

ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՊԵՏԱԿԱՆ ՏՆՏԵՍԱԳԻՏԱԿԱՆ ՀԱՄԱԼՍԱՐԱՆ

ՀԱՍՄԻԿ ՄԻՀՐԴԱՏԻ ՀԱՐՈՒԹՅՈՒՆՅԱՆ

ՀԱՆՐԱՅԻՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ
ԿԱՏԱՐԵԼԱԳՈՐԾՄԱՆ ՀԻՄՆԱԽՆԴԻՐՆԵՐԸ
(ՀՀ ՆՅՈՒԹԵՐՈՎ)

ԱՏԵՆԱԽՈՍՈՒԹՅՈՒՆ

Ը.00.02 «Տնտեսության, նրա ոլորտների տնտեսագիտություն և կառավարում»
մասնագիտությամբ
տնտեսագիտության թեկնածուի գիտական աստիճանի հայցման համար

ԳԻՏԱԿԱՆ ՂԵԿԱՎԱՐ՝
ՀՀ ԳԱԱ ԱԿԱԴԵՄԻԿՈՍ,
տ.գ.դ., պրոֆ. ՅՈՒ. Մ. ՍՈՒՎԱՐՅԱՆ

ԵՐԵՎԱՆ - 2016

ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

Ներածություն	3
Գլուխ 1. Հանրային ծառայության կառավարման մեթոդաբանական հիմքերը	10
1.1. Հանրային ծառայության դերը հանրային կառավարման համակարգում. ...	10
1.2. Հանրային ծառայությունը որպես սոցիալական և տնտեսական ինստիտուտ.....	26
1.3. Հանրային ծառայության ներդրման և զարգացման առանձնահատկություններ ՀՀ-ում.....	38
Գլուխ 2. ՀՀ հանրային ծառայության կառավարման արդյունավետություն	51
2.1. Հանրային ծառայության գործընթացի կազմակերպումը	51
2.2. Կադրերի կառավարման առանձնահատկությունները հանրային ծառայության համակարգում	66
2.3. Հանրային ծառայության արդյունավետության գնահատումը.....	80
Գլուխ 3. Հանրային ծառայության կառավարման հիմնախնդիրների լուծման ուղղությունները ՀՀ-ում	99
3.1. Հանրային ծառայողների խթանման համակարգի բարելավման հիմնական ուղիները.....	99
3.2. Հանրային ծառայության համակարգում կադրերի ներգրավման և մասնագիտական զարգացման կառուցակարգերի բարելավման ուղիները	112
3.3. Հանրային ծառայության համակարգի կառուցվածքային բարեփոխումների հիմնական ուղղությունները	128
Եզրակացություն.....	141
Օգտագործված գրականություն	149
Հավելվածներ	161

ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ

Հետազոտության թեմայի արդիականությունը: Ներկայումս Հայաստանի Հանրապետությունում ընթացող հանրային կառավարման լայնածավալ բարեփոխումները պայմանավորված են ժամանակակից մարտահրավերներին դիմակայելու անհրաժեշտությամբ, ուղղված են պետականության հիմքերի ամրապնդմանը, ինչպես նաև հասարակության զարգացմանն ու պետության տնտեսական, քաղաքական կայունության ապահովմանը: Այս նպատակները իրագործելու առաջնային խնդիրներից մեկը հանրային իշխանությունը հավասարակշռող, հանրային կառավարման արդյունավետությունն ապահովող կառուցակարգի ստեղծումն է, որը թույլ կտա, առավել ամբողջական հաշվի առնելով պետության շահերը, ստեղծել իրական ժողովրդավարություն: Դրանք կարող են իրագործվել միայն ձևային և ինստիտուցիոնալացված համակարգի միջոցով՝ ի դեմս հանրային ծառայության: Հանրային ծառայությունն իր էությամբ հանրային իշխանության գործադրման կառուցակարգ է, հանրային կառավարման մարմիններին վերապահված լիազորությունների և քաղաքականության իրականացման գործընթաց: Առավել լայն ընկալմամբ այն դիտարկվում է որպես իրավական, սոցիալ-քաղաքական համակարգ:

Հանրային ծառայության ինստիտուտն ունի խոր արմատներ. ձևավորվել է պետության առաջացման հետ մեկտեղ՝ պայմանավորված «թագին» ծառայելու անհրաժեշտությամբ: Այնուհետև հասարակության կազմավորումը և կառավարման ռացիոնալացումը նպաստեցին կանոնակարգված պետական ծառայության համակարգի ներդրմանը, որի նպատակն էր իշխանության առանձին թևերին ծառայելը, դրանց հավասարակշռումը, քաղաքական խնդիրների լուծումը: Հանրային կառավարման էվոլյուցիայի ընթացքում հանրային ծառայությունը կայացել է որպես պետական ծառայության իրավահաջորդ:

Քաղաքացիական հասարակության ձևավորումը, հասարակության անդամների պահանջմունքների մեծացումը և բազմատեսակացումը, քաղաքացիների փոխհարաբերությունների զարգացմանը զուգընթաց իրավահարաբերությունների կարգավորման անհրաժեշտությունը, սոցիալական շերտավորումը, ազգային արժեքների գիտակցումը

և պահպանության կարևորությունը պահանջում են առաջացած խնդիրների օրինական, ամենօրյա և նորովի լուծում:

Հանրային կառավարման նոր համակարգի կայացումը չէր կարող չանդրադառնալ հանրային ծառայության ինստիտուտի կառուցվածքի և բովանդակության վրա, ուստի, անշուշտ, կարևոր և արդիական է հանրային ծառայության ժամանակակից հայեցակարգի մշակումը՝ պատմականորեն ձևավորված և զարգացող բյուրոկրատական վարչակազմում հասարակության մշակութային-արժեքային բաղադրիչների գնահատմամբ ու ներկառուցմամբ:

Ժողովրդավարական պետականության պայմաններում արդյունավետ գործող, ճկուն զարգացող, պատշաճ մասնագիտական մակարդակ ունեցող հանրային ծառայության ձևավորման խնդիրը սկզբունքային նշանակություն է ստանում պետական, հասարակական և անհատական շահերի միջև ավանդական, պատմական հենք ունեցող հակասությունների լուծման համար: Այս ինստիտուտի կարևորագույն գործառույթներից են հանրային շահերի համակարգումը, միասնական հանրային պահանջմունքների մշակումը և կայացվող որոշումներում քաղաքական պահանջների տեսքով դրանց մարմնավորումը:

Ժողովրդավարական կայացած համակարգ ունեցող պետություններում հանրային ծառայության զարգացմանն ու կատարելագործմանը միտված միջոցառումները հիմնավորում են այս ինստիտուտի դերի կարևորության մեծացումը պետության և հասարակության գոյության ու զարգացման ապահովման հարցում:

Այսօր կառավարչական գործընթացների շարունակական ռացիոնալացման, հանրային ծառայության կառավարման կատարելագործման պահանջը կտրուկ մեծանում է¹:

Հանրային ծառայության կառավարման կատարելագործման նպատակը այնպիսի արդիական համակարգի ձևավորումն է, որը կկառուանա արագ արձագանքել քաղաքացիների կարիքներին, նպաստել հասարակության պահանջմունքների առավելագույն բավարարմանը, շահերի և ազատությունների օրինական պաշտպանությանը:

ՀՀ-ում հանրային ծառայության համակարգի ձևավորումն ու կայացումը կառա-

¹ Кадровое обеспечение органов местного самоуправления в условиях муниципальной реформы. Международная научно- практическая конференция (20 февраля 2015 г.). В 2-х томах. Том 1 / под редакцией П.А. Меркулова. – Орёл: Изд-во ОФ РАНХиГС, 2015, с. 3: <http://www.orags.org/files/file-new/Kadri-tom1.pdf>.

վարման բարեփոխումների կարևորագույն բաղադրիչներից են: Վերջին տարիների ընթացքում նշանակալի քայլեր արդեն կատարվել են. կազմավորվել է տվյալ համակարգում առանցքային իրավահարաբերությունները կանոնակարգող օրենսդրանորմատիվային դաշտը, սահմանվել են հանրային ծառայության առանձին տեսակներ, մշակվել են կազմակերպման հիմնարար սկզբունքներ, կադրերի կառավարման ընթացակարգեր, օրենսդրորեն հստակեցվել են հանրային ծառայողի իրավական կարգավիճակը, վարքագծի կանոնները և այլն:

Արձանագրելով հանրապետությունում հանրային ծառայության համակարգի կայացմանն ուղղված լայնածավալ միջոցառումների իրագործումը՝ պետք է փաստել, որ քիչ չեն նաև դեռևս չլուծված հիմնախնդիրները, որոնք գլխավորապես վերաբերում են ծառայության կառավարման համակարգի կատարելագործմանը: Այս առումով, հիմնական ջանքերը պետք է ուղղվեն հանրային ծառայողների անհատական որակական հատկանիշների և մասնագիտական ունակությունների հիմքի վրա ծառայողական առաջընթացի խթանմանը, հանրային ծառայության համակարգի արդյունավետության, որակի գնահատման գործուն և համալիր կառուցակարգերի ներդրմանը, թափուր պաշտոնների համալրման եղանակների կատարելագործմանը, հանրային ծառայողների ներուժի արդյունավետ օգտագործմանը, վերապատրաստման ընթացքում ուսուցման ժամանակակից մեթոդների կիրառմանը, կառավարչական ունակությունների ու հմտությունների զարգացմանը, ինչպես նաև հանրային ծառայության թափանցիկության և հրապարակայնության մեծացման նպատակով քաղաքացիական հասարակության ակտիվ մասնակցության, հանրային ծառայողի էթիկայի կանոնների պահպանման արդյունավետ մեխանիզմների մշակմանն ու կիրառմանը: Կարևոր է նաև հանրային ծառայության համակարգված, համալիր, ամբողջական իրականացումը:

Նշված խնդիրների լուծմամբ է մեծապես պայմանավորված ՀՀ-ում հանրային ծառայության լիարժեք կայացումն ու համակարգի արդյունավետ գործարկումը, մասնավորապես՝ քաղաքացիական և համայնքային ծառայության մասով, քանի որ վերջիններս ընդգրկված են հանրային կառավարման տարբեր բնագավառներում և կազմում են հանրային ծառայության համակարգի զգալի մասը: Ուստի առավելապես դրանցում և ընդհանրապես հանրային ծառայության ամբողջ համակարգում առկա

հիմնախնդիրների համակողմանի հետազոտման ու համապատասխան լուծումների մշակման անհրաժեշտությամբ է պայմանավորված ատենախոսության թեմայի արդիականությունն ու հրատապությունը:

ՀՀ-ում հանրային կառավարման համակարգի բարելավման, հանրային ծառայության կայացման և շարունակական զարգացման հիմնահարցերին առնչվող հետազոտություններ և ուսումնասիրություններ կատարվել են: Կարևորելով արված աշխատանքների գործնական և կիրառական նշանակությունը՝ այնուհանդերձ պետք է փաստել, որ հանրային ծառայության համակարգի արդյունավետության և որակի գնահատման, հանրային ծառայության օրենսդրանորմատիվային հենքի կատարելագործման, համակարգի կառավարման և գործընթացի կազմակերպման արդյունավետ կառուցակարգերի կիրառման, տվյալ համակարգում կադրերի ներգրավման և առաջխաղացման մեխանիզմների կատարելագործման, հանրային ծառայության բազմակողմանի գնահատման, մշտադիտարկման, հանրային ծառայողների էթիկայի կանոնների պահպանման և խթանման խնդիրները բավարար չափով հետազոտված չեն:

Հետազոտության օբյեկտը: Հետազոտության օբյեկտը ՀՀ հանրային ծառայության համակարգն է՝ առանձին ենթահամակարգերով:

Հետազոտության առարկան: Հետազոտության առարկան ՀՀ հանրային ծառայության կառավարման կատարելագործման և հանրային ծառայության համակարգի արդյունավետության բարձրացման հիմնախնդիրներն են:

Հետազոտության նպատակը: Հետազոտության հիմնական նպատակը ՀՀ հանրային ծառայության կառավարման կատարելագործման հիմնախնդիրների բացահայտումն է և դրանց լուծմանն ուղղված առաջարկությունների ներկայացումը:

Հետազոտության խնդիրները: Վերը նշված նպատակի իրագործման համար աշխատանքում դրվել են հետևյալ խնդիրները.

- հետազոտել հանրային ծառայության էությունը, տեղն ու դերը հանրային կառավարման համակարգում,
- ուսումնասիրել հանրային ծառայության՝ որպես սոցիալական ինստիտուտի դերն ու նշանակությունը, բացահայտել դրա տնտեսական դրսևորումները,
- հետազոտել ՀՀ-ում հանրային ծառայության համակարգի ներդրման և կայաց-

ման ընթացքն ու հիմնական արդյունքները,

- ներկայացնել ՀՀ հանրային ծառայության զարգացման փուլերը՝ հաշվի առնելով զարգացման առանձնահատկությունները և հեռանկարները,
- վերլուծել հանրային ծառայության կազմակերպման և կադրերի կառավարման առանձնահատկությունները, վեր հանել առկա խնդիրներն ու ներկայացնել դրանց լուծմանն ուղղված առաջարկություններ,
- հետազոտել հանրային ծառայության արդյունավետության շարժընթացը և գնահատման հիմնական տեսամեթոդական մոտեցումները,
- մշակել ՀՀ-ում հանրային ծառայության համակարգի արդյունավետության գնահատման համալիր տարբերակ,
- առաջարկել հանրային ծառայողների ընտրության, գործունեության խթանման և մասնագիտական ներուժի զարգացման խնդիրների լուծման ուղիներ,
- բացահայտել ՀՀ հանրային ծառայության կառավարման կատարելագործման առանցքային խոչընդոտները, ներկայացնել դրանց հաղթահարմանն ուղղված առաջարկություններ,
- հստակեցնել հանրային ծառայության օրենսդրանորմատիվային դաշտի կատարելագործման գերակայությունները,
- ներկայացնել հանրային ծառայության կառավարման միասնական համակարգի հայեցակարգ:

Հետազոտության տեսական հիմքը: Ատենախոսության տեսական հիմքն են հանրային ծառայության կառավարման բնագավառում հայրենական և արտասահմանյան մի շարք գիտնականների կատարած հետազոտությունները, հրապարակումները, գիտավերլուծական նյութերը, ՀՀ Սահմանադրությունը, ՀՀ օրենքները, ՀՀ կառավարության որոշումները, իրավական այլ ակտեր, տարբեր երկրների ու միջազգային կազմակերպությունների նորմատիվային փաստաթղթեր:

Հետազոտության մեթոդաբանական հիմքը: Հետազոտության մեթոդաբանական հիմքն են կազմում կառավարման ոլորտում գիտական հետազոտությունների իրականացման մի շարք ընդհանուր՝ տնտեսավիճակագրական, համեմատական, համա-

կարգային, գրաֆիկական վերլուծությունների, մաթեմատիկական, տնտեսաչափական մեթոդներ:

Հետազոտության տեղեկատվական հիմքը: Հետազոտության տեղեկատվական հիմքը կազմում են ՀՀ կառավարության, ՀՀ ազգային վիճակագրական ծառայության, ՀՀ տարածքային կառավարման և զարգացման, աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարությունների, ՀՀ քաղաքացիական ծառայության խորհրդի, ՀՀ վերահսկիչ պալատի, հայաստանյան և միջազգային տարբեր կազմակերպությունների հրապարակած տվյալները, վիճակագրական, վերլուծական նյութերը, տնտեսագիտական ամսագրերը, այլ նյութեր:

Հետազոտության գիտական նորույթը: Հետազոտության ընթացքում ստացվել են տեսամեթոդական և կիրառական նշանակության մի շարք արդյունքներ, որոնցից գիտական նորույթ են հետևյալները.

- Հանրային ծառայության համակարգված և համալիր իրականացման նպատակով մշակվել և ներկայացվել է հանրային ծառայության միասնական, անկախ համակարգի հայեցակարգ Հանրային ծառայության խորհրդի (ՀԾԽ), Հանրային ծառայության գնահատման կենտրոնի (ՀԾԳԿ), հանրային ծառայության տարածքային ստորաբաժանումների, Էթիկայի և հանրային վերահսկողության հանձնաժողովի ձևավորման և գործունեության վերաբերյալ:

- Մշակվել է հանրային ծառայության արդյունավետության համալիր գնահատման ընթացակարգ՝ քանակական և որակական ցուցանիշների համադրությամբ:

- Մշակվել է հանրային ծառայողների գնահատման չափանիշների նոր համակարգ (ԱԳԿՀ), որի հիմքում դրվել են անհատի որակական հատկանիշները՝ հանրային ծառայողների ընտրության, խթանման, առաջխաղացման, կատարելագործման կառուցակարգերի բարելավման նպատակով:

Հետազոտության գործնական նշանակությունը: Ատենախոսությունում ստացված գիտական արդյունքները, արված առաջարկություններն ու եզրակացությունները կարող են օգտակար լինել ՀՀ-ում հանրային ծառայության կառավարման կատարելագործման հիմնախնդիրների լուծման, համակարգի արդյունավետության բարձրացմանն ուղղված կառուցակարգերի ընտրության և գործադրման, համակարգի բարելավ-

ման, իրավական խոչընդոտների ու սահմանափակումների վերացման, հանրային ծառայության նկատմամբ հասարակության վստահության մեծացման խնդիրների լուծման նպատակով: Ատենախոսության տեսամեթոդական և գործնական որոշ արդյունքներ կարող են օգտակար լինել նաև հանրային ծառայության կատարելագործման և կառավարման հիմնահարցերով զբաղվող մասնագետներին ու հետազոտողներին:

Ատենախոսության արդյունքների փորձարկումը և հրապարակումները: Ատենախոսության հիմնական դրույթները քննարկվել են Հայաստանի պետական տնտեսագիտական համալսարանի 23-րդ գիտաժողովում, կառավարման ամբիոնի նիստում: Ատենախոսության արդյունքներն արտացոլվել են հրապարակված գիտական 6 հոդվածում:

Ատենախոսության կառուցվածքը: Ատենախոսության կառուցվածքը բխում է հետազոտության նպատակից և խնդիրներից: Այն բաղկացած է ներածությունից, երեք գլխից, եզրակացությունից, օգտագործված գրականության ցանկից, հավելվածներից: Ատենախոսությունը շարադրված է 160 էջում, ներառում է գծապատկերներ, աղյուսակներ:

**ՀԱՆՐԱՅԻՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ
ՄԵԹՈԴԱԲԱՆԱԿԱՆ ՀԻՄՔԵՐԸ**

***1.1. Հանրային ծառայության դերը հանրային
կառավարման համակարգում***

Հանրային ծառայությունը հանրային կառավարմանը զուգընթաց զարգացել և դարձել է հանրային կառավարման արդյունավետությունը ապահովող ամենակարևոր ինստիտուտը: Հանրային իշխանության և կառավարման համակարգում հանրային ծառայության տեղի և դերի հստակեցումը եղել և մնում է հանրային կառավարման գիտության առավել արդիական տեսական և գործնական խնդիրներից մեկը:

Հանրային կառավարման էության բացահայտման ընթացքում է միայն հնարավոր գնահատել հանրային ծառայության անհրաժեշտությունը և դերը հանրային գործընթացների կառավարման մեջ:

Ըստ առավել տարածված մոտեցման՝ հանրային կառավարումը ներկայացվում է որպես պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման ամբողջություն: Հանրային կառավարման էության նման մեկնաբանությունը անհիմն չէ, սակայն թերի է: Այդ կատեգորիայի բովանդակությունն ավելի լայն ու տարողունակ է, քան «պետական կառավարումը», և որպես երևույթ, հանրային կառավարումը բնորոշ է քաղաքացիական հասարակությանը, որի պայմաններում պետական կառավարումը էվոլյուցիոն զարգացման շնորհիվ վերաճել է հանրային կառավարման²:

ԱՄՆ-ի 28-րդ նախագահ, պետականագետ Վուդրո Վիլսոնը հանրային կառավարումը ներկայացնում է որպես իրավունքի մանրամասն և համակարգային կիրառություն³:

Հանրային կառավարման գիտական հիմքերի վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ ի սկզբանե տեսաբանները հանրային կառավարման արդյունավետության բարձրացման

² Սովարյան Յու., Միրզոյան Վ., Հանրային կառավարման տեսություն և պատմություն, Եր.: «Գիտություն», 2013, էջ 12:

³ St' u Wilson W., The Study of Administration // Political Science Quarterly, 1887, Vol. 2 (June), էջ 197-222:

հիմնախնդիրները պայմանավորել են վարչական մարմինների գործունեությամբ, ուստի և գիտական ուսումնասիրությունների թիրախ է դարձել պետական վարչակազմը: Պետականագիտության ձևավորման և զարգացման անհրաժեշտությունը բխում էր հանրային ծառայությունը բարեփոխելու և հանրային ծառայողների գործունեությունը ժողովրդավարական սկզբունքներով իրականացնելու պահանջից:

Սա վկայում է այն մասին, որ հանրային կառավարման գիտությանը զուգահեռ ձևավորվել են հանրային ծառայության գիտական արմատները: Բյուրոկրատիայի գոյությունը խոչընդոտեց հասարակական գիտությունների ուսումնասիրությունների արդյունքների հանրայնացմանը և կիրառմանը եվրոպական պետություններում, ուստի պետականագիտության ստեղծումը և հանրային կառավարման հիմնադրույթների կիրառությունը ունեցան անգլո-սաքսոնական ծագում, քանի որ ԱՄՆ-ի՝ որպես պետության ձևավորման հիմքը ոչ թե բյուրոկրատիան էր, այլ ժողովրդավարությունը: Այստեղ պետության կառավարումը ի սկզբանե հիմնվեց ազատության, ժողովրդավարության, թափանցիկության սկզբունքների վրա՝ նպաստելով հանրային կառավարման և՛ որպես գիտության, և՛ որպես գործունեության ոլորտի զարգացմանը՝ բյուրոկրատիայի ձևավորմանն ու վարչական կառավարմանը զուգընթաց:

Հանրային կառավարման գիտության զարգացման ընթացքում հրատարակվեցին բազմաթիվ գիտական աշխատություններ, որոնք վերաբերում էին վարչարարության ուսումնասիրությանը⁴:

Վիլսոն-վեբերյան տեսակետները անվերապահորեն կարելի է համարել արդյունաբերական հասարակության կառավարման հիմքը, որոնք մինչ օրս էլ անգնահատելի են կառավարման գիտության մեջ, սակայն բյուրոկրատիայի բացարձակացումը մեծ քննադատության արժանացավ գիտական շրջանակներում, որը հիմնավորվեց առավելապես առաջին համաշխարհային պատերազմից հետո: Սա պայմանավորված էր ժամանակի հասարակության խնդիրները լուծելու սահմանափակ հնարավորությամբ: Այս ժամանակաշրջանում կառավարման դիտակետը դարձան մարդը և մարդկային հարաբերությունները: Համակարգակենտրոն կառավարմանը փոխարինեց անհատակենտրոն

⁴ St' u Wilson W., The Study of Administration // Political Science Quarterly, 1887, Vol. 2 (June), էջ 197-222: Goodnow F. J. Politics and Administration. A Study in Government, New York, The Macmillan Company, 1900: Weber M., Politics as a Vocation / գերմ. Politik als Beruf/, 1919: Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Дж. Шафритца и А. Хайда. - М., Изд-во МГУ, 2003:

կառավարումը, աստիճանակարգային կառավարմանը՝ գործընկերային և մասնակցային կառավարումը:

1970-80-ականների տնտեսական ճգնաժամերը (նավթի գների աճ, բյուջետային մուտքերի կրճատում և այլն) վերջնականապես խաթարեցին զարգացած տնտեսությամբ երկրների հանրության վստահությունը պետության բյուրոկրատական կառավարման համակարգի նկատմամբ: Հանրային կառավարման սկզբունքների և կառուցակարգերի արդիականացման և կատարելագործման ուղղությամբ գիտական հանրային կողմից գործադրված ջանքերի արդյունքը նոր հանրային կառավարման մոդելի ստեղծումն էր, որը պետք է կարողանար առավելագույնս բավարարել հանրային պահանջմունքները:

Նոր հանրային կառավարման հիմնական նպատակը ոչ միայն արդյունավետ կառավարումն է, այլև վարչական մարմինների՝ հանրությանը ծառայելը, որով էլ այն տարբերվում է պետական կառավարումից կամ հանրային վարչարարությունից⁵:

ԱՄՆ-ի քաղաքական գործիչ Դ.Ռոզենբլյումը տալիս է հետևյալ բնորոշումը. «Հանրային կառավարումը կառավարչական, իրավական և քաղաքական գործառույթների կիրառումն է օրենսդիր, գործադիր և դատական իշխանության կենսագործմամբ՝ հասարակությանն ամբողջությամբ կամ դրա առանձին հատվածներին ծառայություն մատուցելու նպատակով»⁶:

ՄԱԿ-ի փորձագետների բնորոշմամբ՝ հանրային կառավարումը երկրի գործերի կառավարման նպատակով քաղաքական, տնտեսական և վարչական լիազորությունների իրականացում է, դա նաև կառուցակարգերի, գործընթացների, փոխհարաբերությունների և ինստիտուտների համալիր է, որոնց միջոցով քաղաքացիներն արտահայտում են իրենց պահանջմունքները, իրականացնում են իրենց իրավունքներն ու պարտականությունները, կարգավորում են տարաձայնությունները: Հանրային կառավարումը կարող է իրականացվել բոլոր այն մեթոդներով, որոնք հասարակությունն օգտագործում է իր իշխանական լիազորությունների բաշխման, պետական միջոցների կա-

⁵ St' u Arabadjijiski H., Сущность теории публичного управления.
<http://www.bagsurb.ru/about/journal/ekonomika-i-upravlenie-nauchno-prakticheskij-zhurnal-2-2012/ARABADJIIISKIY.pdf>

⁶ Rosenbloom D.H., Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector. 4th ed. - New York: McGraw-Hill, 1998, p. 4.

ռավարման, ինչպես նաև ծագող խնդիրների կարգավորման համար⁷:

Այսպիսով՝ հանրային կառավարումը, որպես համակարգ, ընդգրկում է պետական կամ տեղական ինքնակառավարման մարմինները, քաղաքացիական հասարակության ինստիտուտները և ամբողջ հասարակությունը, որոնք կառավարման տարբեր մակարդակներում և հասարակության կենսագործունեության տարբեր ոլորտներում պատասխանատու են հասարակական հարաբերությունների կարգավորման համար:

Հանրային կառավարումը կառավարման օբյեկտի՝ հասարակության, հասարակական հարաբերությունների, հանրային գործընթացների և դրա մասնակիցների վրա հանրային իշխանության կիրառումն է, որն իրականացվում է կառավարման սուբյեկտի՝ պետական և տեղական իշխանության մարմինների, նրանց կողմից լիազորված մարմինների, քաղաքացիական հասարակության ինստիտուտների ու քաղաքացիների (ովքեր ժողովրդավարական հասարակարգում իշխանության առաջնային կրողներ են) կողմից:

«Հանրային կառավարում» և «հանրային ծառայություն» հասկացությունների իմաստաբանական վերլուծության առումով առանցքային նշանակություն ունի «հանրային իշխանություն» եզրույթի դիտարկումը: Այս հարցում տեսաբանները նույնպես միակարծիք չեն: Ոմանք հանրային իշխանությունը վերապահում են կառավարման մարմիններին, ոմանք՝ միայն քաղաքացիական հասարակությանը, ոմանք էլ կողմնակից են նրանց միջև իշխանության տարանջատմանն ու հավասարակշռմանը:

Ինչպես նշում է ռուս գիտնական Ի. Բարցիցը՝ «հանրային իշխանություն ասելով պետք է հասկանալ պետական և համայնքային իշխանությունը, որից տարբերում են իշխանության այլ տեսակներ»⁸:

Ֆրանսիացի պրոֆեսոր Ժ.Գյուլելմին հանրային իշխանությունը սահմանում է որպես կառավարվողների նկատմամբ կառավարողների գերակայության բյուրեղացում՝ հետևյալ պայմանների կատարման դեպքում.

- իշխողները և կառավարվողները հստակ տարբերակվում են,
- այդպիսի ժամանակավոր իրավիճակը ընդունվում է կառավարվողների կողմից,

⁷ Reconceptualizing Governance, Discussion Paper 2 / The United Nations. – New York: United Nations Development Programme, 1997, p.9:

⁸ Система государственного и муниципального управления: учебный курс в 2 т., Т. 1 / И.Н. Барциц. – М.: Изд-во РАГС, 2011, с. 15.

– ապահովվում է իշխողների և նրանց ընդհանուր գործունեության նկատմամբ մշտական հսկողության հնարավորություն⁹:

Պարզ է դառնում, որ հանրային իշխանության խնդիրը ոչ թե բոլորի և ամեն ինչի վրա ներազդումն է, այլ ինքնակառավարման և կառավարման միավորումը: Հանրային իշխանությունը իշխանության բարձրագույն ձև է, որի կրողը քաղաքացին է կամ քաղաքացիների մասնակցությամբ ցանկացած միավորում: Սակայն հանրային իշխանության միայն գոյությունը դեռ բավարար չէ. այն կարող է իրագործվել իշխանության կրողների լիազորությունների հստակեցման, իրավական նորմերի սահմանման, ինչպես նաև հասարակության կողմից ձևավորված բարոյական նորմերի և արժեքների պահպանման միջոցով: Ուստի և հանրային կառավարման առաքելության իրագործումն անհնարին է առանց պետության և հասարակության երկկողմ, հավասար և անմնացորդ մասնակցության ու փոխադարձ վստահության: Պարզ է, որ հանրային կառավարումը ոչ միայն պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների կառավարչական ներգործությունն է հասարակության վրա, այլ նաև ունի երկակի բնույթ: Մի կողմից՝ պետական իշխանության կրողները ընդունում են այնպիսի որոշումներ, որոնք նպաստում են պետության՝ որպես կառույցի գոյությանն ու պահպանմանը, մյուս կողմից՝ հասարակությունը, ելնելով իր պահանջմունքներից, պարտադրում է իշխանության մարմիններին ձևավորել իրավական, տնտեսական, քաղաքական, սոցիալական այնպիսի միջավայր, որտեղ առավելագույնս կբավարարվեն հանրային պահանջմունքները և կպաշտպանվեն հանրային շահերը, որոնք էլ պետության առաքելության հիմքն են կազմում:

ԱՄՆ-ի գիտնականներ Դ. Օսթորնը, Թ. Գեբլերը, հակադրվելով վեբերյան տեսությանը, նշում են կառավարման նորացման անհրաժեշտությունը: Հեղինակների կարծիքով.

- հանրային կառավարման մարմինները պետք է ընդլայնեն քաղաքացիների իրավունքները՝ հանրային կառավարման հաստատությունների գործունեության նկատմամբ հսկողությունը բյուրոկրատ պաշտոնյաներից փոխանցելով ուղղակիորեն հասարակությանը,

⁹ Guglielmi G.J., Une introduction au droit du service public, p. 2 // www.guglielmi.fr/IMG/pdf/INTRODSP.pdf

- հանրային հաստատությունների աշխատանքը պետք է գնահատել ոչ թե ծախսերով, այլ արդյունքներով,
- անհրաժեշտ է իրականացնել ղեկավարում՝ նպատակներով, այլ ոչ թե օրենքներով և կանոններով,
- քաղաքացիներին պետք է դարձնել ազատ սպառողներ՝ նրանց իրավունք վերապահելով ընտրելու մատուցվող հանրային ծառայությունները և այլն¹⁰:

Այդկերպ աստիճանաբար տարածվեցին և հասարակության կողմից ընդունվեցին հանրային կառավարման ոլորտում «հետքուրոկրատական կազմակերպությունից»՝ հոգուտ գործընկերային հորիզոնական հարաբերությունների, կոոպերացիայի, կառավարման դասական աստիճանակարգային կառուցվածքից հրաժարման, «հաստատության տրամաբանությունից» «սպասարկման տրամաբանությանն» անցման գաղափարները¹¹:

Հանրային կառավարման նոր սերնդի բարեփոխումները հիմնված են այն արժեքների վրա, որոնցով հասարակությունը կառավարում է տնտեսական, սոցիալական և քաղաքական գործընթացները պետության, քաղաքացիական հասարակության և մասնավոր հատվածի փոխգործակցության ապահովման միջոցով¹²:

Ընդհանրացնելով վերը նշվածը՝ նոր հանրային կառավարումը կարելի է ներկայացնել որպես ժամանակակից պետության վարչական կառավարմանը հանրության մասնակցության տարբեր ձևերի ամբողջություն, որտեղ իր կարևոր տեղն ու դերն ունի հանրային ծառայության ինստիտուտը:

Հանրային ծառայության ինստիտուտն ունի խոր արմատներ. այն ձևավորվել է պետության առաջացման հետ մեկտեղ՝ պայմանավորված «թագին» ծառայելու անհրաժեշտությամբ: Ծառայությունը միապետին իրականացվել է «կերակրման» համակարգով և ունեցել է որոշակի ձևական հիմքեր: Սահմանադրական-ժողովրդավարական

¹⁰ Осборн Д., Пластрик П., Управление без бюрократов: пять стратегий обновления государства /Пер. Э. Загашвили, Л. Лопатникова, общ. ред. и вступ. ст. Л. Лопатникова. - М.: Прогресс, 2001, с. 230.

¹¹ Сѣ'и Оболонский А.В., Государственная служба (комплексный подход), Учебное пособие. 2-е изд. - М.: Дело, 2000, էջ 29-30:

¹² Cheema G.S., From public administration to governance: the paradigm shift in the link between government and citizens / 6th Global Forum on Reinventing Government Towards Participatory and Transparent Governance (24-27 May 2005, Seoul, Republic of Korea), p.2.
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020731.pdf>

պետության ստեղծումը, կառավարման համակարգի ռացիոնալացումը նպաստեցին կանոնակարգված պետական ծառայության համակարգի ներդրմանը՝ կապված իշխանության առանձին թևերին ծառայելու, իշխանությունը հավասարակշռելու և քաղաքական խնդիրները լուծելու հետ: Հանրային կառավարման էվոլյուցիային զուգահեռ զարգացավ և կայացավ նաև հանրային ծառայության ինստիտուտը՝ որպես պետական ծառայության իրավահաջորդ:

Հանրային ծառայության ինստիտուտի կայացման վրա կարևոր ազդեցություն են ունեցել տարբեր ժողովուրդների անկախացման, հասարակության ձևավորման, ժողովրդավարության հաստատման, իրավական և սոցիալական պետությունների կայացման գործընթացները: 1787 թ. ԱՄՆ-ում սահմանադրության, Ֆրանսիայում Մարդու և քաղաքացու իրավունքների հռչակագրի (La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, 1789 թ.), այնուհետև սահմանադրության ընդունմամբ յուրաքանչյուր քաղաքացու հնարավորություն է տրվում, ելնելով իր ունակություններից, զբաղեցնել հանրային պաշտոններ և մասնակցել պետության կառավարմանը¹³:

Հետաքրքրության է արժանի Վ. Վիլսոնի մշակած քաղաքական և վարչական իշխանության երկվության հայեցակարգը¹⁴, որը դրվեց մասնագիտական վարչական ծառայության կազմակերպման հիմքում: Այս հայեցակարգի համաձայն՝ վարչական իշխանությունը տարբերվում է քաղաքական իշխանությունից, սակայն, միևնույն ժամանակ, պաշտոնյայի աշխատավարձը և ծառայողական առաջընթացը կախված են բարձրագույն պաշտոնատար անձանց վերաբերմունքից՝ ծառայողին հաճախ վերաձելով անբարեխիղճ քաղաքական կամքի բարեխիղճ կամակատարի: Հետևաբար՝ հանրային ծառայողների վրա քաղաքական ներգործությունը բացառելու համար անհրաժեշտ էր բյուրոկրատիան և քաղաքական իշխանությունը տարանջատել օրենսդրական, գործառութային և կառուցվածքային առումներով: Հանրային կառավարման համակարգում նման տարանջատմամբ ակնկալվում էր հանրային ծառայությունը վերաձել հանրային կառավարման իրականացման ապահովման արդյունավետ, անխափան կառույցի:

¹³ Ст'ю Конституция США 1787. <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnstUS.htm>.: Декларация прав человека и гражданина, Франция, 1789: Конституция Франции 1791. <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1791.htm>:

¹⁴ Ст'ю Вильсон В., Наука государственного управления // Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Дж. Шафритца и А. Хайда. - М., Изд-во МГУ, 2003, էջ 24-43:

Քաղաքական իշխանության և հանրային ծառայության առանցքային տարբերությունները սահմանվել են նաև գերմանացի սոցիոլոգ Մ.Վեբերի կողմից, ով համարում էր, որ քաղաքական գործիչները և պաշտոնյաները հանրային կառավարման համակարգում սկզբունքորեն տարբեր գործառույթներ են կատարում, հետևաբար՝ ունեն սոցիալական և իրավական տարբեր կարգավիճակներ¹⁵:

Սակայն նույն աշխատության մեջ Վեբերը մեկնաբանում է նաև քաղաքական գործիչի աշխատանքը, որը, նրա կարծիքով, պետք է լինի մասնագիտություն, և քաղաքական գործիչը պետք է ապրի «քաղաքականության համար» և ոչ թե «քաղաքականության հաշվին»: Վեբերն առաջարկում է «քաղաքական չինովնիկ» հասկացությունը, ով տարբերվում է անկախ մասնագետ չինովնիկից (Fachbeamte) և առաջնորդվում է ոչ թե ղեկավարի հրամաններով, այլ իր խղճով¹⁶:

Տվյալ ժամանակաշրջանում հանրային ծառայության արդիականացման հիմնական արդյունքները հանգեցին հետևյալին.

- տեղի ունեցավ քաղաքականությունից ծառայողների ինստիտուցիոնալ առանձնացում,
- ծառայության կադրային կազմակերպման հիմքում դրվեցին արհեստավարժության, բանիմացության, մրցութային ընտրության, ծառայողական առաջխաղացման, պաշտոնի կայունության սկզբունքները,
- ծառայողին վարձողը դարձավ պետությունը կամ նրա կողմից լիազորված պաշտոնատար անձը, այլ ոչ թե քաղաքական գործիչը,
- ծառայողների քաղաքական պատասխանատվությունը (քաղաքական կուսակցության առջև) փոխարինվեց վարչական-ծառայողական պատասխանատվությամբ (պետության առջև),
- պետականագիտությունը կենտրոնացավ ծառայության ինստիտուտի տեխնոլոգիական կատարելագործման վրա՝ կարևորելով անձնակազմի կառավարման, վարչարարության արդյունավետության բարձրացման խնդիրների լուծումը:

Անշուշտ, քաղաքականությունից հանրային ծառայության տարանջատումը և հա-

¹⁵ St' u Вебер М., Политика как призвание и профессия // Избранные произведения /Пер. с нем., Сост., общ. ред. и послесл. Ю.Н. Давыдова. – М.: Прогресс 1990, էջ 644-707:

¹⁶ Նույն տեղում, էջ 660:

մակարգի ռացիոնալացումը առավելապես նպաստեցին տնտեսական արդյունավետության բարձրացմանը: Սակայն նախորդ դարի կեսերից սկսեց կտրուկ նվազել հանրային ծառայության ռացիոնալ համակարգի արդյունավետությունը: Հանրային ծառայության ռացիոնալիստական հայեցակարգը, անտեսելով բյուրոկրատիայի «մարդկային կամ սոցիալական գործոնը», չափում էր «մարդկային կապիտալը», այսինքն՝ հանրային ծառայողների որակը գնահատվում էր միայն մասնագիտական գիտելիքների (առաջին հերթին՝ տեխնիկական) և մասնագիտական պատրաստվածության մակարդակով:

Ռացիոնալիզմը գործնականում անլուծելի է դարձնում արդի հետմոդեռնիստական տարածությունում հանրային ծառայողի՝ որպես անհատի մշակութային, սոցիալական, աշխատանքային ինքնադրսևորման առանց այդ էլ բարդ խնդիրը, ինչպես նաև պետության կողմից հանրային շահերի իրացումը¹⁷:

Ինչպես դեռևս դարասկզբին համոզմունք էր հայտնել գերմանացի հրապարակախոս, փիլիսոփա Օ.Շպենգլերը, «եվրոպական ռացիոնալիզմը մարդու մեջ սպանում է մարդկայինը»¹⁸: Կարծում ենք՝ սա առավելապես վերաբերում է ռացիոնալիզմի փիլիսոփայությունը մարմնավորող հանրային ծառայողներին, ովքեր ուղղորդվում են «խելամիտ եսասերի» աշխարհայացքով: Այսպիսով՝ նոր հանրային ծառայության համակարգի ձևավորումն առավել, քան կարևոր է:

Ի սկզբանե պետական կառավարման համակարգի նորացումը տեսաբանները հիմնականում կապում էին վարչարարության նորացման անհրաժեշտության հետ, ուստի նոր հանրային կառավարման համակարգի կայացումը չէր կարող չանդրադառնալ հանրային ծառայության ինստիտուտի կառուցվածքի և բովանդակության վրա: Վերջիններս բարեփոխվեցին և նորացվեցին նաև տեղական ինքնակառավարման համակարգի կայացմամբ, ինչպես նաև համայնքային ծառայության ինստիտուտի ձևավորմամբ:

Նոր հանրային կառավարման համատեքստում, անշուշտ, կարևոր և արդիական նշանակություն ունի հանրային ծառայության ժամանակակից հայեցակարգի մշակումը, որի ընթացքում անհրաժեշտ է պատմականորեն ձևավորված և զարգացող բյուրոկրա-

¹⁷ St'eu Bayman Յ., Индивидуализированное общество/Пер. с англ. под ред. В. Л. Иноземцева.- М.: Логос, 2005, էջ 125-155:

¹⁸ Шпенглер О., Закат Европы. Очерки морфологии мировой истории. Том 2: Всемирно-исторические перспективы/ пер. с нем. примеч. Маханькова И. И. - М.: Мысль, 1998, сс. 318-324.

տական վարչակազմի մեջ հասարակության մշակութային-արժեքային գործոնների գնահատումն ու ներկառուցումը:

Հարկ է նկատել, որ հետազոտական շրջանակներում չկա միասնական կարծիք ինչպես «հանրային ծառայություն», այնպես էլ «պետական ծառայություն» հասկացությունների բնութագրման հարցում: Հաճախ դրանք նույնացվում են կամ «հանրային ծառայությունը» ներկայացվում է որպես «պետական ծառայության» և «մունիցիպալ ծառայության» ամբողջություն:

Հանրային ծառայությունը, ընդհանուր առմամբ, պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների, նրանց կողմից ստեղծված հիմնարկների և կազմակերպությունների կողմից լիազորությունների իրականացումն է, նեղ իմաստով՝ հանրային կառավարման մարմինների լիազորությունների իրագործմանն ուղղված մասնագիտական գործունեությունն է¹⁹:

Հանրային ծառայությունը քաղաքացիների մասնագիտական գործուն մասնակցությունն է պետության նպատակների ու գործառույթների իրականացմանը՝ պետական պաշտոններ զբաղեցնելու ու պետական մարմիններում աշխատելու միջոցով²⁰:

Սակայն հանրային ծառայության զարգացման ժամանակակից տրամաբանությունն ավելի ընդգրկուն է: Հանրային ծառայությունը առանձնահատուկ իրավական ինստիտուտ է, որը ներառում է հանրային կառավարման մարմինների և նրանց աշխատակազմերի գործունեությունը, առանց որի հնարավոր չէ ոչ միայն պետության և հասարակության զարգացումը, այլև դրանց գոյությունն ընդհանրապես:

Հանրային կառավարման արդյունավետության տեսանկյունից կարևոր է քաղաքականության և հանրային ծառայության հարաբերության դիտարկումը: Արտասահմանյան իրավաքաղաքական գրականությունում հանրային ծառայության ընկալումը բավականաչափ լայն է. դիտարկվում է որպես «ինստիտուցիոնալացված» իրավական սոցիալ-քաղաքական համակարգ, որն իրացնում է հասարակական շահերը և ծառայում է տվյալ հասարակությունը՝ որպես ամբողջական օբյեկտ պահպանելու և զար-

¹⁹ Черногоров Д. А., К вопросу о законодательном определении понятия публичной службы. / Бизнес в законе: международный экономико-юридический журнал. - М.: Издательский дом Юр-ВАК, 2012, № 2, с. 69.

²⁰ Атаманчук Г.В., Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. Монография. - М.: Изд-во РАГС, 2002, с. 113; Атаманчук Г.В., Теория государственного управления. Курс лекций. Изд. 2-е, дополн. - М.: Омега - Л, 2004, с. 364.

գացնելու նպատակին՝ հասարակությունում գերիշխող ըմբռնումներին և բարոյական նորմերին համապատասխան²¹:

Պետության արդյունավետ գործունեության համար անհրաժեշտ է քաղաքականության և վարչարարության փոխազդեցության ներդաշնակեցում: Ըստ այդմ՝ 21-րդ դարում քաղաքական և վարչական իշխանությունների «երկակիության» եզրույթը աստիճանաբար իր տեղը զիջում է «փոխօգնություն», «փոխլրացում» հասկացություններին:

Հանրային ծառայության մեջ քաղաքականության և մասնագիտական գործունեության փոխազդեցությունը կանխորոշված է պետության նպատակային էությամբ՝ լուծելու հասարակական զարգացման խնդիրները: Քաղաքականությունն անգործունակ է առանց մասնագիտական գործունեության իրականացման, իսկ ծառայությունն անիմաստ է առանց քաղաքականության: Քաղաքականությունը և ծառայությունը կազմում են պետության երկու՝ գործառույթային (քաղաքականությամբ զբաղվող և քաղաքական ծրագրերը կյանքի կոչող պետական բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց գործունեությունն ուղղված է պետության գործառույթների իրագործմանը) և գործընթացային (պետական և համայնքային ծառայողները ապահովում են քաղաքականության իրականացման գործընթացը) հենասյուները: Վերջիններիս տարանջատման և համագործակցության անհրաժեշտությունը թելադրված է ժողովրդավարական պետականաշինության տրամաբանությամբ: Հանրային ծառայությունն, իր էությամբ, հանրային իշխանության իրականացման կառուցակարգ է, այսինքն՝ հանրային կառավարման սուբյեկտների որոշումների իրագործողն է: Գործնականում այն հանրային կազմակերպությունների, կառույցների համակարգ է, որը պատասխանատու է պետական և մունիցիպալ քաղաքականության իրականացման, հանրային իշխանության բոլոր օղակների ընթացիկ գործունեության ապահովման համար:

Ժամանակակից հանրային ծառայության իրավական կարգավորման հիմքերը սահմանվեցին «Պետական ծառայության բնագավառում աշխատանքային հարաբերությունների մասին» 1978 թվականի հունիսի 27-ի կոնվենցիայի դրույթներով, որոնք

²¹ Волох О.В., Формирование институтов публичной службы в политических системах современных демократических государств (зарубежный и российский опыт), автореферат дис. ... д-ра полит. наук. - СПб, 2006, с. 13.

տարածվում են պետական մարմիններում աշխատող բոլոր անձանց վրա, իսկ քաղաքականությամբ և կառավարմամբ զբաղվողներն առաջին հոգվածում ներկայացվում են որպես բարձրաստիճան ծառայողներ²²:

Ըստ ռուս տեսաբան Վասիլենկոյի՝ «հանրային ծառայության համակարգում ընդգրկվում են և՛ քաղաքական չինովնիկները, և՛ մասնագետ ծառայողները»²³:

Ընդհանրացնելով տեսաբանների մոտեցումները և իրավական հիմքերը՝ կարելի է փաստել. հանրային ծառայության նոր հայեցակարգը պետք է զարգանա պետության, սոցիալական, վարչակառավարչական և քաղաքական հենքերի փոխգործակցության պայմաններում: Հանրային կառավարման զարգացման արդի փուլում հանրային ծառայությունը և ծառայողները դարձել են հանրային իշխանության անքակտելի մասը: Ժողովրդի իշխանությունը չի կարող իրականացվել առանց ժողովրդի կամքի գրագետ և հմուտ կատարողների:

Համագործակցային մոդելի առավելությունների շարքում կարելի է նշել հետևյալները. հանրային ծառայողների աշխատանքը կողմնորոշված է դեպի քաղաքացին և հանրային ծառայությունների որակի, մատուցման հարմարավետության բարձրացումը, մասնավոր հատվածի կառավարման սկզբունքների կիրառումը, կառավարման տեխնոլոգիաների փոփոխությունը: Այսպես՝ նախընտրելի են համարվում հորիզոնական կապերի ստեղծումը, կազմակերպություններին հանրային լիազորությունների պատվիրակումը՝ հանրային իշխանության համակարգից այդ կազմակերպությունների հետագա հնարավոր դուրսբերմամբ, ինչը թույլ կտա բարձրացնել հանրային ծառայությունների մատուցման արդյունավետությունը:

Հետազոտողների կարծիքով՝ առավելագույն կողմնորոշվածությունը դեպի քաղաքացին կարող է բարձրացնել պետական և համայնքային կառավարման որակը: Նոր հանրային կառավարման հայեցակարգի առանցքային գաղափարներից մեկը հանրային ծառայողների շահադրդման մեծացումն է. հանրային ծառայողի համար պետք է շահավետ լինի հանրային ծառայությունների մատուցումը, որոնցով հանրությունն իսկապես հետաքրքրված է: Հետաքրքրությունը պայմանավորված է այն հանգամանքով,

²² «Պետական ծառայության բնագավառում աշխատանքային հարաբերությունների մասին» 1978 թվականի հունիսի 27-ի կոնվենցիա, հոդված 1:

²³ Государственное и муниципальное управление: учебник / И. А. Василенко. 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Издательство Юрайт, 2010, с.159.

որ ցանկացած հանրային ծառայող, լինելով հանրության մի մասնիկը, իր վրա կրում է հանրային ծառայության ազդեցությունը: Ուստի շատ կարևոր է նաև շահադրդման հոգեբանական մեթոդների և ազգային գաղափարախոսության կիրառումը, որը կնպաստի նրանց պատասխանատվության աստիճանի բարձրացմանը, կնվազեցնի նրանց շահերի բախումը:

Նոր մոդելի առավելությունների թվին կարելի է դասել խնդիրների լուծման բարձր ճկունությունը, ինչը հանրային ծառայողներին թույլ է տալիս կողմնորոշվել դեպի արդյունքը: Նոր հանրային կառավարման հայեցակարգի կարևոր դրույթն է հանրային ծառայողների գործունեության մեջ լրացուցիչ խթանների ներմուծումը, որոնք կարող են նպաստել նրանց աշխատանքի արդյունավետության բարձրացմանը:

Նոր հանրային կառավարման կարևոր դիտակետերից մեկը հանրային ծառայության ապակենտրոնացմանը և բազմաթիվ լիազորությունների պատվիրակմանը կողմնորոշված տեխնոլոգիաների կիրառումն է, որոնք առավելապես վերաբերում են հանրային ծառայության գործընթացի կազմակերպմանը:

Հանրային կառավարման համակարգում նորաստեղծական ներուժի ձևավորումը դառնում է դրա հաջող գործունեության գրավականը: Ժամանակակից փոփոխություններին հանրային կառավարման մարմինների հարմարվողականությունը և նոր խնդիրների լուծման արդյունավետությունը ձեռք են բերվում անձնակազմի արհեստավարժության մակարդակի բարձրացման, բարձր արժեքներով օժտված փորձագետների ներգրավման միջոցով²⁴:

Նոր հանրային կառավարման մոդելը հիմնական ուշադրությունը կենտրոնացնում է հանրային ծառայողների գործունեության արդյունավետության չափման և մշտադիտարկման վրա: Այս ամենը ձևավորում է հանրային իշխանության մարմինների և, մասնավորապես՝ հանրային ծառայողների գործունեության նկատմամբ հասարակության վերաբերմունքը և գնահատականը²⁵:

Ամփոփելով վերլուծության արդյունքները՝ կարելի է առանձնացնել հանրային ծառայության առավել բնութագրական բնորոշումները.

²⁴ Støu Christensen T., Laegreid P., New Public Management: The transformation of ideas and practice. Aldershot, UK: Ashgate, 2002, էջ 353:

²⁵ Støu Denhardt R.B., Denhardt V. J., The New Public Service: Serving Rather than Steering /Public Administration Review, 2000, Vol 60, № 6, էջ 549-559:

- պետության գործառույթների իրականացման, հասարակության կայունության և զարգացման ապահովման գործընթաց,
- պետության կառավարման մեջ հասարակության մասնակցության եղանակ,
- օրենքների ստեղծման և դրանց կատարման ապահովման գործընթաց,
- հանրության կենսագործունեության տարբեր ոլորտների կարգավորման գործընթաց,
- քաղաքականության իրագործման ապահովման միջոց,
- կառավարչական գործունեության հատուկ տեսակ,
- հանրային իշխանության և կառավարման կառուցակարգ:

«Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի համաձայն հանրային ծառայությունը պետությանը ՀՀ Սահմանադրությամբ և օրենքներով վերապահված լիազորությունների իրականացումն է, որն ընդգրկում է պետական ծառայությունը, համայնքային ծառայությունը, պետական և համայնքային պաշտոնները²⁶:

ՀՀ կառավարման համակարգում կան ծառայություններ, որոնք բովանդակային առումով չեն առնչվում հանրային ծառայության ինստիտուտին, սակայն դիտարկվում են որպես հանրային ծառայություն: Գոյություն ունեն մարմիններ, օրենքներ, ենթաօրենսդրական ակտեր²⁷, որոնց անվանումներում ներառված է «հանրային ծառայություն» եզրույթը. դա անհստակություն է առաջացնում:

Այս առումով, լուծման կարիք ունեցող խնդիր է առաջանում. հանրային ծառայության եզրույթի բովանդակության հստակացումը:

Հանրային ծառայության բովանդակությունն ավելի լավ հասկանալու համար փորձենք մեկնաբանել նաև «հանրային ծառայություն» եզրույթը, որը կառուցված է «հանրային» և «ծառայություն» հասկացությունների համակցությամբ:

Հանրային (լատ. publicus - հասարակական) հասկացությունը նշանակում է բաց, հրապարակային, հասարակության, հանդիսատեսի ներկայությամբ տեղի ունեցող, այլ իմաստով՝ հասարակական, հասարակության տիրապետության տակ գտնվող, ոչ

²⁶ «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-172-Ն, հոդված 3, ընդունվել է 2011 թ. մայիսի 26-ին:

²⁷ Տե՛ս «Հանրային ծառայությունները կարգավորող մարմնի մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-18-Ն, ընդունվել է 2003 թ. դեկտեմբերի 25-ին, «Հանրային ծառայությունների կարգավորման պարտադիր վճարների» մասին ՀՀ օրենքը, ՀՕ-225-Ն, ընդունվել է 2005 թ. նոյեմբերի 11-ին և այլն:

մասնավոր: Այս համատեքստում հանրայինը բնորոշվում է նաև որպես «հասարակական բարիքի ձեռքբերմանն ուղղված»²⁸:

Հայերենի ճկունությունը նույնպես թույլ է տալիս տարանջատել «public» բառի հանրային և հրապարակային իմաստները: Հայերենի բացատրական բառարաններում «հանրային» բառը բացատրվում է որպես «ամբողջ հասարակությանը, բոլորին՝ ընդհանուրին պատկանող»²⁹, «հրապարակայինը»՝ «բոլորի ներկայությամբ, բաց»³⁰:

«Ծառայություն» եզրույթը տարբեր կերպ է մեկնաբանվում. որպես մարդու՝ հասարակայնորեն օգտակար գործունեության տեսակ, որպես սոցիալ-իրավական ինստիտուտ, որպես սոցիալական, հանրային մարմինների համակարգ, նաև՝ որպես մարդկանց որոշակի խմբի մասնագիտական գործունեություն և այլն³¹:

Հայերենի բացատրական բառարաններում «ծառայությունը» բազմիմաստ է ներկայացվում. «աշխատանք, պաշտոն, զբաղմունք», «ոչ արտադրության մեջ վարձու աշխատանք», «մեկին օգուտ բերող», «պաշտոնական պարտականություն»³²: «Սպասարկումը» նույնպես ներկայացվում է որպես ծառայություն³³:

Ընդհանուր առմամբ, ծառայությունը պետական, հասարակական և այլ սոցիալական կառույցների լիազորությունների իրականացումն է անձանց որոշակի խմբի կողմից: Ըստ այդմ՝ ծառայությունը, որպես հասարակայնորեն օգտակար գործունեության տեսակ, ի հայտ է եկել տարբեր սոցիալական համակարգերում՝ որպես հասարակության նորմալ կենսագործունեության անհրաժեշտ գործոն³⁴:

Պարզ է, որ «հանրային ծառայությունը» ավելի բովանդակային է. նշանակում է հրապարակային գործունեություն (հրապարակային իշխանությամբ օժտված մարմինների կողմից), պաշտոնեական պարտականություն՝ ուղղված ընդհանուրին

²⁸ Чаннов С. Е., Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. - Саратов, 2010, с. 4.

²⁹ Աղայան Է. Բ., Արդի հայերենի բացատրական բառարան, «Հայաստան» հրատարակչություն, Եր., 1976, հատոր 1, էջ 822:

³⁰ Նույն տեղում, էջ 905:

³¹ St' u Kozbanenko B.A., Публично-правовая природа статуса гражданских и муниципальных служащих: общее и особенное // Конституционное и муниципальное право, 2003, № 3, էջ 28-34:

³² Աղայան Է. Բ., Արդի հայերենի բացատրական բառարան, «Հայաստան» հրատարակչություն, Եր., 1976, հատոր 1, էջ 640:

³³ Աղայան Է. Բ., Արդի հայերենի բացատրական բառարան, «Հայաստան» հրատարակչություն, Եր., 1976, հատոր 2, էջ 1324:

³⁴ St' u Kozbanenko B.A., Публично-правовая природа статуса гражданских и муниципальных служащих: общее и особенное // Конституционное и муниципальное право, 2003, № 3, էջ 28-34:

անվերապահորեն ծառայելուն և օգուտ բերելուն (և՛ պետությանը, և՛ հասարակությանը):

Մյուս բոլոր ծառայությունները, որոնք մատուցվում են հասարակության անդամների պահանջմունքները բավարարելու և հասարակության շահերը իրացնելու նպատակով, և կարող են մատուցվել նաև մասնավոր կազմակերպությունների և անհատների կողմից, մեր կարծիքով, անհրաժեշտ է դիտարկել որպես «հանրային սպասարկում» կամ «հանրային սպասարկման ծառայություններ»: Թեև սրանց հիմքում նույնպես հասարակական շահերն են, սակայն «հանրային ծառայություն» եզրույթի ձևակերպման հիմքում պետք է դրվեն հանրային կառավարման մարմինների կողմից գիտակցված և իրացվող հանրային շահերը՝ պետական շահերի պարտադիր ներառմամբ:

Հանրային սպասարկման ոլորտներն են կոմունալ-կենցաղային սպասարկումը, սոցիալական սպասարկումը, առողջապահական սպասարկումը և այլն:

Այսպիսով՝ հասարակական շահը (որպես հասարակության իրական, առկա շահ) և հանրային շահը (որպես պետության կողմից գիտակցված և ընկալված) պետք է համընկնեն: Սակայն իշխանությանը բնորոշ իներտության պատճառով դրանց միջև միշտ առկա է խզում. օբյեկտիվ պատճառներով փոփոխված հասարակական շահերի ընկալման և քաղաքականության մեջ դրանց արտացոլման համար ժամանակ է անհրաժեշտ³⁵:

Ընդհանրացնելով հեղազոտության արդյունքները՝ կարելի է եզրակացնել. «Հանրային ծառայությունը բացառապես հանրային կառավարման մարմինների և նրանց կողմից ստեղծված կազմակերպությունների՝ հանրային շահերի իրացմանն ուղղված հրապարակային, հանրօգուտ գործունեություն է»:

³⁵ Տե՛ս Кряжков А.В., Публичный интерес: понятие, виды и защита // Государство и право, 1999, № 10, էջ 91-99:

1.2. Հանրային ծառայությունը որպես սոցիալական և տնտեսական ինստիտուտ

Հանրային ծառայության կառավարման հիմնախնդիրների լուծման և համակարգի կատարելագործման գործիքների ընտրությունը մեծապես կախված է հանրային ծառայության բովանդակության ընկալումից: Համակարգի աստիճանակարգությունը, բարդությունը, տարրերի փոխկապվածությունը պահանջում են հանրային ծառայության ուսումնասիրությունն ու վերլուծությունն իրականացնել տարբեր դիտակետերից:

Վերլուծելով հանրային ծառայության համակարգը՝ ըստ աստիճանակարգության կարելի է առանձնացնել այն մակարդակները, որտեղ իրականացվում է հանրային ծառայությունը.

- Ինստիտուցիոնալ մակարդակում մշակվում և օրինականացվում են պետության ռազմավարական ծրագրերը՝ պետության առաքելության և դրանից բխող գործառույթների իրագործման նպատակով: ՀՀ-ում այս մակարդակում ընդգրկված են նաև քաղաքական, հայեցողական և քաղաքացիական պաշտոններ զբաղեցնող անձինք:
- Պետական և մունիցիպալ կազմակերպությունների մակարդակում իրագործվում են պետության գործառույթները՝ ընդունված ծրագրերին համապատասխան, կարգավորվում են հասարակության կենսագործունեության տարբեր ոլորտներ: Այս մակարդակում ընդգրկված են նախարարությունները, պետական կոմիտեները, օրենքով ստեղծված մարմինները, մարզպետարանները, քաղաքապետարանները, գյուղապետարանները և բազմաթիվ կազմակերպություններ, որոնք ստեղծված են՝ իրագործելու պետական և համայնքային գործառույթների մի մասը:
- Խմբային մակարդակում լուծվում են հանրային կառավարման որոշակի մարմնի խնդիրները, ապահովվում է հանրային կառավարման մարմինների գործունեության արդյունավետությունը (խմբային մակարդակի հանրային ծառայության սուբյեկտներն են աշխատակազմը, առանձնացված և կառուցվածքային ստորաբաժանումները, աշխատանքային խմբերը և այլն):

- Անհատի մակարդակում հանրային ծառայողն իրականացնում է մասնագիտական գործունեություն՝ աջակցելու տարբեր մակարդակների հանրային ծառայողներին կամ լուծելու քաղաքացիների խնդիրները:

Վերոհիշյալ տրամաբանությամբ կարելի է առանձնացնել նաև հանրային ծառայության ազդեցության շրջանակները: Հանրային ծառայության կրողներն են.

- ամբողջ հասարակությունը, քանի որ հանրային ծառայության կողմից քաղաքականության իրագործումն ուղղվում է հասարակության կենսագործունեության տարբեր ոլորտների կարգավորմանը,
- պետական, հասարակական, քաղաքական, մունիցիպալ և մասնավոր կազմակերպությունները, երբ հանրային ծառայության ինստիտուտի կողմից տնտեսական, վարչակազմակերպական, սոցիալական ներազդման եղանակներով կարգավորվում է կազմակերպությունների գործունեությունը,
- առանձին սոցիալական խմբերը,
- յուրաքանչյուր անհատ, այդ թվում՝ նաև հանրային ծառայողները:

Հանրային ծառայությունը, կարգավորելով հանրային կառավարման համակարգում ընդգրկված տարրերի փոխհարաբերությունները, հանդես է գալիս որպես հանրային կառավարման **իրավական կառուցակարգ**: Հանրային ծառայության համակարգի ձևավորումը և գործընթացի կազմակերպումը կանոնակարգվում են օրենսդրանորմատիվային դաշտի միջոցով, իսկ յուրաքանչյուր հանրային ծառայող իր մասնագիտական գործունեության ընթացքում պարտավոր է առաջնորդվել միայն իրավունքի նորմերով:

Եթե դա չկարգավորվի հանրային-իրավական հարաբերություններով, ապա կծառայի սեփական շահերին, և չեն գտնվի իրավաքաղաքական արդյունավետ միջոցներ, որոնց գործադրմամբ հնարավոր լինի հակադրվել այդ համակարգին՝ ծառայելով հասարակությանը և պետությանը³⁶:

Այժմ բավական տարածված է **քաղաքական մոտեցումը**, որը հանրային ծառայությունը դիտում է որպես պետության ռազմավարության կենսագործման նպատակով իշխանության կողմից օգտագործվող քաղաքական գործիք:

³⁶ Волох О.В., Самоуправление в системе публичного управления в России: синергетический подход: [монография] / О.В. Волох, Е.В. Безвизонная. – М.: Логос, 2010, с. 230.

Ներկայումս հանրային ծառայությունը քաղաքականությունից դուրս դիտարկելն արդիական չէ՝ առավել ևս իրական կյանքում³⁷:

Հանրային ծառայության ինստիտուտը, առաջին հերթին, կոչված է ապահովելու պետության իրավասությունների կատարումը, կենսագործելու խորհրդարանի ընդունված օրենքները և գործադիր իշխանության հայտարարած քաղաքականությունը, երկրորդ՝ նպատակ ունի սպասարկելու հասարակությանը, սոցիալական տարածությունում կարգուկանոն և ռացիոնալ կազմակերպում ներմուծելու, ապահովելու մարդու իրավունքներն ու ազատությունները, բարելավելու բնակչության կյանքի որակը³⁸:

Հանրային ծառայությունը դասվում է քաղաքական ինստիտուտների շարքը, հանդես է գալիս որպես պետության լիազորություններն իրագործող և քաղաքական ծրագրերը կյանքի կոչող կառուցակարգ, քանի որ.

- քաղաքականությունն ամբողջությամբ ներգործում է հանրային ծառայության էության և կազմակերպման վրա, իսկ քաղաքական մշակույթը մեծապես պայմանավորում է ծառայողական մշակույթի բնույթը,
- քաղաքականության և վարչական կառավարման առաջնահերթ աղբյուր և միջոց են մարդու և քաղաքացու սահմանադրական իրավունքներն ու ազատությունները,
- հանրային ծառայողն ապահովում է ինչպես քաղաքական, այնպես էլ վարչական-կառավարչական գործառույթների կենսագործումը,
- թե՛ քաղաքական գործիչները, թե՛ պաշտոնյաներն իրենց իրավասության շրջանակներում իրականացնում են ինչպես քաղաքական, այնպես էլ վարչական գործառույթներ, ըստ որում, որքան բարձր է հանրային ծառայողի պաշտոնը, այնքան ավելի շատ քաղաքական գործառույթներ է պարունակում:

Հանրային ծառայությունն ուղղված է հանրությանն ամբողջությամբ և առանձին քաղաքացիներին ծառայելուն՝ շնորհիվ հենց այն բանի, որ քաղաքական ինստիտուտ

³⁷ Ст'ю Шабров О.Ф., Государственная служба и политика: генезис и содержание проблемы // Политическая компетенция государственного служащего: материалы научного симпозиума. 21 октября 2008 года. - М., Изд-во РАГС, 2009, էջ 5-7:

³⁸ Ст'ю Зинченко Г.П., Институт государственной и муниципальной службы /Политико-административная элита и государственная служба в системе властных отношений. Сб. тезисов, докладов и сообщений Всероссийской научно-практической конференции. - Ростов-на-Дону: Изд-во СКАГС, 1996, Вып. 3, էջ 74-80:

է: Իհարկե, պատմականորեն այս ինստիտուտի առաջնային նշանակությունը հանրային քաղաքականության իրականացման կառուցակարգ լինելն է, այսինքն՝ հասարակության վրա «վերևից ներքև» ազդելը՝ ի շահ պետության: Եվ իսկապես, բոլոր պետություններում հանրային ծառայության ինստիտուտի ստեղծումը թելադրվել է քաղաքական իշխանության սուբյեկտների՝ իրենց որոշումները կենսագործելու անհրաժեշտությամբ: Սրա հետ մեկտեղ, կառավարչական գործունեության ընթացքում հանրային ծառայողները կանոնակարգված և անմիջականորեն փոխազդեցության մեջ են մտնում հասարակության տարբեր խավերի և խմբերի հետ՝ հասարակության կողմից ազդակները իշխանությանը «ներքևից վերև» հաղորդելով: Այդպիսով դրսևորվում է հանրային ծառայության ինստիտուտի առաքելության ևս մեկ դիտակետ՝ որպես միջնորդ հանդես գալ հանրային իշխանության մարմինների և հասարակության տարբեր սոցիալական խմբերի միջև՝ կարգավորելով նրանց փոխհարաբերությունները: Ուստի հանրային ծառայությունը, որպես փոխազդող ենթահամակարգ, ուղղակի կամ անուղղակիորեն իր վրա կրում է վերը նշված տարրերի ազդեցությունը և կառավարչական ներգործությունը:

Հանրային ծառայողները, ունենալով իշխանություն, տնօրինելով որոշակի միջոցներ և օգտագործելով բազմատեսակ լծակներ ու գործիքներ, կարող են նաև ազդել քաղաքական որոշումների բնույթի վրա: Այդ իսկ պատճառով հանրային ծառայությունը չի կարող ամբողջությամբ զերծ մնալ քաղաքականությունից, ուստի այն նաև քաղաքական-իշխանական ինստիտուտ է:

Ժողովրդավարության ամրապնդման տեսակետից՝ առավել կարևոր է հանրային ծառայության սոցիալական բնույթի բացահայտումը և որպես սոցիալական ինստիտուտի դիտարկումը:

Բովանդակային առումով՝ սոցիալական ինստիտուտը կարելի է ներկայացնել որպես մարդկանց՝ նպատակներով, արժեքներով, բարոյական նորմերով պայմանավորված հասարակության տարբեր սոցիալական խմբերի գոյությունն ու համակեցությունն ապահովող փոխհարաբերությունների համակարգ: Ըստ կառուցվածքի՝ սոցիալական ինստիտուտը կարելի է դիտարկել որպես մարդկանցից, կազմակերպություններից կազմված խումբ, որի գործունեությունն ուղղվում է սոցիալական գործառույթների

իրականացմանը՝ հանրության պահանջմունքները բավարարելու և շահերը պաշտպանելու նպատակով: Պարզ է, որ հանրային ծառայությունը և՛ իր բովանդակությամբ, և՛ իր կառուցվածքով սոցիալական ինստիտուտ է:

Հասարակության՝ որպես սոցիալական ինստիտուտի հիմնական պահանջմունքը և իշխանության մարմիններին ներկայացվող հիմնական պահանջը ընդհանուր շահի իրացումն է, իսկ իշխանության մարմինների հիմնական խնդիրը քաղաքականության մեջ հանրային շահերի՝ ժամանակին ու համարժեք արտացոլումը և հանրային գործընթացների արդյունավետ կառավարումն է: Իրական ժողովրդավարության պայմաններում պետության ներքին կառուցակարգերը պետք է հասարակական շահերը համադրեն պետական շահին, տեղափոխեն իրավական հենքի վրա՝ այդպերպ դրանք դարձնելով միասնական հանրային շահ:

Հասարակության իրական և պետության կողմից ճանաչված շահի անհամապատասխանության պատճառ կարող են լինել հանրային կառավարման մարմինների ձևավորման և գործունեության թերությունները, իշխանության անհավասարակշռվածությունը, ինչը թերզարգացած իրավական համակարգով և իրավական մշակույթով հասարակության պայմաններում հանգեցնում է հանրային շահերի և դրանց պաշտպանության նկատմամբ անտարբեր վերաբերմունքի:

Տվյալ ճեղքվածքի վերացումը և հասարակության համար բացասական հետևանքների կանխումը կարող է իրագործել միայն ձևային և ինստիտուցիոնալացված սոցիալական համակարգը՝ ի դեմս հանրային ծառայության:

Սոցիալական համակարգի կարևոր բաղադրիչ է որակական ինքնապահպանման ձգտումը, որի արդյունքում այն հարմարվում է ներքին և արտաքին գործոնների ազդեցությանը: Ընդ որում, սոցիալական համակարգը ոչ միայն հարմարվում է, այլև վերջիններիս հետ մտնում է փոխազդեցության մեջ, որը կարող է կրել և՛ համագործակցության, և՛ պայքարի բնույթ՝ կանխորոշելով համակարգի զարգացման ռեժիմը³⁹:

Հանրային ծառայության համակարգի գործառույթների իրականացման արդյունքում հասարակության և պետական իշխանության մարմինների միջև ծանրության կենտրոնը պետք է լինի առաջինի օգտին: Ժողովրդավարական պետություններում

³⁹ Глазунова Н.И., Система государственного управления: учебник для вузов. - М.: Юнити-Дана, 2003, с. 34.

հասարակության և պետության հակամարտությունն ու պայքարն անթույլատրելի են: Պետություն-հասարակություն համակեցությունը պետք է տեղի ունենա համագործակցության և փոխադարձ աջակցության կարգախոսի ներքո: Թեև չպետք է մոռանալ, որ հասարակության կողմից պետության գործունեության վերահսկողության բացակայության պարագայում քաղաքական որոշ գործիչներ իշխանությունը զավթելու մշտական հակվածություն ունեն:

Պետական իրավական համակարգում, առանց հասարակության զարգացման, տարատեսակ սոցիալական, հասարակական կառույցների համագործակցության, քաղաքացիների կամքի գնահատման, հնարավոր չէ ապահովել ժողովրդի իշխանության վերելքը, ժողովրդավարության սկզբնական՝ ձևային-իրավական փուլից դեպի բարոյական ազատության և իրավական պետականության բարձրագույն ձևերը⁴⁰:

Հասարակական, քաղաքական, պետական, մունիցիպալ ինստիտուտների, կազմակերպությունների կամքի ու շահերի միավորման և դրանց համագործակցությունն ապահովող միակ կառույցը նույնպես հանրային ծառայությունն է: Փաստորեն, հանրային ծառայությունը միակ ինստիտուտն է, որ հիմնված է հասարակական-պետական գաղափարի ու քաղաքական կամքի վրա: Ինչ վերաբերում է հանրային ծառայությանն այլընտրանքային համարվող կամայական ինստիտուտներին, դրանք չեն կարող լինել օրենքին ու իրավունքին ծառայող:

Ժամանակակից ժողովրդավարական պետականության պայմաններում արդյունավետ գործող, ճկուն զարգացող, պատշաճ մասնագիտական մակարդակ ունեցող հանրային ծառայության ձևավորման խնդիրը սկզբունքային նշանակություն է ստանում պետական, հասարակական և անհատական շահերի միջև ավանդական, պատմական հիմք ունեցող հակասությունների լուծման համար: Այս ինստիտուտը պետք է իր վրա վերցնի նշված շահերի համակարգումը, միասնական հանրային պահանջմունքների մշակումը և կայացվող որոշումներում քաղաքական պահանջների տեսքով դրանց մարմնավորումը: Հանրային ծառայության ինստիտուտի կարգավիճակի կերպափոխման անհրաժեշտությունը պայմանավորված է քաղաքականության շրջանակներում առավել ամբողջական արտացոլում ստացած պետության «բացասական կերպարի»

⁴⁰ St' u Волох О.В., Самоуправление в системе публичного управления в России: синергетический подход: [монография] / О.В. Волох, Е.В. Безвизонная. - М.: Логос, 2010, էջ 229-230:

վերաիմաստավորմամբ, որը թույլ կտա վերացնել վարչարարության մեջ գոյություն ունեցող հակասությունները՝ դառնալով քաղաքական գործընթացների վրա հասարակական (ոչ պետական) բաղադրիչի ազդեցության ուժեղացման նոր խթան:

Հանրային ծառայության սոցիալական բնույթը բացահայտվում է նաև, երբ այն ուսումնասիրում ենք որպես գործընթաց: **Գործընթացային մոտեցման** հիմքում հանրային իշխանության և կառավարման մարմինների լիազորությունների կատարման ապահովման գործընթացի «տեխնոլոգիական» ընկալումն է, որը իմաստավորվեց և առանձնակի կարևորություն ստացավ 20-րդ դարի վերջին: Արևմտյան ժողովրդավարական պետություններում քաղաքական հարաբերական կայունության ժամանակահատվածում բարձրագույն իշխանության կրողները սկսեցին զբաղվել վարչական ապարատի կատարելագործման խնդրով՝ ըստ պետության կառավարման մեջ հանրային ծառայության «տեխնոլոգիական» բարեփոխման:

Հանրային ծառայության գործընթացը հանրային ծառայողների նպատակաուղղված գործունեությունն է՝ կանոնակարգված իրավական նորմերով, որի արդյունքում տեղի է ունենում հասարակության զարգացում և տնտեսական առաջընթաց: Իրագործվելով տարաբնույթ ռեսուրսների օգտագործմամբ՝ հանրային ծառայության համար կարևոր և անգնահատելի է սոցիալական ռեսուրսի դերը, որը, ըստ անհրաժեշտության, հանդես է գալիս որպես իշխանական, կառավարչական, քաղաքական, զինվորական ռեսուրս և այլն: Հանրային ծառայության գործընթացում մեծ է կառավարչական որոշումների ընդունման և իրագործման, ինչպես նաև վերահսկողության գործառույթի իրականացման դերը: Առաջիններն ապահովում են հանրային ծառայության գործընթացի անընդհատությունը, վերջինը՝ արդյունավետությունը:

Ինստիտուցիոնալ մոտեցման շրջանակներում հանրային ծառայությունը դիտարկվում է որպես հասարակական գործերի և պետության գործառույթների իրականացման համակարգ՝ կազմված բազմաթիվ ենթահամակարգերից: Վերջիններիս կողմից հանրային նպատակների համալիր և համակարգված կենսագործումը ապահովում է հասարակության առաջընթացն ու զարգացումը:

Հասարակության դերն անգնահատելի է հանրային ծառայության արդյունավետ գործարկման համար, սակայն, մեր կարծիքով, իր սոցիալ-տնտեսական դերը հանրա-

յին ծառայության ինստիտուտը կարող է արդյունավետ կերպով կատարել միայն հանրային քաղաքական իշխանության կիրառման ժամանակ կառավարման մշակույթի բարձր մակարդակի ապահովմամբ: Մի կողմից՝ վարչական-ծառայողական ապարատը պետք է ստեղծվի և գործի ժողովրդավարական ինստիտուտների վերահսկմամբ, մյուս կողմից՝ պահանջվում է կառավարման բարձր մշակույթ, որի գաղափարներն ու արժեքները պետք ընդհանուր լինեն բոլոր հանրային ծառայողների համար: Հանրային կառավարման մշակույթով են պայմանավորված կառավարման մարմինների, պաշտոնատար անձանց, պետական ծառայողների կառավարչական կուլտուրան և հանրային ծառայության համակարգի կերպարը, ուստի այն պետք է ձևավորվի ավանդույթների, ազգային մտածողության, բարոյական նորմերի հիման վրա: Այս ենթահամակարգերից յուրաքանչյուրի ազդեցությունը անգնահատելի է հանրային ծառայության՝ որպես սոցիալական ինստիտուտի կայացման գործում:

Բոլոր երկրների պետականության զարգացման հետահայաց դիտարկումը թույլ է տալիս հայտնաբերել հանրային ծառայության ինստիտուցիոնալ դերի և առաքելության վարչական-կառավարչական և սոցիալ-քաղաքական դիալեկտիկան: Հանրային ծառայությունը համարվում է երկրի զարգացման քաղաքական նպատակների իրականացումը երաշխավորող, պետական-քաղաքական ինստիտուտների և հասարակության հետ փոխգործակցող վարչական մարմինների համակարգ:

Ներկայումս հանրային ծառայության՝ որպես հանրային-ինստիտուցիոնալ համակարգի հայեցակարգը ներառում է հետևյալ դրույթները.

1. Ժողովուրդը հանրային իշխանության միակ աղբյուրն է և ինքնիշխանության կրողը, պետության կառավարման իրավասությունները պատվիրակում է հանրային-քաղաքական իշխանության ինստիտուտներին և արհեստավարժ ծառայողներին:
2. Պետության յուրաքանչյուր քաղաքացի ընդհանուր, հավասար հիմունքներով հանրային ծառայությանը մասնակցելու իրավունք ունի:
3. Հանրային ծառայողների գործունեությունը պետք է իրականացվի հանրային հսկողության գործուն ձևերի և տեխնոլոգիաների կիրառմամբ:

Այսպիսով՝ հանրային ծառայությունը հանրության կենսագործունեությունն ապա-

հովող օրենքների և պետության գործառույթների իրականացման ինստիտուտ է, հանրային-քաղաքական խնդիրների լուծումը երաշխավորող վարչակազմ, սոցիալական ինստիտուտների համակարգ:

Որպես սոցիալական ինստիտուտների համակարգ՝ հանրային ծառայությունը փոխգործակցում է հասարակության կարևորագույն ինստիտուտների հետ՝ լիովին գիտակցելով դրանց ազդեցությունը նպատակների և խնդիրների, ինչպես նաև իր գործունեության պայմանների ճշգրտման միջոցով⁴¹: Հանրային ծառայությունը սերտորեն կապված է.

- իրավունքի ինստիտուտի հետ, քանի որ իր գոյությունն ապահովում է իրավական հիմքերով և ենթարկվում է կանոնակարգված իրավական կարգավորման,
- քաղաքացիական հասարակության ինստիտուտների հետ՝ իրականացնելով դրանց գործունեության կարգավորման գործառույթ, ենթարկվելով սոցիալական հսկողության,
- հասարակության սոցիալական ինստիտուտների հետ, քանի որ այն ոլորտները, որոնք ապահովում են բնակչության սոցիալական պաշտպանությունը, առողջապահությունը, կրթությունը, ինչպես նաև սոցիալական ենթակառուցվածքի ստեղծումը, գտնվում են հանրային ծառայության անմիջական իրավասության տակ, ուստի վերջինս հանդես է գալիս որպես հանրային սոցիալական ծառայությունների համակարգող ինստիտուտ,
- հասարակության մշակութային-հոգևոր ինստիտուտների հետ, քանի որ հանրային ծառայությունը, հասարակությունում գոյություն ունեցող արժեքների և բարոյական նորմերի կրողը լինելով, հասարակություն–պետություն հարաբերություններում բարձր բարոյական արժեքների երաշխավորը պետք է դառնա:

Հանրային ծառայությունը, որպես սոցիալական ինստիտուտների համակարգ, ներառում է նաև կազմակերպական-կառավարչական, սոցիալ-տնտեսական, սոցիալ-իրավական, տեղեկատվական-հաղորդակցային, հոգևոր և այլ ինստիտուտներ⁴²:

Որպես կազմակերպական-կառավարչական ինստիտուտ՝ հանրային ծառայու-

⁴¹ Ст'у Государственное управление. Основы теории и организации: учебник / Под ред. В.А.Козбаненко. - М.: Статут, 2000, էջ 621- 633:

⁴² Ст'у Попова З.С., Институциональный подход к государственной службе// Государственная служба: организация, кадры, управление. - М.: Изд-во РАГС, 1999, էջ 25-26:

թյունը նախ հանդես է գալիս իբրև պետության գործերի կառավարման և հանրության կազմակերպման գործառույթներն իրականացնող հանրային ծառայողների միավորում, երկրորդ՝ դա հանրային ծառայության տարրերի և ենթահամակարգերի գործակցության համաձայնեցման, հանրային ծառայողների համատեղ գործունեության կանոնակարգման և համակարգման կառուցվածքային կազմավորում է, կազմակերպական նորմերի, միջոցների, ընթացակարգերի, կանոնների, չափորոշիչների և ավանդույթների համախմբություն⁴³:

Այս համատեքստում հանրային ծառայության առանցքային խնդիրներից մեկը հանրային կառավարման նպատակներին համապատասխան ֆունկցիոնալ-կառուցվածքային արդյունավետ ենթահամակարգի ձևավորումն է: Համակարգային մոտեցման տեսանկյունից համակարգի գործառույթները ձևավորվում են՝ ելնելով նպատակներից, իսկ կառուցվածքները՝ գործառույթներից⁴⁴:

Հանրային ծառայությունը, ի թիվս և ի հավելումն վերը նշվածի, օժտված է նաև **տնտեսական ինստիտուտի** կարգավիճակով, որը, մեր կարծիքով, գիտական շրջանակներում հիմնականում չի դիտարկվում: Դա տնտեսական ինստիտուտ է, քանի որ ապահովում է տնտեսության տարբեր ոլորտում պետական քաղաքականության իրականացումը, աջակցում է տնտեսության իրական հատվածին, երաշխավորում է տնտեսական իրավունքների և ազատությունների պաշտպանությունը, կարգավորում է շուկայական հարաբերությունները և այլն: Հանրային ծառայությունը տնտեսական ինստիտուտ է, քանի որ հանդես է գալիս մի կողմից՝ որպես տնտեսական գործընթացների կառավարման մեջ ներգրավված անձանց և տնտեսական հարաբերությունները կարգավորող կանոնների, չափորոշիչների, ընթացակարգերի, կառույցների համախմբություն, մյուս կողմից՝ տնտեսության կարգավորմանը, տնտեսական քաղաքականության մշակմանն ու իրագործմանը քաղաքացիների մասնակցություն և գործունեություն:

Ինչ վերաբերում է տնտեսական հարաբերությունների կարգավորման ժամանակակից դրսևորումներին, ապա դրանք, առաջին հերթին պայմանավորված են, տնտեսության կառավարման մեջ պետության և հասարակության ակտիվ դերակատարման

⁴³ St' u Киселев В.К., Организационная культура государственной службы: Сущность, тенденции, развития; социологический аспект. Дис. ... канд. соц. наук. - М.: 1999, էջ 23-24:

⁴⁴ Радченко А.И., Основы государственного и муниципального управления: системный подход / Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. - М.: ИКЦ «Март»; Ростов н/Д: Издательский центр «Март», 2007, с. 81.

անհրաժեշտությամբ և կարևորությամբ, ուղղված են տնտեսությունում որոշակի կարգ-
ուկանոնի սահմանմանը: Դրանք առնչվում են սեփականաշնորհման, ազգայնացման,
ռազմավարական պլանավորման, հարկային, մաքսային, դրամավարկային քաղաքա-
կանության իրականացմանը, հարկաբյուջետային հարաբերությունների, հանրային
կառավարման գործառույթների ապահովմանը:

Վերջին տարիներին տնտեսական հարաբերությունների նոր հարթակներ են
ավելացել. համընդհանրացման գործընթացների ակտիվացումը, հասարակության միջ-
ազգային ինտեգրումը, բնապահպանական խնդիրների ավելացումը, ինչով էլ պայմա-
նավորված՝ մեծացել է նաև հանրային ծառայության դերը: Վերջինիս՝ որպես տնտե-
սական ինստիտուտի գործարկման և կատարելագործման մեկ այլ հիմնարար ուղ-
ղություն է տնտեսության արդյունավետ զարգացման համար անհրաժեշտ իրավանոր-
մատիվային նախադրյալների բացահայտումը, արդյունավետ տնտեսական համա-
կարգի ձևավորումը, տնտեսական գործիքների կիրառումը, արդյունավետության գնա-
հատումը: Այս ամենը հնարավոր է տնտեսագիտական մոդելների և մեթոդների կի-
րառման, վիճակագրական վերլուծությունների իրականացման և օրինաչափություն-
ների համադրման միջոցով: Նոր հանրային կառավարման համակարգ ներդրած
պետությունների մեծ մասում հանրային ծառայության գործունեության կարևոր դիտա-
կետեր են տնտեսական գործունեության ազատությունը, մրցակցության, մասնավոր
սեփականության պաշտպանությունը, որոնք հանրային շահի իրացման, բնակչության
կյանքի որակի բարելավման առանցքային նախադրյալներ են: Սակայն այդ երաշ-
խիքների գործադրման համար անհրաժեշտ է հասկանալ, թե ինչպե՞ս է աշխատում
շուկան, ի՞նչ է մրցակցությունը, ինչու՞ է պետությանն անհրաժեշտ սեփականության
իրավունքի պաշտպանությունը: Իրականում տնտեսական օրինաչափությունները մե-
ծապես կանխորոշում են հանրային ծառայության ինստիտուցիոնալ համակարգի
սկզբունքների և նորմերի բովանդակությունը, իսկ դրանց անտեսումը հանգեցնում
տնտեսական անկման, տնտեսական գործունեության արդյունավետության նվազման,
և կարելի է պնդել ճիշտ հակառակը:

Հանրային ծառայության՝ որպես տնտեսական ինստիտուտի գործարկման մեկ այլ
կարևոր ուղղություն է տնտեսական հարաբերություններում պետության և համայնքա-

յին տնտեսությունների, պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների, պետական և տեղական ֆինանսական համակարգի փոխհամագործակցությունը, տնտեսական խնդիրների պետական կարգավորման ինստիտուցիոնալ սահմանների հստակեցումը: Ընդ որում, հանրային կյանքում պետության մասնակցության սահմանափակման կարևորությունը, պետության լիազորությունների ապակենտրոնացման գործընթացի շարունակական խորացման անհրաժեշտությունը, պահանջում են արդյունավետ հանրային ծառայության իրագործում: Զարգացած տնտեսությամբ երկրներում վերջին տասնամյակների ընթացքում նկատելի է մի կողմից՝ հանրային ծառայության իրավասությունների և գործառույթների շրջանակի՝ սահմանափակում, իսկ մյուս կողմից՝ էական բարդացում և արդյունավետության ապահովման պահանջների խստացում: Պետք է նաև նկատի ունենալ, որ պետությունը հանդես է գալիս թե՛ որպես հանրային հարաբերությունների սուբյեկտ, թե՛ որպես կարգավորիչ: Այս առումով, հանրային ծառայության ինստիտուցիոնալ շրջանակի միջոցով պետության իշխանության սահմանների հստակեցումը առանցքային նշանակություն ունի երկրում տնտեսական հարաբերությունների զարգացման համար:

Հանրային ծառայության գործունեությունն ուղղվում է նաև տնտեսական իրավունքները և ազատությունները ամրագրող ու պաշտպանող իրավանորմատիվային դաշտի ձևավորմանը և, դրա հիման վրա, արտադրատնտեսական հարաբերությունների կարգավորմանը, որը, մասնավորապես, ներառում է տնտեսական գործունեության ազատության, միասնական տնտեսական տարածության, սեփականության բազմաձևության և տարբեր ձևերի իրավահավասարության, մրցակցության պաշտպանության ապահովում, պետության սոցիալական, ձեռնարկատիրության սահմանադրական երաշխիքների, հիմնական տնտեսական ազատությունների և սահմանափակումների սահմանում, դրանց կենսագործումն ապահովող նորմեր, կանոններ, ստանդարտներ, ինչպես նաև ինստիտուցիոնալ կառույցներ: Այստեղ հատուկ կարևորություն ունեն պետության կողմից հարկերի գանձման, իսկ հասարակության կողմից՝ հարկերի վճարման պարտավորության ամրագրումը և իրագործման կազմակերպումը, բյուջետային գործընթացի իրավական և տնտեսական կարգավորումների արդյունավետ զուգակցումը, Կենտրոնական բանկի տնտեսական դերի առանձնահատկություններից բխող

կարգավիճակի ամրագրումը և արդյունավետ գործունեությունը, բանկային համակարգի կայունությունն ապահովող նորմերի և չափորոշիչների կիրառումը:

Ի հավելումն վերը նշվածի՝ պետք չէ մոռանալ նաև, որ հանրային ծառայության գոյությունը հիմքը պետական բյուջեն է, իսկ ծառայողական հարաբերությունները կարգավորվում են բազմաթիվ ֆինանսական գործիքներով ևս:

Հանրային ծառայողների մասնագիտական գործունեությունը պետք է ուղղված լինի պետությունը կազմաքանդող, ապակայունացնող գործոնների և ապակառուցողական գործընթացների բացահայտմանը, ինչպես նաև պետական և մունիցիպալ քաղաքականության իրագործման արդյունավետ տարբերակների որոնմանը: Ըստ այդմ՝ հանրային ծառայությունը, որպես սոցիալ-տնտեսական ինստիտուտ, հանդես է գալիս նաև հասարակության և տնտեսության կայունությունը խաթարող գործընթացների և տարրերի դեմ: Հանրային ծառայության՝ որպես տնտեսական ինստիտուտի գոյության հիմքում, մեր կարծիքով, պետք է միշտ պահպանվի կարևոր մի դրույթ. «հանրային ծառայությունը շուկայական փոխանակման առարկա չէ»⁴⁵:

1.3. Հանրային ծառայության ներդրման և զարգացման առանձնահատկությունները ՀՀ-ում

Քաղաքացիական հասարակության ձևավորումը, հասարակության անդամների պահանջմունքների մեծացումը և բազմատեսակացումը, քաղաքացիների փոխհարաբերությունների զարգացմանը զուգընթաց իրավահարաբերությունների կարգավորման անհրաժեշտությունը, սոցիալական շերտավորումը, ազգային արժեքների գիտակցումը և պաշտպանությունը պահանջում են դրանց օրինական, ամենօրյա և նորովի լուծում:

Այս համատեքստում տարբեր կառավարման համակարգեր և հանրային ծառայության տարբեր ձևաչափ ունեցող երկրներում իրականացվեցին հանրային ծառայության լայնածավալ բարեփոխումներ, որոնցից ակնկալվող արդյունքները պետք է նպաստեին հանրային կառավարման ճգնաժամի վերացմանը: Բարեփոխումները հիմ-

⁴⁵ Рэйни Хэл Дж., Анализ и управление в государственных организациях: Пер. с англ., 2-е изд. - М.: ИНФРА-М, 2002. - XIV, с. 141.

նականում ուղղվում էին հանրային ծառայության համակարգում քաղաքականության ու մասնագիտացված գործունեության հավասարակշռմանը, կայուն հանրային ծառայության համակարգի զարգացման ապահովմանը, քաղաքացիների կարիքներին արագ արձագանքմանը, հասարակության պահանջմունքների առավելագույն բավարարմանը, շահերի օրինական պաշտպանությանը, ճկուն համակարգերի ներդրմանը, ոչ պետական կազմակերպությունների հետ համագործակցությանը, ծառայողների մասնագիտական գիտելիքների, աշխատանքային ունակությունների գնահատման արդյունավետ կառուցակարգերի կիրառմանը, հանրային ծառայողների թվի և ծառայության կազմակերպման ծախսերի կրճատմանը, վարձատրության և աշխատանքի արդյունքների համապատասխանեցմանը և այլն:

Թեև զարգացած մի շարք երկրներում հանրային ծառայության բարեփոխումների հաջողությանը, անցումային երկրներում խոշոր բարեփոխումներից և ոչ մեկը լիակատար հաջողություն չունեցավ: Ավելին, զարգացած իրավական համակարգ ունեցող որոշ երկրներում մի շարք բարեփոխումներ դրական գնահատականի չարժանացան: Մասնավորապես՝ փորձագետների մի մասը Մեծ Բրիտանիայում իրականացրած քաղաքացիական ծառայության բարեփոխումների որոշ արդյունքներ բացասական են գնահատել, հատկապես, ըստ նրանց, բարեփոխումների հետևանքով տեղի ունեցավ պետական ծառայության համակարգի ամբողջական քայքայում, այն հեղինակազրկվեց և կորցրեց իր գրավչությունը⁴⁶:

ՀՀ-ում հանրային կառավարման նոր համակարգի ձևավորումը, իսկ հետագայում՝ բարեփոխումները պայմանավորված էին հանրային գործընթացների վերաձևակերպումներով և սոցիալ-տնտեսական ու քաղաքական համակարգի փոփոխություններով: ՀՀ կառավարման նոր համակարգը սկզբնավորվեց 1991 թ. հոկտեմբերի 16-ին՝ ՀՀ առաջին նախագահի ընտրությամբ, որով հանրապետությունում գործարկվեց նախագահի ինստիտուտը: Հանրային կառավարման կայացման և հանրային իշխանությունների հավասարակշռման համատեքստում կարևոր նշանակություն ունեցավ 1995-ին ՀՀ Սահմանադրության ընդունումը: Սահմանադրությունը դարձավ ՀՀ - ում հանրային կառավարման հիմքը և պետության ռազմավարության ուղենիշը, որի հիման վրա էլ

⁴⁶ Եզեկյան Ա., Հանրային ծառայության հիմնական համակարգերն ԱՄՆ-ում, Մեծ Բրիտանիայում, Ֆրանսիայում և Գերմանիայում// «Հանրային կառավարում» գիտական հանդես, Եր., 2012, #4, էջ 120:

իրականացվեցին համակարգի հետագա բարեփոխումները և համապատասխան ինստիտուտների, այդ թվում՝ հանրային ծառայության ինստիտուտի ներդրումն ու զարգացումը:

Պետական կառավարման համակարգի արդյունավետությունը մեծացնելու, պետական կառավարման մարմինների կառուցվածքները կատարելագործելու, կառավարման ապարատի աշխատողների թիվն օպտիմալացնելու, աշխատանքի վարձատրության համակարգը բարելավելու և այլ նպատակներով 1999-ին ստեղծվեց ՀՀ պետական կառավարման բարեփոխումների հանձնաժողովը՝ ապահովելու հանրային տարբեր ոլորտներում բարեփոխումների իրագործումը և դրա վերահսկումը⁴⁷:

Այդ բարեփոխումներն իրականացվեցին մի քանի փուլով.

1999-2003 թթ., երբ ընթացքում վերակառուցվեց պետական կառավարման վարչական համակարգը, միասնականացվեցին կառավարման կառուցվածքները, ձևավորվեցին կառավարչական հիմնարկներ, ստեղծվեցին ըստ արժանիքների արհեստավարժ քաղաքացիական և համապատասխան մասնագիտական ծառայություններ:

2003-2008 թթ., որի հիմնական նպատակն էր պետական ծառայության պատասխանատվության, հաշվետվողականության ծառայությունների մատուցման, կառավարման ձևաչափերի և կառուցակարգերի բարելավումը, քաղաքական որոշումների գործընթացին քաղաքացիական հասարակության մասնակցության, հասարակայնության հետ կապերի արդյունավետ և թափանցիկ գործունեության համակարգերի զարգացումը⁴⁸:

Հանրային կառավարման ոլորտի հետագա բարեփոխումներն ուղղվեցին դրա իրավական հենքի ամրապնդմանը հանրային ծառայության համակարգի արդյունավետության մակարդակի բարձրացմանը, պետական ծառայողներին սոցիալական երաշխիքների տրամադրմանը, էլեկտրոնային կառավարման զարգացմանը, համայնքների կարողությունների մեծացմանը և այլն⁴⁹:

⁴⁷ Տե՛ս ՀՀ վարչապետի «Հայաստանի Հանրապետության պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումների առաջնահերթ միջոցառումների մասին» N 544 որոշում, ընդունվել է 1999 թ. սեպտեմբերի 3-ին:

⁴⁸ Տե՛ս Խուդավերդյան Ա. Վ., Հանրային ոլորտի կառավարման բարեփոխումները Հայաստանի Հանրապետությունում, Եր., «Սարվարդ» հրատ., 2008, էջ 11-13:

⁴⁹ Տե՛ս Կայուն զարգացման ծրագիր, էջ 172-191:

Ժողովրդավարության ճանապարհը բռնած հետխորհրդային նորանկախ երկրների համար, առավել քան երբևէ, կարևոր էր ստեղծել ապաքաղաքական, անկախ և արհեստավարժներից բաղկացած հանրային ծառայության համակարգ⁵⁰:

ՀՀ-ում հանրային ծառայության ինստիտուտի ձևավորման առաջին քայլը կարել է համարել 2001 թ. դեկտեմբերի 4-ին «Քաղաքացիական ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի ընդունումը: Օրենքում արտացոլվեցին Աշխատանքի միջազգային կազմակերպության՝ Ժնևում հրավիրված գլխավոր խորհրդաժողովի «Պետական ծառայության մեջ աշխատանքային հարաբերությունների մասին» 1978 թվականի հունիսի 27-ի համաձայնագրի դրույթները, որին Հայաստանի Հանրապետությունը միացել էր դեռևս 1993 թ.դեկտեմբերի 21-ին՝ ՀՀ Գերագույն խորհրդի որոշմամբ: Օրենքի ընդունումից հետո քաղաքացիական ծառայության կազմակերպման համակարգը և իրականացման կարգը աստիճանաբար գործնականում սկսվեցին կիրառվել օրենսդրությամբ սահմանված սկզբունքներով և պահանջներով: Առաջին անգամ մեկնաբանվեց «քաղաքացիական ծառայություն» հասկացությունը, սահմանվեցին դրա կազմակերպման սկզբունքները և հիմնական դրույթները: Քաղաքացիական ծառայությունը սահմանվեց որպես քաղաքական ուժերի հարաբերակցության փոփոխությունից անկախ մասնագիտական գործունեություն, որն իրականացվում է պետական կառավարման մարմիններում՝ ՀՀ օրենսդրությամբ այդ մարմիններին վերապահված խնդիրների և գործառույթների իրականացման նպատակով⁵¹:

«Քաղաքացիական ծառայությանը» զուգահեռ սահմանվեցին նաև «հանրային ծառայություն», «պետական ծառայություն» հասկացությունները: Քաղաքացիական ծառայությունը դարձավ պետության ամենակարևոր ինստիտուտը, որի միջոցով հնարավոր է պաշտպանել հանրությանն ամբողջությամբ, առանձին քաղաքացու շահերն ու իրավունքները, լուծել պետության առջև դրված բազմաթիվ խնդիրներ: Հետևաբար՝ հրատապ և կարևոր էր ՀՀ-ում այս համակարգի ոչ միայն ներդրումը, այլև շարունակական կատարելագործումը:

⁵⁰ Ազարյան Լ., Հանրային ծառայության ծագումը և զարգացումը// «Հանրային կառավարում» գիտական հանդես, Եր., 2014, #3-4, էջ 67:

⁵¹ «Քաղաքացիական ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-272, ընդունվել է 2001 թ. դեկտեմբերի 4-ին:

Քաղաքացիական ծառայության նոր համակարգի կայացման և կառավարման արդյունավետ համակարգի ձևավորման նպատակով ստեղծվեց քաղաքացիական ծառայության կառավարման նոր, անկախ կառույց՝ ի դեմս ՀՀ քաղաքացիական ծառայության խորհրդի (այսուհետ՝ ՀՀ ՔԾԽ):

Հանրային ծառայության համակարգի կայացման ընթացքում բոլոր պետական կառավարման մարմիններում ներդրվեցին քաղաքական կայունությամբ օժտված, ըստ արժանիքների ձևավորված քաղաքացիական ծառայության պաշտոններ՝ տարանջատելով քաղաքական, հայեցողական պաշտոնները և տեխնիկական սպասարկում իրականացնող անձանց: Օրենքով սահմանվեցին քաղաքացիական բոլոր ծառայողների նկատմամբ կիրառվող և հանձնարարականներ տալու սահմանափակումները, ծառայողի սոցիալական երաշխիքները, սոցիալական ապահովությունը և այլն: ՀՀ ՔԾԽ «Քաղաքացիական ծառայողի ատեստավորում անցկացնելու կարգը սահմանելու մասին» 2002 թ. հունիսի 13-ի որոշմամբ ներդրվեց քաղաքացիական ծառայողների՝ պաշտոններին համապատասխանության ստուգման համակարգը: ՀՀ ՔԾԽ 2002 թ. հունիսի 13-ին ընդունեց որոշում «Քաղաքացիական ծառայության թափուր պաշտոն զբաղեցնելու համար մրցույթ անցկացնելու կարգը սահմանելու մասին», որով առաջին անգամ ներդրվեց մրցութային համակարգ, որի շնորհիվ որոշակի առաջընթաց գրանցվեց կոռուպցիայի հաղթահարման գործընթացում: Կադրերի կայունության ապահովման նպատակով ներմուծվեց նաև թափուր պաշտոնի զբաղեցման արտամրցութային կարգը, ինչը ներկայում ապահովում է ծառայողների պաշտոնեական առաջխաղացումը:

2003-ից սկսած՝ քաղաքացիական ծառայողների մասնագիտական գիտելիքների և աշխատանքային ունակությունների կատարելագործման նպատակով կազմակերպվեց վերապատրաստման գործընթաց: Ըստ այդմ՝ ՀՀ ՔԾԽ-ն համագործակցություն ծավալեց բուհերի, գիտական և ուսումնական հաստատությունների հետ, որոնցից են Երևանի պետական համալսարանը, ՀՀ պետական կառավարման ակադեմիան, ՀՀ ազգային ագրարային համալսարանը, Հայաստանի պետական տնտեսագիտական համալսարանը և այլն:

Քաղաքացիական ծառայության ներդրման և զարգացման ընթացքում պետական կառավարման տարբեր ենթահամակարգերում ներդրվեց ծառայության ինստիտուտը՝

ապահովելու իշխանության թևերի տարբեր ոլորտներում կառավարման մարմինների գործունեության արդյունավետությունը: Պետական ծառայության առանձին տեսակների ձևավորման և գործունեության համակարգման նպատակով ընդունվեցին այդ ոլորտներում ծառայողական հարաբերությունների կարգավորումն ապահովող իրավական նորմեր՝ ըստ համապատասխան օրենքների, որոնցով սահմանվեցին պետական ծառայության առանձին տեսակների իրականացման սկզբունքները, ծառայության կազմակերպման կարգը, պետական ծառայողի իրավական վիճակի, իրավունքների և պարտականությունների հաստատման, շահադրդման կառուցակարգերի կիրառման, ինչպես նաև պետական ծառայության հետ կապված այլ հարաբերություններ: Դրանց շարքում է՝ «Դիվանագիտական ծառայության մասին» ՀՀ օրենքը, որով կարգավորվում են դիվանագիտական ծառայության մարմինների և դիվանագետների գործունեության կազմակերպման, ղեկավարման, դիվանագիտական ծառայության հետ կապված այլ հարաբերություններ⁵²:

Պետության անվտանգության, քաղաքացիների իրավունքների և ազատությունների պաշտպանության արդյունավետ կազմակերպման նպատակով ընդունվեցին բազմաթիվ օրենքներ, որոնցով կարգավորվում են տարբեր ոլորտներում ծառայողական հարաբերությունները: Դրանցից են՝ «Ոստիկանությունում ծառայության մասին», «Ազգային անվտանգության մարմիններում ծառայության մասին», «Մաքսային ծառայության մասին», «Հարկային ծառայության մասին», «ՀՀ քննչական կոմիտեի դեպարտամենտում պետական ծառայության մասին» ՀՀ օրենքները:

Տարբեր ոլորտներ կարգավորող առանձին օրենքներում ամրագրված հասկացություններն ունեն շատ ընդհանրություններ, սակայն, կառավարման և ծառայությունների իրականացման առանձնահատկություններով պայմանավորված, պետական ծառայության կազմակերպման իրավասությունն ամբողջությամբ վերապահված է համապատասխան կառավարման մարմիններին և աշխատակազմի ղեկավարներին: Այս խնդիրը մասամբ լուծելու համար 2010 թ. օրենսդրական փոփոխություններով քաղաքացիական ծառայության կրտսեր թափուր պաշտոնների համար անցկացվող մրցույթները փոխարինվեցին հավաստագրման թեստավորումներով, որը հնարավորություն տվեց

⁵² «Դիվանագիտական ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-249, հոդված 1, 2, ընդունվել է 2001 թ. հոկտեմբերի 24-ին:

միատեսակ մոտեցում ցուցաբերելու տարբեր համակարգերում կադրերի համալրման գործընթացներում⁵³:

Հանրային ծառայության համակարգի նորացման անհրաժեշտությունը պայմանավորված է նաև հասարակության մեջ ընթացող բարեփոխումներով, մասնավորապես՝ քաղաքացիական հասարակության զարգացմամբ:

Հանրային ծառայության համակարգի զարգացման վրա մեծ ազդեցություն ունեցան նաև ՀՀ-ում տեղական ինքնակառավարման համակարգի ներդրման, զարգացման ու ինքնակառավարման մարմինների գործունեության արդյունավետության բարձրացմանն ուղղված բազմաթիվ բարեփոխումները, մասնավորապես՝ համայնքային ծառայության ներդրումը, որի իրավական հիմքերը սահմանվեցին 2004 թ. դեկտեմբերի 14-ին ընդունված «Համայնքային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքով: Օրենքով կարգավորվեցին համայնքային ծառայության կազմակերպման և ղեկավարման, համայնքային ծառայողների ատեստավորման և վերապատրաստման, համայնքային ծառայության կադրերի ռեզերվում գրանցման, համայնքային ծառայողների իրավական վիճակի, վարձատրման, խրախուսման, ինչպես նաև դրանց հետ կապված այլ հարաբերություններ: Ընդ որում՝ համայնքային ծառայության իրավական կարգավորման համակարգում ներդրվեցին այն հիմնական դրույթները, որոնք մինչ այդ կիրառվել էին քաղաքացիական ծառայության համակարգում: ՀՀ կառավարության 2005 թ. մարտի 3-ի որոշմամբ համայնքային ծառայության հարցերով լիազորված պետական կառավարման մարմին ճանաչվեց ՀՀ տարածքային կառավարման նախարարությունը (այժմ՝ ՏԿՁՆ): Վերջինիս որոշումներով է կանոնակարգվում համայնքային ծառայության կազմակերպման և վերահսկման ողջ գործընթացը:

2005 թ. նոյեմբերի 27-ի սահմանադրական փոփոխությունների արդյունքում ՀՀ Սահմանադրության մեջ հանրային ծառայությանը վերաբերող դրույթ ամրագրվեց, որը քաղաքացիներին իրավունք է տալիս օրենքով սահմանված ընդհանուր հիմունքներով ընդունվել հանրային ծառայության⁵⁴: Ըստ սահմանադրական փոփոխությունների՝ Երևանը ստացավ համայնքի կարգավիճակ, իսկ 2008 թ. ընդունվեց «Երևան քաղա-

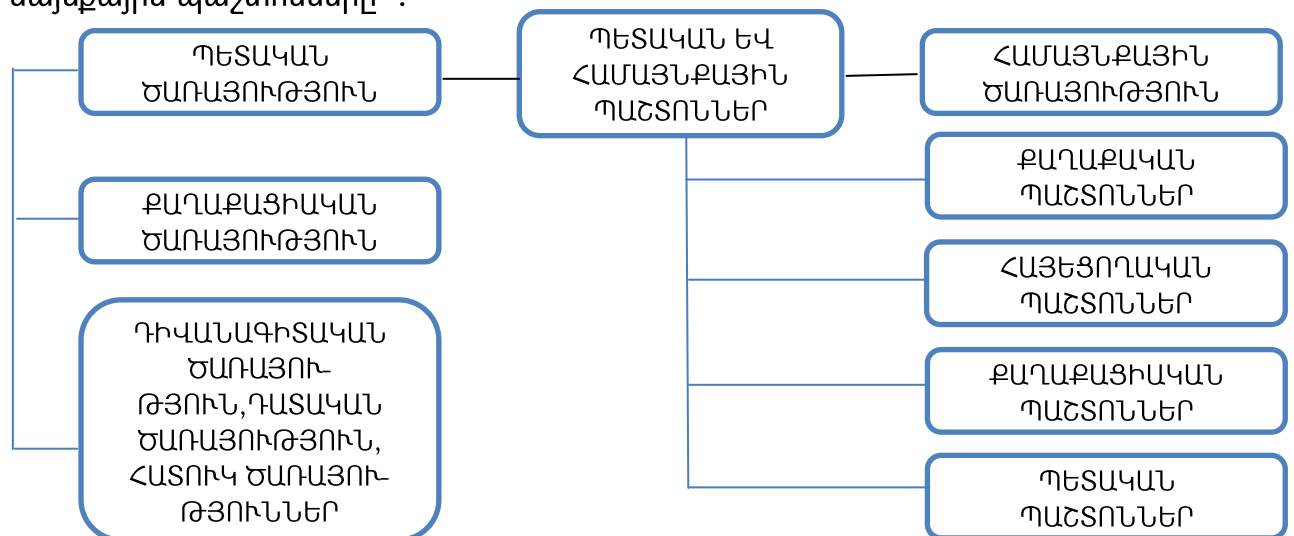
⁵³ Տե՛ս ՀՀ ՔԾԽ «Քաղաքացիական ծառայության կրտսեր պաշտոն զբաղեցնելու հավաստագիր ստանալու համար թեստավորում անցկացնելու և քաղաքացիական ծառայության կրտսեր թափուր պաշտոն զբաղեցնելու կարգը սահմանելու մասին» N818-Ն որոշում, ընդունվել է 2010 թ. հոկտեմբերի 12-ին:

⁵⁴ ՀՀ Սահմանադրություն (2005 թ. նոյեմբերի 27-ի փոփոխություններ), հոդված 30.2:

քում տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքը: Երևանում, Երկմակարդակ կառավարման համակարգի ներդրմամբ պայմանավորված, սահմանվեցին նաև համայնքային ծառայության առանձնահատկությունները:

Հանրային ծառայության մասնատվածությունը և առկա տարբերությունները, բազմաթիվ պաշտոնատար անձանց կարգավիճակի անհստակությունը, նրանց գործունեության նկատմամբ արդյունավետ վերահսկողության կառուցակարգերի բացակայությունը, տարբեր ծառայությունների սակավ գրավչությունը՝ կապված ոչ միատեսակ շահադրժման կառուցակարգերի կիրառման հետ, ինչպես նաև հանրային ծառայության համակարգում ռոտացիայի կիրառման խոչընդոտները, օրակարգային պահանջ դարձրին միասնական համակարգի ստեղծումը: Դրանից ելնելով՝ 2011թ. ընդունվեց «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքը, որով որոշակիորեն կարգավորվում են բոլոր ենթահամակարգերը, ինչպես նաև բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց գործունեությունը, գույքի, եկամուտների մասին հայտարարագրման հետ կապված հարաբերությունները: Սահմանվեցին նաև հանրային ծառայողների վարքագծի և շահերի բախման կանոնակարգման միասնական սկզբունքներ:

Օրենքի համաձայն՝ հանրային ծառայությունը պետությանը ՀՀ Սահմանադրությամբ և օրենքներով վերապահված լիազորությունների իրականացումն է, որն ընդգրկում է պետական ծառայությունը, համայնքային ծառայությունը, պետական և համայնքային պաշտոնները⁵⁵.



Գծապատկեր 1.1. ՀՀ հանրային ծառայության համակարգը⁵⁶

⁵⁵ «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-172-Ն, հոդված 3, ընդունվել է 2011 թ. մայիսի 26-ին:
⁵⁶ Գծապատկերը կառուցվել է ըստ «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի:

Նույն օրենքով պետական և համայնքային ծառայությունը սահմանվում է որպես մասնագիտական գործունեություն, ընդ որում՝ առաջինն ուղղված է ՀՀ օրենսդրությամբ պետական մարմիններին, իսկ երկրորդը՝ տեղական ինքնակառավարման մարմիններին վերապահված խնդիրների և գործառույթների իրականացմանը: Այս օրենքով հստակեցվում են նաև համայնքային քաղաքական, հայեցողական պաշտոնները, որոնց գործունեությունն ուղղվում է համայնքային նպատակների իրականացմանը: Թեև օրենքով հստակ սահմանվում է քաղաքական, հայեցողական, քաղաքացիական պաշտոններ զբաղեցնող անձանց տեղը հանրային ծառայության համակարգում, նույն օրենքով սահմանափակվում է օրենքի գործողության տարածումը նրանց վրա: «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքը նախատեսում է որոշակի դեպքեր, երբ դրույթները տարածվում են բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց վրա: Խոսքը, մասնավորապես, բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի կանոնների, գույքի և եկամուտների հայտարարագրման, շահերի բախման կանոնակարգման նորմերի մասին է: Օրենքի կարևոր ձեռքբերումներից է էթիկայի հանձնաժողովների, այդ թվում՝ բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովի ձևավորումը: Վերջինիս գործունեության հիմնական խնդիրն է մշտադիտարկման ենթարկել բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց կողմից էթիկայի կանոնների պահպանումը, միջոցառումներ ձեռնարկել դրանց խախտման կանխարգելման ու վերացման նպատակով: Ոչ միայն բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց, այլև պետական և համայնքային ծառայողների էթիկայի հանձնաժողովների արդյունավետ գործունեությունից է մեծապես կախված հանրային ինստիտուտների նկատմամբ հասարակության վստահության ամրապնդումը:

«Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքով հստակեցվեցին և ընդհանրացվեցին նաև այն սկզբունքները, որոնցով պետք է գործեն բարձրաստիճան պաշտոնատար անձինք, պետական և համայնքային ծառայողները: Հանրային ծառայության սկզբունքները հիմնարար դրույթներ են, որոնք ապահովում են ծառայողների գործունեության արդյունավետությունը և հստակեցնում ծառայողական հարաբերությունները: Դրանք հանդես են գալիս որպես պահանջներ, որոնք պարտադիր են բոլոր ենթահամակարգերի համար, ներառում են դրա բովանդակությունը կազմող կազմակերպա-

կան, իրավական, սոցիալական, նյութական և այլ կողմեր: «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի 6-րդ հոդվածով սահմանվում են հետևյալ սկզբունքները.

- ՀՀ Սահմանադրության և օրենքների գերակայությունը,
- մարդու և քաղաքացու իրավունքների ու ազատությունների առաջնահերթությունը,
- հանրային ծառայության կայունությունը,
- օրենքի առջև հանրային ծառայողների իրավահավասարությունը,
- հանրային ծառայության հրապարակայնությունը,
- հանրային ծառայողների քաղաքական զսպվածությունը,
- քաղաքացիների համար հանրային ծառայության հավասար մատչելիությունը՝ իրենց մասնագիտական գիտելիքներին և աշխատանքային ունակություններին համապատասխան,
- հանրային ծառայողների արհեստավարժության (պրոֆեսիոնալիզմի) հիմունքներով հանրային ծառայության իրականացումը,
- հանրային ծառայողների իրավական և սոցիալական պաշտպանվածությունը,
- անկողմնակալությունը,
- ազնվությունը, հարգանքը անձի և նրա իրավունքների հանդեպ,
- պատասխանատվության զգացումը:

Հանրային ծառայության համակարգի զարգացման վրա կարևոր ազդեցություն ունեցավ 2009-ից պետական կառավարման գործընթացում ներդրված էլեկտրոնային կառավարման համակարգը, որն ընդլայնվելով՝ ընդգրկեց ամբողջ հանրային կառավարման համակարգը:

Հանրային ծառայության համակարգի կատարելագործման ուղղությամբ կարևոր քայլ պետք է համարել պետական պաշտոններ զբաղեցնող անձանց վարձատրության դրույքաչափերի հստակեցումը, նշանակալի բարձրացումը և սոցիալական երաշխիքների տրամադրման ոլորտում իրականացված բարեփոխումները: Այս նպատակով 2013 թ. դեկտեմբերի 12-ին ընդունվեց օրենք «Պետական պաշտոններ զբաղեցնող անձանց վարձատրության մասին», իսկ 2014 թ. փետրվարի 4-ին՝ «Պետական պաշտոններ զբաղեցնող անձանց սոցիալական երաշխիքների մասին»: Վերջին բարեփո-

խումները պետական ծառայությունը մասնավոր հատվածի համեմատությամբ բավական մրցունակ են դարձրել, որը չի կարելի ասել համայնքային ծառայության պարագայում:

Պետք է փաստել, որ համայնքային ծառայության առկա խնդիրները հիմնականում պայմանավորված են տեղական ինքնակառավարման համակարգի անկատարությամբ, համայնքների զարգացման անհամամասնություններով, հասարակության համայնքային կառավարմանը մասնակցության գործունե կառուցակարգերի բացակայությամբ, ապակենտրոնացման ցածր մակարդակով: Սակայն առավելապես կարևորվում են ֆինանսական ինքնուրույնության և կադրերով ապահովման խնդիրները:

Վերլուծելով ՀՀ-ում հանրային ծառայության ներդրման և զարգացման ընթացքը և հիմնվելով առանձնահատկությունների վրա՝ կարելի է տարանջատել և առանձնացնել.

1. **Անցումային-նախապատրաստական** փուլը, որն ընդգրկում է 1991-2000 թթ.: Այս փուլում ստեղծվեց իրավական, կազմակերպական, ֆինանսական, կադրային այն հենքը, և ուրվագծվեցին այն ուղղությունները, որոնք հնարավորություն տվեցին ներդնելու և զարգացնելու հանրային ծառայության նոր համակարգ: Իշխանության թևերի տարանջատումը, նախագահի ինստիտուտի ներդրումը, ՀՀ Սահմանադրության ընդունումը, տեղական ինքնակառավարման համակարգի ձևավորումը, հանրային շահերի հստակեցումը, օրենսդրանորմատիվային դաշտի նորացումը և դրա արդյունավետ գործարկման ու իրացման անհրաժեշտությունը հանրային ծառայության համակարգի ներդրման անհրաժեշտություն առաջացրին:

2. **Ներդրման-ամբողջականացման** փուլը, որը ներառում է 2001-2010թթ.: Այս փուլում հասարակության կենսագործունեության տարբեր բնագավառներում ներդրվեցին և զուգահեռ զարգացան հանրային ծառայության առանձին տեսակներ, որոնց հիմնական նպատակը համապատասխան մարմինների կողմից պետությանը վերապահված լիազորությունների իրականացումն էր և հասարակության ամբողջական պահանջմունքների բավարարումը: Թեև անկախ ՀՀ-ում այս փուլը կարևորվեց հանրային ծառայության համակարգում կատարված լայնածավալ աշխատանքներով, սակայն հանրային ծառայության համակարգի և գործընթացի մասնատվածությունը

խոչընդոտ էր արդյունավետ գործարկման համար: Ուստի հետագա քայլերը միտված էին համակարգի միասնականացմանը:

3. **Միասնականացման-կատարելագործման փուլը**, որը սկսվեց 2011թ. և շարունակվում է մինչ օրս: Ընդունվեց «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքը, միասնականացվեցին հանրային ծառայության որոշ ընթացակարգեր, սահմանվեցին հանրային ծառայության սկզբունքները: Այս փուլը դեռևս ավարտված չէ և պահանջում է ընդգրկուն բարեփոխումներ, որոնք կնպաստեն հանրային ծառայության կատարելագործմանը:

4. **Արդիականացման-ռազմավարական զարգացման փուլը**, որը պետք է ընդգրկի ամբողջական միասնական համակարգի ռազմավարության մշակումն ու իրագործումը՝ ժամանակին զուգընթաց ներառելով համակարգի արդիականացման գործընթացը: Մեր կարծիքով՝ հանրային ծառայության միասնական ռազմավարությունը հնարավորություն կտա ստեղծելու ճկուն և գործունակ այնպիսի կառուցակարգ, որն ի զորու կլինի համակարգված և ամբողջական իրագործելու պետության գործառույթները, ապահովելու հանրային շահերի առավելագույնս իրացումը և պահանջումների բավարարումը:

Ապագայում հանրային ծառայության համակարգի զարգացման հիմնական ռազմավարությունն ուղղվելու է հանրային ծառայությունների որակի, արդյունավետության և մատչելիության բարձրացմանը⁵⁷:

Ամփոփելով վերլուծության արդյունքները՝ պետք է արձանագրել, որ ՀՀ-ում ներդրվել են հանրային ծառայության համակարգի հիմնական իրավական, սոցիալական հիմքերը, ուստի զարգացման ռազմավարությունը պետք է նպատակաուղղված լինի կառավարման հիմնախնդիրների լուծմանն ու համակարգի կատարելագործմանը:

Մեր երկրում հանրային ծառայության համակարգը ներդրվեց ժողովրդավարական և քաղաքացիական հասարակության ինստիտուտների անկատարության պայմաններում, ինչը մեծ ռիսկեր է պարունակում, քանի որ բացակայում են հասարակական հսկողության գործուն կառուցակարգեր:

Հանրային կառավարման համակարգի արդիականացման գործընթացը պայմա-

⁵⁷ Հայաստանի Հանրապետության 2014-2025 թթ. հեռանկարային զարգացման ռազմավարական ծրագիր, էջ 190:

նավորված է բարեփոխումների տարբեր ծրագրերից, իրականացման ձևերից և ունի տարբեր բնութագրիչներ, որոնցից է պետության կողմից քաղաքացիակենտրոն ծառայությունների մատուցման իրականացումը⁵⁸:

Ըստ այդմ՝ ՀՀ-ում հանրային ծառայության կառավարման կատարելագործման հիմնական ջանքերը պետք է ուղղվեն կադրային ներուժի արդյունավետ օգտագործման, էլեկտրոնային կառավարման համակարգի ընդլայնման, հանրային ծառայողների էթիկայի նորմերի պահպանման և մասնագիտական գիտելիքների ու աշխատանքային ունակությունների հիմքի վրա ծառայողական առաջխաղացման խթանման, հանրային ծառայության համակարգի արդյունավետության և որակի գնահատման գործունե կառուցակարգերի ներդրման, ծառայողների մասնագիտական գիտելիքների, աշխատանքային ունակությունների համալիր հետազոտության և դրա արդյունքների ամփոփմամբ միասնական տեղեկատվական բազայի մշակման, հանրային ծառայողների վերապատրաստման ընթացքում ուսուցման ժամանակակից մեթոդների կիրառման, կառավարչական ունակությունների ու հմտությունների զարգացման, մրցութային ու ատեստավորման գործընթացների կատարելագործման, հանրային ծառայության թափանցիկության և հրապարակայնության մեծացման նպատակով քաղաքացիական հասարակության ակտիվության ապահովման ուղղություններով: Շատ կարևոր է նաև կառավարման միասնական, անկախ համակարգի ձևավորումը, որի հիմնական նպատակը պետք է լինի գործունե կառուցակարգերի մշակումն և կիրառումը հանրային ծառայության համակարգի կառավարման ու գործընթացի կազմակերպման արդյունավետությունը բարձրացնելու համար:

⁵⁸ Տե՛ս Մարգարյան Մ., Հանրային կառավարման համակարգի արդիականացումը որպես բազմավեկտոր գործընթաց// «Հանրային կառավարում» գիտական հանդես, Եր., 2014, #1-2 էջ 262-263:

**ՀՀ ՀԱՆՐԱՅԻՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ
ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅՈՒՆԸ**

2.1. Հանրային ծառայության գործընթացի կազմակերպումը

Կազմակերպումը կառավարման հիմնական գործառույթներից մեկն է, որի էությունը կազմակերպության նպատակների իրականացման համար անհրաժեշտ միջոցների ու պայմանների ապահովումն է⁵⁹:

Հանրային ծառայության կազմակերպման առանձնահատկությունները պայմանավորված են կառավարման ձևով, իշխանության և հասարակության փոխհարաբերություններով, պետության քաղաքական և սոցիալ-տնտեսական իրավիճակով, ֆինանսական և նյութական հնարավորություններով, քաղաքացիական հասարակության զարգացման մակարդակով և այլն: Այն ընդգրկում է բազմապիսի խնդիրների շրջանակ, որոնցից են պաշտոնների ձևավորումը, ծառայողների իրավունքների և պարտականությունների, կադրերի ընտրության և գնահատման չափանիշների սահմանումը, վերապատրաստման և որակավորման բարձրացման գործընթացների կազմակերպումը, շահադրդման կառուցակարգերի կիրառումը, հանրային ծառայողների գործունեության վերահսկողությունը, արդյունքների գնահատումը և այլն:

Հանրային ծառայության կազմակերպումը կարելի է դիտարկել երկու տեսանկյունից. առաջինը՝ հանրային ծառայության ինստիտուտի ձևավորում և գործընթացի կազմակերպում, երկրորդ՝ հանրային ծառայողների մասնագիտական գործունեության կազմակերպում:

Ժողովրդավարական պետություններում հանրային ծառայությունն ընդգրկում է գործունեության տարբեր շրջանակներ, որոնք ներառում են հետևյալ ձևերը.

– *Իրավաստեղծ գործունեություն*, որն ուղղվում է հանրային կառավարման իրավական հենքի ստեղծմանը և ամփոփում է պետության նորմատիվ-իրավական ակտերի

⁵⁹ Մենեջմենթ / ՀՀ ԳԱԱ թղթակից անդամ Յու. Սուվարյանի ընդ. խմբ. (Երրորդ՝ լրացված, բարեփոխված հրատարակություն), Եր., Տնտեսագետ, 2009, էջ 144:

մշակման, հրամանների և կարգադրությունների նախապատրաստման, դրանց օրինականացման գործընթացները: Իրավաստեղծ գործունեության արդյունքում ձևավորվում է նորմատիվային ենթահամակարգը, որն ապահովում է ոչ միայն հանրային ծառայողների, այլև ողջ հասարակության, տնտեսության, իշխանության մարմինների իրավահարաբերությունների կարգավորումը:

– *Իրավակիրառական գործունեություն*, որն իրավական նորմերի կիրառմանն ուղղված լիազորությունների իրականացումն է: Այն կարող է ներառել նաև *հարկադրման գործիքների կիրառում* (օր.՝ դատական ակտերի հարկադիր կատարման ծառայություն, ոստիկանական ծառայություն և այլն): Իրավակիրառական գործունեությունը ենթադրում է նաև *կարգավորող* գործիքների օգտագործմամբ հանրային ծառայության մատուցում (օր.՝ հարկային և մաքսային դրույքաչափերի կիրառում, համայնքներում տարբեր վարձավճարների միջոցով համայնքային տնտեսության կարգավորում), ինչպես նաև տարբեր շահերի համաձայնեցման, բաշխողական, համահարթեցման քաղաքականության իրագործում:

– *Իրավապաշտպան գործունեություն*, որն ուղղվում է մարդու իրավունքների և ազատությունների ապահովմանն ու պաշտպանությանը (մարդու իրավունքների պաշտպանի գործունեություն, քրեակատարողական ծառայություն, ազգային անվտանգության, ոստիկանական, դատական ծառայություններ և այլն):

– *Կազմակերպական գործունեություն*, որի հիմնական նպատակը հանրային իշխանության կառավարման մարմինների լիազորությունների իրականացման և գործունեության կազմակերպական խնդիրների լուծումն է՝ խորհրդակցությունների, կոնֆերանսների, նիստերի կազմակերպում և այլն:

Հանրային ծառայության կազմակերպման կարևոր և առաջնային խնդիրներից մեկը հանրային ծառայողի ինստիտուտի ձևավորումն ու զարգացումն է՝ իրավական կարգավիճակի սահմանումը, իրավունքների, պարտականությունների և այլ հարաբերությունների կարգավորումը, գործունեության սկզբունքների հստակեցումը: «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի 21-րդ հոդվածով սահմանվում են հանրային ծառայողի հիմնական պարտականությունները, 20-րդ հոդվածով՝ իրավունքները, որոնց հավասարակշռումն անհրաժեշտ է ապահովել պատասխանատվության, խրախուսման

և կարգապահական ընթացակարգերով: Հանրային ծառայության առանձին տեսակները կարգավորող օրենքներում ամրագրված է, որ ծառայողները պատասխանատվության են ենթարկվում իրենց ծառայողական պարտականությունները չկատարելու կամ ոչ պատշաճ կատարելու դեպքում: Մինչդեռ «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքում սահմանված է «պատասխանատվության զգացումը»⁶⁰ սկզբունքը, որը չափազանց ընդհանրական է ու անորոշ, պարզ չէ, թե ո՞ւմ առջև պետք է հանրային ծառայողը պատասխանատվություն կրի: Պատասխանատվությունը պետք է զուգակցվի հաշվետվողականության սկզբունքով, որը, սակայն իրավական ամրագրում չունի:

Հստակեցման կարիք ունեն նաև կարգապահական տույժի կիրառման կոնկրետ իրավիճակները, ինչը գրեթե բացակայում է հանրային ծառայությունները կարգավորող օրենքներում: Այս հանգամանքը հանրային ծառայողի նկատմամբ վերադասի կողմից սուբյեկտիվ վերաբերմունքի դրսևորման նպաստավոր բազմաթիվ պայմաններ է ստեղծում: Հանրային ծառայության առանձին տեսակները կարգավորող կարգապահական տույժի նշանակման որոշ ժամանակային սահմանափակումներ են ամրագրված⁶¹: Մասնավորապես՝ եթե խախտումը կատարելու օրվանից անցել է 6 ամսից ավելի, ապա կարգապահական տույժը նշանակվել չի կարող: Վերոհիշյալ դրույթը, ուղղված լինելով հանրային ծառայողների շահերի պաշտպանությանը, կարող է կոռուպցիոն ռիսկեր պարունակել և էթիկայի կանոնների խախտումները թաքցնող բնույթ կրել: Այս առումով, կարգապահական խախտումների համար սահմանված վաղեմության 6-ամսյա ժամկետը չափազանց կարճ է, ուստի կարող է նպաստել հանրային ծառայողների պատասխանատվության թուլացմանը:

Հանրային ծառայության արդյունավետությունը մեծապես կախված է պաշտոնի զբաղեցման, հանրային ծառայողների ատեստավորման, վերապատրաստման գործընթացների կազմակերպումից: Այդ իսկ պատճառով հանրային ծառայության կատարելագործումը պետք է ընդգրկի վերը նշված գործընթացներում առկա հիմնախնդիրների լուծումը:

⁶⁰ «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-172-Ն, հոդված 6, կետ 13, ընդունվել է 2011 թ. մայիսի 26-ին:

⁶¹ Տե՛ս «Քաղաքացիական ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-272: Քաղաքացիական հատուկ ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-286-Ն: «ՀՀ Ազգային ժողովի աշխատակազմում պետական ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-472-Ն: «Համայնքային ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-43-Ն, հոդված 32:

«Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի հոդված 13-ի համաձայն՝ հանրային ծառայության թափուր պաշտոնները զբաղեցվում են մրցույթով կամ օրենքով սահմանված այլ կարգով: Հանրային ծառայության թափուր պաշտոններ զբաղեցնելու հետ կապված հարաբերությունները սահմանվում են պետական ծառայության առանձին տեսակները և համայնքային ծառայությունը կարգավորող ՀՀ օրենքներով և ենթաօրենսդրական ակտերով:

«Քաղաքացիական ծառայության մասին» ՀՀ օրենքով քաղաքացիական ծառայության թափուր պաշտոնը զբաղեցվում է արտամրցութային կարգով կամ մրցույթով: Այժմ փորձենք վերլուծել քաղաքացիական ծառայության թափուր պաշտոնների շարժընթացն ըստ առանձին խմբերի.

Աղյուսակ 2.1

Թափուր պաշտոնների շարժընթացն ըստ պաշտոնների խմբերի⁶²

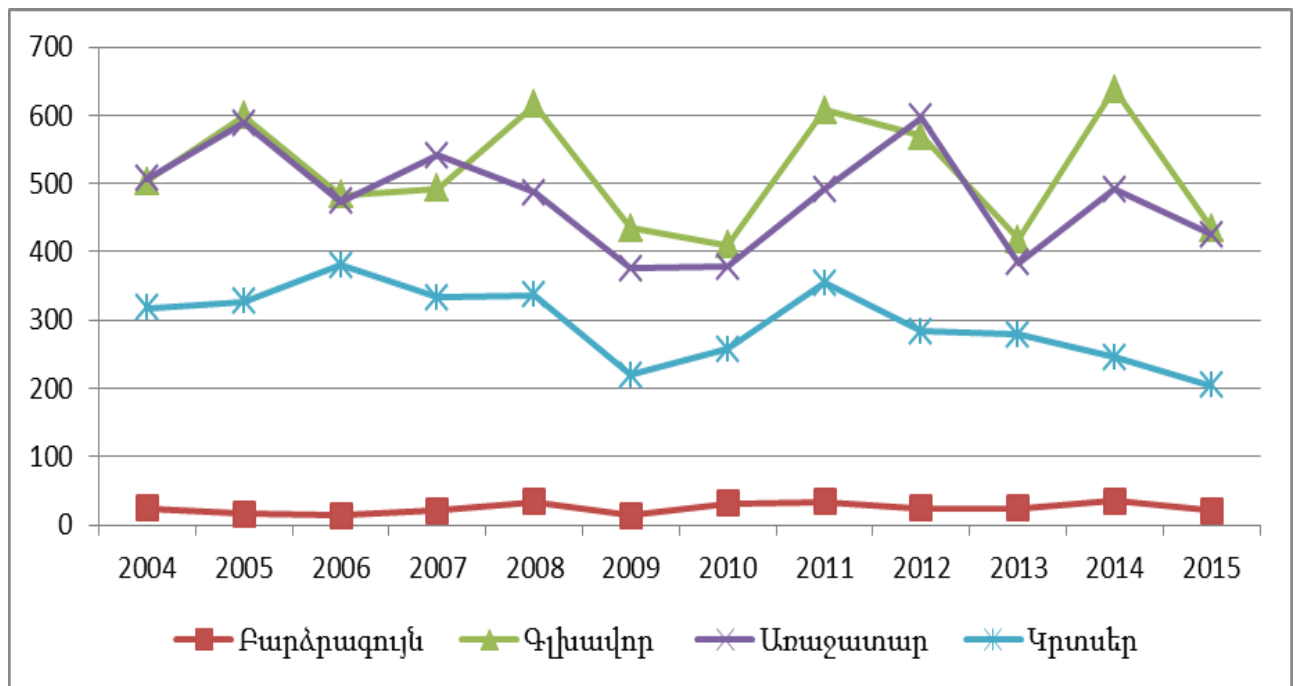
Խումբ Տարեթիվ	Բարձրագույն պաշտոններ	Գլխավոր պաշտոններ	Առաջատար պաշտոններ	Կրտսեր պաշտոններ	Ընդամենը
2005	16	599	589	327	1531
2006	14	483	474	381	1352
2007	21	493	541	333	1388
2008	34	616	487	337	1474
2009	14	435	376	220	1045
2010	32	410	378	258	1078
2011	34	607	491	354	1486
2012	25	570	597	284	1476
2013	24	418	384	279	1105
2014	35	638	492	246	1411
2015	21	435	425	204	1085

Աղյուսակ 2.1-ի վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ ՀՀ քաղաքացիական ծառայության թափուր պաշտոնների թիվը հետճգնաժամային 2009-2010 թթ. կտրուկ նվազում է արձանագրել՝ 1474-ից հասնելով 1045-ի, սակայն արդեն 2012 թ. վերադարձել է գրեթե նույն մակարդակին: Եթե այս դեպքում հանրային ծառայության պաշտոնը նախընտրելի է այլընտրանքների բացակայության պատճառով, ապա 2015 թ. թափուր պաշ-

⁶² Աղբյուրը՝ ՀՀ ՔԾԽ. <http://www.csc.am/documents/statistics/14.pdf>

տոնների թվի նվազումը պայմանավորված է պետական պաշտոնային դրույքաչափերի բարձրացմամբ:

Այսպիսով՝ 2015 թ. վերջի դրությամբ քաղաքայության համակարգում առկա էր 1085 թափուր պաշտոն, որից 1.9 %-ը՝ բարձրագույն, 40.1%-ը՝ գլխավոր, 39.2 %-ը՝ առաջատար, 18.8%-ը՝ կրտսեր պաշտոններ: Ըստ պաշտոնների առանձին խմբերի՝ թափուր է բարձրագույն պաշտոնների 16.5 %-ը, գլխավոր պաշտոնների 13.8%-ը, առաջատար պաշտոնների 18.3 %-ը, կրտսեր պաշտոնների 19.2%-ը:



**Գծապատկեր 2.1. Թափուր պաշտոնների շարժընթացն
ըստ պաշտոնների խմբերի⁶³**

Թափուր պաշտոնների՝ ըստ պաշտոնների առանձին խմբերի շարժընթացի դիտարկումից պարզ է դառնում, որ քաղաքացիական ծառայության համակարգում առավել կայուն են բարձրագույն պաշտոնները (գծ. 2.1):

Քաղաքացիական ծառայության բարձրագույն և գլխավոր թափուր պաշտոններ զբաղեցնելու համար մրցույթի կազմակերպման աշխատանքները իրականացնում է ՀՀ ՔԾԽ աշխատակազմը, իսկ առաջատար և կրտսեր պաշտոնների համար՝ համապատասխան մարմնի աշխատակազմը: Մրցույթն անցկացվում է երկու փուլով՝ թեստավոր-

⁶³ Աղբյուրը՝ ՀՀ ՔԾԽ. <http://www.csc.am/documents/statistics/14.pdf>.

ման և հարցազրույցի: Հարցազրույցին մասնակցում են առաջին փուլի առաջադրանքների առնվազն 90%-ին ճիշտ պատասխանած մասնակիցները, իսկ հարցազրույցի փուլը հաղթահարելու համար անհրաժեշտ է ձեռք բերել առավելագույն հնարավոր միավորների առնվազն 75%-ը: Մրցույթում հաղթում են երկու փուլերում առավելագույն գումարային միավորներ հավաքած առաջին երեք մասնակիցները:

Այժմ դիտարկենք 2007 թ. և 2015 թ. քաղաքացիական ծառայության թափուր պաշտոններ զբաղեցնելու համար անցկացված մրցույթների արդյունքները:

Աղյուսակ 2.2

Քաղաքացիական ծառայության թափուր պաշտոններ զբաղեցնելու համար 2007 թ. և 2015 թ. անցկացված մրցույթների արդյունքները,⁶⁴

Խմբեր	Հայտարարված մրցույթներ		Կայացած մրցույթներ		Դիմորդներ		Մասնակիցներ		Թեստավորման փուլը հաղթահարած մասնակիցներ		Հաղթող ճանաչվածներ		Հաղթող չճանաչված մրցույթներ	
	2007	2015	2007	2015	2007	2015	2007	2015	2007	2015	2007	2015	2007	2015
Բարձրագույն պաշտոններ	14	28	13	28	45	42	27	32	26	31	19	29	0	0
Գլխավոր պաշտոններ	595	532	422	427	1631	1284	937	771	773	661	596	434	66	99
Առաջատար պաշտոններ	481	348	406	310	1846	1043	1168	681	969	570	733	387	53	36
ԸՆԴԱՄԵՆԸ	1090	908	839	765	3522	2369	2132	1484	1768	1262	1348	850	119	135

Աղյուսակ 2.2-ում ներկայացված՝ քաղծառայության թափուր պաշտոններ զբաղեցնելու համար 2007 թ. և 2015 թ. անցկացված մրցույթների արդյունքների հիման վրա կարելի է ուշագրավ դատողություններ անել: Այսպես՝ 2015 թ. կայացել է հայտարարված մրցույթների 84,3%-ը, իսկ 2007-ին՝ 81.2%-ը՝ ներառյալ նաև կրտսեր պաշտոնների համար անցկացվող մրցույթները: Միևնույն ժամանակ, բարձրագույն պաշտոնների

⁶⁴ Աղյուսակը կազմվել է ըստ ՀՀ ՔԾԽ-ի հրապարակած տվյալների.
<http://www.csc.am/documents/statistics/15.pdf>.

համար հայտարարված և կայացած մրցույթների հարաբերակցությունը 2015 թ. 100% է, այն դեպքում, երբ 2007-ին՝ 92.9%: 2015 թ. կայացել է գլխավոր պաշտոնների համար հայտարարված մրցույթների 80,2%-ը, 2007-ին՝ 70,9%-ը: Առաջատար պաշտոնների համար 2015 թ. կայացել է հայտարարված մրցույթների 89%-ը, իսկ 2007-ին՝ 84,4%-ը: Թեև 2015 թ. հայտարարված մրցույթների կայացման աստիճանն ավելի բարձր է 2007 թ. ցուցանիշներից, որը, անկասկած, վկայում է մրցույթների կազմակերպման գործընթացի արդյունավետության բարձրացման մասին, սակայն պետք է փաստել, որ դեռևս անելիքներ չատ կան: Ուշագրավ է նաև բարձրագույն պաշտոնների համար հայտարարված և կայացած մրցույթների հարաբերակցությունը. կարել է եզրակացնել, որ դրանք ավելի կանխատեսելի են վերջին տարիներին: Բացի այդ, որոշ եզրահանգումներ կարել է անել՝ դիտարկելով մեկ մրցույթի մասնակիցների միջին թվի համադրությունը: Այսպես՝ 2015-ին կայացած մեկ մրցույթին մասնակիցների միջին թիվը կազմել է 1.9, այն դեպքում, երբ 2007 թ.՝ 2.5 (կրտսեր պաշտոնները ներառյալ՝ 3.6): Բարձրագույն պաշտոնների դեպքում դիտարկվող ցուցանիշը 2015թ. և 2007թ. կազմել է համապատասխանաբար 1.1 և 2.0, գլխավոր պաշտոնների դեպքում՝ 1.8 և 2.2, իսկ առաջատար պաշտոնների դեպքում՝ 2.2 և 2.8: Կարելի է արձանագրել, որ 2007 թ. քաղճառայության համակարգում մրցույթները շատ ավելի մրցակցային էին: 2015 թ. կազմակերպված մրցույթներում թեստավորման փուլը հաղթահարել է մասնակիցների 85.0%-ը (2007-ին՝ 82.9%): Դիտարկվող ցուցանիշը բարձրագույն պաշտոնների համար հայտարարված մրցույթների դեպքում կազմել է 97.0% (2007-ին՝ 82%), գլխավոր պաշտոնների համար մրցույթներում՝ 85,7.0% (2007-ին՝ 82.4%), առաջատար պաշտոններ զբաղեցնելու համար մրցույթներում՝ 83,7% (2007-ին՝ 82,9%): Կարելի է ենթադրել, որ այս պատկերը մրցույթների թեստավորման փուլի խիստ ձևայնացման արդյունք է, երբ տարբեր մասնագիտական ունակություններ և գործնական հմտություններ պահանջող պաշտոնների համար կազմված մրցութային թեստերը գրեթե միանման են, ամբողջությամբ չեն արտացոլում պաշտոնների էական հատկանիշներն ու առանձնահատկությունները, բացի այդ, մրցույթների այլընտրանքային ձևերի բացակայության և մրցակցային հատկանիշների նվազման վկայություն են:

Կարևոր ցուցանիշ է նաև մրցույթներում հաղթող ճանաչված անձանց և կայացած

մրցույթների թվի հարաբերակցությունը: 2015 թ. կայացած մրցույթներում հաղթող է ճանաչվել միջինում 1 մասնակից, իսկ 2007-ին՝ 1.6 մասնակից: Ընդ որում, առաջատար պաշտոն զբաղեցնելու համար հայտարարված մրցույթներում 2007 թ. հաղթող ճանաչված մասնակիցների միջին թիվը 1.8 էր, այն դեպքում, երբ 2015-ին՝ 1.2: Այս ցուցանիշները ևս վերահաստատում են վերը ձևակերպված պնդումները:

Թափուր պաշտոն զբաղեցնելու համար մրցույթի հայտարարման, կազմակերպման և անցկացման՝ քաղաքացիական ծառայության համակարգում գործող մոտեցումը, աննշան տարբերություններով, կիրառվում է նաև հանրային ծառայության այլ տեսակներում: Հիմնական տարբերությունն այն է, որ հատուկ պետական ծառայություններում մրցութային հանձնաժողովը ձևավորվում է համապատասխան մարմնի կողմից:

Այնուհանդերձ, հանրային ծառայության կադրերի մրցութային ընտրության գործընթացում առկա են ընդհանուր թերություններ: Մասնավորապես՝ ինչպես քաղաքացիական ծառայության համակարգում, այնպես էլ հանրային ծառայության մյուս տեսակներում, դեռևս բացակայում են կամ լիովին հստակեցված չեն հանձնաժողովների ձևավորման ընթացակարգերում հանձնաժողովի անդամների ընտրության չափանիշները, ինչպես նաև օրենսդրությամբ չեն սահմանվում հանձնաժողովների անդամների ընտրության մասնագիտական ունակությունների և կարողությունների հստակ պահանջներ: Սրանց բացակայության պատճառով մրցութային հանձնաժողովների անդամները հաճախ չեն տիրապետում հարցազրույցի և թեստավորման փուլի առաջադրանքներին:

Կարևոր խնդիր է նաև մրցույթներում կիրառվող թեստերի և հարցազրույցների հարցաշարերի բովանդակությունը: Ըստ էության, երկու փուլերում էլ կիրառվում են միևնույն օրենսդրությունից բխող հարցաշարեր⁶⁵: Գործնականում թեստավորման փուլի հաղթահարումը տեղի է ունենում թեստերի պատասխանները պարզապես անգիր անելու ճանապարհով: Մեկ այլ թերություն է մրցութային հարցաշարերի ընդհանրական բնույթը, դրանցում իրավական ակտերի իմացության վերաբերյալ հարցերի գերակշռությունը, տվյալ պաշտոնին հավակնող անձանց մասնագիտական հմտությունների,

⁶⁵ Տե՛ս ՀՀ ՔԾԽ «Մրցույթ և ատեստավորում անցկացնելու համար թեստեր կազմելու կարգը սահմանելու մասին» N 11 որոշում, ընդունվել է 2002 թ. մայիսի 23-ին. http://www.csc.am/տեղեկատվություն/թեստավորման_փուլի_հարցաշարեր:

ունակությունների համալիր գնահատման վերաբերյալ հարցերի և, ամենակարևորը՝ անհատի որակական հատկանիշների գնահատման մեխանիզմների բացակայությունը: Այս ամենը հանգեցնում է հանրային ծառայության համակարգը ոչ լավագույն կադրերով համալրմանը: Մեկ այլ խնդիր է մրցութային հարցաշարերի ձևավորումը, որոնք որպես կանոն, կազմվում են տվյալ գերատեսչության համապատասխան ստորաբաժանման աշխատակիցների կողմից, ինչը շահերի բախման պատճառ կարող է դառնալ: Միայն քաղաքացիական ծառայության բարձրագույն, գլխավոր պաշտոնների մրցութային ընտրության և կրտսեր պաշտոնների հավատարմագրումն է կազմակերպում ՀՀ ՔԾԽ-ը:

Թեև մրցութների կազմակերպման և անցկացման ընթացակարգերը մեծ մասամբ բավարար չափով ձևայնացված են, այնուհանդերձ, դրանցում ևս առկա է հայեցողականության լայն տիրույթ: Այսպես՝ հանրային ծառայության առանձին տեսակները կարգավորող մի շարք օրենքներով սահմանված է, որ մրցութի հաղթող են ճանաչվում այն մասնակիցները, ովքեր քվեարկության արդյունքում հավաքել են մրցութային հանձնաժողովի՝ քվեարկությանը մասնակցած անդամների կեսից ավելի կողմ ձայները: Հաղթողներից մեկին՝ համապատասխան իրավասություն ունեցող պաշտոնատար անձը նշանակում է հանրային ծառայության տվյալ պաշտոնում⁶⁶: Օրենքով սահմանված չեն մրցութում հաղթած թեկնածուների թվից ընտրություն կատարելու հստակ չափանիշներ: Ըստ այդմ, այս առումով, բավական լայն է հայեցողականության դաշտը:

Քաղաքացիական ծառայության պարագայում այս խնդիրը պակաս սրությամբ է դրված, քանի որ, ըստ օրենքի, թափուր պաշտոնի համար անցկացված մրցութում հաղթող է ճանաչվում առավելագույն ձայներ հավաքած երեք մասնակից: Այսինքն՝ հայեցողականության շրջանակներն այստեղ որոշակիորեն նեղանում են, սակայն, մյուս կողմից՝ մրցութի արդյունքներով երկրորդ կամ երրորդ տեղը զբաղեցրած թեկնածուներին թափուր պաշտոնի նշանակման պարագայում լրացուցիչ հիմնավորում ներկայացնելու պարտավորություն օրենքով սահմանված չէ:

Այս առումով, փորձ է արվել՝ որոշակի հստակություն մտցնել նաև այլ ծառայու-

⁶⁶ «ՀՀ Ազգային ժողովի աշխատակազմում պետական ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, հոդված 15-ի կետ 8-ի 4-րդ պարբերություն: «Դատական ակտերի հարկադիր կատարում ապահովող ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, հոդված 12-ի կետ 10: «Քրեակատարողական ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, հոդված 51.9-ի կետ 21:

թյուններում. մասնավորապես՝ հարկային և մաքսային ծառայություններում հաշվի են առնվում մասնակիցների աշխատանքային ստաժը և ատեստավորման արդյունքները⁶⁷, իսկ դատական ծառայության թափուր պաշտոնի զբաղեցման համար անցկացված մրցույթում հաղթող է ճանաչվում առավելագույն միավորներ հավաքած մասնակիցը, որն էլ նշանակվում է համապատասխան պաշտոնում, եթե չկան հավասար միավորներ հավաքած այլ թեկնածուներ: Հակառակ պարագայում պաշտոնի նշանակումը կատարվում է պաշտոնատար անձի հայեցողությամբ⁶⁸: Սակայն, կարծում ենք, կադրերի ընտրությունը պետք է կատարել հստակ չափանիշների հիման վրա՝ բացառելով պաշտոնատար անձանց հնարավոր սուբյեկտիվ վերաբերմունքը:

Հանրային ծառայության կազմակերպման մյուս կարևոր դիտակետը պարտադիր վերապատրաստումն է, որը յուրաքանչյուր ծառայողի համար կազմակերպվում է երեք տարին մեկ անգամ: Պարտադիր վերապատրաստումից բացի, վերապատրաստում կարող է անցկացվել նաև մասնագիտական գիտելիքների և աշխատանքային ունակությունների տիրապետման որոշակի պահանջների առկայությամբ դեպքում: Վերապատրաստման գործընթացը բավարար չափով ինստիտուցիոնալացված չէ և համակարգային բնույթ չի կրում: Հատկապես համայնքային ծառայության պարագայում, երբ ՏԻՄ-ները, համայնքային ծախսերից խուսափելով, ճիշտ չեն գնահատում ծառայողների վերապատրաստման կարիքները:

Հանրային ֆինանսների կառավարման արդյունավետության բարձրացման ու հանրային կառավարման մարմինների, դրանց աշխատակազմերի, ոչ առևտրային կազմակերպությունների և հանրային ֆինանսների բնագավառում աշխատող մասնագետների կատարելագործման նպատակով ՀՀ կառավարության կողմից մշակվել է հայեցակարգ⁶⁹, որը նախատեսում է ֆինանսների նախարարության պատասխանատվությամբ իրականացնել մասնագետների ուսուցման, վերապատրաստման և որակավորման գնահատման գործընթացի կազմակերպում: 2011 թ. սկսած, երբ գնումների համակարգը ապակենտրոնացվեց, հանրային ծառայության մարմիններն իրենք են

⁶⁷ «Հարկային ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, հոդված 14, կետ 3: Նույնը՝ մաքսային ծառայության պարագայում:

⁶⁸ «Դատական ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-159-Ն, հոդված 19, կետ 3, կետ 6:

⁶⁹ ՀՀ կառավարության «Հանրային ֆինանսների կառավարման համակարգի մասնագետների ուսուցման շարունակական վերապատրաստման և որակավորման համակարգի ներդրման ռազմավարություն», 2008 թ. նոյեմբերի 20-ի N 47 արձանագրային որոշման հավելված:

կազմակերպում գնումների գործընթացը: Այս նպատակով վերջին տարիներին որոշակի վերապատրաստում իրագործվում է գնումների բնագավառում՝ արդյունավետ դարձնելու հանրային գնումների համակարգը: Սակայն ՀՀ վերահսկիչ պալատի կողմից հանրային գնումների գործընթացի վերահսկողության և ՏԿԶՆ-ի կողմից համայնքային ծառայությունում կադրային գործի վարման նկատմամբ վերահսկողության արդյունքների վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ ՀՀ համայնքներում հիմնական խախտումները վերաբերում են բյուջեի պլանավորման և կատարման ոչ արդյունավետ կազմակերպմանը՝ պայմանավորված հանրային ծառայողների շահերի բախմամբ, լիազորությունների ոչ ամբողջական կատարմամբ, արհեստավարժության պակասով⁷⁰: Պարզ է, որ հանրային ծառայությունը պահանջում է բարձր արհեստավարժություն, որը հնարավոր է ապահովել հանրային ծառայողների համալիր կատարելագործմամբ, բոլոր ենթահամակարգերում և բոլոր մակարդակներում միատեսակ չափորոշիչների կիրառմամբ:

Հանրային ծառայության կազմակերպման և ամբողջ համակարգի արդյունավետությունն ապահովող կարևոր բաղադրիչ է նաև ատեստավորումը, որով որոշվում է զբաղեցրած պաշտոնին հանրային ծառայողների մասնագիտական գիտելիքների և աշխատանքային ունակությունների համապատասխանությունը⁷¹: ՀՀ-ում այս գործընթացը չափազանց ձևայնացված և ընդհանրական բնույթ է կրում: Ատեստավորման առաջադրանքները չեն արտացոլում հանրային ծառայության տվյալ պաշտոնի առանձնահատկությունները, հանրային ծառայողի կողմից իրականացվող գործառնությունների հիմնական բնութագրիչները: Սրա հիմնական պատճառներից է ատեստավորման և պաշտոնների համալրման մրցութային կարգերի ու ընթացակարգերի նույնականությունը, քանի որ հանրային ծառայողի համապատասխանությունը իր զբաղեցրած պաշտոնին որոշվում է նույն սկզբունքներով, մեթոդներով ու գործիքներով, որ կիրառվում են թափուր պաշտոնների համալրման մրցույթների ընթացքում⁷²:

⁷⁰ Տե՛ս ՀՀ վերահսկիչ պալատի տարեկան հաշվետվություններ/<http://www.coc.am/YearReportsArm.aspx>: ՀՀ ՏԿԶՆ, Համայնքային ծառայություն, Կադրային գործի վարման նկատմամբ վերահսկողություն. <http://www.mta.gov.am/hy/verahskoxutyun/>:

⁷¹ «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-172-Ն, հոդված 5, ընդունված է 2011 թ. մայիսի 26-ին:

⁷² Տե՛ս ՀՀ ՔԾԽ «Քաղաքացիական ծառայության բարձրագույն և գլխավոր թափուր պաշտոններ զբաղեցնելու համար մրցույթ ու այդ պաշտոնները զբաղեցնող քաղաքացիական ծառայողների ատեստավորում անցկացնող մրցութային և ատեստավորման հանձնաժողովների աշխատակարգերը հաստատելու մասին»: «Քաղաքացիական ծառայության թափուր պաշտոն զբաղեցնելու համար մրցույթ անցկացնելու կարգը սահմանելու մասին»: «Քաղաքացիական ծառայողի ատեստավորում անցկացնելու

Տրամաբանական չէ նաև, երբ մասնագիտական ունակությունների ստուգման հարցերը մշակվում են համապատասխան մարմնի հանրային ծառայողների կողմից, որն առաջացնում է շահերի բախում. ծառայողը մշակում է թեստերի հարցերը, որոնց միջոցով հենց ինքն է անցնելու ատեստավորում:

Ընդհանուր առմամբ, ատեստավորման գործող համակարգը լիովին չի ապահովում աշխատակիցների զբաղեցրած պաշտոններին համապատասխանության լիարժեք ստուգումը, հնարավորություն չի տալիս գնահատելու ծառայողի աշխատանքի արդյունավետությունը և առաջադրանքների կատարման մակարդակը: Այստեղ նույնպես մեծ է հայեցողականության աստիճանը: Այսպես՝ համայնքային ծառայության համակարգում մրցութային և ատեստավորման հանձնաժողովի նախագահը համայնքի ղեկավարն է⁷³ (բացառությամբ Երևանի), բացի այդ՝ համայնքային ծառայողի ատեստավորման համար անհրաժեշտ ծառայողական բնութագիրը տրվում է անմիջական ղեկավարի կողմից՝ ծառայողի հաշվետվությունների հիման վրա⁷⁴: Վերը նշված հանգամանքները չեն կարող սուբյեկտիվ ռիսկեր չպարունակել: Մեր կարծիքով՝ ատեստավորման գործընթացը պետք է լուծի նաև այլ խնդիրներ. մասնավորապես՝ բացահայտի վերապատրաստման կարիքները, հիմք հանդիսանա ծառայողների առաջխաղացման և վարձատրության ձևավորման համար, ուստի կարևոր նշանակություն ունի հանրային ծառայողների ատեստավորման միասնական, արդյունավետ համակարգերի մշակումն ու ներդրումը:

Հանրային ծառայության կառավարման կատարելագործման խնդիրներից է կազմակերպման արդյունավետ տեխնոլոգիաների կիրառումը, որի կարևոր բաղադրիչներից են հանրային ծառայության համակարգում տեղեկատվության համակարգերի ներդրումը և զարգացումը: Տեղեկատվական ապահովումը լուծում է հանրային ծառա-

կարգը սահմանելու մասին» որոշումները: «Համայնքային ծառայության մրցութային և ատեստավորման հանձնաժողովների օրինակելի աշխատակարգերը հաստատելու մասին» ՀՀ ՏԿ նախարարի հրաման:

⁷³ «Համայնքային ծառայության մրցութային և ատեստավորման հանձնաժողովների օրինակելի աշխատակարգերը հաստատելու մասին» ՀՀ ՏԿ նախարարի N 12-Ն հրաման, հավելված 1, հոդված 5: Նույն տեղում, հավելված 2, հոդված 5:

⁷⁴ «Համայնքային ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-43-Ն, հոդված 19, կետ 7, ընդունվել է 2004 թ. դեկտեմբերի 14-ին:

յության համակարգի ներսում տեղեկատվության փոխանակման և ծառայության արդյունավետ կազմակերպման խնդիրը: Հանրային ծառայության տարբեր ենթահամակարգերի միջև տեղեկատվության փոխանակումը, ներգանցային համակարգի ստեղծումը մեծացնում են ծառայողների կողմից աշխատանքների կատարման արդյունավետությունը և դրանց վերահսկելիությունը: Տեղեկատվական համակարգերի ներդրումն առավելապես կարևորվում է պետական, տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների համատեղ աշխատանքների կատարման առումով:

Այս նպատակով հանրային կառավարման համակարգում վերջին տարիներին ներդրվել են տեղեկատվության փոխանակման ապահովման տարբեր մեխանիզմներ՝ պետական կառավարման «Mulberry» համակարգը և համայնքային կառավարման տեղեկատվական համակարգը (ՀԿՏՀ): ՀԿՏՀ-ը ներդրված է 586 համայնքներում (64%): Էլեկտրոնային փաստաթղթաշարժով ապահովված են և պետական կառավարման «Mulberry» համակարգով փոխգործակցում են 512 համայնքապետարաններ (56%)⁷⁵: Կարծում ենք՝ վերոհիշյալ թվերը փաստում են, որ համայնքային ծառայության կազմակերպումը դեռևս չի կարող արդյունավետ լինել: Տեղեկատվության փոխանակման արդյունավետությունը պայմանավորված է նաև հանրային ծառայողների՝ ժամանակակից ՏՏ կիրառման կարողություններից, հմտություններից, ուստի անհրաժեշտ է ծառայողների (մասնավորապես՝ համայնքային) համար կազմակերպել ՏՏ ծրագրերով ուսուցման և վերապատրաստման դասընթացներ:

Տեղեկատվության հասանելիությունն ապահովում է նաև քաղաքացիական հասարակության իրազեկությունը իրականացվող կադրային քաղաքականության մասին: ՀՀ-ում գործող օրենսդրությունն առավել քան հստակ է. մասնավորապես՝ հանրային ծառայության առանձին տեսակների թափուր պաշտոնների մրցույթի վերաբերյալ տեղեկատվությունը պատշաճ կերպով հրապարակվում է: Հրապարակվում են նաև մրցույթների հարցաշարերը: Սակայն հանրային ծառայության թափանցիկությունն ապահովելու նպատակով պետք է տեղեկատվություն տրամադրվի մրցույթների անց-

⁷⁵ Աղբյուրը՝ ՀՀ ՏԿԶՆ.<http://www.mta.gov.am/files/docs/574.pdf>

կացման ընթացքի, արդյունքների մասին ևս:

Վերը նշվածով տեղեկատվական մեխանիզմի գործառույթները չեն սահմանափակվում: Հանրային կառավարման մարմինները տեղեկատվական համակարգի միջոցով հասարակությանը իրազեկում են իրենց կատարած աշխատանքների վերաբերյալ, իսկ հասարակությունը առցանց կարող է ստանալ ծառայություններ և մասնակցել հանրային կառավարմանը: Տեղեկատվական համակարգերի արդյունավետ կիրառումը պետք է դառնա հանրային ծառայության միասնական համակարգի գործարկման առանցքային բաղադրիչներից մեկը:

Հանրային ծառայության մատուցման կազմակերպման արդյունավետ տեխնոլոգիաներից է ՀՀ-ում վերջին տարիներին ներդրված «Մեկ պատուհան» համակարգը, մասնավորապես՝ սոցիալական ծառայությունների տրամադրման, համայնքային ծառայությունների մատուցման, որոշ պետական ծառայությունների իրականացման ոլորտներում: Համակարգի կիրառումը դեռ ամբողջությամբ կանոնակարգված չէ և չի ընդգրկում ողջ հանրային ծառայությունը: Այս առումով, կարևորվում է հանրային ծառայության մատուցման հնարավոր միասնական կազմակերպումը:

ՀՀ հանրային ծառայության ղեկավարման և կազմակերպման մարմիններն են՝

- ՀՀ քաղաքացիական ծառայության խորհուրդը,
- հանրային կառավարման մարմինների ղեկավարները,
- հանրային կառավարման մարմինների աշխատակազմերի ղեկավարները,
- տարածքային կառավարման և զարգացման նախարարությունը (այսուհետ՝ ՀՀ ՏԿԶՆ)՝ համայնքային ծառայության մասով:

ՀՀ ՔԾԽ-ը քաղաքացիական ծառայության միասնական պետական քաղաքականության շրջանակներում իրականացնում է համապատասխան մարմինների կադրային գործի վարման մեթոդական ղեկավարումը և վերահսկողությունը, առաջարկություններ է ներկայացնում քաղաքացիական ծառայության հետ կապված հարցերի վերաբերյալ, սահմանում է քաղաքացիական ծառայողների էթիկայի կանոնները, էթիկայի հանձնաժողովների ձևավորման, գործունեության կարգը և այլն:

ՀՀ ՔԾԽ իրավասությունները տարածվում են քաղաքացիական ծառայության

պաշտոնների վրա, ինչպես նաև այս կառույցը որոշ կազմակերպչական գործառույթներ է իրականացնում քաղաքացիական հատուկ ծառայության համակարգում⁷⁶: Հանրային ծառայության այլ տեսակների ղեկավարումն ու կազմակերպումը իրականացվում են համապատասխան ծառայության մարմնի ղեկավարի և աշխատակազմի ղեկավարի կողմից: Թեև հանրային ծառայության տեսակների մասին օրենսդրական ակտերը նշանակալիորեն միասնականացված են, և դրանցում պարունակվում են ընդհանուր տրամաբանության վրա կառուցված դրույթներ, այսինքն՝ առկա է հանրային ծառայության իրավական կանոնակարգման միասնականություն, սակայն հանրային ծառայության ղեկավարումն ու կազմակերպումը իրականացվում է մասնատված: Շատ ավելի խնդրահարույց է համայնքային ծառայության ղեկավարման և կազմակերպման՝ ՏԿԶՆ-ի կողմից իրականացումը, որն ուղղակիորեն հակասում է տեղական ինքնակառավարման տրամաբանությանը:

Կարծում ենք՝ հանրային ծառայության կազմակերպական ապահովման գործընթացների ընդհանրությունը ենթադրում է նաև միասնական խնդիրները լուծելու հնարավորություն, առավել ևս, որ հանրային ծառայության տարբեր տեսակների նշված գործընթացի բաղադրիչները, ընթացակարգերը լուրջ մեթոդական, մասնագիտական ապահովման կարիք են զգում:

Հանրային ծառայության արդյունավետ կազմակերպման խնդիրներից է այս ոլորտում «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի դերի մեծացումը՝ առանցքային հարցերում ծառայողական հարաբերությունների կարգավորման նորմերի հստակ սահմանումը: Մինչդեռ, նշված օրենքը հիմնականում զերծ է նման հստակությունից: Հանրային ծառայության կադրերի համալրման, ընտրության, շարժունակության խնդիրները օրենքում ընդհանրապես չեն դիտարկվում՝ վերապահելով հանրային ծառայության առանձին տեսակների մասին օրենքներին: Այսպես՝ օրենքի մի շարք հոդվածներ, ըստ էության, ինքնանպատակ կարելի է համարել. դրանցում պարզապես սահմանվում է, որ նշված հարաբերությունները կարգավորվում են ծառայության առանձին տեսակները

⁷⁶ Տե՛ս «Քաղաքացիական հատուկ ծառայության մասին» ՀՀ օրենքը, ՀՕ-286-Ն, ընդունվել է 2007 թ. նոյեմբերի 28-ին:

կարգավորող ՀՀ օրենքներով և այլ իրավական ակտերով: Մինչդեռ, օրենքի ընդունման առանցքային նպատակը հանրային ծառայության համակարգի ռազմավարության սահմանումն ու իրագործումն է, և անհրաժեշտ է «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքում ամրագրել դրանց կարգավորման հիմնարար դրույթներն ու մոտեցումները, հստակեցնել որոշ չափանիշներ և ընթացակարգեր: Օրենքում պատշաճ կերպով ներկայացված չեն նաև հանրային ծառայության համակարգման և վերահսկողության իրագործման կառուցակարգերը, սահմանված չեն հանրային ծառայության կառավարման գործընթացներին հանրության կամ նրանց ներկայացուցիչների մասնակցությանը վերաբերող դրույթներ, ինչը ժողովրդավարության հաստատման կարևոր պայման է:

2.2. Կադրերի կառավարման առանձնահատկությունները հանրային ծառայության համակարգում

Հանրային կառավարման համակարգում պետության կադրային քաղաքականության արդյունքում տեղի են ունենում որոշակի գործընթացներ, որոնք քանակական և որակական փոփոխությունների են ենթարկում կադրային ենթահամակարգը, ուստի այն մշտական կառավարման կարիք ունի: Հանրային ծառայության համակարգում կադրային քաղաքականությունը հանրային կառավարման մարմինների ռազմավարությունն է՝ ուղղված կադրային կազմի և կադրային ներուժի ձևավորմանն ու զարգացմանը⁷⁷:

Հանրային ծառայության ոլորտում կադրերի կառավարումը բազմաչափ և բավական բարդ գործընթաց է, որն ընդգրկում է կադրերի պատրաստման, բաշխման, ընտրության, վերաբաշխման, աշխատունակ, ամբողջական անձնակազմի ձևավորման, ռացիոնալ օգտագործման, անընդհատ զարգացմանն ուղղված՝ հանրային կառավարման մարմինների գործունեությունը: Գոյություն ունի մեկ կարևոր հանգամանք ևս. ի տարբերություն տնտեսության այլ ոլորտներում կադրերի կառավարմանը, հանրային

⁷⁷ Основы государственной службы и кадровой политики: учеб. пособие для вузов / В. В. Черепанов, В.П. Иванов. - М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2007, с. 404.

կառավարման խնդիրներից մեկը տնտեսության տարբեր ոլորտների, այդ թվում՝ հանրային ծառայության համար կադրերի պատրաստումն է:

Հանրային ծառայության համակարգում կադրերի կառավարման հետազոտության արդյունքները վկայում են, որ հանրային ծառայողների մասնագիտական աշխատանքը տարբերվում է գործունեության այլ տեսակներից, քանի որ այն հրապարակային բնույթ ունի, և հանրային ծառայողների արհեստավարժության մակարդակից, բարոյական կերպարից, աշխատանքի որակից է մեծապես կախված հասարակության առջև ծառացած նպատակների իրագործումը և պետության զարգացումը:

Մեր հետազոտության ուղղվածությունից ելնելով՝ կադրերի կառավարման նպատակ կարելի է սահմանել հանրության և պետության խնդիրների լուծման և նպատակների իրագործման համար հանրային ծառայության համակարգում կադրերի արդյունավետ օգտագործումը ⁷⁸:

Հանրային ծառայության համակարգում կադրերի կառավարումն իրականացվում է երկու մակարդակում՝ քաղաքական և կառուցվածքային:

Քաղաքական մակարդակում ձևավորվում է հանրային ծառայության կադրերի կառավարման ինստիտուցիոնալ հենքը. ընդունվում են ծրագրային փաստաթղթերը, մշակվում և հաստատվում են օրենսդրանորմատիվային փաստաթղթերը, հանրային ծառայության կադրերի զարգացման հայեցակարգերը, կադրերի կառավարման գիտամեթոդական հիմքերը:

Կառուցվածքային մակարդակում իրագործվում է կադրային քաղաքականությունը, որն ընդգրկում է կադրերի պլանավորման, ընտրության, մասնագիտական հարմարեցման, մասնագիտական աճի, ծառայողական առաջխաղացման հարցերը:

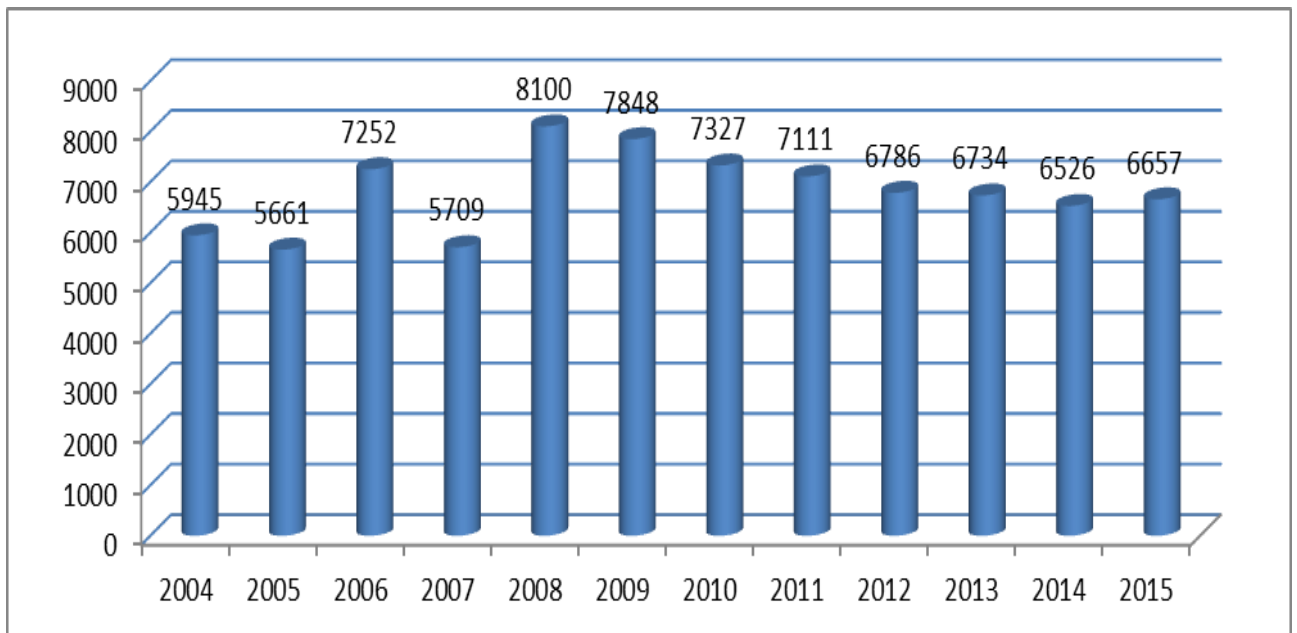
Հանրային ծառայության համակարգում կադրերի կառավարումն ուղղված է հետևյալ խնդիրների լուծմանը.

- բարձր որակավորում և մասնագիտական անհրաժեշտ մակարդակ ունեցող կադրերի պատրաստում, ընտրություն, գնահատում և հանրային ծառայության ենթահամակարգերի համալրում,

⁷⁸ Լավագույն տարբերակում հանրության և պետության նպատակներն ու խնդիրները համընկնում են, ինչը համապատասխանում է կատարյալ քաղաքացիական հասարակության կատարյալ մոդելին: Իրականությունը, սակայն, այլ իրավիճակներ է առաջադրում:

– հանրային ծառայողների գիտելիքների, ունակությունների և հմտությունների լիարժեք գործադրմանը նպաստող երաշխիքների, պայմանների ստեղծում:

Համակարգի արդյունավետ գործարկման և կադրերի կառավարման առաջնային և կարևոր խնդիրը պլանավորումն է: Այստեղ կադրերի պլանավորման գործընթացն իրականացվում է առանձին ծառայությունների, ենթահամակարգերի կողմից: Վերջին շրջանում հանրային ոլորտի բարեփոխումների միջանկյալ թիրախներից մեկը հանրային ծառայողների կազմի ու կառուցվածքի օպտիմալացումն է, արդյունքում՝ հանրային կառավարման համակարգում զբաղվածների թվի շարունակական կրճատումը: Այս տեսակետից ուշագրավ է վերջին տարիներին ՀՀ-ում քաղաքային ծառայողների թվի շարժընթացը.



Գծապատկեր 2.2. Քաղաքացիական ծառայողների թվի շարժընթացը ՀՀ-ում (2004-2015 թթ.)⁷⁹

Գծապատկեր 2.2-ի վերլուծությունից պարզ է դառնում, որ քաղաքացիական ծառայողների թիվը 2014 թ., 2008 թ. համեմատությամբ կրճատվել է 1574-ով, որը կազմել է 19.4 %, իսկ 2015-ին ավելացել է 131-ով (8.3%):

Կարծում ենք՝ հանրային ծառայողների թվի կրճատումը պետք է լինի հիմնավորված: Ցանկացած այլ պարագայում գործառույթների և պաշտոնների անհամապա-

⁷⁹ Աղբյուրը՝ ՀՀ ՔԾԽ. <http://www.csc.am/տեղեկատվություն/վիճակագրություն>:

տասխանությունն աշխատանքի ոչ արդյունավետ բաժանման, լիազորությունների և պատասխանատվության հավասարակշռության խախտման պատճառ կարող են դառնալ: Պաշտոնների արդյունավետ պլանավորումը հնարավորություն կտա ձևավորելու ու կայուն կազմակերպական կառուցվածքներ՝ զերծ մնալով դրանց անհարկի և սուբյեկտիվ փոփոխություններից և վերջիններիս վրա քաղաքական ազդեցությունից: Այս առումով, կարևորվում է պլանավորման գործընթացի գիտամեթոդական ապահովումը:

Հանրային ծառայության համակարգում կադրերի ներգրավման և առաջխաղացման արդյունավետ մեխանիզմների մշակումն ու գործադրումը հանրային ծառայության կազմակերպման հաջորդ կարևոր խնդիրներից են:

Հանրային ծառայության կադրերի ներգրավման առանձնահատկություններով է պայմանավորված հանրային ծառայության մոդելը: Օրինակ՝ ռուս գիտնականներ Ե.Բոյկոյի և Կ.Սկոբեևի մոտեցմամբ, մոդելների տարանջատման հիմքում պետք է դրվեն երկու առանցքային հարցեր՝ գերակա չափանիշի սահմանումը և ծառայության կադրերի համալրման աղբյուրների որոշումը⁸⁰:

Գերակա չափանիշի սահմանման տեսանկյունից արդի ժամանակաշրջանում տեսականորեն հիմնավորվել և գործնականում կիրառություն են գտել հանրային ծառայության տարբեր համակարգեր, որոնք միմյանցից էականորեն տարբերվում են թե՛ չափանիշներով, և թե՛ իրագործման բնույթով: Կադրերով համալրման աղբյուրների դիտարկումը հնարավորություն է տալիս պատկերացում կազմելու հանրային ծառայության համակարգերի բաց կամ փակ լինելու մասին: Ըստ այդմ, եթե պաշտոնից անկախ օգտագործվում են կադրերի ընտրության արտաքին և ներքին աղբյուրներ, ապա հանրային ծառայության կազմակերպման համակարգը ընդունված է համարել բաց: Իսկ եթե ստորին պաշտոնների պարագայում համալրման համար կիրառվում են արտաքին, մնացած դեպքերում՝ ներքին աղբյուրներ, ապա հանրային ծառայության կազմակերպման համակարգը համարվում է փակ կամ կարիերային:

Միջազգային պրակտիկայում հանրային ծառայության կազմակերպման հենքային մոդելներ են՝

⁸⁰ St' u Бойко Е.А., Скобеев К.М., Реформа государственной службы: новое вино в старые меха? // Науч. зап. СибАГС. – Новосибирск: СибАГС, 2001. Т.4, էջ 17-36: Василенко А.И., Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учебное пособие. Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Издательская корпорация Логос, 2000, էջ 127-169:

- *հովանավորչական համակարգը (spoils system),*
- *արժանիքների համակարգը (merit system),*
- *կարիերային կամ փակ համակարգը:*

Հովանավորչականը դասվում է հանրային ծառայության կազմակերպման բաց համակարգերի շարքը, սակայն կախվածությունն առավելապես քաղաքական գործունեությունից՝ խախտում է կայունության սկզբունքը և խոչընդոտում հանրային ծառայության զարգացմանը: Բաց համակարգերը մի կողմից՝ հակազդում են հանրային կառավարման ապարատում լճացման երևույթներին, մյուս կողմից՝ բարդացնում հանրային ծառայությունում մասնագիտական չափորոշիչների պահպանումը:

ՀՀ-ում հանրային ծառայության համակարգը կարելի է դիտարկել ձևային և կանոնակարգված, որտեղ կիրառվող կադրերի ներգրավման և գնահատման կառուցակարգերի ու գործիքների առանձնահատկությունները պայմանավորված են համայնքային ծառայության ապակենտրոնացված, քաղաքացիական ծառայության կիսակենտրոնացված, հատուկ ծառայությունների ապահովման կենտրոնացված բնույթով:

ՀՀ-ում հանրային ծառայության ինստիտուտն ունի և՛ արժանիքների, և՛ կարիերային մոդելներին բնորոշ գծեր, գործում են կադրերի ընտրության տարբեր կառուցակարգեր. «հանրային ծառայության թափուր պաշտոնը զբաղեցվում է արտամրցութային կարգով կամ մրցույթով»⁸¹: Արտամրցութային կարգով պաշտոնները չհամալրելու դեպքում հայտարարվում է բաց մրցույթ: Ընդ որում, հանրային ծառայության առանձին տեսակների առանձնահատկություններից կախված, մոդելների կշիռների հարաբերակցությունը տարբեր է: Առավելապես բաց կարելի է համարել ՀՀ քաղաքացիական և համայնքային ծառայությունների համակարգերը, իսկ առավելապես փակ՝ ՀՀ դիվանագիտական ծառայության համակարգը, որտեղ բաց մրցույթներ անց են կացվում միայն դիվանագիտական ծառայության ամենացածր՝ կցորդի պաշտոնի համար: Մյուս պաշտոնները համալրվում են ներքին մրցույթների հաշվին⁸²: Փակ են նաև ԱԱ ծառայությունը, ԴԱՀԿ ծառայությունը, դատական ծառայությունը, ՀՀ ոստիկանությունը

⁸¹ «Քաղաքացիական ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-272, հոդված 12¹: «Քաղաքացիական հատուկ ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-286-Ն, հոդված 13: «ՀՀ Ազգային ժողովի աշխատակազմում պետական ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-472-Ն, հոդված 13 և այլն:

⁸² «Դիվանագիտական ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-249, հոդված 13, 26, 27, ընդունվել է 2001 թ. հոկտեմբերի 24-ին:

ծառայությունը և այլն⁸³: Կան նաև առանձին դեպքեր, երբ թափուր պաշտոնների զբաղեցման համար մրցույթ չի հայտարարվում. պարզապես կատարվում է նշանակում: Այսպես՝ դատավորին կցված դատական ծառայության թափուր պաշտոնում նշանակումը կատարվում է դատավորի ներկայացմամբ, առանց մրցույթի⁸⁴:

Քաղաքացիական ծառայության համակարգում արտամրցութային կարգով թափուր պաշտոնում նշանակում կատարվում է թափուր պաշտոն առաջանալու դեպքում, մեկշաբաթյա ժամկետում՝ մինչև տվյալ պաշտոնի համար մրցույթ հայտարարելը, իսկ նշանակվել կարող է տվյալ կառուցվածքային ստորաբաժանման քաղաքացիական ծառայողը կամ միայն քաղաքացիական ծառայության կադրերի կարճաժամկետ ռեզերվից տվյալ պաշտոնը ժամկետային աշխատանքային պայմանագրով զբաղեցնող անձը⁸⁵:

Աղյուսակ 2.3

Արտամրցութային կարգով քաղաքացիական ծառայության պաշտոններում նշանակումների շարժընթացը⁸⁶

Տարեթիվ	Թափուր պաշտոն առաջանալու դեպքում արտամրցութային նշանակումներ	Ժամկետային աշխատանքային պայմանագրով պաշտոն զբաղեցնող անձանց արտամրցութային նշանակումներ	Ընդհանուր քանակ
2005	109	84	193
2006	189	49	238
2007	194	26	220
2008	170	80	250
2009	152	91	243
2010	125	83	208
2011	163	104	267
2012	195	69	264
2013	156	29	185
2014	146	57	203
2015	102	39	141

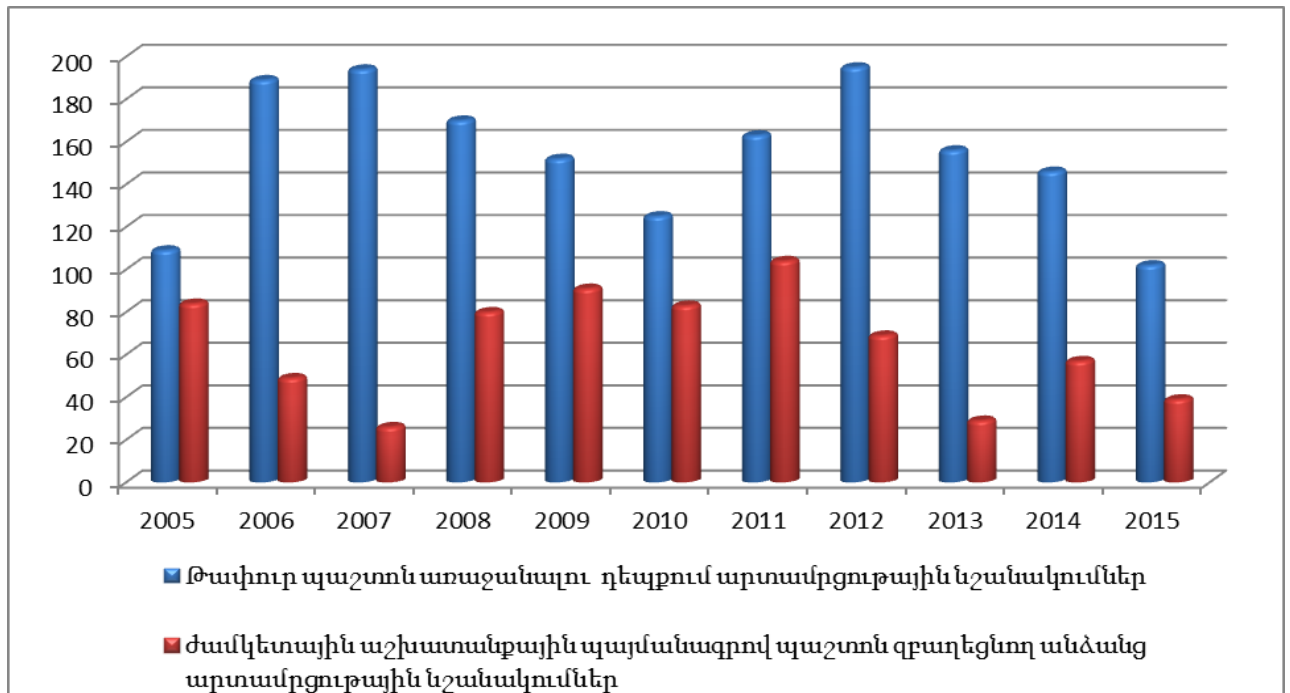
⁸³ «ՀՀ Ազգային ժողովի աշխատակազմում պետական ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, հոդված 18, «Ոստիկանությունում ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, հոդված 14.1, «Դատական ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, հոդված 15, 16, 17, «Դատական ակտերի հարկադիր կատարումն ապահովող ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, հոդված 12, 12.1

⁸⁴ «Դատական ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-159-Ն, հոդված 15, ընդունվել է 2006թ. հունիսի 7-ին:

⁸⁵ «Քաղաքացիական ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-272, հոդված 12¹:

⁸⁶ Աղբյուրը՝ ՀՀ ՔԾԽ. <http://www.csc.am/documents/statistics/19.pdf>.

Թեև աղյուսակ 2.3-ում ներկայացված տվյալները վկայում են, որ վերջին տարիներին նկատելի է արտամրցութային նշանակումների նվազման միտում, սակայն դրանք դեռևս բավական մեծ թիվ են կազմում:



Գծապատկեր 2.3. Արտամրցութային կարգով քաղաքացիական ծառայության պաշտոններում նշանակումների շարժընթացը⁸⁷

Աղյուսակ 2.3-ի վերլուծությունը և գծ. 2.3-ի շարժընթացի դիտարկումը ցույց են տալիս, որ արտամրցութային նշանակումներում գերակշռում են թափուր պաշտոն առաջանալու դեպքում աշխատակիցներից արվող նշանակումները, որոնց թիվը շուրջ երեք անգամ գերազանցում է ժամկետային աշխատանքային պայմանագրով պաշտոն զբաղեցնող անձանց արտամրցութային նշանակումների քանակը:

Կադրերի արտամրցութային նշանակումները հանրային ծառայության տարբեր մարմիններում ունեն նշանակալի ընդհանրություններ, ինչով էլ բացատրվում է թերությունների ընդհանրությունը:

Ուշագրավ է, որ օրենքներում նախ նշվում է արտամրցութային կարգը, հետո՝ մրցույթը, ինչից կարելի է եզրակացնել, որ արտամրցութային կարգը առաջնային դե-

⁸⁷Գծապատկերը կառուցվել է ըստ աղյուսակ 2.3-ի:

րակատարում ունի: Եվ, իսկապես՝ հանրային ծառայության առանձին տեսակները կարգավորող օրենքների համապատասխան դրույթների ուսումնասիրությունից այն տպավորությունն է ստեղծվում, որ, որպես կանոն, կիրառվում է արտամրցության կարգը՝ բացառությամբ նոր ստեղծվող և այն պաշտոնների, որոնք, ըստ օրենքի, չեն կարող զբաղեցվել արտամրցության կարգով:

Արտամրցության կարգի կարևորությունը հաշվի առնելով՝ տրամաբանական է, որ այն ենթարկվի առավել մանրակրկիտ և արդյունավետ կարգավորման: Մինչդեռ, օրենսդրորեն նախատեսված չէ, թե մեկից ավելի թեկնածուների առկայության պարագայում ինչպես ընտրել և նույն արտամրցության կարգով նշանակել առավել արժանավորին: Ըստ այդմ, արտամրցության կարգի գործադրմամբ էականորեն ընդլայնվում է նշանակումներ կատարող պաշտոնատար անձի հայեցողականության տիրույթը, արտամրցության նշանակումը դառնում է հանրային ծառայության առանձին մարմնի կամ նույնիսկ առանձին ստորաբաժանման ծառայողի խրախուսման միջոց՝ առանց դրա կիրառման նպատակահարմարության որևէ հիմնավորման: Այսպես ալկնհայտորեն խախտվում է ըստ արժանիքների հանրային ծառայության կադրերի համալրման սկզբունքը:

Վերը նկարագրված խնդրի լուծման համար անհրաժեշտ է էականորեն բարելավել հանրային ծառայության թափուր պաշտոնների զբաղեցման արտամրցության կարգը: Մասնավորապես՝ դա կարելի է վերածել հանրային ծառայության համակարգում կամ տվյալ մարմնի սահմաններում ներքին մրցույթի՝ ընտրության հստակ չափանիշների կիրառմամբ, որոնցում կարևոր տեղ պետք է հատկացվի թեկնածուների մասնագիտական ունակությունների և հմտությունների, ինչպես նաև անձնային հատկանիշների համակողմանի գնահատմանը:

Հանրային ծառայության կադրերի կառավարման համակարգի կարևոր բաղադրիչ է վերապատրաստման գործընթացը, որի նպատակն է բարձրացնել ծառայողի մասնագիտական կարողությունների, հմտությունների մակարդակը:

2014 թ. վերապատրաստվել է 1710 քաղաքացիական ծառայող (26.2%), այդ թվում՝ բարձրագույն պաշտոն զբաղեցնող 54 քաղծառայող (47%), գլխավոր պաշտոններ՝ 846

(27.9%), առաջատար պաշտոններ՝ 551 (24%), կրտսեր պաշտոններ՝ 259 (23.9%)⁸⁸: 2015 թ. վերապատրաստվել է 2132 քաղաքացիական ծառայող (32%-ը), այդ թվում՝ բարձրագույն պաշտոն զբաղեցնող 127-ից 57-ը (44,8%), գլխավոր պաշտոններ զբաղեցնող 3156-ից 992-ը (31.4%), առաջատար պաշտոններ զբաղեցնող 2313-ից 788-ը (34%), կրտսեր պաշտոններ զբաղեցնող 1061-ից 295-ը (27,8%): Կարելի է արձանագրել, որ վերապատրաստման ընդգրկվածությունը կրտսեր պաշտոններում համեմատաբար փոքր⁸⁹:

Այժմ դիտարկենք համայնքային ծառայողների վերապատրաստման գործընթացի արդյունքները.

Աղյուսակ 2.4

Վերապատրաստվածների թիվը համայնքային ծառայության համակարգում (2013- 20015թթ.⁹⁰)

Մարզեր	Վերապատրաստվածների թիվը			
	2013	2014		2015
		Համայնքային Ծառայողներ	Համայնքային ծառայողներ (գնումների մասով)	
Արագածոտն	51	55	100	160
Արարատ	100	180	72	81
Արմավիր	164	159	97	89
Գեղարքունիք	162	159	81	67
Լոռի	113	197	85	118
Կոտայք	121	172	50	98
Շիրակ	124	118	100	60
Սյունիք	41	40	97	98
Վայոց ձոր	27	80	23	21
Տավուշ	64	80	56	71
Ընդամենը	967	1240	761	863
Երևան	423	388		405
	1390	1628		1268

⁸⁸ Վերլուծությունը կատարվել է ըստ ՀՀ ՔԾԽ հրապարակած տվյալների. <http://www.csc.am/> վիճակագրություն, հաշվետվություններ/տեղեկատվություն:

⁸⁹ Վերլուծությունը կատարվել է ըստ ՀՀ ՔԾԽ հրապարակած տվյալների. <http://www.csc.am/documents/statistics/29.pdf>.

⁹⁰ Աղյուսակը կազմվել է ըստ ՀՀ ՏԿՀՆ հրապարակած տվյալների. http://www.mta.gov.am/Համայնքային_ծառայություն/վերապատրաստում:

Համայնքային ծառայության համակարգում 2014 թ. տարեվերջի դրությամբ համայնքային ծառայողների թիվը 6156 է, որից վերապատրաստվել է 1628 համայնքային ծառայող (26.4%): Ընդ որում, տվյալ տարում վերապատրաստումներ են կազմակերպվել նաև գնումների գործընթացում ներգրավված 761 համայնքային ծառայողների համար, ինչը համայնքներում գնումների գործընթացի արդյունավետության բարձրացման, կոռուպցիոն ռիսկերի կրճատման կարևոր նախադրյալ է: 2015 թ. ընթացքում վերապատրաստվել է 1268 (20%) ծառայող⁹¹: Համայնքային ծառայողների հետ միասին վերապատրաստվել են նաև տեղական ինքնակառավարման մարմինները:

Վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ համայնքային ծառայողների վերապատրաստման համակարգում բավարար ուշադրություն չի դարձվում գործնական հարցերի, տարբեր հավանական իրավիճակների հետազոտմանը, քննարկմանը: Այսպես՝ գնումների բնագավառում համայնքային ծառայողների վերապատրաստման ծրագրի ընդհանուր ժամաքանակի (24 ժամ) մեծ մասը բաժին է ընկնում գնումների մասին օրենսդրության քննարկմանը (16 ժամ), իսկ գործնական հարցերի քննարկմանը հատկացված է ընդամենը 6 ժամ, 2 ժամ էլ հատկացված է էլեկտրոնային գնումների համակարգի ուսումնասիրությանը⁹²: Բացի այդ՝ փոքր է համայնքային ծառայողների ընդգրկվածությունը վերապատրաստման գործընթացում:

Ներկայումս ՀՀ-ում հանրային ծառայողների վերապատրաստման թերություններից է դասընթացների շրջանակում ուսումնական նյութի գլխավորապես դասախոսությունների⁹³ միջոցով մատուցումը, ինչը նշանակալիորեն սահմանափակում է գործնական գիտելիքի ստացման, կայուն հմտությունների ձևավորման հնարավորությունները, հաշվի չեն առնվում հանրային ծառայողների ընկալունակության առանձնահատկությունները:

Հանրային ծառայության կազմակերպման կարևոր բաղադրիչ է նաև ատեստավորումը: Հանրային ծառայողի հերթական ատեստավորումն անցկացվում է երեք տա-

⁹¹ Աղբյուրը՝ ՀՀ ՏԿՁՆ. <http://www.mta.gov.am/hy/statistics/>

⁹² Տե՛ս Համայնքային գնումների կազմակերպման և իրականացման բնագավառում համայնքային ծառայողների վերապատրաստման ծրագիր, ՀՀ տարածքային կառավարման նախարար, փոխվարչապետի N 169-Ա հրաման, ընդունվել է 2013 թ. դեկտեմբերի 26-ին:

⁹³ Տե՛ս Տարածքային կառավարման նախարարի N- 178-Ա հրաման, ընդունվել է 2014 թ. նոյեմբերի 18-ին:

րին մեկ անգամ, արտահերթը՝ հերթական ատեստավորումից առնվազն մեկ տարի հետո՝ նրան պաշտոնի նշանակելու իրավասություն ունեցող պաշտոնատար անձի պատճառաբանված որոշման հիման վրա:

Դիտարկենք ՀՀ քաղաքացիական ծառայողների ատեստավորման արդյունքները (աղյուսակ 2.5): Աղյուսակի տվյալները վկայում, որ եթե 2005 թ. ատեստավորման արդյունքում զբաղեցրած պաշտոնին չհամապատասխանելու վերաբերյալ եզրակացություն է տրվել ատեստավորման մասնակիցների 5.3%-ի դեպքում, ապա 2015 թ. նույն ցուցանիշը մոտավորապես 1% է կազմում: Բացի այդ, 2015 թ. ցուցանիշների վերլուծությունից պարզ է դառնում, որ ծառայողների մեծ մասը ատեստավորվել է փաստաթղթային ատեստավորման արդյունքում: Այս փաստերը պարունակում են ինչպես օբյեկտիվ, այնպես էլ սուբյեկտիվ գործոններ՝ կախված ատեստավորման գործընթացում անմիջական ղեկավարների մեծ դերակատարումից:

Աղյուսակ 2.5

Քաղաքացիական ծառայության պաշտոններ զբաղեցնող ծառայողների ատեստավորումների վիճակագրություն (2005 և 2015թթ.)⁹⁴

Խմբեր	Ատեստավորումներ		Ատեստավորմանը մասնակիցներ		Թեստավորման փուլը հաղթահարածներ		Զբաղեցրած պաշտոնին համապատասխանողներ		Զբաղեցրած պաշտոնին չհամապատասխանողներ	
	2005	2015	2005	2015	2005	2015	2005	2015	2005	2015
Բարձրագույն պաշտոններ	16	20	23	20	22	10	22	20	1	0
Գլխավոր պաշտոններ	81	149	499	868	476	212	475	867	24	1
Առաջատար պաշտոններ	60	102	354	602	341	156	340	596	14	6
Կրտսեր պաշտոններ	53	67	302	288	179	76	279	279	23	9
Ընդամենը	209	338	1178	1778	1122	454	1120	1762	62	16

⁹⁴ Աղյուսակը կազմվել է ըստ ՀՀ ՔԾԽ հրապարակած տվյալների.
<http://www.csc.am/տեղեկատվություն>:

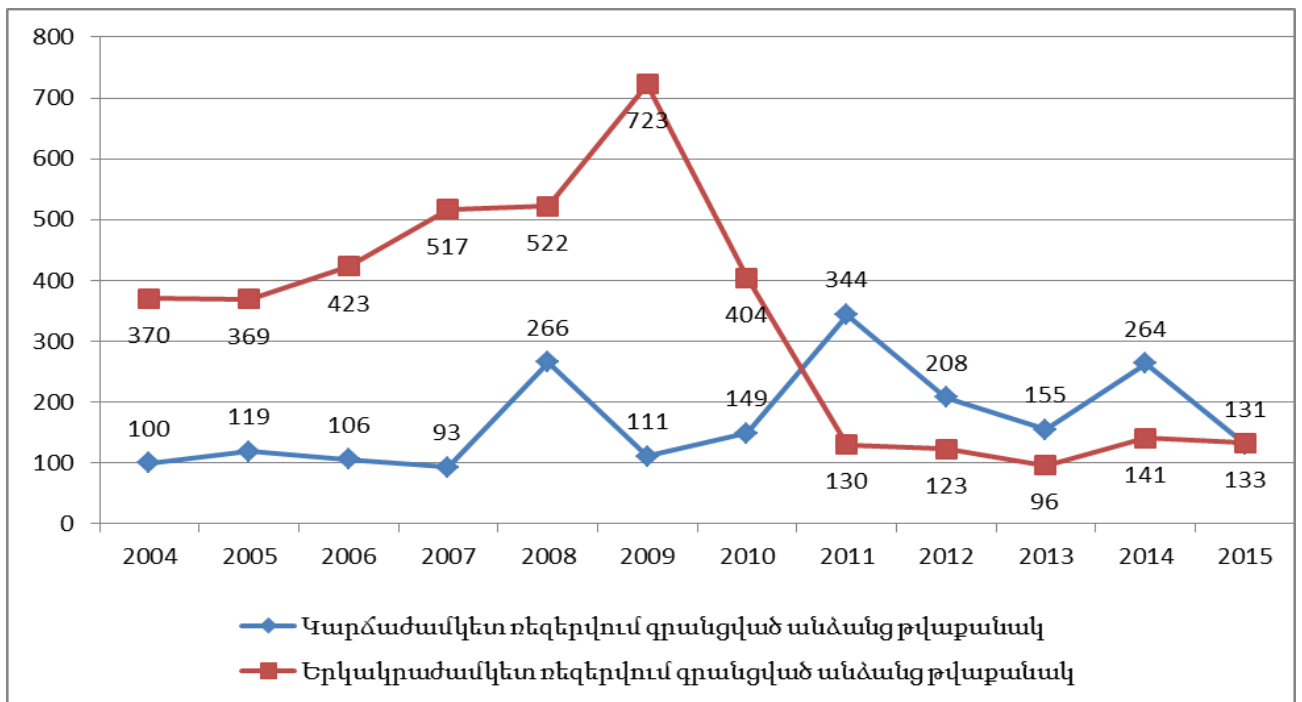
Հանրային ծառայության, նաև դրա առանձին տեսակները կարգավորող օրենքներում ամրագրված է հանրային ծառայության մատչելիության սկզբունքը՝ քաղաքացիների մասնագիտական գիտելիքներին և աշխատանքային ունակություններին համապատասխան: Կարծում ենք՝ այս սկզբունքը լրացման կարիք ունի, քանզի մասնագիտական գիտելիքներով և աշխատանքային ունակություններով պետք է պայմանավորված լինի նաև հանրային ծառայողի առաջխաղացումը:

Հանրային ծառայության կադրերի կառավարման արդյունավետության բարձրացման առումով, կարևոր նշանակություն ունի կադրերի ռեզերվի ձևավորման և օգտագործման արդյունավետ կառուցակարգերի մշակումը: Կայացած համակարգ ունեցող երկրներում ռեզերվը հանրային ծառայության համակարգը որակավորված կադրերով համալրման այլընտրանքային միջոց է: Ռեզերվում գրանցվում են որակավորում ունեցող անձինք՝ քաղաքացիական ծառայության համակարգում աշխատելու համար:

Ըստ ՀՀ օրենսդրության՝ կադրերի ռեզերվում ընդգրկվում են հանրային ծառայության մարմնում կառուցվածքային փոփոխությունների կամ էլ տվյալ մարմնի լուծարման հետևանքով իրենց հաստիքը կորցրած, ինչպես նաև մրցույթի մասնակցած, հարցազրույցի փուլում միավորների առնվազն 75%-ը հավաքած, սակայն պաշտոնի չնշանակված անձինք:

Ներկայացնենք ՀՀ քաղաքացիական ծառայության համակարգում կադրերի երկարաժամկետ և կարճաժամկետ ռեզերվի շարժընթացը գծապատկեր 2.4-ում:

Թեև քաղծառայության ռեզերվից ժամկետային աշխատանքային պայմանագրերով համակարգում պաշտոն զբաղեցրած անձանց թիվը ռեզերվում ընդգրկված անձանց թվից վերջին տարվա ընթացքում, նախորդ տարվա համեմատ նվազել է 18-ով, սակայն տեսակարար կշիռը որոշակի աճ է արձանագրել և 2014 թ. 30.6%-ի փոխարեն 2015 թ. կազմել է 42.4% (27,4% կարճաժամկետ ռեզերվի դեպքում և 57%՝ երկարաժամկետ ռեզերվի դեպքում):



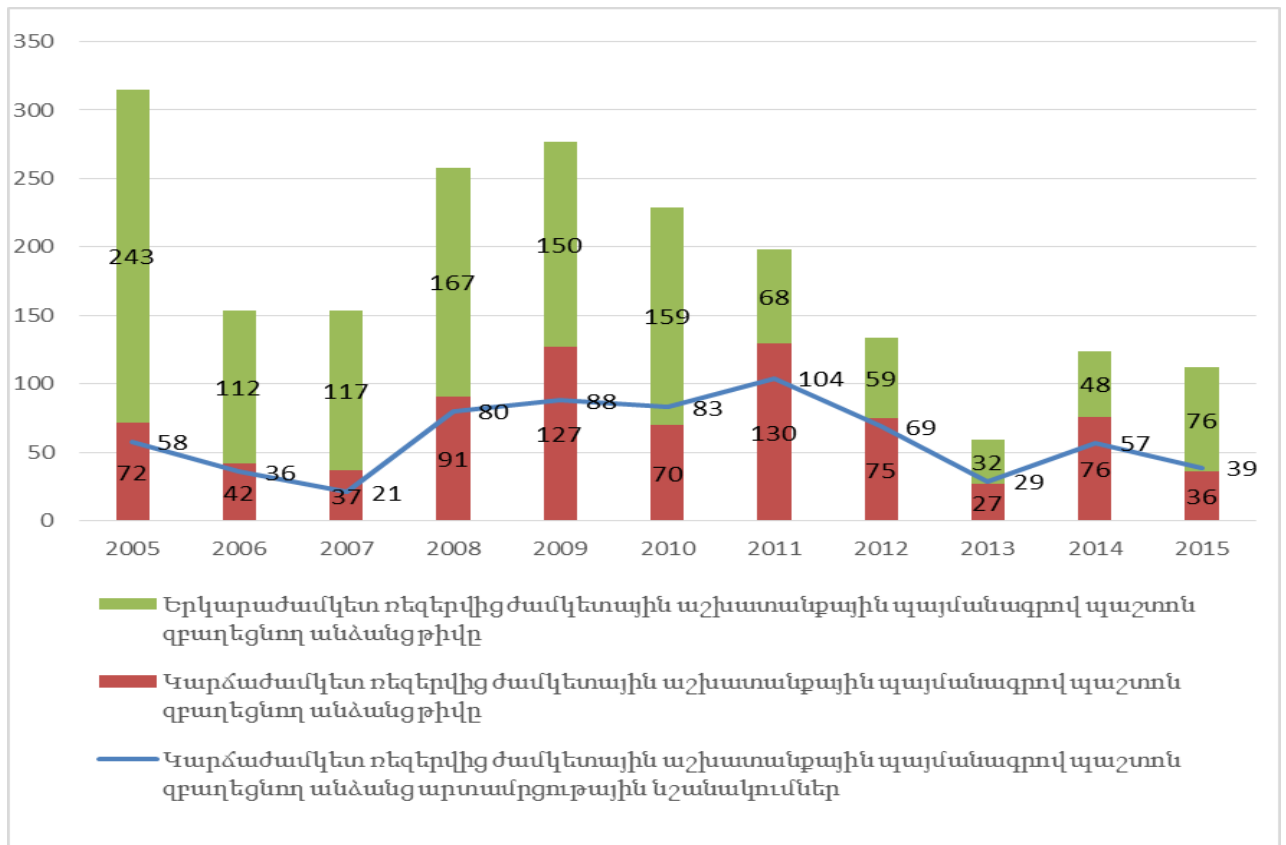
Գծապատկեր 2.4. Կադրերի ռեզերվը ՀՀ քաղաքացիության համակարգում, (2004-2015 թթ.)⁹⁵

Այժմ համադրենք քաղաքացիական ծառայության կադրերի ռեզերվից ժամկետային աշխատանքային պայմանագրերով պաշտոն զբաղեցնող անձանց և ռեզերվից արտամրցության նշանակումների քանակը (գծապատկեր 2.5):

Իսկ եթե փորձենք համադրել կադրերի երկարաժամկետ և կարճաժամկետ ռեզերվից ժամկետային աշխատանքային պայմանագրերով պաշտոն զբաղեցնող անձանց և արտամրցության նշանակումներին վերաբերող ցուցանիշները, պարզ կդառնա, որ կադրերի ռեզերվը դեռևս արդյունավետ չի օգտագործվում՝ առավել ևս քաղաքացիական ծառայության համակարգում մեծ թվով թափուր պաշտոնների առկայության պարագայում (հավելված 1):

Ընդհանուր առմամբ, ՀՀ ինչպես քաղաքացիական, այնպես էլ հանրային ծառայության մյուս տեսակներում առկա է կադրերի ռեզերվի համալրման և նպատակային օգտագործման գործուն մեխանիզմների մշակման ու շարունակական կատարելագործման կարիք, որն անհրաժեշտ է իրագործել հաշվի առնելով ոլորտում առկա լավագույն միջազգային փորձը:

⁹⁵ Գծապատկերը կառուցվել է ըստ ՀՀ ՔԾԽ հրապարակած տվյալների.
<http://www.csc.am/տեղեկատվություն/ հաշվետվություններ և վիճակագրություն>:



Գծապատկեր 2.5. Կադրերի երկարաժամկետ և կարճաժամկետ ունեցող ծանկետային աշխատանքային պայմանագրերով քաղաքացիական ծառայության պաշտոն զբաղեցնող անձանց և արտադրության նշանակումների քանակը, (2005-2015 թթ.)⁹⁶

Թեև ՀՀ-ում այս գործընթացներն իրականացվում են կանոնակարգված, նախապես մշակված աշխատակարգերի ու ժամանակացույցների պահպանմամբ, այնուհանդերձ, դրանց արդյունավետությունը դեռևս հեռու է բավարար համարվելուց:

Հարկ է հավելել, որ հանրային ծառայության համակարգում կադրերի կառավարման արդյունավետությունը մեծապես պայմանավորված է վերը դիտարկված կառուցակարգերի ներդաշնակ և համակցված գործարկումից: Սրանով հնարավոր կլինի նվազեցնել հանրային ծառայության օրենսդրության տարանջատվածությունը, ինչպես նաև երաշխավորել որակի հավասար չափանիշներ կադրերի ընտրության, առաջնադասման հարցերում և ապահովել կառավարման տարբեր ոլորտների ու մարմինների

⁹⁶ Գծապատկերը կառուցվել է ըստ ՀՀ ՔԾԽ հրապարակած տվյալների.
<http://www.csc.am/տեղեկատվություն/վիճակագրություն>:

միջև ծառայողների շարժունակության բարձր աստիճան: Ընդգծենք, որ համակարգում կադրերի կառավարման գործընթացը պետք է առանձնանա իր հստակ սոցիալական ուղղվածությամբ, քանի որ հանրային խնդիրների լուծումը ուղղակիորեն կախված է յուրաքանչյուր ծառայողի աշխատանքի որակից և արդյունավետությունից:

2.3. Հանրային ծառայության արդյունավետության գնահատումը

Այսօր ՀՀ սոցիալ-տնտեսական զարգացման կարևոր նախապայմաններից է հանրային ծառայության արդյունավետ իրականացումը: Ժամանակակից հասարակությունը պահանջում է ծառայության այնպիսի համակարգի ձևավորում, որը հնարավորություն կտա բավարարելու թե՛ առանձին քաղաքացիների, թե՛ ամբողջ հասարակության հավաքական պահանջմունքները:

Տարբեր ոլորտներում արդյունավետ գործունեության իրականացումը պայմանավորված է տարաբնույթ գործոններով, իսկ արդյունավետության գնահատումը ունի որոշակի առանձնահատկություններ: Հանրային ծառայության արդյունավետ իրականացումը կարել է դիտարկել որպես հանրային շահերի իրացմանն ուղղված այնպիսի գործունեություն, որը ռեսուրսների օպտիմալ օգտագործման պայմաններում կարող է ապահովել առավելագույն արդյունք: Այս դեպքում արդյունավետությունը կախված է ոչ միայն տնտեսական արդյունքից, այլ նաև սոցիալական բավարարվածությունից: Հանրային ծառայության արդյունավետության գնահատումը հնարավորություն կտա պարզելու հասարակության աջակցությամբ կառավարման մարմինների ջանքերի արդյունքում նպատակների իրականացման աստիճանը:

Արդյունավետության գնահատման ավանդական դասակարգումները առանձնացնում են գնահատման երեք հիմնական տեսակ՝ քանակական, որակական և խառը: Որակական գնահատումը հիմնվում է գործունեության մասին սուբյեկտիվ կարծիքների հետազոտության վրա, այն դեպքում, երբ քանակականը կարող է իրականացվել բացարձակ և հարաբերական մեծություններով՝ վիճակագրական տվյալների հիման վրա:

Խառը գնահատումը ենթադրում է քանակական և որակական մեթոդների համակցված կիրառություն:

Հանրային ծառայության բնագավառում գործող արդյունավետության գնահատման ամենատարբեր մոտեցումների վերլուծությունը թույլ է տալիս առանձնացնել երկու հիմնական՝ արդյունքային և ծախսային մոդելներ: Աղյուսակ 2.6-ում ներկայացված է դրանց համեմատական վերլուծությունը:

Աղյուսակ 2.6

Հանրային ծառայության գնահատման մոդելների համեմատական վերլուծությունը⁹⁷

Մոդելի գնահատման չափանիշները	Մոդելի անվանումը	
	Ծախսային մոդել (նախահաշվային ֆինանսավորում)	Արդյունքային մոդել
Գնահատման օբյեկտը	Հետազոտվում է հատկացված բյուջետային միջոցների յուրացման արդյունավետությունը	Հետազոտվում է հանրային ծառայության մարմնի գործունեության ծրագրի շրջանակներում առաջադրված նպատակների և խնդիրների իրականացումը
Գործունեության համար անհրաժեշտ բյուջետային միջոցների ծավալի որոշումը	Բյուջետային հատկացումների անհրաժեշտ ծավալի գնահատման հիմնական չափանիշները. - եկամուտների և ծախսերի նախահաշվի նախագիծ, - նախորդ ժամանակահատվածի ծախսերի մեծություն, - գնաճի մակարդակ	Բյուջետային միջոցների ծավալը որոշվում է ակնկալվող արդյունքների համապատասխան
Արդյունավետության գնահատման բնույթը	Կատարված ծախսերի և հատկացված բյուջետային միջոցների համապատասխանության գնահատում	Ստացված արդյունքի և պլանավորված ցուցանիշների համապատասխանության գնահատում
Գնահատման ցուցանիշների ստացման հիմնական ուղղությունը	Հանրային ծառայության մարմնի եկամուտների և ծախսերի հաստատված նախահաշվի և դրա կատարման համապատասխանության ցուցանիշներ, բյուջետային միջոցների ոչ նպատակային օգտագործման հայտնաբերված փաստեր	Հանրային ծառայության մարմնի կողմից քանակական և որակական հանձնարարությունների (որոնց իրագործման համար արվել են բյուջետային հատկացումներ) կատարման ցուցանիշներ

⁹⁷ Сильвестрова Т., Критерии оценки эффективности использования бюджетных средств при современной модели управления бюджетными ресурсами // Бюджетные организации: бухгалтерский учет и налогообложение, 2007, № 5, с. 59.

Հանրային ծառայության միայն քանակական կամ որակական գնահատումը, փաստորեն, բավականաչափ նեղացնում է երևույթի իրական շրջանակները: Ինքնըստ-ինքյան հասկանալի է, որ հանրային կառավարման, մասնավորապես՝ հանրային ծառայության արդյունավետությունը չի կարող չափվել որևէ առանձին ցուցանիշով, քանի որ բնորոշվում է որպես տարատեսակ՝ բնական, մարդկային, սոցիալ-տնտեսական, բնապահպանական և այլ գործոնների փոխազդեցության արդյունք: Բոլոր այս գործոններն ազդում են կառավարչական որոշումների կայացման և իրագործման վրա:

Սակայն հանրային ծառայության արդյունավետության գնահատումը, ցուցանիշների մշակումն ու չափումը բավական բարդ գործընթաց է և պայմանավորված է հետևյալ առանձնահատկություններով.

- հանրային ծառայությունը աստիճանակարգային և բազմատարր կառուցվածք ունեցող բարդ համակարգ է,
- չափազանց դժվար է համարժեք կերպով ձևային նկարագրության ենթարկել պետությունում տեղի ունեցող սոցիալ-տնտեսական գործընթացների վրա հանրային ծառայության ազդեցությունը,
- բավականաչափ բարդ է հանրային ծառայության գործընթացի և արդյունքների վերաբերյալ ամբողջական, հավաստի մեկնարկային տեղեկատվության ստացումը,
- արդյունավետության առանձին ցուցանիշներ համալիր, ընդհանրական բնույթ են կրում, ուստի դրանց չափումը բարդություններով է ուղեկցվում:

Միջազգային ոլորտում կիրառվում են հանրային ծառայության արդյունավետության գնահատման տարբեր մոտեցումներ: Դրանցից մեկը SՀԶԿ SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) ծրագրի շրջանակներում մշակված մոտեցումն է, որը ենթադրում է հանրային կառավարման հետևյալ բնագավառներում արդյունավետության և բարեփոխումների գնահատում.

- հանրային ծառայություն,
- քաղաքականության մշակման և իրագործման կառավարում,
- պետական ծախսերի կառավարում,
- միջազգային ֆինանսական գործառնությունների նկատմամբ հսկողություն,

- արտաքին աուդիտ,
- պետական գնումներ:

Նշենք, որ SIGMA ծրագրի հետ 2008 թվականից համագործակցում է նաև ՀՀ ՔԾԽ-ն:

1990-ական թվականներին Համաշխարհային բանկի կողմից մշակվել է հանրային կառավարման գնահատման այլընտրանքային մոտեցում՝ հանրային կառավարման ընդհանրական ցուցանիշի կիրառմամբ (Governance Research Indicator Country Snapshot - GRICS)⁹⁸: ՀՀ-ում հանրային կառավարման արդյունավետության ինչպես գնահատման, այնպես էլ կանխատեսման համար կիրառվել է GRICS-ը⁹⁹:

Չնայած GRICS-ով գնահատումը կատարվում է փորձագետների կողմից, հետևաբար որոշակի սուբյեկտիվ մոտեցումներ կարող է ներառել, սակայն կարելի է փաստել, որ դա գնահատման ընդգրկումն և բազմագործոն համակարգ է¹⁰⁰:

Ըստ այդմ, հանրային ծառայության արդյունավետությունը, մեր կարծիքով, կարելի է գնահատել նաև **Government effectiveness** համաթվով: Նախ այն հաշվարկված է տասնյակից ավելի ցուցանիշներով, ներառում է գործոններ, որոնք գնահատում են մատուցվող ծառայությունների, քաղաքականության իրականացման և նախագծման որակը, ներքին քաղաքականության նկատմամբ հավատի մակարդակը, հանրային կառավարման համակարգի և ծառայողների աշխատանքի կատարման որակը և այլն¹⁰¹:

Հանրային կառավարման օբյեկտը հասարակությանը համապարփակ հանրային ծառայությունների մատուցման գործընթացում առաջացող քաղաքական, տնտեսական և սոցիալական հարաբերություններն են, իսկ սուբյեկտը՝ հանրային կառավարման մարմինները¹⁰²:

Հանրային ծառայության արդյունավետության գնահատումը հանրային

⁹⁸ Մեթոդաբանության մասին տե՛ս Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M., The Worldwide Governance Indicators Methodology and Analytical Issues. The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team. 2010. Policy Research Working Paper 5430. <http://siteresources.worldbank.org/INTMACRO/Resources/WPS5430.pdf>

⁹⁹ Հայաստանի Հանրապետության 2014-2025 թթ. հեռանկարային զարգացման ռազմավարական ծրագիր, էջ 174:

¹⁰⁰ Соболев Н. А., Модель эффективности государственной службы в России: Проблема рефлексии // Вопросы государственного и муниципального управления, 2012, № 4, с. 183.

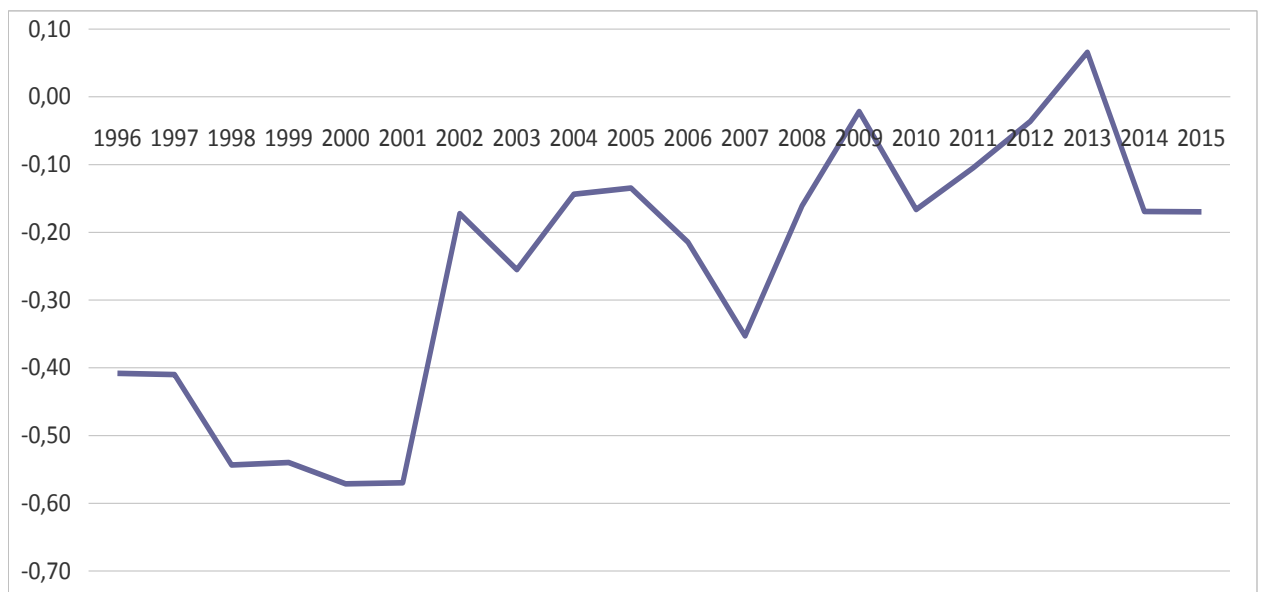
¹⁰¹ <https://www.mcc.gov/who-we-fund/indicator/government-effectiveness-indicator>

¹⁰² Մենեջմենթ / ՀՀ ԳԱԱ ակադեմիկոս Յու. Սովարյանի ընդհ. խմբ.- չորրորդ՝ լրացված, բարեփոխված հրատարակություն, Եր., Տնտեսագետ, 2016, էջ 283:

կառավարման արդյունավետության **Government effectiveness** համաթվով դիտարկելու հիմնավոր պատճառներից է նաև «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքով հանրային ծառայության բովանդակության սահմանումը¹⁰³:

Պետք է նշել, որ, ըստ Համաշխարհային բանկի մեթոդաբանության, «**Government effectiveness**» ցուցանիշը տրվում է երկու տարբերակով՝ գործակցով և աստիճանակարգով: Առաջին դեպքում գործակիցը, որը բազմաթիվ ցուցանիշներով է հաշվարկված, պետք է տատանվի -2.5-ից 2.5-ի շրջակայքում: Առաջարկվող մեթոդաբանության համաձայն, որքան փաստացի ցուցանիշը մոտ է -2.5-ին, այնքան արդյունավետությունը նվազում է, իսկ որքան մոտ է 2.5-ին, այնքան արդյունավետության աստիճանը բարձրանում է:

Այժմ ներկայացնենք ՀՀ հանրային կառավարման արդյունավետության համաթվի շարժընթացը.



Գծապատկեր 2.6. ՀՀ հանրային կառավարման արդյունավետության համաթվի շարժընթացը 1996-2015 թթ.՝ տրված գործակցով¹⁰⁴

Ինչպես երևում է գծապատկերում, համաթիվն առավելագույն արժեքը ունեցել է 2013-ին՝ 0, 07, իսկ նվազագույնը դիտվել է 2001-ին՝ -0, 57: Հաշվարկվել է դիտարկվող ժամանակային շարքի մեդիանան՝ -0, 17, ինչը նշանակում է, որ դիտարկվող ողջ ժա-

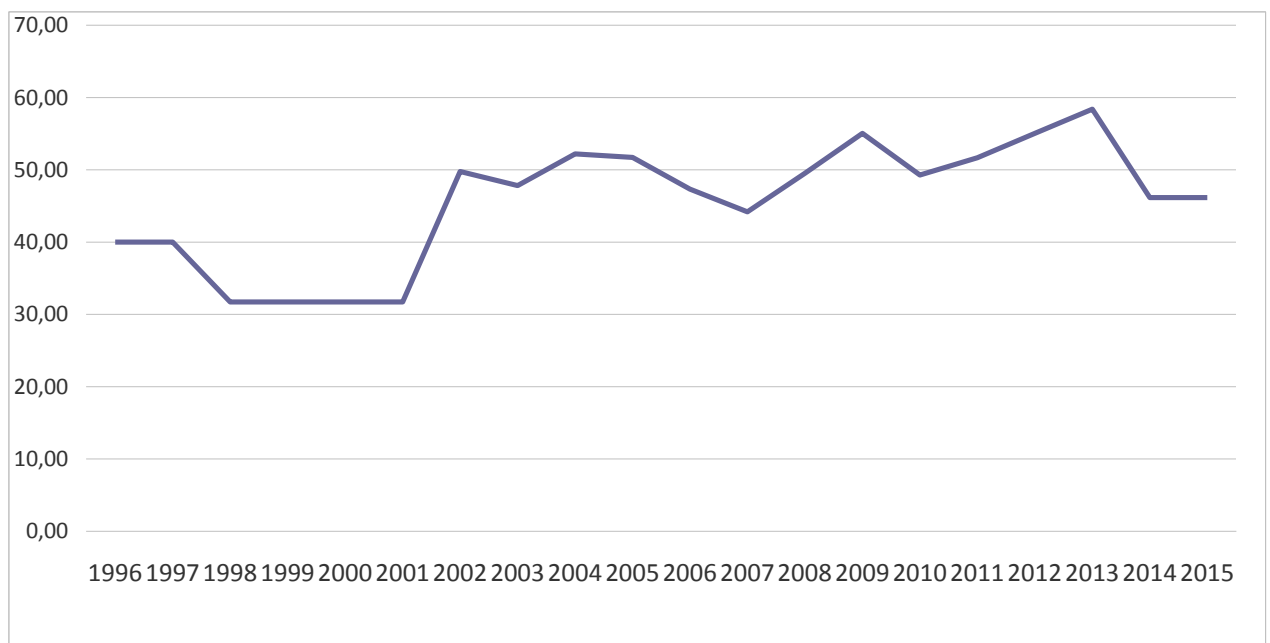
¹⁰³ «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-172, հոդված 3, ընդունվել է 2011 թ. մայիսի 26-ին, աշխատանքում՝ հղում 57:

¹⁰⁴ Գծապատկերը կառուցվել է ըստ հավելված 2-ի:

մանակաշրջանի ընթացքում համաթվի արժեքները 50%-ով փոքր և 50%-ով մեծ են եղել -0, 17-ից: Այդ ժամանակահատվածում գործակցի միջին արժեքը եղել է -0, 25: 2016 թ. համաթիվն ունեցել է -0, 17 արժեքը:

Մյուսը աստիճանակարգային գնահատումն է՝ 0-100% միջակայքում, որտեղ 100%-ը հնարավոր և առավելագույն մակարդակն է:

ՀՀ հանրային կառավարման արդյունավետության աստիճանակարգային գնահատման արդյունքները ներկայացված են գծ 2.7-ում, որից երևում է, որ ՀՀ դիրքերը, ըստ կառավարման արդյունավետության համաթվի, առավելագույնս բարելավվել են 2013-ին՝ կազմելով 58, 37%: Այժմ նկատվում է այդ դիրքերի զիջում: Դիտարկվող ժամանակահատվածում ՀՀ դիրքերից 50%-ը եղել են 47,56%-ից փոքր, իսկ 50%-ը՝ 47,56% - ից ավելի: Նույն ժամանակահատվածում ՀՀ դիրքերը միջինում եղել են 45,55%-ին մոտ: 2015 թ. ՀՀ դիրքը, ըստ այս ցուցանիշի, եղել է 45, 55%:



Գծապատկեր 2.7. ՀՀ հանրային կառավարման արդյունավետության շարժընթացը 1996-2015 թթ.՝ ըստ տրված աստիճանակարգի¹⁰⁵

Այժմ ներկայացնենք աստիճանակարգային գնահատմամբ ՀՀ արդյունքները տարբեր ոլորտներում.

1. Բնակչության կարծիքը հաշվի առնելը և հանրային մարմինների հաշվետվողա-

¹⁰⁵ Գծապատկերը կառուցվել է ըստ հավելված 2-ի:

- կանություն (voice and accountability): Հայաստանի ՀՀ աստիճանակարգային գնահատականը 2014-ին կազմել է 30.54%, (2009-ին՝ 24.17%, 2004-ին՝ 31.25%):
2. Քաղաքական կայունություն և բռնության բացակայություն (political stability and absence of violence): ՀՀ գնահատականը 2014-ին՝ 37.8%, 2009-ին՝ 51.66%, 2004-ին՝ 40.38%:
 3. Կառավարության՝ կարգավորման գործառույթի որակ (regulatory quality): ՀՀ գնահատականը 2014-ին՝ 60.10%, 2009-ին՝ 60.29%, 2004-ին՝ 58.33%:
 4. Օրենքի գերակայություն (rule of law): ՀՀ գնահատականը 2014-ին՝ 43.75%, 2009-ին՝ 40.76%, 2004-ին՝ 38.28%:
 5. Կոռուպցիայի վերահսկելիություն (control of corruption): ՀՀ գնահատականը 2014-ին՝ 40.38%, 2009-ին՝ 33.49%, 2004-ին՝ 29.27%¹⁰⁶:

Հանրային կառավարման արդյունավետության գնահատման վերը նկարագրված մեթոդական մոտեցումները, իրենց առավելություններով հանդերձ, ունեն նշանակալի սահմանափակումներ և թերություններ: Հիմնական թերությունը դրանց սուբյեկտիվ բնույթն է: Արդյունավետության ցուցանիշները հաշվարկվում են մեծ թվով փորձագիտական գնահատումների արդյունքների ընդհանրացման հիման վրա: Դրանք արտացոլում են տարբեր երկրների, տարբեր ոլորտների փորձագետների ընկալումները, և ակնհայտ է, որ նույնիսկ նույն երկրների դիտարկման պարագայում դրա վերաբերյալ պատկերացումները էականորեն կարող են տարբերվել: Այդ իսկ պատճառով, օրինակ՝ Համաշխարհային բանկի կողմից կիրառվող ընդհանրական ցուցանիշը որոշ հետազոտողներ բնութագրում են որպես «լավ կառավարության մասին անհատական պատկերացումների խառնուրդ»¹⁰⁷:

Պարզ է դառնում, որ հանրային ծառայության արդյունավետության գնահատումը անհրաժեշտ է իրականացնել քանակապես չափելի ցուցանիշների հիման վրա: Արդյունավետության գնահատման ցուցանիշների մշակման գործնական ուղեցույցների մեծ մասում նշվում է, որ դրանք պետք է բավարարեն 4C-երի հիմնական չափանիշները, այն է՝ հստակություն (Clarity), լրիվություն (Completeness), համալիրություն

¹⁰⁶ Աղբյուրը՝ <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>

¹⁰⁷ St'u Thomas M.A., What Do the Worldwide Governance Indicators Measure?
http://fsi.stanford.edu/sites/default/files/Thomas_Gov_Indicators.pdf.

(Complexity), անհակասականություն (Consistency)¹⁰⁸:

Արդյունավետության ցուցանիշները պետք է բավարարեն նաև SMART հայեցակարգը՝ օժտված լինելով հետևյալ հինգ հատկանիշներով: Ցուցանիշները պետք է լինեն՝ որոշակի (Specific), չափելի (Measurable), հասանելի (Achievable), տեղին (Relevant), ժամանակահատվածի հետ կապակցված (Time-certain)¹⁰⁹:

Քանի որ հանրային ծառայության հիմնական նպատակը հանրային պահանջ-մունքների ամբողջական բավարարումն է, որը հնարավոր է պետության տնտեսական և սոցիալական արդյունավետ քաղաքականության և կայունության պայմաններում, ապա դրա գնահատման համար կարելի է դիտարկել ՀՆԱ-ն:

Այժմ փորձենք հայտնի արտադրական մոդելի օգնությամբ դիտարկել հանրային ծառայության ընդհանուր բնույթի ծախսերի ազդեցությունը ՀՆԱ-ի վրա: Վերլուծության համար օգտագործված ցուցանիշների շարքերը ներկայացված են հավելված 3-ում:

$$\text{ՀՆԱ}_t = \alpha_0 \cdot \mathcal{Q}_t^{\alpha_1} \cdot \text{ՀՖ}_t^{\alpha_2} \cdot \mathcal{C}_{t-1}^{\alpha_3} \cdot \varepsilon_t, \quad (2.1)$$

որտեղ՝

ՀՆԱ_t – ն՝ համախառն ներքին արդյունքն է t-րդ տարում,

Q_t – ն՝ զբաղվածների թիվը t-րդ տարում,

ՀՖ_t – ն՝ հիմնական միջոցները t-րդ տարում,

С_{t-1}–ն՝ ընդհանուր բնույթի հանրային ծառայության ծախսերը(պետական և համայնքային բյուջեներից ընդհանուր բնույթի հանրային ծառայությունների վրա կատարվող ծախսեր) t-1-րդ տարում,

ε_t–ն՝ մոդելի պատահական սխալը t-րդ տարում,

t–ն՝ տարվա ինդեքսը, որը տատանվում է 1996-2015 թթ. շրջակայքում:

Հետազոտելով նշված փոփոխականների շարժընթացը և փոխադարձ կապերի գծապատկերները՝ հանգել ենք այն եզրակացության, որ մոդելը պետք է ունենա ոչ գծային տեսք, որն առավել կհամապատասխանի մեծությունների միջև կախվածու-

¹⁰⁸ Ст'ю Клишч Н.Н., Показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих. VII Международная научная конференция «Модернизация экономики и государство»: В 3-х кн. / отв. ред. Е.Г. Ясин. Кн.1. – М.: Изд. ГУ- ВШЭ, 2007.

¹⁰⁹ Logic Model Development Guide, W.K. Kellogg Foundation, 2004, p.17.
www.smartgivers.org/uploads/logicmodelguidepdf.pdf

թյունների բացահայտմանը¹¹⁰:

Մոդելը գնահատելու նպատակով դիտարկվել է շարքերի ստացիոնարությունը, ոչ ստացիոնար շարքերը ստացիոնարացվել են առաջին կարգի տարբերություններով: Մոդելը գնահատելուց առաջ լոգարիթմվել է, որի արդյունքում գնահատման համար դիտարկվել է հետևյալ միջանկյալ մոդելը.

$$D(\ln \widehat{L}U_t) = \ln \alpha_0 + \alpha_1 D(\ln Q_t) + \alpha_2 D(\ln \widehat{F}_t) + \alpha_3 D(\ln \sigma_{t-1}) + \ln \varepsilon_t, \quad (2.2)$$

որտեղ՝

$D(\ln \widehat{L}U_t)$, $D(\ln Q_t)$, $D(\ln \widehat{F}_t)$, $D(\ln \sigma_{t-1})$ -ը համապատասխան փոփոխականների լոգարիթմված մեծություններն են առաջին կարգի տարբերություններով,

$\ln \varepsilon_t$ – ն՝ պատահական սխալի լոգարիթմված մեծությունը:

Այս մոդելը գնահատելով փոքրագույն քառակուսիների եղանակով կստանանք (ՓՔԵ) հետևյալ արդյունքները.

$$D(\ln \widehat{L}U_t) = 1.04 + 0.31 D(\ln Q_t) + 0.41 D(\ln \widehat{F}_t) + 0.21 D(\ln \sigma_{t-1}) \quad (2.3)$$

Կատարելով մի շարք ձևափոխություններ՝ կստանանք վերջնական գնահատված մոդելը.

$$\ln \widehat{L}U_t = 1.25 + 0.31 \ln Q_t + 0.41 \ln \widehat{F}_t + 0.21 \ln \sigma_{t-1}, \quad (2.4)$$

որտեղ՝

$\ln \widehat{L}U_t$ – ն $\widehat{L}U$ -ի լոգարիթմված մեծության կանխատեսվող արժեքն է t -րդ տարում:

Ստացված մոդելի դետերմինացիայի գործակիցը մոտ է 1-ին՝ 0.75, Դարբին-Ուաթսոնի չափանիշը մոտ է 2-ին, բոլոր գործոնները նշանակալի են:

Հետևապես՝ ստացված արդյունքները կարելի է մեկնաբանել հետևյալ կերպ.

- Բոլոր գործակիցները դրականորեն են ազդում $\widehat{L}U$ մեծության վրա:
- Աշխատուժի 1 % ավելացումը, այլ հավասար պայմաններում, կհանգեցնի $\widehat{L}U$ մեծության՝ միջինում 0.31% աճին:
- Հիմնական ֆոնդերի 1% աճը կհանգեցնի $\widehat{L}U$ ՝ միջինում 0.41% աճի:
- Հանրային ծառայությունների վրա կատարվող ծախսերի 1% աճը տվյալ տարում կնպաստի հաջորդ տարվա $\widehat{L}U$ ՝ միջինում 0.21 % աճին: Այս փաստը վկայում

¹¹⁰ Магнус Я.Р., Катышев П.К., Пересецкий А.А., Эконометрика. Начальный курс: учеб, 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Дело, 2004, с. 23, с. 264-276.

է, որ նշված ծախսերը զգալի ազդեցություն են ունենում ՀՆԱ-ի վրա:

Հանրային ծառայության արդյունավետության գնահատումը միայն տնտեսական և սոցիալական արդյունքի գնահատմանը հանգեցնելը և մակրոմակարդակում դիտարկելը բավականաչափ նեղացնում է երևույթի իրական շրջանակները: Ուստի հանրային ծառայության արդյունավետության գնահատումը, մեր կարծիքով, կարելի է ամբողջացնել՝ գնահատելով **հանրային ծառայության կազմակերպման արդյունավետությունը, հանրային ծառայության համակարգի արդյունավետությունը, հանրային ծառայողների գործունեության արդյունավետությունը:**

Հանրային ծառայության կազմակերպման արդյունավետության բովանդակության հիմնական բաղադրիչներն են.

- հանրային ծառայության գործընթացի կազմակերպման արդյունավետությունը,
- կազմակերպական կառուցվածքի արդյունավետությունը,
- հանրային մասնագիտական ծառայության և աշխատանքային գործունեության կազմակերպման արդյունավետությունը,
- հանրային ծառայության տեխնիկատեխնոլոգիական արդյունավետությունը:

Հանրային ծառայության կազմակերպման արդյունավետության գնահատման համար կարելի է հիմք ընդունել ցուցանիշների հետևյալ համակարգը (աղյուսակ 2.7).

Աղյուսակ 2.7

**Հանրային ծառայության կազմակերպման արդյունավետության
ցուցանիշների համակարգը¹¹¹**

Արդյունավետության բաղադրիչներ	Ցուցանիշներ
Հանրային ծառայության գործընթացի կազմակերպման արդյունավետություն	1. Հանրային ծառայության մարմնի կամ ենթահամակարգի արտադրողականություն 2. Հանրային ծառայության մարմնի կամ ենթահամակարգի կողմից արված տնտեսումների մեծություն 3. Հանրային ծառայության մարմնի կամ ենթահամակարգի հարմարվողականություն 4. Հանրային ծառայության ենթահամակարգի ճկունություն 5. Կառավարչական որոշումների ընդունման օպերատիվություն 6. Հանրային ծառայության խնդիրների լուծման աստիճան

¹¹¹ Աղյուսակը կազմել է հեղինակը:

Արդյունավետության բաղադրիչներ	Ցուցանիշներ
Հանրային ծառայության կազմակերպական կառուցվածքի արդյունավետություն	1. Հանրային ծառայության խնդիրների և կառուցվածքների համապատասխանության աստիճան 2. Հանրային ծառայողների թվի և գործառույթների համապատասխանության աստիճան 3. Հանրային ծառայության ենթահամակարգերի կառուցվածքի բարդություն, օղակների քանակ 4. Հանրային ծառայության գործառույթների կենտրոնացման մակարդակ 5. Կառավարման դիապագոն, կառավարելիության նորմի մակարդակներ 6. Իրավունքների և պատասխանատվության հավասարակշռություն 7. Լիազորությունների պատվիրակման աստիճան
Հանրային մասնագիտական ծառայության և աշխատանքային գործունեության կազմակերպման արդյունավետություն	1. Հանրային ծառայողների աշխատանքի բաժանման մակարդակ 2. Հանրային ծառայությունում որոշումների կատարման նկատմամբ հսկողության մակարդակ 3. Հանրային ծառայողների գործունեության պլանավորման մակարդակ 4. Կատարելագործման կարիք ունեցող կադրերի մակարդակ 5. Կադրերի՝ կարգապահությանը ենթարկվելու ունակության մակարդակ 6. Կադրերի կայունության/հոսունության/ մակարդակ 7. Հանրային ծառայողների՝ պաշտոններին համապատասխանության աստիճան 8. Քաղաքացիների դիմումներին առնչվող աշխատանքի կատարման մակարդակ
Հանրային ծառայության տեխնիկա-տեխնոլոգիական արդյունավետություն	1. Հանրային ծառայության տեխնոլոգիաների կիրառման մակարդակ 2. Հանրային ծառայողի աշխատատեղի կազմակերպման մակարդակ 3. Հանրային ծառայության ենթահամակարգերի տեխնիկական հագեցվածության աստիճան 4. SS տեխնոլոգիաների կիրառման մակարդակ 5. Հանրային ծառայողների SS տեխնոլոգիաների տիրապետման մակարդակ

Հանրային ծառայության համակարգի արդյունավետության գնահատման պարագայում հետազոտության օբյեկտը հասարակությունում տեղի ունեցող գործընթացների վրա հանրային ծառայության առանձին ենթահամակարգերի անմիջական ներգործությունն է: Այս առումով, կարող են օգտագործվել արդյունավետության այս կամ այն չափանիշներն արտացոլող տարբեր մոտեցումներ.

**Հանրային ծառայության համակարգի արդյունավետության գնահատման
մոտեցումները¹¹²**

Մոտեցումը	Արդյունավետության գնահատման հիմնական բնույթ	Գնահատման հենքը
Վարչական	Գնահատվում է հանրային ծառայության մարմինների և ծառայողների գործունեության ընթացքում խախտումների քանակը/ բացակայությունը կամ առկայությունը/	Վերստուգիչ, վերահսկող մարմինների ստուգումների տվյալներ
Սոցիալական	Գնահատվում են հանրային ծառայության մարմիններից քաղաքացիների բողոքների առկայությունը կամ բացակայությունը, ինչպես նաև դրական արձագանքները	Քաղաքացիների դիմումների, ՁԼՄ-ներում հրապարակումների վերլուծություն, հանրային կարծիքի հարցումներ
Փորձագիտական	Գնահատման տարբեր մեթոդների ներառում, որոնց հիմքը հանրային ծառայության գործունեության կարևորության և արդյունավետության մասին փորձագետների եզրակացություններն են	Փորձաքննության անցկացման համար անհրաժեշտ տեղեկություններ
Գործնական	Քանակական և որակական ցուցանիշների գնահատման հիման վրա անմիջականորեն որոշվում է հանրային ծառայության մարմնի գործունեության արդյունքը	Տարեկան և եռամսյակային հաշվետվությունների տվյալներ, ծառայության գործունեության արդյունքների մասին վիճակագրական, այլ տեղեկություններ

Այսպիսով՝ հանրային ծառայության արդյունավետության գնահատումներում անհրաժեշտ է մի կողմից՝ հանրային ծառայությունը դիտարկել որպես բազմաշերտ և բազմակողմանի երևույթ, տարբեր դիտակետերից իրականացնել գործունեության արդյունքների վերլուծություն և գնահատում՝ յուրաքանչյուր առանձին դեպքում հիմք ընդունելով գործունեության նպատակներն ու խնդիրները: Մյուս կողմից՝ հանրային ծառայության արդյունավետության գնահատումներում կարևոր է տարբեր մոտեցումների համակցումը: Ըստ այդմ՝ անհրաժեշտ է սահմանել և կիրառել ոչ միայն քանակական ցուցանիշների համակարգ, այլ նաև օգտագործել արդյունավետության բնութագրման և գնահատման որակական ցուցանիշների գործիքակազմ: Այս պարագայում միայն

¹¹² Աղյուսակը կազմել է հեղինակը:

հանրային ծառայության արդյունավետության խնդրի լուծումը առավելագույնս կհամապատասխանի հանրային կառավարման նոր մոդելի հիմնադրույթներին:

Հանրային ծառայության կազմակերպման միջազգային լավագույն փորձը վկայում է, որ մեծ թվով զարգացած երկրներում հանրային ծառայողների գործունեության արդյունավետության բարձրացումը, գործունեության արդյունքների հետ ծառայողական առաջխաղացման և խրախուսման այլ ձևերի կիրառման փոխկապակցումը դիտարկվում է որպես արդյունավետ հանրային ծառայության կազմակերպման կարևորագույն գործոններից մեկը, ինչը վերջին տասնամյակներում այդ երկրներում իրականացված բոլոր բարեփոխումների հիմնարար ուղեգիծն է:

Հանրային ծառայողների գործունեության արդյունավետության գնահատումը, մեր մոտեցմամբ, նպատակահարմար է իրականացնել ըստ ցուցանիշների երեք խմբի՝ քանակական, որակական և ժամանակային: Հանրային ծառայողների գործունեության արդյունավետության գնահատման կառուցակարգը կարելի է ներկայացնել մի քանի փուլից բաղկացած հետևյալ գործընթացի տեսքով.

- 1. քանակական ցուցանիշների հիման վրա հանրային ծառայողների գործունեության արդյունավետության գնահատում,**
- 2. որակական ցուցանիշների հիման վրա հանրային ծառայողների գործունեության արդյունավետության գնահատում,**
- 3. ժամանակային ծախսումների հիման վրա հանրային ծառայողների գործունեության արդյունավետության գնահատում,**
- 4. հանրային ծառայողների գործունեության արդյունավետության ընդհանրական գնահատականի ձևավորում,**
- 5. գործունեության արդյունքների մասին եզրահանգումների ձևավորում:**

Արդյունավետության ընդհանրական ցուցանիշում այս երեք խմբերը (քանակական, որակական, ժամանակային) պետք է ունենան նշանակալիության տարբեր մակարդակներ: Քանի որ հանրային ծառայության տարբեր համակարգերում և տարբեր մակարդակների պաշտոնների համար գործունեության գնահատման կշիռները չեն կարող նույնը լինել, մենք ներկայացրել ենք հանրային ծառայության գնահատման մեթոդաբանությունը: Հաշվի առնելով դրանց նշանակալիությունը և կարևորությունը՝

կարելի է առաջարկել հանրային ծառայողների գործունեության արդյունավետության ընդհանրական գնահատումներում դիտարկված ցուցանիշների յուրաքանչյուր խմբի ընդգրկման հետևյալ կշռային գործակիցները.

Արդյունավետության ցուցանիշներ

Նշանակալիությունը

Քանակական ցուցանիշներ՝

α

Որակական ցուցանիշներ՝

β

Ժամանակի ծախսի ցուցանիշներ՝

γ^{113}

Հանրային ծառայողների գործունեության արդյունավետության ամբողջական գնահատման համար մենք ընտրել ենք 100 բալանոց համակարգը:

Հանրային ծառայողների գործունեության արդյունավետության գնահատումը կարելի է իրականացնել հետևյալ քանակական ցուցանիշների գործադրմամբ՝

- արտադրողականություն (կատարված աշխատանքների քանակ),
- արդյունավետություն (նպատակների իրագործման աստիճան),
- բյուջետային արդյունավետություն (բյուջետային միջոցների ծախսման արդյունավետություն, ծախսված ռեսուրսի միավորի հաշվով կատարված աշխատանքի ծավալ):

Ակնհայտ է, որ նշված չափանիշները ընդհանրական բնույթ են կրում և կարող են յուրաքանչյուր հանրային ծառայողի համար, հաշվի առնելով ծառայության տեսակը, պաշտոնը, դասային աստիճանը, ծառայողական պարտականությունների առանձնահատկությունը, մանրամասնեցվել և լրացվել: Յուրաքանչյուր ծառայողի գործունեության գնահատականը պետք է ձևավորվի ցուցանիշի բալային գնահատականից և հարաբերական նշանակալիությունից: Հանրային ծառայության տարբեր խմբերի պաշտոններ զբաղեցնող ծառայողների համար արդյունավետության գնահատման քանակական ցուցանիշների հարաբերական նշանակալիությունը նույնպես պետք է տարբեր լինի: Դիտարկվող ցուցանիշների նշանակալիության գործակիցների հաշվարկման հա-

¹¹³ Ցուցանիշների կշիռների գումարը՝ $\alpha + \beta + \gamma = 1$:

մար անհրաժեշտ է մեթոդական-փորձագիտական գնահատում՝ ըստ հանրային ծառայության պաշտոնների առանձին խմբերի և ծառայության առանձնահատկությունների:

Հանրային ծառայողների գործունեության արդյունավետության առանձին ցուցանիշների գնահատման համար առաջարկվում է կիրառել 5 բալանոց սանդղակ: Ըստ այդմ՝ քանակական ցուցանիշների բալային գնահատումն արվում է հետևյալ սկզբունքով.

- 1 - անբավարար մակարդակ,
- 2 - ապահովվել է խնդիրների լուծման նվազագույն մակարդակ, առկա են հարգելի պատճառներ (հիվանդություն, արձակուրդ),
- 3 - ապահովվել է աշխատանքային կանոնակարգով սահմանված խնդիրների լուծման բավարար մակարդակ՝ որոշակի թերություններով
- 4 - ապահովվել է աշխատանքային կանոնակարգով սահմանված խնդիրների կատարման սովորական մակարդակ,
- 5 - կատարված աշխատանքների ծավալը նշանակալիորեն գերազանցում է պաշտոնի անձնագրով սահմանված պահանջները:

Քանակական ցուցանիշների հիման վրա հանրային ծառայողների գործունեության արդյունավետության ընդհանրական գնահատումը կարելի է կատարել հետևյալ բանաձևի միջոցով,

$$U_p = \sum_{i=1}^{K_p} \frac{U_{pi} P_{pi}}{5} \times 100 \quad (2.5),$$

որտեղ՝

- U_p -ն՝ քանակական ցուցանիշների կիրառմամբ ստացված՝ հանրային ծառայողների գործունեության արդյունավետության ընդհանրական գնահատականն է,
- U_{pi} -ն՝ i-րդ ցուցանիշի կշռային գործակիցը,
- P_{pi} -ն՝ i-րդ ցուցանիշի բալային արժեքը,
- K_p -ն՝ գնահատման մեջ օգտագործվող քանակական ցուցանիշների ընդհանուր թիվը:

Հանրային ծառայողների գործունեության արդյունավետության որակական գնահատումը կարելի է իրականացնել հիմնականում երեք խումբ որակական ցուցանիշների գործադրմամբ.

- կատարված աշխատանքների որակ,
- մասնագիտական կարողություններ,
- կարգապահությանը ենթարկվելու ունակություն:

Որակական ցուցանիշների կիրառմամբ հանրային ծառայողների գործունեության արդյունավետության գնահատման համար առաջարկում ենք օգտվել հետևյալ բանաձևից.

$$U_n = \sum_{i=1}^{K_n} \frac{U_{ni} \cdot F_{ni}}{5} \times 100 \quad (2.6),$$

որտեղ՝

U_n -ն՝ որակական ցուցանիշների կիրառմամբ ստացված հանրային ծառայողների գործունեության արդյունավետության ընդհանրական գնահատականը,

U_{ni} -ն՝ i-րդ ցուցանիշի կշռային գործակիցը,

F_{ni} -ն՝ i-րդ ցուցանիշի բալային արժեքը,

K_n -ը՝ գնահատման մեջ օգտագործվող որակական ցուցանիշների ընդհանուր թիվը:

Նույնկերպ, ինչպես քանակական ցուցանիշների պարագայում, անհրաժեշտ է սահմանել հանրային ծառայողների արդյունավետության գնահատման որակական ցուցանիշների հարաբերական նշանակալիությունը: Ընդ որում, ըստ հանրային ծառայության առանձին ոլորտների, գործունեության առանձնահատկությունների ու առանձին պաշտոնների խմբերի որակական ցուցանիշները և յուրաքանչյուր ցուցանիշի նշանակալիությունը բնութագրող կշռային գործակիցը պետք է սահմանվեն փորձագետների կողմից:

Աղյուսակ 2.9-ում նկարագրված է որակական ցուցանիշների բալային գնահատման սանդղակը:

Որակական ցուցանիշների հիման վրա հանրային ծառայողների գործունեության արդյունավետության բալային գնահատման նկարագրությունը¹¹⁴

Սանդղակը	Բալային գնահատական				
	1 (ստորին մակարդակ)	2 (միջինից ցածր մակարդակ)	3 (միջին մակարդակ)	4 (միջինից բարձր մակարդակ)	5 (բարձր մակարդակ)
Չափանիշ	<i>Կատարված աշխատանքի որակ</i>				
Հնարավոր արժեքները	աշխատանքների կատարման որակը սպասվածից ցածր է	աշխատանքների մեծ մասի կատարման որակը համապ. է սպասվածին	աշխատանքների մեծ մասի կատարման որակը սպասվածից բարձր է	բոլոր աշխատանքների կատարման որակը համապ. է սպասվածին	բոլոր աշխատանքների կատարման որակը սպասվածից բարձր է
Չափանիշ	<i>Մասնագիտական կարողություններ</i>				
Հնարավոր արժեքներ	մասնագիտ. կարողությունների մակարդակը պահանջվածից էականորեն ցածր է	մասնագիտ. կարողությունների մակարդակը պահանջվածից ցածր է	մասնագիտ. կարողությունների մակարդակը համապատ. է պահանջվածին	մասնագիտ. կարողությունների մակարդակը պահանջվածից բարձր է	մասնագիտ. կարողությունների մակարդակը պահանջվածից էականորեն բարձր է
Չափանիշ	<i>Կարգապահությանը ենթարկվելու ունակությունը</i>				
Հնարավոր արժեքներ	անբավարար մակարդակ. կարգապահական տույժերի, ծառայողական կանոնակարգի, փաստաթղթերի, հաշվետվությունների ներկայացման ժամկետների բազմակի խախտումների առկայություն	բավարար մակարդակ. կարգապահական տույժերի, ծառայողական կանոնակարգի, փաստաթղթերի, հաշվետվությունների ներկայացման ժամկետների հաճախակի խախտումների առկայություն	ցածր մակարդակ. ծառայողական կանոնների խախտման եզակի դեպքեր	միջին մակարդակ. ծառայողական կանոնների խախտման հատուկ դեպքեր	բարձր մակարդակ. խախտումներ չկան

Հանրային ծառայողների գործունեության արդյունավետության գնահատման հաջորդ փուլում իրականացվում է ժամանակային չափանիշների հիման վրա գործունեության գնահատում: Այստեղ հիմնական ցուցանիշը աշխատանքի ճիշտ ժամանակին և օպերատիվ կատարումն է: Նախորդ երկու խմբերի ցուցանիշների տրամաբանությամբ կարելի է կիրառել հետևյալ բալային սանդղակը (աղյուսակ 2.10):

¹¹⁴ Աղյուսակը կազմել է հեղինակը:

Ժամանակի ծախսումների գնահատման սանդղակը¹¹⁵

Սանդղակ	Բալային գնահատականը				
	1 (ստորին մակարդակ)	2 (միջինից ցածր մակարդակ)	3 (միջին մակարդակ)	4 (միջինից բարձր մակարդակ)	5 (բարձր մակարդակ)
Հնարավոր ամենագույն	աշխատանքների կատարման ժամկետները հիմնականում խախտվում են	աշխատանքների մեծ մասի կատարման ժամկետները խախտվում են, փոքր մասինը՝ պահպանվում	աշխատանքների առաջին կեսի կատարման ժամկետները խախտվում են, երկրորդ կեսինը՝ պահպանվում	աշխատանքների մեծ մասի կատարման ժամկետները պահպանվում են	աշխատանքների կատարման ժամկետների խախտման փաստեր չկան

Հանրային ծառայողների գործունեության արդյունավետությունը ըստ ժամանակային ծախսումների գնահատելու համար հարկավոր է հիմք ընդունել հետևյալ բանաձևը.

$$U_{\sigma} = \frac{P_{\sigma}}{5} \times 100 \quad (2.7),$$

որտեղ՝

U_{σ} -ն՝ ժամանակային ծախսումների ցուցանիշի կիրառմամբ ստացված գնահատականն է,

P_{σ} -ն՝ ժամանակային ծախսումների ցուցանիշի բալային արժեքը:

Հանրային ծառայողների գործունեության արդյունավետության ($U_{\text{ՀԾԳ}}$) գնահատման մեխանիզմի իրագործման հաջորդ փուլում անհրաժեշտ է երեք ցուցանիշների միավորմամբ ստանալ արդյունավետության միասնական ընդհանրական ցուցանիշ՝

$$U_{\text{ՀԾԳ}} = \alpha \times U_p + \beta \times U_n + \gamma \times U_{\sigma} \quad (2.8),$$

Ստացված $U_{\text{ՀԾԳ}}$ ցուցանիշը կարելի է դիտարկել որպես հաշվետու ժամանակահատվածում հանրային ծառայողի գործունեության արդյունավետության գնահատական:

¹¹⁵ Աղյուսակը կազմել է հեղինակը:

Հաջորդ փուլում անհրաժեշտ է արդյունավետության ստացված գնահատականի հիման վրա անել համապատասխան եզրակացություններ հանրային ծառայողի գործունեության արդյունավետության վերաբերյալ: Օրինակ՝ եթե $U_{\text{ՀԾԳ}} > 60\%$, ապա հանրային ծառայողի գործունեությունը կարելի է համարել արդյունավետ, հակառակ դեպքում՝ անարդյունավետ: Ավելին, արդյունավետության միջակայքում կարելի էլ սահմանային այլ կետեր ներառել: Օրինակ, արդյունավետության 60-70% գնահատականը կարելի է համարել բավարար, 71-80%-ը՝ լավ, 81-100%-ը՝ գերազանց:

Այսպիսով՝ հանրային ծառայողների գործունեության արդյունավետության գնահատման ներկայացված մոտեցումը համակարգային բնույթ ունի, դրա կիրառումը հնարավորություն է տալիս արտացոլելու հանրային ծառայության մարմնի նպատակների իրագործման աստիճանը: Բոլոր ցուցանիշները չափելի են, ժամանակի մեջ սահմանափակ են, ենթակա են օբյեկտիվ և անկախ գնահատման, տնտեսապես արդարացված են, թույլ են տալիս հանրային ծառայողի գործունեության արդյունքները կապել իր ծառայողական պարտականությունների հետ:

Գործունեության քանակական գնահատումը հնարավորություն կտա բացահայտելու ծառայողների կատարելագործման, վերապատրաստման կարիքները, դրանց հիման վրա կարելի է կանոնակարգել արտամրցութային նշանակումները և ներքին մրցույթները, մասնագիտական և ծառայողական աճը, պաշտոնին համապատասխանության ստուգումները:

Գ Լ ՈՒ Խ 3

ՀԱՆՐԱՅԻՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԻՄՆԱԽՆԴԻՐՆԵՐԻ ԼՈՒԾՄԱՆ ՈՒՂՂՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ

3.1. Հանրային ծառայողների խթանման համակարգի բարելավման հիմնական ուղիները

Հանրային կառավարման զարգացման արդի փուլում հանրային ծառայության որևէ կառույց չի կարող պատշաճ կերպով գործարկվել՝ առանց խթանման արդյունավետ համակարգի: Հանրային ծառայողներին շահամիտելու և նրանց գործունեությունը ըստ նպատակների և արդյունքների ուղղորդելու համար կառավարման ընթացքում կիրառվում են խթանման տարբեր եղանակներ:

Համակարգի կառավարման կատարելագործման խնդիրներից է խթանման այնպիսի համակարգի մշակումը, որը թույլ կտա ծառայողների շահերն ու պահանջմունքները հավասարակշռել պետության հնարավորությունների, ինչպես նաև համադրել հանրային ծառայության խնդիրների և հանրային շահերի հետ:

Հանրային ծառայողի խթանումը կարելի է դիտարկել որպես ծառայողական պարտականությունների պատշաճ կատարման համար անհրաժեշտ և արդյունքների համար ցանկալի արտաքին ներազդման նյութական և ոչ նյութական միջոցառումների ամբողջություն, որը շահամիտում է ծառայողին՝ դրսևորվելու որպես արհեստավարժ մասնագետ և անհատ: Նյութական խթանման համակարգը ներառում է աշխատավարձը, հավելավճարները, հավելումները, պարգևատրումները և այլ վճարներ:

Ոչ նյութական խթանումը բազմաթիվ ոչ նյութական միջոցառումներից և գործիքներից կազմված համակարգ է, որը նյութական խթանմանը զուգահեռ կիրառվում է ժամանակակից հանրային կառավարման համակարգում՝ ապահովելու կառավարման արդյունավետությունը և հնարավորություն տալու ծառայողներին ամբողջությամբ ինքնադրսևորվելու: Ոչ նյութական խթանման համակարգը ներառում է խրախուսման տարբեր եղանակներ՝ որակավորման բարձրացում, պաշտոնական առաջխաղացում,

աշխատանքային կյանքի որակի բարելավում, կրթության խթանում, անհատական և մասնագիտական աճ և այլն:

Պարզ է դառնում, որ ոչ նյութական խթանումը, ընդգրկելով մեծ թվով գործիքներ, ավելի քան կարևորվում է ժամանակակից կառավարման գործընթացում, առավել ևս, երբ խոսքը վերաբերում է հանրային ծառայողներին:

Թերևս, ծառայության յուրաքանչյուր ենթահամակարգի խնդիրն է ձևավորել այնպիսի խթանման համակարգ, որը.

- հնարավորություն կտա ծառայողներին և նրանց ընտանիքի անդամներին իրենց ապահովելու անհրաժեշտ կենսական բարիքներով և աշխատուժի վերարտադրության կարևորագույն միջոցներով,
- կխթանի ծառայողներին՝ ներդնելու բոլոր ջանքերը, զարգացնելու և օգտագործելու ամբողջ ներուժը,
- աշխատաշուկայում կբարձրացնի հանրային ծառայության վարկանիշը,
- թույլ կտա հանրային ծառայության համակարգում ընդգրկել բանիմաց մասնագետների, ապահովել ներհամակարգային շարժունակություն, կանխել կադրերի հոսունությունը,
- կնպաստի հանրային կառավարման արդյունավետության բարձրացմանը, ինչպես նաև մատուցվող ծառայությունների որակի բարելավմանը:

ՀՀ-ում հանրային ծառայության համակարգի զարգացմանը զուգահեռ ձևավորվել են խթանման համակարգի իրավական, մեթոդաբանական հիմքերը, սակայն վերջիններս դեռևս բավական խոցելի են և կատարելագործման կարիք ունեն, ուստի պահանջվում է տեսական և գործնական համալիր հետազոտությունների իրագործում:

ՀՀ-ում վերջին տարիներին ձևավորվել է հանրային ծառայողների խթանման գործուն համակարգ, որն ընդգրկում է ինչպես նյութական, այնպես էլ սոցիալ-հոգեբանական բազմաթիվ խթաններ: Այսպես՝ «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի 26-րդ հոդվածով սահմանվել են հանրային ծառայողի հիմնական սոցիալական երաշխիքները, որոնց թվում են ծառայողական պարտականությունների կատարման համար անվտանգ և անհրաժեշտ աշխատանքային պայմանները, վարձատրությունը, պարգևատրումը և ՀՀ օրենսդրությամբ նախատեսված այլ վճարներ, ամենամյա վճարովի

արձակուրդը, պարտադիր պետական սոցիալական ապահովագրությունը և այլն:

Հանրային ծառայության համակարգի կառավարման կատարելագործման, մասնավորապես՝ խթանման համակարգի բարելավման ուղղությամբ կարևոր քայլ պետք է համարել պետական պաշտոններ զբաղեցնող անձանց վարձատրության դրույքաչափերի հստակեցումը, նշանակալի բարձրացումը և սոցիալական երաշխիքների տրամադրման ոլորտում իրականացված բարեփոխումները: Այս նպատակով 2013 թ. դեկտեմբերի 12-ին ընդունվեց «Պետական պաշտոններ զբաղեցնող անձանց վարձատրության մասին», իսկ 2014 թ. փետրվարի 4-ին՝ «Պետական պաշտոններ զբաղեցնող անձանց սոցիալական երաշխիքների մասին» ՀՀ օրենքները, որոնք ուժի մեջ մտան 2014 թ. հուլիսի 1-ից: Առաջինով սահմանվեցին պետական քաղաքական, հայեցողական, քաղաքացիական պաշտոններ զբաղեցնող անձանց, պետական ծառայողների, ինչպես նաև հանրապետական գործադիր մարմինների կազմում գործող ծրագրեր իրականացնող պետական հիմնարկների աշխատողների վարձատրության սկզբունքները, կարգավորվեցին նրանց հիմնական և լրացուցիչ աշխատավարձերի, պարգևատրման, դրամական օգնության կազմակերպման և վարձատրության հետ կապված բազմաթիվ հարաբերություններ: Էականորեն բարելավվեց աշխատավարձի կառուցվածքը. նկատելիորեն բարձրացվեցին աշխատավարձի բազային դրույքաչափերի մեծությունները և պաշտոնային դրույքաչափերի հաշվարկման գործակիցները: Մինչև բարեփոխումը դրանք բավական ցածր էին և տարբեր ծառայությունների համար՝ տարբեր, որի հետևանքով հանրային ծառայության համակարգում մեծ էր կադրերի հոսունությունը, իսկ որոշ ծառայություններ ավելի գրավիչ էին: Այս ամենը խոչընդոտում էր համակարգի կայացմանը, ուստի ակնկալվող բարեփոխման հիմնական նպատակը այս խնդիրների լուծումն էր: Պետք է նշել, որ վճարման նախկին համակարգում ծառայության յուրաքանչյուր տեսակ ուներ նաև լրացուցիչ վարձատրության առանձին մեխանիզմներ, իսկ նոր համակարգի ներդրմամբ հնարավորություն է ստեղծվել միասնական բազային դրույքաչափի սահմանմամբ և ընդհանուր մեթոդաբանությամբ կանոնակարգելու վարձատրության կառուցակարգերը՝ հեշտացնելով նաև վճարումների կարգավորումը:

Աղյուսակ 3.1-ում ներկայացված են հանրային ծառայություններում կիրառվող բա-

զային աշխատավարձի մեծությունները՝ նախքան բարեփոխումը:

Աղյուսակ 3.1

Պետական ծառայողների բազային աշխատավարձը՝ նախքան բարեփոխումը¹¹⁶

Ծառայություն	Բազային աշխատավարձ /դրամ/
Քաղաքացիական	40000
Դիվանագիտական	72000
Հարկային	55000
Մաքսային	55000
Մարդու իրավունքների պաշտպանի աշխատակազմի	35000
Սահմանադրական դատարանի աշխատակազմի	40000
ՀՀ պետական հատուկ քննչական	70000

Այժմ միասնական բազային աշխատավարձը սահմանվում է յուրաքանչյուր տարվա պետական բյուջեի մասին օրենքով: 2014 թ. հուլիսի 1-ից այն սահմանվել և 2016 թ. պետական բյուջեի մասին օրենքով վերահաստատվել է 66.140 հազար դրամ: Բազային աշխատավարձը չի կարող ցածր լինել օրենքով սահմանված նվազագույն ամսական աշխատավարձի 80%-ից կամ գերազանցել դրա 120%-ը: Ըստ օրենքի՝ պետական պաշտոն զբաղեցնող անձանց վարձատրությունը ձևավորվում է հիմնական աշխատավարձից, որը բազային աշխատավարձի և պաշտոնական դրույքաչափերի գործակիցների արտադրյալն է, լրավճարներից, որոնք տրվում են հավելումների և հավելավճարների տեսքով, ինչպես նաև պարգևատրումներից: Պետական պաշտոն զբաղեցնող անձանց լրացուցիչ աշխատավարձը, հավելումներով և հավելավճարներով հանդերձ, չի կարող գերազանցել հիմնական աշխատավարձի 30%-ը: 2016 թ. պետական բյուջեի մասին օրենքով սահմանված է, որ յուրաքանչյուր պետական ծառայության մարմնում ծառայողների պարգևատրման տարեկան ֆոնդը չի կարող գերազանցել 2015 թ. պետական բյուջեով տվյալ մարմնի պետական ծառայողների հիմնական աշխատավարձի համար նախատեսված տարեկան ֆոնդի 10 %-ը:

¹¹⁶ Աղբյուրը՝ Հանրային հատվածի վարձատրման բարեփոխման վերլուծությունը Հայաստանի Հանրապետությունում, Աշխատանքի միջազգային կազմակերպություն, Առաջին հրատարակություն, 2015 թ./<http://staging.ilo.org/public/libdoc/ilo/2015/487782.pdf>

Բարեփոխումների կարևոր ձեռքբերում է նաև բարձրաստիճան պաշտոններ զբաղեցնող անձանց վարձատրության կանոնակարգումը՝ ըստ աշխատավարձի գործակիցների սանդղակի, որտեղ ամենաբարձրը ՀՀ Նախագահին է՝ 20 գործակցով: Առանձին սահմանված են նաև հատուկ ծառայությունների աշխատավարձի մակարդակները և գործակիցները: Գործակիցներ սահմանվել են նաև այն պետական պաշտոնների համար, որոնք ընդգրկված չեն ո՛չ պետական բարձրաստիճան, ո՛չ էլ առանձին ծառայություններում նախատեսված պաշտոններում: Պետական ծառայողների հիմնական մասի համար նախատեսված է աշխատավարձի 11 մակարդակ՝ յուրաքանչյուր տարի բնական աճով՝ 1.25-ից մինչև 9.65 պաշտոնային դրույքաչափի գործակցով: Աշխատավարձի բնականոն աճը նախատեսվում է մեկ մակարդակի ավելացմամբ՝ տարին մեկ անգամ 1-4-րդ մակարդակների համար, երկու տարին մեկ՝ 5-7-րդ մակարդակների համար, 8-10-րդ մակարդակների համար՝ երեք տարին մեկ (հավելված 4):

Հատկանշական է, որ պաշտոնների միևնույն ենթախմբերում աշխատավարձի յուրաքանչյուր հաջորդ մակարդակի պաշտոնային դրույքաչափի գործակիցը նախորդ մակարդակի գործակցից ավելի է մոտ 2.6-3.4 %-ով, իսկ աշխատավարձի միևնույն մակարդակում պաշտոնների ենթախմբի հաջորդական փոփոխությանը համապատասխանում է դրույքաչափի գործակցի 16-21% աճ: Կարելի է փաստել, որ պետական ծառայողների հիմնական աշխատավարձի ձևավորման մեթոդաբանությունը հիմնված է պետական ծառայողների մասնագիտական և ծառայողական առաջխաղացման ձգտումը խրախուսելու, անհրաժեշտ շահադրդում ստեղծելու տրամաբանությունից ելնելով, սակայն այստեղ առկա են որոշակի խնդիրներ: Թեև գործակիցները, ըստ աշխատավարձի և պաշտոնի մակարդակների աճի փոփոխության մեծանում են, սակայն որոշ դեպքերում գործակցի աճը հաջորդ մակարդակում համեմատաբար փոքր է: Այսպես՝ կրտսեր պաշտոնների երրորդ ենթախմբի առաջին (1.25 գործակցով) և երկրորդ մակարդակների(1.29) միջև գործակցի աճը 3.2% է, իսկ նույն ենթախմբի ութերորդ (1.54) և իններորդ (1.58) մակարդակների միջև կազմում է 2.6%: Եվ եթե հաշվի առնենք, որ 1-4-րդ մակարդակներում աշխատավարձի բարձրացումը նախատեսվում է յուրաքանչյուր տարի, իսկ 8-10-րդ մակարդակներում՝ երեք տարին մեկ, ապա աշխա-

տավարձի դրույքաչափի ավելացումը առաջին երեք տարիներին կկազմի 7936 դրամ, իսկ 8-րդ մակարդակում՝ երեք տարիների ընթացքում՝ 2646 դրամ: Նման խնդիրներ կան նաև մյուս պաշտոնների դեպքում: Կարծում ենք՝ նյութական խթանման արդյունավետ կառուցակարգը պետք է ապահովի օրենքով սահմանված վարձատրության սկզբունքների ամբողջական իրացումը, ուստի գործակիցների աճը յուրաքանչյուր հաջորդ մակարդակի համար, նախորդի համեմատությամբ պետք է ավելի բարձր լինի՝ հաշվի առնելով նաև ըստ տարիների փոփոխությունը:

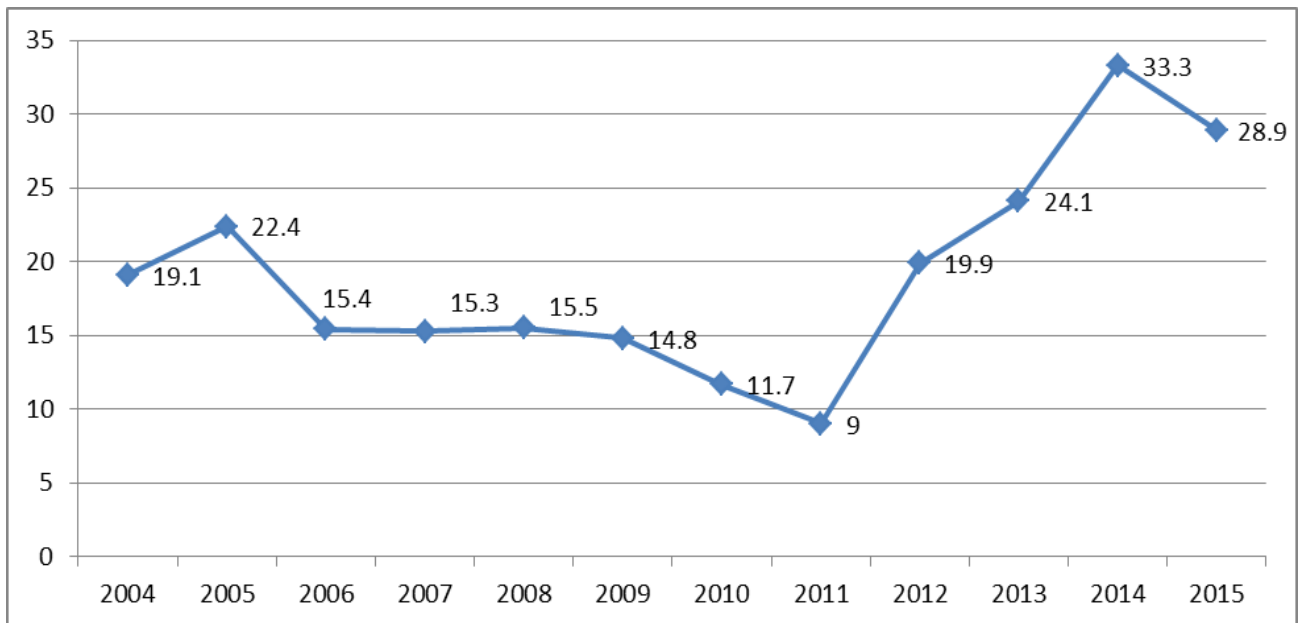
Մեծ թվով պետական պաշտոնների համար գործակիցները հաստատուն են: Թեև վերջիններս բարձր են, սակայն, կարծում ենք, որ այստեղ նույնպես անհրաժեշտ է կիրառել աճող գործակիցներ՝ ըստ աշխատանքային ստաժի և փորձառության: Մեծ թվով պաշտոնների համար նույնպես անհրաժեշտ է ներդնել այնպիսի համակարգ, որով հնարավոր լինի գնահատել պաշտոնատար անձանց գործունեության արդյունքները՝ խթանումն իրականացնելով դրանց հիման վրա:

Աշխատավարձի ձևավորման ժամանակ հարկավոր է հաշվի առնել նաև գնաճի մակարդակը: Այսպես՝ ՀՀ-ում 2015 թ. գնաճը կանխատեսվում էր 2.5%, սակայն առաջին ամիսներին այն կազմեց 5%, թեև 2014-ից բազային աշխատավարձը մնացել է անփոփոխ: Բնականաբար, այս դեպքում իրական աշխատավարձը նվազում է՝ հատկապես այն ծառայողների համար, ում պարագայում, ըստ տարիների կամ պաշտոնների, աշխատավարձի բարձրացում տվյալ տարում չի նախատեսվում: Կարծում ենք՝ այս պարագայում խոսել խթանման արդյունավետ համակարգի մասին, հնարավոր չէ: Ուստի անհրաժեշտ է մշակել այնպիսի կառուցակարգեր, որոնց կիրառմամբ հնարավոր լինի մեղմացնել գնաճի ազդեցությունը՝ ստեղծելով վարձատրության իրական խթաններ:

ՀՀ-ում պետական պաշտոն զբաղեցնող անձանց խթանման կարևոր բաղադրիչ է նաև սոցիալական երաշխիքների տրամադրումը, որի շրջանակներում նրանց և որոշ դեպքերում էլ նաև ընտանիքի անդամներին տրամադրվում են առողջապահության ծառայությունների, հիփոթեքային վարկի ամսական վճարի մարման, ուսման վճարի, ՀՀ-ում և ԼՂՀ-ում հանգստի ապահովման սոցիալական փաթեթներ և այլն: Սոցիալական փաթեթի հատկացման հիմնական նպատակը պետական մարմիններում աշխատող-

ների սոցիալական կարիքների բավարարմանը, աշխատողների շահամիտմանը և աշխատանքի արդյունավետության և գրավչության մեծացմանը, պետական մարմիններից դեպի մասնավոր հատված կադրերի հոսունության կրճատմանը նպաստելն է¹¹⁷:

Հարկ է արձանագրել, որ խթանման համակարգի վերջին բարեփոխումների արդյունքում նվազել է ծառայողների հոսունությունը, նկատելիորեն բարձրացել է աշխատանքային շուկայում հանրային ծառայության պաշտոնների մրցունակությունը: Այս պնդումը հիմնավորող փաստերից է քաղաքացիական ծառայողների հոսունության ցուցանիշների վերլուծությունը (գծ. 3.1):



Գծապատկեր 3.1. Քաղաքացիական ծառայողների հոսունության մակարդակը / % / ¹¹⁸

2014-2015 թթ. ընթացքում քաղաքացիական ծառայության համակարգում նվազել է ոչ միայն հոսունության աստիճանը, այլ նաև արձանագրվել է քաղծառայության թափուր պաշտոնների թվի կրճատում շուրջ 23%-ով՝ 1411-ից հասնելով 1085-ի: Նույն ժամանակահատվածում քաղծառայության թափուր պաշտոնների համալրման համար

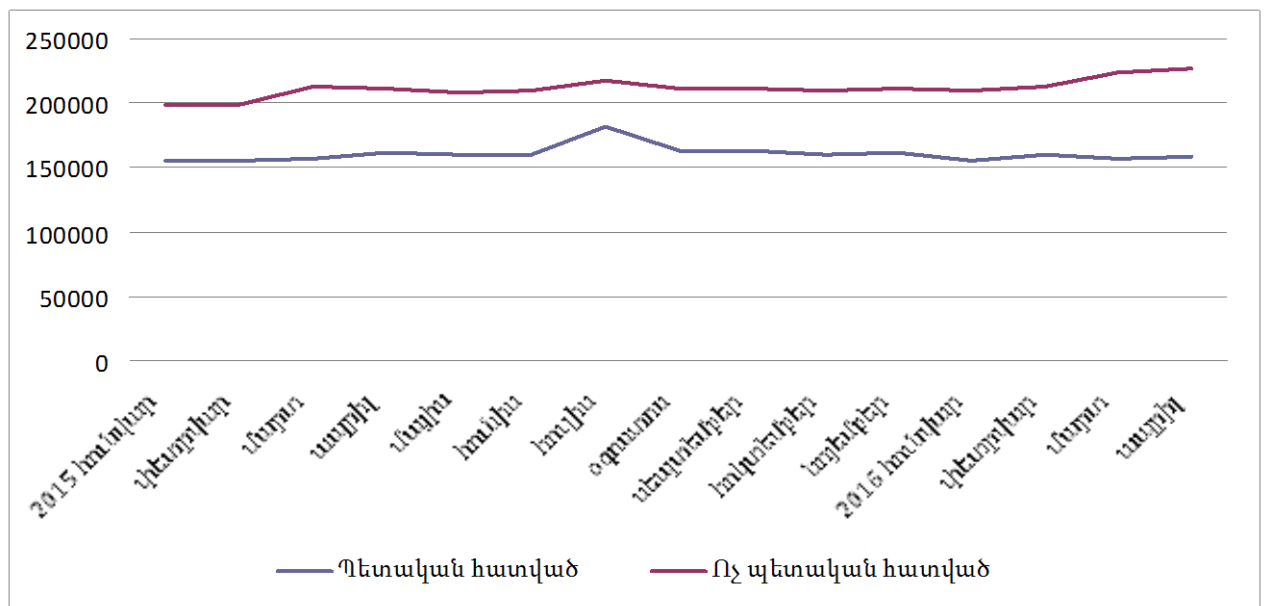
¹¹⁷ ՀՀ կառավարության «Սոցիալական փաթեթի հատկացման կարգը և փաթեթի մեջ մտնող ծառայությունների բովանդակությունը հաստատելու, ՀՀ կառավարության 2011թ. դեկտեմբերի 29-ի N 1917-Ն և N 1923-Ն, ինչպես նաև 2012թ. ապրիլի 19-ի N 594-Ն որոշումներն ուժը կորցրած ճանաչելու մասին» N 1691-Ն որոշում, ընդունվել է 2012թ. դեկտեմբերի 27-ին, Հավելված 1, Սոցիալական փաթեթի հատկացման կարգը, կետ 3:

¹¹⁸ Գծապատկերը կառուցվել է ըստ ՀՀ ՔԾԽ հրապարակած տվյալների.
<http://www.csc.am/տեղեկատվություն/վիճակագրություն>:

հայտարարված մրցույթներին դիմորդների թիվն աճել է 16.5%-ով, 1 մրցույթի հաշվով դիմորդների միջին թիվը աճել է՝ 2.2-ից հասնելով 2.6-ի¹¹⁹:

Մյուս կողմից՝ համայնքային ծառայողների վարձատրությունը շարունակում է մնալ ցածր մակարդակի վրա, ինչի հետևանքով էլ, մասնավորապես, մեծ թիվ են կազմում համայնքային ծառայության չհամալրված պաշտոնները: Այսպես՝ 2015 թ.-ի հունվարի 1-ի դրությամբ համայնքային ծառայության 6658 պաշտոններից 502-ը զբաղեցված չեն (գլխավոր պաշտոնների դեպքում 1051 հաստատվածից զբաղված են 949-ը, առաջատար 1647 պաշտոնից՝ 1538-ը, կրտսեր 3960 պաշտոնից՝ 3669-ը): Ընդ որում, Երևան քաղաքում համայնքային ծառայության 1627 պաշտոններից զբաղված չեն միայն 49-ը, իսկ մարզերում չզբաղեցված և հաստատված պաշտոնների հարաբերակցության ցուցանիշը շատ ավելի մեծ է. օրինակ՝ Գեղարքունիքի մարզում 560 հաստատված պաշտոնից 77-ը զբաղեցված չեն, Շիրակում՝ 611-ից՝ 65-ը¹²⁰:

Նյութական խթանման համակարգի խնդիրները պայմանավորված են նաև պետական հատվածի համեմատությամբ ոչ պետական հատվածում աշխատավարձի դրույքաչափերի ավելի բարձր մակարդակով (գծ. 3.2):



Գծապատկեր 3.2. Միջին ամսական անվանական աշխատավարձը պետական և ոչ պետական հատվածներում²¹

¹¹⁹ Ըստ ՀՀ ՔԾԽ հրապարակած տվյալների. <http://www.csc.am>

¹²⁰ Վերլուծությունը կատարվել է ըստ ՀՀ ՏԿԶՆ հրապարակած տվյալների. <http://www.mta.gov.am>

¹²¹ Գծապատկերը կառուցվել է ըստ ՀՀ ԱՎԾ 2015-2016թթ. հրապարակումների. <http://www.armstat.am/>

Կարելի է նկատել, որ 2016 թ. առաջին չորս ամիսների ընթացքում տարբերությունն ավելի է մեծացել, որը, կարծում ենք, չի կարող նպաստել հանրային ծառայողների խթանմանը: Հանրային ծառայության մրցունակության ոչ բավարար մակարդակի պայմաններում, բարձր որակավորում ունեցող մասնագետները հանրային ծառայության պաշտոնը նախընտրում են այլընտրանքի բացակայության պայմաններում: Հանրային ծառայողների սոցիալական երաշխիքների իրավական ամրագրումը պարտականությունների պատշաճ և արդյունավետ կատարման անհրաժեշտ, բայց ոչ բավարար պայման է: Կարևոր է նաև սոցիալական երաշխիքների համար համապատասխան նյութական հենքի ապահովումը՝ ծառայողների վարձատրությունը հնարավորինս համապատասխանեցնելով իրենց կողմից լուծվող խնդիրների մակարդակին, փաստացի արդյունքներին:

Աղյուսակ 3.2-ում ամփոփված են տարբեր երկրներում հանրային ծառայողների գործունեության արդյունավետության բարձրացման հիմնական գործոնների համեմատական վերլուծության արդյունքները: Այստեղ կարևորվում են նաև շահամիտման նյութական և ոչ նյութական այնպիսի գործոններ, որոնք հիմնականում կապված են հանրային ծառայողների միասնական վարձատրման համակարգերի կիրառման, ըստ մակարդակների աշխատավարձի դիֆերենցման, ըստ արդյունքների վարձատրման և առաջխաղացման հետ:

Աղյուսակ 3.2

Տարբեր երկրներում հանրային ծառայողների գործունեության արդյունավետության բարձրացման հիմնական գործոնների համեմատական վերլուծություն¹²²

Հանրային ծառայողների գործունեության արդյունավետության բարձրացման գործոններ¹²³	Երկրներ										
	Մեծ Բրիտանիա	Հունգարիա	Դանիա	Իտալիա	Կանադա	Նոր Զելանդիա	ԱՄՆ	Ֆինլանդիա	Ֆրանսիա	Շվեյցարիա	Շվեդիա
Հանրային իշխանության մարմինների նպատակների և խնդիրների բաղդատում՝ մինչև հանրային ծառայողների մակարդակը	+	±	+	+	+	+	+	+	+	+	+

¹²² Աղբյուրը՝ Клишч Н.Н., Повышение результативности деятельности государственных служащих (автореферат дисс. ... канд. экон. наук). – М.: 2006, էջ 16:

¹²³ «+»՝ գործոնի առկայություն (լայն կիրառություն), «±»՝ գործոնի ազդեցություն (մասնակի կիրառություն), «-»՝ գործոնի բացակայություն (կիրառության բացակայություն):

Հանրային ծառայողների գործունեության արդյունավետության բարձրացման գործոններ ¹²³	Երկրներ										
	Մեծ Բրիտանիա	Հունգարիա	Դանիա	Իտալիա	Կանադա	Նոր Զելանդիա	ԱՄՆ	Ֆինլանդիա	Ֆրանսիա	Շվեյցարիա	Շվեդիա
Հանրային ծառայողների լիազորությունների և պատասխանատվության ապակենտրոնացման բարձր մակարդակ	+	-	+	+	+	+	±	-	+	+	+
Հանրային ծառայողների պաշտոնեական պարտականությունների հստակ նկարագրություն և կանոնակարգում	+	+	+	±	+	+	+	+	+	+	+
Հանրային ծառայողների գործունեության՝ արդյունքային կողմնորոշմամբ պլանավորման համակարգ	+	±	+	+	+	+	+	±	+	+	+
Հանրային ծառայողների գործունեության արդյունավետության՝ գլխավորապես քանակական ցուցանիշների օգտագործում	±	+	±	-	+	±	+	+	±	+	+
Հանրային ծառայողների հետ արդյունքային համաձայնագրերի (պայմանագրերի) կնքում	+	±	+	+	+	+	+	±	+	-	+
Ըստ արդյունքների գնահատման և վարձատրության համակարգում հանրային ծառայողների ընդգրկման բարձր աստիճան	+	+	+	-	±	+	+	±	-	+	+
Հանրային իշխանության տարբեր մարմիններում հանրային ծառայողների՝ արդյունքների հիման վրա գնահատման և վարձատրության համակարգերի կենտրոնացված (միատեսակ) մոտեցումներ	-	+	-	-	+	-	-	-	-	-	-
Հանրային ծառայողների գործունեության արդյունավետության գնահատման ձևայնացված (վարկանիշային կամ բալային) համակարգի առկայություն	-	-	-	+	+	-	±	+	-	+	-
Հանրային ծառայողների գործունեության արդյունավետության գնահատման ազդեցությունը ծառայության պայմանների և առաջխաղացման վրա	+	+	±	+	+	+	±	+	+	+	+
Հանրային ծառայողի գործունեության արդյունավետությունից կախված պարգևավճարների չափի որոշման անհատական համակարգ	±	+	+	-	+	+	+	±	+	+	+
Տարբեր հանրային ծառայողների համար ըստ արդյունքների պարգևավճարների չափերի համեմատաբար բարձր դիֆերենցում (պարգևատրման ստորին և վերջին մակարդակների միջև ավելի քան 30% տարբերություն)	-	-	+	+	±	+	+	+	-	-	+
Հանրային ծառայողների վարձատրման կառուցվածքում արդյունքների վրա հիմնված պարգևավճարների համեմատաբար բարձր մասնաբաժին (վճարման ընդհանուր գումարի 30%-ից բարձր)	±	-	±	+	-	+	-	+	±	±	-

Հանրային ծառայողներին ըստ արդյունքների վարձատրման համակարգի ներդրման ուղղությամբ ՀՀ կառավարության կողմից որոշ էական քայլեր արվել են. մասնավորապես՝ 2011 թ. ընդունվել է «Հայաստանի Հանրապետության պետական իշխանության մարմիններում աշխատանքային ծրագրերի կազմման, էլեկտրոնային փաստաթղթաշրջանառության համակարգ աշխատանքային ծրագրերի մուտքագրման, հաստատման, այդ համակարգով կատարողականների գնահատման և կատարողականների հիման վրա պարգևատրման կարգը հաստատելու մասին» ՀՀ կառավարության որոշումը, որով սահմանվում է պետական իշխանության մարմիններում աշխատակիցների կատարողականի գնահատման ընթացակարգը¹²⁴ :

Փաստենք, որ, էական առավելություններով հանդերձ, ընթացակարգը լրացուցիչ հստակեցման կարիք ունի: Դրանում սահմանված են ծառայողների միայն կառավարչական հմտությունների գնահատման ընդհանուր չափորոշիչները, ընդ որում, որոշ դեպքերում ենթաչափորոշիչները չեն համապատասխանում չափորոշիչ բովանդակությանը, հստակեցված չէ, թե գնահատումը ինչ սկզբունքով և չափանիշներով պետք է կատարվի: Բացի այդ, որոշման անվանումից էլ բխում է, որ կատարողականի գնահատման հիմնական նպատակը աշխատողի պարգևատրման նպատակահարմարության որոշելն է: Թեև քննարկվող կարգում ամրագրված է, որ կատարողականի գնահատումը ծառայում է աշխատողների խրախուսմանը (պարգևատրմանը), վերապատրաստման կարիքների բացահայտմանը, նպաստում աշխատողների առաջխաղացմանը¹²⁵, այնուհանդերձ, կարգից հստակորեն բխում է միայն կատարողականի գնահատման կապը աշխատողի պարգևատրման հետ (կատարողականի առնվազն 75% գնահատականի դեպքում նախատեսվում է աշխատողի պարգևատրում): Կարգում բացակայում են հանրային ծառայողի կատարողականի գնահատման արդյունքների հիման վրա վերապատրաստման կարիքների բացահայտման կամ էլ ծառայողական առաջխաղացման կառուցակարգերը:

¹²⁴ Տե՛ս ՀՀ առավարության «Հայաստանի Հանրապետության պետական իշխանության մարմիններում աշխատանքային ծրագրերի կազմման, էլեկտրոնային փաստաթղթաշրջանառության համակարգ աշխատանքային ծրագրերի մուտքագրման, հաստատման, այդ համակարգով կատարողականների գնահատման և կատարողականների հիման վրա պարգևատրման կարգը հաստատելու մասին», N 1510-Ն որոշում, ընդունվել է 2011թ. հոկտեմբերի 20-ին:

¹²⁵ Նույն տեղում, կետ 32:

Կիսամյակային հաշվետվությունների հիման վրա պետական ծառայողների պարգևատրման ֆոնդից պետական ծառայողի պարգևատրման չափը հաստատում է նրան պաշտոնում նշանակելու իրավասություն ունեցող անձը՝ հիմք ընդունելով պետական ծառայողի անմիջական ղեկավարի տված ծառայողական գործունեության գնահատման եզրակացությունը¹²⁶։ Եթե կիսամյակային հաշվետվությունը գնահատվում է բացասական, ապա այս դեպքում պետական ծառայողը պարգևատրում չի ստանում։

Կարծում ենք՝ անմիջական ղեկավարի միանձնյա եզրակացությունը ծառայողի գործունեության վերաբերյալ, բազմաթիվ սուբյեկտիվ ռիսկեր է պարունակում։ Ուստի կարևոր նշանակություն ունի հանրային ծառայողների կատարողականի գնահատման առավել գործուն համակարգերի մշակումն ու ներդրումը, որը կարող է հիմնվել նաև մեր կողմից առաջարկվող հանրային ծառայողների գործունեության արդյունավետության գնահատման կառուցակարգի վրա։

Խթանման համակարգի կարևոր բաղադրիչ է հանրային ծառայողների խրախուսումը։ ՀՀ հանրային ծառայության տարբեր ենթահամակարգերում, կախված ծառայության առանձնահատկություններից, սահմանված են խրախուսման տարբեր ձևեր։ Քաղաքացիական ծառայության համակարգում գործում են խրախուսման հետևյալ տեսակները՝ շնորհակալության հայտարարում, միանվագ դրամական պարգևատրում, հուշանվերով պարգևատրում, լրացուցիչ վճարովի արձակուրդի տրամադրում, օրենքով սահմանված կարգով աշխատավարձի բարձրացում, կարգապահական տույժի հանում¹²⁷։

Հստակեցման կարիք ունեն յուրաքանչյուր խրախուսման կիրառման կոնկրետ իրավիճակները, ինչը գրեթե բացակայում է հանրային ծառայությունները կարգավորող օրենքներում։ Այս հանգամանքը հանրային ծառայողի նկատմամբ վերադասի կողմից սուբյեկտիվ մոտեցման նպաստավոր պայմաններ է ստեղծում։

Հանրային ծառայողների գործունեության արդյունավետության բարձրացման և խրախուսման կարևոր գործոն է մասնագիտական և ծառայողական առաջխաղացման հնարավորությունների ընդլայնումը։ Կարծում ենք՝ կարելի է ծառայողական առաջխա-

¹²⁶ «Պետական պաշտոններ զբաղեցնող անձանց վարձատրության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-157-Ն, ընդունվել է 2013թ. դեկտեմբերի 12-ին, հոդված 22, կետ 5։

¹²⁷ «Քաղաքացիական ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-272, հոդված 31։

ղացումը որպես խրախուսման տեսակ դիտարկել. այստեղ կարևորվում է արտամրցութային նշանակումների կանոնակարգումը՝ հիմնվելով ծառայողների գործունեության արդյունքների վրա: Առաջխաղացմանը նպաստող կարևոր բաղադրիչներ են ծառայողների մշտական ուսուցումը և որակավորման բարձրացումը, ուստի դրանց իրագործման կառուցակարգերի կատարելագործումը համակարգի առաջնային գերակայություններից է: Ծառայողների գործունեության արդյունքների հիման վրա հարկ է ձևավորել վերապատրաստման կարիքները, մշակել ծառայողական առաջխաղացման սկզբունքները, ապահովել պաշտոնին համապատասխանության ստուգումը:

Այսպիսով՝ ՀՀ հանրային ծառայության կատարելագործման հիմնախնդիրները պայմանավորված են հանրային ծառայողների խթանման համակարգի թերություններով, որոնք են.

- աշխատավարձի մեծության ցածր կոռելացվածությունը գնաճից,
- աշխատավարձի մեծության վրա գործունեության արդյունքների ոչ բավարար ազդեցությունը և անորոշությունը,
- ծառայողական աճի հեռանկարներով անբավարարվածությունը,
- խթանման մեթոդների ոչ հստակ կանոնակարգումը,
- միջանձնային հարաբերությունների ազդեցությունը խրախուսման համակարգի վրա, մասնավորապես՝ կատարողականի գնահատումներում հայեցողականության նշանակալի մակարդակը:

Այս խնդիրների լուծումը հնարավորություն կտա ստեղծելու շահադրդման գործուն համակարգ: Ամփոփելով հետազոտության արդյունքները՝ կարծում ենք, որ անհրաժեշտ է.

- հանրային ծառայողների ինչպես նյութական, այնպես էլ ոչ նյութական խթանումը կառուցել գործունեության արդյունքների վրա,
- հանրային ծառայողների գործունեության արդյունքների գնահատման նկատմամբ նվազեցնել հայեցողականության աստիճանը,
- ներդնել հանրային ծառայության համակարգում ընդգրկված վարչական պաշտոններ զբաղեցնող անձանց գործունեության գնահատման և դրա հիման վրա խթանման կառուցակարգեր,

- որոշակիացնել ինչպես խրախուսման, այնպես էլ անարդյունավետ գործունեության համար կարգապահական տույժերի կիրառման իրավիճակները,
- ստեղծել ծառայողական և մասնագիտական առաջխաղացման խթանող մեխանիզմներ,
- բարելավել ըստ աշխատանքային փորձառության և ըստ առաջխաղացման վարձատրության գործող համակարգը,
- մեղմացնել գնաճի ազդեցությունը վարձատրության վրա:

3.2. Հանրային ծառայության համակարգում կադրերի ներգրավման և մասնագիտական ներուժի զարգացման կառուցակարգերի բարելավման ուղիները

Հանրային ծառայության կառավարման կատարելագործման հիմնախնդիրներից է տվյալ համակարգում կադրերի կառավարման, մասնավորապես՝ բարձր գիտելիքներ, կարողություններ և հմտություններ ունեցող անձանց ընտրության արդյունավետ կառուցակարգերի բացակայությունը: Ծառայության համակարգը հմուտ, բանիմաց և արհեստավարժ կադրերով համալրումը պահանջում է թեկնածուների գնահատման լայն գործիքակազմի կիրառում, մրցութային ընտրության եղանակների և կառուցակարգերի կատարելագործում, պաշտոնի անձնագրերի բարելավում՝ հանրային ծառայողի գործառույթների պատշաճ կատարման ապահովման համար անհրաժեշտ չափանիշների հստակեցմամբ: Թերևս, վերոհիշյալ բոլոր առումներով, ՀՀ հանրային ծառայության համակարգում դեռևս առկա են լրջագույն խնդիրներ, որոնց լուծման վերաբերյալ փորձենք ներկայացնել մեր դիտարկումներն ու առաջարկությունները:

Ինչպես արդեն պարզ դարձավ վերլուծությունից, հանրային ծառայության համակարգում կադրերի ներգրավման գործընթացները չափազանց ձևայնացված են, ունեն ճկունության ցածր աստիճան, մեծ է սուբյեկտիվ գործոնների ազդեցությունը, բավական խոցելի է հայցվող պաշտոնին թեկնածուների համապատասխանության համալիր գնահատման մեթոդական ապահովման ընթացակարգը և այլն: Ուստի, նշված գործ-

ընթացի կատարելագործման նպատակով կարևորվում են կադրերի ընտրության ժամանակակից կառուցակարգերի ավելի լայն հավաքածուի մշակումն և ներդրումը:

Ներկայումս հանրային ծառայության համակարգում կադրերի մրցութային ընտրության համար կիրառվում են գրավոր թեստավորումը և հարցազրույցը, որոնք թեկնածուների արհեստավարժության գնահատման ամբողջական և արդյունավետ մեթոդներ չեն: Առավել ևս՝ անտեսված է թեկնածուի սոցիալ- հոգեբանական կերպարի գնահատումը, որը, մեր կարծիքով, վարչական գործունեություն իրականացնող անձանց համար կարևոր նշանակություն ունի: Այդ իսկ պատճառով, ի հավելումն կադրերի ընտրության և առաջխաղացման ներկայումս գործող մեթոդների, հարկ է կիրառել այլընտրանքային մեթոդներ, որոնք գործադրվում են տարբեր ոլորտներում և հանրային ծառայության ժամանակակից համակարգերում¹²⁸: Թեկնածուի համալիր գնահատման համար կարելի է օգտագործել այլ լրացուցիչ մեթոդներ ևս: Ստորև ներկայացնենք դրանք.

Հարցաթերթային գնահատումը հնարավորություն կտա նախապես կազմված հարցաթերթի միջոցով հանրային ծառայողի մասին տեղեկություններ հավաքելու: Այս կերպ հնարավոր է ընտրության գործընթացում ներգրավել մեծ թվով թեկնածուների, գնահատումը կատարել օպերատիվ, ապահովել արդյունքների առավելագույն ձևայնացում, թեկնածուի վրա գնահատողի նվազագույն ներգործություն և այլն: Ընտրված հարցերով անցկացված հարցաթերթային գնահատմամբ կարելի է նախապես ստուգել առաջադրված կրթական և մասնագիտական պահանջներին թեկնածուի համապատասխանությունը, փորձառությունը, լրացուցիչ ծանրաբեռնվածություն կրելու ցանկությունը և պատրաստակամությունը, տարբեր իրավիճակներում և միջանձնային հարաբերություններում ինքնադրսևորվելու և ինքնակառավարվելու ունակությունը: Հարցաթերթային գնահատումը կարել է դիտել որպես կադրերի ներգրավման օժանդակ մեթոդ, քանի որ թեկնածուի հետ անմիջական շփման բացակայությունը թույլ չի տալիս գնահատել վերջինիս հաղորդակցման ունակությունները, ինչպես նաև ներկայացուցչական վարքագիծը:

Հոգեբանական թեստավորումը հնարավորություն կտա պատկերացում կազմե-

¹²⁸ Ст'ю Управление персоналом: учеб. пособие / Л. И. Лукичева, под ред. Ю. П. Аниксина. 9-е изд., испр. - М.: Издательство Омега-Л, 2014, էջ 55-59: <http://www.hr-director.ru/article>.

լու նրա բարոյական և արժեքային համակարգի, սոցիալ-հոգեբանական նկարագրի մասին, ինչը չափազանց կարևոր է, քանի որ հետագայում թույլ կտա խուսափել դիսկային, խնդրահարույց, շահերի բախման հնարավոր իրավիճակներից: Հոգեբանական թեստավորումը անհատի սոցիալ-հոգեբանական կերպարի և անհատական հատկանիշների գնահատման կարևոր մեթոդ է և օժանդակ դերակատարում կարող է ունենալ ծառայողների ընտրության ժամանակ:

Հանրային ծառայողների գործունեության արդյունավետությունը՝ առավելապես վարչական պաշտոններում, մեծապես կախված է ծառայողի տրամաբանելու և վերլուծելու ունակություններից, ուստի դրանց գնահատման գործիք կարող է դիտարկվել համառոտ գրավոր շարադրանքը (**էսսե**): Դրա շրջանակներում թեկնածուներին կարելի է հանձնարարել շարադրել պաշտոնից բխող գործառույթների իրագործման, խնդիրների լուծման, հանրային ծառայության արդյունավետության բարձրացման հիմնահարցերի վերաբերյալ իրենց մոտեցումները: Այս մեթոդը թույլ կտա գնահատել թեկնածուի՝ ինքնուրույն կարծիք հայտնելու և փաստարկելու, տրամաբանական եզրահանգումներ կատարելու կարողությունները, ինչպես նաև բանավոր խոսք կառուցելու հմտությունները, որոնք ներկայումս կիրառվող ընթացակարգի շրջանակներից, ըստ էության, դուրս են մնում:

Գործնական առաջադրանքների շրջանակներում հանրային ծառայության համակարգի որևէ խնդրից բխող որոշակի իրավիճակի վերաբերյալ թեկնածուն կարող է ներկայացնել խնդիրների լուծման այլընտրանքներ, որոնք թույլ կտան պատկերացում կազմել թեկնածուի վերլուծական ունակությունների, խնդիրների ընկալման մակարդակի, տարբեր իրավիճակներում այս կամ այն որոշման կայացման հնարավոր հետևանքների կանխատեսման, սեփական փաստարկված կարծիք հայտնելու և ռացիոնալ որոշումներ ընդունելու կարողությունների մասին:

Թեև ՀՀ հանրային ծառայության համակարգում թափուր պաշտոն զբաղեցնելու համար անցկացվող մրցութների հարցազրույցի փուլի հիմնական նպատակը գործնական գիտելիքների և կառավարչական հմտությունների ստուգումն է, սակայն տվյալ ընթացակարգի վերլուծությունից պարզվում է, որ դա պարզապես օրենքի իմացության կրկնակի ստուգում է:

Փորձագիտական եզրակացության միջոցով գնահատվում են, ռազմավարական պլանի, նախագծի, գործողությունների ծրագրի վերաբերյալ թեկնածուների վերլուծական ունակությունը, ստեղծագործական մտածողությունը, ինքնուրույնությունը, արդյունքում՝ փորձագիտական եզրակացության ներկայացումը: Այս մեթոդը կարելի է օգտագործել հանրային հատուկ ծառայություններում անցկացվող մրցույթներում:

Թեկնածուների գնահատման անկողմնակալության ապահովման համար պետք է միաժամանակ կիրառել մի քանի մեթոդներ՝ հաշվի առնելով ծառայության տեսակը, պաշտոնի մակարդակը, պարտականությունների շրջանակը, մասնագիտական պահանջները:

Հանրային ծառայության համակարգում կադրերի մրցութային ընտրության վերը նկարագրված մեթոդների օգտագործման արդյունավետությունը, ի թիվս այլ գործոնների, մեծապես պայմանավորված է նաև դրանց հիմնավորված և համալիր կիրառությունից, որը հնարավոր է ապահովել գիտամեթոդական բազայի ստեղծման և միասնական գնահատման համակարգի միջոցով:

Ինչպես արդեն պարզեցինք, հանրային ծառայության համակարգում կադրերի կառավարման անհրաժեշտ գործիք է նրանց շարունակական կատարելագործումը: Վերջինս իր կարևոր ազդեցությունն ունի ոչ միայն բուն աշխատանքային գործունեության վրա, այլև կարևոր է հանրային ծառայողների խթանման համակարգի ձևավորման, անհատի մասնագիտական զարգացման, կոռուպցիոն ռիսկերի նվազեցման առումով: Հաշվի առնելով կատարելագործման նպատակայնությունը՝ դա անհրաժեշտ է իրականացնել պահանջների հստակ համակարգի միջոցով: Վարչական գործունեությամբ զբաղվող անձինք¹²⁹, իրենց ծառայողական պարտականությունները պատշաճ կատարելու համար, մեր մոտեցմամբ, պետք է մասնագիտական գիտելիքներ, կարողություններ և հմտություններ ունենան հետևյալ առանցքային ուղղություններում.

- 1. ռազմավարական և վերլուծական մտածողություն,**
- 2. արտաքին և ներքին միջավայրում հաղորդակցում,**
- 3. կադրային և այլ ռեսուրսների արդյունավետ կառավարում:**

Նշված ուղղություններից յուրաքանչյուրը կարելի է ներկայացնել առանձին մաս-

¹²⁹ Այս խմբում պետք է ընդգրկվեն նաև վարչական գործառույթներ իրականացնող պետական պաշտոնատար անձինք:

նագիտական կարողությունների և հմտությունների համախմբությամբ: Այսպես՝ *ռազմավարական և վերլուծական մրաժողությունը* պետք է ներառի հետևյալ մասնագիտական կարողություններն ու հմտությունները.

- ձևավորել կազմակերպության, ստորաբաժանման գործունեության նպատակները, խնդիրները՝ հիմնվելով կազմակերպության առաքելության վրա, հաշվի առնելով առկա միտումները՝ ուրվագծել հեռանկարի տեսլական,
- գնահատել ստորաբաժանման, կազմակերպության հնարավորությունները, արտաքին միջավայրի փոփոխություններին դրանց համապատասխանության աստիճանը,
- վերլուծել և ընդհանրացնել տեղեկատվությունը, բացահայտել գործոնների փոխկապվածությունը և ազդեցությունները, տիրապետել վերլուծական աշխատանքի համար անհրաժեշտ մեթոդների և եղանակների,
- վեր հանել կազմակերպության գործունեության վրա իրավիճակի ազդեցության հիմնական պատճառները և հնարավոր հետևանքները,
- հետազոտել խնդիրները, ընդունել ռացիոնալ կառավարչական որոշումներ, որոնք կնպաստեն կազմակերպության վրա բացասական գործոնների ազդեցության նվազմանը,
- ղեկավարության համար ապահովել որակյալ խորհրդատվություն,
- ունենալ նորարարական կարողություններ, ցուցաբերել նախաձեռնություն,
- գործունեության պլանները վերակազմավորել համապատասխան գործողությունների, առաջադրանքների,
- ձևավորել վերահսկողության արդյունավետ համակարգ, բացահայտել սխալներն ու բացթողումները:

Արտաքին և ներքին միջավայրերում արդյունավետ հաղորդակցման համար հանրային վարչական ծառայողը պետք է օժտված լինի հետևյալ մասնագիտական կարողություններով և հմտություններով.

- ձևավորել արդյունավետ հարաբերություններ ու կապեր կազմակերպության այլ ստորաբաժանումների, կառավարման մակարդակների, քաղաքացիների, հանրային ծառայողների և այլ սուբյեկտների հետ,

- հարաբերություններում ցուցաբերել վստահություն, մասնակցել բանակցությունների՝ նպաստելով տարբեր խմբերի միջև փոխըմբռնման հաստատմանը, շահերի ու կարծիքների ներդաշնակեցմանը,
- կոլեկտիվում ստեղծել համագործակցության մթնոլորտ,
- ապահովել խնդիրների լուծման եղանակների ընտրության բաց, կառուցողական քննարկումներ, նպաստել անձնակազմի ջանքերի միավորմանը,
- օժանդակել միջանձնային և կազմակերպական հաղորդակցման գործընթացի արդյունավետության բարձրացմանը,
- հաղորդակցման ուղիներն ու տեխնոլոգիաներն օգտագործել աշխատակիցների ու քաղաքացիների կարիքների բավարարման նպատակով,
- ապահովել արդյունավետ հետադարձ կապ, խթանել տեղեկատվության փոխանակությունը:

Կադրային և այլ ռեսուրսների արդյունավետ կառավարումը վարչական պաշտոն զբաղեցնող հանրային ծառայողից պահանջում է հետևյալ մասնագիտական կարողությունների և հմտությունների առկայություն.

- տիրապետել մարդկային ռեսուրսների կառավարման արդի մեթոդներին,
- ենթակաների շրջանում ձևավորել հստակ սպասելիքներ, օբյեկտիվորեն գնահատել ստացված արդյունքները և պարզևատրել դրանց համար, նպաստել աշխատակիցների առաջխաղացմանը,
- ստորաբաժանման աշխատակիցների շրջանում ձևավորել թիմային աշխատանքի որակներ,
- ապահովել աշխատանքային ծանրաբեռնվածության արդյունավետ մակարդակ,
- ապահովել ռեսուրսների տեղաբաշխման և օգտագործման թափանցիկություն,
- ձևավորել ռեսուրսների կառավարման արդյունավետ կարգ, ներդնել ռեսուրսային խնդիրների լուծման նորարարական մոտեցումներ,

Վարչական պաշտոն զբաղեցնող անձանց մասնագիտական կատարելագործումը պետք է կազմակերպվի վերը նշված գիտելիքների, կարողությունների և հմտությունների լիարժեք տիրապետման նպատակադրումից ելնելով, ինչը թույլ կտա ապահովել դրա համալիրությունն ու համակարգվածությունը:

Հարկ է նշել, որ դեռևս 2002 թ. ՀՀ քաղաքացիության խորհրդի կողմից ընդունվել է որոշում, որով հաստատվել է քաղաքացիության պաշտոնների յուրաքանչյուր խմբի ընդհանուր նկարագիրը¹³⁰: Այն բավական ընդհանրական է և բոլոր պաշտոնների համար նախատեսում է հետևյալ պահանջները. *աշխատանքի ղեկավարման և կազմակերպման պատասխանատվություն, որոշումներ կայացնելու լիազորությունների, շփումների և ներկայացուցչություն, խնդիրների բարդության և դրանց ստեղծագործական լուծման պահանջ, ինչպես նաև գիտելիքների և հմտությունների անհրաժեշտ մակարդակ*: Դրանք չեն պարունակում ըստ պաշտոնների առանձին խմբերի որակավորումների և չափանիշների հստակ նկարագրություն և ամբողջական չեն: Գործող համակարգում ուշադրություն չի դարձվում հանրային ծառայողի անձնային և անհատական որակական հատկանիշներին, որը, մեր կարծիքով չի կարող բացասական հետևանքներ չունենալ հանրային ծառայության արդյունավետ կազմակերպման վրա:

Այս խնդիրը մասամբ կարելի է լուծել հանրային ծառայողներին առաջադրվող պահանջների այնպիսի ամբողջական համակարգի միջոցով, որտեղ կհամադրվեն հանրային ծառայողների գիտելիքները, կարողություններ, հմտությունները և անհատի որակական հատկանիշները (պայմանականորեն կարելի է կոչել «**ԱԳԿՀ համակարգ**»): Դա կարելի է դիտարկել որպես առանձին բաղադրիչներից կազմված չորս խումբ հատկանիշների ամբողջություն, որոնք են.

- 1. հանրային ծառայողի՝ որպես անհատի որակական հատկանիշները,**
- 2. հանրային ծառայողի մասնագիտական գործունեությանն առնչվող հատկանիշները,**
- 3. հանրային ծառայողի՝ այլ անձանց հետ գործակցության հատկանիշները,**
- 4. հանրային ծառայության առանձնահատկություններով պայմանավորված հատկանիշները:**

Աղյուսակ 3.3-ում ներկայացված են հատկանիշների յուրաքանչյուր խմբի բովանդակության վերաբերյալ մեր մոտեցումները: Ըստ այդմ՝ նկարագրված են հատկանիշների խմբերի բաղկացուցիչները, ներկայացված են դրանց բնորոշումները, տրված են համապատասխան բացատրություններ:

¹³⁰ Տե՛ս ՀՀ ՔԾԽ «Քաղաքացիական ծառայության պաշտոնների յուրաքանչյուր խմբի ընդհանուր նկարագիրը հաստատելու մասին» N 20-Ն որոշում, ընդունվել է 2002 թ. հունիսի 18-ին:

Հանրային ծառայողի ԱԳԿՀ համակարգը¹³¹

		Բաղադրիչ հատկանիշի բնորոշումը	Նկարագրությունը
խումբ 1	1.1	ակտիվ հասարակական դիրքորոշում	համընդհանուր բարոյական արժեքների պաշտպանության հարցում դրսևորած եռանդ, ակտիվություն, համարձակություն
	1.2	բարեխղճություն	պարտականությունների կատարման հարցում՝ ջանասիրություն
	1.3	պատասխանատվություն	սեփական որոշումների հնարավոր հետևանքների գիտակցման և դրանց համապատասխան գործելու ունակություն
	1.4	պարկեշտություն	ճշմարտախոս, ազնիվ, սեփական խոստումները միշտ կատարող, շրջապատող անձանց դիտավորությամբ վնաս չպատճառող մարդու բարոյական հատկանիշ
	1.5	ինքնուրույնություն	առանց որևէ մեկի միջամտության գործելու հնարավորություն կամ ունակություն
	1.6	սովորելու հակում	գիտելիքների և ուսուցման նոր եղանակների յուրացման ընկալունակություն
խումբ 2	2.1	ընդհանուր մասնագիտական գիտելիքների տիրապետում	պաշտոնին համապատասխան բազային անհրաժեշտ գիտելիքների իմացություն
	2.2	մասնագիտական կարողություններ	ծառայությանն անհրաժեշտ մասնագիտական համապատասխան գիտելիքների կիրառում
	2.3	կարգապահություն	սեփական պարտականությունները ժամանակին և ընդունված կարգին համապատասխան կատարելու ունակություն
	2.4	հաղորդակցություն	մտքերը հակիրճ ու հասկանալի ձևակերպելու և արտահայտելու, ինչպես նաև փոխանցելու կարողություն
	2.5	նպատակների ընկալում	սեփական մասնագիտական, պաշտոնական նպատակների իրականացման եղանակների հստակ ըմբռնում, խնդիրների ձևակերպում
	2.6	մտածողության բազմաչափություն	մի խնդրի լուծումից մյուսին արագ անցնելու ունակություն, գործունեության տարբեր տեսակների կատարման արագություն
	2.7	սեփական իրավունքների և պարտականությունների իմացություն և լիարժեք ըմբռնում	նորմատիվ-իրավական դրույթներին, պաշտոնական կանոնակարգերին համապատասխան լիազորությունների և պարտականությունների համարժեք իրականացում
խումբ 3	3.1	ինքնակառավարում և ինքնագիտակցություն	տարբեր իրավիճակներում իրեն ճիշտ դրսևորելու և տիրապետելու կարողություն
	3.1.1	ինքնահսկում	հանրային ծառայողի՝ իր վարքագծի և գործունեության գիտակցված կարգավորում
	3.1.2	կոնֆլիկտներից խուսափում	կոնֆլիկտային իրավիճակներից խուսափում
	3.1.3	լսելու կարողություն	ուրիշներին լսելու, հասկանալու կարողություն

¹³¹ Աղյուսակը կազմել է հեղինակը:

	<i>Քաղաղորհի հատկանիշի բնորոշումը</i>	<i>Նկարագրությունը</i>	
	3.1.4	հաստատականություն	արտաքին ազդեցություններից ինքնուրույն լինելու, սեփական վարքագիծը անկախ կարգավորելու ունակություն
	3.1.5	նախաձեռնողականություն	ինքնուրույն գործելու ցանկություն և կարողություն
	3.1.6	հարմարվողականություն	միջավայրում հարմարվելու, տեղի ունեցող փոփոխությունները դրական գնահատելու, ըմբռնելու և ընդունելու ունակություն
	3.1.7	նպատակասլացություն	առավելագույն ջանքերի գործադրմամբ սահմանված նպատակներն ամբողջությամբ իրականացնելու ցանկություն
	3.1.8	համարժեք ինքնագնահատում	սեփական որակների, արժանիքների և թերությունների լանկողմնակալ գնահատում
	3.1.9	ինքնադրսևորման հմտություններ	տարբեր իրավիճակներում սեփական անձը պատշաճ և շահեկան կերպով ներկայացնելու ունակություն
	3.1.10	զգայական հավասարակշռություն	զգացմունքների, մտքերի և արարքների ներդաշնակ հաշվեկշռում, իրադարձությունների ու մարդկանց սթափ գնահատման ունակություն
	3.2	սոցիալական գիտակցություն և հմտություն	մարդկանց հետ հարաբերվելու ունակություն
	3.2.1	ապրումակցում	այլ մարդկանց զգացմունքների ընկալում, նրանց զգայական աջակցություն ցուցաբերելու պատրաստականություն
	3.2.2	պատրաստականություն	ուրիշներին օգնելու, նրանց փոխարեն աշխատանք կատարելու ցանկություն
3.2.3	քաղաքացիների արժեքավորում	ծառայողի դերի գիտակցմամբ հանրության, առանձին մարդկանց պահանջմունքներն առավելագույնս բավարարելու ցանկություն	
	3.2.4	առաջնորդում	մարդկանց վարքագծի վրա ազդելու կարողություն
	3.2.5	համատեղ աշխ. հմտություններ	խմբում, կոլեկտիվում աշխատելու փորձ
	3.2.6	ուսուցանելու հմտություններ	նորեկներին ուսուցանելու փորձի առկայություն
Խումբ 4	4.1	անաչառություն	անձնական, կուսակցական, կրոնական, ազգային, սեռային և այլ խտրականության բացառում
	4.2	բարոյականություն	սեփական խղճի թելադրանքով, հասարակության բարոյական նորմերին և էթիկայի կանոններին համապատասխան գործելու ներքին պատրաստականություն
	4.3	իրավագիտակցություն	իրավական հայացքների, գաղափարների, պատկերացումների, համոզմունքների համակարգ, որը չի հակասում հանրային իշխանության նպատակներին
	4.4	հանդուրժողականություն	հանդուրժողականություն այլ աշխարհայացքի, կենսակերպի, վարքագծի և սովորույթների հանդեպ
	4.5	մարդկանց ճակատագրի հարցում սեփական դերի գիտակցում	սեփական աշխատանքն այլ մարդկանց համար կարևորելու գիտակցում

Հարկ է նկատել, որ վերը նկարագրված հատկանիշները հանրային ծառայողի ԱԳԿՀ համակարգում, ըստ պաշտոնների կարևորության, ունեն տարբեր մակարդակներ, ուստի առավել օբյեկտիվ մոտեցումը կպահանջի ելակետային հատկանիշներից յուրաքանչյուրի համար կշռային գործակցի որոշում և կիրառում: Այս խնդիրը հնարավոր է լուծել փորձագիտական գնահատականների վրա հիմնվելով:

Հանրային ծառայողի ԱԳԿՀ համակարգի գործնական կիրառության կարևոր տիրույթ է հանրային ծառայության պաշտոնի նկարագրի ձևավորումը, թափուր պաշտոն զբաղեցնելու համար կազմակերպվող մրցութային և ատեստավորման չափորոշիչների հստակեցումը, ինչպես նաև փորձաշրջանի գնահատումը:

Ըստ այդմ՝ ներկայումս հանրային ծառայության թափուր պաշտոնների՝ արտամրցութային կամ մրցութային կարգով համալրման գործընթացներում որպես մեկնակետ է դիտարկվում հավակնորդների համապատասխանությունը հանրային ծառայության պաշտոնի անձնագրով սահմանված պահանջներին: Այս հանգամանքը, լիովին տրամաբանական լինելով հանդերձ, խիստ ձևային է: Դրա հիմնական պատճառը պաշտոնի անձնագրերի պահանջների անհստակությունն է, որոնք չեն արտացոլում տվյալ պաշտոնում գործառույթների իրականացման առանձնահատկությունները, ինչն էլ հնարավորություն չի տալիս հավակնորդների գնահատման արդյունքները համադրելու սահմանված չափանիշների և հատկանիշների հետ, կատարելու համեմատություն՝ որոշելով առաջադրված պահանջներին առավելագույնս համապատասխանող թեկնածուին:

Բացի այդ, հանրային ծառայողի որակավորման մակարդակը բնութագրող հայտանիշների գնահատում պետք է իրականացվի նաև հանրային ծառայողի ատեստավորման ժամանակ, որի արդյունքում, ատեստավորման ընդհանրական գնահատականները համեմատելով պաշտոնի անձնագրով սահմանված հատկանիշների սահմանային արժեքների հետ, կարելի է եզրակացություն ներկայացնել հանրային ծառայողի՝ զբաղեցրած պաշտոնին համապատասխանության աստիճանի մասին:

Հանրային ծառայության համակարգում կադրերի կառավարման հիմնական նպատակներից է արհեստավարժության մեծացումը և մասնագիտական նորամուծա-

կան ներուժի բացահայտումը, որը հնարավոր է նպատակային կրթության, կատարելագործման կարիքների գնահատման գործուն կառուցակարգերի կիրառման միջոցով¹³².

Հանրային ծառայողների վերապատրաստման ՀՀ ներկայիս համակարգի նույնիսկ մակերեսային վերլուծությունը բացահայտում է դրա հիմնական թերությունները՝ վերապատրաստումների տարանջատվածություն, հանրային ծառայողի որակավորման բարձրացման և իրական պահանջների ցածր կոռելացվածություն, վերապատրաստման դասընթացների անհամալիրություն, վերապատրաստման գործընթացում դասավանդման արդի մեթոդների և եղանակների ոչ լիարժեք կիրառություն: Ուստի, հանրային ծառայության համակարգի կատարելագործման խնդիրներից մեկն էլ հանրային ծառայողների վերապատրաստման գործընթացի արդյունավետության բարձրացմանն ուղղված միջոցառումների մշակումն ու հետևողական իրագործումն է:

Այս համատեքստում նախ կարևորում ենք գիտելիքի մատուցման այնպիսի կառուցակարգի ստեղծումը, որը հանրային ծառայողին հնարավորություն կտա ձեռք բերելու անհրաժեշտ գիտելիքներ և հմտություններ՝ կիրառելով ուսուցման ժամանակակից մեթոդներ ու եղանակներ¹³³, որոնցից են.

Այցելություններ և մասնագիտական ցանցեր. հանրային կառավարման այլ մարմիններում, մասնագիտացված կառույցներում, ոչ առևտրային կազմակերպություններում հանրային ծառայողների կատարելագործումն է, որտեղ վերապատրաստման ծրագրի մասնակիցները հնարավորություն են ստանում անմիջականորեն շփվելու իրենց ոլորտի առավել արհեստավարժ մասնագետների հետ:

Խորհրդատվություն. հանրային ծառայողները և կառավարման մարմինները խորհրդատվական ծառայություններ են ստանում մասնագիտական կարողությունների կատարելագործման, հմտությունների ձեռք բերման, ինչպես նաև դրանց կիրառման վերաբերյալ:

¹³² Ст'ю Турчинов А.И., Магомедов К.О., Современные проблемы кадровой политики и управления персоналом в России. Социологический анализ. Монография. – М.: РАГС, 2009, էջ 113-114.

¹³³ Управление персоналом: учеб. пособие / Л. И. Лукичева, под ред. Ю. П. Аниксина. 9-е изд., испр. – М.: Издательство Омега-Л, с. 102; <http://www.hr-director.ru/article>.

Անհատական պարապմունքներ (քուլինգ). վերապատրաստման կարիք ունեցող ծառայողի հետ անհատական պարապմունքներ է անցկացնում որակավորված մասնագետը՝ մասնակցի աշխատանքային գործունեության որակական ցուցանիշների բարելավման և արտադրողականության բարձրացման նպատակով: Այս մեթոդի կիրառմամբ կարժևորվի հանրային ծառայության ուսուցչի դերը:

Հեռավար ուսուցում. ուսուցումը կազմակերպվում է էլեկտրոնային նյութերի, համացանցի, հաղորդակցման այլ միջոցների օգտագործմամբ: ՀՀ հանրային ծառայության մեջ վերապատրաստման այս եղանակի կիրառումը հնարավորություն կտա ՀՀ մարզերում և համայնքներում ավելի արդյունավետ կազմակերպել տվյալ գործընթացը:

Անհատական պահանջմունքների վերլուծություն. հատուկ հարցաթերթիկների միջոցով գնահատվում է հանրային ծառայողի մասնագիտական հմտությունների համապատասխանությունը սահմանված չափանիշներին, վերլուծության արդյունքները ներկայացվում են մասնակցին՝ որպես մասնագիտական աճի անհատական ծրագրերի կազմման հիմք: Այստեղ, մասնավորապես, անհրաժեշտ է հստակեցնել հանրային ծառայողի լրացուցիչ մասնագիտական կրթության անհրաժեշտությունը, նպատակը, տեսակը, ձևը, տևողությունը, ներառյալ՝ հեռավար կրթական տեխնոլոգիաների և ինքնակրթության կիրառման հնարավորությունների մասին տեղեկատվությունը, ինչպես նաև ակնկալվող արդյունքները:

Ինքնազարգացում. հանրային ծառայողին ներկայացվում է մասնագիտական պահանջներ, հանձնարարվում է որոշակի խնդիրներ, որոնց ինքնուրույն ապահովումն ու լուծումը նպաստում է առաջին հերթին ստեղծագործական մտածողության զարգացմանը: Ինքնազարգացման ծրագիրը կարող է ներկայացվել անհատական ծրագրային ապահովմամբ, որը ներկառուցվում է հանրային ծառայողի պաշտոնի անձնագրին, իսկ գործադրումը նպաստում է մասնակցի մասնագիտական հմտությունների շարունակական զարգացմանը:

Թիմային նախագծեր և բանավեճեր. մասնակիցների միջանձնային շփումները, հաճախ կազմակերպվող կլոր սեղանները, թեմատիկ սեմինարները, քննարկումները, բանավեճերը նպաստում են հանրային ծառայողների մասնագիտական կատարելագործմանը:

Կողմնակի գնահատականներ. ծառայողի անմիջական ղեկավարի, ծառայակիցների, գործընկերների, հնարավոր է նաև քաղաքացիների կողմից լրացվում են հարցաթերթիկներ՝ նրա մասնագիտական գործունեության ընդհանուր պատկերը ստանալու համար: Նման հարցումների արդյունքների հիման վրա բացահայտվում են հանրային ծառայողի ուժեղ կողմերը, նաև՝ զարգացման կարիք ունեցող հատկանիշները, ինչի հիման վրա հետագայում ձևավորվում է մասնագիտական աճի անհատական ծրագիրը, որում հստակեցվում են առաջադրված նպատակները և դրանց հասնելու ուղիները:

Անհրաժեշտ է նաև վերապատրաստման կրթական ծրագրերը և դասընթացները կազմել ու անցկացնել արդեն իսկ նշված նպատակներից ելնելով, ինչը թույլ կտա ապահովել հանրային ծառայողների վերապատրաստումների համալիրությունն ու համակարգվածությունը: Կրթական ծրագրի մշակման ժամանակ անհրաժեշտ է հստակ պատկերացնել, թե որ մասնագիտական գիտելիքների, կարողությունների և հմտությունների, ինչպես նաև անհատական որակների զարգացմանն է այն նպաստելու՝ տուրք չտալով նորաձևությանը, անձնական նախապատվություններին կամ այլ սուբյեկտիվ հանգամանքներին: Վերջինս համար կարևորվում է նաև էթիկայի վերապատրաստման ամբողջական համակարգի ձևավորում:

Հանրային ծառայողների վերապատրաստման ներկա համակարգի ևս մեկ թերություն է ծրագրերի կազմումը կրթական հաստատությունների կողմից, որը հաճախ չի համապատասխանում մասնակիցների նախապատվություններին ու կարիքներին: Պետական լիազոր մարմինը հաստատում է միայն կրթական ծրագրի թեման՝ չորոշակիացնելով դրա բովանդակությունը, որի հետևանքով կրթական ծրագիրը կարող է չհամապատասխանել կատարելագործման պահանջներին: Այս առնչությամբ անհրաժեշտ է հանրային ծառայողների վերապատրաստման համակարգում ներդնել կառուցակարգեր, որոնց գործարկմամբ հնարավոր կլինի կրթական ծրագրերի կազմման մեկնարկում պատշաճ տեղեկատվություն ստանալ համապատասխան պահանջների և կարիքների մասին: Հանրային ծառայողների վերապատրաստման գործընթացի արդյունավետության բարձրացումը պայմանավորված է ոչ միայն հանրային ծառայողների մասնագիտական զարգացմանն առավելագույնս համապատասխանող կրթական ծրա-

գրերի մշակմամբ, այլ նաև դրանց մատուցման ճիշտ եղանակի ընտրությամբ և կիրառմամբ:

Վերը նշված հիմնախնդիրների լուծումը, մեր պատկերացմամբ, հնարավոր է ապահովել հանրային ծառայության ինստիտուտների և կրթական հաստատությունների երկկողմանի մասնակցության միջոցով, մասնավորապես՝ **«կրթություն-ծառայություն-կրթություն»** մոդելի ներդրմամբ: Հետազոտության արդյունքները վկայում են, որ հանրային ծառայության հիմքերի ձևավորման և արդյունավետ կազմակերպման համար անհրաժեշտ է պատշաճ մեթոդական ապահովում, որն էլ լավագույնս կարելի է իրագործել՝ լայնորեն օգտագործելով հանրապետության բուհերի գիտական ներուժը: Հանրային կառավարման մարմինների հետ գիտակրթական հաստատությունների ակտիվ համագործակցության կարևոր հարթակ կարող են դառնալ հանրային կառավարման մարմիններում կադրերի պահանջի գնահատման, կատարելագործման, խրախուսման, ընտրության չափանիշների և ընթացակարգերի մեթոդական մշակման ու կիրառության խորհրդատվական ապահովումը: Սակայն այս համակարգը պետք է ապահովի նաև հանրային ծառայողների մասնակցությունը գիտակրթական գործընթացին: Գաղտնիք չէ, որ ՀՀ բարձրագույն կրթական համակարգի ամենամեծ խնդիրը գործնական գիտելիքների տրամադրման հնարավորությունների սղությունն է: Ուսանողի փորձառության կազմակերպումը այլ հաստատություններում հաճախ ձևական բնույթ է կրում: Ուստի և հանրային ծառայողների համագործակցությունը ծառայության տարբեր ենթահամակարգերի համար կադրեր պատրաստող բուհերի և առանձին ամբիոնների հետ հնարավորություն կտա ընդգրկել համապատասխան կրթական ծրագրերի կազմման, դասավանդման և այլ գործընթացներում, որը, կարծում ենք, մեծապես կնպաստի կրթության որակի բարձրացմանը:

«կրթություն-ծառայություն-կրթություն» մոդելի և փորձաշրջանի համատեղումը հնարավորություն կտա բարձր առաջադիմություն ունեցող ուսանողներին որպես ստաժյոր ներգրավելու հանրային ծառայության համակարգում, որը կնպաստի նաև «ուղեղների արտահոսքի» կանխմանը: Համակարգի տեսլականում հնարավոր է մինչև իսկ ավարտական քննությունների և կադրերի նախնական ընտրության գործընթաց-

ների միասնականացումը: Այս միջոցառումները կմեծացնեն հանրության վստահությունը և հետաքրքրությունը հանրային ծառայության հանդեպ, մասնակցային կառավարման և հանրային վերահսկողության համար կստեղծեն նոր հնարավորություններ: Համակարգը թույլ կտա նաև վեր հանել բոլոր բացթողումները, որոնք առկա են հանրային ծառայության կադրերի պատրաստման և ընտրության գործընթացներում: Այս համակարգը հնարավոր կդարձնի ծառայության և կրթության արդյունավետ համատեղումը, մասնավորապես այն ծառայողների համար, ովքեր ունեն բակալավրի որակավորում կամ առանց բարձրագույն կրթական ցենզի են անցնում հանրային ծառայության:

Այս համատեքստում կարևորում ենք նաև հանրային ծառայության և կրթական համակարգերի կառավարման օրենսդրական համապատասխանեցումը:

ՀՀ կրթական համակարգի բարեփոխումների և Բոլոնիայի գործընթացի շրջանակներում 2005-2006 թթ. ակադեմիական տարվանից ի վեր ՀՀ-ում ներդրվեց բարձրագույն կրթության երկաստիճան համակարգ, սակայն հանրային ծառայությունները կարգավորող օրենքներում կադրերի ընտրության և առաջխաղացման հիմնական պահանջը բարձրագույն կրթական ցենզն է: Հանրային ծառայողների ընտրության, գնահատման ներկայիս համակարգերում կադրերի ընտրությունը կատարվում է առանց բակալավրի և մագիստրոսի որակավորման աստիճանը հաշվի առնելով¹³⁴: Այս հստակեցումը կնպաստի հանրային ծառայողների գնահատման և ընտրության առավել օբյեկտիվ և արդյունավետ գործիքակազմի ձևավորմանը, այդ թվում՝ պաշտոնի անձնագրերի ձևավորման ժամանակ:

Հանրային ծառայության կազմակերպման և կադրային քաղաքականության արդյունավետության բարձրացման կարևոր ուղղություն է փորձաշրջանի ինստիտուտի ակտիվ կիրառությունը: Տարբեր երկրներում փորձաշրջանը կարևոր դեր է խաղում մասնագիտական աճի և առաջխաղացման գործում, դիտարկվում է թեկնածուների գնահատման բավականաչափ հավաստի մեթոդ կամ մրցութային ընտրության լրացուցիչ փուլ:

¹³⁴ Տե՛ս «Համայնքային ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-43-Ն, ընդունվել է 2004 թ. դեկտեմբերի 14-ին, «Քաղաքացիական ծառայության մասին» ՀՀ օրենքը, ՀՕ-272 ընդունվել է 2001 թ. դեկտեմբերի 4-ին:

Հանրային ծառայողի փորձաշրջանը պետք է դառնա մասնագիտական գործունեության կարևոր ժամանակահատված, երբ ընտրությունը կատարվում է մասնագիտական զարգացմանը զուգահեռ՝ ուսուցումը համակցելով գնահատման հետ: Փորձաշրջանը հնարավորություն պետք է տա նաև որոշելու ծառայողի հետագա մասնագիտական զարգացման, նոր գիտելիքի ստացման և կիրառման ներուժային հնարավորությունները:

Հանրային ծառայողի փորձաշրջանն առավել նպատակային ու արդյունավետ դարձնելու համար անհրաժեշտ է տվյալ ստորաբաժանման որևէ աշխատակցի կամ հանրային ծառայողների համար սահմանված առավելագույն տարիքի հասնելու կապակցությամբ աշխատանքից ազատված կամ պայմանագրով պաշտոնավարման ժամկետը երկարաձգված անձին նշանակել որպես խորհրդատու կամ **ուսուցիչ**, ով կարող է փոխանցել անհրաժեշտ փորձ և գիտելիք, օժանդակել հանրային ծառայողի աշխատանքային հարմարեցմանը, գնահատել նրա հետագա մասնագիտական զարգացման հնարավորությունները: 2015 թ. միայն քաղաքացիական ծառայողների թիվը, ում պաշտոնավարման ժամկետը երկարաձգվել է մինչև մեկ տարի, 65 տարին լրանալու կապակցությամբ, 594 հոգի է¹³⁵:

Ըստ այդմ՝ հանրային ծառայողի **փորձաշրջանի և ուսուցչի** ինստիտուտների ակտիվ ներդրումը ՀՀ-ում հանրային ծառայության թափուր պաշտոնների համալրման գործընթացի արդյունավետության բարձրացման, հանրային ծառայողների մասնագիտական ներուժի բացահայտման և օգտագործման կարևոր նախադրյալ կարող են դառնալ: Հանրային ծառայության ուսուցչի ինստիտուտի դերը ավելի կարժևորվի առաջարկվող «Կրթություն-ծառայություն-կրթություն» մոդելի կիրառման կիրառման ժամանակ:

¹³⁵ Աղբյուրը՝ ՀՀ ՔԾԽ. <http://www.csc.am/documents/statistics/06.pdf>.

3.3. Հանրային ծառայության համակարգի կառուցվածքային բարեփոխումների հիմնական ուղղությունները

Հանրային ծառայության համակարգի կազմավորման և գործարկման հիմքում են օբյեկտիվ և սուբյեկտիվ գործոններ են, որոնք կանխորոշում են կառուցվածքների ձևավորման առանձնահատկությունները, գործունեության ձևերն ու մեթոդները, նպաստում են առանձին օղակների միավորմանը և միասնական կանոնակարգված համակարգի ստեղծմանը¹³⁶:

ՀՀ հանրային կառավարման բարեփոխումների արդի փուլում արմատական հիմնախնդիրը այդ բարեփոխումներին համապատասխան հանրային ծառայության համակարգի ձևավորումն է: ՀՀ-ում պառլամենտական կառավարման համակարգի ձևավորման¹³⁷ հիմնական նպատակներից են ժողովրդավարության հիմքերի ամրապնդումը, հանրային կառավարման գործընթացում հասարակության ներկայացվածության ընդլայնումը: Պառլամենտական կառավարումը, առավելություններով հանդերձ, պահանջում է պատասխանատվության աստիճանի բարձրացում, իշխանության մարմինների նկատմամբ վերահսկողության մեծացում: Պառլամենտական հանրապետության հաստատման տրամաբանությամբ առաջնորդվելով՝ անհրաժեշտ է ձևավորել նաև հանրային ծառայության ինստիտուտը: Դա պետք է դառնա ՀՀ-ում պետության և հասարակության հավասարակշռման հիմնական կառույցը: Սակայն հանրային ծառայության համակարգի տարանջատված և ոչ համակարգված բնույթը, որը դրսևորվում է դրա ղեկավարման և կազմակերպման, միասնական քաղաքականության իրականացման հարթություններում, հնարավորություն չի տա ամբողջությամբ իրացնելու հանրային շահերը:

«Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի ընդունումը հանրային ծառայության իրավանորմատիվային կարգավորման և միասնականացման ուղղությամբ կարևոր քայլ դիտարկելով հանդերձ՝ պետք է արձանագրել, որ համակարգում առանձին

¹³⁶ Марченко М.Н., Теория государства и права: учебник, 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004, с. 343.

¹³⁷ Տե՛ս ՀՀ Սահմանադրություն (2015 թ. դեկտեմբերի 6-ի փոփոխություններ), ընդունվել է 1995 թ. հանրաքվեով:

քաղաքիչներ դեռևս պատշաճ կերպով կանոնակարգված չեն, և հիմնախնդիրները մեծ մասամբ հետևանք են հանրային ծառայության կազմակերպման տարանջատման և օրենսդրական անկատարության:

Հանրային կառավարման համակարգի կատարելագործման առաջնային խնդիրը հանրային ծառայության բովանդակության և կառուցվածքի հստակեցումն է՝ քաղաքական, հայեցողական, քաղաքացիական և մասնագիտական պաշտոնների տարանջատումը և դրանցից յուրաքանչյուրի համար գործունեության առանձին, հստակ շրջանակի ձևավորումը: Օրենքի համաձայն՝ հանրային ծառայությունը ընդգրկում է պետական ծառայությունը, համայնքային ծառայությունը, պետական և համայնքային պաշտոնները¹³⁸:

Ընդ որում, օրենքով սահմանվում է նաև, որ **հանրային ծառայության պաշտոնը** պետական և համայնքային ծառայության պաշտոնների անվանացանկերով նախատեսված պաշտոնն է¹³⁹, իսկ բոլոր ոլորտներում ծառայողական հարաբերությունները կարգավորող օրենքներում նշվում է, որ ծառայությունը, որպես քաղաքական ուժերից անկախ մասնագիտական գործունեություն իրականացվում է համապատասխան մարմնի աշխատակազմում, իսկ **հանրային ծառայողը** պետական և համայնքային ծառայության պաշտոնների անվանացանկով նախատեսված որևէ պաշտոն զբաղեցնող անձն է: Կասկած չկա, որ բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց գործունեության մեջ նույնպես մեծ է ծառայության բաժինը, ուստի հանրային ծառայության ընդգրկման սահմանները և հասկացություններն անհրաժեշտ է հստակեցնել և փոխհամապատասխանեցնել միմյանց: Ճշգրտման կարիք ունեցող խնդիր է հանրային ծառայության համակարգում առկա պետական և համայնքային պաշտոնների տարակուսանք առաջացնող լայն ցանկը, որոնց մի մասը դուրս է մնում նաև պետական բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց կազմից: Իհարկե, որոշ հայեցողական պաշտոններ զուտ քաղաքական բնույթ ունեն: Քաղաքական պաշտոններին և քաղաքական բնույթ ունեցող հայեցողական պաշտոններին առնչվող հարաբերությունների կարգավորումը պետք է կատարվի հատուկ նորմերով, որոնցում կարևոր տեղ պետք է ունենա ոչ միայն էթիկայի կանոնների համակարգը, այլև որոշումների կայացմանն ու վերահսկողությանը

¹³⁸ «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-172-Ն, հոդված 3, ընդունվել է 2011թ. մայիսի 26-ին:

¹³⁹ Նույն տեղում, հոդված 5:

քաղաքացիական հասարակության մասնակցության ապահովման արդյունավետ մեխանիզմների կիրառումը:

Մյուս կողմից՝ հայեցողական և քաղաքացիական պաշտոնների ցանկում փոքր թիվ չեն կազմում այնպիսիք, որոնք հիմնականում մասնագիտական կամ վարչական գործունեություն են իրականացնում (օրինակ՝ Կառավարությանն առընթեր որոշ մարմինների ղեկավարներ, նրանց տեղակալներ, փոխնախարարներ, դեսպաններ, միջազգային կազմակերպություններում ՀՀ դիվանագիտական ներկայացուցիչներ, խորհրդականներ, ռեֆերենտներ, օգնականներ և այլն): Բացի այդ, հայեցողական և քաղաքացիական պաշտոնների մեծ մասի ընտրության պահանջներ և չափանիշներ սահմանված չեն, որի պատճառով հնարավոր չի լինում գնահատել ծառայողական համապատասխան գործունեությունը և արդյունքները: Հանրային ծառայության արդյունավետ կազմակերպման համատեքստում կարևոր է պաշտոնների այնպիսի դասակարգումը, որը կբացահայտի պաշտոնի լիազորությունների շրջանակը և քաղաքականության ազդեցության աստիճանը: Ըստ այդմ, մեր կարծիքով, կարևորվում է **վարչական և մասնագիտական** պաշտոնների տարանջատումը՝ դրանց հնարավոր դասակարգմամբ:

Կարևորվում է նաև քաղաքական զսպվածության սկզբունքի հստակեցումը, քանզի դա կարելի է ընկալել որպես քաղաքական ուժերից, քաղաքական մարմիններից անկախ գործունեություն, վերջիններիս նկատմամբ չեզոքություն: Մինչդեռ հանրային ծառայությունը միտված է հանրային կառավարման մարմինների կողմից մշակված քաղաքականության իրագործմանը: Առավել ևս՝ քաղաքական և հայեցողական պաշտոններ զբաղեցնող անձանց կողմից ծառայության մատուցումը արդեն իսկ հաստատում է, որ հանրային ծառայությունը քաղաքականապես չեզոք լինել չի կարող: Այս առումով, կարծում ենք, ավելի ճիշտ կլինի օրենքում ամրագրել հանրային ծառայության քաղաքականության արդյունավետ իրականացման սկզբունքը: Սրան զուգահեռ, մասնագիտական գործունեությունը, ծառայողի ու քաղաքացու փոխհարաբերությունները պետք է զերծ մնան քաղաքական ճնշումների անմիջական ազդեցությունից:

Հանրային ծառայության արդյունավետ կազմակերպման կարևոր խնդիրներից է հանրային շահերի իրացման, պահանջմունքների բավարարման համար անհրաժեշտ

օպտիմալ կառուցվածքների ձևավորումը և լիազորությունների հստակ տարանջատումը: Դա հնարավոր է իրականացնել պետության ռազմավարական ծրագրերին համապատասխան գործառույթների և դրանց համարժեք խնդիրների սահմանման միջոցով, որոնք էլ առանձին կառուցվածքներում հաստիքների թվի պլանավորման հիմք կդառնան: ՀՀ նախարարությունների աշխատակազմի կառուցվածքին վերաբերվող պահանջները սահմանվեցին ՀՀ կառավարության N 488 (30.04. 2002) որոշմամբ, որը նախատեսում էր վարչության համար առնվազն՝ 11, բաժնի համար՝ 5, տեղեկատվության և հասարակայնության հետ կապերի ստորաբաժանումներ համար՝ առնվազն 2 հաստիքային միավոր: Սակայն նույն տարում ՀՀ կառավարության մեկ այլ որոշմամբ հաստատվեց, որ առանձին դեպքերում ՀՀ կառավարության կողմից կարող են սահմանվել նախարարությունների աշխատակազմերի կառուցվածքային և առանձնացված ստորաբաժանումներին ներկայացվող այլ պահանջներ¹⁴⁰:

Հանրային կառավարման համակարգում կառուցվածքների ձևավորման, փոփոխության, լուծարման գիտամեթոդական չիմնավորվածությունը խոչընդոտում է ինչպես անձնակազմի արհեստավարժության բարձրացմանը, այնպես էլ չի նպաստում կադրերի կայունության ապահովմանը:

Արդյունավետ վարչական և մասնագիտական գործունեության իրականացումը, մեր կարծիքով, հնարավոր է կառուցվածքային և առանձնացված ստորաբաժանումների ստեղծման հիմնավորվածությամբ, համապատասխան հաստիքների քանակի սահմանմամբ: Այս առումով, հանրային ծառայության կառավարման կատարելագործման առանցքային խնդիրներից մեկը համակարգում ըստ ոլորտների հաստիքների պլանավորման գիտականորեն հիմնավորված մեթոդաբանության մշակումն է, որի հիմքում պետք է դրվեն պետությանը և տեղական ինքնակառավարման մարմիններին վերապահված գործառույթների իրագործման համար անհրաժեշտ աշխատանքների քանակը և ծավալը: Հանրային կառավարման գործառույթակառուցվածքային վերլուծությունը հնարավորություն կտա պլանավորելու հանրային կառավարման բոլոր գործառույթները և դրանց համապատասխան ձևավորելու կազմակերպական կառուցվածք-

¹⁴⁰ Տ՛ես ՀՀ կառավարության «Հայաստանի Հանրապետության կառավարության 2002 թվականի ապրիլի 30-ի N 488 որոշման մեջ լրացում կատարելու մասին» N 1470-Ն որոշում, ընդունվել է 2002 թ. սեպտեմբերի 19-ին:

ներ՝ բացառելով հանրային ծառայության գործառույթների բաց թողումը կամ տարբեր մարմինների կողմից դրանց անհարկի կրկնությունը:

Հաջորդ հիմնախնդիրը, որը լուծման կարիք ունի, հանրային ծառայության ղեկավարման և կազմակերպման գործընթացների տարանջատվածությունն է: Թվում է, թե վերջինս լուծում է իշխանության ապակենտրոնացման խնդիրը, մինչդեռ առանձին ենթահամակարգեր խիստ կենտրոնացված են. հետազոտության ընթացքում բացահայտվեցին, որ առանձին ծառայությունում մրցույթների կազմակերպման և անցկացման, վերապատրաստման և ատեստավորման, այս գործընթացների մեթոդական ապահովման, կարգապահական ընթացակարգերի գործադրման, հանրային ծառայողի գնահատման, վերահսկողության, ինչպես նաև մի շարք այլ առանցքային գործառույթներ իրականացվում են կենտրոնացված՝ առանձին կառավարման մարմնի ու աշխատակազմի ղեկավարի կողմից: Թեև քաղաքացիական ծառայության անկախության գրավականը ՀՀ ՔԾԽ-ն է, սակայն, ներառված լինելով հանրային կառավարման մարմինների մեծ մասում, հաճախ կախված է նաև տարբեր կառավարման մարմիններից, ուստի անհրաժեշտ է քաղաքացիական ծառայությունը նույնպես արդյունավետ համակարգել: Ի հակադրություն սրա՝ հանրային ծառայության բաղկացուցիչ մաս կազմող համայնքային ծառայության ղեկավարման գործառույթը հիմնականում կենտրոնացված է ՏԿԶՆ ձեռքում, որ արդեն իսկ հակասում է ոչ միայն անկախ համայնքային ծառայության գոյությանը, այլ ընդհանրապես տեղական ինքնակառավարման տրամաբանությանը:

Վերը նշված խնդիրների լուծման անհրաժեշտությունը առավել քան հիմնավորում է հանրային ծառայության անկախ, միասնական համակարգի գոյության կարևորությունը: Հանրային ծառայության բարելավման կարևոր նախապայմաններից է դրա՝ որպես ամբողջական և միասնական համակարգի դիտարկումը¹⁴¹:

Գործառույթների նշանակալի մասը, որոնք կապված չեն հատուկ մասնագիտական գործունեության հետ կամ չեն ենթադրում ծառայության գաղտնիություն, նպատակահարմար է վերապահել միասնական անկախ մարմնի՝ հանձինս Հանրային ծառայության խորհրդի: Այս մարմնի իրավասությունները կարելի է տարածել ոչ միայն

¹⁴¹ Համայնքային ծառայության հիմունքներ: Ուսումնական ձեռնարկ (տնտեսագիտության դոկտոր, պրոֆ. Է. Հ. Օրդյանի ընդհ. ղեկ. և խմբ.). - Եր.: «Օր-Դար» հր., 2009, էջ -15:

քաղաքացիական ծառայության, այլ նաև հանրային ծառայության մյուս տեսակների վրա. այսպես, հնարավոր է առավել արդյունավետ միասնականացնել հանրային ծառայության առանձին տեսակների ղեկավարման բազմաթիվ ընթացակարգեր, սահմանել ու կիրառել միասնական մոտեցում և հզորացնել դրանց գիտամեթոդական հենքը, նվազեցնել «հանրային ծառայող – հանրային կառավարման մարմնի ղեկավար» հարաբերություններում հայեցողականության աստիճանը:

Հանրային ծառայության համակարգում, կարծում ենք, անհրաժեշտ է գործարկել **Հանրային ծառայողների գնահատման կենտրոն (ՀԾԳԿ):** Վերջինս պետք է դառնա հանրային ծառայությունը արհեստավարժ կադրերով համալրելու, մասնագիտական ներուժի զարգացման, հանրային ծառայության ինստիտուտների կատարելագործման և դրանց գիտամեթոդական ապահովման կենտրոն: Կենտրոնի առաջնային խնդիրը պետք է դառնա հանրային ծառայության համակարգում կադրերի պլանավորման գիտամեթոդական ապահովումը և կազմակերպումը՝ դրանով բացառելով քաղաքական և պաշտոնական միջամտությունը: Արդյունքում կձևավորվեն կայուն կազմակերպական կառուցվածքներ, ճիշտ կգնահատվի կադրերի պահանջը՝ լուծելով բազմաթիվ խնդիրներ, որոնք հետազոտության շրջանակներում արդեն քննարկել ենք:

Այս կառույցը հնարավորություն կտա իրականացնել նաև թեկնածուների համալիր գնահատում՝ հաշվի առնելով նրանց աշխատանքային ունակությունները, հոգեբանական և մասնագիտական առանձնահատկությունները, համակողմանիորեն բացահայտել զարգացման ներուժային հնարավորությունները: Ամբողջական գնահատումը թույլ կտա վեր հանել թեկնածուների այնպիսի հատկանիշներ, որոնք չափազանց կարևոր են մարդկանց և գործընթացների ղեկավարման համար, սակայն առկա մեթոդների գործադրման պարագայում մնում են չբացահայտված: Բացի այդ, համալիր գնահատմամբ կարելի է որոշել յուրաքանչյուր թեկնածուի ուժեղ և թույլ կողմերը, բացահայտել պահանջմունքները, սպասելիքները, նպատակները, շահերը: Այս ինստիտուտի գոյությունը կնվազեցնի ղեկավարման և կազմակերպման մարմինների սուբյեկտիվ ազդեցությունը գնահատման գործընթացի՝ դրանով իսկ մասնագիտական գործունեության վրա:

Հանրային ծառայության արդյունավետ կազմակերպման համատեքստում կարևոր

նշանակություն ունի նաև վերապատրաստման պահանջների և արդյունքների լիարժեք և համակողմանի գնահատումը, որը նույնպես կարել է վերապահել ՀԾԳԿ-ին: Վերապատրաստման արդյունքների հնարավորինս օբյեկտիվ գնահատման համար անհրաժեշտ է կիրառել այնպիսի չափանիշներ և օգտագործել այնպիսի մեթոդներ, որոնք լիովին կբացահայտեն հանրային ծառայողների արհեստավարժության մակարդակը և մասնագիտական զարգացման հնարավորությունները:

Հանրային ծառայության կառավարման արդյունավետության ապահովման կարևոր գործիք են հանրային ծառայողների էթիկայի կանոնները: Վերջիններս ուղղված են հանրային ծառայողի բարձր բարոյական նկարագրի ձևավորմանը, ուստի և հանրային ծառայության պատշաճ իրագործման, հանրության շահերին ծառայողների գործունեության առավելագույն համապատասխանեցման և հասարակության վստահության մեծացման առանցքային նախապայման են: Հանրային ծառայողի էթիկայի կանոնների հիմքում անձնական ու հանրային շահերի բախման բացառման, հանրային շահերի առաջնահերթության տրամաբանությունն է, իսկ արդյունավետ հսկողության անհրաժեշտությունը պայմանավորված է հանրային կառավարման մարմինների հանդեպ հանրության թերահավատության բացառման և վստահության աճի հրամայականով: ՀՀ դատական համակարգի անկատարության, ծառայողների ոչ բավարար իրավական պաշտպանվածության պայմաններում իրավունքների և պարտականությունների իրավական ամրագրման ու փաստացի իրագործման միջև առկա են էական տարբերություններ: Դա դրսևորվում է էթիկայի նորմերի պահանջների ոչ պատշաճ կատարմամբ¹⁴², հանրային ծառայողի՝ առավելապես վերադասին և ոչ թե հանրությանը հաշվետու լինելու հանգամանքով և այլն:

Հանրային ծառայողի էթիկայի կանոնների պահպանման նկատմամբ հսկողությունը վերապահվում է էթիկայի հանձնաժողովներին, մինչդեռ վերջիններս լիարժեք չեն կատարում իրենց վերապահված գործառույթները, չեն վայելում հասարակության վստահությունը: Պատճառներից մեկը բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովի անդամների վրա քաղաքական մեծ ազդեցությունն է և, ամենա-

¹⁴² Օրինակ՝ բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովի ձևական գործունեությունը, եկամուտների և գույքի հայտարարագրման գործընթացի նկատմամբ ոչ բավարար հսկողությունը, շահերի բախման իրավիճակների ոչ բավարար հստակեցումը և այլն:

կարևորը, այս գործընթացում քաղաքացիական հասարակության ինստիտուտների ոչ բավարար մասնակցությունն ու վերահսկողությունը:

«Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի հոդված 38-ի 1-ին կետի համաձայն էթիկայի հանձնաժողովներ պետք է ստեղծվեն նաև պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմիններում: Կարելի է փաստել, որ հանրային կառավարման մարմիններում՝ ղեկավարի հրամանով, ձևավորվել և գործում են հանրային ծառայողի էթիկայի հանձնաժողովներ, որոնց քննարկմանը կարող են ներկայացվել ծառայողների կողմից էթիկայի կանոնների խախտման, դրանց պահպանման ու պահպանմանը խոչընդոտելու վերաբերյալ հարցեր: Էթիկայի կանոնների խախտման կամ դրանց բացակայության մասին հանձնաժողովն ընդունում է եզրակացություն, որը տրամադրվում է հանրային ծառայողին և նրա նկատմամբ կարգապահական տույժ կիրառելու իրավասություն ունեցող պաշտոնատար անձին, իսկ էթիկայի կանոնների պահպանման առումով հանրային ծառայողի կողմից անհրաժեշտ վարքագիծ դրսևորելու համար հանձնաժողովը տրամադրում է պարզաբանումներ, որոնք պարտադիր են հանրային ծառայողի համար¹⁴³:

Նախ, էթիկայի հանձնաժողովները ամբողջությամբ ձևավորվում են հանրային կառավարման մարմնի աշխատակիցների կազմից և այս տեսանկյունից՝ հանձնաժողովների գործունեության մեջ սուբյեկտիվ գործոնը մեծանում է և վճռական դերակատարում է ստանում: Տրամաբանական չէ նաև այն, որ քաղաքացիական ծառայողների էթիկայի առանձին հանձնաժողովներ ստեղծվում են տարբեր մարմիններում՝ խախտելով տվյալ ծառայության կազմակերպման միասնականությունը: Հանրության շրջանում առկա են լուրջ մտահոգություններ հանրային ծառայողի և բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի կանոնների պահպանման նկատմամբ հսկողության հարցում ընտրողական մոտեցման կիրառման առնչությամբ, ինչի վառ վկայությունն է միջազգային հեղինակություն վայելող կազմակերպությունների գնահատականներով հանրապետությունում կոռուպցիոն ռիսկերի բարձր մակարդակը, կոռուպցիայի հանրային ընկալման խորացման համապատկերում հանրային ծառայողի և բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովների պասիվ, «թերբեռնված» աշ-

¹⁴³ ՀՀ աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարության էթիկայի հանձնաժողովի աշխատակարգը (www.mlsa.am/home/index.php?code_id=614&menu_id=77):

խատանքը¹⁴⁴: Այսպես՝ բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովը վարույթներ է հարուցել ընդամենը 5 պաշտոնատար անձի նկատմամբ, ընդ որում, եզրակացությունների համաձայն, էթիկայի կանոնների խախտում չի հայտնաբերվել կամ էլ արձանագրվել է էթիկայի կանոնների ոչ էական խախտում, որն իրավական հետևանքներ չի կարող առաջացնել¹⁴⁵:

Բացի այդ, կարևոր խնդիր է էթիկայի կանոնների մասով հանրային ծառայողների վերապատրաստման ամբողջական համակարգի ձևավորումն ու գործարկումը: Անհրաժեշտ է ներդնել հանրային ծառայողի բարոյական կերպարի փորձագիտական գնահատման, ինչպես նաև ինքնագնահատման գործիքներ: Դրանք մի շարք երկրներում բավականաչափ լայն կիրառություն ունեն¹⁴⁶:

Այս առնչությամբ, պետք է արձանագրել, որ ՀՀ հանրային ծառայության համակարգում էթիկայի կանոնների պահպանման հսկողության համակարգերը էական բարելավման կարիք ունեն. նախ անհրաժեշտ է ապահովել քաղաքացիական հասարակության ակտիվ ներգրավումը այդ գործընթացներում: Մեր կարծիքով, նշված խնդիրների լուծման համար կարևոր նշանակություն ունի հանրային ծառայողների գործունեության նկատմամբ **հանրային հսկողության ինստիտուտների** ներդրումը և հզորացումը, որոնք էթիկայի հանձնաժողովների հետ զուգահեռ կապահովեն վերահսկողության գործառույթի իրականացումը, ինչը կայացած ժողովրդավարությամբ երկրներում հանրային ծառայության մարմինների գործունեության արդյունավետության ապահովման առանցքային նախադրյալ է:

Հանրային ծառայության և ընդհանրապես հանրային կառավարման մարմինների նկատմամբ հանրային հսկողությունը առաջին հերթին քաղաքացիական հասարակության ինստիտուտների և առանձին քաղաքացիների գործունեությունն է՝ ուղղված հանրային իշխանության մարմինների աշխատանքի գնահատմանը:

¹⁴⁴ <http://www.transparency.org/cpi2014/results>:

¹⁴⁵ ՀՀ բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովի որոշումները. <http://www.ethics.am/hy/decisions/page/1/>

¹⁴⁶ St'u Гражданская служба: нравственные основы, профессиональная этика: учеб. Моральный кодекс гражданского служащего Великобритании / перевод с английского Е. Душиной, 2006 // Вопросы государственного и муниципального управления, 2007, № 1, էջ 112-116: Пчелинцев С.В., Пчелинцев С.С., Некоторые вопросы этического регулирования в государственном управлении: нидерландский опыт обеспечения «добропорядочности» // Вопросы государственного и муниципального управления, 2009, № 1, էջ 48-59:

Հանրային հսկողության ձևերից են՝ **լրագրողական հետաքննությունները, հանրային իշխանության մարմիններին քաղաքացիների անհատական կամ խմբային դիմումները, հանրային կարծիք ձևավորող և ներգործող գիտահետազոտական աշխատանքները, փորձաքննությունները, մասնակցային կառավարումը, հրապարակային ստեղծագործությունները, հրապարակային քննարկումները, ժողովրդական օրենսդրական նախաձեռնությունը**, այլ ձևեր և միջոցներ: Նկատենք, որ այս բոլոր դիտակետերով ՀՀ հանրային ծառայության մարմինների նկատմամբ հանրային հսկողության ինստիտուցիոնալ համակարգի բաղադրիչներ առկա են, սակայն դրանք գտնվում են սաղմնային վիճակում, հիմնականում ձևական բնույթ ունեն, քանի որ շատ դեպքերում նաև անուղղակիորեն, վերահսկվում են քաղաքական իշխանության մարմինների կողմից: Այս խնդրի լուծումը հնարավորություն կտա բարձրացնել հանրային հսկողության արդյունավետությունը, ինչն էլ, իր հերթին, հանրային ծառայությունը հանրության շահերին առավելագույնս համապատասխանեցնելու առանցքային նախադրյալ է: Ժողովրդավարության պայմաններում կայացած և անկախ հանրային ծառայության ինստիտուտը նույնպես պետք է դառնա հանրային վերահսկողության կառուցակարգ:

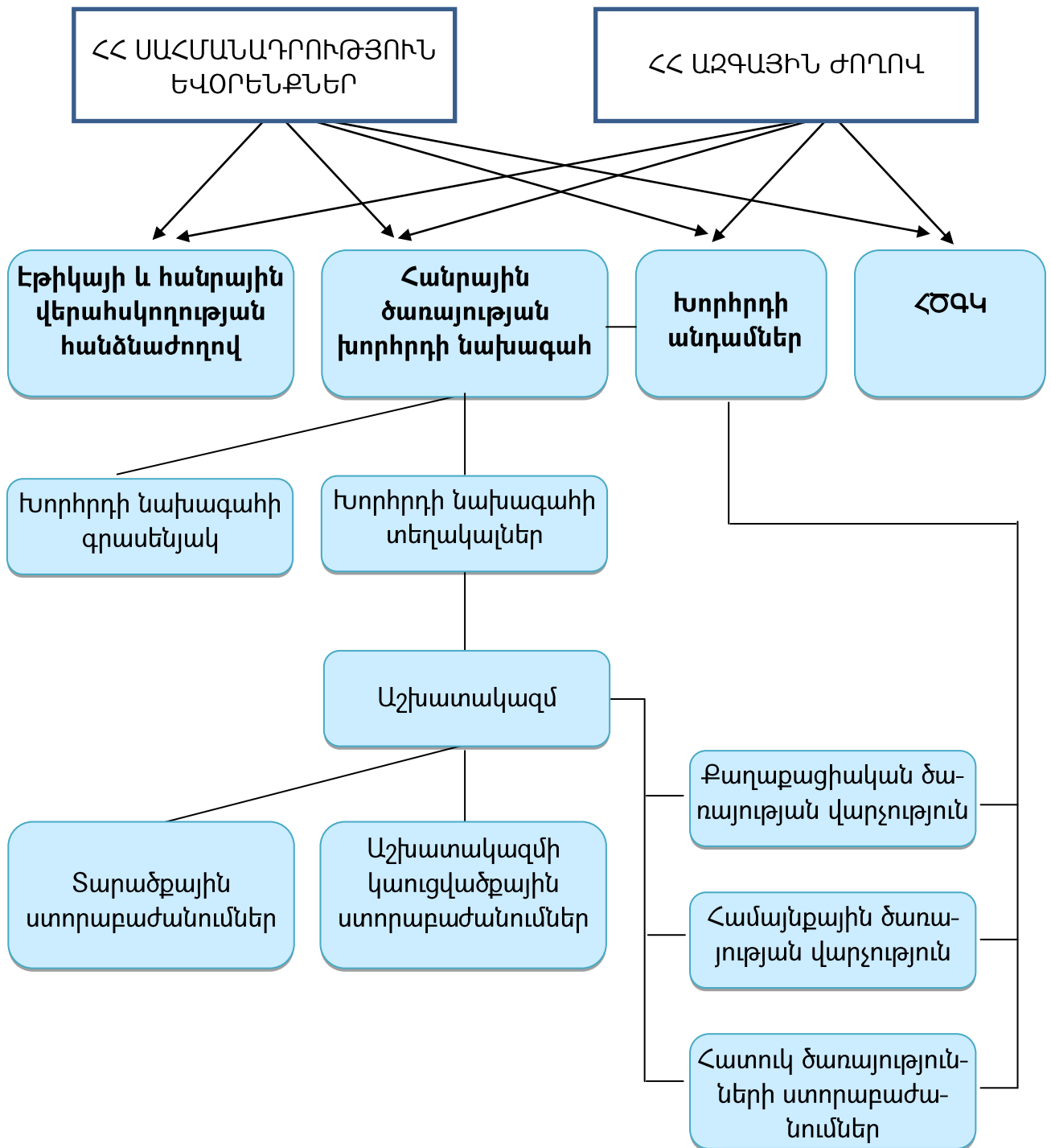
«Հանրային ծառայությունը հասարակությանը հնարավորություն է ընձեռում հսկողություն իրականացնելու օրինականության, պետական իշխանության արդյունավետ կազմակերպման նկատմամբ»¹⁴⁷:

Ի մի բերելով վերլուծության արդյունքները՝ առաջարկում ենք հանրային ծառայության ամբողջական և անկախ համակարգի ստեղծում՝ հետևյալ կառուցվածքով (գծապատկեր 3.2):

Հանրային ծառայության անկախության գրավականը օրենքների հիման վրա և Ազգային ժողովի պատասխանատվությամբ համակարգի ձևավորումն է, ընդ որում խորհրդի անդամների թիվը նպատակահարմար է հավասարեցնել հանրային ծառայության առանձին տեսակների թվին: Յուրաքանչյուր ծառայության տեսակ խորհրդում կներկայացնի առանձին անդամ՝ ապահովելով ծառայության և խորհրդի միասնականությունը: Կկարևորվի նաև մարզերում տարածքային ստորաբաժանումների գործար-

¹⁴⁷ Եզեկյան Ա. Հանրային ծառայությունը որպես վարչաիրավական ինստիտուտ// «Հանրային կառավարում» գիտական հանդես, Եր., 2012, #1-2, էջ 118:

կումը, որը թույլ կտա արդյունավետ համակարգել հանրային ծառայության առանձին տեսակների գործունեությունը յուրաքանչյուր տարածաշրջաններում, բնակչության համար դարձնել ավելի հասանելի ու ամբողջական: Այս առումով կարևոր է արդյունավետ տեղեկատվական համակարգերի կիրառումը:



Գծապատկեր 3.2. ՀՀ հանրային ծառայության համակարգը¹⁴⁸

¹⁴⁸ Կառուցվել է հեղինակի կողմից:

Հանրային ծառայության միասնական համակարգի ստեղծումը կլուծի առկա մեկ խնդիր ևս. համակարգի ոչ բավարար ճկունության, մասնավորապես՝ հանրային ծառայողների ներհամակարգային ցածր շարժունակության մեծացումը: Հանրային ծառայողների՝ ժամանակավորապես այլ պաշտոնների տեղափոխումը՝ ռոտացիան կամ այլ պետական կառույցներ գործուղումը մեզանում հազվադեպ երևույթ են, մինչդեռ հանրային ծառայության արդյունավետ համակարգ ունեցող երկրներում այս պրակտիկան լայնորեն տարածված է և կոչված է օժանդակել գիտելիքների և փորձի փոխանակմանը, ծառայում է որպես առաջխաղացման և որոշ դեպքերում՝ խրախուսման մեխանիզմ: ՀՀ-ում 2003–2015 թթ. ընթացքում դիվանագիտական ծառայությունից քաղաքացիական ծառայության համակարգ տեղափոխվել է ընդամենը 35 ծառայող¹⁴⁹:

Հանրային ծառայության համակարգում կադրերի ռոտացիայի կիրառումը հնարավորություն է տալիս լուծելու կազմակերպական և անհատական բնույթի մի շարք խնդիրներ: Ռոտացիայի կիրառման արդյունքները ուղղակիորեն նպաստում են հանրային ծառայության արդյունավետության բարձրացմանը, մասնավորապես, մասնագիտական աճի և ծառայողական առաջխաղացման շահադրդման մեծացմանը, կադրային ռեսուրսների բաշխման օպտիմալացմանը, հանրային ծառայողների աշխատանքի արդյունավետ մեթոդների և եղանակների փոխանակմանը, կոռուպցիոն վարքագծի կանխարգելմանը, հանրային ծառայողների մասնագիտական ներուժի զարգացմանը և աշխարհայացքի ընդլայնմանը, ինչպես նաև նոր մասնագիտական և սոցիալական փորձի ձեռքբերմանը:

ՀՀ հանրային ծառայության համակարգում կադրերի ռոտացիայի խիստ սահմանափակ կիրառությունը բացատրվում է մեծ թվով ներքին և արտաքին խոչընդոտների առկայությամբ, որոնք պայմանավորված են բազմաթիվ իրավական, մեթոդական, կազմակերպական, տեղեկատվական, կառավարչական խնդիրներով, ուստի դրանց համակողմանի հետազոտումն ու լուծումը հնարավորություն կտան վերահաստատելու ռոտացիայի կարևոր տեղը հանրային ծառայության համակարգի կառավարման արդյունավետ գործիքների շարքում:

¹⁴⁹ Աղբյուրը՝ ՀՀ ՔԾԽ. <http://www.csc.am/documents/statistics/08.pdf>:

Այսպիսով, ՀՀ հանրային ծառայության համակարգի բարեփոխումների հիմնական ուղղություններ պետք է դիտարկել կառուցվածքային տարանջատման վերացումը, արդյունավետ գործող անկախ և միասնական համակարգի, կայուն կառուցվածքների ձևավորումը, հանրային ծառայության շրջանակների և պաշտոնների հստակեցումը, որոշումների կայացման գործընթացում հայեցողականության աստիճանի նվազեցումը: Հանրային ծառայության կառավարման կատարելագործումը պետք է ներառի նաև թափուր պաշտոնների զբաղեցման արտամրցութային կարգի հստակեցումը, մրցութային գործընթացների և խթանման կառուցագարգեր բարելավումը՝ թեկնածուների մասնագիտական գիտելիքների, ունակությունների, հմտությունների ինչպես նաև անհատական հատկանիշների համալիր գնահատման մեթոդական գործիքակազմի կիրառմամբ: Կարևոր է նաև հանրային ծառայողների վերապատրաստման ընթացակարգերի կատարելագործումը՝ վերապատրաստման կարիքների համակողմանի գնահատմամբ և ուսուցման արդի մեթոդների օգտագործմամբ, որակավորման պահանջների հստակեցումը և չափանիշների սահմանումը, հանրային ծառայության արդյունավետության համալիր գնահատման կառուցակարգերի կիրառումը, ռոտացի ակտիվ կիրառումը և շարժունակության ապահովումը, հասարակության մասնակցությամբ էթիկայի նորմերի պահպանման հսկողության արդյունավետ մեխանիզմների ներդրումը:

ԵԶՐԱԿԱՑՈՒԹՅՈՒՆ

Ժամանակակից ժողովրդավարական պետություններում արդյունավետ գործող, դինամիկ զարգացող, պատշաճ մասնագիտական մակարդակ ունեցող հանրային ծառայության ձևավորման խնդիրը սկզբունքային նշանակություն է ստանում պետական, հասարակական և անհատական շահերի միջև հակասությունների վերացման և միասնական հանրային շահի իրացման համար:

Հանրային ծառայության կառավարման կատարելագործման նպատակը պայմանավորված է վերը նշված խնդիրների համակողմանի, համալիր և համակարգված լուծմամբ: Այս ուղղությամբ իրականացված հետազոտության արդյունքները թույլ են տալիս կատարել մի շարք եզրահանգումներ.

– Հանրային ծառայությունը հանրային կառավարման արդյունավետությունը ապահովող, հանրային շահերը հավասարակշռող ամենակարևոր ինստիտուտն է: Հանրային ծառայության՝ միայն որպես իրավական, սոցիալական ինստիտուտի դիտարկումը ամբողջությամբ չի բացահայտում վերջինիս դերն ու նշանակությունը, ուստի անհրաժեշտ է ուսումնասիրել նաև հանրային ծառայության տնտեսական դրսևորումները: Մինչ օրս գիտագործնական շրջանակներում հանրային ծառայության ներկայացման և մեկնաբանման վերաբերյալ միասնական կարծիք ձևավորված չէ: ՀՀ-ում հանրային ծառայության կառավարման հիմնախնդիրներից մեկը «հանրային ծառայություն» եզրույթի ձևակերպման և ընդգրկման շրջանակների անհստակությունն է: Դա լուծելու նպատակով առաջարկվել է տարանջատել **հանրային ծառայության և հանրային սպասարկման** ոլորտները: Տրվել է նաև հանրային ծառայության ամբողջական սահմանում:

– Ուսումնասիրելով ՀՀ հանրային ծառայության զարգացման ընթացքը և առանձնահատկությունները, հաշվի առնելով զարգացման հեռանկարները՝ այն ներկայացվել է հետևյալ առանձին փուլերով.

1. **Անցումային-նախապատրաստական**, որն ընդգրկում է 1991-2000թթ.: Այս փուլում ստեղծվեց հանրային ծառայության իրավական, կազմակերպական,

ֆինանսական, կադրային հենքը:

2. **Ներդրման-ամբողջականացման՝** 2001-2010 թթ.: Այս փուլում տարբեր ոլորտներում ներդրվեցին հանրային ծառայության առանձին տեսակներ:

3. **Միասնականացման-կատարելագործման,** որը սկսվել է 2011թ.-ից, դեռևս ավարտված չէ, և պահանջվում են լայնածավալ բարեփոխումներ:

4. **Արդիականացման-ռազմավարական զարգացման,** որը պետք է ընդգրկի միասնական համակարգի ռազմավարության մշակումն ու իրագործումը:

– ՀՀ հանրային ծառայության առանցքային խնդիրներից մեկը, հաստիքների պլանավորման անկատարությունն է, վերջինիս վրա քաղաքական գործընթացների մեծ ազդեցությունը: Ուստի համակարգի կառավարման կատարելագործման կարևոր խնդիրներից է պլանավորմանն անհրաժեշտ, գիտականորեն հիմնավորված մեթոդաբանության մշակումը: Հանրային ծառայության համակարգում պաշտոնների պլանավորումը հարկավոր է հիմնել պետության գործառույթների, դրանց համապատասխան խնդիրների սահմանման և կայուն կառուցվածքների ձևավորման վրա: Այս ամենը առաջարկվել է վերապահել անկախ գնահատման կենտրոնին:

– Կադրերի կառավարման գործընթացում լուծում պահանջող խնդիրներից է պաշտոնների համալրման՝ առավելապես արտամրցութային ընտրության, ատեստավորման ընթացակարգերի անկատարությունը: Նախ հստակեցված չեն մրցութային և ատեստավորման հանձնաժողովների անդամների ընտրության չափանիշները: Վերը նշված գործընթացներում առկա է նաև հայեցողականության բարձր աստիճան՝ մասնավորապես այն ծառայություններում, որտեղ ղեկավարումն ու կազմակերպումը ամբողջապես իրականացվում են համապատասխան ոլորտի կառավարման մարմնի և աշխատակազմի ղեկավարի կողմից: Շատ ավելի խնդրահարույց է ՏԿԶՆ-ի կողմից համայնքային ծառայության ղեկավարման և կազմակերպման իրականացումը, որն ուղղակորեն հակասում է նաև տեղական ինքնակառավարման տրամաբանությանը: Համայնքային ծառայողների ընտրության, ատեստավորման, վերապատրաստման անհրաժեշտության, գնահատման կախվածությունը համայնքի ղեկավարից խոչընդոտում է համայնքային ծառայության արդյունավետ իրագործմանը:

Հանրային ծառայության համակարգում կադրերի ընտրության մրցութային և արտամրցութային կառուցակարգերի անկատարությունից ելնելով՝ ի հավելումն կադրերի ընտրության և ներգրավման գործող մեխանիզմների ու մեթոդների, հարկ է կիրառել հարցաթերթային գնահատումը, հոգեբանական թեստավորումը, համառոտ գրավոր աշխատանքը (էսսե), գործնական առաջադրանքների, փորձագիտական եզրակացության մեթոդները: Կարևորելով կադրերի ընտրության արտամրցութային եղանակը՝ այն անհրաժեշտ է վերափոխել ներքին մրցույթի՝ ընտրության հստակ մեթոդաբանությամբ: Դրանց՝ անկախ մարմնի կողմից իրականացումը, թույլ կտա ապահովել կադրերի՝ ըստ արժանիքների ընտրության սկզբունքը և նվազեցնել պաշտոնատար անձանց հայեցողության աստիճանը:

- Հանրային ծառայողների վերապատրաստման՝ ՀՀ ներկայիս համակարգի նույնիսկ մակերեսային վերլուծության արդյունքում ի հայտ են գալիս մի շարք թերություններ՝ վերապատրաստումների տարանջատվածությունը, որակավորման բարձրացման և իրական կարիքների հետ ցածր կոռելացվածությունը, դասավանդման ժամանակակից եղանակների սակավ կիրառությունը, ծառայողական առաջխաղացման և վերապատրաստման արդյունքների ուղղակի կապի բացակայությունը: Հանրային ծառայության համակարգում վարչական պաշտոններ զբաղեցնող անձինք իրենց պարտականությունները պատշաճ կերպով կատարելու համար, մեր մոտեցմամբ, պետք է մասնագիտական գիտելիքներ, կարողություններ և հմտություններ ունենան հետևյալ առանցքային ուղղություններում. **ռազմավարական և վերլուծական մրաժողություն, արտաքին և ներքին միջավայրում հաղորդակցում, կադրային և այլ ռեսուրսների արդյունավետ կառավարում:** Նշված ուղղություններից յուրաքանչյուրը ներկայացվել են առանձին մասնագիտական կարողությունների և հմտությունների համախմբության տեսքով:

Կարևորվել է նաև հանրային ծառայողների վերապատրաստման գործընթացում գիտելիքի մատուցման մեթոդական հավաքածուի ընդլայնումը՝ **այցելությունների և մասնագիտական ցանցերի, անհատական պարապմունքների, խորհրդափոխության, հեռավար ուսուցման, անհատական պահանջմունքների վերլուծության, ինքնազար-**

զացման, թիմային նախագծերի և բանավեճերի, կողմնակի գնահատականների կազմակերպման և այլ ժամանակակից մեթոդների կիրառմամբ: Հանրային ծառայողների անհատական որակների զարգացման համար կարևորվում է նաև էթիկայի վերապատրաստման ամբողջական համակարգի ձևավորումը:

Հանրային ծառայության կառավարման կատարելագործման համար, մեր կարծիքով, կարևոր է **«կրթություն-ծառայություն-կրթություն»** համակարգի ներդրումը: Հանրային կառավարման մարմինների հետ գիտակրթական հաստատությունների ակտիվ համագործակցության կարևոր հարթակ կարող է դառնալ հանրային կառավարման մարմիններում կադրերի պահանջի գնահատման, կատարելագործման, խրախուսման, կադրերի ընտրության չափանիշների և ընթացակարգերի մեթոդական մշակման ու կիրառման խորհրդատվական ապահովումը: Համակարգը պետք է ապահովի նաև հանրային ծառայողների մասնակցությունը գիտակրթական ծրագրերի կազմման, դասավանդման, փորձառության և այլ գործընթացներում, որը մեծապես կնպաստի կրթության որակի բարձրացմանը: **«կրթություն-ծառայություն-կրթություն» մոդելի և փորձաշրջանի** համատեղումը հնարավորություն կտա բարձր առաջադիմություն ունեցող ուսանողներին, որպես ստաժորներ, ներգրավելու հանրային ծառայության համակարգում, որը կնպաստի նաև «ուղեղների արտահոսքի» կանխմանը: Համակարգի տեսլականում հնարավոր է մինչև իսկ ավարտական քննությունների և կադրերի նախնական ընտրության միասնականացումը: Այս միջոցառումները թույլ կտան բարձրացնել հանրության վստահությունը, մեծացնել հետաքրքրությունը հանրային ծառայության հանդեպ:

Այս համատեքստում կարևոր է **ուսուցչի ինստիտուտի գործարկումը**, ով պետք է փորձարկվող ծառայողին փոխանցի անհրաժեշտ փորձ և գիտելիք, օժանդակի աշխատանքային հարմարեցմանը, գնահատի նրա հետագա մասնագիտական զարգացման հնարավորությունները և այլն:

– ՀՀ հանրային ծառայողների մրցութային և արտամրցութային ընտրության, գնահատման, ծառայողական առաջխաղացման, մասնագիտական կատարելագործման չափանիշների հստակեցման նպատակով ներկայացվել է հանրային ծառայողների

ԱԳԿՀ համակարգը՝ գիտելիքների, կարողությունների, հմտությունների և անհատի որակական հատկանիշների համադրությամբ: ԱԳԿՀ-ն ներառում է **հանրային ծառայողի՝ որպես անհատի որակական, հանրային ծառայողի մասնագիտական գործունեությանն առնչվող, հանրային ծառայողի՝ այլ անձանց հետ գործակցության, հանրային ծառայության առանձնահատկություններով պայմանավորված հատկանիշներ**: ԱԳԿՀ համակարգը կամբողջացնի նաև հանրային ծառայության պաշտոնի նկարագրի, կբարելավի կադրերի ընտրության, առաջխաղացման, կատարելագործման, խթանման և գնահատման կառուցակարգերը:

– Հանրային ծառայության կառավարման կատարելագործման մեկ այլ հիմնախնդիր է հանրային ծառայության արդյունավետության համալիր գնահատման իրագործումը, որը, թերևս, կարող է ամբողջական պատկերացում տալ հանրային ծառայության արդյունավետության մասին:

Հանրային ծառայության արդյունավետության որոշման նպատակով մշակվել է համալիր մոտեցում, որը ենթադրում է քանակական և որակական ցուցանիշների համադրմամբ, տարբեր ուղղություններով գնահատում: Տնտեսական արդյունավետությունը գնահատվել է արտադրական մոդելի օգնությամբ, հանրային ծառայության կազմակերպման տարբեր բաղադրիչների արդյունավետության որոշման համար մշակվել և ներկայացվել է քանակական ցուցանիշների համակարգ, իսկ հանրային ծառայության համակարգի արդյունավետության գնահատումը առաջարկվել է իրականացնել համակարգային մոտեցմամբ, որի հիմնական ուղղություններն են վարչական, սոցիալական, փորձագիտական, գործնական գնահատումը:

– Մշակվել է հանրային ծառայողների գործունեության արդյունավետության գնահատման ընթացակարգ, որը ներկայացվել է մի քանի փուլից բաղկացած գործընթացի տեսքով՝ քանակական, որակական, ժամանակի ծախսի ցուցանիշների հիման վրա հանրային ծառայողների գործունեության արդյունավետության գնահատում, արդյունավետության ընդհանրական գնահատականի ձևավորում և գործունեության արդյունքների մասին եզրահանգումների ձևակերպում: Յուրաքանչյուր ցուցանիշ առաջարկվել է հաշվարկել ցուցանիշի նշանակալիության և բալային գնահատման հիման վրա: Ներ-

կայացվել է բալային գնահատման չափանիշների համակարգ:

Գնահատումը հնարավորություն կտա բացահայտելու նաև ծառայողների կատարելագործման անհրաժեշտությունը և առաջխաղացման հնարավորությունները:

– Հանրային ծառայության կառավարման կատարելագործման խնդիրներից է խթանման համակարգի բարելավումը: Այս նպատակով անհրաժեշտ է ինչպես նյութական, այնպես էլ ոչ նյութական խթանումը պայմանավորել ծառայողի գործունեության արդյունքներով, ստեղծել ծառայողական և մասնագիտական առաջխաղացման խթանող մեխանիզմներ, հանրային ծառայողների գործունեության արդյունքների գնահատման գնահատման հետ կապված՝ նվազեցնել պաշտոնատար անձանց հայեցողականության աստիճանը, ներդնել պետական և համայնքային պաշտոններ զբաղեցնող անձանց գործունեության գնահատման և դրա հիման վրա՝ խթանման կառուցակարգեր: Անհրաժեշտ է բարելավել վարձատրության գործող համակարգը՝ ըստ աշխատանքային փորձառության և առաջախաղացման, տարբեր մեխանիզմների միջոցով մեղմել գնաճի ազդեցությունը վարձատրության վրա, հանրային ծառայողների վարձատրությունը դարձնել մրցունակ: Խթանման համակարգի բարելավման նպատակով կարևոր է հաստակեցնել խրախուսման կիրառման իրավիճակները, ինչպես նաև կարգապահական ընթացակարգերը: Յուրաքանչյուր կարգապահական տույժի և խրախուսման տվյալ իրավիճակի հստակեցումը կբացառի հանրային ծառայողի նկատմամբ վերադասի կամայական մոտեցումը:

– Ուսումնասիրելով հանրային ծառայության կազմակերպման գործընթացը կարելի է փաստել, որ այստեղ առկա են բազում խնդիրներ: Թերևս, վերջիններիս տեղայնացված լուծումն էլ ավելի կխորացնի ծառայությունների միջև հակասությունները և կբարդացնի հիմնախնդիրների ամբողջական բացահայտումը: Հանրային ծառայության համակարգված, համալիր և ամբողջական իրականացման նպատակով մշակվել է հանրային ծառայության միասնական համակարգի հայեցակարգ՝ հանրային ծառայության միասնական կառավարման մարմնի, ՀԾԳԿ անկախ կենտրոնի, էթիկայի և հանրային վերահսկողության հանձնաժողովի, հանրային ծառայության տարածքային ստորաբաժանումների ներկառուցմամբ:

Միասնական համակարգի գործունեության կարևոր պայման պետք է դառնա հասարակության մասնակցությամբ հանրային ծառայողների գործունեության նկատմամբ մշտադիտարկման արդյունավետ կառուցակարգերի ներդրումը: Այժմ հանրային ծառայողի էթիկայի կանոնների պահպանման նկատմամբ հսկողությունը վերապահվում է էթիկայի հանձնաժողովներին, մինչդեռ վերջիններս լիարժեք չեն կատարում իրենց գործառույթները, չեն վայելում հասարակության վստահությունը: ՀՀ հանրային ծառայողների իրավունքների և պարտականությունների իրավական ամրագրման ու փաստացի իրագործման միջև ևս կան էական տարբերություններ: Դա դրսևորվում է հանրային ծառայողի՝ առավելապես իր վերադասին, այլ ոչ թե հանրությանը հաշվետու լինելու հանգամանքով: Ուստի կարևոր է հանրային ծառայողների գործունեության նկատմամբ հանրային հսկողության ինստիտուտների ներդրումը և հզորացումը՝ քաղաքացիական հասարակության ակտիվ ներգրավմամբ:

Միասնական համակարգի գործարկումը կլուծի այլ կարևոր խնդիրներ ևս. համակարգում հանրային ծառայողների ներհամակարգային շարժունակության մեծացումը, ռոտացիայի ակտիվ կիրառումը, կադրերի նպատակային օգտագործումը՝ կոժանդակեն գիտելիքների և փորձի փոխանակմանը, կնպաստեն կատարելագործմանն ու խրախուսմանը, կխոչընդոտեն լճացմանը և կոռուպցիային:

– Համակողմանի հետազոտության ենթարկելով ՀՀ հանրային ծառայության համակարգի օրենսդրանորմատիվային կարգավորման հիմնախնդիրները՝ հստակեցվել են իրավական ապահովման կատարելագործման գերակայությունները, որոնք ներառում են հանրային ծառայության օրենսդրական տարանջատվածության նվազեցումը, կառավարման և մշտադիտարկման համակարգի կազմավորման ու գործարկման հարցերի իրավական կարգավորումը, կազմակերպման սկզբունքների, կարգապահական ընթացակարգերի լրամշակումը:

Ոչ պակաս կարևոր նշանակություն ունի քաղաքական, հայեցողական, քաղաքացիական պաշտոնների, սրանց մեջ չմտնող պետական և համայնքային պաշտոնների դերի և գործունեության սահմանների հստակեցումը, ինչպես նաև հանրային ծառայության պաշտոնների այնպիսի դասակարգումը, որը կբացահայտի պաշտոնի

լիազորությունների շրջանակը և քաղաքականության ազդեցության աստիճանը: Ըստ այդմ, մեր կարծիքով, կարևորվում է **վարչական և մասնագիտական** պաշտոնների տարանջատումը՝ հնարավոր դասակարգմամբ:

Հաշվի առնելով «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի՝ որպես հանրային ծառայության օրենսդրանորմատիվային համակարգում շրջանակային իրավական ակտի կարևորությունը առաջարկվել է այն լրամշակել, հստակեցնել և ամբողջացնել:

ՕԳՏԱԳՈՐԾՎԱԾ ԳՐԱԿԱՆՈՒԹՅՈՒՆ

ԻՐԱՎԱԿԱՆ ԱԿՏԵՐ

1. ՀՀ Սահմանադրություն (2005 թ. նոյեմբերի 27-ի փոփոխություններ), ընդունվել է 1995 թ. հուլիսի 5-ի հանրաքվեով: [54]
2. ՀՀ Սահմանադրություն (2015 թ. դեկտեմբերի 6-ի փոփոխություններ), ընդունվել է 1995 թ. հանրաքվեով: [137]
3. «Պետական ծառայության բնագավառում աշխատանքային հարաբերությունների մասին» կոնվենցիա, ընդունվել է Ժնև քաղաքում 1978 թվականի հունիսի 27-ին, ՀՀ -ում ուժի մեջ է մտել 1995 թվականի հուլիսի 29-ից: [22]
4. «ՀՀ 2016 թվականի պետական բյուջեի մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-170-Ն, ընդունվել է 2015թ. դեկտեմբերի 9-ին:
5. «ՀՀ քննչական կոմիտեի դեպարտամենտում պետական ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-26-Ն, ընդունվել է 2014 թ. մայիսի 19-ին:
6. «Պետական պաշտոններ զբաղեցնող անձանց սոցիալական երաշխիքների մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-1-Ն, ընդունվել է 2014 թ. փետրվարի 4-ին:
7. «Պետական պաշտոններ զբաղեցնող անձանց վարձատրության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-157-Ն, ընդունվել է 2013 թ. դեկտեմբերի 12-ին: [126, 153]
8. «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-172-Ն, ընդունվել է 2011 թ. մայիսի 26-ին: [26, 55, 56, 60, 71, 103, 138, 139]
9. «Քաղաքացիական հատուկ ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-286-Ն, ընդունվել է 2007 թ. նոյեմբերի 28-ին: [61, 76, 81]
10. «Դատական ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-159-Ն, ընդունվել է 2006 թ. հունիսի 7-ին: [68, 83, 84]
11. «Փրկարար ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-171-Ն, ընդունվել է 2005 թ. հուլիսի 8-ին:
12. «Քրեակատարողական ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-160-Ն, ընդունվել է 2005 թ. հուլիսի 8-ին: [66]
13. «Հանրային ծառայությունների կարգավորման պարտադիր վճարների մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-225-Ն, ընդունվել է 2005 նոյեմբերի 11-ին: [27]

14. «Դատական ակտերի հարկադիր կատարումն ապահովող ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-40-Ն, ընդունվել է 2004 թ. փետրվարի 18-ին: [66, 83]
15. «Համայնքային ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-43-Ն, ընդունվել է 2004 թ. դեկտեմբերի 14-ին: [61, 134]
16. «Հանրային ծառայությունները կարգավորող մարմնի մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-18-Ն, ընդունվել է 2003 թ. դեկտեմբերի 25-ին: [27]
17. «Ազգային անվտանգության մարմիններում ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-532-Ն, ընդունվել է 2003 թ. ապրիլի 11-ին:
18. «ՀՀ Ազգային ժողովի աշխատակազմում պետական ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-472-Ն, ընդունվել է 2002 թ. դեկտեմբերի 4-ին: [61, 66, 81, 83]
19. «Հարկային ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-407-Ն, ընդունվել է 2002 թ. հուլիսի 3-ին: [67]
20. «Մաքսային ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-402-Ն, ընդունվել է 2002 թ. հուլիսի 3-ին: [67]
21. «Ոստիկանությունում ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-401-Ն, ընդունվել է 2002 թ. հուլիսի 3-ին: [83]
22. «Քաղաքացիական ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-272, ընդունվել է 2001 թ. դեկտեմբերի 4-ին: [51, 61, 81, 85, 127, 134]
23. «Դիվանագիտական ծառայության մասին» ՀՀ օրենք, ՀՕ-249, ընդունվել է 2001 թ. հոկտեմբերի 24-ին: [52, 82]
24. Հայաստանի Հանրապետության 2014-2025 թթ. հեռանկարային զարգացման ռազմավարական ծրագիր, ՀՀ կառավարության N 442 - Ն որոշման հավելված, ընդունվել է 2014 թ. մարտի 27-ին: [57, 99]
25. ՀՀ կառավարության «Սոցիալական փաթեթի հատկացման կարգը և փաթեթի մեջ մտնող ծառայությունների բովանդակությունը հաստատելու, ՀՀ կառավարության 2011թ. դեկտեմբերի 29-ի N 1917-Ն և N 1923-Ն, ինչպես նաև 2012թ. ապրիլի 19-ի N 594-Ն որոշումներն ուժը կորցրած ճանաչելու մասին» N 1691-Ն որոշում, ընդունվել է 2012թ. դեկտեմբերի 27-ի ն: [117]
26. ՀՀ կառավարության «Հայաստանի Հանրապետության պետական իշխանության

մարմիններում աշխատանքային ծրագրերի կազմման, էլեկտրոնային փաստաթղթաշրջանառության համակարգ աշխատանքային ծրագրերի մուտքագրման, հաստատման, այդ համակարգով կատարողականների գնահատման և կատարողականների հիման վրա պարգևատրման կարգը հաստատելու մասին» N 1510-Ն որոշում, ընդունվել է 2011 թ. հոկտեմբերի 20-ին: [124, 125]

27. Կայուն զարգացման ծրագիր, ՀՀ կառավարության N 1207 - Ն որոշման հավելված, ընդունվել է 2008 թ. հոկտեմբերի 30-ին: [49]
28. ՀՀ կառավարության «Հանրային ֆինանսների կառավարման համակարգի մասնագետների ուսուցման շարունակական վերապատրաստման և որակավորման համակարգի ներդրման ռազմավարություն», 2008 թ. նոյեմբերի 20-ի N 47 արձանագրային որոշման հավելված: [69]
29. ՀՀ կառավարության «Հայաստանի Հանրապետության կառավարության 2002 թ. ապրիլի 30-ի N 488 որոշման մեջ լրացում կատարելու մասին» N 1470-Ն որոշում, ընդունվել է 2002 թ. սեպտեմբերի 19-ին: [140]
30. ՀՀ կառավարության «Հայաստանի Հանրապետության նախարարությունների աշխատակազմերի կառուցվածքային և առանձնացված ստորաբաժանումներին ներկայացվող պահանջների մասին» N 488 որոշում, ընդունվել է 2002 թ. ապրիլի 30-ին:
31. ՀՀ վարչապետի «Հայաստանի Հանրապետության պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումների առաջնահերթ միջոցառումների մասին» N 544 որոշում, ընդունվել է 1999 թ. սեպտեմբերի 3-ին: [47]
32. Համայնքային գնումների կազմակերպման և իրականացման բնագավառում համայնքային ծառայողների վերապատրաստման ծրագիր, ՀՀ տարածքային կառավարման նախարար, փոխվարչապետի 2013 թ. դեկտեմբերի 26-ի N 169-Ա հրաման: [92]
33. «Համայնքային ծառայության մրցութային և ատեստավորման հանձնաժողովների օրինակելի աշխատակարգերը հաստատելու մասին» ՀՀ ՏԿ նախարարի N 12-Ն հրաման, ընդունվել է 2006 թ. օգոստոսի 29-ին: [72, 73]

34. ՀՀ բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց էթիկայի հանձնաժողովի որոշումները. <http://www.ethics.am/hy/decisions/page/1/>: [145]
35. ՀՀ ՔԾԽ «Քաղաքացիական ծառայության կրտսեր պաշտոն զբաղեցնելու հավաստագիր ստանալու համար թեստավորում անցկացնելու և քաղաքացիական ծառայության կրտսեր թափուր պաշտոն զբաղեցնելու կարգը սահմանելու մասին» N818-Ն որոշում, ընդունվել է 2010 թ. հոկտեմբերի 12-ին: [53]
36. ՀՀ ՔԾԽ «Մրցույթ և ատեստավորում անցկացնելու համար թեստեր կազմելու կարգը սահմանելու մասին» N 11 որոշում, ընդունվել է 2002 թ. մայիսի 23-ին: [65]
37. ՀՀ ՔԾԽ «Քաղաքացիական ծառայության թափուր պաշտոն զբաղեցնելու համար մրցույթ անցկացնելու կարգը սահմանելու մասին» N 17-Ն որոշում, ընդունվել է 2002 թ. հունիսի 13-ին: [72]
38. ՀՀ ՔԾԽ «Քաղաքացիական ծառայողի ատեստավորում անցկացնելու կարգը սահմանելու մասին» N 18-Ն որոշում, ընդունվել է 2002 թ. հունիսի 13-ին: [72]
39. ՀՀ ՔԾԽ «Քաղաքացիական ծառայության բարձրագույն և գլխավոր թափուր պաշտոններ զբաղեցնելու համար մրցույթ ու այդ պաշտոնները զբաղեցնող քաղաքացիական ծառայողների ատեստավորում անցկացնող մրցութային և ատեստավորման հանձնաժողովների աշխատակարգերը հաստատելու մասին» N19-Ն որոշում, ընդունվել է 2002 թ. հունիսի 14-ին: [72]
40. ՀՀ ՔԾԽ «Քաղաքացիական ծառայության պաշտոնների յուրաքանչյուր խմբի ընդհանուր նկարագիրը հաստատելու մասին» N 20-Ն որոշում, ընդունվել է 2002 թ. հունիսի 18-ին: [130]
41. ՀՀ աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարության էթիկայի հանձնաժողովի աշխատակարգը.
www.mlsa.am/home/index.php?code_id=614&menu_id=77: [143]

42. Ազարյան Լ., Հանրային ծառայության ծագումը և զարգացումը// «Հանրային կառավարում» գիտական հանդես, Եր., 2014, #3-4, էջ 65-75: [50]
43. Աղայան Է. Բ., Արդի հայերենի բացատրական բառարան, «Հայաստան» հրատարակչություն, Եր., 1976, հատոր 1, 2, 1615 էջ: [29, 30, 32, 33]
44. Բարսեղյան Վ., Պետական ծառայության պաշտոնի հասկացությունը և իրավական ամրագրման առանձնահատկությունները// «Հանրային կառավարում» գիտական հանդես, Եր., 2011, #1, էջ 142-152:
45. Դենհարդ Բ. Ռոբերտ, Հանրային կազմակերպության տեսություններ, Եր., Անտարես, 2006, 314 էջ:
46. Եզեկյան Ա., Հանրային ծառայության հիմնական համակարգերն ԱՄՆ-ում, Մեծ Բրիտանիայում, Ֆրանսիայում և Գերմանիայում// «Հանրային կառավարում» գիտական հանդես, Եր., 2012, #4, էջ 119-128: [46]
47. Եզեկյան Ա., Հանրային ծառայողների վերապատրաստումը// «Հանրային կառավարում» գիտական հանդես, Եր., 2014, #1-2, էջ 211-217:
48. Եզեկյան Ա. Հանրային ծառայությունը որպես վարչաիրավական ինստիտուտ// «Հանրային կառավարում» գիտական հանդես, Եր., 2012, #1-2, էջ 117-126: [146]
49. Խուդավերդյան Ա. Վ., Հանրային ոլորտի կառավարման բարեփոխումները Հայաստանի Հանրապետությունում, Եր., «Սարվարդ» հրատ., 2008, 300 էջ: [48]
50. Համայնքային ծառայության հիմունքներ: Ուսումնական ձեռնարկ (տնտեսագիտության դոկտոր, պրոֆ. Է Հ. Օրդյանի ընդհ. ղեկ. և խմբ.), Եր., «Օր-Դար» հրատ., 2009, 336 էջ: [141]
51. Հանրային հատվածի վարձատրման բարեփոխման վերլուծությունը Հայաստանի Հանրապետությունում, Աշխատանքի միջազգային կազմակերպություն, Առաջին հրատարակություն, 2015 թ.:
[/http://staging.ilo.org/public/libdoc/ilo/2015/487782.pdf](http://staging.ilo.org/public/libdoc/ilo/2015/487782.pdf): [116]
52. ՀՀ վերահսկիչ պալատի տարեկան հաշվետվություններ.
<http://www.coc.am/YearReportsArm.aspx>: [70]

53. Մարգարյան Մ., Հանրային կառավարման համակարգի արդիականացումը որպես բազմավեկտոր գործընթաց// «Հանրային կառավարում» գիտական հանդես, Եր., 2014, #1-2, էջ 261-272: [58]
54. Մենեջմենթ / ՀՀ ԳԱԱ ակադեմիկոս Յու. Սուվարյանի ընդհ. խմբ.- չորրորդ՝ լրացված, բարեփոխված հրատարակություն, Եր., Տնտեսագետ, 2016, 672 էջ: [102]
55. Մենեջմենթ / ՀՀ ԳԱԱ թղթակից անդամ Յու. Սուվարյանի ընդ. խմբ. (երրորդ՝ լրացված, բարեփոխված հրատարակություն), Եր., Տնտեսագետ, 2009, 672: [59]
56. Սայան Լ., Հանրային ծառայության կազմակերպման քաղաքականության հիմնախնդիրներ//«Հայաստան. ֆինանսներ և էկոնոմիկա» գիտական հանդես, Եր., 2010, #10 (124), էջ 22-25:
57. Սուվարյան Յու., Հանրային կառավարման էությունը և մեթոդաբանությունը// «Հանրային կառավարում» գիտական հանդես, Եր., # 3-4, 2004, էջ 18-27:
58. Սուվարյան Յու., Միրզոյան Վ., Հանրային կառավարման տեսություն և պատմություն, Եր.: «Գիտություն», 2013, 368 էջ: [2]
59. Арабаджийски Н., Сущность теории публичного управления.
<http://www.bagsurb.ru/about/journal/ekonomika-i-upravlenie-nauchno-prakticheskiy-zhurnal-2-2012/ARABADJIIISKIY.pdf>. [5]
60. Атаманчук Г.В., Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. Монография. - М.: Изд-во РАГС, 2002, 272 с. [20]
61. Атаманчук Г.В., Теория государственного управления. Курс лекций. Изд. 2-е, дополн. - М.: Омега - Л, 2004, 584 с. [20]
62. Барабашев А.Г., Прокофьев В.Н., Создание органа по управлению государственной службой, как инструмента унификации правового регулирования видов и уровней государственной службы/ Вопросы государственного и муниципального управления, 2015, № 2, сс. 7-28.
63. Бауман З., Индивидуализированное общество/Пер. с англ., под ред. В. Л. Иноземцева. - М.: Логос, 2005, 390 с. [17]
64. Бойко Е.А., Скобеев К.М., Реформа государственной службы: новое вино в старые меха? // Науч. зап. СибАГС. - Новосибирск: СибАГС, 2001. Т.4, сс. 17-36. [80]

65. Василенко А.И., Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учебное пособие. Изд. 2-е, перераб. и доп. - М.: Издательская корпорация Логос, 2000, 200 с., сс. 127-169. [80]
66. Вебер М., Избранные произведения /Пер. с нем., Сост., общ. ред. и послесл. Ю.Н. Давыдова. - М.: Прогресс 1990, 808 с. [15,16]
67. Волох О.В., Формирование институтов публичной службы в политических системах современных демократических государств (зарубежный и российский опыт), автореферат дис. ... д-ра полит. наук. - СПб, 2006, 34 с. [21]
68. Волох О.В., Самоуправление в системе публичного управления в России: синергетический подход: [монография] / О.В. Волох, Е.В. Безвиконная. - М.: Логос, 2010, 327 с. [36, 40]
69. Глазунова Н.И., Система государственного управления: учебник для вузов. - М.: Юнити-Дана, 2003, 551с. [39]
70. Государственное и муниципальное управление: учебник / И. А. Василенко. 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Издательство Юрайт, 2010, 415 с. [23]
71. Государственное управление. Основы теории и организации: учебник / Под ред. В.А.Козбаненко. - М.: Статут, 2000, 912 с. [41]
72. Гражданская служба: нравственные основы, профессиональная этика: учеб. пособие / под общ. ред. В. М. Соколова, А. И. Турчинова. - М.: Изд-во РАГС, Статус, 2006, 333 с. [147]
73. Граждан В.Д., Государственная гражданская служба. 4-е изд., перераб. и доп. - М.: Издательство Юрайт, 2011, 620 с. - Серия: Основы наук.
http://static.ozone.ru/multimedia/book_file/1002967095.pdf
74. Декларация прав человека и гражданина, Франция, 1789.
<http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1791.htm>. [13]
75. Зинченко Г.П., Институт государственной и муниципальной службы /Политико-административная элита и государственная служба в системе властных отношений. Сб. тезисов, докладов и сообщений Всероссийской научно-практической конференции. - Ростов-на-Дону: Изд-во СКАГС, 1996, Вып. 3, сс. 74-80. [38]

76. Кадровое обеспечение органов местного самоуправления в условиях муниципальной реформы. Международная научно- практическая конференция (20 февраля 2015 г.). В 2-х томах. Том 1 / под редакцией П.А. Меркулова. - Орёл: Изд-во ОФ РАНХиГС, 2015, 260 с.
[Электронный ресурс]. <http://www.orags.org/files/file-new/Kadri-tom1.pdf>. [1]
77. Киселев В.К., Организационная культура государственной службы: Сущность, тенденции, развития; социологический аспект. Дис. ... канд. соц. наук. - М.: 1999, 187 с. [43]
78. Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Дж. Шафритца и А. Хайда. - М., Изд-во МГУ, 2003, 800 с. [4,14]
79. Клищ Н.Н., Повышение результативности деятельности государственных служащих (автореферат дисс. ... канд. экон. наук). - М.: 2006, 26 с. [122]
80. Клищ Н.Н., Показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих. VII Международная научная конференция «Модернизация экономики и государство»: В 3-х кн. / отв. ред. Е.Г. Ясин. Кн.1. - М.: Изд. ГУ- ВШЭ, 2007, 525 с. [108]
81. Козбаненко В.А., Публично-правовая природа статуса гражданских и муниципальных служащих: общее и особенное // Конституционное и муниципальное право, 2003, № 3, сс. 28-34. [31, 34]
82. Коновалов В.А., Публичная служба в Российской Федерации: К вопросу определения содержания и роли в системе государственного аппарата. Вестник ЮУрГУ. Серия Право, 2014, том 14, № 1, сс. 86-90.
83. Конституция США 1787. <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnstUS.htm> [13]
84. Конституция Франции 1791. <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1791.htm> [13]
85. Кряжков А.В., Публичный интерес: понятие, виды и защита // Государство и право, 1999, № 10, сс. 91-99. [35]
86. Магомедов К.О., Бюрократизм в системе государственной гражданской службы: // Социологический анализ.// Государственная служба, 2012, № 6 (80), сс. 14-17. https://drive.google.com/file/d/0B8CazA_H7n0kMFU1Nm4xTUNCeXM/view.

87. Магнус Я.Р., Катышев П.К., Пересецкий А.А., Эконометрика. Начальный курс: учеб, 6-е изд., перераб. и доп. - М.: Дело, 2004, 576 с. [110]
88. Марченко М.Н., Теория государства и права: учебник, 2-е изд., перераб. и доп. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004, 648 с. [136]
89. Моральный кодекс гражданского служащего Великобритании / перевод с английского Е. Душиной, 2006 // Вопросы государственного и муниципального управления, 2007, № 1, сс. 112-116. [147].
90. Управление персоналом: учеб. пособие / Л. И. Лукичева, под ред. Ю. П. Аниксина. 9-е изд., испр. - М.: Издательство Омега-Л, 2014, 263 с. [128, 133]
91. Оболонский А.В., Государственная служба (комплексный подход), Учебное пособие. 2-е изд. - М.: Дело, 2000, 440 с. [11]
92. Осборн Д., Пластрик П., Управление без бюрократов: пять стратегий обновления государства /Пер. Э. Загашвили, Л. Лопатникова, общ. ред. и вступ. ст. Л. Лопатникова. - М.: Прогресс, 2001, 536 с. [10]
93. Основы государственного и муниципального управления: учебник / В.И. Кнорринг. 3-е изд., доп. - М.: Издательство Экзамен, 2006, 477 с. [3]
94. Основы государственной службы и кадровой политики: учеб. пособие для вузов / В. В. Черепанов, В.П. Иванов. - М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2007, 575 с. [77]
95. Попова З.С., Институциональный подход к государственной службе// Государственная служба: организация, кадры, управление. - М.: Изд-во РАГС, 1999, сс. 25-26. [42]
96. Пчелинцев С.В., Пчелинцев С.С., Некоторые вопросы этического регулирования в государственном управлении: нидерландский опыт обеспечения «добропорядочности» // Вопросы государственного и муниципального управления, 2009, № 1, сс. 48-59.
http://ecsocman.hse.ru/data/2011/11/28/1270195559/48-59_Pchelintsev.pdf. [147]

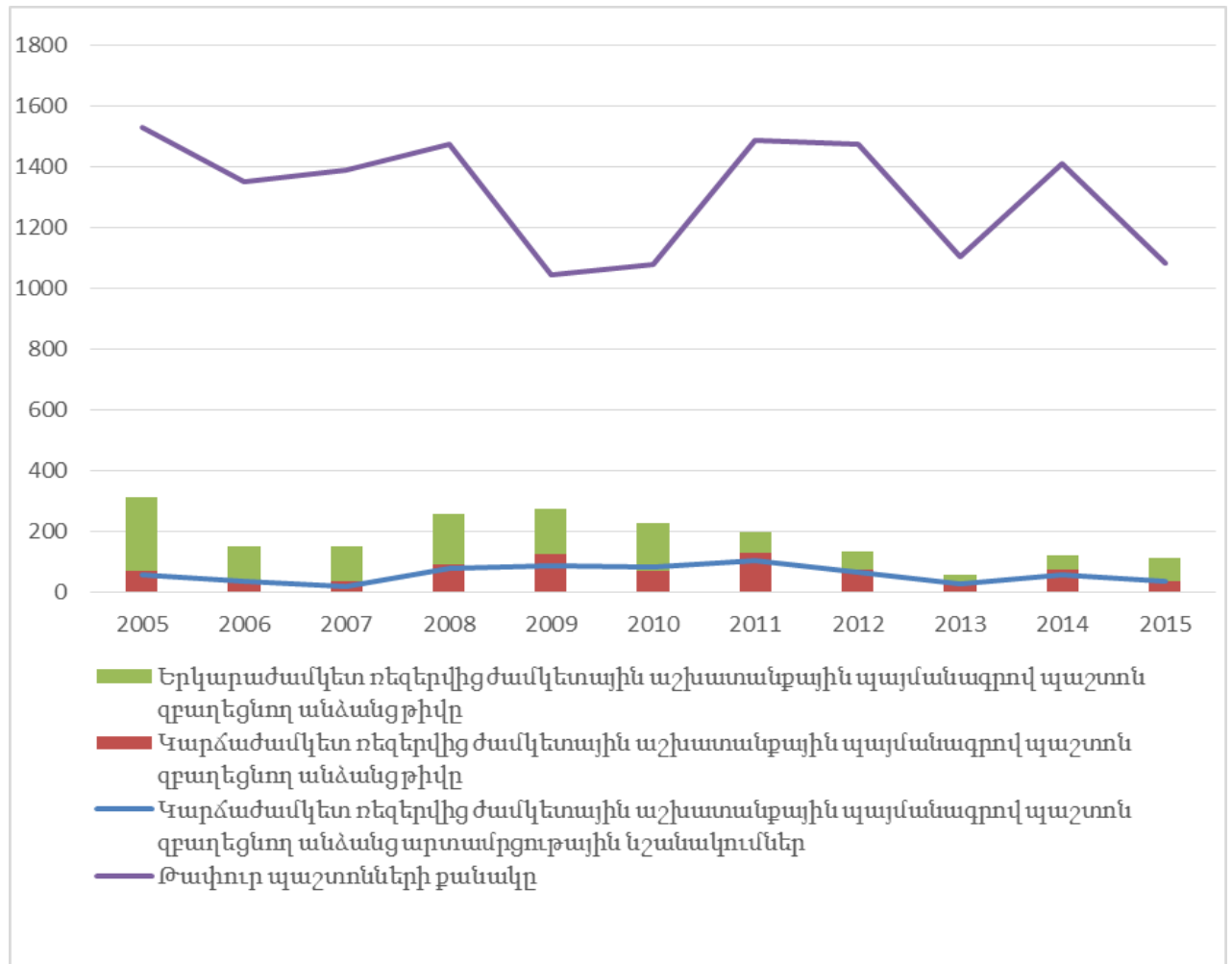
97. Радченко А.И., Основы государственного и муниципального управления: системный подход / Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ИКЦ «Март»; Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2007, 608 с. [44]
98. Рэйни Хэл Дж., Анализ и управление в государственных организациях: Пер. с англ., 2-е изд. – М.: ИНФРА-М, 2002. – XIV, 402 с. [45]
99. Сильвестрова Т., Критерии оценки эффективности использования бюджетных средств при современной модели управления бюджетными ресурсами // Бюджетные организации: бухгалтерский учет и налогообложение, 2007, № 5, сс. 58-64. [97]
100. Система государственного и муниципального управления: учебный курс в 2 т., Т. 1 / И.Н. Барциц. – М.: Изд-во РАГС, 2011, 464 с. [8]
101. Соболев Н. А., Модель эффективности государственной службы в России: Проблема рефлексии // Вопросы государственного и муниципального управления, 2012, № 4, сс. 177- 193. [100]
102. Турчинов А.И., Магомедов К.О., Современные проблемы кадровой политики и управления персоналом в России. Социологический анализ. Монография. – М.: РАГС, 2009, 121 с. [132]
103. Чаннов С. Е., Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2010, 47 с. [28]
104. Черногоров Д. А., К вопросу о законодательном определении понятия публичной службы. / Бизнес в законе: международный экономико-юридический журнал. – М.: Издательский дом Юр-ВАК, 2012, № 2, сс. 168-171. [19]
105. Шабров О.Ф., Государственная служба и политика: генезис и содержание проблемы // Политическая компетенция государственного служащего: материалы научного симпозиума. 21 октября 2008 года. – М., Изд-во РАГС, 2009, сс. 5-7. [37]
106. Шпенглер О., Закат Европы. Очерки морфологии мировой истории. Том 2: Всемирно-исторические перспективы/ пер. с нем. примеч. Маханькова И. И. – М.: Мысль, 1998, 606 с. [18]

107. Cheema G.S., From public administration to governance: the paradigm shift in the link between government and citizens / 6th Global Forum on Reinventing Government Towards Participatory and Transparent Governance (24-27 May 2005, Seoul, Republic of Korea), 23 p.
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020731.pdf>. [12]
108. Christensen T., Laegreid P., New Public Management: The transformation of ideas and practice. Aldershot, UK: Ashgate, 2002, 364 p. [24]
109. Denhardt R.B., Denhardt V. J., The New Public Service: Serving Rather than Steering /Public Administration Review, 2000, Vol 60, № 6, pp. 549-559. [25]
110. Goodnow F. J. Politics and Administration. A Study in Government, New York, The Macmillan Company, 1900, 270p. [4]
111. Guglielmi G.J., Une introduction au droit du service public, 74 p. // <http://www.guglielmi.fr/IMG/pdf/INTRODSP.pdf> [9]
112. Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M., The Worldwide Governance Indicators Methodology and Analytical Issues. The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team. 2010. Policy Research Working Paper 5430. <http://siteresources.worldbank.org/INTMACRO/Resources/WPS5430.pdf> [98]
113. Logic Model Development Guide, W.K. Kellogg Foundation, 2004, 72 p..
www.smartgivers.org/uploads/logicmodelguidepdf.pdf [109]
114. Reconceptualizing Governance, Discussion Paper 2 / The United Nations. - New York: United Nations Development Programme, 1997, 93 p. [7]
115. Rosenbloom D.H., Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector. 4th ed. - New York: McGraw-Hill, 1998, 596 p.[6]
116. Thomas M.A., What Do the Worldwide Governance Indicators Measure?
http://fsi.stanford.edu/sites/default/files/Thomas_Gov_Indicators.pdf. [107]
117. Weber M., Politics as a Vocation, 1919. [4]
118. Wilson W.,The Study of Administration // Political Science Quarterly, 1887, Vol. 2 (June), pp. 197-222. [3, 4]

119. <http://www.arlis.am/> Հայաստանի իրավական տեղեկատվական համակարգ [իրավական բոլոր ակտերը]:
120. <http://armstat.am/> ՀՀ ազգային վիճակագրական ծառայության պաշտոնական կայք: [121,152]
121. <http://www.csc.am/> ՀՀ քաղաքացիական ծառայության խորհրդի պաշտոնական կայք: [62, 63, 64, 65, 79, 86, 88, 89, 118, 119, 135, 148]
122. <http://www.mta.gov.am/> ՀՀ տարածքային կառավարման և զարգացման նախարարության պաշտոնական կայք: [70, 75, 90, 91]
123. <http://www.mfe.am/> ՀՀ ֆինանսների նախարարության պաշտոնական կայք:
124. <http://pa-journal.ranepa.ru>
125. <https://www.mcc.gov/who-we-fund/indicator/government-effectiveness-indicator> [101]
126. <http://www.transparency.org/cpi2014/results>[144]
127. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> [106, 151]
128. <http://www.hr-director.ru/article> [128, 133]
129. <https://www.hse.ru/cpk/form>

ՀԱՎԵԼՎԱԾՆԵՐ

**Քաղաքացիական ծառայության կադրերի ռեզերվի օգտագործման
և թափուր պաշտոնների շարժընթացի համադրությունը¹⁵⁰**



¹⁵⁰ Գծապատկերը կառուցվել է ըստ ՀՀ ՔԾԽ հրապարակած տվյալների. <http://www.csc.am>

**Կառավարման արդյունավետության գնահատման ցուցանիշներն ըստ
գործակիցի և աստիճանավորման¹⁵¹**

Տարեթիվ	GEf գործակից	GEf, rank աստիճանավորում
1996	-0.41	40.00
1997	-0.41	40.00
1998	-0.54	31.71
1999	-0.54	31.71
2000	-0.57	31.71
2001	-0.57	31.71
2002	-0.17	49.76
2003	-0.26	47.80
2004	-0.14	52.20
2005	-0.13	51.71
2006	-0.21	47.32
2007	-0.35	44.17
2008	-0.16	49.51
2009	-0.02	55.02
2010	-0.17	49.28
2011	-0.10	51.66
2012	-0.04	55.02
2013	0.07	58.37
2014	-0.17	46.15
2015	-0.17	46.15

¹⁵¹ Աղբյուրը՝ <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>.

Արտադրական մոդելում օգտագործված ցուցանիշները¹⁵²

Տարեթիվ	ԸԲՀԾ, դրամ	ՀՆԱ, դրամ	ՀՖ, դրամ	ԶԹ, մարդ
1996	9,766,200,000	661,200,000,000	118,300,000,000	1,435,600
1997	16,078,800,000	804,335,600,000	130,300,000,000	1,372,200
1998	23,972,400,000	955,384,800,000	154,900,000,000	1,337,300
1999	22,586,600,000	987,443,700,000	162,100,000,000	1,298,200
2000	23,915,000,000	1,031,338,300,000	190,129,800,000	1,277,700
2001	27,109,600,000	1,175,876,800,000	208,025,000,000	1,264,900
2002	28,504,300,000	1,362,471,700,000	287,369,100,000	1,106,400
2003	36,049,200,000	1,624,642,700,000	373,614,900,000	1,107,600
2004	45,030,200,000	1,907,945,400,000	455,305,000,000	1,081,700
2005	54,667,200,000	2,242,880,900,000	668,268,000,000	1,097,800
2006	62,370,200,000	2,656,189,800,000	943,780,200,000	1,092,400
2007	75,765,000,000	3,149,283,400,000	1,163,202,800,000	1,101,500
2008	119,488,200,000	3,568,227,600,000	1,418,785,200,000	1,117,600
2009	131,208,100,000	3,141,651,000,000	1,143,829,300,000	1,152,800
2010	164,021,700,000	3,460,202,700,000	1,156,731,500,000	1,185,200
2011	177,234,500,000	3,777,945,600,000	985,877,200,000	1,175,100
2012	183,570,900,000	4,266,460,500,000	942,721,400,000	1,172,800
2013	212,665,000,000	4,555,638,200,000	889,676,700,000	1,163,800
2014	243,252,800,000	4,828,626,300,000	945,280,600,000	1,133,500
2015	280,342,500,000	5,032,089,000,000	978,090,000,000	1,105,400

¹⁵² Աղյուսակը կազմվել է ըստ ԱՎԾ հրապարակած տվյալների, 1996-2015 թթ. տարեգրքեր.
<http://armstat.am/>

Պետական ծառայության պաշտոններ զբաղեցնող անձանց պաշտոնային դրույքաչափերի հաշվարկման գործակիցները և հաշվարկված դրույքաչափերը¹⁵³

Աշխատավարձի մակարդակները	Աշխատավարձի անձ	ԿՐՏՍԵՐ			ԱՌԱՋԱՏԱՐ			ԳԼԽԱՎՈՐ			ԲԱՐՁՐԱԳՈՒՅՆ	
		3	2	1	3	2	1	3	2	1	2	1
11	ան չկա	1.68 111115	1.95 128973	2.28 150799	2.66 175932	3.11 205695	3.64 240749	4.40 291016	5.34 353187	6.49 429248	7.91 523167	9.65 638251
10	երեք տարին մեկ	1.63 107808	1.90 125666	2.21 146169	2.58 170641	3.01 199081	3.53 233474	4.27 282417	5.17 341943	6.29 416020	7.65 505971	9.33 617086
9		1.58 104501	1.84 121697	2.14 141540	2.50 165350	2.92 193128	3.42 226198	4.13 273158	5.01 331361	6.09 402792	7.41 490097	9.03 597244
8		1.54 101855	1.79 118390	2.08 137571	2.42 160058	2.83 187176	3.31 152783	4.01 265221	4.85 320779	5.89 389564	7.17 474223	8.74 579063
7	երկու տարին մեկ	1.49 98486	1.73 114422	2.02 133602	2.35 155429	2.75 181885	3.21 212309	3.88 256623	4.70 310858	5.71 377659	6.94 459011	8.46 559544
6		1.45 95903	1.68 111115	1.96 129634	2.28 150799	2.66 175932	3.11 205695	3.76 248686	4.55 300937	5.52 365092	6.72 444460	8.18 541025
5		1.41 93257	1.63 107808	1.90 125666	2.21 146169	2.58 170641	3.02 199742	3.64 240749	4.41 291677	5.35 353849	6.50 429910	7.92 523828
4	յուրաքանչյուր տարի	1.37 90611	1.59 105162	1.84 121697	2.50 165350	2.92 193128	3.53 233474	4.27 282417	5.18 342605	6.29 416020	7.66 506632	7.66 506632
3		1.33 87966	1.54 101855	1.79 118390	2.08 137571	2.43 160720	2.83 187176	3.42 226198	4.14 273819	5.01 331361	6.09 402792	7.41 490097
2		1.29 85320	1.49 98548	1.73 114422	2.02 133602	2.35 155429	2.75 181885	3.31 218923	4.01 265221	4.86 321440	5.89 389564	7.17 474223
1		1.25 82675	1.45 95903	1.68 111115	1.96 129634	2.28 150799	2.66 175932	3.21 212309	3.88 256623	4.70 310858	5.71 377659	6.94 459011

¹⁵³ Հաշվարկները կատարվել են և աղյուսակը կազմվել է՝ հիմք ընդունելով «Պետական պաշտոններ զբաղեցնող անձանց վարձատրության մասին» ՀՀ օրենքի հավելված 9-ում ներկայացված պետական ծառայության պաշտոններ զբաղեցնող անձանց պաշտոնային դրույքաչափերի հաշվարկման գործակիցները: