Կ Ա Ր Ծ Ի Ք

«ՊՐՈԲԱՑԻԱՅԻ ՄԱՍԻՆ» ԵՎ ՀԱՐԱԿԻՑ ՕՐԵՆՔՆԵՐՈՒՄ ՓՈՓՈԽՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ ԵՎ ԼՐԱՑՈՒՄՆԵՐ ԿԱՏԱՐԵԼՈՒ ՄԱՍԻՆ ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ՕՐԵՆՔՆԵՐԻ ԵՎ ԿԱՌԱՎԱՐՈՒԹՅԱՆ ՄԻ ՇԱՐՔ ՈՐՈՇՈՒՄՆԵՐՈՒՄ ՓՈՓՈԽՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ ԵՎ ԼՐԱՑՈՒՄՆԵՐ ԿԱՏԱՐԵԼՈՒ ՄԱՍԻՆ ԿԱՌԱՎԱՐՈՒԹՅԱՆ ՈՐՈՇՈՒՄՆԵՐԻ ՆԱԽԱԳԾԵՐԻ ՎԵՐԱԲԵՐՅԱԼ

1. Ազգային Ժողովի վեցերորդ նստաշրջանի օրակարգում ընդգրկված՝ «Հանրային ծառայության մասին» օրենքում լրացումներ կատարելու մասին» և «Պրոբացիայի մասին» օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին» օրենքների նախագծերով նախատեսվում է պետական ծառայության նոր տեսակ՝ պրոբացիայի ծառայություն[1], ինչի կապակցությամբ հայտնում ենք հետևյալը.

Դեռևս 2014 թվականից նախաձեռնվել է հանրային ծառայության ոլորտում բարեփոխումների իրականացման գործընթաց, որի արդյունքում 2015 թվականի դեկտեմբերի 29-ին ընդունվեց «Հայաստանի Հանրապետության քաղաքացիական ծառայության բարեփոխումների իրականացման ռազմավարությանը և միջոցառումների ծրագրին հավանություն տալու մասին» Կառավարության N 57 արձանագրային որոշումը, որը նպատակաուղղված էր քաղաքացիական ծառայության համակարգում բարեփոխումների իրականացմանը: Քաղաքացիական ծառայության բարեփոխումների իրականացման գործընթացներն ամրագրվել են նաև 2014 թվականին Եվրոպական միության և Հայաստանի Հանրապետության միջև ստորագրված՝ Եվրոպական միության կողմից 2014-2017 թթ. Հայաստանին տրամադրվելիք աջակցության վերաբերյալ փոխըմբռնման հուշագրում և Հայաստանին տրամադրվելիք աջակցության ոլորտներից մեկը եղել է հանրային կառավարման բարեփոխումները, ինչը ամրագրվել է, նաև, Համալիր և ընդլայնված համաձայնագրի 4-րդ հոդվածով /Հավելված 1/[2]:

Հանրային ծառայության համակարգի բարեփոխումների առաջնային խնդիրներից էր պետական ծառայության հատվածականության վերացումը և քաղաքացիական ծառայության ինչպես հորիզոնական, այնպես էլ ուղղահայաց

---

[1] http://www.parliament.am/drafts.php?sel=onagenda&lang=arm (29-30 կետեր)
2 https://www.mfa.am/filemanager/eu/CEPA_ENG_1.pdf

շրջանակի ընդլայնումը և պետական ծառայությունը կարգավորող երկրորդական օրենսդրական կարգավորումների նվազեցումը: Ի թիվս այլի, վերոհիշյալ խնդրները վերհանվել են ՄԱԶԾ, ԵԱՀԿ, ԵՄ/ՏՀԶԿ SIGMA ծրագրի և Համաշխարհային բանկի փորձագետների կողմից իրականացված գնահատումներից և դրանց հիման վրա ներկայացված առաջարկություններից, որոնք բխում են Հանրային կառավարման եվրոպական սկզբունքներից, Եվրոպական հարևանության քաղաքականության երկրների համար Հանրային կառավարման սկզբունքների շրջանակից և այլն[3]: Այդ բարեփոխումների արդյունքում 2018 թվականի մարտի 23-ին ընդունվեցին «Քաղաքացիական ծառայության մասին» ՀՕ-205-Ն և «Հանրային ծառայության մասին» ՀՕ-206-Ն նոր օրենքները, որոնց համաձայն քաղաքացիական ծառայության համակարգ են ընդգրկվում պետական կառավարման նոր մարմիններ: «Քաղաքացիական ծառայության մասին» օրենքի 2-րդ հոդվածով ընդլայնվեց օրենքի գործողության շրջանակը, այն տարածելով օրենսդիր, գործադիր, դատական իշխանության մարմիններում, Հանրապետության նախագահի աշխատակազմում, դատախազությունում, քննչական մարմիններում, անկախ պետական մարմիններում, ինքնավար մարմիններում, Մարդու իրավունքների պաշտպանի աշխատակազմում, ինչպես նաև Կառավարությանը, վարչապետին և նախարարություններին ենթակա պետական մարմիններում (այսուհետ՝ համապատասխան մարմին) քաղաքացիական ծառայության պաշտոնների անվանացանկով նախատեսված պաշտոն զբաղեցնող անձանց վրա: Միևնույն ժամանակ, նույն հոդվածով սահմանվեց, որ վերոհիշյալ մարմիններում պետական ծառայության հարաբերությունները կարգավորվում են «Քաղաքացիական ծառայության մասին» օրենքով, եթե այլ օրենքներով **առանձնահատկություններ** սահմանված չեն: Իսկ 44-րդ հոդվածի 2-րդ մասով Օրենսդրի կողմից ամրագրվեց դրույթ՝ որի համաձայն, օրենքն ուժի մեջ մտնելուց հետո՝ մինչև 2018 թվականի դեկտեմբերի 31-ը, օրենքին պետք է համապատասխանեցվեն պետական ծառայության մյուս օրենքները՝ հիմք ընդունելով օրենքի 2-րդ հոդվածի 2-րդ մասը (այսինքն՝ առանձնահատկությունները): Մասնավորապես, պետական այլ ծառայությունները կարգավորող օրենքներով առանձնահատկություններ են սահմանվում զինվորական ծառայություն անցնող

[3] https://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-Armenia-2019-ARM.pdf Տես՝ հավելված 1

պետական ծառայողների պաշտոնների, ոստիկանությունում իրավապահ գործառույթներ իրականացնող ոստիկանության ծառայողների պաշտոնների, փրկարարական ծառայության պաշտոնների, Հայաստանի Հանրապետության արդարադատության նախարարության քրեակատարողական հիմնարկներում պետական ծառայության պաշտոնների և քրեակատարողական ծառայության կենտրոնական մարմնի անվտանգության ապահովման, պահպանության ապահովման, օպերատիվ, հատուկ նշանակության, ուղեկցումների, ներքին անվտանգության, հերթապահության ստորաբաժանումների և շտաբի պաշտոնների, հարկադիր կատարողների պաշտոնների, դիվանագիտական ծառայության պաշտոնների, պետական եկամուտների կազմակերպման և հսկողության, ստուգումների կազմակերպման և դիտարկման, ներքին աուդիտի, մաքսային հսկողության, հետբացթողումային հսկողության, մաքսանենգության դեմ պայքարի, քննչական, հետաքննության և օպերատիվ-հետախուզության, ներքին անվտանգության վարչությունների, փոքր հարկ վճարողների հարկային տեսչության-վարչության, խոշոր և միջին հարկ վճարողների հարկային տեսչության-վարչության, մաքսատուն-վարչության պաշտոնների, դատական կարգադրիչների ծառայության պաշտոնների համար:

2" Իրականացվող փոփոխությունների արդյունքում նախատեսվել է նաև, որ պետական ծառայության բոլոր տեսակներում իրականացվեն միասնական կարգավորումներ, այդ թվում՝ պետական ծառայության բոլոր պաշտոնները, միջազգայնորեն ընդունված սկզբունքներին համապատասխան, զբաղեցվեն մրցութային կարգով, ինչպես նաև նախատեսվում է պետական ծառայության բոլոր տեսակների համար միասնականացնել, որոշակի տարբերություններով՝ ելնելով ծառայության տեսակից, հանրային ծառայության պաշտոններ զբաղեցնող անձանց խրախուսանքի տեսակները և կարգապահական տույժերը, հանրային ծառայության պաշտոն զբաղեցնող անձանց անձնական գործերի վարումը, պաշտոնի անձնագրով նախատեսված կրթության և աշխատանքային ստաժի չափանիշները, պաշտոնների անվանացանկի վարումը, ծառայողական քննության անցկացումը, հանրային ծառայողի հիմնական իրավունքները, պարտականությունները, սահմանափակումները, անհամատեղելիության պահանջները և կատարողականի գնահատումը:

3" Հանրային ծառայության ոլորտում Կառավարության որդեգրած և իրականացվող քաղաքականությունից ելնելով, ինչպես նաև վերը թվարկված բարեփոխումների շարունակական ներդրման նպատակով 2020 թվականի հունվարի 21-ին Ազգային ժողովի կողմից ընդունվեցին մի շարք օրենքներում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին թվով 65 օրենքներ: Հարկ է նշել, որ 2019 թվականի մարտին ԵՄ/ՏՀԶԿ SIGMA ծրագրի հրապարակած «Հանրային կառավարման սկզբունքները. ԵԼԱԿԵՏԱՅԻՆ ԳՆԱՀԱՏՄԱՆ ԶԵԿՈՒՅՑ»-ում՝ ըստ «Հանրային ծառայության շրջանակը համարժեք է, հստակ սահմանված և գործնականում կիրառելի» սկզբունքի գնահատման ցուցիչի և ենթացուցիչների, քաղաքացիական ծառայության հորիզոնական շրջանակի ընդարձակման, նախարարություններում և դրանց ենթակայության տակ գտնվող մարմիններում աշխատակիցների ընդհանուր թվի նկատմամբ քաղաքացիական ծառայողների քանակական հարաբերակցության ցուցանիշներն էական և իրական ազդեցություն ունեն տվյալ սկզբունքի մասով իրավիճակի վերջնական գնահատականի վրա:

Ի հավելումն վերոգրյալի, ՀՀ վարչապետի 2019 թվականի սեպտեմբերի 5-ի «Հանրային կառավարման բարեփոխումների ռազմավարության մշակման գործընթացների կազմակերպման խորհուրդ ստեղծելու և դրա աշխատակարգը հաստատելու մասին» N 1246-Ա որոշմամբ ստեղծվեց Հանրային կառավարման բարեփոխումների ռազմավարության (այսուհետ՝ Ռազմավարություն) մշակման գործընթացների կազմակերպման խորհուրդը: Խորհրդի գործունեության նպատակն է Ռազմավարության մշակումը՝ հիմք ընդունելով <u>ՀՀ կառավարության 2019 թվականի փետրվարի 8-ի N 65-Ա որոշմամբ հաստատված ՀՀ կառավարության ծրագիրը և Եվրոպական միության ու Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության «ՍԻԳՄԱ» նախաձեռնության կողմից իրականացված «Հանրային կառավարման համակարգի ելակետային գնահատման 2019 թվականի զեկույցը»:</u> 2021 թվականի նոյեմբերի 18-ի «Հայաստանի Հանրապետության կառավարության 2021-2026 թվականների գործունեության միջոցառումների ծրագիրը հաստատելու մասին» N 1902-Լ որոշման (այսուհետ՝ Գործունեության ծրագիր) 6. 3-րդ բաժինը, ինչպես նաև ոլորտում Կառավարության որդեգրած և իրականացվող քաղաքականությունը շարունակում են միտված լինել պետական ծառայության հատվածականության նվազեցմանը: Մասնավորապես, Ծրագրի 6.3-րդ բաժնում, որը վերաբերում է հանրային ծառայության համակարգին և մարդկային ռեսուրսների կառավարմանը, նախատեսված է, որ հանրային ծառայության և

մարդկային ռեսուրսների կառավարման բնագավառում Կառավարությունը նախաձեռնելու է մի շարք քայլեր, այդ թվում՝ վերանայելու և արդիականացնելու է հանրային ծառայության համակարգը՝ ապահովելով միասնական հորիզոնական համակարգ, մասնավորապես՝ պետական համակարգում աշխատողների կարգավիճակը սահմանող, պաշտոնների դասակարգման, աշխատանքի ընդունման և ազատման, կատարողականի գնահատման, վերապատրաստումների և այլ հարաբերությունները կարգավորող միասնական օրենսդրություն:

4" Հարկ է նշել նաև, որ Կառավարության 2022 թվականի մայիսի 13-ի N 691-Լ որոշմամբ հաստատված հանրային կառավարման բարեփոխումների ռազմավարության մեջ ևս արտացոլված են հանրային կառավարման բարեփոխումների արդեն իսկ որդեգրված և շարունակաբար իրականացվող քաղաքականության հիմնական ուղղությունները: Մասնավորապես՝ ռազմավարության «Մարդկային ռեսուրսների կառավարում և հանրային ծառայություն» վերտառությամբ 3-րդ հենասյան մեջ որպես հիմնախնդիր նշվել է «հանրային ծառայության շրջանակի դեռևս ոչ լիարժեք միասնականությունը, որոշ խմբերի ոչ հստակ կարգավիճակը, չնայած հանրային ծառայության օրենսդրությունը պարբերաբար բարեփոխվել է, և ընդլայնվել է քաղաքացիական ծառայողների շրջանակը», ինչը ենթադրում է հիմնախնդրի լուծման ուղղությամբ համապատասխան քայլերի իրականացում: Բացի այդ, նախատեսված են մի շարք միջոցառումներ հանրային ծառայության գրավչությունը բարձրացնելու, վարձատրության և սոցիալական երաշխիքների միասնական համակարգի ներդրման վերաբերյալ, հետևաբար հիմնավորման մեջ նկարագրված այն խնդիրները, որոնք առնչվում են վարձատրությանը, սոցիալական երաշխիքներին և ըստ այդմ՝ անձնակազմի համալրմանը, անհրաժեշտ է դիտարկել հանրային ծառայությունում առկա համակարգային խնդրի լուծման համատեքստում:

Ռազմավարության նախագծի և դրանում ընդգրկված առանձին ուղղությամբ բարեփոխումների մշակման համար ուղենիշային և ելակետային են համարվում արդեն իսկ հիշատակված սկզբունքները և զեկույցը:

5" Հարկ է նշել, որ «Պրոբացիայի մասին» օրենքով, որն ընդունվել է 2016 թվականի մայիսի 17-ին, նախատեսված է եղել, որ պրոբացիայի ծառայությունում իրականացվում է քաղաքացիական ծառայություն, այսինքն՝ ի սկզբանե այն չի դիտվել որպես պետական ծառայության առանձին տեսակ՝ հիմք ընդունելով օրենքով պրոբացիային վերապահված լիազորությունները, նպատակները և խնդիրները: Այս առումով հատկանշական է, որ դեռևս 2016 թվականի ապրիլին «Պրոբացիայի մասին» օրենքի նախագծի հետ միաժամանակ Ազգային ժողովում շրջանառության մեջ է դրվել նաև «Պրոբացիայի պետական ծառայության» մասին օրենքի նախագիծը, ինչպես նաև պրոբացիայի ծառայողների վարձատրության և սոցիալական երաշխիքների հետ կապված հարցերը կարգավորող համապատասխան օրենքներում փոփոխություններ նախատեսող նախագծեր, որոնք, չարժանանալով Պետական-իրավական հարցերի մշտական հանձնաժողովի դրական եզրակացությանը, հանվել են շրջանառությունից, իսկ Պրոբացիայի ծառայությունում նախատեսվել է քաղաքացիական ծառայություն՝ քաղաքացիական ծառայողների համար նախատեսված վարձատրությամբ և սոցիալական երաշխիքներով:

Բացի այդ, Օրենքի ընդունմամբ պրոբացիայի ծառայությունը տարանջատվեց քրեակատարողական ծառայությունից հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ ծառայության այս տեսակը չի կրում այն առանձնահատուկ բնույթը, որը հատուկ է քրեակատարողական ծառայությանը կամ զինվորական ծառայությանը կամ փրկարար ծառայությանը: Դրա մասին են վկայում պրոբացիայի ծառայության խնդիրները, նպատակները և դրանք իրականացնելուն ուղղված գործառույթները. պրոբացիայի շահառուի սոցիալական վերաինտեգրում, ինչպես նաև հասարակության անվտանգության ապահովման նպատակով պրոբացիայի շահառուի նկատմամբ օրենքով սահմանված կարգով կիրառված ***այլընտրանքային*** խափանման միջոցների, ազատությունից զրկելու հետ չկապված պատիժների, անվտանգության միջոցների, պատիժը պայմանականորեն չկիրառելու և պատժից պայմանական վաղաժամկետ ազատելու հետևանքով փորձաշրջան նշանակելու, պատժի կրումից ազատելու, պատժի կրումը հետաձգելու նկատմամբ վերահսկողության կատարում ու վերասոցիալականացման իրականացում հասարակությունում՝ անձի նկատմամբ հսկողություն, ուղղորդում և աջակցություն իրականացնելու միջոցով:

6" Հարկ է նշել նաև, որ ***Եվրոպայի Խորհրդի Նախարարների կոմիտեի պրոբացիայի կանոնների վերաբերյալ CM/Rec2010(1) հանձնարարականի***[4] 18-20-րդ կետերի վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ պրոբացիայի ծառայությունը կարող է պատվիրակվել նաև մասնավոր կազմակերպություններին, այսինքն՝ պարտադիր չի համարվում պետական ծառայության առանձին տեսակի նախատեսումը:

Ամփոփելով վերոգրյալը՝ կարծում ենք, որ «Պրոբացիայի ծառայության մասին» օրենքի Նախագիծը դիտարկելով վերոշարադրյալի լույսի ներքո, կարող ենք փաստել, որ նախագծային կարգավորումները, այդ թվում՝ պրոբացիայի ծառայության՝ որպես պետական ծառայության առանձին տեսակի նախատեսումը, չեն բխում հանրային ծառայության ոլորտում իրականացվող պետական քաղաքականությունից, բացի այդ, բացակայում է պետական ծառայության առանձին տեսակ նախատեսելու համար անհրաժեշտ անկյունաքարային հանգամանքը, այն է՝ այնպիսի բացառիկ գործառութային առանձնահատկությունների առկայություն, որը բացառում է համապատասխան մարմնի գործունեությունը քաղաքացիական ծառայության համակարգում:

Հեղինակ՝ Մարատ Ատովմյան

Իրավաբանների հայկական ասոցիացիայի խորհրդի անդամ, իրավաբան

[4] https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805cfbc7