատար անձանց էթիկական հուսալիությանը՝ որպես «պրոֆեսիոնալիզմի» բաղկացուցչի: Այսպիսի հուսալիության բացակայության պայմաններում հանրային վստահության ձեռքբերումը իրատեսական չի թվում: Պրակտիկ խնդիրը կայանում է

[64] Menzel D. State of the art of empirical research on ethics and integrity in governance, Ethics in Public Management, New York, ME Sharpe, 2005, p. 19.
https://www.law.kuleuven.be/integriteit/egpa/previous-egpa-conferences/lisbon-2003/menzeldonals.pdf (20.10.2015)

նրանում, որ լավ կառավարման «առանցքային արժեքները» պետք է ստանան արդյունավետ կիրառում հանրային ծառայողների կողմից կոնկրետ վարչական համատեքստի շրջանակներում: Էթիկական վարքականոնները, որքան էլ համընդգրկուն լինեն, չեն կարող ներառել բոլոր հնարավոր հանգամանքների նկարագրությունները, որոնք կարող են ի հայտ գալ հանրային ծառայողի պրակտիկ աշխատանքի ընթացքում: Որպեսզի հանրային ծառայողները կարողանան պահպանել և կյանքի կոչել լավ կառավարման «առանցքային արժեքները», նրանք պետք է ունակ լինեն նախնառաջ սահմանելու, թե որն է էթիկական հիմնախնդիրը տվյալ քաղաքականության և ինստիտուցիոնալ արժեքների համատեքստում՝ հաճախ նաև հատուկ կիրառելի նորմերի և կանոնների բացակայության պայմաններում: Այն հանրային ծառայողի համար, ով ցանկանում է այսպիսի ոչ հստակ նորմատիվային միջավայրում գործել իբրև պրոֆեսիոնալ, օրենքի գերակայության, ընդունված քաղաքականության իրականացման, ծառայողական պարտքի, անձնական անաչառության, գործընթացային արդարության, հայեցողության պատշաճ կիրառման պահանջները կարող են նպաստել էթիկական երկընտրանքների առաջացմանը: Հանրային ծառայողների համար հատկապես մեծ կարևորություն է ստանում «հանրային շահի» բովանդակային սահմանումը, հստակեցումն ու գիտակցումը, մասնավորապես, երբ այդ հանրային ծառայողները ունեն անհամաձայնություններ իրականացվող քաղաքականության որոշ կողմերի կամ ընդունված օրենքի, որոշման չնախատեսված հետևանքների առումով: Հանրային ծառայողների համար պարտադիր համարվող կառավարության նկատմամբ լոյալության սկզբունքը չպետք է դառնա «կույր լոյալություն», որի ժամանակ ճնշվում են կառավարության քաղաքականության կամ պրակտիկաների վերաբերյալ ցանկացած, նույնիսկ արդարացված տարակարծությունները:

Այսպիսով, կարող ենք եզրակացնել, որ հանրային ծառայողների համար կոնկրետ իրավիճակներում սեփական պարտքի որոշումը բարդ գործընթաց է, հատկապես, երբ նրանցից պահանջվում է կիրառել հայեցողություն օրենքի սահմաններում, երբ նրանք կարիք ունեն, ըստ առաջնահերթության, դասակարգելու հանրային հատվածի «առանցքային արժեքները» օրենքի և քաղաքականության, իրենց գործատու ինստիտուտների առաջնահերթությունների և ընդունված պրակտիկաների, «հանրային

արժեքների» և տվյալ որոշումից ազդվողների իրավունքների և շահերի համատեքստում: Եթե հետևյալ պնդումը ճիշտ է, որ լավ դատողությունը բխում է փորձից, իսկ փորձը՝ վատ դատողությունից, ապա հանրային ծառայողի աշխատանքում սխալներն ու բացթողումները նպատակահարմար է բացահայտել վերապատրաստման սենյակում, այլ ոչ թե՝ հանրության առջև: Պետական հատվածում, որպես կանոն, այսպիսի իրավիճակը խնդրահարույց չի համարվում, քանի որ հանրային ծառայության պաշտոնի թեկնածուները պետք է ինչ-որ եղանակով սովորեն կիրառել սոցիալական «առանցքային արժեքները» մինչ ծառայության անցնելը:

Թե կոնկրետ իրավիճակում «հանրային շահ»-ին ինչպիսի գործընթացներ և արդյունքներ են համապատասխանում, միշտ էլ առաջ է բերում քննարկումներ և տարակարծություններ:[65] Որպես հետևանք, բազմաթիվ հանրային ծառայողների համար էթիկա և ամբողջականություն հասկացությունները բարդ են, հակասական և մեծապես կապված են սուբյեկտիվ դատողության, անհատական չափանիշների, կոնֆլիկտների և իհարկե՛՝ պատասխանատվության հետ: էթիկան և ամբողջականությունը հաճախ դիտվում են՝ իբրև կրոնական արժեքների, փիլիսոփայական կողմնորոշման կամ մարդու իրավունքների մասին որևէ դոկտրինի հիմնախնդիրներ: Այդ պատճառով էլ էթիկան հաճախ համարվում է սուբյեկտիվ նախապատվությունների հիմնախնդիր: Որոշակի «առանցքային արժեքների» կիրառելիության մասին եզրակացություններ անելուց առաջ հանրային ծառայողի մոտ նախևառաջ պետք է առկա լինի ինստիտուցիոնալ համատեքստից բխող «էթիկական հիմնախնդրի» և կոնֆլիկտային իրավիճակի սահմանման ունակություն: Էթիկական դատողության անհրաժեշտության առաջացման հետ մեկտեղ ի հայտ է գալիս պատշաճ չափանիշների ընտրության հարցը: Համապատասխան չափանիշների ընտրությունը միշտ էլ բարդ է, անկախ նրանից, թե արդյոք կողմերի միջև ձեռք է բերվել համաձայնություն առանցքային հիմնախնդիրների շուրջ, թե ոչ: Էթիկական չափանիշների իրավական ամրագրումը դիտվել է՝ որպես էթիկական երկընտրանքների լուծման եղանակ: Սակայն նորմատիվային ամրագրում ստացած չափանիշները, օրինակ. «պետական պաշտոնյան իրավունք չունի ստելու, հանրային

[65] Good Governance in the Public Sector— Consultation Draft for an International Framework, International Federation of Accountants (IFAC), September 2013, pp. 11-22.
http://www.ifac.org/system/files/publications/files/Good-Governance-in-the-Public-Sector.pdf (15.03.2015)

ռեսուրսները վատնելու, պետք է ցուցաբերի հանդուրժողականություն բոլոր քաղաքացիների և գործընկերների նկատմամբ» հաճախ ստանում են միայն «լավ ցանկությունների» բնորոշում և այդպես էլ չեն ստանում պրակտիկ կիրառություն:

Կոնկրետ իրավիճակներում հանրային ծառայողների բարոյական որոշումների և ցուցաբերած էթիկական վարքի դրդապատճառները դարձել են և՛ էմպիրիկ հետազոտությունների, և՛ տեսական ուսումնասիրությունների առարկա: Ուսումնասիրությունները կենտրոնացել են անձի բարոյական դատողության զարգացման իմացական հիմքի վրա, որը գլխավորապես հիմնվում է Լոուրենս Կոհլբերգի աշխատությունների վրա: Նա առանձնացրել է անձի բարոյական զարգացման երեք հիմնական փուլեր՝ անհատական շահեր, գերակայող նորմեր և հետպայմանական դատողություն:[66] Յուրաքանչյուր փուլում որոշման ընդունման հիմնական աղբյուր են հանդիսանում անձի սեփական շահերը, գործող օրենքները, սոցիալական նորմերը և այդ օրենքների ու սոցիալական նորմերի հիմքը կազմող բարոյական սկզբունքներն ու իդեալները: Պետական մարմիններում էթիկայի և ամբողջականության նոր չափանիշների հաստատման գործընթացը կազմակերպական նոր մշակույթի զարգացմանը հանգեցնող դինամիկ գործընթաց է, այլ ոչ թե՝ գործընթաց, որը սահմանափակվում է միայն աշխատակիցների վերապատրաստմամբ և նոր չափանիշների հռչակմամբ:

---

[66] Cox III W. R. Ethics and Integrity in Public Administration: Concepts and Cases, M. E. Sharpe Inc., USA, 2009, p. 242.

ԳԼՈՒԽ 2. ԵՄ ԱՆԴԱՄ-ԵՐԿՐՆԵՐԻ ՀԱՆՐԱՅԻՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԵՐՈՒՄ ԷԹԻԿԱԿԱՆ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՆԵՐԴՐՄԱՆ ՓՈՐՁԸ և ԱՌԿԱ ՄԻՏՈՒՄՆԵՐԸ

2.1 Հանրային ծառայության էթիկական քաղաքականությունների առանձնահատկությունները ԵՄ անդամ-երկրներում

Վերջին երկու տասնամյակների ընթացքում ԵՄ անդամ-երկրները ներդրել են նշանակալից ռեսուրսներ իրենց հանրային ծառայության համակարգերում էթիկական չափանիշների հաստատման նպատակով, ինչի մասին է վկայում էթիկական վարքականոնների լայնամասշտաբ տարածումը: Սակայն առկա է երկար ժամանակային կտրվածքով էթիկական վարքի զարգացումը չափելու գործիքաշարքերի և համապատասխան մեթոդաբանության խնդիր: Այնուամենայնիվ, պատմական համեմատություն կատարելու դեպքում ակնհայտ է, որ եվրոպական երկրների հանրային ծառայողները դարձել են էթիկապես ավելի զգայուն այնպիսի ոլորտներում, ինչպիսիք են խտրականությունը, նվերների ընդունումը, քաղաքական հովանավորչությունը, թափանցիկությունը և հաշվետվողականությունը: Մյուս կողմից առկա են բազմաթիվ էթիկական չափանիշներ և կանոններ, որոնք շարունակում են ոտնահարվել: Հանրային ծառայության ոլորտից հանրության ակնկալիքները գնալով աճում են, իսկ էթիկական չափանիշները՝ խստանում: Նոր հանրային մենեջմենթը, իր հերթին ևս, առաջ է բերում նոր մարտահրավերներ և սպառնալիքներ, իսկ էթիկական քաղաքականությունները դառնում են ավելի կարևոր: Այս մասին են վկայում հանրային ծառայության ոլորտում կարգավորիչ գործունեության ակտիվությունը, կանոնների և չափանիշների աճող թիվը, էթիկայի նշանակության, իմաստի ըմբռնումը, մեծ քանակությամբ էթիկական վարքականոնների ընդունումը, հաշվետվողականության ավելի բարդ մեխանիզմների ներդրումը, էթիկայի աճող ինստիտուցիոնալիզացիան էթիկական հանձնաժողովների, վերահսկիչ մարմինների, բացահայտման քաղաքականությունների միջոցով, անձնակազմի էթիկական վերապատրաստման հաճախականացումը: Չափանիշների և կանոնների թվի ավելացման հետ մեկտեղ աճել է այն հիմնախնդիրների թիվը, որոնք ճանաչվում են՝ որպես ոչ էթիկական վարքի

ցուցաբերում: Չնայած, այս միտումը չի կարելի ընդհանրացնել բոլոր ԵՄ անդամ-երկրների համար. ավելի մեծ քանակությամբ կարգավորումների և չափանիշների կարիք հիմնականում զգում են Արևելյան Եվրոպայի երկրները: Ավելի շատ էթիկական կանոնները և կարգավորումները դառնում են անհրաժեշտ այնպիսի քաղաքական, տնտեսական, իրավական և ինստիտուցիոնալ համատեքստում, որտեղ ցածր է հանրային վստահությունը: Շատ երկրներում էթիկական քաղաքականությունները նախաձեռնվում և կյանքի են կոչվում հանրային անվստահության աճող մակարդակի պայմաններում (անվստահություն ավելի շատ քաղաքական գործիչների, քան վարչարարների նկատմամբ):

Բոլոր անդամ-երկրները պարտավորվել են հաճախականացնել և ուժեղացնել իրենց ջանքերն ու աշխատանքը էթիկայի ոլորտում հանրային վստահության բարձրացման նպատակով: Հանրային վստահության աստիճանը, ինչ խոսք, պայմանավորված է նաև այլ գործոններով: Եվ եթե էթիկայի բարելավման ուղղությամբ աշխատանքները չխստացվեն, դժվար թե ապահովվի հանրային վստահության աստիճանի բարձրացում, սակայն մյուս կողմից էլ այս ուղղությամբ աշխատանքներն անպայմանորեն չէ, որ հանգեցնեն հանրային վստահության բարձրացմանը: Էթիկայի բարելավման գործիքներից ամենակարևորներն են համարվում էթիկական առաջնորդությունը, վարչարարների գործունեության թափանցիկությունը, էթիկական օրենսդրությունը և վերապատրաստումը: Թույլ առաջնորդությունը համարվում է էթիկական քաղաքականությունների արդյունավետության ամենամեծ խոչընդոտներից մեկը, իսկ հանրային կազմակերպություններում առկա ֆինանսական ճգնաժամը կարող է էլ ավելի նվազեցնել առաջնորդության նկատմամբ վստահության աստիճանը: Էթիկական քաղաքականությունների իրականացման արդի փորձը վկայում է, որ հետծառայողական գործունեության կարգավորումները ԵՄ անդամ-երկրներում էթիկական մեխանիզմներից ամենաքիչ արդյունավետն են: Էթիկական մեխանիզմներից թույլ են համարվում նաև նվերների ընդունման կանոնները, ամբողջականության պատասխանատուների ինստիտուտը,[67] ֆինանսական շահերի հայտարարագրումը, էթիկական խախտումների մասին տեղյակ պահողների պաշտպանությունը (protection

[67] Ամբողջականության պատասխանատուների ինստիտուտը հանդիսանում է եվրոպական երկրներում հանրային կառավարման էթիկայի ամրապնդման ինստիտուցիոնալ մեխանիզմներից մեկը (public integrity officers):

of whistle-blowers) և էթիկական վարքականոնների կիրառման արդյունավետությունը:[68] Շատ ինստիտուցիոնալ կառուցվածքներ դեռևս թույլ են, և էթիկական քաղաքականությունների իրականացումն ու վերահսկումը շարունակում է լինել ոչ բավարար արդյունավետ: Բացի այդ, անդամ-երկրներն ավելի ակտիվ են հակակոռուպցիոն և շահերի հայտարարագրման քաղաքականությունների ինստիտուցիոնալիզացիայի գործընթացում, քան էթիկական այլ քաղաքականությունների դաշտում: Իսկ ինստիտուցիոնալ կառուցվածքները մեծապես տարբերվում են երկրից երկիր: Շահերի բախման և հակակոռուպցիոն քաղաքականությունների մասով տիրապետող միտում է հատուկ մասնագիտացված մարմինների ձևավորումը, որոնց խնդիրն է քննել կոռուպցիոն և շահերի բախման դեպքերը ազգային հանրային ծառայություններում: Տեսականորեն այսպիսի մարմինները պետք է անկախ լինեն: Որոշ եվրոպական երկրներ ձևավորել են կենտրոնացված, ինտեգրված կառույցներ էթիկայի ոլորտում՝ BIOS-ը Նիդեռլանդներում, KNAB-ը Լատիվիայում և Հանրային կյանքի չափանիշների հանձնաժողովը Միացյալ Թագավորությունում:[69]

Էթիկական քաղաքականությունների արդյունավետ ինստիտուցիոնալիզացիայի մասին առկա են ավելի շատ հարցեր, քան պատասխաններ: Այդպիսի հարցերից կարելի է առանձնացնել. բացահայտման քաղաքականությունների ինչպիսի՞ փորձեր կան (disclosure policies) ղեկավարման և վերհսկողության գործընթացներում, արդյո՞ք անդամ-պետությունները երբևէ գնահատել են, թե ինչ արդյունավետություն ունեն էթիկայի ոլորտում առկա ինստիտուցիոնալ կառուցվածքները, արդյո՞ք անհրաժեշտ են որոշակի կոորդինացիոն մարմիններ, արդյո՞ք որոշ խորհրդակցական մարմիններ, ինչպիսին օրինակ BIOS-ը Նիդեռլանդներում, կարող են ծառայել՝ իբրև դերային մոդելներ և ապահովել լավ պրակտիկաների տարածման օրինակ, արդյո՞ք բոլոր էթիկական մարմինները պետք է օժտված լինեն ինստիտուցիոնալ և ֆինանսական անկախությամբ: ԵՄ անդամ-երկրներում մոտ ապագայում դժվար թե ձևավորվի

---

[68] Moilanen T., Salminen A. Comparative Study on the Public-service Ethics of the EU Member States, A report from the Human Resources Working Group, EUPAN, 2006, p. 17. http://vm.fi/documents/10623/307711/Comparative_Study_on_the_Public_Service_Ethics_of_the_EU_Member_States_publication+131206.pdf/524e908b-5388-4d1c-9199-59b4f3e567a9 (08.03.2015)

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

այնպիսի բազմաքանակ էթիկական բյուրոկրատիա, ինչպես օրինակ Միացյալ Նահանգներում կամ Կանադայում: Հանրային ծառայության էթիկական համակարգի կայացման եվրոպական և ամերիկյան չափումների տարբերակման և մեկնաբանման համար առավել նպատակահարմար է էթիկական համակարգի ներդրման և զարգացման օրինաչափությունները դիտարկել «հանրային ծառայության էթիկա» և «կառավարման համակարգի ամբողջականություն» իրար փոխլրացնող, բայց ոչ փոխարինող հասկացությունների լուսաբանման ներքո: [70] Այս իմաստով եվրոպական ակադեմիական շրջանակները ավելի հակված են կիրառելու «ամբողջականություն» եզրույթը՝ հասկացության մեջ դնելով և՛ էթիկական առումով ճիշտ գործելու, և՛ ճիշտ մտածելու կարողությունը: Ամողջականություն հասկացությունը տվյալ դեպքում ներառում է նաև հանրային ծառայողի համար անհրաժեշտ արհեստավարժության և պրոֆեսիոնալիզմի տարրեր, մինչդեռ ամերիկյան գիտական շրջանակները և ոլորտի մասնագետ-հետազոտողները, հանրային ծառայողների էթիկական վարք ասելով, գերազանցապես շեշտադրում են էթիկական դատողություններում ներգրավվելու և բարոյական որոշում կայացնելու պետական բյուրոկրատների ունակությունը, իսկ ճիշտ գործելու ունակությունը բնութագրում են պրոֆեսիոնալիզմ հասկացությամբ: Եթե եվրոպացիների համար կարևորվում են հանրային ծառայության էթիկայի հիմնականում կազմակերպական առանձնահատկությունները, ապա ամերիկյան հանրային ծառայության համակարգում գրեթե հավասար կարևորություն են ստանում էթիկայի թե՛ կազմակերպական, և թե՛ քաղաքական նրբերանգները: Եվրոպական գիտական մտքում ամբողջականությունը հանդես է գալիս՝ որպես ինչ-որ իմաստով պահպանողական եզրույթ, որը պաշտպանում է, ապահովում է մասնագետ-բյուրոկրատների կարիերային առաջխաղացումը և պահպանում է ստատուս-քվոն: Ամբողջականությունը հանդես է գալիս նաև՝ որպես արժեքների ամբողջություն, որոնք ապահովում են կառավարության արդյունավետ գործունեությունը և թույլ են տալիս, ըստ պատշաճի, կիրառել կառավարության օպերացիոնալ գործիքաշարքը: Եվրոպացիները այս առումով ավելի «պահպանողական» մոտեցում են ցուցաբերում՝

[70] Kolthoff E., Huberts L., Heuvel H. The ethics of new public management: is integrity at stake?, Public Administration Quarterly, 2006, p. 8.
http://www.publicservices.ac.uk/wp-content/uploads/nig_ethics_integrity.pdf (23.12.2015)

հաճախ կիրառելով սոցիալական գիտությունների գործիքաշարքը և հետազոտական մեթոդները ամբողջականության ուսումնասիրման նպատակով: Ինչ վերաբերում է էթիկական որոշումների կայացմանը, ապա ֆրանսիական մասնագիտական աղբյուրներում գերակշռող է այն տեսակետը, որ էթիկապես ճիշտ գործելը իր բուն իմաստով վերաբերում է առաջին հերթին հենց էթիկական որոշման կայացմանը այն պատճառով, որ եթե որոշումն ինքնակնիհայտ է և պարզ, ապա դժվար թե առաջանա էթիկական հիմնախնդիր: Իսկ ահա՛, բարդ ընտրությունները ենթադրում են ոչ միայն բարդ իրավիճակներ, այլ նաև էթիկապես ճիշտ գործելու ցանկություն, կողմնորոշվածություն դեպի գործողության հետևանքները և պատրաստակամություն հանրության առջև պատասխանատվություն կրելու թե՛ որոշման կայացման փուլում, թե՛ գործողության ավարտից հետո: Այսպիսի իրավիճակը ներառում է հետևյալ բաղկացուցիչները՝[71]

1. իրավիճակի բարդության որոշակի աստիճանի առկայություն. հանգամանքները խճճված են և խրթին,
2. ինքնագիտակցություն. անձի կողմից ազնվություն ինքն իր և ցանկալի արդյունքների նկատմամբ, ցանկություն որոշման կայացման փուլում գործել էթիկապես ընդունելի եղանակով թե՛ գիտակցական, և թե՛ մեթոդաբանական առումներով,
3. պատասխանատվություն. ձեռնարկված գործողության արդյունքների համար պատասխանատվություն կրելու պատրաստակամություն,
4. արդարացում. որոշումները կարող են արդարացվել և հիմնավորվել,
5. հրապարակայնություն. պատրաստակամություն հանրությանը մեկնաբանելու, թե ինչու է կայացվել այդ որոշումը,
6. փաստարկվածություն. գործողությունը, որոշումները փաստերով հիմնավորելու կարողություն:

Բարոյական անորոշությունը տարբեր չափով առկա է գրեթե բոլոր հանրային քաղաքականություններում, ներառյալ այն քաղաքականությունները, որոնք արժանացել են պետական այրերի հավանությանը: [72] Ջոն Բեյլին, որպես իր կողմից առաջարկված

[71] Josephson Institute of Ethics: Making Ethical Decisions, pp. 14-15. http://www.sfjohnson.com/acad/ethics/making_ethical_decisions.pdf (07.05.2015)
[72] Marmor A. The rule of law and its limits, Law and Public Policy Research Paper 03-16, University of Southern California, Law School Los Angeles, 2003, p. 17.

երեք գիտակցական մոտեցումների հիմնավորում, մեջբերել է Ռեյնոլդ Նեյբուրի խոսքերը. «Մարդու արդարության պահպանման կարողությունը դեմոկրատիան դարձնում է հնարավոր, բայց մարդու հակումը գործելու անարդարություն՝ դեմոկրատիան դարձնում է անհրաժեշտ»:[73] Հանրային ծառայողի համար մյուս մարտահրավերն է ճանաչել և հասկանալ այն չորս իմաստնությունները, որոնց օգնությամբ հնարավոր է դառնում հասկանալ և վերլուծել հանրային ծառայության համակարգաստեղծ գործոնները: Առաջինն այն է, որ չկա որևէ ճանապարհ խուսափելու մասնավոր շահի առկայությունից որոշումների կայացման գործընթացում: Ցանկացած իրավիճակում մարդկային բնույթը թելադրում և ծնում է անձնական-մասնավոր շահեր: Երկրորդը՝ ցանկացած անձ, ով ներգրավված է որոշումների ընդունման գործընթացում, հակված է գործելու՝ որպես ռացիոնալ, բանական էակ: Եվ որքան կրթված և գիտակ է մարդը, այնքան ավելի հավանական են նրա կողմից ռացիոնալ, տրամաբանված գործողությունները: Երրորդը՝ հանրային ծառայությունը պահանջում է ջանքեր հանրային ծառայողների կողմից ձևափոխելու մասնավոր, նեղ շահերը՝ դրանք համապատասխանեցնելով հանրային շահի ընդունված ընկալումներին, սակայն այդ ձևափոխումների եղանակները զգում են շարունակական կատարելագործման կարիք և հեռու են կատարյալ լինելուց: Հանրային ծառայության իրականացման գործընթացում հանրային և մասնավոր շահերի համապատասխանեցման կարևոր գործիք է երկխոսության կազմակերպումն ու իրականացումը տարբեր կողմերի միջև (քաղաքացիներ, պետական մարմիններ, առանձին հանրային ծառայողներ): Սակայն այդպիսի կառուցողական երկխոսությունների կազմակերպումը ծախսատար, ժամանակատար, մասնագիտական կարողություններ և համապատասխան ունակություններ պահանջող գործընթաց է: Չորրորդը՝ պետք է հաշվի առնել, որ պետական կառավարման ժամանակ երբեք չեն լինում որոշումներ, որոնք բացարձակ ճիշտ կամ բացարձակ սխալ են: Պրակտիկան վկայում է, որ հանրային շահի ապահովման գործընթացում յուրաքանչյուր կողմ ունենալու է զգացողություն, որ ինքը չստացավ այն ամենը, ինչ ուզում էր, կամ չկորցրեց ամեն ինչ: Իսկ ինչ վերաբերում է Բեյլիի կողմից նշված վարչական գործընթացների հակասականությանը, ապա սա

---

http://weblaw.usc.edu/centers/class/class-workshops/usc-legal-studies-working-papers/documents/03_16_paper.pdf (11.07.2015)

[73] Brown R. The Essential Reinhold Niebuhr: Selected Essays and Addresses, Yale University Press, 1986, p. 13.

նշանակում է, որ նույն վարչական գործընթացները, որոնք անհրաժեշտ են հանրային ծառայողների կողմից իրենց կատարած գործի նկատմամբ անհատական-բարոյական դատողությունների ձևավորման, կարգուկանոնի հաստատման և հավասարության ապահովման համար, երբեմն խոչընդոտում են առաջընթացը և ծագած խնդիրների արագ արձագանքման կարողությունը: Օրինակ, հանրային քաղաքականությունների միջավայրային ազդեցության գնահատումը համարվում է անհրաժեշտ պայման շրջակա միջավայրի պահպանման կողմնակիցների կողմից, իսկ տնտեսվարող սուբյեկտների կողմից՝ շատ հաճախ որպես տնտեսական առաջընթացը խոչընդոտող վարչական սահմանափակում: Բյուրոկրատիայի գործունեությունում վարչական գործընթացների հակասականությունը կարող է դիտվել նաև բյուրոկրատական իներցիայի հասկացութային սահմաններում. երբ բյուրոկրատիան դիմակայում է ցանկացած նորարարությունների, ցանկանում է պահպանել ստատուս-քվոն, և արդյունքում գործընթացներն ու հաստատված ընթացակարգերը, դառնալով ինքնանպատակ, խոչընդոտում են կազմակերպության ռազմավարական նպատակների իրականացմանը և կազմակերպության զարգացմանը:[74]

Հանրային ծառայողի գործունեության ընթացքում ամենադժվար իրավիճակներից մեկն այն է, երբ հանրային ծառայողը պետք է կայացնի որոշում հաճախ իրար հակասող կամ իրար բացառող արժեքների և վարքի մոդելների միջև: Հաշվի առնելով վերը նշվածը՝ կարող ենք նշել, որ հանրային ծառայողի մասնագիտական որակների շարքում շատ մեծ տեղ է զբաղեցնում բյուրոկրատական իներցիան հաղթահարելու կարողությունը, քանի որ, հանրային ծառայողը, հանդես գալով որպես բյուրոկրատական համակարգի մաս, հաճախ դիմում է իներցիոն գործողությունների մի կողմից սեփական դիրքի, և մյուս կողմից՝ համակարգի առկա վիճակի պահպանման նպատակով: Շատ դեպքերում, այսպես կոչված ոչ-որոշումը կամ անգործությունը ևս հանդիսանում են վարքի որոշակի տեսակներ, որոնք կարող են ունենալ մեծամասշտաբ և ոչ ցանկալի հետևանքներ:

ԵՄ անդամ-երկրների ազգային հանրային ծառայության համակարգերում էթիկական քաղաքականությունների ներդրման դժվարությունները պայմանավորված են նաև նրանով, որ անդամ-երկրների կողմից դեռևս ամբողջությամբ չի գիտակցվել

---

[74] Congleton R. A Model of Asymmetric Bureaucratic Inertia and Bias, Public Choice 39, no. 3, 1982, pp. 421-425.

հիմնախնդրի հնարավոր կորուստները ամբողջ համակարգի համար: Մասնավորապես, անդամ-երկրներում բացակայում է էթիկական խախտումների արդյունքում հանրային ծառայության համակարգի կրած ֆինանսական կորուստների գոնե մոտավոր հաշվարկը: Էթիկական հիմնախնդիրների լուծման համար անհրաժեշտ ֆինանսական միջոցները այսօր տարրալուծված են իշխանության տարբեր ճյուղերի միջև: Էթիկական քաղաքականությունների մյուս առանձնահատկությունն այն է, որ անդամ-երկրները չեն իրականացնում էթիկական քաղաքականությունների ծախքեր-շահույթներ վերլուծություն:[75] Էթիկական քաղաքականությունների հետ կապված աճող ծախսերը հիմնականում արդարացվում են այն հիմնավորմամբ, որ դրանց շնորհիվ հնարավոր է լինում խուսափել էթիկական սկանդալներից: Անդամ-երկրներում Մարդկային ռեսուրսների կառավարման բարեփոխումները, որոնք ամբողջականության տեսակետից ընդունված է համարել ամենախոցելին, ներառում են կադրային համալրման, ծառայողական առաջխաղացման, պարգևատրման և անձնակազմի շարժունակության քաղաքականությունները:

Ներկայումս տեղեկատվական-հաղորդակցական տեխնոլոգիաների արագընթաց զարգացումը դեռևս չի ճանաչվել՝ որպես էթիկական քաղաքականությունների խոցելի մաս, սակայն ապագայում դրանց զարգացումը, հաղորդակցական տարբեր միջոցների լայնամասշտաբ տարածումը անպայմանորեն հանգեցնելու է էթիկական նոր մարտահրավերների: Տեղեկատվական-հաղորդակցական միջոցների զարգացումը նշանակում է, որ անհատ հանրային ծառայողին հասանելի են դառնալու ավելի մեծ քանակությամբ հաղորդակցական ուղիներ: Տեղեկատվական-հաղորդակցական միջոցների օգտագործման վերահսկողությունը և մասնավոր կյանքին միջամտելու հիմնախնդիրները ապագայում ավելի հաճախակի են դառնալու: Իսկ սա նշանակում է, որ հանրային հատվածի կառավարումը դառնալու է ավելի բարդ և մարտահրավերներով լի: Փորձը ցույց է տալիս, որ անդամ-երկրներում էթկայի ոլորտում հիմնականում շեշտադրումը կատարվել է պետական պաշտոնյաների մասնակցությամբ սկանդալներից և պաշտոնական դիրքի չարաշահումից խուսափելու վրա: Կառավարության ամբողջականության այս վերևից-ներքև կարգավորիչ

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

մոտեցումը ապագայում պետք է դուրս գա «վատ հանրային ծառայող»-ի շրջանակներից և ուղեցույց դառնա այն հանրային ծառայողների համար, ովքեր ցանկանում են գործել էթիկայի և ամբողջականության սահմաններում:

Այսօր արդեն գրեթե բոլոր անդամ-երկրներում հանրային ծառայության էթիկան կարևորվում է մի շարք պատճառներով. 1. պետական ինստիտուտները պաշտպանում են երկիրը արտաքին և ներքին սպառնալիքներից (կառավարությունները ևս կիրառում են միջոցներ, օրինակ բռնության և ուժի սպառնալիքը), 2. հանրային իշխանությունները և հանրային ծառայողների հատուկ խմբերը (դատավորներ, ոստիկաններ, ռազմական անձնակազմ) կարող են միջամտել քաղաքացիների անձնական կյանքին և իրավունքներին, 3. պետական պաշտոնյաները ապահովում են ապրանքներ և ծառայություններ, որոնք արժնորվում են բոլոր քաղաքացիների կողմից՝ առողջապահություն, աշխատանքային հնարավորություններ և այլն, 4. վերջապես, պետական պաշտոնայները կառավարման բոլոր մակարդակներում վերահսկում են այն գումարները, որոնք տրվել են կառավարությանը քաղաքացիների կողմից վճարված հարկերի տեսքով:[76] Հատկապես բյուջետային սահմանափակումների պայմաններում է, որ հանրային ծառայությունը պետք է հաշվետու լինի այդ միջոցների արդյունավետ և էթիկական կառավարման համար:

Կառավարության նկատմամբ վստահությունը մեծապես պետք է ձեռք բերվի հետևյալ ճանապարհով. կառավարությունները և նրանց անունից գործող պետական պաշտոնյաները պետք է առաջին հերթին երաշխավորեն, որ պետական ինստիտուտները վստահելի են: Հանրային կառավարման էթիկայի գիտական ուսումնասիրության դաշտում առկա է էթիկական հասկացությունների ոչ միանշանակ ընկալման, մեկնաբանման և կիրառման խնդիր. եթե շատ գիտնականներ և մասնագետներ ընդհանուր համաձայնության են գալիս ՀԿ էթիկայի այնպիսի եզրույթների շուրջ, ինչպիսիք են «օրենքի գերակայություն», «թափանցիկություն», «հաշվետվողականություն», «անաչառություն», «շարունակականություն», «հուսալիություն» և «գործընթացային արդարություն», ապա «ջանասիրություն», «լոյալություն», «հավասարություն», «արդյունավետություն»,

---

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

«ներկայացուցչականություն», «լեգիտիմություն», «պատասխանատվություն», «արձագանքողականություն» և «ամբողջականություն» եզրույթների նշանակության և հանրային ծառայողի համար ներկայացրած կարևորության իմաստով այդքան էլ դյուրին չէ հասնել փոխադարձ համաձայնության:

Օրինակ, օրենքի գերակայությունը, անխոս, համարվում է եվրոպական վարչական իրավունքի առանցքային սկզբունքներից մեկը և սահմանադրորեն երաշխավորված է յուրաքանչյուր անդամ պետությունում: Օրինակ, Ավստրիայում և Ֆինլանդիայում օրենքի գերակայության սկզբունքն ակնհայտորեն կապված է պետական կառավարման հետ: Համաձայն Ավստրիայի Սահմանադրության՝ պետական կառավարման ամբողջ համակարգը պետք է հիմնված լինի օրենքի վրա (հոդված 18, ենթաբաժին 1):[77] Ֆինլանդիայի Սահմանադրության մեջ նշվում է. «Հանրային իշխանության կիրառումը պետք է հիմնվի օրենքի վրա, ցանկացած հանրային գործողության դեպքում իրավական նորմերը պետք է խստորեն պահպանվեն»:[78] Մինչդեռ լավ և էթիկական կառավարման դրույթներն այսօր փոխվել են: Այն դարձել է ավելի լայն, ավելի բարդ և ավելի ընգրկուն:

Հնազանդությունը իշխանություններին հանդիսանում է ավանդական բյուրոկրատիայի հիմնաքարը և շարունակում է կենսունակ մնալ մի շարք եվրոպական երկրներում: Էթիկական տեսանկյունից օրենքին կամ վերադասի հրամանին հետևելը սովորաբար խնդրահարույց չէ: Այն դեռևս հանրային ծառայողների համար հանդիսանում է հուսալի ուղեցույց, քանի որ ցույց է տալիս օրենքի գերակայության և ընտրված դեմոկրատական կառավարության նկատմամբ լոյալության կարևորությունը: Սակայն Վեբերյան բյուրոկրատական մոդելի հետ կապված խնդիրն այն է, որ վերջինս, որպես էթիկական ուղեցույց, իր հաշվետվողականության մեխանիզմներով պարզապես շատ նեղ է արդի բազմամակարդակ կառավարության համար: Այսօր պետական ոլորտում աշխատանքը շարունակում է ավելի բարդանալ, իսկ ռացիոնալության սկզբունքը այլևս դադարում է գերակա լինելուց, ինչպես կանխատեսել էր Վեբերը: Այսօր ոլորտի մի շարք փորձագետներ կարծում են, որ վարչարարները չպետք է դիտվեն՝ զուտ որպես մի մեծ բյուրոկրատական մեքենայի մասեր: Արդի պայմաններում պետական

[77] http://www.servat.unibe.ch/icl/au00000_.html (02.12.2013)
[78] http://www.servat.unibe.ch/icl/fi00000_.html (02.12.2013)

ոլորտում աշխատանքն ավելի անհատական է, արժեքային հիմքով, զգացմունքային, բազմաբովանդակ և անկանխատեսելի առավել, քան երբևէ: Օրինակ, ժամանակակից պետական պաշտոնյաներն ունեն ավելի մեծ անհատական հայեցողություն որոշումների ընդունման գործընթացում, քան կանխատեսել էր Վեբերը: Մյուս կողմից, օրենքի գերակայությունը և վարչական իրավունքը, որպես այդպիսին, շարունակում են մնալ Եվրոպայում բոլոր վարչական համակարգերի առանցքային սկզբունքները:

Ընդունված է համարել, որ անհատական վարքը չի կարող սահմանվել միայն քաղաքականություններով և կանոններով: Փոխարենը, այն մեծապես ազդվում է մշակութային, առաջնորդության, արդարության ընկալումների և այնպիսի զգացումներից, ինչպիսիք են հույսը, վախը, ձգտումները և այլն: Այնուամենայնիվ, էթիկական նորմերը, սկզբունքները և չափանիշները չեն ծածկում մարդկային գործողության բոլոր ոլորտները և չեն կարող օգնել բոլոր տեսակի էթիկական իրավիճակների և անհատական կոնֆլիկտների լուծման ժամանակ: Անդամ-երկրներում էթիկական պրակտիկաների տարածման ընթացքում առաջացել են խնդիրներ՝ կապված «լավ» և «արդյունավետ» կառավարման հասկացութային շրջանակների հստակեցման հետ:[79] Էթիկական լավ կամ ընդունելի վարքը կարող է սահմանվել ոչ միայն հաստատված կանոններին ենթարկվելով (լավ կառավարում), այլ նաև ներառում է այնպիսի հիմնախնդիրներ, ինչպիսիք են արդարությունը և հավասարությունը: Լավ կառավարումը կարող է բնութագրվել հետևյալ հասկացություններով՝ հաշվետու, թափանցիկ, արձագանքող, հավասար հնարավորություններով, ներառող, օրենքի գերակայությամբ, մասնակցային, կողմնորշվածությամբ դեպի փոխհամաձայնությունը: Իսկ արդյունավետ կառավարումը ավելի շատ ներառում է հավասարակշռված հարաբերակցություն կատարված ներդրումների, արդյունքների և ազդեցությունների միջև: Արդյունավետ կառավարումը նշանակում է ավելի լավ լուծումներ առկա խնդիրներին և մարտահրավերներին (ավելի բարձր առողջապահական չափանիշներ, գործազրկության դեմ պայքար, միջավայրային աղտոտվածության կրճատում) և քաղաքացիներին մատուցվող ծառայությունների ավելի բարձր որակ: Լավ և էթիկական

[79] Arjoon S. Corporate Governance: An Ethical Perspective, Journal of Business Ethics 61, no. 4, 2005, pp. 20-21. https://sta.uwi.edu/conferences/financeconference/Conference%20Papers/Session%205/Corporate%20Governance%20-%20An%20Ethical%20Perspective.pdf (21.04.2014)

կառավարումը ցույց է տալիս էթիկական վարքի և սոցիալական չափանիշների հաստատման ու պահպանման մակարդակը (դեմոկրատիա, վստահություն, հարգանք, ամբողջականություն):

Արդյոք կարող է կառավարությունը միաժամանակ երկուսն էլ ապահովել: Արդյոք «ճիշտ գործեր կատարելը» /do right things/ նույնական է «գործերը ճիշտ կատարելու հետ» /do things right/: Փաստացի, լավ կառավարման և լավ վարչարարության գաղափարը դառնում է ավելի ընդգրկուն և ներառում է ավելի քիչ վարչական սահմանափակումների, ծառայությունների ավելի լավ որակի, քաղաքացիական բավարարվածության ավելի բարձր աստիճանի, թափանցիկության, արդյունավետության և հանրային վստահության պահանջներ: Էթիկական կառավարումը, բացի հակակոռուպցիոն քաղաքականություններից, այսօր արդեն մեծ տեղ է հատկացնում շահերի բախմանը, էթիկական առաջնորդությանը, թափանցիկությանը, հաշվետվողականությանը, հայտարարագրման քաղաքականություններին և հետծառայողական գործունեության կարգավորումներին: Ինչպես նշել է ԵՄ անդամ-երկրների հանրային ծառայության էթիկայի ակնառու հետազոտող Սալիմանը, այսօր վարչական էթիկան մինիմալիստական պահանջներից անցում է կատարում դեպի լավ և էթիկական կառավարման մաքսիմալիստական պահանջները: Ըստ Սալիմանի՝ մինիմալիստական մոտեցումը ենթադրում է էթիկապես ընդունելի կառավարման նվազագույն պահանջներ, մինչդեռ մաքսիմալիստական մոտեցումները ներառում են էթիկապես լավ և որակյալ կառավարման համընդգրկուն, բազմաչափ ընկալումներ: [80] Էթիկական կառավարման մինիմալիստական մոտեցումը սահմանում է բարցարձակ արգելքներ, որոնք հանրային իշխանությունները և հանրային ծառայողները ոչ մի դեպքում չեն կարող խախտել: Դրանք ներառում են արգելքներ և համապատասխան սանկցիաներ կոռուպցիայի (կաշառք, հովանավորչություն, ծառայությունների մատուցում ծառայողական պարտականությունների կատարման դիմաց և այլն), շորթման, հարկադրանքի, խտրականության և խաբեության ցանկացած տեսակի համար: Իսկ էթիկական

---

[80] Kim Y. A Common Framework for the Ethics of the 21St Century, Division of Philosophy and Ethics, UNESCO, Paris, September 1999, p. 24.
http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001176/117622eo.pdf (06.03.2015)

կառավարումը նաև ներառում է դրական կոչեր՝ լինել արդար, լոյալ, անկողմնակալ, հաշվետու և պատասխանատու, պաշտպանել հանրային շահը և քաղաքացիների բարեկեցությունը, բարձր մակարդակով և որակով իրականացնել հանձնարարված վարչական աշխատանքները: Ավելի՛ն, մաքսիմալիստական մոտեցումը հստակեցնում է լավ վարչարարի հետևյալ դրական բնութագրիչները՝ ջանասիրություն, բարություն, համբերատարություն և մարդասիրություն: Էթիկայի և լավ կառավարման մասին ցանկացած ազնիվ երկխոսություն պահանջում է բարդ հիմնախնդիրների շուրջ հաղորդակցվելու կարողություն և հաճախ հակասող կարծիքները իմի բերելու խիզախություն:

Հանրային ծառայության էթիկան որոշ երկրներում համարվում է շատ լուրջ հիմնախնդիր, իսկ որոշներում՝ ոչ այնքան: Այս հանգամանքը բավականին լուրջ մարտահրավերներ է առաջացնում համեմատական վերլուծություններ իրականացնելու առումով, քանի որ էթիկայի կողմից ուսումնասիրվող մի շարք խնդիրներ համալիր բնույթ են կրում, և վերջիններս դժվար է ենթարկել քանակական վերլուծության: Հետևաբար, կառավարությունները, կազմակերպությունները և նույնիսկ ազգային փորձագետները խուսափում են էթիկական հիմնախնդիրների բաց քննարկումներից: ԵՄ անդամ-երկրների կառավարման կենտրոնական մակարդակում վարչական էթիկայի համեմատական ուսումնասիրությունները ունեն ոչ այնքան վաղ պատմություն: Հանրային ոլորտի էթիկայի և ամբողջականության ուսումնասիրությունները նախաձեռնվել են գլխավորապես Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության (այսուհետ ՏՀԶԿ) կողմից: Կառավարման տեղական մակարդակում ամբողջականության խրախուսման քաղաքականությունների, պրակտիկաների և հիմնական դերակատարների միջազգային համեմատական ուսումնասիրությունն առաջին անգամ իրականացվել է Կառավարման ամբողջականության և որակի եվրոպական խմբի անդամ Լեո Հուբերտի և Ամստերդամի համալսարանի կառավարման և կազմակերպությունների դասախոս Ֆրեդերիկ Սիքսի կողմից: Մինչդեռ հանրային ծառայողների աշխատանքային վարքի վրա էթիկական բարեփոխումների քաղաքականությունների ուղղակի և անուղղակի ազդեցությունների, ինչպես նաև էթիկական քաղաքականությունների արդյունավետության վերաբերյալ քննարկումներն աչքի չեն ընկնում

բազմաքանակությամբ: Հարկ է նշել, որ էթիկական քաղաքականությունները միայն վերջերս են ենթարկվում ծախքեր-շահույթներ վերլուծության: Էթիկայի կազմակերպական առանձնահատկությունները ԵՄ անդամ-պետություններում նս խորապես ուսումնասիրված չեն, մասնավորապես այն կազմակերպական առանձնահատկությունները, որոնց միջոցով էթիկական քաղաքականությունները կարող են հաջողությամբ ինստիտուցիոնալիզացվել: Իրականացված ուսումնասիրությունների գլխավոր նպատակը էթիկական քաղաքականությունների կազմակերպման և իրականացման լավագույն պրակտիկաների ու մեթոդների վերհանումն է: Վերոնշյալ հարցերին պատասխաններ գտնելու համար անհրաժեշտ է էթիկական ուսումնասիրություններն ու քննարկումները կազմակերպել աշխատակիցների վարքի վրա ուղղակի ազդեցություն ունեցող այլ քաղաքականությունների համատեքստում: Դրանց թվին են պատկանում հանրային մենեջմենթի բարեփոխումները, աշխատակիցների վարքի վրա ֆինանսական ճգնաժամի ազդեցությունը, մարդկային ռեսուրսների կառավարման և ղեկավարման ոճերի կարևորությունը, աշխատակիցների վերաբերմունքի և կազմակերպական արդարության ընկալումների, կազմակերպական մշակույթի միջև փոխադարձ կապը, ինչպես նաև ծախքեր-շահույթներ վերլուծությունների իրականացումը: Էթիկական քաղաքականությունների և էթիկական գործիքաշարքի մասին քննարկումները ավելի առարկայական կարող են դառնալ լավ կառավարման առանձնահատկությունների ուսումնասիրության դաշտում:

Այսօր լավ կառավարման շրջանակներում շեշտադրումը կատարվում է ինչպես կառավարության գործունեության և բարեփոխումների դրական ազդեցությունների, այնպես էլ բացասական, անցանկալի ազդեցությունների ուսումնասիրման և կառավարման վրա: Այս առթիվ պետք է նշել, որ չնայած ներկայումս քաղաքացիները պահանջում են ավելի քիչ վարչական սահմանափակումներ և պարզեցումներ վարչարարական գործընթացներում, սակայն միևնույն ժամանակ շարունակում են պահանջել ավելի մեծ քանակությամբ օրենքներ և կանոններ տվյալների պաշտպանության, կլիմայի փոփոխման, կոռուպցիայի կանխման, շահերի բախման,

քաղաքացիների իրավունքների պաշտպանության, խտրականության բացառման, բազմազանության ապահովման և ահաբեկչության դեմ պայքարի ոլորտներում:[81]

ԵՄ անդամ-երկրներում ներկայիս իրականացվող հանրային ծառայության բարեփոխումները առանձնանում են նաև նրանով, որ որոշ ոլորտներում բարեփոխումներն անհամեմատ ավելի բազմաքանակ են, քան մյուսներում: Օրինակ, եթե տարբեր երկրների կառավարությունների օրակարգում նոր էթիկական քաղաքականությունների և հաշվետվողականության մեխանիզմների ներդրումը առաջնային տեղ է զբաղեցնում, ապա էթիկական և հաշվետվողականության գործիքների արդյունավետության գնահատման հիմնախնդիրը հիմնականում ուշադրությունից դուրս է մնում: Հանրային ծառայության բարեփոխումների պատմությունը լի է երկընտրանքներով, հակասություններով և սահմանափակումներով: Բելգիայի հանրային մենեջմենթի ինստիտուտի պրոֆեսորներ Քրիստոֆեր Փոլլիթթը և Բուքաերթ Ջիրթը իրենց «Հանրային մենեջմենթի բարեփոխումներ» աշխատությունում նշում են հետևյալ հակասությունները. [82]

. բյուրոկրատների նկատմամբ քաղաքական վերահսկողության ուժեղացում/ բյուրոկրատների հայեցողության աստիճանի մեծացում, ծառայություններից օգտվողներին որոշակի իշխանության տրամադրում որոշումների ընդունման գործընթացում,

. իրականացնել խնայողություններ կառավարման համակարգում/ բարձրացնել մատուցվող ծառայությունների որակը,

. ապահովել ճկունություն և նորարարություն/ բարձրացնել քաղաքացիների վստահությունը և այդպիսով նաև կառավարության լեգիտիմությունը,

. մոտիվացնել անձնակազմին և նպաստել մշակութային փոփոխություններին/ կրճատել հանրային ծառայողների պաշտոնավարման ժամկետները և կրճատել անձնակազմի թվաքանակը,

. կրճատել ներքին ստուգումները և դրանց հետ կապված վարչարարությունը/ խստացնել մենեջերական հաշվետվողականությունը,

[81] Pfiffner J. Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency, George Mason University, Published in Berlin, Germany: Duncker & Humbolt, 2004, p. 5.

[82] Demmke C., Moilanen T. Effectiveness of Public-Service Ethics and Good Governance in the Central Administration of the EU-27; Evaluating Reform Outcomes in the Context of the Financial Crisis, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2012, p. 16.

. զարգացնել համագործակցությունը մասնավոր հատվածի հետ և զարկ տալ պայմանագրային հիմքով աշխատանքների իրականացմանը/ բարելավել պետական մարմիններում հորիզոնական կոորդինացիան,

. բարձրացնել արդյունավետությունը/ խստացնել մենեջերական հաշվետվողականությունը,

. ապահովել բաց և թափանցիկ կառավարում/ պաշտպանել մասնավոր կյանքի իրավունքները:

Սակայն բազմաթիվ եվրոպացի մասնագետներ նաև գտնում են, որ հանրային ծառայության համակարգում էթիկական քաղաքականությունների նախաձեռնումն ու իրականացումը, որպես համեմատաբար ոչ վաղ պատմություն ունեցող միջոցառումների համակարգ, զերծ չէ նաև անցանկալի հետևաքներից, օրինակ, էթիկական բարեփոխումների արդի միտումները հաճախ առաջ են բերում ավելի շատ բյուրոկրատիա, ավելի շատ ծախսեր, ավելի մեծ միջամտություն մասնավոր կյանքին, դառնում են բարոյական գործիքներ լրատվամիջոցների և քաղաքական նպատակների իրականացման համար, հանգեցնում են ավելի քիչ հանրային վստահության: Ներմուծված բազմաքանակ կանոնների և չափանիշների ազդեցությունները կախված են այնպիսի փոփոխականներից, ինչպիսիք են լավ աշխատանքային պայմանները, լավ ղեկավարումը, մարդկային ռեսուրսների կառավարման քաղաքականությունների արդարության ընկալումները:

ԵՄ անդամ-պետությունների կառավարություններն ընդունում են, որ էթիկական քաղաքականություններն ունեն կարևոր նշանակություն, որ ավելի ավելի մեծ քանակությամբ կանոններ և քաղաքականություններ են ներդրվել, որ ղեկավարումը կարևոր գործիք է էթիկայի ոլորտում, որ մեծ ներդրումներ են կատարվել վերապատարաստման քաղաքականությունների ուղղությամբ, և որ պետական պաշտոնյաներն ավելի գիտակից են դարձել էթիկայի խնդիրների նկատմամբ: Չնայած վերը նշված միտումներին, էթիկական քաղաքականությունները դեռևս զգում են լուրջ վերաբերմունքի կարիք, և, ըստ էության, գոյություն ունի մեծ տարբերություն քաղաքական ու մեդիա ակտիվության և էթիկական քաղաքականությունների արդյունավետ ինստիտուցիոնալիզացիայի միջև: Պետական կառավարման համակարգում խնայողությունների կատարման նպատակով իրականացված

բարեփոխումներից շատերը ունեցել են հակասական ազդեցություններ աշխատանքային վարքի վրա: Հետևաբար, կարևոր է էթիկական քաղաքականությունների ներդրման ժամանակ հաշվի առնել պետական մարմինների կազմակերպական և սոցիալական միջավայրի հատուկ չափումները, ինչպես նաև աշխատակիցների ընկալումները էթիկական միջավայրի, էթիկական մշակույթի և ղեկավարման ոճերի մասին:

Հավասարության տեսության համաձայն՝ աշխատակիցները համեմատում են կազմակերպությունում իրենց կատարած ներդրումները (ջանքերը, սթրեսը, մասնագիտական պատրաստվածությունը, աշխատանքի բարդությունը) իրենց ստացած արդյունքների հետ (պարգևատրում, առաջխաղացում, կարգավիճակ և այլն):[83] Նրանք այս համեմատությունը կատարում են նաև իրենց գործընկերների ներդրում/արդյունք հարաբերակցության տեսանկյունից: Հավասարության տեսությունը կապված է սոցիալական արդարության, վարքաբանական էթիկայի և արժանիքների տեսության հետ: Եթե հանրային ծառայողները այսպիսի համեմատության արդյունքում բավարարված չեն մնում, ապա այն կարող է դառնալ դեմոտիվացիայի կամ այլ վարքաբանական վատ հետևանքների պատճառ: Արդի պայմաններում եվրոպական երկրներում հանրային ծախսերի կրճատմամբ թելադրված բարեփոխումները փոփոխություններ են մտցնում ներդրում/արդյունք հարաբերակցության մեջ: Սակայն այդ բարեփոխումների արդյունքում աշխատակիցների մոտ հավասարության ընկալումների փոփոխությունների մասին հետևություններ անելու համար բավարար քանակությամբ հետազոտություններ չեն իրականացվել: Իսկ ահա՛, կազմակերպական արդարությունը ցույց է տալիս, թե վարչական բարեփոխումների արդյունքները ինչ չափով են արդար համարվում: Փորձագետները տարբերակում են բաշխիչ արդարության, գործընթացային արդարության և փոխգործակցային արդարության տեսակները: Բաշխիչ արդարությունը վերաբերում է ստացված արդյունքների բաշխման արդարությանը, օրինակ, վարչության պետը կիրառում է կատարողականի գնահատման միևնույն պայմանները բոլոր աշխատակիցների նկատմամբ, և նրանք ստանում են իրենց կատարողականին համապատասխան պարգևատրում:

---

[83] Fischer R. Rewarding Employee Loyalty: An Organizational Justice Approach, International Journal of Organizational Behavior 8, no. 3, 2004, pp. 488-490.
http://www.victoria.ac.nz/psyc/about/staff/pdf/employee_loyalty.pdf (22.01.2015)

Գործընթացային արդարությունը կապված է ստացված արդյունքների բաշխման որոշումների ընդունման գործընթացի առանձնահատկությունների հետ: Օրինակ, ստորաբաժանման ղեկավարը արդար և հետևողական է այն գործընթացներում, որը կիրառում է, և աշխատակիցներն ունեն իրենց կարծիքն արտահայտելու հնարավորություն հետադարձ կապի միջոցով: Փոխգործակցային արդարությունը կապված է աշխատակիցների նկատմամբ վերաբերմունքի արդարության հետ որոշումների ընդունման և արդյունքների բաշխման գործընթացներում: Փոխգործակցային արդարությունը ենթադրում է, որ աշխատակիցների նկատմամբ ղեկավարության վերաբերմունքը բնութագրվում է հարգանքով, կատարողականի գնահատման գործընթացները մեկնաբանվում են ժամանակին, և հետադարձ կապի ժամանակ ղեկավարության կողմից տրված մեկնաբանությունները հիմնավորված են: Երկու հեղինակներ՝ Կիմը և Ռուբիանթը իրենց ուսումնասիրության արդյունքում եզրակացրել են, որ կատարողականի գնահատման գործընթացներում իսկապես գոյություն ունեն բաշխիչ, գործընթացային և փոխգործակցային արդարության տեսակներ, և ակնհայտ է այս երեք տեսակի արդարությունների դրական ազդեցությունը աշխատակիցների ներքին մոտիվացիայի վրա:[84]

Տնտեսական ճնշումները, բյուջետային կրճատումները, աշխատավարձերի և կարիերային առաջխաղացման հնարավորությունների նվազումը կարող են պետական ապարատում հանգեցնել սթրեսի, մրցակցության խստացման և կազմակերպական մշակույթի (էթիկական միջավայրի) ընդհանուր վատթարացման: Այսպիսի իրավիճակներում արդարության, քաղաքավարության և անկողմնակալության արժեքները կարող են վտանգվել: Սա ևս կարող է հանգեցնել էթիկական այնպիսի խախտումների, ինչպիսիք են կազմակերպական ռեսուրսների յուրացումը, աշխատանքային պարտականությունների ոչ պատշաճ իրականացումը, անհարգալից վերաբերմունքը և այլն: Իրականացվող պետական հատվածի բարեփոխումների նման բազմաշերտությունն ու բարդությունը, ինչ խոսք, պետք է դրվի էթիկական քաղաքականությունների և գործիքների արդյունավետության սահմանման հիմքում: Պետական մարմիններում ոչ էթիկական վարքը չի կարելի գլխավորապես վերագրել մի

---

84 Harrington J., Lee H. What Drives Perceived Fairness of Performance Appraisal? Exploring the Effects of Psychological Contract Fulfillment on Employees' Perceived Fairness of Performance Appraisal in US Federal Agencies, Public Personnel Management, 44(2), 2015, pp. 217-219.

քանի անազնիվ անհատների: Պետական պաշտոնյաների կողմից պատշաճ էթիկական վարքի ցուցաբերումը, մեծ հաշվով, կախված է կազմակերպական, ինստիտուցիոնալ և իրավական գործոններից: Այս ենթադրության համաձայն՝ ամբողջականության խախտումները հիմնականում հետևանք են հնարավորությունների և մոտիվացիոն այնպիսի կառույցների բացասական ազդեցության, ինչպիսիք են արդյունավետ տեղեկացվածության և վերահսկողական մեխանիզմների պակասը, վատ աշխատանքային պայմանները, հանրային ծառայողների ցածր բարոյական մշակույթը, կամ պարզապես, եթե «էթիկական խախտման բացահայտման հավանականությունը ցածր է»: Համապատասխան գրականությունը վառ կերպով ցույց է տալիս, որ պետական ոլորտում պատշաճ վարքը կախված է ոչ միայն մեկ եզակի գործիքի կիրառումից, ինչպես օրինակ, արդյունավետ կարգապահական օրենսդրությունը, վերահսկողական մարմինների առկայությունը կամ գրավիչ վարքականոնը, այլ՝ ընդհանուր ազգային ամբողջականության համակարգի առկայությունից (Transparency International), բազմաշերտ հակակոռուպցիոն քաղաքականությունից (World Bank, GRECO) կամ բազմաչափումային էթիկական ենթակառուցվածքներից (OECD): Այսպիսի բազմաչափումային մոտեցման հիմնական բնութագրիչն այն է, որ էթիկան համարվում է լավ կառավարման առանցքը: Այն ազդվում է նաև քաղաքական և իրավական համատեքստի փոխգործողությունից և բնութագրիչներից, ինչպես նաև վարվող տնտեսական քաղաքականությունից: Ցանկացած արդյունավետ էթիկական ենթակառուցվածք պետք է փորձի վերահսկել, ուղղորդել և միևնույն ժամանակ կառավարել հանրային ծառայողների վարքը (լավ ղեկավարման զուգորդմամբ): Մեկ գործիքի կամ մոտեցման կիրառմամբ հնարավոր չէ ձևավորել ազնիվ հանրային ծառայություն մոտիվացված և էթիկապես արհեստավարժ հանրային ծառայողներով: Պետական հատվածում ոչ պատշաճ վարքի դեմ արդյունավետ պայքարը իրենից պետք է ներկայացնի համակողմանի և մասնավորեցված մոտեցումների ամբողջություն: Բացի այդ, անհրաժեշտ է մշակել արդյունավետ գործիքներ, որոնք համապատասխանում են ազգային վարչական մշակույթին և ավանդույթներին: Սա նշանակում է, որ ամբողջականության ապահովումը ավելի է բարդանում այն կառավարությունների դեպքում, որոնք բնութագրվում են հանրային վստահության ցածր աստիճանով:

Մասնագիտական գրականության մեջ դեռևս զգացվում է հանրային ծառայության էթիկայի վերաբերյալ համապատասխան վիճակագրության, հրապարակումների և արձանագրված փաստերի մեկնաբանությունների պակաս: Չնայած այս հանգամանքին, մի շարք անդամ-երկրներում ձևավորվել են մասնագիտական ամբողջականության առաջադեմ համակարգեր, օրինակ, Նիդեռլանդներում - Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS), Միացյալ Թագավորությունում - Committee on Standards in Public Life - Հանրային կյանքի չափանիշների հանձնաժողով, Լատվիայում - The Corruption Prevention and Combating Bureau (KNAB)-Կոռուպցիայի կանխման և պայքարի բյուրոն: Այսօր քաղաքական գործիչները և հանրային մենեջերները էթիկական հիմնախնդիրներին մոտենում են ավելի շատ օգտապաշտության դիրքերից. նրանք փորձում են ընդունել էթիկական որոշումներ, որոնք օգուտ կբերեն ավելի մեծ քանակությամբ աշխատակիցների կամ ընտրողների, և երբեմն օգտագործում են վատ միջոցներ լավ արդյունք ապահովելու համար: Սակայն հանրային մենեջերները, նույնիսկ ելնելով օգտապաշտության դիրքերից, պետք է անհրաժեշտաբար փորձեն գտնել այսպիսի միջոցների կիրառման բարոյական և էթիկական սահմանները: Չափազանց մեծ քանակությամբ էթիկական սկզբունքներ և արժեքներ կարող ենք գտնել սահմանադրություններում, օրենքներում և վարքականոններում: Թվում է, թե արևմտյան հասարակություններն այնքան են սովորել էթիկական արժեքների և սկզբունքների գոյությանը հանրային ոլորտում, որ դրանց կարևորությունը բավարար չափով չի քննարկվում և, որպես արդյունք, հանրային ծառայողները շատ հաճախ տեղյակ չեն դրանց ճշգրիտ նշանակությանը և փոխադարձ առնչություններին: Չնայած առկա տարբերություններին՝ բոլոր անդամ-երկրները համաձայն են, որ ավանդական սկզբունքները (անկողմնակալության, օրինականության և այլ սկզբունքները), էթիկական հատուկ կանոններն ու չափանիշները անհրաժեշտ են հանրային ծառայողների համար: Հատուկ սկզբունքների և կանոնների անհրաժեշտությունը հիմնավորված է բոլոր ԵՄ երկրներում (պետծառայողների հատուկ առաջադրանքները պետք է ուղեկցվեն հատուկ պարտականություններով և պատասխանատվությամբ): Բոլոր անդամ-երկրներում ամենակարևոր սկզբունքներն են օրենքի գերակայությունը և հանրային շահին ծառայելը (ինչպես նաև դեմոկրատական կառավարման սկզբունքները): Պետծառայողները պետք է իրականացնեն իրենց աշխատանքը

անկողմնակալ և արդար ձևով՝ հաշվի առնելով հանրային շահը: Օրինակ, Լեհաստանի Սահմանադրության 153-րդ հոդվածով պահանջվում է, որպեսզի պետության գործառույթներն իրականացվեն բարձր մասնագիտական մակարդակով, հուսալի, անկողմնակալ և քաղաքականապես չեզոք եղանակով, քաղաքացիական ծառայողների կորպուսը պետք է գործառնի կառավարման վարչարարական մարմիններում:[85] Եվրոպական այլ տարածում գտած սկզբունքները վերաբերում են նվերների ընդունմանը, երդման արարողությանը, ծառայողական կամ գաղտնի համարվող տեղեկատվության հետ վարվեցողության կանոններին, եկամուտների հայտարարագրմանը, շահույթ հետապնդող կազմակերպություններում բաժնետոմսերի կառավարմանը և այլ հիմնախնդիրների: Մի փոքր տարբեր է Հանրային կյանքի յոթ սկզբունքների բրիտանական օրինակը, որը վերաբերում է բոլոր հանրային պաշտոն զբաղեցնողներին և ներառում է բավականին ընդհանուր սկզբունքների շրջանակ, օրինակ, անձնազոհությունը ծառայության ընթացքում, ամբողջականությունը և օբյեկտիվությունը: Սլովենիայում քաղաքացիական ծառայողների էթիկական վարքի կարգավորման ակտ է գործում, որի առանձին հոդվածները վերաբերում են էթիկական կարևորագույն սկզբունքների պահպանմանը՝ քաղաքացիական ծառայության հավասար հասանելիության սկզբունք (հոդված 7), օրինականության սկզբունք (հոդված 8), մասնագիտական բարձր պատրաստվածության սկզբունք (հոդված 9), օրինակելի վարքի սկզբունք (հոդված 10), նվերների ընդունման սահմանափակումների և պարտականությունների սկզբունք (հոդված 11) և ծառայողական տեղեկատվության պահպանման սկզբունք (հոդված 12):[86] Մյուս անդամ-պետություններում քաղծառայողների հատուկ պարտականությունները ներառված են այդ երկրների Սահմանադրություններում կամ կարող են ուղղակիորեն բխեցվել դրանցից: Իսպանիայի Սահմանադրության 103-րդ հոդվածը պահանջում է քաղաքացիական ծառայողների կողմից անկողմնակալության սկզբունքի պահպանում իրենց գործառույթների իրականացման ընթացքում,[87] Իտալիայի Սահմանադրության 98-րդ

[85] http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm (15.01.2015)
[86] http://www.akos-rs.si/files/APEK_eng/Legislation/civil-servants-act.pdf (10.03.2015)
[87]http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf (10.03.2015)

հոդվածով քաղծառայողները կոչված են ծառայելու միայն իրենց ազգին,[88] Պորտուգալիայի Սահմանադրության 269-րդ հոդվածում նշվում է, որ քաղծառայողները պարտավորվում են ապահովել հանրային շահի իրականացումը:[89] Գերմանիայում չեզոքության պարտավորությունը հիմնարար սկզբունքներից մեկն է, որի վրա հիմնված է քաղաքացիական ծառայությունը, և որն ամրագրված է գերմանական Սահմանադրության 33-րդ հոդվածի 4-րդ կետով:[90] Չեզոքության սկզբունքը անուղղակիորեն արտացոլված է նաև Հունաստանի Սահմանադրության 103-րդ հոդվածի առաջին կետով, որի համաձայն՝ քաղծառայողները պարտավորվում են իրականացնել պետության կամքը և ծառայել ժողովրդին:[91] Լյուքսեմբուրգում քաղծառայողների չեզոքության պարտավորությունը անուղղակիորեն կարող է բխեցվել երդումից, որը նրանք պարտավոր են տալ՝ ըստ Սահմանադրության 110-րդ հոդվածի:[92] Ծառայողական պարտականությունները չեզոք իրականացնելու ընդհանուր պահանջը իր արտահայտությունն է գտել հանրային պաշտոնյայի ծառայողական պարտականությունների կատարման առանձին պահանջներում: Հանրային ծառայողի չեզոքությունը պաշտպանում է վերջինիս մի կողմից ֆինանսական ազդեցություններից և մյուս կողմից՝ քաղաքական ազդեցություններից: Վերջինիս վերաբերող միջոցառումները ներառում են կոռուպցիոն ռիսկերի սահմանում: Ավելի շատ կանոններ և կարգավորումներ են ընդունվում շահերի բախման, հետծառայողական գործունեության կարգավորման, համատեղությամբ աշխատանքների ոլորտներում: Ընդհանուր առմամբ, էթիկայի առումով հանրային պաշտոնյաների և քաղծառայողների գործունեությունը ավելի խստորեն է կարգավորվում, քան մասնավոր հատվածի աշխատակիցներինը: Շատ անդամ-երկրներում շեշտադրումը կատարվում է հանրային ծառայողների չեզոքության վրա ոչ միայն ֆինանսական ազդեցություններից, այլ նաև՝ քաղաքական: Բացի այդ, գրեթե բոլոր անդամ-պետություններում քաղծառայողներին լոյալության պահանջ է ներկայացվում իրենց գործատու կազմակերպության, պետական մարմնի նկատմամբ, սակայն այս սկզբունքի կարևորության աստիճանը տարբերվում է առանձին երկրներում: Սա հատկապես ճշմարիտ է Սահմանադրության նկատմամբ

[88] https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (10.03.2015)
[89] http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf (10.03.2015)
[90] https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf (10.03.2015)
[91] http://www.hri.org/docs/syntagma/artcl120.html#A103 (10.03.2015)
[92] https://www.constituteproject.org/constitution/Luxembourg_2009.pdf (10.03.2015)

լոյալության պահպանման սկզբունքի պարագայում, որը հատկապես կարևոր է Գերմանիայում, քան որևէ այլ երկրում: Իսկ ահա՛, պաշտոնական հրամաններին ենթարկվելը պարտադիր է համարվում հանրային ծառայողների համար գրեթե բոլոր անդամ-երկրներում: Որոշ երկրներում պաշտոնական հրամաններին ենթակայության սկզբունքը հատկապես կարևոր է դառնում, երբ հանրային ծառայողի կողմից ծառայողական դիրքի չարաշահման վտանգը մեծ է, իսկ ծառայողական պարտականությունների հետ կապված այլ լրացուցիչ պահանջները տարբերվում են՝ ըստ երկրե-երկիր: Գերմանիայի Քաղծառայության մասին օրենքի 26-րդ պարբերությունը վերաբերում է քաղծառայողների հատուկ իրավունքներին և պարտականություններին: Այստեղ մանրամասնվում է, թե ով պետք է տեղեկատվություն տրամադրի լրատվամիջոցներին, ինչպիսին է քաղծառայողների նվերների ընդունման կարգը, հագուկապի պահանջները, բնակության վայրը (աշխատավայրից շատ հեռու չպետք է լինի), երդման կարգը և այլն: Այս պարտականություններից և պարտավորություններից շատերը գոյություն չունեն այլ անդամ-պետություններում:

2.2 ԵՄ անդամ-երկրների հանրային ծառայության համակարգերում էթիկական քաղաքականությունների իրականացումը և դրանց արդյունավետության չափումը

Եվրոպական մայրցամաքում հանրային ծառայության բարոյական հիմքերը փաստացիորեն դրվել են Նապոլեոնյան ժամանակներից սկսած՝ օրենքի գերակայության սկզբունքի շեշտադրմամբ: Ժամանակի ընթացքում հանրային ծառայողների իրավական կարգավիճակը և պետության կողմից պաշտպանվածությունը ամրագրվել և դարձել է հանրային ծառայության ոլորտը զբաղվածության մյուս տեսակներից տարբերող հիմնական բնութագրիչ: 20-րդ դարի սկզբից գրեթե բոլոր եվրոպական երկրները ձևավորեցին իրենց հանրային կազմակերպությունները՝ իբրև բյուրոկրատական կառույցներ, և ներդրվեցին հանրային ծառայողներից պահանջվող վարքի որոշակի մոդելներ՝ պայմանավորված հանրային ծառայության

կազմակերպական առանձնահատկություններով: Ավանդաբար, պետական մարմինների հիերարխիկ և ֆորմալացված կազմակերպական կառուցվածքը, հստակ սահմանված կարիերային առաջնթացի եղանակները, անժամկետ պաշտոնավարումը, ավագության սկզբունքը, առավելություններով թոշակային համակարգը համարվում էին քաղաքական հնարավոր ազդեցության, կոռուպցիայի, ծառայողական պարտականությունների ոչ պատշաճ իրականացման, մասնավոր շահերի ռեալիզացման հավանականության և կառավարության անկայունության կանխման հիմնական գործիքներ:[93] Կազմակերպական հատուկ կառուցվածքների առկայությունը եվրոպական երկրների հանրային ծառայության համակարգերում կոչված էր ապահովելու հանրային ծառայողների որոշակի էթիկական կարգավիճակը, ովքեր պետք է գործեին անկողմնակալ, չեզոք, հանրային շահից ելնելով և ցուցաբերեին փորձառության անհրաժեշտ աստիճան: Մի շարք երկրներում հանրային ծառայողների համար գործում էին հատուկ կաղրային համալրման գործընթացներ, էթիկական պարտականություններ և սոցիալական ապահովության համակարգեր: Հետևաբար, եվրոպական երկրներից շատերում հանրային ծառայության հիմնական գործառույթը ոչ թե հանրությանը ծառայելն էր, այլ վերահսկելը: Այս հանգամանքը բացատրվում է գլխավորապես նրանով, որ քաղաքացիական ծառայությունը այդ երկրներում ավանդաբար ներառում էր հարկային, դատական, ոստիկանական և ռազմական ծառայությունները: Թ. Հոբբսի «Լևիաթան»-ի գաղափարները տիրապետող էին եվրոպական քաղաքական մտքում այն իմաստով, որ այդ երկրների կառավարությունները, ընդհուպ մինչև 1970-ական թթ.-ները, մտահոգ էին պետական ծրագրերի իրականացմամբ, այլ ոչ թե՝ իրենց գործողությունների արդյունքների գնահատմամբ:[94] Ավելի՛ն, քաղաքացիներն օժտված չէին կառավարությունների գործունեությունը վերահսկելու մեխանիզմների կիրարկման իրական հնարավորություններով:

[93] Grigoriou P. Bureaucracy: Administrative Structure and Set of Regulations in Place to Control Organizational or Governmental Activities, University of the Aegean Euromediterranean University (EMUNI), pp. 1-2. http://www.balcannet.eu/materiale/research2.pdf (26.03.2014)
[94] PD Dr. Hans Günter Brauch, The Three Worldviews of Hobbes, Grotius and Kant, Foundations of modern thinking on peace and security: Contextual Chantge and Reconceptualisation of Security, p. 3. http://www.afes-press.de/pdf/Hague/Brauch_Worldviews.pdf (26.03.2014)

Ինչևէ, հարկ է նշել, որ բյուրոկրատիայի և քաղաքացիական ծառայության գաղափարները հանդես են գալիս՝ իբրև հանրապետության հասկացություններ, ի հեճուկս միջին դարերի միապետության ավանդական իշխանական կառուցվածքի: [95] Բյուրոկրատիան, որպես այդպիսին, Վեբերի կողմից բնութագրվել է իբրև իշխանության անկողմնակալ գործիք՝ հիմնված ռացիոնալության սկզբունքի վրա, նպատակ ունենալով ապահովել պետության կայունությունը և սահմանափակել քաղաքական ազդեցությունը: Բյուրոկրատիան համարվում էր ոչ միայն ռացիոնալ իշխանության նոր տեսակ, այլ նաև՝ ավելի արդյունավետ և էթիկական, քան ցանկացած այլ կազմակերպական կառուցվածք: 2005թ.-ին Եվրոպական Միությանը միացած շատ երկրներ ընտրեցին հանրային ծառայության ոլորտում կարիերայի զարգացման դասական համակարգը: Այսպիսի ընտրությունը պայմանավորված էր քաղաքական ազդեցության և հովանավորչության դեմ պայքարելու անհրաժեշտությամբ, որը շարունակում էր կենսունակ մնալ: Հետևաբար, հանրային ծառայողներն ունեին ավելի խիստ պարտականություններ և պատասխանատվություններ, քան մասնավոր հատվածի աշխատակիցները: Չնայած անդամ-երկրների միջև առկա տարբերություններին՝ հին անդամ-երկրները ևս համաձայնում են, որ հանրային ծառայության ավանդական սկզբունքները (անկողմնակալություն, օրինականություն, հատուկ էթիկական կանոններ և չափանիշներ) անհրաժեշտ են հանրային ծառայողների համար: Օրինակ, Շվեդիայի հանրային ծառայողների համար պարտադիր է այդ սկզբունքների իմացությունը և կարևորության գիտակցումը ինչպես իրենց գործատու կազմակերպությունում, այնպես էլ քաղաքացիների և գործընկերների հետ շփումների ժամանակ: Պետական պաշտոնյաներից նաև ակնկալվում է պատրաստվածություն այնպիսի իրավիճակներում, երբ այդ սկզբունքները կարող են հակասության մեջ մտնել. վերջիններս պետք է տիրապետեն համապատասխան հմտությունների էթիկական դատողության գործընթացում ներգրավվելու և անհրաժեշտ գործողություններ ձեռնարկելու համար: Այդ սկզբունքներն են.[96]

[96] Public service principles for the EU civil service: European Ombudsman, 2012, pp. 5-6. file:///C:/Users/Vardan/Downloads/Public_service_principles_EN.pdf (26.03.2014)

1. Դեմոկրատիա- Շվեդիայում հանրային իշխանության բոլոր տեսակները բխում են ժողովրդից, համընդհանուր ընտրական իրավունքից, ներկայացուցչական դեմոկրատիայից և խորհրդարանական համակարգից,
2. Օրինականություն- հանրային իշխանությունը պետք է իրականացվի օրենքի գերակայությամբ,
3. Օբյեկտիվություն, անկողմնակալություն և հավասար վերաբերմունք- բոլորը հավասար են օրենքի առջև, կառավարությունը և դատական համակարգը բոլորի նկատմամբ պետք է ցուցաբերեն հավասար վերաբերմունք,
4. Կարծիքների ձևավորման և արտահայտվելու ազատություն- շվեդական դեմոկրատիան հիմնված է կարծիքների ազատ արտահայտման սկզբունքի վրա,
5. Հարգանք- հանրային իշխանությունը պետք է իրականացվի յուրաքանչյուր անձի ազատության և հավասարության նկատմամբ հարգանքի հիման վրա,
6. Ծառայությունների արդյունավետություն- հանրային ոլորտի գործողությունները պետք է իրականացվեն այնքան խնայողաբար և այնքան որակյալ, որքան հնարավոր է առկա ռեսուրսների պայմաններում:

Բոլոր այս սկզբունքները և՛ ավանդական են, և՛ ժամանակակից: Բոլոր անդամ-երկրներում հանրային ծառայության երկու հիմնարար, երբեմն նաև մրցակցող սկզբունքներն են օրենքի գերակայությունը և հանրային շահին ծառայելը: Եվրոպական մյուս լայն տարածում ստացած սկզբունքները վերաբերում են նվերների ընդունմանը, երդման արարողությանը, ծառայողական գաղտնիք պարունակող տեղեկատվության հետ աշխատանքին, եկամուտների հայտարարագրմանը և այլն: Տարածված սկզբունք է նաև հանրային ծառայողի կողմից լոյալության պահպանումը իր գործատու պետական մարմնի նկատմամբ: Սակայն այս սկզբունքի կարևորությունը տարբեր է ըստ երկրե-երկիր: Կարող ենք եզրակացնել, որ եվրոպական երկրներում պետական կառույցների գործունեության մի շարք ավանդական համարվող սկզբունքներ մինչ օրս էլ կենսունակ են: Փաստացիորեն, բազմաթիվ ավանդական սկզբունքներ երբեք չեն փոխվել: Դրանց նպատակը եղել և մնում է անկողմնակալ հանրային ծառայության ապահովումը, որը հիմնված է օրենքի գերակայության վրա:[97] Սակայն դրա հետ մեկտեղ փոխվել են

[97] OECD: European Principles for Public Administration, SIGMA Papers, No. 27, OECD Publishing, 1999, pp. 8-9.

սոցիալական և անհատական մի շարք արժեքներ: Այս գործընթացը լի է անորոշություններով. պարզ չէ, թե նոր արժեքները որքանով են նպաստում անկողմնակալ և ապաքաղաքականացված հանրային ծառայության իրականացմանը: Մյուս հարցը կայանում է նրանում, թե էթիկայի կառավարումը ինչպես է փոխազդում հանրային ծառայողների մոտիվացիոն համակարգի հետ:

ԵՄ անդամ-երկրներում այսօր լայն տարածում են ստացել հանրային ծառայողների մոտ հմտությունների զարգացման, ամբողջ կյանքի ընթացքում կրթվելու և արհեստավարժության բարձրացման միտումները: Եթե անցյալում հանրային ծառայողները պետք է ունենային համապատասխան կրթություն, և դա բավարար էր, ապա այսօր հանրային ծառայողներից պահանջվում է շարունակաբար զարգացնել իրենց հմտությունները և արհեստավարժությունը հանրային ծառայության տարբեր ոլորտներում: Սա դեռևս չի նշանակում, որ հանրային ծառայության առանցքային արժեքները՝ անկախությունը, արժանիքների համակարգը, փորձագիտությունը, արձագանքողականությունը, կորցնում են իրենց նշանակությունը. սա նշանակում է, որ հանրային ծառայության ոլորտում ավանդական արժեքների հետ միասին պետք է որոշակիացվեն և մատնանշվեն այն ընդհանուր էթիկական արժեքները, որոնք հանրային ծառայությունը կիսում է այլ ոլորտների հետ:

Պետական կառույցների էթիկական չափանիշներն ազդում են վերջիններիս արդյունավետության, որոշումների ընդունման գործընթացների, աշխատակիցների նվիրվածության և աշխատանքով բավարարվածության աստիճանի վրա: Պետական կառույցներում էթիկական պրակտիկաների տարածումը ոչ միայն ապահովում է պետական մարմինների ամբողջականությունը և բարձրացնում հանրային վստահությունը, այլ նաև դրական է ազդում այդ կառույցների արդյունավետության վրա: Այն պետական կառույցները, որոնք բնութագրվում են բարձր էթիկական չափանիշների առկայությամբ, ապահովում են բարձր և՛ արտաքին (շահառուների հետ), և՛ ներքին (աշխատակիցների միջև) արդյունավետություն: Եվրոպական երկրների քաղաքական համակարգերը և վարչական մշակույթները տարբերվում են՝ ըստ այնպիսի գործոնների, ինչպիսիք են խորհրդարանի իրավասությունների շրջանակը, բյուրոկրատիայի

---

http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kml60zwdr7h.pdf?expires=1444052253&id=id&accname=guest&checksum=7800E81EF309576FB0ED955C65A7029E (06.03.2015)

կուսակցական համալրման եղանակները, ԶԼՄ-ների ազատությունը, վարչակազմի մասշտաբները, կազմակերպական կառուցվածքները և մարդկային ռեսուրսների կառավարման համակարգերը: Չնայած քաղաքական և իրավական տարբերություններին, ընդունված է համարել, որ հանրային ծառայության էթիկան կարող է զարգանալ այն պայմաններում, որոնք նույնն են ամեն տեղ: Օրինակ, ազատ մեդիան, կուսակցական ֆինանսավորման հստակ և թափանցիկ կանոնները, վերահսկիչ գործառույթները պատշաճ իրականացնող խորհրդարանը դրական ազդեցություն ունեն հանրային ծառայության էթիկայի վրա ցանկացած վայրում: Գրեթե բոլոր առկա ուսումնասիրությունները ցույց են տալիս, որ հանրային հատվածի կուսակցական համալրումը նպաստում է հովանավորչության տարածմանը, մինչդեռ քաղաքական կուսակցությունների և բյուրոկրատիայի հստակ տարանջատումը ձևավորում է ամբողջականություն:[98] Ակնհայտ է նաև, որ պետական հատվածի հաշվետվողականությունը կարող է էականորեն բարելավվել, եթե խորհրդարանը լրջորեն է մոտենում իր վերահսկիչ գործառույթների և դերի իրականացմանը:

Բոլոր անդամ-երկրներում էթիկական քաղաքականությունների մասին որոշումների կայացման գործընթացը կարելի է սահմանել՝ իբրև քաղաքական գործընթաց, որի ընթացքում էթիկական քաղաքականությունները ծրագրվում են, ընդունվում, իրականացվում և գնահատվում իրենց առաջնահերթություններին և արդյունքներին համապատասխան: Էթիկական քաղաքականությունների ներդրումները ներառում են օրակարգի հաստատումը, համապատասխան քաղաքականության ձևակերպումը, օրենքների և կանոնների, սկզբունքների և վարքականոնների, մոդելների և գործիքների ընդունումը: Էթիկական քաղաքականության իրականացման փուլը ներառում է բոլոր կազմակերպական խնդիրները՝ ներառյալ դերերի, գործառույթների, կոորդինացիոն մեխանիզմների և կառուցվածքների բաշխումը: Էթիկական քաղաքականությունների վերջնական փուլը վերաբերում է այդ քաղաքականությունների իրականացմանը, հաշվետվողականությանը, վերահսկմանն ու գնահատմանը: Անդամ-երկրներում հանրային ծառայության էթիկայի ոլորտում շեշտադրումը հիմնականում կատարվել է

---

[98] Cardona F. Building a Civil Service System, SIGMA/OECD, financed by European Union, 2002, pp. 1-3. http://www.sigmaweb.org/publications/38736319.pdf (10.12.2014)

էթիկական քաղաքականությունների ներդրումների վրա (ներառյալ օրակարգի հաստատման և քաղաքականության ձևակերպման գործընթացը մինչև կանոնների ընդունումը): Սակայն էթիկայի առումով ավելի առաջադեմ երկրներում, օրինակ Նիդեռլանդներում, վերջին տարիներին ուշադրությունը կենտրոնացվել է ոչ թե նոր կանոնների, քաղաքականությունների, գործիքների և վերահսկողության իրականացման վրա, այլ՝ այսպես կոչված փափուկ գործիքների՝ հանրային ծառայողների արհեստավարժության և հմտությունների զարգացման, վերապատրաստման և էթիկական գիտակցության բարձրացման վրա:[99] Էթիկական քաղաքականությունների կարևորությունը հիմնավորվում է նրանով, որ վերջիններս ոչ միայն ապահովում են էթիկական մարտահրավերների սահմանման, լուծման և կանխման արդյունավետ գործիքներ, այլ նաև՝

. բարձրացնում են հանրային վստահությունը կառավարության նկատմամբ,

. հիմնավորում են կառավարության անդամների մեծամասնության գործունեության ամբողջականությունը,

. կանխում են շահերի բախման իրավիճակների առաջացումը, քանի որ պետական պաշտոնյաները գիտակցում են, որ իրենց գործունեությունը գտնվում է հանրային ուշադրության կենտրոնում,

. հնարավորություն են տալիս քաղաքացիներին ձևավորելու կարծիք հանրային ծառայողների գործունեության մասին՝ ելնելով վերջիններիս արտաքին ֆինանսական հետաքրքրություններից:

Հեղինակներից Դենիս Մարթինի խոսքերով, քաղաքական գործիչները շարունակում են ընդունել ավելի մեծ քանակությամբ էթիկական կանոններ, քանի որ դա ճիշտ է դեմոկրատական կառավարման առումով, քաղաքականապես դժվար է հանդես գալ՝ ընդդեմ էթիկական չափանիշների ներդրման, քաղաքական պայքարում էթիկական չափանիշների և կանոնների պահպանման տեսակարար կշիռը մեծ է, դրանց

[99] EUPAN Human Resource Working Group: Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States, 27 country profiles, 2008, pp. 39-40.
http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Administration_and_the_Civil_service_in_the_27_EU_Member_states.pdf (25.01.2015)

ընդունումը ծախսատար չէ, քանի որ իրականացման մեխանիզմները դեռևս թույլ են:[100] Էթիկական քաղաքականությունների ևս մեկ տարբերիչ գիծն այն է, որ վերջիններս հանդիսանում են գլխավորապես հանրային ծառայողների մասնակցությամբ սկանդալներից խուսափելու մեխանիզմ, այլ ոչ թե հիմնվում են էթիկական հիմնարար արժեքների տարածման և ամրապնդման գաղափարախոսության վրա: Այս հանգամանքը վկայում է նաև այն մասին, որ որոշ էթիկական հիմնախնդիրներ ստանում են ավելի մեծ ուշադրություն, քան մյուսները, օրինակ, կոռուպցիայի հիմնախնդիրը ավելի հաճախակի է քննարկվում հանրության և պետական կառույցների կողմից, քան հետծառայողական գործունեության կարգավորման առանձնահատկությունները: Անցկացված հետազոտություններից կարելի է փաստել, որ ԵՄ հին և նոր անդամ-երկրներում հատուկ էթիկական խնդիրների կարևորության աստիճանակարգում առկա են էական նմանություններ, այսպես օրինակ, թե՛ հին, և թե՛ նոր անդամ-երկրներում էթիկական հիմնախնդիրներից առավել մեծ ուշադրության են արժանանում առաջին հերթին քաղաքական կոռուպցիայի, քաղաքական գործիչների շրջանում շահերի բախման, էթիկական չափանիշների, ծառայողական պարտականությունների ոչ պատշաճ կատարման, վարչական կոռուպցիայի, հանրային ծառայության առանցքային արժեքների, կազմակերպական ռեսուրսների յուրացման, իսկ հետո միայն՝ քաղաքական գործիչների հետծառայողական գործունեության կարգավորման, սպառնալիքի կիրառման, քաղ.ծառայողների մոտ շահերի բախման, ընդհանուր ոչ էթիկական վարքի ցուցաբերման, խտրականության և քաղ.ծառայողների հետծառայողական գործունեության կարգավորման հիմնախնդիրները:[101] Հանրային ծառայության էթիկայի հիմնախնդիրները հիմնականում կապված են քաղաքական կոռուպցիայի և քաղաքական գործիչների մոտ շահերի բախման խնդիրների հետ: Վարչական կոռուպցիայի և քաղ. ծառայողների մոտ շահերի բախումը սովորաբար ստանում են ավելի քիչ հանրային ուշադրություն: Առկա է ևս մեկ ուշագրավ օրինաչափություն. էթիկական հիմնախնդիրները առավել հաճախ քննարկվում են Նոր

[100] Trost C., Gash A. Conflict of Interest and Public Life: Cross-National Perspectives, Cambridge University Press, 2008, pp. 35-56.
[101] Demmke C., Henôkl T. Managing Conflicts of Interests- Ethics Rules and Standards in the Member States and the European Institutions, EIPASCOPE No. 3, 200, pp. 35-36.
http://aei.pitt.edu/11065/1/20080313162334_CDE-THE_SCOPE2007-3_Internet-5.pdf (25.01.2015)

անդամ-երկրներում: Էթիկական քաղաքականությունների ներդրման փորձը ԵՄ անդամ-երկրներում վկայում է այն մասին, որ դրանց արդյունավետությունը կարող է էականորեն բարձրանալ, եթե այդպիսի քաղաքականությունները ենթարկվեն ծախքեր-շահույթներ վերլուծության, ինչպես քաղաքականությունների այլ տեսակները: Ծախքեր-շահույթներ վերլուծության իրականացումը թույլ կտա հասկանալու, թե որքանով են հաջողվել էթիկական քաղաքականությունների առանձին մեխանիզմները, օրինակ նվերների ընդունման կարգավորումները և հետծառայողական գործունեության սահմանափակումները: Էթիկական քաղաքականությունների հաջող ներդրման և իրականացման ճանապարհին հիմնական խոչընդոտներ են համարվում.[102]

1. առկա օրենքների, կարգավորումների և էթիկական վարքականոնների ոչ բավարար որակը,
2. մարդկային ռեսուրսների կառավարման քաղաքականությունների հակասությունները էթիկական պահանջների հետ (դժգոհություններ կապված անձնակազմի ընտրության և համալրման գործընթացների, քաղաքականացված վարչարարության, էթիկայի տեսանկյունից խոցելի գործառույթների ցանկի բացակայության հետ),
3. մարդկային ռեսուրսների կառավարման քաղաքականությունները ոչ միշտ են հիմնվում արժանիքների համակարգի վրա,
4. էթիկական խախտումների գնահատման մեխանիզմների և համապատասխան սանկցիաների սակավությունը,
5. էթիկական հանձնաժողովների կողմից էթիկական անկախ հետաքննությունների բացակայությունը,
6. կազմակերպական մշակույթի անհամատեղելիությունը էթիկական չափանիշների հետ,
7. էթիկական վերապատրաստման ծրագրերի սակավությունը կամ դրանց ոչ բավարար արդյունավետությունը,
8. վերահսկողական մեխանիզմների բացակայությունը,
9. էթիկական քաղաքականությունների ինտեգրման ցածր աստիճանը այլ քաղաքականությունների հետ (անձնակազմի համալրման գործընթաց, պարգևատրման և կարիերային առաջընթացի համակարգեր),

---

[102] Menzel D. Ethics Management Internationally. In Conference Proceedings. Leadership, Ethics and Integrity in Public Life, Griffith University, 2007, pp. 253-254. https://www.griffith.edu.au/__data/assets/pdf_file/0017/23462/wef-conference-proceedings-part-2.pdf (28.01.2015)

10. էթիկական վարքականոնների բացակայությունը կամ գործունակության ցածր աստիճանը,
11. էթիկական առաջնորդության պակասը,
12. էթիկական քաղաքականությունների նկատմամբ լուրջ վերաբերմունքի բացակայությունը, էթիկական կանոնների իմացության ոչ բավարար մակարդակը:

Վերոնշյալ հիմնախնդիրները ամփոփելով՝ կարող ենք ասել, որ էթիկական քաղաքականությունները արդյունավետ լինելու համար պետք է բավարարեն հետևյալ պայմաններին. պետք է առկա լինի էթիկայի ղեկավարման տեսլական, էթիկայի գծով հստակ պատասխանատվություններով օժտված կենտրոնական դերակատար, թիրախային հիմնախնդիրներ և գործունեության առաջնահերթություններ, էթիկական քաղաքականությունների համաձայնեցվածություն թիրախային հիմնախնդիրների հետ, գործիքների ընտրության ներքին տրամաբանություն, էթիկական քաղաքականությունների կատարելագործում, շարունակականություն և դրանց գնահատում: Էթիկական քաղաքականությունները պետական մարմիններում հանդես են գալիս՝ որպես քաղաքականության հորիզոնական տեսակ, որի հաջողությունը կախված է էթիկական քաղաքականության՝ այլ քաղաքականությունների հետ ինտեգրման աստիճանից, կազմակերպական արժեքներից, էթիկական ուղղորդումից, ակտիվ հաղորդակցության կազմակերպումից, անձնակազմի էթիկական արհեստավարժության բարձրացումից և էթիկական խախտումների կանխարգելումից: Այսպիսով, էթիկական ղեկավարման առաջնահերթ խնդիրն է ոչ միայն սանկցիաներ կիրառել էթիկական խախտումների դեպքում, այլ նաև՝ կանխել դրանց առաջացումը, խրախուսել էթիկական ճիշտ վարքագիծը ուղղորդման, վերապատրաստման և էթիկական վարքականոնների ներդրման միջոցով:

Եվրոպական հանրային տարածքում էթիկական ուսումնասիրությունները նախաձեռնվել են ոչ վաղ անցյալում՝ գլխավորապես ՏՀԶԿ-ի կողմից հանրային վստահության և էթիկական ենթակառուցվածքների ուսումնասիրման միջոցով: ՏՀԶԿ-ի հիմնական մոտեցումը կարելի է ներկայացնել հետևյալ կերպ.[103] արդյունավետ էթիկական ենթակառուցվածքը պետք է միաժամանակ ունակ լինի վերահսկելու

[103] OECD: Trust in Government, Ethics Measures in OECD Countries, OECD 2000, p. 23. http://www.oecd.org/gov/ethics/48994450.pdf (02.02.2015)

(որակյալ իրավական դաշտի, արդյունավետ վերահսկիչ և հաշվետվողականության ինստիտուտների առկայությամբ), ուղղորդելու (մասնագիտական սոցիալականացման և էթիկական վարքականոնների միջոցով) և կառավարելու (հանրային ծառայության արդար պայմաններով և ընդհանուր կոորդինացիոն մարմնով): ՏՀԶԿ-ի՝ որպես վարչական էթիկայի և հանրային ծառայության ամբողջականության հիմնախնդիրներով զբաղվող ամենաակտիվ կազմակերպություններից մեկի կողմից պարբերաբար շեշտադրվում է էթիկական առաջնորդության որոշիչ դերը: Էթիկական ուղղորդման հիմնական գործիքներ են համարվում էթիկական վերապատրաստումը, երդման արարողությունը, անձնակազմի համար հատուկ տեղեկատվության և էթիկական խորհրդատվության տրամադրումը, էթիկական հիմնախնդիրների և չափանիշների լուսաբանումը հաղորդակցման ժամանակ, ղեկավարության կողմից դերի մոդելավորումը: Էթիկական վերահսկողության հիմնական գործիքներն են էթիկական խախտումների մասին հայտնողների պաշտպանության համակարգը, բողոք-դիմումների քաղաքականությունը, հետաքննությունների կազմակերպումը, թեսթավորումը, կազմակերպական մշակույթի և էթիկական խախտումների մասին հետազոտությունների իրականացումը: Էթիկական ղեկավարման հիմնական մեխանիզմներն են ֆորմալ սանկցիաները, հետաքննությունների անցկացման արդար և պատշաճ գործընթացների ապահովումը, ակտիվ հաղորդակցության կազմակերպումը:

Անդամ-երկրներում էթիկական քաղաքականությունների ներդրումը հիմնվում է երկու տեսակ մոտեցումների վրա՝ կատարողականի և ամբողջականության:[104] Չնայած այս երկու մոտեցումների գործիքաշարքը և մեթոդները տարբեր են, սակայն դրանց նպատակը մեկն է՝ ապահովել բարձր էթիկական մշակույթի ձևավորումը պետական կառույցներում: Հարկ է նշել, որ երկրների կողմից չեն կիրառվում այս մոտեցումների մաքուր տեսակները. հաճախ էթիկական քաղաքականությունները հիմնվում են երկու մոտեցումների վրա միաժամանակ՝ նախապատվությունը տալով դրանցից մեկին: Մոտեցումներից յուրաքանչյուրն ունի իր դժվարությունները, օրինակ, կատարողականի վրա հիմնված էթիկական քաղաքականությունն ուղղված է մանրամասն էթիկական վարքականոնների և իրավական կարգավորումների ստեղծմանը: Այս մոտեցումը

[104] Curry D. Trends for the Future of Public Sector Reform: A Critical Review of Future-Looking Research in Public Administration, 2014, pp. 17-18, p. 22.
http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2014/04/TrendsForTheFutureOfPublicSectorReform.pdf (05.03.2015)

տիրապետող է Գերմանիայում, սակայն այս մոտեցման թերությունն այն է, որ մարդիկ շատ հաճախ հակված են կարծելու, որ եթե որևէ գործողություն արգելված չէ օրենքով, ապա այն թույլատրելի է: Թերություն է նաև այն, որ կատարողականի վրա հիմնված քաղաքականությունները կարողանում են կանխել ամենալուրջ չարաշահումներն ու իրավախախտումները, սակայն չեն կարողանում ապահովել առաջընթաց՝ հանրային ծառայողների մոտ ձևավորել խորը արմատներ ունեցող դրական էթիկական վերաբերմունք և վարքագիծ: Ուշագրավ է, որ ամբողջականության մոտեցման ուժեղ կողմերում են թաքնված նաև վերջինիս թույլ կողմերը. այն, կենտրոնանալով էթիկական արհեստավարժության, արժեքների և արժանիքների զարգացման վրա, բավարար ուշադրություն չի հատկացնում կանխարգելիչ և ֆորմալ մեխանիզմների կարևորությանը: Հաճախ ամբողջականության մոտեցումը չափազանց մեծ տեղ է հատկացնում արժանիքների ձևավորմանը՝ անտեսելով այն դերը, որն ունեն տնտեսական գործոնները անձի վարքի վրա: Կարելի է եզրակացնել, որ էթիկական քաղաքականությունների հաջողության համար անհրաժեշտ է կիրառել այս երկու մոտեցումները փոխլրացման սկզբունքի համաձայն՝ նկատի ունենալով այն դերը, որ ունեն լավ աշխատանքային պայմանները, արդար աշխատավարձերը, բաց և մոտիվացնող աշխատանքային միջավայրը, լավ գործառնող և ակտիվ հաղորդակցումը կառավարման բոլոր մակարդակներում, ինչպես նաև քաղաքական-վարչական ղեկավարների կողմից համապատասխան դերերի մոդելավորումը:

Վերջին տարիներին լայն տարածում են ստանում մի շարք եվրոպական երկրներում էթիկական քաղաքականությունների արդյունավետության ներքին գնահատման մեխանիզմները: Էթիկական քաղաքականությունների ինքնագնահատման նպատակն է պարզել. արդյո՞ք անհրաժեշտ է իրականացնել փոփոխություններ կազմակերպական մշակույթում, էթիկական վարքականոններում կամ էթիկական քաղաքականությունների իրականացման գործընթացներում: Ինքնագնահատման ժամանակ կազմակերպության աշխատակիցները տրամադրում են անանուն տեղեկատվություն իրենց աշխատավայրում տիրող էթիկական մթնոլորտի մասին: Էթիկական ինքնագնահատման այսպիսի մեխանիզմները ստացել են էթիկական աուդիտ անվանումը: Էթիկական աուդիտի կազմակերպման կարևորությունը ակներև է դառնում նաև էթիկական քաղաքականությունների սահմանված նպատակների և առկա

գործընթացների միջև հակասությունների հաղթահարման առումով, քանի որ դրանք թույլ են տալիս վերհանել պոտենցիալ էթիկական ռիսկեր պարունակող գործունեության ոլորտներն ու հիմնախնդիրները: Էթիկական քաղաքականությունների իրականացման գլխավոր ուղղություններից մեկը այսօր համարվում է նաև հանրային-մասնավոր հատվածների փոխգործողությունների առավել մեծ թափանցիկության ապահովումը և իրավական կարգավորումը:[105] Էթիկապես խոցելի գործունեության ոլորտներ են համարվում հանրային-մասնավոր հատված համագործակցությունը, հանրային ծառայողների հետծառայողական գործունեությունը մասնավոր հատվածում, ինչպես նաև պաշտոնավարման ընթացքում պաշտոնյաների ֆինանսական հետաքրքրությունները մասնավոր ընկերություններում: Հանրային-մասնավոր հատված հաճախակի փոխգործողությունների ոլորտը էթիկապես խոցելի համարելով՝ ՏՀԶԿ անդամ-պետությունները հիմնականում կիրառում են հետևյալ կանխարգելիչ մեխանիզմները. հանրային ծառայողների իրազեկության բարձրացում, գործունեության թափանցիկության ապահովում, խորհրդատվության տրամադրում, շահերի հայտարարագրում: Սակայն հայտարարագրման պահանջները տարբերվում են երկրե-երկիր: Խնդիրը կայանում է հետևյալում. սահմանել այն շահերի և հետքրքրությունների շրջանակը, որը կարող է առաջ բերել էթիկական հիմնախնդիր: Այսպիսի մեխանիզմների համալիր կիրառմամբ էլ տեղի է ունենում էթիկական քաղաքականությունների ինստիտուցիոնալիզացիան, երբ էթիկան դառնում է ադմինիստրատիվ ամենօրյա պրակտիկաների անհրաժեշտ բաղադրիչը: ԵՄ անդամ-պետությունները էթիկական քաղաքականությունների ինստիտուցիոնալիզացիայի նպատակով ստեղծել են մի շարք նոր օրենքներ և կանոններ, որոնք էլ իրենց հերթին դարձել են նոր կազմակերպական կառուցվածքների և բյուրոկրատական անձնակազմի ձևավորման հիմք:

ՏՀԶԿ բնորոշմամբ ամենամեծ ռիսկայնությունը շահերի բախման տեսանկյունից ներկայացնում են մասնավոր հատվածում պետական պաշտոնյաների կողմից իրականացվող այլ վճարովի աշխատանքները: ԵՄ անդամ-պետությունների կողմից շահերի հայտարարագրման մեխանիզմները ճանաչվել են՝ իբրև կառավարության

[105] United Nations Economic Commission for Europe: Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships, New York and Geneva, 2008, pp. 29-36.
http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/ppp.pdf (15.04.2015)

հաշվետվողականության և թափանցիկության ապահովման առաջնային գործիքներ: ԵՄ անդամ-պետություններում շահերի հայտարարագրումը պարտադիր է ընտրովի պաշտոնյաների գրեթե 93%-ի համար, բարձրաստիճան քաղծառայողների 78%-ի համար և այլ նշանակովի պաշտոնյաների 52%-ի համար: Օրինակ, Ֆրանսիայում և Գերմանիայում միայն կառավարության և խորհրդարանի անդամներն են պարտավոր ներկայացնել տարեկան ֆինանսական հայտարարագրեր: Սակայն անդամ-պետությունները տարբերվում են ֆինանսական հայտարարագրերի ներկայացման ժամկետներով և պահանջվող տեղեկատվության մանրամասների առումով:[106] Հիմնականում պետական պաշտոնյաներից պահանջվում է ներկայացնել ֆինանսների հայտարարագիր տարեկան մեկ անգամ, կամ ընտրովի պաշտոնների դեպքում պաշտոնը ստանձնելուց հետո երեսուն օրվա ընթացքում, իսկ պաշտոնավարման ողջ ընթացքում պաշտոնյան պարտավորվում է տեղյակ պահել ստացված բոլոր տեսակի հոնորարների և նվերների մասին:

Էթիկական քաղաքականությունների ներդրման վերահսկողության իրականացման վերաբերյալ արևմտյան երկրներում առկա են երկու տիպի մոտեցումներ՝ վերահսկողության արտաքին և ներքին տեսակներ համապատասխան կազմակերպական կառուցվածքներով: Օրինակ, Միացյալ Նահանգները, Կանադան, Ավստրալիան և ավելի քիչ չափով Միացյալ Թագավորությունը հակված են առաջնությունը տալու վերահսկողության արտաքին ձևերին, երբ պետական պաշտոնյաների գործունեության և վարքի համապատասխանությունը հաստատված էթիկական սկզբունքներին և նորմերին սահմանվում և գնահատվում է արտաքին փորձագիտական մարմնի կողմից, որն ունի սեփական բյուջե՝ հիմնականում խորհրդարանի կողմից վերահսկվող: Իսկ ահա՛, ԵՄ ինստիտուտներում և ԵՄ երկրներում առավել նախընտրելի է համարվում ներքին վերահսկողությունը, երբ պետական պաշտոնյաների վարքը գնահատվում է իրենց գործընկերների կողմից: Վերջիններս իրականացնում են գլխավորապես խորհրդատվական և իրազեկվածությունը բարձրացնելու գործառույթներ: Ձևավորված էթիկական հանձնաժողովները մեծ մասամբ իրականացնում են խորհրդատվական գործառույթներ

[106] OECD: Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia, Asset Declarations for Public Officials, A TOOL TO PREVENT CORRUPTION, 2011, pp. 51-52. http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/47489446.pdf (22.03.2015)

և հաճախ չեն ունենում ինքնուրույն ծառայողական քննություն անցկացնելու իրավունք և խախտումների դեպքում սանկցիաներ կիրառելու իրավասություններ: Ընդ որում, այս հանձնաժողովները շատ տարբեր են իրենց լիազորությունների շրջանակով, բյուջեի չափերով և այլ պարամետրերով: Օրինակ, ԱՄՆ-ում թե՛ դատական համակարգը, թե՛ կոնգրեսը ունեն իրենց առանձին էթիկական հանձնաժողովները, ավելի՛ն, 36 նահանգներ ունեն իրենց էթիկական հանձնաժողովները, որոնք չափազանց տարբեր են իրենց չափերով և կարողություններով: (Միչիգանի էթիկական հանձնաժողովի բյուջեն կազմում է 5,000 ԱՄՆ դոլլար, իսկ Կալիֆորնիայինը՝ 7 միլիոն): Եվրոպական երկրները, իրենց հերթին, նախընտրում են ներքին էթիկական հանձնաժողովները՝ համարելով, որ վերահսկողության և կոորդինացիայի այս ձևի կազմակերպումը ավելի դյուրին է, ավելի քիչ ծախսատար և ավելի քիչ կոնֆլիկտային:[107] Բացի այդ, զգայուն էթիկական հիմնախնդիրների շուրջ կազմակերպության աշխատակիցները շատ հաճախ կարող են կաշկանդվել քննարկելու դրսի փորձագետների հետ կամ խնդրելու նրանց խորհրդատվությունը:

ԵՄ անդամ-պետությունները պայմանականորեն կարելի է բաժանել երկու ենթախմբերի. առաջինի մեջ այն երկրներն են, որոնք առանձին հանձնաժողովների, նախարարությունների կամ այլ կազմակերպական միավորների ձևով ունեն էթիկական քաղաքականությունների պատասխանատուներ (օրինակ, Նիդեռլանդներ, Լատվիա, Շվեդիա, Բելգիա), իսկ երկրորդ խումբ երկրները (օրինակ, Դանիա, Չեխիա, Գերմանիա, Իտալիա, Ֆինլանդիա) դեռևս չեն ներդրել նման մասնագիտացված կառույցներ: Չնայած այն հանգամանքին, որ եվրոպական երկրները ցուցաբերում են բավականին մեծ ակտիվություն էթիկական քաղաքականությունների ինստիտուցիոնալիզացիայի առումով, սակայն այդ ակտիվությունը գլխավորապես վերաբերում է շահերի բախման կարգավորումներին և հակակոռուպցիոն քաղաքականություններին: Հանրային ծառայության էթիկայի մյուս կողմերը դեռևս համապատասխան ուշադրության չեն արժանացել:

Տարիներ շարունակ հանրային կառավարման ոլորտում էթիկայի պատշաճ մակարդակի ապահովման երաշխիքներ են հանդիսացել հանրային ծառայողների

---

[107] Pevkur A. Compatibility of Public Administration Systems and Ethics Management, ISSN 1648-2603, VIEŠOJI POLITIKA IR ADMINISTRAVIMAS, 2007, Nr. 19, pp. 18-20. file:///C:/Users/Vardan/Downloads/2_A.Pevkur.pdf (23.03.2015)

կարիերային առաջընթացը, սոցիալական ապահովվածությունը և ավագության սկզբունքը, սակայն արդեն 1996թթ.-ներից առաջ են եկել մի շարք միտումներ, որոնք հանրային կառավարման այս ավանդական սկզբունքների համար որոշակի մարտահրավերներ են պարունակում: Դրանք ամփոփ կերպով կարող ենք ներկայացնել հետևյալ կերպ. 1. բազմաթիվ երկրներում բյուրոկրատական ապարատի կրճատումները՝ որպես սահմանափակ ռեսուրսների խնայողության եղանակ, 2. առավել որակյալ հանրային ծառայությունների ապահովման քաղաքացիական աճող պահանջները, 3. բարձր մենեջերական ինքնավարությամբ օժտված առանձին պետական ընկերությունների ձևավորումը, 4. անհատ հանրային ծառայողներին տրվող հայեցողության աստիճանի մեծացումը, 5. հանրային-մասնավոր հատվածների միջև ավելի սերտ համագործակցության նախադրյալները, 6. կառավարության գործողությունների նկատմամբ ավելի բարձր թափանցիկության պահանջները, 7. հասարակական հարաբերությունների և գերիշխող սոցիալական նորմերի աճող բազմազանությունը:

ԵՄ անդամ-պետություններից շատերը ապակենտրոնացրել են իրենց հանրային ծառայություններում մարդկային ռեսուրսների կառավարման պատասխանատվությունները, թուլացրել են հիերարխիկ կառուցվածքները և ներդրել են բիզնես գործիքներ պետական կառավարման գործընթացներում:[108] Հանրային կազմակերպությունների մասնավորեցումը, շուկայական մեխանիզմների ներդրումը, մասնավոր հատվածին բնորոշ վարձատրության համակարգերը և պետական ընկերությունների կողմից շատ հաճախ իրականացվող առևտրային գործարքները պատճառ են հանդիսացել կոռուպցիոն ռիսկերի բարձրացման համար: Նոր հանրային կառավարման բարեփոխումները՝ մասնավորապես անձնակազմի համալրման գործընթացների, վարձատրության և կարիերային առաջընթացի համակարգերի բարեփոխումները, անդամ-երկրների կողմից դիտվում են՝ որպես էթիկայի և ամբողջականության տեսանկյունից ամենախոցելի ոլորտները: Այսպիսով, կարող ենք եզրակացնել, որ չնայած շուկայանման մեխանիզմների ներդրումը պետական հատված

[108] Coordination for Cohesion in the Public Sector of the Future: Public Administration Reform in Europe – Views and Experiences from Senior Executives in 10 Countries, WP3 Cross-national Report as Part of the COCOPS Research Project, 2013, pp. 11-29.
http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/09/WP3-Comparative-Report.pdf (30.03.2015)

ի սկզբանե նպատակ է հետապնդել բարձրացնելու համակարգային արդյունավետությունը, որը հաջողվել է որոշ իմաստով, սակայն մյուս կողմից նաև բացասաբար է ազդել պետական կառավարման ամբողջականության և էթիկայի պատշաճ մակարդակի ապահովման վրա: Հանրային ծառայության կազմակերպման ավանդական և ժամանակակից՝ շուկայանման ձևերի հակասությունը կայանում է նրանում, որ եթե արդի բարեփոխումներն ուղղված են եղել իրավասությունների ապակենտրոնացմանը և հիերարխիկ կառուցվածքների քանակի կրճատմանը, սա բերել է հանրային ծառայողների կողմից ընդլայնված հայեցողական լիազորությունների շրջանակներում հնարավոր չարաշահումների իրականացմանը: Արդյունքում, որպեսզի այսպիսի չարաշահումները չդառնան տարածված երևույթ, անհրաժեշտ են դառնում հանրային ծառայության համակարգում ուղղորդման և վերահսկման նոր ձևեր: Այսինքն, վերահսկողության հին տեսակները փոխարինվում են նորերով, և դժվար է միանշանակ ասել, թե դրանցից որն է ավելի գերադասելի: Մի բան ակնհայտ է, որ եթե հանրային ծառայության համակարգի արդյունավետության բարձրացման նպատակով իրականացված բարեփոխումները փորձել էն կրճատել վերահսկողությունը և դրա համար անհրաժեշտ բյուրոկրատիան, ապա այս գործընթացները խնդիրը չեն լուծել, ավելի՛ն, ձևավորել են վերահսկողական նոր մեխանիզմների կիրառման անհրաժեշտություն: Պետական հատվածում էթիկական ընդհանուր մշակույթի վատթարացման պատճառ եվրոպական երկրներում նաև համարվում են բյուջետային կրճատումների և ֆինանսական խնայողությունների կատարման նպատակով իրականացված կադրային համալրման գործընթացի փոփոխությունները:[109] Այս փոփոխությունների արդյունքում այն պաշտոններում, որտեղ առաջարկվում էր հանրային ծառայողներին անժամկետ պաշտոնավարում, այժմ առաջարկվում են կարճաժամկետ աշխատանքային պայմանագրեր: Ֆինանսական խնայողությունների նպատակով իրականացված կրճատումները բացասաբար են ազդել հիմնականում հանրային ծառայողների կողմից իրենց աշխատանքով բավարարվածության մակարդակի, ինչպես նաև ընդհանուր էթիկական արժեքների պահպանման վրա: Այդ

[109] Demmke C., Moilanen T. The Future of Public Employment in Central Public Administration: Restructuring in Times of Government Transformation and The Impact on Status Development, European Institute of Public Administration, 2012, pp. 59-72.
http://www.eupan.eu/files/repository/2013021293522_Study_The_future_of_public_employment.pdf (30.03.2015)

կրճատումներն ու խնայողությունները ձևավորել են նախադրյալներ կոռուպցիոն գործարքների համար: Բազմաթիվ եվրոպական երկրներում պետական կառավարման հատվածը այլևս չի հանդիսանում գրավիչ աշխատավայր բարձրակարգ մասնագետների համար մի քանի պատճառներով. առաջինը՝ պետական հատվածի աշխատակիցները վարձատրվում են ավելի քիչ, քան մասնավոր հատվածի նույն մակարդակի որակավորում ունեցող և գրեթե նույն աշխատանքային ծանրաբեռնվածությամբ մասնագետները, երկրորդը՝ քանի որ այսօր հանրային ծառայողների վարձատրության և կարիերային առաջխաղացման ծրագրերում մեծ տեղ է հատկացվում աշխատակիցների կատարողականի գնահատմանը, հանրային ծառայողները դարձել են ավելի քիչ պաշտպանված: Ընդ որում, եվրոպական երկրների հակվածության աստիճանը հանրային ծառայողներին առաջարկելու ավելի մեծ սոցիալական երաշխիքներ և աշխատանքային պաշտպանվածություն նաև կրում է աշխարհագրական բնույթ. արևմտյան եվրոպական երկրները ավելի հակված են իրենց հանրային ծառայողներին առաջարկելու ավելի մեծ սոցիալական երաշխիքներ, մինչդեռ արևելյան երկրները այս առումով թույլ են, օրինակ Սլովակիան: Մինչդեռ 14 եվրոպական երկրներ շարունակում են իրենց հանրային ծառայողներին երաշխավորել անժամկետ պաշտոնավարում:[110]

Պետական համակարգի ամբողջականության ապահովման խնդիրը եվրոպացի մասնագետները կապում են հանրային ծառայողների աշխատավարձերի բարձրացման հետ, սակայն նույնիսկ եթե հանրային ծառայողների աշխատավարձերի չափը կրկնապատկվի, այն ամբողջությամբ չի կարող լուծել կոռուպցիայի հիմնախնդիրը, այլ առավել բարձր արդյունավետության ապահովման համար պետք է ինտեգրված լինի այլ էթիկական քաղաքականությունների հետ: Կոռուպցիայի և ոչ էթիկական վարքի դեմ պայքարի յուրօրինակ մոտեցում է նաև հանրային ծառայության ոլորտում ռոտացիոն համակարգի ներմուծումը և հանրային ծառայողների ավելի բարձր աշխատանքային մոբիլիությունը: Ենթադրվում է, որ եթե հանրային ծառայողները նույն պաշտոնում առավել քիչ ժամկետով պաշտոնավարեն, ապա կնվազեն նաև պաշտոնը չարաշահելու հնարավորությունները: Սակայն այս մոտեցումը նաև ունի դժվարություններ, քանի որ

[110] Demmke C., Moilanen T. Effectiveness of Public-Service Ethics and Good Governance in the Central Administration of the EU-27; Evaluating Reform Outcomes in the Context of the Financial Crisis, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2012, p. 100.

նման պարագայում հարցականի տակ է դրվում հանրային ծառայողների լոյալության սկզբունքը պետական համակարգի նկատմամբ, որը նրանց աշխատանքի և ծառայության հիմնաքարային սկզբունքներից մեկն է: Բացի այդ, բարձր աշխատանքային մոբիլությունը մյուս կողմից կարող է բերել հանրային-մասնավոր հատված շփումների հաճախականացմանը, ինչն իր հերթին կարող է հանգեցնել նոր կոռուպցիոն ռիսկերի ձևավորմանը:[111] Նախկինում եվրոպական երկրներում բյուրոկրատական համակարգերը բնութագրվել են՝ որպես խիստ հիերարխիկ կառույցներ, որտեղ հանրային ծառայողը իր ծառայությունը սկսում էր հիերարխիայի ամենստորին օղակից, և ավագության սկզբունքի պահպանմամբ տեղի էր ունենում հանրային ծառայողների կարիերային առաջընթացը: Միջին օղակներում կադրային համալրումը բացառված էր, ինչն ապահովում էր վարչական համակարգի պաշտպանվածությունը անհարկի միջամտություններից, հովանավորչությունից և քաղաքականացումից, իսկ պետական հատվածի շփումները դրսի օղակների հետ՝ հասարակական կազմակերպություններ և մասնավոր հատված, խիստ հազվադեպ էին, ինչպես նաև կանոնակարգված բյուրոկրատական աստիճանակարգության նորմերով: Ահա՛, այս բոլոր բնութագրական գծերն այսօր իրենց տեղը զիջել են նոր մոտեցումներին, որոնք էլ հանգեցրել են նոր էթիկական հիմնախնդիրների պետական կառավարման համակարգում: Էթիկական խախտումների դեպքում սանկցիաների կիրառման տեսանկյունից ևս ԵՄ անդամ-պետությունների միջև առկա է որոշակի տարբերություն, օրինակ, անգլոսաքսոնական երկրները ավելի հակված են էթիկական վարքականոնների ներդրման պրակտիկայի կիրառմանը, իսկ օրինակ Գերմանիան, Լյուքսեմբուրգը և Պորտուգալիան նախապատվությունը տալիս են խիստ իրավական կարգավորումներին և քաղծառայության ոլորտը կարգավորող տարբեր իրավական ակտերի դրույթների պահպանմանը: Այն երկրները, որոնք միացել են Եվրոպական Միությանը 2004թ.-ից 2007թ.-ը ընկած ժամանակահատվածում ունեն ավելի խիստ էթիկական կանոններ և կարգավորումներ, սակայն կոռուպցիայի մակարդակի նվազման և ավելի խիստ կարգավորումների միջև դրական կապը չի հաստատվել, իսկ

[111] European Commission Directorate - General Regional Policy: Guidelines for Successful Public–Private Partnerships,
2003, pp. 42-48.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf (02.04. 2015)

սա նշանակում է, որ բացի կանոններից, հաստատված չափանիշներից և կարգավորումներից կան նաև կոռուպցիայի վրա ազդող այլ էական գործոններ: Դրանցից մեկը վստահությունն է պետական կառավարման համակարգի նկատմամբ, թերևս հենց այս պատճառով է, որ սկանդինավյան երկրները, որոնք աչքի չեն ընկնում կանոնների բազմաքանակությամբ և խստապահանջությամբ, ունեն հանրային ծառայողների ավելի բարձր էթիկական մշակույթ:

Ընդհանուր առմամբ, կցանկանայինք առանձնացնել ԵՄ անդամ-պետությունների կողմից կիրառվող հետևյալ էթիկական գործիքները.

1. կանոններ, չափանիշներ, կարգավորումներ,
2. ամբողջականության պատասխանատու պաշտոնայներ,
3. էթիկական արժեքների կառավարում,
4. էթիկական աուդիտ,
5. համացանցի միջոցով հանրային ծառայողների ինքնազնահատում,
6. էթիկական մթնոլորտի հետազոտություն,
7. շահերի հայտարարագրում,
8. էթիկական խախտումների մասին տեղյակ պահողների պաշտպանություն (protection of whistle blowers),
9. պաշտոնների ռոտացիա,
10. էթիկական վերապատրաստումներ՝ էթիկական երկընտրանքների ներառմամբ,
11. խոցելի պաշտոնների վերլուծություն,
12. զիտակցության բարձրացման այլ մեխանիզմներ,
13. էթիկական առաջնորդություն:

ԳԼՈՒԽ 3: ՀՀ ՊԵՏԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԻ ԷԹԻԿԱԿԱՆ ՀԻՄՔԵՐԻ ԿԱՅԱՑՈՒՄՆ ՈՒ ԶԱՐԳԱՑՈՒՄԸ

3.1 ՀՀ պետական կառավարման համակարգի էթիկական կարգավորման իրավական և ինստիտուցիոնալ հիմքերը

Վերջին տարիների ընթացքում հանրային ծառայության էթիկան Հայաստանի Հանրապետությունում հետզհետե ձեռք է բերում ավելի մեծ կարևորություն հենց այն պատճառով, որ շահերի բախման բացառումը, կոռուպցիայի և ոչ էթիկական վարքի կանխարգելումը ճանաչվել են՝ իբրև հույժ կարևոր գործոններ լավ պետական կառավարման ապահովման և պետական մարմինների նկատմամբ հանրային վստահության բարձրացման գործում: Իրականացվել են մի շարք համալիր բնույթ կրող բարեփոխումներ, որոնք նպատակ են ունեցել ապահովել հանրային ծառայողների համար անհրաժեշտ դրդապատճառներ, ուղղորդում և խորհրդատվություն՝ ցուցաբերելու էթիկապես ընդունելի վարք: Քանի որ արդեն պարզ է դարձել, որ շահերի բախման իրավիճակների, ծառայողական պարտականությունների ոչ պատշաճ կատարման և կոռուպցիայի կանխումը հնարավոր չէ ապահովել միայն մեկ գործիքի կամ մեխանիզմի կիրառմամբ, վերոնշյալ նպատակների իրականացմանը ցուցաբերվում է բազմաչափումային ռազմավարական մոտեցում: Ինչպես ցույց տրվեց ատենախոսության երկրորդ գլխում, ԵՄ անդամ-երկրներից շատերը պետական կառավարման համակարգի էթիկայի ցանկալի մակարդակի ապահովման համար ընդունել են նոր օրենսդրություններ, փոփոխել են հին օրենսդրությունները կամ զարգացրել են պետական կառավարման էթիկայի նոր վարքականոններ և չափանիշներ: Մասնավորապես, նոր անդամ-պետությունները ընդունել են ավելի խիստ և մասնավորեցված կարգավորումներ էթիկայի ոլորտում: Եվ չնայած, Եմ անդամ-պետություններում չի զգացվում էթիկայի ոլորտում կարգավորումների և կանոնների պակաս, բայց դրանց գործնական արդյունավետ կիրառման խնդիրը դեռևս շարունակում է զգալ կատարելագործման և հետագա զարգացման կարիք:

Պետական կառավարման էթիկական սկզբունքներն իրենց արտացոլում են ստացել ՀՀ Հանրային ծառայության և Քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքներում:

2001թ.-ին ընդունված Քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքը հանդիսանում է Հայաստանի Հանրապետությունում կայուն և պրոֆեսիոնալ քաղաքացիական ծառայության հիմքը: Իսկ անկախ պետական մարմնի ձևավորումը՝ ի դեմս Քաղաքացիական ծառայության խորհրդի, ապահովեց անհրաժեշտ երաշխիքներ չեզոքության, պրոֆեսիոնալիզմի, կայունության և օբյեկտիվ ծառայության սկզբունքներին համապատասխան քաղծառայության համակարգի ստեղծման համար: Քաղծառայության էթիկայի կարգավորման հայաստանյան մոտեցումը, որն ամրագրված է Քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքի 23-րդ և 24-րդ հոդվածներով, կարելի է բնութագրել՝ իբրև բավականին զուսպ և չափավոր կարգավորումներ, եվրոպական երկրների համեմատությամբ: Քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքի հոդված 6-ի 2-րդ կետով նաև նշվում է, որ քաղաքացիական ծառայության համակարգում աշխատանքային գործունեության կազմակերպումը կարգավորվում է ՀՀ աշխատանքային օրենսդրությամբ: Քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքի ազդեցության ոլորտն ընդգրկում է պետական կառավարման այն մարմինները, որոնք ներառում են քաղաքացիական ծառայողի կարգավիճակ ունեցող անձնակազմ (Հոդված 4, կետ 1): Այս «դասական» իմաստով քաղաքացիական ծառայողների աշխատանքային հարաբերությունների կարգավորումը գործադիր կառավարման մարմիններում տարբերվում է նույն մարմիններում տեխնիկական անձնակազմի աշխատանքային հարաբերությունների կարգավորման եղանակից, իսկ պետական հատուկ ծառայությունները՝ ոստիկանական, դատական, հարկային, մաքսային համակարգերը, Քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքի կարգավորման դաշտից դուրս են (Հոդված 1, կետ 3): Նույնը վերաբերում է նաև տեղական մակարդակում համայնքային կառավարման անձնակազմին, որը ևս ներառված չէ քաղաքացիական ծառայության համակարգում (Հոդված 1, կետ 4): Այս ամենը, իր հերթին, առաջ է բերում հանրային ծառայողների տարբեր խմբերի էթիկական կանոնների տարբերակվածության անհրաժեշտություն: Այս մոդելը համապատասխանում է եվրոպական շատ երկրներում տարածված պրակտիկային, չնայած կան նաև երկրներ, որոնք ընդունել են միատեսակ, առավել ընդհանուր էթիկական չափանիշներ և սկզբունքներ հանրային ծառայողների բոլոր խմբերի համար: Քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքը բավականին հստակ առանձնացնում է քաղաքական և հայեցողական պաշտոնները, որոնք

Քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքի ազդեցությունից դուրս են և մասնագիտական քաղաքացիական ծառայության պաշտոնները, որոնք ամբողջությամբ գտնվում են տվյալ օրենքի ազդեցության ներքո (Հոդված 3, կետ 2)։ Օրենքի ինը գլուխները վերաբերում են քաղաքացիական ծառայության հետևյալ հիմնական խնդիրներին՝ ընդհանուր դրույթներ, քաղաքացիական ծառայության պաշտոնների դասակարգումը չորս խմբերում, քաղաքացիական ծառայության համակարգի կադրային համալրումը, քաղաքացիական ծառայողների ատեստավորումն ու վերապատրաստումը, քաղաքացիական ծառայողների իրավական վիճակը, կարգապահական տույժերը, պաշտոնից ազատումը, քաղաքացիական ծառայության ղեկավարումն ու կազմակերպումը։

Իսկ Հանրային ծառայության մասին նոր օրենքը ընդունվեց Ազգային ժողովի կողմից 2011թ.-ին և գործողության մեջ մտավ 2012թ.-ի հունվարի 1-ից։ Հանրային ծառայության մասին նոր օրենքի հիմնական շեշտադրումը կատարվել է կոռուպցիայի կանխարգելման, հանրային ծառայողների վարքի էթիկական կանոնների իրավական ամրագրման, եկամուտների հայտարարագրման և դրանց արդյունավետ մեխանիզմների սահմանման վրա։ Հանրային ծառայության մասին օրենքը սահմանում է որոշակի իրավական սկզբունքներ, էթիկայի կանոններ և մատնանշում է այն գործընթացները, որոնց միջոցով այդ կանոններն ու սկզբունքները պետք է կյանքի կոչվեն, օրինակ հոդված 21-ի 8-րդ մասի համաձայն՝ յուրաքանչյուր հանրային ծառայող պետք է պահպանի էթիկայի կանոնները։ Եվ քանի որ բարձրաստիճան պետական պաշտոնյաները կազմում են հանրային ծառայողների հատուկ խումբ, այս պահանջը տարածվում է նաև վերջիններիս նկատմամբ։ Հոդված 28-ի 2-րդ մասով էթիկայի կանոնները վերաբերում են ոչ միայն հանրային ծառայողների պաշտոնական պարտականությունների կատարմանը, այլև՝ նրանց առօրյա կյանքում դրսևորած վարքին։ Նույն հոդվածի 3-րդ մասով սահմանվում են հետևյալ էթիկական կանոնները. օրենքի գերակայություն, հասարակական բարոյական նորմերի նկատմամբ հարգանք, պետական մարմինների նկատմամբ հանրային վստահության բարձրացման ուղղությամբ համապատասխան ջանքերի գործադրում, հանրային ռեսուրսների նպատակային տնօրինում՝ հանրային շահի ռեալիզացման նկատառումներով։ Հոդված 28-ի 4-րդ մասում նշվում է, որ էթիկայի սահմանված կանոնները սպառիչ չեն, և

յուրաքանչյուր առանձին ոլորտի օրենսդրությանը համապատասխան կարող են զարգացվել մասնավոր էթիկական կանոններ: Հոդված 29-ում արգելվում է հանրային ծառայողների կողմից նվերների ընդունումը, և սահմանվում է «նվեր» հասկացությունը: Հանրային ծառայության մասին օրենքի 23-րդ և 24-րդ հոդվածներում ներկայացված են հանրային ծառայողների գործունեության մի շարք սահմանափակումներ՝ ձեռնարկատիրական գործունեությամբ զբաղվելու, պետական պաշտոնը քաղաքական կուսակցություններին ի շահ օգտագործելու, նվերների ընդունման և այլ սահմանափակումներ: Հանրային ծառայության մասին օրենքով սահմանվում են նաև հատուկ կանոններ բարձրաստիճան պետական պաշտոնյաների համար շահերի բախումը կանխելու և եկամուտների, գույքի հայտարարագրման նպատակներով:

ՀՀ հանրային ծառայության համակարգում իրականացվել են մի շարք բարեփոխումներ, որոնք իրենց դրական ազդեցությունն են թողել համակարգի էթիկական արժեքների և չափանիշների վրա: Բարեփոխումները հիմնականում կենտրոնացված են այնպիսի ընդհանուր և որոշ իմաստով նաև դժվար սահմանելի հասկացությունների շուրջ, ինչպիսիք են կառավարման համակարգի ճկունությունը, նորարարությունը, արդյունավետությունը և ավելի բարձր կատարողականը: Սակայն մի բան ընդհանրական է վերջին տարիներին ՀՀ-ում իրականացված գրեթե բոլոր բարեփոխումների համար. դրանք բոլորն էլ կապված են «Նոր հանրային կառավարման» հասկացության շրջանակի և դրանից բխող սկզբունքների հետ՝ որպես ղեկավարման նոր հայեցակարգի: «Նոր հանրային կառավարման» փիլիսոփայությունը ներառում է կառավարման համակարգերում մարդկային ռեսուրսների կառավարման մի շարք նոր գործիքներ և մեխանիզմներ, օրինակ, ավելի ճկուն աշխատանքային փոխհարաբերություններ, վարձատրության համակարգեր, որոնք բոլորն էլ նպատակ ունեն պետական կառավարման համակարգում կադրային քաղաքականության իրականացման սկզբունքները մոտեցնել մասնավոր ոլորտում մարդկային ռեսուրսների կառավարման գործընթացներին և մոտեցումներին: Նոր հանրային կառավարման գաղափարները եղել և դեռևս շարունակում են կենսունակ մնալ Միացյալ Թագավորությունում, Սկանդինավյան երկրներում, Ֆրանսիայում, Գերմանիայում և Իտալիայում: Սակայն ներկայումս ի հայտ են եկել բազմաթիվ երկմտանքներ մասնագետների շրջանում պետական կառավարման համակարգում մասնավոր

հատվածի կառավարման սկզբունքների լայնամասշտաբ ներդրման նպատակահարմարության առթիվ: Հիմնական հարցերը կապված են ղեկավարման նոր ոճի համատարած որդեգրման հետ, որը թեպետ շատ տարբեր է ավանդական բյուրոկրատիայի մոդելից, սակայն անհրաժեշտաբար չի կարելի կարծել, որ ավելի լավն է:

Նոր հանրային կառավարման գաղափարների լայնամասշտաբ ընդունումը հանգեցրեց նրան, որ բյուրոկրատական համակարգի ավանդական բնութագրիչները, օրինակ՝ անկողմնակալություն, չեզոքություն, աստիճանակարգություն, կայունություն, կորցրին իրենց երբեմնի կարևորությունն ու արդիականությունը պետական կառավարման համակարգի համար: Ինչևէ, առաջ եկած կասկածներն ու երկմտանքները Նոր հանրային կառավարման գաղափարների շուրջ, ամենևին, չեն ենթադրում, թե կառավարման համակարգը չունի արդիականացման և բարեփոխումների կարիք: Ավելի՛ն, այսպիսի մտահոգությունները մասնագետների և տարբեր երկրների կառավարման մարմինների կողմից վկայում են այն մասին, որ այդ բարեփոխումներն անհրաժեշտ են, և որ պետական կառավարման համակարգի բարեփոխման գործընթացը մեկանգամյա աշխատանք կամ ծրագիր չէ, այլ պահանջում է շարունակական ջանքերի, գաղափարների և ռեսուրսների կենտրոնացում: Նոր հանրային կառավարման հայեցակարգի շուրջ մտահոգություններն ինչ-որ իմաստով նաև ճանապարհ են հարթում ավելի արդյունավետ գաղափարների առաջացման համար, որոնք կբնութագրվեն ներկայիս մարտահրավերներին արձագանքման առավել բարձր ունակությամբ: Կառավարման համակարգի շարունակական բարեփոխման կենսական պահանջը պայմանավորված է բյուջետային միջոցների սղությամբ և քաղաքացիներին ավելի որակյալ ծառայությունների տրամադրման անհրաժեշտությամբ: Կառավարման համակարգի բարեփոխումները կարող են լինել առավել ընդգրկուն՝ ներառելով կազմակերպական կառուցվածքների, անձնակազմի կառավարման ընդունված մոտեցումների կամ հանրային ֆինանսների կառավարման ձևերի փոփոխությունը միաժամանակ, կամ կարող են կրել ավելի մասնավորեցված բնույթ, օրինակ՝ օրենսդրական կարգավորումների վերանայումները:

Հայաստանյան կառավարման համակարգի բարեփոխման համար մեծ ազդակ է հանդիսացել Արևելյան գործընկերության հետ համագործակցությունը, իսկ

կառավարման համակարգի իրավական ամրագրում ստացած էթիկայի և ամբողջականության կանոնները կարելի է ներկայացնել հետևյալ կերպ.
ՀՀ Հանրային ծառայության մասին օրենքի համաձայն՝ (2011թ.):

. Իրավական կամ էթիկական նորմերի խախտման դեպքերում հանրային ծառայողի կողմից զեկուցում համապատասխան մարմնին (whistle-blowing)

Հանրային ծառայողն իր պաշտոնական պարտականությունների իրականացման ժամանակ պարտավորվում է համապատասխան մարմիններին տեղյակ պահել իրեն հայտնի դարձած ծառայողական դիրքի չարաշահումների, անօրինական բնույթի գործողությունների, էթիկայի նորմերի խախտումների և կոռուպցիոն գործողությունների մասին այլ պաշտոնատար անձանց կողմից: Իսկ համապատասխան մարմինները պետք է երաշխավորեն այն հանրային ծառայողների անվտանգությունը, ովքեր զեկուցել են նման խախտումների և չարաշահումների մասին (Հանրային ծառայության մասին օրենք, հոդված 22): Բացի այդ, 2012թ.-ին ՀՀ կառավարությունն ընդունել է պետական պաշտոնյաների կողմից կոռուպցիոն գործողությունների կատարման մասին համապատասխան մարմիններին տեղյակ պահելու գործընթացը կարգավորող որոշում, որը հիմնականում վերաբերում է նմանատիպ զեկույցների լրացման ձևին և օրենքի խախտումների մասին տեղյակ պահողների պաշտպանությանը:

. Հանրային ծառայողների ծառայությունից դուրս գործունեության սահմանափակում

Հանրային ծառայողը չի կարող ներգրավվել ձեռնարկատիրական գործունեության մեջ անձնապես կամ միջնորդավորված կերպով, չի կարող ծառայությունից դուրս իրականացնել այլ վճարովի աշխատանք՝ բացառությամբ գիտական, ստեղծագործական և ակադեմիական գործունեության կամ ընտրական հանձնաժողովի անդամ լինելու կարգավիճակից բխող աշխատանքի (Հանրային ծառայության մասին օրենք, հոդված 24):

Հանրային ծառայության մասին օրենքը նաև տալիս է ձեռնարկատիրական գործունեության, գիտական, ակադեմիական և ստեղծագործական աշխատանքի սահմանումները:

Հանրային ծառայողների էթիկայի կանոններն են.

1. հարգել օրենքը և ենթարկվել օրենքին,
2. հարգել հանրության բարոյական նորմերը,
3. իր գործողություններով նպաստել իր զբաղեցրած դիրքի և իր ներկայացրած մարմնի հանդեպ վստահության և հարգանքի բարձրացմանը,
4. ցանկացած վայրում և ցանկացած ժամանակ որևէ գործողություն կատարելիս ապահովել գործողության համապատասխանությունը իր զբաղեցրած դիրքին և պաշտոնին,
5. ներդնել հնարավոր ամեն ջանք շահերի բախման իրավիճակները նվազագույնի հասցնելու համար,
6. օգտագործել հանրային սեփականությունը, հանրային ֆինանսական, տեխնիկական և այլ ռեսուրսները, ինչպես նաև ծառայողական տեղեկատվությունը բացառապես ծառայողական նպատակներով (Հանրային ծառայության մասին օրենք, հոդված 28):

. Նվերների ընդունման արգելք

1. Հանրային ծառայողը չի կարող ընդունել նվերներ կամ տալ իր համաձայնությունը դրանք ապագայում ստանալու՝ կապված իր պաշտոնեական պարտականությունների կատարման հետ,
2. Եթե պաշտոնական արարողությունների ժամանակ ստացած նվերի արժեքը գերազանցում է 100.000 (հարյուր հազար) դրամը, ապա նվերը պետք է հանձնվի կամ համապատասխան պետական մարմնին կամ ծառայի բարեգործական նպատակների (Հանրային ծառայության մասին օրենք, հոդված 29):

. Շահերի բախման կանխում և կարգավորում

ՀՀ Հանրային ծառայության մասին օրենքը նաև բովանդակում է իրավահարաբերությունների կարգավորում՝ կապված բարձրաստիճան պաշտոնյաների գործունեության ժամանակ շահերի բախման իրավիճակների առաջացման հետ (Հանրային ծառայության մասին օրենք, հոդված 30,31):

. Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց գույքի և եկամուտների հայտարարագրում

1. ՀՀ հանրային ծառայության մասին օրենքի համաձայն՝ բարձրաստիճան պետական պաշտոնյաները Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողով են ներկայացնում իրենց գույքի և եկամուտների հայտարարագրերը,
2. Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողով են ներկայացնում նաև փոխկապակցված անձանց (ամուսին, համատեղ ապրող չափահաս երեխա կամ ծնող) գույքի և եկամուտների հայտարարագրերը,
3. Հայտարարագրերը ներկայացվում են տարեկան մեկ անգամ, ինչպես նաև ծառայողական դիրքը ստանձնելիս և թողնելիս:

Էթիկայի և ամբողջականության մասով իրականացված հիմնական բարեփոխումներն են.

1. բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովի ստեղծում,
2. ռիսկային ոլորտներում էթիկայի վարքականոնների ընդունում,
3. արժանիքների վրա հիմնված կադրային նշանակումներ և կարիերային առաջխաղացում,
4. հանրային ծառայողների վարձատրության համակարգ կատարողականի գնահատման հիման վրա,
5. պետական մարմիններում շահերի բախման կարգավորման իրավական ամրագրում,
6. բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց գույքի և եկամուտների հայտարարագրում,
7. հանրային ծառայողների կողմից կոռուպցիոն գործողությունների և օրինականության նորմերի խախտման դեպքերի մասին զեկուցելու պարտականության իրավական ամրագրում,
8. հանրային ծառայողների էթիկական և հակակոռուպցիոն ուղղվածություն ունեցող վերապատրաստման ծրագրերի անցկացում: Վերապատրաստման ծրագրերն անցկացվում են երկու փուլով. առաջինը փորձում է հանրային ծառայողների մոտ ձևավորել անհրաժեշտ գիտելիքներ գործող օրենսդրությունից, էթիկական հմտություններից, իսկ երկրորդ փուլի ժամանակ հանրային ծառայողները վերապատրաստվում են՝ վերլուծելով և գնահատելով պրակտիկ իրավիճակները:

ՀՀ քաղաքացիական ծառայողների էթիկական վերապատրաստման պահանջն ամրագրված է Քաղաքացիական ծառայության մասին ՀՀ օրենքով:[112]

---

[112] ՀՀ Քաղաքացիական ծառայության մասին Օրենք, հոդված 20, ընդ. 2001թ.:

Վերապատրաստման ծրագրերը գլխավորապես ուղղված են հետևյալ երեք հիմնախնդիրների կարգավորմանը՝ օգնել քաղաքացիական ծառայողներին հասկանալու իրենց աշխատանքի էթիկական կարևորությունն ու էթիկական նրբությունները, ճիշտ ընկալել իրենց դերն ու կարգավիճակը հանրային շահի ռեալիզացման տեսանկյունից և ցուցաբերել էթիկապես ընդունելի մոտեցումներ պետական մարմիններում որոշումների կայացման գործընթացում ներգրավվելիս: Էթիկական վերապատրաստման ծրագրերը նպատակ են հետապնդում օգնելու քաղաքացիական ծառայողներին իրենց առօրյա պաշտոնեական պարտականությունների կատարման ժամանակ ուղղորդվել բարձր էթիկական չափանիշներով: Էթիկական վերապատրաստման արդյունքում ակնկալվում է, որ քաղաքացիական ծառայողները պետք է պատրաստ լինեն էթիկական խնդիրների առաջացմանը իրենց աշխատանքում, ինչպես նաև գիտակցեն, թե ինչպիսի մեծ կարևորություն ունի քաղաքացիական ծառայողների էթիկական վարքը ՀՀ ամբողջ հանրային կառավարման համակարգի համար: Էթիկական բարձր մշակույթի ձևավորման գործընթացում նաև շատ մեծ տեղ է հատկացվում մասնագիտական սոցիալականացման գործընթացին, որի միջոցով քաղաքացիական ծառայողների մոտ ձևավորվում են կոնկրետ հանգամանքներում էթիկական սկզբունքների կիրառման համար անհրաժեշտ հմտություններ և դատողություն: Վերապատրաստման ծրագրերն օգնում են բարձրացնելու քաղաքացիական ծառայողների տեղեկացվածությունը էթիկական հիմնախնդիրների մասին և ձևավորում են էթիկական վերլուծության անհրաժեշտ հմտություններ: Իսկ պետական մարմիններում էթիկական հանձնաժողովների ստեղծումը կամ էթիկական խորհրդատուի առանձին ինստիտուտի ներդրումը կարող է օգնել պետական մարմիններում ձևավորելու այնպիսի աշխատանքային մթնոլորտ, որտեղ աշխատակիցներն իրենց անկաշկանդ են զգում խոսելու էթիկական զգայուն թեմաներից և ցուցաբերում են ավելի մեծ պատրաստակամություն լուծելու առաջացող էթիկական հիմնախնդիրները: Սակայն ՀՀ կառավարման մարմիններում դեռևս առկա են էթիկական հիմնախնդիրները բարձրաձայնելու դժվարություններ, որոնք կարելի է բացատրել նաև էթիկական խախտումների մասին համապատասխան մարմիններին տեղյակ պահողների (whistle-blowing protection) պաշտպանության անհրաժեշտ մեխանիզմների ոչ բավարար

մշակվածությամբ, ինչպես նաև կազմակերպական յուրահատուկ մշակույթի, ընդունելի վարքի ձևավորված կարծրատիպերի առկայությամբ:

Այժմ փորձենք վերլուծել, թե քաղաքացիական ծառայության համակարգի կազմակերպման և ղեկավարման առանձնահատկություններն ինչպիսի էթիկական չափումներ են պարունակում: Քաղաքացիական ծառայության համակարգում թափուր պաշտոնի առաջացման դեպքում տվյալ մարմինը հանդես է գալիս հրապարակային հայտարարությամբ թափուր պաշտոնի առաջացման մասին, որն էլ հենց հանդիսանում է արժանիքային սկզբունքի կիրառման առանցքային գործիքը: Նման հայտարարությունները նպատակ են հետապնդում քաղաքացիական ծառայության պաշտոնների համար գտնել առավել համապատասխան կադրեր բաց և թափանցիկ գործընթացի միջոցով՝ բացառելով հովանավորչությունը և անարդար վերաբերմունքի դրսևորումը: Քաղաքացիական ծառայության ոլորտում ավանդաբար ընդունված է համարել, որ կարիերային համակարգերը քաղաքացիական ծառայության պաշտոնի զբաղեցման համար այդքան էլ չեն խրախուսում ազատ մրցակցությունը, մինչդեռ մենեջերական բնութագրումով քաղաքացիական ծառայության համակարգերում բաց մրցակցությունը թափուր պաշտոնների զբաղեցման նախընտրելի և արդյունավետ մեխանիզմ է համարվում: Օրենքում թափուր պաշտոնների մասին հրապարակային հայտարարությունը և մրցակցությունը ամրագրված է հոդված 14-ում: Սակայն կարելի է փաստել, որ բաց մրցակցությունը, այնուամենայնիվ, սահմանափակ բնույթ է կրում, քանի որ օրենքով նախատեսված են նաև այսպես կոչված «մրցակցությունից դուրս» դեպքեր (Հոդված 14, կետ 1): Իհարկե՛, «մրցակցությունից դուրս» գործընթացն ունի մի շարք առավելություններ, օրինակ, այն թույլ է տալիս համապատասխան մարմնին թափուր պաշտոնում նշանակել արդեն հայտնի մասնագետի բավականին պարզ գործընթացի միջոցով, ինչպես նաև բավարարում է քաղաքացիական ծառայողների կարիերային առաջընթացի և զարգացման պահանջները: Սակայն այն հարցը, թե իսկապե՞ս թեկնածուներն ընտրվում են իրենց գիտելիքների և հմտությունների հիման վրա արդար եղանակով՝ արժանիքային սկզբունքի համաձայն, թե ոչ, շարունակում է բաց մնալ: Այս գործընթացը կատարելագործելու եղանակներից մեկը կարող է լինել նաև միայն ներքին թեկնածուների համար մրցույթի անցկացումը, որը հնարավորություն կտա արդյունավետ կերպով համատեղելու կարիերային համակարգի տարրերը

մենեջերական համակարգի հատկանիշների հետ: Մրցույթի անցկացման դեպքում թեկնածուներն ընտրվում են երկու փուլով՝ առաջինը գրավոր թեստի միջոցով, որը պարզում է թեկնածուների գիտելիքները Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությունից, քաղաքացիական ծառայության համակարգի օրենսդրությունից, ինչպես նաև տվյալ պետական մարմնի գործունեության ոլորտի հատուկ օրենսդրական կարգավորումներից: Երկրորդ փուլում արդեն անց է կացվում հարցազրույց այն թեկնածուների հետ, ովքեր գրավոր քննության ժամանակ անցել են ճիշտ պատասխանների նվազագույն 90%-ոց շեմը: ՀՀ Քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքի հոդված 17-ի համաձայն՝ աշխատանքային փորձը մեծ դեր է խաղում քաղծառայողի ավելի բարձր դասային աստիճան ստանալու գործընթացում: Այս սկզբունքը համապատասխանում է բազմաթիվ՝ մասնավորապես մայրցամաքային քաղծառայության համակարգերին: Ավագության այս սկզբունքն ունի մի շարք առավելություններ. այն բավականին հեշտ է կիրառել պրակտիկայում և միևնույն ժամանակ ընդունելի է քաղծառայողների մեծամասնության կողմից: Սակայն անհրաժեշտ է նաև ընդգծել, որ ավագության սկզբունքը վերջին տարիներին դրական փոփոխությունների է ենթարկվել այն իմաստով, որ վերջինս կապվել է նաև քաղծառայողների վարձատրության և կադրային համալրման ներքին համակարգերի հետ՝ զուգորդելով կատարողականի թե՛ քանակական (աշխատանքային տարիները) և թե՛ որակական կողմերը (ծառայության որակը):

ՀՀ քաղաքացիական ծառայության համակարգում քաղծառայողների կատարողականի գնահատումն իրականացվում է՝ մեծապես հիմնվելով կատարողականի արդյունքների, այլ ոչ թե՝ քաղծառայողների անհատական որակների վրա: Կատարողականի գնահատումը մեծ դեր է խաղում կադրային որոշումների կայացման ժամանակ՝ վարձատրություն, կարիերային առաջընթաց, աշխատանքից հեռացում: Սակայն կատարողականի գնահատումը հանդես է գալիս նաև՝ որպես մարդկային ռեսուրսների կառավարման գործիք ավելի լայն դիտակետից՝ անձնակազմի զարգացում, վերապատրաստում, հետադարձ կապի ապահովում և այլն: Կատարողականի գնահատման համակարգը բխում է թե՛ գործատուի, և թե՛ քաղծառայողի շահերից և հետաքրքրություններից: Իսկ ավելի լայն իմաստով կատարողականի գնահատումը նպատակ ունի բարելավելու քաղծառայողների կողմից

մատուցվող ծառայությունների որակը՝ արդյունավետորեն կապակցելով տվյալ պետական մարմնի գործունեության առաջնահերթությունները և առանձին քաղծառայողների անհատական ջանքերը: Կատարողականի գնահատման մեթոդները, գնահատման հաճախականությունը և որակը տարբերվում են առանձին երկրներում, իսկ հաճախ էլ կատարողականի գնահատման արդյունքները չեն բնութագրվում նույն արդյունավետությամբ: ՀՀ Քաղծառայության մասին օրենքի հոդված 19-ում ամրագրված քաղծառայողների ատեստավորման սկզբունքն իրենց ներկայացնում է կատարողականի գնահատման ևս մեկ տարբերակ: Նույն հոդվածի 2-րդ կետով նշվում է, որ քաղծառայողների ատեստավորումն անց է կացվում երեք տարին մեկ անգամ, այնինչ բազմաթիվ երկրներում ատեստավորման ընդունված ժամկետը մեկ տարի է: ՀՀ քաղծառայության համակարգում կատարողականի գնահատման երկրորդ տարբերիչ գիծն այն է, որ ատեստավորումն իրականացվում է ոչ թե տվյալ քաղծառայողի վերադասի, այլ հատուկ ատեստավորման հանձնաժողովի կողմից, սակայն ատեստավորման հանձնաժողովին քաղծառայողների կատարողականի մասին տեղեկատվությունը տրամադրվում են քաղծառայողների անմիջական վերադասների կողմից: Եվ երրորդ առանձնահատկությունը կայանում է նրանում, որ ատեստավորման հանձնաժողովը արդյունքում տալիս է ոչ թե քաղծառայողների կատարողականի աստիճանակարգված գնահատականներ, այլ պարզապես հերքում կամ հաստատում է քաղծառայողի համապատասխանությունը զբաղեցրած պաշտոնի պահանջներին նաև կարող է առաջարկել անցնել վերապատրաստում: Անահամապատասխանության դեպքում քաղծառայողը պետք է ազատվի զբաղեցրած պաշտոնից: Արդյունավետ ղեկավարման տեսանկյունից խնդրահարույց են թվում ատեստավորման ժամկետը՝ երեք տարի, և աստիճանակարգված գնահատականների բացակայությունը: Հիմնական խնդիրը այստեղ կայանում է նրանում, թե արդյո՞ք երեք տարի ժամկետը հնարավորություն է տալիս պատշաճ կերպով վերացնելու քաղծառայողի աշխատանքում բացահայտված թերությունները կամ ցուցաբերելու պատշաճ պարգևատրում և ճանաչում լավ աշխատանքի համար: Իսկ աստիճանակարգված գնահատականների բացակայությունը կարծես հնարավորություն չի տալիս առանձնացնելու այն քաղաքացիական ծառայողներին, ովքեր իրենց ծառայության որակով ու կատարած աշխատանքով կարող են օրինակ ծառայել մյուսների համար.

ստացվում է՝ բոլորի աշխատանքը գնահատվում է նույն կերպ՝ բացառությամբ ծայրահեղ դեպքերի:

Կայուն և զարգացած հանրային ծառայության համակարգ ունենալու կարևորագույն երաշխիքներից մեկը կադրային համալրման և կարիերային առաջընթացի արդար ընթացակարգերն են: Սակայն, կարելի է փաստել, որ այս ուղղությամբ հիմնական բարեփոխումներն իրականացվել են քաղաքացիական ծառայության համակարգում: Քաղաքացիական ծառայության խորհրդի կողմից տրամադրած տեղեկատվության համաձայն՝ 2011թ.-ին մրցակցային հիմքով քաղաքացիական ծառայության են անցել 553 մարդ (ընդհանուր թվի 8,9%-ը), 2012թ.-ին՝ 755 մարդ (ընդհանուր թվի 11,6%-ը), 2013թ.-ին՝ 761 մարդ (ընդհանուր թվի 11,6%-ը), իսկ 2014թ.-ին՝ 796 մարդ (ընդհանուր թվի 5,9%-ը), 2015թ.-ին՝ 850 մարդ:[113]

ՀՀ-ում կոռուպցիայի դեմ տարվող պայքարում մեծ կարևորություն են ներկայացնում պետական գնումների համակարգում իրականացված բարեփոխումները: Մինչև 2011թ.-ը Հայաստանում գործում էր պետական գնումների կիսակենտրոնացված համակարգ: Կենտրոնական դերը պատկանում էր Պետական գնումների կոմիտեին, որը հանդես էր գալիս՝ որպես պետական գնումներ իրականացնող կենտրոնական մարմին: Պետական գնումների համակարգի բարեփոխումների սկիզբը դրվեց 2009թ.-ին, երբ ՀՀ կառավարության կողմից ընդունվեց Պետական գնումների համակարգի բարեփոխման ՀՀ կառավարության ռազմավարությունը և այդ բարեփոխումների իրականացման գործողությունների ծրագիրը: Իսկ ահա՛, 2010թ.-ին ընդունվեց Գնումների մասին նոր օրենքը: Այս բարեփոխումների արդյունքում պետական գնումների կիսակենտրոնացված համակարգը փոխարինվեց լիովին ապակենտրոնացված համակարգով: Իսկ Ֆինանսների նախարարության վրա դրվեց պետական գնումների համակարգի կարգավորումների, քաղաքականության և ուղղորդման պատասխանատվությունը: Այս ոլոտում կարևոր ձեռքբերում էր նաև Հայաստանի կառավարման համակարգում էլեկտրոնային պետական գնումների համակարգի ներդրումը: 2011թ.-ին ընտրվեցին 3 պետական մարմիններ, որոնք կազմակերպեցին պետական գնումների գործընթացը էլեկտրոնային համակարգի միջոցով: Իսկ 2012թ.-ից որոշում կայացվեց, որ այդուհետ բոլոր պետական մարմինները պետք է կազմակերպեն

---

[113] http://csc.am/documents/statistics/15.pdf (25.02.2015)

պետական գնումների գործընթացը ներդրված էլեկտրոնային համակարգի միջոցով: Պետական գնումների աջակցման կենտրոնը գնահատում է հաճախորդների կողմից ներկայացված որակավորումների և բնութագրերի պահանջները՝ նպատակ ունենալով բացառել խտրականությունը և ապահովել արդար մրցակցության պայմաններ: Գնահատման արդյունքները պետք է հասանելի դառնան սպառողներին և իշխանություններին: Բաց և թափանցիկ կառավարման համատեքստում, թերևս, ամենաազդեցիկ և նորարարական բաղադրիչը էլեկտրոնային կառավարման ներմուծումն էր և այս ոլորտում գրանցած հաջողությունները: Էլեկտրոնային կառավարման համակարգի ներմուծումը հնարավորություն ընձեռեց փոխելու պետական կառավարման ցանկալի չափանիշների մասին հանրային պատկերացումները: Էլեկտրոնային կառավարումը առավելագույն չափով նպաստում է պետական կառավարման մարմինների գործունեության և կառավարման ընթացակարգերի թափանցիկության, արդյունավետության և հաշվետվողականության բարձրացմանը: Այն հանգեցնում է վարչարար-քաղաքացի շփումները նվազագույնի՝ դրանով իսկ նվազեցնելով հնարավոր կոռուպցիոն ռիսկերը: Ներկայումս էլեկտրոնային կառավարումը ներդրվել է պետական կառավարման բազմաթիվ ոլորտներում. դրա վառ օրինակներն են ինտերակտիվ բյուջեն, պետական գնումների (gnumner.am), պետական վճարումների, հարկային հաշվետվությունների, էլեկտրոնային թույլտվությունների և արտոնագրերի տրամադրման, «Mulberry» էլեկտրոնային փաստաթղթաշրջանառության, մտավոր սեփականության իրավունքի էլեկտրոնային հայտերի ներկայացման համակարգերը և դատական ակտերի հարկադիր կատարման էլեկտրոնային ծառայությունը:

Զարգացվել է e.gov.am կայքը, որն ամփոփում է էլեկտրոնային կառավարման գործիքները և բոլոր պետական մարմինների տվյալների բազաները՝ մեծապես պարզեցնելով և հասանելի դարձնելով դրանց կիրառումը: Վերոնշյալ կայքում, օգտատերը կարող է.

1. կառավարությանը ուղարկել նամակ, որը պարունակում է կարծիք կամ բողոք,
2. թափանցիկ ձևով տեսնել, թե նամակը ինչ ընթացք է ստացել և կոնկրետ որ ստորաբաժանմանը կամ որ պետական պաշտոնյային է ուղարկվել,

3. ծանոթանալ կառավարության որոշումներին, դրանց նախնական օրինակներին և վարչապետի հրամանագրերին,
4. իրականացնել գործունեության թույլտվությունների հետ կապված տարբեր գործողություններ (ձեռք բերել թույլտվություն, դադարեցնել կամ երկարացնել գործողության ժամկետը),
5. որոնել և գտնել դատական համակարգի հետաքրքրող տեղեկատվությանը,
6. մեկ պատուհանի սկզբունքով մուտք ունենալ պետական գնումների մասին տեղեկատվությանը (որն ուղղված է թափանցիկ կառավարման սկզբունքների ամրագրմանը),
7. ստանալ տեղեկատվություն այն մասին, թե պետական ոչ առևտրային կազմակերպությունները ինչպիսի դրամական օգնություններ են ստացել,
8. հետևել պետական ծախսերին (ուսումնասիրել բյուջեն՝ ներառյալ ծախսերի տարբեր խմբերը, ոլորտները և դասերը),
9. էլեկտրոնային ձևով լրացնել հարկային հաշվետվությունները. այս գործիքի կիրառումը հատկապես ուղղված է հարկատուների և հարկային համակարգի աշխատակիցների միջև դեմ առ դեմ շփումները նվազեցնելուն՝ դրանով իսկ նվազեցնելով կոռուպցիոն ռիսկերը, պարզեցնելով հարկային հաշվետվությունների լրացման համակարգը և խնայելով ժամանակը:

Հարկային համակարգի թափանցիկության ապահովման ուղղությամբ իրականացված բարեփոխումների արդյունքում 2013թ.-ի երկրորդ եռամսյակում էլեկտրոնային ձևով հաշվետվություն է ներկայացրել հարկային հաշվետվություն ներկայացնող տնտեսվարող սուբյեկտների 46%-ը՝ մոտավորապես 43,4 հազար տնտեսվարող սուբյեկտ:[114] Ընդ որում, էլեկտրոնային ձևով հարկային հաշվետվություններ ներկայացրած տնտեսվարող սուբյեկտների կողմից վճարած հարկերը կազմել են ընդհանուր հարկային մուտքերի 95.6%-ը: Հանրային ռեսուրսների կառավարման թափանցիկության ապահովման մյուս կարևոր բաղադրիչը ներքին աուդիտի համակարգի զարգացումն է, որը հանդիսանում է պետական ներքին ֆինանսական վերահսկողական համակարգի կարևորագույն մասը: 2011թ.-ին ՀՀ

[114] Բաց Կառավարման Գործընկերություն. Հայաստանի Հանրապետության Ինքնագնահատման Զեկույց, 2013 թ., էջ 13:
http://www.ogp.am/u_files/file/SELF%20ASESSMENT%20REPORT-2013.pdf (12.12.2014)

կառավարությունն ընդունեց պետական ներքին ֆինանսական վերահսկողության ռազմավարությունը, որով սահմանվեցին միասնական և ժամանակակից պետական ներքին ֆինանսական վերահսկողության համակարգի ներդրման անհրաժեշտ նախապայմաններն ու գործողությունները: 2012թ.-ի ընթացքում ՀՀ Ֆինանսների նախարարությունը կազմակերպել է վերապատրաստման դասընթացներ «Հանրային հատվածի ներքին աուդիտ» թեմայով, որին մասնակցել են պետական կառավարման մարմինների և ներքին աուդիտի ստորաբաժանումների աշխատակիցները. նրանցից 155-ը ստացել են ներքին աուդիտորի որակավորում: ՀՀ քաղաքային համայնքների ներքին աուդիտի ստորաբաժանումների թվով 50 աշխատակիցներ մասնակցել են նշված դասընթացներին, և նրանցից 40-ը ստացել են ներքին աուդիտորի որակավորում:

Սակայն անհրաժեշտ է նշել, որ իրականացված բարեփոխումների համատեքստում ՀՀ կառավարման էթիկական համակարգի կայացման գործում դեռևս զարգացման կարիք է զգում էթիկական հաշվետվողականության մեխանիզմը, որի գործունեությունը պետք է հիմնված լինի մի քանի հիմնարար սկզբունքների վրա.

. հարգանք մարդու արժանապատվության նկատմամբ, որը ենթադրում է այնպիսի կազմակերպական մշակույթի ձևավորում, որտեղ արժևորվում են պետական մարմինների աշխատակիցները, քաղաքացիները, քաղաքական գործիչները, և մարդու նկատմամբ հարգանքը դրվում է հանրային քաղաքականությունների մշակման հիմքում,

. հարգանք մարդու հիմնարար իրավունքների նկատմամբ. այս սկզբունքը ենթադրում է, որ մարդու իրավունքների պաշտպանությունը պետք է դրված լինի բոլոր, իսկ առաջին հերթին՝ առողջապահության, հանրային անվտանգության, կրթական համակարգերին վերաբերող քաղաքականությունների հիմքում,

. լավ հանրային ղեկավարին բնորոշ հատկանիշների ցուցաբերում. այն է՝ պաշտպանել հանրային շահը և պետական մարմինների աշխատանքի հիմքում դնել հանրային շահի պաշտպանության գաղափարը:

Հանրային ծառայողների էթիկական վարքի ամրապնդման կարևորագույն գործիքներից մեկը էթիկական ղեկավարումն է, երբ էթիկապես արհեստավարժ ղեկավարներն իրենց վարքով օրինակ են ծառայում մյուս աշխատակիցների համար, իրենց գործողությունների և որոշումների համար հաշվետու են հանրության առջև: Ընդ

որում՝ հաշվետվողականությունը վերաբերում է ոչ միայն սահմանված կանոններին և էթիկական սկզբունքներին համապատասխան վարքի ցուցաբերմանը, այլ նաև՝ պետական մարմինների ղեկավարության կողմից առաջադրված նպատակների և արդյունքների ապահովմանը: Հաշվետվողականության մեխանիզմները կարող են լինել ինչպես ներքին, այնպես էլ արտաքին՝ քաղաքացիական հասարակության ինստիտուտների միջոցով: Հաշվետվողականության մեխանիզմները կարող են օգնել ՀՀ կառավարման համակարգում բարձրացնելու պետական մարմինների գործունեության նկատմամբ վերահսկողությունը՝ միաժամանակ չխոչընդոտելով ճկուն մենեջմենթի իրականացմանը: Հաշվետվողականության մեխանիզմների ձևավորումը պետք է ուղղված լինի.

. պետական մարմինների նպատակների, առաջնահերթությունների, հանրային զարգացման տեսլականների սահմանմանն ու հրապարակմանը,

. ըստ պետական կառավարման ոլորտների՝ էթիկական հիմնարար արժեքների և չափանիշների հաստատմանն ու ամրագրմանը,

. սահմանված էթիկական չափանիշների և արժեքների ամրապնդմանն ու տարածմանը,

. էթիկական արժեքների և արդյունքների ապահովմանը միտված թիմերի ձևավորմանը,

. մարդկային ռեսուրսների զարգացմանը,

. հանրային կազմակերպություններում էթիկական արժեքների և մրցակցային առաջնորդության վրա հիմնված ղեկավարման նոր մոդելի ձևավորմանը:

Այսօրինակ համակարգային մոտեցումը ՀՀ պետական կառավարման համակարգում հնարավորություն կընձեռի ձևավորելու մարդկային ռեսուրսների կառավարման այնպիսի քաղաքականություններ, որոնց միջոցով պետական կառավարման համակարգը հետզհետե կհամալրվի էթիկական բարձր արժեքներ և սկզբունքներ կրող մասնագիտական կադրերով:

3.2 ՀՀ պետական կառավարման համակարգի էթիկական հիմնախնդիրների սոցիոլոգիական ուսումնասիրության արդյունքների ներկայացում

Ատենախոսության շրջանակներում առաջադրված նպատակների իրականացման համար 2014թ.-ի սեպտեմբեր-հոկտեմբեր ամիսների ընթացքում անցկացվել է հետազոտություն ՀՀ պետական կառավարման մարմիններում առկա էթիկական հիմնախնդիրների դուրսբերման և հանրային ծառայողների կողմից էթիկական հիմնախնդիրների նկատմամբ ունեցած ընկալումների վերլուծության նպատակով: Հետազոտության ընթացքում նաև հաշվի է առնվել այն հանգամանքը, որ պետական կառավարման հատուկ կառուցվածքային, կազմակերպական և գործառութային առանձնահատկությունները կարող են իրենց ազդեցությունը թողնել անհատ աշխատակիցների բարոյական դատողության գործընթացի, էթիկական հիմնախնդիրների ընկալման և լուծման հնարավոր եղանակների ընտրության գործընթացների վրա: Հետազոտությունն իրականացվել է քանակական մեթոդով՝ գլխավորապես փակ հարցեր պարունակող ինքնակառավարվող հարցման (անկետավորման) միջոցով (հարցվողները ստացել են հարցաթերթիկները, ինքնուրույն լրացրել և հետ վերադարձրել): Հարցման նման եղանակի ընտրությունը պայմանավորված է եղել ուսումնասիրվող թեմայի զգայունության բարձր աստիճանով, և հարցման այս եղանակի ընտրության նպատակը եղել է ստանալ այնքան անկեղծ պատասխաններ, որքան հնարավոր է:

Ընտրանքի ձևավորումը

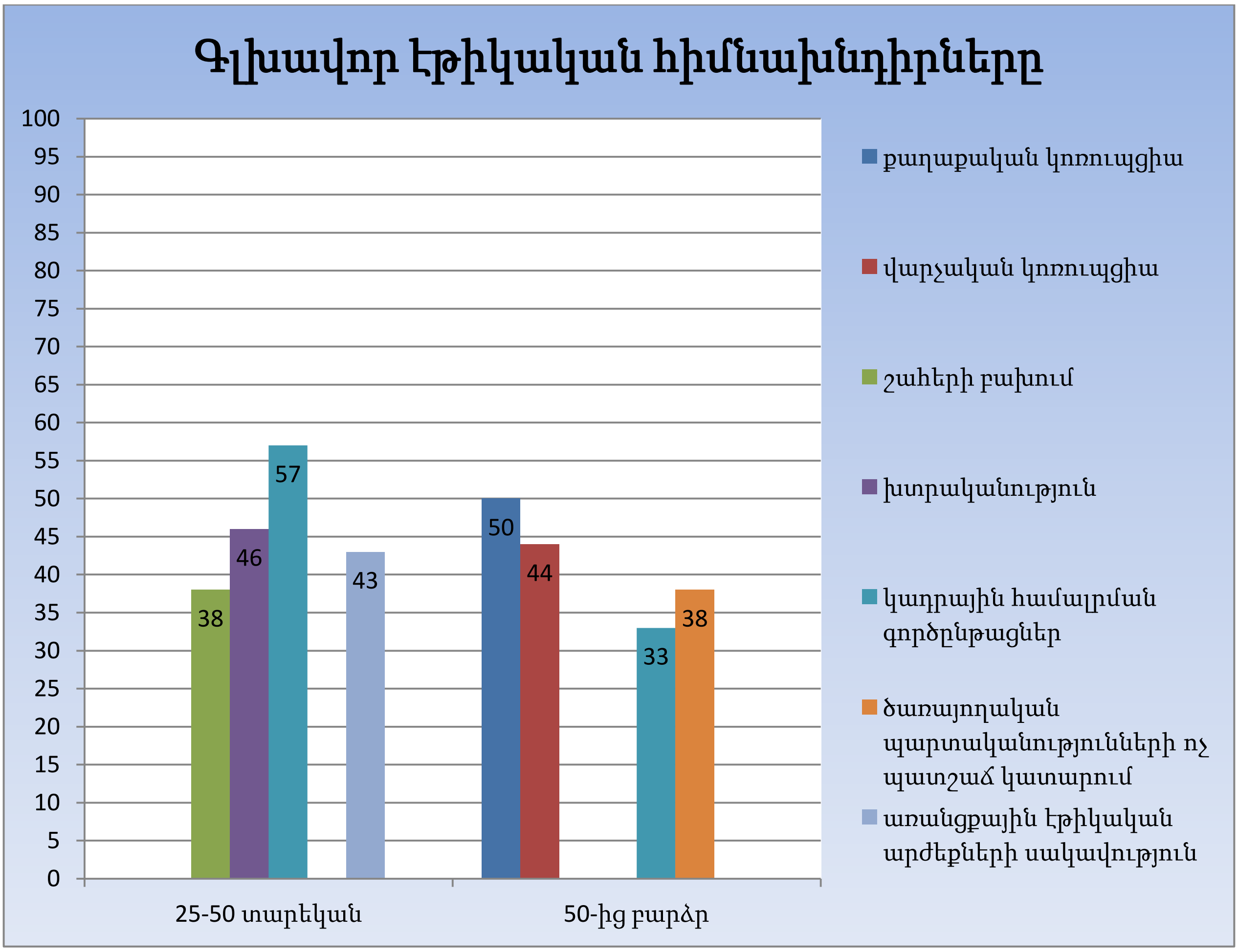
Ընտրանքը ձևավորվել է երկաստիճան պատահականության սկզբունքով. առաջին փուլում պատահականության սկզբունքի համաձայն՝ ընտրվել են պետական կառավարման մարմինները, իսկ երկրորդ փուլում՝ ընտրված մարմինների աշխատակիցները: 2013թ.-ի ՀՀ Ազգային վիճակագրական ծառայության տվյալների համաձայն՝ պետական կառավարման մարմինների աշխատակիցների թիվը մոտավոր կազմել է 120,000 մարդ (այս թվի մեջ ներառված չեն կրթության և առողջապահության ոլորտների աշխատակիցները, ինչպես նաև պետական կառավարման տեխնիկական-օժանդակ անձնակազմը): Հարցմանը մասնակցել են պետական մարմինների ընդհանուր թվով 150 աշխատակիցներ: Հարցման վստահության մակարդակը կազմում

է 95%, իսկ սխալի չափը՝ 8%: Ընդհանուր առմամբ, հարցմանը մասնակցել են ՀՀ Արդարադատության նախարարության, Սոցիալական ապահովության հանրային ծառայության, Սոցիալական ծառայության Սևանի, Սպիտակի, Ստեփանավանի տարածքային վարչությունների, Սպորտի և երիտասարդության հարցերի, Մշակույթի, Աշխատանքի և սոցիալական հարցերի, Տարածքային կառավարման, Սփյուռքի, Առողջապահության, Էներգետիկայի և բնական պաշարների, Ֆինանսների նախարարությունների, Տավուշի, Կոտայքի սոցիալական ապահովության տարածքային բաժինների, Վերահսկողության պալատի, Հեռուստատեսության և ռադիոյի ազգային հանձնաժողովի, Անշարժ գույքի պետական կոմիտեի, Ազգային վիճակագրական ծառայության աշխատակիցները:

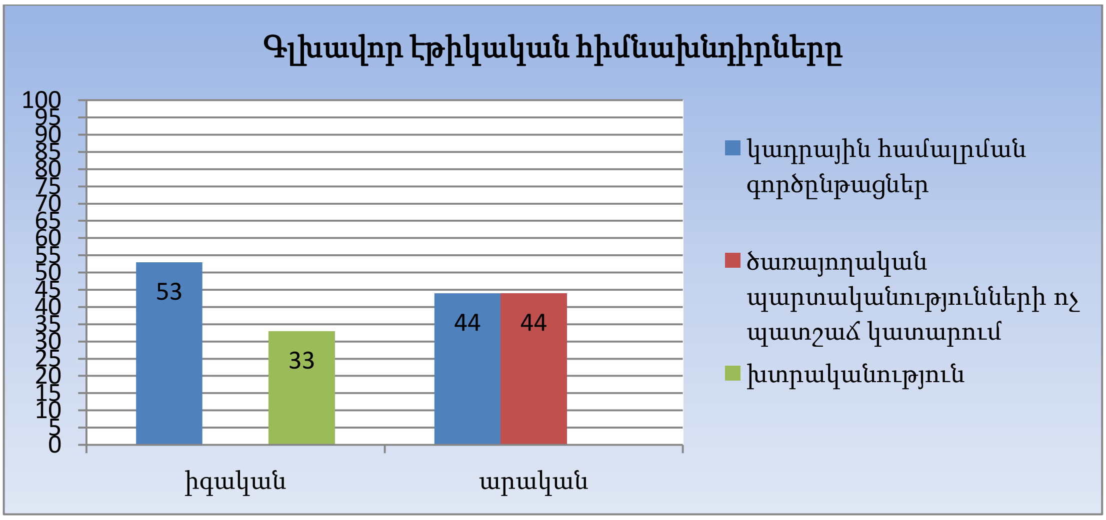
Հարցաշարը կազմված է եղել հարցերից, որոնք վերաբերել են պետական մարմիններում առկա հիմնական էթիկական նորմերին, սկզբունքներին և գործող կարգավորումներին, մասնավորապես՝ շահերի բախման կանխման և կարգավորման, կոռուպցիոն ռիսկերի, պետական կառավարման էթիկական չափանիշների, հանրային ծառայողների քաղաքական չպվածության, լոյալության, էթիկական վարքականոնների, էթիկական հանձնաժողովների, էթիկական կրթության և վերապատրաստման, էթիկական ղեկավարման, վարչական ռեսուրսների յուրացման և վատնման, հետծառայողական գործունեության կարգավորումների, մարդկային ռեսուրսների կառավարման և պետական մարմինների կազմակերպական մշակույթի նորմերի հիմնախնդիրներին:

Ըստ հարցման արդյունքների՝ ՀՀ պետական կառավարման համակարգում առաջնային էթիկական հիմնախնդիրներն են հանրային ծառայողների մոտ շահերի բախումը, կադրային համալրման և կարիերային առաջընթացի գործընթացների անկատարությունը, ծառայողական պարտականությունների ոչ պատշաճ կատարումը, քաղաքական կոռուպցիան, վարչական կոռուպցիան, խտրականությունը, պետական կառավարման համակարգում առանցքային էթիկական արժեքների և չափանիշների ոչ բավարար ներդրումը: Ընդ որում, այն հանրային ծառայողները, ում տարիքը 51-ից բարձր է և նրանք, ովքեր ունեն 11 տարի և ավել աշխատանքային փորձ, պետական կառավարման համակարգում ավելի մեծ տեղ են հատկացնում այնպիսի էթիկական հիմնախնդիրների, ինչպիսիք են քաղաքական, վարչական կոռուպցիան, ծառայողական

պարտականությունների ոչ պատշաճ կատարումը, իսկ երիտասարդ հանրային ծառայողները հակված են ավելի մեծ ուշադրություն դարձնելու առանցքային էթիկական չափանիշների ներդրմանը և շահերի բախման կանխման և կարգավորման ընթացակարգերին: Ստորև՝ գծագիր 1-ի և 2-ի միջոցով, ներկայացված են էթիկական գլխավոր հիմնախնդիրները՝ բաշխված ըստ տարիքային խմբերի և սեռի:



ԳԾ. 1



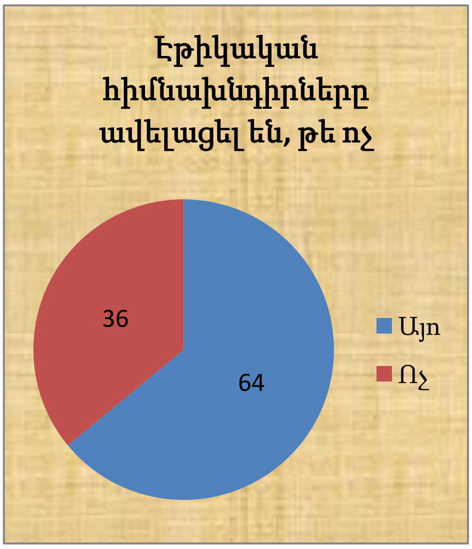
ԳԾ. 2

Ընդ որում՝ ամենահրատապ էթիկական հիմնախնդիրը ճանաչվել է կադրային համալրման և կարիերային առաջխաղացման գործընթացների անկատարությունը:

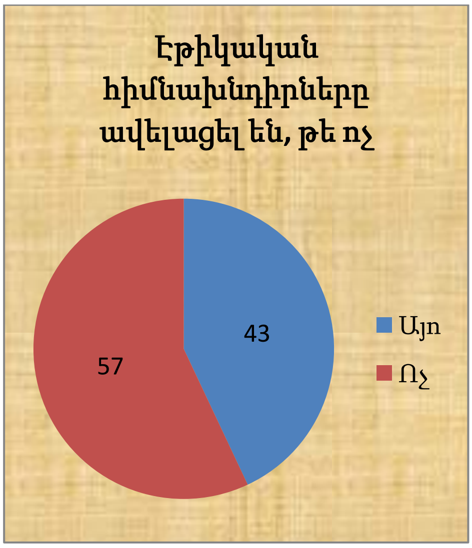
Հարցման արդյունքները ցույց են տվել, որ պետական կառավարման տարբեր մարմինների աշխատակիցների կողմից էթիկական հիմնախնդիրների կարգավորման ամենանպատակահարմար եղանակներն են համարվում հանրային ծառայության համակարգի արդյունավետ իրավական կարգավորումը, ինչը ենթադրում է էթիկական չափանիշների ամրագրում իրավական ակտերով և համապատասխան սանկցիաների առանձնացում այդ չափանիշների խախտման դեպքերում: Պետական կառավարման համակարգի էթիկական կարգավորման մյուս կարևոր եղանակը համարվում է, ըստ հարցման արդյունքների, հանրային ծառայողների էթիկական վերապատրաստումը շարունակական հիմքերով՝ թե՛ ծառայության անցնելիս և թե՛ հետագա աշխատանքային գործունեության ընթացքում: Հարցվածների կողմից չեն կարևորվել էթիկական կարգավորման այնպիսի եղանակներ, ինչպիսիք են էթիկական վարքականոնները, էթիկական հանձնաժողովների խորհրդատվական և վերահսկողական գործառույթները, ինչպես նաև՝ էթիկական առաջնորդությունն ու դերի մոդելավորումը բարձրաստիճան պետական պաշտոնյաների կողմից:

Հարցման ընթացքում նաև փորձ է արվել պարզելու, թե վերջին տարիների ընթացքում ՀՀ պետական կառավարման ոլորտում էթիկական չափանիշների ներդրման ուղղությամբ կատարված բարեփոխումները ինչպիսի ազդեցություն են ունեցել

հանրային ծառայողների՝ էթիկական հիմնախնդիրների նկատմամբ զգայունակության բարձրացման իմաստով: Այս հիմնախնդիրը օպերացիոնալիզացիայի է ենթարկվել հետևյալ հարցի միջոցով. «Արդյոք կարծու՞մ եք, որ վերջին տարիներին ՀՀ պետական կառավարման համակարգում ավելի մեծ քանակությամբ էթիկական հիմնախնդիրներ են ի հայտ եկել»: Եվ արդյունքում հաստատվել է ևս մեկ բավականին հայտնի հիպոթեզ կառավարման համակարգի մասին. այն է, որ աշխատանքային ավելի մեծ փորձ ունեցող և ավելի բարձր տարիքային խմբի մեջ մտնող աշխատակիցները սովորաբար հակված են դրսևորելու ավելի պահպանողական վարքագիծ՝ հավանության չարժանացնելով նորարարությունները և հանդես գալով աշխատանքային կարծրացած պրակտիկաների պաշտպանության դիրքերից, ի տարբերություն ավելի երիտասարդ և համեմատաբար քիչ աշխատանքային փորձ ունեցող հանրային ծառայողների: Ստորև ներկայացված են տվյալ հարցի արդյունքները գծագիր 3-ի միջոցով:



1-10 տարվա աշխատանքային փորձ ունեցողների պատասխանները



11 և ավել տարվա աշխատանքային փորձ ունեցողների պատասխանները

ԳԾ. 3

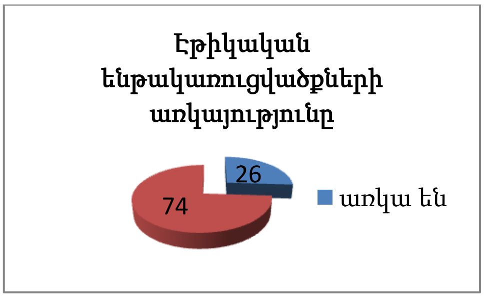
Ուրախալի էր, որ հարցվածների գերակշիռ մեծամասնությունը համակարծիք էր այն մտքին, որ էթիկական արժեհամակարգը նույնքան կարևոր է հանրային ծառայողի որակյալ աշխատանքի համար, որքան մասնագիտական փորձառությունն ու արդյունավետությունը: Դրական պատասխանների միջակայքը տատանվել է 85-ից մինչև 95 տոկոսի սահմաններում:

Հարցվածների գերակշիռ մեծամասնությունը (ըստ առանձին կատեգորիաների 60-ից մինչև 90 տոկոսը) հանրային ծառայողի համար առանձնացրել է ***պրոֆեսիոնալիզմը, պատասխանատվությունը և անկողմնակալությունը***՝ որպես ամենակարևոր երեք հատկանիշներ հանրային ծառայության բարոյական մշակույթի բարձրացման և պետական մարմինների նկատմամբ հանրային վստահության բարձրացման գործում: Հանրային ծառայության համակարգում էթիկական քաղաքականությունների հաջող իրականացման հիմնական խոչընդոտների շարքում հարցվածներն առանձնացրել են հետևյալները. 1. Էթիկական քաղաքականությունների նկատմամբ լուրջ վերաբերմունքի պակասը և այլ քաղաքականությունների հետ ինտեգրման ցածր աստիճանը ճանաչվել է՝ որպես էթիկական քաղաքականությունների հաջող իրականացման հիմնական խոչընդոտ հարցվածների բոլոր խմբերի կողմից (ներառյալ սեռա-տարիքային խմբերը և ըստ աշխատանքային փորձի տարիների խմբերը): Հարցվածների բոլոր խմբերը, բացառությամբ 25-35 տարեկան և 1-5 տարվա աշխատանքային փորձ ունեցող տղամարդկանց խմբի, կարևոր խոչընդոտ է համարել գործող օրենքների, կարգավորումների և վարքականոնների չպահպանումը: Իսկ ահա՛, 25-35 տարիքային խումբը, որն ունեցել է 1-5 տարվա աշխատանքային փորձ, մեծ տեղ է հատկացրել էթիկական լիդերության, վերապատրաստումների, կազմակերպական մշակույթի, մարդկային ռեսուրսների կառավարման հիմնախնդիրներին, ի տարբերություն 50-ից բարձր և 11 տարի և ավել աշխատանքային փորձ ունեցողների, ովքեր էթիկական քաղաքականությունների հաջող իրականացման գրավական համարում են արդյունավետ վերահսկողական մեխանիզմների առկայությունը: Այստեղից կարող ենք անել եզրակացություն, որ պետական կառավարման համակարգում ավելի քիչ աշխատանքային փորձ ունեցող և ավելի փոքր տարիքով աշխատակիցները կողմնակից են էթիկական քաղաքականությունների ներդրման ավելի փափուկ միջոցների, որոնց թվին են դասվում կազմակերպական մշակույթի նորմերի աստիճանական փոփոխությունը, հանրային ծառայողների էթիկական վերապատրաստումը, մարդկային ռեսուրսների կառավարման ընթացակարգերի արդիականացումը, ի տարբերություն ավելի շատ աշխատանքային փորձ ունեցող և ավելի բարձր տարիքային խմբի մեջ մտնող հանրային ծառայողների, ովքեր աշխատանքային փորձի և սեփական

տարիքի ավելացմանը զուգահեռ կողմնակից են դառնում առավել կոշտ միջոցների գործադրմանը, օրինակ՝ վերահսկողական մեխանիզմների ուժեղացմանը:

Ատենախոսության շրջանակներում անցկացված հետազոտության ընթացքում նաև փորձել ենք պարզել, թե արդյոք ՀՀ պետական կառավարման մարմիններում առկա են էթիկական քաղաքականությունների կոորդինացիոն և վերահսկողական գործառույթներով օժտված ստորաբաժանումներ կամ առանձին պաշտոններ, և եթե կան այդպիսիք, ապա տվյալ մարմինների աշխատակիցները որքանով են իրազեկված վերջիններիս գործունեության մասին: Արդյունքները ներկայացված են գծագիր 4-ում: Քաղծառայության խորհրդի 2012թ.-ի սեպտեմբերի 26-ի 844-N որոշման համաձայն՝ հաստատվել է պետական կառավարման մարմիններում էթիկական հանձնաժողովների ձևավորման և գործունեության ընդհանուր ընթացակարգը, ինչպես նաև էթիկական հանձնաժողովների առաջնահերթությունները: Եվ չնայած այն հանգամանքին, որ պետական կառավարման գրեթե 20 մարմիններում ձևավորվել են էթիկական հանձնաժողովներ, սակայն տեղեկատվություն այդ հանձնաժողովների գործառույթների և առհասարակ գործունեության մասին բացակայում է: Ատենախոսության ընթացքում իրականացված հետազոտության արդյունքները ևս ցույց են տալիս, որ չնայած այդ հանձնաժողովները ստեղծվել են, սակայն պետական կառավարման մարմինների աշխատակիցների գերակշիռ մեծամասնությունը որևէ տեղեկատվություն չունի այդ հանձնաժողովների գործունեության վերաբերյալ (գծ. 4): Բացառությամբ «Հանրային ծառայության մասին» օրենքի հոդվածի 28-ի, նաև զգացվում է ընդհանուր ուղղորդման կարիք, թե այս հանձնաժողովները ինչպես պետք է մեկնաբանեն և կիրառեն հանրային ծառայության չափանիշները հանրային ծառայության համակարգում:

Հարցաշարի մյուս հարցերը վերաբերել են հանրային ծառայողների կողմից լոյալության սկզբունքի պահպանման և այլ հանրային ծառայողների մասնակցությամբ ոչ էթիկական կամ անօրինական գործողությունների մասին բարձրաձայնելու հիմնախնդիրներին: Հարցվածների գրեթե 90 տոկոսը համակարծիք է, որ հանրային ծառայողի աշխատանքային պրակտիկայում բարոյական կոնֆլիկտների առաջացման ժամանակ հանրային ծառայողը կարիք ունի ավելի մեծ ազատության էթիկապես ճիշտ որոշում կայացնելու համար:



ԳԾ. 4

Քանի որ պետական կառավարման համակարգում էթիկական հիմնախնդիրների առաջացման պատճառներից մեկը հանդիսանում է հանրային ծառայողի գործունեության սկզբունքների հնարավոր հակասականությունը, հետազոտության ընթացքում նաև փորձ է արվել բացահայտելու, թե ՀՀ կառավարման համակարգի աշխատակիցների կողմից գործունեության որ սկզբունքներն են առավել կարևորվում: Այս նպատակով հարցաթերթում ներառվել է հետևյալ հարցը. «Եթե ստանաք Ձեր պաշտոնի էթիկական պահանջներին հակասող կարգադրություն, ապա 1. Կհնազանդվեք, քանի որ լոյալությունը հանրային ծառայության համակարգի ամենակարևոր սկզբունքներից մեկն է, 2. Կխոսեք Ձեր վերադասի հետ այդ որոշման հնարավոր ոչ էթիկական հետևանքների մասին, 3. Ոչ մի կերպ չեք կատարի կարգադրությունը»: Հարցվածների 78%-ը ընտրել է 2-րդ տարբերակը՝ խոսել վերադասի հետ տվյալ որոշման հնարավոր ոչ էթիկական հետևանքների մասին, ինչը վկայում է, որ ՀՀ կառավարման համակարգի աշխատկիցների մոտ գերակշռում է չափավոր մոտեցումը էթիկական հիմնախնդիրների և բարոյական կոնֆլիկտների լուծման ժամանակ, երբ նախընտրությունը չի տրվում ո՛չ լոյալության սկզբունքի աներկբա պահպանմանը և ո՛չ էլ՝ հանրային ծառայողների կողմից չափից դուրս ինքնուրույն գործողությունների ծավալմանը:

Յուրաքանչյուր կառավարման համակարգում էթիկական չափանիշների ներդրման անքակտելի մասն է համարվում նաև էթիկական խախտումների մասին համապատասխան մարմիններին հայտնելու ինստիտուտի ներդրումը և համապատասխան մշակույթի ձևավորումը կառավարման մարմիններում (whistle-blowing): ՀՀ կառավարման համակարգում նման խնդիրների նկատմամբ հանրային ծառայողների ունեցած մոտեցումների վերհանման և վերլուծության նպատակով

հարցաշարում նաև ներառված է եղել հետևյալ հարցը. «Եթե Դուք ականատես եք լինում ոչ էթիկական վարքի ցուցաբերման Ձեր գործընկերոջ, ենթակայի կամ վերադասի կողմից, Դուք 1. Կխոսեք այդ անձի հետ, 2. Կտեղեկացնեք ոչ էթիկական վարքի մասին վերադաս մարմիններին կամ էթիկական հանձնաժողովին, 3. Ոչ մի գործողություն չեք ձեռնարկի»: Հարցվածների 85%-ը նշել է, որ նման դեպքերում կխոսի էթիկական նորմերի խախտում կատարած աշխատակցի հետ: Այս հանգամանքը վկայում է այն մասին, որ ՀՀ կառավարման համակարգում դեռևս բացակայում է էթիկական խախտումների մասին համապատասխան մարմիններին հայտնելու մշակույթը, փոխարենը, աշխատակիցները փորձում են նման դեպքերում ինքնուրույն գործողությունների միջոցով հարթել իրավիճակը և հնարավոր բացասական ազդեցությունները: Սա մյուս կողմից էլ վկայությունն է այն բանի, որ դեռևս զգացվում է վստահության և գիտակցման պակաս էթիկական մարմինների գործառութային կարևորության նկատմամբ:

3.3 ՀՀ-ում պետական պաշտոնատար անձանց շահերի բախման կարգավորումը կոռուպցիայի դեմ պայքարում

ՀՀ-ում հանրային ծառայողների վարքի էթիկական կարգավորումը ենթադրում է գործունեության օրենքով նախատեսված սահմանափակումներ և շահերի բախման արդյունավետ կարգավորում: Օրինակ, քաղաքացիական ծառայողների գործունեության սահմանափակումները իրավական ամրագրում են ստացել 2001թ.-ին ընդունված Քաղաքացիական ծառայության մասին ՀՀ Օրենքի հոդված 24-ում: Նախատեսված սահմանափակումները մասնավորպես վերաբերում են քաղաքացիական ծառայողների համատեղությամբ աշխատանքների, ձեռնարկատիրական գործունեությամբ զբաղվելու, գործատու պետական մարմնում երրորդ անձանց ներկայացուցիչը լինելու, նվերների ստացման, ծառայողական պարտականությունների կատարման հետ կապված պետական գույքի, նյութատեխնիկական, ֆինանսական և տեղեկատվական միջոցների, ինչպես նաև ծառայողական տեղեկատվության օգտագործման, քաղաքական չեզոքության սկզբունքի պահպանման, առևտրային կազմակերպությունների կանոնադրական կապիտալում ունեցած բաժնեմասը հավատարմագրային

կառավարման հանձնելու պարտավորության, մերձավոր ազգակցությամբ կամ խնամիությամբ կապված անձանց հետ անմիջական ենթակայությամբ կամ վերահսկողությամբ համատեղ աշխատանքի և հետծառայողական գործունեության իրավակարգավորմանը: Քաղաքացիական ծառայության մասին ՀՀ օրենքով նախատեսվել են նաև էթիկայի կանոններ քաղաքացիական ծառայողների համար, և այս հիմքի վրա էլ տեղի է ունեցել առանձին առավել մեծ ռիսկայնություն ունեցող ոլորտների համար էթիկայի վարքականոնների ընդունումը (օրինակ հարկային, մաքսային համակարգեր): Սակայն 2014թ.-ին Հանրային ծառայության մասին օրենքով սահմանվեցին հանրային ծառայության նոր սկզբունքներ, էթիկայի նոր կանոններ և հանրային ծառայողների գործունեության սահմանափակումներ, և հետևաբար նախկինում առանձին ոլորտների համար ընդունված վարքականոնները զգում են արդիականացման կարիք՝ Հանրային ծառայության մասին օրենքի դրույթներին համապատասխան:

2012թ.-ի հունվարի 9-ին ՀՀ Նախագահի հրամանով ձևավորվեց Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովը: 2011թ.-ին ՀՀ կառավարությունն ընդունեց բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց գույքի և եկամուտների հայտարարագրման նոր ձև, որն ուժի մեջ մտավ 2012թ-ից: Այդ որոշման համաձայն՝ ընդունվեց բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց և նրանց փոխկապակցված անձանց եկամուտների և գույքի հայտարարագրման նոր գործընթաց: Այս որոշումը տարածվում է ՀՀ նախագահի, վարչապետի, նախարարաների և թվով 500 բարձրաստիճան պետական պաշտոնյաների նկատմամբ: Եկամուտների և գույքի հայտարարագրերը պետական պաշտոնյաների կողմից պետք է լրացվեն պաշտոնը ստանձնելու և պաշտոնաթող լինելու ժամանակ, ինչպես նաև պաշտոնավարման ամբողջ ընթացքում՝ տարին մեկ անգամ: Հանրային ծառայության մասին ՀՀ օրենքը չի նախատեսում մեկ միասնական մարմնի ստեղծում, որը հետամուտ կլինի հանրային ծառայության չափանիշների պահպանմանը ՀՀ ամբողջ հանրային ծառայության համակարգում: Ներկայումս ՀՀ հանրային ծառայության համակարգում բացակայում է այնպիսի մի ինստիտուտ, որը կկրի պատասխանատվություն հանրային ծառայության էթիկական չափանիշների պահպանման համար ամբողջ համակարգում: Այս իմաստով Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովը պատասխանատու

է էթիկայի և հանրային ծառայության ամբողջականության սկզբունքների պահպանման համար միայն բարձրաստիճան պետական պաշտոնյաների համար: Քաղաքացիական ծառայության խորհուրդը պատասխանատվություն է կրում էթիկայի չափանիշների պահպանման համար քաղաքացիական ծառայողների համար, իսկ Տարածքային կառավարման նախարարությունը հետևում է էթիկայի չափանիշների պահպանմանը համայնքային ծառայողների աշխատանքային պրակտիկայում: Այսպիսով, միասնական մարմնի բացակայությունը կարող է հանգեցնել ամբողջ հանրային ծառայության համակարգում միասնական էթիկական քաղաքականության իրականացման բարդությունների: Բացի այդ, կարելի է նշել, որ վերոնշյալ մարմինները նաև զգում են էթիկական նորմերի ներդրման և պահպանման համապատասխան ընդհանուր մեթոդաբանության մշակման կարիք:

Հանրային ծառայության համակարգում շահերի բախման կարգավորման և նվերների ընդունման կանոնները հաստատվել են Հանրային ծառայության մասին օրենքով: Այս կանոնների կատարման պատասխանատվությունը բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց պարագայում ընկած է Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովի վրա: Մյուս հանրային ծառայողների պարագայում այս պատասխանատվությունն ընկած է առանձին պետական և տարածքային կառավարման մարմինների վրա: Սակայն Հանրային ծառայության մասին օրենքով սահմանվում են շահերի բախման կարգավորման կանոններ միայն բարձրաստիճան պետական պաշտոնյաների համար, իսկ մյուս հանրային ծառայողների համար շահերի բախման կարգավորումներ նախատեսված չեն: Բացի այդ, գույքի և եկամուտների հայտարարագրման իմաստով օրենքով սահմանված կարգով պետական պաշտոնյաների հետ փոխկապակցված անձինք են համարվում միայն միասին ապրող ամուսինը, ծնողները և երեխաները, իսկ մյուս հարազատները՝ քույրերը, եղբայրները, առանձին ապրող ծնողներն ու երեխաները չեն համարվում փոխկապակցված անձինք, ինչն էականորեն սահմանափակում է այս դրույթի գործողության իրական ոլորտը: Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովը հրապարակում է բարձրատիճան պետական պաշտոնյաների եկամուտների և գույքի հայտարարագրերը www.ethics.am կայքում: ՀՀ կառավարության Հ 1835-N որոշման համաձայն՝ հաստատվել են որոշակի սահմանափակումներ հայտարարագրերով տեղեկատվության

բացահայտման վերաբերյալ: Օրինակ, գույքի հասցեն կամ բարձրաստիճան պաշտոնատար անձի անձնագրային տվյալները բացահայտման ենթակա չեն: Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովն իրավասու է ուսումնասիրելու ներկայացված հայտարարագրերը, սակայն սխալ կամ ոչ ամբողջական տեղեկատվության ճշգրտման մեխանիզմները հստակ սահմանված չեն: Հանձնաժողովը հայտարարագրերի հետ կապված աշխատանքը պատշաճ կերպով կատարելու համար մեծապես հենվում է հայտարարագրերի վերլուծության ուղեցույցի վրա, որը մշակվել է Եվրոպայի Խորհրդի փորձագետների հետ միասին: Ուղեցույցի համաձայն՝ հանձնաժողովն իրականացրել է ներկայացված հայտարարագրերի ներքին ստուգում: Հայտարարագրերի ստուգումը հիմնականում կատարվում է հետևյալ ուղղություններով՝ այլ եկամուտ կամ աշխատանք ունենալու խախտումներ, կասկածելի գործարքներ (ներառյալ ապօրինի հարստացման դեպքերը), ֆինանսական նվիրատվությունների և նվերների ստացման կանոնների խախտումներ, փոխկապակցված անձանց աշխատանքի կանոնների խախտումներ: Սակայն նախատեսված չեն սանկցիաներ սխալ կամ ոչ ամբողջական տեղեկատվության տրամադրման համար: Այս մասով հանձնաժողովը դեռևս կիրառում է «փափուկ» միջոցներ:

Հանրային ծառայության համակարգում շահերի բախումը սահմանվում է՝ որպես մի իրավիճակ, երբ հանրային ծառայողի մասնավոր շահերն ու հետաքրքրությունները խոչընդոտում են կամ կարող են խոչընդոտել ծառայողական պարտականությունների օբյեկտիվ և անկողմնակալ իրականացմանը: Սա ընդհանրական սահմանում է, որը ներառում է և՛ Եվրոպայի Խորհրդի, և՛ Տնտեսական Համագործակցության և Զարգացման Կազմակերպության կողմից շահերի բախման իրավիճակների սահմանումների հիմնական բնութագրիչները՝ հանրային և մասնավոր շահերի բախում, ծառայողական պարտականությունների և մասնավոր հետաքրքրությունների իրական կամ թվացյալ անհամատեղելիություն, որի ոչ արդյունավետ կարգավորման դեպքում կասկած է առաջանում հանրային ծառայողի կողմից իր պարտականությունների օբյեկտիվ կատարման մեջ, և վնասվում է հանրային վստահությունը պետական մարմինների նկատմամբ: Հանրային ծառայության մասին ՀՀ Օրենքի 31-րդ հոդվածի առաջին մասում նշվում է . «Շահերի բախում առաջանալու դեպքում բարձրաստիճան

պաշտոնատար անձը, բացառությամբ պատգամավորների, սահմանադրական դատարանի անդամների և դատախազների, ինչպես նաև սույն օրենքի իմաստով վերադաս չունեցող բարձրաստիճան պաշտոնատար անձի, պարտավոր է իր վերադաս անձին գրավոր ներկայացնել շահերի բախման վերաբերյալ հայտարարություն՝ ներկայացնելով շահերի բախմանը վերաբերող կոնկրետ հանգամանքները: Մինչև վերադաս անձից գրավոր համաձայնություն ստանալը բարձրաստիճան պաշտոնատար անձն իրավունք չունի տվյալ հարցի վերաբերյալ գործողություն կատարելու կամ որոշում կայացնելու: Վերադաս անձն իրավունք ունի տվյալ հարցը քննարկելու և լուծելու իրավասությունը հանձնարարելու այլ պաշտոնատար անձի, եթե դա օրենքով արգելված չէ»: Նույն հոդվածի 2-րդ մասով նշվում է. «Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձն իրավունք ունի Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովից ստանալու պարզաբանում կոնկրետ իրավիճակում շահերի բախման վերաբերյալ հայտարարությամբ հանդես գալու անհրաժեշտության մասին: Եթե ներկայացված տվյալները եղել են ամբողջական, ապա Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովի եզրակացությունը շահերի բախման բացակայության մասին հիմք է վարույթը կարճելու համար, եթե այն հարուցվի»: Հանրային ծառայողների մոտ շահերի բախման այսպիսի իրավակարգավորումը հստակ ձևով լուծում չի տալիս մի քանի հարցերի, օրինակ 1. ինչպես պետք է կարգավորվեն շահերի բախման իրավիճակները այն բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց համար, ովքեր չունեն վերադաս, 2. չափազանց մեծ տեղ է հատկացվում բարձրաստիճան պաշտոնատար անձի և վերջինիս վերադասի իրավագիտակցությանն ու օրինապաշտությանը (ի վերջո բարձրաստիճան պաշտոնատար անձի հայեցողությանն է թողնվում իր մոտ շահերի բախում առաջանալու մասին տեղյակ պահելու պատասխանատվությունը, իսկ «մինչև վերադաս անձից գրավոր համաձայնություն ստանալը» արտահայտությունը նույնչափ հայեցողություն տրամադրում է պաշտոնատար անձի վերադասին), 3. հստակեցված չեն այն ընթացակարգերն ու մեխանիզմները, որոնց միջոցով պետք է կարգավորվի շահերի բախման իրավիճակը, եթե վերադասին պաշտոնատար անձի կողմից տեղյակ պահելուց հետո շահերի բախման առկայությունը հաստատվում է: Այսպիսի ձևակերպումից դուրս է մնում այն դերը, որը պետք է ունենա Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց

էթիկայի հանձնաժողովը բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց մոտ շահերի բախման իրավիճակների կարգավորման գործում:

Շահերի բախման իրավիճակների կարգավորման առումով ամենաարդյունավետ մեխանիզմն ընդունված է համարել շահերի բախման իրավիճակների կանխումը. երբ հանրային ծառայողին հանձնարարված աշխատանքներում չեն ներառվում այնպիսինները, որոնք կարող են առաջ բերել ծառայողական պարտականությունների և մասնավոր շահերի բախում: Շահերի բախման իրավիճակների կանխման նպատակին են ծառայում մի շարք այլ կարգավորումներ, օրինակ՝ հանրային ծառայության հետ միաժամանակ համատեղության կարգով հանրային ծառայողի այլ տեսակի գործունեությունների ու վճարովի աշխատանքների, հետծառայողական գործունեության, փոխկապակցված անձանց հետ աշխատանքի օրենքով նախատեսված սահմանափակումները: Իսկ եթե, չնայած շահերի բախման իրավիճակների կանխման միջոցառումներին, հանրային ծառայողի մոտ առաջանում է շահերի բախում, ապա առաջին քայլը, որ պետք է կատարի հանրային ծառայողը՝ անմիջապես շահերի բախման առկայության մասին տեղյակ պահի իր վերադասին: ՀՀ օրենսդրության մեջ շահերի բախման իրավիճակների հիմնական սահմանումները տրված են Հանրային ծառայության մասին և Ազգային ժողովի կանոնակարգ ՀՀ օրենքներով: ՀՀ-ում պետական պաշտոնյաների աշխատանքային գործունեության ընթացքում շահերի բախումը կարգավորող նորմեր սահմանված են ՀՀ Սահմանադրության մեջ, ինչպես նաև այլ օրենքներում, կախված գործունեության ոլորտից, գործունեության արգելքների, սահմանափակումների և վարքագծի կանոնների տեսքով: Սակայն շահերի բախման սահմանադրական նորմերի և առանձին ոլորտային օրենքների դրույթների միջև առկա են որոշակի տարբերություններ, որոնք բարդություններ են ստեղծում շահերի բախման իրավիճակների արդյունավետ կարգավորման իմաստով: Օրինակ, Սահմանադրության մեջ հստակ ամրագրված է, որ Ազգային ժողովի պատգամավորները և կառավարության անդամները չեն կարող զբաղվել ձեռնարկատիրական գործունեությամբ[115], իսկ Հանրային ծառայության մասին օրենքով հանրային ծառայողը և բարձրաստիճան պաշտոնատար անձը չեն կարող անձամբ զբաղվել ձեռնարկատիրական գործունեությամբ: Վերջին ձևակերպումը ամրագրված է նաև Համայնքային

[115] ՀՀ Սահմանադրություն, 65-րդ և 88-րդ հոդվածներ, ընդ. 1995 թ. և փոփ. 2015թ.:

ծառայության մասին և Քաղաքացիական ծառայության մասին ՀՀ օրենքներում:[116] Իսկ ահա՛, ձեռնարկատիրական գործունեությունը ՀՀ Քաղաքացիական օրենսգրքի 2-րդ հոդվածով սահմանվում է հետյալ կերպ. «Ձեռնարկատիրական է համարվում անձի ինքնուրույն, իր ռիսկով իրականացվող գործունեությունը, որի հիմնական նպատակը գույք օգտագործելուց, ապրանքներ վաճառելուց, աշխատանքներ կատարելուց կամ ծառայություններ մատուցելուց շահույթ ստանալն է»: Հետևաբար, հանրային ծառայության ոլորտային օրենքներում ամրագրված դրույթը՝ «առևտրային կազակերպությունում ունեցած բաժնեմասը հավատարմագրային կառավարման հանձնելու» հանրային ծառայողի իրավունքը, ըստ էության, խոչընդոտում է շահերի բախման իրավիճակների արդյունավետ կանխմանն ու կարգավորմանը, քանի որ հավատարմագրային կառավարման հանձնելու դեպքում ևս հանրային ծառայողի մոտ շարունակում է մեծ մնալ մասնավոր և հանրային շահերի բախման առաջացման պոտենցիալ վտանգը (հավատարմագրային կառավարման դեպքում ևս հանրային ծառայողը ստանում է եկամուտ):

Հանրային ծառայության համակարգում շահերի բախման իրավիճակների կանխման և կարգավորման արդյունավետ մեխանիզմներ են համարվում նաև հետծառայողական գործունեության սահմանափակումները: ՀՀ օրենսդրությամբ ազգային անվտանգության մարմինների ծառայողին, քաղաքացիական ծառայողին և ոստիկանության ծառայողին ծառայությունից ազատվելուց հետո մեկ տարվա ընթացքում արգելվում է ընդունվել աշխատանքի այն գործատուի մոտ կամ դառնալ այն կազմակերպության աշխատակիցը, որի նկատմամբ նա անմիջական հսկողություն է իրականացրել իր ծառայության վերջին մեկ տարվա ընթացքում:[117] Հարկային ծառայողների համար հետծառայողական գործունեության սահմանափակումը նախատեսված է 3 տարի ժամկետով:[118] Պաշտոնատար անձանց շահերի բախման կանխման և կարգավորման արդյունավետ մեխանիզմ է նաև պետական պաշտոնյաների շահերի, ինչպես նաև նրանց փոխկապակցված անձանց գույքի և

[116] «Համայնքային ծառայության մասին» ՀՀ Օրենք, 24-րդ հոդված, ընդ. 2004 թ.:
և «Քաղաքացիական ծառայության մասին» ՀՀ Օրենք, 24-րդ հոդված, ընդ. 2001 թ.:
[117] «Ազգային անվտանգության մարմիններում ծառայության մասին» ՀՀ Օրենք, 43-րդ հոդված, ընդ. 2003 թ., «Քաղաքացիական ծառայության մասին» ՀՀ Օրենք, 24-րդ հոդված, ընդ. 2001 թ.
«Ոստիկանությունում ծառայության մասին» ՀՀ Օրենք, 39-րդ հոդված, ընդ. 2002 թ.:
[118] «Հարկային ծառայության մասին» ՀՀ Օրենք, 13-րդ հոդված, ընդ. 2002 թ.:

եկամուտների հայտարարագրումը, որը նախատեսված է ՀՀ գործող օրենսդրությամբ: Հանրային ծառայության մասին ՀՀ Օրենքի 21-րդ հոդվածի համաձայն՝ հանրային ծառայողը օրենքով սահմանված դեպքերում և կարգով պետք է ներկայացնի շահերի հայտարարագիր: Սակայն հանրային ծառայողների կողմից շահերի հայտարարագրման դեպքերը և կարգը այլ օրենքներով կամ իրավական ակտերով սահմանված չեն: Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց փոխկապակցված անձինք են համարվում ամուսինը, համատեղ ապրող ծնողը և չափահաս և չամուսնացած զավակը: Սա նշանակում է, որ պաշտոնատար անձանց համատեղ չապրող չափահաս զավակների և ծնողների, ինչպես նաև համատեղ ապրող անչափահաս զավակաների և համատեղ ապրող ամուսնացած զավակաների գույքն ու եկամուտները չեն հայտարարագրվում: Շահերի բախման կանխումն ու կարգավորումը, ելնելով բովանդակային առանձնահատկություններից, պետք է հանդես գա՝ որպես ՀՀ հանրային ծառայողների էթիկայի մաս: Հանրային ծառայության ոլորտային օրենսդրություններով իշխանության տարբեր ճյուղերի և տարբեր մակարդակների հանրային ծառայողների համար նախատեսված շահերի բախման իրավական կարգավորումների կապը հանրային ծառայողների էթիկայի հետ պետք է հստակ լինի:

Հայաստանի Հանրապետությունը միացել է Բաց կառավարման գործընկերությանը 2011թ.-ի սեպտեմբերին: Այս նախաձեռնությանը միանալով՝ Հայաստանի Հանրապետությունը ցույց է տվել իր պատրաստակամությունը ունենալու թափանցիկ և հաշվետու կառավարում: Հաշվետու և արդյունավետ կառավարման համակարգ ունենալը ներկայումս ՀՀ պետական կառավարման համակարգի առաջնահերթություններից մեկն է: Բաց կառավարման գործընկերությունը ևս մեկ հնարավորություն է կառավարման համակարգը դարձնելու ավելի թափանցիկ և պատասխանատու, զարգացնելու այնպիսի ինստիտուցիոնալ կառուցվածքներ, որոնք թույլ կտան քաղաքացիների ակտիվ մասնակցությունը որոշումների կայացման և քաղաքականությունների մշակման գործընթացներում: Եվ այս առթիվ պետք է ընդգծել, որ Հայաստանը աշխարհի այն հինգ պետություններից մեկն է, որը պետական բյուջեի ծախսերը դարձրել է բացարձակ բաց և թափանցիկ: 2010թ.-ից գործում է «ինտերակտիվ բյուջե» առցանց համակարգը: Այս համակարգի միջոցով յուրաքանչյուր քաղաքացի ցանկացած պահի կարող է տեղեկանալ, թե ինչ նպատակով, ինչ ուղղությամբ և

եղանակով են ծախսվում ՀՀ պետական բյուջեի միջոցները: 2007թ.-ին Հայաստանի Հանրապետությունը վավերացրել է ՄԱԿ-ի «Կոռուպցիայի դեմ պայքարի» կոնվենցիան, որի 20-րդ հոդվածի համաձայն, յուրաքանչյուր մասնակից պետություն, իր Սահմանադրությանը և իր իրավական համակարգի հիմնարար սկզբունքներին համապատասխան, պետք է քննարկի այն իրավական և այլ միջոցները, որոնք անհրաժեշտ կլինեն ապօրինի հարստացումը դարձնել քրեորեն պատժելի արարք, երբ կատարվում է դիտավորությամբ, այսինքն, տեղի է ունենում պետական պաշտոնյայի ակտիվների նշանակալից ավելացում, որը չի կարող հիմնավորվել վերջինիս օրինական եկամուտների մասով: ՀՀ-ում կոռուպցիայի դեմ պայքարի օրենսդրական գլխավոր հիմքը կազմում են Քրեական օրենսգիրքը, Տեղեկատվության ազատության մասին օրենքը, Գնումների մասին օրենքը և Քրեական դատավարության օրենսգիրքը: Քրեական օրենսգրքով քրեորեն պատժելի արարքներ են ճանաչվում կոռուպցիոն գործողությունների հիմնական տեսակները, այն է՝ կաշառակերությունը, օտարերկրյա պաշտոնյային կաշառելը, փողերի լվացումը, պաշտոնի չարաշահումը և դրամաշորթումը: Օրենսգրքով պետական պաշտոնյային արգելվում է կատարել այլ վճարովի աշխատանքներ, ստանալ նվերներ կամ ներգրավվել մասնավոր բիզնես գործողություններում: Կոռուպցիայի դեմ պայքարում կարևոր փաստաթուղթ է 2015թ.-ին ընդունված ՀՀ Հակակոռուպցիոն ռազմավարության նախագիծը: 2012թ.-ին նաև ընդունվել է Արդարադատության ոլորտի բարեփոխումների ծրագիրը 2012-2016թթ.-ների համար: Ձևավորվել է Հակակոռուպցիոն Խորհուրդը, որի գործունեության նպատակներն են հետևել համապատասխան պետական մարմինների գործունեությանը կոռուպցիայի դեմ պայքարում, կոորդինացնել համագործակցությունը տեղական և միջազգային կազմակերպությունների հետ, ինչպես նաև կյանքի կոչել Հակակոռուպցիոն ռազմավարությունը և կոռուպցիայի դեմ պայքարում Հայաստանի ստանձնած միջազգային պարտավորությունները:

2013թ.-ի Թրանսփերենսի Ինթերնեյշենելի Կոռուպցիայի Միջազգային Բարոմետր հետազոտության տվյալների համաձայն՝ Հայաստանում հարցվածների 63%-ը գտնում է, որ երկրում իրականացված բարեփոխումները որևէ նշանակալից դրական ազդեցություն չեն ունեցել կոռուպցիայի դեմ պայքարում: Բազմաթիվ միջազգային կազմակերպությունների կողմից իրականացվող հետազոտությունները պարբերաբար

ուսումնասիրում են Հայաստանի քաղաքական, տնտեսական և սոցիալական կյանքը կոռուպցիայի համալիր բնութագիրը, կոռուպցիայի դեմ տարվող պայքարի հաջողությունները և խոչընդոտները ներկայացնելու նպատակով:

2014թ.-ին Հայաստանի կառավարությունն ընդունել է «Հանրային կառավարման համակարգում կոռուպցիայի դեմ պայքարի հայեցակարգի» թիվ 14 որոշումը:

Կոռուպցիայի դեմ պայքարի հայեցակարգը բաղկացած է երեք մասերից՝ ընդհանուր դրույթներ, հասկացութային խնդիրներ, հայեցակարգի իրականացման ապահովման մեխանիզմներ: Հասկացութային խնդիրների ներքո վեր են լուծվում ամբողջականության սկզբունքին համապատասխան հանրային ծառայողների պատրաստումը, արդյունավետ, թափանցիկ, հաշվետու և մասնակցային կառավարման համակարգի ձևավորումը: Բացի այդ, կառավարության կողմից կանխորոշվել են հակակոռուպցիոն ռազմավարության համար առանձնահատուկ կարևորություն ներկայացնող 4 ոլորտները՝ կրթական, առողջապահական, հարկային և ոստիկանական համակարգերը:

Կոռուպցիայի դեմ պայքարում հաջողությունների հասնելու և իրականում կոռուպցիայի մակարդակը նվազեցնելու իմաստով ամբողջ աշխարհում տարածված պրակտիկա է համարվում անկախ հետազոտությունների անցկացումը՝ կառավարության նախաձեռնությամբ: Այսպիսի հետազոտությունների շնորհիվ կառավարությունը կարողանում է հասկանալ, թե որոնք են կոռուպցիայի դեմ պայքարի հիմնական խոչընդոտները, կոռուպցիայի մասին ինչպիսի ընդհանուր պատկերացումներ են գերակայում թե՛ քաղաքացիների, և թե՛ պետական մարմինների աշխատակիցների շրջանում, ինչպիսի՞ միջոցառումներ առավել տեղին կլինեն: Այս առթիվ անհրաժեշտ է նշել, որ 2010թ.-ից ՀՀ կառավարության աշխատակազմը պարբերաբար պատվիրում է հանրային կարծիքի ուսումնասիրություններ տարբեր տնտեսական և սոցիալական հիմնախնդիրների մասին, այդ թվում՝ նաև կոռուպցիայի մասին: Այս ուսումնասիրություններն իրականացվում են անկախ մասնագիտացված կազմակերպության կողմից, որը կոչվում է Քաղաքական և Սոցիոլոգիական Խորհրդատվության Ինստիտուտ: Այս կազմակերպությունը 2010թ.-ին կնքել է երկարաժամկետ պայմանագիր ՀՀ կառավարության հետ 35.000 ԱՄՆ դոլլար ընդհանուր բյուջեով: 2010թ.-ից սկսած այն իրականացրել է տարեկան թվով 4

հետազոտություններ՝ գնահատելու կառավարության գործողությունները, համայնքային կարիքները և քաղաքացիների կյանքի որակը: Սակայն կոռուպցիային վերաբերող ուսումնասիրությունները կատարված հետազոտությունների ընդհանուր թվի մեջ փոքր տեղ են զբաղեցնում (կոռուպցիային նվիրված հետազոտությունների թիվը եղել է մեկ կամ երկու): Այդ հետազոտությունների նպատակն է եղել ուսումնասիրել քաղաքացիների ընկալումները տարբեր ոլորտներում կոռուպցիայի տարածվածության աստիճանի մասին: 2011թ.-ի հետազոտությունների արդյունքների համաձայն՝ ոստիկանական և դատական համակարգերը ճանաչվել են Հայաստանում ամենակոռումպացված կառույցները, որտեղ կոռուպցիայի մակարդակը գնալով աճում է:[119] Այդ նույն հետազոտությունները ցույց են տվել, որ կոռուպցիայի մակարդակը նվազել է կրթական, հարկային և մաքսային համակարգերում: Պետական կառավարման էթիկայի բարձրացման իմաստով կարծում ենք նպատակահարմար կլինի նաև, բացի ընդհանուր բնույթի հետազոտություններից, իրականացվեն առավել նեղ, ոլորտային ուսումնասիրություններ, որոնք կպարզաբանեն տվյալ ոլորտներին հատուկ խոչընդոտները՝ միաժամանակ ընձեռելով հնարավորություն այդ ոլորտներում արդիականացնելու հակակոռուպցիոն ազգային ծրագրերը: Այս իմաստով կարևոր է առանձին ոչ առևտրային կազմակերպությունների, գիտահետազոտական կենտրոնների, համալսարանների հետազոտական նախաձեռնությունների պետական աջակցությունը, ինչը կառավարության կողմից ընդունվող որոշումներին կոռուպցիայի դեմ պայքարում կհաղորդի գիտական հիմնավորվածություն և անհրաժեշտ փաստարկվածություն: Նպատակահարմար կլինի նաև, որ այդ հետազոտությունների արդյունքները կառավարության արդեն ձևավորված վեբկայքի կամ այդ կայքից անուղղակի հղումների միջոցով հասանելի դառնան հանրության առավել լայն շրջանակներին և տվյալ հիմնախնդրով զբաղվող մասնագետներին:

[119] OECD: Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, Istanbul Anti-Corruption Action Plan, Second Round of Monitoring, Armenia Monitoring Report, 2011, pp. 15-17. http://www.oecd.org/corruption/acn/48964985.pdf (01.02.2015)

ԵԶՐԱԿԱՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ ԵՎ ԱՌԱՋԱՐԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ

Աշխատանքում կատարված տեսական եզրահանգումներն ու առաջարկությունները հիմնված են ատենախոսության ընթացքում իրականացված պետական կառավարման համակարգում էթիկայի դերի, վերջինիս իրավական և ինստիտուցիոնալ հիմքերի, գործառույթների, ինչպես նաև պետական կառավարման էթիկայի բազմակի չափումներ ունեցող դրսևորումների տեսական և էմպիրիկ վերլուծության վրա: Ինչպես յուրաքանչյուր պետության կառավարման համակարգի, այնպես էլ Հայաստանի Հանրապետության կառավարման ոլորտի արդիականացումն ու առկա՝ թե՛ ներքին, թե՛ արտաքին մարտահրավերներին պատշաճ արձագանքելու կարողությունը մեծապես կախված է պետական կառավարման համակարգի ընդհանուր էթիկական մշակույթից, գերակայող վարչաքաղաքական ավանդույթի յուրահատկություններից, հանրային ծառայողների էթիկական գիտակցությունից, վերջիններիս կողմից իրենց կատարած գործի բարոյա-սոցիալական ողջ կարևորության գիտակցման աստիճանից:

Ատենախոսության շրջանակներում իրականացված ուսումնասիրությունները հիմք են ծառայում կատարելու հետևյալ եզրահանգումները.

1. Հանրային ծառայության էթիկան կառավարման համակարգի արդյունավետ գործառնության, պետական մարմինների առջև դրված նպատակների և առաջնահերթությունների իրականացման տեսանկյունից ներակայացնում է չափազանց մեծ կարևորություն, քանի որ թույլ է տալիս կատարելու հիմնավորված եզրակացություններ առ այն, թե որքանով է իշխանությունը կրում սոցիալապես արդարացված բնույթ, որքանով են հանրային ծառայողների գործողություններն ու ընդունած որոշումները համահունչ հանրային շահի առկա պատկերացումներին:
2. Պետական կառավարման համակարգի էթիկական կարգավորումը պահանջում է ոչ միայն էթիկական անհրաժեշտ նորմերի, սկզբունքների և չափանիշների իրավական ամրագրում, այլ նաև՝ հանրային ծառայողների էթիկական գիտակցության բարձրացում հանրային ծառայողներ պատրաստող ուսումնական հաստատությունների ուսումնական ծրագրերում համապատասխան կրթական ծրագրի ներառման և հանրային ծառայողների էթիկական վերապատրաստումների միջոցով:

3. Էթիկական արհեստավարժությունը նույնքան կարևոր և անհրաժեշտ է հանրային ծառայողի համար, որքան մասնագիտական պատրաստվածությունն ու պրոֆեսիոնալիզմը:
4. Նոր հանրային մենեջմենթի գերակա սկզբունքների առկայության դեպքում, որոնք նաև լայն տարածում են ստացել ՀՀ կառավարման համակարգում, առկա են որոշակի մարտահրավերներ հանրային ծառայողների էթիկական արհեստավարժության և հանրային ծառայության ընդհանուր էթիկական մշակույթի համար:
5. Արդյունավետ պետական կառավարման համակարգը պահանջում է հավասարակշռված մոտեցում մենեջերիզմի սկզբունքների և կարիերային հանրային ծառայության համակարգի մոտեցումների միջև:
6. Պետական կառավարման էթիկան ներառում է պետական մարմինների գործունեության թափանցիկության, օբյեկտիվության, հաշվետվողականության, արձագանքողականության, պատասխանատվության, հանրային ծառայողների շահերի բախման կանխման և կարգավորման, գույքի և եկամուտների հայտարարագրման, գործունեության սահմանափակումների հիմնախնդիրները, որի արդյունքում պետական կառավարման էթիկան ստանում է խիստ բազմաչափումային բնույթ և պահանջում է տարբեր գործիքների համալիր և միաժամանակյա կիրառում:
7. Պետական կառավարման էթիկական քաղաքականությունները, շնորհիվ իրենց սոցիալ-բարոյական իմաստի և նշանակության, չնայած ունեցած կարևորությանը, դժվար է ենթարկել կառավարման համակարգի այլ քաղաքականությունների դեպքում գործուն վերլուծական չափումների (օրինակ ծախքեր-շահույթներ վերլուծության): Այս դեպքում հնարավոր է չափել էթիկական քաղաքականությունների համար պահանջվող ներդրումները, բայց ոչ՝ արդյունքները. արդյունքները տարրալուծված են երկարաժամկետ սոցիալ-հասարակական ազդեցությունների, կառավարման համակարգի գործունեության որակի բարելավման նպատակներում:
8. ՀՀ կառավարման համակարգում օրենսդրական կարգավորման են ենթարկվում այնպիսի կարևոր էթիկական հիմնախնդիրներ, ինչպիսիք են պետական պաշտոնատար անձանց գույքի և եկամուտների հայտարարագրումը, շահերի բախման իրավիճակները, իրավախախտումների մասին զեկուցելու հանրային ծառայողների պարտականությունը, հանրային ծառայողների գործունեության

սահմանափակումները, հետծառայողական գործունեությունը, նվերների և պարգևատրումների ընդունման կանոնները:

9. Ատենախոսության շրջանակներում իրականացված սոցիոլոգիական ուսումնասիրության արդյունքում դուրս են բերվել առավել հրատապ էթիկական հիմնախնդիրները՝ պետական կառավարման համակարգում կադրային համալրման և առաջխաղացման գործընթացների անկատարությունը, կադրային հարցերի լուծման ժամանակ խտրականության բազմապիսի դրսևորումները, իսկ որպես էթիկական քաղաքականությունների հաջող իրականացման հիմնական խոչընդոտներ՝ առանձնացվել են էթիկական քաղաքականությունների նկատմամբ լուրջ վերաբերմունքի պակասը, ինչպես նաև այլ քաղաքականությունների և կազմակերպական մշակույթի հետ վերջիններիս ինտեգրման ոչ բավարար աստիճանը:

10. Ներկայումս ՀՀ կառավարման համակարգում էթիկական քաղաքականությունների իրականացման պատասխանատու ինստիտուցիոնալ կառույցներն են Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովը և Քաղաքացիական ծառայության խորհուրդը, բացի այդ, ՀՀ Քաղաքացիական ծառայության խորհրդի 2012թ.-ի սեպտեմբերի 844-Ն որոշմամբ սահմանվել է քաղաքացիական ծառայողների էթիկայի հանձնաժողովների ձևավորման, գործունեության կարգը և գործառույթները: Հանրային ծառայության մասին ՀՀ Օրենքի 38-րդ հոդվածի համաձայն՝ էթիկայի հանձնաժողովներ պետք է ձևավորվեն և գործեն պետական կառավարման մարմիններում, որոնց իրավասության շրջանակներում պետք է լինի հանրային ծառայողների կողմից էթիկայի նորմերի և չափանիշների պահպանմանը հետևելը, խախտման դեպքերը բացահայտելը, դրանց վերաբերյալ եզրակացություններ տալը: Էթիկայի հանձնաժողովների իրավասության մեջ է մտնում նաև հանրային ծառայողների մոտ շահերի բախման դեպքերի բացահայտումը և դրանց վերաբերյալ եզրակացությամբ հանդես գալը: Սակայն, ինչպես փաստում են սոցիոլոգիական հետազոտության արդյունքները, այդ հանձնաժողովների գործառույթների և գործունեության մասին դեռևս զգացվում է տեղեկացվածության սակավություն հանրային ծառայողների շրջանում:

11. Հանրային ծառայության մասին ՀՀ Օրենքի 22-րդ հոդվածի համաձայն՝ հանրային ծառայողը ծառայողական պարտականությունները կատարելիս պարտավոր է համապատասխան պաշտոնատար անձանց և մարմիններին տեղեկացնել այլ

ծառայողների կատարած իրավախախտումների և հանրային ծառայությանն առնչվող ցանկացած անօրինական, այդ թվում՝ կոռուպցիոն գործողությունների մասին: Իսկ ՀՀ կառավարության 2011թ.-ի թիվ 1816-Ն որոշմամբ կարգավորվել են հանրային ծառայողների մասնակցությամբ իրավախախտումների կամ կոռուպցիոն գործողությունների մասին տեղեկացնող հանրային ծառայողների անվտանգության ապահովման խնդիրները: Սակայն տեղեկացման ինստիտուտի այսօրինակ իրավական ամրագրումը չի կոնկրետացնում, թե պատասխանատվության ինչպիսի մեխանիզմներ պետք է կիրառվեն այն հանրային ծառայողների նկատմամբ, ովքեր իրենց հայտնի դարձած այլ հանրային ծառայողների մասնակցությամբ կոռուպցիոն գործողությունների կամ իրավախախտումների մասին չեն զեկուցել:

12. Հայաստանը Արևելյան գործընկերության թիվ հինգերորդ երկիրն է, որ ներդրել է բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց եկամուտների և գույքի հայտարարագրման ինստիտուտը դեռևս 2001թ.-ին: Եկամուտների և գույքի հայտարարագրման ինստիտուտն ունի հետևյալ ուժեղ կողմերը. այն տարածվում է համապատասխան բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց շրջանակի վրա, հայտարարագրերը հասանելի են առցանց համակարգով, հայտարարագրերը ներկայացվում են պաշտոնի նշանակվելուց հետո 1 ամսվա ընթացքում, պաշտոնավարման ընթաքում տարեկան մեկ անգամ և պաշտոնաթող լինելու ժամանակ, դեպքերի մեծամասնությունում թվական տվյալները նաև լրացվում են նկարագրողական տեղեկատվությամբ:

13. Պետական կառավարման համակարգում էթիկական սկզբունքների և չափանիշների ներդրումը պահանջում է նախևառաջ էթիկական ընդհանուր վարքականոնի ստեղծում: Հանրային ծառայողները պետք է քաջատեղյակ լինեն, թե իրենց զբաղեցրած պաշտոնից և դիրքից բխող ինչպիսի էթիկական պահանջներ են իրենց ներկայացվում ինչպես պետական մարմինների, այնպես էլ հասարակության կողմից: Էթիկական վարքականոնում նախընտրելի է ներառել նաև հստակ գործընթացներ և կանոններ, որոնց հանրային ծառայողները պետք է հետևեն, ինչպես նաև պատասխանատվությունների շրջանակ, որոնք կկիրառվեն վերջիններիս նկատմամբ էթիկական սկզբունքների և կանոնների չպահպանման դեպքերում:

Վերոնշյալ եզրահանգումները հնարավորություն են տալիս անելու հետևյալ առաջարկությունները.

1. Պետական կառավարման համակարգում հետևողականորեն զարգացնել և կատարելագործել էթիկական վարքի վրա ազդող քաղաքականությունները, գործընթացներն ու ինստիտուցիոնալ կառույցները:
2. Կոռուպցիայի կանխարգելման և էթիկական վարքի աջակցման նպատակով շարունակել կառավարության մշտական գործողությունները:
3. Ղեկավարման հայեցակարգերում ներմուծել էթիկական չափումներ՝ ապահովելով ղեկավարման պրակտիկաների համապատասխանությունը հանրային ծառայության ավանդական արժեքների և սկզբունքների հետ:
4. Հավասարակշռության սկզբունքով զուգակցել հանրային ծառայության իրավական և էթիկական կարգավորումները:
5. Պարբերաբար գնահատել հանրային ծառայողների էթիկական վարքի վրա պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումների ազդեցությունները:
6. Հստակեցնել պետական կառավարման մարմիններում էթիկական հանձնաժողովների գործառույթները հանրային ծառայողների շահերի բախման, գործունեության սահմանափակումների, էթիկական անհրաժեշտ չափանիշների ներդրման և պահպանման առումով: Սահմանել էթիկական հանձնաժողովների հաշվետվողականության մեխանիզմներ:
7. Նախատեսել մեկ միասնական կազմակերպական կառույց էթիկական հանձնաժողովների գործունեության ուղղորդման, վերջիններիս մեթոդաբանական աջակցության տրամադրման, վերապատրաստման, գործունեության մշտադիտարկման և գնահատման գործառույթներով:
8. Նախատեսել կոորդինացիոն ինստիտուցիոնալ գործընթացներ պետական մարմիններում էթիկական հանձնաժողովների, մարդկային ռեսուրսների կառավարման բաժինների և հակակոռուպցիոն կառույցների միջև:
9. Հանրային ծառայողների էթիկական վերապատրաստման ծրագրերի համար զարգացնել դրանց արդյունավետության գնահատման քանակական և որակական ցուցիչներ:
10. Մշակել և ընդունել հանրային ծառայության ընդհանուր էթիկական վարքականոն, նախատեսել սանկցիաներ վարքականոնի նորմերի չպահպանման դեպքերում: Այսպիսի մոտեցումը համահունչ է ՀՀ հանրային ծառայության համակարգում առկա

իրավական և կատարողականի վրա հիմնված մշակույթին: Այսպիսի մշակույթը ինչ-որ տեղ հակասում է եվրոպական երկրների լավագույն պրակտիկաներին, քանի որ այս երկրներում էթիկական վարքականոնները ավելի շատ համարվում են ոչ թե իրավական, այլ փափուկ միջոցներ, որոնք հանրային ծառայողների շրջանում գիտակցության բարձրացման, համապատասխան կրթության և վերապատրաստման ծրագրերի միջոցով փորձում են ապահովել էթիկական մշակույթի ցանկալի մակարդակ:

11. Ձևավորել եկամուտների և գույքի հայտարարագրերի բովանդակության հավաստիությունը ստուգող մեխանիզմ, հաստատել գործուն և արդյունավետ սանկցիաներ ոչ ամբողջական կամ ոչ հավաստի տեղեկատվության դեպքերում:
12. Ընդլայնել գույքի և եկամուտների հայտարարագիր ներկայացնող պաշտոնատար անձանց շրջանակը:
13. Ներկայումս հայտարարագրերում ներկայացված տեղեկատվության ստուգման համար օրենսդրությունը Բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովին իրավունք է վերապահում ստանալու անհրաժեշտ տեղեկատվություն պետական մարմիններից: Սակայն կարգավորված չեն այն դեպքերը, երբ տեղեկատվությունը տիրապետում է մասնավոր կազմակերպությունը կամ ֆիզիկական անձը: Անհրաժեշտ է սահմանել իրավակարգավորումներ նաև այս դեպքերի համար:
14. Կատարելագործել պետական պաշտոնյաների կողմից իրավախախտումների, էթիկական նորմերի խախտումների և կոռուպցիոն գործողությունների մասին համապատասխան մարմիններին զեկուցելու ինստիտուտը:
15. Օրենսդրությամբ հստակեցնել հանրային ծառայողների ձեռնարկատիրական գործունեությամբ զբաղվելու սահմանափակումները՝ դրանք դարձնելով հանրային ծառայության համակարգում շահերի բախման իրավիճակների կանխման, կարգավորման արդյունավետ և իրատեսական մեխանիզմներ:
16. Հանրային ծառայողների շահերի բախման կանխման և կարգավորման մեխանիզմները ամփոփել մեկ ընդհանուր իրավական ակտում, որը կնպաստի խուսափելու առանձին ոլորտային օրենսդրություններում շահերի բախման կարգավորման դրույթների իրավակիրառության հնարավոր խնդիրներից ու բարդություններից:
17. Շահերի բախման կարգավորումներ նախատեսել բոլոր մակարդակների հանրային ծառայողների համար՝ սահմանելով առավել ռիսկային պաշտոնները և այն

զբաղեցնողների շահերի բախման կանխման և կարգավորման լրացուցիչ մեխանիզմները:

18. Հանրային ծառայության համակարգում կադրային համալրման և առաջխաղացման մրցութային թեսթերում ներառել հանրային ծառայողի էթիկայի կանոնների և շահերի բախման վերաբերյալ հարցեր:
19. Պետական կառավարման համակարգի էթիկական արդյունավետ կարգավորումը, էթիկական մշակույթի բարձրացումը և կոռուպցիայի դեմ պայքարը պահանջում են իշխանության գործադիր, օրենսդիր ճյուղերի սերտ համագործակցությունը հետազոտական կենտրոնների և ակադեմիական համայնքի հետ: Այսպիսի մոտեցումը և նման մշակույթի արմատավորումը հիմքեր կստեղծի առկա հիմնախնդիրների լուծման ուղղությամբ պետական մարմիններին գտնելու առավել ռացիոնալ, արդյունավետ, գիտական ուսումնասիրությունների արդյունքների վրա հիմնված որոշումներ: Մյուս կողմից այսպիսի մշակույթը կարող է նաև պարունակել մեծ ներուժ պետական կառավարման համակարգի մշակութային նորմերի և ավանդույթների բյուրեղացման և «մաքրման» համար: Կառավարման համակարգում իրականացված բարեփոխումների վերաբերյալ տեսական և պրակտիկ ուսումնասիրությունները հնարավորություն կընձեռեն որոշակիացնելու ոլորտում առկա ձեռքբերումներն ու մարտահրավերները:

ՕԳՏԱԳՈՐԾՎԱԾ ԳՐԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՑԱՆԿ

1. ՀՀ Սահմանադրություն, ընդ. 1995 թ. և փոփ. 2015թ.:
2. Հանրային ծառայության մասին ՀՀ Օրենք, ընդ. 2011թ.:
3. Քաղաքացիական ծառայության մասին ՀՀ Օրենք, ընդ. 2001թ.:
4. Համայնքային ծառայության մասին ՀՀ Օրենք, ընդ. 2004 թ.:
5. Մարգարով Ա. Ինստիտուցիոնալ փոխակերպումը Հայաստանում 1990-2010թթ., Բանբեր Երևանի համալսարանի, Միջազգային հարաբերություններ, Քաղաքագիտություն, 135.6, Երևան, 2011, էջ 35-47:
6. Մարգարյան Մ. Ազգային պետության արդիականացման առանձնահատկությունները գլոբալացման գործընթացում, Հանրային կառավարում գիտական հանդես, Միջբուհական գիտաժողովի նյութերի ժողովածու, Մաս 1, Երևան, 2014, էջ 114-122:
7. Քալաշյան Վ. Քաղաքացիական ծառայության ամբողջականության սկզբունքները Հայաստանի Հանրապետությունում, Մեթոդաբանական ուղեցույց, Երևան, 2015, 88 էջ:
8. Քալաշյան Վ. ՀՀ պետական պաշտոնյաների էթիկայի կանոնները և կիրարկումը կոռուպցիայի կանխարգելման գործընթացում, 21-րդ դար, Նորավանք գիտակրթական հիմնադրամի հանդես,Երևան, 2009, 1 (23), էջ 103-121:
9. Քալաշյան Վ. Էթոկրատիան որպես պետականության հնարավոր ձև, 21-րդ դար, Երևան, 2005, 3(9), էջ 149-161:
10. Ազգային անվտանգության մարմիններում ծառայության մասին ՀՀ Օրենք, ընդ. 2003 թ.:
11. Ոստիկանությունում ծառայության մասին ՀՀ Օրենք, ընդ. 2002թ.:
12. Հարկային ծառայության մասին ՀՀ Օրենք, ընդ. 2002 թ.:
13. Բաց Կառավարման Գործընկերություն. Հայաստանի Հանրապետության Ինքնազնահատման Զեկույց, 2013 թ., էջ 13: http://www.ogp.am/u_files/file/SELF%20ASESSMENT%20REPORT-2013.pdf (12.12.2014)
14. Байтов Г. Н. Этика и нормы госслужбы, С - ПБ/Питер, 2003, - 288 с.
15. Балашов Л. Этика, Учебное пособие, Москва, ИТК 'Дашков и К', 2003, -137 с.
16. Вебер М. Избранные произведения, М. 1990, -519 с.
17. Гоббс Т. Левиафан, или материя и форма государства церковного и гражданского, М., Мысль, 2001, -478 с.

18. Граждан В. Д. Государственная - гражданская служба, Москва, 2009, - 544 с.
19. Гусейнов А. История этических учений, Учебник, М., Гардарики, 2003, -911 с.
20. Иванов В. Этика, Питер, 2006, -176 с.
21. Кант И. Основы метафизики нравственности. Сочинения в шести томах, М., Мысль, 1965, Том 4, -529 с.
22. Сумароков В. З. Государственное управление в современной системе организации власти: Монография - Краснодар: Фрегат, 2003, - 52 с.
23. Турчинов А., Соколов В. Гражданская служба: Нравственные основы, профессиональная этика, Учебное пособие, Статут, РАГС, 2006, -333 с.
24. Шопенгауэр А. Свобода воли и нравственность, Москва, Изд.-во Республика, 1992, Примечания А. Скрипника, В переводе и под редакцией Ю. Айхенвальда, -448 с.
25. Юнацкевич П. И. Основы нравственного учения для государственных служащих, учебное пособие под ре дакцией В. А. Чигирева, Санкт-Петербург, 2006, -120 с.
26. Aristotle: Nicomachean Ethics, transalted by W. D. Ross, Batoche Books, Kitchener, 1999, 182 p.
http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/aristotle/Ethics.pdf (08.05.2014)
27. Arjoon S. Corporate Governance: An Ethical Perspective, Journal of Business Ethics 61, no. 4, 2005, 36 p.
https://sta.uwi.edu/conferences/financeconference/Conference%20Papers/Session%205/Corporate%20Governance%20-%20An%20Ethical%20Perspective.pdf (21.04.2014)
28. Börzel T., Pamuk Y., Stahn A. Good governance in the European Union, Berlin Working Paper on European Integration No. 7, 2008, 56 p.
http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/international/europa/arbeitspapiere/2008-7-Boerzel_et_al_GoodGovernance.pdf (22.09.2015)
29. Bossaert D., Demmke C. Main Challenges in the Field of Ethics and Integrity in the EU Member States, Maastricht: European Institute of Public Administration, 2005, 253 p.
30. Broussine M., Miller C. Leadership, ethical dilemmas and ''good'' authority in public service partnership working, Business Ethics: A European Review, Volume 14, October 2005, pp. 379-391
http://profjayrfigueiredo.com.br/LID_AC_18.pdf (25.08.2014)

31. Brown R. The Essential Reinhold Niebuhr: Selected Essays and Addresses, Yale University Press, 1986, 264 p.
32. Burns J., Goldie M. The Cambridge History of Political Thought 1450-1700, Cambridge University Press, 1995, 812 p.
33. Butts J. Ethics in organizations and leadership, Jones and Bartlett Publishers, 2012, pp. 119-151 http://www.jblearning.com/samples/0763749761/EthicalLeaderhip.pdf (22.03.2015)
34. Cardona F. Building a Civil Service System, SIGMA/OECD, financed by European Union, 2002, 6 p.
http://www.sigmaweb.org/publications/38736319.pdf (10.12.2014)
35. Classics of Administrative Ethics edited by Willa Bruce, University of Illinois at Springfield, Westview Press, A Member of the Perseus Books Group, 2001, 350 p.
36. Congleton R. A Model of Asymmetric Bureaucratic Inertia and Bias, Public Choice 39, no. 3, 1982, pp. 421-425
37. Cooper L. T. and Menzel C. D. Achieving Ethical Competence for Public Service Leadership, M. E. Sharpe, New York, 2013, 336 p.
38. Cooper L. T. Public Administration Ethics: Theory and Praxis in The United States of America, Review Article, Asian Journal of Public Administration, Vol. 14, No.1, 1992, pp. 79-97
39. Cooper L. T. The Responsible Administrator, sixth edition, John Wiley & Sons, San Francisco, 2012, 320 p.
40. Cooper T. Handbook of Administrative Ethics, Second Edition, Revised and Expanded, Marcel Dekker, Inc., 2001, 740 p.
41. Coordination for Cohesion in the Public Sector of the Future: Public Administration Reform in Europe – Views and Experiences from Senior Executives in 10 Countries, WP3 Cross-national Report as Part of the COCOPS Research Project, 2013, 67 p.
http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/09/WP3-Comparative-Report.pdf (30.03.2015)
42. Cox III W. R. Ethics and Integrity in Public Administration: Concepts and Cases, M. E. Sharpe Inc.,USA, 2009, 280 p.
43. Curry D. Trends for the Future of Public Sector Reform: A Critical Review of Future-Looking Research in Public Administration, 2014, 32 p.

http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2014/04/TrendsForTheFutureOfPublicSectorReform.pdf (05.03.2015)

44. Dehardt K. The Ethics of Public Service: Resolving Moral Dilemmas in Public Organizations (Contributions in Political Science), Greenwood Press, 1988, 197 p.
45. Demmke C., Henôkl T. Managing Conflicts of Interests - Ethics Rules and Standards in the Member States and the European Institutions, EIPASCOPE No. 3, 2007, pp. 35-41 http://aei.pitt.edu/11065/1/20080313162334_CDE-THE_SCOPE2007-3_Internet-5.pdf (25.01.2015)
46. Demmke C., Moilanen T. Effectiveness of Public-Service Ethics and Good Governance in the Central Administration of the EU-27; Evaluating Reform Outcomes in the Context of the Financial Crisis, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2012, 181 p.
47. Demmke C., Moilanen T. The Future of Public Employment in Central Public Administration: Restructuring in Times of Government Transformation and The Impact on Status Development, European Institute of Public Administration, 2012, 118 p. http://www.eupan.eu/files/repository/20130221293522_Study_The_future_of_public_employment.pdf (30.03.2015)
48. Denhardt R., Catlaw T. Theories of Public Organization, Cengage Learning, 2014, 272 p.
49. Dubnick J. M. Accountability and Ethics: Reconsidering the Relationships, International Journal of Organizational Theory and Behavior, 6(3), 2003, pp. 405-441 http://scholars.unh.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1022&context=polisci_facpub (15.01.2014)
50. Eastern Partnership-Council of Europe Facility Project on Good Governance and Fight against Corruption, Activity 1.4, Risk Assessment: Typologies of underlying causes of corruption, Technical Paper, Country Risk Assessment-Armenia, Financial Supervision of Public Officials (Income and Asset Declarations), 2013, 64 p. http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/EaP-CoE%20Facility/Technical%20Paper/2524-ECCU-EaP-1%202013-Armenia%20RA%20final.pdf (10.03.2015)
51. Ehrich L., Cranston N., Kimber M. "Public sector managers and ethical dilemmas." Journal of the Australian and New Zealand Academy of Management 10, no. 1, 2004, 13 p. http://eprints.qut.edu.au/1388/1/1388_2.pdf (12.10.2014)

52. Erakovich R., Wyman S. Social Role of Public Organization Ethics Building in Local Governance in the Balkans, 2009, 15 p.
53. EUPAN Human Resource Working Group: Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States, 27 country profiles, 2008, 57 p. http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Administration_and_the_Civil_service_in_the_27_EU_Member_states.pdf (25.01.2015)
54. European Commission Directorate - General Regional Policy: Guidelines for Successful Public–Private Partnerships, 2003, 99 p. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf (02.04. 2015)
55. Fischer F., Miller G., Sidney M. Handbook of Public Policy Analysis; Theory, Politics and Methods, CRC Press, 2007, 668 p.
56. Fischer R. Rewarding Employee Loyalty: An Organizational Justice Approach, International Journal of Organizational Behavior 8, no. 3, 2004, pp. 486-503 http://www.victoria.ac.nz/psyc/about/staff/pdf/employee_loyalty.pdf (22.01.2015)
57. Gagne M., Gavin J., Tully G. Assessing the Costs and Benefits of Ethics: Exploring a Framework, Business and Society Review 110, no. 2, Blackwell Publishing, 2005, pp. 181-190
58. Gilman C. S. Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons, Prepared for the PREM, The World Bank, Washington, DC, Winter 2005, 76 p. http://www.oecd.org/mena/governance/35521418.pdf (15.01.2014)
59. Good Governance in the Public Sector— Consultation Draft for an International Framework, International Federation of Accountants (IFAC), September 2013, 54 p. http://www.ifac.org/system/files/publications/files/Good-Governance-in-the-Public-Sector.pdf (15.03.2015)
60. Green L. Positivism and the inseparability of law and morals, New York University Law Review, 2008, Vol. 83:1035, pp. 1035-1058 http://www.nyulawreview.org/sites/default/files/pdf/NYULawReview-83-4-Green.pdf (07.08.2014)

61. Grigoriou P. Bureaucracy: Administrative Structure and Set of Regulations in Place to Control Organizational or Governmental Activities, University of the Aegean Euromediterranean University (EMUNI), 18 p.

http://www.balcannet.eu/materiale/research2.pdf (26.03.2014)

62. Guthrie Sh. Immanuel Kant and the Categorical Imperative, The Examined Life On-Line Philosophy Journal, Volume II, Issue 7, 2001, 9 p.
63. Harrington J., Lee, H. What Drives Perceived Fairness of Performance Appraisal? Exploring the Effects of Psychological Contract Fulfillment on Employees' Perceived Fairness of Performance Appraisal in US Federal Agencies, Public Personnel Management, 44(2), 2015, pp. 214-238
64. Hooker B. Kant's Normative Ethics, Richmond Journal of Philosophy, 2002, 6 p. http://www.richmond-philosophy.net/rjp/back_issues/rjp1_hooker.pdf (07.08.2014)
65. Hubert L., Maesschalck J., Jurkiewicz C. Ethics and Integrity of Governance: Perspectives Across Frontiers, published by Edward Elgar Publishing Limited, 2008, 296 p.
66. I.M. D. Little: Ethics, Economics and Politics, Principles of Public Policy, Oxford University Press Inc., New York, 2002, 178 p.
67. Johnston M. Good Governance: Rule of Law, Transparency, and Accountability, Colgate University, Department of Political Science, 2006, 32 p. http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010193.pdf (13.09.2014)
68. Josephson Institute of Ethics: Making Ethical Decisions, 19 p. http://www.sfjohnson.com/acad/ethics/making_ethical_decisions.pdf (07.05.2015)
69. Kim Y. A Common Framework for the Ethics of the 21St Century, Division of Philosophy and Ethics, UNESCO, Paris, September 1999, 60 p. http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001176/117622eo.pdf (06.03.2015)
70. Kohlberg L. Stages of Moral Development, Moral Education, 1971, 7 p. http://info.psu.edu.sa/psu/maths/Stages%20of%20Moral%20Development%20According%20to%20Kohlberg.pdf (17.09.2014)
71. Kolthoff E., Huberts L., Heuvel H. The ethics of new public management: is integrity at stake?, Public Administration Quarterly, 2006, pp. 399-439 http://www.publicservices.ac.uk/wp-content/uploads/nig_ethics_integrity.pdf (23.12.2015)

72. Lawton A., Doig A. Researching Ethics for Public Service Organizations, The View from Europe, Public Integrity, Vol. 8, No. 1, Winter 2005-6, pp. 11-33
73. Lewis C., Gilman S. The Ethics Challenge in Public Service: A Problem-Solving Guide, 3rd Edition, Jossey - Bass, 2012, 368 p.
74. Lewis W. C. Ethical Norms in Public Service: A Framework for Analysis, University of Connecticut, prepared for the delivery at the conference in Belgium, June 2-5, 2005, 30 p. http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.119.9708&rep=rep1&type=pdf (05.12.2013)
75. Locke J. The second treatise of government, edited with an Introduction by C. B. McPherson, Hackett Publishing Company, Indianapolis and Cambridge, 1980, 125 p.
76. Lyons D. Ethics and The Rule of Law, Cambridge University Press, UK, 1984, 240 p.
77. Machiavelli N. The Prince, Translated and annotated by Peter Constantine, London, Copyright by Random House Inc., Vintage books, 2009, 96 p.
78. Marmor A. The rule of law and its limits, Law and Public Policy Research Paper 03-16, University of Southern California, Law School Los Angeles, 2003, 53 p. http://weblaw.usc.edu/centers/class/class-workshops/usc-legal-studies-working-papers/documents/03_16_paper.pdf (11.07.2015)
79. Menzel D. Ethics Management Internationally. In Conference Proceedings. Leadership, Ethics and Integrity in Public Life, Griffith University, 2007, pp. 251-268 https://www.griffith.edu.au/__data/assets/pdf_file/0017/23462/wef-conference-proceedings-part-2.pdf (28.01.2015)
80. Menzel D. Ethics Moments in Government: Cases and Controversies (ASPA Series in Public Administration and Public Policy), CRC Press, 1 edition, 2009, 264 p.
81. Menzel D. State of the art of empirical research on ethics and integrity in governance, Ethics in Public Management, New York, ME Sharpe, 2005, 45 p. https://www.law.kuleuven.be/integriteit/egpa/previous-egpa-conferences/lisbon-2003/menzeldonals.pdf (20.10.2015)
82. Mintrom M. Contemporary Policy Analysis, Oxford University Press, New York, 2012, 378 p.
83. Moilanen T., Salimnen A. Comparative Study on the Public-service Ethics of the EU Member States, A report from the Human Resources Working Group, EUPAN, 2006, 400 p.

84. Moilanen T., Salminen A. Comparative Study on the Public-service Ethics of the EU Member States, A report from the Human Resources Working Group, EUPAN, 2006, 53 p. http://vm.fi/documents/10623/307711/Comparative_Study_on_the_Public_Service_Ethics_of_the_EU_Member_States_publication+131206.pdf/524e908b-5388-4d1c-9199-59b4f3e567a9 (08.03.2015)
85. Neu J. Plato's Analogy of State and Individual: "The Republic" and the Organic Theory of the State, Philosophy Vol. 46, No. 177, Cambridge University Press, 1971, pp. 238-254
86. Noor A. Ethics, Religion and Good Governance, JOAAG, Vol. 3, No. 2, 2008, pp. 62-77 http://joaag.com/uploads/6_NoorFinal_3_2_.pdf (08.05.2014)
87. OECD Principles for Integrity in Public Procurement, 2009, 140 p. http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf
88. OECD: Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, Istanbul Anti-Corruption Action Plan, Second Round of Monitoring, Armenia Monitoring Report, 2011, 101 p. http://www.oecd.org/corruption/acn/48964985.pdf (01.02.2015)
89. OECD: Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, Istanbul Anti-Corruption Action Plan, The Second Round of Monitoring, Armenia, Progress Report, 2012, 39 p. http://www.oecd.org/corruption/acn/ArmeniaProgressUpdateApril2014ENG.pdf (01.02.2015)
90. OECD: European Principles for Public Administration, SIGMA Papers, No. 27, OECD Publishing, 1999, 28 p. http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kml60zwdr7h.pdf?expires=1444052253&id=id&accname=guest&checksum=7800E81EF309576FB0ED955C65A7029E (06.03.2015)
91. OECD: Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia, Asset Declarations for Public Officials, A TOOL TO PREVENT CORRUPTION, 2011, 148 p. http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/47489446.pdf (22.03.2015)
92. OECD: Trust in Government, Ethics Measures in OECD Countries, OECD 2000, 329 p. http://www.oecd.org/gov/ethics/48994450.pdf (02.02.2015)
93. Open Government Partnership, Self Assessment Report of the Republic of Armenia, 2013, 22 p.

94. PD Dr. Hans Günter Brauch, The Three Worldviews of Hobbes, Grotius and Kant, Foundations of modern thinking on peace and security: Contextual Chantge and Reconceptualisation of Security, p. 3
http://www.afes-press.de/pdf/Hague/Brauch_Worldviews.pdf (26.03.2014)

95. Pevkur A. Compatibility of Public Administration Systems and Ethics Management, ISSN 1648-2603, VIEŠOJI POLITIKA IR ADMINISTRAVIMAS, 2007, Nr. 19, pp. 16-24
file:///C:/Users/Vardan/Downloads/2_A.Pevkur.pdf (23.03.2015)

96. Pfiffner J. Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency, George Mason University, Published in Berlin, Germany: Duncker & Humbolt, 2004, pp. 443-454

97. Principles for Managing Ethics in the Public Service, OECD Recommendation, PUMA Policy Brief No. 4, Public Management Service, May 1998, 6 p.
https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/OECD_Public_service_2.pdf (20.02.2014)

98. Public service principles for the EU civil service: European Ombudsman, 2012, 6 p.
file:///C:/Users/Vardan/Downloads/Public_service_principles_EN.pdf (26.03.2014)

99. Rethinking Public Administration: An Overview, Department for Economic and Social Affairs of the United Nations, 220 p.
http://www.unpan.org/Portals/0/60yrhistory/documents/Publications/Rethinking%20public%20administration.PDF (10/02/2015)

100. Richter W., Burke F. Combating Corruption, Encouraging Ethics: A Practical Guide to Management Ethics, Rowman & Littlefield Publishers, Second Edition, 2007, 258 p.

101. Sheeran J. P. Ethics in Public Administration: A Philosophical Approach, Praeger Publishers, 88 Post Road West, 1993, 180 p.

102. Shepherd G. Civil Service Reform in Developing Countries: Why Is It Going Badly? 11th International Anti-Corruption Conference, May 2003, Seoul, Republic of Korea, 26 p.
http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010813.pdf (10.08.2014)

103. SIGMA, A joint initiative of the OECD and the European Union: The Armenian Civil Service Law seen from the OECD and EU perspective, Seminar on Challenges in Reforming the Civil Service in Armenia, Dr. Hans-Achim Roll, 2009, 8 p.
http://www.sigmaweb.org/publications/44119924.pdf (25.02.2014)

104. SIGMA: Assessment of The Civil Service System of the Republic of Armenia, The Third Round of Monitoring, Anti-Corruption Reforms in Armenia, 2014, 30 p. http://www.oecd.org/countries/armenia/47600439.pdf (05.03.2015)

105. Steps Taken by State Parties to Implement and Enforce the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, September 2014, 171 p.
Oecd.org/daf/anti-bribery/WGB-Steps-Taken-Update.pdf (10.12.2015)

106. Stillman R. Public Administration, Concepts and Cases, Ninth edition, Wadsworth, Cengage Learning, Boston, 2010, 544 p.

107. The Worldwide Governance Indicators: Info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home (21.02.2015)

108. Transparency International Anti-Corruption Center: Monitoring Conflict of Interest in Central Public Institutions, Armenia, 2014, 43 p. http://transparency.am/files/publications/1415892815-0-609149.pdf (05.03.2015)

109. Transparency International Anti-Corruption Center: National Integrity System Assessment, Armenia, 2014, 200 p. http://transparency.am/files/publications/1430407572-0-563326.pdf (05.03.2015)

110. Trevino L., Hartman L., Brown M. Moral person and moral manager: How executives develop a reputation for ethical leadership, California Management Review, Vol. 42, No. 4, 2000, pp. 128-142

111. Trost C., Gash A. Conflict of Interest and Public Life: Cross-National Perspectives, Cambridge University Press, 2008, 255 p.

112. United Nations Economic Commission for Europe: Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships, New York and Geneva, 2008, 91 p. http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/ppp.pdf (15.04.2015)

113. Whitton H. Developing the "Ethical Competence" of Public Officials-a Capacity-building Approach, VIEŠOJI POLITIKA IR ADMINISTRAVIMAS, 2007: Nr. 21, pp. 49-60 https://www.mruni.eu/upload/iblock/528/5_h.whitton.pdf (07.09.2014)

114. Wood M. Nixon's Inevitable Road to Watergate: A Psychoanalysis Using the Path Dependent Model, California State University Fullerton, President Richard M. Nixon Conference, April 2012, 40 p. http://hss.fullerton.edu/paj/nixonconference/pdf/Michael%20Wood_Nixon%20Conference%20Paper_Spring%202012.pdf (22.08.2014)

115. World Ethics Forum Conference Proceedings edited by Charles Sampford and Carmel Connors, Griffith University, The Joint Conference of The International Institute for Public Ethics (IIFE) and The World Bank, Leadership, Ethics and Integrity in Public Life, 9-11 April 2006, 249 p.

116. Zhou H. Confucianism and the Legalism: A Model of the National Strategy of Governance in Ancient China, Old Dominion University, Strome College of Business, Frontiers of Economics in China, 2011, Vol. 6, pp. 616-637

ՕԳՏԱԳՈՐԾՎԱԾ ԻՆՏԵՐՆԵՏԱՅԻՆ ԿԱՅՔԵՐ

1. http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm (15.01.2015)
2. http://www.akos-rs.si/files/APEK_eng/Legislation/civil-servants-act.pdf (10.03.2015)
3. http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf (10.03.2015)
4. https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (10.03.2015)
5. http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf (10.03.2015)
6. https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf (10.03.2015)
7. http://www.hri.org/docs/syntagma/artcl120.html#A103 (10.03.2015)
8. https://www.constituteproject.org/constitution/Luxembourg_2009.pdf (10.03.2015)
9. http://www.publicintegrity.org/about (14.09.2015)
10. Archive.transparency.org/policy_research/nis/nis_reports_by_country (14.09.2015)
11. http://www.servat.unibe.ch/icl/au00000_.html (02.12.2013)
12. http://www.servat.unibe.ch/icl/fi00000_.html (02.12.2013)
13. http://csc.am/documents/statistics/15.pdf (25.02.2015)

Հավելված 1

1. *Ձեր տարիքը* - □ 25-35, □ 36-50, □ 51-60, □ 60-ից բարձր 2. *Սեռը*- □ արական □ իգական
3. *Գործատու կազմակերպության անվանումը*---
4. *Աշխատանքային փորձը*- □ 1-5 տարի, □ 6-10 տարի , □ 11-15 տարի, □ 15 տարուց ավելի

5. *Ձեր կարծիքով ներկայումս ՀՀ հանրային ծառայության համակարգում որո՞նք են ամենակարևոր և հրատապ էթիկական հիմնախնդիրները: Համարակալել՝ ըստ կարևորության 1-12 նիշերով՝ ամենակարևորը սկսած 1-ից*.

□քաղաքական կոռուպցիա, □վարչական կոռուպցիա, □շահերի բախում, □ծառայողական պարտականությունների ոչ պատշաճ կատարում, □կազմակերպական ռեսուրսների վատնում և յուրացում, □հետծառայողական գործունեության կարգավորում, □խտրականություն, □քաղաքական հովանավորչություն, □ առանցքային էթիկական արժեքների և չափանիշների ներդրում, □կադրային համալրման և կարիերային առաջընթացի գործընթացներ, □ընդհանուր ոչ էթիկական վարքի ցուցաբերում, □այլ էթիկական հիմնախնդիրներ

6. *Հանրային ծառայության էթիկական կարգավորման ո՞ր տեսակն է ավելի արդյունավետ*: *Համարակալել՝ըստ կարևորության 1-5 նիշերով՝ամենակարևորը սկսած 1-ից*.

□ իրավական կարգավորումներ, □էթիկական վարքականոններ, □ խորհրդատվական և վերահսկողական մարմիններ, □ էթիկական լիդերություն, □ հանրային ծառայողների էթիկական վերապատրաստում

7. *Արդյո՞ք կարծում եք, որ վերջին տարիներին ՀՀ հանրային ծառայության համակարգում ավելի մեծ քանակությամբ էթիկական հիմնախնդիրներ են ի հայտ եկել*.
□ այո □ ոչ

8. *Համաձայն ե՞ք այն պնդման հետ, որ էթիկական արհեստավարժությունը նույնքան կարևոր է հանրային ծառայողի համար, որքան մասնագիտական փորձառությունը և արդյունավետությունը*: □ այո □ ոչ

9. *Ո՞ր գծերն եք ամենից շատ կարևորում հանրային ծառայողի համար բարոյական անհրաժեշտ մշակույթի և հանրային վստահության բարձրացման գործում: Նշել ամենակարևոր երեքը:*

□համագործակցություն, □պրոֆեսիոնալիզմ, □մասնակցային աշխատելաոճ, □հորիզոնական կառավարման ոճ, □թափանցիկություն, □ մրցունակություն, □պատասխանատվություն, □լոյալություն, □քաղաքական չեզոքություն, □ անկողմնակալություն

10. *Նշվածներից որո՞նք եք համարում հիմնական խոչընդոտները հանրային ծառայության ոլորտում արդյունավետ էթիկական քաղաքականությունների իրականացման համար*: *Նշել ամենակարևոր երկուսը:*

□գործող օրենքների, կարգավորումների և վարքականոնների ցածր որակը, □ դրանց չպահպանումը, □էթիկական լիդերության, վերապատրաստումների, կազմակերպական մշակույթի, մարդկային ռեսուրսների կառավարման և սանկցիաների պակասը, □ վերահսկողության բացակայությունը, □էթիկական քաղաքականությունների նկատմամբ լուրջ վերաբերմունքի պակասը և այլ քաղաքականությունների հետ ինտեգրման ցածր աստիճանը

11. *Արդյո՞ք Ձեր կազմակերպությունում առկա է որևէ մարմին կամ աշխատակից կազմակերպությունում էթիկական քաղաքականության կոորդինացիայի և վերահսկողության գործառույթով*: □այո □ոչ

12. *Համաձայն ե՞ք, որ հանրային ծառայողը կարիք ունի ավելի մեծ ազատության բարոյական կոնֆլիկտների դեպքում էթիկապես ճիշտ գործելու համար*: □այո □ոչ

13. *Եթե դուք ստանաք Ձեր պաշտոնի էթիկական պահանջներին հակասող կարգադրություն, Ձեր գործողությունը կլինի.* (նշել տարբերակներից մեկը)

□հնազանդվելը, քանի որ լոյալությունը հանրային ծառայության ամենակարևոր սկզբունքներից մեկն է

□խոսել Ձեր վերադասի հետ այդ որոշման հնարավոր ոչ էթիկական հետևանքների մասին

□ոչ մի կերպ չեք կատարի կարգադրությունը

14. ***Եթե դուք ականատեսն եք ոչ էթիկական վարքի ցուցաբերման Ձեր գործընկերոջ կամ ենթակայի կողմից, դուք.*** (նշել տարբերակներից մեկը)

□կխոսեք այդ անձի հետ, □կտեղեկացնեք ոչ էթիկական վարքի մասին Ձեր ղեկավարին կամ էթիկական մարմնին, □ ոչ մի գործողություն չեք ձեռնարկի

15. ***Եթե դուք ականատեսն եք ոչ էթիկական վարքի ցուցաբերման Ձեր գործընկերոջ կամ ենթակայի կողմից և այդ անձի հետ մտերիմ հարաբերությունների մեջ եք, դուք.*** (նշել տարբերակներից մեկը)

□կխոսեք այդ անձի հետ, □կտեղեկացնեք ոչ էթիկական վարքի մասին Ձեր ղեկավարին կամ էթիկական մարմնին, □ ոչ մի գործողություն չեք ձեռնարկի

16. ***Բարոյական կոնֆլիկտների դեպքում, երբ հակասող արժեքները հավասարապես կարևոր են անձի համար, անձը պետք է կայացնի որոշում.*** (նշել տարբերակներից մեկը)

□հասարակությունում, իր սոցիալական միջավայրում և իր գործատու կազմակերպությունում ընդունված բարոյական սկզբունքների և էթիկական նորմերի հիման վրա

□հաշվի առնելով ընդունվող որոշման տարբերակներից յուրաքանչյուրի հնարավոր հետևանքները

17. ***Համաձայն եք արդյո՞ք, որ հանրային բյուրոկրատիաների կառուցվածքային առանձնահատկությունները սահմանափակում են հանրային ծառայողի ազատ բարոյական կողմնորոշման և որոշման կայացման հնարավորությունները աշխատանքի վայրում.*** □այո □ոչ

18. ***Ի՞նչ առաջարկություններ ունեք Ձեր կազմակերպությունում և առհասարակ հանրային ծառայության համակարգում բարոյական մշակույթի բարձրացման և հանրային ծառայողների էթիկական վարքի խրախուսման ուղղությամբ.***-------------------

----