

ՊԱՏՆԱԿ



ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ

ՈՒՆՅՈՒՅՑՆԵՐ

Պրոֆեսիոնալիզմն ու
բարեվարքությունը պետական
ծառայության մեջ



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

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՝ կոռուպցիոն ռիսկերը նվազեցնելու համար: CIDS-ը ստեղծվել է 2012 թվականին Նորվեգիայի պաշտպանության նախարարության կողմից:

Սույն գրքույկում ներկայացված են հեղինակների անձնական տեսակետները, որոնք կարող են չհամընկնել Նորվեգիայի պաշտպանության նախարարության տեսակետների հետ, և չպետք է վերագրվեն նրան:

Հեղինակների մասին

Ֆրանցիսկո Կարդոնան կրտսեր միջազգային փորձագետ է CIDS-ում: Կարդոնան հայտնի փորձագետ է, որն զբաղվում է քաղաքացիական ծառայության և պետական կառավարման բարեփոխումների, վարչական իրավունքի և արդարադատության, հակակոռուպցիոն քաղաքականության և ինստիտուցիոնալ կառույցների ձևավորման և գնահատման հարցերով: Նա իր աշխատանքային գործունեությունը ծավալել է ինչպես հայրենի Իսպանիայում, որտեղ կարիերան զարգացրել է քաղաքացիական ծառայության շրջանակներում, 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 Արևելյան Եվրոպայի, Աֆրիկայի, Լատինական Ամերիկայի և Կարիբյան տարածաշրջանի անցումային տնտեսությամբ և զարգացող շուրջ 25 երկրների: Նա իրավաբանական կրթություն ունի (ավարտել է Վալենսիայի համալսարանը 1976 թ. -ին) և ստացել է մագիստրոսի մի քանի կոչում պետական կառավարման ոլորտում:

Սվեյն Էրիկսենն ավագ խորհրդական է CIDS-ում, որտեղ գործուղվել է Նորվեգիայի պետական կառավարման և էլեկտրոնային կառավարության գործակալության (Difi) կողմից: Էրիկսենը փորձառու մասնագետ է, որն ունի բազմամյա փորձ Նորվեգիայի պետական կառավարման ոլորտում: Նա ունի հարուստ գիտելիքներ եվրոպական, մասնավորապես Հարավ-Արևելյան Եվրոպայի երկրների պետական կառավարման համակարգերի վերաբերյալ: Էրիկսենն ունի քաղաքագետի կրթություն (ավարտել է Օսլոյի համալսարանը 1978 թ. -ին) և աշխատել է որպես արտահաստիքային գիտաշխատող Ֆլորենցիայի Եվրոպական համալսարանի ինստիտուտի համեմատական պետական կառավարման ամբիոնում (1988թ.): Նա նաև դասախոսել է Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայում եվրոպական ինտեգրման և պետական կառավարման բարեփոխումների մագիստրոսական ծրագրում, որը համատեղ ղեկավարում էին Գրացի համալսարանը, Եվրոպական ակադեմիան (Բոլցանո) և Պետական կառավարման եվրոպական ինստիտուտը (EIPA, Մաաստրիխտ):

ԱՌԱՋԱԲԱՆ

Պատշաճ կառավարման ուղեցույցներ

Ոչ ծավալուն գրքույկների շարք է, որոնցից յուրաքանչյուրի մեջ քննարկվում է պաշտպանության ոլորտում պատշաճ կառավարման կարևորությանն առնչվող որոշակի թեմա: Ձևաչափն ընտրված է հեշտ ընթերցանության համար՝ առանց չափազանց պարզեցնելու այն խնդիրները, որոնք բազմակողմ են և երբեմն տեխնիկական բնույթ են կրում: Ուղեցույցները նախատեսված են ոչ մասնագետների համար, և դրանք հասկանալու համար չեն պահանջվում մասնագիտական գիտելիքներ որևէ կոնկրետ ոլորտում: Դրանք կարող են հետաքրքրել այն անձանց, ովքեր ցանկանում են ավելին իմանալ պաշտպանության ոլորտում, կամ ընդհանուր առմամբ՝ պետական հատվածում, պատշաճ կառավարմանն ուղղակիորեն առնչվող մեկ կամ մի քանի թեմաների մասին, ինչպես նաև օգտագործվել կրթական նպատակներով:

Պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության կենտրոնը (CIDS) Նորվեգիայի պաշտպանության նախարարության ենթակայությամբ գործող փորձագիտական խորհրդատվական կենտրոն է, որն ակտիվ դերակատարում ունի ՆԱՏՕ-ի բարեվարքության ամրապնդման ծրագրում: Կենտրոնի իրավասության շրջանակներում իրականացվում են տեղական և միջազգային աշխատանքներ, այդ թվում՝ նախագծեր, դասընթացներ, ինչպես նաև հստությունների և կարողությունների ամրապնդման միջոցառումներ: Բարեվարքությունը հետևողականորեն խթանելու

հիմնական նպատակը կոռուպցիայի և այլ ոչ էթիկական վարքագծի դրսևորման ռիսկի նվազեցումն է՝ միաժամանակ բարելավելով թափանցիկությունն ու հաշվետվողականությունը: Արդյունքում ստեղծվում են պատշաճ կառավարման պայմաններ ժողովրդավարության և օրենքի գերակայության շրջանակներում: Այս գործում որոշիչ դերակատարում ունեն անձնական և պրոֆեսիոնալ բարեվարքության և էթիկական բարձր չափանիշներով առաջնորդվող պետական ծառայողները:

«Պրոֆեսիոնալիզմը և բարեվարքությունը պետական ծառայության մեջ» ուղեցույցը պատրաստվել է Ֆրանցիսկո Կարդոնայի և Սվեն Էրիկսենի, և խմբագրվել Ինգրիդ Բաստերուդի կողմից: Ցանկանում են շնորհակալություն հայտնել նրանց այս հրաշալի աշխատանքի համար:

«Պատշաճ կառավարման ուղեցույցների» վերաբերյալ մեկնաբանություններն ու արձագանքները միշտ ողջունելի են (cids@ifs.mil.no): CIDS-ի մասին լրացուցիչ տեղեկություններ կարելի է գտնել www.cids.no կայքում:



Էրիկ Էրեդրուպ Կնոուսեն
Տնօրեն

ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

Ներածություն	3
ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ԵՎ ՎԱՐՉԱՐԱՐՈՒԹՅԱՆ ՏԱՐԱՆՁԱՏՈՒՄ	5
ԱՇԽԱՏԱԿԻՑՆԵՐԻ ՀԱՄԱԼՐՈՒՄ ԵՎ ԱՌԱՋԽԱՂԱՑՈՒՄ՝ ՀԻՄՆՎԱԾ ԱՐԺԱՆԻՔՆԵՐԻ ՎՐԱ	11
ՀԱՇՎԵՏՎՈՂԱԿԱՆՈՒԹՅՈՒՆ. ՀԻՇՐԱՐԽԻԿ ԵՆԹԱԿԱՅՈՒԹՅՈՒՆ ԵՎ ՕՐԻՆԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ԱՐՏԱՔԻՆ ՎԵՐԱՀՄԿՈՂՈՒԹՅՈՒՆ	14
ՊԱՐՏԱԿԱՆՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ ԵՎ ԻՐԱՎՈՒՆՔՆԵՐ, ԱՆՀԱՄԱՏԵՂԵԼԻՈՒԹՅԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳ ԵՎ ՇԱՀԵՐԻ ԲԱԽՈՒՄ	20
ՕՐԵՆՔՈՎ ԱՄՐԱԳՐՎԱԾ ԱՇԽԱՏԱՎԱՐՁԻ ՀԱՄԱԿԱՐԳ	27
ԸՆԴՀԱՆՈՒՐ ՍՏԱՆԴԱՐՏՆԵՐ ԱՊԱՀՈՎՈՂ ԿԱՌԱՎԱՐՉԱԿԱՆ ՄԵԽԱՆԻՉՄՆԵՐ	33
ՀԱՏՈՒԿ ՀԱՅԱՑՔ ՊԱՇՏՊԱՆՈՒԹՅԱՆ ՆԱԽԱՐԱՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻՆ ԵՎ ԱՆՎՏԱՆԳՈՒԹՅԱՆ ՈԼՈՐՏԻ ԱՅԼ ՀԱՍՏԱՏՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻՆ	38
ԵԶՐԱԿԱՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ	41

Ներածություն

Պետական ծառայության մեջ պրոֆեսիոնալիզմի հասկացությունը սերտորեն կապված է քաղաքացիական ծառայության մերիտոկրատիկ համակարգի հետ. համակարգ, որը հիմնված է բանիմացության և բարեվարքության վրա, և որի նպատակն է հասնել հանրային շահերից բխող նպատակների¹: Մերիտոկրատիկ (արժանիքահեն) համակարգը հակադրվում է մեկ այլ համակարգի, որտեղ պաշտոնները տեղաբաշխվում են՝ հաշվի առնելով ոչ թե մասնագիտական արժանիքները և կարողությունները, այլ քաղաքական կամ անձնական համոզմունքները, բարեկամական կապերը կամ հովանավորչական ցանցերի ազդեցությունը:

Այսօր ընդունված է համարել, որ պրոֆեսիոնալ պետական կառույցները կարևոր նշանակություն ունեն տնտեսական աճի և քաղաքականության այլ ոլորտներում արդյունավետության ապահովման համար: Երկրի քաղաքացիական ծառայության մեջ պրոֆեսիոնալիզմի մակարդակի և արդյունավետ կառավարման միջև կապերն ավելի ու ավելի հաճախ են դիտարկվում որպես երկրի զարգացման ցուցանիշներ, իսկ պետական կառավարման մարմիններում մարդկային ռեսուրսների կառավարման (ՄՌ-Կ) մերիտոկրատիկ մոտեցումն ավելի լայնորեն է ընդունվում որպես միջազգային

ստանդարտ: Այնուամենայնիվ, չնայած մեծաթիվ երկրներ ընդունում են մերիտոկրատիկ սկզբունքը, այն դեռևս համատարած չի կիրառվում:

Երկրների մեծ մասն անհրաժեշտ է համարում ստեղծել պրոֆեսիոնալ պետական ծառայություններ, որոնք կհամապատասխանեն ժողովրդավարական պետությունների պահանջներին: Քաղաքական ժողովրդավարությունը, ժամանակակից շուկայական տնտեսությունը և բարդ կառուցվածքով պետություններն ու հասարակությունները պահանջում են պրոֆեսիոնալ պետական կառավարման մարմինների առկայություն: Ներկայումս մերիտոկրատիկ համակարգը պետական կառավարման մարմիններում պրոֆեսիոնալիզմի ընդունելի մակարդակի հասնելու միակ հայտնի միջոցն է:

Մերիտոկրատիկ համակարգը, ինչպես պետական կառավարման ցանկացած այլ մեխանիզմ, զարգացել է ոչ թե այն պատճառով, որ այն ինտելեկտուալ կամ մշակութային առումով ավելի գրավիչ է, քան մյուս համակարգերը, այլ քանի որ գործնականում ավելի արդյունավետ է լուծել քաղաքական, սոցիալական և տնտեսական խնդիրներն արևմտյան մշակութային ժառանգությամբ երկրներում, որտեղ հասարակության հիմքում ոչ թե սոցիալական խմբի

1 Ingraham, Patricia Wallace. 2006. "Building Bridges over Troubled Waters: Merit as a Guide". Public Administration Review 66(4): 486–495.

պահանջներն են, այլ անհատի ազատությունը: Մերիտոկրատիկ համակարգը անփոխարինելի է նաև պետական որոշումների կայացման գործընթացում, որտեղ ապահովում է իրավական որոշակիություն և կանխատեսելիություն: Յուրաքանչյուր երկրի մերիտոկրատիկ քաղաքացիական ծառայությունն ունի իր առանձնահատուկ պատմամշակութային արմատները, սակայն նաև այլ երկրների փորձից փոխառված հատկանիշներ: Միացյալ Թագավորությունը, Ֆրանսիան և Պրուսիան այն եվրոպական երկրներից են, որոնց մերիտոկրատիկ համակարգերի պատմական զարգացումն այլ երկրների համար ուղենիշ է ծառայել: Եվրոպական մյուս երկրների մեծ մասի մերիտոկրատիկ համակարգերը հիմնվել են այդ ազգային համակարգերից վերցված գաղափարների և տարրերի վրա:

Պատշաճ կառավարումը, պրոֆեսիոնալիզմը և բարեվարքության ակտիվ խթանումը և պաշտպանությունը ներառված են (և պետք է ներառվեն) պետական ծառայության՝ որպես ինստիտուտի ձևավորման և կառավարման մեջ, այդպիսով նպաստելով պետության կառավարմանը և բնակչությանը հանրային ծառայությունների մատուցման գործընթացներին: Բարեվարքությունը հաստատուն սկզբունքներով առաջնորդվելու կամ համաձայնեցված սկզբունքների և ստանդարտների կիրառման մեջ լիովին գործունակ, հաստատուն և ներքուստ հետևողական լինելու որակ է: Առանց այդ արժեքների՝ պետական ծառայության ժողովրդավարական արդյունավետությունն անհնար է:

Քաղաքացիական ծառայության պրոֆեսիոնալիզմը կախված է մի քանի գործոններից, որոնցից յուրաքանչյուրը ներկայացված է ստորև:

■ Քաղաքական և քաղաքացիական ծառայության պաշտոնների հստակ տարանջատում:

■ Աշխատակիցների համալրում և առաջխաղացում՝ հիմնված արժանիքների և մրցակցության վրա՝ որպես պրոֆեսիոնալիզմի հիմք:

■ Հիերարխիկ կառուցվածքի միջոցով հիմնականում ներքին հաշվետվողականության ապահովում՝ ի տարբերություն օրինականության և հաշվետվողականության արտաքին հսկողության. հաշվետվողականությունն ապահովելու դրա համեմատական կարևորությունը, անօրինական հրամանները մերժելու քաղծառայողների կարողությունը:

■ Պարտականությունների և իրավունքների կարգավորում, ներառյալ անաչառության և բարեվարքության պարտականություն, անհամատեղելիության և շահերի բախման համակարգ:

■ Բողոքների դիտարկման համակարգի արդյունավետ կարգավորում:

■ Կանոնակարգեր, որոնք ապահովում են կատարողականի արդարացի գնահատում՝ անհատական իրավունքների բավարարելիքներով (օրինակ՝ լսումներ, դատական վերանայում):

■ Օրենքով սահմանված աշխատավարձի համակարգ. առանձին քաղծառայողների համար աշխատավարձի բաղադրիչները սահմանելու թափանցիկություն՝ զուգորդված այդ հարցում ղեկավարության լիազորությունների սահմանափակմամբ:

■ Պետական կառավարման բոլոր հատվածներում ընդհանուր ստանդարտների պահպանումն ապահովելու կառավարչական մեխանիզմներ:

Քաղաքականության և վարչարարության տարանջատում

Քաղաքականության և վարչարարության տարանջատումը, թեև համարվում է իդեալական համակարգ, ոչ միշտ է իրականացվում կառավարչական (և քաղաքական) պրակտիկայում: Ժողովրդավարական քաղաքականությունը հանդիսանում է պատասխան կարգուկանոնի և բազմազանության երկրնորանքների: Այն նաև բանավեճի գործընթաց է, որում հանդուրժվում, և նույնիսկ խրախուսվում և ինստիտուցիոնալացվում են, հանրային քննարկումը և քննադատությունը, ընդդիմությունը, կանոնակարգված մրցակցությունը և կոնֆլիկտները²:

Ի հակադրություն դրան՝ պետական կառավարումը խստորեն կենտրոնացած է այնպիսի հասարակական կարգ ստեղծելու վրա, որը երաշխավորում է պետության կայունությունն ու շարունակականությունը, և ի վիճակի է կոնֆլիկտներն ուղղորդել և կարգավորել օրինականորեն հաստատված գործիքների միջոցով: Կառավարման համակարգում կոնֆլիկտն ու դիսֆունկցիոնալությունը համարվում են պաթոլոգիա, մինչդեռ պարտականությունների կանոնավոր և հստակ բաշխումը, նախապես սահմանված կանոններին համապա-

տասխանությունը և հիերարխիկ դասակարգման պահպանումը դիտվում են որպես դրական արժեքներ:

Դա վկայում է միայն այն մասին, որ քաղաքականությունն ու վարչարարությունը երկու տարբեր սոցիալական իրողություններ են, որոնք, ըստ էության, պետք է տարանջատվեն զարգացման մեխանիզմներում՝ ապահովելով վարչարարության և ժողովրդավարական քաղաքականության միջև արդյունավետ համագործակցություն և ժողովրդավարական քաղաքականության նկատմամբ վարչարարության ենթակայություն: Ժողովրդավարական քաղաքականության լեգիտիմությունը կվտանգվի, եթե այն չկարողանա ապահովել քաղաքականության իրականացման այնպիսի արդյունքներ, ինչպիսիք են՝ իրավական որոշակիությունը, օրենքի գերակայությունը և բավարար պետական ծառայությունների առկայությունը, որոնք անհնար կլինեն առանց զարգացած պրոֆեսիոնալ կառավարման: Ժողովրդավարական քաղաքականությունը պահանջում է նախասկզբնական լեգիտիմություն (ազատ ընտրությունների միջոցով), բայց պետք է փոխհատուցի այդ լեգիտիմությունը՝ ապահովելով արդյունքներ: Պահանջվում է ինչպես նախասկզբնական, այնպես

2 Olsen, Johan P. and B. Guy Peters. 1996. *Lessons from experience: Experimental learning in administrative reforms in eight democracies*. Oslo: Scandinavian University Press.

Էլ արդյունքների վրա հիմնված լեզվափոփոխություն: Բյուրոկրատիան նույնպես կարող է կորցնել այդ լեզվափոփոխությունը, եթե այն չի ուղղորդվում ժողովրդավարական քաղաքականությամբ: Այդ պատճառով անհրաժեշտ է այս երկու սոցիալական իրողությունների միջև համագործակցության աշխատանքային մեխանիզմներ ստեղծել:

Պրոֆեսիոնալ, ժողովրդավարական պետական ծառայությունների համակարգի կառուցումը ենթադրում է երկու ուղղությամբ աշխատանքներ: Մի կողմից՝ դեպի ավելի կառուցվածքային տիպի փոփոխություններ՝ ուղղված օրենսդրորեն դեկավարվող ժողովրդավարական ինստիտուտների ստեղծմանը, որոնք ի վիճակի կլինեն նաև քաղաքացուն ապահովել ընդունելի մակարդակի պետական ծառայություններով: Մյուս կողմից՝ դեպի ավելի ֆունկցիոնալ տիպի փոփոխություններ, որոնք ուղղված կլինեն հասարակական կյանքում ընդունելի պրոֆեսիոնալ և էթիկական վարքագծի ամրապնդմանը և պետական կառավարման արդյունավետ մեթոդների հաստատմանը: Թե՛ կառուցվածքային, և թե՛ ֆունկցիոնալ հայեցակետերը փոխկապակցված են, քանի որ երկուսն էլ ուղղված են պետության հանրային լեզվափոփոխության ամրապնդմանը:

Հենց կառուցվածքային տիրույթում է ավելի հստակ դրսևորվում քաղաքականությունը վարչարարությունից տարանջատելու անհրաժեշտությունը, ինչպես նաև մի շարք հավասարապես կարևոր խնդիրներ, ինչպիսիք են՝ օրենքի գերակայության սկզբունքի հետ կապված արժեքների ամբողջությունը, ընդհանուր կամ հանրային շահի ներկայացումը, քաղաքացիական իրավունքների ապահովումը, օրենքի առջև հավասարությունը և այլն, քանի որ դրանք մշտապես պահանջում են ուղղակի քաղաքական միջամտություն՝ պետության կառուցվածքային տարրերը փոխելու և դրանք արդյունավետ

դարձնելու համար: Կառուցվածքային փոփոխությունների համար պահանջվում է քաղաքականության մշակում:

Ֆունկցիոնալ տիրույթում, այսինքն՝ վարքագծի և պետական կառավարման արդյունավետության ոլորտում, միշտ չէ, որ անհրաժեշտ է փոխել պետության կառուցվածքային տարրերը, չնայած երբեմն դա կարող է անխուսափելի լինել: Ֆունկցիոնալ փոփոխությունների համար հիմնականում պահանջվում են կառավարչական գործողություններ՝ կապված գործընթացների և աշխատանքային ընթացակարգերի հետ, բայց դրանք ուղղակիորեն կախված են կառավարման և վարչարարական ընթացակարգերի կազմակերպման և գործարկման կայուն քաղաքականությունից և նպաստավոր օրենսդրությունից:

Պետական ծառայության համակարգի ստեղծումը և զարգացումը հիմնականում պատկանում է պետության կառուցվածքային տիրույթին: Պետական ծառայության ինստիտուցիոնալ զարգացումը պետական կառավարման համակարգի էական մասն է, քանի որ արդյունավետություն ապահովելու համար ենթադրում է պետության ներսում նոր իշխանության ստեղծում (այսինքն՝ բյուրոկրատական, պրոֆեսիոնալ կամ տեխնոկրատական այնպիսի իշխանության ստեղծում, որն ունի որոշակի աստիճանի ինքնավարություն իր քաղաքական իշխանության նկատմամբ): Ժողովրդավարական պետության մյուս կարևոր մասը ժողովրդավարական ներկայացուցչության կառուցվածքային մեխանիզմներն են (կամ այնպիսի մեխանիզմները, որոնք թույլ են տալիս իրականացնել հանրային բազմակարծությունն արտահայտող քաղաքականություն): Այս առումով քաղաքականության և վարչարարության տարանջատումը (նույնիսկ եթե դրանց սահմանները գործնականում հստակ

չեն) հանդիսանում է հասարակական կյանքի այս ոլորտի կառուցվածքային տարբերակում:

Հիմնական մարտահրավերներից մեկը, որի հետ բախվում են շատ երկրներ՝ պրոֆեսիոնալ պետական ծառայության համակարգ ստեղծելիս, վարչարարության քաղաքական և պրոֆեսիոնալ մակարդակների միջև սահմանազատման ընդունելի և հավասարակշռված գիծ մշակելն է՝ միևնույն ժամանակ ապահովելով դրանց համատեղ և կառուցողական գործակցության ուղիներն ու միջոցները: Պետք է խուսափել քաղաքացիական ծառայության պես առանցքային վարչական համակարգերի կամայական, քաղաքականացված կառավարումից՝ միևնույն ժամանակ կառավարությանը հնարավորություն տալով ուղղորդել պետական կառավարումը: Այս խնդրին տարբեր կերպ են անդրադարձել ԵՄ և ՏՀԶԿ անդամ տարբեր երկրներում, մինչդեռ զարգացող երկրները դեռ համարժեք բանաձև գտնելու ճանապարհին են³:

Քաղաքականություն - վարչարարություն գործակցության մակարդակով տեղի ունեցող կամ նախատեսվող բարեփոխումների համատեքստում դրական զարգացում կլինեն այն, որ վարչական օրենսդրությունը և պրակտիկան խթանեն այնպիսի գործիքներ, ինչպիսիք են՝ վարչական որոշումների կայացման պատվիրակումը վարչական հիերարխիայի ավելի ցածր մակարդակների:

Այնուամենայնիվ, քաղաքականության և վարչարարության միջև սահմանն անկայուն է. փոխգործակցությունն այս երկու տարբեր իրողությունների միջև մշտապես լարված է, և այդ երկու ճամբարների միջև սահմանի խախտումը

դիտարկվում է որպես սովորական երևույթ՝ լինի դա բացահայտ, թե քողարկված: Վերջին երկու-երեք տասնամյակների ընթացքում ՏՀԶԿ որոշ երկրներում իրականացված պետական կառավարման բարեփոխումները տվել են արդյունքներ, որոնք տարբեր կերպ են մեկնաբանվում՝ կախված նրանից, թե ով է կատարում վերլուծությունը⁴: Ոմանք կարծում են, որ կառավարումը ներխուժել է քաղաքականություն և գրավել է քաղաքական տարածության մի մասը: Մյուսները, ընդհակառակը, ենթադրում են, որ կառավարման բարեփոխումները գործադիր իշխանության քաղաքական գործիչներին հնարավորություն են տվել ամրապնդել հսկողությունն իրենց պաշտոնյաների նկատմամբ: Պոլիտոս ու Բուկերտը, կոչ անելով այդ սահմանազատման լրացուցիչ ուսումնասիրության, ուշադրություն են հրավիրում այն փաստի վրա, որ քաղաքականության և վարչարարության սահմանը կապված է, բայց պարտադիր չէ, որ նույնական լինի, քաղծառայողների և քաղաքական գործիչների միջև սահմանի հետ⁵: Եթե քաղաքականությունը սահմանվում է ոչ թե ներգրավված անձանց (ընտրված կամ նշանակված քաղաքական գործիչներ կամ քաղծառայողներ) կողմից, այլ գործընթացների միջոցով, ապա քաղաքական գործիչների և ղեկավարների մոտեցումները համընկնում են և դիտարկվում են գործունեության կամ գործընթացների միևնույն դաշտում: Քաղաքական (կամ ավելի ստույգ՝ քաղաքականության) գործունեությունը ոչ միշտ է նույնական կուսակցական քաղաքականության հետ, սակայն ներառում է տարբեր տեսակի ռեսուրսների մոբիլիզացում՝ կանխորոշված քաղաքական նպատակներին հասնելու համար այնպիսի իրավիճակում, երբ ներգրավված տարբեր կողմերի շահերը բախվում են կամ կարող են բախվել:

3 Օրինակ՝ կառավարության աշխատակազմերի միջոցով, որոնց կազմը մնավորված է գուտ քաղաքական սկզբունքով կամ ներառում է գործողված պրոֆեսիոնալ քաղծառայողներ, հիերարխիայի համակարգում հստակ սահմանված պաշտոններում քաղաքական նշանակումների միջոցով, քաղաքականության հետ կապված քաղծառայողների նշանակման միջոցով, օգտագործելով «գուտ» վարչական մոդել, «պատվիրակման» մեխանիզմների միջոցով և այլն:

4 St' u Pollit, Christopher and Geert Bouckaert. 2000. Public Management Reform: A Comparative Analysis. New York: Oxford University Press.

5 Ibid.

Պետական կառավարիչները հաճախ պետք է ներգրավվեն քաղաքականության նմանատիպ գործընթացներում, նույնիսկ եթե նրանք կուսակցական քաղաքականության առումով ունեն (կամ պետք է ունենան) չեզոք դիրքորոշում: Որոշ դեպքերում քաղաքականության հետ կապված այս գործունեության վրա ծախսվում է կառավարմանը հատկացված ժամանակի զգալի մասը: ՏՀԶԿ երկրների մեծ մասի փորձից ինքնին անհասկանալի է, թե արդյոք քաղաքական գործիչները պատրաստ են սահմանափակվել իրենց պորտֆելների շրջանակներում «ռազմավարական ղեկավարի» դերակատարմամբ, կամ արդյոք գործնական պետական կառավարումը կարող է արմատապես ապաքաղաքականացվել: Նաև ինքնին ակնհայտ չէ, թե արդյոք բյուրոկրատիայի զարգացումն անխուսափելիորեն ամրապնդել է բարձրաստիճան պաշտոնյաների (բյուրոկրատների) քաղաքական ուժը, քանի որ բարձրաստիճան քաղաքականության նման խմբի քաղական ուժն իսկապես դժվար է չափել⁶: Օրինակ, թեև Ֆրանսիայում, Գերմանիայում, ինչպես նաև սկանդինավյան երկրներում պաշտոնյաների (բյուրոկրատների) կազմակերպչական և քաղաքական ձեռնարկության հստակությունները, կարծես թե, ավելի բարձր են գնահատվում, քան Բելգիայում, Յունաստանում, Իսպանիայում կամ Իտալիայում, դա կարող է պայմանավորված լինել քաղաքական համակարգերի բնույթով, ինչպես նաև այն իրավական, օրենսդրական և կազմակերպչական դաշտով, որում դրանք գործում են:

Այնուամենայնիվ, պարզ է այն, որ երբ ՏՀԶԿ երկրներում քաղաքականությունը դառնում է օրենք, այդ օրենքի կիրառումը և իրականացումը դառնում է պրոֆեսիոնալ պետական ծառայության, այլ ոչ թե քաղաքական գործիչների հիմնական, և

գրեթե բացառիկ, պարտականությունը: Մի շարք իրավական գործիքներ, այդ թվում՝ պարտականությունների պատվիրակումը, քաղաքական որոշումների կայացման գործընթացը վերածում են հիմնականում կամ բացառապես վարչական գործընթացի:

Ինչպես արդեն նշվեց, քաղաքականությունն ու վարչարարությունն անխուսափելիորեն ներխուժում են միմյանց տիրույթ: Արդյո՞ք այն պետք է որպես բացասական երևույթ դիտարկել: Գուցե այստեղ արժե հիշել, որ քաղաքականության մշակումը և վարչարարությունը երկու տարբեր, բայց համադրվող գործընթացներ են: Ընդհանուր առմամբ, մայրցամաքային ԵՄ երկրները, որոնք ունեն վարչական իրավունքի բավականին հզոր ավանդույթներ, պաշտոնապես արտահայտում են քաղաքականությունը՝ խորհրդարանում ընդունելով օրենքներ: Քաղաքականության և վարչարարության տարանջատման ավանդական իմաստով՝ երբ քաղաքականությունը դառնում է օրենք, պետք է բավականին դյուրին լինի վարչական որոշումների կայացման լիազորությունների պատվիրակումը դեպի ավելի ցածր հիերարխիկ մակարդակ, ինչը վարչակազմին հնարավորություն կտա կիրառել, գործադրել և իրականացնել օրենքը (այսինքն՝ քաղաքականությունը): Այդ վարչական որոշումների ընդունման կարգը սահմանված է օրենսդրությամբ, ինչպես նաև առկա է լիազորությունների պատվիրակման հստակ սահմանված իրավական ընթացակարգ:

Արդյո՞ք դա նշանակում է, որ մինչև քաղաքականությունը չդառնա օրենք, վարչակազմը դերակատարում չունի: Արդյո՞ք կարելի է պնդել, որ միայն քաղաքական գործիչներն են ինքնուրույն սահմանում և մշակում քաղաքականությունը: Քաղաքականությունը նկարագրում է քաղաքական նպատակները գործառնական առումով: Շատ լեզուներ չունեն առանձին բառեր՝ «policy» և «politics» եզրերի իմաստն արտահայտելու հա-

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

մար: Եվրոպայում «policy» եզրը գործածվում է «կառավարության կողմից ընդունված և իրականացվող գործողությունների ընթացք» իմաստով: Քաղաքականությունը (policy) պետական կառավարման համակարգի պաշտոնատար անձանց գործողություններն ուղղորդող քաղաքական որոշման արտահայտությունն է: Քաղաքականության վերաբերյալ որոշումը ներառում է նպատակներ, վարչական գործողությունների ընդհանուր շրջանակ, ինչպես նաև քաղաքականության գործիքների վերաբերյալ որոշումներ: Քաղաքականության գործիքներն այն միջոցներն են, որոնք կառավարությունը կիրառում է իր քաղաքական նպատակներին հասնելու համար, և ներառում են օրենքներ կամ կանոնակարգեր, հանրային տեղեկատվություն և պետական ծառայություններ: Օրենքի գերակայությունը պահանջում է, որ կառավարության ողջ գործունեությունը հիմնված լինի օրենքի վրա, իսկ վարչական իրավունքի կայուն ավանդույթ ունեցող երկրներում քաղաքականությունը հաճախ արտահայտվում և քննարկվում է իրավական առումով: Այսպիսով, քաղաքականության ձևավորումը սերտորեն կապված է իրավական նորմերի մշակման գործընթացի հետ:

Քաղաքականությունը որոշում են քաղաքական գործիչները, այլ ոչ թե վարչակազմերը: Մովորաբար սահմանադրությամբ անրագրվում է, որ նախարարների խորհրդի կազմում ընդգրկված նախարարները՝ անհատապես և հավաքականորեն, հանդիսանում են որոշում կայացնողներ: Նախարարները որոշում են քաղաքականության բովանդակությունը: Սակայն նախարարների առջև ծառայած խնդիրներն այնքան բարդ և տեխնիկական են, որ քաղաքականություն մշակելիս նրանք ստիպված են դիմել պրոֆեսիոնալ փորձագետների: Երբ խնդիրը նույնականացված է, նախարարները ընդհանուր ուղեցույցներ են սահմանում իրենց պրոֆեսիոնալ փորձագետների համար: Վերջիններս վերլուծում են իրավիճակը

և նախարարներին ներկայացնում են քաղաքականության տարբերակներ: Նախարարները որոշում են, թե որ քաղաքականության տարբերակն ընդունել, սակայն քաղաքականություն մշակելու ընթացակարգերը տեխնիկական և վարչական են, ինչպես նաև ենթակա են մշակման:

Չափագանց կարևոր է հաշվի առնել այն իրողությունը, որ քաղաքականությունը որոշում են նախարարներն ու նախարարների խորհուրդները: Սակայն կառավարության որոշումների կայացմանն ուղեկցող անհրաժեշտ սիմվոլիզմը չպետք է թաքցնի ՏՀԶԿ և ԵՄ անդամ շատ երկրներում ընդունված պրակտիկան, ըստ որի կառավարության կողմից քաղաքականության մշակումն իրականացվում է նախապես որոշված վարչական ընթացակարգին համապատասխան: Այն հաճախ իրենից ներկայացնում է նախարարների խորհրդի կողմից ընդունված կանոնակարգ, որում ներկայացվում են վարչական որոշակի բաղադրիչներ՝ ստանդարտ ձևեր, ստանդարտ շրջանառության ցուցակներ, նախարարների խորհրդի նիստերի անցկացման սահմանված ժամկետներ, վերլուծության որակի ստանդարտներ (օրինակ՝ բյուջեի ծախսերի գնահատում, շրջակա միջավայրի վրա ազդեցության հայտարարություններ և այլն):

ՏՀԶԿ և ԵՄ անդամ շատ երկրներում տարածված և քաղաքականության մշակման գործընթացներում ներառված որոշակի սկզբունքներից է այն, որ նախքան նախարարների խորհրդի կողմից քաղաքականություն սահմանելը՝ պետք է տեղի ունենան միջգերատեսչական քաղաքականության քննարկումներ: Ընդհանուր առմամբ, միջգերատեսչական քննարկումները տեղի են ունենում հնարավոր ամենացածր մակարդակում. հարցն ուղարկվում է հաջորդ, ավելի բարձր մակարդակ միայն այն դեպքում, երբ համաձայնության հասնելն անհնար է: Այս գործընթացի առաջնորդումը կա՛մ հանձնարարվում է նախաձեռնող նախա-

րարությանը (ինչպես օրինակ՝ Գերմանիայում), որը պատասխանատու է հարցն ուղղորդելու համար՝ ընդհուպ մինչև կառավարության համաձայնություն ստանալը, կա՛մ վստահվում է կառավարության գլխավոր քարտուղարությանը (ինչպես օրինակ՝ Ֆրանսիայում): Միջգերատեսչական քննարկումները կարող են անցկացվել նախարարների կաբինետների մասնակցությամբ, երբ դրանք ներառում են քաղաքականապես զգայուն հարցեր: Ի վերջո, բոլոր որոշումներն ընդունվում են նախարարի կամ նախարարների խորհրդի մակարդակով, բայց գրեթե բոլոր դեպքերում նախնական միջգերատեսչական քննարկման անցկացումը նշանակում է, որ անհրաժեշտ է միայն ստանալ քննարկման արդյունքը հաստատող ֆորմալ որոշում: Կառավարության որոշումների կայացման հիմքում ընկած են վարչական ընթացակարգեր: Այս ընթացակարգերը մանրամասն մշակվում և պահպանվում են: Երբ քաղաքականության մշակման գործընթացում կառավարության արդյունավետությունը համարվում է ցածր, կառավարությունները բարեփոխում են իրենց քաղաքականության մշակման համակարգերը:

Քաղաքականության մշակման և սահմանման գործընթացին պետք է պարտադիր մասնակցեն բազմաթիվ դերակատարներ՝ ինչպես քաղաքական, այնպես էլ վարչական: Քանի որ այսօրվա քաղաքական խնդիրները շատ բարդ և տեխնիկական են, զարգացած երկրները հզորացնում են այդ դերակատարների կարողությունները: ՏՀԶԿ և ԵՄ անդամ երկրներում նախարարներին և պետական քարտուղարներին որոշակի աջակցություն է ցուցաբերվում սեմինարների և կուրսակցական ուղիների միջոցով: Նախարարներին հասանելի ռեսուրսները կարող են ընդլայնվել (օրինակ՝ որևէ խնդիր ուսումնասիրելու համար պայմանագրեր կնքելուն հատկացվող բյուջետային միջոցներ, քաղաքականության հարցերով խորհրդատուներին հատկացվող բյուջետային միջոցներ): Մակայն քաղաքայինները սովորաբար ամենակարևոր

մասնակցությունն են ունենում նախարարների կողմից քաղաքականության մշակման գործում: Դա պայմանավորված է նրանով, որ քաղաքայինները:

1. Ունեն ատավելագույն տեխնիկական գիտելիքներ և կարող են լավագույնս համագործակցել այլ քաղաքայինների և փորձագետների հետ, ընդ որում եվրոպական քաղաքականությունը մեծ մասամբ որոշվում է այս բյուրոկրատական մակարդակում (օրինակ՝ «կոմիտոլոգիա»):
2. Ապահովում են շարունակականություն, ինչը հատկապես կարևոր է եվրոպական համատեքստում, քանի որ եվրոպական քաղաքականության ձևավորումը չի համընկնում ազգային քաղաքական փուլերի հետ:
3. Տրամադրում են իրականացման հարցերով փորձագիտական գիտելիքներ, որպեսզի քաղաքականությունը մշակվի գործուն և արդյունավետ կերպով և, որ ամենակարևորն է, գործադրվի:

Պետական ծառայողների՝ քաղաքականության մշակմանը նպաստելու կարողություններն ապահովվում են կառավարման համակարգի միջոցով, որը հիմնված է մերիտոկրատիկ սկզբունքների վրա: Այն կարող է բարելավվել հմտությունների կատարելագործմամբ (օրինակ՝ ուսուցում, անձնակազմի ընտրություն և համալրում), կազմակերպչական մասնագիտացման ապահովմամբ (օրինակ՝ քաղաքականության մշակման բաժինների ստեղծում կամ նախագծերի պատասխանատուների նշանակում), բյուջեների ընդլայնմամբ կամ միջգերատեսչական համագործակցության ամրապնդմամբ, ինչպես նաև այնպիսի վարչական գործիքների ստեղծմամբ, որոնք հնարավորություն կտան, օրինակ, պատվիրակել պարտականություններ:

Աշխատակիցների համարում և առաջխաղացում՝ հիմնված արժանիքների վրա

Հաշվի առնելով ազգային առանձնահատկություններն ու պայմանները՝ զարգացած ժողովրդավարական երկրներում քաղաքացիական ծառայության համակարգերի հիմնական բնութագրերը (անկախ նրանից, թե հիմնված են կարիերայի, թե պաշտոնի վրա) կարելի է ամփոփել հետևյալ կերպ.

- Քաղծառայողների համարումն ու նրանց առաջխաղացումը տեղի է ունենում մրցակցային քննությունների միջոցով, այլ ոչ թե հովանավորչության և կոռուպցիոն սխեմաների վրա հիմնված ընտրության հին եղանակներով.
- Հստակորեն սահմանված են քաղծառայողների կամայական տեղափոխման, պաշտոնի իջեցման կամ պաշտոնանկության հնարավորությունը սահմանափակող միջոցներ.
- Քաղծառայողների քաղաքական չեզոքությունն ու անկողմնակալությունը կազմում է նրանց համար խստորեն սահմանված պարտավորությունների մի մասը.
- Քաղծառայության պաշտոնները սահմանվում են կենտրոնացված ձևով և դասակարգվում ըստ դասերի կամ աստիճանների.

■ Աշխատավարձի չափը սահմանված է օրենսդրությամբ և որոշվում է՝ հաշվի առնելով դասը և ստաժը, այլ ոչ թե իրականում կատարված աշխատանքի որակը և քանակը (թեպետ որոշ երկրներում ներկայումս ներդրում է աշխատավարձի համակարգ, որն ավելի շատ հաշվի է առնում կատարողականը, այն մինչ այժմ անհավասար և ոչ հստակ արդյունքներ է ապահովել).

■ Համակարգն ընդհանուր առմամբ դիտանցվում է վերահսկողության ուժեղ մեխանիզմների և ինստիտուտների, ներառյալ՝ անկախ պետական ծառայության հանձնաժողովների (հիմնականում Բրիտանական համագործակցության երկրներում) կամ քաղաքացիական ծառայության կառավարման անկախ դատական վերահսկողության (հիմնականում վարչական իրավունքի երկրներում) միջոցով⁷:

Պետական ծառայության պրոֆեսիոնալիզմի և քաղաքական չեզոքության համար անհրաժեշտ է, որ այն ինքնավար լինի քաղաքականությունից և այլ խմբային շահերից: Քաղաքացիական ծառայությունը, որպես ինստիտուտ, կազմված է տա-

⁷ Cardona, Francisco. 2004. "Civil Service, Democracy and Economic Development". *Viešoji Politika ir Administravimas* (7): 16-22.

րատեսակ մասնագիտություններից և արհեստներից, բայց ի վիճակի է սահմանել ընդհանուր գործելակերպեր և վարվելակերպի կանոններ, ինչպես նաև իր սեփական արժեքներն ու խմբային մշակույթը (*esprit de corps*), որոնք իրենց հերթին նպաստում են դրա գոյության և գործողությունների լեգիտիմության ապահովմանը: Ժողովրդավարական երկրներում պետական ծառայության պրոֆեսիոնալիզմը կարող է ապահովվել միայն մերիտոկրատիկ համակարգի միջոցով: Այս համակարգը ընկած է ժամանակակից բյուրոկրատիաների հիմքում⁸:

Վերջին երեք տասնամյակների ընթացքում բյուրոկրատիաները և, ըստ էության, մերիտոկրատիկ համակարգի հիմնական տարրերը, ենթարկվել են քննադատության՝ մեղադրվելով, ի թիվս այլ գանգանքների, կառավարությունների լեգիտիմ իշխանությունը ճնշելու, արդյունավետության խրախուսման միջոցները խաթարելու, հաշվետվողականությունն անհստակեցնելու և վարչական պատասխանատվությանը խոչընդոտելու մեջ: Այս քննադատությունները, որոնք գալիս են հիմնականում ուլտրալիբերալ տնտեսական հայեցակետերից, նորություն չեն: Դրանք հիշեցնում են Մարքսի կողմից հնչեցված տեսակետները, որոնցում պետական ապարատն անվանում էր «սարսափելի մակաբույծ մարմին, որը խեղդող թաղանթի պես ծածկում է ողջ ֆրանսիական հասարակությունը»⁹: Սակայն եթե առաջին դեպքում քննադատությունն ուղղված է արդյունավետության պակասի վրա, որով սահմանափակվում է անհատի ազատությունն ու ձեռներեցությունը, վերջինը դիտարկում է այն որպես իշխող դասի ճնշման գործիք:

Եթե պետական բյուրոկրատիան լինել նույնքան անարդյունավետ, որքան ներկայացված է վերոնշյալ նկարագրության մեջ, ապա դժվար

լինել հասկանալ, թե ինչպես կարող է որևէ համակարգ, որը նպաստել է զարգացած երկրների տնտեսությունների զարգացմանը, այդքան անպիտան լինել իրական լուծումներ առաջարկելու հարցում: Մերիտոկրատիկ քաղաքացիական ծառայության քննադատությունը գուցե բխում է այն խնդիրների իրական բնույթի ըմբռնման բացակայությունից, որոնք մերիտոկրատիկ համակարգը կոչված է լուծել, կամ պետությունն ու նրա ինստիտուտները խարխլելու գաղափարական ավելի լայն մոդուսներից:

Իրականում վերջին մոտ երեսուն տարիներին համառորեն հնչեցվել են քննադատություններ և նսեմացնող հայտարարություններ պետության և պետական ծառայողների հասցեին¹⁰: Ողջ պետական հատվածը և, մասնավորապես, պետական բյուրոկրատիան, դարձել էր անխնա հարձակման թիրախ որոշ քաղաքական գործիչների, ակադեմիական ոլորտի ներկայացուցիչների, որոշակի վերլուծական կենտրոնների և լրատվամիջոցների կողմից, որոնք ձգտում էին բուլացնել դրա լեգիտիմությունը: Պետության նսեմացմամբ փորձ է արվում դելեգիտացնել այն և, համապատասխանաբար, ընդգծել շուկայի կարևորությունը¹¹: Եվ փաստացիորեն, այդպիսի նսեմացումը բացասաբար է ազդել պետական բյուրոկրատիայի հանրային ընկալման և, հետևաբար, պետական ծառայության գրավչության վրա: Դրա հետևանքով ՏՀԶԿ-ն (2000 թ.) հայտարարեց, որ պետական կառույցները որպես գրավիչ աշխատատեղեր ներկայացնելու գործում

10 See Suleiman, Ezra. 2003. *Dismantling Democratic States*. Princeton University Press.

11 Լեգիտիմացումն ինստիտուցիոնալ կարգի օրինակությունը բացարձեղ և հիմնավորելու գործընթաց է: Տե՛ս, օրինակ՝ Berger, Peter L. and Thomas Luckmann. 1966. *The Social Construction of Reality*. New York: Anchor Books, Garden City.

Լեգիտիմությունը համակարգի կարողությունն է գեներացնելու և պահպանելու այն համոզումները, որ առկա քաղաքական ինստիտուտներն ամենապատասխանատվորեն են կոնկրետ հասարակության համար, մինչդեռ արդյունավետությունը նշանակում է փաստացի կատարողականը՝ այն, թե որքանով է համակարգը կատարում կառավարության հիմնական գործառնությունները՝ բավարարելով բնակչության մեծ մասի և ազդեցիկ խմբերի պահանջները: Արդյունավետությունը կամ դրա բացակայությունը կարող են խթանել կամ խոչընդոտել լեգիտիմությանը: Տե՛ս Lipset, Seymour Martin. 1960. *Political Man. The Social Bases of Politics*. New York: Doubleday & Company, Garden City.

8 Dreyfus, Françoise. 2000. *L'invention de la bureaucratie: Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIII-XX siècles)*. Paris: Éditions La Découverte.

9 Marx, Karl. 1852. *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte*.

«ամենակարևոր մարտահրավերը համապարփակ միջոցներ ձեռնարկելն է, որով կստեղծվի պետական հատվածի աշխատանքի և աշխատանքային պայմանների դրական և վստահություն ներշնչող պատկեր»¹²:

Պրոֆեսիոնալիզմը պետական ծառայության համակարգում ներառում է բարեվարքության հզոր բաղադրիչ: Մերիտոկրատիկ կառավարումը պետք է զուգորդվի ակտիվ քաղաքականության հետ, որի նպատակն է պահպանել և խթանել պետական ծառայության համակարգում ներգրավված անձանց վարքագծի բարեվարքությունը: Պետական հաստատությունների հանդեպ վստահությունը, վերջին հաշվով, կախված է նրանց կողմից հանրային խնդիրներն արդյունավետ և հուսալի կերպով լուծելու կարողությունից: Այդ կարողությունն իր հերթին կախված է անձնակազմի մասնագիտական պատրաստվածությունից և բարեվարքությունից, ինչպես նաև աշխատակազմի հետ կապված հարցերը կարգավորող իրավական դաշտի որակից:

Բացի այդ, իրավական ռեժիմը, որը պետական ծառայությունները պետք է կիրառեն քաղաքացիների նկատմամբ, կարող է կա՛մ բարձրացնել, կա՛մ էլ նվազեցնել հուսալիությունն ու վստահությունը:

Ազգային պետական կառավարման մարմինների չեզոք և անկողմնակալ գործելու և հանրային շահը պաշտպանելու կարողությունը կախված է առանձին քաղծառայողների փորձառությունից, հմտություններից և բարոյական հատկանիշներից, բայց դա պայմանավորված է նաև իրավական և վարչական միջավայրի որակով, որում աշխատում են պաշտոնյաները: Այդ միջավայրը կարող է խոչընդոտել կամ խթանել պետական կառավարման համակարգի կողմից որակյալ կադրեր ներգրավելու և մոտիվացնելու հնարավորությունները, ինչպես նաև ազդում է պետական ծառայողների պրոֆեսիոնալ ինքնավարությունը պաշտպանելու և նրանց հաշվետվողականությունն ապահովելու մեխանիզմների գործունակության վրա:

12 Åijälä, Kirsi. 2000. "Public sector - an employer of choice? Report on the competitive public employer project". OECD report. շասանկի է՝ <http://www.oecd.org/austria/1937556.pdf>

Հաշվետվողականություն. հիերարխիկ ենթակայություն և օրինա- կանության արտաքին վերահսկողություն

Պրոֆեսիոնալիզմը պահանջում է, որ պետական ծառայողներն ունենան որոշակի պրոֆեսիոնալ ինքնավարություն, ինչը պետք է համադրվի այն փաստի հետ, որ պետական կառավարման մարմինները, այդ թվում՝ նախարարությունները, հիերարխիկ կազմակերպություններ են, և քաղծառայողները ենթակա և հաշվետու են քաղաքական ղեկավարությանը: Պետական ծառայողները, հատկապես նրանք, ովքեր իրականացնում են քաղաքացիների իրավունքների հետ առնչվող գործառնություններ, պետք է լինեն անաչառ, բայց նաև զգայուն և պատասխանատու նախարարների՝ քաղաքականությանը վերաբերող պահանջների նկատմամբ: Միայն լոյալություն պահպանելու պարտավորության կատարումը բավարար չէ քաղաքական գործիչների և քաղծառայողների միջև անկողմնակալություն ու արդար համագործակցություն երաշխավորելու համար:

Լոյալության գաղափարը պետք է հակակշռվի այլ կարևոր նկատառումների հետ, ինչպիսիք են՝ անկողմնակալությունն ու պրոֆեսիոնալ բարեվարքությունը: Կարելի է պնդել, որ որպեսզի որևէ երկիր հասնի կառավարման բարձր չափանիշների, քաղծառայողները պետք է ունենան որոշակի պրոֆեսիոնալ ինքնավարություն: Որոշ դեպքերում նրանց պետք է թույլատրել և խրախուսել գործել՝ ելնելով իրենց մասնագիտական դատողությունից:

Դա չի նշանակում, որ պետական ծառայողները հաշվետու չեն: Ամեն անգամ, երբ նրանք գործեն առանց նախնական ցուցումների, պետք է իրականացվի հետևողական վերահսկողություն նրանց՝ արդեն իսկ կայացված որոշումների և կատարված գործողությունների նկատմամբ, որոնց արդյունքը, անհրաժեշտության դեպքում, կարող է օգտագործվել՝ ավելի հստակ սահմանելու նրանց հայեցողության շրջանակը:

Քաղծառայողների փորձառության շրջանակը պետք է ներառի առկա խնդիրների վերաբերյալ հարուստ գիտելիքներ և նախաձեռնություն ստանձնելու և լուծումներ առաջարկելու կարողություն՝ պետական գործառնությունների տապալումից խուսափելու և օրենքների ու քաղաքականության արդյունավետ իրականացմանը նպաստելու համար: Պրոֆեսիոնալ պետական կառավարման համակարգում պետական ծառայողները պետք է կարողանան ճշմարտությունն ասել գործող իշխանություններին և դիմակայել անօրինական կամ էթիկապես կասկածելի քաղաքական ցուցումներին: Քաղծառայողների հավատարմությունը սահմանադրությունը և իրավական կարգը պահպանելու սկզբունքներին պետք է ունենա ավելի բարձր գերակայություն, քան գործող կառավարության հանդեպ նրանց լոյալությունը:

Արդյունավետ կառավարվող երկրներում պետական ծառայողները, որպես կանոն, ունենում են զգալի պրոֆեսիոնալ ինքնավարություն: Ցավոք, դա հազվադեպ է այն երկրներում, որոնց կառավարման համակարգերը զգալի բարելավման կարիք ունեն: Այս երկրորդ դեպքում տարածված են հետևյալ երկու իրավիճակները. ա) քաղծառայողները չեն մասնակցում վարչական որոշումների կայացման գործընթացներին, ինչը, հավանաբար, նշանակում է, որ քաղաքացիական ծառայությունն սպասարկում է բացառապես քաղաքական էլիտային կամ նրա շահերը, և այս դեպքում բոլոր որոշումներն անխուսափելիորեն քաղաքական են, բ) դրա հետևանքով՝ պետական ծառայողները չեն կարող կամ չեն ցանկանում ունենալ մասնագիտական ներդրում, եթե դա չի պահանջվում քաղաքական ղեկավարության կողմից, կամ ի պատասխան հստակ ձևակերպված իրավական պարտավորությունների՝ պայմանով, որ վերջիններս չեն հակասում (կուսակցական) քաղաքական շահերին:

Իրականում պրոֆեսիոնալ ինքնավարությունը նշանակում է, որ քաղծառայողները պարբերաբար մասնակցում են վարչական որոշումների կայացմանը: Ակնկալվում է, որ նրանք ազատորեն արտահայտեն իրենց փորձագիտական տեսակետը, և օրինականորեն պաշտպանված լինեն քաղաքական ղեկավարության կողմից վրեժխնդրությունից, եթե (երբ) նրանց գնահատականները հակասում են կուսակցական քաղաքական նախասիրություններին: Պրոֆեսիոնալ ինքնավարություն վայելող քաղծառայողները կարող են անկաշկանդ կերպով «ճշմարտությունն ասել իշխանությանը», մինչդեռ պրոֆեսիոնալ ինքնավարության բացակայության պարագայում դա անհնար է: Այս առումով պրոֆեսիոնալ ինքնավարությունը պրոֆեսիոնալիզմի, բարեվարքության և, վերջին հաշվով, պատշաճ կառավարման նախապայման է:

Ավստրալիայի մասին համեմատաբար վերջերս հրապարակված հաշվետվության մեջ ներկայացվում

են պետական ծառայողների շրջանում պրոֆեսիոնալ ինքնավարության այն հատկանիշները, որոնց դեռ ձգտում են հասնել նույնիսկ զարգացած երկրներում¹³: Թերևս զարմանալի չէ, որ նշվում է, թե թերահավատորեն տրամադրված պաշտոնյաները քանի նախարարի են մեղադրում այն բանում, որ նրանք չեն նպաստում պետական ծառայության ստեղծագործական մոտեցմանը, նորարարությանը կամ քաղաքականության ոլորտում դրա ռազմավարական գործունեությանը: Համարվում է, որ նախարարները, իրենց հերքին, առաջնորդվում են առավելապես նպատակահարմարությամբ և հետաքրքրված են լրատվամիջոցների՝ «լավ լուրեր» պարունակող հայտարարություններով և այնպիսի քաղաքականությամբ, որը հիմնված է կարծիքների վրա (արձագանքելով հարցումներին և թիրախային խմբերի միջոցով կատարվող հետազոտություններին), այլ ոչ թե փաստերի վրա հիմնված քաղաքականությամբ: Քաղաքական հարցերով նախարարների խորհրդականների հաստիքները ստեղծվեցին հենց այն հիմքով, որ նախարարները չունեին վստահություն պետական ծառայությունից պահանջվող աջակցության մակարդակի և տեսակների նկատմամբ, և նաև այն պատճառով, որ ցանկանում էին աշխատել իրենց կողմից ընտրված խորհրդականների հետ: Նախարարները պնդում էին, որ իրենք նախընտրում են վաղ նախագգուշացումը և ցանկանում են «նախագգուշացված» լինել որոշումներում բաքնված «ծուղակների» և դրանց հավանական հետևանքների մասին, թեկուզ և գուտ այն պատճառով, որ դա կհանդիսանա ռիսկերի կառավարման միջոց: Որոշ բարձրատիժման պաշտոնյաներ համաձայն էին այս դիտարկման հետ: Նրանք նաև կարծում էին, որ հնարավոր է նախարարներին մարտահրավեր նետել այլընտրանքային քաղաքականության գաղափարներով, նույնիսկ կառավարության պաշտոնական քաղաքականությունից դուրս, բայց նա-

13 Wanna, John, 2008. "Independence and responsiveness – re-tying the Gordian knot". *The Australian Journal of Public Administration* vol. 67 (no. 3): 340-344.

խարարները գնահատում էին միայն խիստ գաղտնիության սահմաններում տրվող անկեղծ և անվախ խորհուրդները: Նախարարները վրդովվում էին արտահոսքից և պետական ծառայության անգզուշությունից՝ կարծելով, որ այդպիսի անլույսությունը խարխլում է նախարարների և պաշտոնատար անձանց միջև վստահությունը, որն այդքան կարևոր է պատասխանատու կառավարության համար (նույնիսկ եթե առկա էին ապացույցներ այն մասին, որ արտահոսքի մեծ մասը նախարարական գրասենյակներից էր, այլ ոչ թե պրոֆեսիոնալ պետական ծառայողներից):

Ինչ վերաբերում է Կանադային, Պետական ծառայության հարցերով հանձնաժողովի գեկույցում նշվում է, որ անկուսակցականությունը պետական ծառայության կարևորագույն արժեքներից է¹⁴: 1908 թվականից ի վեր՝ այն հանդիսանում է պետական ծառայողների դերերի և պարտականությունների հիմքը: Չնայած այս փաստին՝ ինչպես պետական ծառայության, այնպես էլ առանձին պետական ծառայողների նկատմամբ աճող վերահսկողությունը և ճնշումները ստեղծել են անորոշություն պետական ծառայողների և ընտրված պաշտոնյաների միջև պատշաճ փոխգործակցության առումով: Թեև տարբեր օրենսգրքերով և օրենսդրությամբ փորձ է արվել սահմանել պետական ծառայողների արժեքներն ու էթիկան կարգավորող սահմաններն ու պարամետրերը, թեման շարունակում է մնալ բարդ: Չեկույցում անդրադարձ է կատարվում գործող կառավարությանը հավատարմության սկզբունքին:

Ինքնավարությունը չի կարող առանձնացվել հաշվետվողականությունից: Կառավարության խրախուսումների և սահմանափակումների կառուցվածքը կանխորոշում է քաղաքականության տարբերակների ընտրությունը և պետական պաշտոնյաների որոշումներ կայացնելու

վարքագիծը: Պետական հատվածում առանձնահատուկ նշանակություն ունեն գալուստներն ու հակակշիռները, այսինքն այն մեխանիզմները, որոնք նախատեսված են պետական ծառայությունում սխալներն ու ոչ պատշաճ վարքագիծը նվազեցնելու, ինչպես նաև բարեվարքություն և պրոֆեսիոնալիզմ ապահովելու համար: Չալումներն ու հակակշիռները ենթադրում են պարտականությունների և տեղեկատվության այնպիսի բաշխում, որի արդյունքում ոչ մի անձ կամ հաստատություն չի ունենում բացարձակ վերահսկողություն որոշումների կայացման նկատմամբ:

Պետական ծառայությունում պրոֆեսիոնալիզմը հնարավոր է ապահովել միայն այն դեպքում, երբ քաղաքացիական ծառայության հաստատությունները, ինչպիսիք են՝ նախարարությունները և պետական այլ գերատեսչությունները, կազմակերպված են և գործում են այնպիսի եղանակներով, որոնք իրականում թույլ են տալիս և խրախուսում են քաղծառայողներին կիրառել իրենց պրոֆեսիոնալ ինքնավարությունը: Պրոֆեսիոնալիզմին վնասող կազմակերպական առանձնահատկությունները կարող են թուլացնել մերիտոկրատիկ մեխանիզմների օգուտները: Օրինակ՝ ի՞նչ օգուտ ունի բարձրակիրք և փորձառու մասնագետների որպես աշխատակից ներգրավվելը, եթե կազմակերպությունը նրանց չի առաջարկում իրենց որակավորումը լիովին օգտագործելու հնարավորություն՝ ի նպաստ հանրային շահի:

Հաճախ նշվում է, որ մերիտոկրատիկ սկզբունքից շեղումներ, առավելապես գուցե քաղաքացիական ծառայության քաղաքականացման տեսքով, տեղի են ունենում գրեթե բոլոր երկրներում: Այնուամենայնիվ, կուսակցությունների հովանավորչության և կլանային քաղաքականության ինստիտուցիոնալ միջավայրը և, ըստ այդմ, դրա սոցիալական և քաղաքական ազդեցությունը, զգալիորեն տատանվում են աշխարհագրական տարածքների միջև, հատկապես Եվրոպայի հարավի և հյուսիսի միջև:

14 Furi, Megan. 2008. *Public service impartiality: Taking Stock*. Ottawa: Public Service Commission of Canada. շասանելի է՝ <http://www.psc-cfp.gc.ca/plcy-pltq/rprt/impairt/impairt-eng.pdf>.

Արևելյան և Արևմտյան Եվրոպայի 15 երկրների պետական ծառայությունների կուսակցական հովանավորչության համեմատական ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ հովանավորչությունն առավել արտահայտված է Գերմանիայում և Ավստրիայում, քան Բուլղարիայում¹⁵: Սակայն այս տվյալների հիման վրա չենք կարող եզրակացնել, որ Բուլղարիայում պետական ծառայության պրոֆեսիոնալիզմի մակարդակն ավելի բարձր է, քան նշված մյուս երկու երկրներում: Այս գնահատումը հիմնված է այն ենթադրության վրա, որ Գերմանիայում, և հավանաբար նաև Ավստրիայում, պետական ծառայողներն այնպիսի մարմիններում, ինչպիսիք են նախարարությունները (և այլ *նմանատիպ* հաստատությունները) ունեն ավելի բարձր մակարդակի և ավելի անուր արմատավորված պրոֆեսիոնալ անկախություն, քան Բուլղարիայում¹⁶:

Նույն տեսակետին հանդիպում ենք նաև Շվեդիայում և Հունաստանում կլիենտելիզմի զարգացման համեմատական ուսումնասիրության մեջ: Մինչ Հունաստանի¹⁷ պետական հաստատություններն անարդյունավետորեն են մեկուսացված քաղաքացիական ինստիտուտներից, ներառյալ քաղաքական կյանքից, Շվեդիայում պետությունը վաղուց պաշտպանված է «բյուրոկրատական ինքնավարության խարտիայի» միջոցով (այն է՝ սոցիալական կառուցվածք, որը ձգտում է պաշտպանել բյուրոկրատիայի անկախությունը քաղաքական ազդեցությունից)¹⁸: Մի շարք այլ ուսումնասիրություններ ցույց են տալիս, որ նաև

այնպիսի երկրներում, ինչպիսիք են՝ Միացյալ Թագավորությունը¹⁹, Նիդեռլանդները²⁰, Նորվեգիան և Դանիան, առկա են քաղծառայողների պրոֆեսիոնալ ինքնավարությունը պաշտպանելու և կուսակցությունների քաղաքական ներխուժումը պետական կառավարման համակարգ կանխելու մեխանիզմներ²¹: Իսպանիան և Իտալիան, սակայն, նման են Հունաստանին այն առումով, որ «բյուրոկրատական ինքնավարություն» հասկացությունը լավ պաշտպանված չէ, թեև կան նկատելի աշխարհագրական տարբերություններ, օրինակ՝ Հարավային և Հյուսիսային Իտալիայի միջև²²: Մի շարք այլ ուսումնասիրություններ անդրադառնում են Հարավային Եվրոպայի որոշ երկրներում առկա մեծաթիվ պետական ծառայությունների, որոնք գործում են կլիենտելիզմի սկզբունքի վրա²³:

Կարելի է ասել, որ առկա են հովանավորչության ոչ թե մեկ, այլ մի քանի՝ կոնկրետ երկրներին հատուկ ձևեր, որոնցից յուրաքանչյուրն ունի հստակորեն առանձնացող իր հետևանքները: Եթե պրոֆեսիոնալ ինքնավարությունը չունեցող հաստատությունները կարող են հեշտությամբ ենթարկվել կուսակցա-

15 Kopecky, Petr et al. 2012. *Party Patronage and Party Government in European Democracies*. Oxford: Oxford University Press. 367

16 Գերմանական բյուրոկրատիայի անկախության թեմայով տե՛ս Shefter, Martin. 1994. *Political parties and the State: The American Historical Experience*, Princeton: Princeton University Press. 36-45.

17 Papakostas, Apostolis. 2001. "Why is there no clientelism in Scandinavia? A comparison of the Swedish and Greek sequences of development". In *Clientelism, interests, and democratic representation. The European experience in historical and comparative perspective*. Simona Piattoni (ed.) 31-53. Cambridge: Cambridge University Press.

18 Piattoni, Simona. 2001. "Historical Comparative Perspectives". *Clientelism, interests, and democratic representation. The European experience in historical and comparative perspective*. Simona Piattoni (ed.) 1-30. Cambridge: Cambridge University Press.

19 O'Gorman, Frank. 2001. "Patronage and the reform of the state in England, 1700-1860". In *Clientelism, interests, and democratic representation. The European experience in historical and comparative perspective*. Simona Piattoni (ed.) 54-76. Cambridge: Cambridge University Press.

20 van Randerad, Nico and Dirk Jan Wolfram. 2001. "Constraints on clientelism: The Dutch path to modern politics, 1848-1917". In *Clientelism, interests, and democratic representation. The European experience in historical and comparative perspective*. Simona Piattoni (ed.) 101-121. Cambridge: Cambridge University Press.

21 19-րդ դարի սկզբում պետական կառավարման մարմիններում կարգերի համալուծող հիմնականում կառավարում էր մերիտոկրատիկ սկզբունքի հիման վրա (Feldbæk, Ole. 2000. "The historical role of the Nordic countries in Europe". *European Review*, 8 (1): 123-128): Ուստի, պետական ծառայության պրոֆեսիոնալ ինքնավարությունը կայուն հիմքեր ունե՛ր՝ նախքան կուսակցական համակարգի վրա հիմնված խորհրդարանական ընտրություններն աստիճանաբար սկսեցին ընկալվել որպես բնականոն 19-րդ դարի երկրորդ կեսին, ինչը պահանջում էր, որ զանգվածային քաղաքական կուսակցությունները քաղաքացիներին իրենց կողմը գրավեն ծրագրային կոչերի, այլ ոչ թե հովանավորչության խոստման միջոցով:

22 Hopkin, Jonathan and Alfio Mastropaolo. 2001. "From patronage to clientelism: comparing the Italian and Spanish experiences". In *Clientelism, interests, and democratic representation. The European experience in historical and comparative perspective*. Simona Piattoni (ed.) 152-171. Cambridge: Cambridge University Press.

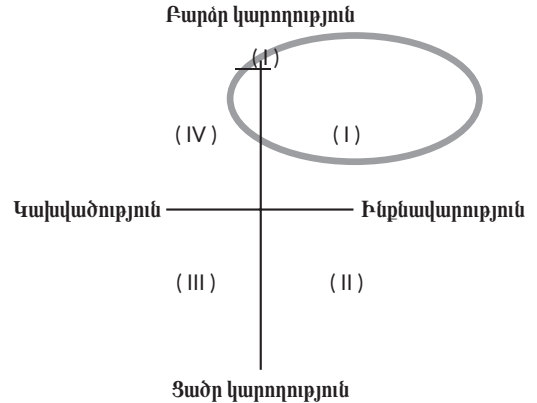
23 Ongaro, Edoardo. 2009: *Public management reform and modernisation: Trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

կան քաղաքական շարաշահումների, ապա անկախություն վայելող հաստատությունները կարող են կանխել այդպիսի արատավոր պրակտիկայի արմատացումը: Բացի այդ, կարող ենք ենթադրել, որ ամուր հիմքեր ունեցող փորձագիտական հաստատությունները ձևափոխում են կուսակցական քաղաքական վարքագիծն այնքանով, որքանով նպաստում են քաղաքական կուսակցությունների կողմից մրցակցության անհրաժեշտության ընդունմանը ոչ միայն գաղափարախոսության կամ հովանավորչության տրամադրման առումով, այլ նաև փաստերի վրա հիմնված քաղաքականություն առաջարկելու միջոցով: Այսպիսով, կառավարման ոլորտում բանիմացություն դրսևորելու կարողությունը դառնում է քաղաքական առաջնորդների հիմնական խնդիրը: Ֆուկույաման կիրառում է կարողության և ինքնավարության փոփոխականներն է՝ չափելի լայն իմաստով՝ որպես կառավարության ընդհանուր որակի հիմնական ցուցանիշներ²⁴:

Դա նշանակում է, որ պետական ծառայության մեջ պրոֆեսիոնալիզմի և բարեվարքության հիմնական թերությունները կարելի է դիտարկել որպես պետական կառավարման համակարգում լուրջ համակարգային ճախողումների ախտանիշներ, որոնք ոչ միայն վկայում են առանձին քաղծառայողների մոտ գիտելիքների և հմտությունների պակասի մասին, այլ նաև խաթարում են ժողովրդավարությունն ու օրենքի գերակայությունը:

Կարողությունն ու ինքնավարությունը համադրելով (ինչպես ցույց է տրված ստորև գծապատկերում)՝ ստանում ենք չորս սխեմատիկ դիրքեր, որոնցում կարող են տեղակայվել քաղաքացիական ծառայության համակարգերը²⁵:

ԳՏԱՊԱՏԿԵՐ 1. ԶԱՂԱՔԱՑԻԱԿԱՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅԱՆ ԿԱՐԴՈՂՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐՆ ՈՒ ԻՆՔՆԱՎԱՐՈՒԹՅՈՒՆԸ



Քառակուսի (I)-ի շրջանակը նշանակում է բարձր մակարդակի կարողության և պատշաճ մակարդակի ինքնավարության իդեալական համադրություն: Քառակուսի (III)-ը նույնպես կարող է ցույց տալ օրինաչափ իրավիճակ. փորձառություն չունեցող պաշտոնյաներին չի տրվում գործողությունների լայն ազատություն: Այնուամենայնիվ, եթե նրանց նկատմամբ գործող սահմանափակումները չեն համապատասխանում սահմանված ստանդարտին, կառավարման որակը վատթարանում է երկու պատճառներով՝ փորձի պակաս և անբավարար կարգավորում: Քառակուսիներ (II)-ով և (IV)-ով ներկայացվող պայմանները խնդրահարույց են: Ո՞րն է համապատասխան որակավորում չունեցող քաղծառայողներին (II) գործողությունների լայն ազատություն տալու կամ բարձր որակավորում ունեցող քաղծառայողներին (IV) ողջամիտ աստիճանի գործողությունների ազատություն չտալու տրամաբանությունը:

Այս քննարկումը ցույց է տալիս, որ քաղաքացիական ծառայության պրոֆեսիոնալիզմի և բարեվարքության բարելավման ծրագրերը պետք է

24 Fukuyama, Francis. 2013. "What is Governance?". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26 (3): 347-368.

25 Գծապատկերը հիմնված է Ֆուկույամայի 2013թ. 362 աշխատության վրա:

ուղղված լինեն ինչպես կարողությանը, այնպես էլ ինքնավարությանը: Միայն փոփոխականներից մեկի (կա՛մ կարողության ամրապնդում, կա՛մ ինքնավարության ընդլայնում) վրա կենտրոնանալը կարող է բավարար չլինել: Պատշաճ մակարդակի ինքնավարություն ապահովելը կախված է քաղժառայողների կարողությունից, որքան բարձր է այդ կարողությունը, այնքան մեծ պետք է լինի ինքնավարությունը: Եվ, ինչպես արդեն նշեցինք, անկախ քաղժառայողների կարողությունից, քաղաքական և իրավական սահմանափակումների որակը, որոնց պայմաններում նրանք գործում են,

որոշիչ նշանակություն ունի նրանց աշխատանքային արդյունավետության համար:

Որպես ամփոփում՝ պրոֆեսիոնալիզմն ու բարեվարքությունն անփոխարինելի են պետական կառավարման մարմինների համար, որոնց առաքելությունն է ծառայել հանրային շահին խիստ բարդ պայմաններում: Դրան հնարավոր չէ հասնել, քանի դեռ չկան քաղժառայողների պրոֆեսիոնալ ինքնավարությունը պաշտպանող և պետական կառավարման մեջ կուսակցական քաղաքական ներխուժումը և խմբային շահերի ազդեցությունը զսպող մեխանիզմներ:

Պարտականություններ և իրավունքներ, անհամատեղելիության համակարգ և շահերի բախում

Պետական ծառայողների գործունեության բնույթը ենթադրում է որոշակի պարտավորություններ, որոնցից ազատված են մասնավոր հատվածի աշխատողները, ինչպիսիք են՝ հավատարմությունը սահմանադրական արժեքներին (օր.՝ բոլոր քաղաքացիներին հավասար վերաբերվելու պարտավորություն, անկողմնակալության ապահովում, խուսափում շահերի բախումից, անօրինական կամ էթիկապես կասկածելի հրահանգների դեմ առարկություն և այլն), ինչպես նաև բարոյական և իրավական հատուկ պարտավորությունները: Հաշվի առնելով այն փաստը, որ պետական ծառայողները պարտավոր են պաշտպանել, հարգել և խթանել սահմանադրական արժեքները և կրում են բարոյական ու իրավական պարտավորություններ, նույնիսկ եթե վերադասների կողմից ստանում են հակասական հրահանգներ կամ նրանց վրա գործադրվում են արտաքին ճնշումներ (օրինակ՝ մասնավոր կամ խմբային շահեր), նրանք պետք է օրենքով պաշտպանված լինեն վերադասների կողմից իրենց պատժիչ լիազորությունների չարահաման հնարավորությունից:

Իրավունքների, պարտականությունների և կարգապահության համակարգը հանրային ծառայության հաշվետվողականության մեխանիզմների անբաժանելի մասն է: Հաշվետվողականության մե-

խանիզմները պետք է խրախուսեն էթիկական վարքը պետական ծառայության ոլորտում՝ կանխելով պաշտոնատար անձանց ոչ էթիկական գործելակերպերը և երաշխավորելով, որ նման վարքը հեշտությամբ հայտնաբերվի: Հաշվետվողականության մեխանիզմները ուղեցույցներ են սահմանում պետական ծառայության ոլորտի գործունեության, ձեռք բերված արդյունքների ստուգման և պատշաճ գործընթացների պահպանման համար:

Բացի կարգապահական համակարգից, հաշվետվողականության մեխանիզմները պետք է ներառեն ներքին վարչարարական ընթացակարգեր (պահանջներ, որ գործողություններն ու հայտերը արձանագրվեն գրավոր կերպով), գերատեսչության գործունեության աուդիտներ և գնահատումներ, ինչպես նաև խախտումների մասին ազդարարման ընթացակարգեր (որոնք կարող են խրախուսել պետական ծառայողներին հրապարակել այլոց կողմից թույլ տրված ապօրինի գործողությունները կամ հրաժարվել որևէ ոչ պատշաճ արարք կատարելուց՝ նման առաջարկ ստանալու դեպքում): Դրանք նաև կարող են լինել պետական ծառայության համակարգից դուրս մեխանիզմներ, օրինակ՝ վերահսկողության մեխանիզմներ, ինչպիսիք են՝ օրենսդիր կամ խորհրդարանա-

կան հանձնաժողովները, մարդու իրավունքների պաշտպանները և աուդիտի գրասենյակը:

Էթիկայի կանոնագրերը, վարվեցողության կանոնները և Էթիկայի ուղեցույցները օգնում են ստեղծել բարեվարքությանը նպաստող միջավայր, սակայն դրանց իրավական ազդեցությունը սահմանափակ է: Ինչպես իրավացիորեն նշված է Նորվեգիայի պաշտպանության նախարարության Էթիկայի ուղեցույցներում, դրանց նպատակը նոր կանոնների սահմանումը չէ, այլ գործող նորմերի հստակեցումը և դրանց վերաբերյալ իրազեկության բարձրացումը²⁶:

Համապատասխանությունը (նորմատիվ-իրավական կարգավորումների, Էթիկական ուղեցույցների, ուսուցման և պրակտիկայի միջև) առանցքային նշանակություն ունի պետական ծառայության համակարգի պատշաճ աշխատանքի համար: Ըստ Էության, պետական ծառայողներից ակնկալվող Էթիկական վարքի բարձր չափանիշները մետաղադրամի մի կողմն են ներկայացնում: Մետաղադրամի մյուս կողմում բոլոր այն բաղադրիչների համախումբն է, որոնք պետական պաշտոնյաների համար ապահովում են աշխատանքի և կյանքի արժանապատիվ պայմաններ, այլ ոչ թե չհիմնավորված արտոնություններ: Այդ բաղադրիչները ներառում են այնպիսի հիմնական գործոններ, ինչպիսիք են՝ բավարար աշխատանքային անվտանգությունն ու ապահով պաշտոնավարման ժամկետը, առաջխաղացման և կարիերայի զարգացման հեռանկարները, արդարացի վարձատրությունը կամ սոցիալական գնահատումը:

Մարդկային ռեսուրսների արդար և անկողմնակալ կառավարման մեթոդները չափազանց կարևոր են պետական ծառայողների պատշաճ վարքագծին նպաստելու հարցում: Դրանք ապահովում են, որ

պետական հատվածում կադրերի ընտրության և առաջխաղացման գործընթացները հիմնված լինեն մասնագիտական ստանդարտների և խտրականության բացառման վրա, և այլ գործոններ, ինչպիսիք են՝ քաղաքական դրդապատճառները կամ հովանավորչությունը, նվազագույնի հասցվեն: Եթե պետական ծառայողները կարծում են, որ իրենք ցածր են վարձատրվում, շատ են ծանրաբեռնված աշխատանքով և պաշտպանված չեն, ապա ավելի քիչ հավանական է, որ նրանք կողջունեն կատարողականությունը բարելավելու նախաձեռնությունները, այդ թվում նաև՝ Էթիկայի ոլորտում: Բարեվարքությանն ուղղված կազմակերպչական ծրագրերը կարող են լրացնել և օգնել զարգացնելու մարդկային ռեսուրսների կառավարման այն համակարգը, որը նպաստում է բարեվարքության հաստատմանը պետական ծառայության ոլորտում:

Ինչ վերաբերում է պետական ծառայողների պարտականություններին, ապա հարկ է առանձնացնել երկու հիմնական կատեգորիա՝ աշխատանքային և սահմանադրական պարտականություններ: Իրավունքները պետք է համապատասխան լինեն նշված երկու տեսակի պարտականություններին: Կարգապահական համակարգը պետք է երաշխավորի, որ պետական ծառայողները կատարեն իրենց պարտականությունները: Ուստի, անհրաժեշտ է հաստատուն և հստակ համապատասխանություն ապահովել իրավունքների, պարտականությունների և կարգապահության միջև՝ թե՛ իրավական նորմերի մշակման և թե՛ իրականացման ընթացքում: Եթե այդ համապատասխանությունը առկա չէ, իրավունքները հեշտությամբ կարող են դառնալ արտոնություններ, ինչից ցանկացած դեպքում պետք է խուսափել:

Պետական ծառայողները պետք է ձեռնպահ մնան այնպիսի իրավիճակների և գործունեության մեջ ներգրավվելուց, որոնք անհամատեղելի են իրենց կարգավիճակի հետ: Դա պետք է պետական ծա-

26 Նորվեգիայի պաշտպանության նախարարություն 2011թ.: "Ethical guidelines for contact with business and industry in the defence sector": Հասանելի է՝ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/reglement/ethical-guidelines-for-business-and-industry-in-the-defence-sector_2011_s-1001-e_web.pdf

ռայոդների պարտականությունների մաս կազմի: Որքան բարձր է հանրային ծառայության մեջ զբաղեցրած պաշտոնը, այնքան ավելի անհրաժեշտ և խիստ պետք է լինի այս պարտավորությունը: Այդուհանդերձ, դա չի նշանակում, որ ցածր օղակի պաշտոնների անհամատեղելիության հարցը չպետք է կարգավորման խիստ պայմաններ ունենա: Որքան քիչ լինեն բացառությունները, այնքան լավ:

Առավել լուրջ անհամատեղելիության տեսակներ.

1. *Պետական հատվածում զբաղվածության երկու տեսակների միջև անհամատեղելիություն.* ոչ մի պետական ծառայողի չպետք է թույլատրվի զբաղեցնել երկու կամ ավելի վարձատրվող պաշտոն պետական հատվածում: Դա հիմնավորվում է նրանով, որ պետական ծառայության ոլորտում արդարություն ապահովելու նպատակով՝ անհրաժեշտ է խուսափել պարտավորությունների և վարձատրության կենտրոնացումից մեկ անձի ձեռքերում: Պետական հատվածում զբաղվածության հնարավորությունները սահմանափակ են, ուստի արդեն իսկ համակարգում գտնվողները չպետք է այն վերածեն մենաշնորհի: Այն պետք է հասանելի լինի հասարակության բոլոր հատվածների համար: Այս ընդհանուր կանոնից բացառություն է կազմում գիտահետազոտական և կրթական գործունեությունը այն պետական ծառայողների կողմից, ովքեր կեն դրույթով դասախոս են աշխատում համալսարանում կամ նկարչի կամ գրողի ստեղծագործական գործունեություն են ծավալում:

2. *Անհամատեղելիություն մասնավոր հատվածի զբաղվածության հետ՝ անկողնակալության նկատառումներով.* այն հիմնավորվում է պետական ծառայության անկողնակալության ապահովման անհրաժեշտությամբ: Օրենքում և պրակտիկայում պետք է տարանջատման հստակ գիծ գծվի մասնավոր շահերի և

հանրային ոլորտի, շուկայի և պետության միջև: Այն պետական ծառայողները, ովքեր ունեն որոշումների կայացման լիազորություններ, այդ թվում՝ կանոնակարգող մարմինների պաշտոնյաներ, օրինակ՝ ներքին եկամուտների գործակալություններ, լիցենզիաներ, շինթույլտվություն և սուբսիդիաներ տրամադրող մարմիններ, վերակառուցման և քաղաքային պլանավորման մարմիններ, հարկային մարմիններ և այլն, չպետք է իրավունք ունենան (որևէ իրավահարաբերությամբ, միաժամանակ կամ պետական ծառայության ժամկետի ավարտից հետո) աշխատել այն ընկերություններում կամ ձեռնարկություններում, որոնց նկատմամբ իրենք վերահսկողություն են իրականացրել՝ որպես պետական ծառայողներ: Ինչ վերաբերում է զբաղվածությանը պետական ծառայության ժամկետի ավարտից հետո, ապա պետք է սահմանվի երկուսից երեք տարվա սահմանափակման ժամանակահատված: Նման ժամանակահատվածի հետ կապված դժվարությունը դրա գործնական կիրառումն է: Այդ հարցը կարող է լուծվել վարչական տույժերի (մասնավորապես՝ տուգանքների) համակարգի միջոցով:

Բացի այդ, պետական ծառայողներին չպետք է սեփականության իրավունքով պատկանեն մասնավոր ընկերություններ, որոնք պայմանագրեր են կնքել կամ գործընկերային հարաբերությունների մեջ են պետական հատվածի հետ: Նմանատիպ դեպքերում մասնավոր շահերը կարող են վտանգել պետական պաշտոնյայի պարտականությունների պատշաճ կատարումը: Խոշոր ընկերություններում բաժնետոմսերի փոքր մասնաբաժնի սեփականության իրավունքը կարող է ընդունելի լինել, եթե դրանք մասնավոր ներդրումների մաս են կազմում, և եթե այդ սեփականությունը չի ազդում տվյալ ընկերությունների քա-

ղաքականության վրա: Այնուամենայնիվ, բաժնետիրության յուրաքանչյուր դեպք պետք է դիտարկվի առանձին՝ կախված պետական պաշտոնյայի զբաղեցրած դիրքից: Օտարումը՝ վաճառքի կամ հավատարմագրային կառավարման պայմանագրի միջոցով (հավատարմագրային ֆոնդ), լավագույն լուծումն է ընկերության սեփականության հետ կապված շահերի բախման առկայության պայմաններում:

Միևնույն սկզբունքով, պետք է հստակորեն սահմանափակվի նաև պետական ծառայողների ակտիվ անդամակցությունը ՀԿ-ներին, հատկապես եթե ՀԿ-ները ֆինանսավորվում են կառավարական ծրագրերից:

Ընդհանուր առմամբ, պետք է արգելվի պետական ծառայության ոլորտի պաշտոնի համատեղումը մասնավոր հատվածի զբաղվածության կամ մասնաբաժնի սեփականության հետ, քանի որ պետական ծառայողներից ակնկալվում է իրենց շանքերը կենտրոնացնել միայն հանրային ծառայության վրա: Այնուամենայնիվ, կարող են թույլատրվել որոշակի ողջամիտ բացառություններ: Օրինակ՝ պետական ծառայողին, որն ունի ընտանեկան բիզնես, որը պահանջում է նրա ուշադրությունը և ամբողջությամբ տարանջատված է (կանխատեսելի չէ պաշտոնական պարտականությունների որևէ խախտում) իր պաշտոնական աշխատանքային պարտականություններից, կարող է թույլատրվել վարել այդ բիզնեսը:

3. *Անհամատեղելիություն քաղաքական գործունեության հետ՝ քաղաքական չեզոքության պահպանման նկատառումներով.* պետական ծառայությունը պետք է քաղաքականապես չեզոք լինի, քանի որ այն պետք է սպասարկի իշխանության եկած ցանկացած կառա-

վարության: Պետական ծառայողներին ցանկացած տեսակի կուսակցական քաղաքական գործունեության մասնակցելու արգելքը կարող է շատ արմատական միջոց լինել, սակայն այն շարունակում է կիրառելի քաղաքական տարբերակ լինել: Նվազագույնը՝ պետք է արգելվի պետական ծառայողների ներգրավվածությունը քաղաքական գործընթացներում կամ որևէ քաղաքական կուսակցություններում ղեկավար պաշտոններ զբաղեցնելը: Եթե պետական ծառայողը դառնում է պատգամավոր, նախարար կամ քաղաքական հարցերով խորհրդատու, նա պետք է ազատվի պետական ծառայության իր պարտականություններից քաղաքական գործունեության ծավալման ընթացքում:

4. *Անհամատեղելիություն մասնավոր շահերի հետ.* այն պետք է կարգավորվի շահերի բախման ոլորտում հստակ և մանրամասն մշակված իրավական մեխանիզմների միջոցով: Պետական ծառայողները, մասնավորապես նրանք, ովքեր ունեն մարդկանց իրավունքները սահմանափակելու լիազորություններ, պետք է անկողմնակալ լինեն, այսինքն՝ անաչառ թե՛ քաղաքականապես, և թե՛ անձնական ֆինանսական շահերի տեսանկյունից, գործող իշխանության քաղաքականությունն իրագործելիս, և հետապնդեն հանրային շահը՝ օրենսդրության օբյեկտիվ կիրարկման միջոցով: Անհրաժեշտ է կանխել ինչպես ակնհայտ, այնպես էլ ենթադրվող շահերի բախումը: Անհամատեղելիության և շահերի բախման կանոնների իրագործումն ապահովելու համար անհրաժեշտ է վերահսկել պետական ծառայողների անձնական ունեցվածքի աղբյուրները: Այդ նպատակով, բազմաթիվ իրավական համակարգերում պետական ծառայողները, հատկապես նրանք ովքեր մարդկանց իրավունքների ու գույքի վրա

ազդեցություն ունենալու լիազորություններ ունեն, պարտավոր են հայտարարագրել իրենց և իրենց մտերիմ հարազատների գույքը և բացահայտել իրենց ֆինանսական և անձնական շահերը: Ունեցվածքի մասին տեղեկությունների բացահայտման արդյունավետությունը կասկածի տակ է առնվում, քանի որ դա բարդ բյուրոկրատական և ծախսատար գործընթաց է, որը դժվար է արդյունավետորեն վերահսկել: Դրա հետևանքով, այն հեշտությամբ շրջանցվում է՝ ստեղծելով անպատժելիության մթնոլորտ: Որպես այլընտրանք՝ ապօրինի հարստացումը կարող է քրեական օրենսգրքում հստակորեն ամրագրվել որպես օրինախախտում, ինչը թույլ կտա ոստիկանությանը, դատախազությանն ու հետաքննող մարմիններին ստուգել կասկածելի հարստացման դեպքերը, որոնք համարժեք չեն պաշտոնատար անձի՝ աշխատանքի դիմաց ստացած վարձատրությանը²⁷: Շատ երկրներում կասկածելի հարստացման դեպքերի հետաքննությունը դեռևս արգելված է:

5. *Նվերներ.* նվերներ ստանալը պետք է ամբողջությամբ արգելվի, ներառյալ, այսպես կոչված, «խորհրդանշական նվերները» (ցածր արժողությամբ ապրանքներ, օրինակ՝ գրիչներ ու կրծքանշաններ): Եթե ինչ-որ մեկը բարի կամեցողությամբ պնդում է նվեր անել, ապա պետական ծառայողը պարտավոր է բարեկրթորեն մերժել առաջարկը: Նվերները կարող են ներառել գումար, առարկաներ, ծառայություններ, ճանապարհորդություններ, ժամանցի հնարավորություններ և ցանկացած արտոնություն, որն ուղղակիորեն կամ անուղղակիորեն կապված է պետական ծառայողի կողմից իր պաշտոնական լիազորությունների կատարման հետ: Նվերները կարող են դեպի կաշառակերություն տանող առաջին քայլը

լինել և պետք է ամբողջությամբ արգելվեն, հատկապես, երբ դրանք տրվում են որպես գնահատանքի նշան որևէ բանի համար, որ պետական պաշտոնյան արել է իր պաշտոնական գործառնություններն իրացնելիս: Դրանք միշտ կասկածի տակ կառնեն պետական պաշտոնյայի անկողնակալությունը, անկախությունն ու գործելու ազատությունը: Եթե հասարակության մեջ ձևավորված ավանդույթները պահանջում կամ թույլ են տալիս նվերներ տալը և ստանալը, ապա այդ նվերների մասին տեղեկությունները պետք է թափանցիկ կերպով հայտարարագրվեն գործատու կազմակերպությանը և հաղորդվեն քաղաքացիներին: Նման դեպքերում, կարող է նպատակահարմար լինել վարել նվերների հանրային գրանցամատյան:

6. *Վարչական որոշումների կայացում.* վարչակազմի անունից գործող բոլոր անձինք պետք է գերծ մնան վարչական որոշումների կայացմանը կամ պետական պայմանագրերի կնքմանը մասնակցելուց, եթե նրանք տվյալ որոշման հետ կապված մասնավոր շահ ունեն: Օրինակ՝ վարչական գործընթացը կարող է անմիջական ազդեցություն ունենալ վարչակազմի անունից տվյալ գործընթացում ներգրավված անձի կամ նրա հարազատի վրա: Նման դեպքերում նպատակահարմար կլինի ազատել տվյալ պաշտոնատար անձին որոշումների կայացման գործընթացին մասնակցելուց այն հարցերի վերաբերյալ, որոնք ուղղակի ազդեցություն ունեն իր կամ իր անմիջական շահերի շրջանակի վրա: Դա հնարավոր է անել մի քանի եղանակով, օրինակ՝ որոշումների կայացմանը ներգրավել երրորդ անկախ կողմի, ապահովել, որ տվյալ պաշտոնատար անձը ձեռնպահ մնա իրեն առնչվող որոշումների վերաբերյալ քվեարկելուց կամ չմասնակցի համապատասխան առաջարկների և ծրագրերի քննարկմանը, կամ էլ տվյալ պաշտոնյային չտրամադրել իր

27 Martínez, Richard. «La déclaration de patrimoine est-elle efficace ?» Անտիպ արձանագրություն, սեպտեմբերի 27, 2014թ.:

անձնական շահերին առնչվող փաստաթղթեր կամ տեղեկություններ: Տվյալ կողմին պետք է իրավունք տրվի վիճարկել նման հանգամանքներում կայացված որոշումը: Նմանատիպ դեպքերում անհրաժեշտ է կազմել ձեռնպահ մնալու կամ չմասնակցելու պատճառների մասին ամբողջական և մանրամասն ցանկ, ինչպես նաև համապատասխան գործառնական ընթացակարգեր, որոնք ճիշտ կլինի հաստատել վարչական գործընթացների մասին ընդհանուր օրենքի շրջանակներում:

Բարեվարքության և պրոֆեսիոնալիզմի հիմքում ընկած հաշվետվողականության համակարգը հանդիսանում է պետական ծառայության ոլորտի ամենակարևոր կարգապահական մեխանիզմը: Անհամատեղելիությունը և շահերի բախումը կանխելու ու դրանցից խուսափելու պարտավորության անտեսումը պետք է խստորեն պատժվի համարժեքության և ողջամտության սկզբունքների պահպանմամբ՝ պետական ծառայության բարեվարքությունը, անկողմնակալությունն ու հուսալիությունն ապահովելու համար: Ինչպես նշում է Եվրոպական օմբուդսմենը. «Կարևոր է ոչ միայն պատշաճ պետական կառավարման իրականացումը, այլ նաև թե որքանով է այն պատշաճ իրականացվում քաղաքացիների կարծիքով»²⁸:

Կառավարման համակարգում *ius puniendi* սկզբունքի կիրառումը հիմնավորվում է նրանով, որ այն նպաստում է ներքին կարգապահությանն ու հաշվետվողականությանը իրավախախտման և ոչ բավարար աշխատանքի համար, և օգնում է ապահովել, որ պետական ծառայողները կատարեն

իրենց պարտավորությունները: Կարգապահական ընթացակարգերը կառավարման գործիքներ են, և դրանք կիրառվում են կառավարչական պարտավորությունների շրջանակներում: Կառավարիչներն են պատասխանատու անձնակազմի անդամների նկատմամբ կիրառել կարգապահական տույժեր:

Պետական ծառայողները պետք է հաշվետու լինեն իրենց գործողությունների և բացթողումների համար, եթե դրանք օրենքով սահմանված իրենց պարտավորությունների խախտում են հանդիսանում: Պետական ծառայողները կարող են ենթարկվել երեք տեսակի պատասխանատվության՝ կարգապահական, քրեական և քաղաքացիական (գույքային): Կարգապահական և քրեական պատասխանատվությունը որոշվում է երկու տարբեր տեսակի ընթացակարգերի միջոցով՝ կարգապահական (վարչական) և քրեական: Գույքային կամ քաղաքացիական պատասխանատվությունը որոշվում է կարգապահական կամ քրեական պատասխանատվության հետ միաժամանակ և միևնույն համապատասխան ընթացակարգով բոլոր այն դեպքերում, երբ այն պատճառահետևանքային կապով կապված է պետական ծառայողի կողմից կատարված վարչական օրինախախտման կամ քրեական հանցագործության հետ:

Բացի պետական ծառայության համար նախատեսված ընդհանուր իրավական կարգապահական ռեժիմից, առանձին իրավական ակտերով կարող են սահմանված լինել նաև կարգապահական հատուկ դրույթներ պետական ծառայողների որոշակի խմբերի համար: Օրինակ՝ ոստիկանությունում, գինված ուժերում, դատական համակարգում և այլ ոլորտներում կարգապահության ապահովմանն ուղղված բազմաթիվ դրույթներ կարող են կիրառվել միայն տվյալ աշխատանքային ոլորտում և տարբերվել ընդհանուր պետական ծառայությունը կարգավորող դրույթներից:

28 Եվրոպական օմբուդսմեն, 2014թ. մարտի 27-ի որոշում հետևյալ գործով՝ 2522/2011/ (VIK) CK: Alleged industry bias in European Food Safety Authority (EFSA) working group on risk assessment for toxic chemicals. Ենթադրվում էր, որ թույլ են տրվել սխալ կառավարման հետևյալ տեսակները՝ անկողմնակալությանը, անկախությանն ու օբյեկտիվությանն առնչվող պարտավորությունների խախտում [ECGAB հոդված 8 և 9]: Ըստ օմբուդսմենի՝ «EFSA-ին չի հաջողվել վերացնել քաղաքացիների մոտ առաջացած այն տպավորությունը, որ առկա է շահերի հնարավոր բախում: Դա սխալ կառավարման փաստ է հանդիսանում»:

Այդ դրույթների կիրառումը հիմնավորվում է տվյալ պետական ծառայողների համար օրենքով սահմանված գործառույթների և պարտականությունների առանձնահատուկ բնույթով: Որոշ դեպքերում, քաղաքական առումով չափազանց զգայուն ծառայության տեսակները, ինչպես օրինակ՝ հետախուզությունը, ունեն առանձնահատուկ կարգապահական կանոններ: Ընդհանուր կանոնը

հետևյալն է, որ որքան շատ է հավանականությունը, որ պետական ծառայողի գործունեությունը կարող է խախտել քաղաքացիների հիմնարար իրավունքները կամ պետական շահը, այնքան ավելի խստապահանջ պետք է լինեն կանոնակարգերով նրանց համար սահմանված վարքագծի նորմերը և ավելի խիստ՝ պատժամիջոցները:

Օրենքով ամրագրված աշխատավարձի համակարգ

Վարձատրության սխեման պետք է ընդհանուր լինի պետական ծառայության ողջ համակարգի համար: Այն պետք է հավասար վարձատրություն երաշխավորի համարժեք աշխատանքի դիմաց: Այլ կերպ ասած՝ հավասարագոր պաշտոններ զբաղեցնող անձինք պետք է հավասար չափով վարձատրվեն: Վարձատրությունը պետք է հիմնված լինի դասային աստիճանների վրա: Դասային աստիճանների կառուցվածքն անհրաժեշտ է՝ վարձատրության ողջամիտ համակարգ ձևավորելու համար: Դասային աստիճանները գնահատող մասնագետներին հնարավորություն են տալիս որոշել, թե հիերարխիայի որ մակարդակում պետք է դասակարգվեն պաշտոնները, սահմանել աշխատավարձի չափը և վարձատրության բարձրացման շրջանակները: Դասային աստիճանները հիմք են հանդիսանում պաշտոնների համեմատության և հավասար վարձատրության երաշխավորման համար: Դրանք նաև նպաստում են աշխատավարձի բաշխման գործընթացի նկատմամբ մշտադիտարկում և վերահսկողություն իրականացնելուն: Դասերի հատկացման համակարգը կարող է ձևավորվել պաշտոնների՝ թեթև, պարզեցված գնահատման արդյունքում, որի ընթացքում պաշտոնները, որպես կանոն, խմբավորվում են ըստ գործունեության ոլորտի:

Ողջ աշխարհում պետական հատվածի վարձատրության կատարյալ համակարգ գոյություն չունի: Սակայն սկզբունքայնորեն կարևոր է, որ դասային աստիճանները ճիշտ սահմանվեն՝ հեշտացնելով դրանց տարբերակումը, ինչպես նաև հանրային պաշտոնները նկարագրվեն ու գնահատվեն այնպես, որ հնարավոր լինի առավելագույն համապատասխանություն ապահովել առանձին պաշտոնների ավելի լայն նկարագրերի, պարտականությունների և դասային աստիճանների միջև: Այնուամենայնիվ, գոյություն չունի պաշտոնների գնահատման ոչ վիճարկելի մեթոդ: Պաշտոնի գնահատումը, այն է՝ պաշտոնական գործառույթների հարաբերական արժեքի համակարգված սահմանումը, հիմնականում իրականացվում է ոչ համակարգային ձևով և սովորաբար քաղաքական բանակցությունների արդյունք է հանդիսանում ողջ աշխարհի հանրային ծառայությունների մեծ մասում: Պաշտոնական պարտականությունները սահմանելիս և գնահատելիս ճիշտ կլինի կատարել որոշակի նախնական վերլուծություն կամ ռացիոնալ հիմնավորում: Ըստ այդմ, աշխատանքային գործառույթները, տվյալ պաշտոնի դասակարգումը պաշտոնների հիերարխիայի մեջ, պաշտոնն զբաղեցնելու համար անհրաժեշտ մասնագիտական հմտությունների նկարագրությունը պետք է պաշտոնի նկարագրի մաս կազմեն և ծա-

ռայն որպես հիմնական ուղղորդիչ չափանիշներ պաշտոնի գնահատման ժամանակ: Այս հարցերը կարևոր նշանակություն ունեն դասային աստիճանների կառուցվածքում պաշտոնները (և դրանք զբաղեցնող անձանց) դասակարգելիս:

Օրենքով պետք է նախատեսվի հստակ տարբերակում դասային աստիճանի և պաշտոնի միջև: Դասային աստիճանը պատկանում է պետական ծառայողին, իսկ պաշտոնը՝ պետությանը: Դա նշանակում է, որ պետական ծառայողը կարող է հեռացվել որոշակի պաշտոնից, բայց նրա դասային աստիճանը, և դրա համար սահմանված վարձատրությունը, կպահպանվեն նույնիսկ այլ պաշտոնի անցնելու դեպքում: Դա հատկապես կարևոր է բարձրաստիճան պետական ծառայողների և միջին օղակի կառավարիչների համար: Նրանք կարող են հեռացվել տվյալ պահին զբաղեցրած իրենց պաշտոնից և նշանակվել իրենց կարողություններին համապատասխան այլ պաշտոնի: Նման դեպքերում նրանք համարվում են ազատված պաշտոնից, բայց ոչ՝ դասային աստիճանից:

Օրենքով պետք է արգելվի նախարարների և գերատեսչությունների ղեկավարների կողմից անհատական աշխատավարձերի սահմանումը: Վարձատրության համակարգը պետք է սահմանվի հանրային ծառայության մասին օրենքով (կամ աշխատավարձի մասին օրենքով), իսկ կոնկրետ գումարների չափը նախատեսվի տվյալ տարվա բյուջեի մասին օրենքում: Ըստ այդմ, նախարարները և գերատեսչությունների ղեկավարները չեն կարող ինքնուրույն աշխատավարձեր սահմանել կոնկրետ անձանց համար: Անձը պետք է պետական ծառայության որոշակի պաշտոնում նշանակվի տվյալ պաշտոնի համար նախատեսված կրթական մակարդակի և պաշտոնական պարտականությունների պահանջների համաձայն, իսկ տվյալ պաշտոնի վարձատրությունը պետք է սահմանվի

միայն օրենքով: Հավելավճարները (նպաստները) պետք է վերանայվեն և հասցվեն նվազագույնի: Ընդունելի են միայն օրավարձերը պաշտոնական ուղևորությունների համար և ընտանեկան հավելավճարները, որոնք հաշվարկվում են յուրաքանչյուր երեխային և ամուսնու/կնոջը կամ պետական ծառայողի խնամքի տակ գտնվող այլ ազգականին բաժին հասնող գումարի չափով: Հավելավճարների ցանկացած այլ տեսակ դժվար է հիմնավորել:

Կատարողականի վրա հիմնված վարձատրությունը քաղաքական առումով գրավիչ է, և դրա հիմքում ընկած է հետևյալ տրամաբանությունը՝ ավելի շատ աշխատանք կատարած և կատարողականի ավելի բարձր արդյունքներ արձանագրած աշխատակիցները ավելի բարձր են վարձատրվում: Քաղաքական տեսանկյունից՝ կատարողականի վրա հիմնված վարձատրության համակարգը կարող է վկայել պետական ծառայողների հաշվետվողականությունը բարձրացնելու ցանկության մասին՝ նրանց աշխատանքի արդյունավետության մակարդակի պարբերական հսկողության միջոցով: Կատարողականի վրա հիմնված վարձատրությունը նորաձև գործիք է դարձել մասնավոր հատվածի բազմաթիվ աշխատատեղերում: Սակայն, կարելի է թվել ընդամենը մի քանի ՏՀԶԿ անդամ երկրների, որոնք ունեն մանրամասն մշակված և պաշտոնապես հաստատված կատարողականի վրա հիմնված վարձատրության քաղաքականություն (Դանիա, Ֆինլանդիա, Կորեա, Նոր Զելանդիա, Շվեյցարիա և Միացյալ Թագավորություն)²⁹: Շատ դեպքերում կատարողականի վրա հիմնված վարձատրությունը վերաբերում է միայն ղեկավար պաշտոններին կամ կոնկրետ վարչություններին կամ գործա-

29 ՏՀԶԿ-ի օրինակ օգտագործվում է աշխարհի առավել զարգացած երկրների փորձը ցույց տալու համար, որոնցում նաև ձևավորված են պետական կառավարման առավել կատարելագործված համակարգեր: Դրանք կարող են որպես ընդօրինակման մոդել օգտագործվել զարգացող երկրների կողմից, կամ՝ ոչ: Սակայն հարկ է նշել, որ այն դժվարությունները, որոնց բախվում են ՏՀԶԿ-ի երկրները՝ կատարողականի վրա հիմնված վարձատրության համակարգի ստեղծմանը, կարող են մի քանի անգամ բազմապատկվել, եթե ոչ այնքան կատարելագործված պետական կառավարման համակարգեր ունեցող երկրները փորձեն ներդնել այլ վարձատրության մեթոդ իրենց պետական ծառայության համակարգում:

կալություններին: Բացի այդ, հարկ է նշել, որ շատ պետական հաստատություններ պնդում են, որ ներդրել են վարձատրության այդ համակարգը, սակայն իրականում հաճախ առկա են բացթողումներ, այսպես կոչված, կատարողականի վրա հիմնված վարձատրության սխեմայի և դրա գործնական կիրառման միջև, իսկ իրական կապը կատարողականի արդյունքների հետ չափազանց թույլ է:

Հիմնական հարցը կայանում է նրանում, թե արդյոք կատարողականի վրա հիմնված վարձատրությունը տրվում է որպես աշխատողի հիմնական աշխատավարձի մշտական հավելում, թե որպես միանվագ վճար, որը պետք է կրկին վաստակել յուրաքանչյուր ատեստավորման ժամանակահատվածում: Վերջին տարիներին ՏՀԶԿ մի շարք երկրներ մշակել են պարգևավճարների համակարգ՝ բարձր կատարողականի համար տրվող հաստատուն հավելավճարների փոխարեն: Վճարումների չափը գգալիորեն տարբերվում է ՏՀԶԿ-ի անդամ տարբեր երկրներում, բայց այն սովորաբար հիմնական աշխատավարձի բավական փոքր տոկոսն է կազմում, հատկապես ոչ ղեկավար պաշտոններ զբաղեցնող աշխատակիցների դեպքում: Կատարողականի վրա հիմնված հավելավճարները սովորաբար ավելի փոքր են, քան միանվագ տրվող պարգևավճարները: Դրանք հաճախ հիմնական աշխատավարձի 5 տոկոսից ավելի ցածր են: Կատարողականի վրա հիմնված պարգևավճարները սովորաբար ավելի բարձր են, սակայն, ընդհանուր առմամբ, ամենաբարձր պարգևավճարները սովորաբար քաղծառայողների հիմնական աշխատավարձի 10 տոկոսից ավելի ցածր են կազմում: Ղեկավար պաշտոնների համար կատարողականի վրա հիմնված վճարումների չափն ավելի մեծ է և, միջին հաշվով, առավելագույն պարգևավճարները կազմում են հիմնական աշխատավարձի 20 տոկոսը:

Պայմանավորված պետական հատվածի բազմաթիվ ոլորտների առանձնահատուկ բնույթով՝ աշխա-

տանքի գնահատում հեշտ չէ իրականացնել, քանի որ դժվար է սահմանել հստակ նպատակներ և դրանց հասնելու համար գտնել համապատասխան քանակական ցուցանիշներ: Աշխատանքի մշտադիտարկումն ու գնահատումը, հատկապես անձնակազմի աշխատանքի արդյունավետության գնահատման իրականացման կարգը, բարդ գործընթաց է, քանի որ դրանում մեծ չափով առկա է ղեկավարության կողմից սուբյեկտիվ գնահատականի հնարավորությունը: Փորձը ցույց է տալիս, որ պետական հաստատություններում մանրամասն մշակված և ֆորմալ գնահատման համակարգեր ներդնելու փորձերը քիչ հաջողությունների են հասել և երբեմն հանգեցրել են առարկությունների և բարդ բյուրոկրատական ընթացակարգերի: Փաստացիորեն, ինչպես և նախկինում, շատ դժվար է տարբերակել բավարար արդյունավետությամբ աշխատող անձնակազմի մեծ մասի աշխատանքային միջին արդյունավետությունը, որքան էլ որ կատարելագործված և մանրամասն մշակված լինեն կատարողականի գնահատման չափանիշները: Հաշվի առնելով այս սահմանափակումները՝ որոշակի անցում է կատարվել դեպի ավելի ընդհանուր գնահատման համակարգեր (3 միավորի սանդղակ)՝ ուղղված ամենաբարձր և ամենացածր կատարողական արդյունքների միջև տարբերակմանը և ավելի շատ քվոտաների օգտագործմանը (Կանադայում, Գերմանիայում, Կորեայում, Շվեյցարիայում, Միացյալ Թագավորությունում և Միացյալ Նահանգներում)³⁰:

Կատարողականի վրա հիմնված վարձատրության դրական ազդեցությունը անձնակազմի աշխատանքային շահագրգռվածության վրա մեծ չափով պայմանավորված է խրախուսման գործընթացի հաջող իրականացմամբ: Նախքան կատարողականի և վարձատրության միջև որևէ կապ

30 Marsden, David. 2009: "The paradox of performance related pay systems: why do we keep adopting them in the face of evidence that they fail to motivate?" LSE Research Online April 2009: Հասանելի է՝http://eprints.lse.ac.uk/23639/1/The_paradox_of_performance_related_pay%28LSERO%29.pdf

հաստատելը՝ անհրաժեշտ է մշակել աշխատանքային արդյունավետության գնահատման հստակ գործընթաց, որը հիմնված է հստակ սահմանված անհատական և թիմային նպատակների վրա, և ոչ թե աշխատանքի ստանդարտ չափանիշների կամ համեմատական արդյունքների վրա: Աշխատանքի արդյունավետությանն ուղղված մշակույթի ձևավորման համար նախապայման են հանդիսանում որոշակի գործոններ, ինչպիսիք են՝ թափանցիկությունը, կարիերայի առաջնադասնան հստակ մեխանիզմները և վստահությունը բարձր և միջին օղակի ղեկավարության նկատմամբ: Կատարողականի վրա հիմնված վարձատրության քաղաքականությունը կարող է հակառակ հետևանքներն ունենալ կառավարման ոչ պատշաճ միջավայրում, մեծացնել վստահության հետ կապված խնդիրները և անգամ հանգեցնել կոռուպցիայի և հովանավորչության, եթե այդ պայմանները չեն պահպանվում:

Կատարողականի վրա հիմնված վարձատրությունը առավել արդյունավետ աշխատելու շահագրգռվածությունը բարձրացնող միջոց է հանդիսանում պետական հատվածի միայն փոքրաթիվ աշխատողների համար, իսկ ճնշող մեծամասնությունը այն չի համարում խրախուսման միջոց ավելի լավ աշխատելու համար: ՏՀԶԿ-ի կողմից կատարված ուսումնասիրությունները ցույց են տալիս, որ պետական աշխատողների մեծ մասը, և մասնավորապես նրանք, ովքեր չեն զբաղեցնում ղեկավար պաշտոններ, ավելի կարևոր են համարում հիմնական աշխատավարձը և դրա համեմատությունը ընդհանուր աշխատանքի շուկայի հետ, քան բարձր կատարողականի վրա հիմնված աշխատավարձի հավելավճարները³¹: Դրա պատճառը ոչ միայն այն է, որ պետական հատվածում կատարողականի վրա հիմնված պարգևավճարները հաճախ սահմա-

նափակ են, այլև այն, որ աշխատանքի հիմնական գործառնությունները և կարիերայի զարգացման հեռանկարները, ըստ ամենայնի, ամենահզոր խթանիչ գործոնն են հանդիսանում պետական աշխատողների համար: Քիչ հավանական է, որ կատարողականի վրա հիմնված վարձատրությունը աշխատանքային շահագրգռվածության աղբյուր հանդիսանա անձնակազմի զգալի մեծամասնության համար՝ անկախ նրանից, թե ինչպես է այդ համակարգը կառուցված:

Ուստի, կատարողականի վրա հիմնված վարձատրության նշանակությունն ու ազդեցությունը չպետք է գերազանահատել: Փաստական տվյալները ցույց են տալիս, որ անհրաժեշտ է որդեգրել աշխատանքի կատարողականության գնահատման ավելի լայն մոտեցում՝ առանց կենտրոնանալու միայն կատարողականի դիմաց վարձատրության նեղ տեսանկյունի վրա:

Կատարողականի վրա հիմնված վարձատրությունը, պատշաճ կառավարման շրջանակներում իրականացվելու դեպքում, կարող է փոփոխության արդյունավետ լծակ դառնալ՝ ինչպես աշխատանքի նկատմամբ վերաբերմունքը վերափոխելու, այնպես էլ աշխատանքի ընդհանուր կազմակերպումը վերանայելու տեսանկյունից: Ըստ ամենայնի, կատարողականի վրա հիմնված վարձատրությունը նպաստում է աշխատանքային արդյունավետության բարձրացմանը ոչ այնքան ֆինանսական խրախուսանքի հետևանքով, որքան իր երկրորդային ազդեցությունների շնորհիվ՝ այս վարձատրության համակարգը նպաստում է ղեկավար անձնակազմի կարողությունների ընդլայնմանը, ինչն էլ հանգեցնում է փոփոխությունների:

Հաշվի առնելով վերոնշյալը և հիմնվելով փաստական տվյալների վրա՝ խորհուրդ չենք տա պետական ծառայության մեջ ներդնել կատարողականի վրա հիմնված վարձատրության համակարգ: Ներկա ժամանակաշրջանում, երբ անհրաժեշտ է ձևավորել հուսալի ու կանխատեսելի պետական

31 OECD, 2005: "Performance-related Pay Policies for Government Employees" ՏՀԶԿ գեկույց՝ 20 մայիսի 2005թ.:
Sh'u նաև Cardona, Francisco, 2008: "Performance related Pay in the Public Service in OECD and EU Member States": շասանելի է՝ <http://www.oecd.org/countries/romania/38651281.pdf>

Ծառայության համակարգ, որը կկարողանա շահել առավել թերահավատ հանրության վստահությունը, թերևս ավելի ճիշտ լուծում կլինի ներդնել պետական վարձատրության այնպիսի համակարգեր, որոնք հիմնված են «վարձատրություն ըստ դասային աստիճանի» կանոնների, այլ ոչ թե՛ «վարձատրություն ըստ կատարողականի» սխեմայի վրա:

Հիմնավորումներից մեկը լիովին ակնհայտ է: Դասային աստիճանի վրա հիմնված վարձատրությունը աշխատողների համար կանխատեսելիության ավելի բարձր մակարդակ է ապահովում և նվազեցնում է կամայականությունների հավանականությունը որևէ անձի անհատական աշխատավարձը որոշելու հարցում: Այն էական նշանակություն ունի, եթե պետական մարմինները ցանկանում են ձեռք բերել իրենց պետական ծառայողների վստահությունը՝ որպես ավելի լայն հասարակայնության վստահությունը շահելու նախապայման: Հիմնավորումներից մյուսն այն է, որ եթե նույնիսկ կատարողականի վրա հիմնված վարձատրության սխեման տեսականորեն լավ գործեր, հաշվի առնելով այդ համակարգի ծախս-եկամուտ հարաբերակցությունը, այն գործնականում, հավանաբար, ոչ արդյունավետ կհամարվեր, քանի որ պետական կազմակերպություններում «վարձատրություն ըստ կատարողականի» սխեմայի կառավարման և բնականոն գործունեության ապահովման համար պահանջվում են բարդ բյուրոկրատական գործընթացներ: Բացի այդ, բյուջետային ապահովման տեսանկյունից, կատարողականի վրա հիմնված վարձատրությունը կարող է անհամատեղելի լինել անցումային շրջանում պետական ծառայության համակարգի բարեփոխմանը հատկացված սուղ բյուջետային հատկացումների հետ: Կատարողականի վրա հիմնված վարձատրության համակարգի ներդրման պայմաններում պետական ծախսերը կարող են հեշտությամբ վերահսկողությունից դուրս գալ:

Սա ամենևին չի նշանակում, որ հանրային ծառայության մեջ կատարողականի գնահատումը

հնարավոր չէ կամ արժեք չի ներկայացնում, իրականում ընդհակառակն է: Խնդիրն առաջանում է այն ժամանակ, երբ մեծ չափի վարձատրությունը կապվում է կատարողականի գնահատման հետ: Կատարողականի գնահատման հիմնական նպատակը չպետք է լինի վարձատրության ավելացումը կամ պակասեցումը, այլ կարիերայի պլանավորման և մասնագիտական զարգացման հնարավորություն ընձեռելը: Մի շարք երկրներում կատարողականի գնահատումն օգտագործվել է, օրինակ, տվյալ պետական հաստատության մեջ վերապատրաստման ուղղությունները որոշելու և ուսուցման կարիքները բացահայտելու համար, ինչպես նաև որոշակի պահի կոնկրետ անձի առաջխաղացման հնարավորությունը գնահատելու, փոխադրումները և այլ պաշտոնի գործուղումները (հորիզոնական շարժումակություն) խրախուսելու համար՝ նպատակ ունենալով ճիշտ ժամանակին, ճիշտ պաշտոնում նշանակել ճիշտ անձին՝ մարդկային ռեսուրսների կառավարման հիմնարար սկզբունքի համաձայն:

Կատարողականի գնահատման սխեմայի դրական կողմերից է, որ այն կարող է նպաստել կառուցողական և կանոնավոր երկխոսության հաստատմանը աշխատակազմի ավագ և կրտսեր անդամների միջև կազմակերպության նպատակների և դրանց հասնելու համար յուրաքանչյուրի դերի վերաբերյալ: Կամ ինչպես ձևակերպում է Մարտենը. «աշխատողի ձայնի արտահայտման նոր ուղու ձևավորում՝ այս անգամ անհատական, և ոչ թե խմբային մակարդակում»³²: Դա կարող է աշխատակիցների ներգրավվածության ավելի մեծ զգացում հաղորդել և խրախուսել նրանց ստեղծագործական ներդրումը՝ այդ նպատակներին հասնելու համար: Այն կարող է օգտակար գործիք դառնալ նաև ղեկավար անձնակազմի համար, որով կարող են խրախուսել աշխատակիցներին՝ հասնելու կազմակերպության առջև դրված նպատակների իրականացմանը:

32 Ibid.

Ամեն դեպքում, կատարողականի գնահատման սխեման պետք է մշակվի և կիրառվի այնպես, որ դրա օրինականությունը որևէ կասկածի տեղիք չտա: Դատարբեր կերպ կարող է մեկնաբանվել: Ի թիվս այլ բաների, դա նշանակում է, որ կատարողականի գնահատման սխեման ենթադրում է կազմակերպության ներսում անհատական պարտականությունների բաշխման արդարացի և հավասարակշռված համակարգ, կազմակերպության նպատակները սահմանելու և պաշտոնատար անձանց կողմից դրանք հրապարակելու թափանցիկ մեխանիզմ, իրավական փաստաթղթերում կամ հստակ ներքին կանոնակարգերում նախասահմանված անհատական գնահատման ընթացակարգ, գնահատման գործընթացի և արդյունքների ներքին և արտաքին վերանայման ու վերահսկողության հնարավորություն: Եվ վերջապես՝

աշխատակիցները պետք է հավաստիացած լինեն, որ իրենց գնահատման արդյունքները պատշաճ կերպով կօգտագործվեն:

Հանրային ծառայության ոլորտը կարգավորող նորմերը պետք է պարունակեն դրույթներ, որոնք կպարտավորեցնեն ղեկավար պաշտոնյաներին կարծիք տրամադրել իրենց ենթակաների կատարողականի վերաբերյալ՝ նրանց կատարած աշխատանքի արդյունքների մասին երկխոսությունների կամ գնահատումների միջոցով՝ սակայն ամեն դեպքում խուսափելով կատարողականի վրա հիմնված վարձատրության սխեմաներից:

Ընդհանուր ստանդարտներ ապահովող կառավարչական մեխանիզմներ

Պետական ծառայության համակարգերը պետք է ընկալել ոչ միայն որպես մարդկային ռեսուրսների կառավարման համակարգեր, այլ նաև (որն ավելի կարևոր է) որպես երկրի ղեկավարման սահմանադրական գործիքներ: Դա ենթադրում է, որ պետական ծառայության համակարգերը ունեն առնվազն երկու հայեցակետ՝ ինստիտուցիոնալ և կառավարչական: Առաջինը դիտարկում է պետական ծառայությունը որպես պետական ինստիտուտ, որը նախատեսված է երկրի կառավարման համար, և որպես քաղաքական համակարգերի, անհատական իրավունքների, ժողովրդավարության, օրենքի գերակայության և ընդհանուր շահերի հիմնական արժեքները պաշտպանող կարևորագույն միջոց: Կառավարչական հայեցակետը պետական ծառայությունը դիտարկում է որպես մարդկային ռեսուրսների կառավարման սխեմա, որտեղ հարկավոր է կիրառել գոտ կառավարչական մեթոդներ: Ուշադրության կիցակետը կառավարման խնդիրներից տեղափոխվում է հիմնականում դեպի տնտեսության և արդյունավետության հետ առնչվող հարցեր: Քաղաքացիական ծառայությունը դիտարկվում է որպես աշխատուժ՝ կարևոր պետական ներուժ, որը պետք է ղեկավարել հնարավորինս արդյունավետ՝ պետության ֆինանսական ռեսուրսներն առավելագույն արդյունավետությամբ օգտագործելու և արժեք ստեղծելու համար: Թե՛

ինստիտուցիոնալ, և թե՛ կառավարչական հայեցակետերը պետք է հավասարակշռված ձևով ներառված լինեն պետական ծառայության համակարգում, սակայն որպես բարեփոխումների հայեցակետեր՝ դրանց նկատմամբ մոտեցումը պետք է տարբեր լինի:

Օրինակ՝ անհրաժեշտ է կանխել կառավարչական արդյունավետության չափից ավելի շեշտադրումը՝ միևնույն ժամանակ անտեսելով պետական ծառայողների չեզոքության և պրոֆեսիոնալ ինքնավարության նկատառումները: Կայացած ժողովրդավարություններն ունեն զսպումների և հակակշիռների արդյունավետ մեխանիզմներ, որոնք պաշտպանում են պետական ծառայության պրոֆեսիոնալիզմն ու բարեվարքությունը: Եթե մասնավոր հատվածի բիզնես կառավարման մեջ քիչ նշանակություն է հատկացվում աշխատուժին՝ կարևորելով այն միայն որպես արտադրական ռեսուրս, իսկ ամբողջատիրական քաղաքական ռեժիմները պատմականորեն միախառնել են քաղաքացիական ծառայության համակարգի ինստիտուցիոնալ և կառավարչական հայեցակետերը, ապա մի շարք արևմտյան ժողովրդավարական երկրներ հակված են տարանջատելու դրանք իրենց պետական հատվածի կառավարման համակարգում, չնայած դա ոչ միշտ է հաջողվում: Այնուամենայնիվ, կարող ենք եզրակացնել, որ երկու

հայեցակետերի տարանջատումը ժողովրդավարական կառավարման ընթացման և գործնական կիրառման նախապայման է, քանի որ այն պահանջում է ոչ միայն արդար կերպով ընտրված քաղաքական գործիչների ժողովրդավարական լեգիտիմություն, այլ նաև անկախ ու մերիտոկրատիկ բյուրոկրատիայի միջոցով պետության կողմից իրականացվող գործողությունների լեգիտիմություն պետական քաղաքականության մշակման, հանրային միջոցների ծախսման, օրենքների գործադրման և հանրային ծառայությունների մատուցման գործընթացներում:

Կառավարությունները և քաղաքականություն մշակողները պատասխանատու են պետական ծառայության որակի համար: Քաղաքականության կարևորագույն հարցերից է՝ գտնել և պահպանել հավասարակշռությունը արդյունավետության, արդյունքայնության, օրինականության, ինքնավարության, հաշվետվողականության և համակարգի ցանկալի հատկանիշները պահպանող այլ արժեքների միջև: Միշտ պահանջվում է քաղաքական որոշման ընդունում: Հանրային ծառայությունը, որպես պետական ինստիտուտ, պարտավոր է կանխատեսելի որոշումների կայացման միջոցով ապահովել իրավական որոշակիություն, որպեսզի պետությունը լինի հուսալի և վստահության արժանի իր իսկ քաղաքացիների, ինչպես նաև այլ երկրների ու օտարերկրացիների կողմից: Դա կարելի է իրագործել միայն երկարատև, վճռական քաղաքական ջանքերի շնորհիվ:

Մա ցույց է տալիս, որ պետական ծառայության կառավարումը նախևառաջ քաղաքական պատասխանատվություն է: Ակնհայտ է, որ պետական կառավարումը կառավարության պարտականությունն է: Ժողովրդավարական երկրում ընտրված յուրաքանչյուր մարմին պարտավոր է ճշգրտորեն սահմանել իր պետական ծառայության համակարգի գործառնությունները: Դա տվյալ երկրի պետական շահի մի մասն է կազմում: Արդյունավետություն ապահովելու համար այս ընդհանուր քաղաքա-

կան պատասխանատվությունը պետք է լինի լավ կազմակերպված և գործնականում կիրառելի: Կազմակերպման և կառավարման կարգի վերաբերյալ դրույթները սովորաբար կարգավորվում են պետական ծառայության մասին կանոնակարգերի միջոցով:

Պետական ծառայությունների կառավարումը պետք է նպատակաուղղված լինի քաղաքական-սահմանադրական հիմնական արժեքների և օրենքի առաջ հավասարության, արդարության, պետական ծառայության մեջ աշխատանքի և առաջխաղացման հավասար հնարավորությունների նպատակների իրագործմանը: Օրենքի գերակայությունը և արժանիքների վրա հիմնված քափանցիկ մրցակցային ընտրության ընթացակարգերը կենսական նշանակություն ունեն: Պետական ծառայության կառավարման համակարգը պետք է երաշխավորի պետական ծառայության անկողմնակայությունը, պետական կառավարման օրինականության և պատշաճ իրավական գործընթացների սկզբունքները: Դրա շնորհիվ ապահովվում է պետության գործողությունների ու որոշումների կանխատեսելիությունը, հասարակական խնդիրների կառավարման նկատմամբ վստահելիությունը և պետական ծառայության պրոֆեսիոնալիզմը: Պետական ծառայության կառավարման համակարգում այս արժեքների առկայությունն ամրապնդելու համար անհրաժեշտ է քաղաքական վճռականություն: Միջին ու կրտսեր օղակի ղեկավարները պետք է համապատասխանեցնեն իրենց գործողությունները այդ քաղաքական վճռականության սկզբունքին և իրագործեն այն պրոֆեսիոնալ կերպով: Քաղաքականության ու կառավարման միջև անհամապատասխանությունը խաթարում է պետական ծառայության համակարգը և, վերջին հաշվով, կարող է խարխլել այն:

Այս սահմանադրական արժեքների պահպանումը այնքան առաջնային չէ մասնավոր հատվածի համար, որքան պետական հատվածի: Դա է պատճառներից

մեկը, որ բիզնես ոճով ղեկավարումը այնքան էլ նպատակահարմար չէ պետական հատվածի ընդհանուր կառավարման, այդ թվում նաև՝ մարդկային ռեսուրսների կառավարման համար: Ավելին, բիզնես ոճի կառավարման մոտեցումները կարող են հակառակ հետևանքների հանգեցնել: Պետական ծառայությունը պարզապես համակարգ չէ քաղաքական գործիչների ձեռքում՝ նախատեսված մարդկային ռեսուրսները կառավարելու համար: Այն, նախևառաջ, երկրի կառավարման համար ստեղծված պետական ինստիտուտ է: Այն ժողովրդավարական պետական կառավարման գործիք է: Անհրաժեշտ է հավասարակշռություն հաստատել քաղաքացիական ծառայության՝ որպես մարդկային ռեսուրսների կառավարման համակարգ (կառավարչական հայեցակետ) և որպես պետական ինստիտուտ (սահմանադրական հայեցակետ), պատկերացումների միջև:

Ուստի, քաղաքացիական ծառայության կառավարումը ենթադրում է քաղաքական հանձնառություն և կառավարչական պատասխանատվություն՝ ապահովելու համար, որ առաջինը՝ պետական կառավարման համակարգը իրականացնում է իր գործառնությունները օրենքի գերակայության ու հանրային իրավունքի ընդունելի սկզբունքների համաձայն, և երկրորդ՝ պետական կառավարման մարմինները ի վիճակի են արդյունավետ կերպով և գործնականում իրագործել պետական քաղաքականության նպատակները, ինչպես հաստատված է օրինականորեն իշխանության ղեկին գտնվող կառավարության կողմից: Այս երկու հայեցակետերի երաշխավորումը հնարավոր է ոչ թե աշխատանքային իրավունքի, այլ միայն հանրային իրավունքի շրջանակներում: Վարչական իրավունքը հաշվի է առնում պետական ծառայության թե՛ քաղաքական-սահմանադրական հայեցակետը, և թե՛ կառավարման արդյունավետության հայեցակետը, իսկ աշխատանքային իրավունքը ներառում է միայն, կամ հիմնականում, երկրորդ հայեցակետը:

Անձնակազմի կառավարումը պետք է պատշաճ կերպով ինստիտուցիոնալացված լինի: Այս

ինստիտուցիոնալիզացիայի կազմակերպման ձևը որոշիչ է համակարգի՝ որպես այդպիսին, հետագա արդյունավետության համար: Եթե պետական ծառայության կառավարումը դիտարկվում է որպես ընդհանուր ղեկավարման գործառնությ կառավարության մեջ, ապա պետական ծառայողների ընտրությունը, առաջխաղացումը, վարձատրությունը և նրանց նկատմամբ կարգապահական տույժերի կիրառումը պետք է համապատասխանի մասնագիտական արժանիքների, մրցակցության, օրինականության և արդարության ընդհանուր ստանդարտներին: Պետական հաստատություններում նման ստանդարտների հաստատումը և անձնակազմի կառավարման վերահսկողությունը կարևոր առաջադրանքներ են կենտրոնական կառավարման բաժնի համար:

Իհարկե, կարիք չկա, որ կենտրոնական բաժինը ուղղակիորեն ներգրավվի պետական տարբեր հաստատություններում անձնակազմի համալրման ու միկրոկառավարման աշխատանքների մեջ: Փոխարենը՝ այն պետք է նախագծի պետական ծառայության հետ առնչվող կառավարական կանոնակարգեր, մշակի ընդհանուր քաղաքականություն և ստանդարտներ, խորհրդատվություն տրամադրի և վերահսկի կարիերայի առաջընթացի կառավարումը տարբեր հաստատություններում: Քաղաքականության մշակման այն ոլորտները, որոնք պետք է ստնեն կենտրոնական բաժնի լիազորությունների մեջ, ներառում են՝ կադրերի համալրումը, ընտրությունը, կարիերայի առաջընթացը, վճարումը և դասային աստիճանների որոշումը, ուսուցումն ու փոխադրումն այլ պաշտոնի: Վերահսկողության աշխատանքները պետք է առնչվեն կանոնակարգերի կիրառմանը, քաղաքականության իրականացմանը, ինչպես նաև անձնակազմի համալրմանն ու անձնակազմի համար նախատեսված բյուջետային հատկացումների օգտագործմանը:

Պետական ծառայության կառավարման այս կենտրոնական մարմնի անհրաժեշտությունը միանշանակ է, քանի որ պետական ծառայությունը պարտավոր

Է սահմանադրական սկզբունքներն ու արժեքները իրականացնել պետության կառավարման ողջ համակարգում: Պետական ծառայության կառավարումը պետք է համապատասխանի որոշակի ստանդարտի: Աշխատանքային օրենքով կառավարվող մասնավոր հատվածում, նույնիսկ եթե որևէ կենտրոնական մարմին սահմանում է անձնակազմի կառավարման ընդհանուր քաղաքականությունը ամբողջ ընկերության համար, կառավարիչները շարունակում են սեփական հայեցողությամբ գործելու լայն հնարավորություններ ունենալ՝ անձնակազմը համալրելու և աշխատանքային պայմաններն ու աշխատավարձերը քիչ թե շատ ապակենտրոնացված ձևով բանակցելու համար: Պետական հատվածում այս ապակենտրոնացված ինքնավարությունը (եթե զգալի չափերի է) անբարենպաստ կլինի մի շարք սահմանադրական սկզբունքների իրագործման համար (արդարություն, հավասարություն օրենքի առջև, հավասար վճարում միանման աշխատանքի համար և այլն) և կվնասի պետական ծառայության արժեհամակարգին:

Պետական ծառայության գաղափարը՝ որպես կոռ պետական կառույց, թուլանում է այն դեպքում, երբ յուրաքանչյուր պետական գործակալություն կամ նախարարություն գործում է առանց համակարգման՝ իբրև անկախ գործատու: Դա սովորաբար խոչընդոտում է պետական ծառայությանն առնչվող կառավարման կամ սահմանադրական հայեցակետերին: Երկրի պետական ծառայության կառավարման համակարգը պետք է նախատեսվի որպես կառավարության պարտականություն, որը տարածվում է նախարարների խորհրդից մինչև ոլորտային նախարարություններ ու պետական գործակալություններ և կատարում գործառույթների և պարտականությունների պատշաճ տեղաբաշխումը:

Անհրաժեշտ է հիմնել բավարար լիազորություններով ու ռեսուրսներով հագեցած կենտրոնական մարմին, որը կկառավարի պետական ծառայության համակարգը հորիզոնական ձևով, այն է՝ բոլոր նախա-

րարությունները և պետական հաստատությունները: Դա կայացած պետական ծառայության համակարգի զարգացմանը նպաստելու նախապայման է: Այդ մարմինը կարող է լինել նախարարություն, պետական ծառայության գրասենյակ, գործակալություն կամ նույնիսկ որևէ նախարարությանը կամ հանձնաժողովին առնթր գործող ինքնավար մարմին: Այս պահանջի էությունը կայանում է նրանում, որ որևիցե մարմին ամբողջությամբ ստանձնի կառավարության անունից քաղաքացիական ծառայության կառավարումը համակարգելու լիարժեք պատասխանատվություն:

Վերը նշված տարբերակներից ոչ բոլորն են հավասարապես արդյունավետ: Կոնկրետ տարբերակի արդյունավետությունը (նախարարություն, անկախ հանձնաժողով, նախարարությանն առնթր անկախ մարմին և այլն) կախված է տվյալ երկրի առանձնահատկություններից: Այնուամենայնիվ, ինչպես նշվեց վերը, տարբեր երկրների համաշխարհային փորձը ցույց է տալիս, որ պետական ծառայության կառավարումը պետք է լինի քաղաքական պատասխանատվություն: Դա նշանակում է, որ առանձնացված, ոչ քաղաքականացված պետական ծառայության կառավարման մարմնի գործունեությունը, հավանաբար, կձախողվի, եթե երկրի պետական կառավարման դաշտը քաղաքականացված է, այսինքն՝ քաղաքական գործիչները մշտապես, պարբերաբար և կտրուկ միջամտում են դրա գործունեության մեջ: Պետական ծառայության բարեփոխումների ու կառավարման համար բարձրագույն պատասխանատվությունը պետք է լինի քաղաքական, որովհետև միայն քաղաքական գործիչները կարող են հակակշռել միմյանց:

Մյուս կողմից, նմանատիպ ուժեղ կենտրոնական մարմնի առկայությունը չի նշանակում, որ ամեն ինչ պետք է կատարվի կենտրոնական մակարդակում: Որոշ գործառույթներ պետք է ապակենտրոնացվեն դեպի ոլորտային նախարարություններ և գործակալություններ: Մակայն լայնածավալ ապակենտրո-

նացումը կարող է բացասաբար ազդել հիմնական պետական ծառայության պրոֆեսիոնալիզմի վրա, ինչպես նաև հանգեցնել ռազմավարական կադրային քաղաքականության մասնատմանը: Բացի այդ, ինչպես նշված է ՄԱԿ-ի զեկույցում, ապակենտրոնացված մեթոդի խնդիրը կայանում է նրանում, որ մեծանում է տարբեր դերակատարների և ինստիտուտների, այն է՝ նախարարություններ, գործակալություններ կամ մարդկային ռեսուրսների կառավարման մարմիններ, միջև հնարավոր բախումների հնարավորությունը, եթե կենտրոնական համակարգման մեխանիզմները թույլ են, անարդյունավետ կամ բացակայում են³³:

Ապակենտրոնացման մեթոդի հաջողությունը կախված է նաև ոլորտի կառավարիչների ու մարդկային ռեսուրսների կառավարման մասնագետների հմտություններից: Ավելի բարձր աստիճանի ինքնավարությունն ու պարտականությունների առավել ապակենտրոնացումը պահանջում են որակավորված

կառավարիչների պատրաստմանն ուղղված զգալի ներդրումներ բոլոր մակարդակներում: Ապակենտրոնացման ջանքերը պետք է գույճողվեն ղեկավար անձնակազմի վերապատրաստման հետ՝ մարդկային ռեսուրսների կառավարման համար անհրաժեշտ պրոֆեսիոնալ հմտությունների ապահովման համար: Ապակենտրոնացումը պահանջում է լրացուցիչ համակարգում և հաշվետվողականության ուժեղացված ընթացակարգեր: Խիստ ապակենտրոնացված համակարգերի կոորդինացումն ու մշտադիտարկումը կարող է պարտադրել նոր վարչական սահմանակետեր, ավելի շատ թղթաբանություն և, ի վերջո, ավելի շատ բյուրոկրատացում: Ուստի, պետք է հիմնավոր հավասարակշռություն հաստատել կենտրոնացման ու ապակենտրոնացման միջև³⁴: Դա ենթադրում է գտնել հետևյալ հարցի պատասխանը՝ ո՞ր գործառույթները պետք է ապակենտրոնացնել ոլորտային նախարարություններին, և որո՞նք պահել կենտրոնական իրավասության տակ:

33 United Nations 2005. "Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance". World public sector report 2005. շասանելի է՝ <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021616.pdf>

34 Մարդկային ռեսուրսների կառավարման ապակենտրոնացման վերաբերյալ ավելի մանրամասն վերլուծության համար տե՛ս Demke, Christoph et al. 2006. "Decentralisation of HR Practices: a European Comparative Perspective". Paper submitted at the European Group of Public Administration 2006 Conference, held in Milan in September 2006. շասանելի է՝ <http://soc.kuleuven.be/io/egpa/HRM/milan/Hammerschmid-Meyer&Demmke2006.pdf>

Հատուկ հայացք պաշտպանության նախարարություններին և անվտանգության ոլորտի այլ հաստատություններին

Թե՛ զինվորական անձնակազմը, և թե՛ քաղաքացիական աշխատողները պետական ծառայողներ են: Հետևաբար, ռազմական և անվտանգության ոլորտի հաստատությունները չեն կարող ապահովել պրոֆեսիոնալիզմի բարձր մակարդակ՝ որպես կատարելության առանձին «կղզիներ»: Դրանք ներդրված են պետական ծառայության համագային համակարգում և, ավելի լայն իմաստով, համապետական կառավարման համակարգի մի մասն են: Դրա մասին հատկապես կարևոր է հիշել ՆԱՏՕ-ի ընդլայնման քաղաքականության համատեքստում:

ՆԱՏՕ-ի արժեհամակարգը էապես վերահաստատվեց Արևելյան բլոկի փլուզումից հետո, երբ ՆԱՏՕ-ի ընդլայնման հիմնական կողմնակիցները պնդում էին, որ Հյուսիսատլանտյան դաշինքի դեպի արևելք ընդլայնումը կնպաստի հետխորհրդային երկրներում ժողովրդավարական համակարգերի ամրապնդմանը³⁵: ՆԱՏՕ-ի փաստաթղթերում ուղղակի կապ էր հաստատվում ընդհանուր արժեքներ ունեցող Հյուսիսատլանտյան համայնքում նոր երկրների ընդգրկման և ազատության ու անվտանգության հաստատման միջև. ժողովրդավարության, օրենքի գերակայության և մարդու իրավունքների խթանումը դիտվում էր ոչ միայն

որպես բարոյական պարտավորություն, այլ նաև անվտանգության քաղաքականության գործիք, որն օգնում է նպաստել խաղաղությանն ու կայունությանը³⁶:

Դժվար է պատկերացնել, որ ՆԱՏՕ-ի հիմնական արժեքները կարող են իրականացվել առանց պրոֆեսիոնալ պետական ծառայության, որը կառավարվում է մերիտոկրատիկ սկզբունքի հիման վրա: Ելնելով վերոհիշյալից՝ գոյություն ունի հստակ փոխկապակցվածություն, մի կողմից՝ անկողմնակալ և մասնագիտորեն անկախ պետական ծառայություն ապահովող մեխանիզմների, և մյուս կողմից՝ օրենքի գերակայության վրա հիմնված ժողովրդավարության զարգացման ու ամրապնդման միջև: Մասնավորապես, պաշտպանության ոլորտի հաստատություններում պրոֆեսիոնալիզմ ապահովող հզոր համակարգերը կարող են կանխարգելել զինված ուժերի ժողովրդավարական ու քաղաքացիական պատշաճ վերահսկողության երկու հնարավոր վտանգները. մի կողմից՝ ռազմական գերակայությունը այս նախարարությունների և քաղաքացիական ղեկավարության նկատմամբ, և

35 Reiter, Dan. 2001. "Why NATO Enlargement Does Not Spread Democracy", *International Security* 25 (4): 41-67.

36 NATO. "The Study on NATO Enlargement". «Ներգրավվել նոր երկրներ առկա արժեքների և ինստիտուտների համայնքում՝ Վաշինգտոնի պայմանագրի և Լոնդոնի ղեկարացիայի նպատակներին համահունչ, ՆԱՏՕ-ի ընդլայնումը կապահովի իր բոլոր անդամների ազատությունն ու անվտանգությունը՝ համաձայն ՄԱԿ-ի կանոնադրության սկզբունքների»: Ուսումնասիրությունը հասանելի է՝ http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24733.htm

մյուս կողմից՝ պաշտպանության նախարարության ու անվտանգության ոլորտի այլ հաստատությունների չարաշահումը քաղաքական նպատակներով: Ժողովրդավարությունը անհամատեղելի է գինվորականների կողմից պետության գավթման և քաղաքական էլիտայի կողմից պետական իշխանության անհարկի մանիպուլյացիայի (հարկադրանքի լիազորությունների միջոցով) հետ:

ՆԱՍՕ-ի անդամ պետությունների անվտանգության ոլորտի հաստատությունների պրոֆեսիոնալիզմն ու կարողությունները կարևոր են ոչ միայն Հյուսիսատլանտյան դաշինքի միասնական արժեքներն ու նպատակները իրագործելու համար: Դրանք նաև ծառայում են նրան, որ անդամ պետությունները կարողանան արժանանալ իրենց դաշնակիցների աջակցությանն ու հարգանքին, և խուսափեն նոր երկրների՝ երկրորդ կարգի անդամ լինելու մտավախությունից:

Վերոնշյալ պնդումները ցույց են տալիս ՆԱՍՕ-ի կողմից իր բարդ օրակարգը կառավարելու կարողությունների նկատմամբ *վստահության* կարևորությունը: Քանի որ Հյուսիսատլանտյան դաշինքը գործում է իր անդամ երկրների պետական կառավարման մարմինների և ռազմական հաստատությունների միջոցով, ապա սկզբունքայնորեն կարևոր է, որ այլ անդամ պետությունները համարեն այդ տեղական մեխանիզմները հուսալի և արժանահավատ: Միայն պրոֆեսիոնալիզմով և ՆԱՍՕ-ի ընդհանուր արժեքների նկատմամբ հարգանքով հնարավոր կլինի ապահովել հուսալիություն և վստահություն: Հիմնավորված է տեսակետն այն մասին, որ բարեհաջող միջազգային համագործակցության համար անհրաժեշտ են արդյունավետ գործող ազգային հաստատություններ, և ընդհակառակը՝ ոչ պատշաճ գործող տեղական հաստատությունները ձախողում են համատեղ գործունեությունը, և համագործակցող երկրներում տարածում անհանգստություն ու կասկածներ «անվճար» մասնակցության վերաբերյալ:

Առկա է հավանական կապ ՆԱՍՕ-ի անդամ երկրի կողմից կազմակերպության առջև ստանձնած իր պարտավորությունները կատարելու, մասնավորապես ՆԱՍՕ-ի հիմնարար արժեքների առումով, և ճգնաժամային իրավիճակում Հյուսիսատլանտյան դաշինքի անդամների կողմից վճռականորեն միմյանց օգնության հասնելու պատրաստակամության միջև: Կարող են առաջանալ այնպիսի հանգամանքներ, երբ քաղաքական առումով դժվար կլինի դաշնակիցներին հանոզել, որ նրանք մեծ գոհողություններ անեն այլ անդամ երկրներին օգնելու համար, եթե վերջիններս չեն կատարել ՆԱՍՕ-ի հիմնարար պահանջները³⁷: «Երկաթե վարագույրի» անկումից հետո անվտանգության ավելի բարդ սպառնալիքների ի հայտ գալը հավանաբար ավելի հավանական է դարձրել նմանատիպ սցենարները:

Եթե հնարավոր չլինի ձեռք բերել հուսալիություն և ազգամիջյան վստահություն, ապա անհնար կլինի նաև արդյունքներին միտված, որոշակի պարտավորություններ ենթադրող միջազգային համագործակցության հաստատումը (որն իրականացնում է ՆԱՍՕ-ն): Արդյունավետ ու վստահության վրա հիմնված մեխանիզմների բացակայության դեպքում, անհրաժեշտ կլինի վերազգային մարտահրավերներին դիմագրավել ավելի թույլ և պակաս արդյունավետ համագործակցային մեխանիզմների, իրավաբանորեն ոչ պարտադիր առաջարկությունների միջոցով, որոնց հասցեատերերը հնարավոր է չունենան հարկադիր համատեղ գործողություններ իրականացնելու հանձնառությունը կամ կարողությունը:

Որպես ամփոփում՝ հարկ է նշել, որ վստահելի հավաքական պաշտպանության վրա հիմնված ընդհանուր անվտանգության գաղափարը պարզապես պաշտոնական պարտավորությունների և ռազմական փոխգործունակության արդյունք չէ: Վստահությունը, որը հիմնված է ընդհանուր

37 St' u, օրինակ՝ "Freies Land?" Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28 April 2014.

արժեքների և քաղաքական հուսալիության վրա, հավասարաչափ կարևոր է: Պատշաճ կերպով գործող պետական ծառայությունը քաղաքական հուսալիության անբաժանելի մասն է: Այդ պատճառով, պետական ծառայության ոլորտում պրոֆեսիոնալիզմն ու բարեվարքությունը վճռորոշ գործոններ են հանդիսանում ազգային և միջազգային անվտանգության համար: Այլ կերպ

ասած՝ պատշաճ կառավարումը նույնպես կարելի է համարել անվտանգության գործոն: Պրոֆեսիոնալիզմն ու բարեվարքությունը զինված ուժերում, պաշտպանության նախարարություններում և այլ անվտանգության կառույցներում ունեն ավելի հեռուն գնացող հետևանքներ, քան պարզապես մարդկային ռեսուրսների կառավարման համակարգերի արդյունավետությունն ու արդյունքայնությունը:

Եզրակացություններ

1. Պրոֆեսիոնալիզմը պետական ծառայության համակարգում պահանջում է մարդկային ռեսուրսների կառավարման ոլորտում մերիտոկրատիկ սկզբունքի կայուն կիրառում: Ֆավորիտիզմը, բարեկամական կապերը, հովանավորչությունն ու կլիենտելիզմը դեմ են անաչառության սկզբունքին և, վերջին հաշվով, խոչընդոտում են պրոֆեսիոնալ պետական ծառայության կայացմանը:
2. Պրոֆեսիոնալիզմը կայունություն է պահանջում: Հնարավոր չէ ձեռք բերել և զարգացնել անհրաժեշտ գիտելիքներ ու հմտություններ՝ առանց կայուն պետական ծառայությունների համակարգի առկայության: Քաղաքականացումը կայունության բջնամին է, քանի որ կառավարության փոփոխության դեպքում այն սովորաբար բերում է բազմաթիվ պետական ծառայողների փոխարինմանը:
3. Պրոֆեսիոնալիզմը պահանջում է քաղաքականության և վարչարարության տարանջատում ու դրանց միջև հստակ փոխգործակցության հաստատում: Պետական ծառայության ինքնավարությունը պետք է պաշտպանված լինի իրավական և կառավարչական մեխանիզմների միջոցով: Ինքնավարության այս արժեքը պետք է արմատավորված լինի քաղաքական պաշտոններում ընտրված պաշտոնյաների և կառավարչական մարմիններում արժանիքների հիման վրա նշանակված պաշտոնատար անձանց միջև առկա փոխհարաբերություններում, նույնիսկ եթե ընդունվում է, որ անհրաժեշտ են հարատև քաղաքական շանքեր՝

անկախ պետական ծառայության և պատշաճ պետական կառավարման ապահովման համար, և որ բազմաթիվ պետությունների իրավական համակարգերում այդ նպատակը դեռևս ամբողջությամբ իրագործված չէ: Վարչական որոշումների կայացման պատվիրակումը կարող է նպաստել պրոֆեսիոնալիզմին:


4. Պրոֆեսիոնալիզմը պահանջում է մշտական բարեվարքություն թե՛ ընտրված, և թե՛ նշանակված պետական պաշտոնյաների կողմից: Օրենքն ու կառավարման համակարգը պետք է խթանեն ու պաշտպանեն պետական ծառայողների բարեվարքությունն ու հաշվետվողականությունը: Վերապատրաստումն ու կարգապահական մեխանիզմները կառավարման անփոխարինելի գործիքներ են: Վարքագծի կանոններն ու բարեվարքության ծրագրերը կարող են օգտակար ուղեցույցներ դառնալ պետական ծառայողների վարքի համար:
5. Ուզանական և անվտանգության ոլորտի հաստատությունները չեն կարող կայուն պրոֆեսիոնալիզմ ապահովել իրենց անձնակազմում, եթե երկրի պետական կառավարման համակարգը՝ որպես ամբողջություն, ներծծված է կոռուպցիայով, հովանավորչական ցանցերով և քաղաքականացմամբ: Գործնականում անհնար է պրոֆեսիոնալիզմի և բարեվարքության գոյությունը մեկ առանձին պետական հաստատությունում, և դրանք անխուսափելիորեն կարճատև կլինեն:

ՊԱՏՇԱՃ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՈՒՂԵՑՈՒՅՑՆԵՐ

ՊԱՏՇԱՃ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ
ՈՒՂԵՑՈՒՅՑՆԵՐ

թիվ 01

Պրոֆեսիոնալիզմն ու
բարեվարքությունը պետական
ծառայության մեջ

 CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

ՊԱՏՇԱՃ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ
ՈՒՂԵՑՈՒՅՑՆԵՐ

թիվ 02

Հանրային հատվածում շահերի
բախման խնդրի լուծում

 CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

ՊԱՏՇԱՃ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ
ՈՒՂԵՑՈՒՅՑՆԵՐ

թիվ 03

Կոռուպցիայի դեմ պայքարի
քաղաքականություն և
հաստատություններ

 CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

«Պրոֆեսիոնալիզմը և բարեվարքությունը պետական ծառայության մեջ» ուղեցույցի մեջ ներկայացված են արժանիքների վրա հիմնված քաղաքացիական ծառայության համակարգի սկզբունքներն ու չափանիշները: Բանիմացության և բարեվարքության վրա հիմնված մերիտոկրատիկ համակարգը պատշաճ և արդյունավետ պետական կառավարման համակարգի անհրաժեշտ հիմնասյունն է: Սույն հրատարակության հեղինակներ Ֆրանցիսկո Կարդոնայի և Սվեյն Էրիկսենի կողմից քննարկվող հիմնական սկզբունքներից են՝ քաղաքական և քաղաքացիական ծառայության պաշտոնների հստակ տարանջատումը, պաշտոնների համալրումն ու առաջխաղացումը, պարտականությունների և իրավունքների կարգավորումը և օրենքով սահմանված աշխատավարձի համակարգը:

«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:

Հրատարակությունը՝ Պաշտպանության ոլորտում բարեվարքության կենտրոն
Դիզայնը՝ www.melkeveien.no

Տպագրությունը՝ Նորվեգիայի կառավարության անվտանգության և սպասարկման կազմակերպություն
Հունիս/2015



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR

www.cids.no



Մեզ կերևն բնօրինակի քարգմանությունը
հայերեն լեզվի կատարվել է
Հյուսիսատլանտյան դաշինքի
կազմակերպության հովանու ներքո: