



**SIGMA**

**Պետական կառավարման բարեփոխումների օժանդակության ծրագիր**  
OECD-ի և Եվրամիության համատեղ նախաձեռնություն, ֆինանսավորվող գլխավորապես Եվրամիության կողմից

## **Քաղաքացիական ծառայության կառավարումը. Եվրոպական մոդելներ**

**Ֆրանսիսկո Կարդոնա  
SIGMA**

### **Ներածություն**

Այս փաստաթղթի նպատակն է քննարկել քաղաքացիական ծառայության կառավարման ինստիտուցիոնալ համակարգի ձևավորմանն առնչվող մի շարք ընդհանուր գծեր, ուրվագծելով Եվրամիության անդամ երկրներում գոյություն ունեցող կառավարման մոդելների ձևաբանությունը: Անհրաժեշտ է հստակ տարանջատել ԵՄ-15-ի քաղաքացիական ծառայության միասնական համակարգը և Եվրամիությանը 2004թ. և 2007թ. միացած երկրների քաղաքացիական ծառայությունների համակարգերը: Եվրամիության ավելի հին անդամ պետություններն ունեն կառավարման կառուցվածք, որը ներառում է քաղաքացիական ծառայությունների քաղաքականությունն առաջարկելու, ինչպես նաև կառավարչական շրջանակներում քաղաքացիական ծառայության կանոնակարգերի կատարումը վերահսկելու կենտրոնական իրավասություն: Նոր անդամ պետությունները ընտրել են տարբեր մոդելներ, ներմուծելով հին անդամ պետությունների և այլ պետությունների կառավարման կառուցվածքները և դրանք տեղայնացնելով իրենց ազգային պայմաններին համապատասխան: Այդ մոդելներից գրեթե ոչ մեկը դեռ չի կոնսոլիդացվել և 2004թ. հետո ի հայտ եկան որոշ տարբերակներ և նույնիսկ հետընթացներ: Պետության միասնական քաղաքացիական ծառայության գաղափարի խարխլմանը հանգեցնող կառավարչական մասնատվածության ռիսկը դեռևս էական է նոր անդամ պետությունների մեծ մասում: Սույն փաստաթուղթը հղումներ է ներառում նաև ներկայումս Եվրամիության անդամակցության թեկնածուի կարգավիճակ ունեցող երկրներին, այն է՝ Խորվաթիան, Մակեդոնիան և Թուրքիան, սակայն չի անդրադառնում Կիպրոսի և Մալթայի մոդելներին:

### **1. Քաղաքացիական ծառայության կառավարումն ու զարգացումը քաղաքական պարտավորություն է**

Քաղաքացիական ծառայության առաջին պարտավորությունը քաղաքական է: Պետական կառավարչությունը կառավարության հստակ պարտավորությունն է: Կառավարություն ասելով այստեղ հարկավոր է հասկանալ ընտրված մարմինների մի խումբ, որը ձևավորում է երկրի քաղաքական իշխանության ամբողջությունը: Այն կարող է ներառել կենտրոնական կամ ազգային կառավարությունը, ինչպես նաև տարածքային և տեղական կառավարման մարմիններ: Ժողովրդավարության մեջ ընտրված յուրաքանչյուր մարմին պարտավոր է ապահովել իր պետական կառավարչության և քաղաքացիական ծառայության ճիշտ գործունեությունը՝ ի օգուտ երկրի հանրային շահերի: Արդյունավետ լինելու համար այս ամբողջ քաղաքական պարտավորությունը պետք է կազմակերպվի և դառնա իսկապես իրագործելի: Կազմակերպման և կառավարման տեսակի վերաբերյալ դրույթները քաղաքացիական ծառայության մասին օրենսդրության սովորական ոլորտն է:

Այս փաստաթուղթը պատրաստվել է եվրոպական Միության ֆինանսական օժանդակությամբ: Նրանում արտահայտված մտքերը չեն կարող ընդունվել որպես Եվրոպական Միության պաշտոնական կարծիք և պարտադիր չէ, որ նրանք արտահայտեն OECD-ի, իր անդամ երկրների կամ SIGMA ծրագրերում մասնակցող շահառու երկրների տեսակետները

Քաղաքացիական ծառայության կառավարումը պետք է նպատակաուղղված լինի առաջնային քաղաքական-սահմանադրական արժեքների՝ հավասարության, անաչառության և քաղաքացիական ծառայության անցնելու և դրանում առաջխաղացման հավասար հնարավորության ձևավորմանը, այդ բոլորը օրենքի գերակայության ներքո և արժանիքների վրա հիմնված մրցակցային ընթացակարգերով: Նմանապես կառավարչությունը պետք է ձգտի պաշտպանել քաղաքացիական ծառայության անկողմնակալությունն և օրինականության սկզբունքը: Սա էականորեն նպաստում է պետական գործողությունների և որոշումների կանխատեսելիությանը, պետական գործերի կառավարման հուսալիությանը և քաղաքացիական ծառայության առավել արհեստավարժությանը: Քաղաքացիական ծառայության կառավարման մեջ այս արժեքների առկայության ապահովումը գլխավորապես քաղաքական պարտավորություն է: Հիերարխիկ աստիճանով ներքև այն նաև կառավարչական պարտավորություն է: Սա պատճառներից մեկն է, ինչու գործարար սկզբունքներով կառավարումը ոչ միշտ է լավագույն մոտեցումը հանրային կառավարման, նեռարյալ՝ քաղաքացիական ծառայության կառավարման նկատմամբ:

Վերջինիս ներքո առկա են նպատակահարմարության, արդյունավետության և տնտեսության արժեքները, որոնք կառավարչության դասական արժեքներ են: Այս արժեքների ձեռքբերումը պահանջում է բավականին զարգացած կառավարչական կարողություն: Այդ պատճառով անհրաժեշտ է հավասարակշռված մոտեցում ցուցաբերել քաղաքացիական ծառայության՝ որպես մարդկային ռեսուրսների կառավարման համակարգի (կառավարչական կողմ) և դրա՝ որպես պետական կառույցի (սահմանադրական կողմ) նկատմամբ:

Հետևաբար, քաղաքացիական ծառայության կառավարումը հանգեցնում է քաղաքական պարտավորվածության և կառավարչական պատասխանատվության՝ ապահովելու, որպեսզի հանրային կառավարչությունը նախ կատարի իր պարտականությունները իրավունքի նորմերի և հանրային իրավունքի ընդունված մի շարք սկզբունքների ներքո և երկրորդը՝ որպեսզի հանրային կառավարչությունը կարողանա արդյունավետ կերպով ըստ էության իրագործի պետական քաղաքականության նպատակները, որոնք նրա համար սահմանվել են օրինականորեն կառավարող կառավարության կողմից: Այս երկու գործոնների երաշխավորումը հնարավոր է միայն վարչական իրավունքի, այլ ոչ աշխատանքային իրավունքի շրջանակներում: Վարչական իրավունքը հաշվի է առնում ինչպես քաղաքացիական ծառայության քաղաքական-սահմանադրական գործոնը, այնպես էլ՝ կառավարչության արդյունավետության գործոնը, մինչդեռ աշխատանքային իրավունքը հաշվի է առնում միայն վերջինը:

## ***2. ...որը պետք է պատշաճորեն կանոնակարգվի օրենքով... <sup>1</sup>***

Քաղաքացիական ծառայությունը պետք է դիտվի որպես կառավարության կառավարչության ընդհանուր կառավարման գործառույթ, որի շրջանակներում քաղաքացիական ծառայողների ընտրությունն ու նրանց կառավարումը հիմնված է

<sup>1</sup> Հավելվածում տես մի քանի օրինակներ, ինչպես են բաշխվում քաղաքացիական ծառայության կառավարման պարտավորությունները ԵՄ-15 անդամ պետություններում:

մասնագիտական արժանիքների և մրցակցության ընդհանուր նորմերի վրա: Այդպիսի նորմերի արձակումը և անձնակազմի կառավարման վերահսկումը պետական հիմնարկներում կենտրոնական կառավարման միավորի կարևոր խնդիրներն են: Իհարկե, պարտադիր չէ, որ կենտրոնական միավորը ուղղակիորեն ներգրավված լինի տարբեր կառավարական կառույցներում համալրման և աշխատողների միկրո-կառավարման մեջ: Փոխարենը, այն պետք է մշակի քաղաքացիական ծառայությանն առնչվող կառավարության հրահանգներ, մշակի ընդհանուր քաղաքականություն և չափանիշներ, խորհրդատվություն տրամադրի և վերահսկի կարիերայի կառավարումը տարբեր հիմնարկներում: Կենտրոնական միավորի քաղաքականության մշակման ոլորտները պետք է ներառեն համալրման, ընտրության, կարիերայի զարգացման, վարձատրության և որակավորման, վերապատրաստման և վերատեղավորման հարցերը: Վերահսկողության խնդիրները պետք է առնչվեն կանոնակարգերի կիրառման, քաղաքականությունների իրագործման, ինչպես նաև համալրման և աշխատողների համար հատկացվող բյուջետային միջոցների օգտագործման հարցերին:

Քաղաքացիական ծառայության կառավարման այս կենտրոնական իրավասությունն անհրաժեշտ է, քանի որ քաղաքացիական ծառայությունը պետք է իրագործի սահմանադրական սկզբունքներն ու արժեքները, որոնք պետք է հաստատվեն պետական կառավարման ամբողջ համակարգում և պետք է համապատասխանեն տրված չափանիշներին: Աշխատանքային իրավահարաբերություններում (կամ գործնական տեսակի կառավարման մոտեցման դեպքում), եթե նույնիսկ որևէ կենտրոնական միավոր սահմանում է անձնակազմի ընդհանուր քաղաքականությունը ամբողջ ընկերության համար, կառավարիչներն այնուամենայնիվ շատ, թե քիչ ապակենտրոնացված ձևով աշխատողներ համալրելու և աշխատանքային պայմաններն ու աշխատավարձը բանակցելու համեմատաբար լայն լիազորություններ ունեն: Պետության շրջանակներում այս ապակենտրոնացված ինքնավարությունը, մեծ ծավալներով, կարող է հակասել մի շարք սահմանադրական սկզբունքների (անաչառություն, օրենքի դեմ հավասարություն) իրականացմանը և խաթարել պետական ծառայության մասին հասարակական ընկալումը:

Քաղաքացիական ծառայության որպես պետական կառույցի մասին պատկերացումը թուլանում է, երբ յուրաքանչյուր գործակալություն կամ նախարարություն գործում է որպես անկախ գործատու՝ առանց որևէ համակարգման: Այս դեպքում քաղաքացիական ծառայությանն առնչվող կառավարման ասպեկտները կարող են խոչընդոտների հանդիպել: Պետության քաղաքացիական ծառայության կառավարումը պետք է նախագծվի որպես կառավարության պարտավորություն, որը տարածվում է բոլորի վրա՝ նախարարների խորհրդից մինչև ճյուղային նախարարություններ ու պետական գործակալություններ, և սահմանում է առաջադրանքների և պարտավորությունների համապատասխան բաշխումը: Նախարարություններում և պետության հանրային կառույցներում քաղաքացիական ծառայության հորիզոնական կառավարում իրականացնելու համար բավարար լիազորություններով և ռեսուրսներով օժտված կենտրոնական կառույցի ստեղծումը կայացած քաղաքացիական ծառայության համակարգի նախապայման է: Այս կառույցը կարող է լինել նախարարություն, ինչպես որոշ եվրոպական երկրներում, կամ՝ Քաղաքացիական ծառայության գրասենյակ կամ գործակալություն, ինչպես այլ եվրոպական երկրներում, կամ՝ նախարարությունից կախված ինքնավար մի մարմին: Պարզապես անհրաժեշտ է, որպեսզի ինչ-որ մեկը ստանձնի կառավարության անունից ամբողջ քաղաքացիական ծառայության կառավարումը համակարգելու պարտավորությունը:

**3. ...սակայն այս ինստիտուցիոնալ համակարգի ճկունությունը դեռևս խնդրահարույց է ԵՄ-ի որոշ անդամ և թեկնածու երկրներում**

ԵՄ-ի նոր անդամ պետություններում և թեկնածու երկրներում կառավարման տարբեր մոդելներ են կիրառվում: Հիմնականում կարելի է առանձնացնել հետևյալ երեք մոտեցումները.

*ա) Անկախ մարմնի վրա հիմնված մոդել*

Երկրների մի խումբ որոշեց քաղաքացիական ծառայության կառավարման համար հիմնադրել իշխանության անկախ մի մարմին: Այս երկրներն էին Չեխիայի Հանրապետությունը, Լեհաստանը, Ռումինիան, Սլովակիան և որոշ չափով Լատվիան: Ռումինիան հրաժարվեց այս մոդելից 2001թ.: Լեհաստանն ու Սլովակիան հետևեցին նրան 2006թ.: Չեխիայի Հանրապետությունը մոդելը երբևիցե գործնականում չիրականացրեց: Անկախ մարմնի հիման վրա գործող մոդելն առաջարկում է, որ քաղաքացիական ծառայության կառավարումն իրականացնող հաստատությունը լինի պետությունից անկախ, ենթադրելով, որ դա կօգնի ավելի հստակ տարանջատել քաղաքականությունն ու կառավարչությունը, ուստի ավելի լավ կծառայի քաղաքացիական ծառայության ապաքաղաքականացման նպատակին և նրա արհեստավարժեցմանը: Միայն Լեհաստանն ու Սլովակիան ստեղծեցին Քաղաքացիական ծառայության գործող գրասենյակներ: Չեխիայի Հանրապետությունը 2002թ. ընդունեց օրենք մեծ գրասենյակ ստեղծելու մասին, սակայն օրենքն ուժի մեջ չմտավ: Սլովակիան դադարեցրեց իր Քաղաքացիական ծառայության գրասենյակի գործունեությունը 2006թ. հունիսի 1-ին, իսկ դրա պարտավորությունների մի մասն իր վրա վերցրեց Աշխատանքի նախարարությունը: Լեհաստանի Քաղաքացիական ծառայության գրասենյակը դադարեց իր գործունեությունը 2006թ. հոկտեմբերի 27-ին, իսկ պարտավորությունների մի մասն ուղղակի իր վրա վերցրեց Վարչապետի աշխատակազմը:

Այս մոդելն ընդունած երկրները, հատկապես Լեհաստանն ու Սլովակիան, քաղաքացիական ծառայության գրասենյակների ստեղծման պահից ի վեր հանդիպեցին լուրջ դժվարությունների, քանի որ գրասենյակների անկախությունը նշանակում էր, որ քաղաքացիական ծառայության կառավարման իրավասուն՝ սովորաբար Քաղաքացիական ծառայության գրասենյակի կամ նման այլ անվանման տակ, նախարար չէ, այլ կառավարության, նախագահի կամ վարչապետի կողմից նշանակված անձ: Նախարարների խորհրդում չկար քաղաքացիական ծառայության օրինական և հիմնավոր կառավարումն սատարող ուժ, իսկ քաղաքացիական ծառայության զարգացման հիմնահարցերը քաղաքական օրակարգում առաջնային տեղ չէին զբաղեցնում:

Ավելի շուտ, կատարվում է հակառակն, որովհետև նախարարները Քաղաքացիական ծառայության գրասենյակն ընդունում են որպես խոչընդոտ, քանի որ այն նախարարներին թույլ չի տալիս համալրման հարցերում գործել ըստ իրենց հայեցողության: Հիմնականում Նախարարների խորհրդում լավող ձայները քննադատում են Քաղաքացիական ծառայության գրասենյակը, և ոչ մի քաղաքական ձայն չի պաշտպանում նրան: Արդյունքում Քաղաքացիական ծառայության գրասենյակը գտնվում է մշտական քաղաքական հարձակման ներքո, ընդ որում հակազդելու հնարավորությունը փոքր է, քանի որ այդ հարձակումները կատարվում են հիերարխիայի ավելի բարձր մակարդակներից: Սա օգնում է բացատրել, թե ինչու Սլովակիայում և Լեհաստանում վերացրեցին Քաղաքացիական ծառայության գրասենյակը:

Այս մոդելի տարբերակներից է Խորվաթիան, որը ստեղծել է Վարչարարության կենտրոնական պետական գրասենյակ՝ վարչապետի ենթակայության տակ: Գրասենյակն օրենքով լիազորված է միանման չափանիշներ ներդնել ողջ վարչարարության բնագավառում: Այնուամենայնիվ դրա վերահսկողական կարողությունները բավարար չեն: Խորվաթիայի կառավարությունը մարդկային ռեսուրսների կառավարման որոշ գործառնություններ (համալրում, աշխատավարձի կառավարում) փոխանցել է Ֆինանսների նախարարության ենթակայության տակ գնտվող մի գործակալության (FINA): Այսպիսի յուրահատուկ մոդելի կատարողականությունը դեռևս ենթակա է գնահատման:

Տվյալ մոդելի մեկ այլ տարբերակ է Մակեդոնիան, որտեղ Քաղաքացիական ծառայողների գործակալությունը հաշվետու է Խորհրդարանի առջև և պետք է գործի՝ համագործակցելով կառավարության Կենտրոնական քարտուղարության և Ֆինանսների նախարարության հետ: Մակեդոնիայի նման տարբերակը պարտավորությունների առումով խառնաշփոթ է առաջացնում և խախտում է կառավարության և Խորհրդարանի միջև իշխանությունների տարանջատման ժողովրդավարական սկզբունքը: Խորհրդարանական գործակալության լիազորությունները անբավարար են և այն հազիվ թե կարողանա խթանել ապաքաղաքականացված քաղաքացիական ծառայության զարգացմանը:

*բ) Նախարարի կողմից քաղաքացիական ծառայության համար քաղաքական պարտավորություն ստանձնելու վրա հիմնված մոդել*

Այլ երկրներում քաղաքացիական ծառայության քաղաքականության վարումն ու կառավարումը հանձնվել է նախարարության: Լիտվայում դա սկզբից Հանրային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման նախարարությունն էր, իսկ այժմ՝ Ներքին գործերի նախարարությունը: Այսօր Լիտվան համարվում է Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայում լավագույնս կառավարվող և զարգացած քաղաքացիական ծառայություն ունեցող երկրներից մեկը: Ռումինիայում այդ գործառնությամբ իրականացնում է Ներքին գործերի և վարչական բարեփոխումների նախարարությունը, որի շրջանակներում գործում է Քաղաքացիական ծառայության ազգային գործակալությունը, որը ղեկավարում է նախարարին հաշվետու Պետական քարտուղարը: Այս մոդելը 2001թ. ընդունելուց ի վեր Ռումինական քաղաքացիական ծառայության բարեփոխումները շոշափելի են: Լատվիայում Քաղաքացիական ծառայության կառավարչությունը՝ անկախ մարմնի վրա հիմնված մոդելը, 2003թ. գրկվեց քաղաքականություն մշակելու իրավասությունից ի օգուտ Պետական գործակալության, և քաղաքացիական ծառայությունը կայուն կերպով բարելավվում է: Հունգարիայում ի սկզբանե Ներքին գործերի և Ֆինանսների նախարարություններն էին հիմնական պատասխանատու մարմինները, սակայն այժմ դրանց լիազորությունները կիսում են նաև Վարչապետի աշխատակազմը և Աշխատանքի նախարարությունը: Սլովենիայում 2004թ. առաջին անգամ ստեղծվեց քաղաքացիական ծառայության համար պատասխանատու Հանրային կառավարման նախարարությունը (մինչ այդ Ներքին գործերի նախարարությունն էր պատասխանատու), և քաղաքացիական ծառայության բարեփոխումներն այժմ ավելի լավ են ընթանում: Բուլղարիան նույնպես որդեգրեց այս մոդելը 2005թ.-ին, որտեղ Պետական կառավարման նախարարությունն ստանձնեց քաղաքացիական ծառայության զարգացմանն առնչվող կարևոր պարտավորություններ:

*գ) Մոդել, որտեղ ոչ մի կենտրոնական մարմին լիազորված չէ կառավարելու քաղաքացիական ծառայությունը*

Որոշ այլ երկրներ, ինչպիսիք են Էստոնիան և Թուրքիան, չունեն քաղաքացիական ծառայության կենտրոնացված կառավարման համար պատասխանատու որոշակի որևէ

նախարարություն կամ մարմին: Էստոնիայում կառավարման որոշ գործառույթներ (վերապատրաստում) Պետական գործակալության պարտավորությունն են, իսկ մյուս պարտավորությունները՝ բաշխված են Ֆինանսների նախարարության (աշխատավարձեր) և Արդարադատության նախարարության միջև: Թուրքիայում Պետական աշխատակազմի նախագահությունն ունի աշխատակազմին առնչվող որոշակի պարտավորություններ: Սակայն, Էստոնիայի կամ Թուրքիայի հաստատություններից ոչ մեկը չի կարող ընդհանուր կառավարման նորմեր ներդնել ամբողջ կառավարչության համար: Այս երկրներն ունեն խնդիրներ, որոնք պայմանավորված են քաղաքացիական ծառայության կառավարման մասնատվածությամբ: Նրանց՝ սահմանադրությամբ ճանաչված քաղաքացիական ծառայության հավասար հասանելիության սկզբունքը գործնականում խնդրահարույց է:

#### **4. ...և որոշ եզրակացություններ**

Եվրամիության նոր անդամ պետությունների և թեկնածու երկրների իրավիճակի ընդհանուր դիտարկումը ցույց է տալիս, որ քաղաքացիական ծառայողների ուղղակի կառավարումը դեպքերի մեծամասնությունում ապակենտրոնացվել է՝ յուրաքանչյուր նախարարությունը լինելով քիչ թե շատ անկախ և պատասխանատու իր ռեսուրսների, այդ թվում՝ աշխատակազմի կառավարման համար: Սա արմատացած է նախորդ քաղաքական ռեժիմով ստեղծված ավանդույթներում: Այս մոտեցումը դանդաղորեն փոխվեց ԵՄ-ին միանալու տարիներին՝ դեպի ավելի կենտրոնացված քաղաքացիական ծառայության կառավարման համակարգը, հավանաբար ԵՄ-ի ճնշման տակ: Այս փոփոխությունը ուղեկցվում էր զգալի դժվարություններով, որոնք հիմնականում առաջանում էին այն պատճառով, որ այդ փոփոխությունը հակասում էր լավ հիմնադրված ավանդույթի հոսքին: Դեռևս գայթակղություն կա վերադառնալու «լավ հին օրերին», երբ նախարարները կառավարում էին իրենց աշխատողներին ինչպես հարկն էին համարում: Սա կհանդիսանար ակնհայտ վերադարձ դեպի քաղաքականացում և հովանավորչություն և զգալիորեն կվնասեր վարչարարության արհեստավարժությանը և քաղաքացիական ծառայությանը: Կարծես, դա արդեն տեղի է ունեցել որոշ երկրներում:

Նախա-2004թ. անդամ պետությունների հետ համեմատած, նոր անդամ պետություններում և թեկնածու երկրներում քաղաքացիական ծառայության կառավարման միավորները դեռևս չունեն բավարար լիազորություններ ու ռեսուրսներ՝ ապահովելու պետական ծառայության զարգացումը ԵՄ անդամակցությանը առնչվող պահանջներին համահունչ և համապատասխան: Թույլ կենտրոնական մեխանիզմները լուրջ ազդեցություն ունեն քաղաքականության զարգացման համակարգման, համընդհանուր խնդիրների կառավարման, ինչպես նաև կանոնների ու կանոնակարգերի իրականացման հետևողականության ապահովման վրա: Դրանք կարևոր են նաև բարեփոխման ծրագրերի համակարգված կառավարման համար:

Քաղաքացիական ծառայության մեջ անհրաժեշտ է ունենալ կենտրոնական մարմին, որը պատասխանատու կլինի հավելյալ օրենսդրության նախապատրաստման, անձնակազմի քաղաքականության մշակման և կառավարման չափանիշների արձակման, անձնակազմի վերաբերյալ տեղեկատվության համակարգի վարման, ինչպես նաև նախարարություններում և այլ պետական հաստատություններում աշխատակազմի համալրման և կառավարման վերահսկողության համար: