

ԹԱՍԱՐԱ ԳՐԻԳՈՐՅԱՆ

Փաստաբան, «ՀՀ ֆինանսների նախարարության ուսումնական կենտրոն» պետական ոչ առևտրային կազմակերպության իրավաբան, ՀՀ պետական կառավարման ակադեմիայի հայցորդ



**ՊԵՏԱԿԱՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅԱՆ
ՀԻՄՆԱԿԱՆ ՆՍՈՒՇՕՐԻՆԱԿՆԵՐԸ
(ՄՈԴԵԼՆԵՐԸ)**

Աշխատանքը նվիրված է պետական ծառայության պատմական և գործող մնուչօրինակների (մոդելների) հասկացությանը և տեսակներին, մնուչօրինակներից յուրաքանչյուրի առանձնահատկություններին, պետական ծառայության ընկալմանը, դրա նկատմամբ հասարակական վերահսկողությանը: Դրանում հատկապես ներկայացված են պետական ծառայության առանձնահատկությունները՝ պայմանավորված պետության վարչական կառուցվածքով:

Այնուհետ անդրադարձ է կատարվել նաև Հայաստանի Հանրապետության պետական ծառայության կազմակերպման ձևին:

Հիմնաբառեր- պետական համակարգ, պետական ծառայություն, մնուչօրինակ, կառուցակարգ, ծառայողական էքիկա:

Արդի ժամանակներում գոյություն ունեն պետական ծառայության կազմավորման և գործունեության տարբեր մնուչօրինակներ (մոդելներ): Պետական ծառայության մնուչօրինակների ձևավորումը պայմանավորված է տվյալ պետության պատմական զարգացման յուրօրինակությամբ, ազգային մտածելակերպով (մենթալիտետով), հասարակության մեջ առկա ավանդույթներով, հասարակական և իրավական զարգացման առանձնահատկություններով: Բացի նշվածներից, այս կամ այն մնուչօրինակի ձևավորման համար հիմք է հանդիսանում պետությունների բնութագրական մանրությունը՝ պայմանավորված նրանց քաղաքական և մշակութային փոխադարձ կապով, ինչը դրսևորվում է հասարակության ընդհանուր և պետական զարգացման միտումներում:

Գործող պետական ծառայության օբյեկտիվ վերլուծությունը թույլ է տալիս գնահատել նաև քաղաքականության, տնտեսության, գիտատեխնիկական, սոցիալ-մշակութային, բնապահպանական զարգացման ընդհանուր և առանձնահատուկ չափանիշները:

Իրավաբանական գրականության մեջ առանձնացվում են պետական ծառայության համակարգի մի քանի մնուչօրինակներ, որոնց դասակարգման հիմքում դրված են պետաիրավական համակարգի բնութագրական առանձնահատկությունները: Ըստ այդմ, առանձնացվում են պետական ծառայության հետևյալ հիմնական մնուչօրինակները.

1. Ռոմանագերմանական կամ սահմանադրական.

2. Անգլո-սաքսոնական կամ ընդհանուր.

3. Իսլամական.

4. Կոլեկտիվ՝

Ռոմանագերմանական պետական ծառայության մնուչօրինակը գործում է եվրոպական պետություններում, Լատինական Ամերիկայի երկրներում, Մերձավոր Արևելքում, Աֆրիկայի ֆրանսալեզու երկրներում, Ճապոնիայում և Ինդոնեզիայում: Այս մնուչօրինակի պետաիրավական համակարգը բնութագրվում է գրված և օրինակարգված (կոդիֆիկացված) նորմերի առկայությամբ: Պետական ծառայությունը ձևավորվում, և նրա գործունեությունը մանրամասն կարգավորվում է նորմատիվ-իրավական ակտերով: Ըստ որում, այստեղ նորմատիվ ակտերով հստակ սահմանված են պետական ծառայողի իրավասությունների շրջանակը: Յուրաքանչյուր մնուչօրինակի պետական կառավարման մարմնի համակարգը բնութագրվում է վառ արտահայտված կենտրոնացվածությամբ, բարձր իրավական մշակույթով:

Անգլո-սաքսոնական պետական ծառայության մնուչօրինակը գործում է հիմնականում անգլալեզու երկրներում: Այն իրենից ներկայացնում է ռոմանագերմանական մնուչօրինակի աստիճանակարգված այլընտրանքը: Անգլո-սաքսոնական մնուչօրինակի պետաիրավական համակարգը բնութագրվում է նրանով, որ իրավական համակարգում նախադեպային իրավական նորմերն օժտված են գերակայությամբ. իրավական համակարգում բացակայում է օրինակարգավորումը: Այս մնուչօրինակում պետական ծառայությունը կարգավորվում է ոչ թե օրենքով, այլ կառավարության

www.journal.lawinstitute.am

նախաձեռնությամբ ընդունված նորմատիվ-իրավական ակտերով: Ըստ որում, այստեղ բացակայում է պետական ծառայողի իրավասությունների հստակ սահմանումը. դրա փոխարեն կան նախանշված որոշակի սկզբունքներ, որոնց պետք է հետևի պետական ծառայողը:

Իսլամական պետական ծառայության նմուշօրինակը գործում է նաև բոլոր իսլամական պետություններում: Այստեղ պետական ծառայությունը հանդիսանում է իսլամական կրոնի անբաժանելի մասը: Նմուշօրինակի իրավական հիմնական աղբյուրը Ղուրանն է և դրա մեկնաբանությունները՝ Դիսաբը: Պետական ծառայողը հանդիսանում է արտոնյալ անձ, ում հասարակությունը պարտավորեցրել է լուծել պետական խնդիրները:

Կոլեկտիվ պետական ծառայության նմուշօրինակը մեծ մասամբ հարում է ռոմանագերմանականին: Այն հանդես է եկել հոկտեմբերյան հեղափոխությունից հետո: Նմուշօրինակը 20-րդ դարում գործել է նաև ԽՍՀՄ-ում: Այստեղ պետական ծառայությունը դիտարկվում էր որպես տնտեսության կազմակերպման և քաղաքացիների դաստիարակության հիմնական տարր, որը ձևավորվում և գործում էր կուսակցականության, վարչական աստիճանակարգման և կենտրոնացման սկզբունքների հիման վրա: Կոլեկտիվ պետական ծառայության նմուշօրինակում պետական ծառայողի գործունեությունը, իրավասությունների շրջանակը հիմնականում կարգավորվում էր կուսակցական որոշումներով:

Պետական ծառայության կազմակերպման գործընթացը երկրների մեծ մասում անցել է պատմական զարգացման երկարատև ընթացք: Հատկանշական է, որ պետական ծառայության կառուցվածքի, գործառույթների, գործունեության հիմնական սկզբունքների և խնդիրների սահմանումը պայմանավորված է եղել պետության և հասարակության՝ տվյալ դարաշրջանում ընդունված և գործող պահանջներով: Երկրների մեծ մասում պետական ծառայությունը դիտարկվում է որպես ժողովրդավարական արժեքների հիմնական երաշխիք:

Պետական ծառայության նմուշօրինակի ուսումնասիրումն անհնար է առանց դրան վերաբերող իրավական համակարգի ներկայացման: Պետք է նշել, որ արտասահմանյան երկրներում պետական ծառայությանը վերաբերող օրենսդրության զարգացման առանձնահատկությունները մեծապես պայմանավորված են այդ երկրների պատմական զարգացման, պետա-իրավական կառուցվածքի և քաղաքական վարչաձևի (ռեժիմի) առանձնահատկություններով:

Պետական ծառայության կարգավորմանը վերաբերող առաջին օրենսդրական ակտերը ընդուն-

վել են Ֆրանսիայում և Գերմանիայում՝ բացարձակ միապետության շրջանում: Ավելի ուշ պետական սպարատի գործունեության սկզբունքների իրավական ամրագրման գործընթացը տեղափոխվեց նաև այլ երկրներ (Անգլիա, Կանադա, Չինաստան):

Ներկա ժամանակաշրջանում երկրների մեծ մասում առկա է պետական ծառայության իրավական կարգավորման արդյունավետ գործող համակարգ: Ըստ որում, մի խումբ երկրներում պետական մարմինների գործունեությունը կարգավորվում է սահմանադրաիրավական նորմերով², իսկ որոշներում՝ ընթացիկ օրենսդրական ակտերով: Կան նաև երկրներ, որտեղ պետական ծառայողների գործունեությունը կարգավորվում է օրենքների մի ամբողջ խմբով:

Օրինակ, Ֆրանսիայում պետական ծառայությունը կարգավորվում է հիմնականում երկու օրենքով՝ «Պետական մարմինների իրավունքների և պարտականությունների մասին» 13.07.1983 թ. օրենք և «Հանրային ծառայության կանոնակարգ» 11.01.1984 թ. օրենք: Հիշյալ օրենքների գործողությունը տարածվում է պետական ծառայողների բոլոր խմբերի վրա: Պետք է նշել նաև, որ դրանք հիմնական նորմատիվ ակտերի շարքում գործում են նաև որոշ կանոնակարգեր, որոնք կարգավորում են առանձին նախարարություններում պետական ծառայությունը:

Պետական ծառայողական հարաբերությունների իրավական կարգավորման առանձնահատկությունը մեծ մասամբ պայմանավորված է կոնկրետ երկրի վարչական կառուցվածքով: Այսպես, ԱՄՆ-ում և Կանադայում պետական կառուցվածքը դաշնային է, որից ելնելով էլ պետական ծառայությունը կարգավորվում է երկու խումբ օրենքներով՝ դաշնային (ֆեդերատիվ) և նահանգային: Այս երկրներում գործում է պետական ծառայության համակարգի երկու իրարից անկախ, միևնույն ժամանակ իրար չհակասող համակարգեր: Օրենքների մի խումբը կոչված է կարգավորելու կենտրոնական իշխանության մարմիններում ծառայության մեջ գտնվող ծառայողների, իսկ մյուս խումբը՝ կոնկրետ նահանգում գործող ծառայողական հարաբերությունները: Իսկ ահա ունիտար (պարզ) պետություններում գործում է միասնական օրենսդրական համակարգ, որը վերաբերում է տվյալ երկրի տարածքում գործող պետական իշխանության բոլոր մարմիններում գործող պետական ծառայողական հարաբերություններին:

Ե. Ա. Լիտվիցկը, մեր կարծիքով, սպառիչ ներկայարել է պետական ծառայության համակարգի արդիականացմանն ուղղված հիմնական սկզբունքները, որոնց ներդրումը ցանկացած երկրում

ԱՐԴԱՐԱԴԱՏՈՒԹՅՈՒՆ

կարող է էապես փոխել ինչպես պետական ծառայության, այնպես էլ պետական ծառայողի դերի հասարակական ընկալումը: Նման սկզբունքներ են.

- կառավարման արդյունավետ և ճկուն համակարգերի ձևավորումը,
- պետական մարմինների ազատ գործունեության լայն շրջանակի տրամադրումը,
- պետական ծառայության թափանցիկության բարձրացումը,
- պետական ծառայությանը քաղաքացիների հասանելիության բարձրացումը,
- պետական ծառայողի աշխատանքային գործընթացի ընդհանուր կանոնակարգումը,
- պետական ծառայողների գործունեության ընթացքում վերջիններիս էթիկայի կանոնների պահպանման նկատմամբ գործուն վերահսկողական կառուցակարգի ներդրումը,
- «New Public Management»-ի մտքի գործարկում, որի հիմքում դրված է պետական ծառայողի արհեստավարժ (պրոֆեսիոնալ) և պատասխանատու կառավարումը, արդյունավետ կառավարման համակարգի և մեխանիզմի գործադրումը,
- պետական կառավարման որակի բարձրացումը,
- պետական ծառայության համակարգի նկատմամբ հասարակական հսկողության ամրապնդումը,
- պետական կառավարման համակարգում պայմանագրային տեխնոլոգիաների ներդրումը,
- պետական ծառայության համակարգում ինքնաֆինանսավորման մեխանիզմի գործածումը և այլն³:

Ի վերջո, պետական ծառայության արդիականացումը պետական ծառայության համակարգում տեղի ունեցող մի գործընթաց է, որը նպատակաուղղված է գործող պետական ծառայության համակարգը տվյալ պետությունում գործող հասարակական, իրավական, տնտեսական համակարգին հարմարեցնելուն, պետական կառավարման համակարգի արդյունավետության բարձրացմանը, պետական ծառայողի մասնագիտական գործունեության հեղինակության ամրապնդմանը:

Հայաստանի Հանրապետությունում պետական ծառայության կազմակերպման պատմական հիմնական ձևերը ընդհանուր էլ, որի կազմավորման և գործունեության հիմնական սկզբունքներն են՝

1. վարչական կառավարման առանձնացումը քաղաքական գործունեությունից,
2. իշխանության մարմինների աստիճանակարգված (հիերարխիկ) կառուցվածքի ձևավորումը,
3. լիազորությունների հստակ բաշխումը և աշխատանքի բաժանումը իշխանական կառույցների

- և վարձու աշխատողների միջև,
- 4. կառավարման համակարգում գործավարության հստակ կարգավորումը,
- 5. կառավարչական գործառույթի անդեմությունը,
- 6. աշխատողների բարձր արհեստավարժությունը (պրոֆեսիոնալիզմը),
- 7. պաշտոնատար անձի ծառայելը ոչ թե վերահասին, այլ օրենքին:

Պետական ծառայության նմուշօրինակի կազմակերպման և գործունեության իրականացման պրակտիկայում ի հայտ են գալիս ինչպես դրա առավելությունները, այնպես էլ թերությունները: Օրինակ՝ որպես առավելություն կարելի է նշել պետական կառավարման ոլորտում իշխանության ընդհանուր և պաշտոնատար անձանց մասնավոր շահերի աստիճանական փոխակերպումը հասարակական ընդհանուր շահերով, իսկ որպես թերություն՝ պետական ծառայողների գործունեության ձևական բնույթը և կարիերամոլությունը:

Ինչպես նշում են ժամանակակից հետազոտողները, արդի պայմաններում պետական ծառայողների մասնագիտական խումբը շատ դեպքերում գլուխ չի հանում իր պարտականությունների շրջանակներում տրված հանձնարարություններից, չի կարողանում ակտիվ գործել փոփոխվող տնտեսական և քաղաքական ոլորտներում, արդյունավետ իրականացնել իր գործառույթները:

Պետական ծառայության ոլորտի հետազոտողները առանձնացնում են ժամանակակից պետական ծառայության համակարգում առկա մի քանի թերություններ, մասնավորապես՝ քաղաքացիների և քաղաքացիական կազմակերպությունների միջև կայուն հարաբերությունների համակարգի բացակայությունը, հասարակության ստվերված անվստահությունը պետական ինստիտուտների և պետական պաշտոնյաների նկատմամբ, կազմակերպված և կոլեկտիվ անպատասխանատվությունը, բյուրոկրատիայի կենտրոնացումը:

Այժմ շատ երկրներում զարգանում է այն մտեցումը, որ գլոբալացման միտումը, համաշխարհային և ազգային-պետական պահանջումներին փոփոխությունները պահանջում են արմատական բարեփոխումների իրականացում պետական ծառայության կառուցվածքում և գործառույթներում: Ըստ այդ մտեցման՝ մասնավորապես անհրաժեշտ է ապահովել պետական ծառայության ընդհանուր (հասարակական) հետաքրքրությունների և պահանջումների ընկալումը, որը պետք է համապատասխանի կառավարչական մարմինների գործունեությանը, իսկ դրա իրականացման գործընթացում պետական պաշտոնյաների գործունեությունը պետք է վերահսկվի հասարակության կողմից:

մից⁵:

Ժամանակակից երկրներում ուշադրության է արժանանում պետության դերի փոփոխումը, որն իր հերթին հանգեցնում է պետական ծառայության դերի և նշանակության փոփոխման: Նման դեպքում կատարվում է պետության և պետական ծառայության դերի վերաիմաստավորում:

Մեր ժամանակներում նույնպես գործում են պետական ծառայության տարբեր մոդելներ: Ըստ որում, յուրաքանչյուր հասարակությունում պետական ծառայության մոդելներն ունենում են իրենց առանձին առանձնահատկություններով, ազգային մտածելակերպով, հասարակությունում ձևավորված ավանդույթներով, պետության և հասարակության յուրահատուկ զարգացմամբ, ինչպես նաև հասարակությունում առկա քաղաքական և մշակութային համակարգերի փոխազդեցությամբ:

րառումը պայմանավորված է տվյալ հասարակությունում պետության դերի ընկալմամբ, հասարակության պատմական զարգացման առանձնահատկություններով, ազգային մտածելակերպով, հասարակությունում ձևավորված ավանդույթներով, պետության և հասարակության յուրահատուկ զարգացմամբ, ինչպես նաև հասարակությունում առկա քաղաքական և մշակութային համակարգերի փոխազդեցությամբ:

¹ Տե՛ս Լիտվինցեա Ե. Ա. Государственная служба в зарубежных странах. М., 2003. № 8-9.

² Նման կարգավորում գործում է ԱՄՆ-ի 1787թ-ի Սահմանադրությամբ, Ֆրանսիայի 1946 և 1958 թվականների Սահմանադրություններում, Գերմանիայի 1949 թ-ի Հիմնական օրենքում և այլն:

³ Տե՛ս Լիտվինցեա Ե. Ա. Государственная служба в зарубежных странах. М., 2003. № 17-18.

⁴ Տե՛ս Եղյան Ռ. Քաղաքացիական (պետական) ծառայությունը ՀՀ-ում, Երևան, 2003, էջ 76:

⁵ Տե՛ս, օրինակ, Ֆրանսիայի, Իտալիայի, Գերմանիայի, Անգլիայի և Կանադայի պետական ծառայության օրենսդրությունները, օրինակ՝ Ֆրանսիայի «Հանրային ծառայողի կազավիճակի մասին» օրենք՝ ընդունված 11.01.1984թ., Իտալիայի «Պետական ծառայության մասին» օրենք՝ ընդունված 29.03.1983թ.:

Тамара Григорян

Адвокат,

Юрист государственной некоммерческой организации

“Учебный центр министерства финансов Республики Армения”,

соискатель кафедры юриспруденции Академии государственного управления Республики Армения

РЕЗЮМЕ

Основные модели государственной службы

Работа посвящена понятию и видам исторических и действующих моделей государственной службы, особенностям каждого из моделей, восприятию государственной службы, общественному контролю над ней. В ней подробно представлены особенности государственной службы, обусловленные административной структурой государства.

После чего была также рассмотрена форма организации государственной службы Республики Армения.

Ключевые слова: государственная система, государственная служба, модель, механизм, служебная этика.

Tamara Grigoryan

Advocate

Lawyer of «Training Center of the Ministry of Finance of the Republic of Armenia» State Non Commercial Organization

Researcher of chair of Jurisprudence of the Public Administration Academy of RA

SUMMARY

Main samples of state service

The work is devoted to the concept and types of historic and acting samples (models) of state service, peculiarities of each of the samples, perception of state service, public control over it. In particular the peculiarities of state service are presented in it, conditioned by the administrative structure of state.

Then a reference was made also to the form of organization of state service of the Republic of Armenia.

Keywords: state system, state service, model, mechanism, service ethics.