



ՆԱՅԱՍԱՆԻ  
ՆԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ  
ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԴՊՐՈՑ



*Աշխատանքը թարգմանվել է  
OECD-ի անդակություններով*

**ՊԱՇՏՈՆԻ ԲԱՐՉՐԱՑՈՒՄԸ ԵՎ  
ՊՐՈՖԵՍԻՈՆԱԼԻԶՄԸ  
ՊԵՏԱԿԱՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ**

«ՊԵՏԱԿԱՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅՈՒՆ»  
ԵՐԵՎԱՆ  
1999

ԴՏՆ 32  
ԳՄԴ 66.2 (4/8)  
Բ 218

*Անգլերենից թարգմանեցին՝  
Ռուզաննա Նավասարդյանը  
Դավիթ Թունանյանը*

*Խմբագիր՝ Լավրենտի Միրզոյան*

**Պ 218 ՊԱՇՏՈՆԻ ԲԱՐՁՐԱՅՈՒՄԸ ԵՎ ՊՐՈՖԵՍԻՈՆԱԼԻԶՄԸ ՊԵՏԱԿԱՆ  
ԾԱՌԱՅՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄԸ. - Եր., «Պետական ծառայություն» հրատ., 1999թ.**

*Աշխատանքում ներկայացված են պետական քաղաքացիական ծառայության  
գաղափարը, նրա կառավարումը, պետական ծառայողների ուսուցման, կարիերայի,  
վարձատրության, իրավունքների և պարտականությունների, պետական կառավարման և  
քաղաքական գործունեության հետ կապված հարցերը Ալբանիայում, Էստոնիայում,  
Նոնգարիայում և Լեհաստանում:*

*Նախատեսված է պետական ծառայողների պատրաստում, վերապատրաստում և  
որակավորման բարձրացում իրականացնող ուսումնական հաստատությունների,  
պետական կառավարման համակարգում աշխատողների և պետական կառավարման  
հարցերով հետաքրքրվողների համար:*

Պ 0801000000<sub>99</sub>  
0074(01)-99

ԳՄԴ 66.2 (4/8)

ISBN 99930-68-02-0

© OECD, 1997  
© «ՊԵՏԱԿԱՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅՈՒՆ» ՆՐԱՏԱՐԱԿԶՈՒԹՅՈՒՆ, 1999

SIGMA - աջակցություն կառավարման և ղեկավարման բարելավմանը Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայի երկրներում - OECD անցումային փնտրություն ունեցող երկրների հետ համագործակցության կենտրոնի և Եվրոպական միության PHARE ծրագրի միացյալ նախաձեռնություն է: Այն աջակցում է պետական կառավարման բարեփոխումների իրականացման անցումային փնտրություն ունեցող 13 երկրներում և հիմնականում ֆինանսավորվում է PHARE ծրագրի կողմից:

Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպությունն (OECD) առաջադեմ շուկայական փնտրություն ունեցող 29 ժողովրդավարական երկրների միջկառավարական կազմակերպություն է: Կազմակերպության գործունեության ուղղությունների կենտրոնում փնտրական հիմնահարցերի լայն շրջանակի վերաբերյալ խորհրդարվությունն ու օժանդակությունն է բարեփոխելու Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայի, ինչպես նաև նախկին Խորհրդային Միության երկրները: PHARE-ն տրամադրում է դրամական շնորհ աջակցելու ծրագրին մասնակցող Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայի երկրներին այն փուլում, երբ նրանք պարտասպ են սրանձնելու Եվրոպական միության անդամության պարտականությունները:

PHARE-ն և SIGMA-ն ծառայություններ են մատուցում միևնույն երկրներին՝ Ալբանիա, Բոսնիա, Ներքեզովինա, Բուլղարիա, Չեխիա, Էստոնիա, Մակեդոնիա, Նունգարիա, Լատվիա, Լիտվա, Լեհաստան, Ռումինիա, Սլովակիա և Սլովենիա:

Նիմնադրվելով 1992 թվականին SIGMA-ն աշխատում է OECD պետական կառավարման ծառայության շրջանակներում, որն ապահովում է պետական կառավարման վերաբերյալ տեղեկատվության և փորձագիտական վերլուծության տրամադրումը քաղաքականության մշակողներին և հեշտացնում է հաղորդակցությունը և փորձի փոխանակումը պետական հարվածի ղեկավարների միջև: SIGMA-ն օգնություն սրացող երկրներին առաջարկում է փորձառու պետական պաշտոնյաների ցանց մուտք գործելու հնարավորություն, համեմատական տեղեկատվություն և տեխնիկական գիտելիք պետական կառավարման վերաբերյալ:

SIGMA-ի նպատակներն են.

- օժանդակել օգնություն սրացող երկրներին իրենց հետազոտություններում լավ վարչարարության համար, բարելավելու կառավարման արդյունավետությունը և բարձրացնելու պետական հարվածի անձնակազմի հավաստիությունը ժողովրդավարական արժեքներին, բարոյականությանը և օրենքի հանդեպ հարգանքին,
- օգնել սրեղծելու կենտրոնական կառավարման մակարդակում հայրենական կարող ուժեր՝ դեմ առ դեմ կանգնելու Եվրոպական Միության ինտեգրացման ծրագրերին և միջազգայնացման կոչերին,
- աջակցել Եվրոպական միության և մյուս դոնոր երկրների նախաձեռնություններին՝ օժանդակելու օգնություն սրացող երկրների պետական կառավարման բարեփոխումներին և օգնել դոնորների գործունեությունների կոորդինացմանը:

Աշխատանքի ընթացքում մեծ առաջնություն է փոփոխում նախաձեռնությանը, որը նպաստում է կառավարությունների միջև համագործակցությանը: Այս փորձը ներառում է նյութափոխանակական միջոցների ապահովման ձեռնարկումը ձևավորելու Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայում և այլ ժողովրդավարական երկրներում պետական կառավարման պրակտիկների ցանցերը: SIGMA-ն աշխատում է հինգ փոխանակական ուղղություններով՝ կառավարման բարեփոխումներ և ազգային ռազմավարություններ, քաղաքականության մշակման կառավարում, ծախսերի կառավարում, պետական ծառայության կառավարում և վարչական վերահսկողություն: Բացի դրանից փորձակապետական ծառայության ստորաբաժանումը փորձում է հրատարակված նյութեր է փորձում պետական կառավարման թեմաներով:

Թարգմանությունը կատարված է անգլերեն բնագրից, որն անգլերեն և ֆրանսերեն վերնագրված է.

Promoting Performance and Professionalism in the Public Service.  
Promouvoir l'efficacité et le professionnalisme dans la fonction publique.  
SIGMA Paper No. 21.

**OECD-ն** պատասխանատու չէ սույն թարգմանության համար

Այս հրատարակության մեջ արտահայտված տեսակետները չեն արտահայտում OECD անդամ երկրների խորհրդի կամ ծրագրին մասնակցող Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայի երկրների պաշտոնական տեսակետները: Տեսակետները պատկանում են փվյալ հեղինակին:

## ԱԼԱԽԱՔԱՆ

Սա գեկույց է պերական կառավարման ոլորտում Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայի չորս երկրների մարդկային ռեսուրսների կառավարման պրակտիկայի վերաբերյալ (Ալբանիա, Էստոնիա, Նունգարիա և Լեհաստան): Ձեկույցը կազմված է 1996թ. տեղեկարվության վրա: Այն ժամանակվանից ի վեր Էական փոփոխություններ են տեղի ունեցել այդ երկրներից առնվազն երկուսում: Լեհաստանում պերական քաղաքացիական ծառայության մասին նոր օրենքն ուժի մեջ մտավ 1997թ.-ի հունվարին (որոշ դրույթներ ուժի մեջ մտան օրենքի հրատարակումից մեկ ամիս անց): Ալբանիայում ընթացիկ իրադրությունը կառավարությունում դժվար է գնահատել վերջին քաղաքական հեղաշրջման պատճառով: Երբ 1996 թվականին այս գեկույցը պատրաստվեց Ալբանիայում, Էստոնիայում և Նունգարիայում պերական քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքները գործում էին, իսկ մինչդեռ Լեհաստանում պերական ծառայողների աշխատանքը պերական վարչակազմում կարգավորվում էր 1982 թվականի օրենքով:

Ձեկույցի նպատակն է պարզել, թե ինչ չափով վարչակազմում ծառայության մասին հատուկ օրենքի կիրարկումը կհանգեցնի անձնակազմի կառավարման համակարգերի, կառավարման մեջ կամ կառավարման նախապայմաններում, անձնակազմի ընտրության և առաջ քաշման հարցում Էական փոփոխությունների: Ներկայում այս գեկույցը պերական անձնակազմի կառավարման ընթացակարգերի և փորձերի վերաբերյալ է, և թե ինչպես են դրանք օժանդակում կամ խոչընդոտում պրոֆեսիոնալիզմին ու համապատասխան վարքին: Որոշ չափով գեկույցը նաև օրենսդրության, ինստիտուտների, ինչպես նաև պերական քաղաքացիական ծառայության համապատասխան կուլտուրայի բարձրացման համար անհրաժեշտ ուսուցման մասին է:

Ուսումնասիրությունը, որը հիմնված էր ընդհանուր ուղեցույց փաստաթղթի վրա զարգացվեց չորս երկրների փորձագետների հետ միասին: Նրանք են՝ Օդերա Դիբրան (իրավաբան, Ալբանիա), պրոֆեսոր Ջորջ Սուրյան (Տալինի մանկավարժական համալսարան, Էստոնիա), Իսթվան Բարբիրոն (իրավաբան, Նունգարիա) և Վոջիչ Մարչևսքին (Նամագործակցություն և Ընկերություն, Լեհաստան): Չորս փորձագետները օգտագործել են ուղեցույց փաստաթուղթը որպես հիմք իրենց երկրների վարչակազմներում հարցազրույցներ անցկացնելու և իրենց սրացած տվյալները գեկուցելու համար:

Ձեկույցը, որը համաձայնեցվել է չորս կառավարությունների հետ, պատրաստվել էր Փարիզի պերական կառավարման միջազգային ինստիտուտի հարազտությունների և հրատարակությունների գծով փոխարևօրեն Մարի-Քրիստին Մինինջերի և Փարիզ Առաջին համալսարանի պրոֆեսոր Ալեն Քլեյսի կողմից: Նրանք նաև համակարգել են ծրագրերը և չորս փորձագետների աշխատանքը:

**SIGMA-OECD, 2, rue Andre -Pascal, 75775 Paris, Cedex 16, France**  
**Tel. (33.1)45.24.79.00; Fax (33.1) 45.24.13.00**  
**e-mail: sigma@oecd.org; http://www.oecd.org/puma/sigmaweb**

## ԲԸԾԱՆԴԱԿԸՂԹՅԸՆ

ԱԼԱԻԱԲԱՆ.....	5
ԱՄՃԸՃԱԳԻՏ.....	7
1. ՆԵՏԱԾԸՂԹՅԸՆ.....	9
2. ԸՆԴՆԱԿԱՆԸՂՏ ՆԻՄԸՂՆՄՆԵՏ.....	13
ՊԵՏԱԿԱՆ ՔԱՂԱՔԱՅԻԱԿԱՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅԱՆ ԳԱՂԱՓԱՐԸ .....	15
ՊԵՏԱԿԱՆ ՔԱՂԱՔԱՅԻԱԿԱՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅԱՆ ՉԱՓԸ ԵՎ ԱՆՁՆԱԿԱԶՄԻ ԲԱՇԽՈՒՄԸ ..	18
3. ԺԵԿԱԿԱՆ ՄԱՂԱՄԱՁԻԱԿԱՆ ԾԱԼԱՅԸՂԹՅԱՆ ԿԱԼԱԾԱՏԸՂՄ .....	19
ՆԱԽԱՐԱՐԱԿԱՆ ԻՆՔՆՈՒՐՈՒՅՆՈՒԹՅՈՒՆ ԵՎ ՄԱՐԴԿԱՅԻՆ ՌԵՍՈՒՐՍՆԵՐԻ	
ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԱԶԳԱՅԻՆ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ԻՐԱԳՈՐԾՄԱՆ ՈՒ	
ՆԱՄԱՁԱՅՆԵՅՄԱՆ ԴԺՎԱՐՈՒԹՅՈՒՆԸ .....	19
ՆԱՄԱԼՐՈՒՄ ԵՎ ԸՆՏՐՈՒԹՅՈՒՆ.....	21
4. ԸՂԽԸՂՁԸՂՄ .....	25
5. ԿԱՏԻԵՏԱ .....	29
ԳՈՐԾՈՒՆԵՈՒԹՅԱՆ ԳՆԱՆԱՏՈՒՄ ԵՎ ԱՌԱՋՔԱՇՈՒՄ .....	29
ՏԵՂԱՇԱՐԺ .....	31
6. ԾԱՏՁԱԿՏԸՂԹՅԸՆ.....	32
7. ԻՏԱԾԸՂՆՄՆԵՏ ԵԾ ԺԱՆԿԱԿԱՆԸՂԹՅԸՆՆԵՏ ՄԱԽՆԱԳԻԿԱԿԱՆ	
ԲԱՏԸՅԱԿԱՆԸՂԹՅԸՆ.....	36
ԿԱՐԳԱՊԱՏՈՒԹՅՈՒՆ.....	39
8. ՆԱՏԱԲԵՏԸՂԹՅԸՆՆԵՏԸ ՆԱԽԱՏԱԿԸՂԹՅԱՆ ՄԵԻ .....	40
9. ԺԵԿԱԿԱՆ ԿԱԼԱԾԱՏԸՂՄ ԵԾ ՄԱՂԱՄԱԿԱՆ ԳԸՏԾԸՂՆԵԸՂԹՅԸՆ.....	41
10. ԸՂՇԱԴՏԸՂԹՅԱՆ ԱՏԺԱՆԻ ՆԱՏՁԵՏ .....	43
10.1. ՊԵՏԱԿԱՆ ՔԱՂԱՔԱՅԻԱԿԱՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅԱՆ ՕՐԵՆՍԴՐԱԿԱՆ ՇՐՋԱՆԱԿԻ	
ՆԻՄՔԸ ԵՎ ՍՏԵՂԾՈՒՄԸ .....	43
10.2. ԿԱՐԱՅԻՆ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ԾՐԱԳԻՐԸ ԵՎ ԻՐԱԳՈՐԾՈՒՄԸ .....	44
10.3. ԿԱՐԱՅԻՆ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՄԻՋՈՅՆԵՐԸ .....	45
10.4. ՆԱՄԱԼՐՈՒՄ .....	46
10.5. ԿԱՐԻԵՐԱ .....	47
10.6. ՈՒՍՈՒՅՈՒՄ .....	48
10.7. ՎԱՐՁԱՏՐՈՒԹՅՈՒՆ.....	49
10.8. ՄԱՍՆԱԳԻՏԱԿԱՆ ԷԹԻԿԱ .....	49
Նաձեյձաձ 1. Ըղղեձրղյձ փախկաթրղղթ.....	51

## ԱՄՃԸՃԱԳԻՏ

Պրոֆեսիոնալ և արդյունավետ պեդագոգական կառավարումը ենթադրում է հասարակության շահերին ծառայելու նվիրված համակարգում աշխատող իրազեկ, փորձառու և անկողմնակալ պեդագոգական ծառայողների առկայություն: Չնայած կարող է համեմատաբար հեշտ լինել արժանավոր պեդագոգական ծառայողի կերպարն ընդհանուր առմամբ սրանալու համար, սակայն շատ ավելի դժվար է այդպիսի պեդագոգական ծառայողին համապատասխան պաշտոնի նշանակման ուղիների և միջոցների սահմանումը: Չնայած Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայի երկրները հիմնականում ունեն համապատասխան ինստիտուտներ, սակայն առկա են էական թերություններ պեդագոգական ծառայության իրավական դաշտում, համակարգող կառուցվածքներում և կառավարման մեջ:

Այս գեկույցը, որը հիմնված է Ալբանիայի, Էստոնիայի, Նունգարիայի և Լեհաստանի փորձերի ուսումնասիրության վրա, սահմանում է կոնկրետ կառավարման շրջանակները և քննարկումների համար ցուցումներ է տալիս երկրի պեդագոգական կառավարման բարեփոխումների կամ պեդագոգական հասարակության կառավարման համար պատասխանատու անձանց: Այս ցուցումներն ընդգրկում են՝ պեդագոգական ծառայության հիմնական ու օրենսդրական շրջանակի գաղափարը և սրբազանը, կադրային քաղաքականության մշակումն ու իրագործումը, կադրային քաղաքականության լծակները, շարքերի համալրումը, պատրաստումը, վարձարության և կարիերայի զարգացման համակարգերը, մասնագիտական էթիկան:

Պեդագոգական ծառայության վերաբերյալ օրենսդրական շրջանակը և պարզ կանոնների ամբողջությունը, որոնք կարող են անմիջապես կիրառվել, համընդհանուր ճանաչում ունեն: Բոլոր չորս երկրներն էլ ուսումնասիրել և ընդունել են պեդագոգական ծառայության օրենսդրական ակտերը: Այնուամենայնիվ օրենքում փրված այս կանոնները պետք է ճանաչվեն և ընդունվեն բոլոր առնչություն ունեցողների կողմից և տեղափոխվեն կառավարման պրակտիկա:

Անձնակազմի կառավարման համար խորհրդակցական և իրագործող մարմինների միջև համակարգման բացակայությունը բացասական ազդեցություն է ունենում կարիերայի կառավարման վրա: Այն կարող է թուլացնել պեդագոգական ծառայությունը ավելի պրոֆեսիոնալ և արդյունավետ դարձնելու համար գործադրված ջանքերը: Նամակարգման նվազագույն մակարդակը կարող է օգնել կանխելու իրարամերժ որոշումները կամ ծրագրերը, որոնք ներկայացվում են նախարարությունների կողմից: Նամակարգումը կարող է ներառել ազգային մակարդակի նախապատվությունների իրականացումը, ըստ նպատակների ռեսուրսների ընտրությունը և անձնակազմի կառավարման վերահսկումը:

Անկախ կոորդինացնող մարմնի դերից, անձնակազմի վարչությունները կարևոր դեր ունեն յուրաքանչյուր նախարարությունում: Երբ այսպիսի վարչություններին փրվում է իշխանություն, կայունություն և իրենց գործառնությունների կատարման համար պահանջվող ռեսուրսներ, ապա մարդկային ռեսուրսները կառավարվում են ավելի մեծ խստությամբ և քաղաքական գործոնների կամ անձնական կապերի ազդեցությունը էականորեն նվազում է:

Ներդաշնակ կառավարման և համապատասխանության կանոնների լծակներից մեկը անձնակազմի միասնական գրանցամատյանի սրբազանում է: Կառավարման մեքենայացումը ամենաֆունկցիոնալ մեթոդն է, քանի որ դա հնարավորություն է տալիս ձևավորել գրանցամատյանը:

Տեղեկատվության ապահովումը կանոնների վերաբերյալ կարգավորում է պաշտոնի և կարիերայի կառավարումը: Սա կարելի է դիտել որպես շարք դրական միջոցառում, որը հնարավոր է դարձնում գրավել ավելի մեծ թվով թեկնածուների: Այս տեղեկատվության ասպեկտներից մեկը թափուր տեղերի հրապարակումն է, որը էականորեն նպաստում է համալրմանը:

Վարչակազմի պրոֆեսիոնալիզմը և պատրաստվածությունը կախված է ոչ միայն համալրման որակից, այլ նաև կարիերայի զարգացման կազմակերպումից: Կիրառելի ընդհանուր կառուցվածքի ստեղծումը տարբեր վարչակազմերի համար, որը ենթադրում է գործա-ույթների հիերարխիա, աստիճաններ և կարիերայի զարգացում, ունենում է պարզեցնող և ներդաշնակող արդյունք: Արժանիքի հարուցման սկզբունքի վրա հիմնված կարիերայի զարգացումը պետական քաղաքացիական ծառայության մասնագիտացման և նրա պաշտոնյաներին խթանելու հիմնական քաղաքիչն է: Որպեսզի հարուցվի արժանիքը, առաջին հերթին անհրաժեշտ է հիմնել գնահատման համակարգ, որը հնարավորություն է տալիս կարիերայի զարգացման հետ կապված որոշումները կայացնել աշխատանքների կատարման և որակավորման պարզ գնահատման հիման վրա, դրա միջոցով ապահովելով այն պաշտոնյաների առաջընթացը, որոնց իրազեկությունը կարող է օբյեկտիվորեն ճանաչվել:

Ուսուցման բնագավառում առաջընթացը կարող է հետագայում շարունակվել ընդհանուր քաղաքականության ներկայացման միջոցով, որը հաշվի է առնում և՛ ուղղակի պահանջները, և՛ երկարաժամկետ կարիքները: Ուսուցման պայմանների հարմարեցումը վարչակազմերի իրական կարիքներին կարող է միայն պահանջել արդարացի հիմնական մեխանիզմը (խորհրդատվություն, ստուգում և այլն), որը կապահովի երկխոսություն ուսուցում իրականացնողների և պահանջողների միջև:

Մասնագիտական էթիկայի վերաբերյալ շրջահայաց և գործնական մոտեցումները պետք է ընդունվեն հաշվի առնելով չորս ուսումնասիրված երկրների փորձը: Նրահանգները, որոնք չափից դուրս բարդ են, ապացուցել են իրենց անարդյունավետությունը: Նրամանների համակարգը, հատկապես դրանց վճարական իրականացումը, կարևոր է:

Կառավարման համակարգերի մեծ մասն ունեն ընդհանուր մեկ հիմնական հատկանիշ՝ օրենսդրությունը պրակտիկային համապատասխանեցնելու և դրանց միջև տարբերությունը փոքրացնելու հիմնախնդիրը, որպեսզի երաշխավորվի վարչակազմի լիարժեք գործունեությունը:

Բարեփոխումները մեծ հաջողություն կունենան, եթե հնարավոր լինի միավորել ջանքերը և եթե առկա է.

- ամենաբարձր մակարդակներում արտահայտված հստակ և շարունակական քաղաքա-կան որոշում երաշխավորելու, որ նախնական ծրագիրը չկորցնի արդիականությունը,
- պետական պաշտոնյաների լայնամասշտաբ ներգրավումը հիերարխիայի բոլոր մակարդակներում, որպեսզի նվազեցվի անհամաձայնության ռիսկը կամ փոփոխությունների դիմադրությունը,
- հասարակության աջակցությունը, քանի որ բարեփոխումները ավելի մեծ պատրաստակամությամբ կընդունվեն, եթե հասարակությունը զգա, որ շարք թե քիչ երկար ժամկետում դրանք օգտակար կլինեն իրենց համար,
- միջազգային միությունների և համագործակցող կազմակերպությունների կողմից երկկողմանի և բազմակողմանի աջակցություն, որոնք կարող են ապահովել մրավոր և նյութական օգնություն բարեփոխումների համար, որը կարող է լինել անգամ ավելի մեծ, եթե հստակ սահմանվեն նպատակները և դրանց հասնելու միջոցները:

## 1. ՆԵՏԱԾԸՂԹՅԸՆ

Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայի երկրների նախաձեռնած կառավարման բարեփոխումները, սկսած անցումային շրջանի սկզբից պետական քաղաքացիական ծառայության մասին օրենսդրական շրջանակի ընդունումը Արևմտյան Եվրոպայի երկրների օրինակով, շարքի կողմից դիպվեց որպես անհրաժեշտ պայման պրոֆեսիոնալ պետական քաղաքացիական ծառայության սրելոծման համար, որը հիմնված է հասարակության շահերին արդյունավետ և արժանի ծառայության վրա:

Չնայած այսպիսի օբյեկտիվ արեսակերը կարող է պարզ թվալ, սակայն այն կազմող բառերից ոչ մեկը ինքնին պարզ չէ: Այս արեսակերները շարք անորոշություններ են պարունակում:

Պատմականորեն կայուն վարչակազմի սրելոծումը, անձնակազմի համալրումը պաշտոնյաներով ըստ իրենց որակավորումների և համաձայն ընդհանուր կանոնների, քաղաքական նշանակումների կամ ժառանգության իրավունքի փոխարեն, համեմատաբար նոր երևույթ է Եվրոպայում: Կայուն պետական քաղաքացիական ծառայության նպատակն է բավարարելու պրոֆեսիոնալ որակավորումների և չեզոքության այս պահանջներին:

Կարիերայի վրա հիմնված պետական քաղաքացիական ծառայության մասին պարկերացումը պետք է հասկացվի իր առաջին իմաստով, ի տարբերություն աշխատանքի վրա հիմնված պետական քաղաքացիական ծառայության հասկացությանը: Կարիերային համակարգը, որը գերակշռում է Եվրոպական միությունում կարելի է նկարագրել որպես մի քանի տարրերի ամբողջություն. երկրասարդ հասակում նպատակ ունենալ կարիերայի հասնել պետական վարչակազմում, առաջընթաց հիերարխիայի հաջորդական աստիճաններով և զարգացման համար օրենքներով ու հրահանգներով որոշված պայմաններ, այդ պաշտոնյաների կողմից պաշտոնների շարքի սրանձնումը իրենց կարիերայի ընթացքում: Այս համակարգը հիմնականում հակադրվում է աշխատանքի վրա հիմնված համակարգին, որի դեպքում պետական ծառայողների շարքերը համալրվում են մի սկզբունքով, ըստ որի համալրողները պարպավորվում են կատարել որոշակի աշխատանք, առանց կարիերայի իրավունքի: Վերջին համակարգում պետական ծառայությունը բաժանված է մեծ թվով աշխատանքների: Կարիերայի վրա հիմնված համակարգը հիմնականում հանդիսանում է «փակ համակարգ», քանի որ նա խանգարում կամ լրջորեն սահմանափակում է պաշտոնի նշանակումն առանց կարիերայի: Երկրորդ համակարգը ավելի «բաց է» այն պաշտոնյաների համար, որոնք արդեն իրենց կյանքում ավարտել են որևէ փուլ մեկ այլ փուլում:

Այնուհանդերձ այս համակարգերը միմյանց չեն բացառում: Արևմտյան Եվրոպայի երկրներում գոյություն ունեցող պետական քաղաքացիական ծառայությունների ուսումնասիրությունը չի բացահայտում որևէ էական տարբերություններ կարիերային և աշխատանքային համակարգերի միջև: Նամակարգերից ոչ մեկը չի կարող համարվել ավելի լավ և ընտրությունը ի օգուտ որևէ համակարգի պետք է հիմնված լինի պետության առանձնահատուկ իրավիճակի վրա:

Կարիերային համակարգում չկա ծառայողների ապահովության բացարձակ երաշխիք և աշխատանքի համակարգն ունի կարիերային համակարգի շարք նմանություններ (հարկապես ուշադրության արժանի է այն փաստը, որ հասարիքների կրճատումը հիմնականում շարք թե քիչ սահմանափակող պայմանների առարկա է): Այնուամենայնիվ երկուսի միջև հիմնական տարբերությունը կարիերայի զարգացումն է: Իհարկե, հնարավոր է աշխատանքի համակարգում կարիերայի ձևավորում տարբեր պաշտոններ գրադեցնելով: Սակայն համալրումը ճիշտ է որոշակի

աշխատանքի համար և որոշ երկրներ առաջարկում են աշխատավարձի բարձրացում միայն պաշտոնի բարձրացման դեպքում: Յանկագած առաջխաղացում կամ պաշտոնի բարձրացում այդ երկրներում ենթադրում է նոր կադրերի համալրում:

Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայի երկրների ցանկությունը մասնակցելու կարիերայի վրա հիմնված պետական քաղաքացիական ծառայության սրեղծմանը կարիք ունի մանրամասն քննարկման: Սկզբում անհրաժեշտ է փարբերակել կարիերային պետական քաղաքացիական ծառայության սրեղծման և օրենքների ընդունման միջև: Կարիերայի զարգացման երաշխիքները կարող են փաստորեն ապահովվել կոլեկտիվ պայմանագրերի համակարգի միջոցով և օրենսդրական շրջանակի գոյությունը, որպես այդպիսին չի կանխորոշում ոչ նախագծված օրենքների բովանդակությունը (որոնք կարող են մասնակի վերցվեն աշխատանքային օրենսգրքից), ոչ էլ այդպիսի օրենքների կատարումը:

Չեզոք պետական քաղաքացիական ծառայության գաղափարը հիմնված է արժանիքի վրա, որը կարիք ունի պարզաբանման: Դա նշանակում է պաշտոնյաների խմբի առկայություն, որը համալրվում և առաջ է քաշվում ըստ նրանց մասնագիտական որակավորումների և հասարակության շահերին ծառայելու պարտասրահականության՝ ինչպես այն սահմանված է օրենքով:

Արժանիքի գաղափարը հիմնվում է ն՛ սիմվոլիկ, ն՛ նյութական առումներով որակավորումների արժեքի և փորձառության ճանաչման վրա:

Չեզոքությունն իր բուն իմաստով վերաբերվում է ոչ միայն քաղաքական պաշտոնյաներին, այլև մասնավոր շահագրգիռ խմբերին: Նա միասնական է անկողնակալության հետ: Քաղաքական չեզոքությունը, ինչպես բացարձակ, այնպես էլ հարաբերական իմաստով, արգելում է վարչակազմի ենթակայությունը կառավարության պաշտոնյաներին՝ իրենց պարտականությունների կատարման ընթացքում և քաղաքական նշանակովի պաշտոնյաներին իրենց վստահելի աշխատակիցներով շրջապատելու հնարավորությունը: Ի՞նչ է դա նշանակում: Մի կողմից բաժանում քաղաքական և վարչական մակարդակների միջև, մյուս կողմից՝ համախոհների միջամտության բացակայություն, որը վերաբերում է կարիերայի կառավարմանը: Մակարդակը, որում այս բաժանումը պետք է արվի, կարող է ակնհայտորեն կախված լինել հանգամանքներից և փարբերվել երկրից երկիր:

Կարիերային պետական քաղաքացիական ծառայության սրեղծումը հիմնվում է այն իրավական կարգավիճակի վրա, որը ընդունվել է Եվրոպայում պրոֆեսիոնալ և արդյունավետ պետական քաղաքացիական ծառայության սրեղծման համար: Դա, այնուամենայնիվ, հեշտ գործընթաց չէ, ինչպես այս գեկույցը փորձում է ցույց տալ:

SIGMA-ն նախաձեռնել է այս ուսումնասիրությունը երկու հեռանկարներով.

- որպես խորն ուսումնասիրություն որոշ երկրներում որոշելու այն պայմանները, որում պետական քաղաքացիական ծառայության համակարգն իրականում գործում է
- որպես միջոց եզրակացություններ անելու՝ հաշվի առնելով հիմնական հիմնահարցերը, որոնք թվում է՝ արժանի են հատուկ ուշադրության:

Չորս երկրներն ընտրվել են ըստ իրենց բազմազանության և Կենտրոնական ու Արևելյան Եվրոպայի երկրների հետ իրենց բնորոշ հարաբերության: Դրանցից յուրաքանչյուրը գտնվում է վարչական զարգացման փարբեր աստիճաններում:

Նունգարիան՝ 10 միլիոն բնակչությամբ, պառլամենտական ավանդույթ ունեցող երկիր է: 1989-ի ընդունված սահմանադրությունը և ընտրությունները 1990-ի գարնանը փաստեցին ժողովրդավարության վերադարձը: Իր ինստիտուտների բարեփոխումներից հետո, այժմ երկիրն առաջնայնություն է փախի մասնավոր սեփականության վրա հիմնված շուկայական փոփոխության սրեղծմանը:

Կառավարման բարեփոխումները և հարկապես պետական քաղաքացիական ծառայության օրենսդրական շրջանակի ընդունումը ձեռնարկվեց անցումային շրջանի հենց սկզբից: Այս գործընթացի վերահսկումը վստահված է կառավարման արդիականացման համար լիազորված պատասխանատու անձանց: Նույնգործի շահում է իր ունեցած հին վարչական ավանդույթից և միշտ պարբերվել է, անգամ համայնավարական ժամանակաշրջանում պրագմատիկ առումով, որն աստիճանաբար տանում է վարչական բնագավառի կարգավորման: Նույնգործի ունի առավելություն, այն է՝ միանգամայն փորձառու օրենսդրական համակարգ և բարձր պաշտոնյաների բավարար ընդհանուր մակարդակ:

Լեհաստանը չորս ընկրված երկրներից ամենամեծ և ամենաշար բնակչություն ունեցող երկիրն է (մոտ 40 միլիոն բնակչություն), որի վրա խորն ազդեցություն է թողել խորհրդային իշխանության ժամանակաշրջանը, բայց դեռևս այն ժամանակներից նա հեռացել է նախկին օրենքներից՝ փորձելով օժանդակել ազատական կառավարմանը: Ներկայում քաղաքական իրադարձություններին երկիրը 1991թ. անցկացրեց իր առաջին ազատ ընտրությունները և 1992թ. իրագործում է սահմանադրական բարեփոխումներ, ինչպես նաև զանգվածային սեփականաշնորհում: Կառավարության երկարաժամկետ ռազմավարությունը («Լեհաստանի ռազմավարություն»), վավերացված պառլամենտի կողմից 1994 թ., վերաբերվում է նաև պետական քաղաքացիական ծառայության բարեփոխմանը, որը հանդիսացել է որպես փոփոխական և սոցիալական բարեփոխումների նախադրյալ: Լեհաստանն ունի բարձր որակավորում ունեցող վերին մակարդակի պաշտոնյաներ, բայց նրանց թիվը բավական չէ իրենց պահանջների բավարարման համար:

Եստոնիան չորս երկրներից ամենափոքրն է իր չափերով և բնակչությամբ: Իր անկախությունը նա վերականգնեց 1991թ.՝ 50-ամյա բռնազավթումից հետո: Նոր սահմանադրությունն ընդունվեց 1992թ.: Եստոնիան ունի արևելյան և պառլամենտական հանրապետություն է՝ 1,5 միլիոն բնակչությամբ: Ուշադրության է արժանի մեծ քանակությամբ ռուսախոս բնակչության առկայությունը (մոտավորապես բնակչության մեկ երրորդ մասը): 1995թ. ընդունված քաղաքացիության մասին օրենքը պարտադրեց համեմատաբար խիստ դրույթներ քաղաքացիություն ձեռք բերելու համար: Տնտեսական և վարչական բարեփոխումները ձեռնարկվել են արագացված տեմպով ( սեփականաշնորհում, կառավարության կառուցվածքների բարեփոխում, պետական կառավարում, սոցիալական պաշտպանություն և այլն): Սա երկիր է, որը գտնվում է սահմանակարգային վերակառուցման փուլում, շարժ, թե քիչ նվաճումներով: Եստոնիան նաև ունի կրթության, մշակույթի և կառավարման տեսանկյունից ավանդույթ, որը լայնորեն արգելվել էր խորհրդային ժամանակաշրջանում:

Ալբանիան՝ 3 միլիոն բնակչությամբ երկիր է, որն ապրել է մեծ դժվարություններ, ինչպես ցույց են տվել վերջին քաղաքական իրադարձությունները: Անցումը կառավարման նոր համակարգի, որը կարող է գործակցել շուկայական փոփոխության հետ (նորմատիվային կանոնների ներկայացում, շարքերի համալրում որակյալ բարձր պաշտոնյաներով, պաշտոնյաների պարասպարսում կառավարման և դեկլարացիան հիմնական սկզբունքներով) դանդաղեցվել է պայմանավորված սահմանափակ մարդկային և ֆինանսական ռեսուրսներով: Ալբանիան պառլամենտական հանրապետություն է, որի ինստիտուտները սահմանված են օրենքով 1991 թ., հիմնական սահմանադրական պայմանների հիման վրա, որում հետագայում կարարվել են որոշ փոփոխություններ և լրացումներ: Առաջին ազատ ընտրություններն անցկացվեցին 1992-ի մարտին: Աշխատանքներ են սկսվել փոփոխության սեփականա- շնորհման և կառավարման բարեփոխումների բնագավառում, որոնց կենտրոնում է գտնվում կենտրոնական և տեղական կառուցվածքները, ընթացակարգերը և պետական քաղաքացիական ծառայությունը: Այնուամենայնիվ, 1997թ. լուրջ խտվություններն առաջացրին անվստահություն պետական իշխանության հանդեպ և խառնաշփոթ ամբողջ վարչական և կառավարման համակարգում՝ ավելի դժվար դարձնելով ֆունկցիոնալ կառավարումը:

Այս չորս երկրների ուսումնասիրությունն իրականացվել է մի քանի փուլով՝ 1996թ. գարնան և աշնան միջև:

Առաջին փուլը բաղկացած էր ուղեցույց փաստաթղթի (հավելված 1) մանրամասն կազմումից, կապված նաև գրավոր նյութերի, նաև փորձերի հետ (օրենսդրական շրջանակ, անձնակազմի թվաքանակներ, համալրում, կարիերայի կառավարում, իրավունքներ ու պարտականություններ և այլն):

Նաջորդ քայլը այդ երկրներից յուրաքանչյուրում թղթակիցների ճանաչումն էր: Այդ թղթակիցներն ընտրվել էին ոչ միայն իրենց ակադեմիական գիտելիքների, այլև իրենց կենսափորձի և սկզբունքայնության հիման վրա: Նրանց տրվել էր առաջադրանք գնահատելու ուղեցույց փաստաթուղթը՝ հաշվի առնելով իրենց երկրների առանձնահատկությունները և իրականացնել ուսումնասիրություն փարբեր կառուցվածքներում (ֆինանսներ, ներքին գործեր, աշխատանք, կրթություն, առողջապահություն, առևտուր և արդյունաբերություն), ընտրված ըստ իրենց ներկայացուցչության և տեղեկատվության առկայություն:

Ազգային գեկույցները կազմվել էին յուրաքանչյուր թղթակցի կողմից և ներկայացվել 1996թ. հուլիսին: Այս գեկույցների հիման վրա համագործակցողների կազմած ծրագիրն առաջին ամփոփ գեկույցն էր, որի բովանդակությունը և եզրակացությունները վերանայվել էր ազգային թղթակիցների և SIGMA-ի ներկայացուցիչների մեկօրյա աշխատանքային հանդիպման ընթացքում: Այս բոլոր փարբերի միացումը ազդեցություն է ունեցել ներկա փաստաթղթի վրա: Այս գեկույցը հաշվի չի առնում 1996 թ. հուլիսի 5-ի Լեհաստանի պետական քաղաքացիական ծառայության մասին նոր օրենքը: Ավելին, Ալբանիայի վերջին քաղաքական իրադարձությունների հետ կապված անվավեր և չեղյալ են համարվել նրանց կառավարման վերաբերյալ ուսումնասիրություններից մի քանիսը:

Պետական քաղաքացիական ծառայության կառավարման համակարգերի, ընթացակարգերի և փորձերի ուսումնասիրությունը չորս երկրներում տեսանելի են դարձնում բնորոշ մի քանի գծեր, որոնք այս գեկույցը փորձում է ճանաչել և վերլուծել: Ընդհանուր ցուցումների օգտագործումը հնարավորություն է տալիս ուսումնասիրել այս երկրներից յուրաքանչյուրը, հավաքել տվյալներ, որոնք կարող են հետազայում օգտագործվել հորիզոնական և համեմատական մտքեցման համար, մեծ նշանակություն տալով յուրաքանչյուր պետական քաղաքացիական ծառայության համակարգի ընդհանուր հարկանիշներին, ինչպես նաև նրանց յուրահատուկ բնութագրերին: Այս հիմքի վրա ընդհանուր գնահատումը կարող է կիրառվել, քննարկման համար առաջ քաշելով մի շարք հիմնահարցեր, նպատակ ունենալով բարելավել ընթացակարգերը և պրակտիկաները գործնական ձևով:

## 2. ԸՆԴՀԱՆՈՂՈՒՄ ԵՎ ԿԱՌԱՐԱՅԻՆ ՎԵՐԱԿՈՆԿՐԱԿՈՒՄ

Անհրաժեշտ է նկատել, որ չորս ուսումնասիրված երկրներից յուրաքանչյուրում կարևոր դեր են խաղում ավանդույթները, մշակութային արժանատիքները, քաղաքական և կառավարման պատմությունը և արտաքին ազդեցությունները: Այս գործոնները անցումային գործընթացը ղեկավարող պայմանների հետ գործում են փոխադարձ համաձայնությամբ: Մասնավոր հատվածի զարգացման վիճակը և աստիճանը, ինչպես նաև հարաբերությունները կառավարության և հասարակության հետ, ունեն մեծ ազդեցություն պետական ինստիտուտների և պետական ծառայողների վարքի վրա: Հասարակության և պետական քաղաքացիական ծառայության զարգացման մակարդակների միջև առկա է կապ և սա կարող է փոխել դեպի իրավիճակների բազմազանություն:

Անցման ժամանակաշրջանը պետք է դիտարկել որպես աստիճանական զարգացման գործընթաց, արագ փոփոխությունների և անհրաժեշտ դադարի շրջաններով, որոնք պահանջվում են բարեփոխումների «յուրացման» համար: Բոլոր ուսումնասիրված երկրները բավականաչափ ջանքեր են գործադրել և անցումային գործընթացն ունի իր ներքին շարժիչ ուժը: Այնուամենայնիվ, հիմնահարցերը նույնը չեն բոլոր երկրների համար: Մինչ որոշ երկրների համար դա իսկապես պետական քաղաքացիական ծառայության համակարգի սպեցիալ հարցն է, մյուսների համար դա արդեն ընթացող բարեփոխումների շարունակումն է, նպատակ ունենալով բարելավելու այս համակարգը:

Առաջին հարցը, որ ծագում է, դա այն է, թե ինչպես վարվել նախկին ռեժիմից ժառանգած կառավարման մեխանիզմի հետ: Ուսումնասիրված բոլոր չորս երկրներում էլ անցումային շրջանը չի փակում դեպի լիակատար փոփոխությունների գործող կառուցվածքներում և անձնակազմում: Ընդունվում է, որ Ալբանիայում փոփոխությունները եղել են շատ մեծ, որտեղ ավանդորեն վարչակազմի ուժեղ քաղաքականացումը հանգեցրել էր ավելի շատ շեղումների քան Նուրգարիայում, որտեղ հիմնականում տեղի չեն ունեցել փոփոխություններ անցումային շրջանից առաջ համարված անձնակազմում: Այնուամենայնիվ, կատարվել են որոշ գործումներ, ջանքեր են գործադրվել փոփոխելու գոյություն ունեցող համակարգը կրճատումների և վերակառուցման միջոցով:

Ալբանիայում պետական կառավարման անձնակազմի նորացումը հիմնված էր աշխատանքային օրենսդրության վերանայման վրա. ձևականորեն այն միայն թույլ էր տալիս ծառայողներին հեռացնել մասնագիտական անհամապատասխանության կամ օրենսդրության և կանոնների խախտման պարագայում: 1992թ. ապրիլի 30-ին պատվանները փոփոխություն կատարեց 1991թ. դեկտեմբերի 12-ի աշխատանքային օրենսգրքում, թույլատրելով ծառայությունների ղեկավարներին նշանակել իրենց աշխատողներին այլ աշխատանքների: Պաշտանյայի որակավորումներին համապատասխանող պաշտոնի բացակայության դեպքում, սոցիալական ծառայությունները պատասխանատու էին պաշտոնյայի համար մեկ տարի, որից հետո նա հեռացվում էր: Մեծ թվով պաշտոնյաներ հեռացվում էին դրա հիման վրա 1992 և 1996թթ.: Նրանց մեծ մասը հեռացվել էին առաջին մի քանի տարիների ընթացքում, որովհետև չունեին պահանջվող որակավորումները մասնագիտական աշխատանքի համար կամ, որովհետև նրանք համարվել էին քաղաքական պարճառներով՝ նախկին ժամանակաշրջանում: 1991թ. փոփոխությունը չեղյալ հայտարարվեց 1996թ. փետրվարի 22-ին:

Էստոնիայում կատարվել են անձնակազմի կրճատումներ: Մրանք հիմնված չեն եղել միայն քաղաքական չափանիշների վրա, այլ նաև տարիքի, որակավորումների և հարկապես էստոներենի իմացության վրա:

Լեհաստանում մի քանի նախարարությունների վերակառուցումը կամ վերացումը փարավ դեպի անձնակազմի կրճատման: Դա ավելորդ աշխատողների կրճատման հարցն էր կամ որպես հնարավորություն օգտագործելու հարկապես 1990-92թթ. ընթացքում, հեռացնելու այն պաշտոնյաներին, որոնք նախկին վարչակարգի հետ եղել էին սերտ կապերի մեջ: Այս վերակազմավորումները հնարավորություն տվեցին ազատվելու որոշակի պաշտոնյաներից առանց ֆինանսական հետևանքներ կրելու: Մի դեպքում կառուցվածքային ստորաբաժանումների ղեկավարներին թույլատրվեց կրճատել իրենց աշխատակազմի 10 փոկոսը՝ որպես ավելորդ աշխատողներ: Այդ գործողությունը ուղղակիորեն ազդեց չափից շարք աշխատողներ ունեցող և աճող ստորաբաժանումների վրա, ինչպես օրինակ այն գրասենյակի, որը պատասխանատու է Եվրոպական ինտեգրացիայի հարցերում: Մի շարք դեպքերում հեռացված պաշտոնյաները հետագայում վերականգնվեցին՝ աշխատանքային օրենսդրությամբ: Օրինակ՝ ազգային կրթության նախարարությունում, որը կրճատել էր իր անձնակազմի 60%-ը վարչության համարյա բոլոր հեռացված ղեկավարները այդ ժամանակ վերականգնվեցին:

Ընդհանուր առմամբ, ուսումնասիրված երկրները սրացել են համայնավարական ժամանակաշրջանի ժառանգություն, երբ մասնավոր հարվածը թույլ էր կամ գոյություն չուներ և բոլոր աշխատողներն աշխատավարձ էին ստանում պետական ֆոնդերից և գոյություն ուներ միանման աշխատանքային օրենսդրություն: Անցումային շրջանի սկզբում շարք բարեփոխումներ են իրականացվել կարճ ժամանակահատվածում: Էմպիրիկ մտքացում էր ընդգրկել փորձելու սրեղծել հարուկ օրենսդրության վրա հիմնված պրոֆեսիոնալ-պետական քաղաքացիական ծառայություն: Այնուամենայնիվ, որոշ կասկածներ կան, թե արդյոք այս ջանքերը հիմնված են առաջադրված նպատակների և դրանց հասնելու միջոցների պարզ ըմբռնման վրա: Յուրաքանչյուր երկրում հարուկ օրենսդրության անհրաժեշտությունը, որը պետք է երաշխավորեր պրոֆեսիոնալ պետական ծառայողների չեզոքությունը, կայունությունը և հմտությունը, հիմնականում ընդունված է: Այնուամենայնիվ, ամենօրյա պրակտիկան երբեմն հակասում է այդպիսի օրենսդրությանը: Նախկին բյուրոկրատական պրակտիկայի հետքերը դեռ մնում են և առանձին վարչակազմերի կամ անգամ վարչություններին, երբեմն փրկում է իրենց անձնակազմի կառավարման ազատություն, համաձայն պետական պայմանների և փոխադրված ղեկավարի համար իշխանական փոխհարաբերությունների:

Ուսումնասիրված երկրներում գոյություն ունի օրենք կամ օրենքների շարք, որոնք կարող են համեմատվել պետական քաղաքացիական ծառայության օրենսդրական շրջանակի հետ. Նոնգարիայում 1992թ. ? XXIII օրենքը, Էստոնիայում 1995թ. հունվարի 25-ի օրենքը, Ալբանիայում 1996թ. մարտի 21-ի օրենքը: Վերջին երկու օրենքներն ընդունվել են վերջերս և դժվար է խոսել դրանց արդյունավետության մասին: Երբ այս զեկույցը գրվեց, Լեհաստանում ուժի մեջ էր 1982թ. օրենքը, որը դրել է պետական քաղաքացիական ծառայության հիմքը (աստիճանների հիերարխիկ համակարգ, աշխատավարձի սանդղակ, առաջխաղացում ըստ պաշտոնի և որակավորման աստիճանի): Վերջերս ընդունվեց նոր օրենքը (1996թ. հուլիսի 5-ի օրենքը), որը պետք է կենսագործվի փուլերով, և որը հնարավոր չէր հաշվի առնել այն ժամանակ, երբ այս զեկույցը գրվում էր: Ընդհանուր առմամբ, պետական քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքի գոյությունը պետական ծառայությունների իրավական կարգավիճակի բազմազանության պետ է թողնում, հարկապես Նոնգարիայի դեպքում:

Պետական քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքի ընդունումը ելնում է կենտրոնական կառավարության, նրան ենթակա պետական մարմինների կամ գործակալությունների, փարածքային իշխանությունների և պետական հարվածի ձեռնարկությունների համապատասխան պարզականությունների պարզաբանման անհրաժեշտությունից: Նամապատասխան պաշտոնյաներն իրենք էին դիմում իրենց աշխատանքային պայմանների, իրավունքների և պարզականությունների այսպիսի պարզաբանման համար (Էստոնիա և Ալբանիա): Այնուամենայնիվ, օրենսդրության իրականացումը շնորհում է պետական քաղաքացիական ծառայության կարգավիճակ, որը միայն սկիզբն է: Ինչպես ցանկացած գլխավոր բարեփոխում, հարկապես անցման ժամանակաշրջանում, սա նույնպես առաջացնում է դժվարություններ կիրառման ընթացքում և ձեռնարկված կանոնավորման ժամանակ: Օրինակ՝ Նոնգարիայում օրենքի փոփոխությունը մտքեր է ճկունության աստիճան

աշխատավարձի հետ կապված հարաբերություններում այն մարմինների համար, որոնք ունեն անկախ ֆինանսավորում՝ 1992թ. օրենքի լիարժեք վերանայումը օրակարգում է, հարկապես նպատակ ունենալով ավելացնել տեղաշարժը պետական քաղաքացիական ծառայությունում: Էստոնիայում 1995թ. հունվարի 25-ի օրենքի հայեցակարգը գնահատվեց որպես չափից դուրս փիպային և այն ուղղվեց նույն տարվա դեկտեմբերին, որպեսզի լուծի պրակտիկ դժվարությունները, հարկապես բյուջեդարային հիմնախնդիրները, որոնք ծագել էին դրանց սահմանման անորոշ և անհիմն բնույթից ու նրա կիրառության մասշտաբներից: Օրենքի իրականացումը կպահանջի բազմաթիվ ենթաօրենսդրական ակտերի ընդունում:

Ընդհանուր առմամբ, Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայի երկրներն այժմ ունեն կրկնակի շահագրգռություն. այն է՝ շարունակել նոր օրենսդրական շրջանակի կազմավորումը՝ հիմնված հավասարության և արժանիքի սկզբունքների վրա, և կիրառել գոյություն ունեցող օրենսդրությունը արդյունավետ, որպեսզի ամրապնդվի օրենքի իշխանությունը և պետական ծառայության արդյունավետությունը:

### **ՊԵՏԱԿԱՆ ԲԱՂԱՔԱՑԻԱԿԱՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅԱՆ ԳԱՂԱՓԱՐԸ**

Որոշ երկրներում պետական ծառայողները ներկայացնում են պետական իշխանությունների կողմից վարձված պաշտոնյաների մեծամասնությունը, այլ երկրներում նրանք վարչակազմերի ամբողջ անձնակազմի մեջ փոքր թիվ են կազմում (Լեհաստանում 10%): Այս տարբերությունները առաջացնում են լուրջ տարաձայնություններ պետական քաղաքացիական ծառայության հայեցակարգի վերաբերյալ, որոնք ակնհայտորեն վերաբերվում են տարբեր պատմական ավանդույթների, ինչպես նաև տարբեր քաղաքական, տնտեսական և սոցիալական համատեքստերի, որոնցում բարեփոխումներ են իրականացվում: Ներկայումս, այդ երկրներից յուրաքանչյուրը սահմանում է «պետական ծառայող» հասկացությունը տարբեր ձևերով և այս երկրներից մի քանիսում, անգամ օրենսդրական նյութերը հստակություն չեն պարունակում: Շատ կարևոր է որոշել պետական քաղաքացիական ծառայության համար ընդունելի օրենսդրական շրջանակի կիրառման մասշտաբները: Անհրաժեշտ է նաև նկատի ունենալ, որ դեռևս կան մեծ թվով պաշտոնյաներ, որոնք չեն մտնում այս սահմանման շրջանակների մեջ և որոնց որակավորումները և պրոֆեսիոնալիզմը ազդեցություն ունեն կառավարման արդյունավետության վրա:

Նունգարիայում հիմնականում առկա է պետական պաշտոնյաների հինգ կարգեր.

- ըստ 1992թ. ?XXIII օրենքի պետական ծառայողները սահմանված են որպես կառավարում իրականացնող, որոշում կայացնող, օրենսդիր կամ պետական կառավարման մարմիններում հարկապես կարևոր հարցերով զբաղվող պաշտոնյաներ (թվարկումը տրված է օրենքին կցված հավելվածում): Այս խումբը ներկայացնում է ամբողջ պետական անձնակազմի միայն 12%-ը,
- ծառայությունների սպասարկման համար պատասխանատու պաշտոնյաներ (ուսուցիչներ, առողջապահությունում կամ այլ ծառայություններում աշխատող պաշտոնյաներ, որոնք հիմնականում ղեկավարվում են տեղական իշխանությունների կողմից),
- «կապույտ օձիք» բանվորներ, որոնց աշխատանքային հարաբերությունները կարգավորվում են աշխատանքային օրենսգրքով,
- համագեղատար կրող պաշտոնյաներ, որոնք պատասխանատու են ապահովելու օրենքի իշխանությունը, ոստիկանություն, մաքսատան պաշտոնյաներ, հրշեջ և զինված ուժերի անդամներ: Այս խմբերից յուրաքանչյուրը ղեկավարվում է հարուկ օրենսդրությամբ, որը հաշվի է առնում նրանց ծառայության յուրահատուկ խնդիրները և պայմանները,

- «մասնագետների» վերջին կարգի մեջ են մտնում դատավորները և այլ իրավական մասնագետները:

Այս պաշտոնյաների տարբեր կարգերի ղեկավարման հիմնական կանոնները նույնն են, չնայած համալրման, կարիերայի զարգացման, վարձատրության և նրանց համապատասխան իրավունքների և պարտականությունների հետ կապված պայմաններում կարող են փոփոխվել:

Էստոնիայում, պետական քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքի կիրառության շրջանակը պետք է նեղացվեր 1993-1995թթ., քանի որ բյուջեն չէր ապահովում պետական ծառայողների նոր կարգավիճակի հետ կապված նպաստների և կենսաթոշակների վճարումը: Էստոնիայում պետական քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքը ընդունվեց 1995թ. հունվարի 5-ին, ըստ որի պետական ծառայությունը սահմանվում է որպես պետության կամ կառավարման գործակալության կողմից տրված աշխատանք, որը նշանակում է պետական բյուջեի (կենտրոնական կամ տեղական) կողմից ֆինանսավորվող նախարարություն, որն իրականացնում է «պետական իշխանություն»: Օրենքը դնում է տարբերություն երեք տիպի պետական պաշտոնյաների միջև. բարձր պաշտոնյաներ՝ նշանակված պետական մարմիններում կամ տեղական իշխանություններում, օժանդակող անձնակազմ, որոնք աշխատում են պայմանագրով և ժամանակավոր անձնակազմ, որոնք նշանակված կամ համալրված են ժամկետային պայմանագրերով: «Բարձր պաշտոնյաների» խումբը տարբերվում է մյուսներից և օրենսդրության համապատասխան՝ նրանց տալիս է ղեկավարման կամ պլանավորման գործառնություններ:

Էական է, որ Էստոնիայում պետական քաղաքացիական ծառայության հիմնական գաղափարը զարգացել է սկսած 1993թ. պետական քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքի նախագծից: Սկզբում նյութը չէր պարունակում հատուկ սահմանում: Պետական քաղաքացիական ծառայությունը սահմանվում էր լայն իմաստով և նրա կիրառումը բոլոր պաշտոնյաներին ընդգրկում էր օրենքի շրջանակի մեջ, դարձնելով նրանց աշխատավարձի սանդղակի առարկա, և տալիս էր մի շարք ֆինանսական եկամուտներ, ներառյալ դրամական լրավճարներ ստանալու իրավունք, որի համար բյուջեից ֆինանսավորում չկար: Բողոքները ֆինանսների նախարարության և պետական գանձապետարանի կողմից տարան դեպի օրենքի շրջանակների նեղացում: 1995թ. դեկտեմբերի 20-ին ներկայացված փոփոխությունները շարադրում էին կառավարման մարմինների ցանկը, որոնք իրավասու էին ներգրավելու պետական ծառայողների: Արդյունքում, ներառված են առողջապահության և սոցիալական ապահովության բոլոր հաստատությունները, և համեմատելի գործառնություններ իրականացնող պետական պաշտոնյաները կարող են ունենալ տարբեր կարգավիճակներ կախված նրանից, թե օրենսդրության համաձայն նրանք պետական իշխանություններից որ մեկին են պատկանում: Գործնական պարճառներից ելնելով ընդունվեց ավելի սահմանափակող որոշում: Օրենքի կիրարկման շրջանակը սահմանափակված էր հատուկ մարմիններով:

Միաժամանակ անհրաժեշտ է նշել, որ Էստոնական պետական քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքը վերաբերում է այն պաշտոնյաներին, որոնք նշանակված են կառավարության կամ նախարարի, պետական քարտուղարի, նախարարությունների գլխավոր քարտուղարների, գլխավոր քարտուղարների տեղակալների, գործակալությունների և վերաբուժիչ ծառայությունների գլխավոր տնօրենների և նահանգապետների կողմից: Այս օրենքի շրջանակից դուրս են մնում միայն ընտրված պաշտոնյաները:

Ավելին, պետք է նաև նշել, որ չնայած պետական քաղաքացիական ծառայությունը բաժանվում է երկու մասի, կենտրոնական պետական քաղաքացիական ծառայություն և տեղական պետական քաղաքացիական ծառայություն, օրենքի որոշակի բաժիններ պարտադիր չեն տեղական պետական քաղաքացիական ծառայության համար և կարող են կրել խորհրդարանական բնույթ (հատկապես տարբերաբար վճարվող գումարներին, ֆինանսական նպաստներին և պաշտոնյաների աշխատավարձի սանդղակին վերաբերվող պայմանները):

Վերջապես որոշ կարգերի պերական ծառայողները հարուկ օրենսդրության առարկա են (ոստիկանություն, սահմանապահներ, բանտային անձնակազմեր):

Լեհաստանում պերական քաղաքացիական ծառայության հիմնական չափանիշը պերական իշխանության կողմից աշխատանքի նշանակումն է կենտրոնական կառավարությունում, ապակենտրոնացված գործակալությունում կամ անգամ տարածքային վարչակազմում: Այս չափանիշը պերական քաղաքացիական ծառայության շրջանակից բացառում է պայմանագրով աշխատող բոլոր պաշտոնյաներին և (կամ) տեղական իշխանությունների կողմից վարձված անձնակազմին: Նշանակված պերական ծառայողները կազմում են նախարարությունների անձնակազմի մոտավորապես 10%-ը: Պայմանագրային պաշտոնյաների աշխատանքային հարաբերությունները կարգավորվում է աշխատանքային օրենսգրքով:

Այրանիայում 1996թ. ապրիլի 5-ի ընդունված օրենքը վերաբերում է քաղաքական պաշտոն զբաղեցնող պերական ծառայողներին և կենտրոնական ու տեղական իշխանությունների պերական բոլոր պաշտոնյաներին: Ինչ վերաբերվում է Նունգարիայի հարուկ խմբերին, ինչպիսիք են դատավորները, զինված ուժերի անդամները և պերական ձեռնարկությունների ծառայողները, գործունեությունը կարգավորվում է առանձին օրենքներով: Կրթության և առողջապահության ոլորտների ծառայողները չունեն պերական ծառայողի կարգավիճակ: Նրանց գործունեությունը կարգավորվում է աշխատանքային օրենսգրքով:

Այսպիսով, ավելի շար, թե քիչ սահմանափակող պերական քաղաքացիական ծառայության հայեցակարգը ընդունվել է այս չորս երկրներում: Պերական քաղաքացիական ծառայությունը կարող է համարվել պերական ծառայության միջուկը՝ չներառելով կենտրոնական կառավարության «ծայրամասային» կարգերը: Այս ծայրամասային կարգերի կոնկրետ էությունը տարբերվում է երկրից երկիր. տեխնիկական կամ օպերատիվ անձնակազմը Էստոնիայում, պայմանագրային աշխատողները և տեղական իշխանության անձնակազմը Լեհաստանում, չհաստատված պերական ծառայության պաշտոնյաները՝ Նունգարիայում, առողջապահության ու կրթության ծառայության պաշտոնյաները՝ Այրանիայում և Էստոնիայում: Պերական ծառայության ընդհանուր կառուցվածքը կարող է այսպիսով ներկայացվել համակենտրոն շրջանների ձևով: Բոլոր կարգերն ունեն օրենքով ամրագրված որոշակի սկզբունքներ, ինչպես նաև իրենց առանձնահատկությունները, որոնք կախված են նրանց գործառույթներից ու կարգավիճակից: Կենտրոնից դեպի ծայրամաս՝ անցման ժամանակ իրավական իրավիճակը դառնում է աշխատանքային օրենսգրքի աճող առարկա: Այնուամենայնիվ, հարակ չեն սահմանները այս տարբեր կարգերի միջև և հաճախ պայմանավորված են հանգամանքներից կամ բյուջեային սահմանափակումներից, որը պարզություն չի մտցնում տարբեր տիպի պաշտոնյաներին տրված առաջադրանքներում կամ կենտրոնական կառավարությանը տրված կարգավորող և պլանավորող դերում: Ամենախոցելի կողմերից մեկը, մի հարց, որին այս զեկույցը կանդրադառնա քաղաքական և վարչական գործառույթների միջև տարբերության հարցն է: Մինչ որոշ գործառույթներ հարակ սահմանված են որպես քաղաքական, նրանց գործառույթանշրջանակը պրակտիկայում ակնհայտորեն ավելի շար է քաղաքականացված, քան Արևմտյան Եվրոպայի շար երկրներում: Այրանիայում և Էստոնիայում նոր իրավիճակը վերաբերվում է կառավարության կողմից նշանակված պաշտոնյաներին (Այրանիայի դեպքում հարուկ նպատակ է ապահովել նրանց վարձատրության ավելի մեծ թափանցիկություն): Ուսումնասիրված երկրներից ոչ մեկում կադրերի համալրումը և կարիերայի զարգացումը տարբեր մակարդակներում ամբողջովին ազատ չեն քաղաքական ազդեցությունից:

## **ՊԵՏԱԿԱՆ ՔԱՂԱՔԱՅԻԱԿԱՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅԱՆ ՉԱՓԸ ԵՎ ԱՆՁՆԱԿԱԶՄԻ ԲԱՇԽՈՒՄԸ**

Պետական քաղաքացիական ծառայության շրջանակի սահմանման մեջ առկա է փարբերություններ և անորոշություններ, և թվերի ցանկացած համեմատություն ինքնակամ է և վիճակագրական փոխյալները պետք է մեկնաբանվեն զգուշությամբ: Այդպիսի վիճակագրությունը, այնուամենայնիվ, դառնում է օգտակար միջոց որոշումներ կայացնողների և ղեկավարների համար: Ներագայում պետք է խթանել վիճակագրական միջոցների զարգացումը, որպեսզի հնարավորություն փրվի կառավարման ծառայություններին ավելի լավ հասկանալ անձնակազմի բաշխման և զարգացման հարցերը:

### 3. ԺԵԿԱԿԱՆ ՄԱՂԱՄԱԶԻԱԿԱՆ ԾԱԼԱՅՆՂԹՅԱՆ ԿԱԼԱԾԱՆՈՂՄ

#### **ՆԱԽԱՐԱՐԱԿԱՆ ԻՆՔՆՈՒՐՈՒՅՆՈՒԹՅՈՒՆ ԵՎ ՄԱՐԴԿԱՅԻՆ ՌԵՍՈՒՐՍՆԵՐԻ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԱԶԳԱՅԻՆ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ԻՐԱԳՈՐԾՄԱՆ ՈՒ ՆԱՄԱԶՅՆԵՑՄԱՆ ԴԺՎԱՐՈՒԹՅՈՒՆԸ**

Կորորդինացնող կառույցների անկայունությունը, եթե ոչ լրիվ բացակայությունը, պարզորոշ երևում է հիշյալ երկրներում: Միակուսակցական նախկին համակարգի կործանումը հսկայական ազդեցություն թողեց պետական գործերի պլանավորման ու վերահսկման գործընթացում, որը հետագայում պետք է լրացվի: Քաղաքական խմբերի միջև համաձայնություն ձեռք բերելու դժվարությունը ավելի է սրում կառավարման և կորորդինացման թերությունները: Նույնպես և Լեհաստանում կառավարման հիերարխիայի վերին օղակում ստեղծել են բարեփոխումների ստորաբաժանումներ՝ ապահովելու դեկլարումն ու կորորդինացումը կառավարման ու բարեփոխման ասպարեզում: Այդ մարմիններն ունեն փառասիրական նկրտումներ, բայց չունեն որակական և քանակական բավարար մարդկային ռեսուրսներ, որոնք անհրաժեշտ են դրանց իրականացման համար: Որպես արդյունք, նրանք ստիպված են եղել կենտրոնանալ միայն մի քանի հիմնահարցերի վրա: Էստոնիայում ֆինանսների նախարարության պետական գործակալությունների զարգացման վարչությունը պատասխանապատ է «պետական մարմինների գործունեությունների զարգացման և արդյունավետության վերլուծության» և «կառավարման բարեփոխումներից հետո համապատասխան բյուջերային ռեսուրսների ապահովմանը օժանդակելու» համար: Ներկայումս այս վարչության գործունեությունը սահմանափակված է միայն անձնակազմի ուսուցման ֆինանսական հարցերով: Այս իրավիճակը նպաստում է կառավարման մեթոդների մասնաբաժանը և բազմազանությանը նախարարությունների միջև և, որոշ դեպքերում, նախարարության վարչությունների միջև:

Ուսումնասիրված բոլոր երկրներում նախարարություններին և կառավարման մարմիններին իրականում ինքնուրույնություն է տրված մարդկային ռեսուրսների կառավարման բնագավառում: Նրահանգների կատարման աստիճանը փոքրեր ժամանակահատվածներում և փոքրեր նախարարություններում փոխվում է, այն նաև փոխվում է այն չափով, որը դեկլարները համարում են ճիշդ և պարպադիր: Փաստորեն դեկլարները իրահանգների կատարման համար ունեն համեմատական ազատություն (կամ երբեմն մշակման իրավունք) և թվում է՝ համակարգը միշտ չէ, որ հակակշիռ է ապահովում հնարավոր քաղաքական ճնշմանը կամ հովանավորչությանը:

Լեհաստանում 1982թ. սեպտեմբերի 16-ի օրենքը թույլատրում է նախարարների խորհրդին իրավասությունների լայն շրջանակ անձնակազմի համալրման, առաջ քաշման և վարձատրության բնագավառներում: Խորհուրդն որոշում է, թե որ պաշտոնները պետք է լրացվեն պետական ծառայողներով և որ դեպքում հրաժարվեն ընթացակարգերից և իրահանգներից, որոնք դեկլարում են կարիերայի զարգացումը, գործողությունների գնահատումը և աշխատավարձը: Այնուամենայնիվ պրակտիկայում նախարարություններին ազատություն է տրվում և երբեմն կարող է դժվար լինել հավասարակշռել դրա հետևորդներին:

Այրանիայում կենտրոնական մարմինը՝ կառավարությանն առընթեր պետական կառավարման վարչությունը, պատասխանապատ է անձնակազմի հարցերի կորորդինացման համար: Այնուամենայնիվ մինչև 1996թ. օրենքի ներկայացումը յուրաքանչյուր նախարարություն և անգամ յուրաքանչյուր

ծառայություն, ազատ էր ընդունելու իր սեփական հրահանգները համալրման, կարիերայի զարգացման, կարգապահության և այլնի կառավարման հարցում:

Նունգարիայում, օրենքով սահմանված շրջանակում, նախարարությունների վարչությունների ղեկավարներին նույնպես թույլատրված է ինքնուրույնության բարձր աստիճան: Առաջադրանքների բաժանումը նախարարություններում կախված է յուրաքանչյուր հանգամանքներից: Օրինակ ներքին գործերի նախարարության մի շարք հրահանգներում հրաժարվում են այն պայմաններից, ըստ որի անձնակազմի ղեկավարը (անձնակազմի կառավարման և աշխատանքի հարցերով վարչության պետ) պատասխանատու է անձնակազմի քաղաքականության համար, որը մտնում է իր նախարարության իրավասության մեջ (նա պատրաստում է որոշումներ, որոնք վերաբերվում են կարգապահական հարցերին կամ համալրմանը): Վարչությունների ղեկավարներին փոխված է իրավասություն կառավարելու և աջակցելու անձնակազմին և գործակալության աշխատակիցներին, որոնք գտնվում են իրենց ենթակայության փակ: Արդարադատության նախարարությունում, վարչությունների ղեկավարներին փոխված է լրացուցիչ ինքնուրույնություն: Նույն փակի բազմազանություն գոյություն ունի Լեհաստանում, որտեղ նախարարությունից կախված որոշումները ընդունվում են կան նախարարի, կան վարչությունների ղեկավարների կողմից: Իրադրությունը այլ է սոցիալական հարցերի նախարարությունում, որտեղ ամենակարևոր որոշումներն ընդունվում են պետական քարտուղարի կողմից, բայց առանձին վարչությունների ղեկավարներ նույնպես ունեն հանձնարարական փառ իրավասություն:

Էստոնիայում, չնայած անձնակազմի քաղաքականության կոորդինացման ձևական մեխանիզմի գոյությանը, այս բնագավառում չկա իրական իշխանությամբ լիազորված կենտրոնական մարմին: Նախարարներն ազատ են ղեկավարելու իրենց ենթակայության փակ գտնվող անձնակազմին:

Կոորդինացման մեխանիզմի իրականացման դժվարությունն ակնհայտորեն վառ է դրսևորվում Էստոնիայում: Պետական կառավարման զարգացման հանձնաժողովը կազմվեց 1995թ. օգոստոսին: Այդ հանձնաժողովը ղեկավարվում էր պետական քարտուղարի (պետական գանձապետարանի ղեկավարի) կողմից: Պետական քարտուղարի աշխատակազմում ստեղծվեց հարույլ վարչություն նախարարությունների և պետական մարմինների միջև մշտական համագործակցություն և կոորդինացում ապահովելու և լուծելու պետական քաղաքացիական ծառայության հրահանգների կիրարկմանը վերաբերվող հիմնախնդիրները: Այնուամենայնիվ, այս վարչությունը լուծարվեց մի քանի ամիս հետո, չկարողանալով գտնել որակյալ անձնակազմ, և հատկապես պայմանավորված կառավարման բարեփոխումների իրագործման հարցում իրենց իշխանությունից հրաժարվելու նախարարների մերժումից:

Լեհաստանում, 1982թ. սեպտեմբերի օրենքով նախարարների խորհրդի աշխատակազմին փոխվեց կոորդինացման գործառույթ: 1994թ. մարտին, այս աշխատակազմը սկսեց արագացնել անձնակազմի կառավարման ստորաբաժանումների ստեղծումը յուրաքանչյուր նախարարությունում, որոնք ղեկավարվում են մինչև նույն հրահանգներով: Արդյունքները չէին համապատասխանում մեծ ձգտումներին: Սովորաբար, այս մարմնի հանձնարարականներն անձնակազմի կառավարման բնագավառում միշտ չէ, որ գործում է նախարարություններում և վարչապետի դերը բավականին խղճուկ է սահմանված: Դա դեռ չի նշանակում, որ կառավարության ղեկավարը ազդեցություն չունի անձնակազմի քաղաքականության վրա, քանի որ նա է նախնական որոշում յուրաքանչյուր նախարարությանը հարկազուրկ ֆոնդերի մեծությունը, որը վերջնական հաստատվում է ֆինանսական որոշումով: Բայց այս ազդեցությունն ավելի շատ հանդես է գալիս որպես միջոց բյուջեդարային հավասարակշռությունը պահելու համար և փարքեր քաղաքական տեսակետներից ընդրելու պետական քաղաքականության իրականացման ճիշտ ուղին

Նունգարիան այս բնագավառում հասել է մեծ հաջողության, որովհետև նրա ձգտումները ավելի համեստ էին և ընդգրկեց ավելի հիմնավոր հաշվարկված աջակցություն: Վերցնելով այս հարցի լուծման Գերմանիայի մոդելը, ներքին գործերի նախարարությանը փոխվեց ընդարձակ

իրավասություններ. նա մասնակցում է օրենսդրության և կանոնների մշակմանը ու սահմանմանը, և առաջարկություններ է ներկայացնում աշխատավարձի, ուսուցման և այլնի վերաբերյալ (չնայած վարչապետի աշխատակազմն է մնում պարասխանատու ամբողջ պետական հատվածում բարձր մակարդակի պաշտոնյաների կառավարման համար): Այս առաջադրանքների կատարման համար, ներքին գործերի նախարարությունը հիմնվում է անձնակազմի ռեզիստիվ վրա, որը պարունակում է այն հիմնական փորձերը (փորձ, սեռ, որակավորում, կարգ, օպար լեզուների իմացություն և այլն), որոնք պահանջվում են անձնակազմի քաղաքականությունը իրականացնելու համար: Ինչպես Լեհաստանում է, այնուամենայնիվ, այս նախարարությունը պետք է համագործակցի մյուս նախարարությունների վարչությունների հետ (Ֆինանսների, աշխատանքի), ինչպես նաև կառավարման բարեփոխումների հանձնաժողովի հետ: Վարսելի չէ, որ այս փորձեր մարմինների փոխհարաբերություններն ազատ են լարվածությունից, որը կարող է փանել գործառույթների չկատարման:

### **ՆԱՄԱՐՈՒՄ ԵՎ ԸՆՏՐՈՒԹՅՈՒՆ**

Իրական համայնքան ընթացակարգերը և պայմանները (թեկնածուների կարիքը, ընտրության չափանիշների բազմազանությունը և այլն) հիմնական հիմնախնդիրներից են ուսումնասիրված չորս երկրներում: Այնուամենայնիվ, անցումային շրջանի սկզբից սկսած առաջընթացը չպետք է մոռացվի՝ միակուսակցական համակարգի վերացումը, նոր ընտրության մեթոդների արմատավորումը, պաշտոնական որակավորումների կարևորության աճը: Նայարարությունների ընթացակարգերը փոխանցվում են ձևականության հրապարակից հրաժարման և ավելի «ժամանակակից» փոխանակների միջև, ինչպիսիք են ղեկավարման կարողությունների որոշման համար հարցազրույցների և հարցաշարերի անցկացումը: Ինչպես Արևմտյան շար երկրներում մրցութային բնությունները, ընտրությունը հիմնված դիմումների վրա կամ ավելի փորձված մեթոդները, սովորաբար կապված չեն զբաղեցվող պաշտոնի որևէ վերլուծության հետ (աշխատանքի նկարագրության):

Նաճախ են նշվում պաշտոնների համար թեկնածուների անբավարար թվաքանակը և մրցույթի բացակայությունը: Շար բացառություններ են առաջ քաշվում: Դրանք են. հաղորդակցման դժվարությունները և կյանքի պայմանները Արևմտյան որոշ մեկուսացված շրջաններում, մրցակցությունը մասնավոր հատվածի հետ մայրաքաղաքում (Էստոնիա), կարիերայի սահմանափակ հեռանկարները (Նուգարիա), ցածր աշխատավարձը, որը չի համապատասխանում պարասխանատվության մակարդակին: Նաև մատնանշվում են որոշ պաշտոնների համայնքան ժամանակ հանդիպող դժվարությունները. Արևմտյան ձեռնարկությունների սրուգման աշխատանքներում պարասխանատվության բարձր մակարդակը և կաշառակերության հետ կապված հիմնախնդիրները, որոնցից դժվար է խուսափել: Որպես ընդհանուր կանոն որոշակի մասնագետների համար, ինչպիսիք են ծրագրավորողները, իրավաբանները և փնտհագետները, ավելի լավ պայմաններ են առաջարկում մասնավոր հատվածում: Սա բերել է այնպիսի թեկնածուներով համայնքան, որոնք չունեն անհրաժեշտ ուսուցում կամ մասնագիտական փորձ և գործարարները ստիպված են եղել փնտհագ ծայրահեղ լուծումներ, ինչպիսիք են ուսանողների աշխատանքը ոչ լրիվ աշխատանքային օրով (Էստոնիա):

Մասնավոր հատվածում ոչ միայն աշխատավարձերն են ավելի բարձր, այլև պարասխանատվությունը և հեղինակությունը հաճախ ավելի մեծ չափով է կախված աշխատանքի բնույթից (բայց ոչ բոլոր դեպքերում, ինչպես օրինակ Արևմտյան): Մյուս կողմից, սոցիալական նպաստները հաճախ ավելի քիչ են մասնավոր հատվածում:

Ավելին, ընտրությունը, շար թե քիչ, կախված է պաշտոնից կամ փնտհագության հատվածից: Նուգարիայում այսպիսի փորձերություններն ազդում են աշխատավարձի մակարդակի և դրամական պարգևների վրա: Էստոնիայում, նոր ընդունվածներին երբեմն առաջարկվում է բարձր

աշխատավարձ, որպեսզի գրավեն օտար լեզուների իմացությանը երիտասարդ շրջանավարտների: Որոշ աշխատավարձեր արտացոլում են պաշտոնների գրավչությունը: Թվում է այլ գործոններ նույնպես դեր են խաղում, ինչպես օրինակ՝ «կարևոր գործ անելու» զգացումը (անցումային շրջանի կամ երկրի համար) կամ ուսուցման շնորհներ ստանալու հնարավորությունը, որոնց դեպքում պետական քաղաքացիական ծառայությունը պարզապես ընկալվում է որպես կրթական համակարգի ընդլայնում:

Երկրների մեծ մասում համալրումը թողնված է նախարարների հայեցողությանը: Նամաձայն օրյեկտիվ չափանիշների, ինչպիսիք են փարիքը, որակավորումը և այլն, ինչպես վերապահված է օրենսդրությամբ, կարող է երբեմն դժվարություններ առաջ բերել պրակտիկայում: Անգամ երբ հրահանգներում նշված է մրցութային քննության պայմանը, թեկնածուների քիչ թվաքանակը կամ բացակայությունը կարող է ընթացակարգը դարձնել անընդունելի, ինչպես Էստոնիայում: Նամաձայն ընտրության ընթացակարգը բաղկացած է կարճ հարցազրույցից, որը նպատակ ունի որոշել թե թեկնածուն արդյո՞ք ունի անհրաժեշտ որակավորումը: Որպես կանոն, թեկնածուն վարչության պետի կողմից ներկայացվում է հարցազրույցի և հետո պաշտոնապես ընդունվում է նախարարության որոշմամբ: Այս պայմաններում մասնագիտական կամ անհատական կապերը հանդիսանում են կադրերի համալրման հիմնական աղբյուրը:

Արժե նշել համալրման օպտիմալ մեթոդի համաձայնեցման բացակայությունը և վարչությունների ղեկավարների մասնակցությունը իրենց գործընկերների ընտրության հարցում: Այս կարծիքի աջակցության համար առաջ քաշված փաստարկներն անհիմն չեն: Երբ թեկնածուների թվաքանակը այնպիսին է, որ զգալի ջանքեր պետք է գործադրվեն համոզելու հաջողակ թեկնածուներին մտնելու անձնակազմ, ապա անձնական կապերը կարող են զգալի աջակցություն ապահովել: Ղեկավարները նաև պնդում են, որ նրանք կարիք ունեն այնպիսի թիմերի աջակցության, որոնց կարող են վստահել և կարևոր է երաշխավորել այդպիսի թիմերի կապակցումը: Այնուամենայնիվ, պայմաններից մի քանիսը օրյեկտիվ համալրման ընթացակարգերի համար միշտ չէ, որ կարող են երաշխավորվել. թափուր պաշտոնների հրապարակումը, պաշտոննական որակավորումներին վերաբերվող ընթացակարգերի երաշխավորման կանոնների պահպանումը (կամ այլ չափանիշներ): Սա կարող է վրանգի ենթարկել չեզոքությունը և համալրման վերաբերյալ ընդունված որոշումների համապատասխանությունը: Նամաձայն ընթացակարգերն ավելի օրյեկտիվ դարձնելու որոշ նախաձեռնություններ արժանի են հիշատակման, քանի որ նրանք կարող են խրախուսել հետագա ջանքերը:

Այրանիայում համալրումը վերապահված է նախարարներին և ընտրությունը կատարվում է դիմումների հիման վրա (ներառյալ «կարևոր» պաշտոնների համար հարցազրույցը): Նամաձայն իրականում դեռևս մրցակցային չէ և թվում է, որ անձնական երաշխավորությունները դեռևս որոշիչ դեր են խաղում:

Էստոնիայում, բաց մրցութային անցկացման սկզբունքը (պարտադիր ամենաբարձր պաշտոնների համար, կամավոր՝ մյուսների), որը ամրագրված է պետական քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքում կիրառություն չգրավ. որովհետև լինում էին քիչ թվով թեկնածուներ, ինչպես նաև և նախարարական ընթացակարգերը չափից դուրս դանդաղ էին և խճճված: Ըստ օրենքի, համալրման բոլոր որոշումները պետք է բավարարեն մի շարք պայմանների. աստիճաններ, մասնագիտական որակավորումներ, անձնական կարողություններ (հաղորդակցման հմտություն, ինքնուրույնություն, ստրեստի հաղթահարելու ունակություն և այլն): Այս չափանիշները ստեղծված են պատասխանատվության փարբեր մակարդակների համար, յուրաքանչյուր պաշտոնի համար պահանջվող յուրահատուկ պայմաններով, որոնք սահմանված են մրցութային և գնահատման կոմիտեի կողմից: Թափուր պաշտոնների հայտարարությունները պետք է տպագրեն թեկնածուների որակավորումների վերաբերյալ պահանջվող մանրամասները: 1996թ. հրամանագիրը նախատեսում է համալրման մանրամասն ընթացակարգ, հատուկ վկայակոչելով հանձնաժողովի իշխանությունը: Պրակտիկայում այս ընթացակարգը հազվադեպ է կիրառվում: Գերիշխող կարծիքն այն է, որ այսպիսի համակարգը չափից դուրս խճճված է և պրակտիկայում կիրառումը ժամանակի վատնում է:

Ավելի հաճախ թեկնածուներն անտրեղյակ են ընտրության չափանիշներից և գաղափար չունեն, թե ինչպես պարտասպեն իրենց դիմումը: Անբավարար թվով թեկնածուների պարճառով, համալրումը հաճախ իրականացվում է ոչ պաշտոնական հիմքերի վրա, օգտագործելով նպատակային մոտեցում (անձնական կապերի միջոցով հավաքագրում): Չնայած ընթացակարգի բարդության և որոշակի օրինական համալրման ոչ իրական բնույթին, մի շարք նախարարներ փորձել են կազմակերպել բաց մրցույթներ համալրելու ամենաբարձր պաշտոնները մրցնելով կառավարման կարողությունների ճանաչման չափանիշներ: Ընդհանուր առմամբ, այնուամենայնիվ, պարասխանապուր պաշտոնյաները քննադատաբար են վերաբերվում մրցութային և գնահատման կոմիտեի կողմից պարտադրված խիստ չափանիշներին և գերադասում են իրենք ընտրել ամենահարմար անձին իրենց թիմում ներգրավելու համար:

Մեկ ուրիշ դաս կարելի է առնել Էստոնիայի փորձից: Նամաձայն 1996թ. մայիսի 2-ի N124 որոշման յուրաքանչյուր աշխատանք պետք է սահմանվի, նշելով «հիմնական պարտականությունները և պարասխանապուրությունը, կառավարչական իրավունքները և լիզորությունները, ինչպես նաև հաջողությամբ նպատակներին հասնելու չափանիշները» և այլն: Ինչպես նշվում է Էստոնիայի զեկույցում, աշխատանքի այս նկարագրությունն ավելի քիչ կենտրոնացված է առաջադրված նպատակների վրա, քան պետական պաշտոնյաների հարաբերությունների պաշտպանությանը՝ իրենց վերադասների հետ ունեցած հարաբերություններում: Օրինակ՝ ինչպե՞ս համոզել վերադասին լրացուցիչ մարդկային ռեսուրսների և սարքավորումների անհրաժեշտության դեպքում:

Նունգարիայում, օրենքը չի պահանջում ո՛չ թափուր պաշտոնների գովազդ, ո՛չ էլ մրցութային քննությունների կիրառում, և ընտրության գործընթացը սովորաբար իրականացվում է հարցազրույցի միջոցով (որոնք երբեմն լրացված են հոգեբանական հարցաշարերով): Այս ձևականության բացակայությունը մեծ տեղ է թողնում վարչության ղեկավարի անձնական հայեցողությանը, առանց որի համաձայնության թեկնածուն չի կարող ընդունվել աշխատանքի: Երբ պաշտոնների համար դիմում են ավելի մեծ թվով թեկնածուներ (օրինակ, արտոնագրման գրասենյակ), ապա կազմակերպվում է արդար մասնագիտական քննություն: Նամալրման չափանիշը բաղկացած է մասնագիտական որակավորումների և անձնակազմի որակների ընդհանրացումից:

Լեհաստանում օրենքը և հրահանգները սահմանում են թեկնածուներով համալրման պայմանները: Թափուր պաշտոնները հազվադեպ են գովազդվում, բայց թափուր պաշտոնների հայտարարություններ կարող են տրվել հարույլ բարձր պաշտոնների համար: Որոշ մեկնաբաններ ուզում են իմանալ, թե արդյոք այդպիսի գովազդը պարզապես գումարի անիմաստ ծախս չէ: Տեսականորեն ընտրության ընթացակարգը անձնակազմի վարչության պարտականությունն է և համալրում երբեմն իրականացվում է պահեստային թեկնածուներից, որոնց դիմումները գրնվում են տվյալների բազայում: Տեսականորեն այս վարչությունը պարասխանապուր է հաստատելու, որ համալրման բոլոր օբյեկտները կոնկրետ աշխատանքի համար իրականացված են (տարիք, ասպիճաններ, կարողություններ և այլն): Այնուամենայնիվ, պրակտիկայում անձնակազմի վարչությունը պետք է հաճախ սահմանափակի իր միջամտությունը ընթացակարգի բացառապես ձևական կողմերին, այսինքն այն է՝ պահանջվող փաստաթղթերի ստուգումն ըստ հրահանգների ապահովված է: Ներկաբար, համաձայնությունը կանոնավորող համալրման հետ (ասպիճանի մակարդակ, վճարման սանդղակի կիրառություն) կարող է առաջացնել բախումներ առնչություն ունեցող վարչության պետի հետ: 1998 թ. արված փոփոխությունն անձնակազմի վարչությունների մեծ մասում, այնուամենայնիվ, քաջալերել է վերջինիս ընդունելու ավելի հաշտաբար վերաբերմունք դեպի հնարավոր քաղաքական ճնշումը: Իրավիճակը լայնորեն տարբերվում է մեկ հարվածից մյուսը: Կրթության նախարարը (որը համեմատաբար ապաքաղաքականացված է) փորձում է կազմել իր սեփական անձնակազմի քաղաքականությունը և իր աշխատակիցների միջին տարիքը իջեցնելու պլանները (և կանանց հարաբերակցությունը) մինչև 2000թ.: Մշակույթի նախարարությունում համալրման քաղաքականությունը դեր է խաղում հարկապես ցածր և միջին դասերում, մինչդեռ ավելի բարձր մակարդակներում հիմնականը մասնագիտական որակավորումներն են:

Ավելին, մի հերաքրքիր բարեփոխում, որի նպատակն էր հիմնել աշխատանքի համակարգի նկարագրություններ, փորձվեց Լեհաստանում 1993թ.: Կառավարությանը կից անձնակազմի և ուսուցման ստորաբաժանումը փորձեց ներկայացնել աշխատանքի նկարագրությունները ստեղծելու միանման համայնման և ընտրության սկզբունքներ: Այս ստորաբաժանումը պարասխանատու էր պահանջվող աշխատանքների վերլուծության և նկարագրության մեթոդը որոշելու համար, որը հնարավորություն էր տալիս ճանաչել թեկնածուների անհրաժեշտ հմտությունները: Նախագիծն իրականացվեց մասնավոր խորհրդարտուի օգնությամբ և կազմակերպվեց հատուկ ուսուցում: Նախարարների խորհրդի աշխատակազմը և արդյունաբերության ու առևտրի նախարարությունն անգամ ապահովվել էին հատուկ հագուստով: Մակայն, այս համակարգը երբեք իրականում չօգտագործվեց: Ընտրված սկզբունքներից ոչ մեկը չգործադրվեց ուսումնական սեմինարների ընթացքում: Արժե նշել, որ համայնմանը երբեմն նախորդում է հարցազրույցը: Աշխատանքի նկարագրությունների ոչ մի համակարգված մոտեցում չընդունվեց մյուս նախարարություններում: Մակայն, Լեհաստանում լայնորեն ընդունված է, որ աշխատանքի ձևի սահմանման բացակայությունը նշանակում է, որ մարդկային ռեսուրսների կառավարման քաղաքականության ներկայացումը աշխատակազմում անօգուտ կլինի:

Բոլոր չորս երկրներում նշանակումներ կատարվում են փորձաշրջանից հետո, որը տարբերվում է տևողությամբ (ժամկետը երբեմն նշվում է օրենքով): Էստոնիայում նշանակումների հաստատումն պայմանները նախատեսված են որոշակի խնդիրների համար՝ ընտրված օրենսդրություն, ձևակերպված ծրագրեր և մասնագիտական փորձաքննություն պահանջող նախագծեր: Նույնգարիայում նշանակումների հաստատումն պայմաններն օգտագործվում են փորձաշրջանի փոխարեն. պաշտոնյաները նշանակվում են որպեսզի սահմանված ժամկետում կատարեն որոշակի առաջադրանքներ, որից հետո վերջնական համայնման որոշումն ընդունվում է նախկինում նրանց կատարած աշխատանքների հիման վրա:

#### 4. ԸՂԽԸՂՁԸՂՄ

Ուսումնասիրված չորս երկրներում ուսուցման համակարգերի առջև կանգնած հիմնախնդիրները հիմնականում չեն փարբերվում նրանցից, որոնք հանդիպում են Արևմուտքի որոշ երկրներում՝ ազգային մակարդակով ուսուցման քաղաքականության պարզ սահմանման, ձևակերպված նպատակների և նախարարությունների միջև եղած համագործակցության բացակայությունը, ռեսուրսների անհավասար բաշխումը և ուսուցման թույլությունը, կարիքների անբավարար գնահատումը առկա ռեսուրսների հիման վրա, բովանդակության գնահատման բացակայությունը և ուսումնական սեմինարների ազդեցությունը, անձնակազմի մոտիվացիայի դժվարությունը և այլն:

Այնուամենայնիվ, որոշ երկրներում այս բնագավառում գոյություն ունեն ավանդույթներ, որոնք ժառանգվել են կոմունիստական ժամանակաշրջանից, կամ անգամ ավելի վաղ, և որպեսզի ուսուցումը բարձր է գնահատվում: Նույնգարիան ունի ուսուցման երկարաժամկետ ավանդույթներ, ներառյալ կառավարման բնագավառում: Պեղական պաշտոնյաները երկար ժամանակ ծանոթ են կառավարման մեթոդներին և 1977թ. ստեղծվեց պեղական կառավարման հատուկ դպրոց: Էստոնիայում ուսուցման պատրաստության անբավարարությունը համարվում է համակարգի հիմնական թերություններից մեկը: Մի կողմից կառավարման կառուցվածքների կրճատված չափը և պաշտոնյաների համապատասխան սահմանափակ թվաքանակը, և մյուս կողմից, անձնակազմի բարձր հոսունությունը արգելակում է հարմարվողական մասնագիտական ուսուցման դասընթացների իրականացումը:

Ընդհանուր առմամբ, այնուամենայնիվ, կարող է թվալ, որ կոմունիզմից ժառանգված նախկին ուսումնական հասարակությունները բավականաչափ որակյալ կադրեր չունեն հաղթահարելու ընթացիկ համայնական դժվարությունները: Ուսուցումը կլինի առաջին հասկացումը, որն օգուտ կստանա մարդկային ռեսուրսների քաղաքականության համակարգված ձևակերպման և իրականացման մեխանիզմների զարգացումից:

Ուսուցումը մինչև աշխատանքը իրականացվում է փարբեր ձևերով: Նամայսարանները պատասխանատու են ընդհանուր կրթության համար իրավաբանության, արհեստագիտության և երբեմն էլ, անգամ, պեղական կառավարման բնագավառում: Էստոնիայում կան վեց պեղական և մի շարք մասնավոր համալսարաններ, որպեսզի վերջերս սկսել են դասավանդել պեղական կառավարում: Նույնգարիայում, պեղական կառավարման բարձրագույն դպրոցը (Ֆինանսավորվում է ներքին գործերի նախարարության կողմից), մի քանի համալսարաններ (Բուդապեշտի արհեստագիտական համալսարանը, Սզեջեդի, Միթոլթի, Պեցսի իրավաբանական ֆակուլտետները) և աճող մասնավոր դպրոցներ առաջարկում են պեղական կամ մասնավոր կառավարման ուսուցում: Այս հասարակությունները մեկը մյուսից անկախ են գործում և կապեր ունեն միջազգային ծրագրերի հետ (և՛ երկկողմանի, և՛ բազմակողմանի): Որոշ չափով այս հասարակությունները մրցակցում են մեկը մյուսի հետ ուսուցման շուկայում գերիշխող դիրք գրավելու համար: Լեհաստանում, միակ հասարակությունը, որ պատրաստում է պեղական ծառայողներ պեղական կառավարման ազգային դպրոցն է (KSAP), որը հիմնադրվել է 1990թ.: Նիմված լինելով ENA<sup>1</sup>-ի ֆրանսիական օրինակի վրա, KSAP-ն առաջարկում է երկու փարվա հեթրոնական դասընթաց պատրաստելու պեղական ծառայողներ, որոնք ի վիճակի են բարձրագույն վարչակազմում գրավելու կառավարման և

<sup>1</sup> ENA – Ֆրանսիայի կառավարման ազգային դպրոց

պլանավորման բարձր պաշտոնները: Սկզբնական նպատակն էր ապահովել և՛ չեզոք, և՛ բարձր որակի ուսուցում նպատակ ունենալով սրեղծել արժանիքի վրա հիմնված պետական քաղաքացիական ծառայության համակարգ: Դպրոցի ընդունելությունը և՛ իրավաբանության, և՛ կառավարման հիմնավոր ուսուցումը նպատակ ուներ պատրաստել պետական ծառայողների նոր սերունդ, որոնց բնորոշ կլինի այնպիսի արժեքներ, ինչպիսիք են չեզոքությունը, հմտությունը և հարգանքը օրենքի հանդեպ: Պրակտիկայում, կարող է թվալ, որ չնայած KSAP-ի շրջանավարտները գնահատվում են իրենց լավ տեսական գիտելիքների համար, սակայն ըստ անձնակազմի ղեկավարների նրանց ուսուցումը շարքում է այդ բնագավառի գործերից և կառավարման հմտության բացակայությունը նրանց դարձնում է անհամապատասխան կառավարման հիերարխիայում կարևոր պաշտոններ զբաղեցնելու համար: 1993թ. վարչապետի կողմից ստորագրված որոշման համաձայն սրեղծվեց որակավորման բարձրացման ուսումնական խորհուրդ, որը գրավում էր ազգային դպրոցի փնտրելի պատրաստանաբնագրի փակ, իրավիճակը շրջելու համար: Նիմախնդիրը, որը սահմանափակված չէ Լեհաստանում, այն ուսուցման համակարգի մասին է, որի կազմակերպումը մեծ մասամբ հիմնված է առաջարկի և անհամապատասխան պահանջարկի վրա:

Որակավորման բարձրացման ուսուցումը կարևոր հարց է Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայի երկրներում: Նոր պետական քաղաքացիական ծառայություն սրեղծելու ձգտումը մեծ ջանքեր է պահանջում փոխելու այն կարիերային պաշտոնյաների հմտությունները, ունակությունները և կառավարման կուլտուրան, որոնք աշխարհում են չափազանց խիստ և հիերարխիկ իշխանության կառույցներում<sup>2</sup>: Այս համարումների շրջանակը ընդարձակ է և ընդգրկում է տեխնիկայի վարպետությունից մինչև նոր արժեքների ուսուցումը, ինչպես նաև կառավարման որոշ կողմեր և իրավունքի փարբեր ճյուղեր: Եվրոպան մեկ այլ հիմնահարց է ուսուցման համար: Ուսումնասիրված չորս երկրներից երեքը հստակ արտահայտել են իրենց ձգտումը միանալու Եվրոմիությանը, և հետևաբար փոփոխել իրենց կառույցները, օրենքը և ծրագրերը: Արտաքին աշխարհի, մյուս Եվրոպական լեզուների և Եվրոհամայնքի մասին գիտելիքների ու փորձերի բացահայտումը համարվում է առաջնային խնդիր:

Նշված այս մեծ նպատակները, որակավորման բարձրացման ուսուցումը, չնայած էական բարելավման, թվում է անբավարար է զարգացած: Սա բարձրացնում է մի շարք հիմնախնդիրներ, ինչպիսիք են կապերը ուսուցման և կարիերայի զարգացման միջև, վարչակազմի համար հնարավորությունը օգուտ քաղել ուսուցման համար կատարած ներդրումներից (այլ կերպ ասած, կանխելու նոր ուսուցում սրացած պաշտոնյաներին, որոնք փորձում են իրենց հմտությունները կապիտալի վերածել մասնավոր հատվածում):

Էստոնիայում կառավարման բնագավառում շարունակական կրթությունը գրավում է պետական քարտուղարի անձնակազմի վարչության պատրաստանաբնագրի փակ: Մինչ այժմ, այս վարչությունն իր ուշադրությունը կենտրոնացրել է հիմնականում Էստոնիայի պետական կառավարման ինստիտուտի վրա (EIPA), և սովորաբար արհամարհել է մյուս գոյություն ունեցող ուսուցման դասընթացները: EIPA-ն ինչպես նրա նման հասարակություններն այլ երկրներում, բավականաչափ ջանք չի գործադրում ո՛չ գովազդելու իր դասընթացները, ո՛չ էլ ընթանում է կառավարման պահանջների հետ հավասար: Անգամ ավելի դժվար է համոզելու պոտենցիալ դիմորդներին, քանի որ նրա ծրագիրը չի թվում բավականաչափ գրավիչ կամ կարևոր:

Նույն դժվարությունները բնորոշ են Ալբանիայի ղեկավարման և պետական կառավարման ինստիտուտին (IMPA), որն առաջարկում է դասընթացներ, որոնք բավականաչափ սերտորեն

<sup>2</sup> Stu Barbara Numberg, The State after Communism: Administrative Transitions in Central and Eastern Europe, EMTPM Regional Initiative on Public Administration in Central and Eastern Europe, November 1995.

կապված չեն այս բնագավառի հետ: Ինստիտուտի հարաբերությունը նախարարությունների հետ փարբեր ձևով է գնահատվում ըստ նախարարությունների ինստիտուտի դասընթացները վատ են հարմարեցված իրենց կարիքներին:

Լեհաստանում, որակավորման բարձրացման ուսուցման խորհուրդը, որը ստեղծվել է 1993թ., ներկայացրել է բազմակողմանի զեկույց, համագործակցելով OECD/SIGMA-ի հետ, «պետական ծառայողների համար որակավորման բարձրացման ուսուցման հիմնական փարբերը» թեմայով, որը ներկայացնում է արժեքավոր փորձեր որակավորման բարձրացման ուսուցման սահմանման համար:

Նունգարիայում գործում է երեք ձևի ուսուցման համակարգ.

- Ընդհանուր քննությունը պետական կառավարումից (կառավարության որոշում ?51-1993թ.) ծրագրի մի մասն է, որի նպատակն է արդիականացնել այն պաշտոնյաների մասնագիտական գիտելիքները, որոնք նույն փորձում են աշխատել մինչև անցումային շրջանը: Քննության բովանդակությունը ներառում է հիմնական առարկաները, ինչպիսիք են կառավարման ինստիտուտները, կառավարման հիմնական սկզբունքները, կառավարչական ընթացակարգը, պետական ֆինանսների փարբերը, ղեկավարումը և փոփոխությունների պահպանումը: Այս քննական համակարգը անդրադառնում է պետական հատվածի միասնության ամրապնդման ցանկության վրա, որն անհրաժեշտ է պետական ծառայության բոլոր պաշտոնյաների համար (քիչ բացառություններով, սահմանված 1995թ. ապրիլի 24-ի դ46 օրենքով): Նրանք, ովքեր չեն հանձնում քննությունը պետք է հեռանան վարչակազմից:
- Մասնագիտական պետական կառավարման քննությունը պետք է հանձնեն պետական ծառայության բոլոր պաշտոնյաները (որոշ բացառություններով) իրենց կարիերայի որոշակի ժամանակահատվածում: Սա ավելի գործնական քննություն է, քան վերը նշված ընդհանուր քննությունը և ընդգրկում է մի շարք կառավարման սկզբունքներ ու Եվրոմիության օրենսդրության հետ կապված որոշ դրույթներ: Այս քննության նպատակն է հաստատել պետական ծառայության պաշտոնյաների մասնագիտական հմտությունը և պարբերաբար նրանց ընդհանուր առաջադրանքների իրականացմանը կառավարման բնագավառում: Նրանք, ովքեր չեն կարողանում մնալ ցածր աստիճաններում (օր.ծառայող II, կրտսեր կլերկ II, կառավարիչ II, կամ միջնորդ դասավոր II), գրկվում են բազմաթիվ լրացուցիչ վարձատրություններից:
- Վերջապես, բարձր մակարդակի սեմինարներ են կազմակերպվում միջազգային կազմակերպությունների և հիմնադրամների համագործակցությամբ: Phare ծրագիրը Եվրոմիության այս ուսումնական համագործակցության ամենակարևոր ծրագրերից մեկն է: Բավականին մեծ թվով պետական պաշտոնյաներ հաճախում են այս սեմինարները, որը թույլ է տալիս նրանց ընդլայնելու իրենց մասնագիտական մրահորիզոնը:

Նունգարական համակարգը ամենամեծ ձգտում ունեցողներից մեկն է Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայում, չնայած կարծիքները բաժանվում են անգամ Նունգարիայում, որոնք վերաբերվում են նախարարական ուսուցման որակի և քննությունների մակարդակին: Ոմանք համարում են, որ պահանջվող մասնագիտական մակարդակը մնում է ցածր, և որ քննությունները կենտրոնանում են ավելի շատ ձևական գիտելիքի գնահատման վրա, քան մասնագիտական հմտությունների: Այնուամենայնիվ, քննությունների համար պարասխառնարները նշում են, քանի, որ այսպիսի քննություններ անցկացնելու սկզբունքը ընդունվել է, դրանց կարելի է աստիճանաբար դարձնել ավելի ընդգրկողական: Նունգարիան միակ երկիրն է, որը փորձել է իր պետական բաղաբացիական ծառայությունը հասցնել համընդհանուր սթանդարտների և հիմքեր է դրել այնպիսի ուսուցման համար, որը կարևոր դեր է խաղում կարիերայի զարգացման գործում: Այնուամենայնիվ, նոր համակարգը քննադատվում է իր կամավոր չլինելու համար: Քննադատները նաև նշում են այն փաստը, որ մասնագիտական ուսումնական ծրագրերը, որոնք երաշխավորված են մասնավոր

ձեռնարկությունների կողմից կարևոր դեր են խաղում ուսուցման «շուկայում»: Քանի որ այս ծրագրերը հաճախ չափից դուրս թանկ են վարչակազմի համար, նրանք ափսոսանքով փարբերակում են դնում մասնավոր և պետական հատվածների ծառայողների միջև:

## 5. ԿԱՏԻՆԱ

Չորս երկրներից երեքը հստակորեն ընտրել են կարիերայի վրա հիմնված համակարգը, որը չի բացառում պաշտոնից հեռացման հնարավորությանը վերակազմավորման կամ առանձին դեպքերում, մասնագիտական անհամապատասխանության դեպքում: Էստոնիայում ընտրվել էր աշխատանքի վրա հիմնված համակարգը, որի դեպքում նշանակումը կապված է որոշակի պաշտոն զբաղեցնելու հետ: Այնուամենայնիվ, դրանց միջև չկան որևէ էական տարբերություններ (մի համակարգը չպետք է գերադասվի մյուսից, հիմնական հարցը համակարգի գործունեության ապահովումն է):

Նույնգարիայում վերակազմավորման հիման վրա աշխատանքից ազատումը հազվադեպ է պատահում: Լայնորեն փարածված պրակտիկա է, երբ փոփոխվում է նախարարը, նա առաջարկում է որոշակի դեկավար պաշտոն զբաղեցնող պետական ծառայողների քիչ թե շատ համարժեք նոր պաշտոն, որպեսզի խուսափի հեռացման ծախսերից: Նեոսցումը նախատեսվում է ընդհանուր կառավարման քննությունից կտրվելու դեպքում: Այնուամենայնիվ, դա նաև հնարավոր է կառավարման մարմինների լուծարման դեպքում կամ, եթե պաշտոնները համարման համար դարձել են ավելորդ: Նեոսցումը կարող է լինել նաև մասնագիտական անհամապատասխանության կամ կարգապահական խախտման հետևանք: Պետական ծառայողը կարող է նաև հեռացվել, եթե նա ստացել է երկու անբավարար գնահատում, բայց պրակտիկայում դա շատ հազվադեպ է պատահում: 1995թ. գարնանը, կառավարությունը որոշել էր պետական պաշտոնյաների 15% կրճատում: Պրակտիկայում առանձին վարչակազմեր ենթարկվեցին կրճատման՝ վերացնելով ավելորդ պաշտոնները, որոնք զբաղեցված էին կամ ոչ լրիվ աշխատանքային օրով, կամ կենսաթոշակային փարիքի աշխատողներով, առանց հաշվի առնելու պաշտոնների իրական օգտակարությունը: Ավելին, պետք է նշվի, որ մասնավոր հստակաձևի հետ մրցակցությունը ոչ միայն համարման աղբյուր է, որի դժվարությունների մասին նշվեց վերևում, այլ նաև պարճառ է հեռանալու: Այս երևույթի կարևորությունը դժվար է գնահատել, քանի որ գոյություն ունեցող փոփոխությունը լիարժեք չեն: Այնուամենայնիվ, Նույնգարիայում պետական քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքի ընդունումը կարևոր դեր է խաղացել պետական քաղաքացիական ծառայության կայունացման հարցում:

Կարիերայի ծրագրերը վարչակազմից դուրս երբեմն գերազանցաբար են, փանելով դեպի որոշ հիասթափության (Էստոնիա): Ընդհանուր առմամբ, հիմնականում երիտասարդ ամենաբարձր որակավորումներով նոր համարվածներն են, որոնք նախընտրում են հեռանալ: Ամենագրավիչ հատվածներն են ֆինանսները և բանկային գործը, պետական ձեռնարկությունները, սեփականաշնորհված ընկերությունները (Էստոնիայում այն պետական ծառայողները, որոնք մասնակցել են սեփականաշնորհմանն ազգային կամ տեղական մակարդակով, հաճախ հայտնվում են ձեռնարկությունների ղեկավարի պաշտոնում):

## ԳՈՐԾՈՒՆԵՈՒԹՅԱՆ ԳՆԱՀԱՏՈՒՄ ԵՎ ԱՌԱՋՔԱՇՈՒՄ

Բոլոր պետական քաղաքացիական ծառայության համակարգերում, կարիերայի զարգացումը հիմնված է երկու գործոնների վրա, որոնք հաշվի են առնվում միաժամանակ. մի կողմից, աշխատանքային սրածր և մյուս կողմից, մասնագիտական հմտությունների գնահատումը: Մինչ այս տարրերից առաջինը չի առաջադրում հստակ հիմնախնդիրներ և առաջխաղացումը կատարվում է մեխանիկորեն, ապա երկրորդը՝ ավելի բարդ է: Վերջինից է կախված պետական ծառայողների

մութիվացիան և պրոֆեսիոնալիզմը: Այնուամենայնիվ, ինչպես շար արևմտամետրոպոլիտան երկրներում, գործունեության գնահատման օբյեկտիվ չափանիշների առաջադրումը հանգեցնում է շար փարբեր փեսակի հիմնախնդիրների, որը հակասում է օրենսդրության պայմաններին և չի նախատեսում որոշակի ընթացակարգեր:

Գնահատման դժվարությունները և պետական ծառայողների դասակարգումը գրեթե չեն փարբերվում պետական քաղաքացիական ծառայությունների մեծ մասում, թե՛ Եվրոպայում, թե՛ նրանից դուրս: Առաջընթացը, որին կարելի է հասնել այս բնագավառում, հերևարար, բավականին հարարերական է: Չկա հրաշքային բուժում և անգամ լավագույն համակարգերում պաշտոնյաների մեծ մասը վերջացնում են սրանալով լավ գնահատականներ, քանի որ վերջնական վերլուծության ժամանակ առաջբաշման հիմնական չափանիշն աշխատանքային սրաժն է:

Օրինակ՝ Լեհաստանում օրենսդրությունն ապահովում է պաշտոնյաների գործունեության գնահատում յուրաքանչյուր երկու փարին մեկ: Նոր օրենքն ապահովում է փիպայնացված փխնիկական անձնական փաստաթղթերի և գնահատման թերթիկների կազմում: Այնուամենայնիվ, հրահանգների հարուկ չափանիշի շարադրման և ձեռնարկվող հերազա գործողության մարանշման բացակայությունը, հակասում է գնահատման սկզբունքին: Ծառայողների փեսանկյունից գնահատումը հնարավոր գենք է, որը կարող է օգտագործվել կրճարումներն արդարացնելու համար: Տերարխիայի փեսանկյունից այն կարող է աշխատավարձի բարձրացման պարբավակ լինել: Կա փեսակեր, որի կողմնակիցներն առարկում են անգամ ծառայողներին հաղորդելու նրանց վերարբերող գնահատման արդյունքները: Պրակտիկայում, մինչ դասակարգման ընթացակարգերը կոնկրետ պերք է դեռ սահմանվեն, վարչակազմերը ազար են գնահատումներն օգտագործելու հարցում:

Չնայած պաշտոնյաների փորձը և կարողությունները, հաշվի են առնվում ուրիշ ավելի սուբյեկտիվ գործոններ, ինչպիսիք են անձնական կամ քաղաքական կապերը իրենց հիերարխիկ ղեկավարների հեր, կարող են նույնպես դեր խաղալ, հարկապես նկարի ունենալով այն փաստը, որ պաշտոնի բարձրացումը կարարվում է նախարարի հայեցողությամբ: Տնօրենների հեր խորհրդակցելուց հերո նախարարը վերանայում է պաշտոնյաների գործունեությունը և մասնագիտական որակավորումները: Այս համակարգի թերություններն արձագանքներ են ունենում ուսումնական համակարգի (կարիքների գնահատման բացակայության) և պաշտոնների բարձրացումների վրա, որի համար բացակայում են չափանիշները: Որոշ նախարարություններում պաշտոնի բարձրացումը, որն աշխատավարձը բարձրացնելու միակ միջոցն է, կարարվում է դեպից դեպք՝ ըստ մասնագիտական որակավորման ու շուկայում նրա սակավության, և անձնական կապերի միջոցով: Մյուս նախարարությունները մեծ ջանքեր են գործադրել սրեղծելու հրահանգներ այս բնագավառում, հարկապես գյուղարևոտության և կրթության նախարարություններում: Վերջինս արժանի է ուշադրության իր հաստարուն որոշման համար, որի նպարակն է գարգացնել և իրականացնել արդյունավեր կադրային քաղաքականություն:

Էստոնիայում, պաշտոնի բարձրացման համար չկան սահմանված չափանիշներ, բացի հիմնական պահանջից, այն է՝ նախկին պաշտոնում նվազագույնը վեցամյա աշխատանքային սրաժ: Այնուամենայնիվ, ղեկավարները պերք է հաստարեն նրանց պաշտոնի բարձրացման առաջարկները համապարաստան նախարարի կամ փնօրենի հեր: Պաշտոնական առաջխաղացման համար անհրաժեշտ անձնական որակները և օբյեկտիվ չափանիշները սահմանված են 1996 թ. փերբարի 5-ի N 124 օրենքով: Գնահատման համակարգի փորձերը գուգահեռ անցկացնել ձնական աշխատանքի նկարագրություն՝ պաշտոնի յուրահարուկ պահանջների և պաշտոնյաների անձնական որակների գնահատման միջև, կարարվում է պաշտոնյայի ղեկավարի կողմից: Սա այնուամենայնիվ, պարունակում է սուբյեկտիվության որոշակի աստիճան:

Առաջխաղացման համակարգը ներկայումս վերանայվում է Էստոնիայում: Տունգարիան միակ երկիրն է, որն սրեղծվել է անհարական գնահատման փորձառու համակարգ: Պերական պաշտոնյաները մինչ ավելի բարձր պաշտոնի նշանակվելը, գնահատվում են առնվազն մեկ անգամ: Այս գնահատման նպարակն է հանձնել պաշտոնյայի մասնագիտական գործունեության և անձնական որակների

վերաբերյալ օրյեկտիվ ըննություն, և որոշել, թե արդյո՞ք, նա արժանի է նշանակվելու ավելի բարձր պաշտոնի: Վարչության պետը պետք է հաստատի իր գնահատումը, քանի որ դա կունենա կարևոր նշանակություն անձի մասնագիտական ապագայի համար: Մինևույն ժամանակ թեկնածուին պետք է տեղեկացվի գործունեության վերանայման արդյունքների մասին և հաստատվի նրա ղեկավարի կողմից լրացված գնահատման թերթիկը: Թեկնածուն կարող է ավելացնել իր սեփական մեկնաբանությունները, դիմել աշխատանքային դատարան կամ անգամ վիճարկել իր մասին կայացված որոշումը: Այնուամենայնիվ, ինչպես շար արևմտյան երկրներում՝ ներառյալ Ֆրանսիան, այս հավկապես բարդ համակարգի արտարավոր արդյունքներից մեկը հիերարխիկ ղեկավարների ձգտումն է բախումներից խուսափելը՝ քիչ թե շար դրական գնահատելով իրենց անձնակազմին: Այս իրավիճակը բնորոշ չէ Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպային, բայց այս երկրներում գնահատողների վերաբերմունքը թվում է նաև խթանվում է անցյալի բացասական հիշողություններով:

Այբանիայում, Նախարարների խորհրդի 1996թ. հունվարի 29-ի պետական ծառայողների մասին որոշումը սահմանում է գործունեության գնահատման չափանիշները: Այն մասնակիորեն իրականացվել է, բայց նաև նախարեսվում է զարգացնել գնահատման համակարգը, կապելով այն վարձատրության և կարիերայի հետ:

## **ՏԵՂԱՇԱՐԺ**

Նորիզոնական տեղաշարժը, ինչպիսիք են նույն նախարարության վարչությունների միջև, բայց հավկապես նախարարությունների միջև կամ նախարարությունների և նրանց ենթակա գործակալությունների միջև, կարիերայի մեկ այլ բաղադրիչն է: Դա լրացնում է առաջխաղացման արդյունքում տեղի ունեցող ուղղահայաց տեղաշարժին:

Արևմտյան Եվրոպայի երկրներում, տեղաշարժը լայնորեն փարբերվում է երկրից երկիր, կախված անձնակազմի կառավարման ծրագրերի կոորդինացման աստիճանից: Չնայած դժվար է, որպես կանոն գնահատել հորիզոնական տեղաշարժի ուսումնասիրված չորս երկրներում, այն կարող է հաճախ թվալ թույլ կամ գոյություն չունեցող, որը կարող է վերագրվել ինքնուրույնության բարձր աստիճան ունեցող յուրաքանչյուր նախարարության իր անձնակազմի կառավարման գործում:

Նունգարիան այս տեսակետից բացառություն է, չնայած փնտրական ռացիոնալացման հիման վրա տեղի ունեցող կրճատումները նպաստում են տեղաշարժին: Նակառակ դեպքում, ուղղահայաց տեղաշարժը ապահովում է ավելի բարձր պաշտոններ առաջ քաշման միջոցով: Մինչև 1990թ. հունիսը, տեղաշարժերը, որպես այդպիսիք, միայն հնարավոր էին վարչական ծառայություններում: Այդ ժամանակվանից դրանք փարածվել են պետական ծառայության բոլոր մարմիններում՝ վարչական գործակալություններում, բյուջեի կողմից ֆինանսավորվող ինքնուրույն մարմիններում, դատարաններում, ռազմական ուժերում և այլն: Այնուամենայնիվ, անձնակազմի կառավարման մասնավորապես սկսնայտորեն ավելի դժվար է դարձնում բուն զբաղվածության քաղաքականության իրականացումը:

Լեհաստանում, դժվար է տեղաշարժը միացնել այն համակարգին որում պաշտոնյաները հիմնականում համարվում են հարուկ նախարարության աշխատողներ (և ոչ թե պետության): Տեղաշարժը ստեղծում է կարգապահական միջոցառման փափակություն, ինչպես օրինակ՝ մարդկային ռեսուրսների վարչության փրամադրության փակ թողնելը: Օրենսդրությունը թույլ է փախս պայմանագրային պաշտոնյաներին հրաժարվել տեղաշարժից, բայց այդ իրավունքը չի տրվում պետական ծառայողին:

## 6. ԾԱՆՁԱԿՆԸՂԹՅՈՒՆ

Բոլոր վարձարքության համակարգերը փորձում են լուծել երկու խնդիր՝ պահել բյուջեարային հավասարակշռությունը և խթանել պաշտոնյաներին: Օրենքով սահմանված հիմնական շրջանակներում փարբեր ղեկավարների կողմից իրականացվող քայլերը փարբերվում են միմյանցից:

Նունգարիայում, 1992թ. օրենքը սահմանում է վարձարքության հիմնական փարբերը, հիմնական աշխատավարձ, դրամական պարգևներ, փասնեթերթորդ աշխատավարձ: Կառավարության 1992թ. դեկտեմբերի 22-ի N170 որոշումը մանրամասն նկարագրում է դրամական զանազան պագևները, որոնք կարող են շնորհվել: Նիմնական աշխատավարձը հաշվարկվում է պառլամենտի կողմից սահմանված նվազագույն աշխատավարձի չափի (23400 Ֆորին) հիման վրա: Յուրաքանչյուր պաշտոնյայի աշխատավարձը որոշվում է ըստ հիերարխիայում նրա գրաված պաշտոնի (կարգ, դաս, աստիճան) կիրառելով համապատասխան բազմապարկման գործակից: Այս ընդհանուր շրջանակում նախարարությունները փաստացի ազատություն ունեն որոշելու աշխատավարձերի և դրամական պագևների չափը: Օրենքը թույլատրում է 20%-ի չափով շեղումներ նույն կարգի պաշտոնյաների համար պայմանով, որ աշխատավարձերի վճարումը կատարվի կազմակերպության սեփական ֆոնդերից, բացառությամբ ընտրված մարմինների (օրինակ, արտոնագրման բյուրո): Տեղական իշխանությունները կիրառում են նույն համակարգը, բայց ունեն ավելի շատ շարժունակության հնարավորություն. հիմնական աշխատավարձը կարող է նշանակվել փարբեր մակարդակներում փեղական ժողովի որոշման հիման վրա և անգամ գործակիցը կարող է փոփոխվել: Արդյունքում, հիմնական փարբերությունները կարող են գոյություն ունենալ փարբեր ծառայողների և կազմակերպությունների միջև: Որոշակի պաշտոնյաների նաև շնորհվում են դրամական պարգևներ կամ հավելավճարներ: Յուրաքանչյուր նախարարության կամ վարչական մարմնի աշխատավարձի փաթեթը բաշխվում է զանազան արանի կողմից ըստ այն պաշտոնների, որոնց ֆինանսավորումը նախատեսված է բյուջեով: Ներկաբար, վարչակազմերը կարող են օգտագործել թափուր պաշտոնների համապատասխան աշխատավարձերը, որպեսզի վերաբաշխեն դրանք դրամական պարգևի կամ այլ հավելավճարի ձևով:

Լեհաստանում աշխատավարձերը կարգավորվում են 1982թ. օրենքով և 1995թ. սպրիլի Նախարարների խորհրդի պերական պաշտոնյաներին վերաբերվող որոշմամբ: Այնուամենայնիվ, աշխատավարձերը սովորաբար հիմնվում են միայն այն ուղու վրա, որով նրանք հաշվարկվում են: Որպես փարբեկան բյուջեի մաս ֆինանսների նախարարության բյուջեարային վարչությունը սահմանում է պերական կառավարման համակարգի ընդհանուր աշխատավարձի ֆոնդը, որը հաստատվում է Նախարարների խորհրդի կողմից: Անհրաժեշտ է նշել, որ ինչպես արևմտյան երկրների մեծ մասում, Լեհաստանը նույնպես հրաժարվել է աշխատավարձերի ինդեքսավորումից, որը հանդիսանում էր սղանի գործոն: Աշխատավարձերի բարձրացումները որոշվում են առնչություն ունեցող նախարարությունների (ֆինանսների և աշխատանքի) և հիմնական արհմիությունների միջև բանակցությունների միջոցով: Նիմնականում ֆինանսների նախարարությունն է, որը որոշում է փարբեր նախարարություններին բաշխվող փարբեկան աշխատավարձի ֆոնդը: Աշխատանքի նախարարությունը համագործակցում է այդ բաշխման գործընթացին, բայց իր դերը փաստորեն ընդլայնում է անգամ հերագայում, փորձելով վերադառնալ նախկին սովորույթին, երբ նախարարությունն ուներ լիարժեք իրավասություն՝ որոշելու բոլոր բանվորների աշխատավարձերը: Փաստորեն նախարարությունները, պերական մարմինները և արհմիությունները դիմում են աշխատանքի նախարարությանը աշխատավարձի սանդղակի կարգավորման համար: Բացի դրանից, աշխատավարձերի հաստատման գործընթացը և, ընդհանուր առմամբ, անձնակազմի

վարձարքման կազմակերպումը պետական բյուջեից, խիստ ապակենտրոնացված է: Յուրաքանչյուր նախարարություն լիովին ազատ է որոշելու վարձարքության գումարը, որը կիրառելի է իր անձնակազմի համար (բացառությամբ հարկային մարմինների, մաքսապահ պաշտոնյաների, և իրենց նախարարների, որոնց համար կան հատուկ կանոններ): Այս ազատությունը դրսևորվում է թափուր պաշտոնների համապարասխան գումարները աշխատավարձի ֆոնդից սրանալու հնարավորությամբ և այն ուղղելու նշանակված պաշտոնյաների վարձարքության բարձրացմանը: Դրա արդյունքում առկա են մեծ թվով թափուր պաշտոններ:

Էստոնիայում, նույնպես, նախարարները պահում են պահեստային հասարիքներ, որպեսզի բարձրացնեն աշխատավարձերը կամ բավարարեն չնախատեսված կարիքները: Միաժամանակ, նոր կառուցվածքների սրեղծումը հաճախ թելադրվում է նոր պաշտոնների սրեղծումով:

Այնուամենայնիվ, կարող է հարց ծագել, թե այս պաշտոններն ավելորդ են համարման համար կամ այն փաստը, որ նրանք մնում են թափուր արդյո՞ք նշանակում է, որ վարչակազմը համարված չէ: Անձնակազմի կառավարման միջոցների սահմանափակ զարգացումը դժվարություն է սրեղծում պարասխանելու այս հարցերին: Այլընտրանքային լուծումը կարող է լինել նախաձեռնվող խնդիրների լրիվ վերլուծության իրականացումը, որն անհրաժեշտության դեպքում ուղեկցվում է որոշ աշխատավարձերի բարձրացմամբ:

Լեհաստանում, յուրաքանչյուր պետական իշխանության մարմին ունի աշխատակազմի վարչություն, որ պահում են անձնակազմի անդամների անձնական գործերը (ներառյալ ամբողջ տեղեկությունը, որը վերաբերվում է նրանց ինքնությանը, ընտանեկան դրությանը, աստիճանին, կարիերային և այլն): Այդ վարչությունը պարասխանապարտ է ուսումնասիրելու անհատական առաջադրումների համար նախարարի կողմից արված առաջարկությունները՝ համաձայն գործող կանոնների և տվյալ անձանց վերաբերվող քարտարանի: Ինչպես մենք արդեն տեսանք, համարման հետ կապված անձնակազմի վարչությունը տալիս է իր համաձայնությունը համարյա բոլոր դեպքերում: Քարտարանները վարվում են ձեռքով, քանի որ չկա ամբողջական ներնախարարական տեղեկատվական համակարգ: Աշխատավարձերը վճարվում են կանխիկ: Ըստ հրահանգների աշխատավարձի սանդղակը կոչվում է «աշխատավարձի դասակարգում», որը կապվում է պաշտոնների յուրաքանչյուր կարգի հետ: Յուրաքանչյուր կարգի մակարդակը սահմանվում է ամեն տարի աշխատանքի և սոցիալական ապահովության նախարարության կողմից խորհրդակցելով ֆինանսների նախարարության հետ:

Բոլոր ուսումնասիրված երկրներում աշխատավարձերը էականորեն փարբերվում են կախված աշխատանքից և վարչակազմից: Օրինակ՝ Լեհաստանում, Գերագույն դատարանի պաշտոնյաները սրանում են միջին հաշվով մոտավորապես երեք անգամ ավելի, քան նախարարություններում, որտեղ աշխատավարձերն ամենացածրն են, ինչպես օրինակ՝ արդարադատության նախարարությունում: Միջին աշխատավարձը ֆինանսանների նախարարությունում երկու անգամ ավել է, քան արդարադատության նախարարությունում: Նմանապես, տեղական իշխանություններում աշխատող պաշտոնյաների աշխատավարձերը սովորաբար ավելի բարձր են, քան կենտրոնական իշխանությունում աշխատող պաշտոնյաներինը: Աշխատավարձի գումարները որոշվում է տեղական իշխանությունների կողմից: Լեհաստանում, այս իշխանությունները կարողանում են բարձրացնել իրենց անձնակազմի վարձարքությունը տարվա նրանց փոքր ծավալով լրացուցիչ պարտականություններ (դրսից աշխատող հրավիրելու փոխարեն): Սա նման է Էստոնիային, որտեղ իշխանության որոշակի մարմիններ, ինչպիսիք են մաքսապետները, հարկային և սեփականաշնորհման գործակալությունները, իրավասու են աշխատավարձը վճարել 20-40% -ով ավելի բարձր, քան նրանք, որոնք վճարվում են աշխատավարձի սանդղակով:

Մեկ ուրիշ կարևոր հիմնահարց է հիերարխիայի վերին և ստորին մակարդակների միջև աշխատավարձերի փարբերությունը: Եթե ամբողջ աշխատավարձը (դրամական պարզկները և հավելավճարները ներառյալ) վերցվում է որպես հարաբերակցություն, ապա փարբերությունը շատ նեղ է Արևմտիայում (1:2): Լեհաստանում փարբերությունն ավելի լայն է, միջին հաշվով 1:4 և 1:4,5

միջև, չնայած կան էական շեղումներ մեկ վարչակազմից մյուսը: Էսպոնիայում սահմանափակելով փարբերությունների համադրումը աշխատավարձի սանդղակների միջև ներկայացնում է շատ ավելի լայն փարբերություն (պաշտոնապես 1:7), բայց իրականում փարբերությունն ավելի փոքր է, քանի որ աշխատավարձերը հազվադեպ են հասնում ամենաբարձր չափերի: Այնուամենայնիվ, չորս ուսումնասիրված երկրներում, Էսպոնիան ունի ամենափարբերակված հիերարխիան: Նոնգարիան միանգամայն մոտենում է Արևմտյան Եվրոպայի երկրների ընթացիկ միջին մեծություններին, առավելագույն 1:7,5 հարաբերակցությամբ՝ պետական քաղաքացիական ծառայության համար, և 1:5՝ պետական ծառայության պաշտոնյաների համար: Այնուամենայնիվ, այս երկրներում պետք է հաշվի առնվի 1992թ. օրենսդրությամբ սահմանված նվազագույն աշխատավարձը, որը փոքր չափով նեղացնում է պետական ծառայության աշխատավարձի սանդղակը:

Նիմնական խնդիրներից մեկը, որը դրված է չորս ուսումնասիրված երկրների առջև, ինչպես անցումային շրջանի երկրների մեծ մասում, մասնավոր հարվածի արագ ընդարձակումն է, որն առաջարկում է ավելի բարձր աշխատավարձեր: Վարձարությունը վարչակազմում միշտ չէ, որ բավական գրավիչ է երիտասարդ և բարձր որակավորում ունեցող վերին մակարդակի պաշտոնյաների համար, հատկապես Լեհաստանում և Նոնգարիայում: Ինչպես է հնարավոր պահել վարձարության և կարիերային համակարգը, որը կարող է հետ պահել ամենատրակյալ անձնակազմին վարչակազմից հեռանալուց: Մահմանափակ չափով աշխատավարձերի բարձրացումը (որը լայնորեն կախված է բյուջեային սահմանափակումներից) օգտագործվում է որպես հատուկ խթան: Օրինակ՝ բարձր պաշտոնյաներին հնարավորություն է տրվում ներկայացնել պետությունը ազգայնացված ընկերությունների փնտրանքների խորհրդում: Օրինակ՝ Նոնգարիայում այս համակարգը որոշ դեպքերում թույլատրում է պաշտոնյաներին կրկնապատկել իրենց աշխատավարձերը: Պաշտոնյաների բազմաքանակության պարճառով նրանց թույլ է տրվում աշխատել այլ պետական կամ անգամ՝ մասնավոր կազմակերպություններում (օրենքով և պրակտիկայում): Արևմտյանում, լրացուցիչ աշխատանքների համար ստացված աշխատավարձը յուրաքանչյուր փարբի չի կարող գերազանցել 2 ամսվա պաշտոնեական աշխատավարձին: Այնուամենայնիվ, կանոններն երբեմն խախտվում են: Էսպոնիայում պատահում է, որ պետական ծառայողները նաև ակտիվ են որպես խորհրդակցական մասնավոր ֆիրմաներում:

Ամենալավ խթանը մնում է դրամական պարզեցումը, որոնք կարող են տրվել ծառայողներին, որպես նրանց յուրահատուկ որակավորումների ճանաչում կամ բացառիկ գործունեության համար: Սովորաբար օգտագործվում են երկու փուլի դրամական պարզեցում: Դրանք կապված են օբյեկտիվ չափանիշների հետ (ընթանական հավելավճար, տեղաշարժի հավելավճար, օտար լեզվի իմացության համար լրավճար, առողջության կամ կյանքի ապահովության վրանգման հետ կապված աշխատանքների համար տրվող լրավճար և այլն) և տրվում են ավտոմատ ձևով: Ինչպես ուրիշ երկրներում, պարզեցումը, որոնք վերաբերվում են հատուկ աշխատանքի կամ գործառնության կատարմանը, կարող է օգտագործվել այլ նպատակների համար և պարզապես տեսնում են առանց խորականության, որպես միջոց բոլորի կամ անձնակազմի մի մասի աշխատավարձերի բարձրացման համար: Լեհաստանում, վարչակազմից կախված, վճարված ընդհանուր աշխատավարձի մեջ պարզապարումների տեսակարար կշիռը տատանվում է 4%-60%-ի միջև:

Այսպիսի լրացուցիչ վարձարությունները կարող են երբեմն առաջացնել անհավասարություններ աշխատավարձերի բաշխման մեջ: Որպես ընդհանուր կանոն՝ աշխատավարձերի անհավասարությունները չեն սահմանափակվում ուսումնասիրված երկրներով և արտոնյալ այն դիրքը, որն ունի ֆինանսների նախարարությունը շատ երկրներում հնարավորություն է տալիս նրան իր պաշտոնյաներին փրկադրելու ավելի շատ առավելություններ՝ կարիերայի կամ լրացուցիչ վարձարություններ: Լրացուցիչ վարձարությունների բաշխման թափանցիկության բացակայությունը կարող է նաև ուսումնասիրվել Արևմտյան երկրներում, այնպես ինչպես ուրիշ հայրնի փորձեր, ինչպիսիք են արտոնյալ հատուկ վերաբերմունք ստուգող անձնակազմի համար (ինչպես ֆինանսների նախարարությունը) կամ տարվ նախապատվություն չարբերակված

լրացուցիչ վարձավարության համակարգերին, որոնք հիմնված են ավելի շար հիերարխիայում պաշտոնի ունեցած մակարդակի, քան թե պաշտոնները զբաղեցնող անհատների աշխատանքի վրա:

Այնուամենայնիվ, այս անհավասարությունները դեռ կարող են անընդունելի թվալ ինքնուրույնություն ստացած նախարարություններին և տեղական իշխանություններին, քանի որ աշխատուժի շուկայի բնական ազատությունը միտում ունի առաջարկել ավելի բարձր վարձավարություն ամենացանկալի դիրքերի համար: Այս տարբերությունները խրախուսում են ամենատրակյալ մասնագետներին աշխատանքի անցնելու վարձավարության արտոնյալ պայմաններ ունեցող նախարարություններում: Բացի այդ, դրանք նպաստում են քաղաքական ազդեցություն ունցող նախարարությունների և մյուսների միջև աճող անհավասարակշռվածությունը:

Ընդհանուր տրամադրությունն այն է, որ չորս ուսումնասիրված երկրներում նախարարությունից կախված է առկա վարձավարության մեծ տարբերություններ՝ անկախ նրանից պաշտոնյան աշխատում է կենտրոնական, թե տեղական պետական իշխանություններում, և անգամ նրա դիրքից: Ըշմարիտ է, որ պետական ծառայության վճարման քաղաքականությունը պարզապես չի կարող անտեսել աշխատուժի շուկայի իրողությունը և որոշակի մասնագիտությունների համար նախատեսվող լրացուցիչ վարձավարությանը:

## 7. ԻՆՎԵՐՂՆՄՆԵՆ ԵՐ ԺԱՆԿԱԿԱՆԸՂԹՅՈՒՆՆԵՆ ՄԱԽՆԱԳԻԿԱԿԱՆ ԲԱՏՈՑԱԿԱՆԸՂԹՅՈՒՆ

Նախկինում պետական ծառայողների իրավունքները և պարտականությունները կարգավորվում էր աշխատանքային օրենսգրքով: Նրա պայմանները սովորաբար բավականին անորոշ էին, ոչ էլ իրավունքներն էին միշտ պաշտպանվում: Իրավունքները և պարտականությունները այժմ սահմանված են պետական քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքով: Այնուամենայնիվ, մի շարք վճռական հարցերում, ինչպիսիք են շահերի բաշխումը և անհամարեղելիությունները կամ հասարակությանը տեղեկացնելու պարտավորությունը (և գաղտնիությունը), օրենսդրության մեջ առկա է անորոշություն: Որևէ որոշակի չափանիշի սահմանման բացակայության, օրինակ սահմանը, որից այն կողմ հասարակական շահերը կարող են վրանգվել մասնավոր հարվածում գործառույթների կատարման դեպքում, և որևէ իրագործելի ընթացակարգերի բացակայության ժամանակ օրենսդրությունը, թվում է, ավելի հեռու չի գնում, քան մի քանի ընդհանուր սկզբունքների ձևակերպումը: Ի հակադրություն դրա, երբ հրահանգները չափից դուրս մանրամասն են, ինչպես Էստոնիայում, նրանք չեն կարող հեշտությամբ կիրառվել:

Ընդհանուր առմամբ, պետական ծառայողների հիմնական պարտականություններն են.

- հարգանք սահմանադրության և օրենքների հանդեպ
- հնազանդություն դեկլարներին (որոշակի նեղ սահմանված սահմանափակումների առարկա)
- անկողմնակալություն, ազնվություն
- օբյեկտիվություն
- հասարակությանը տեղեկատվության ապահովում
- «նվիրվածություն» (Ալբանիա)
- պետական ծառայության և պետական գաղտնիքների պահպանում (Նունգարիա)
- մասնակցություն ուսումնական դասընթացների և քննությունների (Նունգարիա):

Իրավունքները սահմանված են փոքրեր ձևերով, աշխատանքի ապահովության (Ալբանիա, Նունգարիա), ուսուցման և աշխատավարձ ստանալու, իր կամքին հակառակ չտեղափոխվելու, արհմիության մեջ մտնելու իրավունք: Նունգարիական օրենքը նաև ճանաչում է քաղաքական բնույթի իրավունքներ: Գործադուլի իրավունք է թույլատրված Նունգարիայում (բայց նրա սահմանները որոշված են ըստ կառավարության և արհմիությունների միջև 1994թ-ին կնքված համաձայնագրի) և Լեհաստանում, բայց ոչ Ալբանիայում: Էստոնական օրենսդրությունը, որը սկզբից սահմանել էր գործադուլի իրավունքը, փոփոխվեց 1995թ. դեկտեմբերին: Արհմիությունների գոյությունը որոշ չափով կախված է երկրից: Ընդհանուր առմամբ ուսումնասիրված երկրներում համեմատաբար քիչ տեղեկություն է առկա պետական քաղաքացիական ծառայությունում արհմիությունների անդամների տեսակարար կշռի մասին, բայց այն կարող է ցածր լինել՝ պայմանավորված խորհրդային ժամանակաշրջանից ժառանգված ցածր հեղինակությամբ: Ընդհանուր առմամբ, կոլեկտիվ պայմաններ դնելը դեռ մրցված չէ (ոչ էլ արհմիությունները մասնակցություն ունեն կառավարմանը): Նունգարիան այս տեսակետից բացառություն է: Նունգարիական պետական քաղաքացիական

ծառայության մասին օրենքը մանրամասն պայմաններ է սահմանում այս բնագավառում և արհմիությունները կարևոր դեր են խաղում: Օրենսդրությունը ճանաչում է նրանց դերը աշխատողների շահերի պաշտպանության հարցում և տեղեկատվության իրավունք է տալիս, որը թույլատրում է արհմիություններին միջամտել կարգապահական դատարարություններին առնչություն ունեցող պաշտոնյայի պահանջով: Արհմիություններն իրավունք ունեն մասնակցելու պետական քաղաքացիական ծառայության շահերի համաձայնեցման ֆորումին (1993թ. սրբազան խորհրդակցական մարմին): Այս ֆորումը, թվում է, դրական դեր է խաղում բարոյական ստանդարտների ձևավորման հարցում և աշխատավարձերի բնագավառում:

Ալբանիայում օրենքը պետական ծառայողին իրավունք է տալիս կարարելու լրացուցիչ պետական աշխատանք, «եթե այդ աշխատանքը չի հակասում իր հիմնական գործառնություններին (Ֆինանսների նախարարության ավելի հին որոշումն արդեն արգելել էր մաքսային և հարկային մարմինների պաշտոնյաներին աշխատելու մասնավոր հատվածում): Էստոնիայում, մասնավոր գործունեությունը կարող է թույլատրվել հիերարխիկ իշխանության կողմից, այն դեպքում, երբ այն չի հակասում հիմնական գործառնություններին կամ չի վնասում կազմակերպության հեղինակությանը: Անդամությունն առևտրային կազմակերպությունների կառավարման, կամ վերահսկող մարմիններին արգելված է: Այնուամենայնիվ, այս սահմանափակումը չի վերաբերվում պետական ձեռնարկություններին: Պրակտիկայում, մի շարք վերին մակարդակի պետական ծառայողներ համարելով են իրենց պաշտոնները խորհրդարարության կամ այլ գործունեությունների հետ: Օրենքը պահանջում է, որ բոլոր պետական ծառայողները ներկայացնեն տարեկան մանրամասն հայտարարագիր իրենց իրական և անձնական սեփականության մասին, ներառյալ մեքենաներ, նավեր, ինքնաթիռներ և այլն: Ցանկացած դեպքում սանկցիաների ոչ մի պայման դրված չէ, և պետական իշխանությունը որոշ չափով կորցնում է վստահությունը:

Էստոնիայում գործող կանոններն արգելում են պետական ծառայողների հեռացումը դեպի այն ձեռնարկությունները, որոնց համար նրանք ստուգող են հանդիսանում: Այնուամենայնիվ, հայրնի չէ պետական քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքի այս պայմանները կիրառվում են, թե ոչ, որովհետև չկա կենտրոնացված ռեգիստր, որն ապահովում է տեղեկատվություն այն պաշտոնների վերաբերյալ, որոնց վերապահված են ստուգման գործառնություններ, կամ այն պետական ծառայողների կողմից զբաղեցված պաշտոնները, որոնք թողել են վարչակազմը: Այս առումով կարելի է նշել, որ անձնակազմի կառավարման միջոցների առկայությունը հրահանգների կիրառման նախապայման է: Մինևայն ժամանակ, այս հիմնախնդիրը կապված է աշխատանքների համարեղման հիմնահարցի հետ: Այս տեսակետից, Էստոնիայի գեկույցը նշում է, որ ավելի շահավետ է որոշ դեպքերում միաժամանակ պաշտոններ զբաղեցնել պետական և մասնավոր հատվածներում, քան թե թողնել պետական քաղաքացիական ծառայությունը մասնավոր կարիերայի համար, որը երբեմն լինում է հիասթափեցնող:

Նույնգարիայում օրենքն ամրապնդում է աշխատանքների համարեղման հարցը: Այն արգելում է պետական ծառայողներին պահելու ընտրված գրասենյակ, եթե դա մտնում է նրանց մասնագիտական պարտականությունների շրջանակների մեջ: Մասնավոր գործունեությունների իրականացումը թույլատրվող առարկա է և չպետք է վարկաբեկի առնչություն ունեցող պաշտոնյայի չեզոքությունը և անկողմնակալությունը:

Վերին մակարդակների պետական ծառայողներին արգելված է որևէ ուրիշ այլ պաշտոն ունենալ (բացառությամբ որոշակի մրավոր և գեղարվեստական գործունեություններից ինչպես օրինակ դասախոսությունը): Անդամությունը մասնավոր ձեռնարկությունների կառավարման մարմիններում չի մտնում աշխատանքների համարեղման շրջանակի մեջ, եթե ապահովվում է, որ այն չէ ներկայացնում շահերի բախում: Վերջինիս առկայության դեպքում օրենքը պահանջում է, որ պաշտոնյան հրաժարական տա (միանգամից, կամ 30 օրվա ընթացքում): Լեհաստանում, օրենքը շար խիստ է աշխատանքների համարեղման հարցի հետ կապված: Պաշտոնյաների համարեղման արգելված է առանց վարչության պետի իրավասության: Թույլտվությունը կարող է չորվել, եթե որևէ կասկած կա,

որ առնչություն ունեցող պաշտոնյայի անկողմնակալությունը կարող է վարկաբեկվել, կամ շահերի բախման վրանգ ծագի: Ընթացակարգերն ավելի ճկուն են պրակտիկայում, այնուամենայնիվ, փարբեր են յուրաքանչյուր նախարարությունում: Այս գործունեությունը ծավալելու թույլտվությունը հազվադեպ է փրվում աշխատանքի և սոցիալական ապահովության նախարարության կողմից (բացի դասախոսական գործունեությունից, որը չի խանգարում հիմնական աշխատանքային ժամերին): Նակատակ դրա, արդյունաբերության և առևտրի նախարարությունում, ինչպես նաև մշակույթի և արվեստի նախարարությունում, ինչպես նաև մշակույթի և արվեստի նախարարությունում, ոչ լրիվ աշխատանքային օրով լրացուցիչ աշխատանք զբաղեցնելու իրավասությունը կարող է արագ կիրառվել: Մրա պարճառն այն է, որ դրանք խթան են հանդիսանում պաշտոնյայի համար պետական հարվածում մնալու համար: Որոշ դեպքերում լրացուցիչ աշխատանքի նեղ մեկնաբանություն է փրված աշխատանքային օրենսգրքում, որը թույլ է տալիս պաշտոնյաներին գործել առանց լիազորության: Օրենքը նաև արգելում է պետական ծառայողների անդամությունը մասնավոր ձեռնարկությունների կառավարման և վերահսկման մարմիններում, բացառությամբ օրենքով նշանակված անձերի, որոնք լիազորված են ներկայացնելու հասարակության շահերը:

Վերջին դեպքի հետ կապված արդարադատության նախարարությունը բացահայտեց այն պաշտոնյաների անունները, որոնք աշխատել են երկրորդ փուլում ստանալով համապատասխան վարձատրություն, և սպառնացել նրանց դատական պրոցեսով:

Անհատական վարքը չի կարող արագ գնահատվել և անդրադառնում է համընդհանուր ճանաչում գրած արժեքների վրա: Առաջընթաց կա այս բնագավառում, չնայած հասարակության նկատմամբ անարարությունը, որը սովորական էր կոմունիստական ժամանակաշրջանում, հաճախ հավերժացված է: Այբանիայի գեկույր թվարկում է պետական քաղաքացիական ծառայության որոշ բնորոշ գծերը. գոտզություն, սպորաբարշություն, դանդաղկոտություն: Ըստ Էստոնիայի գեկույցի բյուրոկրատական կարծիքը և անհարապաշտ կոլտուրան վրանգ են ներկայացնում հասարակական շահերի համար: Էստոնիայում նախարարների հաճախակի փոփոխությունը սրեղծել է ոչ կայուն աշխատանքային պայմաններ:

Մոսկվացիայի և անարբերության բացակայությունն ազդում է արդյունքի վրա: Նաճախ պետական ծառայության և անձնական հարաբերությունների միջև փոխազդեցությունը պետական քաղաքացիական ծառայության կոլտուրան սահմանող փարբերից մեկի բաղադրիչ մասն է կազմում:

Ձանբեր են գործադրված կազմելու բարոյական կողերքը: Նունգարիայում այսպիսի կողերքը կազմվել է պետական կառավարման խորհրդի և պետական ծառայության միջև համագործակցության արդյունքում: Քննարկում է անցկացվում այն հարցի վերաբերյալ, որն է ստանդարտների ընդունումը ավելի շուր պետք է իրականացվի համաձայնության գործընթացում, քան օրենսդրության միջոցով: Այնուամենայնիվ, վրանգ կա, որ կանոնները կարող են ավելի կենտրոնանալ կազմակերպության պաշտպանության և նրա հեղինակության վրա, քան երաշխավորելու ծառայության որակը, ինչպես օրինակ Էստոնիայի մշակույթի նախարարության դեպքում է:

Այբանիայում, նախարարների խորհրդի 1996թ. սեպտեմբերի 16-ի որոշումը սահմանում է պետական ծառայության բարոյական կողերքը: Այն պարունակում է հերեյալ կերերը՝ ազնվություն, անաչառություն, շահերի բախում և հասարակության հետ հարաբերություններ:

Լեհաստանը դեռ հաջողության չի հասել կոմունիստական շրջանից ժառանգած նախկին կողերքը նորով փոխարինելու հարցում:

Կաշառակերությունը, որը դժվար է գնահատել, սովորաբար համարվում է յուրջ հիմնախնդիր: Էստոնիայի գեկույցը վերլուծում է կաշառակերության պարճառներից մի քանիսը. երկրի փոքր չափերը, որտեղ բոլորը ճանաչում են միմյանց, լավ ձևավորված վերնախավի բացակայությունը, հարստության հանկարծակի վերաբաշխումը, որը հանդիպում է անցումային շրջանից հետո (ինչպես

մի սոցիոլոգ նշել էր. «յուրաքանչյուր ոք գոնե մեկ անգամ պետք է աղքատ լինի»): Լայնորեն փարածված կարծիք կա, որ անձնական կապերը կարևոր դեր են խաղում, և որոշ բաղաբաղական գործիչներ և բարձր մակարդակի պետական ծառայողներ անգամ ունեն սեփական բանկեր: Այնուամենայնիվ, փաստ է, որ կաշառակերության դեպքերը հազվադեպ են ներկայացվում հասարակությանը և պատժվում: Եթե դրանք ներկայացվում են, ապա դա հաճախ կատարվում է քաղաքական պատճառներով: Ակնհայտորեն, այս իրավիճակը մեծ վնաս է պատճառում վարչակազմին և նրա հեղինակությանը:

Նունգարիայում, հասարակական կարծիքը շատ նրբազգաց է կաշառակերության հիմնախնդրում, և մի շարք դեպքերում մեղադրված պաշտոնյաները հեռացվել են:

## **ԿԱՐԳԱՊԱՆՈՒԹՅՈՒՆ**

Նախկինում աշխատանքային օրենսգրքով ղեկավարված կարգապահական համակարգերը այս երկրներում այժմ ունեն նոր կանոնների շրջանակ: Կարգապահական ընթացակարգերը կարգավորող կանոնների բարդություն փոքրվելու են երկրից կախված: Իրավունքների պաշտպանությունը և սանկցիաների կոչը անկախ մարմնի առջև այն հիմնական փոքրերն են, որոնք երաշխավորում են համակարգի օբյեկտիվությունը:

Նունգարիայի կարգապահական ընթացակարգը բաղկացած է երկու փուլից. ներդրման փուլ, որին հետևում է հարցումն փուլ: Պաշտպանության իրավունքները երաշխավորված են (լսելու իրավունք, իրավական աջակցություն կամ ներկայացում): Լեհաստանում, կարգապահական ընթացակարգը երկմակարդակ համակարգ է վարչակազմում, որը կապված է բողոքարկման իրավունքի հետ:

Կախված երկրից, սանկցիաները կարող են դժվար հիմնախնդիր լինել աշխատանքային դատարանների (Նունգարիա), կամ վարչական դատարանների (Էստոնիա, Լեհաստան) համար: Այլմաստից, սանկցիաների համակարգը խիստ կենտրոնացված է, նախարարությունը որոշում է կայացնում հերքելով իր վարչությունների ղեկավարների երաշխավորություններին: Օրենսդրությամբ նախատեսված բողոքարկումների համակարգը պետք է իրագործվի:

Այնուամենայնիվ, իրավական հերասպնդումների իրականացումը հանդիպում է մի շարք խոչընդոտների, ինչպես օրինակ խայրատակության վախը, որը որոշ դեպքերում հարցի լուծման է փնտրում դատարանից դուրս, կամ անգամ սպիտակակամ հրաժարականների (Էստոնիա, Նունգարիա): Նեոացումները որպես կարգապահական գործողության արդյունք հազվադեպ են: Այնուամենայնիվ, Այլմաստից մոտավորապես 350 մաքսատան պաշտոնյաներ և ֆինանսական սպուգողներ հեռացվեցին անցյալ փուլում ընթացքում կաշառակերության համար: Լեհաստանում այս ուսումնասիրության ընթացքում միայն փոքր թվով աննշան օրինազատության դեպքեր են գրանցվել: Մի դեպքում արգելված բազմակարծության պատճառով, կասկածյալ պաշտոնյաները գերադասում են հրաժարական փախ, մյուս դեպքում կարգապահական ընթացակարգը մոռացված է թվում:

## 8. ՆԱԿԱԲԵՏՆԸՆԸՅԸՆՆԵՏԸ ՆԱԽԱՆԱԿԸՆԸՅԸՆ ՄԵՒ

Պետական ծառայողները հաճախ հասարակության բննադատության թիրախ են դառնում բյուրոկրատական դանդաղկոտության և ապարդյունության, կաշառակերության համար և այլն: Չնայած երբեմն նրանք կարող են լինել որպես քավության նոխազ հասարակության անբավարարվածության համար, նաև ճշմարիտ է, որ պետական քաղաքացիական ծառայության կուլտուրան միշտ չէ որ կողմնորոշված է դեպի սպառողը: Քաղաքավարությունը և հասարակությանը ծառայելը անհավասար է բաշխված: Նունգարիայում, երբ քաղաքացու բողոքը պետական ծառայողի վերաբերմունքի վերաբերյալ հաստատվում է, հիերարխիկ ղեկավարությունը պարտավոր է նախաձեռնել կարգապահական ընթացակարգեր (այնուամենայնիվ, կարելի է ենթադրել, որ միայն վար ղեկավարության լուրջ օրինակներ են բերում հարկադրված սանկցիաների):

Օրենսդրությունը սահմանում է որոշ իրավունքներ վարչական տեղեկավարություն փայտ պարտականությունը հաճախ արտահայտվում է ավելի թույլ պայմաններով, քան գաղտնիքները բացահայտելու արգելքը կամ տեղեկավարությունը, որը կարող է վնաս պատճառել վարչակազմին: Պրակտիկայում, գաղտնիության վերաբերյալ կարծիքները էականորեն փոքրվում են:

Եստույնից, սահմանադրության 44-րդ հոդվածը հարկադրում է հասարակությանը տեղեկավարություն փայտ պարտականությունը: Դա վերաբերվում է ընդհանուր բնույթի տեղեկավարությանը՝ հասարակության առողջության, շրջակա միջավայրի, մարդու իրավունքի խախտման, կրթության, կաշառակերության կամ հանցագործության վիճակագրության վերաբերյալ: Նույնը ճիշտ է կառավարության և տեղական իշխանությունների անդամների աշխատավարձերի տեղեկավարության համար (բայց ոչ վարչական մարմինների ...): Այնուամենայնիվ, փաստ է, որ տեղեկավարության ազատության վերաբերյալ հատուկ օրենսդրության բացակայությունը պետական իշխանություններին հնարավորություն է տալիս որոշելու, թե որ տեղեկավարությունը կարող է հրապարակվել:

Նունգարիայում կենսագրական տվյալների և հասարակության համար ընդհանուր հեղափոխություն ներկայացնող տեղեկավարության հրապարակայնությունը երաշխավորված է 1992թ. օրենքով, այնուամենայնիվ, նրա իրագործման հետ կապված պայմանները շարադրված են յուրաքանչյուր մարմնի ներքին կանոններում: Այս կանոնների թվում է հստակ չեն սահմանում տեղեկավարությունից օգտվող մարդկանց խումբը, և այդ տեղեկավարության չափը: Գաղտնի համարվող տեղեկավարությունը սահմանված է 1995թ-ին ընդունված օրենսդրությամբ: Նամսպարասիան պաշտպանական նախագուշակական միջոցների ձեռնարկման ձախողումը և տեղեկավարության հրապարակումը, որը կարող է վնասել վարչակազմի գործունեությանը համարվում է որպես կարգապահական խախտում:

Արանիայում տեղեկավարություն ստանալու ազատությունը կարգավորվում է փոքր կանոններով կախված նախարարությունից (օրինակ, ֆինանսների նախարարությունը չի ստանալ որոշ բյուջեի վերաբերվող փաստաթղթեր): Նախատեսված է գաղտնիության վերաբերյալ օրենսդրություն:

## 9. ԺԵԿԱԿԱՆ ԿԱԼՃԱՏՐՈՒՄ ԵՎ ՄԱՂԱՄԱԿԱՆ ԳԸՏՈՐՆԵՐՆԹՅՈՒՆ

Այս ուսումնասիրված երկրներից յուրաքանչյուրը յուրովի է քննարկում կառավարման և քաղաքական գործունեության միջև փոխհարաբերությունների հարցը (ինչպես նշված է այս զեկույցի ներածությունում) և լայնորեն բացահայտում է վարչակազմի չեզոքության սկզբունքի փարբեր գաղափարները և նրա ենթակայությունը պետական իշխանություններին:

Արևմտյան Եվրոպայի որոշ երկրներ, ինչպիսին է օրինակ Միացյալ Թագավորությունը, համարում են, որ վարչակազմը պետք է մնա լիարժեք չեզոք և համապատասխանաբար պահպանի քաղաքական և վարչական մակարդակների խիստ բաժանում: Այս երկրներում, ժողովրդավարության և քաղաքական բազմակարծության պայմաններում հնարավոր է համարվում քաղաքականացման որոշակի աստիճան, որը զուգակցվում է արժանիքի և կարիերայի զարգացման սկզբունքի հետ:

Նման փեսակետ է ընդունվում նաև Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայում:

Կոնկրետ կետերում փարբեր փեսակետներ կան կառավարման և քաղաքական գործունեության միջև փոխհարաբերությունների հարցի վերաբերյալ: Առաջինը պետական քաղաքացիական ծառայությունում աշխատանքի և քաղաքական գործունեության միացման հնարավորությունն է (քաղաքական կուսակցության անդամություն, զինծառայություն, ընտրված պաշտոնների գրավում), երկրորդը քաղաքական գործունեության ազդեցությունը նոր աշխատակիցների համալրման և կարիերայի զարգացման վրա: Քաղաքականացման սահմանափակումը պետական քաղաքացիական ծառայության վերին մակարդակներում վիճելի հարց է և շարերը համարում են, որ որոշ աստիճանի քաղաքականացումը ընդունելի է անցումային շրջանում:

Ինչպիսին էլ որ դեպքը լինի, դժվար է գնահատել իրադրությունը, քանի որ քաղաքական գործունեության ազդեցությունը տվյալ երկրում կարող է էականորեն փոփոխվել մեկ հարվածից մյուսը և որոշ ժամանակահատվածում: Ավելին, ինչպես արդեն նշվել է, քաղաքական քննարկումները կարող են ունենալ ավելի քիչ ազդեցություն վերին մակարդակում այն դեպքերում, երբ պահանջվում է մասնագիտական հմտություններ, որոնք ունեն հարկապես մեծ պահանջարկ աշխատուժի շուկայում:

Ընդհանուր առմամբ պետական ծառայողների մասնակցությունը քաղաքական գործունեությանը քիչ է սահմանափակված: Նույնպես ընտրովի պաշտոնի վարումը վարչական պաշտոնի հետ միասին արգելված է այնպեղ, որպեղ պաշտոնյայի պարտականություններին միջամտելու վրանգ կա: Էստոնիայում անդամությունը քաղաքական կուսակցությունների կառավարման մարմիններին արգելված է: Այրանիայում պետական քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքի 33.6 հոդվածը պետական ծառայողներին իրավունք է տալիս գրադվելու քաղաքական գործունեությանը, եթե չկան հակասող իրավական պայմաններ և եթե այս գործունեությունները անհամարելի չեն իրենց գործառնությունների կարարման հետ: Նրանց արգելված է պաշտոններ գրադեցնել քաղաքական կուսակցություններում կամ քաղաքական կազմակերպություններում:

Ամեն դեպքում, այս կանոնները քիչ ազդեցություն ունեն վարչակազմի քաղաքականացման աստիճանի և, հարկապես, վերին մակարդակի պետական ծառայողների վրա: Այրանիայի օրենքը սահմանում է «քաղաքական նշանակված անձեր» հասկացությունը, որոնք կարող են հեռացվել քաղաքական պարճառներով: Այս երկրում, որը ենթարկվել է ամենադրամարիկ փոփոխությունների ուսումնասիրված 4 երկրներից, անցումային շրջանի սկզբին տեղի են ունեցել մեծ թվով այս փեսակի

ազատումներ: Այնուամենայնիվ, վարչակազմի վրա գործադրված քաղաքական ճնշումը դժվար է գնահատել:

Լեհաստանում նույնպես, քաղաքական քննարկումները դեր են խաղում համալրման և կարիերայի զարգացման հարցում երբեմն որակավորման հաշվին և օրենքի գերակայությամբ: Այնուամենայնիվ, որոշ նախարարություններ, հատկապես կրթության նախարարությունը, որոշ հաջողություններով աշխատում է հեռանալ այսպիսի փորձերից:

Էսպրոնիայում, համակարգը վնասներ է կրել 1990թ. վերակազմավորումներից, որոնք հանգեցրեցին արագ ազատումների և առաջ քաշումների, ինչպես նաև որակավորումների ուժեղացման: Մինչև նույն ժամանակ, որոշ երիտասարդ պաշտոնյաների համար վարչակազմը (շնորհիվ ուսուցման և կապերի, որ նա ապահովում է) դառնում է նախապայման մասնավոր հարվածում կարիերայի և քաղաքականության համար: Սա, սկնհայտորեն, վերջն է նրանց համար, ովքեր տեսնում են իրենց անձնական կարիերայի ավարտը, հատկապես տարիքով պաշտոնյաները, որոնք բացի իրենց ստացած պաշտոնները պաշտպանելուց, այլընտրանք չունեն:

## 10. ԸՂՇԱԳԻՆԸՂԹՅԱՆ ԱՏԺԱՆԻ ՆԱԿՁԵՆ

Պրոֆեսիոնալ և արդյունավետ պերական կառավարումը ենթադրում է համակարգում աշխատող իրազեկ, հիմնավորված և անկողմնակալ պերական ծառայողների առկայություն, որոնք լիակատար նվիրված են հասարակության շահերին ծառայելուն: Մինչ համեմատաբար հեշտ է նկարագրել արժանիքի վրա հիմնված պերական քաղաքացիական ծառայության պարկերը սկզբունքային հասկացություններով, ակնհայտորեն շատ ավելի դժվար է փայլ աղպիսի պերական քաղաքացիական ծառայության գործունեության ուղիների և միջոցների սահմանումը: Յուրաքանչյուր երկրի առանձնահատկությունները, կարևոր պարմական, մշակութային, փնրեսական կամ սոցիալական գործոնները, հաճախ ավելի մեծ դեր են խաղում բարեփոխման հաջողության կամ ձախողման գործում, քան սահմանակարգային չափանիշները:

Փոփոխության հնարավորությունները կարող են նաև սահմանափակվել քաղաքական խոչընդոտներով, կամ բյուջերային ճնշումներով: Դա չի փոխում այն փեսակետը, որ անցումային շրջանը աստիճանական զարգացման գործընթաց է: Բարելավումներ դեռ կարող են արվել և կան ուժեղ դրդապարճառներ բարեփոխման համար, ներառյալ Եվրամիությանը և ընդհանուր շուկային ինքնզբաղվելու հեռանկարը:

Բարեփոխման անհրաժեշտ պայմաններից մեկը վարչակազմում կարիերան ավելի գրավիչ դարձնելն է, ոչ միայն աշխատավարձի և լրացուցիչ վարձարությունների փեսանկյուններից (որն անպայման սահմանափակված կլինի բյուջերային ճնշումներով), այլ նաև կարիերայի զարգացման երաշխիքի, հեղինակության և պրոֆեսիոնալ շարժունակության փեսանկյուններից:

Այս խնդիրներին են ուղղված հարցերի հերկյալ քննարկումները:

### 10.1. ՊԵՏԱԿԱՆ ՔԱՂԱՔԱՅԻԱԿԱՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅԱՆ ՕՐԵՆՍԴՐԱԿԱՆ ՇՐՋԱՆԱԿԻ ՆԻՄՔԸ ԵՎ ՍՏԵՂԾՈՒՄԸ

10.1.1. Պարզ կանոնների անհրաժեշտությունը, որնք կարո են անմիջապես կիրառվել, համընդհանուր ճանաչում ունեն և ուսումնասիրված չորս երկրներն ընդունել են պերական քաղաքացիական ծառայության օրենսդրական շրջանակը: Այնուամենայնիվ, մինչ այսպիսի օրենսդրության ընդունումը կարող է ապահովել անգնահատելի իրավական շրջանակ (պերական քաղաքացիական ծառայության շրջանակի, համարման և կարիերայի կառավարման կանոնների սահմանումը և այլն), այն կարող է հավասարապես կարևոր թվալ, ընդունելի լինի առընչություն ունեցող բոլոր կողմերի համար է փեղափոխվի կառավարման պրակտիկա:

Ավելին, քննարկումը չի կարող սահմանափակված լինել բացառապես այն պերական պաշտոնյաների համար, որոնք պերական ծառայողի իրավական կարգավիճակ ունեն, և որոնց հարաբերակցությունը լայնորեն փարանվում է մի երկրից մյուսը: Նախարարությունների ու նրանց ենթակա գործակալությունների ամբողջ անձնակազմի պրոֆեսիոնալիզմը և գործունեությունը (այս ուսումնասիրության շրջանակում) նույնպես կարիք ունի մանրամասն ուսումնասիրության, հաշվի չառնելով առընչություն ունեցող անձնակազմի իրավական կարգավիճակը:

10.1.2. Ընդհանուր առմամբ, հնարավոր է նույնացնել մի քանի տեսակի գործառույթներ և պարտականության մակարդակներ, որոնք իրենց կարևորությամբ էականորեն փարբերվում են մեկ երկրից մյուսը: Ամեն դեպքում, փարբեր հասկացությունների միջև սահմանագծի անցկացումը ոչ մի դեպքում ուղղակի չէ և անհրաժեշտ է հաշվի առնել քննարկված երկրի առանձնահատկությունները:

- Քաղաքական բնույթի կամ նախարարի հետ ուղղակիորեն կապված գործառույթների համար աջակցություն ապահովող պաշտոնները կարող են նույնացվել կառավարության պաշտոնների հետ: Թվում է, թե փրամարանական է, որ այդպիսի պաշտոններում նշանակված անձիք չեն մտնում պետական քաղաքացիական ծառայության մեջ, քանի որ նրանց դերն է քաղաքական իշխանությունների կողմից իրենց վստահված գործառույթների իրականացումը: Պաշտոնները, որոնք հանգեցնում են որոշումներ ընդունելու պարտականությունների, պետական քաղաքացիական ձևավորման և սահմանման, ուղղորդող կամ ղեկավարող առաջադրանքների հետ միասին, կարող են պետական քաղաքացիական ծառայության օրենսդրական շրջանակի առարկա լինել, եթե այդպիսի շրջանակ գոյություն ունի: Այդպիսի պաշտոնը պահանջում է հատուկ որակավորումներ և չեզոքություն, որն արժանի է սահմանման և օրենքով պաշտպանության: Անհրաժեշտ է որոշ թվով հատուկ գործառույթներ, ինչպիսիք են ֆիսկալ կառավարման մեջ ընդգրկվածները, ամբողջովին հանել պետական քաղաքացիական ծառայության շրջանակից: Այս մակարդակում է, որ ակնհայտ է որակավորման և հիմնավորված ղեկավար պաշտոնյաների կարիքը, ում համար հատկապես գրավիչ է մասնավոր հարվածը:
- Պաշտոնները, որոնք ընդգրկում են կառավարչական և գործադիր խնդիրներ, կարող են, հասկանալիորեն, կամ ունենալ պետական քաղաքացիական ծառայության կարգավիճակ, կամ ընդգրկված լինեն կոլեկտիվ համաձայնագրերում և աշխատանքային օրենսգրքում, հաշվի առնելով, որ օրենսդրությունը հստակորեն մատնանշում է այս երկու հասկացությունների միջև եղած սահմանը:
- Պաշտոնները, որոնք վերաբերվում են հատուկ գործառույթներին, ինչպիսիք են ոստիկանությունը, արդարադատությունը կամ զինված ուժերը, հատուկ կարգավիճակ ունեն:

## 10.2. ԿԱԴՐԱՅԻՆ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ԾՐԱԳԻՐԸ ԵՎ ԻՐԱԳՈՐԾՈՒՄԸ

10.2.1. Անցումային շրջանի ընթացքում առանձին վարչակազմերի ընդհանուր հանձնարարականները բավականաչափ ընդլայնվել են: Առաջացել են նոր խնդիրներ, ինչպես օրինակ, նախապարասպորտությունը Եվրոպական ինտեգրացմանը, մինչդեռ այլ խնդիրներ դարձել են ավելի քիչ կարևոր: Չնայած վերակազմավորումները, որոնք երբեմն ուղեկցվել են կրճատումներով, իրականացվել են որոշ հարվածներում, սակայն պահանջների անմիջապես բավարարման անհրաժեշտությունը, շար դեպքերում, խանգարել է մարդկային ռեսուրսների բաշխման ընդհանուր վերանայմանը և իրականացվող խնդիրներին, այդ ռեսուրսների հարմարեցմանը: Այդպիսի վերանայումը կպահանջի յուրաքանչյուր վարչությունում աշխատող պաշտոնյաների թվի գնահատում, անձնական մանրամասների հետ միասին (փարիք, կրթության մակարդակ, փորձ): Նպատակն է ոչ միայն ցույց տալ ռեսուրսների խրոնիկ պակասությունը, որոնք վարչակազմերը առաջինն են դատարարում, այլ նաև իրականացնելու առկա ռեսուրսների որակական գնահատումը, կապված յուրաքանչյուր վարչության խնդիրների հետ:

10.2.2. Թվում է, որ գոյություն ունի կապ անձնակազմի կառավարման ծրագրերի թույլ ներդաշնակության և պրոֆեսիոնալ պետական քաղաքացիական ծառայության սրեղծման ընթացքում հանդիպող հիմնախնդիրների միջև: Ծիշք է, որ անձնակազմի ղեկավարները կարող են անմիջական օգուտներ ստանալ համարման և, հարկապես, վարձարրության հարցերին ճկուն ձևով մոտեցման դեպքում, որն ապահովվում է իրենց փրկված ինքնուրույնության միջոցով: Նաև ճշմարիտ է,

որ այս ազատությունը որոշ ղեկավարների թույլ է տալիս փորձեր կատարել և զարգացնել նորարարությունը կադրային քաղաքականությունում, որոնք հիմնականում հանդիսանում են օգտակար դասեր այլ նախարարությունների համար: Կարող է թվալ, այնուամենայնիվ, որ կորդինացման բացակայության պատճառով, խորհրդարկական և իրականացնող մարմինը բացասական ազդեցություն ունի կարիերայի կառավարման գործում, դրանով իսկ, նա կարող է վնասել պետական քաղաքացիական ծառայությունն ավելի պրոֆեսիոնալ և ավելի արդյունավետ դարձնելուն:

Չնայած կորդինացումը իր հերթին վերջնական չէ (խղճուկ ծրագրված կորդինացման համակարգը կարող է ընթացակարգերը դարձնել նույնիսկ ավելի դժվար), սակայն կորդինացման նվազագույն մակարդակը կարող է, այնուամենայնիվ, առաջ բերել բարելավումներ և, հատկապես, օգնել կանխելու կորպորատիվ , կամ այլ կապերի պատճառով առանձին նախարարությունների կողմից ներկայացված կարգերի և ծրագրերի հակասությունները: Սա չի նշանակում, որ անձնակազմի կենտրոնացված կառավարումը պետք է լինի կառավարության շրջանակում: Մյուս կողմից, այդպիսի կորդինացումը կարող է նպաստել ազգային մակարդակով առաջնահերթ խնդիրների կենսագործմանը, խնդիրներին ռեսուրսների հարմարեցմանը և անձնակազմի կառավարման վերահսկմանը:

10.2.3. Բաց է մնում այն հարցը, թե որոնք կլինեն կորդինացման զարգացման ավելի արդյունավետ միջոցները, և պարասխաններն անկասկած կտարբերվեն մեկ երկրից մյուսը: Այս բնագավառում արդյունավետությունը պետք է համապարասխանեցվի իրականության հետ: Փորձը ցույց է տալիս, որ մարմինների հիմնումը այնպիսի գործառնություններով, որոնք չափից դուրս մեծ ձգտումներ ունեն, կամ թույլ են սահմանված, հանդիսանում են ձախողման գործոն: Այնուամենայնիվ, կորդինացումը կարող է առաջընթաց ապահովել այս բնագավառներում, որտեղ կառավարման մարմինն իրեն պրասադրված ռեսուրսներին համապարասխան վստահված է հատուկ և իրարեսակալան խնդիրների իրականացում: Կարող է թվալ, որ բավականաչափ իշխանությամբ լիազորված հասարակությունում պարզ կառուցվածքի սրբեղծումը (վարչակարգի աշխատակազմ, ֆինանսների նախարարություն, ներքին գործերի նախարարություն, աշխատանքի նախարարություն, պետական քաղաքացիական ծառայության նախարարություն և այլն) կարող է դրական դեր խաղալ խրախուսելու նախարարություններին ներդաշնակ և հետևողական ծրագրերի մշակման գործում: Նպատակահարմար կլինի որոշակիորեն ճանաչել և գործնականորեն ձևակերպել այդպիսի մարմինների գործառնությունները:

### **10.3. ԿԱԴՐԱՅԻՆ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՄԻՋՈՑՆԵՐԸ**

Ի՞նչ միջոցներով կարող է իրականացվել կադրային քաղաքականությունը: Այս ուսումնասիրության ընթացքում արված մի շարք հետազոտություններ այս հարցին կարող են տալ որոշ նախնական պատասխաններ:

10.3.1. Անկախ կորդինացնող մարմնին տրված դերից, յուրաքանչյուր նախարարության անձնակազմի փնտրման դերը վճռական է: Երբ այդ փնտրմանը տրվում է իշխանություն, կայունություն և պահանջված ռեսուրսներն իրենց գործառնությունները կատարելու համար, մարդկային ռեսուրսները կառավարվում են ավելի մեծ խստությամբ և քաղաքական գործոնների ու անձնակազմի կապերի ազդեցությունը բավականին նվազում է: Նաև օգտակար է, եթե կադրային քաղաքականությունը հասկացվում և ընդունվում է բոլոր առնչություն ունեցող պաշտոնյաների կողմից, և իրագրվածն ու ուսուցման գործողությունները կարող են կազմակերպվել այդ նպատակով:

10.3.2. Կառավարման և համապարասխանեցման կանոնների ներդաշնակման միջոցներից մեկը անձնակազմի միասնական գրանցամատյանի սրբեղծումն է, որի համար Ալբանիայում 1996թ-օրենքում դրույթ է մտցվել և որն արդեն ընթացիկ պրակտիկա է Նունգարիայում (անձնակազմի

գրանցամատյանը), այնպես ինչպես Արևմտյան Եվրոպայի շար երկրներում: Այդպիսի միջոցը նաև հնարավորություն է տալիս կոորդինացնող մարմնին վերահսկել բոլոր կառավարչական որոշումները և երաշխավորել ազգային մակարդակով ընդունված մարդկային ռեսուրսների ծրագրերի իրագործումը: Կառավարման փորձեր տեսակետներ կարող են քննարկվել կազմակերպման մեթոդներից և նախարարությունների միջև իշխանության բաժանումից կախված մի կողմից, և համակարգչային ռեսուրսների զարգացումից մյուս կողմից: Կառավարման մեքենայացումն ամենաֆունկցիոնալ մեթոդն է, քանի որ ցանցի սրեղծումը հնարավորություն է տալիս մասնակցել գրանցմանը: Այնուամենայնիվ, այն դեպքում, երբ համակարգչի վրա հիմնված համակարգն անմիջապես իրագործելի չէ, անձնակազմի քարտարաններն առաջին փուլում կարող են կարգավորվել ձեռքով, մինչև կառավարման մեքենայացմանն անցնելը:

10.3.3. Պաշտոնների և կարիերայի կառավարման կանոնների վերաբերյալ տեղեկատվության հաղորդումը կարող է դիտարկվել որպես չափազանց դրական չափանիշ, որը հնարավոր է դարձնում գրավել ավելի մեծ թվով դիմորդներ և բարձրացնել պաշտոնյաների խթանումը: Այս տեղեկատվության ասպեկտներից մեկը թափուր տեղերի գովազդների հրապարակումն է, որը էականորեն նպաստում է համալրման գործընթացի բարելավմանը:

10.3.4. Չնայած հիմնահարցն ուղղակիորեն քննարկված չէ, սակայն երբեմն անհամապատասխանություն է դիտարկվում տեսության և պրակտիկայի միջև և դա բարձրացնում է սպուգումների հարցը: Կանոնների կարգման ձախողումը կարող է պայմանավորված լինել գոյություն ունեցող մեխանիզմների թերություններով: Սպուգումները կարող են լինել իրավական կամ ոչ իրավական (վարչական): Ոչ իրավական սպուգումները, որոնք օգտագործվում են որպես պրոֆիլակտիկ միջոց, կարող են իրականացվել մի քանի ձևով: Այսպիսով, ֆինանսական հրահանգների համաձայն արդյունավետ կատարվող սպուգումը միջոց է հանդիսանում օրենսդրությանը և կարգավորվող պայմաններին հակասող որոշումների չեղյալ հայտարարման համար: Ցանկացած որոշում, որն առնչվում է բյուջեի հետ, անգամ ամենաբարձր մակարդակում, ենթադրում է ստանալ ֆինանսների նախարարության կողմից նշանակված և յուրաքանչյուր պետական վարչակազմին կցված իրագրելի ֆինանսական սպուգող մարմնի հավանությունը, սակայն մինչև այդպիսի հավանություն տալը, որոշումը կարող է ստեղծվել: Կարող են ներգրավվել նաև վարչական սպուգող ինստիտուտների այլ տեսակներ (հանձնաժողովներ, տեսչություններ և այլն): Դատարան սպուգումը կարող է կիրառվել մասնագիտացված կամ ոչ մասնագիտացված դատարանների կողմից: Սկզբնական փուլը կարող է բաղկացած լինել վարչական վճարելի դատարանների սրեղծումով, նախարարական և այլ մակարդակներում: Այդ դատարանները, հնարավորին չափով կազմված են և անձնակազմի, և տնօրինության ներկայացուցիչներից, և կարող են պատասխանատու լինել ղեկավարության կողմից ընդունված որոշումների բողոքարկման քննության համար: Այդպիսի սպուգումները, ոչ միայն օգնում են ամրացնելու օրենքի իշխանությանը, այլ նաև բարձրացնելու կարիերայի հետ կապված պաշտոնյաների վստահությունն ու մոտիվացիան, և բարելավելու ղեկավարության հեղինակությունը:

#### **10.4. ՆԱԿԱԿԱՆՈՒԹՄ**

Նամայրումը շար կարևոր հիմնահարց է: Այն փաստորեն որոշում է վարչակազմի ապագան անձնակազմի սերնդափոխության ընթացքում: Այդ նպատակով ներդրված գումարները կարևոր են, քանի որ համայրումը անհամապատասխան պաշտոնյաներով կնշանակի ռիսկի դիմել և սահմանափակել պետական քաղաքացիական ծառայությունը համապատասխան աշխատողներով լրացնելու հնարավորությունները շար փորձերի ընթացքում: Նամապատասխան կադրերով համայրումը մասնավոր հատվածի և արտաքին գործընկերների կողմից կդիտվի որպես արդյունավետ և վստահություն ներշնչող քայլ:

Ըստ երևույթին հատուկ ուշադրություն պետք է դարձվի այն որոշակի փոփոխությունների վրա, որոնք ազդեցություն են ունենում վարչակազմի և չեզոքության, և գրավչության վրա. առաջինը ընթացակարգերի և աշխատանքների նկարագրությունների վերաբերյալ տեղեկատվության ապահովումն է, երկրորդը՝ մեթոդների ընտրությունը:

10.4.1. Նասարակությանը տեղեկատվությամբ ապահովումը իրավական իշխանության հաստատման և վարչակազմի չեզոքության ապահովման հիմնական գործոններից մեկն է:

Այնուամենայնիվ, համալրման մեթոդների և չափանիշի թափանցիկությունը նույնպես նպաստում է պետական ծառայության պրոֆեսիոնալիզմին. մեծ թվով մարդիկ, հատկապես նրանք, ովքեր ունեն պահանջվող որակավորումներ, հնարավորություն են ստանում պարզապես տեսնելու և դիմելու պաշտոնի համար: Դա թույլ է տալիս վարչակազմին բարձրացնելու ընտրության հնարավորությունը:

Տեղեկատվության ապահովումն առաջին հերթին վերաբերվում է դիմելու կանոններին. պայմանները, որոնց թեկնածուները պետք է բավարարեն (փորձ, ասպիճան և այլն), ընտրության որոշակի մեթոդները և չափանիշն ըստ զբաղեցնող պաշտոնի տեսակի, նշանակման ընթացակարգերի և թափուր պաշտոնի բովանդակությունը (դրա նպատակն է աշխատանքի նկարագրությունը հարմարեցնել պահանջվող որակավորումներին և կատարվող պարտականություններին), աշխատավարձի մակարդակը, կարիերայի հեռանկարները: Ավելի լայն առումով թեկնածուների միջև հավասարության և արդարության պահպանումը նույնպես նպաստում է համալրման պայմանների բարելավմանը:

10.4.2. Նամալրման մեթոդների ընտրությունը կախված է հանգամանքներից, և ոչ մի մեթոդ չի կարող համարվել մյուսից ավելի գերադասելի: Այն կախված է թեկնածուների թվաքանակից, զբաղեցվող պաշտոնի և պահանջվող որակավորումների տեսակից: Բաց մրցույթի ընթացակարգը կարող է, այնուամենայնիվ, փոփոխվել, կախված սպասվող թեկնածուների թվաքանակից, չափից դուրս բարդ նախապարտաբանությունից խուսափելու համար:

Տիմնական թերությունը, որից անհրաժեշտ է խուսափել այս բնագավառում, ավելորդ ձևականությունն է, կամ կանոնների բացարձակ բացակայությունը: Ինչպես այս գեկույցը ցույց տվեց, համալիր և հարուստ փորձ ունեցող համակարգը հաճախ կիրառելի չէ և հուսալքում է թե՛ թեկնածուներին, թե՛ դեկլարանտներին: Դրան հակառակ, կանոնների նվազագույն չափի բացակայությունը կասկածի փակ է դնում ընտրության ճշտությունը: Ուստի նպատակահարմար է փնտրել միջանկյալ ուղի, ոչ թե որպես բյուրոկրատական լուծում, այլ կառավարչական մոտեցում տվյալ պաշտոնի համալրման բավարարման համար: Օրինակ, ֆունկցիոնալ կարգի հասկացություններով արտահայտված մոտեցումը (մասնագիտության տեսակով) իրագործելի է, քան յուրաքանչյուր աշխատանքի մանրամասն նկարագրության վրա հիմնված համակարգը (Էական է, որ Արևմտյան երկրների մեծ մասը հրաժարվել են այդպիսի համակարգի իրականացումից):

## 10.5. ԿԱՐԻԵՐԱ

Վարչակազմի պրոֆեսիոնալիզմը և որակավորումը կախված է ոչ միայն համալրման որակից, այլ նաև կարիերայի զարգացման կազմակերպումից: Կարիերայի հեռանկարը փաստորեն որոշիչ գործոն է հանդիսանում լավագույն պաշտոնյաներին պետական քաղաքացիական ծառայությունում պահելու համար: Նրանց մասնագիտական կարողությունների ճանաչումն առաջադրված միջոցով ներկայացնում է իրենց գործունեության և որակավորումների բարելավման հիմնական դրդապատճառը:

Նպատակ ուշադրության են արժանի հետևյալ կետերը.

10.5.1. Ընդհանուր շրջանակի սրելծումը կիրառելի է փարբեր վարչակազմերի համար: Այն առաջարկում է գործառույթների հիերարխիա, աստիճանների և կարիերայի զարգացում, որն ունի պարզաբանող և ներդաշնակող ազդեցություն: Այն հնարավոր է դարձնում խուսափել փարբեր հարվածների միջև ավելորդ անհավասարություններից, և ապահովում է շարժունություն, դրական փեսանկյունից, որպես պեփական քաղաքացիական ծառայությունում առաջխաղացման գործոն, և ապահովում է երկկողմանի օգուփ՝ վարչակազմի և նրա պաշտոնյաների համար:

10.5.2. Արժանքի փոխհարուցման սկզբունքի վրա հիմնված կարիերայի զարգացումը հանդիսանում է պեփական քաղաքացիական ծառայության մասնագիփացման և նրա պաշտոնյաների մոփիվացիայի համար կենտրոնական փարբր: Ընդունելի է, որ արժանիքի փոխհարուցման համար առաջին հերթին անհրաժեշտ է հիմնել գնահատման համակարգ, որը հնարավոր է դարձնում կարիերայի զարգացմանը վերաբերվող որոշումները կայացնել որակավորումների և գործունեության ազնիվ գնահատման հիման վրա, դրա միջոցով երաշխավորելով այն պաշտոնյաների առաջխաղացումը, որոնց կարողությունները կարող են անկողմնապահորեն ճանաչվել:

Այսպիսի գնահատման համակարգը կարող է միավորել ջանքերը, որոնք այս բնագավառում կատարվել են որոշ (Միացյալ Թագավորություն, Ֆրանսիա, Գերմանիա, Նունգարիա), և որը փալիս է մի քանի ընդհանուր դասեր: Նափուկ ուշադրություն պեփք է դարձվի կանոնների միջոցով օրյեկտիվ ջափանիշների խմբի սրելծման սկզբունքին, ինչպիսիք են՝ համբերափարությունը, ճշրապահությունը, հաղորդասիրությունը, պափասիանափությունը զգացումը և նորարարության ունակությունը, ինչ-որ մակարդակում հիմնախնդիրների լուծումը, վարչության խնդիրների կատարումը և այլն, որոնք կարող են գնահատվել պարզ և հափուկ սրանդարտների միջոցով: Այս ջափանիշները ամենաբարձր աստիճաններում կարող են կիրառվել մասամբ, որպեսզի աշակցեն բնական միտումներին յուրաքանչյուր համակարգում, սրանդարտների որոշման գործընթացն արագացնելու համար: Գնահատման հարցագրույցի ներմուծումը գնահատողին հնարավորություն կփա ուղիղ կապ ունենալ պաշտոնյայի հետ, և, այդպիսով, ավելի լավ հասկանալ վերջինիս ցանկությունները և դժվարությունները: Այդպիսի հարցագրույցը նաև հանդիսանում է գնահատվող պաշտոնյայի համար լավագույն միջոցը ավելի լավ հասկանալու, թե ինչ է իրեն սպասվում ապագայում:

## 10.6. ՈՒՍՈՒՅՈՒՄՅ<sup>3</sup>

Արժե հիմնվել ուսուցման բնագավառում առկա առաջընթացի վրա, ներկայացնելով ընդհանուր քաղաքականությունը, որը հաշվի է առնում անհապաղ համալրումները և երկարաժամկետ պահանջները: Արևմտյան Եվրոպայի երկրների փորձը ցույց է փալիս ախտորոշիչ մոփեցման օգտակարությունը, որը հիմնված է համալրման գնահատման և խնդիրների նույնացման վրա, առաջնահերթությունների խմբի շրջանակում ազգային մակարդակի նպատակային ծրագրերի միջոցով:

Նափուկ ուշադրություն պեփք է դարձվի հետևյալ կետերին.

10.6.1. Ուսուցման պայմանների հարմարեցումը վարչակազմերի իրական կարիքներին միայն կարող է իրականացվել հիմնավոր մեխանիզմի միջոցով (խորհրդափություն, ուսումնասիրություններ և այլն), որը կապահովի երկխոսություն ուսուցման պահանջարկ ներկայացնող և այն ապահովող կողմերի միջև: Շուկան ուսումնասիրելու նախնական ջանքերը և ուսուցման պալանավորումը կարող է

<sup>3</sup> Չի՝ÉÇ ÛՅՄնՅՅՅՅ ի՝Օ՝İճıáóÃÛՅՅ ÑՅÛՅն ի՝è SIGMA-Ç ÑáıİÍŸ»ñ ı16 §ä»ıİՅՅ ÍèՅÛáóÃÛՅՅ áóèáóÛŸıİŸ ÑՅÛՅİճ»ñÁ OECD »ñİŸŸ»ñáóÛİ, °ñ»ՅŸ, 1999

նան օգնել հասնելու անձնակազմի բոլոր խմբերի համար առաջարկի և պահանջարկի ավելի լավ համապատասխանության:

10.6.2. Որակավորման բարձրացման ուսուցման գնահատումը մի հարց է, որը հաճախակի վերանայվում է Եվրոպական երկրների մեծ մասի կողմից: Դժբախտաբար հաճախ է պատահում, որ ուսուցումը բավարար չի գնահատվում և իրական պայմաններում ընդհատվում է լինում ուսուցում ստացած պաշտոնյաների հետ, երբ հարցը վերաբերվում է վարչության կարիքներին: Այս իրավիճակը շրկելուն ուղղված ջանքերը հաճախ դիմադրության են հանդիպում պաշտոնյաների և մասնագիտական կազմակերպությունների կողմից, չնայած այդպիսի հակազդեցությունը կարող է հաղթահարվել նպատակների և ուսուցման մեթոդների վերաբերյալ խորհրդատվության միջոցով: Նաշվի առնելով աճող ֆինանսական և մարդկային ռեսուրսները, որոնք փոխանցվում են ուսուցմանը, և հիմնահարցերի կարևորությունը, հետագա ուշադրություն պետք է դարձվի դրանց առաջիկա տարիների ընթացքում: Նախապատրույթները, որ պաշտոնյաների ուսուցումը կարող է հաշվի առնվել նրանց առաջխաղացման հարցում, ուժեղ փաստարկ է հանդիսանում ի օգուտ ուսուցման գնահատման սկզբունքի ընդունման՝ նրա բովանդակության տեսանկյունից, իրական ազդեցություն է ունենում համապատասխան պաշտոնյաների որակավորումների և հմտության վրա:

## **10.7. ՎԱՐՉԱՏՐՈՒԹՅՈՒՆ**

Կարիերայի զարգացման պայմաններում հաշվի առնվող տարբեր մոտեցումները կարող են նաև տարածվել վարձատրության թեմայի վրա, որի համար ստանդարտ կանոնների ստեղծումը կարող է միացվել որոշակի աստիճանի ճկունություն հետ, որը հնարավոր կդարձնի այն հարմարեցնել որաշակի հանգամանքներին և, հատկապես, աշխատուժի շուկայի իրավիճակին: Արևմտյան երկրներին ծանոթ երկու հիմնահարցեր ընթացիկ քննարկումների առարկա են:

10.7.1. Պետք է արդյո՞ք, որ աշխատավարձերը և լրացուցիչ վարձատրությունները սահմանվեն բացառապես վիճակագրական չափանիշների հիման վրա (աստիճան, ավագություն և այլն), առանց հաշվի առնելու պաշտոնյայի անհատական արժանիքը, նրա մոտիվացիան և վճարումները, թե՛ արժանիքի վրա հիմնված վարձատրության փոքր մասը պետք է հանդիսանա որպես խթանման միջոց:

10.7.2. Ինչպե՞ս կարող է ավելի թափանցիկ լինել աշխատավարձի հավելումների բաշխումը: Չնայած դա կարող է սկզբունքորեն ցանկալի թվալ, դրան հասնելու արգելքները լավ հայտնի են պրակտիկայում:

## **10.8. ՄԱՍՆԱԳԻՏԱԿԱՆ ԷԹԻԿԱ**

Մասնագիտական էթիկայի թեմային համակողմանի և պրագմատիկ մոտեցումը ընդունման կարիք ունի, դասեր քաղելով ուսումնասիրված չորս երկրների փորձերից: Չափից դուրս բարդ կանոնները ապացուցել են իրենց անարդյունավետությունը: Կոմունիստական կարգերի փլուզումից մնացած բացը չի կարող լրացվել միանգամից, կամ ավտորիտար ձևով: Բարոյական կողերսի ստեղծումը հանգեցնում է յուրաքանչյուր ներգրավված երկրի կողմից ուսումնասիրման երկար գործընթացի և ստանդարտների տեղայնացման: Եթե անհրաժեշտ է հետևել ընդունված կանոններին, ապա այն պետք է համաձայնեցվի վարչության պետի հետ, կամ, ամեն դեպքում, չպետք է անբարենպաստ ազդեցություն ունենա նրա վրա: Արժե նաև նշել, որ անձնակազմի կառավարման միջոցների առկայությունը որոշում է թե արդյոք կանոնները կատարվում են պրակտիկայում:

Մանկցիաների համակարգը, բայց հատկապես այդ սանկցիաների իրականացման հաստատման վճարակառությունը, շար կարևոր է: Փաստորեն, գործող օրենքի խախտումներով պետք է զբաղվեն պարտիչ մարմինները կամ դատարանները: Կարիք չկա այս բնագավառի ստուգման չափանիշների

կամ սանկցիաների հերթականության կարգավորման, և իսկապես, այդպիսի չափանիշները կարող են նաև հակառակ արդյունքն ունենալ: Մյուս կողմից, վստահությունը, որ օրենքի խախտումը կպատժվի, կարող է գործել որպես հիմնական կանխարգելիչ միջոց:

Այս բնագավառում իրազեկության բարձրացումը օգտակար է մենտալիտերները և սովորույթները փոխելու համար, որոնք պետք է ուղեկցվեն խթանման կիրառմամբ, սանկցիաների հետ միասին, և որոնք օգտագործվում են միայն բացառիկ դեպքերում: Նույն ձևով հասարակության հետ փոխհարաբերությունները պետք է դիպվի որպես ուսումնասիրության գործընթաց և ավելի շարժակալությամբ հիմնահարց, քան վարքի կողերք:

Բազմակարծությունը երկրնորանքի արտահայտման ձևերից մեկն է. պետք է կամ ներկայացվեն պարբերադիր կանոնները, կամ հակառակը, պետք է թույլատրվեն որոշ լրացուցիչ աշխատանքներ, որպեսզի խթանեն պաշտոնյաներին մնալու պետական քաղաքացիական ծառայությունում, որը հետո կհանգեցնի այն սահմանի սրեղծման հիմնախնդրին, որից այն կողմ հասարակության շահերը կարող են փոխգիջման ենթարկվել: Ոչ մի լուծում ինքնստիճանից չի կարող մերժվել, չնայաց ցանկացած հնարավոր լուծում պետք է հիմնված լինի մանրակրկիտ ուսումնասիրության վրա, որի նպատակն է սահմանագարել թույլատրված լրացուցիչ աշխատանքները նրանցից, որոնք կարող են վրանգի ենթարկել պետական ծառայության չեզոքությունը և անկողմնակալությունը:

Որպես եզրակացություն, կարող է թվալ, որ կառավարման համակարգերի մեծ մասը ունեն մեկ հիմնական բնորոշ գիծ. օրենսդրությունը պրակտիկայի հետ համապատասխանեցման հիմնախնդիրը և դրանց միջև ճեղքվածքի փոքրացման անհրաժեշտությունը, որպեսզի ապահովվի կառավարման և, ընդհանուր առմամբ, օրենքի իշխանության լիարժեք գործունեությունը:

Ինչպես մենք տեսանք չորս ուսումնասիրություններում, այս հիմնախնդիրը Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայի երկրների առջև կանգնած հարցերից մեկն է, և որոշ դեպքերում այն պահանջում է հրապարակ ուշադրություն: Այս երկրներից մի քանիսը սրեղծել են բարդ օրենսդրական և կարգավորման մեխանիզմներ, որոնց դիմելը կարող է դժվարություններ առաջացնի: Մյուսներին բնորոշ է մշակույթի և պրակտիկայի առանձնահատկությունները, որոնք դեռ հեռու են օրենսդրությամբ արված պաշտոնական խստությունից: Կարող է հնարավոր լինել մեկ մակարդակի վրա դնել պրակտիկաները և օրենսդրությունները, փորձելով պարզեցնել ստանդարտները և ընթացակարգերն այնպես, որ նրանք համապատասխանեցվեն պրակտիկ անհրաժեշտություններին:

Որոշ բարեփոխումներ, հիմնականում Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայում, հաջողության մեծ հնարավորություններ կունենան, եթե այդ երկրները կարողանան ջանքերը միավորել և հարկապես, եթե առկա է.

- պարզ և տեսական վճռականությունը, արտահայտված ամենաբարձր մակարդակներում, երաշխավորելու, որ սկզբնական նախագիծը չի կորցրել իր շարժիչ ուժը,
- պետական պաշտոնյաների լայնորեն ներգրավումը հիերարխիայի բոլոր մակարդակներում, որպեսզի նվազեցնի տարածայնության վրանգը, կամ փոփոխման հակադեղությունը,
- օգնություն հասարակության կողմից, քանի որ բարեփոխումները կընդունվեն ավելի պարբերապարակամորեն, եթե հասարակությունը զգա, որ ավելի երկար, կամ կարճ ժամանակահատվածում դրանցից օգուտ կստանա,
- աջակցությունը միջազգային հանրության, բազմակողմանի և երկկողմանի համագործակցող կազմակերպությունների կողմից, որոնք կարող են օգնել բարեփոխումների իրականացման համար մրավոր և նյութական ռեսուրսներով, կարող է անգամ ավելի մեծ լինել, եթե նախապես նպատակները և դրանց հասնելու միջոցները հարուկ սահմանվեն:

## Նաձեկձած 1. Ըղղևձըղյձ փախկաթըղղթ

### 1. Ըղղհաղնըր դըրըյթընըր

1.1. Երբ գըրձըմ է պերակաղն քաղաքաղցիակաղն ձաղաըթըյաղն մաղսիղն օըեղնըրը, կարղղղ եթ դըրք սաղհմաղնըղ նըրա իըրակաղն շըջաղնակըր. բըղըր պերակաղն ձաղաըթըղնըրիղն:

- նըրաղաըթաղ բաձըր աղսըրիձաղն պերակաղնի ձաղաըթըղնըրը և քաղաքակաղն խըրիըրղաըթըղնըրը,
- րեղակաղն պերակաղն ձաղաըթըղնըրը,
- ուաղուղիջընըրը, ոսըրիկաղնընըրը, դաըթաղըրընըրը,...
- րընըրեղաղակաղն հաըթըրաձընըրը (եթըն սեփակաղնաղշըղըրիղաձ չըն) իղնչաղիսիթ եղն փըղսաըրը, կաըթըր, Էնըրգերիկաղն, երկաթըղղիղն:

Աըրղըրթ օըեղնըրը փըղփըղիղաղըղ է իըր ըղղըղըղնըղմիղց հեղթը: Քաղնիղ աղնգաղմ:

1.2. Երբ պերակաղն քաղաքաղցիակաղն ձաղաըթըյաղն մաղսիղն օըեղնըրը չի գըրձըմ. կաղն աըրղըրթ հաըթըրըղ պերակաղն կաղնըղնընըր աղշիաըթաղնըթաղիղն օըեղնաըթըրըմ կաղն մեղկ ոըրիղջ փաղսըթաթըրըղմ պերակաղն ձաղաըթըղնըրի հեղթըղ կաղնըրիղ հաղմաըր:

1.3. Ոըթըրաղըղ է օըեղնաղըրըթըղընըր (պերակաղն քաղաքաղցիակաղն ձաղաըթըյաղն մաղսիղն օըեղնըր աղշիաըթաղնըթաղիղն օըեղնաըթըրը, պերակաղն հըրաղհաղնգընըր) կիըրաղթըղմ կաղն չի կիըրաղթըղմ: Կաըրղղ եթ բըրեղ պըրակըրիկ կըղնկըրեըթ օըրիղնակընըր հեղթընըթաղ բընաըթաղըթըղնըրըմ, իղնչաղեղս նաղն նշըղ պըրակըրիկաղն սաղհմաղնըղ կաըրգըր.

- հաղմաղըրըմ և ըղնըրըրըթըղըն,
- գըրձըղընըղըթըյաղն գղնաղհաըթըրըմ,
- րեղաղաղթ,
- չեղգըթըրըթըղըն,
- իըրաղըղընըր և պաըթըրակաղնըթըղընընըր
- կաըրգաղաղաղհակաղն ըղնթաղցաղկաըրգեր,
- ըղնըրաղմաղն հաղմակաըրգ,
- բաըրըթաղկաղնըթըղըն:

1.4. Աըրղըրթ ձաղաըթըյաղն պաղըմաղնընըրը միղաղնմաղղն եղն պերակաղն ձաղաըթըյաղն մեղջ (կաըրգաղըրիձակ, իըրաղըղընըր և պաըթըրակաղնըթըղընընըր, կաըրիըրաղ, ըրաըթաղըրըթըղըն և աղըն): Իղնչաղեղղս է րեղսըթըյաղն մեղջ, աղնաղեղս իղնչաղեղս պըրակըրիկաղնըրըմ: իղնչըր մաղնըրաղմաղն պերըթ է ուղղըղմնաղսիըրըղի.

- ոըթըրաղնղղ է օըեղնըրը (կաղն կաըրգըր) մաղնըրաղմաղն և իղնչ չաղիղղըղ է գըրձըղըրըթըղընընըրի աղգաըթըրըթըյաղն րըրըղաձ պերակաղն իղշիաղնըթըղընընըրիղն,
- ոըր դեղաըթըրըղմ իըրաղըրակաղն կաղն կաղնըղնակաըրգըղ պաղըմաղնընըրը չըն կաըթաըրըղմ և իղնչըրղ,

- որոնք են այդ պայմանները, եթե դրանք կան, հիմնական անցանկալի ազդեցությունները:

1.5. Կան արդյո՞ք փոփոխվել պետական ծառայողների մասին.

- պետական և տեղական ինքնակառավարման պաշտոնյաների ընդհանուր թվաքանակը,
  - պետական ծառայողներ, բնակչություն հարաբերակցությունը,
  - պետական ծառայողների ընդհանուր աշխատուժ հարաբերակցությունը,
  - պետական ծառայողների բաշխումը նախարարական վարչությունների միջև,
  - կրթական որակավորում (ուսուցիչներ, ինժեներներ, զինվորականներ) և դիպլոմները,
  - ընթացիկ ծառայողների փարիքը և ծառայության միջին տևողությունը,
- ⇒ մինչև անցումային շրջանը պետական ծառայությունը համարյա ծառայողները ի՞նչ փոփոխվեցին կշիռ ունեն կազմակերպությունում,
- ⇒ ո՞ր մասն է թոշակի անցնելու հաջորդ 5 փարիքների ընթացքում, և ո՞ր մասը հաջորդ 10 փարիքների ընթացքում,
  - պետական հատվածից հեռացողների թվաքանակը վերջին 5 փարիքների ընթացքում,

⇒ ո՞ր են նրանք հեռանում (մասնավոր հատված պետական ձեռնարկություններ, քաղաքականություն),

⇒ ինչպիսիք է հոսունության աստիճանը:

⇒ Կանոնադրականությունը փոփոխվե՞լ է մակարդակներում
  - Անձնակազմի կառավարման կազմակերպում և իշխանության բաժանում

2.1. Ո՞ր մակարդակում, կամ ո՞ր ինստիտուտների կողմից է կարգավորվում անձնակազմի կառավարումը. կա արդյո՞ք կենտրոնական կոորդինացիոն մարմին, որոնք են նրա գործառնությունները (առաջարկություն, տեղեկատվություն, կոորդինացիա,...). ո՞րն է նրա իրական ազդեցությունը հիմնական նախարարությունների վրա (ինչպիսիք են օրինակ, ներքին գործերը ֆինանսները) բերե՞ք օրինակներ:

2.2. Ո՞րն է ինքնուրույնության աստիճանը (տեսության մեջ և պրակտիկայում) յուրաքանչյուր նախարարական վարչության համար իրենց մարդկային ռեսուրսների կառավարման և օրենքների ու կարգերի իրագործման հարցում:

2.3. Ո՞րն է իշխանության և պատասխանատվության բաժանումը վարչությունների միջև: Ով է իրականում որոշմամբ կայացնում.

- համարում,
- առաջ քաշումներ,
- սանկցիաներ,
- վճարումներ:

Որքա՞ն մարդ է վարձվել անցյալ փարի.

- գովազդով,
- երաշխավորությամբ:

Նրանք փորձվել են մարդկային ռեսուրսների վարչության կողմից: Խորհրդարվական ծառայությունների միջոցով թե՛ առանց նրանց:

2.4. Որոնք են հիմնական չափանիշները յուրաքանչյուր տեսակի որոշումների համար (կրթություն, գործունեություն, կարիք, հովանավորություն, քաղաքական գործունեություն, ընտանեկան կապեր և այլն):

### 3. Նամայրում

3.1. Որո՞նք են համայրման գործընթացները:

⇒ Արդյոք կազմակերպված է թափուր պաշտոնների գովազդը:

⇒ արդյոք համայրումը կազմակերպված է մեծ թվով թափուր պաշտոնների համար, թե միայն մի քանիսի:

⇒ Արդյո՞ք համայրումը թողնված է վարչության պետի հայեցողությանը, թե՛ այն կազմակերպված է մրցույթով, հարցազրույցով:

⇒ Որո՞նք են համայրման իրական չափանիշները (կրթություն, հովանավորություն և այլն):

⇒ Կա արդյո՞ք փարբերություն պաշտոնական և իրական համայրման համակարգերի միջև:

⇒ երբ է ընտրությունը հիմնված մրցակցության վրա, արդյո՞ք ակադեմիական, թե՛ պրակտիկ քննություն է կազմակերպված:

Արդյո՞ք կազմված են աշխատանքի նկարագրություններ: Ու՞մ կողմից:

3.2. Ինչ է նշանակում «աշխատանքի նկարագրություն» հասկացությունը (հիմնական փարբերը, բոլոր մանրամասնություններով):

- Օրինակներ.,
- որքանո՞վ են դրանք ընդունելի,
- ինչպես են դրանք օգտագործվում:

Կա՞ արդյոք փորձաշրջան, դա բացառապես ձևական է, թե՛ ոչ:

3.3. Կարո՞ղ է համայրման չափանիշը (դիպլոմներ, մասնագիտական փորձը և այլն) հարմարվել հիերարխիայի հարուկ մակարդակներին:

3.4. Իրականում որքանո՞վ է մրցակցային համայրումը: Քանի՞ թեկնածուներ կան մեկ պաշտոնի համար (միջին հաշվով): Այս հարցը պետք է քննվի մանրամասնորեն, փարբեր վարչությունների և մակարդակների համար, և փարբեր հարվածներում թեկնածուների բացակայության պատճառները պետք է ուսումնասիրվեն:

⇒ Ինչ միջոցներ են օգտագործվել պետական իշխանությունների կողմից լրացնելու թեկնածուների բացակայությունը: Դա նրանց հաջողվե՞լ է:

⇒ Ինչը կարող է պետական վարչակազմին թեկնածուների համար դարձնել ավելի գրավիչ: Բարձր աշխատավարձերը, պարգևատրումները: Թե՛ ավելի գրավիչ կարիերան (առաջ քաշում տեղաշարժ պատասխանատուների ավելացում): Թե՛ ավելի հեղափոխիչ խնդիրներ: Այլ առավելություններ:

3.5. Ինչ փոփոխություններ են տեղի ունեցել համայնքի և ընտրության ընթացակարգում անցումային շրջանի սկզբից, տեսության մեջ, պրակտիկայում:

#### **4. Ուսուցում**

4.1. Կարո՞ղ եք նկարագրել մշակութային կոնսերվացիա և սոցիալական մեխանիզմները, որոնք էական ազդեցություն ունեն կրթության և հասարակական արժեքների վրա (անհատական կամ կոլեկտիվ արժեքներ, կրոնի ազդեցություն, օրենքի իշխանության, արդյունավետության, ձեռներեցության կամ ձեռնարկության կուլտուրայի հաշվի առնում):

4.2. Կա՞ր արդյոք ուսուցում նոր ընդունվածների համար: Դա կազմակերպվա՞ծ է նախարարությունում: Դա պարտադի՞ր է: Այս ուսուցումը հարմա՞ր է նրանց համար որոնք հիմա մտնում են պետական վարչակազմ: Նկարագրե՞ք բարձր պաշտոնյաների, միջին մակարդակի ծառայողների ուսուցման համակարգերը:

4.3. Ի՞նչ կարգի որակավորման բարձրացման ուսուցում է կազմակերպված: Դա պարտադի՞ր է: Դա պայմա՞ն է առաջ քաշման համար: Եթե ոչ, վերապատրաստման ուրիշ դրոշմակարգեր:

⇒ Ովքե՞ր են պրակտիկայում հաճախում այս դասընթացները (պաշտոնյաներ, որոնք պարտավորություններ կունենան թե նրանք, որոնք ուզում են ազատվել դրանցից):

⇒ Արդյո՞ք հատուկ դասընթացները կազմակերպված են այն պաշտոնյաների համար որոնք ընդունվել են աշխատանքի անցումային շրջանից առաջ: Ի՞նչ պարզաբանություն:

4.4. Ինչպիսի՞ն է ծրագրի բովանդակությունը (օրենք, կառավարում, տնտեսագիտություն, էթիկա...):

Ինչպե՞ս են պահանջները գնահատվում: Ծրագրերը սրեղծված են ըստ պահանջների:

4.5. Ո՞ր հմտություններն են պակասում պետական ծառայողներին (հիերարխիայի տարբեր մակարդակներում):

Ինչպե՞ս կարող են պետական ծառայողների ուսուցման մակարդակի կառուցվածքը և աշխատանքը բարելավել:

#### **5. Կարիերա**

5.1. Ի՞նչն է հանդիսանում աշխատանքից հեռացումների կամ ստիպողական ազատումների պատճառները (վերակազմավորում, քաղաքական պատճառներ, անիազնկություն, օրինազանցություն, վիրավորանք): Որքա՞ն ստիպողական ազատումներ են եղել անցյալ տարի: Սկսված անցումային շրջանի սկզբից:

5.2. Կա՞ր հնարավորություն պաշտոնյաներին համարել պայմանագրով հաստատված պայմանների հիման վրա: Դա իրագործվո՞ւմ է: Որո՞նք են օգուտները (ավելի բարձր աշխատավարձ): Եղե՞լ են որևէ փորձեր, անցումային շրջանից սկսված ազատվելու ծառայողներից, որոնք աշխատանքի են անցել մինչ այդ (հատուկ քննությունների միջոցով, թոշակավորման և այլն):

5.3. Կա՞ր արդյոք տեղաշարժ նախարարական տարբեր վարչությունների միջև: Մեկ վարչությունում: Կա՞ն արդյոք պատճառներ տեղաշարժի համար: Կա՞ն արդյոք փորձեր գնահատելու պետական ծառայողների աշխատանքները և թվաքանակը տարբեր հատվածներում, և տեղափոխելու չափից ավելի ծառայողներին այլ վարչություններ: Որո՞նք են դժվարությունները և խանգարող հանգամանքները:

5.4. Որո՞նք են առաջ քաշման չափանիշները: Արժանիքը, աշխատանքային սրածիք, թե՛ վարչության պետի հայեցողությունը: Ո՞վ է ընդունում որոշումը: Նկարագրեք առաջ քաշման և գործունեության գնահատման համակարգը:

Ինչպե՞ս և ու՞մ կողմից է գնահատումը կազմակերպվում: Կա՞ր արդյոք որևէ օրենսդրություն կամ ներքին կարգ գնահատելու պետական ծառայողների գործունեությունը: Ո՞ր չափանիշներով: Ինչպե՞ս է այն իրականացվում (պաշտոնական ձևով, թե որպես իրական փորձ գործունեության գնահատման համար):

## **6. Վճարման համակարգ (և այլ առավելություններ)**

6.1. Կա արդյո՞ք միասնական վճարման համակարգ և աշխատավարձերի սանդղակ պետական հարվածում, եթե ոչ, որոնք են փարբերությունները:

6.2. Ինչպե՞ս և ու՞մ կողմից են սահմանվում աշխատավարձերի սանդղակը և որոշվում անհատական աշխատավարձերը: Որո՞նք են չափանիշները:

6.3. Որո՞նք են վճարման բաղադրիչ մասերը (հիմնական աշխատավարձ, ընդհանուր կամ անհատական դրամական պարգևներ, լրավճարներ և հավելավճարներ, փարբեր տեսակների արտոնություններ, ինչպիսիք են բնակարանների փրամադրումը, արտասահմանյան ուղևորությունները և այլն, այլ եկամտի հնարավորություններ, ինչպիսիք են ուսուցումը, հասարակական ընկերության խորհրդի անդամությունը և այլն): Ինչպիսին է հարաբերակցությունը փարբեր բաղադրիչ մասերի միջև: Ինչպե՞ս են լրավճարները սահմանվում:

6.4. Նշեք օրինակներ փարբեր մակարդակներում պետական ծառայողների աշխատավարձերի վերաբերյալ (ներառյալ նվազագույնը և առավելագույնը): Տվեք փարբեր մակարդակներում մասնավոր հարվածի հետ համեմատության օրինակներ:

## **7. Մրցակցություն մասնավոր հարվածի հետ**

7.1. Արդյո՞ք շատ հնուր պաշտոնյաներ են թողնում պետական վարչակազմը մասնավոր հարվածի կամ հասարակական ընկերությունների համար:

⇒ Ու՞ր են նրանք գնում:

⇒ Ո՞ր հարվածներն են հիմնականում փրեդափոխվում:

7.2. Կարո՞ղ եք թվարկել պետական վարչակազմից հեռանալու որոշ պատճառներ: Նեղիմաստության բացակայությունը, ավելի ցածր աշխատավարձերը պետական ծառայությունում, մեծ պարասխանաբարությունը մասնավոր հարվածում: Այլ պատճառներ: Ի՞նչ կարող է արվել այսպիսի միտումը արգելակելու համար:

## **8. Պարասխանաբարություն**

8.1. Ո՞ր իշխանություններին են հաշվետու պետական ծառայողները (կառավարություն, պառլամենտ, դատարան):

8.2. Կարո՞ղ եք նկարագրել մասնագիտական էթիկան: Որո՞նք են ընդհանուր արժեքները և սրանդարները: Ի՞նչ արժեքներ են բացակայում: Ի՞նչ կարող է արվել բարելավելու իրավիճակը:

8.3. Որոնք են պետական ծառայողների հիմնական պարտականությունները: Նրանց վրա ազդո՞ւմ են կարգավիճակը, աշխատանքային օրենսգրիքը, հատուկ կարգերը կամ վերահսկողների

հրահանգները: Որոնք են գաղտնիության, հիերարխիային ենթարկվելու, չեզոքության, օրինապահության և այլնի կանոնները: Ինչպե՞ս կարող են այս սկզբունքները կատարվել:

8.4. Պետական ծառայողներին թույլատրվում է միևնույն ժամանակ կատարել այլ աշխատանքներ մասնավոր կամ պետական հաստատությունում (կատարել այլ աշխատանք): Դա հաճախակի է հանդիպում պրակտիկայում: Որոնք են շահերի բախման կանոնները: Որոնք են հասարակական և իրավական սանկցիաները (աշխատանքային օրենսգրքի պայմաններ, քրեական սանկցիաներ) շահերի բախման դեպքում:

8.5. Որոնք են պետական ծառայողների հիմնական իրավունքները (արտահայտման ազատություն, գործադուլի կամ արհմիության շարքերն անցնելու իրավունք, դիմում հեռացումների արդարության վերաբերյալ և այլն): Որոնք են պրակտիկայում առաջացած հիմնախնդիրները:

8.6. Նկարագրեք կարգապահական համակարգը (տեսականորեն և պրակտիկայում) և որոշում ընդունելու գործընթացը: Կա արդյո՞ք որևէ բողոքարկումների համակարգ: Դատական վերանայում:

8.7. Որոնք են հիմնական օրինագանցությունները: Ննարավոր է պետական ծառայողների հեռացումը ոչ պրոֆեսիոնալ լինելու համար, կաշատակերության համար: Արդյո՞ք դա տեղի է ունենում պրակտիկայում: Կարո՞ղ եք բերել օրինակներ:

## **9. Նարարերությունները հասարակության հետ:**

9.1. Կարո՞ղ եք նկարագրել հարարերությունները հասարակության հետ: Պետական ծառայողները մնո՞ւմ են անանուն, թե նրանցից պետության կողմից պահանջվում է նշել իրենց անունները:

9.2. Կան արդյո՞ք հրահանգներ օգտագործողների համար բարեկրթության տեղեկատվության և աջակցության վերաբերյալ: Նրանք իրականացվո՞ւմ են: Կան արդյոք փորձեր ներկայացնելու հասարակության հետ հարարերությունների բարելավման խթանները:

9.3. Որոնք են աշխատանքային ժամերը տեսականորեն և պրակտիկայում: Որոնք են տարբեր ծառայությունների աշխատանքի սկսման ժամերը: Դրանք արդյունավետ են:

9.4. Կարո՞ղ են ծառայությունից օգրվողները գանգարվել պետական ծառայողների պահվածքից: Որոնք են իրավական աղբյուրները:

9.5. Կա արդյո՞ք օրենսդրության գաղտնիություն: Կա արդյո՞ք տեղեկատվության ազատություն: (ինչո՞ւ ոչ): Եթե առկա է տեղեկատվության օրենսդրության ազատություն, արդյո՞ք ապահովվում է փաստաթղթերի գնահատման լայն իրավունքներ: Որևից են այլ օրենսդրություն նախատեսում է այդպիսի իրավունքներ, թե փաստաթղթերի հայտնաբերումը թողնված է դեկլարության իրավասությանը: Ո՞ր տեսակի փաստաթղթերը կարող են գաղտնի պահվել: Ո՞րն է փաստաթղթերի գնահատման ընթացակարգը: Այդ օրենսդրությունը կենսագործվո՞ւմ է: Որոնք են ծախսերը: Որոնք են սանկցիաները:

9.6. Ո՞րն է պաշտոնյաների ընդհանուր գնահատումը ծառայություններից օգրվողների կողմից:

## **10. Արդյո՞ք պետական ծառայողները արհմիության անդամներ են: Ո՞րն է պետական ծառայողների մասնակցության աստիճանը արհմիութենական համակարգին:**

10.1. Արհմիություններն իրավունք ունե՞ն մասնակցելու կոլեկտիվ պայմանագրերի կնքման բանակցություններին և մարդկային ռեսուրսների կառավարմանը պետական վարչակազմում: Ի՞նչ

չափով: Նրանք ինչ դեր (պաշտոնական և ոչ պաշտոնական) տեղեկատվություն ունեն ապահովելու կամ ստանալու, խորհրդատվություն տալու, կամ ներգրավելու որոշում կայացնելու գործընթացին:

10.2. Դուք կարծում եք, որ մոտ ապագայում, այս դերը պետք է ընդլայնվի, կրճատվի, կամ լրիվ վերափոխվի:

## **11. Մարդկային ռեսուրսների կառավարման ազդեցությունը պետական կառավարման վրա**

11.1. Արդյո՞ք կառավարում հասկացությունն օգտագործվում է վարչակազմում: Ի՞նչ իմաստով (ղեկավարում, գործողությունների ազատության հնարավորություններ, ըստ աշխատանքի վճարում, վստահություն մասնավոր հատվածի կառավարման և (կամ) համալրման հանդեպ):

11.2. Կա՞ն այս տեսակետի վերաբերյալ քաղաքական քննարկումներ: Որո՞նք են վերջին բարեփոխումները, կամ ծրագրերը:

## **12. Կառավարում և քաղաքականություն**

12.1. Ինչպիսի՞ քաղաքական գործունեություններում կարող են ներգրավվել, պետական ծառայողները: Ննարավո՞ր է քաղաքական կուսակցության անդամ լինել: Կարելի է արդյո՞ք պաշտոն ունենալ կուսակցությունում:

12.2. Ո՞ր մակարդակում պաշտոնյաները կարող են հեռացվել կամ տեղափոխվել քաղաքական պարճառներով: (Որքա՞ն խորն է քաղաքականացումը):

12.3. Որոշ պաշտոնյաների համար, ո՞րն է քաղաքականության ազդեցությունը կարիերայի վրա (համալրում, առաջ քաշում, վարձատրություն):

12.4. Քաղաքական գործիչները հրահանգներ տալիս են կառավարիչներին, թե՞ նրանք ռեալ իշխանություն ունեն բյուրոկրատական կառուցվածքում:

12.5. Ինչպիսի՞ն են պետական պաշտոնյաների և պառլամենտի միջև փոխհարաբերությունները: Կան նախկին պառլամենտի անդամներ կառավարությունում: Պառլամենտն իրականացնո՞ւմ է որևէ տեսակի վերահսկողություն պետական կառավարման նկատմամբ (հետազոտություններ և այլն):