



ՊԵՏԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԵՎ ՏԱՐԱԾՔԱՅԻՆ ԶԱՐԳԱՑՄԱՆ ՎԱՐՉՈՒԹՅՈՒՆ

Չղատակարգված  
GOV/SIGMA(2007)2/REV1



SIGMA՝ ԵՎՐԱՄԻՈՒԹՅԱՆ ԵՎ OECD-Ի ՀԱՄԱՏԵՂ ՆԱԽԱՁԵՆՈՒԹՅՈՒՆ  
ՎԻՄՆԱԿԱՆ ՖԻՆԱՆՍԱՎՈՐՈՒՄԸ ԻՐԱԿԱՆԱՅՎՈՒՄ Է ԵՄ ԿՈՂՄԻՑ

ՔԱՂԱՔԱԿԱՆ ԽՈՐՀՐԴԱԿԱՆՆԵՐԸ ԵՎ ՔԱՂԱՔԱՑԻԱԿԱՆ ԾԱՌԱՅՈՂՆԵՐԸ  
ԵՎՐՈՊԱԿԱՆ ԵՐԿՐՆԵՐՈՒՄ

SIGMA ՀՈԴՎԱԾ NO. 38

*Չնայած այն փաստին, որ ժողովրդավարական պետությունների մեծ մասում և հատկապես ԵՄ նոր անդամ պետություններում, ինչպես նաև անդամկցությանը հավակնող և CARDS երկրներում քաղաքական խորհրդականների դերերի սահմանման հարցն այսօր մեծապես կարևորվում է, առկա է զարմանալիորեն քիչ համեմատական տեղեկություն այս թեմայի շուրջ:*

*Նպատակադրվելով լրացնել այս բացը՝ 2005թ.-ի աշնանը SIGMA ծրագիրը ձեռնարկեց հարցումների վրա հիմնված հետազոտություն, որպեսզի հավաքագրի երկրների փորձը և անցկացնի այս թեմայի շուրջ սեմինարներ: Սույն հրատարակության առաջին մասում ներկայացվում է քաղաքական խորհրդականների դերը և նրանց կապը OECD երկրներում քաղաքացիական ծառայողների հետ: Երկրորդ մասում զետեղված են քաղաքական խորհրդականների դերերի նկարագրությունները հետևյալ երկրներում՝ Դանիա, Լեհաստան, Պորտուգալիա, Բսպանիա և Մեծ Բրիտանիա:*

Լրացուցիչ տեղեկությունների համար խնդրում ենք կապնվել Անկե Ֆրեյբերթի հետ՝ SIGMA, հեռ.՝ (33 1) 45 24 13 99, էլ-փոստ՝ [anke.freibert@oecd.org](mailto:anke.freibert@oecd.org):

Հայերեն հրատարակության բոլոր իրավունքները պատկանում են՝  
© 2007, Երիտակ երիտասարդական ՀԿ, Հայաստան



### SIGMA

Support for Improvement in Governance and Management  
Կառավարման և մենեջմենթի բարելավման օժանդակություն  
Եվրամիության և OECD-ի համատեղ նախաձեռնություն  
Հիմնական ֆինանսավորումն իրականացվում է ԵՄ կողմից

## ՔԱՂԱՔԱԿԱՆ ԽՈՐՀՐԴԱԿԱՆՆԵՐԸ ԵՎ ՔԱՂԱՔԱՑԻԱԿԱՆ ԾԱՌԱՅՈՂՆԵՐԸ ԵՎՐՈՊԱԿԱՆ ԵՐԿՐՆԵՐՈՒՄ

### SIGMA ՀՈՂՎԱԾ No. 38

Պատրաստեց Սայմոն Ջեյմսը SIGMA-ի համար

առանձին երկրների վերաբերյալ՝ գլուխները Թոմաս Բռոենգ Յորգենսենի և Ռիկե Գիններումի (Դանիա), Յացեկ Ջապուտովիչի (Լեհաստան), Ժոզե Ալեքսանդր Գիմեռաս դե Սուսա Պինիեռոյի (Պորտուգալիա), Անտոնիո Նատերա Պերալի և Ֆրանցիսկո Յավիեր Ռուիզ-Մարտինեսի (Իսպանիա), ինչպես նաև Կատրին Ռայմոնդի (Միացյալ Թագավորություն) հետ միասին:

Սույն Փաստաթուղթը պատրաստվել է Եվրամիության ֆինանսական աջակցությամբ: Ներքոշարադրյալ տեսակետները պատկանում են հեղինակին և չեն արտացոլում Եվրամիության պաշտոնական կարծիքը, և համապատասխանաբար չեն արտահայտում OECD-ի և վերջինիս անդամ երկրների կամ SIGMA ծրագրին մասնակցող կամավոր երկրների պաշտոնական տեսակետները: OECD-ին չի կարող դիտվել պատասխանատու թարգմանության համար:

Երիտակ երիտասարդական հասարակական կազմակերպությունը հայտնում է իր խորին երախտագիտությունը Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպությանը (OECD) սույն նյութը հայերեն թարգմանելու և հրատարակելու թույլտվության տրամադրման համար, ինչպես նաև Կենտրոնական և արևելյան Եվրոպայի պետական կառավարման ինստիտուտների և դպրոցների ցանցին (NISPAcee) թարգմանությունն ու հրատարակումը ֆինանսավորելու համար:

Այս նյութերի թարգմանությունը հնարավոր է դարձել իրականացնել Տեղական կառավարման և պետական ծառայության բարեփոխման նախաձեռնության (LGPSRI) օժանդակության շնորհիվ (վերջինս Բաց հասարակության ինստիտուտի (OSI) ենթակառույց է):

**SIGMA ԾՐԱԳԻՐԸ**

SIGMA<sup>1</sup> ծրագիրը OECD-ի<sup>2</sup> և Եվրոմիության համատեղ նախաձեռնություն է, որը գլխավորապես ֆինանսավորվում է ԵՄ կողմից:

Համագործակցելով շահառու երկրների հետ, SIGMA-ն խրախուսում է արդյունավետ ղեկավարում՝

- Գնահատելով բարեփոխումների առաջընթացը և հատկորոշելով այն առաջնային խնդիրները, որոնք արտացոլում են եվրոպական լավագույն փորձը և գործող ԵՄ օրենսդրությունը (*acquis communautaire*):
- Աջակցելով որոշումներ կայացնողներին և վարչական մարմիններին՝ հիմնադրելու կազմակերպություններ և մշակելու գործընթացներ՝ եվրոպական ստանդարտներին և լավագույն փորձին համապատասխանեցնելու նպատակով:
- Խթանելով դոնորային աջակցությունը ինչպես Եվրոպայից, այնպես էլ՝ դրանից դուրս՝ նպաստելով նախագծերի մշակմանը, ապահովելով նախապայմաններ և աջակցելով դրանց իրականացմանը:

2007 թ. SIGMA-ն համագործակցում է հետևյալ գործընկեր պետությունների հետ.

- **Նոր ԵՄ անդամ պետություններ** — Բուլղարիա և Ռումինիա,
- **ԵՄ անդամակցությանը հավակնող պետություններ** — Խորվաթիա, Նախկին Մակեդոնիայի Հարավսլավական Հանրապետություն և Թուրքիա,
- **Արևմտյան բալկանյան պետություններ** — Ալբանիա, Բոսնիա և Հերցեգովինա (Պետություն, Բոսնիա և Հերցեգովինայի Դաշնություն և Republika Srpska), Մոնտենեգրո, Սերբիա և Կոսովո (որը, սկսած 1999թ. հունիսից, ղեկավարվում է ՄԱԿ-ի ժամանակավոր Վարչական առաքելության կողմից Կոսովոյում – UNMIK),
- **Ուկրաինա** (գործունեություն, որը ֆինանսավորվում է Շվեդիայի և Միացյալ Թագավորության կողմից):

SIGMA ծրագիրը աջակցում է գործընկեր պետությունների բարեփոխումներին հետևյալ բնագավառներում.

- Իրավական և վարչական դաշտեր, քաղաքացիական ծառայություն և արդարադատություն; պետական համակարգեր,
- Պետական ներքին ֆինանսական վերահսկողություն, արտաքին աուդիտ, պայքար ընդդեմ կեղծումների, ինչպես նաև ԵՄ ֆինանսական միջոցների կառավարում,
- Պետական ծախսերի կառավարում, բյուջետային և զանձապետական համակարգեր
- Պետական գնումներ
- Քաղաքականության կերտում և համակարգում
- Արդյունավետ կարգավորումներ:

SIGMA-ի վերաբերյալ մանրամասն տեղեկություններ ստանալու համար այցելեք սույն կայքէջը՝  
[HTTP://WWW.SIGMAWEB.ORG](http://www.sigmaxweb.org)

Անգլերեն տարբերակի բնօրինակը տպագրվել է OECD-ի կողմից՝ վերնագրված “Sigma Paper No. 38: Political Advisors and Civil Servants in European Countries (2007)”: Հայերեն թարգմանության որակի և բնօրինակի տեքստի հետ համապատասխանության համար պատասխանատու է Երիտակ երիտասարդական ՀԿ-ն ([www.yeritac-am.org](http://www.yeritac-am.org)):

© 2007 OECD, բոլոր իրավունքները պաշտպանված են:

<sup>1</sup> SIGMA-Support for Improvement in Governance and Management-Կառավարման և մենեջմենթի բարելավման օժանդակություն:

<sup>2</sup> OECD-Organisation for Economic Co-operation and Development-Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպություն:

## ՆԱԽԱԲԱՆ

Չնայած այն հանգամանքին, որ այսօր համապատասխան դերերի տարբերակումը քաղաքական խորհրդականների համար բարձր կարևորության հարց է ժողովրդավարական երկրներում, նամանավանդ՝ ԵՄ նոր անդամ պետություններում, ինչպես նաև թեկնածու և CARDS երկրներում, սակայն, համապատասխան համեմատական տեղեկությունը շատ քիչ է: Այս բացը լրացնելու համար 2005թ. աշնանը, Sigma ծրագիրը ձեռնամուխ եղավ հարցումների՝ նպատակ ունենալով ուսումնասիրման համար հավաքել երկրների փորձը:

Հունվարին և փետրվարին/ մարտ 2006, Sigma ծրագիրը, ԵԱՀԿ Առաքելությունը Կոսովոյում, Միջազգային հանրային կառավարման (PAI) Կոսովոյի վարչապետի աշխատակազմի հետ միասին կազմակերպեցին երկու իրար հաջորդող սեմինարներ քաղաքական խորհրդականների և ավագ քաղաքացիական ծառայողների գործունեության վերաբերյալ: Այս սեմինարների նպատակն էր քաղաքացիական ծառայողների և քաղաքական խորհրդականների իրավագործությունների մասին պատկերացումները ավելի պարզ դարձնել Կոսովոյի նախարարների շրջանում, ինչպես նաև պարզել և ուղղորդել աշխատանքային փոխհարաբերությունները: Սեմինարների ընթացքում երկխոսությունների և աշխատանքային խմբերի միջոցով ներկայացվեցին և քննարկվեցին տարբեր եվրոպական հեռանկարներ (Լիտվա, Մեծ Բրիտանիա, Լեհաստան և Շվեդիա) քաղաքական խորհրդականների և քաղաքացիական ծառայողների դերերի վերաբերյալ:

Այս ուսումնասիրության առաջին մասը ամփոփում է քաղաքացիական ծառայողների դերերի և նրանց՝ քաղաքական խորհրդականների հետ ունեցած փոխհարաբերությունները OECD երկրներում, ինչպես նաև այն երկրներում, որոնք օգուտ քաղեցին Կոսովոյում կայացած սեմինարներից: Երկրորդ մասում, առանձին գլուխներ վերաբերում են կոնկրետ երկրների քաղաքական խորհրդականներին՝ Հոլանդիա, Լեհաստան, Պորտուգալիա, Իսպանիա, ինչպես նաև Մեծ Բրիտանիա:

Սույն հրատարակության նյութը հիմնականում վերաբերում է կառավարչական հիմնարկներին՝ ձեռնարկություններին և նախարարներին CARDS-ի տարածաշրջանի երկրների համար, սակայն այն կարող է որպես օգտակար նյութ ծառայել այլ այնպիսի անցումային երկրների համար, որոնք ներկայումս փորձում են բարելավել իրենց նախարարների գործառույթները: Ուսումնասիրության աղբյուր են քաղաքացիական ծառայողների/քաղաքական խորհրդականների պատրաստման առնչությամբ ներկայումս տեղի ունեցող գործընթացները ուսումնասիրվող երկրներում, ինչը թույլ է տալիս հարցին մոտենալ միջազգային համատեքստում:

Բոլոր Sigma հրատարակությունները կարող են ձեռք բերվել Sigma-ի կայքէջում:

**ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ**

SIGMA ԾՐԱԳԻՐԸ.....	3
ՆԱԽԱԲԱՆ.....	4
ՀԱՄԱՌՈՏ ՇԱՐԱԴՐԱՆՔ .....	6
I – ՀԱՄԵՄԱՏԱԿԱՆ ՈՒՍՈՒՄՆԱՍԻՐՈՒԹՅՈՒՆ.....	9
II – ԵՐԿՐՆԵՐ.....	27
ԴԱՆԻԱ.....	27
ԼԵՀԱՍՏԱՆ.....	39
ՊՈՐՏՈՒԳԱԼԻԱ.....	46
ԻՍՊԱՆԻԱ.....	55
ՄԻԱՑՅԱԼ ԹԱԳԱԿՈՐՈՒԹՅՈՒՆ.....	71

## ՀԱՍՏՈՑ ՇՆՐԱՂՈՒՄՔ

Դեմոկրատական վարչական կառույցներին յուրահատուկ է քաղաքական խորհրդականների և քաղաքացիական ծառայողների միջև լարվածության առկայությունը: Ինչպե՞ս են երկրները պայմանավորում քաղաքական խորհրդականների և քաղաքացիական ծառայողների առանձին դերերը՝ դրանք դիտելով որպես պատմականորեն արմատացած երևույթներ: Ինչպիսի՞ կանոններով են կարգավորվում նրանց առաջադրված գործառույթները: Ինչպե՞ս են համագործակցում քաղաքական խորհրդականները և քաղաքացիական ծառայողները: Որո՞նք են վիճաբանությունների հիմնական կետերը, և ինչպե՞ս են անհամաձայնությունները լուծում ստանում: Կա՞ն արդյոք ազգային նորարարություններ՝ կապված նման պարապմունքների հետ: Ուսումնասիրությունների վրա հիմնված սույն հարցադրման նպատակն է ցույց տալ քաղաքացիական ծառայողների և քաղաքական խորհրդականների դերերի և լիազորությունների վերաբերյալ ազգային սովորույթների բազմազանությունը, նաև ցույց տալ, թե ինչպես են ինստիտուցիոնալ փոխհարաբերությունները կոնֆլիկտների աղբյուր դառնում:

### Հիմնական եզրակացությունների ամփոփում.

- Լարվածությունը քաղաքական խորհրդականների և քաղաքացիական ծառայողների միջև հարաբերություններում խնդրահարույց լինելու միտում ունի գրեթե բոլոր ԵՄ և OECD անդամ պետություններում: Բախումներ առաջանում են ինչպես անցումային երկրներում, այնպես էլ այնպիսի երկրներում, որտեղ քաղաքացիական ծառայությունները խորապես արմատավորված են, սակայն որտեղ քաղաքական խորհրդականների ինստիտուտը նորամուծություն է:
- Քաղաքացիական ծառայողները և քաղաքական խորհրդականները ունեն տարբեր, դեռևս փոխլրացնող դերեր: Նրանք միասնական պատասխանատվություն են կրում ինչպես քաղաքական խորհրդատվություն տրամադրելու, այնպես էլ նախարարի հանդեպ հավատարմության կապակցությամբ: Քաղաքական խորհրդականները տալիս են խորհուրդներ՝ ելնելով քաղաքագետների տեսանկյունից: Պետական ծառայությունը ոչ միայն համաձայնեցվում է վարչակարգի, գործադրման խնդիրների, ինչպես նաև քաղաքականության կիրառման ժամանակ առաջացող խնդիրների հետ, բայց նաև նախարարի քաղաքական հնարավորությունները ընդլայնելու նպատակ է հետապնդում:
- Քաղաքական խորհրդականները ստիպված են հիմնվել պետական ծառայության մարմինների համագործակցության վրա: Փոխարենը, պետական ծառայողները հաճախ բացահայտում են, որ քաղաքական խորհրդականները կարող են օգնել իրենց՝ հասկանալու քաղաքական այն միջավայրը, որտեղ իրենք գործում են:
- Քաղաքացիական ծառայողները և քաղաքական խորհրդականները պետք է իրարից հստակ տարբերակվեն, սակայն սա ստեղծում է գիծ, այլ ոչ թե՝ պատ: Նախարարները արդունավետ աշխատել չեն կարող քանի դեռ այս երկու խմբերը միասին չեն աշխատում:

### Երկրների մասին եզրակացությունները ամփոփող հիմնական բաժինները.

- *Հոլանդիայում*, քաղաքացիական ծառայությունը (վաստակավոր բյուրոկրատիա և կարիերային համակարգ, որտեղ քաղաքականապես չեզոք ավագ քաղաքացիական ծառայողները հիմնականում հավաքագրվում են հենց նախարարությունից) կարող է և տալիս է և՛ ռազմավարական, և՛ քաղաքական-մարտավարական խորհրդատվություն՝ դեռևս ազատ մնալով կուսակցական քաղաքականությունից: Ամեն նախարարին միջին հաշվով ընկնում է միայն մի քաղաքական խորհրդական, որը գործ ունի մամուլի հետ, մյուսները տակտիկական խորհուրդներ են տալիս նախարարներին: Մինչ սույն աշխատանքը պարզ է դարձնում քաղաքական խորհրդականների լիազորությունները և պարտականությունները, ինչպես նաև պարապմունքի ընթացքը, ապագա քաղաքական խորհրդականների մանդատներն արդեն իսկ ներառում են այն

գաղափարը, որ նրանք պատրաստվում են նախարարական միջավայրում աշխատելու:

- **Լեհաստանում** բաժանումը քաղաքական և քաղաքացիական ծառայության բնագավառների մինչ օրս բարդ է եղել իրագործել և պահպանել: Լեհաստանը որդեգրել է քաղաքական կաբինետների սիստեմ, որոնք կառավարվում են անհատ նախարարական դիրեկտիվներով, որտեղ քաղաքացիական ծառայողները և քաղաքական խորհրդականները աշխատում են միասին՝ տալով քաղաքական խորհուրդ որոշումներ ընդունողներին: Համաձայնեցված ղեկավարումը կապված քաղաքական կաբինետների հետ կարող է լինել օգտակար, նամանավանդ երբ հաշվի ենք առնում այն հանգամանքը, որ քաղաքական խորհրդականների նկատմամբ հասարակության մեջ ձևավորվել է բացասական վերաբերմունք այն պատճառով, որ վերջիններս հաճախ ներգրավված են եղել քաղաքական սկանդալներում՝ կապված պաշտոնի չարաշահման հետ:
- **Պորտուգալիայում** իրավաբանորեն սահմանվում է, որ քաղաքական խորհրդականները և՛ պառլամենտում, և՛ կառավարությունում առանձնանում են քաղաքացիական ծառայողներից՝ արգելելով որևէ ուղղակի ազդեցություն վարչական մարմինների վրա: Ինչևէ, քաղաքական անձնակազմի մի զգալի մասը, որը աշխատում է կառավարության հետ, հավաքագրվում է հանրային ադմինիստրացիայի շարքերից, որին հնարավոր է վերադառնալ, քանի որ քաղաքացիական ծառայողը չունի անհրաժեշտություն վերագրանցվելու քաղաքական խորհրդականի պաշտոնում: Սա դժվար է դարձնում քաղաքացիական ծառայողների և քաղաքական խորհրդականների տարանջատումը *de facto*:
- **Իսպանիայում** առկա չորս միտումները (քաղաքական և վարչական ապակենտրոնացումը, բարեկեցիկ պետության կոնսոլիդացիան, ԵՄ ինտեգրացիան և սեփականաշնորհումը, ինչպես նաև հանրային ծառայության արտաքին աղբյուրները) հիմնային հարված են հասցրել ինչպես քաղաքացիական ծառայողների դերին կենտրոնական մակարդակում, այնպես էլ նրանց պատասխանատվությանը՝ տալու քաղաքական-մարտավարական խորհուրդներ կենտրոնական վարչակազմի տարբեր մակարդակների քաղաքական գործիչների համար, ինչպես նաև վերջիններիս ցուցաբերելու տեխնիկական աջակցություն: Ներկայումս, խորհրդականների տեղերի մոտ 3/4 զբաղեցված է քաղաքացիական ծառայողների կողմից: Մշտական քաղաքացիական ծառայողների հետ միասին քաղաքական գործիչները նշանակված են որպես հատուկ խորհրդականներ: Վերջին տարիներին էթիկայի կանոններ են փորձել մշակվել՝ նպատակ ունենալով կարգավորելու տեղական և ավտոնոմ-ռեզիոնալ մակարդակներում օրեցօր մեծ արագությամբ շատացող հատուկ խորհրդականներին աշխատանքի վերցնելու և ընտրության գործընթացը:
- **Միացյալ թագավորությունում** քաղաքացիական ծառայողները և քաղաքական խորհրդականները գործում են սերտ փոխկապակցված՝ հասկանալով, որ նախարարները կախված են ինչպես գործնական, այնպես էլ քաղաքական խորհուրդների մեծ ծավալից, համագործակցությունը այդ երկու մեծ խմբերի միջև կապված է անհատական պրոֆեսիոնալիզմից և այն համանգամանքից, որ երկու կողմերն էլ հասկանան իրենց՝ միևնույն նպատակին ծառայելու հանգամանքը: Քաղաքական խորհրդականները դիտվում են որպես ժամանակավոր քաղաքացիական ծառայողներ, որոնք ղեկավարվում են «Հատուկ խորհրդականների ղեկավարման մասին» օրենսգրքով և «Քաղաքացիական ծառայության մասին» օրենքով, որը այսօրվա կառավարությանը ծառայություններ մատուցելիս ստիպում է գործել վերջիններիս համաունչ:

## Խորհուրդներ

- Քաղաքացիական ծառայողների/ քաղաքական խորհրդականների լիազորությունները պետք է կատարելապես հստակ սահմանվեն օրենսդրությունում և լրացվեն ղեկավարման կանոններով:
- Այնպիսի պարզ մեխանիզմներ են պետք, որոնք նախադրյալ կլինեն նպատակային և համաձայնեցված աշխատանքային հարաբերությունների երկու խմբերի միջև:

Պետք է պարզ պատկերացում, որ քաղաքական խորհրդականները կոչված են քաղաքական խորհուրդներ տալու նախարարներին, այլ ոչ թե կարգադրություններ անելու քաղաքացիական ծառայողներին:

Մի համաձայնություն է պետք, թե ինչ նպատակի է իսկապես ուզում հասնել նախարարը և թե ամեն կողմից ինչ է պահանջվում անել այդ նպատակին հասնելու համար:

Պարզ աշխատանքային կարգուկանոն է պետք: Ասենք այնպիսի, ինչպիսին են ամենշաբաթյա հանդիպումները ավագ քաղաքացիական ծառայողների և քաղաքական խորհրդականների միջև, որպեսզի վերջիններս կարողանան փոխանակվել տեղեկատվությամբ և բաշխել աշխատանքը:

- Պետք են բարոյական կանոններ՝ իրավական նախահիմքը լրացնելու համար: Սա պետք է կիրառություն ստանա մարդկային ռեսուրսների քաղաքականության և աշխատակարգի համար պարապմունքների միջոցով:
- Մեխանիզմներ են պետք՝ սանկցավորելու իրավախախտումները: Քննչական և պատժիչ կանոնները զարմանալիորեն բացակայում են քաղաքական խորհրդականների համար արևմտաեվրոպական երկրներում:



## I – ՀԱՄԵՄԱՏԱԿԱՆ ՈՒՍՈՒՄՆԱՍԻՐՈՒԹՅՈՒՆ

### ՔԱՂԱՔԱԿԱՆ ԽՈՐՀՐԴԱԿԱՆՆԵՐԸ ԵՎՐՈՊԱԿԱՆ ԵՐԿՐՆԵՐՈՒՄ: ՀԱՄԵՄԱՏԱԿԱՆ ՈՒՍՈՒՄՆԱՍԻՐՈՒԹՅՈՒՆ

Սայմոն Ջեյմս  
Sigma խորհրդական

Քաղաքական խորհրդականները բոլորովին էլ նոր երևույթ չեն Արևմտյան Եվրոպայում, սակայն վերջին տասնամյակներում է, որ դրանք որդեգրվել են մեծ թվով երկրների կողմից, և այն երկրներում, ուր դրանք լավ են հիմնավորվել, նրանց թիվը աճում է: Սա հանգեցրել է բանավեճերի՝ կապված վերջիններիս նպատակի, նախարարների և քաղաքացիական ծառայության հետ նրանց փոխհարաբերությունների, նրանց արդյունավետության, ինչպես նաև իրավական և բարոյական հենքի հետ, որով նրանք պետք է գործեին: Սույն զեկույցը վերլուծում է այդ խնդիրները և առաջ է քաշում լուծումներ:

Ջարմանալիորեն շատ քիչ բան կա գրված քաղաքական խորհրդականների վերաբերյալ: Այս զեկույցը առաջարկում է մի շարք ուսումնասիրություններ պատվիրված Sigma-ի կողմից հրատարակման համար, տեղեկություն՝ տրամադրված քաղաքական խորհրդականների կողմից մի քանի եվրոպական երկրներում, ինչպես նաև ուղղակի անձնական գիտելիք: Արդյունքը հավաքական է: Հնարավոր է նույնացնել ամենաքիչը մի բացառություն ստորև նշված դրույթների շարքում: Չնայած առկա է կարևոր տարբերություն տարբեր երկրներում քաղաքական խորհրդականների նախածեռնությունների միջև, ամեն դեպքում կա բավարար ընդհանուր փորձ, որ մի շարք հետազոտություններ անցկացվեն և եզրակացություններ արվեն:

Սույն զեկույցը գրված է այն կոնցեպտուալ համատեքստում, որը ներկայումս լայնորեն ընդունվում է որպես քաղաքացիական ծառայության «եվրոպական ստանդարտ»՝ նկարագրված այլ Sigma աշխատանքներում, մասնավորապես՝ Հանրային կառավարման և քաղաքացիական ծառայության օրենսդրական բովանդակության ցուցակի վերաբերյալ եվրոպական սկզբունքները: Սա գոյություն ունեցող մի հիմնարար սկզբունք է քաղաքացիական ծառայության անկուսակցականության համատեքստում: Ինքն իրեն այն հեշտ կոնցեպտ է՝ սկսած այն բանից, որ բոլոր քաղաքացիական ծառայողները աշխատում են քաղաքական գործիչների համար և ներգրավված են հիմնարար քաղաքական առաջադրանքներում՝ կապված հանրային ռեսուրսների բաշխման հետ: Շատ երկրներ շնորհում են իրենց քաղաքացիական ծառայողներին քաղաքական-տակտիկական խորհուրդներ տալու և նախարարներին աջակցելու ֆունկցիան: Դրա փոխարեն, եվրոպական երկրների առօրյան պարզ է դարձնում, որ քաղաքացիական ծառայողները կարող են գործել ոչ թե պարտիզանական, այլ քաղաքականապես ավելի նուրբ ձևով:

Եվրոպական քաղաքական համակարգերի մեծամասնությունում քաղաքական խորհրդականներով են ապահովում նաև օրենսդրին, կամ, ամենաքիչը, նման մարմինների գլխավոր անդամներին կամ հիմնական կուսակցություններին: Որոշ երկրներում քաղաքական խորհրդականների ներկայությունը ապահովված է նույնիսկ ռեգիոնալ կամ մունիցիպալ մակարդակներում: Սույն հոդվածում արծարծվող հարցերից շատերն էլ վերաբերում են կառավարության այլ ճյուղերի քաղաքական խորհրդականներին, սակայն հիմնական շեշտը դրվում է այն քաղաքական խորհրդականների վրա, որոնք գործ ունեն նախարարների հետ:

#### 1. «Քաղաքական խորհրդականների» սահմանումը

Քաղաքական խորհրդականները լավագույնս սահմանվում են՝ հաշվի առնելով վերջիններիս՝ հետևյալ երկու խմբերի հետ ունեցած իրենց սերտ փոխհարաբերությունները. նախարարներ և քաղաքացիական ծառայողներ: Նրանք նախարարների օգնականներ են, որոնց և առաջարկում են խորհուրդ և աջակցություն, սովորաբար՝ քաղաքական բնույթի: Նրանց նշանակությունը ըստ էության պայմանավորված է «վստահությամբ». ծառայությունները նախարարին ցուցաբերվում է անձնապես, և սա տևում է միայն այնքան ժամանակ, քանի դեռ վերջինս տվյալ աշխատանքային տեղն է զբաղեցնում: Քաղաքական

խորհրդակցանքերը կարող են դիտարկվել նաև որպես նախարարի անձնական օգնություն ցուցաբերող հենարան (որոնք որոշ երկրներում նույնպես քաղաքացիական ծառայողներ չեն), որոնք պատասխանատու են օրակարգի պահպանության, կազմակերպչական աջակցության և նման բաների համար: Քաղաքական խորհրդակցանքերի բնորոշ գործառնություն է խորհուրդ տալը:

Քաղաքական խորհրդակցանքերը տարբերվում են կանոնավոր քաղաքացիական ծառայողներից երեք հիմնական կետերում: Առաջին, սկսած այն պահից, որ նրանք անձնապես նշանակվում են նախարարի կողմից, նրանք ազատ են սովորական քաղաքացիական ծառայության անցնելու համար նախատեսված պահանջներից (չնայած երբեմն հնարավոր է, որ նրանք նախապես ծառայած լինեն որպես քաղաքացիական ծառայողներ): Այլ կերպ ասած՝ հազիվ թե լինի ինչ-որ պահանջվող որակավորում քաղաքական խորհրդակցանք նշանակվելու համար: Նախարարներն, անկասկած, փնտրում են կոմպետենտ հավակնորդների, չնայած, նշենք նաև, որ քաղաքական անդամակցության վերաբերյալ նկատառումները երբեմն առաջնային են դառնում այս հարցում: Երկրորդ, նրանք դուրս են կանգնած նախարարության նորմալ աստիճանակարգից: Սովորաբար նրանք պատասխանատու են միայն նախարարին և վերջինիցս էլ ստանում են իրենց կարգադրությունները: Երրորդ, քաղաքական խորհրդակցանքներից չի պահանջվում լինել քաղաքականապես ապակուսակցականացված, ինչը չի կարելի ասել քաղաքացիական ծառայողների մասին; քաղաքական խորհրդակցանքի ողջ իմաստը, կոպիտ ասած, այն է, որ նա տա քաղաքականապես կշռադատված այնպիսի խորհուրդ, որը նախարարը քաղաքացիական ծառայողից ակնկալել չի կարող:

Իրավական կարգավիճակը նույնպես տարբեր է լինում. որոշ երկրներում քաղաքական խորհրդակցանքերը ընկալվում են որպես քաղաքացիական ծառայողների հատուկ կատեգորիա, այնինչ մյուսներում վերջիններս առանձնակիորեն բացառված են քաղաքացիական ծառայությանը վերաբերող իրավունքի շրջանակներից. որոշ երկրներում էլ դրանց կարգավիճակը պարզ չէ: Ստորև ներկայացված առանձին երկրների վերաբերող զեկույցները ներառում են բազմաթիվ օրենսդրական օրինակներ նման հարցերի կապակցությամբ: Այս առումով Լեհաստանը ունի ծավալուն կարգավորումներ, չնայած՝ դրանք փոփոխական են՝ կապված նախարարների և քաղաքական խորհրդակցանքերի փոխհարաբերությունների հետ: Շվեդիայում և Միացյալ Թագավորությունում քաղաքական խորհրդակցանքերը հստակ ձևակերպված, առանձին հանրային աշխատողների դաս են, սակայն, մյուս կողմից, դրանց իրավաբանական կարգավորումը հասցված է նվազագույնի: Սահմանված խիստ «նորմերը» բավարարում են նորարար աշխատանք կատարելու համար՝ չնայած Միացյալ Թագավորությունում անցյալ տասնամյակում ապացուցվեց, որ այս նորմերը աղեկվատ չեն և որ մեծամասամբ ուղեկցվում են քվադր-օրենսդրական միջոցների կիրառմամբ, ինչպես օրինակ՝ ղեկավարման կանոնագիրքը կամ ստանդարտ աշխատանքային պայմանագրերը: Պորտուգալիայում և Իսպանիայում, ինչպես ցույց են տրված հրատարակված զեկույցներում, օրենսդրության և նորմերի բացակայությունը իսկապես լուրջ խնդիրների տեղիք է տալիս և ի հակադրումն դրան, Իսպանիան շարժվում է դեպի դրանց կարգավորումը: Ֆրանսիայում օրենսդրական արգելքները հազվադեպ են մերժվում ընդունված քաղաքական վարքագծի նորմերի կողմից:

Հնարավոր չէ միանշանակ վերաբերվել քաղաքական խորհրդակցանքի դերին: Այն, ինչ անում է քաղաքական խորհրդակցանք, մեծամասամբ կապված է քաղաքացիական ծառայողների գործառնությունների հետ, որոնց հետ միասին քաղաքական խորհրդակցանքերը աշխատում են: Հնարավոր է երեք մոդել.

- Քաղաքական խորհրդակցանքեր, որոնք աշխատում են քաղաքականապես չեզոք քաղաքացիական ծառայողների հետ (Հոլանդիա, Շվեդիա, Միացյալ Թագավորություն): Այս տիպի համակարգում քաղաքացիական ծառայությունը սովորաբար գերակա դեր ունի նախարարին խորհուրդ տալու և աջակցելու գործում, և քաղաքական խորհրդակցանքի դերը բնորոշվում է նրանով, որ վերջինս տալիս է առաջիններից անկախ, անջատ խորհուրդ:
- Քաղաքական խորհրդակցանքերը աշխատում են քաղաքացիական ծառայությանը կից այն դեպքում, որ վերջինիս վերին շերտը ևս քաղաքականացված է: Սա ծնում է ավելի խճճված համակարգ, ինչպես, օրինակ, ցույց է տրված Իսպանիայի մասին զեկույցում:
- *Cabinets ministériels* (Ֆրանսիա, Իտալիա, մինչ ներկայիս Բելգիա)՝ սովորաբար կազմված են քաղաքական խորհրդակցանքերից և քաղաքացիական ծառայողներից

բաղկացած խառը խմբերից (ժամանակավոր ղեկավարմամբ) և երկուսն էլ խորհուրդներ են տալիս նախարարին և կիրառում լուրջ հսկողություն նախարարության նկատմամբ նախարարի անունից: Նման համակարգերում որոշակի անջրպետ է առկա նախարարի/*cabinet* և քաղաքացիական ծառայողների միջև:

Այն բոլոր երկրներում, որոնք արժարժված են սույն զեկույցում երեք հիմնական հարցեր են ծագում, երբ փորձում ենք պարզել, թե ինչպիսին են հարաբերությունները քաղաքացիական խորհրդականների և քաղաքացիական ծառայողների միջև:

Առաջին, արդյոք քաղաքական խորհրդականն իրավունք ունի կարգադրություններ անել քաղաքացիական ծառայողներին: Մեծ մասի երկրներում, նա չի կարող, որովհետև (ա) դրանով նա կներխուժի քաղաքացիական ծառայության ղեկավարման և հաշվետվության բնագավառ և դրանով իսկ կճնշի քաղաքացիական ծառայողներին՝ խանգարելով նրանց քաղաքական չեզոքությանը; և (բ) խորհուրդականի դերի մեջ մտնում է խորհուրդ տալը (այս պարագայում՝ նախարարին խորհուրդով ապահովելը), այլ ոչ թե ղեկավարելը: (Հակադրությունը առաջանում է Միացյալ Թագավորության պարագայում այն բանի շուրջ, որ քաղաքական խորհրդականներին թույլ է տրվում «կապել» նախարարների հրահանգները քաղաքացիական ծառայողներին, չնայած կա այն վտանգը, որ քաղաքական խորհրդականները կարող են միացնել իրենց սեփական մեկնաբանությունը այդ հրահանգներին):

Երկրորդ, արդյոք գործառույթների տարանջատման կարիք կա այս երկու տիպի աշխատակարգերի միջև: Այն հարցը, թե որտեղ է դրանց միջև սահմանը, ունի երկրորդական նշանակություն (չնայած կարևոր); ամենակարևոր պահանջը այն է, որ անպայման պետք է լինի որոշակի սահման, որը այդ երկու խմբերի կողմից էլ կընկալվի և կպահպանվի: (Հեղինակը, որը աշխատել է արևմտաեվրոպական երկրների հետ, ձեռք է բերել այն փորձը, որ դերերի սխալ պատկերացումը և դրանց միջև սահմանների և աշխատանքային հարաբերությունների բացակայությունը հաճախ կազմում է քաղաքական խորհրդականների և քաղաքացիական ծառայողների բախման հիմնական պատճառը):

Երրորդ, եթե այդ երկու խմբերը կարողանան զարգացնել լավ աշխատանքային փոխհարաբերություններ, դա թույլ կտա անցնել այդ սահմանը՝ առանց զիջելու խմբերից և ոչ մեկի դերը: Սա, մասնավորապես, վերաբերում է այն դերին, որ յուրաքանչյուրը պետք է կատարի քաղաքականության ձևավորման գործում: Որոշ երկրներում միտում կա քաղաքացիական ծառայողներին կապելու ավելի իրավական և տեխնիկական դերեր; ստորև ներկայացված հետազոտությունների մեջ, այդ միտումը հատկապես խորին ուսումնասիրման է արժանացվել Պորտուգալիայի դեպքում: Մի շարք արևմտաեվրոպական երկրներում այս երկուսը հասցված է ծայրահեղության, այն պատճառով, որ «քաղաքականությունը» նույնացվում է «քաղաքական անցուղարձի» հետ և որ երկուսից էլ բացառվում է քաղաքական ծառայությունը: Այս միտումը, ընդհանուր առմամբ, կառուցողական չէ: Այն հանգեցնում է քաղաքականության կերտման բեռի ծանրացմանը խորհրդականների մի փոքր թվի ուսերին, որոնք, հետևապես, դառնում են զերծանրաբեռնված, մինչդեռ քաղաքացիական ծառայությունը թեր-օգտագործվում է՝ լինելով սահմանափակված վարչակարգին և կիրառմանը վերաբերող հանձնարարականներով: Սա նշանակում է նաև, որ քաղաքականությունը կերտվում է կիրառական պրակտիկայից մեկուսացված: Այս դեպքում արձագանքների բացակայությունը մեծ չարիք է քաղաքականության կերտման համակարգում:

## 2. Քանակը, դերը, ամրապնդումը և նախապատմությունը

Ջարմանալիորեն դժվար է ձեռք բերել տվյալներ՝ կապված քաղաքական խորհրդականների թվի հետ եվրոպական երկրներում նույնիսկ երբ նրաք ունեն բաց կառավարություն: Եվրոպական երկրներից մեծամասնությունում, ընդհանուր առմամբ, ամեն նախարարին, միջին հաշվով ընկնում է մեկ, երկու կամ երեք խորհրդական՝ բացառությամբ վարչապետի, որին հաճախ թույլատրվում է ունենալ շատ խորհրդականներ: Խորհրդականների թիվը սահմանող օրենսդրական կարգավորումները հազվադեպ են, չնայած պատճառները տարբեր երկրներում տարբեր են: Միացյալ Թագավորությունում, կառավարությունը ընդդիմանում է որևէ սահմանի ստեղծմանը, որը, սակայն, որպես բացառություն կիրառվում է վարչապետի վարչակարգի դեպքում, որին թույլ է տրված ունենալ մինչև 25 խորհրդական, ինչպես նաև 10 խորհրդական թույլատրված է Ֆինլանդիայի

նախարարությանը՝ չնայած նախարարությունների մեծամասնությունում խորհրդականների թիվը երկուսից չպետք է անցնի: Հոլանդիայում, ընդհակառակը, կառավարությունը ընդդիմանում է արտաքին հանձնաժողովների՝ խորհրդականների թիվը մինչև երկուսից երեքը սահմանելու առաջարկին, քանի որ կառավարությունը ցանկանում է պահպանել ներկայումս գործող «մեկ նախարարին մեկ խորհրդական» տարբերակը: *Cabinet* համակարգում նրանց թիվը բավականին ավելի մեծ է. սահմանափակումներ կան Ֆրանսիայում, որոնք, սակայն, հաճախակիորեն խախտվում են: Իսպանիան ունի տարօրինակ անհամաչափ կարգ. մոտ 4-ից 11 խորհրդական ամեն նախարարին, մյուս կողմից՝ 69-ը՝ վարչապետի աշխատակարգում և 106-ը՝ Հանրային կառավարման նախարարությունում:

Իրականում հիմնական սահմանազատումը՝ կապված խորհրդականների թվի հետ ավելի շատ հանրային հանդուրժողականության նշան է, քան օրենսդրական երևույթ: Լեհաստանում դժգոհությունները հանգեցրել են սահմանազատումների, իսկ Իսպանիայում և Միացյալ Թագավորությունում, թվում է, կանգնեցրել են խորհրդականների թվի աճը: Քաղաքական խորհրդականների թիվը կարող է նաև ազդեցություն կրել վարչական համակարգի ավելի ընդհանուր վերանայման արդյունքում. օրինակ՝ բարեփոխումների փորձը Բելգիայում և Իտալիայում վարչակարգային սխալների, ինչպես նաև կոռուպցիոն մեծ խնդիրների շուրջ հանրային սկանդալների հետևանք էր:

Կոպիտ ասած, քաղաքական խորհրդականը, ըստ էության, կցանկանա ունենալ այն նախարարին բնորոշ քաղաքական նախասիրություններ և հետաքրքրություններ, որի համար նա աշխատում է: Սա, սակայն, չի նշանակում, որ նա պետք է անպայման լինի նախարարի կուսակցությունից՝ չնայած՝ հաճախ հենց այդպես էլ լինում է, բայց խորհրդականը պետք է նախարարի տեսակետին լինի բավարար կողմնակից՝ ապահովելու այն հանգամանքը, որ տրված խորհուրդը համահունչ լինի նախարարի ընդհանուր քաղաքական հայեցակարգին և արժեքներին:

Ինչպես փորձն է ցույց տալիս, երբ կոալիցիոն կուսակցությունից նշանակվում է քաղաքական խորհրդական, որպեսզի հնարավոր լինի «աչքի տակ պահել» մեկ ուրիշ կուսակցությունից նշանակված նախարարի, նման դեպքերում իրավիճակը հիմնականում դառնում է անկայուն և հաճախ հանգեցնում է բախումների և ապակառուցողական հարաբերությունների:

Նման սահմանափակումներում կան երեք հիմնական խորհրդականների տեսակներ. փորձագետ, մասնագետ և մամլո օգնական: Փորձագետները սովորաբար քիչ են: Նրանք աշխատանքի են վերցվում իրենց գիտելիքի կամ փորձի համար՝ նախարարի մի ինչ-որ մասնակի խնդրի կապակցությամբ: Նրանք սովորաբար ունեն նշանակալի մասնագիտական փորձ, ակադեմիական մասնագիտացում և հաճախ իրենց կարիերայի միջնամասում են կամ վերջում: Նրանք աշխատելու են նախարարության շրջանակներում կենտրոնանալ խիստ նեղ բնագավառների վրա, չնայած նրանց երբեմն խնդրվում է նաև «հետաքրքրություն ցուցաբերել» այլ ոլորտներում նույնպես: (Արևելյան Եվրոպայի անցումային երկրներում սովորական երևույթ է փորձագետ մասնագետների հարաբերականորեն մեծ թիվը՝ լրացնելու (ինչ-որ տեղ)՝ կապված քաղաքականության կերտման պակասի հետ նոր գործող քաղաքացիական ծառայությունում):

Մասնագետները սովորաբար մեծամասնություն են կազմում: Նրանք նախարարին ենթակա բնագավառի վերաբերյալ որոշակի փորձ ունեն, բայց աշխատանքի են վերցվում միայն որպես *aides de camp*. Հաճախ նրանք երիտասարդ են և նրանց կենսագրությունները կուսակցական աշխատողների, լրագրողների, իրավաբանների և ակադեմիկոսների կենսագրություն է:

Մամլո օգնականներին կարելի է մատերի վրա հաշվել և բացի դրանից նրանք կան միայն մի քանի երկրներում (Հոլանդիան տարբերվում է այն առումով, որ քաղաքական խորհրդականները կենտրոնանում են մեծամասամբ լրատվամիջոցների վրա): Գեներալիստների և այս կատեգորիայի միջև գոյություն ունի նմանություն, թերևս այն առումով, որ նրանցից շատերը նախարարին ընդհանուր օգնություն ցույց տվողի կարգով զբախվում են նախարարի համար մեղիափ վերաբերյալ խորհրդատվությամբ: Նրանց գործունեության բնույթը մեծամասամբ պարզ է դառնում, երբ հաշվի ենք առնում քաղաքացիական մամլո գրասենյակի առկայությունը կամ բացակայությունը նախարարությունում, և երբ հաշվի ենք առնում այն հանգամանքը, թե արդյոք նախարարին վերջինս վստահություն ներշնչում է, թե՛ ոչ:

Քանի որ քաղաքական խորհրդականների ընտրությունը ամեն նախարար կատարում է անձնապես, աշխատանքի ընդունելու գործընթացը հաճախ անկանոն է, ոչ սիստեմատիկ, որը գրեթե միշտ կատարվում է ոչ ֆորմալ քաղաքական կապերի միջոցով: Հազվադեպ է պատահում, երբ կուսակցությունները փորձում են իրենք գտնել նախարարների համար համապատասխան քաղաքական խորհրդականների թեկնածուներ, չնայած պատահում է, որ կուսակցական աշխատողին կարող են խորհուրդ տալ որպես թեկնածու: Դա, սակայն, թողնվում է նախարարների հայեցողությանը և, կարելի է ենթադրել, որ նախարարները նախընտրում են հսկողություն իրականացնել իրենց ընտրության նկատմամբ:

Ի՞նչ մակարդակի է հասել քաղաքական խորհրդականների «մասնագիտությունը»: Շատ երկրներում պաշտոն ունեցողների մեծամասնության համար դա կարիերայի մի հետաքրքիր և անսովոր միջերգ է. երբ նախարարը կորցնում է պաշտոնը, խորհրդականները սովորաբար վերադառնում են իրենց նախկին կարիերաներին: Երբեմն քաղաքական խորհրդականը մի նախարարի մոտից նշանակվում է մյուսի մոտ: Պատահում է նաև, որ խորհրդականը մնում է միևնույն նախարարությունում նույն հաջողակ կուսակցության նախարարների աշխատակազմերում, նամանավանդ՝ երբ նա ունի որոշակի արժեքավոր փորձ: Դեպքեր են լինում, որ նախարարի խորհրդականը նշանակվում է վարչապետի խորհրդականների շարքից (ստորև տրված է այս խմբի ավելի մանրամասն նկարագրությունը): Որոշ երկրներում նման նշանակումը կարող է կազմել երկար քաղաքական կարիերայի մի մաս: Ֆրանսիայում նախարարական խորհրդականը կամ *cabinet* անդամը հասկացվում է մի կամ մի քանի իմաստներով և ցույց է տալիս որոշակիորեն էական փուլեր քաղաքական գործիչի կամ ավագ քաղաքացիական ծառայողի աճի համատեքստում, այնինչ Մեծ Բրիտանիայում պառլամենտի անդամների աճող համամասնությունը և նախարարները (ներառյալ, սույնը պատրաստելու ժամանակ, արտաքին գործերի նախարարը և ընդդիմության ղեկավարը) նախապես ծառայել են որպես քաղաքական խորհրդականներ: Քաղաքական խորհրդական լինելը թվում է՝ դարձել է «մասնագիտություն» միայն *cabinet* համակարգում, ինչպիսին որ Ֆրանսիայում է, որտեղ *cabinet* անդամությունը միակ արդյունավետ եղանակն է քաղաքացիական ծառայողների քաղաքական առաջընթացի համար (տես *cabinets* մասին սեկցիան ստորև): Բելգիայում, մինչ վերջերս տեղի ունեցած փոփոխությունները, ուսումնասիրությունները ցույց են տալիս, որ նախարարական *cabinets* անդամները ի պաշտոնե են մնում ավելի երկար, քան այն նախարարները, որոնց նրանք ծառայում են՝ ունենալով, որպես կանոն, ավելի երկար ազդեցություն, քան հենց իրենք՝ նախարարները, այն քաղաքական բնագավառների վրա, որտեղ նրանք աշխատում են: Իռլանդիայում մեկ ուրիշ պատկեր է. այստեղ ընդդիմադիր կուսակցությունների ստեղծման գործընթացը հիմք է դառել «շրջադարձային դռներ» տարբերակի համար, ուր քաղաքական խորհրդականները որոնց նախարարները պարտվել են ընտրություններում ստանում են կուսակցական պաշտոններ և հետո նորից դառնում նախարարական խորհրդականներ, երբ ուժերի հարաբերակցությունը փոխվում է ընտրությունների ժամանակ:

Ինչ վերաբերվում է ծախսերին՝ կապված քաղաքական խորհրդականների հետ, դրանց մասին կարելի է միայն անվերջ վիճել: Այն հակասական էր Միացյալ Թագավորությունում, որտեղ Բլեթի կառավարությունը մեծապես շատացրեց քաղաքական խորհրդականների թիվը սկսած 1997 թ-ից, և նույն այդ գործոնն էր, որ պատճառ եղավ Լեհաստանի կառավարության համար 2004 թ-ին նվազեցնելու իր քաղաքական խորհրդականների թիվը: Ինչևէ, երբ քաղաքական խորհրդականներին վերանայում են, այդ վերանայումը ավելի շուտ վերաբերում է նրանց դերին, քան թե նրանց ծառայությունների համար հատկացվող ծախսերին:

### 3. Գործառույթներ

Քաղաքական խորհրդականների գործունեությունը կարգավորող կանոնները (որտեղ գոյություն ունեն) հիմնականում կոնկրետանում են ասես նրանց իրավական կարգավիճակի և պատասխանատվության վրա և հաճախ չի էլ փորձվում սահմանել, թե ինչ է անելու քաղաքական խորհրդականը: Գործառույթի սահմանումը թողնված է (խելամիտ կերպով) նախարարի սահմանմանը: Պրակտիկայում, գոյություն ունի գործառույթների հետևյալ ցանկը, որ լիազորվում են քաղաքական խորհրդականին.

- Կապեր կուսակցության հետ — Կուսակցական ներկայացուցիչներ, պատգամավորներ, տարածաշրջանային և մունիցիպալ կոնսուլներ, կուսակցությանը օժանդակողներ, և, հնարավոր է նաև, քաղաքական կուսակցություններ այլ երկրներում: Ըստ էության սա մի բնագավառ է, որտեղ քաղաքացիական ծառայողներին սովորաբար արգելված է օժանդակել նախարարին:
- Հարաբերություններ այլ նախարարների հետ. ցանկացած գործող կառավարություն կունենա միջնախարարական կոորդինացման արդյունավետ համակարգ՝ կապված քաղաքականության կերտման և վարչարարական խնդիրների հետ, որը հաճախ իրագործվում է քաղաքացիական ծառայողների կողմից: Թերևս, կլինեն կուսակցական պատճառներ, որոնք քաղաքացիական ծառայողների մուտքը կարգելափակեն, և հնարավոր են նաև խնդիրներ, երբ պահանջվի այնպիսի քաղաքական լարվածություն, որ նախարարը նախընտրի մեկ ուրիշին, որին լավ ճանաչում և վստահում է: Մասնավորապես սա բնորոշ է կոալիցիոն կառավարություններին, որտեղ անհրաժեշտ են միջկուսակցական բանախոսություններ:
- Ճառի պատրաստում. միշտ մի դժվար և անշնորհակալ աշխատանք: Բազմաթիվ «պաշտոնական» ճառեր կարող են գրվել հենց քաղաքացիական ծառայողների կողմից, բայց նախարարը հաճախ ցանկանում է մի որակյալ տարբերակ՝ ավելի լավ քաղաքական ազդեցություն թողնելու համար, և կուսակցական ճառերը գրվում են ամբողջովին խորհրդակալանների կողմից:
- Կոնկրետ հարցի շուրջ խորհուրդ տալ: Նախարարը կարող է ցանկանալ քննարկել և խորհուրդ ստանալ հրատապ և ճնշող քաղաքական հարցերի կապակցությամբ՝ շատ հաճախ առօրեական մի հարցի շուրջ, որը արժարծվում է լրատվամիջոցների կողմից:
- Մեկնաբանություններ տալ նախարարին քաղաքացիական ծառայողների ներկայացրած առաջարկների կապակցությամբ: Երբեմն նման մեկնաբանությունը պահանջում է առաջարկի վերանայում քաղաքական տեսանկյունից՝ այնպիսի հարցեր դրոմներով, որոնք քաղաքացիական ծառայողները չեն կարող դնել: Ինչպիսի՞ արձագանք կտա կուսակցությունը: Դա ինչպիսի՞ ազդեցություն կունենա մյուս անսվա շրջանային ընտրությունների վրա: Ավելի հաճախ այս աշխատանքը իրենից ներկայացնում է առաջարկների վերանայում՝ տեսնելու, թե որքանով են դրանք համապատասխանում նախարարի սեփական հայացքների և իշխող կուսակցության տեսակետի հետ: Արդյո՞ք առաջարկը բավարար ուշադրության է արժանացնում հասարակական հավասարության խնդիրները: Հնարավո՞ր է արդյոք առաջ քաշել ավելի հարմար շուկայական լուծումներ: Արդյոք պատրաստված առաջարկը չի՞ ներառում չափից շատ վարչարարական պահանջներ և շատ քիչ քաղաքական կարգադրություններ:
- Հարաբերություններ պահել կուսակցության կողմնակիցների հետ օրենսդիր մարմնում: Այս գործառնություններում է կողմնակիցների հետ նախարարի առաջարկների ամփոփում, ինչը նաև աջակցում է նրանց կատարելու օգտակար միջամտություններ բանավեճերում կամ նախարարին ձեռնադու հարցեր տալ:
- Օգնում են նախարարին պատրաստվել հրապարակային ելույթների՝ բանավեճերի պառլամենտում, ելույթների՝ օրենսդրի կոմիտեների առջև, կարևոր ճառերի կամ լրատվական հարցազրույցների: Նախարարները համոզված են, որ դա ավելի հեշտ է անել նրա հետ, ում իրենք լավ ճանաչում են և վստահում քաղաքականության հարցում:
- Նախարարի համար կառավարության առաջարկների ամփոփում, որոնք վերջինիս լիազորություններից դուրս են: Նախարարը կարող է կառավարական հանդիպումներ ունենալ կամ հանդիպել կոմիտեների հետ, որտեղ քննարկվող որոշ հարցեր կարող են չշոշափել իր նախարարության շահերը, բայց որոնք կարող են վերաբերվել իրեն՝ որպես կառավարության անդամի, և նա ցանկանա կարծիք արտահայտել: Քանի որ նման միջամտությունները իրենց էությամբ քաղաքական են, նախարարը ավելի լավ է օգնության համար դիմի իր խորհրդակալանին:
- Առաջարկում են իրենց սեփական քաղաքական գաղափարները կամ «աշխատող» տարբերակները նախարարին նոր նախաձեռնությունների համար: Քաղաքացիական ծառայողները հաճախ զգույշ են և զգաստ՝ պաշտպանելու իրենց նախարարին սխալ ճանապարհով գնալուց: Քաղաքական խորհրդակալանները, հակառակը, կարող են

խորհուրդ տալ այնպիսի գաղափարներ, որ քաղաքացիական ծառայողները միգուցե բաց թողնեն՝ համարելով օտար:

- Գործում է որպես ոչ ֆորմալ ներկայացուցիչ արտաքին խմբերում: Այս գործը ներառում է կապեր ազդեցիկ կուսակցության կողմնակիցների, ճնշման խմբերի, համախոհ ակադեմիական կազմակերպությունների կամ հետազոտական կենտրոնների, խոշոր գործարարների կամ առևտրային միությունների հետ:

#### 4. Նախարարի հետ հարաբերությունները

Քաղաքական խորհրդականի կարգավիճակը շատ նման է բացարձակ միապետին ծառայող պալատականի կարգավիճակին. Ամեն ինչ կախված է մեկ մարդու հավանելուց, կամ չհավանելուց: Նախարարի վստահությունը փորձելը վտանգավոր է:

Գերկարևոր նախապայման է տեղեկատվությունը: Առաջինը և ամենակարևորը՝ սա նշանակում է անձնապես մոտ լինել նախարարին: Այսինքն խորհրդականից պահանջվում է ֆիզիկապես ներկա լինել աշխատասենյակում՝ նախարարին մոտ, և հարմարվել նախարարի օրակարգին: Լավագույն տարբերակը ֆիքսված ժամ ունենալն է ամեն օրվա կամ շաբաթը մի քանի անգամվա համար, որ խորհրդականը և նախարարը հանդիպեն: Եթե նախարարը ունի մի շարք խորհրդականներ՝ ղեկավարվող գլխավոր խորհրդականի կողմից (կամ *cabinet*), ապա նախարարն ինքն է որոշում, թե նրանց բոլորի, թե միայն գլխավորի հետ գործ ունենա՝ սեփական ուժերով վերլուծելով ողջ խորհուրդը: Սա արդեն դուրս է վարչարարության ոլորտից. այն կարող է ծայրահեղ կերպով ազդել նախարարի ստացած խորհրդի քանակի և բովանդակության վրա: Որոշող գործոնը նախարարի սեփական հայեցողությունն է (և հնարավոր է նաև գլխավոր խորհրդականի) բայց ներկայիս հեղինակների փորձում ամենագործողը դրանց երկուսի խառնուրդն է, որում նախարարը ժամանակ առ ժամանակ հանդիպում է բոլոր խորհրդականների հետ (որպես խմբի հետ) միաժամանակ, բայց նաև ուղղակի շփվում է այն խորհրդականի հետ, որը աշխատում է մասնավոր խնդրի շուրջ: Խորհրդականների համար կարևոր է պարզ հասկանալ, թե ինչպես է մտածում նախարարը և թե ինչ է նա ուզում, կամ ավելի ճիշտ և տպավորիչ ասած՝ ավելի լավ է անմիջապես գործ ունենալ նախարարի հետ, քան ստանալ հաղորդագրություն գլխավոր քաղաքական խորհրդականից: Սա ազդում է նաև քաղաքական խորհրդականի՝ իր աշխատանքից գոհ մնալու վրա:

Հիմնարար է նաև կարողանալ մասնակցելու այն գլխավոր հանդիպումներին, որոնց մասնակցում է նախարարը, նամանավանդ՝ նախարարության քաղաքացիական ծառայողների հետ՝ քննարկելու քաղաքական զարգացումները, և հնարավորություն ունենալ ծանոթանալու նախարարի՝ իր իսկ աշխատակազմի, այլ նախարարների, ինչպես նաև դրսի աղբյուրների կողմից տրված նյութերի հետ: Շատ երկրներում բանավեճերը հանդիպումներին մասնակցելու թույլատրության և փաստաթղթերի մատչելիության շուրջ խորհրդականների և քաղաքացիական ծառայողների նկատմամբ անբավարվածության պատճառն են: Անբավարվածությունը քաղաքական խորհրդականների շրջանում և պաշտոնական լիազորվածությունը՝ գործելու որպես նախարարի «դարպասապահ», խիստ սահմանափակ է: Կառավարություններին խորհուրդ է տրվում, որպես քաղաքական խորհրդականների գործառույթների և գործողությունների կառավարման կանոնների մի մաս, սահմանել նաև, թե նրանց ինչն է թույլատրելի, իսկ ինչը՝ ոչ: Պետք է անպայման լինեն բացառություններ, օրինակ՝ երկրների մեծամասնությունը խորհրդականներին մերժում է ստանալ բարձր գաղտնիության փաստաթղթեր, բայց որպես ընդհանուր կանոն, կարիք կա, որ նրանք մասնակից լինեն նախարարի հանդիպումներին և տեղեկատվությանը, որպեսզի կարողանան բավարարել նախարարի պահանջները:

Նման մատչելիությունը, ինչևէ, սահմանում է փոխադարձ պարտավորություններ խորհրդականի համար: Նա պետք է շրջահայաց օգտագործի նախարարին մոտ լինելու նման հնարավորությունը, չպետք է չափից շատ զբաղեցնի նախարարին, իսկ երբ նրան հասել է գաղտնի տեղեկատվություն, ապա պետք է դրա հետ զգույշ վարվի և այդ տեղեկատվությունը դուրս չթողնի: Նախարարին հանդիպումների ժամանակ ուղեկցելիս՝ նա պետք է քիչ խոսի և շատ լսի: Ամենաազդեցիկ խորհրդականները սովորաբար նրանք են, որոնք օգտագործում են իրենց զգուշությունը որպես առավելություն: Կան խորհրդականների բազմաթիվ օրինակներ (նամանավանդ երիտասարդ), որոնք իրենց բարձր դիրքը իրենց գլուխն են զցում և չափից շատ հիանում սեփական կարևորությամբ: Սա հաճախ փչացնում է իրենց հարաբերությունները մյուսների հետ, և մասնավորապես նախարարության

անձնակազմի հետ, ինչը, հնարավոր է՝ լավ բանի չբերի և վերջանա նախարարի բարկությամբ: Համաձայն ԱՄՆ քաղաքական խորհրդականների մի արտահայտության, իրենցից լավագույնը «հակված կլինի անանուն մնալուն»:

Հնարավորության առկայությամբ խորհրդականի գործառույթները օրեցօր կթելադրվեն նախարարի (հաճախ փոփոխական) պահանջներով: Ամենակարևորը այստեղ վստահությունը ամրապնդելն է: Եթե նախարարը պարզ է դարձնում իր մտածելակերպը խորհրդականին, և եթե խորհրդականն աշխատում է զգուշավորությամբ (իհարկե ոչ ամաչկոտի պես)՝ առաջարկելով նուրբ և քաղաքականապես խորաթափանց խորհուրդներ, ապա խորհրդականը բախտ կունենա դառնալու նախարարի կյանքի մի անբաժանելի մասը: Լավագույն դեպքում, երբ աճում է խորհրդականի դերը, սկսվում է մի փոխաշահավետ աշխատանք, որում խորհրդականը բավարարում է նախարարի պահանջները և հասկանում, թե ինչպես է վերջինիս միտքը աշխատում: Լավ խորհրդականն ի վիճակի է կանխատեսել նախարարի դիրքը դեպքերի և մտքերի կապակցությամբ, ինչպես նաև ի վիճակի է կանխատեսել, թե վերջինս հետագայում ինչ կարիքներ կունենա:

Որոշ եվրոպական երկրներում նախարարությունը ունենում է մի կամ մի քանի ենթակա նախարարներ, որոնք սեփական խորհրդականներ սովորաբար չեն ունենում: Կարելի է կանխատեսել, որ նման դեպքում ենթակա նախարարների և իրենց նախարարի քաղաքական խորհրդականների միջև հարաբերությունները կլինեն խրթին: Անձնական փորձից ելնելով պետք է նշել, որ ենթակա նախարարը խորհրդականին դիտում է որպես նախարարի փոխարինող՝ ենթադրելով, որ նախարարը վստահում է նրան, և ուրեմն նա մասնակցում է նախարարության կարևոր որոշումների կայացմանը: Ինչևէ, շատ նախարարների կարող է հեշտ թվալ գործ ունենալ մի քաղաքական խորհրդականի հետ, որին նրանք ընտրել են ինքնուրույն, քան մի այլ քաղաքական գործչի հետ, որին նրանք միզուցե և հակառակորդ են (ասենք՝ նա մեկ ուրիշ կուսակցությունից է կուլիցիոն կառավարության պարագայում), և որը միզուցե պաշտոնի է նշանակվել վարչապետի կողմից հակառակ տվյալ նախարարի նախասիրությունը հաշվի առնելու: Ջարմանալի է, սակայն, նման լարված իրավիճակներ խիստ հազվադեպ են պատահում և համարյա գոյություն չունեն:

## 5. Հարաբերությունները քաղաքացիական ծառայության հետ

Ինչպես արդեն նշվել է վերևում, քաղաքացիական ծառայողների և քաղաքական խորհրդականների դերերը և կոնկրետ իրավիճակում նրանց գնահատականը կարող են տարբեր լինել: նման տարբերությունները, գումարած քաղաքացիական ծառայողների կարծիքը, որ քաղաքական խորհրդականները ունեն չափազանց էական դեր, կարող է դառնալ լարման աղբյուր: Իհարկե, երբ քաղաքական խորհրդականների համակարգերը հիմնադրվեցին Մեծ Բրիտանիայում և Իռլանդիայում 1970-ականներին և 1980-ականներին, բազմաթիվ (եթե ոչ բոլոր) քաղաքացիական ծառայողները կասկածով էին վերաբերվում նման մարմիններին՝ դրանք համարելով ինստիտուցիոնալիզացված հակառակորդներ և ավելորդ բարդություններ: Նկատենք, որ երկու երկրներում էլ այս վրդովմունքը ժամանակի ընթացքում նվազեց, և հինգից տաս տարիների ընթացքում նորարարությունը լայնորեն ընդունվեց: Ինչևէ, լարված կլինեն հարաբերությունները, թե հանգիստ, տարբեր երկրներում, տարբեր նախարարություններում և տարբեր անհատների համար յուրահատուկ է:

Ինչ-որ տեղ դա պայմանավորված է ընդհանուր քաղաքական դասի և քաղաքացիական ծառայության փոխհարաբերությամբ: Այստեղ սպեկտոր գոյություն ունի: Պինհերիոյի՝ Պորտուգալիայում հարաբերությունների նկարագրությունները ցույց են տալիս բևեռացման զգալի աստիճան քաղաքական գործիչների և քաղաքացիական ծառայողների միջև, որը ինքնաբերաբար հանգեցնում է լարվածության: Ֆրանսիայում, Բելգիայում և Իտալիայում *cabinet* համակարգերում տարբեր աստիճանի ուզուրպացված են այնպիսի գործառույթներ, որոնք այլ երկրներում իրագործվում են ավագ քաղաքացիական ծառայողների կողմից. չնայած դրանք <*cabinets*> ունեն նույն ֆունկցիաները կատարելու համար բավարար ներուժ, սակայն դա կախված է արդեն կոնկրետ նախարարությունից՝ կապված ամեն կաթինետի *modus operandi* հետ: Հոլանդիայում, Իսպանիայում, Շվեդիայում և Միացյալ Թագավորությունում, որտեղ քաղաքացիական ծառայությունը երկար ժամանակ ունեցել է նշանակալի քաղաքական/ռազմավարական դեր և որտեղ քաղաքական խորհրդականների դերը ավելի սահմանափակ է եղել, համագործակցությունը բավականին ավելի հեշտ է ընթանում: Իրականում, Միացյալ Թագավորությունում (ինչպես ցույց է



տրված ուսումնասիրության մեջ), երբ քաղաքական խորհրդականների թիվը աճեց 1990-ականներին, մի խառը պատկեր ստացվեց, որտեղ որոշ նախարարություններում լուրջ բախումներ կային քաղաքական խորհրդականների և քաղաքացիական ծառայողների միջև, բայց և միևնույն ժամանակ նրանց միջև գոյություն ունեին ամուր աշխատանքային փոխհարաբերություններ, որտեղ նրանք միասին էին աշխատում քաղաքական առաջարկների մշակման շուրջ: Նման փոխհարաբերություններ գոյություն չունեն նույնիսկ Շվեդիայում:

Պոտենցիալ դժվարությունները փոխհարաբերություններում բազմաթիվ են: Մի ծայրահեղություն է սա (Պորտուգալիայի ուսումնասիրությամբ հաստատված), բայց և բավականին հազվադեպ է վարչական որոշումների կայացմանը ապօրինի քաղաքական միջամտություն պատահում: Ավելի հաճախ պատահում են դժվարություններ՝ կապված տեսակետի տարբերության հետ. քաղաքական խորհրդականները սովորաբար ավելի հետաքրքրված են այնպիսի արդյունքներով, որոնց իրականացման համար կարճ ժամանակ է պահանջվում, իսկ քաղաքացիական ծառայողները՝ երկարաժամկետներով: Քաղաքական խորհրդականները շտապում են; քաղաքացիական ծառայողները կարող են իրենց թույլ տալ մի փոքր ավելի շատ մտածել: Քաղաքական խորհրդականները աչք ունեն ընտրությունների վրա, իսկ քաղաքացիական ծառայողները՝ հազիվ թե այդպան: Քաղաքական խորհրդականները հակված են լինել ավելի նորարար. քաղաքացիական ծառայողները՝ զգույշ, իհարկե՝ մասնավոր դեպքերում, որովհետև նրանք ստիպված են հաշվի առնել հետևանքները: Ի հավելումն հարկ է նշել, որ քաղաքական խորհրդականների ներմուծումը որոշումներ կայացման համակարգ դժվարացնում է արդեն իսկ որոշման կայացման կոմպլեքս ընթացքը կառավարության համակարգից դուրս:

Ընդհանուր առմամբ, թերևս, քաղաքացիական ծառայողները Եվրոպայում, թվում է, արդեն սովորել են քաղաքական խորհրդականների գոյության գաղափարին: Նրանց նշանակումը չի հանգեցնում քաղաքացիական ծառայության քաղաքականացմանը: (Անկասկած, չնայած որ OECD երկրների թիվը, որոնք ունեն քաղաքական խորհրդականներ, աճել է, վերջերս OECD փորձաքննությունը հաստատեց, որ երկրների մեծամասնությունը ուղղություն է վերցրել դեպի պակաս քաղաքականացված հսկողություն քաղաքացիական ծառայության նկատմամբ: Քաղաքական խորհրդականները, ընդհանուր առմամբ, չեն նեղում քաղաքացիական ծառայողներին՝ լինելով նախարարի քաղաքական խորհուրդատվության հիմնական աղբյուրը: Ժամանակի ընթացքում նրանք ընդունվել են և դարձել համակարգի անդամ: Իհարկե ճիշտ է, որ նրանք, ի հակադրումն քաղաքացիական ծառայության մենիշխանությանը, մրցակցում են նախարարին խորհուրդ տալու համար: Սակայն, սա բազմաթիվ խնդիրներից միայն մեկն է, որոնք վերջին տասնամյակներում ծնունդ են առել ավանդական վեբերյան քաղաքացիական ծառայության գերակայության հետևանքով: Քաղաքացիական ծառայողների՝ քաղաքական խորհուրդ տալու մենիշխանությանը ուղղված մարտահրավերը զուգորդված է քաղաքացիական ծառայության բավարարությանը ուղղված մարտահրավերով տարբեր բնագավառներում՝ ներառյալ տնտեսական կառավարման, ծառայության մատուցման և բյուրոկրատական համակարգի կառավարման բնագավառները: Մարտահրավերները և վիճարկումները հանրային հատվածի նորացման գործիք են դարձել, և բացարձակ իմաստ էլ չկա, որ քաղաքականության ձևավորումը այս ճնշումներից լինի բացառված: Իրականում, քաղաքական գործիչները, թվում է՝ պետք ողջունեն և պահանջեն քաղաքական խորհրդի բազմազանությունը. քաղաքական խորհրդականները նման միտման ընդամենը մի արտացոլումն են, մյուս կողմից՝ նրանք քաղաքական խորհրդի հետ տալիս են նաև այնպիսի քաղաքական վերլուծություններ, որ քաղաքացիական ծառայողները ուղղակի տալ չեն կարող համապատասխան որակավորման բացակայության պատճառով: Ավելի ուշադիր քաղաքացիական ծառայողները հասկանում են որ, տրամադրված վերլուծությունները ավելի ուժեղացնում են քաղաքականության կերտումը, քան թուլացնում (կամ, ծայրահեղ դեպքում, նախարարը ավելի գոհ է մնում քաղաքականության կերտման գործընթացից):

Երկու իմաստով էլ քաղաքական խորհրդականը կարող է օգուտ բերել քաղաքացիական ծառայողին նրա առօրյա գործում: Առաջին, եթե համագործակցությունը քաղաքացիական ծառայողի և քաղաքական խորհրդականի միջև (ինչպես նկարագրվել է վերը) զարգանում է, ապա քաղաքական խորհրդականը քաղաքացիական ծառայողի համար կարող է դառնալ խորհրդի կարևոր աղբյուր: Շատ քաղաքացիական ծառայողներ իրենց նախարարի հետ գործ կունենան միայն դեպքից դեպք: Իսկ քաղաքական խորհրդականն ավելի շատ ժամանակ ունի: Քաղաքացիական ծառայողների համար նպաստավոր է

հնարավորություն ունենալ հարցնելու քաղաքական խորհրդականին, «ինչո՞ւ նախարարը նպատակահարմար գտավ, որ այս խնդրով զբաղվենք հենց մենք» կամ «եթե առաջարկը տանենք այս ուղղությամբ, ապա ինչպե՞ս կվերաբերվի դրան նախարարը»: Նման կարգի «լակմուսային թղթի» գործառույթը կարող է լինել շատ օգտակար:

Երկրորդ, քաղաքական խորհրդականների առկայությունը կարող է քաղաքացիական ծառայողներին պաշտպանել նախարարների համար կուսակցական քաղաքական գործ անելուց: Քաղաքացիական ծառայողների բացակայության պարագայում նախարարները հավանաբար պետք է խնդրեն քաղաքացիական ծառայողներին իրենց աջակցելու այնպիսի հարցերում, որոնք դուրս են քաղաքացիական ծառայության քաղաքական չեզոքության սահմաններից, օրինակ՝ օգնել պատրաստվելու կուսակցական հավաքների, կուսակցական գործակալների համար նամակներ նախապատրաստել, կամ կոալիցիոն կուսակցությունների միջև միջնորդություններ կատարել: Հուլանդիայում քաղաքացիական ծառայողները ի հայտ եկան ուշ 1990-ականներին, որովհետև, կոպիտ ասած, քաղաքացիական ծառայողները խորապես ընկղմված էին քաղաքական գործում: Սովորական էր, օրինակ, երբ քաղաքացիական ծառայողը մասնակցում էր կուսակցական հանդիպումներին և ներգրավված էր նաև կոալիցիոն միջկուսակցական միջնորդություններ կատարելու գործին: Ճնշումը *Folketing* (դանիական պառլամենտ) հանգեցրեց նրան, որ ստեղծվեցին խորհրդատուների հատուկ կադրեր՝ զբախվելու նման գործունեությամբ:

Ինչևէ, խելացի քաղաքական խորհրդականը հաստատ կիմանա, որ ինքը քաղաքացիական ծառայության կարիքն ավելի ունի, քան քաղաքացիական ծառայությունը ունի իր կարիքը: Վերոնշյալ խորհուրդը, որ քաղաքական խորհրդականը պետք է օգտագործի իր կարողությունը, բայց և վարվի զգուշորեն, մասնակիորեն վերաբերում է նաև քաղաքացիական ծառայությանը: Մասնավորապես, քաղաքական խորհրդականը չպետք է իր վրա վերցնի քաղաքացիական ծառայողներին հրամաններ տալու գործառույթը, մինչև հատուկ դրա համար չլիազորվի (և շատ երկրներում, խորհրդականները նման լիազորություններ չունեն): Ոչ էլ նա պետք է սպասի դաշնակցի գայթակղությանը, որպեսզի փորձի արտահայտվել ի շահ նախարարի. «Նախարարը ինձ ասել է, որ ձեզ ասեմ, որ անեք X» — որովհետև այդպես անելով քաղաքական խորհրդականը նախարարի աստիճանակարգված շղթայում հրամաններ տալու ինքնուրույն հետաքրքրություն է ցուցաբերում: Դա հանգեցնում է դժգոհության և, շատ հավանական է՝ զալիս է մի օր, երբ խորհրդականը չափն անցնում է, և հեռացվում նախարարի կողմից: Բացառությամբ այն դեպքերի, երբ քաղաքական խորհրդականը հատուկ լիազորված է օրենքով, նրա միակ գործառույթը նախարարին խորհուրդ տալն է, ով, ի պատասխան, պետք է որոշումներ կայացնի և լուծումներ տա խնդիրներին:

Ավելի ընդհանուր վերցրած, քաղաքական խորհրդականը կստանա ամենապարզ համագործակցությունը քաղաքացիական ծառայությունից. Այլ կերպ ասած՝ պրոֆեսիոնալիզմ և կանխատեսելիություն: Եթե նա քաղաքացիական ծառայողներին մոտենում է կառուցողական ոգով, շատ հավանական է, որ իրեն պատասխանեն փոխադարձաբար. դա, ըստ էության, կհանգեցնի նախարարի հետ բարի հարաբերությունների. նրանց բնական բնագոյը կօգնի իրենց, եթե նրանք կարողանան դա իրագործել: Խորհրդականը պետք է հասնի այն բանին, որ քաղաքացիական ծառայողները նրան համարեն օգտակար և ազդեցիկ. վերջինիս առկայությունը արդեն իսկ մի «առաքինության շրջան» է խորհրդականի համար. այլ կերպ ասած՝ քաջալերելով քաղաքացիական ծառայողներին իր հետ կիսվել խնդիրներով և տեղեկություններով, խորհրդականին հետագայում հնարավորություն է ընձեռնում տալու ազդեցիկ խորհուրդ:

Այն քաղաքական խորհրդականը, որը մեծամիտ է կամ հարձակողական, պարզապես իրենից կկտրի այն մարդկանց, ում կարիքը որ նա ունի: Սա կհանգեցնի անախորժությունների, քանի որ քաղաքացիական ծառայությունը այս պարագայում որոշում է դժվարացնել խորհրդականի կյանքը և ի վիճակի է դա անել՝ անկախ նախարարի կամքից: Այն կարող է «մոռանալ» պատճենահանել խորհրդականի համար թղթեր, հրավիրել նրան հանդիպումների միայն վերջին պահին, մերժել հիմնական և կարևոր քաղաքացիական ծառայությունները, ասենք, օրինակ, ինտերնետային կապը, մի խոսքով՝ անշնորհություններ անել ամեն տեղ: Անխուսափելիորեն, շատ քաղաքական խորհրդականներ անելանելի դրության մեջ են հայտնվում՝ իրենցից օտարելով քաղաքացիական ծառայողներին և դրանով զրկվելով տեղեկատվությունից և համագործակցությունից, ինչը նրանց հանգեցնում է նախարարության և նախարարի հետ իրենց ազդեցության կորստի. սա նշանակում է դուրս մղվել նախարարության ներքին խոհանոցից:

Վերոնշյալը թույլ է տալիս եզրակացնել, որ հաջողությունը կամ անհաջողությունը փոխհարաբերություններում քաղաքական խորհրդականից է կախված: Մյուս կողմից, քաղաքացիական ծառայողների վրա դրված է հավասար պարտավորություն՝ համագործակցելու քաղաքական խորհրդականների հետ, և ԵՄ երկրների ընդհանուր փորձը ցույց է տալիս, որ քաղաքացիական ծառայողները հենց այդպես էլ վարվում են (չնայած միշտ էլ կլինեն մի քանի անշնորհք անձնավորություններ, որոնք քաղաքական խորհրդականների նշանակումը կդիտեն որպես անձնական վիրավորանք): Մի նախկին բրիտանական քաղաքական խորհրդական (որի բախտը քաղաքացիական ծառայողների հետ չբերեց) պառլամենտական բանավեճում հայտարարեց. «Ամեն ինչ կախված է անձնավորությունից, փորձից, [քաղաքական] խորհրդականի ուժից և ձկունությունից, ինչպես նաև առողջությունից, համեստությունից, մշտական աշխատողների և նախարարների հետ իր աշխատանքային հարաբերություններից»:

## 6. Cabinets Ministériels

*Cabinet ministériel* հարաբերականորեն հազվադեպ երևույթ է; դրա միակ օրինակը կա Բելգիայում (որի համակարգը հիմա քանդվում է), ինչպես նաև Ֆրանսիայում և Իտալիայում: Ֆրանսիան դիտարկվում է որպես դասական օրինակ, քանի որ այստեղ *cabinets ministériels* կառավարվում է շատ մոտ ժամանակակից ձևին մոտավորապես 150 տարի: Իսպանիայի մասին զեկույցը ցույց է տալիս, որ Իսպանիան միգուցե շարժվում է դեպի այս մոդելը: (Նշենք, որ մինչդեռ Լեհաստանը իր նախարարների քաղաքական խորհրդականներին վերաբերվում է որպես *cabinets*, իրականում շատ նախարարներ սահմանափակված են երեք խորհրդականով, և դրանք էլ ավելի շատ վերոնշյալ տիպի քաղաքական գործիչներ են, քան այս մասում նկարագրված *cabinets*):

*Cabinet* տարբերվում է վերը նկարագրված քաղաքական խորհրդականների համակարգից նրանով, որ այն ոչ միայն խորհուրդ է տալիս նախարարին, այլ նաև ապահովում է քաղաքական ուղղորդումով և լիարժեք մասնակցություն ունենում նախարարության կառավարմանը: Այն բաշխում է կարգադրությունները նախարարությունում նախարարի անունից, և այս համակարգում ղեկավար անդամները սովորաբար նախարարի անունից փաստաթղթեր ստորագրելու իրավունք ունեն, հաճախ ներկայացնում են նրան արտաքին միջոցառումներին և դիտվում են որպես նրա ներկայացուցիչներ, և՛ նախարարության ներսում, և՛ դրսում:

*Cabinets* սովորաբար կազմված են քաղաքացիական ծառայողներից և արտաքին նշանակվածներից, և վերջիններս, (ծայրահեղ դեպքում) ենթադրվում է, որ նախարարին համախոհ պետք է լինեն: Ֆրանսիայում *cabinets* նախարարի համար փոխգործակցում են 20-ից 30 աշխատողներ և 10-ից 20 աշխատող էլ փոխգործակցում է կենտրոնական նախարարի համար: Բելգիայում մինչ ներկայիս *cabinets*, դրանց թիվը իսկապես շատ էր աճել, որոշ ծայրահեղ դեպքերում նույնիսկ մինչև մոտ 100 անդամի. հետագայում այս թիվը կրճատվեց բարփոխումների ժամանակ: Քաղաքական պաշտոնյաների համամասնությունը արտահայտող որևէ թիվ չկա, Բայց Օլիվեր Շրամելը (ժամանակին ֆրանսիական վարչապետ Ջոսֆինի *cabinet* տնօրեն) ցույց տվեց, որ մոտավորապես ֆրանսիական *cabinet* աշխատողների մեկ քառորդը քաղաքական նկատառումներով դրսից նշանակված աշխատողներ են:

*Cabinet* անդամները անձնապես նշանակվում են նախարարի կողմից. քաղաքացիական ծառայողների պարագայում սա ակնհայտորեն քանդում է ավանդական քաղաքացիական ծառայության հիերարխիան և խտրականության հարցով մեղադրանքների թիրախ է դառնում: Դժվար է խոսել կազմակերպության կամ *cabinet* աշխատանքի մեթոդների մասին, մինչև, ինչպես պնդում է Օլիվեր Շրամելը իր՝ այս թեմայով մենագրությունում, օրգանիզմները որոնք հիմնվում են նման խիստ անձնական հողի վրա, ավելի շուտ աղոտ են, քան կառուցվածքայնացված, և ավելի շատ պահանջում են սոցիոլոգիական, քան իրավաբանական մոտեցումներ<sup>3</sup>. Մասնավորապես սա ճիշտ է

<sup>3</sup> Սա նման է Գայ Կարկաստոնեի՝ վարչապետ Ռոկարդի *chef de cabinet* տպագրած լուրջ ակադեմիական *cabinets* տեսակների մասին աշխատությանը, որտեղ նրանց նա նկարագրում է

Ֆրանսիայի օրինակում, որտեղ պաշտոնական սահմանափակումները *cabinets* կադրերի և ֆինանսավորման չափի հետ, հաճախ են թողնում պատասխանատուներին անպատիժ:

*Cabinet*<sup>4</sup> գլխի հեղինակությունը կարևոր է նախարարության ներսում, որտեղ նա պատասխանատու է բոլոր իր գլխավոր քաղաքական որոշումների համար, իսկ օրինակ Ֆրանսիայում՝ նաև գլխավոր վարչարարական գործառնությունների համար: Այլ *cabinet* անդամներ սովորաբար պատասխանատու են առանձին խնդիրների կամ առանձին քաղաքական բնագավառների համար: Սովորաբար կան մասնավոր պատասխանատվությամբ աշխատող անդամներ պառլամենտի հետ կապերի, լրատվամիջոցների հետ կապերի, ինչպես նաև նախարարի ընտրազանգվածի հետ կապերի ապահովման համար: *Cabinet* աստիճանակարգը սովորաբար բավականին ձկուն է; անձնական գաղափարները ավելի կարևոր են: Շրամեկի մենագրությունը շարունակաբար հինավորում է, որ *cabinets* պետք է աշխատեն որպես թիմ, սակայն այդպես չէ և անդամների միջև տարածված է մրցակցություն: Նախարարների *cabinets-ներում* շատերն աշխատում են ընդմիջումներով տարբեր պաշտոնյաների հետ, ինչը նշանակում է պրոֆեսիոնալ առաջխաղացում: Ինչևէ, ընդհանուրի վերլուծությունը նրան է հանգում, որ լինելով հիմնված ֆավորիտիզմի վրա, այս մրցակցությունը խանգարում է օբյեկտիվության վրա հիմնված լավագույն քաղաքացիական ծառայության առաջխաղացման գործընթացին:

*Cabinet* գոյությունը ակնհայտորեն փոքրացնում է այն աշխատողների դերը, որոնք նախարարության այլ մասնաբաժիններ են ղեկավարում: Քանի որ որոշումների կայացումը ձգվում է դեպի վերև՝ *cabinet*, նախարարության մյուս մասը միտում ունի մղվելու տեխնիկական դաշտ՝ կենտրոնացված որոշումների կիրառման վրա, ինչը նրանց գլխից վեր է (չնայած *cabinet* համար նորություն չէ, որ աշխատողները ինքնուրույն ներգրավվում են առավել կարևոր ծրագրերի կիրառման գործում): Որտեղ կա գլխավոր քարտուղար, ինչպես օրինակ Բելգիայում և Իտալիայում, վերջինիս դերը սովորաբար ավելի շուտ ադմինիստրատիվ և տեխնիկական է: Սա կարող է ունենալ մեծ նշանակություն, մասնավորապես բյուջետային կազմակերպչական հարցերում, և գլխավոր քարտուղարը կարող է համակարգման անվան ներքո ազդեցություն բանալ: Նույնիսկ նման հակակշռի բացակայությունը Ֆրանսիայում թողնում է *cabinet* գերակա: Սա է քաղաքական խորհրդականի դերի ճորժացումը փոքր խորհրդակցության դերից մինչև այն, ինչ Իսպանիայի հետազոտությունում նկարագրված է որպես «կենտրոնական դեր հանրային քաղաքական ծրագրերի նախագծման, կիրառման, վերահսկման և գնահատման բնագավառներում», ինչը պարզ է դարձնում, որ Իսպանիան ուղղություն է առել դեպի ֆրանսիական տիպի համակարգ:

*Cabinet* համակարգին բնորոշ է նաև միջնախարարական քաղաքականության համակարգման բնագավառում բախումների առկայությունը, քանի որ սովորաբար *cabinets* միջև ամուր ցանց է առաջանում: Մինչ Բելգիայում տեղի ունեցան փոփոխություններ, *cabinets* կարևոր քաղաքական որոշումների համակարգման և նախարարների միջև բանակցությունների իրականացման միակ խողովակն է: Ֆրանսիայում նրանք կատարել են այս դերը թերևս անկախ քաղաքական պատճառներից: Միջնախարարական անհամաձայնությունները հարթվում են ոչ թե նախարարների հանդիպումների, այլ նրանց *cabinet* աշխատողների հանդիպումների միջոցով: Իսպանիայում, ինչպես ցույց է տրված ուսումնասիրության մեջ, միջնախարարական քաղաքական խորհրդականների ցանցը մեծ ազդեցություն ունի այն բանի վրա, թե կառավարությունը կընդունի օրենսդրական ծրագիրը, թե՛ ոչ: Այլ է պատկերը Իտալիայում, որտեղ *cabinet* գլուխների ու նախարարությունների տնօրենների պարբերաբար հանդիպումների ընթացքում հաստատվում են իտալական կառավարության շաբաթական օրակարգերը, և հարթվում նախարարների միջև անհամաձայնությունները:

---

որպես «ընկերներ, երեխաներ, ծառաներ և lieutenants»։ [Ֆրանսերեն բնօրինակում: « *les copains, les enfants, les valets et les lieutenants* »]:

<sup>4</sup> Ֆրանսիական *cabinets ministériels* կարևոր է տարբերություն դնել *cabinet* տնօրենի, ով իշխանություն ունի նախարարության հիմնական քաղաքական և վարչական գործառնությունների շրջանակներում, և *chef de cabinet* միջև, ով վայելում է ավելի սերտ անձնական մոտիկություն նախարարի հետ, քանի որ կատարում է դարպասապահի դեր՝ պատասխանատու լինելով նախարարի օրակարգի և աշխատանքային կյանքի կազմակերպման համար: Երկուսն էլ շատ ազդեցիկ են:

*Cabinet* համակարգը ունի իր առավելությունները նույնպես: Այն նախարարին ապահովում է մի խումբ (սովորաբար) բարձ մասնագիտացում ունեցող այնպիսի մարդկանց ծառայությամբ, որոնցից շատերը գիտակ են իրենց բնագավառում: Այն աջակցություն է ցույց տալիս նախարարին իր կյանքում ցանկացած առիթով (որոշ քաղաքացիական ծառայության համակարգեր, անխոսք, բաց են քննադատությունների համար, քանի որ լրիվ բավարարում են նախարարի վարչական և նվազ քաղաքական պահանջները, բայց չեն բավարարում նրա լուրջ քաղաքական կարիքները): Ի հավելումն ասենք, որ նախարարները հավանում են այնպիսի *cabinet* համակարգ, որտեղ իրենք կարող են ընտրել իրենց աշխատողներին:

Ինչևէ, համակարգի լուրջ թերություններ կան, որոք երկու խմբերի համար էլ ընդհանուր են: Առաջին թերությունը ունի հետևյալ պատճառը. *cabinet* համակարգը ըստ էության փակ շրջանով մեռած համակարգ է, քանի որ իր հիմքում ունի աշխատողի հանդեպ ֆավորիտիզմ, փոխանակ հաշվի առնի նրա իրական արժանիքները և քաղաքացիական ծառայության սկզբունքները: (Հարցը վերաբերում է նաև հավասար հնարավորություններին. վերջերս *Le Monde* կատարած ուսումնասիրությունները բացահայտեցին, որ միայն *cabinet* 700 անդամներից 10-ն են, որ ունեն այն, ինչ թերթը անվանում է «եկվորի անցյալ»): Բելգիայում հիմնական խնդիրը այն է, որ քաղաքացիական ծառայողների առաջխաղացումը, *cabinet* աշխատելուց հետո, կատարվում է աննորմալ գործընթացների միջոցով: Հաջորդ բացը համակարգի անօգտավետությունն է. այն դարձնում է նախարարության մյուս մասի աշխատանքը անօգուտ: Կարճաժամկետ որոշումների կայացումը հանգեցնում է մրցակցության և «հաճոյախոսական» վարքագծի *cabinet* աշխատողների միջև, իսկ սա ոգևորում է նախարարության մյուս աշխատողներին ներգրավվել այլ խորամանկություններում՝ ազդելու *cabinet*-ի որոշումների վրա, որը հանգեցնում է (Շրեմեկի բառերով) «կորստի և վիրավորանքի»: Վարչապետ Բալադուրը 1993թ. երբ փորձեց սահմանել *cabinets* չափերը Ֆրանսիայում (մի փորձ, որին համակարգը դեմ կանգնեց), նպատակ ուներ դադարեցնելու նրանց՝ նախարարների և իրենց քաղաքացիական ծառայողների միջև «որպես խանգարող ուժ» գործելակերպը:

Սրանք են այն հիմնական պատճառները, որ *cabinet* համակարգը երկար ժամանակ քննադատությունների աղբյուր է եղել: Ինչևէ, քաղաքական գործիչները ակնհայտորեն հանգիստ զոհում են քաղաքական պատրոնաժի նման աղբյուրը, նույնիսկ եթե երկարատև ազդեցությունը կառավարման ավելի ցածր որակ է ստեղծում, և հանրային վարչարարության համակարգի թուլացմանն է հանգում: Ֆրանսիայում այս ինստիտուտը երկար ժամանակ քննադատությունների առարկա է եղել, հատկապես 1993 թվականի Սպիտակ Կոմիտեի զեկույցից հետո, որում առկա էր բացասական եզրակացություն՝ կապված ինստիտուտի ձախողումների հետ, և որում խորհուրդ էր տրվում *cabinet* աշխատողների թիվը սահմանափակել մինչև 100 (ի հակադրումն 400-ի, որը այդ պահին այդքան էր և ի հակադրում 700-ի, ինչը բնութագրական է ներկայի համար): Ինչևէ, բոլոր տարբերակները փորձված են, և սրա մասին գրող հեղինակների մեծամասնությունը, թվում է՝ համաձայն են Քերմոնի այն հոռետեսական կարծիքին, որ համակարգը, թերևս գոնե Ֆրանսիայում, կարող է փոփոխվել միայն հինը քանդելու արդյունքում:

Նույն էր եզրակացությունը Բելգիայի պարագայում, որը 1999 թվականին հանգեցրեց *cabinets* վերացմանը ֆեդերալ մակարդակում: Այս որոշման հիմքում ընկած էին ձախողումների և սկանդալների բազմաթիվ դեպքեր՝ ներառյալ dioxin և Dutroux գործերը, որոնք, համաձայն Սենատի մի հաղորդագրության, հանգեցրին նրան, որ հանրային ծառայությունը սկսեց դիտվել, որպես «չափազանց քաղաքականացված, ոչ կոմպետենտ և անպատասխանատու»: Այս դեպքերը հանգեցրին նրան, որ ստեղծվեց մի կառավարություն, որը կարևորեց հանրային վարչարարության հատվածի լայն բարեփոխումները: *Cabinets* անպայման ենթարկվելու էին լայն փոփոխությունների այս բարեփոխումների ընթացքում, որովհետև նրանց աշխատողները համարյա կրկնապատկվել էին 1989թ. հասնելով մոտ 30-ի, և որովհետև, Կոպերնիկոսյան փաստաթղթերի լեզվով ասած, «*cabinets* միտում ունեին իրականացնելու ավելի լայն հսկողություն նախարարությունների աշխատանքների նկատմամբ, և առաջնային դեր ունեցան քաղաքականության մշակման գործում: Սա հաճախ ծառայություններում աշխատող քաղաքացիական ծառայողների կողմից ընկալվում էր որպես կարգուկանոնի հաստատման նշան, և երբեմն էլ լարում էր նախարարի և նրա իշխանության ներքո գտնվող ծառայությունների միջև հարաբերությունները: Դա հանգեցրեց նաև քաղաքականության մշակման ընթացքում թերությունների առաջացմանը, քանի որ նախարարական *cabinets* նախարարի հետ միասին գալիս և գնում էին ընտրություններից ընտրություններ»:

Կոպերնիկոսի ծրագիրը նպատակ դրեց փոխելու բոլոր նախարարությունների բոլոր կաբինետները՝ ավելի փոքր նախարարական աշխատակազմով՝ բաղկացած անձնական օգնականներից՝ ընտրված հենց նախարարի կողմից; այն կազմված էր ռազմավարական խորհուրդից, որը նախարարին քաղաքականության հարցում խորհուրդատվություն էր տրամադրում, ներառում էր կառավարիչներ նախարարության բաժանմունքներից և արտաքին փորձագետներ; կար նաև քաղաքացիական ծառայողներից բաղկացած «քաղաքականության նախապատրաստման բաժին», ինչպես նաև արտաքին փորձագետներ՝ նշանակված քաղաքացիական ծառայության աշխատանքային կազմակերպության կողմից: Կիրառումը թեև դանդաղ ընթացավ, բայց վերափոխեց ընդհանուր կառավարական կառույցները, և կոպերնիկոսյան, ըստ էության, հակասական բարեփոխումների հետևանքով այժմ համակարգը առաջընթաց է ապրում՝ կաբինետների թվի կրճատման հաշվին:

Հարկ է նշել, որ կաբինետային համակարգը պատշաճ ուշադրության չի արժանացել Արևելյան Եվրոպայի ժողովրդավարացման համատեքստում (տես մեր դիտարկումը՝ կապված Լեհաստանի հետ): Մյուս կողմից այն ոչ էլ կարգին առաջ է քաշվել, որպես արևմտաեվրոպական խորհրդականների գաղափար արևելաեվրոպական կառավարությունների համար, նույնիսկ Եվրախորհրդի կողմից, որը իր ներքին փոխհարաբերություններում օգուտ է քաղում կաբինետներից: Միացյալ Նահանգներում կաբինետը ընկալվում է որպես «մեռած համակարգ», որտեղ բոլոր գլխավոր պաշտոնները զբախեցված են քաղաքական պաշտոնյաներով. համակարգը մի կերպ իրեն արդարացնում է տեղում, բայց արտահանման համար պիտանի չէ:

## 7. Վարչապետի քաղաքական խորհրդականները

Եվրոպական երկրների մեծամասնությունում, վարչապետի տրամադրության տակ են գտնվում ավելի մեծ թվով քաղաքական պաշտոնյաներ, քան այլ նախարարների տրամադրության տակ: Առկա է երկու պատճառ. վարչապետը պետք է զբաղվի ավելի լայն ծավալի խնդիրներով, քան այլ նախարարները, և հետևաբար նա խորհրդի կարիք ավելի շատ ունի; վարչապետի գործառույթները համարյա միշտ քաղաքական են՝ ի հակադրումն այլ նախարարների, որոնց պարտավորությունները հաճախ կամ կարգավորիչ կամ վարչարարական բնույթ են կրում: Հետազոտությունները ցույց են տալիս, որ 2004թ. OECD 15 երկրներից 7-ում վարչապետի աշխատակազմում աշխատողների մեծամասնությունը քաղաքական խորհրդականներ էին:

Հարկ է հաշվի առնել, որ վարչապետին կառավարական աշխատակազմը (այլ կերպ հայտնի որպես «General Secretariat, Government Office, Government Secretariat, Chancellery, Cabinet Office» և այլն), ևս օժանդակում է որտեղ, ընդհակառակը, սովորաբար քաղաքացիական ծառայողներ են աշխատում<sup>5</sup>: Ընդհանուր առմամբ, կառավարության աշխատակազմը պատասխանատու է քաղաքականության համակարգման, աշխատանքի պլանավորման և վերահսկողության, օրինական գործառույթների և կապերի ապահովման համար, միջդեռ վարչապետի աշխատակազմը ավելի շատ զբաղվում է քաղաքական և ռազմավարական խորհրդատվությամբ, աջակցում է կապերի հաստատմանը և ճառ նախապատրաստելուն: Հետևաբար պատասխանատվության բաշխումը քաղաքացիական ծառայողների և քաղաքական խորհրդականների միջև կառավարության կենտրոնում շատ նման է գծային նախարարությունների միջև պատասխանատվության բաշխմանը. նրանց միջև լավ աշխատանքային հարաբերությունները հավասարապես խիստ կարևոր են:

Ընդհանուր առմամբ, նույն խնդիրներն ու երևույթները կարելի է մատնանշել այն քաղաքական խորհրդականների հարցում, որոնք աշխատում են վարչապետի հետ ինչպես գծային նախարարներ: Միակ տարբերությունը այն է, որ նրանք ավելի շատ պատասխանատու են կառավարության ընդհանուր ռազմավարության մշակման համար և գործ ունեն միմիայն նախարարների և նրանց անմիջական խորհրդականների, քան

<sup>5</sup> Հարկ է նկատել, որ որոշ երկրներում (օրինակ՝ Հունիդա, Նիդերլանդներ և Լեհաստան) ծառայության ամբողջ ապարատը՝ կառավարության կենտրոնը կազմում է վարչապետի աշխատակազմը: Թերևս, նման դեպքերում կառավարության աշխատակազմի գործառույթների և վարչապետին աջակցելու գործառույթների միջև գոյություն ունի պարզ գործառույթային բաժանում:

նախարարությունների գործառնական բաժանմունքների հետ: Շատ կոալիցիոն կառավարություններում վարչապետի խորհրդականների լրացուցիչ գործառույթ է կոալիցիոն կուսակցությունների միջև հարաբերությունների կառավարումը, որը կարող է ինստիտուցիոնալիզացվել մեծ կամ փոքր ծավալներով:

Ընդհանրապես, վարչապետի քաղաքական խորհրդատուների ազդեցությունը կառավարության մյուս մասի համեմատ կախված է վարչապետի սեփական իշխանությունից կամ դրա պակասից՝ կախված ինստիտուցիոնալ, անձնական և քաղաքական գործոնների տարբեր համադրություններից: Եթե վարչապետը գերակա է, նրա խորհրդատուները կարող են ունենալ մեծ դեր: Սա բացարձակ ճշմարտություն էր Իսպանիայում, ինչպես նաև Մեծ Բրիտանիայում բլերյան կառավարությունների պարագայում, և ընդհանուր առմամբ ճիշտ է բոլոր *cabinet* համակարգի երկրների համար: Ինչևէ, վարչապետի գերակայությամբ համակարգերում միտում կա մեծացնելու քաղաքական խորհրդականների դերը, և ոչ թե հակառակը, ինչպես ապացուցվում է առանց քաղաքական խորհրդականների գերակա վարչապետների օրինակների միջոցով: Եթե վարչապետը թույլ է, նրա խորհրդականները ջանք չեն խնայի իրենց իշխանությունը հաստատելու համար, ինչպես օրինակ տեղի ունեցավ Քրեստոնի կարճ իշխանության ընթացքում Ֆրանսիայում:

Քանի դեռ վարչապետի խորհրդականների դերը և ազդեցությունը բխում են իրենց վարչապետի դերից և իշխանությունից, այն համալրվելու է լեգիտիմ կառավարության համակարգի մյուս մասի կողմից: Դժվարություններ առաջանում են, թերևս, այն ժամանակ, երբ քաղաքական խորհրդատուները ստանում են առանձին իշխանություն նախարարների նկատմամբ: Որոշակիորեն սա առկա խղիր է Ֆրանսիայի համար: Մի պահ նման խնդիր առաջացավ Լիտվայում, որտեղ վարչապետի խորհրդականները ժամանակավորապես իրավաբանորեն ստացան իշխանություն և՛ անձնապես, և՛ որպես կառույց, որը վերանայում է նախարարից ստացված առաջարկները՝ դրանք հաստատելու կամ մերժելու համար: Փորձարկումը կարճ կյանք ունեցավ, և արդյունքում եղան բազմաթիվ դժգոհություններ, որոնք էլ վերջ տվեցին 7 ամիս անց այն կառավարությանը, որը ներմուծել էր այդ համակարգը:

Քաղաքական խորհրդականների մեծ թիվը ընդհանրապես երկրների մեծ մասում հանգեցնում է գլխավոր քաղաքական խորհրդականի նշանակման, ով հաճախ մեծ հեղինակություն վայելող անձնավորություն է (չնայած կան դեպքեր, երբ նա այդ հեղինակությունը չի վայելում):

## 8. Պատասխանատվություն, էթիկա և Ինչ Անել, Երբ Ամեն Ինչ Թարս է Գնում

Ընդհանուր առմամբ, քաղաքական խորհրդականների շուրջ արևմտաեվրոպական երկրների փորձը դրական է: Սակայն, ամեն ինչ կարող է ձախողվել. հանկարծ քաղաքական խորհրդականները կամ քաղաքացիական ծառայողները կարող են խախտել կանոնները: Քաղաքացիական ծառայողների պարագայում, պատասխանատվության հստակ պատկեր կա. քաղաքացիական ծառայության օրենսդրությունը պարունակում է բավարար թվով նորմեր, և բացի դրանից կա աստիճանակարգ այդ կանոնները գործի դնելու համար և կան սանկցիաներ՝ դրանք խախտելուց պաշտպանելու համար: Ինչ վերաբերվում է քաղաքական խորհրդականներին, ապա իրավիճակը այնքան էլ գոհացնող չէ: Սա թաքնված դաշտ է, որտեղ թեև երկրները սովորաբար ունեն օրենսդրական լուծումներ քաղաքական խորհրդականների աշխատանքը կարգավորելու համար, սակայն նրանց պատասխանատվության և էթիկական վարքագծի հարցը դեռևս մնում է չլուծված:

Պատճառները հիմնականում երկուսն են: Առաջինը քաղաքական խորհրդականների վարքագծի էթիկայի կարգավորման բացակայությունն է: Երկրորդը պատասխանատվության խնդիրն է, քանի որ քաղաքական խորհրդականը նախարարության կառավարման օղակից դուրս է, և նա պատասխանատու է միայն նախարարին: Եթե նա խախտի ինչ-որ կանոններ, ապա նախարարը դժվար թե խիստ վարվի իր ֆավորիտի հետ: Նախարարները սիրում են, երբ գործերը իրենց օգտին են գնում, և միշտ չէ, որ համաձայն են քաղաքացիական ծառայողների հետ քննարկել իրենց գործերը: Մինչև գործը չի հասնում լուրջ հանրային խնդիրների, քաղաքական խորհրդականը աչքաթող է արվում:

Թագավորի հպատակների առօրյայի մասին մի անկրկնելի ուսամնասիրություն է կատարվել Ավստրալիայում, Կանադայում, Իռլանդիայում, Նոր Զելանդիայում և Միացյալ Թագավորությունում, որը կարող է տալ երեք օգտակար դասեր: Առաջինը սովորեցնում է, որ մինչդեռ Միացյալ Թագավորությունում չկան քաղաքացիական ծառայությունը կարգավորող օրենքներ (ի տարբերություն ուսումնասիրված երկրների, և, ինչու չէ, Եվրոպայի երկրների),

դրանց փոխարեն գործում են քաղաքական խորհրդականների գործունեությունը կարգավորող էթիկական նորմեր վարքագծի կանոնագրքի տեսքով (մեջբերումները տես սույն զեկույցի լրացումներում), ինչպես նաև քաղաքական խորհրդականների աշխատանքային մոդելային օրենսգրքով: Այս կանոնները պարզ պատկերացում են տալիս երևույթի մասին և օգտակար մոդելներ են, որոնցից այլ երկրները կարող են դասեր քաղել (ստորև ներկայացված Հոլանդիայի վերաբերյալ ուսումնասիրությունները տալիս են նման ստանդարտ աշխատանքային պայմանագրային հարաբերությունների օգտակար օրինակներ, ուղեցույցներ քաղաքական խորհրդատուներին ուղղորդելու համար, ինչպես նաև հատուկ ուղեցույցներ քաղաքական խորհրդատուների՝ լրատվամիջոցների հետ հարաբերությունների համար):

Երկրորդ, կանոնների կիրառումը այն նախարարին թողնելը, որի իշխանության տակ է գտնվում տվյալ քաղաքական խորհրդատուն, անարդյունք է: Սա Միացյալ Թագավորության ամենամեծ թերությունն է, սակայն այլ ուսումնասիրված երկրների պարագայում սա նույնպես առկա խնդիր է: Հարկավոր են ազատ ընթացակարգեր՝ քննություններ անցկացնելու և սանկցիաներ կիրառելու համար: Երրորդ, ինչպես գրում է թագավորը, «իրավական կարգավորումն ինքնիրեն բավարար չէ: Առաքինության առկայությունը այնքան կարևոր է, որքան արատը վերահսկելը: Վարկեցողության կանոնները պետք է մշակել քաղաքացիական ծառայողների հետ միասին, և էթիկական նորմերը պետք է տարբեր կերպ կիրառվեն, ինդուկտիվ պարապմունքների, սեմինարների և մարդկային ռեսուրսների կառավարման միջոցով»: (Դանիական կոմիտեի եզրակացություններում այս մտքի հետ զուգահեռներ կան՝ պարապմունքներն արդյունավետ կատարելու համար. տես Դանիայի ուսումնասիրությունը):

## 9. Եզրակացություն և Դասեր

Խիստ դժվար է գնահատել քաղաքական խորհրդականների դերը: Քաղաքական բախումները միշտ դժվար է կանխատեսել: Կան դեպքեր, երբ խորհրդականը կարող է տալ մասնավոր որոշում և հավակնել իրեն վստահել որոշումներ կայացնելու իշխանություն, բայց նման դեպքերը հազվադեպ են: Ավելի հաճախ, երբ քաղաքական խորհրդականը մտածում է, որ ինչ-որ բանի է հասել, նա միգուցե հայտնաբերի իրեն մի դուռ թակելիս, որը արդեն բաց էր, կամ հասկանա, որ իր խորհուրդը համընկնում է ինչ-որ տեղից եկած խորհրդի հետ: Խորհրդականի սեփական գործունեության արդյունավետության կարևոր չափանիշ է նախարարի գոհունակությունը: Սա դժվար է չափել, քանի որ նախարարը դժվար թե համաձայնվի հրապարակավ ընդունել, որ սխալ նշանակում է կատարել: Հաջողության լավագույն գրավականը երևի գոյատևելն է: Նորարարությունների մի զգալի մասը կառավարության մեքենայում երկար չի տևում: Քաղաքական խորհրդատուները, որպես տեսակ, հարաբերականորեն նոր երևույթ են շատ երկրներում և հաճախ պահպանվել են այնտեղ, որտեղ փորձարկում են անցել:

Ի՞նչ կարելի է քաղել այս ընդհանուր տեսությունից:

- Քաղաքական խորհրդականների գործառնությունները պետք է հստակ սահմանվեն (նախընտրելի է օրենսդրությամբ): Սա պետք է հստակ ամրագրվի քաղաքական խորհրդականների վարքագծի կանոնագրքով: Կարգավորումների և կանոնագրքի պահպանումը պետք է լինի պայմանագրային պարտավորություն քաղաքական խորհրդատուների համար:
- Քաղաքական խորհրդականների և քաղաքացիական ծառայողների լիզորությունները պետք է հստակ կերպով տարբերակվեն: Թե որտեղ է գտնվում նրանց միջև այդ սահմանը, երկրորդական խնդիր է; առաջնային կարևորության հարց է այն, որ անպայման պետք է լինի հստակ սահման նրանց միջև՝ բոլորի կողմից ընկալվող և պահպանվող:
- Թերևս, երկու խմբերի գործառնությունների տարանջատումը պետք է ունենա մի սահման, որը օգնում է նրանց հասկանալու իրենցից պահանջվող գործառնությունների էությունը, այլ ոչ թե լինի նրանց՝ նախարարի կարգադրությունը կատարելիս իրար խոչընդոտել: Պետք են սովորական ամենօրյա հանդիպումներ, ասենք օրինակ հաճախակի հանդիպումներ նախարարությունում քաղաքական խորհրդականների և գլխավոր քաղաքացիական ծառայողների միջև փոխհարաբերությունները կարգավորելու



համար, մասնավորապես՝ տեղեկատվությունը փոխանակելու և նրանց միջև աշխատանքի բաժանում կատարելու համար:

- Քաղաքական խորհրդատուները պետք է լինեն միասնական և զգուշավոր: Նրանք պետք է չչահագործեն իրենց արտոնյալ հարաբերությունները նախարարի հետ, չչահագործեն իրենց առընչակցությունը վերջինիս հանդիպումներին և տեղեկատվությանը:
- Քաղաքացիական ծառայողները պետք է աշխատեն քաղաքական խորհրդականների հետ և աջակցեն նրանց կատարելու իրենց հատուկ, առանձին գործը:
- Չուզահեռաբար քաղաքացիական ծառայության գործունեության կարգավորմանը՝ էթիկական հիմքեր են պետք լրացնելու քաղաքական խորհրդականների գործունեությունը կարգավորող իրավական նորմերին: Դա օրինակ կարող է լինել աշխատանքային կանոնագիրք: Դրա գործադրումը պետք է զուգորդվի հատուկ պարապմունքների և մարդկային ռեսուրսների կառավարման միջոցով:
- Վերջապես, անկախ մեխանիզմ է պետք՝ քննելու և պատժելու քաղաքական խորհրդականների կողմից իրավախախտ վարքագծի դրսևորումները, այնպիսի կանոններին զուգահեռ, որոնք ներազդում են քաղաքացիական ծառայողների վրա իրավախախտումների ժամանակ:

## Հղումներ

- Barbasiewicz, A. and M. Kulesza (1999), *Administration in Support of Government: the Functions and Organisation of Political Cabinets in Poland and in Some Other European Countries*, Chancellery of the Prime Minister, Government of Poland, Warsaw.
- Ben-Gera, M. (2003), *Co-ordination at the Centre of Government: the Functions and Organisation of the Government Office - A Comparative Analysis of OECD, CEEC and Balkan Countries*, Sigma, Paris.
- Ben-Gera, M and S. James (2004), *A Comparative Analysis of Government Offices in OECD Countries*, GOV/PCG/MPM/RD/(2004)1, OECD, Paris.
- Bigaut, C. (1997), *Les Cabinets ministériels*, LGDJ, Paris.
- Blanc, C. (1993), *Pour un État stratège, garant de l'intérêt général*, report for the preparation of the 11<sup>th</sup> National Plan, La Documentation française, Paris.
- Braun, G. (2001), *La réforme de l'Etat à l'étranger*, Rapport du Sénat — Commission des Finances, no. 348, Sénat de la Belgique, Brussels.
- Cabinet Office (2005), *Model Contract for Special Advisers*, UK Cabinet Office, London. See: [http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety\\_and\\_ethics/publications/doc/model\\_contract\\_special\\_advisers.doc](http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/publications/doc/model_contract_special_advisers.doc)
- Carcassonne, G. (1986), «Typologie des cabinets», in *Pouvoirs*, Vol. 36.
- Destexhe, A., A. Eraly and E. Gillet (2003), *Démocratie ou partitocratie? 120 propositions pour refonder le système belge*, Editions Labor, Liège.
- Dooney, S. and J. O'Toole (1998), *Irish Government Today*, Gill and Macmillan, Dublin.
- James, S. (1998), *British Cabinet Government*, 2<sup>nd</sup> edition, Routledge, London.
- Kessous, M. (2003), «Minorités peu représentés sous les dorures de la République» in *Le Monde*, 24 November 2003, Paris.
- King, S. (2003), *Regulating the Behaviour of Ministers, Special Advisers and Civil Servants*, University College London, London.
- Office of the Prime Minister of Kosovo, OSCE, Public Administration International and Sigma (2006), *From Politics to Policy: Building Effective Teams of Political Advisers and Senior Civil Servants*, OSCE, Pristina.
- Pelgrims, C. (2005), "Personal Advisors of Ministers: more than personal loyal agents?"; Paper presented at the 13<sup>th</sup> NISPACee Annual Conference, Moscow, 19-21 May 2005.
- Quermonne, J-L. (1994), «La 'mise en examen' des cabinet ministériels», in *Pouvoirs*, vol. 68.
- Schrameck, O. (1995), *Les Cabinets ministériels*, Dalloz, Paris.
- Service Public Fédéral — Personnel et Organisation* (2004), Copernicus: au centre de l'avenir, SPF, Brussels.
- Sigma (1996), *Civil Service Legislation Contents Checklist*, Sigma Paper No. 5, Sigma-OECD, Paris.
- Sigma (1998), *Management Challenges at the Centre of Government: Coalition Situations and Government Transitions*, Sigma Paper No. 22, Sigma-OECD, Paris.
- Sigma (1999), *European Principles for Public Administration*, Sigma Paper No. 27, Sigma-OECD, Paris.

## II – ԵՐԿՐՆԵՐ

### ԴԱՆԻԱ

Թոմաս Բրոնզ Զորգենսեն  
Ռիկկե Գիներուպ  
Բաժնի ղեկավար, Ֆինանսների նախարարություն,  
Դանիա<sup>6</sup>

#### 1. Երկրի Կենսագրական Տվյալներ

##### *1.1 Դանիան ընդհանուր վարչական և քաղաքական համատեքստում*

Վարչակարգը Դանիայում բաղկացած է 19 նախարարություններից (ներառյալ վարչապետի աշխատակարգը), 60 հիմնարկներից, բազմաթիվ այլ կառույցներից, ներառյալ պետական ձեռնարկությունները և այլ կազմակերպությունները՝ այս կամ այն կերպ կապված պետության հետ:

Դանիայի սահմանադրությունը կառավարության կենտրոնական ապարատի կառուցվածքը և կազմակերպումը մանրամասնորեն չի կարգավորում: Թերևս, երկու սահմանադրական նորմեր պետք է հաշվի առնել՝ դանիական նախարարական համակարգը ուսումնասիրելիս: Առաջինը, վարչապետը միանձնյա կերպով պատասխանատու է նախարարներին նշանակելու և ազատելու, ինչպես նաև նախարարների պորտֆելների հետ կապված որոշումներ կայացնելու համար: Երկրորդ, նախարարի իրավական և նորմատիվ պատասխանատվության սկզբունքը համակարգում ունի հիմնային դեր:

Նախարարը անձնապես պատասխանատու է ցանկացած գործունեության համար, որը կապված է նախարարության և պառլամենտի փոխհարաբերության հետ, ինչպես նաև ցանկացած այլ դեպքում՝ կապված քաղաքական և վարչական գործերի հետ նախարարության բաժանմունքներում և հիմնարկություններում: Նախարարը, հետևապես, օժտված է մեծ ինքնուրույնությամբ: Դանիական համակարգում, ի հակադրություն կաբինետային աշխատակազմի համակարգի, ոչ վարչապետը, ոչ էլ կաբինետը ամբոխջովին կոնկրետ նախարարին կոնկրետ հարցի կապակցությամբ որևէ կարգադրություն տալ չեն կարող: Թերևս, քանի որ վարչապետն է պատասխանատու նախարարների նշանակման և ազատման, ինչպես նաև նրանց փոփոխման համար, նախարարն ըստ էության կախված է վարչապետի կամքից և իշխանությունից:

Բացի դանիական համակարգի այս հիմնարար հատկանիշներից կարելի է տեսնել, որ քաղաքացիական ծառայությունը համապատասխանում է վերերյան իդեալական բյուրոկրատիայի համակարգին: Քաղաքացիական ծառայությունը արժանավոր բյուրոկրատիա է և կարիերային մի համակարգ, որտեղ ավագ քաղաքացիական ծառայողները աշխատանքի են վերցվում միայն նախարարությունից և քաղաքականապես չեզոք են:

Ինչ վերաբերում է քաղաքական համատեքստին, ապա դանիական կառավարության կարևոր բնութագրիչն այն է, որ քաղաքական խմբերը հիմնված են փոքրամասնությունների կոալիցիոն կառավարության վրա: Սա համակարգման գործընթաց է, որը տեղի է ունենում միմիայն երկու կոմիտեներում (Տնտեսական կոմիտեում և Համակարգման կոմիտեում), և միջնախարարական կոնֆլիկտների հաղթահարումը կարևոր միջոց է «ինտեգրատիվ» քաղաքականության համար:

<sup>6</sup> Սույն զեկույցը արտահայտում է զուտ հեղինակի կարծիքը և նույնական չէ Դանիայի ֆինանսների նախարարության և դանիական կառավարության պաշտոնական կարծիքին:

## 1.2 Քաղաքական-Ռազմավարական խորհրդատվության Ջարգացումը Դանիայում

Սկսած 20-րդ դարի կեսերից շատ երկրներ մեծապես կենտրոնացան այնպիսի քաղաքացիական ծառայողների անհրաժեշտության վրա, որոնք կլրացնեին իրենց քաղաքական և բյուջետային լիազորությունները ավելի քաղաքական-ռազմավարական հնարավորություններով: Այս պարագայում Դանիայի տարբերությունը այլ երկրների համեմատ մեծ չէ, հատկապես վերջին տարիներին, երբ իր որդեգրած ռազմավարությունը և քաղաքական-մարտավարական ներուժը իր համար ձեռք է բերել մեծ կարևորություն:

Այս տեսակի քաղաքականությունը պետք է փոխարիներ պատրաստված քաղաքացիական ծառայողներին տնտեսագետների հետ, որոնք կունենային նոր հմտություններ և վերջապես քաղաքական գիտնականների հետ, որոնք սուր աչք կունենային քաղաքականությունում և կարող կլինեին մանևրելու քաղաքական տարբեր իրադրություններում: Դանիայում սահմանադրական փոփոխությունների շարժումը սկսած 1848/1849թթ. մինչև այսօր կարելի է բաժանել երեք ժամանակաշրջանի: 1848-1901թթ. քաղաքական և քաղաքացիական ծառայողների միջև որևէ տարբերություն չկար: Քաղաքացիական ծառայողը հանգիստ կարող էր փոխել իր աշխատանքի բնույթը՝ մշտական քարտուղարից դառնալով մինչև նախարար, իսկ հաճախ էլ կարող էր ունենալ «կողքից գործեր» որոնք քաղաքացիական ծառայողի գործունեության հետ կապ չունեն: 1901-1945թթ. քաղաքացիական ծառայողները նմանվեցին վերը արդեն նկարագրված տիպին՝ լուրջ իրավական և բյուջետային լիազորություններով: Այս շրջանի ընթացքում քաղաքացիական ծառայողը ամենօրյա կառավարիչ էր, որը քաղաքականությունը թողնում էր քաղաքագետներին: 1945-ից մինչ օրս մենք տեսնում ենք աստիճանաբար վերադարձ դեպի այնպիսի քաղաքական խորհրդատուներ, որոնք ծավալում են նաև քաղաքական խորհրդականի գործունեություն:

Սույն ամփոփ մտքից կարելի է եզրակացնել, որ քաղաքացիական ծառայությունը, որը տրամադրում է քաղաքական խորհուրդ, բացարձակապես նոր երևույթ է Դանիայում: Հետևապես այն տարբերությունը, որը դրվում է մասնագիտացված խորհրդատվության և պարզապես քաղաքական-մարտավարական խորհրդատվության միջև, այնքան էլ ճիշտ չէ ներկայիս Դանիայի պարագայում:

Հաջորդ մասում մշտական քաղաքացիական ծառայության և քաղաքականացված քաղաքական ծառայողների (հատուկ խորհրդականների) դերը և լիազորությունները կներկայացվեն մանրամասնորեն:

## 1.3 Մշտական Քաղաքացիական Ծառայության Դերը և Լիազորությունները

Նախարարական խորհրդատվությունը և օգնությունը Դանիայում բացարձակապես հիմնված են մշտական և քաղաքականապես չեզոք քաղաքացիական ծառայության վրա: Հետևաբար, պաշտոնների և աշխատանքի նշանակումները քաղաքացիական ծառայությունում որոշվում են՝ առաջնորդվելով ըստ արժանիության նշանակման սկզբունքով, այլ ոչ թե քաղաքական անդամակցությամբ:

Մշտական քաղաքացիական ծառայությունը ցանկություն և կարողություն է ցուցաբերում տրամադրելու բազմաբովանդակ, մասնագիտական քաղաքական-մարտավարական խորհրդատվություն: Նման խորհուրդատվություն տալու ժամանակ, թերևս, քաղաքացիական ծառայությունը հատուկ ուշադրություն պետք է դարձնի մասնագիտական ստանդարտների պահանջներին, կուսակցական-քաղաքական չեզոքությանը, օրինականությանը, ճիշտն ասելու պարտավորությանը:

Պրոֆեսիոնալիզմը ընդհանուր առմամբ պահանջում է հավատարիմ մնալ կոնկրետ ճանաչված ստանդարտներին (օրինակ տնտեսական ստանդարտները՝ բյուջետային վերլուծություններ կատարելու համար): Քաղաքականապես չեզոք լինելու նորմը պահանջում է, որ մշտական քաղաքացիական ծառայությունը հրաժարվի ընտրական քարոզարշավներում խորհուրդատվություն տալուց կամ նման արշավներին աջակցություն ցուցաբերելուց, կուսակցական հավաքների համար ձառեր գրելուց և այլն:

Մշտական քարտուղարները (*departementschefer*) մեծ դեր են խաղում ետ-պատերազմյան ժամանակաշրջանում՝ համակարգն ուղղորդելով դեպի ավելի փոխհամաձայնեցված քաղաքական-մարտավարական խորհրդատվություն, մշտական քաղաքացիական ծառայության շրջանակներում: Մինչ օրս մշտական քաղաքացիական քարտուղարները ակնհայտորեն միտված են նախարարին տալու քաղաքական խորհրդատվություն:

Ի հավելումն քաղաքացիական քարտուղարների տրված խորհրդին, քաղաքական խորհրդատվությունը տրամադրվում է նախարարության շրջանակներում գոյություն ունեցող տարաբնույթ գործառույթների միջոցով: Մասնավոր քարտուղարությունները (*ministersekretær*) սովորաբար ներգրավված են ինչ-որ տեսակ քաղաքական խորհրդատվության տրամադրման գործընթացին, մատուցելով նաև նախարարին պրակտիկ ծառայություններ, ասենք, օրինակ պառլամենտի հետ հարաբերությունների հաստատմանը աջակցելը, նախարարի ճեպագրույցները համակարգելը, ընթացակարգային հարաբերություններում աջակցելը, նախարարի օրակարգը նորացնելը և դրա իրագործման նկատմամբ հսկողություն իրականացնելը, սրանք շարունակում են մնալ նրանց ամենաախտանշանական գործառույթները:

Մյուս քաղաքացիական ծառայողները, օրինակ պատգամավորների մշտական քարտուղարները և բաժինների ղեկավարները, նույնպես տալիս են կարևոր քաղաքական խորհրդատվություն: Նույնիսկ ստորաբաժանումների ղեկավարները խորհրդատվություն են տալիս գրավոր ձևով, և այսպես շարունակ: Ինչևէ, այն հարցը, թե այդ ղեկավարները ինչ ծավալով են հարաբերակցվում նախարարին դեմ առ դեմ խորհուրդ տալու համար, մեծապես տարբերվում է:

Վերջապես, որոշակի քաղաքական խորհրդատվություն հասնում է նախարարին կուսակցությունների քարտուղարությունների միջոցով: Սա առաջին հերթին հասնում է նախարարին, որը հետո այն տրամադրում է նախարարությանը, որտեղ էլ իրականացվում է ռազմավարության կամ խնդրի լայն տեսաբանում: Այս երևույթը Դանիայում դեռ լավ չի ուսումնասիրվել, որի պատճառներից մեկը այն է, որ կառավարությունը խորհրդատվական լիազորություններով օժտված կառույցներից օգուտ քաղելու լայն հնարավորություններ ունի հենց նախարարություններում: Ինչևէ, կոալիցիան մուտք չունի նախարարություններ և ավելի շատ է օգտագործում կուսակցական քարտուղարությունները, քան դա անում է կառավարությունը:

Այս տեսանկյունից կարևոր է շեշտել այն, որ պառլամենտի սովորական անդամները, որոնք, լինեն կառավարական իշխող կուսակցության (կամ կոալիցիոն կառավարության դեպքում՝ կուսակցությունների) պարտիզաններ, թե՛ ոչ, առանց ֆորմալ օղակների, հաճախ՝ հենց նախարարի, չեն կարող դիմել նախարարություններ յուրահատուկ խնդիրների շուրջ վերլուծություն կատարելու համար:

Ստորև բերված աղյուսակը ընդհանրացնում է նրանց, ովքեր ներկայացնում են նախարարական գործերը ուղիղ նախարարին: Ընդհանուր առմամբ, ինչպես տեսնում ենք աղյուսակում, նույն միտումն է նկատվում՝ կապված նախարարի հետ կապերի կենսագործմանը, ներառյալ դրա միջոցով գրավոր քաղաքական-մարտավարական խորհրդատվության տրամադրումը: Փոխհարաբերությունը նախարարի հետ կենտրոնացված է ավագ քաղաքացիական ծառայության մակարդակում, իսկ նույնի ցածր մակարդակում ներգրավվածության աստիճանը մեծապես տարբերվում է՝ կախված կոնկրետ նախարարից:

**Աղյուսակ 1. Ո՞վ է նախարարին դեմ առ դեմ ներկայացնում նախարարության գործերը:  
N=18 նախարարություններ (վարչապետի աշխատակազմը ներկայացված չէ)**

	Միշտ	Հաճախ	Երբեմն	Հազվադեպ	Երբեք	Դրա հետ կապ չունեցող	Ընդհանուրը
Մշտական քարտուղար	12	4	1	0	0	1	18
Պատգամավորական մշտական քարտուղար	1	11	4	0	0	2	18
Ստորաբաժանման խեկավար	3	9	4	1	0	1	18
Բաժնի խեկավար	1	6	8	0	2	1	18
Հիմնարկի տնօրեն	2	2	7	4	1	2	18

Նախարարները սովորաբար բավարարված են մնում մշտական քաղաքացիական ծառայողների առաջարկած և՛ ռազմավարական, և՛ քաղաքական-մարտավարական խորհրդից և աջակցությունից: Նախարարները, սակայն, բավարարված չեն մնում վերջիններիս ձառեր պատրաստելու գործից: Բացի դրանից, այն փաստը, որ նախարարները ցանկանում են ունենալ լրատվամիջոցների հետ փորձ ունեցող հատուկ խորհրդականներ, թույլ է տալիս եզրակացնել, որ մշտական քաղաքացիական ծառայության համար դեռ շատ տեղ կա զարգանալու՝ կապված զանգվածային լրատվության միջոցների հետ վերջիններիս փոխհարաբերության հետ:

Վերջին տարիներին որոշ նախարարություններ վերկազմավորել են բաժանմունքային կառույցները (օրինակ՝ մեծացնելով նախարարին մոտ գտնվող քաղաքացիական քարտուղարությունների տարածքը) նպատակ ունենալով ամրապնդել մշտական քաղաքացիական ծառայողների կարևոր գործառույթները և հնարավորությունները նախարարին խորհրդատվություն տրամադրելու համար (տես Պատկեր 1-ը ներքևում):

**Պահոց 1. Նախարարությունների Կազմակերպումը և Նախարարական խորհրդատվությունը**

Տիպական նախարարությունը գլխավորում է նախարարը մի փոքր քարտուղարության հետ (որտեղ կա երկու անձնական քարտուղար ակադեմիական կենսագրությամբ և քաղաքական պաշտոնով խորհրդատու), սրան հաջորդում է մշտական քաղաքացիական ծառայությունը փոքր քարտուղարությունով (աշխատում է ակադեմիական անցյալով մեկ անձնական քարտուղար), հետո հաջորդում են ստորաբաժանումները և բաժինները, և այսպես շարունակ: Վերջին տարիներին որոշ նախարարություններ վերակազմավորեցին ստորաբաժանումների ենթակառուցվածքը և սրա հիմնական նպատակը այն էր, որ ամրապնդվեն ռազմավարական գործառույթները և հնարավորությունները՝ նախարարին արագ և սահուն խորհրդատվություն ապահովելու համար:

Միտում կա նախարարություններին կից հիմնելու ավելի մեծ քաղաքական քարտուղարություններ: Աշխատողները քարտուղարություններում հաճախ շնորհալի և բավականին երիտասարդ բյուրոկրատներ են՝ նոր ծրագրեր մշակելու բավարար հմտություններով օժտված: Նրանք համակարգում են քաղաքական ընթացակարգերը և բարեփոխումների ծրագրերը, պատրաստում են նախարարական ձառեր և այլն: Ինչպես նշվել է վերը, նախարարները ավելի քիչ են բավարարված մշտական քաղաքացիական ծառայության՝ ձառեր գրելու միջոցով իրենց մատուցված աջակցությունից: Քաղաքական քարտուղարությունները նույնպես քաղաքացիական ծառայության շրջանակներում նման խնդիրների հարմար լուծում են համարվում:

Ամենամեծ խնդիրը միասնական համագործակցության և համակարգման ապահովումն է գծային կազմակերպության և քաղաքական քարտուղարության միջև: Ընդհանրապես, մշտական քաղաքացիական ծառայության ամենակարևոր և դրական հատկանիշն այն է, որ այն կարող տալ և՛ ռազմավարական, և՛ քաղաքական-մարտավարական խորհրդատվություն կազմակերպության բոլոր մակարդակներում:

**1.4 Հատուկ խորհրդականների Ղեկերը և Լիազորությունները**

Քաղաքական պաշտոնների զբաղեցնող քաղաքացիական ծառայողների (հատուկ խորհրդատուների) թիվը Դանիայում սահմանափակված է եղել ի տարբերություն այլ արևմտյան ժողովրդավարությունների: Սորվեգիայի, Շվեդիայի և Միացյալ Թագավորության օրինակներով կարելի է ուսումնասիրել քաղաքական պաշտոնյա պետական քարտուղարների, կրտսեր նախարարների, ինչպես նաև քաղաքական խորհրդատուների դերը: Քաղաքական պաշտոնյա քաղաքացիական ծառայողները բազմաթիվ են և խորը ներքաշված կառավարության գործերում:

Դանիայում, սակայն, միայն մի քաղաքական պաշտոնյա նախարար է, որ զբաղվում է նախարարության (ներառյալ նախարարության հիմնարկների) կառավարմամբ, և միայն մի հատուկ խորհրդական է հասնում ամեն նախարարի<sup>7</sup>: Հարկ է նկատել, որ հատուկ խորհրդականների դերերը և լիազորությունները նման են պետական քարտուղարների և կրտսեր նախարարների դերերին և լիազորություններին այլ OECD երկրներում:

Հատուկ խորհրդականները աշխատանքի են ընդունվում միմիայն զանգվածային լրատվության միջոցների հետ գործ ունենալու համար, օրինակ լրագրողների հետ կապ իրականացնելու, լրատվության տրամադրման, ինչպես նաև հարցազրույցների կայացմանը աջակցելու համար: Միայն մի քանի հատուկ խորհրդականներ են իրենց ժամանակի մեծ մասը հատկացնում նախարարին քաղաքական-մարտավարական խորհրդատվություն տրամադրելու համար, այսպես կոչված «մամլո խոսնակ» ինչպես հաճախ նրանց անվանում են մեդիաները:

Սակայն կան բացառություններ: Վարչապետի աշխատակազմի հետ կապված հույժ կարևոր խնդիրների ժամանակ, օրինակ, հատուկ խորհրդականը շատ մոտ է նախարարին և մշտական քարտուղարությանը և մասնակցում է նախարարության հետ կառավարական

<sup>7</sup> Բացի արտաքին գործերի նախարարությունից, որտեղ երկու նախարար է գործում (արտաքին հարաբերությունները (ընդհանրապես) և զարգացման խնդիրներ):

հանդիպումներին: Միևնույն ժամանակ, հատուկ խորհրդականը կարող է կոնկրետ հիմնահարցերի, քաղաքական տեսակետների, խնդիրների կապակցությամբ մամուլին տալ տեղեկատվություն և այլն:

Սակայն դանիական կառավարությունում հատուկ խորհրդականների թիվը քիչ է: 2005թ. միայն 20-ից 14 նախարար էր, որ աշխատանքի էր վերցրել հատուկ խորհրդական, և ոչ մի նախարար երբևէ ավել քան մեկ խորհրդատու չի ունեցել: Այս վեց նախարարները որոշել էին ռազմավարական, քաղաքական-մարտավարական խորհրդատվության և մամուլի հետ հարաբերություններ պահպանելու համար հենվել միմիայն մշտական քաղաքացիական ծառայության վրա: Նախարարից է կախված, թե վերջինս հատուկ խորհրդականի կվերցնի աշխատանքի, թե՛ ոչ:

14 հատուկ խորհրդականներից ութը կոչումներ ունեն լրագրության բնագավառում և/կամ աշխատանքային փորձ որևէ դանիական լրատվամիջոցներում: Մնացած խորհրդականները տիպիկ ակադեմիկոսներ են լրագրության և/կամ որևէ կուսակցական քարտուղարությունում աշխատանքային մեծ փորձով: Դժվար թե հատուկ խորհրդականներից որևէ մեկը քաղաքացիական ծառայությունում նախկինում աշխատած լինի:

Դանիայում հատուկ խորհրդականների մեծամասնությունը լրագրության ոլորտում կոչումներ ունի և/կամ լրատվամիջոցների հետ աշխատանքային փորձ: Սա կարող է դիտվել որպես հասարակական և քաղաքական ոլորտներում լրատվամիջոցների դերի ավելի և ավելի աճման արդյունք:

1980-ականների ընթացքում և 1990-ականներին հատուկ խորհրդատուների դերը մի փոքր ավելի կարևորվեց. նրանք քաղաքական պաշտոնների էին և քաղաքացիական ծառայությունից ազատ էին գործում: Սա հանգեցրեց որ Սպիտակ Ջեկույց 1354/1998 գրվի, որը նպատակ ուներ լուսաբանելու մշտական քաղաքացիական ծառայության և քաղաքական պաշտոնյա քաղաքացիական խորհրդականների միջև փոխհարաբերությունները:

Վերոնշյալ սպիտակ զեկույցը առաջին անգամ սահմանում է հատուկ խորհրդականի դերն ու լիազորությունները: Համաձայն այդ սահմանման նրա աշխատանքը կապված է նախարարի պաշտոնավարման ժամկետի և այն հանգամանքի հետ, որ նրանք աշխատանքի են ընդունվում նախարարի անձնական քարտուղարությունում և չեն կարող անձնական քարտուղարության սահմաններից դուրս աշխատող քաղաքացիական ծառայողների նկատմամբ գործադրիչ իշխանություն ունենալ:

Մեկ ուրիշ սպիտակ զեկույց հրապարակվել է 2004թ. հունիսին (Սպիտակ Ջեկույց 1443/2004). լինելով բացարձակապես հանրային երկխոսության արդյունք՝ այն ընդգրկում է երկու խնդիր: Առաջին երկխոսությունը մշտական քաղաքացիական ծառայողների՝ կուսակցական նշանակության հարցերին ներգրավվածության սահմանն է: Երկրորդ երկխոսությունը վերաբերում է այն քաղաքացիական ծառայողների վարքագիծը կարգավորող նորմերին, որոնք աշխատանքի են վերցված որպես հատուկ խորհրդականներ:

Սպիտակ Ջեկույց 1443/2004 արդյունքում բազմաթիվ առաջարկներ եղան՝ կապված քաղաքացիական ծառայողների և հատուկ խորհրդականների համար կանոններ ստեղծելու հետ: Չնայած ձևակերպումը պարզ է և հստակ՝ այդ կանոնները կարելի նկարագրել որպես «թեթև» ուղեցույցներ, ի հակադրումն «կոշտ» օրենսդրության: Դրանցից ամենակարևոր ուղեցույցները հետևյալն են.

1. Առաջին հերթին, հատուկ խորհրդականները պետք է համապատասխանեն նույն մասնագիտական պահանջներին, պարտավոր լինեն ասելու միայն ճշմարտությունը և գործեն օրենքին համապատասխան, ինչպես մշտական քաղաքացիական ծառայողները: Միայն կուսակցական չեզոքությունն է, որ նրանց տարբերում է իրարից: Ի տարբերություն քաղաքացիական ծառայողների, հատուկ խորհրդականները պետք է իրավունք ունենան աջակցելու իրենց նախարարին՝ կապված պառլամենտական ընտրությունների հետ: Թերևս, հատուկ խորհրդականներին պետք է ազատել նախընտրական քարոզարշավի ժամանակ և հետևաբար, թույլ չտալ օգտվել նախարարի մոտ ծառայության շնորհիվ ձեռք բերվող հնարավորություններից (ներառյալ ցանցի շահագործումը և այլն):

2. Սպիտակ զեկույցը ցուցում է տալիս, որ իշխանությունը և գործառույթները պետք է այնքան հստակ սահմանվեն, որ հատուկ խորհրդականների առկայությունը նախարարությունում կառավարչական պարտավորությունների հետ կապված անհստակություններ չառաջացնի: Հատուկ խորհրդականները պետք է, հետևապես, չունենան իշխանություն՝ հրամաններ



տալու մշտական քաղաքացիական ծառայողներին նախարարի անձնական քարտուղարությունից դուրս: Նաև պետք է պարզ հասկանալ, որ հատուկ խորհրդականները, ինչպես և մշտական քաղաքացիական ծառայողները, անընդհատ զեկուցում են մշտական քարտուղարություն, թե նախարարը ում է կառավարչական լիազորություններ վստահել:

3.Սպիտակ զեկույցը ցուցում է պարունակում, որ յուրաքանչյուր նախարարին հատկացվի ոչ ավել քան երկու-երեք հատուկ խորհրդական: Սպիտակ զեկույցը պատրաստելու համար պատասխանատու կոմիտեն<sup>8</sup> հասկացել է, որ հարկ կա տեղ թողնելու հատուկ խորհրդականներին գործառույթներ իրականացնելու համար (քաղաքական-ռազմավարական, տեղեկատվական և այլն), միևնույն ժամանակ կարիք զգալով սամանափակել նրանց ազդեցությունը՝ նրանց թվաքանակը միջև երկու-երեքը սահմանափակելու միջոցով: Ինչևէ, վարչապետը 2001թ. հայտարարեց, որ յուրաքանչյուր նախարար պետք է ունենա միայն մեկ հատուկ խորհրդական, և նման ցուցումը սպիտակ զեկույցի հրապարակումից ի վեր փոփոխության չի ենթարկվել:

4.Սպիտակ զեկույցը պնդում է, որ հրապարակայնությունը և թափանցիկությունը՝ կապված հատուկ խորհրդականների ծառայության հետ, ունի մեծ կարևորություն, քանի որ օգնում է խուսափել հանրային անվստահությունից: Հատուկ խորհրդականների աշխատանքը ավելի թափանցիկ դարձնելու համար նրանց անցյալի մասին տեղեկություններ են դրվում վարչապետի աշխատակազմի կայքէջում:

5.Եվ վերջապես, սպիտակ զեկույցը ցույց է տալիս մամուլի հետ հարաբերություններ պահելու տարբեր ձևեր: *(տես Պատկեր 2 ներքևում)*.

---

<sup>8</sup> Քաղաքացիական ծառայության խորհրդատվության և կառավարության և նախարարների աջակցության փորձագիտական կոմիտե:

## **Պատկեր 2. Հատուկ խորհրդականների՝ Օրեցօր Աճող Դերը Զարգացող Լրատվության Հետ Հարաբերությունների Համատեքստում**

Զարմանալի չէ, որ քաղաքական տեղեկատվության մասին խոսվում է բոլոր կարևոր քաղաքագիտական ծրագրերի լուսաբանման ընթացքում ողջ աշխարհում: Այս կերպ Լրատվամիջոցների աննորմալ դերը հասարակության կյանքում նույնպես արտացոլվել է քաղաքական աշխարհում. սույն համատեքստում հատուկ խորհրդականների դերը Դանիայում կարող է դիտվել որպես պատասխան այն պահանջին, որ Լրատվամիջոցների հետ պետք է ունենալ ավելի լուրջ փոխհարաբերություններ:

Դանիայում դեպքեր են եղել, երբ լրագրողը, նախարարի հանդեպ բացասական կամ դժգոհ արտահայտվելու պատճառով փաստացիորեն դադարեցրել է իր մասնագիտական հարաբերությունները կոնկրետ նախարարության հետ: Սպիտակ Ձեկույց 1443/2004 ներառում է մի մեծ բաժին այն մասին, թե ինչպես պատշաճ կերպով վարվել Լրատվամիջոցների հետ:

Առաջին, որպես ընդհանուր սկզբունքներ, բոլոր քաղաքացիական ծառայողները նորմալ վարչարարական հարաբերություններում պետք է լինեն մեդիաների և հատուկ խորհրդականների հետ, ասենք՝ լինեն օբյեկտիվ և նրանց հանդեպ չցուցաբերեն խտրական վերաբերմունք: Այլ կերպ ասած, հատուկ խորհրդականները պարտավորված են ասել միայն ճշմարտություն, երբ շփվում են լրագրողների հետ և չեն կարող ընտրել, թե որ լրագրողի հետ են իրենք ցանկանում խոսել: Այս պարագայում Սպիտակ Ձեկույց 1443/2004 պարզ նշում է, որ մամուլի նկատմամբ վերաբերմունքը պետք է լինի հավասար, նույնիսկ եթե լրագրողը երբևէ դժգոհել է նախարարից:

Երկրորդ, մասնավոր դեպքերում նույնիսկ «էքսկլյուզիվ լուրերի» օգտագործումը կարող է լինել օգտակար, եթե իրական պահանջներ են առկա: Նման էքսկլյուզիվ նորությունների համար իրական պահանջներ կարող են լինել օրինակ, երբ կառավարության նախաձեռնությունը արժանի է ուշադրության և երևոյթի՝ Լրատվամիջոցների կողմից բազմակողմանի լուսաբանման կարիք կա: Սակայն, միևնույն ժամանակ խտրականության մերժման սկզբունքը պահանջում է, մյուս սկզբունքների հետ միասին, որ նախարարությունը, որը որևէ լրագրողի տվել է էքսկլյուզիվ լուրեր, պետք է նույնը տրամադրի նաև մյուս պահանջող լրագրողներին: Այնուամենայնիվ, որոշ պատմություններ էքսկլյուզիվ լուրեր անվանվելու: Սա կարող է պատահել, օրինակ, հանրության համար մեծ կարևորություն ունեցող քաղաքական նախաձեռնության ժամանակ, երբ «լուսաբանել, թե ոչ» հարցը այլևս անիմաստ է:

Երրորդ, կարելի է թույլատրել էքսկլյուզիվ լուրերի շերտավորում (ժամանակագրության կազմումը): Նման կերպ առաջարկվող տեղեկատվությունը չպետք է լինի խաբուսիկ, և նախարարությունները պետք է լրագրողներին հայտնեն, որ տվյալ տեղեկատվությունը մեծ նախաձեռնության միայն մի մասն է, և որ այն պետք է դիտվի ընդհանուր համատեքստում:

Չորրորդ, նախարարությունները չեն կարող որոշել, թե որ լրագրողին է պետք հրավիրել մամուլ ասուլիսներին հարցազրույցներին և այլն... Ինչևէ, կարող են հիմքեր լինել հրավիրելու առանձին լրագրողների, օրինակ՝ հաշվի առնելով տվյալ յուրահատուկ բնագավառում նրանց մասնագիտական գիտելիքների պահանջը: Սպիտակ Ձեկույց 1443/2004 ընդգծում է, որ նախարարը ունի լայն դիսկրեցիոն իշխանություն՝ որոշելու, թե որ հարցազրույցին մասնակցի, իսկ որին՝ ոչ:

### **1.5 Զեռքբերումներ Կիրառման Ընթացքում**

Դանիական կառավարությունը 2004թ. հունիսին այս կապակցությամբ հայտարարություն արեց. ծավալուն Սպիտակ Ձեկույց 1443/2004 պարունակում է կառավարության դիրքորոշումը. նախարարությունները պետք է կատարեն սպիտակ ձեկույցի ցուցումները:

Սպիտակ Ձեկույց 1443/2004-ին հաջորդեց հատուկ խորհրդականների համար նախատեսված ստանդարտ աշխատանքային պայմանագրի ներմուծումը՝ հիմնված սպիտակ ձեկույցի ցուցումների վրա: Այժմ այն օգտագործվում է որպես հիմնարար փաստաթուղթ, որի միջոցով կարգավորվում են հատուկ խորհրդականների աշխատանքի ընդունումը նախարարություններում (տես Պատկեր 3 ներքևում):

**Պահոց 3. Հատուկ խորհրդատուների Համար Նախատեսված Ստանդարտ Աշխատանքային Պայմանագիրը**

Հատուկ խորհրդատուների համար նախատեսված ստանդարտ աշխատանքային պայմանագիրը պարունակում է հետևյալ դրույթները.

Աշխատանքի վայրը և բնագավառը;

Ցուցումներ նշված Սպիտակ Ձեկույց 1443/2004-ում;

Հատուկ խորհրդականի աշխատանքի հետ կապված հանրային տեղեկատվություն;

Աշխատավարձ և աշխատանքային պայմաններ, թոշակ, արձակուրդներ և աշխատանքային ժամեր;

Աշխատանքի դադարման պայմաններ;

Աշխատելու հետ կապված այլ դրույթներ (անվճար հեռախոսազանգեր, մամուլ, Ինտերնետի օգտագործում և այլն);

Աշխատանքային պայմանագիրը առանձին նշում է պարունակում, որ հատուկ խորհրդականը ենթակա է Դանիական քրեական օրենսգրքով և Դանիական հանրային կառավարման ակտով նախատեսված պատասխանատվության: Ավելին, հատուկ խորհրդականը չի կարող հրահանգներ արձակել քաղաքացիական ծառայողներին գծային կազմակերպություններում: Պայմանագիրը նաև մասնավորեցնում է, որ տեղեկատվությունը՝ կապված խորհրդականի կատարած գործառնությունների բնույթի հետ, հրապարակվելու է Վարչապետի աշխատակազմի կայքէջում, աշխատավայրում, և անձնական գործում: Եվ Վերջապես, պայմանագրում նշվում է, որ հատուկ խորհրդականը աշխատանք չի կատարելու և նոր ընտրություններ հայտարարվեն:

Սպիտակ Ձեկույց 1443/2004-ում արժարածում է նաև այլ կարևոր խնդիրներ. որոշակի անհասկանալիություն կա կապված այն հարցի հետ, թե հատուկ խորհրդականները արդյոք կառավարչական լիազորություններ ունեցող սուբյեկտ են մշտական քարտուղարություններում, և մեկ այլ հարց է, արդյոք պետք է, որ հատուկ խորհրդականները ունենան մշտական քաղաքացիական ծառայողներին հրահանգներ տալու իշխանություն:

Սպիտակ Ձեկույցը ցույց է տալիս, որ մշտական քարտուղարությունը ունի կառավարչական պարտականություններ հատուկ խորհրդականների նկատմամբ բայց և միմիայն մշտական քաղաքացիական ծառայողները կարող են քաղաքացիական ծառայությունում հրահանգներ տալ: Այս սկզբունքով են առաջնորդվում հատուկ խորհրդականների և քաղաքացիական ծառայողների հարաբերություններում:

Սպիտակ Ձեկույցի մեկ այլ հետևությունը կառավարության որոշումն էր, որ բոլոր նոր հատուկ խորհրդականները պետք է պատրաստված լինեն այն կազմակերպությունում, որտեղ առկա են նախարարական համակարգի *modus vivendi* և ընթացակարգերը, որպեսզի նրանք սովորեն ավելի արդյունավետ գործել տվյալ համակարգում: Հաջորդ բաժինը կենտրոնանում է պարապմունքների այն ծրագրի վրա, որը պարտադիր է նոր հատուկ խորհրդականների համար:

**1.6 Պարապմունքների Առկա Ծրագրերը**

Հատուկ խորհրդականները ի տարբերություն ավանդական քաղաքացիական ծառայողների սովորաբար տարբեր կենսագրություն են ունենում: Նրանցից շատերը նախկինում աշխատանք են ունեցել մի որևէ լրատվամիջոցներում և ունեն հանրային կառավարման մասին կամ տեսական, կամ փորձնական գիտելիքներ: Սա նշանակում է, որ որոշակի պարապմունք է անհրաժեշտ, որպեսզի հատուկ խորհրդականները արագ ադապտացվեն տվյալ նախարարության աշխատանքային մշակույթին և միևնույն ժամանակ ընդհանուր գիտելիքներ ձեռք բերեն տվյալ միջավայրում գործող կանոնների վերաբերյալ, ասենք օրինակ Հանրային կառավարման ակտի կանոնները:

Դանիական կառավարությունը այս նպատակով հատուկ խորհրդականների համար ստեղծել է վերապատրաստման կուրսեր (*տես պատկեր 4 ներքևում*):

**Պահոց 4. Վերապատրաստման Կուրսեր Հատուկ խորհրդականների Համար Դանիայում**

Ֆինանսների նախարարությունը և Արդարադատության նախարարությունը, Սպիտակ Ջեկույց 1443/2004-ին համաձայն, սահմանել են վերապատրաստման կուրսեր-պարապմունքներ հատուկ խորհրդականների համար: Նման պարապմունքների ծրագիրը բախկացած է հետևյալ կետերից.

Կառավարության քաղաքականությունը՝ կապված հատուկ խորհրդականների հետ

Կենտրոնական վարչակազմի ընդհանուր պատմությունն ու կառուցվածքը

Նախարարական համակարգը և նախարարին մատուցվող ծառայությունները

Քաղաքացիական ծառայության առաջընթացը Դանիայում

Հատուկ խորհրդականների առաջացումը և պատմությունը Դանիայում

Վարչակարգի և Հանրային կառավարման ակտից օգտվելու հիմնական կանոնները

Ցուցումներ հատուկ խորհրդականների համար՝ լրատվամիջոցների հետ նրանց հարաբերությունների համար

Արխիվներից օգտվելու կանոնները

Նախարարի լիազորությունների հետ կապված կանոնները

**1.7 Նոր Միտումների և Բարեփոխումների Անհրաժեշտությունից Բխող Տեսակետներ**

Դանիայի կառավարությունը, իր հրապարակյալ Սպիտակ Ջեկույց 1443/2004-ով համաձայնում է, որ յուրաքանչյուր նախարարին հասնող հատուկ խորհրդականների թիվը պետք է սահմանափակվի, որպեսզի հնարավոր լինի խուսափել հատուկ խորհրդականների քաղաքական-մարտավարական և մշտական քաղաքացիական ծառայության պրոֆեսիոնալ ռազմավարական խորհրդատվության միջև հնարավոր բացից: Այս սահմանափակումը կոչված է ապահովելու երկու գործառույթի իրականացում: Ամենից առաջ, այն պարզ սահմանազատում է դրանք և երկրորդը, այն սահմանում է մի երաշխիք, որի շնորհիվ քաղաքական պաշտոնյա հատուկ խորհրդականները, լինելով սակավաթիվ, համագործակցում են քաղաքացիական ծառայության հետ:

Կառավարությունը, նույնիսկ սպիտակ Ջեկույցների ցուցումների հրապարակումից հետո շարունակեց պահել առավել երկու կամ երեք հատուկ խորհրդատու յուրաքանչյուր նախարարի համար՝ չնայած, որ դրանց թիվը պետք է սահմանափակվեր մինչև մեկ խորհրդատու՝ ամեն նախարարին, և որոնց առաջնային գործը պետք է լիներ մամուլի հետ հարաբերություններով զբաղվելը:

Այս որոշումը, ինչևէ, համակարգեց քաղաքականապես չեզոք քաղաքացիական ծառայության դանիական համակարգը, որը տալիս է բազմակողմանի, պրոֆեսիոնալ քաղաքական մարտավարական խորհրդատվություն: Այս որոշումը մի կարևոր գործիք է, որը ինչ-որ տեղ բացահայտում է կառավարության հայեցակարգը քաղաքական խորհրդատուների դերի կապակցությամբ: Քաղաքական պաշտոնյա քաղաքացիական ծառայողները այսուհետ աջակցում են քաղաքացիական ծառայությանը՝ նախարարին՝ մամուլին ներկայացնելու՝ իրենց հատուկ լիազորության շնորհիվ:

Հատուկ խորհրդատուների՝ նախարարության համակարգում ինտեգրվելու նախապայման է, թերևս, Սպիտակ Ջեկույց 1443/2004-ին հետևելը, պահելով հստակ տարանջատում քաղաքական պաշտոնյա աշխատողների և ավանդական քաղաքացիական ծառայողների գործառույթների միջև: Ավելին, երկու խմբերի համագործակցությունը պետք է հիմնված լինի փոխադարձ վստահության վրա. կողմերը պետք է իրենց գործառույթները իսկապես պատկերացնեն, և նրանց միջև պետք է շարունակվեն սերտ կապերը:

Եթե համեմատություններ անցկացնենք, Դանիայի համակարգը անկրկնելի է, որովհետև այստեղ կա միայն մի նախարար, որը զբաղվում է նախարարության գործերով: Նման համակարգի առավելությունը այն է, որ կա հստակ քաղաքական պատասխանատվություն: Հարց է, սակայն, արդյոք նախարարության գործերի աճող ծավալը և բարդությունը մարտահրավերներ չի նետի դանիական մեկ նախարար-յուրաքանչյուր նախարարությանը համակարգին:

Այս տեսանկյունից, եթե դանիական համակարգը կարիք լիներ փոփոխելու, այն հավանաբար ավելի կծգեր դեպի կրտսեր նախարարների բրիտանական համակարգ, քան

թե դեպի պետական քարտուղարների շվեդական համակարգ: Բրիտանական համակարգը, որտեղ կրտսեր նախարարները հետապնդում են պառլամենտում կարիերա ունենալու նպատակ, ավելի շատ նման է մշտական քաղաքացիական ծառայողների և քաղաքական պաշտոնյա ներկայացուցիչների գործառույթների միջև տարանջատում ստեղծելու դանիական ավանդությանը:

Մեկ այլ հարց էլ այն է՝ արդյոք մշտական քարտուղարությունները կարող են, խնդիրների անընդհատ աճման պարագայում, անհրաժեշտ ժամանակին ապահովեն քաղաքական-ռազմավարական հեռատեսության համար: Մշտական քարտուղարություններն առայժմ շատ դերեր են իրականացնում: Նրանք միևնույն ժամանակ նախարարի գլխավոր քաղաքական խորհրդականներն են և այն անձինք, որոնք պատասխանատու են նախարարության վարչակազմի, ծրագրերի կիրառման և կազմակերպության զարգացման համար: Այս երկու դերերը պահանջում են բազմաթիվ գործառույթների իականացում, և մեկ այլ հարց է առաջանում. որքանով նման աշխատանքային ծանրաբեռնվածությունը ազդում է որոշ նախարարությունների գործունեության վրա:

## Հղումներ

- Bogason, Peter (1997), *Forvaltning og Stat*, Systime, Århus.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1980), *Centraladministrationen: Organisation og politisk placering*, Jurist og økonomiforbundets forlag, Copenhagen.
- Christensen, Jørgen Grønnegård and Marius Ibsen (1991), *Bureaucrati og bureaukrater*, Systime, Herning.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1999), "Det tidløse ministerstyre", in Andersen, Jørgen Goul *et al.* (eds.), *Den demokratiske udfordring*, Hans Reitzels forlag, Copenhagen.
- Cook, Timothy E. (1998), *Governing with the News: The News Media as a Political Institution*, University of Chicago Press, Chicago.
- Knudsen, Tim (ed.) (2000), *Regering og embedsmænd: Om magt og demokrati i staten*, Systime, Århus.
- Lund, Anker Brink (2002), *Den redigerede magt — nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*, Aarhus Universitetsforlag, Århus.
- Pedersen, Ove K., *et al.* (2000), *Politisk Journalistik*, Center for Journalistik og Efteruddannelse, Århus.
- Peters, Guy and Jon Pierre (2004), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*, Routledge, London.
- White Paper 1354/1998 (1998), *Forholdet mellem minister og embedsmænd*, Betænkning fra udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd, Schultz, Copenhagen.
- White Paper 1443/2004 (2004), *Civil Service Advice and Assistance*, Report of the Expert Committee on Civil Service Advice and Assistance to the Government and its Ministers, Schultz, Copenhagen.

## ԼԵՀԱՍՏԱՆ

Յացել Զապուտովիչ  
Քաղաքացիական ծառայության գլխի ներկայացուցիչ,  
Քաղաքացիական ծառայության աշխատակազմ  
Collegium Civitas դասախոս, Վարշավա  
Լեհաստան

### 1. Քաղաքական Ավանդույթներ

Լեհաստանի քաղաքացիական ծառայության համակարգի քաղաքական ավանդույթները և նրա բաժանումը քաղաքական բնագավառներից թվագրվում է մինչև 1918թ. անկախ Լեհաստանի պետության հիմնադրումը, ինչպես նաև Լեհաստանի Երկրորդ Հանրապետություն՝ ետպատերազմյան ժամանակաշրջանը:

Առաջին կարգավորումները կապված քաղաքացիական ծառայության ֆորմալ կառուցվածքի հետ, նախագծվել են որպես Պետական քաղաքացիական ծառայության համակարգի մասին ակտ փետրվարի 17-ին 1922թ.<sup>9</sup>: Այդ ակտը, բազմաթիվ հետագա լրացումներով, ուժի մեջ մնաց մինչև դեկտեմբերի 31, 1974թ., երբ մյուս կոմունիստական պետությունների նման այն փոխեցին Աշխատանքային օրենսգրքով: Այս փոփոխությունը թուլացրեց քաղաքացիական ծառայողների դերը ի դեմս նրանց գլխադասների, ինչը հեշտացրեց նրանց նկատմամբ քաղաքական ճնշումներ կիրառելը: 1982թ. ընդունված Պետական հիմնակրկներում աշխատողների մասին օրենքը նպատակ ուներ մեծացնելու քաղաքացիական ծառայողների և հանրային վարչարարության դերը:<sup>10</sup> Սակայն, հիմնականում Լեհաստանի ժողովրդական Հանրապետության տարիներին Կոմունիստական կուսակցության իշխանության ներքո վերջինիս գտնվելը վճռորոշ եղավ: *Նոմենկլատուրայի* համակարգը պայմանավորում էր այն հանգամանքը, որ աշխատանքի ընդունվելը պետական մարմիններում միայն քաղաքական որոշման արդյունք կարող էր լինել. այսինքն՝ այն մարդկանց իրական արժանիքների վրա չէր հիմնվում: Քաղաքական և քաղաքացիական ծառայության բնագավառները ներհյուսված էին իրար: Հանրային վարչարարությունը՝ հիմնված քաղաքական և քաղաքացիական բնագավառների հստակ տարանջատման վրա չաշխատեց մինչև 1989թ.:

### 2. Իրավիճակն Այսօր

Քաղաքական և քաղաքացիական ծառայության բնագավառների տարանջատումը արտացոլված է 1996թ. Նախարարների խորհրդի կազմակերպման և գործառնության կանոնների մասին, և Նախարարների իրավասության մասին օրենքներում:<sup>11</sup> Սույն օրենքի վերջնական նպատակը այն էր, որ հանրային վարչարարության արդյունավետ գործառնության համար հարկավոր է քաղաքական վարչարարության գործառնության և

<sup>9</sup> Stu A. Górski, "The Civil Service Act of 18 December 1998 in the Light of Civil Service Acts of 1918-1922", in *The Polish Yearbook of the Civil Service 2002*. On the political neutrality of the civil service systems after 1918 and after 1989 see A. Górski, "*Civil servants czy politicus servans - w okresie międzywojennym i obecnie*" [Civil servants or political servants — in the interwar period and now], in *Służba Cywilna* no. 3/2002, pp. 71-97.:

<sup>10</sup> *Ustawa o pracownikach urzędów państwowych* [Law on Employees of State Offices] of 16 September 1982, Dz. U. Z 1982 r., no. 31, poz. 214:

<sup>11</sup> *Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów* [Law on the Organisation and Rules of Procedure of the Council of Ministers and on the Sphere of Competence of Ministers] of 8 August 1996], Dz. U. z 1999 r., no. 82, poz. 929:

գործադիր վարչարարության տարանջատում: Պարզ դարձավ նաև այն, որ ամեն աշխատողի համար այդ գործառույթները պետք է լինեն հստակ սահմանված<sup>12</sup>:

Օրենքը իրավական հիմքեր է սահմանում լեհական կառավարությունում քաղաքական աշխատակազմերի գործառնության համար: Համաձայն 39 հոդվածի 3 կետի, նախարարի քաղաքական աշխատակազմը կարող է գործել յուրաքանչյուր նախարարությունում:

Այս կառույցը կազմված է նախարարից և նրա տեղակալներից, ովքեր կարող են փոխարինել նախարարին պետական կառավարման մի ճյուղը ղեկավարելիս և կարող են ներկայացնել նախարարին խորհրդարանում: Սույն կառույցի մասն են կազմում նաև քաղաքական խորհրդականները, ովքեր մասնակցում են ծրագրային աշխատանքներին և օգնում նախարարին ընտրախաղի հետ կապերի հաստատման և հաղորդակցման գործում, խորհրդարանական ակումբները, հասարակական կազմակերպությունները, արհմիությունները, զանգվածային լրատվամիջոցները և արտերկրյա գործընկերները:

Ըստ լեհական սահմանադրության, նախարարները «պետք է ուղղորդեն պետական կառավարման կոնկրետ ճյուղ կամ կատարեն վարչապետի կողմից նշանակված հանձնարարականներ»<sup>13</sup>: Այս դեպքում, շեշտը դրվում է պետության գործերի որոշակի բնագավառում նախարարի քաղաքական պարտականությունների, բայց ոչ վարչական առաջադրանքների/հանձնարարությունների կատարման վրա: Այդ իսկ պատճառով, նախարարը պետք է ղեկավարի նախարարության հայեցակարգային, բյուջետային, օրենսդրական և անձնական գործունեությունը: Իր պարտականությունները կատարելիս նախարարին աջակցում են տեղակալները և քաղաքական աշխատակազմը, ինչպես նաև քաղաքայողների կորպուսը<sup>14</sup>: Քաղաքական ծառայության ոլորտը ղեկավարվում է 1998թ. դեկտեմբերի 18-ին ընդունված քաղաքայության մասին օրենքով: Օրենքը հաստատում է սահմանադրական այն սկզբունքը, ըստ որի քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքը երաշխավորում է պետության հանձնարարությունների մասնագիտական, հուսալի, անկողնակալ և քաղաքականապես չեզոք կատարում<sup>15</sup>: Քաղաքացիական ծառայությունը պետք է կատարի գործող կառավարության հրամանները, ինչպես նաև ծառայի պետության շահերին, հավատարիմ լինի սահմանադրությանը և դրսևորի իրեն ժողովրդավարական հասարակության կանոններին համապատասխան<sup>16</sup>:

Քաղաքական աշխատակազմի անդամների՝ քաղաքական խորհրդականների և քաղաքայողների հավաքագրման համակարգերը տարբեր են լինում: Առաջինները հավաքագրվում են այն ժամանակահատվածի համար, որի ընթացքում իրենց քաղաքական

<sup>12</sup> Szu M. Kulesza and A. Barbasiewicz, "Functions of Political Cabinets", in The Polish Yearbook of the Civil Service 2002, pp. 37. About relations between civil servants and politicians in various countries, see D. Bach-Golecka, "The Civil Service and Political Authority in Government Administration", in The Polish Yearbook of Civil Service 2005:

<sup>13</sup> Լեհաստանի հանրապետության 1997թ., ապրիլի 2-ի սահմանադրության 149 հոդվածի 1 կետ <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>:

<sup>14</sup> Szu M. Kulesza and A. Barbasiewicz, "Functions of Political Cabinets", ( էջ 42-43):

<sup>15</sup> 1998թ.,դեկտեմբերի 18-ի քաղաքացիական ծառայության մասին օրենք. <http://www.usc.gov.pl/gallery/65/655.doc> Լեհական քաղաքացիական ծառայության առջև ծառայած խնդիրների նկարագրություն համար տես J. Czaputowicz, "The Civil Service in Poland — between Politicization and Professionalization", 2005թ.-ի Լեհաստանի քաղաքացիական ծառայության տարեգիրք, (էջ 23-45):

<sup>16</sup> Քաղաքացիական մասին առաջին օրենքը ուժի մեջ մտավ 1996թ., հուլիսի 5-ին: Ինչևէ, քաղաքայող նշանակվելու որակավորման գործընթացը անագնիվ է անցկացվել, այդ իսկ պատճառով 1997թ.-ի ընտրություններից հետո որոշում է ընդունվում նոր օրենք նախաձեռնել: Szu K. Burnetko, "Służba Cywilna w III RP: punkty krytyczne" [Քաղաքացիական ծառայությունը Լեհաստանի երրորդ հանրապետությունում. վճռորոշ կետեր], Raport Fundacji im. Stefana Batorego, 2003 r., s. 21-31; Z. Derdziuk et al., Raport z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień-wrzesień 1997), [Քաղաքացիական ծառայության հաստատման գնահատման և կատարված վերլուծության մասին զեկույց. (օգոստոս, 1996թ. —սեպտեմբեր, 1997թ.)], Վարչակա, փետրվար, 1998թ.:



վերադասը (նախարար, փոխնախարար) իր գործառնություններն է կատարում, մինչդեռ վերջինները հավաքագրվում են բաց մրցակցությամբ անժամկետ ժամանակով:

Նախարարների խորհուրդը 2001թ.-ին որոշում ընդունեց, ըստ որի փոխվարչապետի քաղաքական աշխատակազմում քաղաքական խորհրդականների առավելագույն թիվը պետք է լինի վեց, վարչապետինը՝ չորս, վարչապետի խորհրդի ղեկավարինը՝ երկու և պետքարտուղարինը՝ մեկ: Նախարարի տեղակալները կորցրեցին քաղաքական խորհրդական ունենալու իրավունքը<sup>17</sup>: Այս որոշման պատճառները կարծես թե կապված էին քաղաքական խորհրդականների նկատմամբ հասարակական բացասական կարծիքի առկայության, նրանց դերի նկատմամբ կասկածների և պետական կառավարման ծախսերը կրճատելու ցանկության հետ:

Շուտով քաղաքական խորհրդականների քանակի հետագա կրճատում տեղի ունեցավ: 2003թ. հոկտեմբերի 8-ից պետական ծախսերի կրճատման ծրագիրը վերացվեց, քանի որ 2004թ. հունվարի 1-ից պետքարտուղարի քաղաքական օգնականի պաշտոնները դուրս մղվեցին և նախարարների քաղաքական աշխատակազմում պաշտոնների քանակը կրճատվեցին մինչև երեք և փոխնախարարներինը՝ հինգ հոգու: Հետևաբար, քաղաքական աշխատակազմում պաշտոնների ընդհանուր թիվը 82-ից կրճատվեց 46-ի, որը տարեկան մոտ 1.8 միլիոն զլոտի խնայողություն բերեց (464 000 եվրո)<sup>18</sup>: Հարկ է նշել, որ 2005թ. սեպտեմբերի 25-ի խորհրդարանական ընտրություններից սկսած քաղաքական աշխատակազմի աշխատակիցների թիվը աճել է: Այս թիվը գործնականում կախված է նախարարության բյուջեից:

Պետական պաշտոնյաների մասին օրենքի 47 հոդվածը սահմանում է, որ վարչապետի և նախարարների քաղաքական աշխատակազմում ընդգրկված աշխատակիցները, ինչպես նաև առաջատար պետական պաշտոններ զբաղեցնող անձանց խորհրդականները աշխատանքի են անցնում կարճաժամկետ պայմանագրի հիման վրա այն ժամանակահատվածով, որի ընթացքում պետական պաշտոն զբաղեցնող անձը իր համապատասխան գործառնություններն է կատարում<sup>19</sup>:

Նախարարների խորհրդի 2000թ. մարտի 28-ի ընդունած հրամանագիրը կարգավորում է պետական պաշտոններ զբաղեցնող ղեկավար անձանց խորհրդականների և քաղաքական աշխատակազմի աշխատակիցների վարձատրության հարցը: Քաղաքական աշխատակազմի անդամի վարձատրությունը բաղկացած է հիմնական աշխատավարձից, թիմի ղեկավարման ծառայության համար տրվող նպաստից և աճում է երկարաժամկետ ծառայության համապատասխան: Հատուկ դրամական պարգևներ, ավագության նպաստ, հոբեյանական հավելավճարներ և այլ պարգևատրումներ շնորհելու կանոնները նույնն են,

<sup>17</sup> Komunikat po Radzie Ministrów [քաղվածք նախարարների խորհրդի նիստից], հոկտեմբերի 26, 2001թ.: [http://www.kprm.gov.pl/1937\\_2368.htm](http://www.kprm.gov.pl/1937_2368.htm):

<sup>18</sup> Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych [Պետական ծախսերի վերակազմակերպման և կրճատման ծրագիր], նախարարների ռադա(Rada Ministrów), Վարշավա, հոկտեմբեր, 2003թ.: [Առաջադրանքի ամբողջական իրականացման մասին զեկույցը տպագրվել է 2005թ. մայիսին]: Stu Raport z realizacji "Programu uporządkowani a i ograniczenia wydatków publicznych" ["Պետական ծախսերի վերակազմակերպման և կրճատման ծրագրի" իրականացման մասին զեկույց: նախարարների ռադա(Rada Ministrów), Վարշավա, մայիս, 2005թ.:

<sup>19</sup> *Ustawa z dn. 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, op. cit.* Պետական պաշտոնյաների մասին օրենքը միակ օրենքն է, որ քաղաքական պաշտոնյաների գործունեության համար կանոններ է սահմանում: [47(1)]: 47 հոդվածը ավելացվել է 1996թ. հուլիսի 5-ի քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքի 88 հոդվածի 5 կետի հիման վրա ուժի մեջ մտավ 1997թ. հունվար 1-ից: Հոդված 47(1)-ի տեքստը հետևյալն է. "1) Վարչապետի , փոխվարչապետի, նախարարի և նախարարների խորհրդի մեկ ուրիշ անդամի քաղաքական աշխատակազմի աշխատակցի, 2) 1 կետում թվարկված պաշտոններից զատ, որպես գործադիր գործող այլ պետական պաշտոնյաների խորհրդականների աշխատանքի ընդունումը տեղի է ունենում համաձայն պայմանագրի, որը կնքվում է այն ժամկետով, որի ընթացքում պետական պաշտոնյան իր գործառնություններն է կատարելու: Պայմանագիրը կարող է չեղյալ համարվել երկու շաբաթ առաջ ծանուցում ներկայացնելու դեպքում:

ինչ այն աշխատակիցների համար, ովքեր քաղաքացիական ծառայության կորպուսի անդամներ չեն և աշխատում են կառավարական մարմիններում<sup>20</sup>:

### 3. Քաղաքական աշխատակազմի խնդիրները և կառուցվածքը

Քաղաքական աշխատակազմի հիմնական խնդիրներն են քաղաքական խորհուրդներ տալ և առաջադրված պարտականությունները կատարել:

Վարչապետի քաղաքական աշխատակազմը, համաձայն օրենքի, խորհրտատվական-վերլուծական խումբ է, որը տրամադրում է քաղաքական խորհուրդներ և զբաղվում վարչապետի կապերով: Պետության փոխնախարարը սովորաբար աշխատակազմի ղեկավարն է: Խորհրդականների թիվը որոշվում է Վարչապետի խորհրդի ղեկավարի կողմից և ոչ թե օրենքով: Վարչապետի քարտուղարությունը կազմակերպչական և վարչական ծառայություններ է տրամադրում քաղաքական աշխատակազմին<sup>21</sup>:

Նախարարի աշխատակազմը, որպես կանոն, կենտրոնանում է նախարարության կարևորագույն խնդիրների վրա: Այն քաղաքական և բովանդակային ռազմավարություն է մշակում և անհրաժեշտ տեղեկություններ հավաքագրում ճիշտ որոշում կայացնելու համար: Նրա գործունեությունը վարվում է նախարարության «ներսում» և դերը սահմանափակվում խորհրտատվության տրամադրմամբ:

Քաղաքական աշխատակազմի իրավասությունները թվարկվում են յուրաքանչյուր նախարարության ներքին կանոնադրության մեջ, չնայած կանոնադրությունների գործունեության շրջանակները տարբեր են: Ներկայումս միայն որոշ նախարարություններում գործող ներքին կազմակերպչական կանոնադրություններում են արժարժված քաղաքական աշխատակազմի խնդիրների և կառուցվածքի վերաբերյալ մանրամասնություններ: Նախարարությունից նախարարություն կանոնադրությունները տարբերվում են:

Օրինակ՝ բնապահպանության նախարարության քաղաքական աշխատակազմի կոնկրետ խնդիրներից են. (1) քաղաքական և անկախ բնույթի գործունեության նախաձեռնումը, (2) կառավարական քաղաքականության համաձայն ռազմավարության և հրահանգների մշակումը և այս կապակցությամբ կառուցվածքային միավորների աշխատանքի հաստատումը, (3) քաղաքական, տնտեսական և հասարակական իրադարձությունների վերլուծությունը պետական քաղաքականության տեսանկյունից, (4) քաղաքական կուսակցությունների, խորհրդարանական ակումբների, պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների, հասարակական կազմակերպությունների և մյուս նախարարությունների քաղաքական աշխատակազմերի հետ համագործակցությունը, (5) քաղաքական խորհրդականների աշխատանքի համակարգումը, (6) նախարարի գործունեության շրջանակներում խորհրդատվությունների ծրագրումը և կազմակերպումը, կարծիքների պատրաստումը, (7) ստորագրելու համար նախարարին հանձնած փաստաթղթերի վերլուծությունը և դրանց մասին կարծիքի արտահայտումը, (8) տեղեկատվության և լրատվական քաղաքականության պատրաստումը և համակարգումը, (9) նախարարի աշխատանքային օրակարգի վարումը, (10) նախարարի նամակագրության շրջանառության համակարգումը, (11) նախարարին առաջարկված այցելությունների և հանդիպումների և կառավարական նպատակներով այլ միավորների պատրաստած ելույթների սևագրերի վերաբերյալ կարծիքի արտահայտումը: Իր

<sup>20</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i innych świadczeń przysługujących pracownikom urzędów państwowych zatrudnionym w gabinetach politycznych oraz doradcom lub pełniącym funkcje doradców osgb zajmujących kierownicze stanowiska państwowe [Նախարարների խորհրդի 2000թ.մարտի 28-ի որոշումը քաղաքական աշխատակազմում ծառայության անցած պետական պաշտոնյաների և պետական պաշտոններում որպես գործադիր գործող անձանց խորհրդականների վարձատրության և այլ նպաստների մասին], Dz.U. z 2000 r., no. 24, poz. 296:

<sup>21</sup> Biuletyn Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów [Վարչապետի խորհրդի հանրային ինֆորմացիոն տեղեկագիր]։ <http://bip.kprm.gov.pl/bip/>:

աշխատանքային ծրագիրն իրականացնելիս քաղաքական աշխատակազմը սերտորեն համագործակցում է պետության նախարարների և փոխնախարարների հետ և նախարարության քաղաքականության հետ: Նրա գործառնության հիմնական կանոնը քաղաքական և քաղաքացիական ծառայության ոլորտների համագործակցությունն է կառավարության խնդիրների մասնագիտական իրականացման հարցում<sup>22</sup>:

Ընդհանուր առմամբ, քաղաքական աշխատակազմերը քաղաքական ծառայության համեմատ ավելի փոքր են և կողմնորոշված դեպի նախարարության ամենօրյա ղեկավարումը: Ինչևէ, հաճախ կառավարության փոխվելուց հետո քաղաքական աշխատակազմի դերը մի որոշ ժամանակ խիստ կարևորվում է: Քաղաքականության և քաղաքական խորհրդակցանքների միջև կոնֆլիկտներից խուսափելու համար, որպես կանոն, քաղաքական աշխատակազմի անդամներին չի թույլատրվում որևէ հրամաններ տալ քաղաքականությանը: Միայն նախարարը (փոխնախարարը) կարող է դա անել: Նախարարի խնդիրն է լուծել երկու խմբերի միջև հավանական կոնֆլիկտները:

Էկոնոմիկայի, ինչպես նաև Տարածաշրջանային զարգացման նախարարության կանոնադրությունները ներառում են կանոններ, որոնց պետք է ենթարկվեն քաղաքական պաշտոններ զբաղեցնող անձիք<sup>23</sup>: Նրանք պետք է օրինապահ ձևով գործեն, մեծացնեն քաղաքացիների վստահությունը և հոգան պետության և կառավարության հեղինակության մասին:

Նրանք պետք է նաև պաշտպանեն քաղաքականության քաղաքական չեզոքության սկզբունքը: Նախարարները չեն կարող օգտագործել իրենց պաշտոնը և պետական ռեսուրսները օգնելու հասնել այն քաղաքական կուսակցությունների կամ շահերի խմբերի նպատակներին, որոնց պատկանում են: Նրանք պետք է ուժեղացնեն նախարարների խորհրդի միասնականությունը, իրենց պարտականությունները կատարեն անհրաժեշտ խնամքով, խելամտորեն կառավարեն պետական գույքը և պետական դրամական միջոցները և անհրաժեշտության դեպքում թափանցիկություն ապահովեն հանրության հետ հարաբերություններում և թույլ չտան, որպեսզի առաջանան կասկածներ պետական գործունեության շրջանակներում անձնական շահեր հետապնդելու վերաբերյալ<sup>24</sup>:

Այս կանոնների խախտման համար նախատեսված կոնկրետ պատժամիջոցների մեխանիզմներ չկան: Անցյալում պատահել է, որ բարոյական խնդիրների հետ անհամաձայնության դեպքում հանրության ճնշումը տարել է քաղաքական աշխատակազմի անդամների հրաժարականին կամ աշխատանքից ազատելուն:

Դժվար է կանխատեսել, թե ինչպիսին կլինեն քաղաքական աշխատակազմի կանոնադրության հետ կապված հետագա զարգացումները: Գործընթացը գնահատելու համար ավելի լայն հեռաանկարներ են անհրաժեշտ: Քաղաքական աշխատակազմի վերաբերյալ ամբողջական կանոնադրության մշակումը կարող էր խիստ օգտակար լինել:

#### 4. Հանրային կարծիք

Քաղաքական խորհրդակցանքների հանրային ընկալումը ենթարկվում է որոշակի փոփոխությունների՝ կախված պաշտոնների չարաշահումից և կոռուպցիայից: Օրինակ՝

<sup>22</sup> Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Środowiska [Շրջակա միջավայրի պաշտպանության նախարարության հանրային ինֆորմացիոն տեղեկագիր]. <http://www.mos.gov.pl/bip/index.php?idkat=43>:

<sup>23</sup> 2005թ. հոկտեմբերի 31-ին Էկոնոմիկայի և աշխատանքի նախարարությունը բաժանվեց Էկոնոմիկայի նախարարության և տարածաշրջանային զարգացման նախարարության: Աշխատանքի հետ կապված հարցերն անցան Աշխատանքի և սոցիալական քաղաքականության նախարարությանը:

<sup>24</sup> *Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Gospodarki i Ministerstwa Rozwoju Regionalnego* [Էկոնոմիկայի նախարարության և Տարածաշրջանային զարգացման նախարարության հանրային ինֆորմացիոն տեղեկագիր]. <http://bip.mgpiops.gov.pl/organy+i+osoby+sprawujace+funkcje+i+ich+kompetencje/Gabinet+Polityczny/Gabinet+polityczny.htm>:

պաշտպանության փոխնախարարի մի խորհրդական մեղադրվում էր արտերկրյա ընկերություններից դրամական շահ հետապնդելու և նախարարության կազմակերպած մրցառքին մասնակցելու համար<sup>25</sup>:

Մեկ այլ դեպքում, Ներքին գործերի և կառավարման նախարարի քաղաքական աշխատակազմի ղեկավարը խախտել էր հակակոռուպցիոն օրենքը՝ մասնակցելով ընկերությունների ղեկավարների նիստերին: Այդ աշխատակազմի այլ անդամները նույնպես խախտել էին հակակոռուպցիոն օրենքը<sup>26</sup>: Բնապահպանության նախարարության նորանշանակված ղեկավարը ստիպված էր հրաժարական տալ երկու դատական գործերով մեղադրանքների պատճառով<sup>27</sup>:

Կան նաև հայտարարություններ քաղաքական աշխատակազմերի անդամների կողմից քաղաքական խորհրդականների և քաղծառայողների գործառույթների միջև սահմանի խախտման վերաբերյալ: Արդյունքում, «կառավարման գործընթացում մատուցվող աջակցությունը դեռևս իրականացվում է ոչ պրոֆեսիոնալ մակարդակում ոչ պատրաստված բյուրոկրատական մարմնի կողմից, կամ հաճախ ընդհանրապես չի տրամադրվում<sup>28</sup>»: Լավագույն կադրերը նախարարության քաղաքացիական ծառայությունում ղեկավար պաշտոնների են նշանակվում նախարարի կողմից: Քաղաքական խորհրդականները ընդունում են իրենց վերադասի իրավասությունները և փորձում ազդել քաղաքացիական ծառայության ոլորտի վրա<sup>29</sup>:

Կան նաև տեսակետներ, որ քաղաքական աշխատակազմերը ամուր պետական կառավարման անհրաժեշտ տարրերն են: Ոմանք կողմնակից են քաղաքական աշխատակազմում խորհրդականների թվի ավելացմանը և նախարարի վստահությունը վայելող, տարբեր բնագավառների մասնագետների անձնակազմով ապահովելուն<sup>30</sup>:

Քաղաքական աշխատակազմերը արգելք են հանդիսանում «քաղաքական տարրի» ներթափանցմանը քաղաքացիական ծառայություններ<sup>31</sup>:

Քաղաքացիական ծառայության անդամների գործողությունները սահմանափակվում են էթիկայի կանոնագրքով, որն ամփոփում է մի շարք վարքի կանոններ, որոնք դուրս են գրվել սահմանադրության 153 հոդվածում և քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքում սահմանված քաղաքացիական ծառայության սկզբունքներից: Էթիկայի կանոնագիրքը ներառում է ծառայական ընթացակարգային նորմերին հետևելու պարտավորությունները: Քաղաքացիական ծառայության անդամը պետք է պատասխանատու լինի որոշումների համար, քաղաքականապես չեզոք և անաչառ<sup>32</sup>:

Պետք է նշել, որ 2005թ. հոկտեմբերի 3-ին Լեչ Կազինսկին, որն այդ ժամանակ նախագահական թեկնածու էր, ներկայացրեց բարոյական վարքի կանոնագիրք կառավարության անդամների, պետության նախարարների և նախարարների տեղակալների,

<sup>25</sup> “Doradca Szeremietiewa oskarżony” [Զեռմիետիևի մեղադրվող խորհրդականը] in *Wprost*, 24 sierpnia 2002 r.: <http://www.wprost.pl/ar/?O=28461>:

<sup>26</sup> B. Kittel, „Doradca z przeszłością” [Անցյալով խորհրդական] in *Rzeczpospolita*, 29 lipca 2003 r.:

<sup>27</sup> M. Sterlingow and M. Waś, „Minister Szyszko i bezkarni drwale” [Նախարար Ցիցկոն և անպատիժ ծառահատները], *Gazeta Wyborcza*. <http://serwisy.gazeta.pl/kraj/2029020,34308,3028183.html>:

<sup>28</sup> M. Kulesza and A. Barbasiewicz, *Functions of Political Cabinets*, էջ 41:

<sup>29</sup> Նույն տեղում, էջ 41:

<sup>30</sup> Քննարկման ժամանակ նախարար Ջ. Վիդզիկի հայտարարությունը, „Woknót raportu W. Filipowicza ‘Służba cywilna III RP: zapomniany obszar’” [“Վ. Ֆիլիպովիչի “Լեհաստանի երրորդ հանրապետության քաղծառայողները. մոռացված բնագավառ” զեկույցին կից], ապրիլի 16, 2004թ., Fundacja im. Stefana Batorego, Warsaw, էջ 16: Նմանատիպ կարծիք կա Սարիա Գինտովտ-Յանկովիչին, պետական կառավարման ազգային դպրոցի ղեկավարին. Նույն տեղում, էջ 19-20:

<sup>31</sup> Քաղաքացիական ծառայության պետի՝ Յան Պաստվայի հայտարարությունը, նույն տեղում, էջ 19:

<sup>32</sup> Stu Zarządzenie nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dn. 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej [Քաղաքացիական ծառայության էթիկայի կանոնագրքի մասին վարչապետի 2002թ. հոկտեմբերի 11-ի հրաման 114], *Monitor Polski* z 2002 r., no. 46, poz. 683:

Կենտրոնական կառավարական մարմինների և քաղաքական աշխատակազմի անդամների համար: Այս կանոնագիրքը առաջարկում է կանոններ պետական պաշտոնների թեկնածուների ընտրման և գնահատման համար: Այն լրատվամիջոցների հետ հարաբերությունների սկզբունքներ է սահմանում և ցույց է տալիս, թե ինչպես կազմակերպել խորհրդականների մասնակցությամբ արտերկրա ճանապարհորդությունները (վերջինս պահանջում է վարչապետի կողմից հաստատում)<sup>33</sup>: Քանի որ դրանից հետո Լեչ Կազինսկին Լեհաստանի նախագահին է դարձել, շատ հավանական է, որ այս փաստաթղթին ավելի պաշտոնական կարգավիճակ տրվի:

Ամփոփելով կարող ենք ասել, որ ներկայիս լեհական պետական կառավարման ամենակարևոր խնդիրներից մեկն է քաղաքական և քաղաքացիական ոլորտների պատշաճ հարաբերությունների սահմանման հարցը: Քաղաքական աշխատակազմի գործառույթների կազմակերպումը և օրինական կարգավորումը փորձ է լուծելու այս խնդիրը:

---

<sup>33</sup> Kodeks Prezydencki postępowania etycznego dla Premiera i Ministrów [Վարչապետի և նախարարների բարոյական վարքի նախագահական կանոնագիրք]. <http://www.lechkaczynski.pl/article.php?id=134&p=materiały>:

## ՊՈՐՏՈՒԳԱԼԻԱ

Խոսե Ալեքսանդր Գիմարաես դե Սոուսա Պինյեիրո  
Պորտուգալիայի Տվյալների պաշտպանության պետական մարմնի ավագ անդամ  
Պորտուգալիա

### 1. Պորտուգալական սահմանադրություն

#### 1.1 Պորտուգալական սահմանադրությունը չունի որևէ հատուկ դրույթ քաղաքական խորհրդականների մասին

Ազգային քաղաքական մարմինների հետ կապված՝ սահմանադրությունը նշում է միայն պետական մարմիններին. նախագահ, խորհրդարան (Assambleia da Republica), կառավարություն և դատարաններ (հոդված 110): Այս մարմնի անդամները պետության ինքնիշխանության ներկայացուցիչներ են, և ոչ թե քաղաքական խորհրդականներ:

Ինչ վերաբերում է խորհրդարանի գործունեությանը, սահմանադրությունը սահմանում է քաղծառայողներից բաղկացած մշտական մարմնի ձևավորման անհրաժեշտությունը և նախատեսում է մասնագետների հետ որոշակի ժամկետով պայմանագրերի կնքում, որոնց գործունեությունը՝ տեխնիկական աջակցության տրամադրումն է խորհրդարանի անդամներին (հոդված 181):

Սահմանադրության կառավարության մասին բաժնում չեն նշված ոչ քաղաքական խորհրդականների, ոչ էլ քաղծառայողների հատուկ մարմինները:

#### 1.2 Պետական կառավարման հետ կապված, սահմանադրությունը անուղղակի ձևով տարանջատում է քաղաքական խորհրդականներին և քաղծառայողներին: Սա ուղղակիորեն չի արված, քանի որ սահմանադրությունը չի նշում պետական խորհրդականների մասին նշում է պետական կառավարման իրավասությունները և գործառույթները:

Այս կապակցությամբ, պետական կառավարման հիմնական առանձնահատկություններն են.

- Պետության շրջանակներում ժողովրդավարական ապակենտրոնացում
- Սահմանադրությանը և օրենքին համապատասխան, հավասարության, համամասնության, արդարության, անկողնակալության և բարեխղճության սկզբունքները հարգող վարչական մարմիններ և քաղծառայողներ (հոդված 266.2), և
- Պետական շահերին հետամուտ քաղծառայողներ, այլ պետական ծառայողներ և պետական մարմիններ, որոնք որպես կառավարման իրավասու մարմիններ են սահմանվում (հոդված 269.2):

Վերոնշյալ կետերից ոչ մեկում սահմանադրությունը քաղծառայողների և քաղաքական կուսակցությունների կամ այլ քաղաքական միությունների միջև որևէ կապ չի նախատեսում:

Հետևապես, սահմանադրությունը քաղաքական խորհրդականների որևէ անկախ խումբ չի հատկորոշում:

#### 1.3 Հիմնվելով իշխանության տարանջատման սկզբունքի վրա (հոդված 111)՝ սահմանադրությունը տարանջատում է պետական և վարչական ոլորտները: Այս սկզբունքը լավագույնս կարող է պահպանվել՝ կանխելով քաղաքական խորհրդականների ներխուժումը վարչական ոլորտներ:

Կառավարությունը “պետության ընդհանուր քաղաքականությունը վարող մարմինն է և պետական կառավարման գլխավոր մարմինը” (հոդված 182): Չնայած սրան, կառավարության և քաղաքական խորհրդականների գործունեությունների շրջանակները չեն համընկնում: Վարչապետը և նախարարներն ակնհայտորեն լիազորված են նշանակելու այնպիսի բարձրաստիճան քաղժառայողների, ինչպիսիք են գլխավոր տնօրենները:

Պաշտոնի գալով՝ այս քաղժառայողները հաշվետու են կառավարության անդամներին, և ոչ թե որևէ քաղաքական խորհրդականների առջև: Հետևապես սահմանադրությունը չի նախատեսում ուղիղ կապ քաղաքական խորհրդականների և քաղժառայողների միջև:

## **2. Քաղաքական խորհրդականները օրենքի շրջանակներում**

### ***2.1 Պորտուգալական օրենքի շրջանակներում դժվար է տալ քաղաքական խորհրդականի սահմանումը:***

Ինչ վերաբերում է կառավարությանը, օրենքում նշված են աշխատակազմի ղեկավարները, օգնականները և խորհրդականները, սակայն հստակ չէ հատկորոշված նրանց գործառնությունների բնույթը, արդյոք դրանք տեխնիկական են, թե քաղաքական: Ունենալով տարբեր կառավարությունների համար աշխատող և տարբեր կուսակցությունների կողմից օժանդակվող մեծ թվով օգնականներ և խորհրդականներ՝ դժվար է այս գործառնություններին հստակ սահմանում տալ:

Խորհրդարանի ներսում քաղաքական խորհրդականներ հավաքագրելու որոշումը կախված է յուրաքանչյուր խորհրդարանական խմբակցությանից: Այս խորհրդականների կատարելիք աշխատանքը հիմնականում քաղաքական բնույթի է, քանի որ, սկզբունքորեն խորհրդարանում աշխատող քաղժառայողները պետք է տեխնիկական օժանդակություն տրամադրեն յուրաքանչյուր խորհրդարանական խմբակցությանը:

Սովորաբար քաղաքական կուսակցությունները ավելի սերտ կապեր ունեն խորհրդարանի քաղաքական խորհրդականների հետ, քան կառավարության քաղաքական խորհրդականների հետ:

Համաձայն օրենքի, խորհրդարանի և կառավարության համար քաղաքական խորհրդականների հավաքագրման կարգերը տարբեր են:

### ***2.2 Խորհրդարանի մասին օրենքը (օրենք N 28/2003) սահմանում է հետևյալը.***

- Քաղաքական կուսակցություններին, խորհրդարանական խմբակցություններին և խորհրդարանական հանձնաժողովներին խորհրդարանը իր սեփական անձնակազմի միջոցով անհրաժեշտ նյութատեխնիկական օժանդակություն է ցուցաբերում:
- Բոլոր խորհրդարանական խմբակցությունները ունեն իրենց սեփական աշխատակազմերը, որոնք մասամբ ֆինանսավորվում է խորհրդարանի կողմից, և դրանց կազմը կախված է ընտրված անդամների թվից (հոդված 46.1, բ), աշխատակազմի անդամները հավաքագրվում են քաղաքական կուսակցությունների կողմից:
- Ընտրված խորհրդարանում առնվազն երկու անդամներ ունեցող խորհրդարանական խմբակցությունը կարող է նշանակել աշխատակազմի ղեկավար, որը կվարձատրվի խորհրդարանի կողմից (հոդված 46.1, ա):
- Յուրաքանչյուր օրենսդիր մարմնի ձեվավորման փուլում խորհրդարանական խմբերը պետք է խորհրդարանին տեղեկացնեն իրենց անձնակազմի, մասնագիտական խմբերի և աշխատավարձերի մասին (հոդված 46.2):
- Օրենքով սահմանափակվում են նախատեսված քաղաքական խորհրդականներին խորհրդարանի կողմից վճարվող աշխատավարձերի համար (հոդված 46.4 և 46.5):
- Խորհրդարանական խմբերն պատասխանատու են քաղաքական խորհրդականներ նշանակելու և ազատելու համար (հոդված 46.6):

- Յուրաքանչյուր խորհրդարանական խումբ ստանում է տարեկան լրավճար գործառնական ծախսերի համար: (հոդված 47.4)

**2.3 Վերոհիշյալ օրենքի հիմնական նպատակն է խորհրդարանում ստեղծել անհրաժեշտ պայմաններ քաղաքական կուսակցությունների ներկայացուցիչների աշխատանքի համար:**

Այս համատեքստում, տարբերություն է դրվում խորհրդարանի կողմից վարձատրվող քաղծառայողների և խորհրդարանական խմբերի պայմանագրային հիմունքներով աշխատող քաղաքական խորհրդականների միջև: Ներկայիս ընդունված մեթոդը արդյունավետ է ճանաչվել քաղաքական խորհրդականների և քաղծառայողների տարանջատման հարցում:

**2.4 Խորհրդարանի անդամները պետք է հետևեն օրենքի այն կետերին, որոնք չեն թույլ տալիս նրանց քաղծառայողներ լինել: Խորհրդարանի էթիկայի հանձնաժողովը հիմնականում լիազորված է (խորհրդարանական ակտ, հոդված 39)**

- Ստուգելու խորհրդարանի անդամի գործառույթների անհամատեղելիությունը և վերջինիս պարտականություններ կատարելու կարողությունները (հ. 2, ա):
- Վարել խորհրդարանի անդամների անձնական շահերի գրանցամատյանը (հ. 2, բ) և
- Որոշումներ կայացնել և կարգավորել շահերի բախման դեպքերը (հ. 2, դ)

**2.5 Խորհրդարանի քննող հանձնաժողովների կողմից կարող են ուսումնասիրվել խորհրդարանի անդամների կամ քաղաքական խորհրդականների և քաղծառայողների հարաբերությունները: Սահմանադրությունը խորհրդարանին թույլ է տալիս ստեղծել նմանատիպ հատուկ հանձնաժողովներ բացառապես օրենքի կիրառումը հաստատելու նպատակով:**

Ինչպես դատարանները այնպես էլ խորհրդարանը կարող է իր դերն ունենալ քաղծառայության և քաղաքական ճյուղերի տարանջատման վերահսկողության հարցում:

**2.6 Ինչ վերաբերում է կառավարությանը, ապա հրաման-օրենք 262/88-ը սահմանում է քաղաքական աշխատակազմի հավաքագրմանը և գործառնականներին վերաբերող կարևորագույն կանոնները: Համաձայն օրենքի քաղաքական աշխատակազմը չի հանդիսանում որպես քաղծառայողների հատուկ խումբ:**

Համաձայն օրենքի քաղաքական աշխատակազմի ամենակարևոր հատկանիշները հետևյալն են.

- Կառավարության աշխատակազմը կազմված է աշխատակազմի ղեկավարից, օգնականներից և քարտուղարների խմբից (հոդված 2.1):
- Մասնագետները և տեխնիկական խորհրդականները կարող են հրավիրվել հատուկ գործառույթներ իրականացնելու համար (հոդված 2.2 և 2.3):
- Աշխատակազմի ղեկավարը լիազորված է կոորդինացնելու աշխատակազմի աշխատանքը և անհրաժեշտ կապեր հաստատելու վարչական մարմինների հետ (հոդված 3.1):
- Օգնականները պետք է տեխնիկական աջակցություն տրամադրեն կառավարության անդամներին (հոդված 4.1):
- Աշխատակազմի անդամները կարող են ազատ նշանակվել և հեռացվել պաշտոնից կառավարության անդամների կողմից (հոդված 6.1):
- Աշխատակազմի անդամները ենթարկվում են քաղծառայողներին ղեկավարող նույն նորմերին և կանոններին, (հոդված 8.1):

**2.7 Հրաման-օրենքը նշում է միայն տեխնիկական խորհրդականներին, սակայն այս դրույթները ակնհայտորեն օգտագործվում են տարբեր գործառույթներ կատարող**



*քաղաքական խորհրդատուներ նշանակելու դեպքում: Այսպիսի խորհրդականները կարող են կապ հաստատել քաղաքական կուսակցությունների, խորհրդարանի անդամների և այլ հաստատությունների միջև: Ինչևէ, հրաման-օրենքը կտրականորեն արգելում է քաղաքական խորհրդականների ցանկացած միջամտություն վարչական մարմինների գործունեությանը: Միայն աշխատակազմի ղեկավարն է իրավասու կապեր հաստատել աշխատակազմի և վերոնշյալ մարմինների միջև:*

### **3. Քաղծառայողները օրենքի շրջանակներում**

*3.1 Օրենք 2/2004-ը կանոնակարգում է բարձրաստիճան քաղծառայողների կարգավիճակը: Այս օրենքը կիրառվում է նաև տեղական կառավարման մակարդակով, համաձայն հրաման-օրենք 93/2004-ում սահմանված պայմանների:*

Համաձայն օրենքի, բարձրաստիճան քաղծառայողներ են համարվում այն քաղծառայողները, որոնք լիազորված են ուղղորդել, ղեկավարել, կորդինացնել և հսկել պետական մարմիններին (հոդված 2.1): Օրենքը տարբերում է բարձրաստիճան քաղծառայողների երկու մակարդակ՝ բարձր և միջին, և յուրաքանչյուր մակարդակ ունի հիերարխիայի տարբեր աստիճաններ, լիազորություններ և պատասխանատվություններ (հոդված 2.2):

Ամենաբարձր աստիճանի քաղծառայողներն են գլխավոր տնօրենները, գլխավոր քարտուղարները, գլխավոր տեսուչը և նախագահը (հոդված 2.3): Միջին մակարդակի քաղծառայողներն են տնօրենների օգնականները և փոխտնօրենները (հոդված 2.3): Պորտուգալական համակարգում գլխավոր տնօրենները կարող են պաշտոնից հեռացվել նախարարների որոշմամբ:

*3.2 Համաձայն նույն օրենքի, բարձրաստիճան քաղծառայողները պետք է նպաստեն պետական մարմինների այն իրավասությունների զարգացմանը, որոնք խթանում են բնակչության բարեկեցությունը (հոդված 3):*

Բարձրաստիճան քաղծառայողների կողմից կատարվող վարչական գործառնությունների ուղենիշները ներկայացված են այդ բնագավառի համար պատասխանատու կառավարության անդամների կողմից կառավարության ծրագրում (հոդված 3):

Բարձրաստիճան քաղծառայողները պետք է գործեն բարոյական նորմերին համապատասխան, որոնք ենթադրում են գործել հոգուտ հանրային շահերի, հարգել սահմանադրական սկզբունքները և հիմնարար սահմանադրական արժեքները, ինչպիսիք են օրինականությունը, արդարությունը, անկողնակալությունը, պատասխանատվությունը, համամասնության սկզբունքը, թափանցիկությունը և բարեխղճությունը (հոդված 4):

Վարչական ծառայությունների հաշվետու լինելու անհրաժեշտությունը բացատրում է *նպատակներով ուղղորդվող կառավարման սկզբունքը* (հոդված 5.1): Օրենքը ուղղակիորեն նշում է երկարաժամկետ նպատակների առաջադրման և ռեսուրսների կորդինացման անհրաժեշտությունը (հոդված 5.1):

Բարձրաստիճան քաղծառայողների գործունեությունը պետք է ղեկավարվի համաձայն հետևյալ չափորոշիչների

- Որակ
- Արդյունավետություն
- Պարզ ընթացակարգեր
- Համագործակցություն քաղաքացիների հետ՝ ավելի լավ հարաբերություններ հաստատելու նպատակով (հոդված 5.2)

Ղեկավար պաշտոններ զբաղեցնող քաղծառայողները պետք է գնահատվեն համաձայն օրենքի (Օրենք 2/2004, հոդված 14)

*3.3 Ինչ վերաբերում է հավաքագրմանը, օրենքը սահմանում է, որ ամենաբարձրաստիճան քաղծառայողները կարող են ընտրվել անմիջապես. քաղծառայողներից կամ ոչ քաղծառայողներից, այն պայմանով որ նրանք ունեն բարձրագույն կրթություն և աշխատանքի համար անհրաժեշտ փորձ և հմտություններ:*

Քաղաքական չարաշահումներից խուսափելու համար խստորեն արգելվում է նշանակել պաշտոնի ամենաբարձրաստիճան քաղծառայողներին կառավարության հրաժարականից հետո, խորհրդարանական ընտրություններից անմիջապես առաջ ընկած ժամանակաշրջանում, կամ խորհրդարանի կողմից նոր կառավարության կազմի հաստատումից առաջ (հոդված 19.6):

**3.4 Միջին մակարդակի քաղծառայողների հետ կապված, օրենքը սահմանում է հետևյալ պայմանները. (հոդված 20)**

- Համալսարանի վկայագիր (հոդված 20, ա),
- Հատուկ դասընթացից ստացված անցողիկ միավոր (հոդված 20, բ),
- Անհրաժեշտ փորձ (հոդված 20, գ),
- Ծառայության տնօրենները և բաժնի պետերը ընտրվում են համապատասխան որակավորում ունեցող թեկնածուների խմբից (հոդված 20, դ):

**3.5 Հատուկ պարտականությունների հետ կապված՝ բարձրաստիճան քաղծառայողների համար օրենքը սահմանում է հետևյալ գործառույթները (հոդված 34 ա).**

- Կառավարությանը իրազեկել քաղծառայության ոլորտի կարևոր խնդիրների վերաբերյալ (հոդված 34, ա),
- Ապահովել, որ շարքային քաղծառայողների կողմից ընդունված ակտերը չհակասեն քաղաքացիների օրինական շահերին (հոդված 34, բ):

**3.6 Շարքային քաղծառայողների համար հավաքագրման կարգը՝ մրցակցային քննությունն է (Հրաման-օրենք 204/98, հոդված 1): Այս քննությունը բաց քննություն է, որն ապահովում է հավասար պայմաններ և հավասար հնարավորություններ յուրաքանչյուր թեկնածուի համար (հոդված 5):**

Թեկնածուները պետք է համապատասխանեն հետևյալ պահանջներին քաղծառայության համակարգում աշխատելու համար (հոդված 29)

- Պետք է լինեն առնվազն 18 տարեկան,
- Պետք է ունենան Պորտուգալիայի քաղաքացիություն,
- Պետք է ունենան պաշտոնի համար անհրաժեշտ որակավորում,
- Զորակոչվել են կամ եթե ոչ, ապա չունեն խնդիրներ կապված զինծառայության հետ,
- Պետք է Ֆիզիկապես և հոգեպես ի վիճակի լինեն կատարել իրենց պարտականությունները:

**3.7 Վարչական մարմինների գործունեության թափանցիկության հետ կապված մեկ այլ կարևոր հարցը՝ պետական կառավարման փաստաթղթերի մատչելիության հարցն է: Համաձայն օրենքի (օրենք 65/93), պետական փաստաթղթերի կամ պետական տեղեկատվության մատչելիության հարցում գործում են հրապարակայնության, թափանցիկության, հավասարության, արդարության և անկողմնակալության սկզբունքները (հոդված 1): Յուրաքանչյուր քաղաքացի ունի իրեն անմիջականորեն վերաբերող պետական կառավարման մարմինների կողմից ընդունված որոշումների ծանոթանալու իրավունք (հոդված 2.2): Ոչ անձնական բնույթի փաստաթղթերի մատչելիության հարցում յուրաքանչյուր ոք ունի պետական տվյալներին մուտք ունենալու իրավունք (հոդված 7.1):**

Պետական կառավարման մարմինները պարտավոր է հանրությանը իրազեկել (հոդված 11).

- որոշումների կայացում պահանջող վարչական ընթացակարգերին վերաբերող բոլոր փաստաթղթերի, ինչպես նաև ներքին կանոնակարգերի կամ ուղենիշների,

- գործող օրենսդրությունը, ներառյալ ընդունված վարչական ընթացակարգերը մեկնաբանող բոլոր փաստաթղթերի վերաբերյալ

**3.8 Մեկ այլ կարևոր իրավական փաստաթուղթ է պետական կառավարման *Carta Deontologica*-ն (Էթիկայի կանոնադրություն) (որոշում 18/93): Այս կանոնադրությունում ամրագրված ամենակարևոր սկզբունքները հետևյալն են.**

- Համաձայն քաղժառայողի սահմանման քաղժառայող է համարվում պետական կառավարման հիերարխիական համակարգում աշխատող յուրաքանչյուր ոք: Սահմանումը չի տարբերում ժամանակավոր և հիմնական աշխատակիցներին (հոդված 1)
- Ցանկացած պարագայում քաղժառայողները պետք է պահպանեն չեզոքության սկզբունքը, միշտ հիշելով, որ օրենքի առջև բոլորը հավասար են: Հետևապես, քաղաքական, տնտեսական և կրոնական նկատառումները չպետք է խոչընդոտեն նրանց կանոնավոր գործունեությանը (հոդված 5)
- Քաղժառայողները պետք է առաջնորդվեն անկողմնակալության սկզբունքով՝ համաձայն որի, յուրաքանչյուր քաղաքացի հավասար է օրենքի առջև և իրավունք ունի միանման վերաբերմունքի արժանանալու, առանց որևէ խտրականության (հոդված 10)
- Պետական կառավարման համակարգում աշխատելիս քաղժառայողները չպետք է առաջնորդվեն անձնական նպատակներով և շահերով (հոդված 19)
- Քաղժառայողները պետք է հարգեն և առաջնորդվեն կառավարության, տարածքային կառավարման մարմինների և տեղական գործադիրների կողմից սահմանած քաղաքականություններով: Նրանք պետք է արդարացիորեն մեկնաբանեն գործող պետական իշխանության սահմանած ուղենիշները (հոդված 22)

**3.9 Պետական կառավարման համակարգի էթիկայի կանոնադրությունը համանման սկզբունքներ ունի.**

- Պետության շահը պետք է գերակայի ցանկացած անհատի կամ խմբի շահերը
- Քաղժառայողները պետք է ենթարկվեն օրենքներին և պահպանեն սահմանադրական սկզբունքները
- Արդարությունը և անկողմնակալությունը քաղժառայողներին առաջնորդող կարևոր արժեքներն են
- Օրենքի համաձայն ոչ մի քաղաքացի չպետք է ենթարկվի որևէ խտրականության
- Բարի կամքը այն հիմնական սկզբունքն է, որով պետք է առաջնորդվեն քաղժառայողները ցանկացած պարագայում, ներառյալ քաղաքացիների հետ հարաբերություններում:

**4. Գործող Համակարգը**

**4.1 Սահմանադրությունը և հիմնական օրենքները հստակ տարանջատում են քաղժառայողներին և քաղաքական խորհրդականներին: Ինչևէ, իրավական նախապայմանները միշտ չէ որ գործում են, առաջացնելով որոշակի խնդիրներ համակարգում՝**

- Քաղաքական վստահության կամ հրատապության պատճառներով, պետության նախարարները և քարտուղարները փորձում են վերահսկել կառավարական գործունեությունը քաղաքական խորհրդականների կամ նրանց անձնակազմի այլ անդամների միջոցով:
- Երբ քաղաքական խորհրդականները և քաղժառայողները կատարում են նույն գործառնություններ, սա կարող է հակասություններ և տարածայնություններ առաջացնել՝ ակնհայտ անդրադարձ ունենալով կատարված աշխատանքի վրա:

- Նոր քաղաքական կամ այլ տիպի խորհրդականների ընդունումը աշխատանքի կարող է լրացուցիչ ծախսերի պատճառ հանդիսանալ
- Քաղաքական խորհրդականների կողմից կատարված տեխնիկական աշխատանքի որակը հաճախ տուժում է պետական համակարգի անկատար և ոչ համաձայնեցված աշխատանքի պատճառով:

**4.2 Իրավաբանական տեքստերի ընթերցումից կարող է ստեղծվել թյուր տպավորություն, որ պորտուգալական համակարգը կատարյալ է քաղաքացիների և քաղաքական խորհրդականների հարաբերությունների առումով: Չնայած այս երկու խմբերը հստակ տարանջատված են գործող օրենքով, երբեմն դժվարություններ են առաջանում յուրաքանչյուր խմբի դերը սահմանելիս:**

Պետական և վարչական մարմինները պետք է իրականացնեն իրենց իրավական պարտականությունները և նպատակները: Այս նպատակները կարող են վտանգվել քաղաքական ուժերի կողմից, եթե նրանք միջամտում են քաղաքացիների առօրյա գործունեությանը:

Շատ հաճախ պետության նախարարները և քարտուղարները իրենց սեփական օրակարգին են հետևում կառավարական մարմինների կողմից վավերացված և նույնիսկ կառավարության կողմից հաստատված օրակարգերի փոխարեն: Այնպիսի հասկացությունները, ինչպիսիք են *ժամանակը* և *հնարավորությունը* նույն նշանակությունը չունեն քաղաքացիների և քաղաքական խորհրդականների համար: Ընտրական գործունը խնդիր չէ քաղաքացիների աշխատանքում, մինչդեռ այն հաճախ որոշիչ գործոն է քաղաքական խորհրդականների որոշումներ ընդունելու գործընթացում: Խնդիրներ կարող են առաջանալ, երբ հատուկ քաղաքական ընտրությունները համաձայնեցված չեն պետական հատվածի համար մշակված որոշակի իրավական միջոցների հետ: Քաղաքական խորհրդականների և քաղաքացիների իրական փոխհարաբերությունները ներառում են տարածայնություններ և փոխադարձ անվստահություն:

Կառավարությունը քաղաքական հնարավորության սկզբունքը հսկողության տակ պահելու մեխանիզմներ է մշակել: Այս նպատակով 2001թ. ստեղծվել է Իրավական քաղաքականության և մշակման ծառայությունը (GPLP), որը արդարադատության նախարարության պետական տեսչություն է՝ կանոնադրություն պատրաստելու կարևոր հանձնարարությամբ: Այս մարմնի փորձը դրական է եղել, քանի որ այն ապահովել է պետական քաղաքականությունների հետևողականությունը և դրանց համակարգումը արդարադատության բնագավառում:

**4.3 Պետական հատվածի շրջանակներում իրականացված աշխատանքի առնչությամբ, քաղաքացիների փորձին և հմտությանը հաճախ անհրաժեշտ ուշադրություն չի դարձվում: Խնդիրը միշտ նույնն է. ավելի շատ ուսումնասիրություն նշանակում է ավելի շատ ժամանակ: Քաղաքացիների մասնագիտական զեկույցները և կատարված աշխատանքը չեն կարող հեշտությամբ փոխարինվել քաղաքական խորհրդականների կողմից, որոնց պարագայում հրատապ քաղաքական կարիքները հաճախ արագ որոշումներ են պահանջում:**

Մյուս կողմից, կան որոշակի հանձնարարություններ, որոնք և քաղաքացիների, և քաղաքական խորհրդականների իրավասություններից դուրս են: Այս պայմաններում, լավագույն տարբերակ է մասնավոր արտապատվիրումը: Եվ կառավարությունը, և պետական կառավարման մարմինը կարող են դիմել մասնավոր ընկերություններին:

**4.4 Քաղաքացիները տարբեր կառավարությունների և տարբեր քաղաքական կուսակցությունների միջև կապող օղակ են: Եթե յուրաքանչյուր կուսակցություն որևէ բնագավառի համար ունի որոշակի քաղաքականություն, ապա շատ կարևոր է կապ հաստատել այդ նոր քաղաքականության և նախորդ քաղաքականությունների միջև: Քաղաքացիները և քաղաքական խորհրդականներն ունեն տարբեր մշակութային որակավորումներ, որոնք պայմանավորված են ընտրական պահանջմունքներով: Ընդհանուր առմամբ, քաղաքացիները հակված են երկարաժամկետ քաղաքականություններ մշակել, մինչդեռ քաղաքական անձնակազմը ավելի շատ կենտրոնանում է կարճաժամկետ ծրագրերի վրա:**

Տարբեր մշակութային որակավորումների արդյունքում ի հայտ են գալիս փոփոխություններին և պետական բարեփոխումներին ուղղված տարբեր մոտեցումներ: Այս կապակցությամբ քաղաքական խորհրդականներն ավելի հակված են նոր միջոցներ առաջարկել:

**4.5 Քաղաքական խորհրդական արտահայտությունը պորտուգալերենում ճշգրիտ մեկնաբանում է պահանջում: Կառավարության անդամների հետ աշխատող քաղաքական անձնակազմի մեծ մասը հավաքագրվում է պետական կառավարման համակարգից: Նույն անձը կարող է և քաղծառայող լինել, և երբեմն էլ քաղաքական խորհրդական: Այդ անձը հրաժարական չի տալիս որպես քաղծառայող: Աշխատելով որպես քաղաքական խորհրդական՝ քաղծառայողները կարող են վերադառնալ իրենց քաղծառայության ոլորտը: Այս իմաստով մենք երկակի անձնավորության հետ գործ ունենք.**

**4.6 Վերոնշյալ խնդիրներին պետք է ուշադրություն դարձվի, ինչը թույլ կտա ռացիոնալացնել այս զեկույցում ուսումնասիրված երկու խմբերի միջև հարաբերությունները: Ինչևէ, իրավական համակարգը, որը հստակ տարանջատում է այս երկու խմբերը՝ քաղծառայողներին և նախարարներին, չի կարող լինել նախարարների և պետական մարմինների միջև սերտ հարաբերությունների հաստատման ձախողման պատճառ:**

## 5. Եզրակացություններ

Մի շարք եզրակացություններ կարող են արվել քաղաքական խորհրդականների և քաղծառայողների վերոնշյալ համեմատությունից:

- Պորտուգալական օրենքը հստակ տարանջատում է այս երկու խմբերը:
- Ժողովրդավարական երաշխիքներ ապահովելու համար կառավարության և պետական կառավարման մարմինների միջև հարաբերությունները մանրամասն կարգավորվում են օրենքով:
- Համաձայն օրենքի, հնարավոր չէ քաղաքական խորհրդականների կամ քաղաքական անձնակազմի միջամտությունը քաղծառայողների աշխատանքներին:
- Քաղաքական խորհրդականները իրավասություն չունեն բարձրաստիճան քաղծառայողներ նշանակելու:
- Պետական կառավարման բարձրաստիճան անդամները իրավասու չեն քաղաքական միջոցներ անց կացնել. նրանց գործառույթների մեջ է մտնում քաղաքականության վերաբերյալ խորհուրդներ տալ, բայց ոչ քաղաքական խորհուրդներ:
- Ոչ սահմանադրությունը, ոչ օրենքը քաղծառայողներին չեն արգելում անդամակցել քաղաքական կուսակցություններին կամ մասնակցել քաղաքական գործընթացներին՝ իրենց գործունեության շրջանակներից դուրս: Ինչևէ, օրենքը արգելում է կողմնակալության ցանկացած դրսևորում:
- Վարչական փաստաթղթերի մատչելիությունը բացառում է քաղաքական խորհրդականների ցանկացած ազդեցություն վարչական գործընթացների վրա,
- Հանրության իրազեկությունը վարչական ոլորտի որոշումների կայացման գործընթացին թափանցիկության ամրապնդման մի այլ դրսևորում է
- Գործնականում հնարավոր է, որ քաղաքական անձնակազմը ազդեցություն ունենա պետական կառավարման համակարգի առօրյա գործունեության վրա, սակայն օրենքով սա թույլատրելի չէ:

Այս խնդրի վերաբերյալ պորտուգալական դատարանների ընդունած ոչ մի որոշում չի վերլուծվել զեկույցում:

Չնայած քաղաքական խորհրդականների և քաղժառայողների միջև հստակ տարանջատումը հաստատող իրավական միջոցների առկայությանը, մամուլում և հանրության մոտ հաճախ կասկածներ են առաջանում իրավական համակարգի գործարկման եղանակի վերաբերյալ:

Դա որպես կանոն վերաբերում է բարձրաստիճան քաղժառայողների նշանակման չափանիշներին, ովքեր շատ հաճախ իշխանության եկած քաղաքական կուսակցության կարևոր անդամներն են: Այս չափանիշները պետք է ավելի հստակ լինեն, քանի որ գործնականում սա նշանակում է, որ քաղաքական խորհրդականները կարող են ավագ քաղժառայության պաշտոններում նշանակվել:

Գործադիր ճյուղը պետք է ղեկավարվի ոչ միայն հանրության և լրատվամիջոցների կողմից, այլ նաև խորհրդարանի կողմից: Այն հիմնական սկզբունքը, որը պետք է պահպանվի ներկայիս զսպող և հավասարակշռող ուժերի ցանցում դա կառավարական գերիշխանությունը կանխող ուժերի արդյունավետ տարանջատումն է:

## ԻՍՊԱՆԻԱ

Անտոնիո Նատերա-Պերալ  
Ֆրանսիսկո Խավիեր Ռուիզ-Մարտինես  
Մադրիդի Կառլոս Երրորդի համալսարան  
Իսպանիա

### Պետության նախադրյալները

Համաձայն Իսպանիայի 1978թ. սահմանադրության պետության կառավարումը կատարվում է հետևյալ չորս մակարդակներով. համայնքային, շրջանային, ինքնավար(տարածքային) և պետական կառավարման կենտրոնական մարմիններ: Ինքնավար տարածքային կառավարման մարմինն ավելի անկախ է, ներառյալ օրենսդիր իշխանությունը և ինքնակառավարման իրավասությունները: Համայնքները և շրջաններն երկուսն էլ տեղական կառավարման մակարդակի մարմիններ են և վերոնշյալ մարմինների լիազորությունները չունեն, չնայած նրանք ունեն օրենքով սահմանված կանոնակարգող լիազորություններ: Ավելին, նրանց բոլորի իրավասությունները տարածվում են վարչական տարբեր կառույցներում՝ ստեղծելով միջկառավարական բարդ հարաբերություններ: Այս պատճառով որոշ գիտնականներ նմանեցնում են իսպանական կառավարման համակարգը *արշիպելագի* (աղյուսակ 1)

Սահմանադրությունը թույլ է տալիս բաժանել պետությունը տարածքային միավորների՝ ինքնավար համայնքների՝ լիազորությունների փոխանցման միջոցով: Յուրաքանչյուր ինքնավար համայնքի հիմնական ինստիտուցիոնալ նորմ է համարվում ինքնավարության սեփական կանոնադրությունը, որը մոտ է տարածքային սահմանադրությանը: Այս ինքնավար միավորը կազմված է համընդհանուր ընտրական իրավունքով ընտրված օրենսդիր ժողովից, գործադիր իշխանություն ունեցող կառավարության խորհրդից՝ ժողովի կողմից ընտրված ժողովի նախագահից և արդարադատության գերագույն դատարանից, որն ինքնավար համայնքի տարածքում գերագույն դատական մարմինն է:

Մինչև 1979թ. Իսպանիան արդեն ունեն հաստատված սահմանադրություն և սահմանադրությունում նշված նոր կառույցների և ինստիտուտների ներդրման բարդ խնդիրների առաջ էր կանգնած: Սա նշանակում էր ավանդական ունիտար տարածքային կառույցի փոխարինումը նորով, որը իրավաբանորեն հայտնի է որպես *Ֆինքնավար* կառույց: Իսկապես, *ինքնավար* տերմինը փոխարինեց վարչական դաշնային կառույց անվանումը, որին շատերն էին դեմ (բանակը, ամենապահպանողական քաղաքական և տնտեսական վերնախավը, ներառյալ միապետականներին): Քանի որ սահմանադրության վերաբերյալ բանակցությունների հիմնական դրդապատճառն ընդհանուր համաձայնության ձեռքբերումն էր, առաջարկվեց բոլորի աջակցությունը ստանալու բանաձևը: Վերջնական համաձայնությամբ ինքնավար համայնքներ ստեղծվեցին:<sup>34</sup>

Բոլոր ինքնավար համայնքները ֆինանսապես կախված են և սեփական եկամուտներից և պետական կենտրոնական բյուջեից, չնայած որ յուրաքանչյուր համայնքի դրամական միջոցները համապատասխան հատուկ ֆինանսական համակարգի եկամտի որոշակի տոկոսն են կազմում: Արդյունքում բոլոր համայնքները ունեն իրենց սեփական քաղաքացիական ծառայությունները, աշխատակիցների հավաքագրման սեփական համակարգը և բարձրաստիճան (քաղաքական կամ ոչ քաղաքական) քաղծառայողներ նշանակելու սեփական ընթացակարգերը:

<sup>34</sup> Ինչևէ, Իսպանիայի պետական կառավարումը բնութագրելու համար ես ավելի հարմար եմ գտնում օգտագործել «դաշնային միապետություն» տերմինը:

Լիազորությունների և գործառույթների բաշխումը տրված է սահմանադրությունում:<sup>35</sup> Որոշ հատուկ ոլորտներ վերաբերող լիազորությունների և գործառույթների բաշխումը բացառապես վերապահվում է կենտրոնական կառավարությանը,<sup>36</sup> և ինքնավար համայնքները դրանք ոչ մի ձևով չեն կիսում: Որոշ այլ հարցերում ինքնավար համայնքները ազգային օրենսդրությունը կիրարկելու և սեփական կանոնակարգեր ընդունելու իրավասություն ունեն: Մյուս բնագավառներում ինքնավար համայնքներն ավելի շատ իրավասություններ ունեն և կարող են սեփական օրենսդրություն ընդունել:

Սա այնպիսի ոլորտների դեպքում, ինչպիսիք են ինքնակառավարման ինստիտուցիոնալ և վարչական կառուցվածքը, մշակույթը, բնակարանային շինարարությունը, շրջակա միջավայրի պաշտպանությունը, սեփական տարածքի սահմաններում հանրային աշխատանքները, տարածքային ճանապարհները, կրթությունը, առողջապահությունը, սոցիալական ծառայությունը և բնակչության զբաղվածությունը: Այս բոլոր բնագավառներում կատարված աշխատանքները *ինքնավար* քաղաքացիական ծառայության պարտականություններն են:

Նմանատիպ սկզբունքներով ղեկավարվում են տեղական կառավարման մարմինները (համայնքներ և շրջաններ), չնայած այստեղ ֆինանսական խնդիրները մշտական բնույթ են կրում: Մեծ քաղաքների և փոքր գյուղերի վարչական մարմինների միջև կան էական տարբերություններ՝ երկուսն էլ նույն օրենսդրությամբ են կառավարվում:

---

<sup>35</sup> Մասնավորապես հոդվածներ 148 և 149:

<sup>36</sup> Հատկապես քաղաքացիությանը, միջազգային հարաբերություններին, արտաքին անվտանգությանը և պաշտպանությանը, արժույթային համակարգին, արտաքին առևտրին, ներգաղթի վերահսկողությանը, դատական վարչարարությանը և ինքնավար համայնքների օրենքով սահմանված բարեփոխումներին վերաբերող հարցերն են վերապահված կենտրոնական կառավարությանը;



**Աղյուսակ 1. Իսպանիայի վարչական համակարգը. կառուցվածքային բարդության օրինակ**

Տարածքային մակարդակ	Կառավարական մակարդակ	Կառավարության կառուցվածք	Պետական ծայրամասային կառավարման մարմիններ	Պետական և/կամ հանրային ֆինանսավորմամբ մարմիններ	Պետական կառավարման արտերկրյա մարմիններ
Կենտրոնական կառավարություն (ազգային)	Կառավարման կենտրոնական մարմիններ (կամ պետության գլխավոր պետական կառավարման մարմիններ)	-Կառավարության նախագահ -Նախարարների խորհուրդ -Նախարարություններ	Ծայրամասային մարմիններ -Ինքնավար համայնքների կառավարություն -Նահանգների կառավարություն -Նախարարությունների և պետական ֆինանսավորմամբ մարմինների տարածքային կառավարում	Ինստիտուցիոնալ կառավարում -Պետական մարմիններ Օժանդակություն ստացող մարմիններ -Բաց բաժնետիրական ընկերություններ -Սոցիալական ապահովություն Կառավարման Խորհուրդներ	Պետության արտաքին կառավարման մարմիններ -Ղեկավարություններ -Արտերկրյա մշտական ներկայացուցչություններ -Միջազգային պատվիրակություններ -Այլ
Շրջաններ (շրջանային)	Ինքնավար համայնքներ	-Ինքնավար համայնքի նախագահ -Կառավարության խորհուրդ -Կառավարական գերատեսչություններ ( <i>Consejerías</i> )	Ծայրամասային կառավարման մարմիններ	-Օժանդակություն ստացող մարմիններ -Բաց բաժնետիրական ընկերություններ -Մասնակցություն պետական ֆինանսավորմամբ այլ մարմիններում (consorcios, fundaciones, և այլն)	
Նահանգներ (նահանգային)	Վերնահանգային տեղական կառավարում	-Նահանգի կառավարիչ/ նահանգապետ -Կառավարության		-Օժանդակություն ստացող մարմիններ -Բաց	

	(Diputaciones, Cabildos)	հանձնաժողով -Կառավարական տնօրինություններ			բաժնետիրական ընկերություններ -Մասնակցություն պետական ֆինանսավորմամբ այլ մարմիններին (consorcios, fundaciones, և այլն)
Քաղաք (քաղաքային)	Քաղաքապետարաններ (Ayuntamientos)	-Քաղաքապետ -Կառավարության հանձնաժողով -Խորհրդարանական գերատեսչություններ (Concejalías)	Շրջաններ (միայն քաղաքներում)	մեծ	-Օժանդակություն ստացող մարմիններ -Բաց բաժնետիրական ընկերություններ -Մասնակցություն պետական ֆինանսավորմամբ այլ մարմիններին (consorcios, fundaciones, mancomunidades, comarcas և այլն)

⇒ “Իսպանական վարչական արդիպելագի” այլ ոլորտներ. “Administraciones Mediales del Estado”; “Administración Consultiva”; “Comarca” (Catalonia y Aragon), ենթահամայնքային կառավարում (Galicia); “ինքնավար միավորներ, ՀԿ-ներ և այլ կազմակերպություններ:

Չնայած վերը նկարագրված իսպանական պետական համակարգը կարծես թե լիովին ավարտված է և ամբողջական, որոշ շատ կարևոր աշխատանքներ դեռ պետք է կատարվեն:

Ներկայիս կառավարման համակարգի արդիականացման քննարկումների կենտրոնական հարցերից մեկն է ինքնավար համայնքների իրավասությունների կարգավորման ավելի լավ ուղի գտնելը և արդյունքում ինքնավար համայնքների և քաղաքային համայնքների շրջանում պետական բյուջեի նոր նախագծի մշակումը:

Այս խնդիրը լուծելու անկարողությունը առաջ է բերում լրացուցչության<sup>37</sup> հետ կապված խնդիրներ, ինչպիսիք են քաղծառայողների աշխատավարձերի անհավասարությունը և տարածքային կառավարման տարբեր մակարդակների միջև ֆինանսական հաշվետվությունների տարբերությունները, որոնք էլ իրենց հերթին որոշ սահմանադրական հակասություններ են առաջացնում և ինստիտուցիոնալ բարեփոխումներ պահանջում: Այս աշխատանքում մենք կկենտրոնանանք միայն մշտական քաղծառայողների և քաղաքական խորհրդականների վրա կառավարության կենտրոնական մակարդակի, (կենտրոնական պետական կառավարում ԿՊԿ)<sup>38</sup>, հաշվի առնելով այն, որ հնարավոր չէ այս հարցի վերաբերյալ ճշգրիտ տեղեկություններ ստանալ կառավարության տարածքային մակարդակներում:

***Վերջին երկու տասնամյակների ընթացքում ԿՊԿ-ն խորը փոփոխությունների ենթարկվեց՝ ներառյալ իր վարչական և անձնակազմի կառույցների մեծ մասը: Մենք կարող ենք չորս փոխկապակցված գործընթացներ մատնանշել.***

#### ***4. Քաղաքական և վարչական ապակենտրոնացում***

1980-ականներին ինքնավար համայնքների պետական կառավարման մարմինների հաստատումը և համախմբումը նկատելի ազդեցություն ունեցան ԿՊԿ-ն վրա: Հանրային միջոցների կառավարման ավանդական մենաշնորհը փոխարինվեց ապակենտրոնացված դաշնային ձև ունեցող մոդելով, որում ինքնավար համայնքները վերահսկում էին պետական ծախսերի մեծ մասը: Մինչև 1990-ականները կենտրոնական կառավարության լիազորությունների հանձնումը կամ փոխանցումը ինքնավար կառավարություններին արագացվեց, և դրանով ավարտվեց ֆինանսական և անձնակազմի ռեսուրսների փոխանցումը կրթության, առողջապահության և մշակույթի բնագավառներում:

Այսպիսով, ԿՊԿ-ն պետական ծախսերի 90%-ը կառավարելուց անցավ ընդամենը 50%-ին՝ իր քաղաքացիական ծառայության մեծ կրճատման հետ մեկտեղ. մեկ տասնամյակից էլ քիչ ժամանակահատվածում ԿՊԿ-ն իր քաղծառայողների թիվը գրեթե մեկ միլիոնից նվազեցրեց ընդամենը կես միլիոնի, այսինքն Իսպանիայի ամբողջ պետական հատվածի զբաղվածության 25%-ից էլ քիչ: (տես աղյուսակ 2)

#### ***5. Բարեկեցության պետական մոդելի հաստատում***

Այս համախմբումը նշանակում էր պետական ծառայողների թվի նկատելի աճ իսպանական պետական կառավարման մարմիններում, մասնավորապես, կրթության, առողջապահության և սոցիալական ծառայության բնագավառներում, այսպիսով զգալիորեն բարձրացնելով պետական ծառայողների թիվը: Արդյունքում սոցիալական ծախսերը մոտեցան արևմտաեվրոպական ստանդարտներին, և պետական զբաղվածությունը աճեց 50%-ով՝ հասնելով երկուս ու կես միլիոնի(տես աղյուսակ 2), չնայած նոր աշխատատեղերը մեծամասամբ ստեղծվել էին տեղական և ինքնավար

<sup>37</sup> “Լրացուցչության” սկզբունքը ընկալվում է ինչպես տրված է Եվրոպական միության կողմից:

<sup>38</sup> Իսպաներեն *Administración Central del Estado*:

մակարդակներում: Իսպանիայում 1000 բնակչին գալիս է ընդամենը 54.5 պետական ծառայող:<sup>39</sup>

**Աղյուսակ 2: Իսպանական պետական կառավարման համակարգի ծառայողները**

	Ծառայողների թիվը	%
<b>ՊԵՏԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԿԵՆՏՐՈՆԱԿԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐ</b>	542 125	22.5
Պետական կառավարման կենտրոնական մարմիններ	233 364	9.7
Օրինապահ մարմիններ	113 583	4.7
Զինված ուժեր	115 905	4.8
Ղատական վարչություն	23 681	1.0
Բաց բաժնետիրական ընկերություններ և պետական ֆինանսավորմամբ մարմիններ	55 592	2.3
<b>ԻՆՔՆԱՎԱՐ ՀԱՄԱՅՆՔԱՅԻՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐ</b>	1 196 223	49.9
<b>ՀԱՄԱՍՄԱՐԱՆՆԵՐ</b>	94 704	3.9
<b>ՏԵՂԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐ</b>	568 127	23.7
Քաղաքապետարաններ	488 534	20.4
Վերհամայնքային տեղական կառավարման մարմիններ	79 593	3.3
<b>ԸՆԴԱՍԵՆԸ</b>	<b>2 401 179</b>	<b>100.0</b>

Աղբյուր՝ հեղինակներն այս թվերը ներկայացրել են հիմք ընդունելով Պետական կառավարման նախարարության Կադրերի կենտրոնական ռեգիստրի տրամադրած տվյալները (հուլիս, 2005թ.)

- *Իսպանիայի ինտեգրումը ԵՄ*: Սկսած 1986թ.-ից, և մասնավորապես Մասստրիխտի պայմանագրի ստորագրումից հետո, ԵՄ-ը մեծ ազդեցություն է ունեցել ԿՊԿ-ի վրա, քանի որ ԵՄ անդամ երկրները ստիպված էին կիսել ինքնիշխանությունը: Այս գործընթացը հանգեցրեց պետական քաղաքականությունների եվրոպականացմանը: Տնտեսական հատվածի շատ ինստիտուտներ պետք է վերհսկվեին և կարգավորվեին ԵՄ ինստիտուտների կողմից: Ավելին, եվրոպական ծրագրերի ղեկավարումը և իրականացումը ԿՊԿ-ից փոխանցվեցին ինքնավար

<sup>39</sup> Իսկապես, վերջին 15 տարիներին ավելի քան 4 միլիոն ներգաղթածների ժամանումը կարող էր փոփոխել այս տվյալները, փաստացի 1000 բնակիչներից 54.5-ից էլ քիչ պետական ծառայողներով:

համայնքներին և քաղաքային համայնքներին: Ինչևէ, ԿՊԿ-ն իրեն է վերապահել որոշում ընդունողի և ղեկավարողի դերը:

**• Մասնավորեցում, պետական ծառայությունների արտապատվիրում (outsourcing) և պետության կողմից օժանդակվող այլ ծառայություններ:**

Այս գործընթացները հատկապես կարևոր են եղել: Մինչև 1990-ականները Ազնարների կառավարությունները ավարտել էին բաց բաժնետիրական ընկերությունների մեծ մասի մասնավորեցումը, որոնցից շատերը հատկապես կարևոր էին՝ հաշվի առնելով նրանց ռազմավարական դիրքը և տնտեսական նշանակությունը (*Endesa, Telefónica, Argentaria, և այլն*), չնայած որ գործընթացը սկսվել էր դեռևս Գոնսալեսի կառավարության օրոք, 1980-ականների վերջին: Մինևույն ժամանակ ծառայությունների արտապատվիրումը օգնում էր “կրճատել” ԿՊԿ-ն համակարգը հոգուտ մասնավոր կազմակերպությունների՝ մասնավոր ընկերությունների և ծեռնարկությունների, ՀԿ-ների և հիմնադրամների՝ որոնք մատուցում են ծառայություններ պետական համակարգի համար և վճարվում են պետական միջոցներից:

Բոլոր այս փոփոխությունները ԿՊԿ-ին նոր կարգավիճակ տվեցին և բոլորովին նոր դեր իր քաղաքական, ռազմավարական և կարգավորող լիազորություններին, որոնք գնալով ավելի կարևոր էին դառնում, քան ավանդական կառավարման և կիրարկող լիազորությունները (Ballart and Ramidó, 2003):

Այս նոր լիազորություններից երեքը կարող են ընդգծվել՝

1) Ապակենտրոնացված իսպանական պետության սոցիալական և տարածքային հոմոգենացում; 2) տարածքային և տեղական պետական կառավարման մարմինների ու սոցիալական և տնտեսական գործիչների միջև սեկտորային և համընդհանուր համակարգում; 3) Պետության տարածքը, ինչպես նաև բոլոր սեկտորները հսկող և հնարավոր խնդիրները կանխատեսող և երկարաժամկետ ռազմավարություններ մշակող միավորման դերի կատարում:

Այս ենթատեքստում է, որ քաղաքական խորհրդականների՝ քաղծառայողների կամ քաղաքական պաշտոնի նշանակված անձանց դերը էական է դառնում, ինչը մենք կբացատրենք այս աշխատությունում:

***Մշտական քաղծառայողների՝ որպես խորհրդականների դերը և պարտականությունները***

Իսպանական քաղաքացիական ծառայության մոդելը դեռևս պահպանում է քննությունների միջոցով աշխատակիցների հավաքագրման համակարգը՝ հետևելով Վեբերի ռացիոնալ բյուրկրատիայի մոդելին: Անվիճելի են մինևույն բնագավառում տարբեր աշխատանքներ կատարելու քաղծառայողների կարողությունները, աշխատանքային անժամկետ պայմանագիրը, հավաքագրման և առաջխաղացման համար որակի՝ որպես անհրաժեշտ նախապայման լինելը և քաղծառայողների անաչառությունը և անկողմնակալությունը: Այդ իսկ պատճառով բոլորովին էլ տարօրինակ չէ, որ ԿՊԿ-ն համակարգի պետական ծառայողների 90%-ը անժամկետ պայմանագիր ունի և երեքից երկուսը պետական նշանակմամբ մշտական պաշտոն(տես աղյուսակ 3):

**Աղյուսակ 3. Քաղժառայողները պետական կենտրոնական կառավարման համակարգում**

Քաղժառայողների տեսակները	թիվը	%
Մշտական քաղժառայողներ (մշտական նշանակում և կարգավիճակ)	149 707	64.2
Անժամկետ պայմանագրային քաղժառայողներ (պայմանագրային կարգավիճակ)	64 157	27.5
Ժամանակավոր պայմագրային քաղժառայողներ (պայմանագրային կարգավիճակ)	14 403	6.2
Ոչ մշտական քաղժառայողներ (քաղաքական պաշտոնի նշանակված անձիք)	522	0.2
Այլ տեսակներ	4575	1.9
<b>Ընդհանուր</b>	<b>233 364</b>	<b>100</b>

*Աղբյուր՝* հեղինակներն այս թվերը ներկայացրել են հիմք ընդունելով Պետական կառավարման նախարարության Կադրերի կենտրոնական ռեգիստրի տրամադրած տվյալները (հուլիս, 2005թ.)

Իսպանիայի 1978թ. սահմանադրությունը պետական կառավարմանը նվարված մի ամբողջ հողված ունի, որտեղ բացատրվում են կառավարման գլխավոր սկզբունքները, որոնք պետք է ղեկավարեն քաղժառայողների գործողությունները: ԿՊԿ-ն կառուցվածքի վերաբերյալ ոչինչ չի ասվում և սա օրենսդրության փոփոխության հաջորդող քայլը կլինի: ԿՊԿ-ն կառուցվածքի և գործառնությունների մասին 6/1997 արձանագրությունը հաստատում է ԿՊԿ-ի հիմնական կառուցվածքը՝ այս խնդրին նվիրված նախորդ նորմերի պարզեցման միջոցով: Միևնույն ժամանակ այս արձանագրությունը որոշ փոփոխություններ է կատարում ԿՊԿ-ն ծայրամասային միավորների կառավարումը թուլացնելու համար, քանի որ շատ գործառնություններ որպես վերոհիշյալ լիազորությունների փոխանցման մի մաս անցել են ինքնավար համայնքներին: Ինչևէ, քաղաքացիական ծառայությունը կարգավորող արձանագրությունը գործում է 1984թ.-ից (արձանագրություն 30/ 1984) և դեռևս չի փոփոխվել:

Ինչպես եվրոպական շատ այլ երկրներում, քաղաքական-մարտավարական խորհրդատվական դերը և քաղաքական գործիչներին տեխնիկական օժանդակություն տրամադրումը լայնորեն զարգացած են քաղաքացիական ծառայությունում և համարվում են մշտական քաղժառայողների պարտականությունը: Իրենց խորհրդատվական գործառնություններն իրականացնելիս քաղժառայողները պետք է անկողմնակալ լինեն (չաջակցեն ընտրարշավներին, չտրամդրելով կուսակցություններին քաղաքական զեկույցներ և խորհուրդներ): Նրանք պարտավոր են լինել անաչառ և միայն վստահելի ու պրոֆեսիոնալ խորհրդատվություն տրամադրել:

ԿՊԿ-ն համակարգում կան խորհրդականի պաշտոնի 88 տարբեր տեսակներ և ավելի քան 1000 պաշտոններ “asesor” (խորհրդական) անվանումն էին պարունակում: Մշտական քաղժառայողները այս թվի 71.4% էին զբաղեցնում: Այս պաշտոնյաներից շատերը բարձրագույն կրթություն ունեն (տես աղյուսակ 4): Խորհրդատվական պաշտոններ զբաղեցրած մշտական քաղժառայողների գրեթե կեսը կենտրոնացած են գործող 16 նախարարություններից 5-ում. ֆինանսների(105), արտաքին գործերի(85), արդարադատության(82), նախագահի աշխատակազմի (143) և աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարություն(150): Եթե մենք ուսումնասիրենք այս նախարարությունների կառուցվածքը, կտեսնենք, որ քաղաքական խորհրդականների դեր կատարող մշտական

քաղժառայողները կարող են մասնակցել ցանկացած տեսակի որոշումների ընդունմանը կառավարման բոլոր բարձրագույն մակարդակներում՝ քաղաքական միավորներ, կառավարման միավորներ և վարչական միավորներ:

**Աղյուսակ 4: Քաղաքական խորհրդականները ԿՊԿ-ն համակարգում. մշտական քաղժառայողներ և քաղաքական պաշտոնի նշանակված անձիք (1 փետրվար, 2006թ.)**

Նախարարություն	Բարձրաստիճան մշտական քաղժառայողներ՝ որպես խորհրդականներ <sup>40</sup>	Միջին և ցածր աստիճան ունեցող քաղժառայողներ՝ որպես խորհրդականներ <sup>41</sup>	Քաղաքական պաշտոնի նշանակված անձիք (հատուկ խորհրդականներ)	Խորհրդականների ընդհանուր թիվը
Պետական կառավարման	41	25	106	172
Գյուղատնտեսության և ձկնորսության	27	11	9	47
Արտաքին գործերի	74	-	11	85
Մշակույթի	17	1	4	22
Պաշտպանության	9	-	9	18
Ֆինանսների	100	1	4	105
Կրթության և գիտության	38	1	7	46
Հանրային աշխատանքների	20	2	11	33
Արդյունաբերության, տուրիզմի և առևտրի	40	1	10	51
Ներքին գործերի	22	-	11	33
Արդարադատության	72	-	10	82
Բնապահպանության հարցերի	12	2	6	20
Նախագահի աշխատակազմ	69	5	69	143
Առողջապահության	26	2	7	35
Աշխատանքի և սոցիալական հարցերի	62	66	22	150

<sup>40</sup> Մասնավորապես “Ա խումբ”:

<sup>41</sup> Մասնավորապես “Բ և Գ խմբեր”:

Բնակարանաշինության	5	1	7	13
<b>ԸՆԴՀԱՆՈՒՐ</b>	<b>634</b>	<b>118</b>	<b>303</b>	<b>1.055</b>

*Աղբյուր՝* հեղինակներն այս թվերը ներկայացրել են հիմք ընդունելով Պետական կառավարման նախարարության Տվյալների մշակման ենթատնօրինության կողմից տրամադրած տվյալները (1 փետրվար, 2006թ.)

Մենք պետք է մատնանշենք նաև նախարարությունների աշխատակազմի կատարած վճռորոշ դերը: Այս խորհրդատվական միավորները կարող են տարբերվել չափերով, սակայն դրանք երբեք շատ մեծ չեն և միշտ կառավարվում են աշխատակազմի ղեկավարի կողմից:

Իսկապես, նախարարության երեք ամենակարևոր խորհրդատվական միավորներն են նախարարի աշխատակազմը, փոխնախարարի աշխատակազմը և գլխավոր քարտուղարի աշխատակազմը: Մշտական քաղծառայողները և քաղաքական պաշտոնի նշանակված անձիք (որպես “հատուկ խորհրդականներ”) միասին են աշխատում այս աշխատակազմերում:

Նրանց գործառնությունների մեջ է մտնում քաղաքական գործիչներին խորհուրդներ տալ զանգվածային լրատվամիջոցների հետ հարաբերությունների, զեկույցներ պատրաստելու, քաղաքական օրակարգերի և բարձր մակարդակի հանդիպումների համակարգման, օրենսդիր պալատների հետ հարաբերությունները զարգացնելու վերաբերյալ և այլն(տես աղյուսակ 5):

**Աղյուսակ 5. Նախարարության ավանդական մոդել. բարձրագույն քաղաքական միավորներ, կառավարման և վարչական միավորները (իսպաներեն տերմիններ) և նրանց համապատասխան խորհրդատվական միավորները**

	Ստորակարգային դիրք	Օրինական պայմաններ	Միավորված խորհրդատվական անձնակազմ
<b>ԲԱՐՁՐԱԳՈՒՅՆ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆ ՄԻԱՎՈՐՆԵՐ</b>	Ministro	Քաղաքական նշանակում	ԱՅՈ (աշխատակազմ և միանձնյա խորհրդականներ)
	<i>Secretario de Estado</i>	Քաղաքական նշանակում	ԱՅՈ (աշխատակազմ և միանձնյա խորհրդականներ)
<b>ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՄԻԱՎՈՐՆԵՐ</b>	<i>Subsecretario</i>	Մշտական քաղծառայող (քաղաքական պաշտոնի նշանակված անձ)	ԱՅՈ(տեխնիկական աշխատակազմ)
	<i>Secretario General</i>	Քաղաքական նշանակում	ԱՅՈ(միանձնյա խորհրդականներ)
	<i>Director General</i>	Քաղաքական նշանակում կամ մշտական քաղծառայող(քաղաքական պաշտոնի նշանակված անձ)	ԱՅՈ(միանձնյա խորհրդականներ)
	<i>Secretario General Técnico</i>	Մշտական քաղաքական պաշտոնի	ԱՅՈ(միանձնյա խորհրդականներ)



նշանակված անձ)				
	<i>Subdirector General</i>	Մշտական (քաղաքական նշանակված անձ)	քաղծառայող պաշտոնի	ՈԶ
<b>ԱՌԱՋԱՏՈՐ ՎԱՐՉԱՎԱՆ ՄԻԱՎՈՐՆԵՐ</b>	<i>Jefe de Servicio</i>	Մշտական (քննությամբ)	քաղծառայող	ՈԶ
	<i>Jefe de Sección</i>	Մշտական (քննությամբ)	քաղծառայող	ՈԶ
	<i>Jefe de Negociado</i>	Մշտական (քննությամբ)	քաղծառայող	ՈԶ

Վերջին 15 տարիներին պետական աշխատակազմերի կարևորությունը և առաջնայնությունը շատ աճել է, հետևաբար նրանց կազմակերպչական կարողությունները և իրական իշխանությունը նույնպես աճել են, բացի զուտ խորհրդատվական աշխատանքից նրանք ստանձնել են շատ այլ պարտականություններ: Հստակ ապացուցված է աշխատակազմերի՝ մասնավորապես նախարարի աշխատակազմի կենտրոնական դերը պետական քաղաքականության մշակման, իրականացման, վերհսկման և գնահատման գործում: Այսպիսով աշխատակազմերը վճռորոշ կերպով ազդում են ԿՊԿ-ն որոշումների ընդունման գործընթացի վրա՝ հաստատելով կամ մերժելով առաջարկությունները, ուղարկված վերջնական որոշման համար Նախարարների խորհուրդ:

Այս դինամիկան ցանցային համակարգ է ստեղծել բոլոր աշխատակազմերի միջև, որը որոշ դեպքերում կարող է նախարարություններում նվազեցնել կառավարման միավորների ազդեցությունը:

### Հատուկ խորհրդականների դերը ու պարտականությունները

ԿՊԿ-ն համակարգում շատ քիչ թվով պաշտոններ են զբաղեցնում ոչ-մշտական քաղծառայողները (քաղաքական պաշտոնի նշանակված անձիք և հատուկ խորհրդականները): Ընդամենը 522, այսինքն “խորհրդական” անվանակարգի պաշտոնների ընդհանուր թվի 28.6%-ը: Ավելին, այդ պաշտոնյաների մեծ մասը (80.5%) “Ա” խմբին են պատկանում(բարձրագույն կրթություն ունեցողները):

Այս պաշտոնները համալրվում են քաղաքական վստահության չափորոշիչներին բավարարելով: Այս խորհրդականները կախված են իրենց տվյալ պաշտոնին նշանակող քաղաքական գործչի վստահությունից և տվյալ քաղաքական գործչի պաշտոնավարելու ժամանակաշրջանից: Նախարարներին կցված անձնական քարտուղարները և միանձնյա խորհրդականները, պետքարտուղարները, գլխավոր քարտուղարները և գլխավոր տնօրենները կազմում են խորհրդականների այս խումբը: Ավելին, հատուկ խորհրդականները սովորաբար նախարարական աշխատակազմի անդամներ են, որտեղ նրանք մշտական քաղծառայողների աջակցությամբ կառավարական ծրագրի աշխատանքներ են կատարում և տեխնիկական խորհրդատվության տրամադրում նախարարության կողմից մշակված պետական կառավարման ծրագրերը համակարգելու համար:

Ընդհանուր առմամբ, հատուկ խորհրդականների կատարած գործառույթներն ավելի բարձր քաղաքական և ռազմավարական մակարդակի են, քան մշտական քաղծառայողների և նրանք հիմնականում ուղված են ձգնաժամի մոդելավորման, կոնֆլիկտների լուծման և ռազմավարական նորամուծությունների վրա: Հատուկ խորհրդականները կարևոր դեր են խաղում զանգվածային լրատվամիջոցների հետ հարաբերությունների հաստատման,

սպիտակ և կանաչ փաստաթղթերի մշակման, քաղաքական գործիչների հաղորդակցման հմտությունների կատարելագործման հարցերում:

Հատուկ խորհրդականների մեծ մասը աշխատում են պետական կառավարման նախարարությունում, գլխավորապես նախագահի աշխատակազմում (կամ Նախագահի աշխատակազմում, կամ էլ նախագահական նախարարությունում<sup>42</sup>): Սուրբեզների (1977-81թթ.) և Կալվո Սոտելոյի աջակենտրոնական կառավարությունների օրոք (1982թ.) նախագահական վարչական համակարգը բավականին կրճատվել էր, միավորելով անհատների մի փոքր խումբ՝ հայտնի որպես “*Moncloa ջրմուղագործներ*”(plumbers)<sup>43</sup> անվանմամբ: Գոնսալեսի՝ սոցիալիստական կուսակցության առաջնորդի, իշխանության գալուց և պետ նախագահական վարչական կառույցը և որակապես և քանակապես զգալի փոփոխությունների ենթարկվեց: Աճի այս մոդելը շարունակեց գործել Ազնարների (պահպանողական) և Ջապատերոյի (սոցիալիստական) կառավարություններում՝ ինչպես խորհրդականների և այնպես էլ նրանց տրված առաջադրանքների աճող թվով: Այս փոփոխությունները համապատասխանում էին միջազգային տենդենցին, այն է վարչապետին (Իսպանիայի կառավարության նախագահին) կցված կառավարման միավորները վերածել ավելի մեծ և ավելի ազդեցիկ վարչական կազմակերպությունների:

Առանձնահատուկ ուշադրություն պետք է դարձվի նախագահական վարչական կառույցին, որը կոչվել է նախագահական աշխատակազմ: Այս աշխատակազմը կենտրոնական և հիմնական միավորն է՝ որը կառավարության նախագահին տրամադրում է քաղաքական և տեխնիկական խորհրդատվություն: Նախագահի աշխատակազմն ունի տնօրեն և փոխտնօրեն և բաժանված է տարբեր սեկտորային գերատեսչությունների, որոնք կազմում են նախարարական ցանցը: Աշխատակազմը ներկայումս բաժանված է վեց քաղաքականություն մշակող գերատեսչությունների. 1) Ինստիտուցիոնալ հարցերի 2) Միջազգային քաղաքականության և անվտանգության 3) Վերլուծության և հետազոտության 4) Կրթության և մշակույթի 5) Ֆինանսների և էկոնոմիկայի 6) սոցիալական ապահովություն: Այս գերատեսչությունները շատ աշխատակիցներ ունեն, սակայն հիմնական մասը կազմում են հատուկ խորհրդականները: Նրանց խնդիրն է տվյալներ հավաքագրել նախարարությունների կողմից առաջարկված նախագծերի վերաբերյալ և տրամադրել դրանք նախագահին, ինչը իր հերթին թույլ կտա համակարգել կառավարության կողմից իրականացվող քաղաքականությունները:

Նախագահին կամ փոխնախագահին հանձնած զեկույցները երեք տեսակի են լինում.

- ա) Տեղեկատու հայտագրեր. նախագահին կամ փոխնախարարներին ուղղված կարճ փաստաթղթեր:
- բ) Մոնոգրաֆիկ զեկույցներ. նախագահի քաղաքական օրակարգի գլխավոր հարցերի խորը քննարկման հետ կապված ավելի երկար փաստաթղթեր.
- գ) Հայտնի “նախարարների խորհրդի” թղթապանակները. այս զեկույցներն են կազմում խորհրդականների հիմնական աշխատանքը: Թղթապանակները պարունակում են նախագահության աշխատակազմի կողմից կազմված զեկույցներ այն հարցերի վերաբերյալ, որոնք պետք է որոշի նախարարների խորհուրդը:

<sup>42</sup> Երկու տերմիններն էլ կիրառվել են 1977թ.-ից, որպես կառավարության ղեկավարի ամբողջական որոշում, որպեսզի նկարագրեն նախարարական այն կազմակերպությունները, որոնք աջակցում են նախագահի վարչարարական կառույցներին:

<sup>43</sup>Palacio de la Moncloa-ն կառավարության ղեկավարի պաշտոնական նստավայրն է:

Բոլոր այս զեկույցները թույլ են տալիս նախագահին լինել արտոնյալ դիրքում նախարարների խորհրդի աշխատանքը ղեկավարելիս, քանի որ այս պարագայում նա միակն է ով տիրապետում է յուրաքանչյուր առաջարկության հետ կապված ճշգրիտ տեղեկատվությանը, և այդ իսկ պատճառով կախված չէ նախարարների կողմից ուղարկած զեկույցներից: Արդյունքում նախագահության աշխատակազմը հաճախ ընկալվում է որպես որոշ նախարարների առաջարկների թշնամի(Ortega, 1991): Նրա կենտրոնական դիրքը և նրա ռազմավարական նշանակությունը, ինչպես նաև ԿՊԿ-ն համակարգի բոլոր որոշումներ կայացնող միավորների աշխատանքների մասին տեղեկացվածության աստիճանը շատ գիտնականների ստիպել է այս աշխատակազմը դիտել որպես “ստվերային կառավարություն”, որը հսկում և նույնիսկ ղեկավարում է նախարարների որոշ գործողությունները:

### **Գործող ուսումնական ծրագրեր**

ԿՊԿ-ն քաղծառայությանը առաջարկված ուսումնական ծրագրերը կազմակերպվում և մատուցվում են պետական կառավարման ազգային ինստիտուտի կողմից (INAP), որը պետական ֆինանսավորմամբ ԿՊԿ մարմին է՝ կցված պետական կառավարման նախարարությանը: Նրա գործառույթներից է ավագ քաղծառայողներին նոր կառավարման մեթոդների և գործառույթների վերաբերյալ ուսումնական հատուկ ծրագրերի անցկացումը:

Այս ծրագրերը լուրջ փոփոխություններ են մտցրել իսպանացի ավագ քաղծառայողների ավանդական վերապատրաստման գործընթացի մեջ, որոնք հիմնականում գլխավորապես կենտրոնացել են “իրավական մշակույթի” վրա՝ համալրված որոշ տնտեսական տարրերով. այժմ այս կարգի ուսուցումից հրաժարվել են հոգուտ պետական ղեկավարների պատրաստման:

Նոր պետական կառավարման հայեցակարգի վրա հիմնված ծառայությունների մատուցման հետբյուրոկրատական մոդելի ներմուծումը, որը քաղաքացուն որպես “հաճախորդ” է դիտում, մեծապես ազդել է շատ պետական կազմակերպությունների արդիականացմանը և առաջ է բերել ուսուցողական նոր պահանջներ և միաժամանակ նոր առաջադրանքներ պետական ղեկավարների համար: Այնուամենայնիվ, ավանդական իրավական բյուրոկրատական մոդելը գոյակցում է հետբյուրոկրատական մոդելի հետ, բացառելով քաղծառայողների համար որևէ խնդիրների առաջացումը:

**Պահոց 1. Քաղաքային գործարար կառավարման վերապատրաստում**

Մադրիդի Կառլոս III համալսարանի և INAP-ի առաջարկած պետական քաղաքականության կառավարման և վերլուծության մագիստրոսի աստիճանը ապահովում է իսպանական պետական կառավարման մարմիններում (կենտրոնական, ինքնավար և տեղական կառավարման մարմիններ) կառավարիչների(մշտական քաղաքային) համար ուսուցում: Ծրագիրը ներառում է`

- Պետական քաղաքականության վերլուծության և կառավարման գիտական մոտեցումները և մեթոդները;
- Ժամանակակից պետական կառավարման ոլորտում կիրառված ամենահաջող ռազմավարությունները, առանձին դեպքերի ուսումնասիրությունները և մեթոդները;
- Ռազմավարական պետական կառավարման նոր նախագծեր, գործունեության տարբեր ոլորտներ և նորարարական ուղեցույցեր. ռազմավարական և պետական քաղաքականություն, խնդիրներ և հատուկ զարգացումներ;
- Միջկառավարական հարաբերությունների և ցանցերի ստեղծման վճռորոշ նշանակությունը համաժխարհային պետական քաղաքականությունների համար;
- Ղեկավարման և թիմի առաջնորդման համար անհրաժեշտ վարչարարական հմտություններ: ռազմավարական կառավարում, բանակցությունների վարում, բարեփոխումների խթանում և ղեկավարում, հաղորդակցություն, ցանցերի կառավարում, կոնֆլիկտների լուծում և կարգավորում, որոշումների կայացման գործընթացի մեթոդների առաջարկում, միջնաշախարհային հաղորդակցային կարողություններ, և այլն:

Այս կապակցությամբ, INAP-ը առաջարկում է մեծ թվով կարճաժամկետ դասընթացներ (<http://www.inap.map.es/inapes/actfor.htm>), ինչպես նաև երկարաժամկետ դասընթացներ և մագիստրոսի աստիճան ստանալու ծրագրեր (տես արկղ 1), ինչպիսիք են պետական քաղաքականության կառավարման և վերլուծության մագիստրոսի աստիճանը` հաճախ համագործակցելով շատ այլ պետական ուսումնական հաստատությունների հետ(մասնավորապես համալսարանների), որոնք անցկացվում են երրորդ երկրների քաղաքային, մասնավորապես Լատինական Ամերիկայից:

**Դիտողություններ ապագա հնարավոր տեղեկությունների և բարեփոխումների անհրաժեշտության վերաբերյալ**

Մենք արդեն վերևում նշել ենք իսպանական պետական կառավարման մարմինների զգալի աճի մասին` նրանց գործառույթների և ծառայությունների թվի հետ կապված, որը վարչական մարմիններում առաջացրել է և ֆինանսական և մարդկային ռեսուրսների հետ կապված խնդիրներ: Ինչևէ, վերջին կարևոր բարեփոխումը մարդկային ռեսուրսների շրջանակներում հաստատվել է 20 տարի առաջ քաղաքացիական ծառայության բարեփոխման միջոցառումների մասին 30/1984- արձանագրությամբ (օգոստոսի 2, 1984թ.):

Այս արձանագրությունը մնում է պետական ծառայության կառուցվածքի հիմնական կարգավորող նորմատիվ ակտը, չնայած շատ գիտնականներ և ավագ քաղաքային այն համարում են հնացած:

Չնայած քաղաքացիական ծառայության կանոնադրության մշակումը Իսպանիայի 1978թ. սահմանադրությամբ համարվում էր առաջնային խնդիր, դրա մշակման գործընթացը մինչև 2004թ. դեռ չէր սկսված: Քաղաքացիական ծառայության կանոնադրության ուսումնասիրության և մշակման հանձնաժողովը կազմվեց պետական կառավարման մարմինների նախարարության APU/3018/2004 հրամանով (սեպտեմբերի 16, 2004թ.): Հանձնաժողովին հանձնարարվել էր հավաքել և զեկուցել քաղաքացիական ծառայության ոլորտում գործող բոլոր “շահագրգիռ կողմերի” կարծիքները

Ոչ մշտական քաղաքացիական (քաղաքական պաշտոնի նշանակված անձանց) վերաբերյալ հանձնաժողովի հաշվետու զեկույցը (MAP, 2005) մատնանշում է վերջին տարիների ընթացքում վերոնշյալ անձանց (հատկապես և հիմնականում տեղական ինքնակառավարման մարմիններում և ավելի քիչ ինքնակառավարման մարմիններում) ընդհանուր թվի աճի հետ կապված մտահոգությունները: Հեղինակներն նաև մտահոգված էին՝ հայտնաբերելով, որ նրանց քաղաքական վստահության և խորհրդի լիազորություններն աճել են և որ հատուկ խորհրդականներն այժմ իրականացնում էին կառավարման և կազմակերպչական գործառույթներ, որոնք նախկինում վերապահվում էին ավագ քաղաքացիական ծառայողներին՝ այսինքն մշտական քաղաքացիական ծառայության կառույցում պետք է դիտվի որպես բացառիկ, որը բնութագրվում է քննությամբ հաստատված արժանիքների և ընդունակությունների վրա հիմնված հավաքագրմամբ:

Այս իմաստով, հանձնաժողովը առաջարկում է մտցնել քաղաքացիական ծառայության նոր կանոնադրության մեջ հատուկ խորհրդականների նշանակման համար անհրաժեշտ պայմանները որոշող ավելի կոշտ իրավական կանոնակարգեր, որպեսզի հատուկ խորհրդականների թիվը կրճատվի և նրանց նշանակման և գործառույթների առնչությամբ թափանցիկություն ապահովվի: (տես արկղ 2)

Զգացվում է պետական կառավարման մարմիններում գործելակերպի և էթիկայի մասնագիտական կանոնագրքի անհրաժեշտությունը: Այն կարող է մշակվել կառավարական իրավունքի կանոնագրքի նման, որը կազմվել էր քաղաքական պաշտոնի նշանակված անձանց հանձնաժողովի կողմից, Պետական կառավարման նախարարության APU/516/2005 հրամանով (մարտի 3, 2005թ.):

**Պահոց 2. հանձնաժողովի առաջարկությունները քաղաքացիական ծառայության կանոնադրության մշակման վերաբերյալ քաղաքական խորհրդականների մասով**

Հանձնաժողովը համարում էր, որ ըստ հայեցողության նշանակված աշխատակիցները պետք է ազատվեն աշխատանքից իրենց նշանակած պաշտոնյայի ազատումից կամ հրաժարականից հետո... Այդ իսկ պատճառով, քաղաքական պաշտոնի նշանակված անձանց գործողությունները չպետք է դիտվեն որպես մասնագիտական առաջխաղացման հավելյալ արժանիք կամ համակրգի անդամ դառնալու քայլ:

Հանձնաժողովը նաև համարում էր, որ պետական կառավարման մարմինները պարտավոր են պարբերաբար տեղեկություններ տրամադրել ոչ մշտական պետական ծառայողների թվի և նրանց գործառույթների վերաբերյալ, ինչպես նաև նրանց աշխատավարձերի, նրանց պաշտոնների և այն միավորների վերաբերյալ, որոնց այս ծառայողները կցված են: Ավելին, նրանք պարտավոր են զեկուցելվերոնշյալ տեղեկությունների ցանկացած փոփոխության մասին:

## Հղումներ

Aja, E. (2003), *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid.

Alba, C.R. y F.J. Vanaclocha (1997), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III de Madrid / BOE, Madrid.

Ballart, X. y C. Ramiò (2003), “Ciencia de la Administración”, *Tirant lo Blanch*, Valencia.

Baena, M. (2005), “Manual de Ciencia de la Administración”, *Síntesis*, Madrid.

Olías, B., ed. (1995), “La gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas”, *Editorial Complutense*, Madrid.

Ortega, L. (1991), “El gabinete del presidente del Gobierno” in: *Documentación Administrativa*, 226.

Ministerio de Administraciones Públicas/MAP (2000), *Estructura orgánica y funciones de la Administración General del Estado*, MAP, Madrid.

Ministerio de Administraciones Públicas/MAP (2005), *Informe de la Comisión para la preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, MAP, Madrid.

Registro Central de Personal (2005), *Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones públicas*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.

Villoria, M. y E. Del Pino (2001), “Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas”, *Tecnos*, Madrid.

## ՄԻԱՑՅԱԼ ԹԱԳԱՎՈՐՈՒԹՅՈՒՆ

### Բարդ, սակայն կառուցողական հարաբերություններ

**Քեթրին Ռայմոնդ**  
**Միացյալ թագավորություն**  
**Կրթության նախարարի և հետազայում՝ ներքին գործերի**  
**նախարարի նախկին քաղաքական խորհրդական**

#### 1. Նախադրյալները

Յուրաքանչյուր պետությունում քաղաքական խորհրդականների և քաղծառայողների հարաբերությունները բարդ են: Ոչ մի պետություն կատարյալ համակարգ չունի և երկու խմբերի միջև հարաբերությունները կարող է ճնշվել փոխադարձ կասկածանքով և անվստահությամբ: Ինչևէ, իրական ժողովրդավարության պայմաններում այս երկու խմբերի միջև լարվածությունը կարող է դրական լինել: Իհարկե, ցանկացած հակասության կառուցողական է որոշակի կարևոր տարրերի առկայության դեպքում՝ ազնվություն, հարգանք, փոխըմբռնում և այլ տեսակետներին ծանոթանալու և տեսնելու պատրաստակամություն: Սակայն շատ հաճախ լավագույն քաղաքականությունները ստեղծվում են կառուցողական լարվածության և արդյունավետ քննարկումների առկայության դեպքում:

Ես հայտնաբերեցի, որ սա ճիշտ է բրիտական բոլոր երեք նախարարությունների համար, որտեղ ես աշխատում էի 2003-2005թթ.: Քաղծառայողները սկսում էին աշխատել նոր քաղաքականության վրա՝ հաստատուն և հստակ պատկերացում ունենալով, թե ինչպես է պետք ռազմավարական լուծումներ մշակել. քաղաքական խորհրդականները սկսում էին աշխատել մեկ այլ գաղափար օգտագործելով, կամ մեկ այլ տեսակետ կիրառելով:

Արդյունքում, քաղաքական խորհրդականները և քաղծառայողները փոխզիջումային տարբերակ էին գտնում՝ շատ հաճախ լարված քննարկման և նույնիսկ վիճաբանության արդյունքում, և այդ ռազմավարությունը լինում էր ավելի ուժեղ, քան ի սկզբանե որևէ կողմը կարող էր կանխատեսել: Դա այն պատճառով, որ ռազմավարությունը խորապես հետազոտվել և ուսումնասիրվել էր բոլոր տեսանկյուններից: Կարևոր է այն, որ քաղաքական խորհրդականները և քաղծառայողները, ովքեր կիսում են այդ քաղաքականության գարգացումը, հավասարապես ծանրակշիռ ներդրում և հետաքրքրվածություն կունենան տվյալ քաղաքականության հաջողության հարցում:

#### 2. Քաղծառայողների և քաղաքական խորհրդականների տարբեր դերերը

Միացյալ թագավորությունում շատ նախարարություններ երկու կամ երեք քաղաքական խորհրդականներ ունեն: Միայն վարչապետի աշխատակազմը 15 կամ 20 խորհրդականներ ունի: Նույնիսկ ներքին գործերի պես մեծ նախարարությունը, որը կարգավորում է բոլոր ներքին խնդիրները, ներառյալ հանցագործությունը և պարեկությունը, ներգաղթը և ապաստան տալու հարցերը, քրեական արդարադատությունը և բանտերը, միայն մեկ կես-դրույթով և երեք լրիվ դրույթով աշխատող քաղաքական խորհրդականներ ունեն, երբ ես այնտեղ աշխատում էի 2001-2004թթ.:

Քաղաքական խորհրդականները նախարարների մոտ “արտոնյալ մուտք” ունեն: Շատ նախարարություններում նույնիսկ ամենաավագ քաղծառայողները չեն արժանանում այդպիսի արտոնյալ վերաբերմունքի ինչպիսին ցուցաբերվում է խորհրդականներին: Սա հաճախ

լինում է այն պատճառով, որ քաղաքական խորհրդականները աշխատել են երկար ժամանակ իրենց նախարարներին հետ և լավ ճանաչում են նրանց՝ հաճախ նրանց համար աշխատելով խորհրդարանի անդամ եղած ժամանակ՝ գործող կառավարության ընդդիմության շարքերում, կամ այն կուսակցության միջոցով, որին պատկանում են և նախարարը, և քաղաքական խորհրդականը: Շատ քաղաքական խորհրդականներ կառավարություն են գալիս կուսակցությունում կատարած հետազոտական աշխատանքի շնորհիվ կամ նախկինում աշխատել են գիտական հետազոտական կենտրոններում, բարեգործական կամ հասարակական կազմակերպություններում:

Միացյալ թագավորությունում քաղաքական խորհրդականները (կամ ինչպես սովորաբար նրանց կոչում են՝ “հատուկ խորհրդականներ”) որպես ժամանակավոր քաղծառայողներ են դասակարգվում, և պետք է առաջնորդվեն հատուկ խորհրդականների վարվեցողության կանոնագրքով և քաղաքացիական ծառայության կանոնագրքով: Քաղաքացիական ծառայության կանոնագիրքը իր ներկայիս տեսքով ուժի մեջ մտավ տասը տարի առաջ: Այն սահմանում է այն կառուցվածքը, որում գործում են բոլոր քաղծառայողները և այն արժեքները, որոնք պետք է պահպանվեն քաղծառայողների կողմից: Փաստորեն, կանոնագիրքն անհատ քաղծառայողի աշխատանքային պայմանների մասն է կազմում, ներգրավելով քաղաքական խորհրդականներին: Կանոնագրքի հիմնական տարրը՝ “ազնվորեն ծառայել ընտրված գործող կառավարությանը”, քաղծառայողներին և քաղաքական խորհրդականներին կապող սկզբունքն է:

Բայց որոնք են քաղծառայողների և քաղաքական խորհրդականների դերերի և գործառույթների միջև տարբերությունները, և ինչպես է կիսվում այս երկու խմբերի միջև նախարարներին քաղաքական խորհուրդներ տրամադրելու պարտականությունը: Սրանք դժվար հարցեր են, քանի որ, շատ հաճախ երկու դերերը ընդհանուր հատկանիշներ ունեն: Տեսականորեն քաղաքական խորհրդականները պետք է օգնեն նախարարներին այն հարցերում, որտեղ հատվում են կառավարության և կուսակցության շահերը և այս դեպքում մշտական և անկողմնակալ քաղծառայողների ներգրավվումը տեղին չէր լինի:

### 3. Միացյալ թագավորության քաղաքական խորհրդականների վարվեցողության կանոնագիրքը

Հատուկ խորհրդականների վարվեցողության կանոնագիրքն ներկայացնում է այն աշխատանքների տեսակները, որոնք քաղաքական խորհրդականը պետք է կատարի քաղծառայողների փոխարեն:

Ուսումնասիրել նախարարին ուղված փաստաթղթերն, ուշադրություն դարձնել ցանկացած հարցի, որը կարող է ունենալ քաղաքական հետևանքներ և ապահովել քաղաքական զգայուն հարցերի պատշաճ ուսումնասիրում

Նախարարության շրջանակներում օժանդակել քաղաքականության ծրագրման գործընթացին,

Լրատվամիջոցներին ներկայացնել նախարարի տեսակետները՝ հաղորդելով դրանց քաղաքական ուղղվածություն

Նախարարին խորհուրդներ տալը նույնպես քաղծառայողների պարտականությունների շարքում է և քաղաքականության վերաբերյալ որոշումները միշտ չէ, որ կարող են կայացվել տարանջատելով քաղաքական նկատառումները: Եթե դերերը կտրականորեն բաժանված են, ապա հնարավոր է, այս պարագայում նախարարին տրված խորհուրդները լինեն որակյալ և խորիմաստ:

### 4. Միասին աշխատելը

Անցյալում քաղծառայողները հաճախ նեղանում էին քաղաքական խորհրդականներից: Ինչևիցե, մոտավորապես երեսուն տարիների ընթացքում Միացյալ թագավորության կառավարություն քաղաքական խորհրդականների առաջին անգամ գալուց ի վեր սա



փոխվեց: Այդ օրերին քաղաքային և քաղաքական խորհրդականները հակված էին միմյանց մոտ աշխատել՝ հասկանալով, որ նախարարին խորհուրդների մեծ ընտրանք է անհրաժեշտ՝ և գործնական, և քաղաքական, եթե նա պետք է պատշաճ կերպով մտածված որոշում կայացնի՝ հիմնավորված առկա բոլոր փաստերով: Առանց քաղաքայինների և քաղաքական խորհրդականների միացյալ խորհրդի պատկերը թերի է: Հետևաբար ինտեգրված խորհրդատվությունը, որը տալիս է հստակ ամբողջական տեսակետ, և որպես այդպիսին ներկայացվում է նախարարին, վերջնական նպատակ է դառնում: Ինչևէ, սրան հասնելու համար քաղաքայինները և քաղաքական խորհրդականները պետք է սերտորեն համագործակցեն՝ կազմելու և համաձայնեցնելու քաղաքականության վերաբերյալ գաղափարները և խորհուրդները: Ամխուսափելիորեն, սա երբեմն դժվար է լինում:

Միացյալ թագավորությունում նախարարությունների շրջանակներում քաղաքական խորհրդականների և քաղաքայինների միջև համատեղ աշխատանքի պաշտոնական կարգավորումներ չկան, և ոչ քաղաքացիական ծառայության կանոնագիրքը, ոչ հատուկ խորհրդականների վարվեցողության կանոնագիրքը չեն առաջարկում հանարավոր տարբերակներ: Ակնկալվում է, որ քաղաքայինները և խորհրդականներն իրենց սեփական ուղին կգտնեն: Որպես քաղաքական խորհրդական, ես խրախուսում էի քաղաքայիններին քննարկել ինձ հետ բոլոր առաջացած հարցերն ու խնդիրներն: Դա անելով՝ ես լավ աշխատանքային հարաբերություններ զարգացրեցի քաղաքայինների հետ, բացի այդ ցանկացած խնդրի մասին ես արդեն իսկ տեղեկացված է գործընթացի սկզբնափուլում:

Տեղեկությունների կիսումը և փոխադարձ վստահությունը չափազանց կարևոր է: Ամեն օր քաղաքայինների հետ ես ունենում էի հինգից վեց հանդիպում: Սա մեզ հնարավորություն էր ընձեռում քննարկել քաղաքականության հետ կապված հարցերը, ընթացիկ խնդիրները կամ գալիք կարևոր իրադարձությունները և դրանց հնարավոր լուծումները:

Քաղաքայիններն ու ես պարբերաբար միասին փաստաթղթեր և գրավոր խորհուրդներ էինք կազմում նախարարների համար, և ես նրանց հետ միասին մասնակցում էի այլ նախարարություններում անցկացվող ժողովներին, որտեղ մենք միասին ներկայացնում էինք մեր նախարարի կարծիքը:

## 5. Տարբերությունների համաձայնեցումը

Քաղաքայիններն սովորաբար որոշակի բնագավառի մասնագետներ կամ փորձագետներ են և բոլոր նրանք, ում հետ ես աշխատել եմ, պետության առաջատար հեղինակություններ էին հանրային կառավարման բնագավառում: Մյուս կողմից քաղաքական խորհրդականները հազվադեպ են փորձագետներ լինում: Երբեմն նախարարները բերում էին փորձագետի, որը նաև քաղաքական՝ հաճախ ուսումնական հաստատության փորձագետ էր, բայց շատ խորհրդականներ քաղաքական ոլորտից էին գալիս:

Քաղաքայինների և քաղաքական խորհրդականների միջև լարվածություն կարող է առաջանալ, քանի որ քաղաքայինների առաջարկած գաղափարները և քաղաքական լուծումները հաճախ պայմանախորհրդականների վորված են փորձի վրա հիմնված գործոններով, մինչդեռ քաղաքական խորհրդականները “ստեղծագործական” մտածելակերպ ունեն և նրանց գաղափարները կարող են քաղաքական նկատառումներից բխել, ինչպես օրինակ նախարարի խոստումը գիշերային գողերի համար ավելի ծանր բանտային պայմաններ սահմանել, կամ պետական անհանգստությունը այն մասին, որ չափից շատ դժվար դաստիարակվող երեխաներ են հեռացվում դպրոցից: Իհարկե, քաղաքայինները նույնպես կարող են մտահոգվել այսպիսի հարցերով:

Այսպիսով, ինչպե՞ս ենք մենք համաձայնեցնում ռազմավարությունը և քաղաքականությունը: Կարծում եմ, որ ակնհայտ է, որ դրանք փոխկապակցված են, ինչպես փոխկապակցված են քաղաքայիններն ու քաղաքական խորհրդականները: Խնդիրները հաճախ առաջանում են այն պատճառով, որ անհատները չեն կարողանում հասկանալ այլ տեսակետներ և շփոթում են “ստեղծագործական լարվածությունը” անձնական կամ

քաղաքական ընդդիմության հետ: Երբեմն, կամ քաղաքական խորհրդականները, կամ քաղծառայողները անընդունելի կերպ են պահում իրենց:

Միացյալ թագավորությունում գոյություն ունեն պաշտոնական ընթացակարգեր, որոնք թույլ են տալիս տեղում քննելու քաղաքական խորհրդականների վարքի վերաբերյալ քաղծառայողների բողոքները: Քաղաքացիական ծառայության կանոնագիրքը “բողոքներ” խորագրի տակ հստակ սահմանում է.

“Ցանկացած քաղծառայող, ով կարծում է, թե հատուկ խորհրդականի գործողությունը գերազանցում է այդ խորհրդականի լիազորությունները, կամ խախտում է քաղաքացիական ծառայության կանոնագիրքը, պետք է քննարկի ստեղծված իրավիճակը աշխատակազմի քարտուղարի կամ քաղաքացիական ծառայության առաջին հանձնակատարի հետ կամ ավագ քաղծառայողի հետ (ժանդարություն. աշխատակազմի քարտուղարը քաղաքացիական ծառայության ղեկավարն է, քաղաքացիական ծառայության առաջին հանձնակատարը զբաղվում է պատշաճ վարքագծի հետ կապված քաղծառայողների բարձրացրած մտահոգություններով համաձայն քաղաքացիական ծառայության կանոնագրի):

Սակայն չկան համարժեք ընթացակարգեր, որոնք թույլ կտան քննել քաղաքական խորհրդականների բողոքները քաղծառայողների վարքի վերաբերյալ, չնայած տեսականորեն քաղաքական խորհրդականները կարող են օգտագործել նույն ընթացակարգերը, ինչ մյուս քաղծառայողները: Ինչևհետե, արդարության սկզբունքից ելնելով կանոնագիրքը պետք է հստակորեն սահմանի այն ուղիները, որոնցով պետք է ուղղորդվեն անպատշաճ վերաբերմունքի արժանացած քաղաքական խորհրդականները:

Հավանաբար միասին աշխատելու լավագույն ուղեցույցը գալիս է քաղաքացիական ծառայության կանոնագրի “հասարակական կյանքի յոթ սկզբունքներից”, որոնք են նվիրվածությունը, ազնվությունը, անկողմնակալությունը, պատասխանատվությունը, ուղղամտությունը, անկեղծությունը և առաջնորդությունը: Եթե բոլոր քաղծառայողները և քաղաքական խորհրդականները հետևեին այս սկզբունքներին, ապա իրենց աշխատանքի ընթացքում նրանք կխուսափեին շատ ու շատ սխալ քայլերից:

## **Միացյալ թագավորության քաղաքական խորհրդականների վարվեցողության կանոնագիրքը**

[Ծանուցում. հետևյալ կրճատված տարբերակը պարունակում է կանոնագրի կարևոր կետերը] Պետք է նշել, որ Միացյալ թագավորությունում քաղաքական խորհրդականները կոչվում են “հատուկ խորհրդականներ”: Քննադատության են ենթարկվել կանոնագրի 9 i և ii կետերը: Նշված կետերում սահմանված են քաղաքական խորհրդականների լիազորությունները: Նախարարական կանոնագիրքը, որը նախարարական վարքագծի բարոյական ուղենիշներ է սահմանում, կարող էք գտնել հետևյալ կայքում.

[http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety\\_and\\_ethics/ministers/](http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/ministers/)

1. Ինչպես նախարարական կանոնագիրքն է սահմանում, հատուկ խորհրդականների աշխատանքը քաղաքական բնույթի կարևորություն է հաղորդում, համալրելով նախարարին տրամադրվող խորհրդատվությանը, ամրապնդելով մշտական քաղաքացիական ծառայության անաչառությունը՝ քաղաքական խորհրդի և աջակցության տարբերակման ճանապարհով:

2. Տեսականորեն քաղաքական խորհրդականները պետք է օգնեն նախարարներին այն հարցերում, որտեղ հատվում են կառավարության և կուսակցության շահերը և այս դեպքում մշտական և անկողմնակալ քաղծառայողների ներգրավվումը տեղին չէր լինի: Նախարարների համար հատուկ խորհրդականները օժանդակություն տրամադրող հավելյալ աղբյուր են:

3. Աշխատանքի այն տեսակները, որ հատուկ խորհրդականը կարող է կատարել, եթե նախարարը ցանկանա, հետևյալն են.
- i. Ուսումնասիրել նախարարին ուղղած փաստաթղթերն, ուշադրություն դարձնել ցանկացած հարցի, որը կարող է ունենալ քաղաքական հետևանքներ և ապահովել քաղաքական զգայուն հարցերի պատշաճ ուսումնասիրում,
  - ii. Ստուգել փաստերը և կատարված հետազոտությունների արդյունքները, նայելով դրանց քաղաքական տեսանկյունից,
  - iii. Տարբեր քաղաքականություններ ներկայացնող փաստաթղթերի մշակում, որոնք կխթանեն երկարաժամկետ ռազմավարական մտածողությունը նախարարության ներսում,
  - iv. Օժանդակել ռազմավարության ծրագրմանը նախարարության ներսում,
  - v. Կապ հաստատել կուսակցության հետ,
  - vi. Օգնել կուսակցության խորհրդարանական անդամներին ծանոթանալ կառավարական,
  - vii. Կապ հաստատել արտաքին շահագրգիռ խմբերի հետ,
  - viii. Ճառերի պատրաստում և հետազոտությունների կատարում,
  - ix. Լրատվամիջոցներին ներկայացնել իրենց նախարարի տեսակետերը,
  - x. Որպես որոշակի բնագավառի մասնագետ՝ փորձագիտական խորհուրդ տալ,
  - xi. Մասնակցել կուսակցության միջոցառումներին (չնայած նրանք չեն կարող հրապարարակայնորեն խոսել կուսակցության գիտաժողովներին) և կապ պահպանել կուսակցության անդամների հետ,
  - xii. Մասնակցել կուսակցության կողմից կազմակերպած քաղաքականությունների քննարկմանը տվյալ քաղաքականությունների համապատասխանելիությունը նախարարի և կառավարության տեսակետների հետ:

### **Ժամանակավոր քաղծառայողների կարգավիճակը և վարքը**

4. Հատուկ խորհրդականները ժամանակավոր քաղծառայողներ են, որոնք նշանակվում են քաղաքացիական ծառայության կանոնագրի 3-րդ հոդվածի համաձայն, *[արքայական հրաման, որն ի դեպ, ղեկավարում է քաղաքական խորհրդականների նշանակումը]*: Նրանք ազատված են քաղծառայողներին վերաբերող այն պայմանից, որի համաձայն քաղծառայողները պետք է նշանակվեն ըստ արժանիքների, չեզոք լինեն և անաչառ, որպեսզի կարողանան արժանանալ գալիք կառավարությունների վստահությանը: Այլ կերպ ասած նրանք պետք է գործեն համաձայն քաղաքացիական ծառայության կանոնագրի: Նրանց նշանակումը ավարտվում է նրանց նշանակած մարմնի ժամկետի ավարտով: Հատուկ խորհրդականների ղեկավարման և վարքի համար պատասխանատու է տվյալ նշանակումը կատարած նախարարը: Վարչապետը նույնպես կարող է նրանց աշխատանքը կասեցնել՝ հետ վերցնելով անհատական նշանակման իր համաձայնությունը:

5. Հատուկ խորհրդականները պետք է գործեն ազնիվ և շիտակ: Նրանք չպետք է խաբեն կամ գիտակցաբար մոլորեցնեն խորհրդարանին կամ հանրությանը: Նրանք չպետք է չարաշահեն պետական պաշտոնը կամ իրենց պաշտոնական պարտականությունները կատարելու ընթացքում ձեռքբերված տեղեկությունները իրենց կամ այլ անձանց շահերի համար: Նրանք չպետք է ընդունեն որևէ տեսակի նվերներ, որոնք կարող են դիտվել որպես տվյալ պաշտոնյաի տեսակետի կամ դիրքի զիջման արդյունք: Նրանք չպետք է

հրապարակեն որևէ պաշտոնական տեղեկատվություն, որը կառավարությունում գաղտնի է համարվում, կամ այլ ազբյուրները գաղտնի ստացվել է:

6. Հատուկ խորհրդականները չպետք է պաշտոնական ռեսուրսներն օգտագործեն կուսակցության քաղաքական գործունեության համար: Նրանք աշխատանքի են ընդունվում ծառայելու կառավարությանը և այն նախարարության շահերին, որտեղ աշխատում են: Սրանով է արդարացվում նրանց պետական միջոցներից վճարելը և պետական ռեսուրսներն օգտագործելու նրանց հնարավորությունը, և նաև բացատրվում, թե ինչու է սահմանափակվում նրանց մասնակցությունը կուսակցական քաղաքականությանը:

### **Մշտական քաղաքացիական ծառայության հետ հարաբերությունները**

7. Նախարարներին արդյունավետ աջակցություն ցուցաբերելու համար հատուկ խորհրդականները պետք է սերտորեն համագործակցեն նախարարական թիմի և մշտական քաղծառայողների հետ, հաստատելով վստահության և հարգանքի վրա հիմնված հարաբերություններ: Հատուկ խորհրդականները, նախարարի անունից կարող են.

- (i) Պաշտոնյաներին փոխանցել նախարարների տեսակետերը և աշխատանքների առաջնահերթությունը: Այս անելիս, նրանք պետք է հաշվի առնեն քաղծառայողների աշխատանքի ծավալը և նախարարների կողմից տրված առաջնահերթ աշխատանքների ցանկը,
- (ii) Տեղեկատվություն և տվյալների հավաքագրման ինչպես նաև ներքին վերլուծությունների և այլ փաստաթղթերի պատրաստման հանձնարարություններ տալ պաշտոնյաներին,
- (iii) Կազմակերպել հանդիպումներ պաշտոնյաների հետ՝ նախարարներին տրամադրվող խորհուրդները քննարկելու նպատակով,
- (iv) Սակայն հատուկ խորհրդականները չպետք է.
- (v) Պահանջեն քաղծառայողներից կատարել իրենց քաղաքացիական ծառայության կանոնագրքով սահմանված պարտականություններին հակասող գործառույթներ,
- (vi) Մշտական քաղծառայողների հետ աշխատելիս խախտել Աշխատանքի նախարարության կողմից սահմանված ընդհանուր կանոնները,
- (vii) Արտաքին պայմանագրերի պարզևատրումներին ներգրավված լինել,
- (viii) Չընդունել նախարարների համար քաղծառայողների կողմից պատրաստած խորհուրդները;

8. Եթե որևէ մշտական քաղծառայող մտահոգություն ունի հատուկ խորհրդականների կողմից ներկայացված խորհրդի վերաբերյալ, ապա նա պետք է քննարկի տվյալ խնդիրը անմիջապես տվյալ հատուկ խորհրդականի հետ կամ տվյալ բնագավառի ղեկավարի հետ, նախարարի գլխավոր անձնական քարտուղարի կամ մշտական քարտուղարի հետ: Եթե քաղծառայողի չի ցանկանում քննարկել իր մտահոգությունները վերոնշյալ անձանց հետ, ապա նա կարող է դիմել նախարարության պաշտոնյայի, ներքին քաղաքացիական ծառայության ղեկավարին կամ քաղաքացիական ծառայության առաջին հանձնակատարին:

## Լրատվամիջոցների հետ կապը

9. Հատուկ խորհրդականները կարող են լրատվամիջոցներին ներկայացնել կառավարության վարած քաղաքականության վերաբերյալ նախարարների տեսակետերը, նկարագրելով որոշակի քաղաքական տենդենցներ, որն անհնարին կլինեք մշտական քաղաքացիական ծառայության համար: Կուսակցության քաղաքական խնդիրների ներկայացումը պետք է կատարվի կուսակցական ապարատը կողմից:

10. Լրատվամիջոցների հետ բոլոր կապերը կարգավորվում են *կառավարության հաղորդակցության ուղեցույցի* համաձայն: Հաղորդակցությունների վարչության պետերը պատասխանատու են իրենց վարչության մամուլի և հրապարակային գործողությունների կառավարման համար, և այդ իսկ պատճառով նրանք պետք է տեղեկացված լինեն լրատվամիջոցների հետ հատուկ խորհրդականների կապերի մասին:

11. Հատուկ խորհրդականները չպետք է մասնակցեն քաղաքական հակասություններ արտացոլող ելույթներում, կամ մամուլին ուղղված նամակներում, կամ գրքերում, հոդվածներում; և որպես կանոն հրապարակավ չխոսեն իրենց նախարարի կամ նախարարության անունից:

## Կառավարական կուսակցության հետ հարաբերությունները

12. Հատուկ խորհրդականները աջակցում են նախարարներին կառավարության քաղաքականության մշակման և դրա ներկայացման հարցում: Գործունեության այս երկու ոլորտներում է, որ կառավարության և կուսակցության գործառույթները կարող են հասնել:

13. Քաղաքացիական ծառայությունը քաղաքականության վերլուծության և խորհրդատվության մենաշնորհ չունի: Կառավարությունը հաշվի է առնում տարբեր աղբյուրների տեսակետերը, իսկ կառավարական կուսակցությունը դրանցից մեկն է: Չնայած պետական միջոցները և ռեսուրսները չպետք է օգտագործվեն այս տեսակետերի ներդրմանը աջակցելու համար, կառավարությանը կարող է անհրաժեշտ լինել կապ հաստատել կուսակցության հետ, ինչպես կառավարությունը դա անում է մյուսների հետ՝ կուսակցության քաղաքականության վերլուծությունը և խորհրդատվությունը ամբողջական և ճշգրիտ կերպով ըմբռնելու համար:

14. Կառավարությունը պետք է հանրությանը ներկայացնի իր քաղաքականությունները և նվաճումները, որպեսզի ապահովվի դրանց ըմբռնումը հասարակության կողմից, ինչը թույլ կտա առավելագույնի հասնել ներկայացված քաղաքականությունների արդյունավետությունը:

15. Պետական միջոցներից վճարվող հատուկ խորհրդականները մեծ դեր ունեն կառավարության շահերի պաշտպանման հարցում: Կուսակցության հետ բոլոր հարաբերություններում հատուկ խորհրդականները պետք է պահպանեն քաղաքացիական ծառայության գաղտնիության պահպանման կանոնները, բացառությամբ նրանց նշանակող նախարարի կողմից սահմանած հատուկ դեպքերի:

16. Հատուկ խորհրդականները չպետք է մասնակցեն կուսակցության գործունեությանը, և չնայած նրան որ, հատուկ խորհրդականները ստիպված չեն հրաժարական տալ համընդհանուր ընտրությունների անցկացման դեպքում, շատ կարևոր է, որ հատուկ խորհրդականները, որոնք կշարունակեն իրենց աշխատանքը չունենան որևէ ակտիվ մասնակցություն ընտրարշավներին:

17. Եթե հատուկ խորհրդականը ցանկանում է աշխատանք կատարել որևէ քաղաքական կուսակցության համար, որը իր պարտականությունների ցանկից դուրս է, ապա նա դա կարող

է անել կամ իր հանգստի ժամանակի հաշվին, աշխատանքային ժամերից դուրս, կամ կուսակցության հետ կնքված առանձին պայմանագրի հիման վրա, աշխատելով կես-դրույքով կառավարության համար:

### **Հեռացում քաղաքացիական ծառայությունից**

18. Համաձայն քաղաքացիական ծառայության կանոնագրքի, հատուկ խորհրդականները պետք է շարունակեն պահպանել գաղտնիության սկզբունքները ծառայությունը լքելուց հետո: Հուլիս, 2005թ.

(Ամբողջական կանոնագիրքը կարող եք գտնել հետևյալ կայքում.

[http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety\\_and\\_ethics/special\\_advisers/code.asp](http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/special_advisers/code.asp))