



**SIGMA**

**Օժանդակություն Պետական  
Կառավարման ու Ղեկավարման  
Բարելավմանը**

ՏՀԶԿ և Եվրոպական Միության համատեղ  
Մախաձեռնություն՝ ֆինանսավորվող հիմնականում ԵՄ  
կողմից

## **ԵՎՐՈՊԱԿԱՆ ՔԱՂԱՔԱՑԻԱԿԱՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԵՐԻ ՀԱՍՏԱՆՐՄԱՆ ԿԱՌՈՒՑՎԱԾՔԱՑԻՆ ՏԱՐԲԵՐԸ**

### **Եվրամիության անդամ երկրների ընդհանուր առանձնահատկությունների ակնարկ**

Եվրամիության անդամ երկրների քաղաքացիական ծառայության համակարգերի համալրման սահմանված ընթացակարգերը ձգտում են համակցել երկու սկզբունք, որոնք որոշ դեպքերում պահանջվում են երկրի սահմանադրությամբ: Սկզբունքներից մեկը քաղաքացիական ծառայության հավասար հասանելիությունն է որակավորում ստացած յուրաքանչյուր քաղաքացու համար: Յուրաքանչյուր քաղաքացի պետական ոլորտում աշխատելու իրավունք ունի, եթե համապատասխանում է օրենքով սահմանված ընդհանուր պահանջներին, ինչպես նաև թափուր աշխատատեղի մասին հայտարարության մեջ նշված հատուկ պահանջներին: Մյուս սկզբունքը վերաբերում է պետական վարչարարության շահին՝ քաղաքացիական ծառայությունը համալրելու առկա լավագույն թեկնածուներով:

Որոշ երկրներ առավել հակված են այս սկզբունքներից որևէ մեկին: Երկրները, որոնցում ավելի մեծ է պետական վարչարարության ֆրանսիական դասական գաղափարախոսության ազդեցությունը (Իսպանիա, Պորտուգալիա, Իտալիա և իհարկե Ֆրանսիա) հակված են կարևորելու հավասար հասանելիության սկզբունքը, մինչդեռ մյուսները՝ օրինակ Նիդեռլանդները կամ հյուսիսեվրոպական երկրները, հակված են կարևորելու պաշտոնին առավել համապատասխանող թեկնածուի ընտրությունը: Սա իրենց համակարգերի, կարիերայի կամ աշխատանքի համակարգերի ընդհանուր առանձնահատկությունների հետևանքն է: Սակայն, պետք է նշել, որ այս երկու սկզբունքները, շատ թե քիչ, արտահայտվում են գրեթե բոլոր ԵՄ-ի անդամ երկրներում: Հարցն առավելապես վերաբերում է համակարգում այս կամ այն սկզբունքի գերիշխանությանը:

Հարկ է հիշել, որ բացարձակ իշխանության կամ բռնապետական քաղաքական վարչակարգի երկար պատմություն ունեցող երկրները իրենց հակազդեցությունն են ցուցաբերել, էապես կարևորելով արժանիքների վրա հիմնված և առավելապես պաշտոնական, հաստատագրված կանոնակարգերի միջոցով իրագործվող հավասար հասանելիության սկզբունքը: Այդ հակազդեցությունը կոչված էր արմատախիլ անելու նախկինում պետական համակարգում գոյություն ունեցող խնամիության, քաղաքական հովանավորչության և աշխատանքի առուվաճառքի գործելակերպը:

Այս փաստաթուղթը մշակվել է եվրոպական Միության ֆինանսական օժանդակությամբ: Այստեղ արտահայտված տեսակետները ամենևին չեն կարող ընդունվել որպես Եվրոպական Միության պաշտոնական կարծիք և պարտադիր չէ, որ արտահայտեն OECD-ի և նրա անդամ երկրների, կամ SIGMA ծրագրի մասնակից շահառու երկրների կարծիքը:

Ամեն դեպքում, անկախ կարիերայի կամ աշխատանքի քաղաքացիական ծառայության կոնկրետ համակարգերից, ԵՄ-ի անդամ երկրները ստեղծել են համալրման երկու սկզբունքն էլ հաշվի առնող համակարգեր և սահմանել են ընթացակարգեր, որոնք կոչված են միաժամանակ ընտրելու առկա լավագույն թեկնածուներին և երաշխավորելու հավասար հասանելիությունը յուրաքանչյուր քաղաքացու համար: Ընդհանուր առմամբ, այս համակարգերը հայտնի են որպես որակավորումների գնահատման հիման վրա հիմնված համալրման համակարգեր, որոնք իրականացվում են բաց մրցույթով:

Բաց մրցույթի կանոնն ունի որոշ բացառություններ, ինչպես օրինակ Նիդեռլանդների դեպքում, որտեղ թափուր տեղերը սովորաբար լրացվում են համապատասխան վարչության պետի ազատ ընտրությամբ: Սակայն վարչության պետի որոշումը, թեև կայացվում է ազատորեն, չի կարող լինել ինքնակամ, քանի որ վերջինս պարտավոր է ընտրելու տվյալ պաշտոնին առավել համապատասխանող առկա թեկնածուին:

Ինչ վերաբերում է պետական համակարգի աշխատակիցներին, որոնք քաղաքացիական ծառայողներ չեն, ընդհանուր կանոնն այն է, որ նրանց հավաքագրումը հիմնված է կառավարության բավականին ազատ ընտրության վրա, որը պետք է երաշխավորի համալրման ընթացակարգի թափանցիկությունն և անաչառությունը: Այնուամենայնիվ, մեծ քանակությամբ երկրներում՝ ինչպես օրինակ Իսպանիայում և Իտալիայում, ելնելով սահմանադրական պահանջներից, պետական համակարգի բոլոր աշխատակիցները աշխատանքի են ընդունվում բաց մրցույթի ընթացակարգերով՝ անկախ նրանից, թե համալրումը իրականացվում է քաղաքացիական ծառայության համակարգով, թե՝ աշխատանքային ընդհանուր օրենսդրության շրջանակներում:

Ընդհանուր առմամբ, երկրների մեծամասնությունում պետական կառավարման համակարգ ընդունվող թեկնածուների թիվը սահմանափակվում է բյուջեով:

Եվրամիության անդամ երկրների մեծամասնությունում գոյություն ունի համալրման վերաբերյալ կայացված որոշումների գանգատարկման բավականին լավ մշակված համակարգ, այնքանով, որ պետական աշխատանք ունենալու հավասար իրավունքին առնչվող խնդիրները դիտվում են որպես այն պետական բնագավառներից մեկը, որոնք առավել նկատելիորեն և խստորեն են ղեկավարվում իրավական նորմերով: Պետք է նշել, որ այնպիսի երկրներում, ինչպիսին են Ֆրանսիան, Իսպանիան և Իտալիան այսպիսի խնդիրների արդյունքները վարչական դատարանների նախադեպերի կարևոր մասն են կազմում: Մյուս կողմից, եվրոպական կանոնակարգերը նույնպես իրենց ազդեցությունն ունեն, քանի որ Եվրամիության անդամ մեկ երկրում քաղաքացիական ծառայության համալրումը շատ պաշտոնների համար պետք է բաց լինի բոլոր մյուս անդամ երկրների քաղաքացիների համար: Արդարադատության եվրոպական դատարանը Եվրամիության անդամներին պարտադրում է ունենալու դատական վերահսկողության համակարգ՝ հասանելի քաղաքացիական ծառայության բոլոր թեկնածուների համար, որն իրավունք է տալիս նրանց տեղեկանալու իրենց թեկնածության վերջնական մերժման դրդապատճառների մասին:

Որոշ երկրներում տարբերություն կա նաև արտաքին և ներքին համալրումների միջև: Արտաքին համալրումը բաց է յուրաքանչյուրի համար, ով բավարարում է օրենքով սահմանված ընդհանուր պահանջները՝ թափուր աշխատատեղի մասին հայտարարությանը համապատասխան : Այսպես կոչված ներքին համալրումը սովորաբար սահմանափակվում է

արդեն պաշտոն գրադեցնող քաղաքացիական ծառայողներով և հիմնականում օգտագործվում է որպես պաշտոնեական առաջխաղացման միջոց:

### **Կարիերայի համակարգը**

Երկրի քաղաքացիական ծառայության գերիշխող համակարգն ազդում է երկրի համալրման ընթացակարգերի բովանդակության վրա: Կարիերայի համակարգերում այդ ընթացակարգերի բովանդակությունը հիմնականում ներառում է քննություն, որի նպատակն է ստուգել թեկնածուների գիտելիքները, ընդ որում բոլորից պահանջվում է ունենալ համապատասխան համալսարանական աստիճան կամ ակադեմիական որակավորումներ: Այդ գիտելիքները վերաբերում են հատկապես հանրային իրավունքի բնագավառին (երկրի սահմանադրական, վարչական, հարկային և բյուջետային-իրավական համակարգերին): Այս բնագավառների ընդհանուր հարցերը լրացվում են հատուկ հարցերով, որոնք համապատասխանում են այն որոլտին, որում գտնվում են թափուր աշխատատեղերը (օրինակ աշխատանքային և սոցիալական ապահովության օրենքներ՝ աշխատանքային տեսուչների համար, մաքսային և միջազգային առևտրի նորմեր՝ մաքսային տեսուչների համար, կազմակերպչական տեսություն և հաշվապահություն՝ կառավարիչների համար):

Այդ քննությունները հանձնում են կարիերայի սկզբին: Այնուհետև կարող են կիրառվել տեղափոխության և առաջխաղացման մեխանիզմները, որոնք թույլ են տալիս պաշտոնից պաշտոն տեղափոխվել, ինչը կազմում է պաշտոնատար քաղաքացիական ծառայողի ծառայողական ուղին: Թեկնածուները գնահատվում են քննությունների ժամանակ ստացած միավորներին համապատասխան, իսկ թափուր պաշտոններն առաջարկվում են լավագույններին:

Կարիերայի համակարգերում համալրման փուլին սովորաբար հետևում է փորձաշրջանը: Փորձաշրջանի ընթացքում, որը կախված կոնկրետ երկրի օրենսդրությունից, ինչպես նաև բաժնից և պաշտոնից, որը պետք է գրադեցվի, կարող է մի քանի ամսից մինչև մի քանի տարի տևել, նոր համալրված քաղաքացիական ծառայողը պետք է մասնակցի մի շարք ընդհանուր և հատուկ վերապատրաստական դասընթացների, դրանից բացի նա կարող է սովորել ավագ քաղաքացիական ծառայողից անմիջապես աշխատանքի ժամանակ: Փորձաշրջանի ավարտին քաղաքացիական ծառայողը կարող է ազատվել քաղաքացիական ծառայությունից՝ անբավարար գործելակերպի պատճառով, կամ հաստատվել մշտական կարգավիճակով՝ որպես ցմահ կարիերային քաղաքացիական ծառայող:

Կարիերայի և աշխատանքային համակարգերի միջև զարգացող փոխազդեցության և համակարգերի տարրերի փոխադարձ ներմուծման հետևանքով տարրեր համակցություններ են ի հայտ գալիս: Օրինակ, Իսպանիայի նման նոր ժողովրդավարության երկրի դեպքում քաղաքացիական ծառայող կամ պետական աշխատող կարելի է դառնալ կարիերայի համակարգի դասական քննությունների միջոցով (որը կոչվում է *oposición*), կամ ընդամենը ինքնակենսագրական ռեզյումեի ուսումնասիրության միջոցով, որին հետևում է հարցազրույցը ժամանակավոր հանձնաժողովի հետ (որը կոչվում է *concurso*), չնայած այս ընթացակարգը օրենքով սահմանվում է որպես բացառիկ և կարող է կիրառվել միայն շատ սահմանափակ դեպքերում: Եվ վերջապես, գոյություն ունի այդ երկու եղանակների միությունը (որը կոչվում է *concurso-oposición*): Այդ խառը ընթացակարգի դեպքում սկզբից տեղի է ունենում դասական քննություն, որի արդյունքում թեկնածուն որոշակի միավորներ է ստանում: Միայն քննությունը (*oposición*) հաջողությամբ հանձնած թեկնածուներին թույլատրվում է անցնել հաջորդ փուլ (*concurso*), որի ընթացքում մանրամասն

ուսումնասիրվում են ինքնակենսագրական ռեզյումեները՝ նախապես որոշված որակավորումների կտրվածքով, որոնք մանրամասն նկարագրվել են թափուր աշխատատեղի մասին հայտարարության մեջ: Այդ որակավորումները սովորաբար առնչվում են թեկնածուի առկա մասնագիտական փորձին, մինչդեռ լրացուցիչ դիպլոմները, ակադեմիական հավաստագրերը կամ վերապատրաստումը, մի գուցե օգտակար տվյալ պաշտոնում աշխատելու համար, էական չեն համարվում: Այն դեպքերում, երբ քննության և ինքնակենսագրականի ուսումնասիրության միավորները միանման չեն գնահատվում, ամբողջ ընթացակարգի վերջնական արդյունքը որոշվում է միավորների հանրագումարով և հիմնականում կարևորվում են քննության փուլի արդյունքները: *Concurso* փուլի արդյունքները երբեմն օգտագործվում են թեկնածուների հավասար միավորների պարագայում՝ միայն որպես խնդրի լուծման միջոց: Ամեն դեպքում թեկնածուները գնահատվում են անկախ հանձնաժողովի կողմից, որը կազմված է հրավիրված կառավարչական մարմնի (նախարարության կամ գործակալության), համալսարանների, հանրային կառավարման նախարարության և քաղաքացիական ծառայության միությունների ներկայացուցիչներից: Այդ հանձնաժողովների որոշումները՝ ընթացակարգային կամ նյութաիրավական, կարող են վիճարկվել դատական կարգով, ինչը արդյունքում կարող է շատ երկար և ծանր դատական քննության վերածվել, սակայն որը միևնույն ժամանակ դատարաններին դատական նախադեպի հսկայական հայեցակարգ զարգացնելու հնարավորություն է տվել:

### **Պաշտոնի համակարգը**

Պաշտոնի վրա հիմնված համակարգերում առավելապես կարևորվում է առաջադրվող պաշտոնին առավել համապատասխանող թեկնածուի ընտրությունը: Դա նշանակում է, որ թեկնածուների ակադեմիական բազայից և այլ ուսումնական կամ վերապատրաստման միջոցառումներին թեկնածուների մասնակցությունը գնահատելուց բացի համալրման ընթացակարգի նպատակն է նաև պարզել թեկնածուների անձնական փորձը, նախկին մասնագիտական ձեռքբերումները և նույնիսկ նրանց հոգեբանական բնութագրականը՝ ի սկզբանե ձգտելով ապահովելու տվյալ պաշտոնում աշխատելու ընդունելի չափանիշները: Համալրման ընթացակարգը քննության, ինքնակենսագրական ռեզյումեներ ուսումնասիրելու և հարցազրույցների համակցություն է: Վերջնական որոշումն ընդունվում է համալրման հանձնաժողովի կողմից կամ կարող է հանձնարարվել համալրումը կազմակերպող վարչության պետին: Գոյություն ունի նաև համալրման վերաբերյալ որոշումը դատական կարգով վերանայելու իրավունք՝ մասնագիտացված վարչական կամ ընդհանուր աշխատանքային դատարանների կողմից: Պաշտոնի վրա հիմնված համակարգերում նույնպես գոյություն ունի սկզբնական փորձաշրջան, որի հիմնական նպատակն է գնահատել, թե ինչպես է նոր համալրված քաղաքացիական ծառայողը հարմարվում աշխատանքային պաշտոնին:

### **Եզրակացություն՝ համալրման կառուցվածքը**

Գիտարկենք հետևյալ երկու պայմանները.

- 1) պահանջվում է համալրման համակարգ, որի նպատակն է քաղաքացիական ծառայության ոլորտի տվյալ պաշտոնի համար ընտրել առավել համապատասխանող թեկնածուին.

- 2) երկրի իրավական դաշտը ճանաչում է քաղաքացիական ծառայության կամ պետական աշխատանքի հավասար, որակավորումների վրա հիմնված հասանելիության իրավունքը՝ անկախ ռասայից, էթնիկ խմբից, սեռից, ընտանեկան ծագումից, կրոնական դավանանքից կամ քաղաքական հայացքներից:

Վերը նշված պայմանների առկայության դեպքում համալրման կառուցվածքը կազմված կլիներ այդ սկզբունքները մարմնավորող և իրական կյանքում նրանց արդյունավետ գործնական իրականացումն ապահովող մի շարք կանոններից: Այդ դեպքում համալրման ընդունելի ընթացակարգի նվազագույն կառուցվածքային տարրերը՝ Եվրամիության անդամ երկրների ամենաօգտագործվող նորմերին համապատասխան, կարող էին լինել հետևյալը.

1. Համալրումը ղեկավարող ընթացակարգերը պետք է հիմնված լինեն բաց մրցակցության վրա՝ ընդհանուր պայմաններին համապատասխանող թեկնածուների միջև, որոնք սովորաբար հետևյալն են. քաղաքացիությունը, օրինական չափահասությունը, համապատասխան համալսարանական աստիճանը կամ ակադեմիական հավաստագրերը, դատվածություն չունենալը և կատարվելիք աշխատանքին ֆիզիկական համապատասխանությունը:
2. Թեկնածուներից կարող է պահանջվել բավարարել կատարվելիք իրական աշխատանքի համար անհրաժեշտ կոնկրետ պահանջները՝ գիտելիքների և մասնագիտական փորձի տեսանկյունից: Դրանում համոզվելու համար անհրաժեշտ է անցկացնել որոշակի քննություն և ինքնակենսագրական ռեզյումեի գնում:
3. Մրցույթը պետք է հայտարարվի և թափուր աշխատատեղի մասին հայտարարությունը պետք է տարածվի ամբողջ երկրով՝ հնարավորինս լայն շրջանակներում: Սովորաբար օգտագործվում է պաշտոնական թերթը:
4. Թափուր աշխատատեղի մասին հայտարարության մեջ պետք է ընդգրկվեն ընթացակարգի բոլոր պահանջները, մասնավորապես քննության առարկա հարցերի ցանկը, հայտ ներկայացնելու վերջնաժամկետներն ու վավերացման փաստաթղթերը և լրացուցիչ բոլոր արժանիքները, որոնք կարող են հաշվի առնվել գնահատման հանձնաժողովի կողմից (օրինակ՝ արժեքավոր մասնագիտական փորձը, լրացուցիչ ուսուցման հավաստագրերը, օտար լեզուների իմացության վավերացված վկայությունը, համակարգչային գիտելիքները և ունակությունները և այլն): Թեկնածուներին պետք է տրվի բավականաչափ ժամանակ՝ պահանջվող փաստաթղթերը հավաքելու կամ քննություններին պատրաստվելու համար:
5. Այնուհետև պետք է կազմվի անկախ հանձնաժողով՝ թեկնածուներին գնահատելու նպատակով: Իր աշխատանքում հանձնաժողովը պետք է ղեկավարվի արդարության, անաչառության ու պատշաճ ընթացակարգերի սկզբունքներով: Հանձնաժողովի այն անդամները, որոնք կլինեն թեկնածուի կամ նրա ընտանիքի բարեկամները կամ մոտ ընկերները, պետք է դուրս գան հանձնաժողովից: Քննության համար առարկաների ցուցակից հարցերի պատահական ընտրությունը պետք է նախատեսվի որպես կանոն:

Թեկնածուները պետք է իրավունք ունենան խելամիտ ժամկետներում դատական կարգով վիճարկելու հանձնաժողովի որոշումը: Եթե դատարանի որոշումը տարբերվի գնահատող հանձնաժողովի որոշումից, առաջինն ունի նախապատվության իրավունք և պետք է անմիջապես կատարվի:

22.06.09