ՀԻՄՆԱՎՈՐՈՒՄ

«ՀԱՆՐԱՅԻՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅԱՆ ՄԱՍԻՆ» ՕՐԵՆՔՈՒՄ ՓՈՓՈԽՈՒԹՅՈՒՆ ԵՎ ԼՐԱՑՈՒՄ ԿԱՏԱՐԵԼՈՒ ՄԱՍԻՆ» «ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՄԱՍԻՆ» ՕՐԵՆՔՈՒՄ ՓՈՓՈԽՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ ԿԱՏԱՐԵԼՈՒ ՄԱՍԻՆ» ԵՎ «ԵՐԵՎԱՆ ՔԱՂԱՔՈՒՄ ՏԵՂԱԿԱՆ ԻՆՔՆԱԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՄԱՍԻՆ» ՕՐԵՆՔՈՒՄ ՓՈՓՈԽՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ ԿԱՏԱՐԵԼՈՒ ՄԱՍԻՆ» ՕՐԵՆՔՆԵՐԻ ՆԱԽԱԳԾԵՐԻ ԸՆԴՈՒՆՄԱՆ

1. Իրավական ակտի ընդունման անհրաժեշտությունը

«Հանրային ծառայության մասին» օրենքում փոփոխություն և լրացում կատարելու մասին» «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքում փոփոխություններ կատարելու մասին» և «Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքում փոփոխություններ կատարելու մասին» օրենքների նախագծերի (ասուհետ նաև՝ Նախագծեր) ընդունման անհրաժեշտությունը բխում է համայնքի ավագանու անդամների անհամատեղելիության պահանջների առկա օրենսդրական կարգավորումների կատարելագործման, գործնականում անհամատեղելիության պահանջների պահպանման վերաբերյալ առաջացած խնդիրների հաղթահարման և միջազգային ատանձնած պարտավորություններից:

2. Կապը ռազմավարական փաստաթղթերի հետ. Հայաստանի վերափոխման ռազմավարություն 2050, Կառավարության 2021-2026թթ. ծրագիր, Հայաստանի Հանրապետության հակակոռուպցիոն ռազմավարությունը և դրանից բխող 2023-2026 թվականների գործողությունների ծրագիր

Նախագծի ընդունումը բխում է Կառավարության 2023 թվականի հոկտեմբերի 26-ի «Հայաստանի Հանրապետության հակակոռուպցիոն ռազմավարությունը և դրանից բխող 2023-2026 թվականների գործողությունների ծրագիրը հաստատելու մասին» N 1871 Լ որոշմամբ հաստատված (այսուհետ նաև՝ Հակակոռուպցիոն ռազմավարություն) գործողությունների ծրագրի 2-րդ հավելվածի 1 21-րդ գործողությունից, որով նախատեսվում է ի թիվս այլնի հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձանց և հանրային ծառայողների կողմից այլ վճարովի աշխատանք կատարելու կամ համատեղությամբ աշխատելու դրույթների և դրանց նկատմամբ վերահսկողության իրականացման կառուցակարգեր սահմանելուն ուղղված գործողություններ:

3. Ընթացիկ իրավիճակը և խնդիրները

Ներկայումս համայնքի ավագանու անդամների անհամատեղելիության պահանջների վերաբերյալ կարգավորումները սահմանվում են «Հանրային ծառայության մասին» օրենքի (այսուհետ նաև՝ Օրենք), ինչպես նաև «Տեղական ինքնակառավարման մասին» և «Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքների շրջանակներում: Մասնավորապես

Օրենքի՝ մինչև 2022 թվականի հունիսի 9-ը իրականացված փոփոխություններով 31-րդ հոդվածի 1-ին մասի համաձայն

«1. Հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձինք և հանրային ծառայողները չեն կարող զբաղեցնել իրենց կարգավիճակով չպայմանավորված պաշտոն պետական կամ տեղական ինքնակառավարման այլ մարմիններում, որևէ պաշտոն՝ առևտրային կազմակերպություններում, զբաղվել ձեռնարկատիրական գործունեությամբ, կատարել վճարովի այլ աշխատանք, բացի գիտական, կրթական և ստեղծագործական աշխատանքից:»:

Միաժամանակ, համայնքային պաշտոն զբաղեցնող անձանց, մասնավորապես՝ համայնքի ավագանու անդամի անհամատեղելիության պահանջների հետ կապված իրավահարաբերությունները կարգավորվում են «Տեղական ինքնակառավարման մասին» և «Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքներով: «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքի 19-րդ հոդվածի համաձայն՝ Համայնքի ավագանու անդամը չի կարող միաժամանակ՝

1) զբաղեցնել որևէ պաշտոն աշխատակազմում և ղեկավար պաշտոն՝ համայնքային ենթակայության կազմակերպություններում.

2) լինել համայնքի ղեկավար (բացառությամբ համամասնական ընտրակարգով ձևավորված ավագանու), համայնքի ղեկավարի պաշտոնակատար (բացառությամբ համամասնական ընտրակարգով ձևավորված ավագանու) կամ վարչական ղեկավար.

3) աշխատել իրավապահ, ազգային անվտանգության և դատական մարմիններում:

Ընդ որում, համայնքի ավագանու անդամը պարտավոր է մինչև ավագանու հերթական նիստը գրավոր հրաժարվել ավագանու անդամությունից, եթե զբաղեցնում է վերոգրյալ պաշտոնները կամ անցնում է ծառայության զինված ուժերում կամ այլ զորքերում, հակառակ դեպքում նրա լիազորությունները դադարեցվում են:

Այս համատեքստում անդրադառնալով Օրենքի կարգավորումներին պետք է նշել, որ Օրենքի 31-րդ հոդվածի 1-ին մասը, մինչև 2022 թվականի հունիսի 9-ին իրականացված փոփոխությունները, հստակ սահմանում էին, որ հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձինք և հանրային ծառայողները չեն կարող զբաղեցնել իրենց կարգավիճակով չպայմանավորված պաշտոն պետական կամ տեղական ինքնակառավարման այլ մարմիններում և այս կարգավորումը չէր նախատեսում բացառություն որևէ պաշտոնի համար:

Նման պայմաններում պետությունը որդեգրել էր մի քաղաքանություն, որտեղ նախապես տարբեր պաշտոնների համադրումը համարելով բարձր ռիսկայնություն ունեցող, արգելք էր սահմանել:

Սակայն 2022 թվականի հունիսի 9-ի «Հանրային ծառայության մասին» օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին» ՀՕ-268-Ն օրենքի և հարակից իրավական ակտերի ընդունման արդյունքում համայնքի ավագանու անդամների

պաշտոն զբաղեցնող անձանց համար նախատեսվեց բացառություն, մասնավորապես Օրենքի 31-րդ հոդվածի 1-ին մասը շարադրվեց հետևյալ խմբագրությամբ

«1. Հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձինք ***(բացառությամբ համայնքի ավագանու անդամների)*** *և հանրային ծառայողները չեն կարող զբաղեցնել իրենց կարգավիճակով չպայմանավորված պաշտոն պետական կամ տեղական ինքնակառավարման այլ մարմիններում, որևէ պաշտոն՝ առևտրային կազմակերպություններում, զբաղվել ձեռնարկատիրական գործունեությամբ, կատարել վճարովի այլ աշխատանք, բացի գիտական, կրթական և ստեղծագործական աշխատանքից:* ***Համայնքի ավագանու անդամների այլ պաշտոններ զբաղեցնելու սահմանափակումները նկարագրված են «Տեղական ինքնակառավարման մասին» և «Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքներում:»***

Այս փոփոխության իրականացման նպատակը ըստ իրավական ակտի հիմնավորման հետևյալն էր

«Առաջարկվող փոփոխությունը պայմանավորված է այն հանգամանքով, որ համայնքի ավագանու անդամն իր գործունեությունն իրականացնում է հասարակական հիմունքներով, և պետական հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձանց (որոնք իրենց աշխատանքի համար վարձատրվում են) օրինակով արգելելով վերջիններիս կատարել վճարովի այլ աշխատանք՝ նեղացվում է ավագանու անդամի պաշտոնին հավակնող անձանց քանակը, ինչը կհանգեցնի մասնագիտական ունակություններով օժտված ավագանու անդամների քանակի նվազեցմանը:»:

Ստացվում է, որ իրականացված փոփոխությունով նպատակ է հետապնդվել սահմանել առանձնահատուկ կարգավորումներ համայնքի ավագանու անդամի պաշտոնի համար՝ հաշվի առնելով դրա ոչ վճարովի լինելու հանգամանքը, սակայն մյուս կողմից փոփոխությունները իրականացվել են՝ չարտացոլելով անահամատեղելիության պահանջների առկա կառուցակարգերի ընդհանուր տրամաբանությունը:

Մասնավորապես, 2022 թվականի հունիսի 9-ից հետո իրականացված օրենսդրական փոփոխություններով անորոշություններ է առաջանում այն դեպքերում երբ օրենսդրությունը, մի կողմից հանրային ծառայողներին և հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձանց արգելում է զբաղեցնել տեղական ինքնակառավարման մարմնում պաշտոն, իսկ մյուս կողմից համայնքի ավագանու անդամին չի արգելում զբաղեցնել հանրային ծառայության պաշտոն և հանրային պաշտոն (որոշ բացառությունները չհաշված):

Նման պայմաններում խնդիրն ըստ էության բացահայտելու համար հարկ է քննարկել սույն հարցը ոչ միայն գործող իրավական կարգավորումների համատեքստում, այլ նաև դրանց կողմից հետապնդվող նպատակի, ՀՀ կողմից ստանձնած միջազգային պարտավորությունների և միջազգային կազմակերպությունների կողմից տրված կարծիքների շրջանակներում:

Մասնավորապես, դեռևս 2022 թվականին մեկնարկել է Եվրոպայի խորհրդի «Կոռուպցիայի դեմ պայքարի պետությունների խմբի» (ԵԽ ԳՐԵԿՈ) կողմից Հայաստանի Հանրապետության գնահատման 5-րդ փուլը, որի շրջանակներում ի թիվս այլնի

գնահատավելու է նաև բարձրագույն գործադիր գործառույթներ ունեցող անձանց անհամատեղելիության պահանջները: Այս համատեքստում կարևոր է, որ հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձանց, մանավանդ բարձրագույն գործադիր գործառույթներ ունեցող անձանց անհամատեղելիության պահանջները լինեն օրենսդրորեն հստակ կարգավորված և տարընթերցումների տեղիք չտան:

Միաժամանակ, հարկ է նշել, որ տեղական ինքնակառավարմանը ներկայացվող սկզբունքային դրույթներ ամրագրված են Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի[1] (այսուհետ նաև՝ Խարտիա) շրջանակներում:

Մասնավորապես, Խարտիայի 7-րդ հոդվածի համաձայն

➢ *Ընտրվող անձանց կարգավիճակը պետք է ապահովի իրենց լիազորությունների ազատ իրականացումը:*

Տեղական ընտրվող անձանց կարգավիճակը պետք է թույլ տալ ստանալու իրենց լիազորությունների իրականացման համար տրվող ծախսերի համապատասխան դրամական փոխհատուցումը, ինչպես նաև, անհրաժեշտության դեպքում, փոխհատուցում չստացված եկամուտի դիմաց կամ աշխատավարձ և համապատասխան սոցիալական ապահովագրություն:

Տեղական ընտրվող անձի մանդատին անհամատեղելի գործառնություններն ու գործունեությունը կարող են սահմանվել միայն օրենքով կամ հիմնարար իրավական սկզբունքներով:

Հարկ է նշել, որ Խարտիայի իմպլեմենտացման վերջին մոնիթորինգն իրականացվել է 2020 թվականին: Մոնիթորինգի շրջանակներում գնահատվել է, որ ՀՀ-ն համապատասխանում է Խարտիայի 7-րդ հոդվածի դրույթներին: Մասնավորապես, նշվում է, որ Համայնքային պաշտոնյաների շահերի բախման կարգավորումները «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքի շրջանակներում կարգավորված են բավարար կերպով: Սակայն իրականացված փոփոխությունների արդյունքում իրավական որոշակի անորոշության պայմաններում ռիսկի տակ է դրվում Խարտիայի քննարկվող դրույթների գնահատման արդյունքները: Բացի այդ, այն ապագա գնահատումների համատեքստում որոշակի ռիսկեր կարող է առաջացնել Խարտիայի 6-րդ, 7-րդ և 9-րդ հոդվածների համատեքստում՝ հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ ավագանու անդամի կողմից այլ պետական պաշտոնների զբաղեցումը կարող է բացասական գանահատվել ավագանու անդամների անկախության տեսանկյունից:

Միաժամանակ, Եվրոպայի խորհրդի տեղական և տարածքային իշխանությունների կոնգրեսի «Վարքագծի եվրոպական կանոնակարգ՝ տեղական և տարածքային կառավարման մարմիններում ներգրավված բոլոր անձանց համար» վերտառությամբ փաստաթղթի համաձայն

[1] Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիան ՀՀ կողմից ստորագրվել է 2001 թվականի մայիսի 11-ին և ուժի մեջ է մտել 2002 թվականի մայիսի 1-ին: https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=20822

➢ *Շահերի բախում կարող է առաջանալ երբ անձն ունի մի քանի լիազորություններ: Այլ կերպ ասած եթե պաշտոնատար անձինք ունեն ավելին քան մեկ պաշտոն, դժվար է լինելու երկու պաշտոնի լիազորությունները տարանջատել:*

Այլ կերպ ասած, եթե մեկ անձը զբաղեցնում է մեկից ավելի պաշտոններ տարբեր պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմիններում, ըստ էության գործնականում մեծ է շահերի բախման իրավիճակում հայտնվելու ռիսկը և այդ ռիսկի կառավարումը ինքնին դժվար է:

Առկա միջազգային տարբեր փաստաթղթերի ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ անհամատեղելիության պահանջները ինչպես բոլոր հանրային ծառայողների, այնպես էլ համայնքի ավագանու անդամների համար հանդիսանում է շահերի բախման կանխարգելման մեխանիզմ: Ընդ որում, անհամատեղելիության պահանջների սահմանմամբ հիմնական հետապնդվող նպատակը ի սկզբանե հանդիսանում է մասնավոր և հանրային շահերի հավասարակշռության, ինչպես նաև իշխանության տարանջատման, զսպումների և հակակշիռների, հիմնական իրավունքների երաշխիքների ապահովումը: Նման պայմաններում անհամատեղելիության պահանջներն ըստ էության ունեն երկակի բնույթ, որոնք մի կողմից ապահովում են մասնավոր և հանրային շահի հավասարակշռությունը, իսկ մյուս կողմից պետական իշխանության մարմինների բնականոն գործունեությունը: Վերջինի լույսի ներքո էլ պետք է դիտարկվի համայնքի ավագանու անդամի կողմից հանրային ծառայության պաշտոնների և հանրային պաշտոնների զբաղեցման հնարավորության հարցը:

Այսպիսով համակարգային վերլուծության ենթարկելով ՀՀ ներպետական իրավակարգավորումները, միջազգային վերաբերելի փաստաթղթերը և հանձնառությունները պետք է ընդգծել, որ հանրային պաշտոն և հանրային ծառայության պաշտոն զբաղեցնող անձանց կողմից իրենց կարգավիճակով չպայմանավորված պետական կամ տեղական ինքնակառավարման մարմիններում այլ պաշտոն զբաղեցնելը խնդրահարույց է, քանի որ զսպումների և հակակշիռների սկզբունքը էականորեն վտանգվում է: Հակառակ մեկնաբանության պարագայում ստացվում է մի իրավիճակ, երբ օրինակ՝ համայնքի ավագանու անդամը կարող է հանդիսանալ նույն մարզի տարածքային կառավարման մարմնի (մարզպետարան) պետական ծառայող, որը պարունակում է մրցակցող շահերի առաջացման չափազանց բարձր հավանականություն:

Ամբողջ վերոշարադրյալի հաշվառմամբ անհրաժեշտություն է առաջանում համայնքի ավագանու անդամների շահերի բախման օրենսդրական կարգավորումները վերանայել այն համատեքստում, որ բացառվի ավագանու անդամների և այլ պետական կամ տեղական ինքնակառավարման մարմիններում պաշտոնների համատեղելիությունը:

4. Առաջարկվող կարգավորման բնույթը

Նախագծերով առաջարկվում է ավագանու անդամների համար սահմանել անհամատեղելիության պահանջների վերաբերյալ հստակ կարգավորումներ: Մասնավորապես, Նախագծերով առաջարկվում է համայնքի ավագանու անդամների այլ պաշտոններ զբաղեցնելու սահմանափակումների առանձնահատկությունները սահմանել

ոլորտային օրենսդրությամբ՝ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» և «Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքներով:

Քննարկվող օրենքներում առաջարկվում է սահմանել, որ համայնքի ավագանու անդամները չեն կարող զբաղեցնել իրենց կարգավիճակով չպայմանավորված որևէ պաշտոն պետական կամ տեղական ինքնակառավարման այլ մարմիններում, համայնքային աշխատակազմերում, ինչպես նաև չեն կարող զբաղեցնել որևէ ղեկավար պաշտոն համայնքային կազմակերպություններում: Ընդ որում, նման կարգավորումների ամրագրումը միտված է հնարավորինս բացառելու անհամատեղելի պաշտոնների համատեղման ռիսկը: Բացի այն, որ ավագանու անդամները չպետք է լինեն համայնքային կամ պետական ծառայող, նախագծով, ըստ էության, ամրագրվել է նաև, որ վերջիններս չեն կարող աշխատել համայնքային աշխատակազմերում: Սույն իրավակարգավորման շրջանակներում տեղավորելի են նաև համայքների աշխատակազմերում քաղաքացիաիրավական պայմանագրերի կնքմամբ կատարվող աշխատանքները: Այսինքն, այդ բնույթի աշխատանքները ևս չեն կարող համատեղվել: Բացի այդ, սահմանվել է, որ ավագանու անդամները չեն կարող նաև ղեկավար պաշտոն զբաղեցնել համայնքային կազմակերպություններում: Ինչպես երևում է վերոգրյալից, այս համատեքստում խոսքը վերաբերում է ոչ միայն կոնկրետ կազմակերպության ղեկավարի հաստիքին, այլև տվյալ կազմակերպությունների ցանկացած ղեկավար պաշտոնի: Այդպիսով, նախագծով ամրագրված իրավադրույթները հնարավորինս կծառայեն իրենց նպատակին:

Հարկ է նշել, որ Հակակոռուպցիոն քաղաքականության խորհրդի՝ 2024 թվականի փետրվարի 12-ի նիստի (տե՛ս նիստի արձանագրության 7.3-րդ կետը) շրջանակներում որոշվել է Նախագծերով առաջարկվող կարգավորումների՝ գործնականում արդյունավետ կիրառման համար նախատեսվող համապատասխան անցումային դրույթներով սահմանել, որ միայն գործող այն ավագանու անդամները, ովքեր ներկայումս համատեղում են ավագանու անդամի պաշտոնները, կարող են շարունակել համատեղ պաշտոնավարումը մինչև տվյալ նորընտիր ավագանու առաջին նիստի գումարման օրը: Անցումային այս իրավադրույթի նպատակը ներկայումս Նախագծերի իմաստով պաշտոնների անհամատեղելիության խնդիր ունեցող ավագանու անդամներին օգնել է, որպիսի վերջիններս, նախքան Նախագծերի ուժի մեջ մտնելը, պատկերացում ունենան առ այն, թե ինչպես պետք է կազմակերպեն իրենց վարքագիծը:

Միաժամանակ, հստակ ամրագրվում է, որ բացառությամբ օրենքով նախատեսված հստակ դեպքերի, ավագանու անդամի պաշտոնը համատեղելի չէ այլ հանրային պաշտոնների և հանրային ծառայության պաշտոնների հետ:

Միևնույն ժամանակ, հարկ է նկատել, որ որոշ պաշտոններ արդեն իսկ ելնելով օրենքների կարգավորումներից՝ համատեղելի են ավագանու անդամի պաշտոնի հետ: Այսպես, համայնքի ավագանու անդամի համար օրենսդրությամբ սահմանվում են համատեղելի հանրային ծառայության պաշտոնների շրջանակ՝ այն է, կարող է լինել համամասնական ընտրակարգով ընտրվող ավագանի ունեցող համայնքների համայնքի

ղեկավար, համայնքի ղեկավարի առաջին տեղակալ, համայնքի ղեկավարի պաշտոնակատար:

Նույն կառուցակարգը գործում է նաև Երևան քաղաքի պարագայում: Մասնավորապես, Երևան քաղաքում ավագանու անդամի հետ համատեղելի է Երևանի քաղաքապետի, նրա առաջին տեղակալ, և պաշտոնակատարը:

««Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքում փոփոխություններ կատարելու մասին» օրենքի նախագծի 1-ին հոդվածում հստակ նախատեսվել են այն պաշտոնները, որոնք անձի կարգավիճակով պայմանավորված համատեղելի են, քանի որ օրենքով սպառիչ կերպով սահմանված են համայնքի ավագանու անդամի՝ այլ պաշտոնների հետ համատեղելիության դեպքերը:

Միաժամանակ, հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ «Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքի 14-րդ հոդվածում նշված չեն ավագանու անդամի և Երևանի քաղաքապետի, նրա առաջին տեղակալի և պաշտոնակատարի հետ համատեղելիության դեպքերը, ուստի «Երևան քաղաքում տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքում փոփոխություններ կատարելու մասին» օրենքի նախագծում սահմանվել են ««իրենց կարգավիճակով չպայմանավորված պաշտոն» բառերը՝ նկատի ունենալով վերը թվարկված պաշտոնները:

5. Լրացուցիչ ֆինանսական միջոցների անհրաժեշտությունը.

Նախագծերի ընդունման կապակցությամբ լրացուցիչ ֆինանսական միջոցների անհրաժեշտություն չկա:

6. Ակնկալվող արդյունքները

Նախագծով առաջարկվում է հստակեցնել համայնքի ավագանու անդամի անհամատեղելիության պահանջների վերաբերյալ առկա օրենսդրական կարգավորումները:

7 Նախագծի մշակման գործընթացում ներգրավված ինստիտուտները և անձինք

Նախագիծը մշակվել է Հայաստանի Հանրապետության արդարադատության նախարարության կողմից: