

ՎԱՀԵ ՀԱԽՎԵՐԴՅԱՆ

ՀՀ վարչական վերաքննիչ դատարանի դատավորի օգնական
Երևանի «Գլաձոր» համալսարանի իրավագիտության
ամբիոնի հայցորդ



ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ՔԱՂԱՔԱՑԻԱԿԱՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԻՐԱՎԱԿԱՆ ԿԱՐԳԱՎՈՐՄԱՆ ՀԻՄՆԱԽՆԴԻՐՆԵՐԸ

Հայաստանում ժողովրդավարական արժեքա-
յին համակարգի ինստիտուցիոնալիզացիան թե-
լադրեց համարժեք քաղաքական համակարգի կա-
յացում և կադրային քաղաքականության իրակա-
նացում ժողովրդավարական չափանիշներին հա-
մապատասխան: Այդ իսկ պատճառով քաղաքացի-
ական ծառայության կայացման, ժողովրդավարա-
կան, իրավական և սոցիալական պետության գոր-
ծառնությունների արդյունավետ իրականացման և քա-
ղաքացիական հասարակության ձևավորման գոր-
ծում առանցքային նշանակություն ունի պետական
կադրային քաղաքականության արդյունավետ
իրականացումը՝ սկսած պրոֆեսիոնալ պատ-
րաստվածությամբ, բարեխիղճ և բարձր բարոյա-
կանությամբ աշխատողներով համալրումից մինչև
նրանց պաշտոնից ազատման հետ կապված հա-
րաբերությունների մասով քաղաքականության
մշակումը, իրականացումը և դրա իրավական կար-
գավորումը:

Անվիճելի է, որ ժամանակակից պայմաննե-
րում ցանկացած կազմակերպության գործունեու-
թյան արդյունավետությունն ամենից առաջ կախ-
ված է գլխավոր ռեսուրսի՝ կադրերի արդյունավետ
կառավարումից: Ժամանակակից կառավարումը
կազմակերպությունների հիմնական կառուցված-
քում շատ է կարևորում «մարդկային գործոնը»¹:
ԱՄՆ-ի հիմնադիր հայրերից մեկը՝ Թ. Ջեֆերսոնը
(1743-1826), համարում էր, որ գործադիր իշխանու-
թյան հիմնական պարտականությունը ճիշտ մար-
դուն ճիշտ տեղում դնելն է: Բնականաբար, նա այս-
տեղ նկատի ուներ պաշտոնների նշանակումը և
կադրային ճիշտ քաղաքականությունը², իսկ ԱՄՆ-
ի 26-րդ նախագահ Թեոդոր Ռուզվելտը համարում
էր, որ լավագույն գործադիրը նա է, ով բավական
գիտակից է լավ մարդիկ ընտրելու համար, ովքեր
կկատարեն այն, ինչ ինքն է ուզում, և բավական

ինքնատիրապետում ունի նրանց չխառնվելու հա-
մար, երբ նրանք անում են դա³:

Այդուհանդերձ, արդյունավետ գործող պետա-
կան կառավարման համակարգ և գրավիչ քաղա-
քացիական ծառայություն ունենալու համար բա-
վականաչափ թվաքանակի պրոֆեսիոնալ և հմուտ
մասնագետներ ունենալը բավարար չէ, այլ անհրա-
ժեշտ են նաև համապատասխան ինստիտուցիո-
նալ կառույցներ՝ ապահովելու, որ համապատա-
խան օրենսդրությամբ (հատկապես սահմանադ-
րությամբ և քաղաքացիական ծառայության օրեն-
քով) սահմանված սահմանադրական և պետական
ծառայության արժեքները գործնականում հարգ-
վեն և իրագործվեն:

Ինչպես հայտնի է, կառավարումը ենթադրում
է օբյեկտի և սուբյեկտի առկայություն, իսկ տվյալ
դեպքում կառավարման օբյեկտ է հանդիսանում
քաղաքացիական ծառայությունը՝ որպես մասնա-
գիտական գործունեության ոլորտ, իրավական, սո-
ցիալական և կազմակերպչական ինստիտուտ, պե-
տական ծառայողների և պետության միջև հարա-
բերությունների համակարգ: Վերը նշվածի հետ
կապված մասնագիտական գրականությունում առ-
կա են երկու հակադիր մոտեցումներ՝

1. Քաղաքացիական ծառայության կառավա-
րումը դիտարկվում է որպես քաղաքացիական ծա-
ռայողների գործունեության կառավարում՝ հաշվի
չառնելով քաղաքացիական ծառայության մյուս
կողմերը:

2. Շեշտադրումը տեղափոխվում է քաղաքա-
ցիական ծառայության սուբյեկտի վրա՝ քաղաքա-
ցիական ծառայողների գործունեությունից ան-
ջատված⁴:

Քաղաքացիական ծառայողների մասնագի-
տական գործունեության կառավարման սուբյեկտ-
ներ են հանդիսանում հիմնականում վերադաս դե-

ԱՐԴԱՐԱԴԱՏՈՒԹՅՈՒՆ

կավարները՝ պաշտոնների հիերարխիային համապատասխան պաշտոնատար անձինք (աշխատակազմի ղեկավար), իսկ հանրապետական մակարդակում՝ պետական մարմինները (խորհուրդ, նախարարություն և այլն): Վարչական կառավարման գրականության մեջ պետական ծառայության կառավարման մարմինները ընդունված է դիտարկել հատուկ պետական մարմիններ կամ նրանց ստորաբաժանումներ, որոնց իրավասության շրջանակում է հասարակական զարգացումներին զուգընթաց պետական ծառայության համակարգի զարգացման ապահովումը: Ընդհանրապես առանձնացվում են քաղաքացիական ծառայության ապահովման մարմին և քաղաքացիական ծառայության կառավարման մարմին հասկացությունները: Եթե առաջինի խնդիրն է հանդիսանում տվյալ պետական մարմնի յուրահատկություններին համապատասխան քաղաքացիական ծառայության համակարգի իրավական նորմերի, հրամանների, կարգադրությունների կատարման կազմակերպումը կամ կատարումը, ապա երկրորդը՝ «պետական ծառայության կառավարման մարմինը, պետական մարմին է, որի կոչումը հասարակության զարգացմանը համապատասխան պետական ծառայության հարաբերությունների համակարգի զարգացումն է, այդ թվում՝ հասարակական կոնկրետ պահանջներին համապատասխան պետական ծառայության իրավասության սահմանների, դրա տեսակների և ոլորտների սահմանումը, պետական ծառայության անձնակազմի կառավարման կազմակերպումը, պետական ծառայության բարեփոխումների կարգի, պայմանների և գործընթացների ապահովումը, պետական ծառայողների պրոֆեսիոնալիզմի և իրազեկության բարձրացումը»⁵:

Քաղաքացիական ծառայության կադրային քաղաքականության միջոցով է ստեղծվում կադրային այնպիսի ներուժ, որը թույլ է տալիս ապահովել պետության, պետական մարմինների արդյունավետ գործունեությունն ու զարգացումը, և որը «կարող է դիտարկվել որպես ելակետային գործոն՝ չափելու համար պետական իշխանության արդյունավետությունը և ապահովելու հասարակության մեջ բարեփոխումների գործընթացի կառավարելիությունը, իրավական պետության կայացումը, գործողությունների ծրագրի մշակումը, կառավարման կառուցվածքում, ոճում և համակարգերում փոփոխությունները, պետության և մարդու փոխազդեցությունները»⁶:

Քաղաքացիական ծառայության՝ որպես կառավարման օբյեկտի, համակողմանի դիտարկումը թույլ է տալիս հստակ սահմանել քաղաքացիական ծառայության խնդիրները, նրա կառավարման մեթոդները՝ հաշվի առնելով գործադիր իշխանության մարմինների համակարգում քաղաքացիական ծառայության առանձնահատկությունները:

Մասնավորապես, քաղաքացիական ծառայության կառավարումը՝ որպես պետական մարմինների իրավասությունների կատարումն ապահովող մասնագիտական գործունեություն, առաջին հերթին ենթադրում է հենց այդ գործունեության նպատակների և խնդիրների իրականացում: Միաժամանակ, կառավարողի (սուբյեկտ) և կատարողի (օբյեկտ) փոխհարաբերություններում մի դեպքում կարող է լինել նպատակների համադրում, իսկ մյուս դեպքում հակադրում, և այստեղ է, որ առանցքային նշանակություն են ձեռք բերում արդյունավետ կառավարման էության հստակեցումը, կառավարչական ազդեցության մեթոդի ընտրությունը, կառավարողից կառավարվողին լիազորությունների փոխանցման (պատվիրակման) ծավալը, վերադասության և ստորադասության պատշաճ կարգավորումը, փոխադարձ վստահության սահմանները, վերահսկողության տեսակի ընտրությունը և այլն:

Հայաստանի Հանրապետությունում քաղաքացիական ծառայության ղեկավարման և կազմակերպման մարմինների կազմավորումը պայմանավորված էր ՀՀ քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքի ընդունմամբ և դրանով էլ պայմանավորված՝ քաղաքացիական ծառայության համակարգի ներդրման և դրա կառավարման անհրաժեշտության առաջացման հետ: Մասնավորապես, պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումների արդյունքում արդյունավետ, միասնական կադրային քաղաքականություն իրականացնելու, պետական ապարատը քաղաքական ուժերի հարաբերակցության փոփոխությունից անկախ արհեստավարժ, բարոյական բարձր հատկանիշներով օժտված կադրերով համալրելու, քաղաքացիական ծառայողների իրավական պաշտպանվածությունը և օրինական շահերը պաշտպանելու նպատակով ստեղծվել և գործում է ՀՀ քաղաքացիական ծառայության խորհուրդը:

ՀՀ քաղաքացիական ծառայության խորհրդի յոթ անդամները նշանակվում են ՀՀ Նախագահի կողմից, վարչապետի առաջարկությամբ, սակայն ՀՀ քաղաքացիական ծառայության խորհուրդը

www.lawinstitute.am

հաշվետու է միայն Ազգային ժողովի առաջ, որը դրսևորվում է վերջինիս իր գործունեության մասին ամենամյա հաղորդումներ ներկայացնելու ձևով⁷, իսկ ՀՀ քաղաքացիական ծառայության խորհրդի գործունեության նկատմամբ դատական վերահսկողությունն իրականացվում է վարչական դատավարության կարգով: Միևնույն ժամանակ ՀՀ քաղաքացիական ծառայության խորհրդի գործունեության որոշ տեսակների նկատմամբ իրականացվում է վերահսկողություն նաև քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչների կողմից⁸:

Փաստորեն, մեր հանրապետությունում այնքան է կարևորվում քաղաքացիական ծառայության կառավարման հատուկ լիազորություններով օժտված մարմնի դերը՝ որպես քաղաքացիական ծառայության համակարգում քաղաքացիական ծառայության ինստիտուտների կազմակերպման, գործառնության ապահովման, քաղաքացիական ծառայության անձնակազմի պատրաստման, ընտրության, մասնագիտական առաջխաղացման, քաղաքացիական ծառայողների պետական պատվերի ձևավորման և տեղաբաշխման, կադրերի ռեզերվի ձևավորման, քաղաքացիական ծառայության արդյունավետության վերլուծության և գնահատման, քաղաքացիական ծառայության բնագավառում միջազգային համագործակցության, պետական իշխանության արդյունավետության չափման, հասարակության մեջ բարեփոխումների գործընթացի կառավարելիության ապահովման և իրավական պետության կայացման ինստիտուցիոնալ կառույց, որ նրա ձևավորման և գործունեության հիմքում դրվել է սահմանադրական մարմինների և քաղաքացիական հասարակության կողմից վերահսկելի, սակայն, միևնույն ժամանակ, հարաբերականորեն անկախ լինելու սկզբունքները:

Հաշվի առնելով, որ տվյալ դեպքում կառավարման օբյեկտը հանդիսանում է քաղաքացիական ծառայությունը՝ որպես մասնագիտական գործունեության ոլորտ, իրավական, սոցիալական և կազմակերպչական ինստիտուտ, քաղաքացիական ծառայողների և պետության միջև հարաբերությունների համակարգ, իսկ կառավարում իրականացնողը ՀՀ քաղաքացիական ծառայության խորհուրդն է, հետևաբար ենթադրվում է, որ կառավարողն իր գործառնությունները պետք է իրականացնի կառավարման գործառնությունների հաշվառմամբ:

Այդուհանդերձ, կառավարման գործառնությունների շարքում իր առանցքային տեղն ունի ռազմավարա-

կան պլանավորումը, որը, որպես կառավարման կարևորագույն գործառնություն, հնարավորություն է ընձեռում պարզել համակարգի նվաճումները, որոշել զարգացման նպատակը և խնդիրները, հստակեցնել սահմանված նպատակին հասնելու ուղիներն ու մեթոդները: Կառավարման այս գործառնության գլխավոր խնդիրը ապագայի անորոշության մեջ կազմակերպության գործունեության նպատակամետ ուղղությունների և դրանց իրացման մեթոդների կանխագուշակումն է: Երբ որոշակիացված է ապագան, ապա կառավարման մյուս գործառնությունները՝ կազմակերպումը, մոտիվացիան, վերահսկողությունը, ուղղվում են առաջադրված նպատակի ու խնդիրների կենսագործմանը: Հետևաբար, որքան հիմնավոր մշակված լինի ռազմավարությունը, այնքան ավելի հեշտ կլինի ստեղծել կազմակերպության նպատակները և խնդիրները իրականացնելու համար անհրաժեշտ կազմակերպական կառուցվածք, այսինքն՝ ընտրված ռազմավարության իրագործման համար չափազանց կարևորվում է կազմակերպական կառուցվածքի ստեղծումը, իսկ կառավարման կազմակերպական կառուցվածքի ստեղծմանն էլ հենց ուղղված է կառավարման կարևոր գործառնություններից մեկը՝ կազմակերպումը, որը բնութագրվում է որպես կառավարման կազմակերպական կառուցվածքների ստեղծման միջոցառումների ամբողջություն: Այն ուղղված է կազմակերպության սահմանված նպատակների իրագործմանը, սակայն կառավարման կազմակերպական կառուցվածքների ստեղծման համար չափազանց կարևորվում են մի շարք կատեգորիաներ՝ լիազորություններ, պատասխանատվություն, լիազորությունների պատվիրակում և այլն: Կառավարման գործում առանձնահատուկ տեղ է զբաղեցնում նաև մոտիվացիան, որի անտեսման պայմաններում ցանկացած հրաշալի ռազմավարություն և կազմակերպական կառուցվածքի և էթիկայի նորմերի պահպանման մասին խոսելը դառնում է ինքնանպատակ: Միաժամանակ, կառավարման մյուս վերահսկողական, գործառնությոն ևս կոչված է ապահովելու նախապես սահմանված նպատակների իրագործումը, որն ուղղված է ընդունված ռազմավարության, մշակված ծրագրի իրագործմանը և այդ ընթացքում ծագած թերությունների վերացմանը:

Նպատակ չհետապնդելով վերլուծել կառավարման յուրաքանչյուր գործառնության բովանդակությունը, սակայն հաշվի առնելով դրանց հստակ

իրականացման անհրաժեշտությունը՝ որպես արդյունավետ կառավարման հիմնական երաշխիք՝ պետք է փաստենք, որ մեր երկրի քաղաքացիական ծառայության կառավարման և ղեկավարման մարմինը, չնայած ունի որոշակի կազմակերպարարական կառուցվածք, ներդրել է քաղաքացիական ծառայողների մոտիվացիայի որոշ մեխանիզմներ և վերահսկողության համակարգ, սակայն մինչ օրս բացակայում է ազգային իրավական համակարգին համահունչ քաղաքացիական ծառայության ռազմավարական ուղղությունների և դրանց իրականացման մեթոդների ծրագիրը, որը կկանխորոշի քաղաքացիական ծառայության համակարգի իրավական ապահովման և զարգացման հիմնական ուղղությունները և առաջնահերթությունները, որպիսի պայմաններում հաճախ ՀՀ քաղաքացիական խորհրդի կազմակերպարարական ներկայացուցիչները վերաբերյալ դատողություններ անելը դառնում է անարդյունավետ, իսկ կառավարման մյուս գործառնությունների՝ մոտիվացիայի և վերահսկողության իրականացմանն ուղղված ջանքերը կարող են դառնալ ինքնանպատակ:

Հետևաբար, մեր կարծիքով, անհրաժեշտություն է քաղաքացիական ծառայության համակարգի զարգացման ու արդյունավետության բարձրացման գործում ռազմավարական պլանավորման իրականացումը, որտեղ կարևոր տեղ պետք է զբաղեցնի նաև էլեկտրոնային կառավարման ռազմավարությունը: Այս խնդրի լուծման համար իրավագիտությունից բացի մեծ անելիքներ ունեն նաև գիտության մյուս ճյուղերը՝ փիլիսոփայությունը, քաղաքագիտությունը, տնտեսագիտությունը, հոգեբանությունը, սոցիոլոգիան և այլն, որոնք պետք է մշակեն համակարգի ռազմավարական զարգացմանը, և արդյունավետ գործունեությանն ուղղված գիտականորեն հիմնավորված առաջարկություններ: Այդուհանդերձ անհրաժեշտ է՝ նախ «Քաղաքացիական ծառայության մասին» ՀՀ օրենքը ՀՀ քաղաքացիական խորհրդի համար ուղղակիորեն նախատեսի քաղաքացիական ծառայության ռազմավարության մշակման լիազորություն, այնուհետև վերջինս նշված լիազորության սահմանում պետք է իրավական ակտի ձևով սահմանի քաղաքացիական ծառայության ռազմավարությունը:

Այդուհանդերձ, չնայած քաղաքացիական ծառայության խորհրդի հարաբերական անկախությանը, քաղաքական ուժերի հարաբերակցության փոփոխությունից անկախ լինելու և քաղաքացիա-

կան ծառայության կայունության երաշխավորման նպատակով խորհրդի անդամները համարվում են ոչ թե քաղաքական պաշտոն զբաղեցնող անձինք, այլ քաղաքացիական պաշտոն զբաղեցնող անձինք, սակայն նրանց պաշտոնավարման ժամանակաշրջանի աշխատանքային ստաժը հավասարեցվում է քաղաքական և հայեցողական պաշտոններ զբաղեցնող անձանց ստաժին, իսկ ՀՀ քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքի գործողության ոլորտը սահմանող 4-րդ հոդվածի 1-ին մասը սահմանում է, որ նույն օրենքի գործողությունը տարածվում է քաղաքացիական ծառայության պաշտոնների անվանացանկով նախատեսված պաշտոն զբաղեցնող անձանց վրա, իսկ 2-րդ մասի համաձայն՝ քաղաքական, հայեցողական և քաղաքացիական պաշտոններ զբաղեցնող, ինչպես նաև տեխնիկական սպասարկում իրականացնող անձինք քաղաքացիական ծառայողներ չեն համարվում:

Այսպիսով, վերը շարադրվածից հետևում է, որ ՀՀ քաղաքացիական ծառայության մասին օրենքի գործողությունը չի տարածվում ՀՀ քաղաքացիական ծառայության խորհրդի անդամների վրա: Մինչդեռ նույն օրենքի մի ամբողջ գլուխ կարգավորում է ՀՀ քաղաքացիական ծառայության խորհրդի կազմավորման կարգը, խորհրդի անդամներին պաշտոնի նշանակման և պաշտոնից ազատման կարգը, նախատեսում է գործառնություններ, այդ անդամներին տալիս է լիազորություններ՝ խորհրդին վերապահված գործառնությունների իրականացման համար և այլն: Հետևաբար, այս առումով անհրաժեշտ ենք համարում օրենքի գործողության ոլորտի հստակեցումը:

ՀՀ քաղաքացիական ծառայության խորհուրդը քաղաքացիական ծառայության կառավարման իր առաքելությանը համահունչ իրականացնում է համապատասխան մարմինների կադրային գործի մեթոդական ղեկավարումը, քաղաքացիական ծառայության օրենսդրությանը հակասող ակտերը վերացնելու համար դիմում է դատարան, քննում է քաղաքացիական ծառայության վերաբերյալ ստացված դիմումները, բողոքները և առաջարկությունները, վարում է ծառայողական քննություն, համաձայնություն է տալիս խիստ նկատողություն և օրենքով սահմանված կարգով աշխատավարձի իջեցում կարգապահական տույժերից մեկը մեկ տարվա ընթացքում կրկին կիրառելու և զբաղեցրած պաշտոնից ազատում կարգապահական

տույժ կիրառելու համար, հաստատում է քաղաքացիական ծառայության պաշտոնների յուրաքանչյուր խմբի ընդհանուր նկարագիրն ու պաշտոնների անվանացանկը և այլ գործառնություններ⁹:

ՀՀ քաղաքացիական ծառայության խորհուրդն ունի նաև աշխատակազմ, որն ապահովում է խորհրդին վերապահված լիազորությունների լիարժեք և արդյունավետ իրականացումը և քաղաքացիական իրավահարաբերություններին խորհրդի մասնակցությունը¹⁰: ՀՀ քաղաքացիական ծառայության խորհրդի նպատակները, խնդիրներն ու գործառնությունները սահմանվում են համապատասխան իրավական ակտերով: Այսինքն՝ քաղաքացիական ծառայության համակարգի ղեկավարման և կազմակերպման իրականացումը, խնդիրները սահմանում են նպատակին հասնելու ուղղությունները, տվյալ դեպքում՝ քաղաքացիական ծառայության համակարգի ներդրման, դրա արդյունավետ կառավարման և հետագա կատարելագործման ապահովմանը, ինչպես նաև դրա գործունեության թափանցիկության ու հրապարակայնության ապահովմանը, իսկ գործառնությունները գործունեության հիմնական ուղղություններն են, տվյալ դեպքում՝ քաղաքացիական ծառայության ոլորտում պետական միասնական քաղաքականության իրականացումը, ոլորտին առնչվող իրավական ակտերի նախագծերի մշակումը, ինչպես նաև ոլորտին վերաբերող նորմատիվ իրավական ակտերի ընդունումը:

ՀՀ քաղաքացիական ծառայության խորհրդին իր հիմնական խնդիրներին և գործառնություններին համապատասխան տրված է սահմանված կարգով և դեպքերում ծառայողական քննություն անցկացնելու, քաղաքացիական ծառայողի նկատմամբ խիստ նկատողությունը որպես կարգապահական տույժ մեկ տարվա ընթացքում կրկին կիրառելու համաձայնություն տալու, խիստ նկատողություն և աշխատավարձի իջեցում կարգապահական տույժերը մեկ տարվա ընթացքում կիրառելու, քաղաքացիական ծառայողին փորձաշրջանը չանցնելու հիմքով պաշտոնից ազատելու, ինչպես նաև զբաղեցրած պաշտոնից ազատում կարգապահական տույժը կիրառելու լիազորություններ¹¹:

Այսպիսով, քաղաքացիական ծառայողների գործունեության կառավարումն իրականացնելու համար ՀՀ քաղաքացիական ծառայության խորհրդին և աշխատակազմի ղեկավարին օրենսդիրը տվել է կազմակերպչակարգադրիչ գործառնություններ,

իշխանական լիազորություններ և իրավական գործողությունների կատարման իրավունք:

Կազմակերպչակարգադրիչ գործառնությունների իրականացման առումով քաղաքացիական ծառայության կազմակերպման և ղեկավարման մարմիններն իրականացնում են քաղաքացիական ծառայողների աշխատանքների կազմակերպման, խթանման և վերահսկման աշխատանքային կարգապահության պահպանման, մասնագիտական գործունեության ֆինանսական, նյութական և տեղեկատվական ապահովման հետ կապված գործառնություններ: Քաղաքացիական ծառայողների գործունեության կառավարումը տեղի է ունենում իրավական ակտերի (որոշումներ, հրամաններ) արձակման ձևով, ինչպես նաև պարտադրման ուժ ունեցող ազդեցության այլ օրինական միջոցներով:

Փաստորեն, քաղաքացիական ծառայության՝ որպես իրավական ինստիտուտի կառավարման սուբյեկտ են հանդիսանում քաղաքացիական ծառայության վերաբերյալ օրենքներ, որոշումներ, հրամաններ, ինչպես նաև այլ նորմատիվ և անհատական բնույթի իրավական ակտեր ընդունող օրենսդիր և գործադիր մարմինները: Չնայած ՀՀ քաղաքացիական ծառայության խորհրդին որպես գործադիր իշխանությունից անկախության երաշխիք տրվել է յուրահատուկ կարգավիճակ, և վերջինս չի հանդիսանում գործադիր իշխանության մարմին, սակայն հաշվի առնելով վերջինիս կողմից իրականացվող գործառնությունների կազմակերպչական և կարգադրիչ բնույթը, ինչպես նաև վարչակառավարչական լիազորությունների ծավալը՝ կարելի է փաստել, որ այն ևս իրականացնում է գործադիր իշխանության մարմիններին բնորոշ գործունեություն, որի արդյունքում ընդունված իրավական ակտերը ենթակա են բողոքարկման վարչական դատավարության կարգով:

Քաղաքացիական ծառայողների գործունեության կառավարման ժամանակ առաջին պլան են մղվում կազմակերպչակարգադրիչ մեթոդները: Մասնավորապես, որպես իրավական ինստիտուտի՝ քաղաքացիական ծառայության կառավարման դեպքում առաջնային են համարվում իրավական մեթոդները, այսինքն՝ իրավական նորմերի օգնությամբ քաղաքացիական ծառայության վրա ազդելու եղանակները: Այդ մեթոդները կարող են լինել իմպերատիվ (իշխանական ազդեցություն ծառայողների վրա), դիսպոզիտիվ (իրավահավասար կողմերի հարաբերության կարգավորում), խրա-

ԱՐԴԱՐԱԴԱՏՈՒԹՅՈՒՆ

խուսական և երաշխավորական: Հատկանշական է նաև այն հանգամանքը, որ որպես իրավական ինստիտուտի քաղաքացիական ծառայության կառավարման գործընթացում կիրառվում են կազմակերպչական մեթոդներ, որոնք իրավական մեթոդներ չեն հանդիսանում:

Քաղաքացիական ծառայության կառավարումը՝ որպես սոցիալական ինստիտուտ, ենթադրում է պետական իշխանության մարմինների կողմից քաղաքացիական ծառայություն մուտքի քաղաքացիների հավասարության սկզբունքի ապահովումը, աշխատանքի բարենպաստ պայմանների ստեղծման և վարձատրության ապահովումը, կառավարչական հարաբերությունների կատարելագործումը, պետական ծառայության խնդիրների զարգացմանը և փոփոխմանը զուգահեռ քաղաքացիական ծառայողների արհեստավարժության բարձրացումը և այլն: Այս առումով քաղաքացիական ծառայության սուբյեկտ է հանդիսանում առաջին հերթին օրենսդիր մարմինը, որը օրենքների ընդունման գործընթացում (հատկապես բյուջեի մասին օրենքում) հաշվի է առնում պետական ծառայության ծախսերը, այդ թվում պետական ծառայողների սոցիալական պաշտպանության և նրանց խթանման ծախսերը, կարգավորում է ծառայողների կարգավիճակը: Իսկ գործադիր իշխանության մարմինները ապահովում են ծառայողների սոցիալական իրավունքների և երաշխիքների իրականացումը՝ կիրառելով սոցիալ-տնտեսական և վարչակարգադրական մեթոդներ: Ինչ վերաբերում է սոցիալ-հոգեբանական մեթոդների օգնությամբ քաղաքացիական ծառայության կառավարման իրականացմանը, ապա դրանք ուղղված են պետական ծառայությունում ոչ ֆորմալ կապերի զարգացմանը, ծառայողների շրջանում ծագող կոնֆլիկտների կանխարգելմանը և լուծմանը, աշխատանքի բարոյական խթանման կատարելագործմանը, էթիկական սկզբունքների ամրապնդմանը և այլն, սակայն դրանց սպառնիչ ցանկի նորմատիվ ամրագրումը գրեթե անհնարին է:

Քաղաքացիական ծառայության կառավարման կառուցակարգերը իրագործվում են բազմաթիվ տեխնոլոգիաների օգնությամբ, որոնցից առաջնակարգ նշանակություն ունեն քաղաքացիական ծառայողների ընտրության տեխնոլոգիաները, նրանց առաջխաղացումը և ռոտացիան, աշխատանքի արդյունավետության գնահատումը պետական մարմիններում, կադրերի վիճակի վերլուծու-

թյունը, պետական ծառայողների գործունեության խթանումը, պետական ծառայության բարոյահոգեբանական հիմքերի մշակումը և այլն:

ՀՀ քաղաքացիական ծառայության խորհուրդն ունի պատասխանատվությունների մեծ շրջանակ՝ ներառյալ կարգավորիչ, մոնիտորինգի և վերահսկիչ իրավասություններ, ինչպես նաև օրենքների կիրառումն ապահովող ենթաօրենսդրական ակտեր ընդունելու իրավասություն օրենքով հստակ սահմանված դեպքերում¹²: ՀՀ քաղաքացիական ծառայության խորհուրդը պետք է խթանի մարդկային ռեսուրսների կառավարման պարզ և գործնական մեթոդների ինստիտուցիոնալացումը՝ նպաստելու քաղաքացիական ծառայողների կողմից իրենց պարտավորությունների կատարմանը հնարավորինս արդյունավետորեն: ՀՀ քաղաքացիական ծառայության խորհրդի գոյությունը հանրային կառավարումը դարձնում է ավելի թափանցիկ, իսկ նրա գործունեությունը՝ ավելի համաձայնեցված: Ինստիտուցիոնալ հստակությունն ու համաձայնեցվածությունը նպաստում են հաշվետվողականությանն ու դրական աշխատանքային միջավայրի ստեղծմանը¹³: Այդ իսկ պատճառով «Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի շրջանակում քննարկվել և լուծվել է հանրային ծառայության իրավունքի համասեռ հասարակական հարաբերությունները կարգավորող բոլոր նորմերը համակարգված ու կանոնակարգված ձևով մեկ միասնական ակտով շարադրելու հարցը¹⁴:

Հետևաբար, նկատի ունենալով հանրային բոլոր ծառայողների համար միասնական իրավակարգավորման առկայությունը և հանրային ծառայության իրավունքի համասեռ հասարակական հարաբերությունները կարգավորող բոլոր նորմերը համակարգված ձևով մեկ միասնական ակտով շարադրված լինելու հանգամանքը՝ անհրաժեշտություն ենք համարում ՀՀ քաղաքացիական ծառայության խորհրդում կառուցվածքային փոփոխությունների իրականացումը: Մասնավորապես, նախ և առաջ անհրաժեշտ է ՀՀ քաղաքացիական ծառայության խորհուրդը վերանվանել ՀՀ հանրային ծառայության խորհուրդ, որի մեջ կներառվեն հանրային ծառայության բոլոր տեսակների (քաղաքացիական, հարկային, մաքսային, դատական, համայնքային ծառայողներ և այլն) կառավարման մարմինները, որոնք ՀՀ հանրային ծառայության խորհրդի կազմում կլինեն առանձին դեպարտամենտներ, որոնց ղեկավարները կնշանակվեն ՀՀ

Նախագահի կողմից և կհանդիսանան ՀՀ հանրա-
յին ծառայության խորհրդի անդամներ:

Այսպիսով, քաղաքացիական ծառայության
կառավարումը պետք է հանգեցնի ոչ միայն պետա-
կան իշխանության համակարգում կադրային քա-
ղաքականության արդյունավետ իրականացմանը,
քաղաքական պարտավորվածության և կառավար-

չական պատասխանատվության ապահովմանը,
այլև հանրային կառավարչության պարտականու-
թյունների արդյունավետ կատարմանը՝ իրավունքի
նորմերին և հանրային իրավունքի սկզբունքներին
համապատասխան:

¹ Տե՛ս «Կառավարում» N 11 (88) նոյեմբեր 2007, Գայանե Գրիգորյան, Կադրային քաղաքականության
հիմնախնդիրները ՀՀ քաղաքացիական ծառայության համակարգում, էջ 28:

² Տե՛ս J.D. Bailey, Thomas Jefferson and executive power, Chambridge University press, New York 2007, p. 1.

³ Տե՛ս www.brainquotes.com.

⁴ Տե՛ս “Настольная книга государственного служащего”, под ред. проф. Шкатулла В.И. М.1999. С. 346.

⁵ Տե՛ս Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. Учебник для подготовки государственных служащих. М.: Статут,
1999. С. 101.

⁶ Տե՛ս Матирко В.И. Проблемы кадровой политики в государственном аппарате. М. 1996. С. 103.

⁷ Տե՛ս ՀՀ Քաղաքացիական ծառայության մասին օրենք, հոդված 37:

⁸ Տե՛ս ՀՀ Քաղաքացիական ծառայության մասին օրենք, հոդված 40:

⁹ Տե՛ս ՀՀ ՔԾ -ի 2002թ. հունվարի 29-ի «ՀՀ ՔԾ -ի կանոնադրությունը հաստատելու մասին» N3-Ն որոշում, կետ 8:

¹⁰ Տե՛ս ՀՀ ՔԾ -ի 2002թ. մայիսի 8-ի «ՀՀ ՔԾ -ի աշխատակազմի կանոնադրությունը հաստատելու մասին» N9-Ն
որոշում, կետ 1:

¹¹ Տե՛ս ՀՀ ՔԾ -ի 2002թ. հունվարի 29-ի «ՀՀ ՔԾ -ի կանոնադրությունը հաստատելու մասին» N3-Ն որոշում, կետ 8:

¹² Տե՛ս <http://www.sigmaxweb.org/dataoecd/22/60/47601628.pdf>

¹³ Տե՛ս <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/44110948.pdf>, (կամ Պետական ծառայության
գրավչությունը. Լավ պետական կառավարման էությունը, Ֆրանսիսկո Կարդոնա, SIGMA, էջ 10)

¹⁴ Տե՛ս http://www.parliament.am/draft_history.php?do=showdiveval&Div=3&ID=4897

РЕЗЮМЕ

Проблемы правового регулирования управления гражданской службой в РА

Эффективное осуществление кадровой политики со стороны государства имеет важное значение в деле становления гражданской службы, успешной реализации функций правового и социального государства. Несмотря на то, что орган руководства и управления гражданской службой в РА имеет определенную организационно-правовую структуру, до сих пор не имеются программы стратегических шагов развития гражданской службы.

В научной статье рассматриваются вопросы стратегического планирования развития гражданской службы, и с этой точки зрения предлагаются соответствующие изменения в действующем законодательстве РА о Гражданской службе.

SUMMARY

The problems of legal regulation of Civil Service government in RA

The efficient realisation of state policy on human resources plays an important role in the establishment of civil service system and for the successful realisation of the principle of social and legal state. Although the body of control and management of the civil service in RA has a quite definite organisational and legal structure, still we do not have a strategic plan of development of the civil service system.

The scientific article discusses issues of strategic development of civil service institute and offers several changes in the relevant legal sphere of RA on this point.