



SIGMA

**Օժանդակություն Պետական
Կառավարման ու Ղեկավարման
Բարելավմանը**

ՏՀԶԿ և Եվրոպական Միության համատեղ
նախաձեռնություն՝ ֆինանսավորվող հիմնականում
ԵՄ կողմից

Հայաստանում քաղաքացիական ծառայության բարեփոխումը Ֆրանսիսկո Կարդոնա ՏՀԶԿ, Sigma Ծրագիր

Ներածություն

Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայի շատ երկրներում անցնան ժամանակահատվածից սկսած հանրային կառավարման բարեփոխումներն ու արդիականացումը կապված են եղել իրենց հաստատությունների «Եվրոպականացման» հետ: ԵՄ հետ ինստիտուցիոնալ մերձեցումը պահանջում է ներպետական օրենսդրության մի նոր մարմին, որը էականորեն համահունչ կլինի ԵՄ իրավունքի հետ: Հատկապես քաղաքացիական ծառայությունները պետք է համապատասխանեն ԵՄ անդամ երկրներում գերիշխող չափորոշիչների հետ՝ նախատեսված երաշխավորելու դրանց պորֆեսիոնալիզմն ու անաչառությունը: Պետք է նախագծվի նաև նոր օրենսդրություն՝ համաձայն արդյունավետ օրինաստեղծ գործունեության ընդհանուր սկզբունքներին: Սա ենթադրում է խորհրդատվություն, համակարգում և կոնֆլիկտների լուծման մեխանիզմներ, որակի վերահսկում և ազդեցության գնահատում:

Սակայն հանրային կառավարման և քաղաքացիական ծառայության արդիականացումը շատ ավելի ծավալուն է: Վարչարարությունների կարողությունները եղել և դեռ մնում են քաղաքականության բարձր հիմնախնդիր և քաղաքական նախապայման գլոբալացված աշխարհում սոցիալ-տնտեսական զարգացման համար: Խնդիրն է ստեղծել և զարգացնել պետական կառավարման այնպիսի կարողություններ, որոնք կարող են օժանդակել քաղաքացիների իրավունքների ապահովման և պաշտպանության համար անհրաժեշտ բարեփոխումների խումբը, բիզնեսի համար ավելի լավ հնարավորություններ ստեղծել և բարելավել քաղաքացիների կյանքի որակը: Ահա թե ինչու քաղաքացիական ծառայության բարեփոխումները համարվում են ամենակարևոր ընդհանուր բարեփոխումներից մեկը բոլոր երկրներում, հիմնականում դրանք կանգնում են ընդհանուր կառուցվածքային զարգացման մարտահրավերների առջև:

Սակայն քաղաքացիական ծառայության հաջող բարեփոխումները քաղաքական նվիրվածության կարիք ունեն: Նախարարները և հատկապես Վարչապետը (կամ Նախագահը՝ կախված գործադիր մարմնի սահմանադրական կառուցվածքից) պետք է ակտիվորեն ներգրավված լինեն քաղաքացիական ծառայության բարեփոխումներում: Իշխող և ընդհանրոր կուսակցությունները պետք է հանդգնեն լինեն, որ աշխատակիցներ ընտրելու, հավաքագրելու և առաջխաղացնելու իրենց իրավասությունները նվազեցնող համակարգը երկարաժամկետ հատվածում իրենց ավելի լավ կծառայի, քան հովանավորչության վրա հիմնված համակարգը:

Այս փաստաթուղթը ստեղծվել է Եվրոպական Միության ֆինանսական աջակցությամբ: Այստեղ արտահայտված կարծիքները ոչ մի պարագայում չպետք է ընդունվեն, որպես Եվրոպական Միության պաշտոնական կարծիքի արտացոլում և պարտադիր չէ, որ դրանք արտահայտեն ՏՀԶԿ և դրա անդամների կամ SIGMA ծրագրին մասնակցող շահառու երկրների կարծիքները:

I. Հիմնական վարչական սկզբունքները, որոնք պետք է ապահովվեն

Որոշ ընդհանուր վարչական սկզբունքներ լայնորեն ճանաչվում են, որպես ժամանակակից հանրային կառավարման և պրոֆեսիոնալ քաղաքացիական ծառայության հիմնարար արժեքներ: Այսպիսի սկզբունքները պետք է ճանաչվեն և ներառվեն իրավական համակարգում ու ամբողջովին հարգվեն հանրային ծառայողների կողմից իրենց գործառույթների իրականացման ժամանակ: Այս հիմնական սկզբունքներն են՝

- 1) *իրավունքի գերակայություն*՝ այսինքն, վարչական գործողությունների և որոշումների իրավական որոշակիություն և կանխատեսելիություն, այսինքն, կանայականության փոխարեն պետք է լինի հանրային որոշումների կայացման և անհատների լեգիտիմ ակնկալիքների հարգանքի երաշխիք,
- 2) *բացություն և թափանցիկություն*՝ այսինքն, վարչական ընթացակարգի և որոշումների արդյունքի մանրագնին ուսումնասիրությունը, նախապես հաստատված կանոնների հետ համապատասխանության առումով, պետք է ապահովվի,
- 3) *հաշվետվողականություն*՝ այսինքն, քաղաքացիական ծառայողները պետք է հաշվետու լինեն վերադաս վարչական մարմնին և դատական իշխանություններին, իրենց վրա դրված պատասխանատվությունները և իրավասություններն իրականացնելիս՝ ապահովելու արդարացիությունը և սահմանված կանոնների հետ համապատասխանությունը և
- 4) *արդյունավետություն և էֆֆեկտիվություն*՝ այսինքն, պետական միջոցները պետք է օգտագործվեն արդյունավետ և քաղաքականության սահմանված նպատակները պետք է արդյունավետ կերպով իրականացվեն: Օրենսդրությունը պետք է արդյունավետ կերպով իրականացվի և կիրառվի:

II. Քաղաքացիական ծառայության ընդհանուր բնորոշումները ԵՄ անդամ պետություններում

Ծավալի, չափի, կազմակերպության և մարդկային ռեսուրսների կառավարման առումով քաղաքացիական ծառայությունը կարող է շատ տարբեր բաներ նշանակել և տարբեր բաներ է նշանակում, երբ համեմատվում են տարբեր երկրները: Բայց կան նաև ընդհանուր բնորոշումներ, որոնք օգնում են վերը նշված սկզբունքների գործնական իրականացմանը՝

- հանրային իրավունք. շատ երկրներում քաղաքացիական ծառայողները ենթարկվում են հանրային իրավունքին (վարչական իրավունքին) և ոչ աշխատանքային իրավունքին (մասնավոր իրավունք): Պարտականությունները, պարտավորությունները, որոշ իրավունքները և կարգապահական պատասխանատվությունները պետք է կարգավորվեն հանրային իրավունքով: Քաղաքացիական ծառայողների կառավարման պատասխանատվությունների հաստատություններն ու բախշումը սահմանվում են հանրային իրավունքով, օրինակ՝ քաղաքացիական ծառայության մասին օրենք, այլ հանրային իրավունքների մասին օրենքներ և կառավարության որոշումներ,
- աշխատանքային իրավունք. լայնորեն տարածված միտում է ներդաշնակեցնել աշխատանքային պայմանները մասնավոր հատվածի հետ և հետևաբար քաղաքացիական ծառայողների աշխատանքային պայմանները համադրելի դարձնել աշխատանքային իրավունքով և կոլեկտիվ համաձայնագրերով աշխատողների պայմանների հետ: Բայց այսպիսի զարգացումները երբեք չեն

ենթադրում և չեն կարող ենթադրել, փոփոխություն այն փաստում, որ պետության հետ քաղաքացիական ծառայության իրավական հարաբերությունները ղեկավարվում են քաղաքացիական ծառայության հիմնական վարչական իրավունքի կանոններով. երբ խոսքը վերաբերում է պատասխանատվություններին, հաշվետվողականությանն ու կարգապահական պատասխանատվություններին:

• Այլ ընդհանուր գծեր`

- քաղաքացիական ծառայությունը, որպես պրոֆեսիոնալ վարչարարություն, անջատված է քաղաքականությունից հստակորեն սահմանված քաղաքական և պրոֆեսիոնալ պաշտոններով,
- քաղաքացիական ծառայողները հավաքագրվում և առաջխաղացվում են արժանիքների վրա հիմնված մրցակցային և թափանցիկ ընթացակարգերով,
- կանխատեսելի կարիերայի ուղիները գոյություն ունեն և քաղաքացիական ծառայողները համապատասխան ուսուցում են ստանում իրենց կարիերայի ընթացքում,
- գոյություն ունեն իրավական սահմանափակումներ քաղաքականության և տնտեսական գործունեության մեջ քաղաքացիական ծառայողների ներգրավվածության հետ կապված,
- աշխատավարձերի համակարգը սահմանված է օրենքով և որոշվում է անհատապես օբյեկտիվ և թափանցիկ չափանիշներով,
- ծառայության աշխատավարձի և այլ պայմանները նպատակ ունեն ապահովելու, որ որակյալ անհատները հավաքագրվում են, ուսուցանվում, զարգանում, մնում աշխատանքի տեղում և խթանվում լավ կատարողականի համար,
- քաղաքացիական ծառայողների կառավարումն ապահովում է, որ նրանք լավ են աշխատում և որ ծառայության ստանդարտները միատարր են և հարգվում են հանրային կառավարման բոլոր բնագավառներում,
- աշխատակազմի բյուջետավորումը նպատակ ունի լինել արդյունավետ և համապատասխան կերպով վերահսկի աշխատակազմն ու դրա հետ կապած ծախսերը և
- քաղաքացիական ծառայողները և վարչական մարմինները պարտավոր են գործողություններ ձեռնարկել և որոշումներ կայացնել թափանցիկ ու կանխատեսելի եղանակով` համաձայն օրենքի, առանց չհիմնավորված ճնշումների, դրանք ենթակա են վերահսկման և դատական ուսումնասիրության ու հաշվետու են իրենց գործողությունների համար:

III. Որոշ գաղափարներ այն բնորոշումների համար, որ քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքը պետք է ունենա

a) Օրենքի կարգավորման առարկան

Քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքի առաջնային նպատակը չէ ավելի լավ կան անվտանգ աշխատանքային պայմաններ սահմանել հանրային ծառայողների համար:

Առաջնային նպատակն է սահմանել պատասխանատվությունները և ապահովել պրոֆեսիոնալ որակը, շարունակությունը և կատարողականը՝ վարչական իրավունքի և արդյունավետության թիխախներին համապատասխան: Սակայն, զբաղվածության որոշ բարելավված պայմաններ կարող են անհրաժեշտություն դառնալ, որպես այս առաջնային նպատակին հասնելու կարևոր միջոց: Ամփոփելով՝ քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքի կարգավորման առարկան է սահմանել մի պետական հաստատություն, որն էական է պետության շարունակականությունը և աշխատանքը ապահովելու համար, նույնիսկ քաղաքական փոփոխության և անկայունության հանգամանքներում:

b) Քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքի կիրառման դաշտը

Գոյություն չունեն ստանդարտ լուծումներ: Գերմանիայի, Դանիայի, Իտալիայի, Ավստրալիայի և Լյուքսեմբուրգի պես երկրները սահմանափակ դաշտ ունեն, մինչդեռ Բելգիայի, Ֆինլանդիայի, Ֆրանսիայի, Զուլանդիայի, Զուլանդիայի, Պորտուգալիայի, Իսպանիայի և Շվեդիայի պես երկրների քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքը ներառում են բոլոր կամ հիմնական հանրային աշխատողներին: Շատ երկրներում սովորաբար զուգահեռ գոյություն ունեն այլ օրենքներ, ինչպիսիք են հատուկ կանոնադրություններ ոստիկանության համար, սահմանափակների համար և այլն ու երբեմն նաև ուսուցիչների և բժիշկների, ինչպես նաև տեղական ինքնակառավարման մարմինների համար:

Հաշվի առնելով, որ քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքի առաջնային նպատակն է սահմանել պետության կամ լիազոր պետական հաստատությունների անունից որոշ գործառույթներ իրականացնող պետական պաշտոնյաների իրավունքներն ու պարտականությունները, քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքի կիրառման դաշտը պետք է սահմանափակվի այս գործառույթներով և պաշտոնյաներով: Սակայն, սա ավելի շուտ քաղաքական, քան տեխնիկական հարց է: Յուրաքանչյուր երկիր պետք է գտնի մի որոշում, որ լավագույնս է համապատասխանում իրեն:

c) Օրինաստեղծ մոտեցում

Մի քանի երկրներում, հետևյալ կասկածելի իրավական ավանդույթների քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքները շատ են և նույնիսկ չափից շատ են մանրամասնված: Սրա համար շատ պատճառներ կան: Դրանցից մեկն այն է, որ օրենքները հաճախ նախագծվում են առանց հստակ տեսլականի, թե որը պետք է լինի առաջնային օրենքը և ինչ պետք է կարգավորվի այլ օրենքներով, լինեն դրանք կառավարության կամ այլ որոշումներ: Օրինաստեղծ այս մոտեցումը կարող է հանգեցնել խնդիրների այն օրը, երբ կառավարությունը ցանկանա փոխել այդ մանրամասներից ինչ որ բան: Խորհրդարանական օրակարգերը թույլ չեն տալիս չափից հաճախ փոփոխություններ կատարել վարչական իրավունքում, ինչպիսին է քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքը, որը վարչական համակարգի ակունքներում է պետք է լինի համեմատաբար կայուն: Քաղաքացիական ծառայության մասին օրենք պետք է լավագույնս նախագծվի, որպես միայն կզբուքներ և այլ կարևոր դրույթներ պարունակող օրենք: Մանրամասները պետք է կանոնակարգվեն կառավարության որոշումներով կամ օրենքով սահմանված այլ տեսակի կանոնակարգերով:

d) Անցումային դրույթներ

Նոր քաղաքացիական ծառայության անցումը քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքում հատուկ ուշադրության է արժանի: Ինչպե՞ս են պետության ներկայիս կամ նախկին աշխատողները կարողանում նոր սխեմայի շրջանակներում որակավորվել, որպես քաղաքացիական ծառայողներ և որքանով ապագայի քաղաքացիական ծառայողների հանդեպ կիրառվող պահանջները պետք է կիրառվեն ներկայիս աշխատակիցների հանդեպ: Այս առումով նոր օրենքը պետք է հստակորեն սահմանի, թե ինչպես և ինչ ժամանակահատվածով ներկայիս աշխատողները կկարողանան նոր սխեմայի շրջանակներում որակավորվել և ինչ տեսակ աջակցություն,

վերապատրաստման և զարգացման այլ միջոցառումների առումով, պետք է նրանց հասու լինի սա կատարելու համար: Այս ոլորտի հետ կապված դրույթները նույնպես պետք է ներառվեն տարեկան պետական բյուջեի հաշվեկշռում, ինչպես նաև թեկնածուների հավաքագրման, վերապատրաստման և ընտրման գործող միջոցառումների հաշվեկշռում, որը կարող է նշանակել, որ միայն աշխատակիցների որոշ խումբ կկարողանա ամեն տարի ենթարկվել տրանսֆորմացիայի:

IV. Հաղթահարելու հիմնական խնդիրները և փոփոխելու հիմնական մոտեցումները

Քաղաքացիական ծառայության մասին օրենք չունեցող երկրներում գոյություն չունի հստակ տարանջատում, թե ինչ պետք է լինի քաղաքական պաշտոն և ինչը ոչ: Աշխատանքային օրենսգրքով հավաքագրված և ղեկավարվող վարչարարության մեջ գործնականում աշխատակիցները ընտրվում են նախարարի կամ հաստատության ղեկավարի հայեցողությամբ: Չնայած, որ աշխատանքային օրենսգրքով կանոնակարգված հանրային կառավարումը չպետք է սահմանվի, որպես ֆորմալ հնացած համակարգ, Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայի փորձը ցույց է տալիս, որ գործնականում այն դառնում է հնացած համակարգ: Երկարաժամկետ հատվածում հնացած համակարգը նշանակում է պրոֆեսիոնալ շարունակականության և քաղաքականության ձևավորման ու վարչական որոշումների կայացման գործընթացում պրոֆեսիոնալ անկախ մասնակցության պակաս: Հնացած համակարգում չկա քաղաքական մակարդակից բացի կառավարման այլ մակարդակների պաշտոններին պատասխանատվության պատվիրակման համակարգ: Քաղաքականության և ավորումը, որոշումների կայացումը և համակարգում այս տեսակ համակարգում կշարունակեն տեղի ունենալ միայն վարչարարության քաղաքական ոլորտում:

Շատ երկրներում քաղաքական դասը և հասարակական վերնախավերը պետք է հանդգնեն կամ ավելի շուտ ընդունեն այն գաղափարը, որ պրոֆեսիոնալ հանրային կառավարումը հնարավոր չէ առանց պրոֆեսիոնալ քաղաքացիական ծառայության:

V. Քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքը և վարչարարության բարեփոխումները

Քաղաքացիական ծառայության հիմնումը կամ դրա պրոֆեսիոնալացումը աշխատակազմի պարտականությունները, հաշվետվողականությունը և համապատասխան իրավունքները սահմանող կանոնակարգերի, ինչպես սահմանված է քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքով, ներդրման հարց է: Բայց դա բավարար չէ: Սա նաև անհրաժեշտ հաստատությունների և կառավարման համակարգերի ստեղծման հարց է, սակայն այն ներառում է ավելին: Փաստացիորեն այն մեծ մասամբ հետևյալի մասին է՝

- i) նյութական իրավունքի իրավական, տեխնիկական որակ՝ սահմանելով էական դաշտ որոշումների կայացման համար, օրինակ՝ գործիք քաղաքացիական ծառայողների համար և տեղեկատվության ու կանխատեսման աղբյուր հանրության համար,
- ii) ընթացակարգային օրենսդրության որակ՝ սահմանելով ընթացակարգեր վարչական որոշումների կայացման, իշխանության համակարգման և հավասարակշռման, քաղաքացիական ծառայողների հանրության հետ հարաբերությունների և հաղորդակցման համար ու համապատասխան ֆիզիկական կամ իրավաբանական անձանց միջամտության կամ բողոքարկման իրավունքի տրամադրման համար և
- iii) ֆինանսական և վարչական հաշվետվողականության որակը ու վերահսկման մեխանիզմները՝ ապահովելով թափանցիկություն որոշումների ստուգման համար և ներառելով միջոցներ ուղղման, դատական կարգով բողոքարկման և ճշտման համար:

Քաղաքացիական ծառայության բարեփոխումները միայն քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքի ընդունումը և իրականացումը չէ: Մեծ առումով այն մի վարչական համատեքստի ստեղծման և պահման հարց է, որտեղ քաղաքացիական ծառայողները կարող են կատարել իրենց պարտականությունները պրոֆեսիոնալ, պատասխանատու, հուսալի, անաչառ, թափանցիկ և վերահսկելի եղանակով:

Եզրակացություններ

Եզրափակելով՝ կցանկանայի մի քանի եզրակացություններ անել, որոնք կարևոր են քաղաքացիական ծառայության արդիականացմանը տանող ցանկացած բարեփոխման համար՝

1. անհրաժեշտ է սահմանել քաղաքացիական ծառայողի կարգավիճակը հատուկ օրենքով, այսինքն՝ քաղաքացիական ծառայողների մասին օրենքով, քաղաքացիական ծառայության մասին կամ նմանատիպ օրենքով, որը պետք է հստակորեն սահմանի նաև քաղաքացիական ծառայության դաշտը,
2. անհրաժեշտ է ընդունել, որ նոր օրենքի վրա հիմնված քաղաքացիական ծառայության բարեփոխումների իրականացումը երկարաժամկետ գործընթաց է: Այն կարող է կատարվել աստիճանաբար՝ քաղաքացիական ծառայության կառավարման կարողությունների և ֆինանսական հարցերով սահմանափակված: Քաղաքացիական ծառայության բարեփոխումների կիրառական և վստահելի իրականացումը պետք է ընդունի բարեփոխումների վաղ փուլերում հատուկ անցումնային դրույթների անհրաժեշտությունը՝ ներառյալ վերապատրաստման հատուկ ջանքերը,
3. անհրաժեշտ է սահմանել և քաղաքականությունից տարանջատել պրոֆեսիոնալ և մշտական քաղաքացիական ծառայության աշխատակազմը՝ ներառյալ կառավարման բարձրագույն պաշտոնները և պաշտպանել այս պաշտոնների պրոֆեսիոնալ ընտրությունը, ինչպես նաև պաշտոնյաների պրոֆեսիոնալ անաչառությունը,
4. անհրաժեշտ է հիմնել մի կենտրոնական մարմին՝ ապահովելու քաղաքացիական ծառայության միատարր կառավարումը և ապահովելու կառավարության բոլոր ճյուղերում կատարողականի որակի հավասար ստանդարտները, ինչպես նաև պետական ծառայության հավասար մատչելիության սահմանադրական սկզբունքը և
5. անհրաժեշտ է հասնել լայն քաղաքական կոնսենսուսի քաղաքացիական ծառայության բարեփոխումների վերաբերյալ և հատկապես քաղաքացիական ծառայության աշխատակիցների և բարձրագույն քաղաքացիական ծառայողների ընտրության, նշանակման և զարգացման նոր համակարգի, որպեսզի խուսափվի համակարգի մանիպուլյացիան և անկայունությունը կառավարության փոփոխության ժամանակ: