

ԿԱՏԵՐԻՆԱ ԱԼԹՈՒՆՅԱՆ

ԵՊՀ միջազգային հարաբերությունների ֆակուլտետի
հանրային կառավարման ամբիոնի ասիստենտ,
քաղաքական գիտությունների թեկնածու

ԿԱԴՐԱՅԻՆ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ԻՐԱՎԱԿԱՆ ԿԱՐԳԱՎՈՐՈՒՄԸ ՀՀ ՀԱՆՐԱՅԻՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳՈՒՄ

Հոդվածում ներկայացվել է կադրային քաղաքականության խնդիրը, որը ռազմավարական նշանակություն ունի ՀՀ հանրային (պետական) կառավարման համակարգում: Կադրային ներուժի զարգացման արդյունավետությունը բարձրացնելու տեսանկյունից իրավական դաշտը զգալիորեն բարելավվել է, սակայն այն լիարժեք չի արտացոլում համակարգում գործող կադրային կառուցակարգերը: Կադրային մեխանիզմի իրավական կարգավորման հիմքերի ուսումնասիրությունը կարող է արդյունավետ կերպով օգտագործվել վերոնշյալ մեխանիզմը լավացնելու, համակարգային և ինստիտուցիոնալ առկա խնդիրները լուծելու, արդյունավետությունը բարձրացնելու միջոցներ և գործողություններ սահմանելու համար:

Սույն հոդվածում ուսումնասիրվող թեմայի նորույթն է՝ ուսումնասիրել և վերլուծել ՀՀ հանրային ծառայության համակարգում կադրային բարեփոխումների առանձնահատկությունները, գործող օրենսդրությունը՝ համակարգի արդյունավետության բարձրացման հնարավորությունները ներկայացնելով: Ներկայացվում են նաև համակարգում տեղ գտած նոր փոփոխությունները, թերություններն ու առավելությունները. արվում են համապատասխան առաջարկություններ:

Հիմնաբառեր - կադրային քաղաքականություն, պետական ծառայություն, հանրային կառավարում, իրավական կարգավորում, պետական պաշտոն, քաղաքացիական ծառայություն, արժանիքահեն համակարգ, պետական ապարատ:

Հայաստանի Հանրապետությունում կադրային քաղաքականության իրավական կարգավորումն՝ որպես պետական կառավարման համակարգ կազմող մարմինների գործունեությունը վերահսկող կարևորագույն կառուցակարգ, ամրագրված ու երաշխավորված է Սահմանադրությամբ¹: Միաժամանակ, Սահմանադրությամբ հռչակվող այդ իրավական հարաբերությունները կարգավորվում են օրենքով, ինչն իրավական պետությանը բնորոշ հատկանիշ է: Նշենք, որ կադրային քաղաքականության կարգավորման իրավական հիմքերը հասկանալու համար՝ անհրաժեշտ է հաշվի առնել հանրային կառավարման բարեփոխումների ընթացքը, ծանոթանալ օրենսդրական իրավակարգավորումներին: Էականորեն կարևորվում է պետական կադրային քաղաքականության սուբյեկտի՝ պետական մարմինների ու պաշտոնատար անձանց ընտրության և/կամ նշանակման կարգը, իրավասություններն ու պարտականությունները, որոնք սահմանվում են նաև Ազգային ժողովի (ԱԺ) և Կառավարության որոշումներով, Նախագահի հրամանագրերով, պետական մարմինների իրավական այլ ակտերով²: Թեև պետական կադրային քաղաքականությունն ունի իրավական կարգավորման հստակ ձևաչափ, սակայն հանրային (պետական) ծառայության համակարգում առկա են բա-

զում թերություններ, որոնք ազդում են ինչպես համակարգի, այնպես էլ՝ առանձին ինստիտուտների գործառույթների համակարգված իրականացման և արդյունավետության վրա: Այդ թերությունները վերհանելու նպատակով՝ քննարկենք նախևառաջ կադրային քաղաքականության էությունը հանրային ծառայության համակարգի շրջանակներում՝ հաշվի առնելով հանրային կառավարման բարեփոխումների ընթացքը ՀՀ-ում:

Պետության գործառույթների իրականացման համար անհրաժեշտ է ունենալ գործուն կադրային քաղաքականություն և կառավարման հատուկ ապարատ: Այդ տրամաբանությամբ գործող կադրային քաղաքականության անհրաժեշտությունը զգացվել է դեռևս հին ժամանակներում: Վերջինիս ձևավորման իրավական հիմքերը կարելի է տեսնել Համուրաբիի օրենքներում, Արիստոտելի, Պլատոնի և շատ այլոց աշխատություններում: Կադրային քաղաքականության ձևավորման և իրականացման սկզբունքների էվոլյուցիան, որպես վարչաիրավական ինստիտուտ, այնուամենայնիվ, պայմանավորել է պետական ծառայությունը³: Պետական ծառայությունը հանրային ծառայության համակարգի բաղադրիչ է (ենթահամակարգ), որը միասնական հիմքով գործում է մյուս ենթահամակարգերի հետ ընդհանուր կադրային քաղաքականության

հայեցակարգի շրջանակներում⁴: Ներկայումս պետական կադրային քաղաքականությունը մշակվում է անհատի, հասարակության ու պետության շահերի կշռադատման հիման վրա և իրականացվում է հանրային ծառայության միջոցով: Ինչ վերաբերում է հանրային ծառայության համակարգին, ապա այն ամբողջ աշխարհում իրականացվում է հանրային ծառայողի օրինավոր և բարեխիղճ կերպարի ձևավորումն ապահովող կառուցակարգերով, արժանիքային ու ներկայացուցչական լինելու սկզբունքներով: Այս տեսակետից հատկանշական է, որ հանրային ծառայության միասնական կանոնների թելադրման միջոցով հնարավոր է հանրային կառավարման համակարգում բարեվարքության, թափանցիկության ամրապնդումն ու կատարելագործումը:

Նպատակային կադրային քաղաքականություն իրականացնելու համար վերոնշյալ պայմանները, միևնույն ժամանակ, բավարար չեն և անհրաժեշտ է լրացնել այն իրավագիտակցության բարձր արժեքանությամբ ու ռազմավարությամբ⁵: Առանձնակի կարևորվում է ռազմավարական ծրագրի մշակումը, քանի որ կադրային քաղաքականության երկարաժամկետ պլանավորման միջոցով ստեղծվում է տեսլական, սահմանվում են ռազմավարական ուղղությունները: Սակայն, հաշվի առնելով, որ կադրային քաղաքականությունը դինամիկ երևույթ է, անհրաժեշտ բարեփոխումներ կատարելու համար վերոգրյալի համատեքստում նախատեսվում է նաև կարճաժամկետ պլանավորում: Հաստատված համոզմունք է, որ թվարկված բոլոր պայմաններով է հնարավոր լուծել հանրային ծառայության բոլոր ենթահամակարգերում մասնագիտական զբաղվածության, որակյալ կադրերով համալրման, սերնդափոխության պլանավորման, ինչպես նաև հանրային կառավարման համակարգում կոռուպցիայի հակազդման, կոռուպցիայի դեմ պայքարի ինստիտուցիոնալ մոդելի ներդրման և շատ այլ խնդիրներ: Այս առումով, հանրային ծառայության արդի համակարգով սահմանվում է, որ գիտելիքահեն և պատշաճ իրավական կարգավորում ունեցող կադրային քաղաքականությունը պետության, պետականության ամրապնդման և հասարակության քաղաքակրթական համաժամանակյա զարգացման երաշխիքն է: Պետության կողմից հանրային կառավարման համակարգում կադրային քաղաքականությանն ուղղված օրենսդրական դաշտի վերանայումն ու միջազգային չափանիշներին համապատասխանեցումը լուրջ քայլ էր երկրում ժողովրդավարական արժեքների հաստատման ու ինստի-

տուցիոնալ համակարգի կերտման ճանապարհին:

ՀՀ-ում հանրային կառավարման համակարգը ձևավորվել է մոտ երեք տասնամյակ առաջ և այսօր ունի բավականին խրթին կառուցվածք: Հանրային ծառայության համակարգում հանդիպող ենթահամակարգերի բազմազանությունն ու խճճված վարչարարությունն, այլ գործոնների հետ մեկտեղ, կոռուպցիոն երևույթների առաջացման պատճառ են դառնում: Մասնավորապես՝ հանրային ծառայության ենթահամակարգերում պաշտոնների խմբերի ու ենթախմբերի դասակարգումը լիարժեք համակարգված չէ, իսկ դրանց հետ կապված հարաբերությունները կարգավորվում են հանրային ծառայության տարբեր տեսակներով ու իրավական հիմքերով: Երկար տարիներ գտնվելով խորհրդային պետական կառավարման համակարգի ազդեցության ներքո՝ կադրային քաղաքականությունը հետխորհրդային Հայաստանում շարունակել է իրականացվել այդ համակարգի իներցիայով: Կուսակցական պաշտոնեության իշխանության ողջ ընթացքում հանրային ծառայությունը, մեծ հաշվով, եղել է «անիմաստ» ինստիտուտ: Անկախությունից հետո, Ա.Ադայանի մեջբերմամբ, երբ պետական ծառայությունը դիտարկվել է՝ նյութական բարեկեցությունը լավացնելու զբաղմունք, համակարգը ձևավորվել է սոցիալական կապերի և միջանձնային հարաբերությունների հաստատման սկզբունքով⁶: Այս և մի շարք իրողություններ փաստում են, որ կադրային քաղաքականության խորհրդային մեխանիզմը պահպանվել է նաև հանրային կառավարման հայեցակարգի, ռազմավարության, անհրաժեշտ իրավական և օրենսդրական հիմքերի բացակայության պատճառով: Ի տարբերություն հետխորհրդային մյուս պետությունների (նկատի ունենք Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայի), որտեղ 1990-ականներին արդեն զարգանում էր հանրային կառավարման հայեցակարգն ու ներդրվել էր հանրային ծառայության ինստիտուտը, ՀՀ պետական կառավարման համակարգում նույնիսկ սահմանված չէին հանրային ծառայության մակարդակները, բացակայում էին իրավական և օրենսդրական անհրաժեշտ հիմքերը: Հանրային ծառայության հայեցակարգով պետական կառավարման համակարգի և ինստիտուտների կերպափոխմանը չէր նպաստում նաև 1995 թվականի հուլիսի 5-ին ընդունված Սահմանադրությամբ հռչակված նախագահական կառավարման ձևը: Սահմանադրությունը նախագահին լայն լիազորություններ էր տալիս պետական, քաղաքական և քաղաքացիական պաշտոններում նշանակումներ կատարելու համար: Ապակենտրոն պետա-

ԱՐԴԱՐԱԴԱՏՈՒԹՅՈՒՆ

կան ծառայության համակարգ ձևավորելու հնարավորությունը սահմանափակված էր նաև այն հանգամանքով, որ պետական և քաղաքական պաշտոնների նշանակման կարգը, նրանց լիազորություններն ու պարտականությունները սահմանվում էին պետական կառավարման մարմինների կանոնադրություններով⁸։ Ուսումնասիրելով պետական կառավարման մարմիններում ծառայության իրավական ու օրենսդրական կարգավորումներն ու կանոնադրությունները՝ կարող ենք նշել, որ հայեցողության սկզբունքով՝ կադրային մեխանիզմների գերակշռումը, ծառայողական սկզբունքների և չափանիշների անհատակությունը հանգեցրել են պետական կառավարման համակարգի և քաղաքական իշխանության սերտաճմանը։

Պետական ծառայության և կառավարման համակարգի արդիականացման ուղղությամբ ՀՀ պետական քաղաքականությունն իրականացվել է՝ լավագույն փորձը ներդնելու և այն հայկական իրականությանը հարմարեցնելու ուղեգծով։ Նշենք, որ այդ գործընթացը հասկանալու համար, անհրաժեշտ է հաշվի առնել սահմանադրական բարեփոխումների ընթացքը։ Դեռ 2000-ականների սկզբին քննարկվող սահմանադրական փոփոխություններով նախատեսվում էր նախագահի լիազորությունների մի մասի դեկլացում պետական այլ մարմիններին, մասնավորապես՝ ԱԺ-ին։ 2005 թվականի նոյեմբերի 27-ի Սահմանադրական փոփոխություններով հռչակվում էր ՀՀ քաղաքացիների օրենքով սահմանված ընդհանուր հիմքունքներով հանրային ծառայության ընդունվելու իրավունքը, իսկ հանրային ծառայության սկզբունքները և կազմակերպման կարգը սահմանվում էին օրենքով։ Պետական կառավարման համակարգի վերակառուցման այս փուլում ԱԺ-ի կողմից ընդունվեցին «Պետական կառավարչական հիմնարկների մասին», «Քաղաքացիական ծառայության մասին», «Քաղաքացիական ծառայողների վարձատրության մասին» օրենքներն ու Հանրապետության նախագահի մի շարք հրամանագրեր¹⁰։ Օրենսդրական և սահմանադրական փոփոխությունների արդյունքում, առաջին անգամ, սահմանվեց «հանրային ծառայություն» հասկացությունը։ «Քաղաքացիական ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի 1-ին հոդվածի սահմանման համաձայն՝ հանրային ծառայությունն ընդգրկում էր պետական և տեղական կառավարման մարմինների կողմից քաղաքականություն իրականացնելը, պետական ծառայությունը և համայնքային ծառայությունը, ինչպես նաև պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների քաղաքացիական աշխատանքը։ Չնայած

սահմանումից երևում է, որ «հանրային» եզրույթն ավելի լայն իմաստ ունի, քան «քաղաքացիական» առանձին օրենք չընդունվեց, իսկ քաղաքացիական ծառայությունը սահմանվեց՝ որպես հանրային ծառայության այլ տեսակներին զուգահեռ գործող ծառայության տեսակ։ Ենթադրվում է, որ քաղաքացիական ծառայության օրենքի ներդրումը կառավարման համակարգ նպաստելու էր պետական մարմիններն ապակենտրոնացնելուն և ապաքաղաքականացնելուն, առավել համակարգված դարձնելուն, սակայն գործնականում դա տեղի չունեցավ։ Ի թիվս այլ պատճառների, նրան չհաջողվեց դա իրագործել՝ պետական ծառայության տարբեր տեսակները կարգավորվող օրենսդրության, կադրային որոշումների ընդունման փակ կառուցակարգերի, համակարգային այլ խնդիրներով պայմանավորված։ Այդ մասին են փաստում օրինակ՝ պետական ծառայության առանձին տեսակները կարգավորող օրենքներով¹¹ նախատեսվող մրցույթի և արտամրցույթի միջոցով իրականացվող կադրային նշանակումների մասին դրույթները, թեկնածուների մրցութային ընթացակարգերի ոչ թափանցիկ լինելը, պաշտոնի անձնագրերի փոփոխման կարգը (քաղաքական դեմքերի կողմից), կոռուպցիոն վտանգները։

Պետական ծառայության նոր կառուցվածքներ և հաստիքներ սահմանելու լայն լիազորություններ ունեին նաև վարչապետն ու կառավարությունը¹²։ Այսպես, պետական կառավարման ենթահամակարգերը վարել են բավական ինքնուրույն կադրային քաղաքականություն, որը պաշտոնական օղակների համոզմամբ՝ պայմանավորված է եղել պետական գործունեության ոլորտի բազմազանությամբ ու առանձնահատկություններով։ Կարևորելով պետական կառավարման համակարգի մարմինների համակարգված, արհեստավարժ և բարեվարքության նորմերով աշխատելու առաջնահերթությունը՝ կարծում ենք, որ նպատակային կադրային քաղաքականություն վարելը չի բացառվում, հաշվի առնելով, որ այդ առանձնահատկությունները, ենթադրում են հանրային ծառայության արդի հայեցակարգով համակարգային մասնատվածությունը, ինչպես նաև «թռիչքային» կարիերայի արատավոր փորձը վերացնելու անհրաժեշտությունը։ Իսկ պետական կադրային քաղաքականության վարումն այդպիսի հայեցակարգի բացակայության պայմաններում՝ ՀՀ-ում նպաստել է պետական կառավարման համակարգի կենտրոնացմանն ու քաղաքական պաշտոնների ազդեցությունը մեծացնելուն։ Այդ հանգամանքը փաստող ևս մի օրինակ էր 2003 թվականին կոալիցիոն կառավար-

րության ձևավորման հետևանքով փոխնախարարի նշանակման կարգի ազատականացումը¹³ : Ընդհանրացնելով հարկ ենք համարում նշել, որ պետական ծառայության հաստիքների մեծ մասի նշանակման կարգն իրականացվել է քաղաքական ուժերի հարաբերակցության սկզբունքով, ինչը թեև չի հակասում միջազգային պրակտիկային, սակայն թափանցիկ ընթացակարգերի և պաշտոնին ներկայացվող չափանիշների անհստակության պատճառով հիմնավորված չի եղել: Ավելին, ըստ «Քաղաքացիական ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի 15-րդ հոդվածի՝ քաղաքական սուբյեկտների կողմից են նշանակվել նաև բարձրաստիճան քաղաքացիական ծառայողները, ինչն ուղղակիորեն ցույց է տալիս նրանց վրա քաղաքական ազդեցության առկայությունը :

Վերադառնալով քաղաքացիական ծառայության միջոցով պետական կառավարման համակարգը արդիականացնելու խնդրին և այն կանխադրյալին, որը չհանգեցրեց ակնկալվող արդյունքներին՝ հարկ է նշել նաև հանրային ծառայության համակարգի կառուցվածքային անհամապատասխանությունը միջազգային փորձի հետ: Ինչպես արդեն նշվել է պետության գործառույթների իրականացման վերաբերյալ, անհրաժեշտ էր ունենալ գործուն պետական ապարատ, որը փաստացի մինչև 2011 թվականը լիարժեք իրավական կարգավորում չի ունեցել, քանի որ քաղաքականությունն ու կառավարումը լիարժեք տարանջատված չեն եղել: Երկնակարգակ պետական ապարատը, որը կազմված է *կառավարչական* (public administration) և *քաղաքական դեկավարման* (public policy) կառուցվածքային մասերից, ՀՀ-ում ձևավորվել է 2011 թվականին ընդունված «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքով: Այդ օրենքով հստակ սահմանվեցին պետական ապարատի առաջնային կառուցվածքային միավորները, որպիսիք են հանրային ծառայության պաշտոնները¹⁴ : Կատարված օրենսդրական բարեփոխումների արդյունքում սահմանվեցին ընտրովի և նշանակովի (քաղաքական, հայեցողական, քաղաքացիական) և մրցույթով (արտամրցույթով) պաշտոն զբաղեցնողների ենթախմբերը: Երկրորդ խմբի (կառավարչական) պաշտոնյաներին կամ ծառայողներին ընտրելու և/կամ նշանակելու ընթացակարգերը շարունակվում էին կարգավորվել «ՀՀ քաղաքացիական ծառայության մասին» ՀՀ օրենքով և իրավական ակտերով, իսկ առաջինի (քաղաքական դեկավարման) դեպքում՝ գերակայող մնաց քաղաքական ուժերի հարաբերակցությամբ կադրային քաղաքականություն իրականացնելու մեխանիզմը: Այդ մե-

խանիզմի իրավական կարգավորման ոչ համակարգային, ոչ միասնական լինելու հետևանքով պետական և քաղաքական բարձր պաշտոններում նշանակման կարգը շարունակեց քաղաքականացվել, իսկ դրա մի հատված ընդհանրապես մնաց իրավական որևէ կարգավորումից դուրս (օրինակ՝ խորհրդականի պաշտոնը): Հաշվի առնելով հանրային ծառայության օրենսդրական կարգավորումների տրամաբանությունը՝ կարելի է հետևություն անել, որ կադրային քաղաքականության իրական մեխանիզմները լիարժեք չեն գործել: Այդուհանդերձ, ՀՀ հանրային կառավարման համակարգում իրավահարաբերությունների կարգավորման և կադրային քաղաքականության նոր կառուցակարգերի կիրարկման համար ընդունված, «Հանրային ծառայության մասին» օրենքը ճանաչվեց, հետագա ընդունվելիք իրավական ակտերի ու օրենքների համար, որպես մայր օրենք:

Հանրային ծառայության իրավական կարգավորման բարեփոխումների հաջորդ փուլը սկսվեց 2015 թվականի սահմանադրական փոփոխություններով: Հատկանշական է, որ խորհրդարանական կառավարման անցնելով՝ պետական կառավարման համակարգում կամ պետական մարմիններում ծառայության բովանդակային փոփոխություններ անելու նպատակ չի եղել: Հիմնավորման համար բավական է անդրադառնալ 2011 և 2018 թվականների հանրային ծառայությունը կարգավորող օրենսդրության համեմատական ուսումնասիրությանը: Քանի որ պետական ծառայությունը հանրային ծառայության քաղադրիչների համակարգում մշտապես ուրույն տեղ է ունեցել, ապա այդ մասով կարող ենք նշել, որ ըստ նոր օրենսդրական փոփոխությունների հանրային պաշտոնների պետական տեսակի հաստիքացուցակը որոշակիորեն համակարգվել է: Այսպես օրինակ, եթե 2011 թվականին ընդունված «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքով պետական ծառայության տեսակներ են սահմանվել ՀՀ ԱԺ աշխատակազմում, Ազգային անվտանգության խորհրդում, ՀՀ քննչական կոմիտեում, դիվանագիտական, հատուկ ծառայություններում, ապա 2018 թվականին փոփոխված նույն օրենքով այդ շարքը համալրվել է դատական, քաղաքական, մաքսային, հարկային, փրկարար, զինվորական, ոստիկանական մարմիններում և ծառայություններում¹⁶ : Նույն օրենսդրական փոփոխություններով պետական քաղաքական պաշտոններ են համարվում՝ Հանրապետության նախագահի, ԱԺ պատգամավորների, փոխվարչապետերի, ազգային անվտանգության խորհրդի քարտուղարի, նախարարների ու փոխնախարարների

www.ardaradutyjournal.com

ԱՐԴԱՐԱԴԱՏՈՒԹՅՈՒՆ

պաշտոնները: Էականորեն կարևորվում է փոխնախարարների նշանակման կարգի սահմանումը, որոնք 2011 թվականի օրենքով, նշանակվում էին հայեցողական սկզբունքով¹⁷: Փոխնախարարներին ներառելով պետական քաղաքական պաշտոնների շարքում, կարծում ենք՝ հաստիքը լիարժեք քաղաքականացվեց: Հայեցողական պաշտոնների մյուս հատվածը, օրինակ՝ Հանրապետության նախագահի աշխատակազմի ղեկավարի, Ազգային ժողովի աշխատակազմի ղեկավարի, վարչապետի աշխատակազմի ղեկավարի և նրանց տեղակալների, մարզպետների պաշտոնները դասակարգվեցին վարչական պաշտոնների (նշանակովի և միևնույն ժամանակ քաղաքական ուժերի հարաբերակցության փոփոխությունից կախված) շարքում¹⁸: Հիմնվելով վերոգրյալի վրա՝ կարող ենք նշել, որ հանրային պաշտոնների կառուցվածքային նոր դասակարգումը ընդլայնել է քաղաքական պաշտոնների ցանկը, ինչը, միգուցե, այդ պաշտոններին նշանակվելու կառուցակարգերով տեղավորվում է խորհրդարանական կառավարման տրամաբանության մեջ, սակայն, միևնույն ժամանակ, դրանք լիարժեք իրավական կարգավորում չունեն: Ավաճը վերաբերում է ընդհանրապես քաղաքական դեմքերի կողմից նշանակվող պաշտոնների ընդլայնմանը, և, մասնավորապես, վարչական և հայեցողական պաշտոնների համալրմանը: Ըստ այդմ, կարծում ենք, որ հանրային ծառայության իրավական և օրենսդրական այն փոփոխությունները, որոնք հաստատվեցին 2018 թվականի մարտի 23-ին, համակարգը քաղաքականացնելու միտում ունեն, հետևաբար, դրանք ազդել են նաև հանրային ծառայողի քաղաքական զսպվածություն պահպանելու սկզբունքի վրա: Մի կարևոր դիտարկում ևս՝ պետական քաղաքական պաշտոնների բաժանումը երկու նոր ենթատեսակների նպատակ ունեն՝ նվազեցնել քաղաքացիական ծառայության ինստիտուտի դերը պետական կառավարման համակարգում, ինչը միգուցե, օբյեկտիվ հիմքեր ունեն, եթե հաշվի առնենք այդ ինստիտուտի մեթոդական աշխատանքի թերությունները: Սակայն, նույնիսկ այդ դեպքում, նման միտումը ուղղակի հակասում է հանրային ծառայության արդի հայեցակարգին: Այդ հայեցակարգին հակասող ևս մի դրույթ է պարունակում՝ պետական վարչական պաշտոնների նշանակման կարգով նախատեսվող քաղաքական ուժերի հարաբերակցության փոփոխության արդյունքում կադրային փոփոխություններ կատարելու կառուցակարգը¹⁹: Ինչպես ցույց տվեց սույն ուսումնասիրությունը, հանրային ծառայության և պետական կառավարման համակարգի արդիականա-

ցումն ու արդյունավետությունն ուղղակիորեն առնչվում է հանրային ծառայության տեսակների կադրային ներուժի կազմակերպչական, ինստիտուցիոնալ և իրավական կարգավորումներին, որոնք միասին ապահովում են պետական կառավարման համակարգի պահանջներին համապատասխանող ծառայողների հավաքագրումն ու համալրումը: Պետական կադրային քաղաքականության գնահատման տեսանկյունից՝ կարևոր ենք համարում պետական կառավարման ձևի փոփոխությամբ պայմանավորված հանրային ծառայության կառուցվածքային փոփոխությունները, որոնցով վերանայվել է ՀՀ հանրային ծառայության համակարգը:

Հատկանշական է, որ հանրային ծառայության համակարգը հիմնվում և գործում է ոչ միայն կառուցվածքի, այլ նաև *սկզբունքների* վրա: Կառուցվածքային փոփոխությունների հետ մեկտեղ, խորհրդարանական կառավարման անցնելիս Հայաստանի Հանրապետությունում իրավական ամրագրում են ստացել հանրային ծառայության նոր սկզբունքներ, կատարվել են պաշտոնական չափանիշների փոփոխություններ: 2018 թվականի մարտի 23-ին ընդունված «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքով բարեփոխվել են՝ կադրային քաղաքականության կառուցակարգերն ինստիտուցիոնալացնելու եղանակները և կոռուպցիայի կանխարգելման կարևորագույն տարրեր հանդիսացող անհամատեղելիության պահանջների, պաշտոնների նշանակման և/կամ ընտրության չափանիշների, շահերի բախման, բարեվարքության և այլ սահմանափակումների կառուցակարգերը:

Օրինավոր և բարեխիղճ հանրային ծառայող ձևավորելու տեսանկյունից կարևորում ենք հանրային ծառայության համակարգում կադրային քաղաքականության իրականացման սկզբունքների և չափանիշների հստակեցումը՝ հատկապես քաղաքական և պետական բարձր պաշտոններ համալրելիս: Այսպես, օրենսդրական փոփոխությունների արդյունքում հանրային ծառայության հիմնական սկզբունքների շարքում, որոնք սահմանված են «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի 21-33-րդ հոդվածներով, ներդրվել է «*արժանիքահեն կարիերային առաջընթացի վրա հիմնված հանրային ծառայության կայունության*» սկզբունքը (12-րդ հոդվածի 1-ին մասի 3-րդ կետ), բարեվարքության համակարգը: Վերջինը ներառում է հանրային պաշտոն զբաղեցնող անձանց և հանրային ծառայողների վարքագծի սկզբունքները և դրանցից բխող վարքագծի կանոնները, նրանց անհամատեղելիության պահանջները, այլ սահմա-

նափակումներ և շահերի բախում:

Հանրային ծառայության պետական պաշտոնների զբաղեցման համար ներկայացվող չափանիշների շարքում՝ որպես պարտադիր պայման, ամրագրվել է բարձրագույն կրթությունը, աշխատանքային ստաժը և այլն: Ավելին, հանրային ծառայության համակարգում թափանցիկ, արդյունավետ և իրավական կառուցակարգերի ներդրման, ինչպես նաև կոռուպցիայի կանխարգելման նպատակով մշակվել և ընդունվել է ՀՀ հակակոռուպցիոն ռազմավարության և դրա իրականացման 2019-2022 թվականների միջոցառումների ծրագիրը²⁰: Վերջինում առաջարկվել են կոռուպցիայի կանխարգելման գործում իրական հանրային վերահսկողություն ապահովել պետության առաջին դեմքերի, հանրային ծառայության մեջ գտնվող բոլոր անձանց, նրանց ընտանիքի անդամների, մերձավոր ազգականների գործունեության և ունեցվածքի նկատմամբ: Ծրագրով առանձնապես կարևորվում է այնպիսի համակարգի ներդրումը, որը կերաշխավորի պաշտոն զբաղեցնող անձանց և նրանց ընտանիքի անդամների ունեցվածքի վերաբերյալ տեղեկատվության անխոչընդոտ հասանելիությունը: Կարևորելով այս գործնական քայլը՝ հարկավոր է նշել, որ նույնատիպ քայլեր անելու անհրաժեշտություն կա նաև պետական ապարատի միջին և ստորին օղակներում: Դրանցում կոռուպցիոն մեխանիզմների կանխարգելմանն ուղղված իրավական կարգավորման քայլ կարելի է համարել օրինակ՝ «Քաղաքացիական ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի 13-րդ հոդվածի 4-րդ մասին համապատասխան ՀՀ կառավարության սահմանած ժամկետային աշխատանքային պայմանագիր կնքելու կարգը²¹: Այդուհանդերձ, պետական ապարատի միջին և ստորին օղակների գործունեության թափանցիկությունն ու արդյունավետությունը բարձրացնելու տեսանկյունից նշվածը բավարար չէ:

Ամփոփելով կադրային քաղաքականության համակարգային խնդիրները՝ կարող ենք ևս մեկ անգամ ընդգծել, որ պետական կադրային քաղաքականության բարեփոխումները պետք է լինեն շարունակական: Հանրային ծառայության հիմքում անհրաժեշտ է դնել կադրային քաղաքականության ռազմավարական պլանավորումը, որը հանրային կառավարման ոլորտի բարեփոխումների ընթացքում հաշվի չի առնվել: Հանրային ծառայության համակարգում կադրային քաղաքականության իրավական հիմքերի ուսումնասիրությունը փաստում է, որ քաղաքականությունն ու կառավարումը պետք է տարանջատվեն: Գործող իրավական և օրենսդրական կարգավորումները լիարժեք չեն

ապահովում այդ տարանջատումը: Հարկավոր է տարանջատել պետության այդ երկու գործառնությունները, և կադրերի համալրման կառուցակարգերի միջոցով հստակ սահմանել փոխգործակցության մասշտաբը:

Եթե հաշվի առնենք, որ հանրային ծառայության մի շարք պաշտոններում ընտրության և նշանակման սկզբունքներն ու ընթացակարգերը սահմանվել են ներքին կանոնադրություններով, բազմաբնույթ իրավական ակտերով և օրենքներով, ապա հանրային ծառայության շրջանակներում իրականացվող կադրային քաղաքականությունը բավականին ապակենտրոնացված է: Կառավարման արդյունավետության տեսանկյունից կարևոր ենք համարում միասնական և նպատակային կադրային քաղաքականության մշակումն ու իրականացումը, որը կարևորվում է հատկապես պետական ծառայության քաղաքիչի դեպքում: Այսպիսով, հանրային ծառայության տեսակների բովանդակային լուրջ փոփոխություններ են անհրաժեշտ, քանի որ միայն կառուցվածքային ձևափոխումները բավական չեն նպատակային կադրային քաղաքականություն իրականացնելու համար: Հանրային ծառայության ինստիտուտը լրացուցիչ իրավական կարգավորումների կարիք ունի և դրանց հրատապությունը պայմանավորված է երկրում առկա հիմնախնդիրների արդյունավետ լուծմամբ: Օրակարգային են՝ հանրային ծառայության բոլոր տեսակների արդիականացումը, «կադրային սովը» հաղթահարելուն միտված քաղաքականության մշակումն ու գործարկումը: Անհրաժեշտ է մշակել պետական կառավարման համակարգում կադրային քաղաքականության արդյունավետ իրականացման ռազմավարական ծրագիր, որը պետք է հիմք հանդիսանա, հատկապես, հանրային ծառայության միջին և ստորին օղակների կադրային քաղաքականության վերանայման համար՝ սկսած պետական կառավարման համակարգից, վերջացրած ոչ պետական կառույցներով:

www.ardaradutyjournal.com

¹ Տե՛ս, Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրություն, 49-րդ, 159-րդ հոդվածներ:

² Տե՛ս, «Պետական կառավարման համակարգի մարմինների մասին» ՀՀ օրենքը, ընդ. 2018 թվականի մարտի 23-ին, «Հայաստանի Հանրապետության ազգային ժողովի պատգամավորի գործունեության երաշխիքների մասին» ՀՀ օրենքում լրացում կատարելու մասին» ՀՀ օրենքի նախագծի վերաբերյալ ՀՀ կառավարության առաջարկության նախագծի մասին 2019 թվականի մարտի 21-ի թիվ 256-Լ ՀՀ կառավարության որոշում, «Պետական կառավարման համակարգի մարմինների մասին» ՀՀ օրենքում փոփոխություն կատարելու մասին» ՀՀ օրենքի նախագծին հավանություն տալու և անհետաձգելի համարելու մասին 2019 թվականի մայիսի 30-ի թիվ 651-Ա ՀՀ կառավարության որոշում:

³ Տե՛ս, Александрова Н.А., Брюхова О.Ю. Основы кадровой политики и кадрового планирования, Изд. УрГУПС, Екатеринбург, 2014, стр. 7:

⁴ Տե՛ս, Եզեկյան Ա.Ռ. Հանրային ծառայության զարգացման արդի հիմնախնդիրները, ՀՀ պետական կառավարման ակադեմիա, Երևան, 2017, էջ 80-84:

⁵ Տե՛ս, Farazmand A. Strategic Public Personnel Administration: Building and Managing Human Capital for the 21th Century, Volume 1, London, 2006, pp. 3-5.

⁶ Տե՛ս, Աղայան Ա. Հայաստանի քաղաքական համակարգի զարգացման հիմնախնդիրները, «Նորավանք», Երևան, 2002, էջ 27:

⁷ Տե՛ս, Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությունը, 1995 թ., 55-րդ հոդվածի 4-րդ, 5-րդ, 6-րդ, 8-րդ, 9-րդ, 10-րդ, 11-րդ, 12-րդ կետեր:

⁸ Տե՛ս, ՀՀ կառավարության 1993 թվականի ապրիլի 26-ին «Հայաստանի Հանրապետության կառավարության գործերի կառավարչության ժամանակավոր կանոնադրությունը», Հայաստանի Հանրապետության արդյունաբերության մեջ աշխատանքների անվտանգ կատարման և լեռնային հսկողության վարչության կանոնադրություն, հաստատված ՀՀ վարչապետի 1996 թ. հունվարի 10-ի N 8 որոշմամբ, Հայաստանի Հանրապետության արտակարգ իրավիճակների վարչության կանոնադրություն, հաստատված ՀՀ վարչապետի 1996թ. հունվարի 24-ի N 22 որոշմամբ, Հայաստանի Հանրապետության սոցիալական ապահովության նախարարության կանոնադրություն, հաստատված 1997 թ. ապրիլի 9-ի N 130 որոշմամբ:

⁹ Տե՛ս, Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությունը փոփոխություններով 2005 թվականի նոյեմբերի 27, 30,2-րդ հոդված:

¹⁰ Տե՛ս, «Պետական կառավարչական հիմնարկի մասին» ՀՀ օրենքը, ընդունված 2001թ. հոկտեմբերի 23-ին, «Պետական ոչ առևտրային կազմակերպությունների մասին» ՀՀ օրենքը, ընդունված 2001թ. հոկտեմբերի 23-ին, «Քաղաքացիական ծառայության մասին» ՀՀ օրենքը, ընդունված 2001թ. դեկտեմբերի 4-ին, «Քաղաքացիական ծառայողների վարձատրության մասին» ՀՀ օրենքը, ընդունված 2002թ. հուլիսի 3-ին, ՀՀ նախագահի 2002թ. մարտի 16-ի «ՀՀ կառավարության կառուցվածքը սահմանելու մասին» թիվ ՆՀ 1063 հրամանագիրը:

¹¹ Տե՛ս, «Դիվանագիտական ծառայության մասին» ՀՀ օրենքը, ընդունված է 2001թ. հոկտեմբերի 24-ին, «Քաղաքացիական հատուկ ծառայության մասին» ՀՀ օրենքը, ընդունված է 2007թ. նոյեմբերի 28-ին, «Մաքսային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքը, ընդունված 2002թ. հուլիսի 3-ին:

¹² Տե՛ս, ՀՀ կառավարության 2002թ. սեպտեմբերի 19-ի «2002թ. ապրիլի 30-ի թիվ 488 որոշման մեջ լրացում կատարելու մասին» թիվ 1470-Ն որոշումը:

¹³ Տե՛ս, Խուդավերդյան Ա. Հանրային ոլորտի կառավարման բարեփոխումները Հայաստանի Հանրապետությունում, Մարվարդ հրատ., Երևան, 2008թ., էջ 83:

¹⁴ Տե՛ս, «Քաղաքացիական ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի 15-րդ հոդվածը, ընդունված 2001թ. դեկտեմբերի 4-ին:

¹⁵ Տե՛ս, «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքը, ընդունված 2011թ. մայիսի 26-ին:

¹⁶ Տե՛ս, «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի 3-րդ հոդվածի 1-ին և 5-րդ մասերը, ընդ. 2018թ. մարտի 23-ին:

¹⁷ Տե՛ս, նույն տեղում, 4-րդ հոդված:

¹⁸ Տե՛ս, նույն տեղում, 6-րդ հոդվածի 2-րդ մաս:

¹⁹ Տե՛ս, նույն տեղում 6-րդ հոդվածի 2-րդ մաս:

²⁰ Տե՛ս, Կառավարության 2019 թվականի հոկտեմբերի 3-ի «Հակակոռուպցիոն ռազմավարությունը և դրա իրականացման 2019-2022 թվականների միջոցառումների ծրագիրը հաստատելու մասին» N 1332-Ն որոշում:

²¹ Տե՛ս, Կառավարության 2018 թվականի հուլիսի 10-ի «Ժամկետային աշխատանքային պայմանագիր կնքելու կարգը սահմանելու մասին» N 792-Ն որոշում:

ԳՐԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՑԱՆԿ

1. Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրություն (1995 թվականի, 2005 թվականի փոփոխություններով):
2. «Պետական կառավարման համակարգի մարմինների մասին» օրենք:
3. «Պետական կառավարչական հիմնարկի մասին» ՀՀ օրենք:
4. «Պետական ոչ առևտրային կազմակերպությունների մասին» ՀՀ օրենք:
5. «Քաղաքացիական ծառայության մասին» ՀՀ օրենք:
6. «Քաղաքացիական ծառայողների վարձատրության մասին» ՀՀ օրենք:

7. «Դիվանագիտական ծառայության մասին» ՀՀ օրենք:
8. «Քաղաքացիական հատուկ ծառայության մասին» ՀՀ օրենք:
9. «Մաքսային ծառայության մասին» ՀՀ օրենք:
10. «Քաղաքացիական ծառայության մասին» ՀՀ օրենք:
11. «Հանրային ծառայության մասին» օրենք:
12. «Հայաստանի Հանրապետության ազգային ժողովի պատգամավորի գործունեության երաշխիքների մասին» ՀՀ օրենքում լրացում կատարելու մասին» ՀՀ օրենքի նախագծի վերաբերյալ ՀՀ կառավարության առաջարկության նախագծի մասին 2019 թվականի մարտի 21-ի թիվ 256-Լ ՀՀ կառավարության որոշում:
13. «Պետական կառավարման համակարգի մարմինների մասին» ՀՀ օրենքում փոփոխություն կատարելու մասին» ՀՀ օրենքի նախագծին հավանություն տալու և անհետաձգելի համարելու մասին 2019 թվականի մայիսի 30-ի թիվ 651-Ա ՀՀ կառավարության որոշում:
14. Կառավարության 2019 թվականի հոկտեմբերի 3-ի «Հակակոռուպցիոն ռազմավարությունը և դրա իրականացման 2019-2022 թվականների միջոցառումների ծրագիրը հաստատելու մասին» N 1332-Ն որոշում:
15. Կառավարության 2018 թվականի հուլիսի 10-ի «Ժամկետային աշխատանքային պայմանագիր կնքելու կարգը սահմանելու մասին» N 792-Ն որոշում:
16. ՀՀ կառավարության 1993 թվականի ապրիլի 26-ի «Հայաստանի Հանրապետության կառավարության գործերի կառավարչության ժամանակավոր կանոնադրությունը»:
17. Հայաստանի Հանրապետության արդյունաբերության մեջ աշխատանքների անվտանգ կատարման և լեռնային հսկողության վարչության կանոնադրություն, հաստատված ՀՀ վարչապետի 1996 թ. հունվարի 10-ի N 8 որոշմամբ:
18. Հայաստանի Հանրապետության արտակարգ իրավիճակների վարչության կանոնադրություն, հաստատված է ՀՀ վարչապետի 1996թ. հունվարի 24-ի N 22 որոշմամբ:
19. Հայաստանի Հանրապետության սոցիալական ապահովության նախարարության կանոնադրություն, հաստատված 1997 թ. ապրիլի 9-ի N 130 որոշմամբ:
20. ՀՀ նախագահի 2002թ. մարտի 16-ի «ՀՀ կառավարության կառուցվածքը սահմանելու մասին» թիվ ՆՀ 1063 հրամանագիրը:
21. ՀՀ կառավարության 2002թ. սեպտեմբերի 19-ի «2002թ. ապրիլի 30-ի թվով 488 որոշման մեջ լրացում կատարելու մասին» թիվ 1470-Ն որոշումը:
22. Խուդավերդյան Ա. Հանրային ոլորտի կառավարման բարեփոխումները Հայաստանի Հանրապետությունում, Սարվարդ հրատ., Երևան, 2008թ.:
23. Александрова Н.А., Брюхова О.Ю. Основы кадровой политики и кадрового планирования, Изд. УрГУПС, Екатеринбург, 2014.
24. Եզեկյան Ա.Ռ. Հանրային ծառայության զարգացման արդի հիմնախնդիրները, ՀՀ պետական կառավարման սկադեմիա, Երևան, 2017:
25. Farazmand A. Strategic Public Personnel Administration: Building and Managing Human Capital for the 21th Century, Volume 1, London, 2006.
26. Աղայան Ա. Հայաստանի քաղաքական համակարգի զարգացման հիմնախնդիրները, «Նորավանք», Երևան, 2002:

Կատերինա Ալտունյան

Ассистент кафедры государственного управления ЕГУ,
кандидат политических наук

РЕЗЮМЕ

Правовое регулирование кадровой политики в системе государственной службы РА

В данной статье рассматривается вопрос кадровой политики, имеющий стратегическое значение в системе государственного управления Республики Армения. Правовая база была значительно улучшена с точки зрения повышения эффективности развития кадровых ресурсов, но она не в полной мере отражает кадровые механизмы действующие в системе государственной службы. Изучение основ правового регулирования кадровых механизмов может эффективно использоваться для решения существующих системных и институциональных проблем, определения мер и действий по повышению эффективности государственной службы.

Ключевые слова – кадровая политика, государственная служба, государственное управление, правовое регулирование, государственный пост, гражданская служба, система заслуг, государственный аппарат.

Katerina Altunyan

Assistant at the Chair of Public Administration, YSU
PhD in Political Science

SUMMARY

Legal Regulation of Personnel Policy in the Public Service System of RA

The article presents the issue of personnel policy, which is of strategic importance in the public (state) administration system of the Republic of Armenia. The legal framework has been significantly improved in terms of enhancing the efficiency of human resources development, but it does not fully reflect the personnel policy's mechanisms in the public administration system. An examination of the basics of the legal regulation of the personnel policy can be effectively used to address existing systemic and institutional problems, to identify measures and actions to increase efficiency.

Key words - personnel policy, public service, public administration, legal regulation, public officer, civil service, merit-based system, state apparatus.

Բնագիրը ներկայացվել է 09.03.2020թ.

Ընդունվել է տպագրության 13.03.2020թ.

Հոդվածը երաշխավորել է տպագրության (գրախոսել է)

իրավաբանական գիտությունների թեկնածու, դոցենտ Ս. Մանուկյանը