

ՊԱՏՆԱԿ



ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ

ՈՒՂԵՑՈՒՅՑՆԵՐ

Որոշումների ընդունման
պատվիրակում. պետական
հաստատություններում պրոֆեսիոնալ
կառավարման զարգացում



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR



Norwegian Ministry
of Defence

ՊԱՇՏՊԱՆՈՒԹՅԱՆ ՈԼՈՐՏՈՒՄ ԲԱՐԵՎԱՐՔՈՒԹՅԱՆ ԿԵՆՏՐՈՆ

Պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության կենտրոնը (CIDS) խթանում է բարեվարքությունը, հակակոռուպցիոն միջոցառումների իրականացումը և պատշաճ կառավարումը պաշտպանության ոլորտում: Համագործակցելով Նորվեգիայի և միջազգային այլ գործընկերների հետ՝ կենտրոնը ձգտում է զարգացնել կարողությունները, բարձրացնել իրազեկվածությունը և տրամադրել գործնական միջոցներ՝ հաստատությունների բարելավման և ուսումնական ծրագրերի միջոցով կոռուպցիոն ռիսկերը նվազեցնելու համար: CIDS-ը հիմնադրվել է 2012 թվականին Նորվեգիայի պաշտպանության նախարարության (ՊՆ) կողմից և պաշտոնապես նշանակվել որպես ՆԱՏՕ-ի գլխավոր դեպարտամենտ նոր առարկայական ոլորտում, որն ստեղծվել է Բարեվարքության ամրապնդման ծրագրի շրջանակներում 2013 թվականին: Կենտրոնն այժմ ընդգրկված է ՊՆ-ի կազմում: Սույն փաստաթղթում ներկայացված են հեղինակի անձնական տեսակետները, որոնք կարող են չհամընկնել Նորվեգիայի պաշտպանության նախարարության տեսակետների հետ, և չպետք է վերագրվեն նրան:

ՀԵՂԻՆԱԿԻ ՄԱՍԻՆ

Ֆրանցիսկո Կարդոնան կրտսեր միջազգային փորձագետ է CIDS-ում: Կարդոնան հայտնի փորձագետ է, որը զբաղվում է քաղաքացիական ծառայության և պետական կառավարման բարեփոխումների, վարչական իրավունքի և արդարադատության, հակակոռուպցիոն քաղաքականության և ինստիտուցիոնալ կառույցների ձևավորման և գնահատման հարցերով: Իր մասնագիտական կարիերայի ընթացքում նա աշխատել է ինչպես իր հայրենիքում՝ Իսպանիայում, որտեղ գործունեություն է ծավալել քաղաքացիական ծառայության ոլորտում, այնպես էլ միջազգային կազմակերպություններում, մասնավորապես՝ Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության (ՏՀԶԿ) ՄԻԳՄԱ ծրագրում, որտեղ 15 տարի աշխատել է որպես պետական կառավարման ոլորտի քաղաքականության ավագ վերլուծաբան: ՄԻԳՄԱ-ում նա խորհրդատվություն է տրամադրել Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայի, Հյուսիսային Աֆրիկայի տարածաշրջանների անցումային տնտեսությամբ երկրներին իրենց պետական հաստատությունները բարեփոխելու և ժողովրդավարական դարձնելու վե-

րաբերյալ: 2013թ. -ին ՏՀԶԿ-ից պաշտոնաթող լինելուց հետո Կարդոնան աշխատել է որպես արտահաստիքային խորհրդատու մի շարք կազմակերպություններում: Բացի CIDS-ից, նա իր մասնագիտական ոլորտում խորհրդատվական ծառայություններ է մատուցել Համաշխարհային բանկին, ՄԱԶԾ-ին, ԵԱՀԿ-ին, ՏՀԶԿ-ին, ՆԱՏՕ-ին, Եվրոպայի խորհրդին, Եվրոպական խորհրդարանին, Պետական կառավարման բալկանյան տարածաշրջանային դպրոցին (REsPA), Շվեդիայի Ֆոլկ Բերնադոտի ակադեմիային, ADETEF-ին՝ Ֆրանսիայում, Բարսելոնայի պետական կառավարման եվրոպական ինստիտուտին և այլ կազմակերպությունների, որոնց գործունեությունն ուղղված է Արևելյան Եվրոպայի, Կենտրոնական Ասիայի, Արևադարձային Աֆրիկայի, Լատինական Ամերիկայի և Կարիբյան տարածաշրջաններին: Նա իրավաբանական կրթություն ունի (ավարտել է Վալենսիայի համալսարանը 1976 թ. -ին) և ստացել է մագիստրոսի մի քանի կոչում պետական կառավարման ոլորտում:

ԱՌԱՋԱԲԱՆ

CIDS-ը հրատարակում է «Պատշաճ կառավարման ուղեցույցներ» (ՊԿՈՒ) շարքի իններորդ գրքույկը: Պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության կենտրոնի կողմից հրատարակվող «Պատշաճ կառավարման ուղեցույցներին» նպատակն է այս շարքի միջոցով հակիրճ և ընթերցանության համար հեշտ ձևաչափով լայն հանրությանը ներկայացնել պատշաճ կառավարման ոլորտի հիմնախնդիրները: Ուղեցույցները հիմնականում համառոտ են, սակայն չափազանց չեն պարզեցնում ներկայացված խնդրի էությունը: Այս իններորդ ուղեցույցի մեջ՝ «Որոշումների ընդունման պատվիրակում. պետական հաստատություններում պրոֆեսիոնալ կառավարման զարգացում», անդրադարձ է կատարվում տարբեր երկրներում որոշումների ընդունման գործընթացների պատվիրակման գաղափարի զարգացումը:

Այս գրքույկի մեջ ներկայացվում են այն իրավական մեխանիզմները, որոնք թույլ են տալիս իրականացնել պատասխանատվության կազմակերպված և հաշվետու պատվիրակում պետական կառավարման համակարգում: Պատվիրակումը համարվում է պատշաճ վարչարարության և արդյունավետ կառավարման պրակտիկայի նախապայման: Սակայն այս գաղափարի իրականացումը կախված է պատշաճ կերպով մշակված ազգային

օրենսդրությունից, որը նման պատվիրակման հնարավորություն է ստեղծում:

Գրքույկը հիմնված է ԵՄ-ի տարբեր անդամ-պետություններում լայնորեն ընդունված պատվիրակման պրակտիկայի վրա և համեմատական տեղեկատվություն է տրամադրում իրավական և կազմակերպչական կառուցվածքի վերաբերյալ: Միևնույն ժամանակ, ուղեցույցի նպատակն է ցույց տալ, թե որքան դժվար կլինի բարձրաստիճան պրոֆեսիոնալ քաղծառայության կայացումը (այդ թվում՝ պետական կառավարման այնպիսի արժեքների, ինչպիսին է օրինակ՝ արդյունավետությունը), եթե քաղաքականության և վարչարարության գործակցության մակարդակում չկիրառվի պատվիրակման գործիքը:

Ուղեցույցը գրվել է Ֆրանցիսկո Կարդոնայի կողմից: Բորդ Բրեդրուպ Կնուդսենն աջակցել է փաստաթղթի խմբագրմանը: CIDS-ը ողջունում է արձագանքները այս ուղեցույցի վերաբերյալ:

Օսլո, 5 մարտի, 2020թ.

Պեր Քրիստենսեն
Տնօրեն

ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

| | |
|---|----|
| ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ | 3 |
| 1. ՀԻՄՆԱԽՆԴԻՐԸ | 4 |
| 2. ԿԱՌԱՎԱՐՉԱԿԱՆ ՀԱՇՎԵՏՎՈՂԱԿԱՆՈՒԹՅՈՒՆ ԵՎ ՊԱՏՎԻՐԱԿՈՒՄ | 7 |
| 3. ՎԱՐՉԱԿԱՆ ԱԿՏ | 9 |
| 4. ՊԱՏԱՍԽԱՆԱՏՎՈՒԹՅՈՒՆ ԿԱՄ ԻՐԱՎԱԶՈՐՈՒԹՅՈՒՆ..... | 11 |
| 5. ՎԱՐՉԱԿԱՆ (ԿԱՄ ՀԻՆԵՐԱՐԽԻԿ) ՊԱՏՎԻՐԱԿՈՒՄ | 13 |
| ա. Հիմնական հասկացություններ | 13 |
| բ. Վարչական պատվիրակման վերաբերյալ որոշ գործնական հարցեր..... | 15 |
| 6. ՊԱՏՎԻՐԱԿՄԱՆ ԴԵՐԸ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՄՇԱԿՄԱՆ ԵՎ ՊԵՏԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԳՈՐԾԸՆԹԱՑՆԵՐԻ ԲԱՐԵԼԱՎՄԱՆ ԳՈՐԾՈՒՄ | 17 |
| ա. Քաղաքականության և վարչարարության փոխգործակցության վարչական բարեփոխումներ | 17 |
| բ. Քաղաքականության մշակում և վարչարարություն | 20 |
| գ. Քաղաքականությունը և կառավարումը ԵՄ անդամ երկրներում | 22 |
| 7. ԿԱՐՈՂ Է «ՊԱՏՎԻՐԱԿՈՒՄԸ» ՆՊԱՍՏԵԼ ԳՈՐԾՈՒՆԵՆՈՒԹՅԱՆ ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅԱՆ ԲԱՐՁՐԱՅՄԱՆԸ ԿԵՆՏՐՈՆԱԿԱՆ ԵՎ ԱՐԵՎԵԼՅԱՆ ԵՎՐՈՊԱՅՈՒՄ | 26 |
| ԵԶՐԱԿԱՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ | 28 |

Ներածություն

Այս գրքույկն անդրադառնում է մի շարք հիմնական հասկացությունների, որոնք կարող են, օրենսդրական և կառավարման պրակտիկայի փոփոխությունների միջոցով, նպաստել պատվիրակման հասկացության զարգացմանը Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայի պետական կառավարման մարմիններում: Այդ զարգացումը կարող է նպաստել արդյունավետության և պատասխանատվության, ինչպես նաև հաշվետվողականության մեծացմանը:

Գրքույկը կենտրոնանում է երկու թեմայի վրա: Մի կողմից՝ այն անդրադառնում է իրավական կարգավորումներին, որոնք, օրինականության սկզբունքների պահպանմանը, հնարավորություն են տալիս պետական կառավարման համակարգում պատասխանատվության կանոնակարգված և հաշվետու պատվիրակում իրականացնել: Ճիշտ իրագործվելու դեպքում պատվիրակման իրավունքը արդյունավետ կառավարման և ղեկավարման ռացիոնալ մեխանիզմների տարածման նախապայման է: Մակայն արդյունավետության մակարդակը կախված է պատշաճ կերպով մշակված օրենսդրությունից: Գրքույկը հիմնված է ԵՄ-ի տարբեր անդամ-պետություններում լայնորեն ընդունված պատվիրակման պրակտիկայի վրա և համեմատական տեղեկատվություն է տրամադրում իրավական և կազ-

մակերպչական կառուցվածքի վերաբերյալ: Դրա հետ մեկտեղ՝ ուղեցույցի նպատակն է ցույց տալ, թե որքան դժվար կլինի բարձրաստիճան պրոֆեսիոնալ քաղժառայության կայացումը (այդ թվում՝ պետական կառավարման այնպիսի արժեքների, ինչպիսին է օրինակ՝ արդյունավետությունը), եթե քաղաքականության և վարչարարության գործակցության մակարդակում չկիրառվի պատվիրակման գործիքը:

Պետական հաստատությունների գործունեության ընթացքում պատվիրակման գործառույթի բավականին բարդ իրավական նշանակությունն ավելի լավ ըմբռնելու համար անհրաժեշտ է, նախևառաջ, կենտրոնանալ պատասխանատվության և պատվիրակման հասկացությունների վրա կառավարչական պետական մարմնի ներսում կամ երկու կառավարչական մարմինների միջև: Պատվիրակումը իրենից ներկայացնում է որոշում, որով կառավարման մարմնի վերին օղակը որոշ պարտականություններ է փոխանցում նույն մարմնի ավելի ցածր մակարդակին, կամ պետական մարմինը կոնկրետ ոլորտներում որոշումներ կայացնելու լիազորությունը պատվիրակում է մեկ այլ մարմնի կամ վարչական ստորաբաժանման և վերջինիս թույլատրում է որոշումներ կայացնել իր անունից:

1. Հիմնախնդիրը

Կազմակերպության վերին մակարդակում որոշումներ կայացնելը տարածված է շատ երկրներում: Այնուամենայնիվ, պատվիրակման բացակայությունը հատկապես գերակշռում է Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայի երկրներում՝ հանդիսանալով իրենց կոմունիստական անցյալի արտահայտված և դեռևս պահպանվող ժառանգություն: Այս երկրներից շատերում գերիշխող հատկանիշներից է հիերարխիայի վերին մակարդակում՝ նախարարություններում և այլ պետական հաստատություններում, որոշումների կայացման պարտականությունների խիստ կենտրոնացումը: Այս երևույթն ստացել է «ուղղահայացության գերակայություն»¹ անվանումը՝ արձանագրելով այն փաստը, որ կառավարման համակարգից կոմունիստական կուսակցության անհետացման արդյունքում պետական կառավարման մարմինները գրեթե զրկվել են կառավարման հորիզոնական համակարգերից: Խորհրդային Միությանը բնորոշ ուղղահայաց համակարգերը նոր և ավելի ապակենտրոնացված կառույցներով փոխարինելու ուղղությամբ շատ բան չի արվել: Այս իրավիճակը վկայում է քաղաքական-վարչական հարաբերությունների ճգնաժամի

մասին, որը շատ երկրներում հանգեցրել է քաղաքական գործիչների և քաղաքացիական ծառայողների միջև վստահության երկարաժամկետ բացակայության: Արդյունքում՝ քաղաքական գործիչները, ընդհանուր առմամբ, չեն ցանկանում որոշումներ կայացնելու լիազորությունները պատվիրակել պետության տարբեր հանրային և կառավարական մարմիններին ու գերատեսչություններին:

Այս իրավիճակն ունի մի քանի բացասական հետևանքներ, որոնցից են.

1. Վարչական որոշումները քաղաքականացնելու միտում, այն է՝ որոշումները կայացվում են քաղաքական ընտրության և նպատակահարմարության, այլ ոչ թե՝ օրինականության սկզբունքի հիման վրա: Ժողովրդավարական հասարակության պայմաններում օրինականության սկզբունքը պետք է հիմք ծառայի ցանկացած վարչական որոշման կայացման համար:
2. Ավելի լայն դիտարկմամբ՝ վերը նշվածը հանգեցնում է պետական կառավարման ոլորտում քաղաքական և վարչական դերերի ու պարտականությունների տարանջատման բարդությունների:

¹ Տե՛ս, մասնավորապես, "Rebuilding State Structures: Methods and Approaches. The Trials and Tribulations of Post-Communist Countries". UNDP Regional Bureau for Europe and the CIS. New York and Bratislava, 2001.

3. Կազմակերպության վերին մակարդակում մեծաթիվ մանր և խոշոր վարչական որոշումների կայացումը ստեղծում է խնդիրներ և գերծանրաբեռնվածություն այդ վերին օղակում, ինչը խոչընդոտ է հանդիսանում ինչպես վարչական որոշումների կայացման արդյունավետության, այնպես էլ քաղաքականության մշակման ռազմավարական մոտեցումների մշակման համար:
4. Հիերարխիայի ավելի ցածր աստիճանների քաղծառայողները հակված են հրաժարվել վարչական որոշումների կայացմանը մասնակցելուց, եթե չկա այդպիսի մասնակցության հատուկ պահանջ, քանի որ դա չեն դիտարկում որպես իրենց աշխատանքի անբաժանելի մաս: Այն նսեմացնում է քաղծառայողների աշխատանքի կարևորությունը՝ հանգեցնելով նրանց պասիվության և անգործության՝ վերադասից հրաման չստանալու պարագայում:
5. Ակնկալվող պասիվությունը և միայն հստակ հրահանգներով գործելու սովորությունը առաջացնում է դեմոտիվացիա, ինչն էլ, արդյունքում, խոչընդոտում է պրոֆեսիոնալ քաղծառայության համակարգի ձևավորմանը, այդ թվում՝ լեգիտիմ և պրոֆեսիոնալ հանրային կառավարիչների բազայի ստեղծմանը:
6. Որպես հետևանք, ընդհանուր առմամբ հաստատվել է բազմաթիվ դիտորդների սկզբնական թերահավատությունը՝ կապված ԵՄ-ի մի քանի նոր անդամ երկրների պետական կառավարման մարմինների անկարողության հետ՝ կառուցողական կերպով մասնակցելու որոշումների կայացման գործընթացներին ԵՄ-ում, ինչպես նաև այլ միջազգային

կազմակերպություններում, օրինակ՝ ՆԱՏՕ-ում:

Արդյունավետությունը, տնտեսումը, ծանրաբեռնվածության և պարտականությունների համարժեք բաշխումը և մասնագիտական բանիմացությունը ցանկացած կառավարչական կազմակերպության հիմնարար սկզբունքներն են, որոնցով այն առաջնորդվում է իր առաքելությունն իրականացնելիս: Ընդհանուր նպատակի (կամ առաքելության) հասնելու առանցքային սկզբունքներից է նաև ներքին և արտաքին համակարգման և համագործակցության ապահովումը՝ հիմնականում քիչ թե շատ խիստ հիերարխիկ հսկողության կամ վերահսկման միջոցով: Ժամանակակից կառավարություններից շատերը ձևավորում են իրենց պետական կառավարման մարմինները այս սկզբունքներին համապատասխան:

Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայում մի շարք ազգային սահմանադրություններ որպես հիմնարար արժեքներ են սահմանում արդյունավետությունն ու արդյունքայնությունը, ինչպես նաև օրենքի գերակայությունը: Հասարակությանը և պետությանը ծառայելը դիտվում է որպես սկզբունք, որը պետք է ձևավորի աշխատողների վարչական վարքագիծը և, հետևաբար, կազմակերպության վարչական կառուցվածքն ու ընթացակարգերը: Այնուամենայնիվ, այս առումով հիմնական խնդիրը դեռևս պահպանվող և գերակշռող վարչարարական մշակույթն է՝ հիմնված իրահանգավորման և վերահսկողության վրա («ուղահայացություն»), ինչն էլ դժվարացնում է վերը նշված սկզբունքների իրականացումը վարչական պրակտիկայի առումով:

Այս թերությունների առկայության պայմաններում առաջանում են այլ խնդիրներ: Հիմնական խնդիրներից է՝ անարդյունավետությունը:

Հետևանքնառնական շատ երկրներում ոչ արդյունավետ աշխատանքի հետ կապված հաշվետվողականության մեխանիզմները, ընդհանուր առմամբ, թերի են զարգացած կամ բացակայում են:

Դրան առնչվող խնդիրներից է այն, որ որոշ վարչական և իրավական մեթոդներ, որոնք կարող են բարձրացնել արդյունավետությունն ու արդյունքայնությունը պետական կառավարման համակարգում, կա՛մ հայեցակարգային առումով թերզարգացած են, կա՛մ պարզապես պատշաճ կարգավորված չեն օրենսդրությամբ: Առավել մտահոգիչ է այն, որ, նույնիսկ եթե կա իրավական դաշտ, այն գործնականում չի կիրառվում և աննշան ազդեցություն է ունենում պետական կառավարման մարմինների կազմակերպական վարքագծի վրա: Որոշ դեպքերում այդ թերությունները շտկելու համար օգտագործվում են ֆունկցիոնալ ստուգումներ կամ նմանատիպ միջոցներ: Ֆունկցիոնալ ստուգումները (ըստ էության՝ դրանք հետազոտական միջոցներ են) կիրառվում են կազմակերպության ձախողման հստակ պատճառները բացահայտելու և ինստիտուցիոնալ կամ կազմակերպական գործելակերպը դասակարգելու համար: Մա-

կայն եթե դրանք չեն ամրապնդվում հետագա բարեփոխումներով, որոնք ուղղված են հաստատված վարչական գործելակերպի փոփոխմանը, ապա չեն կարող խնդրին լուծում տալ:

Խնդիրն արդյունավետ լուծելու համար անհրաժեշտ է աշխատել առնվազն երկու փոխլրացնող և միմյանց աջակցող ուղղություններով:

Առաջինը վարչական իրավունքի օրենսդրությունն է, որի միջոցով ստեղծվում է նպաստավոր իրավական միջավայր՝ տարբեր մակարդակներով պարտականությունների առավել ռացիոնալ բաշխում ապահովելու համար՝ միաժամանակ պահպանելով հաշվետվողականությունը:

Երկրորդը՝ բովանդակային բանավեճերի և ուսուցման խթանումն է՝ ուղղված վերը նշված գերիշխող քաղաքական-վարչական մշակույթի մեջ փոփոխությունների իրականացմանը: Մա թերևս ամենակարեվոր մարտահրավերն է, քանի որ վարչական մշակույթը դժվար է ենթարկվում փոփոխությունների:

2. Կառավարչական հաշվետվողականություն և պատվիրակում

Կառավարչական հաշվետվողականության հայեցակարգը հիմնարար կարևորություն ունի և պետք է պատշաճ ընկալվի: Որոշ երկրներում (օրինակ՝ Մերթիա, Բոսնիա և Հերցեգովինա և Ալբանիա) այն սահմանվում է օրենքով, հատկապես (սակայն ո՛չ միայն) պետական ֆինանսների կառավարման ոլորտում: Սակայն այս սահմանումներից ոչ մեկը չի վերաբերում ղեկավարների *ինքնավարությանը*, պատասխանատվության և լիազորությունների միջև կապին կամ ավելի ցածր օղակներին պարտականությունները *պատվիրակելու* պարտավորությանը կամ հնարավորությանը²: Մինևույն ժամանակ, գործնական փորձը ցույց է տալիս, որ կան պատվիրակման կամ կառավարչական հաշվետվողականության այլ միջոցառումների ներդրման հետ կապված ռիսկեր:

Կառավարչական ինքնավարության ընդլայնումը չպետք է շփոթել կառավարման կանայականության հետ: Այնուամենայնիվ, կառավարչական ինքնավարության ընդլայնումը ենթադրում է օրենսդրական դաշտի շրջանակներում առավել մեծ ճկունության ապահովում՝ կառավարչական

հաշվետվողականության և լիազորությունների պատվիրակման համադրման միջոցով: Եթե ներքին վերահսկողությունն ու դիտանցման մեխանիզմները թույլ են, կամ ղեկավարները դեռ չեն յուրացրել օրենքի գերակայության արժեքները, կամ թափանցիկությունը սահմանափակ է, ապա կարող են առաջանալ ոչ էթիկական կամ նույնիսկ անօրինական վարքագծի հնարավորություններ³: Որպես հետևանք, կարող է առաջ գալ ներքին հսկողությունը խստացնելու, պետական պաշտոնյաների գործունեությունը մանրակրկիտ և մանրամասն կերպով կարգավորելու և որոշումներ կայացնելու հարցում նրանց հայեցողականությունը նվազեցնելու գայթակղություն: Իրականում պետական մարմինների ղեկավարները կարող են գրկված լինել որոշումների կայացման գործընթացի վերակենտրոնացման միջոցով պատվիրակում իրականացնելու որևէ լիազորությունից: Այս արատավոր շրջանակը կարող է խախտվել միայն այն դեպքում, երբ, հաշվի առնելով կառավարչական հաշվետվողականության հետ կապված ռիսկերն ու սահմանափակումները, առաջադրվեն պատշաճ լուծումներ:

Պատվիրակման հնարավոր բացասական հետևանքները կանխելու և, մինևույն ժամանակ, կա-

2 Տե՛ս OECD (2018) SIGMA Paper No. 58 on *Managerial Accountability in the Western Balkans. A comparative analysis of the barriers and opportunities faced by senior managers in delivering policy objectives*, էջ 16-17. շաաանեի է՝ <http://www.sigmainweb.org/publications/Managerial-accountability-in-the-Western-Balkans-SIGMA-Paper-58-November-2018.pdf>

3 OECD (2017), *Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris, էջ 10, <http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>

ռավարչական ինքնավարությունը սահմանափակող կարգավորիչ վերահսկողության խիստ միջոցների կիրառումից խուսափելու համար ղեկավարները կարող են ցույց տալ, որ իրենք գործում են պատշաճ և գործող իրավական նորմերին համապատասխան: Դա կարելի է ապահովել՝ տրամադրելով արդյունավետության ցուցանիշների, որակի բարելավման սխեմաների կամ առդիտների վերաբերյալ տվյալներ: Մակայն այդ մոտեցումը կարող է առաջացնել անցանկալի կողմնակի բարդություններ, ինչպիսիք են՝ բյուրոկրատիայի դրսևորումները, որոնք արտահայտվում են ներքին վերահսկողության խստացմամբ, ավելորդ հաշվետվողականությամբ և ընդհանուր արդյունավետությունը նվազեցնող այլ թղթաբանությամբ: Մյուս կողմից, առանց վարչական մակարդակով ընդունվող որոշումների վերաբերյալ տվյալների որոշակի համակարգված տրամադրման՝ քաղաքական գործիչները չեն կարող դիտանցել ղեկավարների գործունեությունը՝ անհատապես կամ հավաքականորեն: Տվյալների նման բացակայության արդյունքում առաջանում է լիազորությունների պատվիրակումը սահմանափակելու միտում:

Կառավարչական հաշվետվողականության հասկացությունը չի կարող ներդրվել միայն օրենսդրությամբ: Այնուամենայնիվ, իրավական դրույթները կարող են նպաստել կամ խոչընդոտել հաշվետվողականության հաջող իրականացմանը: Կառավարչական հաշվետվողականության խոչընդոտման օրինակներից են այն դեպքերը, երբ իրավական կարգավորումները հատկապես անհնարին են դարձնում լիազորությունների պատվիրակումը (օրինակ՝ երբ սահմանվում է պահանջ այն մասին, որ որոշ փաստաթղթեր ստորագրվեն անձամբ նախարարի կողմից) կամ երբ բացասական երևույթների նվազեցման կարևոր գործիքներն անօգուտ են դառնում (օրինակ՝ երբ առաջընթացի հաշվետվությունները գաղտնի են դասակարգվում):

Նորվեգիայի պաշտպանության նախարարությունն ընդգծում է պատվիրակման կարեւորությունը, որն առանցքային արժեք է համարվում նաև Նորվեգիայի գինված ուժերի համակարգում.

«Առաջնորդները պատասխանատու են առաջադրանքների պլանավորման, մշակման և կատարման համար: Նրանք պատասխանատվություն են ստանձնում իրենց ենթակաների համար, ինչպես և ենթականերն աջակցում են իրենց առաջնորդներին: Արդյունքում ձևավորվում է փոխադարձ վստահություն: Պատասխանատվությունը պատվիրակվում է բոլոր այն դեպքերում, երբ դա հնարավոր է: Յուրաքանչյուր գործընկեր կատարում է իրեն վստահված աշխատանքը՝ ընդհանուր արդյունքի հասնելու համար: Առաջնորդներն օրինակ են ծառայում, հանդիսանում են մշակույթի կրողներ և պահպանողներ: Նրանց պարտականությունն է՝ ոգեշնչել և ձևավորել էթիկայի և արժեքների վերաբերյալ մտորումների և քննարկումների հարթակ: Ենթականները հավասարապես պատասխանատու են իրենց բաժին ընկնող աշխատանքը կատարելու համար: Պաշտպանության ոլորտի աշխատողներից շատերը հարցումների ընթացքում նշել են, որ իրենք գնահատում են այն ինքնավարությունը, որն առկա է իրենց աշխատանքում: Ինքնավարությունը պահանջում է պատասխանատվություն ստանձնելու պատրաստակամություն: Առաջնորդներն ու նրանց ենթակաները պետք է լինեն բաց և պատրաստակամ՝ սովորելու, իսկ երբեմն՝ մարտահրավեր նետելու իրենց կանխակալ կարծիքներին և ամենօրյա կարգերին»⁴:

⁴ Նորվեգիայի պաշտպանության նախարարություն (2013): Core Values of Norway's Defence Sector. Տեսանյութ է <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/dokumenter/forsvarssektorens-verdigrunnlag-desember-2013-engelsk-nettutgave.pdf>

3. Վարչական ակտ

Ընդհանուր առմամբ, «պատասխանատվություն» հասկացությունը ենթադրում է վարչական ակտերի վերաբերյալ որոշումներ կայացնելու լիազորություն, կամ այն, որ մարմինն իրավագոր է որոշելու վարչական ակտերի էությունը: «Վարչական ակտը», մասնավորապես *միակողմանի* վարչական ակտը, վարչական օրենսդրությամբ մշակված ամենահիմնարար հասկացություններից մեկն է: Այնուամենայնիվ, գոյություն չունի «վարչական ակտ» տերմինի մեկ միասնական և անվիճելի սահմանում: Դրա իմաստը հիմնականում կայանում է նրանում, թե ինչպես է այն մեկնաբանվում տվյալ երկրի ազգային դատարանների իրավական պրակտիկայի և իրավական դոկտրինի կողմից:

Ընդհանուր առմամբ, կարելի է ասել, որ միակողմանի վարչական ակտը վարչական ստորաբաժանման որոշումը կամ գործողությունն է, որով սահմանվում կամ փոփոխվում է անհատի կամ մասնավոր կառույցի իրավական կարգավիճակը: Գոյություն ունեն վարչական ակտերի այլ սահմանումներ, օրինակ՝ այն ակտերը, որոնց միջոցով վարչակազմը սահմանում կամ մոդուլացնում է ոչ թե առանձին, այլ ընդհանուր իրավադրույթներ (կոչվում են նաև կարգավորող որոշումներ կամ *pouvoir réglementaire*), սակայն դրանք

սույն փաստաթղթում մանրամասն չեն դիտարկվում:

Վարչական ակտի հասկացությունը գրեթե լիովին ֆորմալ է. ակտը վարչական է համարվում, քանի որ այն նախատեսում է միջոց կամ գործողություն, որը ձեռնարկվում է դատական մարմին կամ խորհրդարան չհանդիսացող պետական մարմնի կողմից իր լիազորություններն իրականացնելիս: Սակայն դատարանները և խորհրդարանները նույնպես կարող են ընդունել վարչական ակտեր, որոնք վերաբերում են իրենց ներքին կառույցներին, այսինքն՝ երբ նրանք հանդես են գալիս ոչ թե որպես սահմանադրական մարմիններ, այլ որպես կազմակերպչական, վարչական միավորներ:

Իրավաբանական ուժ ունենալու համար վարչական ակտերը պետք է մշակվեն օրենքով սահմանված վարչական ընթացակարգին համապատասխան: Նման ակտերը հստակ կարգավորվում են նորմերով, ի տարբերություն բացարձակ հայեցողական ակտերի՝ նույնիսկ այն դեպքերում, երբ նորմերով կարգավորվող ակտերում առկա է հայեցողական մոտեցում (անձնական դատողության կիրառում), ինչը հաճախ ոչ միայն հնարավոր է, այլև անհրաժեշտ

Է, քանի որ օրենքներում անհնար է կանխատեսել և արտացոլել բոլոր իրականում հնարավոր իրավիճակները: Ահա այդ պատճառով, հայեցողական մոտեցումը պետք է պայմանավորված լինի և առաջնորդվի արժեքների վրա հիմնված սահմանադրական սկզբունքներով: Այլապես, հայեցողությունը վերածվում է կամայականության: Ըստ էության, վարչական ընթացակարգերի մասին օրենսդրությունը և, ընդհանուր առմամբ, վար-

չական իրավունքն ուղղված են կամայականությունները կանխելու նպատակով վարչական որոշումներ կայացնելու հայեցողությունը սահմանափակելուն և կանոնակարգելուն: Վարչական որոշումների դատական վերանայման շատ գործերում հիմնականում գնահատվում է այն, թե արդյոք պետական մարմինը գործել է իր լիազորությունների շրջանակներում և հետևել է ճիշտ ընթացակարգի:

4. Պատասխանատվություն կամ իրավագործություն

Իրավական տեսանկյունից պատասխանատվությունը ենթադրում է որոշումներ կայացնելու իրավասություն, որն օրենքով վերապահվում է որևէ հանրային կառույցի: Կառավարչական տեսանկյունից պատասխանատվությունը ենթադրում է արդյունավետ իրագործում ապահովելու պարտավորություն: Այդ պատասխանատվությունն իրականացնելու համար անհրաժեշտ է ռազմավարական կառավարման կարողությունների առկայություն և փորձառություն: Այնուամենայնիվ, թեև փորձառության հասկացությունը կապված է, բայց նույնական չէ պատասխանատվության հասկացության հետ: «Իրավասություն» բառը կարող է ունենալ տարբեր իմաստներ՝ կախված նրանից, թե արդյոք այն գործածվում է վարչական իրավունքի շրջանակներում, թե կառավարման ոլորտում: Առաջին դեպքում այն սահմանում է կառավարելու, այսինքն՝ որոշումներ կայացնելու *իրավունքը*: Կառավարման ոլորտում «իրավասությունը» սահմանում է կառավարելու ունակությունը, այսինքն՝ ղեկավարների կողմից որոշումներ կայացնելու և արդյունքի հասնելու կարողություններն ու հմտությունները⁵:

Վարչական մարմնի պատասխանատվությունը (իրավագործությունը) հաստատվում է օրենսդրությամբ, որը սահմանում է այդ վարչական մարմնի լիազորությունների շրջանակը՝ վարչական ակտերի մշակման նպատակով կոնկրետ հարց կամ առարկայական ոլորտ դիտարկելիս և դրա վերաբերյալ որոշումներ կայացնելիս:

Իշխանության մարմնի հիմնական պարտականությունը իր իրավագործության իրականացումն է: Վարչական մարմինը չի կարող հրաժարվել այդ պատասխանատվությունից կամ խուսափել այն իրականացնելուց: Սակայն որոշ դեպքերում կարող են կասկածներ առաջանալ այն մասին, թե արդյոք իշխանության մարմինն ունի իրավագործություն որոշակի հարցի վերաբերյալ: Այնուամենայնիվ, նույնիսկ այդպիսի դեպքերում իշխանությունը պետք է գործի: Եթե որևէ երրորդ կողմ վիճարկում է իրավագործությունը (լինի դա անհատ կամ այլ վարչական մարմին), օրենքը նախատեսում է մեխանիզմներ՝ տարածայնությունները կարգավորելու համար: «Իրավասությունների բաշխման տարածայնությունները» հազվադեպ չեն վարչական մարմինների շրջանում: Եթե վիճարկողը երրորդ կողմ է, ապա հարցը կարգավորելու համար կարող է պահանջվել դատարանի որոշում կամ դատական վերանայում:

5 St'u Les Metcalfe: "Law, Conservatism and Innovation: A Management Perspective" in European University Institute (EUI), Department of Law, Working Paper Law NO. 2001/12 on "Law and Public Management: Starting to Talk". Աշխատառողովն անց է կացվել EUI-ում՝ 2001թ. մայիսի 11/12-ին:

Ինչպես արդեն նշվեց, կան պատասխանատվության տարբեր տեսակներ: Վարչական մարմնին վերագրվող պարտականությունները կարող են ներառել.⁶

- *Բացառիկ պատասխանատվություն.* որոշում կարող է կայացնել միայն համապատասխան լիազորություններ ունեցող մարմինը, և ոչ մնացած այլ մարմինները, նույնիսկ եթե դիմեն բողոքարկման: Այս իրավասությունը չի կարող պատվիրակվել:
- *Այլընտրանքային պատասխանատվություն.* որոշում կարող են կայացնել միևնույն կառույցի երկու կամ ավելի մարմիններ:
- *Համատեղ պատասխանատվություն.* որոշումներ կայացնելու լիազորությունները վերապահված են տարբեր մարմինների՝ կախված որոշումների կայացման փուլից:
- *Միաժամանակյա (զուգահեռ) պատասխանատվություն.* տարբեր մարմիններ կամ տարբեր կառույցներ իրավագոր են միևնույն հարցը դիտարկելիս, քանի որ նրանց իրավասությունը վերաբերում է տարբեր իրավական ասպեկտների: Դա տեղի է ունենում, մասնավորապես, այն դեպքում, երբ տնտեսական գործունեություն իրականացնելու համար պահանջվում են տարբեր վարչական մարմիններից մի շարք թույլտվություններ: Սա այն հարցերից է, որոնք հաճախ բացասաբար են անդրադառնում վարչական որոշումների կայացման արդյունավետության վրա և տեղի են տալիս բյուրոկրատիայի և գերկարգավորման հետ

կապված քննադատության: Շատ երկրներ փորձում են հաղթահարել այս երևույթը՝ մշակելով, այսպես կոչված, «մեկ միասնական պատուհանի» մեխանիզմներ, ծառայությունների համաժողովներ (Իտալիա) և կարգավորիչ կամ կառուցվածքային բարեփոխումներ կամ կարգավորող ազդեցության գնահատման (RIA) մեխանիզմներ:

- *Պատասխանատվության փոխարինում.* տվյալ մարմնի իրավասությունը չի կարող իրականացվել, եթե առաջնային իրավասություն ունեցող մարմինը չի կարողացել պատշաճ կերպով իրականացնել իր գործունեությունը:

Այս համատեքստում հարկ է նշել տարբերությունը *պատասխանատվության* պատվիրակման և *ստորագրության* պատվիրակման միջև: Ստորագրության պատվիրակումը պատասխանատվության իրական պատվիրակում չէ, քանի որ պատվիրակում իրականացնող մարմինը պահպանում է որոշումներ կայացնելու լիազորությունները, իսկ պատվիրակված անձը, պատվիրակող մարմնի անունից և նրա վերահսկողության ներքո, միայն ստորագրում է այդ պատվիրակող մարմնի արդեն իսկ ընդունած որոշումը: Ի տարբերություն ստորագրության պատվիրակման՝ պատասխանատվության պատվիրակումը ենթադրում է որոշումներ կայացնելու իրավական և փաստացի լիազորությունների փոխանցում: Ի տարբերություն պատասխանատվության պատվիրակման՝ ստորագրման պատվիրակումը կարող է այնուհետև փոխանցվել մեկ ուրիշի:

6 Այս դասակարգումն ունի գլխավորապես իտալական ծագում:

5. Վարչական (կամ հիերարխիկ) պատվիրակում

Ա. ՀԻՄՆԱԿԱՆ

ՀԱՍԿԱՅՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ

Լիազորությունների պատվիրակումը մի պետական մարմնից մեկ այլ՝ ենթակա չհանդիսացող մարմնի (այսպես կոչված՝ «իշխանության փոխանցում») առաջացնում է որոշակի խնդիրներ, որոնք չեն դիտարկվում սույն փաստաթղթում (նման պատվիրակման օրինակներից է՝ կենտրոնական պետական հաստատության կողմից իր որոշ պարտականությունների փոխանցումը տեղական կառավարման մարմնի): Նույնը վերաբերում է, այսպես կոչված, «հանրային ծառայությունների պատվիրակմանը»՝ Ֆրանսիայում կամ համանման մեխանիզմներին, որոնք գործում են Ավստրալիայում, Կանադայում և Նոր Զելանդիայում: Այս վերջին տեսակի պատվիրակումը ներառում է դրույթներ, որոնք կարող են մասամբ համընկնել «իշխանության փոխանցման» հետ, սակայն ենթադրում է երկու տարբեր տարրերի առկայություն՝ վարչական պատվիրակում և հանրային ծառայությունների *ստրուկտուրային*:

Այս փաստաթղթում հիմնական ուշադրությունը հատկացվում է պետական հատվածի կառույցի ներսում ենթակա ստորաբաժանումներին իրականացվող պատվիրակման հասկացությանը, քանի որ հենց այս պատվիրակումն է, որ

առանցքային նշանակություն ունի պետական գերատեսչությունների արդյունավետության բարձրացման համար, ներառյալ սույն ուղեցույցի սկզբում նշված թերությունները հաղթահարելու առումով: Այս պատվիրակումը կարելի է անվանել «կառավարչական» պատվիրակում՝ այն իմաստով, որ այն նախատեսված է կառավարման խնդիրները լուծելու համար՝ առանց վարչական որոշումների կայացման ընթացքում իրավական որոշակիության վրա բացասաբար ազդելու: Այս վերջին պնդումը նշանակում է, որ նշված պատվիրակումը չի փոխում պահանջվող հստակությունը՝ հաշվետվողականության առումով:

«Պատվիրակում» տերմինն ընդհանուր տերմինաբանության մեջ ունի կիրառման լայն շրջանակ, սակայն իրավական առումով այն առավել կոնկրետ նշանակություն ունի: Այս փաստաթղթի մեջ նշված պատվիրակման իրավական իմաստը հանրային վարչական իրավունքի հասկացություն է: Վարչական պատվիրակումը տարբերվում է նաև սահմանադրական պատվիրակումից, որի դեպքում սահմանադրական մարմինը (օրինակ՝ խորհրդարանը) իրավադրույթների սահմանման որոշակի լիազորություններ է պատվիրակում նախարարությանը կամ, ընդհանուր առմամբ, կառավարությանը՝

սահմանադրորեն լեգիտիմ համարվող օրենսդրություն մշակելու համար:

Ավանդաբար համարվում է, որ վարչական պատվիրակումը ներառված է հիերարխիա հասկացության մեջ, քանի որ պատվիրակումը դիտվում է որպես փոխհարաբերություն, որը կարող է արդյունավետ լինել միայն այն դեպքում, երբ պատվիրակողների ու պատվիրակների միջև փոխհարաբերությունը բնութագրվում է որպես վերջինների ենթակայություն նախորդներին:

Մակայն պատվիրակման հասկացությունը վերաբերում է նաև այնպիսի ասպեկտների, ինչպիսիք են՝ վարչական իշխանության որևէ մարմնի իրավասությունը, իրավագործությունը կամ պատասխանատվությունը: Որոշ երկրների իրավական համակարգերում նման վարչական իշխանության մարմինները հայտնի են որպես «վարչական մարմիններ», որոնց որոշումները պարտադիր են պետության և երրորդ կողմերի համար: Խնդիրը նրանց տարբերակելն է «վարչական ստորաբաժանումներից», որոնց որոշումները պարտադիր չեն, բացառությամբ կազմակերպության ներսում աշխատող անձանց համար նախատեսված ներքին ընթացակարգերի: Պատվիրակում նշանակում է *պարտականությունների* փոխանցում, այսինքն՝ որոշակի ոլորտում որոշումներ կայացնելու լիազորությունների փոխանցում, ինչպես նշվեց ավելի վաղ:

Լիազորությունների փոխանցումը հիերարխիայի մեջ ենթակա մարմիններին կամ ստորաբաժանումներին ունի բազմաթիվ ընդհանուր իրավական հատկանիշներ.

1. Պատվիրակումն օրենսդրությամբ սահմանված և սահմանազատված իրավունք է, որի միջոցով իշխանության մարմինը

կարող է իր լիազորությունների իրականացումը մասնակիորեն փոխանցել ստորադաս ստորաբաժանման կամ, որպես այլընտրանք, ոչ ստորադաս ստորաբաժանման: Ակնհայտ է, որ պատվիրակող մարմինը չի կարող իր լիազորությունները լիովին փոխանցել մեկ այլ ստորաբաժանման՝ լինի դա ստորադաս, թե ոչ:

2. Պատվիրակումը կախված է կոնկրետ տիրույթներից (առարկայական ոլորտներից), որոնց առնչությամբ պատվիրակվում է պատասխանատվությունը, այսինքն՝ պատվիրակող մարմինը կարող է որոշել փոխանցել իր իրավասության որոշ, սակայն ոչ բոլոր տիրույթները, կամ պատվիրակումն իրականացնել որոշակի ընթացակարգային փուլերի առնչությամբ՝ պահպանելով տվյալ հարցի վերաբերյալ վերջնական որոշում կայացնելու լիազորությունը:

3. Պատվիրակող մարմինը չի կարող պատվիրակել կոնկրետ հարցի վերաբերյալ, օրինակ՝ գնումների գործընթացի որոշակի փուլում որոշում կայացնելու պատասխանատվությունը, բայց կարող է լիովին պատվիրակել սահմանված դեպքերում, օրինակ՝ որոշակի դրամական շեմից ցածր կամ բարձր արժեքի պետական գնումներ կատարելու ընդհանուր լիազորությունները:

4. Որոշակի տիրույթում որոշումներ կայացնելու իրավասություն ունեցող մարմինը պահպանում է օրինական հիմքերով իրեն տրված այդ լիազորությունը: Այն մարմինը, որին պատվիրակվել է իրավասությունը, կարող է իրականացնել միայն լիազորված իրավասությունը և չի կարող այն վերապատվիրակել: Դա նշանակում է, մասնավորապես, որ

պատվիրակու՞մը կարող է ետ կանչվել ցանկացած ժամանակ, ինչպես նաև համարվում է, որ որոշումները կայացվել են պատվիրակող մարմնի անունից: ԵՄ երկրների մեծ մասն ընդունում է հանրային իրավունքի ընդհանուր սկզբունքը՝ ընդդեմ ենթապատվիրակման, որի համաձայն *delegata postestas delegatur non potest*⁷: Հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ պատվիրակմամբ լիազորություններ ստացած սուբյեկտն իրավունք ունի իրականացնել միայն պատվիրակված լիազորությունները և չի հանդիսանում իրավասության «սեփականատեր», այն չի կարող տնօրինել իրավասությունն ու այն ենթապատվիրակել մեկ այլ սուբյեկտի: Այս ընդհանուր կանոնը կարող է ունենալ բացառություններ, եթե օրենքը հստակ թույլ է տալիս ենթապատվիրակել որոշակի որոշումներ կայացնելու լիազորություններ: Մեկ այլ ասպեկտ է հանդիսանում այն, որ պատվիրակող մարմինն այլևս չի կարող ինքնուրույն իրականացնել պատվիրակված իրավասությունը, եթե պատվիրակու՞մը ետ չի կանչվել կամ չեղյալ չի հայտարարվել: Պատվիրակման մասին որոշման հրապարակման և ուժի մեջ մտնելու պահից պատվիրակող մարմինն այլևս չունի պատվիրակված հարցերի շուրջ որոշումներ կայացնելու իրավասություն:

5. Վարչական ակտերը, որոնց համար պահանջվում է միայն վարչական հայեցողության վրա հիմնված որոշումների կայացում, չեն կարող պատվիրակվել (ընդհանուր կանոն), եթե դա թույլ չի տրվում նման պատասխանատվություն սահմանող օրենքով (բացառություն): Այս վերջին պնդումը հիմնականում վերաբերում

է օրենքով կարգավորվող վարչական ակտերին: Առաջինը հիմնականում վերաբերում է կառավարության հրապարակած փաստաթղթերին (կոչվում են նաև «քաղաքական որոշումներ»):

- 6. Լիազորությունների պատվիրակման մասին որոշումը պետք է հրապարակվի, իսկ պատվիրակման շրջանակը պետք է հստակ սահմանվի և սահմանազատվի: Պատվիրակման մասին որոշման հրապարակումը կարևոր է, քանի որ ազդում է երրորդ կողմերի իրավունքների և շահերի վրա: Պատվիրակված իրավասությունը չի համարվում փոխանցված, եթե դրա մասին որոշումը չի հրապարակվել:
- 7. Վարչական վարույթի հետ կապված որոշումներ կայացնելու իրավասությունը (երկրորդ և անկախ որոշման կայացում պահանջող դիմումներ, բողոքներ) չի կարող պատվիրակվել:

Բ. ՎԱՐՉԱԿԱՆ ՊԱՏՎԻՐԱԿՄԱՆ ՎԵՐԱԲԵՐՅԱԼ ՈՐՈՇ ԳՈՐԾՆԱԿԱՆ ՀԱՐՑԵՐ

Կան մի շարք այլ գործնական հարցեր, որոնք կարող են առաջանալ վարչական պատվիրակման գործնական ներդրման ընթացքում: Օրինակ՝

- Արդյո՞ք առաջադրված պատվիրակը կարող է հրաժարվել պատվիրակումից: Քաղծառայողների պարտականությունները սահմանվում են օրենսդրությամբ, որի համաձայն քաղծառայողները հաճախ, ի թիվս այլ պարտականությունների, պարտավոր են ստանձնել վերադասների կողմից իրենց օրինականորեն փոխանցվող ցանկացած պարտականություն: Պատվիրակմամբ փոխանցվող լիազորությունների կամ պարտականությունների ընդունումը, ըստ երևույթին,

⁷ Պատվիրակված լիազորությունները չեն կարող վերապատվիրակվել մեկ ուրիշի:

կարգավորվում է այդ դրույթով: Եթե քաղծառայության օրենսդրությունը նման դրույթ չի նախատեսում, այն կարող է սահմանվել երկրորդային օրենսդրությամբ կամ նույնիսկ քաղծառայողների համապատասխան աշխատանքային պարտականությունների նկարագրությամբ: Այն կարող է ներառված լինել նաև համապատասխան ոլորտային օրենսդրության մեջ (օրինակ՝ Պետական գնումների մասին օրենք, Ֆինանսական կառավարման օրենք, Քաղծառայության կառավարման կանոնակարգ, Շրջակա միջավայրի պահպանության օրենք և այլն):

- Արդյո՞ք աշխատակիցը, որին պատվիրակվում են լիազորություններ, պարտավոր է ստորագրել պատվիրակումն ընդունելու համաձայնագիր: Սովորաբար՝ ոչ, եթե պատվիրակումը նախատեսված է օրենսդրությամբ: Օրենսդրությամբ նախատեսված չլինելու դեպքում տարբեր երկրներում կիրառվում է տարբեր պրակտիկա:
- Արդյո՞ք վերադաս մարմինը/քաղծառայողը պարտավոր է իր լիազորությունները պատվիրակել ստորադաս մարմնի/քաղծառայողի: Սովորաբար ոչ, քանի որ պատվիրակելու կամ չպատվիրակելու իրավասությունը վերադասի կամ, այլ կերպ ասած, պատասխանատվության սեփա-

կանատեր հանդիսացող հաստատության առանձնաշնորհն է:

- Ո՞ր ոլորտներում պատվիրակումը կարող է ավելի ֆունկցիոնալ լինել, քան որոշումներ կայացնելու կենտրոնացված համակարգը: Սկզբունքորեն ցանկացած վարչական ոլորտում պատվիրակումը կարող է որոշիչ դեր խաղալ վարչական որոշումների կայացման գործընթացն արագացնելու գործում: Այն կիրառվում է վարչական գործընթացների մեծ մասում: Մակայն վարչական պատվիրակումն ավելի արդյունավետ է այն ոլորտներում, որտեղ կան նախապես հաստատված նորմեր, իսկ որոշումները բավականին մեխանիկական են և պայմանավորված են հստակ կանոններով (օրինակ՝ որոշումների կայացում՝ հաշվի առնելով այն, թե արդյոք բավարարվել են որոշակի սահմանված չափանիշներ): Մյուս կողմից, քաղաքականության վերաբերյալ որոշումների կայացման լիազորությունը չպետք է փոխանցվի, թեև դա սովորաբար արվում է քաղաքական որոշումների մշակման վաղ փուլերում: Նմանապես, զգալի հայեցողական բաղադրիչ պարունակող որոշումների կայացման լիազորությունը սովորաբար չի փոխանցվում:

6. Պատվիրական դերը քաղաքականության մշակման և պետական կառավարման գործընթացների բարելավման գործում

Ա. ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ԵՎ ՎԱՐՉԱՐԱՐՈՒԹՅԱՆ ՓՈՆԳՈՐԾԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ՎԱՐՉԱԿԱՆ ԲԱՐԵՓՈՆՈՒՄՆԵՐ

Ժողովրդավարական պետական կառավարումը և քաղաքացիական արդյունավետ գործառույթները զարգանում են երկու առանձին ուղղություններով: Մի կողմից՝ փոփոխությունները կարող են կրել կառուցվածքային բնույթ և ուղղված լինել օրենքով կարգավորվող արդյունավետ ժողովրդավարական ինստիտուտների ձևավորմանը և, միևնույն ժամանակ, քաղաքացուն ապահովել համարժեք մակարդակի հանրային ծառայություններով: Մյուս կողմից՝ փոփոխությունները կարող են լինել ավելի ֆունկցիոնալ բնույթի և ուղղված լինել հասարակական կյանքում համապատասխան մասնագիտական և էթիկական վարքագծի բարելավմանը և պետական կառավարման արդյունավետ մեթոդների ներդրմանը: Այս կառուցվածքային և ֆունկցիոնալ ասպեկտները փոխկապակցված են, քանի որ երկուսն էլ ուղղված են պետության հանրային լեգիտիմության ամրապնդմանը:

Կառուցվածքային առումով կարևորվում է քաղաքականությունն ու վարչարարությունը տարբերակելու անհրաժեշտությունը՝ ի լրումն մի

շարք կարևոր հարցերի, որոնք վերաբերում են այնպիսի սկզբունքների, ինչպիսիք են՝ օրենքի գերակայությունը, հանրային շահերի ներկայացումը, քաղաքացիական իրավունքների պահպանումը, օրենքի առջև հավասարությունը և այլն: Այս բոլոր ոլորտներում, որպես կանոն, պահանջվում է քաղաքական մակարդակով ուղղակի միջամտություն՝ կապված պետության կառուցվածքային տարրերի հետ, որպեսզի դրանք արդյունավետ լինեն: Կառուցվածքային փոփոխությունները պահանջում են քաղաքական որոշումներ:

Վարչական վարքագծի և պետական կառավարման արդյունավետության ոլորտում միշտ չէ, որ անհրաժեշտ է անդրադառնալ պետության կառուցվածքային տարրերին, չնայած դա երբեմն կարող է անխուսափելի լինել: Ֆունկցիոնալ փոփոխությունները հիմնականում պահանջում են կառավարչական միջամտություններ՝ կապված գործընթացների և աշխատանքային ընթացակարգերի հետ: Այնուամենայնիվ, դրանք ուղղակիորեն կախված են արդյունավետ գործող պետական կառույցներից և որակյալ վարչական ընթացակարգերից:

Պետական կառավարման համակարգի մշակումն ու զարգացումը, ըստ էության, վերա-

բերում է պետության կառուցվածքային տիրույթին: Քաղժառայության ինստիտուցիոնալ զարգացումը պետական կառավարման համակարգի էական բաղադրիչներից է, քանի որ այն ենթադրում է պետության իրավասության շրջանակներում հանրային իշխանության կառավարում: Մինևույն ժամանակ, բյուրոկրատական, պրոֆեսիոնալ կամ տեխնոկրատական իշխանությունը պետք է ունենա քաղաքական իշխանությունից որոշակի աստիճանի ինքնավարություն, որպեսզի պետական կառավարման մարմիններն արդյունավետ գործեն: Այնուամենայնիվ, ժողովրդավարական ներկայացուցչության կառուցվածքային մեխանիզմները և ցանկացած հասարակությանը բնորոշ բազմակարծության դրսևորումը ժողովրդավարական պետության էական բաղադրիչներից են: Հետևաբար, քաղաքականության և վարչարարության միջև տարբերակումը վերաբերում է պետական կառավարման համակարգերի կառուցվածքային ոլորտին, նույնիսկ եթե քաղաքականության և վարչարարության տարանջատումը երբեմն գործնականում անհստակ է:

Հիմնական խնդիրը, որի հետ սովորաբար բախվում են Արևելյան Եվրոպայի երկրները, երբ փորձում են ստեղծել պրոֆեսիոնալ քաղժառայություն, պետական կառավարման քաղաքական մակարդակների և պրոֆեսիոնալ քաղժառայության մակարդակների միջև ընդունելի, հակակշիռներով ապահովված սահմանագիծ ձևավորելն է: Անհրաժեշտ է ապահովել կառուցողական համագործակցություն և փոխադարձ ընթրնում՝ որոշումներն ըստ մակարդակների բաշխելու համար: Քաղաքացիների իրավունքների համար կարևոր ոլորտներում վարչական համակարգերի կամայական և քաղաքականացված կառավարումը պետք է կանխվի՝ մինևույն ժամանակ համապատասխան հնարավորություններ ընձեռելով պետական կա-

ռավարման մարմինների ընդհանուր քաղաքական առաջնորդության համար: Այս խնդիրը տարբեր կերպ է լուծվել ԵՄ անդամ տարբեր երկրներում⁸: ԵՄ անդամակցության թեկնածու երկրները և որոշ նոր անդամ երկրներ դեռևս փորձում են գտնել համապատասխան հավասարակշռություն և պատշաճ մոտեցում:

Չարգացման դրական միտում կդիտվեր այն, որ նշված երկրների երկու խմբերից վերջինի վարչական օրենսդրությամբ և գործելակերպերով խրախուսվեին այնպիսի գործիքներ, ինչպիսիք են պատվիրակման առավել լայն գործածումը՝ վարչական հիերարխիայում վարչական որոշումների կայացման ապակենտրոնացմանը նպաստելու համար: Ոչ մի վարչակազմ չի կարող արդյունավետ գործել, եթե որոշում կայացնելու բոլոր լիազորություններն իրականացվում են կազմակերպության միայն վերին մակարդակում: Որպեսզի կազմակերպությունն անխափան գործի, անհրաժեշտ է, որ այն պատշաճ կերպով պատվիրակի լիազորությունները հիերարխիայի ստորին մակարդակների: Նման պատվիրակումը նաև նախապայման է վերին մակարդակով քաղաքականություն մշակելու, ինչպես նաև բարձրագույն վարչական կառավարման համար անհրաժեշտ այլ հմտությունները և կարողությունները զարգացնելու համար: Այլ կերպ հնարավոր չէ ապահովել այնպիսի ասպեկտների զարգացումը, ինչպիսիք են՝ պատասխանատվությունն ու հաշվետվողականությունը:

Խնդիրների լուծման ավելի արդյունավետ և նպատակային մոտեցումներ մշակել

⁸ Օրինակ՝ կառավարության աշխատակազմերի միջցով, որոնց կազմը մեկտրված է գոտ քաղաքական սկզբունքով կամ ներառում է գործողված պրոֆեսիոնալ քաղժառայողներ, հիերարխիայի համակարգում հստակ սահմանված պաշտոններում քաղաքական նշանակումների միջցով, քաղաքականության հետ կապված քաղժառայողների նշանակման միջցով, օգտագործելով «գոտ» վարչական մոդել, «պատվիրակման» մեխանիզմների միջցով և այլն:

ցանկացող պետական կառավարման մարմինները պետք է ընդլայնեն ինստիտուցիոնալ պատվիրակումը՝ իրենց կազմակերպչական զարգացմանն ուղղված գործունեության շրջանակներում: Դա պետք է տեղի ունենա քաղժառանգության պրոֆեսիոնալիզմի զարգացմանը և վարչական այլ բարեփոխումների (մասնավորապես՝ ուղղված քաղաքականության մշակման կանոնակարգված և համակարգված ընթացակարգերի սահմանմանը) իրականացմանը զուգահեռ: Պատվիրակումը պետք է ուղղված լինի պատշաճ կառավարման խթանմանը և ռեսուրսների ռացիոնալ օգտագործման օպտիմալացմանը: Այնուամենայնիվ, նման միջոցառումների արդյունավետությունը կախված է նրանից, թե որքան լավ են դրանք նախագծված: Որակի նկատառումներից են՝ ազդեցությունը տնտեսության վրա, ազդեցությունը օրենքի գերակայության վրա, արդյոք կարելի է ապահովել և վերահսկել/հարկադրել իրականացումը, փոխազդեցությունը այլ քաղաքականությունների հետ, որակի իրավական չափանիշներ, եթե որևէ միջոց կապված է իրավական գործիքի հետ և այլն: Այս բոլոր հարցերի կարգավորումը պահանջում է փորձագիտական գիտելիքներ, որոնք պրոֆեսիոնալ քաղժառանգությունը պետք է կիրառի քաղաքականության մշակման գործընթացում:

Հարկ է հիշել, որ պրոֆեսիոնալ քաղժառանգության համակարգի ստեղծման հիմնական շարժառիթն այն անձանց կարգավիճակի և պահանջվող ստանդարտի հաստատումն է, որոնց պատվիրակվում են պետական լիազորություններ, ինչպես նաև քաղժառանգողների պարտականությունների և հաշվետվողականության սահմանումը: Բացի այդ, քաղժառանգության համակարգը պետք է սահմանի քաղժառանգողների իրավունքները

և ապահովի պաշտպանություն անհիմն ճնշումներից:

Մրանք ժողովրդավարական բարեփոխումների հիմնական տարրերն են: Քաղաքականության ձևավորմանը և մշակմանը մասնակցող քաղժառանգողները պետք է ունենան համապատասխան մասնագիտական մակարդակ և հմտություններ և անցնեն ազդեցության վերլուծության մեթոդաբանության հարցերով վերապատրաստում: Քաղաքականության կամ օրենսդրության իրականացմանը մասնակցող անձնակազմը պետք է ունենա հստակ սահմանված կարգավիճակ և օրենսդրությամբ պաշտպանվող իրավունքներ: Ի լրումն այս պահանջների, պատվիրակման պատշաճ իրավական մեխանիզմները կօգնեն խթանել վարչական պրակտիկայի բարելավման գործընթացը, որն իր հերթին կարող է ունենալ դրական գործառնական ազդեցություն պետական գերատեսչությունների կազմակերպչական կառուցվածքի վրա: Նպատակը պետք է լինի արդյունավետության բարձրացմանն ուղղված կառավարման մշակույթի զարգացումը, որն իր հերթին կարող է նպաստել.

- նախարարությունների աշխատանքի այնպիսի կազմակերպմանը, որում քաղաքականության մշակման մակարդակի նախարարներն ու անձնակազմը առանձնացված կլինեն քաղաքականության ամենօրյա իրականացման խնդիրներից՝ հնարավորություն ունենալով կենտրոնանալ քաղաքականության մշակման, ենթաօրենսդրական ակտերի նախագծման և դրանց կատարման վերահսկողության վրա.
- այնպիսի պետական հատվածի կայացմանը, որը պատասխանատու կլինի հատուկ առաջադրանքների կատարման համար՝ պահպանելով որոշակի ինքնավարություն՝ հստակ սահմանված իրավական դաշտի շրջանակներում.

■ այնպիսի վարչակազմների ձևավորմանը, որոնք հիմնված կլինեն հաշվետու և նպատակին ծառայող պրոֆեսիոնալ կառավարման մշակույթի վրա:

Բ. ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՄՇԱԿՈՒՄ ԵՎ ՎԱՐՉԱՐԱՐՈՒԹՅՈՒՆ

Քաղաքականությունն ու վարչարարությունն ունեն փոխադարձ ազդեցություն: Արդյո՞ք սա պետք է դիտվի որպես բացասական երեվույթ: Հարկ է հիշել, որ քաղաքականության մշակումը և կառավարումը երկու *տարբեր, բայց, միևնույն ժամանակ, միմյանց հետ կապված գործընթացներ են*: ԵՄ անդամ որոշ երկրներում, որոնք ունեն վարչական իրավունքի բավականին կայացած ավանդույթներ, պետական կառավարման քաղաքականությունը պաշտոնապես արտահայտվում է խորհրդարանի կողմից ընդունվող օրենսդրության միջոցով: Քաղաքականության և վարչարարության միջև տարանջատման ավանդական ընկալումն այն է, որ, երբ քաղաքականությունը դառնում է օրենք, համեմատաբար հեշտ է վարչական որոշումներ կայացնելու լիազորությունները պատվիրակել հիերարխիայի ստորին մակարդակներին, որպեսզի վարչակազմը կարողանա կիրառել, գործադրել և ապահովել օրենսդրության (այսինքն՝ քաղաքականության) կիրառումը: Վարչական օրենսդրությունը, որով սահմանվում է վարչական մակարդակով որոշումների կայացման *կարգը*, ձևավորում է հստակ և համապատասխան իրավական դաշտ, որում կարող է տեղի ունենալ լիազորությունների պատվիրակումը:

Արդյո՞ք սա նշանակում է, որ մինչ քաղաքականությունը կվերածվի օրենքի, վարչակազմը որևէ դերակատարություն չի կարող ունենալ: Եվ արդյո՞ք սա նշանակում է, որ քաղաքականության հարցերի վերաբերյալ որոշումները մշակում և ընդունում են միայն

քաղաքական գործիչները: «Քաղաքականությունը» սահմանում է քաղաքական նպատակները գործառնական առումով՝ *ինչ պետք է անել և ինչպես*: Այնուամենայնիվ, բազմաթիվ լեզուներում չկան «քաղաքականություն» (policy)՝ գաղափարախոսության իմաստով, և «քաղաքականությունը» (politics)՝ քաղաքական գործունեության իմաստով սահմանող առանձին տերմիններ: Եվրոպայում ընդունված կիրառմամբ «քաղաքականություն» այս համատեքստում նշանակում է «կառավարության որդեգրած և իրականացվող գործողությունների ուղղություն»: Մի շարք երկրներում «ծրագիր» բառն օգտագործվում է որպես «քաղաքականություն» բառի հոմանիշ: Քաղաքականություն նշանակում է պետական կառավարման գործողությունների բնույթը բնորոշող քաղաքական որոշում, ներառյալ նպատակները, վարչական գործողությունների ընդհանուր շրջանակը և «քաղաքականության գործիքները»: Քաղաքականության գործիքներն այն միջոցներն են, որոնք կառավարությունն օգտագործում է քաղաքականության սահմանված նպատակներին հասնելու (օրինակ՝ օրենքներ կամ այլ նորմատիվ ակտեր) կամ որոշակի հանրային ծառայություններ մատուցելու համար: Կառավարության ողջ գործունեությունը պետք է հիմնված լինի օրենքի վրա, իսկ վարչական իրավունքի կայացած ավանդույթներ ունեցող երկրներում քաղաքականությունը հաճախ արտահայտվում և քննարկվում է իրավական տեսանկյունից: Այսպիսով, քաղաքականության մշակումը հաճախ սերտորեն կապված է իրավական նորմերի նախագծման գործընթացի հետ:

Քաղաքականությունը որոշում են քաղաքական գործիչները, այլ ոչ թե վարչակազմը կամ քաղծառայողները: Տարբեր երկրների սահմանադրության համաձայն՝ նախարարները սովորաբար նշանակվում են (անհատապես և հավաքականորեն՝ կառավարությունում կազմում) որպես հիմնական որոշում կայացնողներ: Նա-

խարարները որոշում են քաղաքականության բովանդակությունը: Այնուամենայնիվ, նախարարների առջև դրվող խնդիրների մեծ մասն այնքան բարդ և տեխնիկական է, որ նրանք ստիպված են լինում ներգրավել պրոֆեսիոնալ փորձագետների, որոնք օգնում են նրանց մշակել քաղաքականություն: Երբ հայտնաբերվում է խնդիր, նախարարներն ընդհանուր ուղեցույցներ են սահմանում պրոֆեսիոնալ փորձագետների համար, որոնք կատարում են իրավիճակի վերլուծություն և նախարարներին ներկայացնում են քաղաքականության տարբերակներ: Նախարարները որոշում են, թե քաղաքականության որ տարբերակն է ընդունվելու, սակայն քաղաքականության մշակման սկզբնական քայլերը հիմնականում տեխնիկական և վարչական բնույթ են կրում և ձեռնարկվում են վարչականորեն ապահովված «պրոֆեսիոնալ ծրագրի» դրոյթներին համապատասխան:

Ընդհանուր առմամբ, կառավարության քաղաքականության մշակումն իրականացվում է նախապես սահմանված վարչական ընթացակարգին համապատասխան: Այն հաճախ արտահայտվում է կառավարության որոշման տեսքով՝ որոշակի վարչական բաղադրիչներով, ինչպիսիք են՝ ստանդարտ ձևերը, ստանդարտ շրջաբերականները, կառավարության նիստերի հաստատված ժամկետները, վերլուծության որակի չափանիշները (օրինակ՝ բյուջեի ծախսերի նախահաշիվներ, շրջակա միջավայրի վրա ազդեցության հաշվետվություններ և այլն):

ԵՄ բոլոր անդամ պետությունների քաղաքականության մշակման ընթացակարգերում ներառված մեկ ընդհանուր սկզբունք է հանդիսանում այն, որ քաղաքականության միջգերատեսչական քննարկումն ու համակարգումը պետք է տեղի ունենան մինչ կառավարության (նախարարների) կողմից քաղաքականության ընդունումը: Սովորաբար կիրառվում է այն սկզբունքը, ըստ որի միջգերատեսչական

քննարկումն ընթանում է ավելի ցածր մակարդակով, քան նախարարությունները, միայն համաձայնության չգալու դեպքում է, որ հարցի քննարկումը տեղափոխվում է ավելի բարձր կամ ամենավերին մակարդակ: Այս գործընթացում առաջնորդությունը կա՛մ վերապահվում է «նախաձեռնող» նախարարությանը (ինչպես, օրինակ, Գերմանիայում), որը պատասխանատու է հարցի վերջնական համաձայնեցման համար, կա՛մ վստահվում է կառավարության գլխավոր քարտուղարությանը (ինչպես, օրինակ, Ֆրանսիայում): Միջգերատեսչական քննարկումների կարող են մասնակցել նախարարական «կաբինետներ», որոնց կարող է վստահված լինել որոշակի քաղաքական հայեցակետերի կամ նպատակների հետամուտ լինելու դերակատարումը: Ի վերջո, քաղաքականության վերաբերյալ բոլոր որոշումները կամ առաջարկները հասնում են կոնկրետ նախարարի կամ կառավարությանը, սակայն գրեթե բոլոր դեպքերում միջգերատեսչական քննարկման նախապես տեղի ունենալը ենթադրում է, որ կառավարությունից պահանջվում է միայն հաստատման պաշտոնական որոշում: Այստեղ հարցն այն է, որ քաղաքական որոշումների կայացումը հիմնված է վարչական գործընթացների և ընթացակարգերի վրա: Այս ընթացակարգերը մանրամասն մշակվում և պահպանվում են: Եթե քաղաքականության մշակման ոլորտում պետական կառավարման արդյունավետությունը թույլ է համարվում, ապա սովորաբար սկզբնավորվում է քաղաքականության մշակման համակարգի բարեփոխում:

Քաղաքականության վերաբերյալ որոշում մշակելու և այնուհետև կայացնելու համար պահանջում է տվյալ գործընթացում որոշակի դերակատարում ունեցող մեծաթիվ մասնակիցների ներգրավում ինչպես քաղաքական, այնպես էլ վարչական մակարդակով: Քանի որ այսօրվա քաղաքականության խնդիրները բարդ են և, շատ դեպքերում, տեխ-

նիկական, ԵՄ անդամ երկրների մեծ մասն հզորացնում է ներգրավված մասնակիցների կարողությունները: Նախարարներին և պետական քարտուղարներին տրվում է մասնագիտական աջակցություն՝ փորձագիտական սենինարների կամ հանրային լսումների, ինչպես նաև կուսակցական ուղիների միջոցով: Անհրաժեշտության դեպքում, նախարարներին հասանելի ռեսուրսները կարող են ավելացվել (օրինակ՝ նախատեսելով քաղաքականության որոշակի հարցի ուսումնասիրության պայմանագրեր կնքելու բյուջե, քաղաքականության վերաբերյալ խորհրդատվական ծառայություններ հայցելու բյուջե): Այնուամենայնիվ, սովորաբար ԵՄ անդամ երկրներում քաղաքականության մշակման գործում ամենակարևոր ներդրումն ունենում են քաղծառայողները: Դա պայմանավորված է նրանով, որ քաղծառայողները.

1. ունեն գգալի տեխնիկական փորձառություն և լավագույնս կարող են համագործակցել այլ քաղծառայողների և փորձագետների հետ (եվրոպական քաղաքականության մեծ մասը ձևավորվում է այս բյուրոկրատական մակարդակում)։
2. ապահովում են շարունակականություն, ինչը հատկապես կարևոր է եվրոպական համատեքստում, քանի որ եվրոպական քաղաքականության մշակումը չի համընկնում ներպետական քաղաքական փուլերի հետ։
3. տրամադրում են փորձագիտական գիտելիքներ իրագործման հարցերի շուրջ, որպեսզի մշակվող քաղաքականությունը լինի նպատակային ու արդյունավետ և, ամենակարևորը՝ պատշաճ կերպով իրականացվի:

Քաղծառայողների՝ քաղաքականության մշակմանը նպաստելու կարողությունները

կարելի է բարելավել՝ զարգացնելով և ամրապնդելով նրանց հմտությունները (օրինակ՝ վերապատրաստման, անձնակազմի ընտրության և հավաքագրման միջոցով), ապահովելով կազմակերպության ներսում նրանց մասնագիտացումը (օրինակ՝ քաղաքականության հարցերով մասնագիտացված ստորաբաժանումներ ստեղծելու միջոցով), համալրելով քաղաքականության մշակման բյուջեն, ամրապնդելով միջգերատեսչական համագործակցությունը և հետևողականորեն կիրառելով վարչական գործիքակազմ, այդ թվում՝ լիազորությունների պատվիրակում:

Գ. ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅՈՒՆԸ ԵՎ ԿԱՌԱՎԱՐՈՒՄԸ ԵՄ ԱՆԴԱՄ ԵՐԿՐՆԵՐՈՒՄ

Թեև քաղաքականության և վարչարարության միջև տարանջատումը պետական կառավարման դասական կազմակերպական կառուցվածքում դիտվում է որպես նպատակ, սակայն միշտ չէ, որ այն հեշտ է նույնականացնել վարչական (կամ քաղաքական) պրակտիկայում: Նման տարանջատումը (կամ քաղաքականության և վարչարարության միջև ոչ հստակ սահմանագիծը) արտահայտում է բարդ երկրնորանքների առկայությունը՝ կապված պարտականությունների, առարկայական ոլորտների, գործընթացի բնույթի և այլնի հետ: Այլ կերպ ասած, պրակտիկան բազմազան է: Այն նաև մի ոլորտ է, որտեղ տարբեր տեսակետների և փաստարկների հիմնավորումը դառնում է հանրային բանավեճի և քննադատության, այլընտրանքային լուծումների միջև մրցակցության և դիմակայության մի մաս: Ժողովրդավարական հասարակության մեջ նման բախումները հանդուրժվում են, երբեմն խրախուսվում և նույնիսկ ինստիտուցիոնալացվում⁹:

⁹ Johan P. Olsen and B. Guy Peters: "Lessons from Experience: Experimental learning in Administrative Reforms in Eight Democracies". Scandinavian University Press, Oslo, 1996.

Միևնույն ժամանակ, պետական կառավարման ընդհանուր դերակատարումը պետք է կենտրոնանա պետության կայունությունն ու շարունակականությունը երաշխավորող հասարակական կարգի հաստատման և պահպանման վրա՝ կարգ, որը կարող է կառավարել հակասությունները և դրանք կարգավորել օրինականորեն հաստատված գործիքակազմի միջոցով: Վարչական պրակտիկայի շրջանակներում հակասությունը կարելի է համարել բացասական երևույթ՝ դիսֆունկցիա: Այդ իսկ պատճառով վարչական և քաղաքական պարտականությունների միախառնումը համարվում է վնասակար, մինչդեռ պարտականությունների կանոնավոր և հստակ բաժանումը դիտվում է որպես նպատակ:

Վերոնշյալը հստակ ցույց է տալիս, որ չնայած սերտ փոխազդեցության՝ քաղաքականությունն ու վարչարարությունը երկու տարբեր սոցիալական իրողություններ են, որոնք հնարավորին չափ պետք է առանձնացված լինեն միմյանցից: Միևնույն ժամանակ, ակնկալվում է, որ վարչական համակարգը ցուցադրի քաղաքացիների կողմից այնպիսի լոյալ համագործակցության մեխանիզմներ, որում պահպանվում է ժողովրդավարական քաղաքականության նկատմամբ քաղաքացիության վարչարարության ենթակա կարգավիճակը: Առանց ունակ և պրոֆեսիոնալ վարչական ապարատի՝ ժողովրդավարական քաղաքականության լեգիտիմությունը կվտանգվի, քանի որ ժողովրդավարական քաղաքականությունը պետք է ապահովի քաղաքականության նշանակալի արդյունքներ, ինչպիսիք են՝ իրավական որոշակիությունը, օրենքի գերակայությունը և բավարար մակարդակի հանրային ծառայությունների մատուցումը: Նշվածն անհնար է առանց

զարգացած և պրոֆեսիոնալ վարչակազմի, որն ի գործ է աջակցել ժողովրդավարական ճանապարհով ընտրված քաղաքական ներկայացուցիչներին: Ժողովրդավարական քաղաքականությունն ի սկզբանե պահանջում է լեգիտիմություն (ազատ ընտրությունների սկզբունք), սակայն այդ լեգիտիմությունը պետք է ամրապնդվի համապատասխան արդյունքների հասնելու միջոցով: Անհրաժեշտ է այդ *երկու* կատեգորիաների՝ սկզբնական, բազային լեգիտիմության և արդյունքներով ամրապնդվող լեգիտիմության առկայությունը:

Բացի այդ, վարչական մեխանիզմը նույնպես կարող է կորցնել իր լեգիտիմությունը, եթե այն չի դեկավարվում ժողովրդավարությամբ ընտրված քաղաքական գործիչների կողմից: Այլ կերպ ասած, սոցիալական և քաղաքական կյանքի այս երկու տարրերի՝ քաղաքական գործիչների և քաղաքացիության վարչակազմի, միջև համատեղ աշխատանքի մեխանիզմներ ունենալը չափազանց կարևոր է:

ԵՄ անդամ երկրների վարչական համակարգերը տարբեր կերպ են ձևավորում քաղաքական-վարչական հարաբերությունները: Թեև տարբերությունները դժվար է դասակարգել, այդ փոխգործակցությունը համակարգելու համար առաջարկվել են երկու հիմնական մոդելներ¹⁰.

1. *Օսմոսի մոդել*, որում միահյուսված են քաղաքական և վարչական ոլորտները, իսկ քաղաքական և վարչական էլիտաները պարբերաբար փոխարինում են միմյանց: Տարբերություններն ու նմանությունները համեմատելով՝ այս մոդելը կարելի է վերագրել Ֆրանսիային, Գերմանիային,

¹⁰ Տե՛ս Yves Mény : « Politique comparée », Montchrestien, Paris, 1987. Տե՛ս Jacques Ziller: "Administrations comparées: Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des douze », Montchrestien, Paris, 1993. Տե՛ս Salvador Parrado Diaz: "Sistemas administrativos comparados", Tecnos, Madrid, 2002.

Շվեդիային, Իսպանիային, Բելգիային և մի շարք այլ երկրների¹¹:

2. *Մեկուսացված բջջի մոդել*, որում քաղաքական և վարչական էլիտաներն իրենց պահում են միմյանցից խիստ անջատ՝ նվազագույն փոխադարձ միջամտությամբ: Հաշվի առնելով տարբեր գործոններ՝ այս մոդելը կարելի է վերագրել Մեծ Բրիտանիային, Իռլանդիային և Իտալիային: Մեծ Բրիտանիայի դեպքում այդ գործոններից է, մասնավորապես, այն, որ խիստ օրենսդրությունը թույլ չի տալիս քաղաքացիներին մասնակցել քաղաքականությանը, իսկ Իտալիայի դեպքում՝ այն, որ ավանդական չզրկված համաձայնագրի¹² համաձայն՝ քաղաքացիները չեն միջամտում քաղաքականությանը, իսկ քաղաքական գործիչները չեն միջամտում քաղաքացիների գործունեությանը:

Այնուամենայնիվ, այս երկու մոդելներում էլ քաղաքականության և վարչարարության միջև սահմանը կարող է անհստակ լինել այն իրավիճակներում, երբ երկու տարբեր հանրային ոլորտների միջև փոխգործակցությունը մշտապես լարված է և հակառակ ճամբարներ ներխուժելը տեղի է ունենում բավականին հաճախ՝ բացահայտ կամ քողարկված կերպով:

ՏՀՕԿ որոշ երկրներում վերջին երկու տասնամյակների ընթացքում պետական կառավարման բարեփոխումները տվել են որոշակի արդյունքներ, որոնց վերաբերյալ արվում են հակասական եզրակացություններ՝ կախված

նրանից, թե ով է վերլուծություն կատարում¹³: Որոշ բարեփոխումներ դիտվել են որպես քաղաքականությանը ղեկավարության միջամտություն և քաղաքական տիրույթի մի հատվածի գրավում: Մի շարք այլ բարեփոխումների արդյունքներ, ընդհակառակը, վկայում են այն մասին, որ կառավարման բարեփոխումները դարձել են այն միջոցը, որով գործադիր մարմնի քաղաքական գործիչները խստացրել են վերահսկողությունը վարչական քաղաքացիների նկատմամբ: Տարանջատման սահմանագիծը մանրամասն ուսումնասիրելուց հետո Պոլլիտս ու Բաուկերտը¹⁴ ենթադրում են, որ քաղաքականության և վարչարարության միջև սահմանը կապված է, բայց պարտադիր չէ, որ նույնական լինի քաղաքացիների և քաղաքական գործիչների միջև եղած սահմանին: Եթե քաղաքականությունը որոշվում է ոչ թե ներգրավված անձանց (ընտրված կամ նշանակված քաղաքական գործիչներ կամ քաղաքացիներ) վրա կենտրոնանալու, այլ համապատասխան *գործընթացներ* կիրառելու միջոցով, ապա և՛ քաղաքական գործիչները, և՛ քաղաքացիության ղեկավարները կարող են համատեղ գործունեության շրջանակներում պայմանավորվել գործողությունների և փոխգործակցության մասին: Քաղաքական գործունեությունը, հանդիսանալով գործունեության առանձին ոլորտ (կամ ավելի ճշգրիտ՝ քաղաքականության մշակման տիրույթ), պարտադիր չէ, որ համընկնի կուսակցական քաղաքականության հետ: Այնուամենայնիվ, քաղաքական գործունեությունը ներառում է տարբեր տեսակի ռեսուրսների մոբիլիզացում՝ այնպիսի իրավիճակներում քաղաքականության սահմանված նպատակների հասնելու համար, որոնցում կարող են առաջանալ տարբեր շահագրգիռ կողմերի շահերի պոտենցիալ կամ իրական բախումներ:

11 Օստոյի մոդելի խիստ քննադատության վերաբերյալ տե՛ս Carl Dahlström և Victor Lapuente (2017): "Organising Leviathan: Politicians, Bureaucrats, and the Making of Good Government", որտեղ հեղինակները քաղաքական գործիչների և քաղաքացիների համար առաջարկում են կարիերայի առանձին ուղիներ՝ որպես վարչական շարժառիթները, քաղաքականացում ու կոռուպցիան կանխելու լավագույն միջոց: Այս տարանջատումը կարող է թույլ տալ քաղաքացիության ավելի արդյունավետ դերակատարում ունենալ գաղտնիների և հակակշիռների համակարգում: Cambridge University Press, 2017.
12 Sabino Cassese: "L'Amministrazione pubblica italiana. Un profile". Il Mulino, Bologna, 1994.

13 Տե՛ս Christopher Pollit և Geert Bouckaert: "Public Management Reform: A Comparative Analysis". Oxford University Press, New York, 2000.
14 Օպ.սիտ.

Քաղաքացիները՝ որպես հանրային կառավարիչներ, հաճախ ստիպված են լինում մասնակցել այս կարգի քաղաքական գործընթացների, նույնիսկ եթե նրանք «քաղաքականապես չեզոք» են և պետք է այդպիսին լինեն կուսակցական քաղաքականության առումով: Որոշ դեպքերում քաղաքական գործունեությունը, որին ակտիվ մասնակցություն են ունենում քաղաքացիները, շատ ժամանակ է պահանջում: Նույնիսկ այդ դեպքում, ՏՀԶԿ շատ երկրների փորձից ինքնին հասկանալի չէ, թե արդյոք քաղաքական գործիչները պատրաստ են «սահմանափակվել» իրենց պորտֆելիների շրջանակներում «ռազմավարական կառավարիչների» ավելի նեղ դերակատարմամբ: Անհատակ է նաև այն, թե արդյոք գործառնական պետական կառավարումը կարող է լիովին ապաքաղաքականացվել: Նաև ինքնին հասկանալի չէ, թե արդյոք հանրային բյուրոկրատիայի զարգացումն ու աճը ցուցաբերել են անխուսափելի առաջընթաց՝ բարձրաստիճան բյուրոկրատների քաղաքական իշխանության ամրապնդման առումով: Իրոք, դժվար է չափել միմյանցից անջատ գործող մասնակիցներից բաղկացած խմբի (օրինակ՝ բարձրաստիճան քաղաքացիության) «իշխանությունը»¹⁵: Պատճառներից մեկը,

օրինակ, այն է, որ, թեև Ֆրանսիայում և Գերմանիայում բյուրոկրատների կազմակերպական և քաղաքական ձեռներեցության հմտությունները կարող են ակնհայտորեն ավելի բարձր գնահատվել, քան Բելգիայում, Հունաստանում կամ Իտալիայում, դա կարող է պայմանավորված լինել քաղաքական համակարգերի տարբեր բնույթով և այն տարբեր իրավական շրջանակների, օրենքների և կազմակերպությունների ազդեցությամբ, որոնցում գործում են քաղաքացիները:

Այնուամենայնիվ, ակնհայտ է, որ ՏՀԶԿ երկրներում, երբ քաղաքականությունը վերածվում է օրենքի, այդ օրենքի կիրառումն ու իրականացումը դառնում է համապատասխան պետական կառավարման մարմինների պորտֆեսիոնալ քաղաքացիության, այլ ոչ թե քաղաքական գործիչների, հիմնական և գրեթե բացառիկ պարտականությունը: Որոշումների կայացման գործընթացը դառնում է հիմնականում կամ բացառապես վարչական, այլ ոչ թե քաղաքական գործընթաց, որում կիրառվում են մի շարք իրավական գործիքներ, որոնցից կարևորվում է պարտականությունների պատվիրակումը:

15 St'eu Edward C. Page and Vincent Wright: "Bureaucratic Elites in Western European States: A comparative Analysis of Top Officials". Oxford University Press, New York, 1999.

7. Կարո՞ղ է «պատվիրակումը» նպաստել գործունեության արդյունավետության բարձրացմանը Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայում

Կուսակցության, պետական կառավարման մարմինների և կառավարության միջև հստակ սահմանների բացակայությունը ընդհանուր պատմական առանձնահատկություն էր Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայի երկրներում, որոնցից մի քանիսը դեռ գտնվում են անցումային փուլում, այդ թվում՝ թե՛ ԵՄ անդամակցության թեկնածու երկրներ, և թե՛ արդեն անդամ երկրներ: Դա նշանակում էր, որ պետական ապարատը (ներառյալ պետական կառավարման մարմինները) և քաղաքական կուսակցական ապարատը միահյուսված էին մեկ ընդհանուր միավորի մեջ: Քաղաքական իշխանության այդ միաձուլումը վիճարկվեց սոցիալական, քաղաքական և տնտեսական ուժերի կողմից՝ ի վերջո հանգեցնելով կոմունիստական քաղաքական համակարգի փլուզմանը:

Թեև այս երկրներից շատերում սոցիալ-տնտեսական և քաղաքական ոլորտների անցումային գործընթացներն արդեն իսկ շատ թե քիչ ավարտված են, սակայն դրանք շարունակում են թերի լինել պետական կառավարման կառուցվածքների և վարչական գործիքների ու գործընթացների ոլորտում: Այս ոլորտներում պետական կառավարման, կառավարության և քաղաքական կուսակցությունների միջև անհրաժեշտ տարանջատումն ու տարբե-

րակումը բավարար առաջընթաց չի գրանցել: Վերջինս հանգեցրել է պետական կառավարման ոլորտի շարունակական և զգալի քաղաքականացմանը, և ինչպես նշվեց ավելի վաղ, բոլոր տեսակի լիազորությունների կենտրոնացմանը վարչական կառույցի վերին (քաղաքական) մակարդակում: Ինչպես ցույց տրվեց վերը, դա հանգեցնում է մի շարք բացասական հետևանքների:

Եվրոպական հանձնաժողովի բոլոր զեկույցները՝ սկսած 1997թ. Կարծիքից և դրան հաջորդած բոլոր առաջընթացի հաշվետվություններից, վկայակոչում են այս երկրներում առկա ընդհանուր թերությունների մասին, որոնք անմիջականորեն կապված են առավել հուսալի և պրոֆեսիոնալ պետական հաստատությունների ու քաղաքացիական ծառայության կայացման անհրաժեշտության հետ: Այս քննադատությունը ցույց է տալիս քաղաքական և պրոֆեսիոնալ քաղաքացիական ծառայության անձնակազմերի միջև հստակ տարանջատման անհրաժեշտությունը, որոնցից յուրաքանչյուրը պետք է ունենա իր հստակ և թափանցիկ դերերն ու պարտականությունները: Նախկին կոմունիստական երկրներից շատերում պրոֆեսիոնալ, արդյունավետ և հուսալի պետական կառավարման մարմինների ստեղծումն ավարտված

չէ: Խիստ անհրաժեշտ է արդյունավետ կերպով գործող պրոֆեսիոնալ և կայուն քաղաքացիական ծառայության համակարգի կայացումը՝ համաձայն օրենքի գերակայության նորմերի և ի շահ քաղաքացիների՝ թե երկրի ներսում, և թե ավելի լայն համանվիրոպական տարածքում:

Թեև ԵՄ-ի ավելի հին անդամ երկրներում քաղաքականության և վարչարարության միջև տարանջատման ոլորտում առկա են վերոհիշյալ բազմաթիվ խնդիրներն ու երկրնտրանքները, սակայն դրանցից բոլորում պետական կառավարումը հասել է պրոֆեսիոնալիզմի բարձր աստիճանի: Օրենսդրությունը և վարչական գործելակերպերը հստակություն են ապահովում քաղաքական գործիչների և քաղձառայողների պարտականությունների բաշխման հարցում: Մակայն ԵՄ նոր անդամ երկրներից շատերում, ինչպես նաև ԵՄ անդամակցության թեկնածու այլ երկրներում, քաղաքական պաշտոնյաների (ինչպես ընտրված, այնպես էլ չընտրված, այլ նշանակված պաշտոնատար անձանց) դերակատարումը սահմանված է թերի և ոչ հստակ իրավական կարգավորումներով: Դա հանգեցնում է դերերի և իրավասությունների ոչ հստակ բաշխման և քաղաքական ու վարչական մակարդակների միջև խրթին փոխհարաբերությունների: Այլ կերպ ասած, նշված երկրների կառավարման համակարգերում դեռևս կան թույլ կողմեր:

Նման իրավիճակի հետևանքով առաջացած գործառույթների խաթարման որոշ օրինակներ են հանդիսանում հետևյալ դեպքերը՝ քաղաքական խորհրդատուները որոշումներ են ընդունում վարչակազմի անունից կամ թույլ չեն տալիս,

որ մասնագիտական խորհրդատվությունը հասնի նախարարներին, նախարարները պատվիրակում են լիազորությունները քաղաքականապես նշանակված պաշտոնյաների, որոնք ոչ բավարար գիտելիքներ ունեն վարչակազմի գործունեության մասին, քաղաքական խորհրդատուները և քաղաքական գործիչները փորձում են հանդես գալ որպես ոլորտային կառավարիչներ վարչական մակարդակում և այլն: Այս ամենը խաթարում է կանոնավոր և արդյունավետ վարչական գործառնությունները: Իրականում, շատ դեպքերում քաղաքական խորհրդատուների կարգավիճակը, դերակատարումն ու պարտականությունները թերի են կանոնակարգված կամ ընդհանրապես կարգավորված չեն: Այլ դեպքերում, քաղաքական պաշտոնյաները *դե ֆակտո* կամ *դե յուրե* միաձուլված են պրոֆեսիոնալ քաղաքացիական ծառայության հետ, ինչը փաստացիորեն խոչընդոտում է շահագրգիռ երկրների կողմից ձեռնարկված ջանքերը՝ ուղղված արժանիքների վրա հիմնված քաղաքացիական ծառայության համակարգերի ստեղծմանը, որոնցում գործում է քաղաքացիական ծառայության հանընդհանուր հասանելիության սկզբունքը՝ հիմնված մասնագիտական բանիմացության և փորձի վրա: Քաղաքական պաշտոնյաների գործունեության հետևանքով պետական կառավարման նոր ձևավորվող մերիտոկրատական համակարգերում առաջացող անխուսափելի խաթարումները կարող են խոչընդոտել պատշաճ գործող և հաշվետու պետական կառավարման մարմինների առաջընթացին և բացասաբար անդրադառնալ պետության գործունեության վրա:

ԵԶՐԱԿԱՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ

1. Վարչական որոշումների կայացման լիազորությունների պատվիրակումը իրավական գործիք է, որը կարող է ամրապնդել համագործակցությունը քաղաքականության և վարչարարության միջև՝ թե՛ քաղաքականության մշակման, և թե՛ քաղաքականության և օրենսդրության կիրարկման տարբեր ոլորտներում:
2. Որպես իրավական գործիք՝ պատվիրակումը կարող է ունենալ նաև առանցքային և արժեքավոր կազմակերպչական և կառավարման հետեւանքներ՝ կազմակերպչական մոդելների և վարչական կառուցվածքների ու վարքագծի առումով: Բազմաթիվ երկրներում անհրաժեշտ է նպաստել որոշումների կայացման ավելի գործուն և արդյունավետ գործընթացներին՝ միաժամանակ ապահովելով կառավարման մարմինների պատասխանատվության ոլորտների ու հաշվետվողականության հստակությունն ու թափանցիկությունը:
3. Շեղանաբար, վարչական պատվիրակումը իրավական և կառավարման գործիք է, որը նպաստում և աջակցում է թե՛ քաղաքականության մշակման, և թե՛ վարչական որոշումների կայացման որակի բարելավմանը:
4. Վերջին հաշվով՝ պատվիրակումը նաև պետական կառավարման որակի բարելավման և պետական հաստատություններում վարչական արդյունավետության բարձրացման միջոց է:

Պատշաճ կառավարման ուղեցույցներ

ՊՆՏՆԸ
ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ
ՈՒՂԵՅՈՒՅՅՆԵՐ

թիվ 01

Պոֆեսիոնալիզմն ու բարեկարգությունը պետական ծառայության մեջ

CENTER FOR INTEGRITY IN THE PUBLIC SECTOR

ՊՆՏՆԸ
ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ
ՈՒՂԵՅՈՒՅՅՆԵՐ

թիվ 02

Պետական հատվածում շահերի բախման խնդրի լուծում

CENTER FOR INTEGRITY IN THE PUBLIC SECTOR

ՊՆՏՆԸ
ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ
ՈՒՂԵՅՈՒՅՅՆԵՐ

թիվ 03

Կոռուպցիայի դեմ պայքարի քաղաքականություն և մարմիններ

CENTER FOR INTEGRITY IN THE PUBLIC SECTOR

ՊՆՏՆԸ
ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ
ՈՒՂԵՅՈՒՅՅՆԵՐ

թիվ 04

Տեղեկատվության հասանելիություն և հանրային բախանցիկության սահմանափակումներ

CENTER FOR INTEGRITY IN THE PUBLIC SECTOR

ՊՆՏՆԸ
ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ
ՈՒՂԵՅՈՒՅՅՆԵՐ

թիվ 05

Պաշտպանության ոլորտի անշարժ գույքի հետ կապված կոռուպցիայի և խաբարախության ռիսկերի կառավարում

CENTER FOR INTEGRITY IN THE PUBLIC SECTOR

Armenian Ministry of Defense

ՊՆՏՆԸ
ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ
ՈՒՂԵՅՈՒՅՅՆԵՐ

թիվ 06

Քափանցիկության և գաղտնիության հավասարակշռությունը պաշտպանության ոլորտում. միջազգային ստանդարտ փորձից ստացված դասեր

CENTER FOR INTEGRITY IN THE PUBLIC SECTOR

Armenian Ministry of Defense

ՊՆՏՆԸ
ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ
ՈՒՂԵՅՈՒՅՅՆԵՐ

թիվ 07

Պետական ֆինանսների կառավարում

CENTER FOR INTEGRITY IN THE PUBLIC SECTOR

Armenian Ministry of Finance

ՊՆՏՆԸ
ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ
ՈՒՂԵՅՈՒՅՅՆԵՐ

թիվ 08

Էթիկայի կանոնակարգերի անհրաժեշտության և գործառույթների մասին

CENTER FOR INTEGRITY IN THE PUBLIC SECTOR

Armenian Ministry of Justice

«Պատշաճ կառավարման ուղեցույցները» իրենցից ներկայացնում են ոչ ծավալուն գրքույկների շարք, որոնցից յուրաքանչյուրի մեջ քննարկվում է պաշտպանության ոլորտում պատշաճ կառավարման կարևորությանն առնչվող որոշակի թեմա: Ուղեցույցները նախատեսված են այն անձանց համար, ովքեր ցանկանում են ավելին իմանալ պաշտպանության ոլորտում, կամ ընդհանուր առմամբ՝ պետական հատվածում, պատշաճ կառավարմանն ուղղակիորեն առնչվող մեկ կամ մի քանի թեմաների մասին, ինչպես նաև կարող են օգտագործվել կրթական նպատակներով:

Թույլատրվում է ամբողջական կամ մասնակի վերարտադրումը՝ այն պայմանով, որ հղում կատարվի Պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության կենտրոնին (Օսլո, Նորվեգիա), և ցանկացած վերարտադրություն, ամբողջությամբ կամ մասնակիորեն, չհանվի վաճառքի կամ չներառվի այլ հրատարակություններում, որոնք ենթակա են վաճառքի:

DSS publikasjonsnummer: S-1031 E
ISBN trykket utgave: 978-82-7924-103-4
ISBN elektronisk utgave: 978-82-7924-104-1

Հրատարակությունը՝ Պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության կենտրոն
Դիգայնը՝ www.melkeveien.no
Տպագրությունը՝ Նորվեգիայի կառավարության անվտանգության և սպասարկման կազմակերպություն
Մարտ/2020թ. Տպաքանակ՝ 100



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

www.cids.no



Անգլերեն բնօրինակի թարգմանությունը հայերեն լեզվի կատարվել է Հյուսիս-ատլանտյան դաշինքի կազմակերպության հովանու ներքո: