

**ՔԱՂԱՔԱՑԻԱԿԱՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԻ ՁԱՎՈՐՄԱՆ և  
ԶԱՐԳԱՑՄԱՆ ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ՓՈՐՁԸ**

**Նարինե ԿԻՐԱԿՈՍՅԱՆ**

ԵՀ Կառավարման ամբիոն, տնտ. թ., դոցենտ

**Լայա ԽՈՋՅԱՆ**

ՀՊՏՀ, Կառավարման ամբիոն, ասպիրանտ

Բանալի բառեր: քաղաքացիական ծառայություն, միջազգային փորձ

**Ներածություն:** Պետական ծառայությունը, մասնավորապես քաղաքացիական ծառայությունը արտասահմանյան երկրներում դիտարկվում է որպես պետական ապարատ, որը գործնականում իրականացնում է պետության գործառույթները: Եվրոպական մի շարք երկրներում պետական ծառայության հայեցակարգի հիմքում ընկած է պետության ձևավորման Վուդրո Վիլսոնի իշխանության բաժանման և Մակս Վեբերի «ռացիոնալ բյուրոկրատիայի» տեսությունները, որոնք մեծ ազդեցություն են ունեցել ահեստավարժ և կայուն պետական ծառայության ձևավորման և կայացման գործում ԱՄՆ-ում, Եվրոպայում և այլ երկրներում [Черепанов, 2012, 586]:

Ավանդաբար քաղաքացիական ծառայությունը հիերարխիկ, հորիզոնական ինտեգրված և փակ համակարգ է: Արևմտյան հասարակությունների ազատականացման և գլոբալիզացիայի մեկնարկի հետ մեկտեղ քաղաքացիական ծառայության այս մոդելը չէր համապատասխանում ժամանակի պահանջներին: Անհրաժեշտ էր իրականացնել քաղաքացիական ծառայության բարեփոխումներ և քաղաքացիական ծառայությունը դարձնել ավելի արդյունավետ, արդյունքին միտված և հանրության համար բաց համակարգ [Smalskys and Urbanovič, 2017, 4]:

Միջազգային փորձի ուսումնասիրությունը կարևորվում է պետական կառավարման համակարգի կատարելագործման, նոր սոցիալական և քաղաքական պայմաններին համապատասխան ուղությունների և մեխանիզմների ներդրման տեսանկյունից (Яновский, Кирсанов, 2013, 92):

**Մեթոդաբանություն:** Հոդվածի հիմքում ընկած են մի շարք հետազոտողների աշխատությունների, գրքերի ուսումնասիրություններ, ինչպես նաև ուսումնասիրել ենք Գերմանիայի, Ֆրանսիայի այն օրենսդրական և ենթօրենսդրական ակտերը, որոնք կարգավորում են քաղաքացիական ծառայու-

թյան ոլորտը: Համեմատական մեթոդով տարբերակել ենք քաղաքացիական ծառայություն գաղափարի բովանդակությունը: Ինչպես նաև դեդուկցիայի և ինդուկցիայի մեթոդների կիրառմամբ առանձնացրել ենք տարբեր երկրների քաղաքացիական ծառայությունների յուրահատկությունները:

**Գրականության ակնարկ:** Պետական ծառայության ոլորտում հարուստ փորձ ունեն Արևմտյան Եվրոպայի երկրները, որոնք առաջինը կանգնեցին պետական ծառայողների աշխատանքի գիտական կազմակերպման ուղու վերա [Չոբանյան, 2018, 19], ուստի կարևոր է երկրների փորձը: Ֆրանսիան քաղաքացիական ծառայության բարեփոխումները սկսել է 1940-ական, 1971-1988թթ. բարեփոխումներ են արվել Մեծ Բրիտանիայի քաղաքացիական ծառայության համակարգում, իսկ 1997թ.՝ Գերմանիայում [Александровна, Юрьевич, 2020, 2): Ժամանակի պահանջով, ևս տեղի են ունենում փոփոխություններ քաղաքացիական ծառայության ոլորտում: Ռուս մի շարք հեղինակների կողմից՝ Վ.Չերեպանովի, Վ.Յանովսկիի, Մ.Ապոնի, Դ.Կոնոնովի և այլոց կողմից ուսումնասիրվել են քաղաքացիական ծառայության միջազգային փորձը: Արդյունքում նրանցից յուրաքանչյուրն այն ուսումնասիրել է տարբեր տեսանկյուններից, սակայն հիմնական նպատակը եղել է լավագույն օրինակները առանձնացնելն ու տեղայնացնելը:

Քիչ չեն նաև արտասահմանյան հեղինակների կողմից ուսումնասիրությունները: Քանի որ ոլորտը հետաքրքիր է ցանկացած պետության առաջընթացը և զարգացումն ապահովելու տեսանկյունից, գրեթե բոլոր երկրների հետազոտողներն առնվազն իրենց երկրի մասշտաբներով կատարել են ուսումնասիրություններ և թերևս մեծ մասի կողմից է հետազոտվել այլ երկրների լավագույն փորձը:

**Վերլուծություն:** *Մեծ Բրիտանիա:* Ի տարբերություն այլ երկրների, որտեղ քաղաքացիական ծառայությունը կոչվում է «հանրային» (public), «պետական» (state) ծառայություն, Մեծ Բրիտանիայում քաղաքացիական ծառայության ինստիտուտը կոչվում է «քաղաքացիական ծառայություն» (civil service) [Черепанов, 2012, 586]:

Քաղաքացիական ծառայողները ապաքաղաքական են և գործում են կառավարությունից անկախ: Աշխատում են կենտրոնական պետական մարմիններում, գործակալություններում և պետական ոչ գերատեսչական մար-

միներում: Քաղաքացիական ծառայությունը չի ներառում նախարարներին (ովքեր քաղաքականապես նշանակված են), Բրիտանական զինված ուժերի անդամներին, ոստիկանությունը, տեղական ինքնակառավարման մարմինների կամ խորհրդարանի պետական ոչ գերտեսչական մարմինների, Առողջապահության ազգային ծառայության, Թագավորական ընտանիքի անձնակազմերը [www.gov.uk/government/organisations/civil-service/about, 2021]:

Մեծ Բրիտանիայի վարչական համակարգի տարբերակիչ առանձնահատկությունը՝ քաղաքական և վարչական ոլորտների տարանջատումն է [Анон, 2016, 23]: Քաղաքացիական ծառայության ոլորտը կարգավորվում է ոչ թե օրենքներով, այլ Կառավարության նախաձեռնությամբ ընդունված նորմատիվ-իրավական ակտերով: COVID-19 համաճարակով պայմանավորված Մեծ Բրիտանիայի Կառավարության 2021թ. ընդունել է բարեփոխումների հռչակագիր [The Cabinet & Perm Secs 2021, Declaration on Government Reform, 9], որոնցից առանձնացրել ենք հետևյալները.

1. Առնվազն 5 հիմնական գերատեսչություն տեղափոխել Լոնդոնից դուրս, ինչը թույլ կտա մատուցել ծառայություններ երկրի տարբեր մասերում:

2. Ստեղծել նոր համակարգ, որը թույլ կտա սահմանված ժամկետներում իրականացվող նախագծերում կամ կոնկրետ խնդիրներ լուծելիս ներգրավել փորձառու մասնագետների, ովքեր քաղաքացիական ծառայողներ չեն լինի:

3. Քայլեր ձեռնարկել, որպեսզի խրախուսեն յուրահատուկ, մեծ պահանջարկ ունեցող մասնագիտություն ունեցողներով, գիտնականներով և ինժեներներով քաղաքացիական ծառայության թափուր հաստիքները համալրելու համար:

4. Ստեղծել նոր կրթական ծրագիր և նոր ուսումնական հաստատություն, ինչը հնարավորություն կտա սովորել և վերապատրաստվել առցանց:

*Ֆրանսիա:* Ֆրանսիան ունի պետական ծառայության հին ավանդույթներ: Քաղաքացիական ծառայության ինտիտուտը ձևավորվել է Լյուդովիկ XIV թագավորի օրոք, այնուհետև անցնել է զարգացման բազմաթիվ փուլեր: Ժամանակակից ֆրանսիական օրենսդրությունը բավական ամբողջական կարգավորում է երկրում հանրային ծառայության ձևավորումը և կազմակերպումը: Քաղաքացիական ծառայության սկզբունքներն ամրագրված են 1958 թ. Սահմանադրության ("Constitution de la République française" Constitution du 4 octobre 1958) և 1983 թ. Հուլիսի 13-ի «Հանրային ծառայության մասին» օրեն-

քում (Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors.): Ֆրանսիական օրենսդրությունը տարանջատում է պետական և տեղական (քաղաքային) ծառայությունները:

Քաղաքացիական(հանրային) ծառայողն «այն անձն է, որը նշանակվել է մշտական պաշտոնի և ունի պետական կամ տարածքային վարչակազմերում կամ պետական ծառայությունների հիերարխիայում որոշակի աստիճան»:

Ֆրանսիայի իրավական դոկտրինը և վարչական փորձը տարբերակում է «ծառայող» և «պաշտոնյա(չինովնիկ)» հասկացությունները: Քաղաքացիական ծառայողներ են համարվում.

- վարչակազմի կողմից ընտված պայմանագրով աշխատող անձինք.
- պետական մարմինների կողմից ընտված այն անձինք, ում հետ հարաբերությունները կարգավորվում են մասնավոր իրավունքի նորմերով (օրինակ՝ սոցիալական ապահովության մարմիններ);
- պետական ձեռնարկություններում աշխատող անձինք (օրինակ՝ Air France-ում, ազգային երկաթուղային ընկերությունում):

Դատավորները, ոստիկանության սպաները և զինվորականները նույնպես ունեն քաղաքացիական ծառայողների հատուկ կարգավիճակ:

Պաշտոնյան (չինովնիկը) ունի ավելի բարձր պետական կարգավիճակ: 1983թ. հուլիսի 13-ի «Հանրային ծառայության մասին» օրենքով (Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors.) որոշվում է պաշտոնատար անձի կարգավիճակ ունեցող անձանց շրջանակը: Այն ներառում է կենտրոնական պետական վարչակազմի և տարածքային մարմինների վարչակազմի, վարչությունների, համայնքների վարչակազմի աշխատակիցներին, բացառությամբ խորհրդարանի աշխատողների և ընդհանուր դատարանների դատավորների: Քաղաքացիական ծառայողների (չինովնիկների) իրավական կարգավիճակը բնութագրվում է նրանց կողմից վարչական հիերարխիայում իր կոչմանը համապատասխան պաշտոնում պետական վարչական մարմնի աշխատակազմում մշտական ընդգրկմամբ: Այսպիսով, արդյունաբերական կամ առևտրային բնույթի հասարակ աշխատողները, փորձնականները, ինչպես նաև պետական ձեռնարկությունների աշխատակիցները չեն համարվում քաղաքացիական ծառայողներ:

**Գերմանիա:** Գերմանիան (Պրուսիա) Եվրոպայում առաջիններից մեկն էր, որտեղ հայտնվեց արհեստավարժ քաղաքացիական ծառայությունը: Այն կառուցվել է ծառայության հավատարմության, օրինականության, միասնականության, պրոֆեսիոնալիզմի և կայունության սկզբունքների հիման վրա:

Երկրորդ համաշխարհային պատերազմից հետո «պետական ծառայություն» (Staatdienst) հասկացությունը փոխարինվեց «հանրային ծառայություն» հասկացությամբ (öffentlicher Dienst): Ներկայումս «հանրային ծառայությունը» ֆունկցիոնալ իմաստով մեկնաբանվում է որպես գործունեություն, որի նպատակն է կատարել համապետական կառավարման խնդիրները: Ինստիտուցիոնալ առումով այն անձանց և պաշտոնների որոշակի խումբ է, որոնց գործունեության հիմքում ընկած է հասարակական գործառույթների կատարումը:

Իրավական առումով, հանրային ծառայությունն ընդգրկում է հատուկ հանրային-իրավական հարաբերությունների իրավական կարգավորումը, որոնք բաժանված են երկու հիմնական խմբերի. պետական մարմիններում վարձու աշխատողների և քաղծառայողների միջև հարաբերություններ:

Այսպիսով, հանրային ծառայությունը համարվում է դաշնային և հողերի (նահանգների) իշխանությունների գործունեություն: Գերմանիայում հանրային ծառայողներ են հետևյալ անձինք. պետական ապարատի քաղաքացիական ծառայողները, դատավորները, ինչպես նաև դասախոսները, ուսուցիչները, բժիշկները, փոստային աշխատողները, պետական բանկերի աշխատողները և այլն: Օրենսդրությունը հանրային ծառայողներին դասակարգում է երկու մեծ խմբի՝ քաղծառայողներ և վարձու աշխատողներ: Քաղաքացիական ծառայողները, որպես քաղաքացիական ծառայության էլիտա, պարտավոր են պահպանել մասնագիտական հիերարխիայի ավանդական կանոնները (Bundesbeamtengesetz vom 5. Februar 2009):

Քաղաքացիական ծառայողների աշխատանքային պայմանները էապես տարբերվում են վարձու աշխատողների պայմաններից.

- Քաղաքացիական ծառայողները նշանակվում են պաշտոնի և աշխատում են մասնավոր իրավունքի պայմանագրով.
- քաղծառայողների իրավունքներն ու պարտականությունները կարգավորվում են օրենքով: Վարձու աշխատողների աշխատավարձը և այլ

աշխատանքային պայմանները որոշվում են սակագնային համաձայնագրով՝ աշխատանքային պայմանագրով.

- Քաղճառայողների աշխատավարձը որոշվում է կախված պաշտոնից և ստաժից: Գործակիցը սահմանվում է հաշվի առնելով նրանց տարիքը և կատարված աշխատանքի առանձնահատկությունները

- Քաղճառայողը նշանակվում է պաշտանին ցմահ, իսկ վարձու աշխատողները կարող են ազատվել աշխատանքից;

- Քաղճառայողների համար գործադուլներ կազմակերպելու անվերապահ արգելք կա. վարձու աշխատողների համար պահպանվում է գործադուլի իրավունքը.

- Քաղճառայողները ստանում են հատուկ թոշակ, իսկ վարձու աշխատողները, ինչպես բոլորը, ստանում են կենսաթոշակային ապահովագրության ֆոնդից:

Գերմանիայի, որպես դաշնային պետության, հանրային ծառայությունը հիմնված է միասնության սկզբունքի վրա, որն ապահովվում է բոլոր մակարդակների համար ընդհանուր աստիճանի և դասակարգերի համակարգով, ծառայության միասնական կանոններով, իրավունքների, պարտավորությունների, սահմանափակումների և երաշխիքների, կենսաթոշակների և աշխատավարձերի միասնական ցուցակներով:

Գերմանական օրենսդրության առանձնահատկություններից է այն, որ օրենքով ամրագրված է քաղաքացիական ծառայողների այլ վճարովի գործունեության իրավունքը. ասոցիացիաներում, հաստատություններում, ձեռնարկություններում գործունեություն, որի կապիտալը պատկանում է հանրային սեփականատիրոջը կամ միջպետական ասոցիացիայում գործունեություն: Նման գործունեությամբ զբաղվելու համար անհրաժեշտ է հատուկ թույլտվություն պետական մարմնի ղեկավարի կողմից:

Յուրաքանչյուր քաղաքացիական ծառայություն, ծառայության անցնելուն պես, պարտավոր է հանդիսավոր կերպով երդվել: Քաղճառայողը պարտավոր է խստորեն պահպանել պետական և ծառայողական գաղտնիքները: Ծառայողական հարաբերությունների ժամկետի ավարտից հետո աշխատանքի ընթացքում իրեն հայտնի դարձած տեղեկատվությունը գաղտնի պահելու պարտավորությունը պահպանվում է: Առանց ղեկավարության թույլտվության,

քաղաքացիական ծառայողն իրավունք չունի ցուցմունք տալ դատարանում կամ պետության մասին լրատվամիջոցներում հրապարակային հայտարարություններ անել: Քաղաքացիական ծառայության արդյունավետության միջազգային InCiSE համաթվի հիման վրա կարող ենք նշել, որ Միացյալ Թագավորությունը համարվում է առաջատար(InCiSE 1,0), Ֆրանսիան (InCiSE 0,619) միջինին մոտ է, իսկ Գերմանիան (InCiSE 0,505) միջինից ցածր ցուցանիշ ունի (“International Civil Service Effectiveness (InCiSE) Index, 2019” p.41,42,66):

**Եզրակացություններ:** Համեմատելով Եվրոպական երկրների քաղաքացիական ծառայության համակարգերը, կարող ենք նշել, որ չնայած առկա տարբերությունները պայմանավորված են երկրի զարգացման պատմական հիմքերով և պետության կառավարման ձևով քաղաքացիական ծառայությունն ունի մի շարք բնորոշ գծեր, ինչպիսիք են՝ ծառայություն են մատուցում հասարակությանը, ապաքաղաքական մարմիններ են, առկա են սոցիալական մի շարք երաշխիքներ, չեն կարող միաժամանակ զբաղվել բիզնեսով և այլն: Տարբեր երկրների քաղաքացիական ծառայության բարեփոխումների քաղաքականություններում ևս կան նմանատիպ միտումներ.

- Քաղաքացիական ծառայողի կարգավիճակի որոշման գործառույթի կենտրոնացվածից ապակենտրոնացվածի անցում,

- Պետության կառավարման կարգավորումների օրենսդրականից անցում պայմանագրայինի,

- Կարիերային համակարգից զարգացում-անցում դեպի հետբյուրոկրատական համակարգերի,

- Կառավարիչների պատասխանատվությունների պատվիրակում,

- Աշխատավարձի համապատասխանեցում մասնավոր հատվածի հետ,

- Կենսաթոշակի սխեմաների փոփոխություն,

- Էլեկտրոնային համակարգեր՝ աշխատանքային միջավայրում:

Կարող ենք փաստել, որ պետական ծառայության բարեփոխումներն աշխարհում ունեն նման բնորոշ գծեր.

1. Բարեփոխումներին զուգահեռ իրականացվում են փոփոխություններ օրենսդրական դաշտում,

2. Պետական կառավարման մարմիններում իրականացվում են կառուցվածքային փոփոխություններ,

3. Կատարելագործվում են մշակութային արժեքները արտաքին և ներքին վարչարարության հարաբերություններում [Кононова 2018, 75]:

Այսպիսով՝ մեր ուսումնասիրության արդյունքում բացահայտել ենք քաղաքացիական ծառայության համակարգի բարեփոխումների հստակ ուղղություններ, որոնք թույլ կտան այն դարձնել ավելի արդյունավետ ու ճկուն: Այնուամենայնիվ, այս փոփոխությունները կարող են տարբեր վերջնարդյունք ունենալ տարբեր երկրներում: Սա հիմնավորված է այն ենթադրությամբ, թե ինչ ուղղությամբ, ռացիոնալ որոշմամբ, նեոհինստիտուցիոնալիզմի, եվրոպականացման և կոնվերգենցիայի տեսության հետ մաժամանակ կիրականացվի այդ բարեփոխումները [Smalskys and Urbanovič, 2017, 6]:

### Գրականության ցանկ

1. Черепанов В.В., 2012 г., "Основы государственной службы и кадровой политики" учебник для студентов 2-е изд., перераб. и доп.- М.:ЮНИТИ-ДАНА,- стр. 679
2. Smalskys, Vainius, and Jolanta Urbanovič. 19 Dec. 2017"Civil Service Systems." Oxford Research Encyclopedia of Politics. ; Accessed 28 Nov. 2021. <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-160>.
3. Яновский В.В., Кирсанов С.А. 2013 г., «Государственное и муниципальное управление», 3-е изд, Москва: КНОРУС, стр. 200
4. Մ.Չորանյան, 2018թ. «Հանրային ծառայողների աշխատանքի վարձատրության համակարգի կատարելագործման ուղղությունները» ատենախոսություն, Երևան, էջ144
5. Д. И. Александровна, З. Д. Юрьевич 2020 г. "Зарубежный опыт в системе управления кадрами на государственной гражданской службе и его адаптация в российской практике" Вестник университета № 9
6. <https://www.gov.uk/government/organisations/civil-service/about>, վերջին մուտքը 2021թ. նոյեմբեր
7. Апон М.Е. 2016 г. "Государственная служба в зарубежных странах": учебное пособие. / М.Е. Апон, Санкт-Петербург: НОИР,. – 73 с.
8. The Cabinet & Perm Secs 2021, "Declaration on Government Reform", 10p. [https://www.civilservant.org.uk/library/2021-HMG-Declaration\\_on\\_Government\\_Reform.pdf](https://www.civilservant.org.uk/library/2021-HMG-Declaration_on_Government_Reform.pdf)
9. "Constitution de la République française" Constitution du 4 octobre 1958
10. Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors.
11. Bundesbeamtengesetz vom 5. Februar 2009
12. "International Civil Service Effectiveness (InCiSE) Index, 2019" [www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-04/InCiSE%202019%20Results%20Report.pdf](http://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-04/InCiSE%202019%20Results%20Report.pdf) p.80
13. Д. С. Кононова 2018 «Особенности зарубежных моделей организации и реформирования институтов публичного управления» Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, Т. 1. С. 75-78.



**Նարինե ԿԻՐԱԿՈՍՅԱՆ, Լալա ԽՈՋՅԱՆ**

**Քաղաքացիական ծառայության համակարգի ձևավորման և զարգացման միջազգային փորձը**

*Բանալի բառեր: քաղաքացիական ծառայություն, միջազգային փորձ*

Հոդվածում ուսումնասիրվել են քաղաքացիական ծառայության ոլորտի ստեղծման և զարգացման ուղղությամբ հաջողություններ գրանցած Եվրոպական երկրների՝ Մեծ Բրիտանիայի, Ֆրանսիայի Հանրապետության և Գերմանիայի Դաշնային Հանրապետության փորձը: Բացահայտել ենք յուրաքանչյուր երկրի առանձնահատկությունները, կատարել ենք համեմատական վերլուծություն: Դիտարկել ենք քաղաքացիական ծառայություն կատեգորիայի տարբեր մեկնաբանությունները ըստ երկրների: Ուսումնասիրել ենք նաև քաղաքացիական ծառայության բարեփոխումները և զարգացման միտումները: Արդյունքում կարող ենք նշել, որ չնայած քաղաքացիական ծառայության բովանդակությունը նույնն է, տարբեր երկրներում այն տարբերվում է և կախված մի շարք գործոններից տարբեր երկրներում կատարվող նույն բարեփոխումները կտան տարբեր վերջնարդյունքներ:

**Нарине КИРАКОСЯН, Лала ХОДЖЯН**

**Международный опыт формирования и развития системы государственной гражданской службы**

*Ключевые слова: государственная гражданская служба, международный опыт*

В этой статье мы изучили опыт европейских стран, таких как Великобритания, Французская Республика и Федеративная Республика Германии, которые добились успехов в создании и развитии сектора государственной службы. Мы выделили особенности каждой страны, провели сравнительный анализ. Мы рассмотрели различные интерпретации категории государственной гражданской службы по странам. Мы также изучили реформы и тенденции развития государственной гражданской службы. В результате можно сказать, что, хотя содержание государственной гражданской службы одинаково, в разных странах они отличаются, в зависимости от ряда факторов одни и те же реформы дадут разные результаты.

**Narine KIRAKOSYAN, Lala KHOJYAN**

**Foreign Experience of formation and development of civil service**

*Key words: civil service, foreign experience*

In this article, we examined the experience of European countries, such as Great Britain, the French Republic and the Federal Republic of Germany, which have achieved success in the creation and development of the civil service sector. We have singled out the peculiarities of each country, we have made a comparative analysis. We looked at the different interpretations of the Civil Service category by country. We also studied civil service reforms and development trends. As a result, we can say that although the content of civil service is the same, it differs from country to country, depending on a number of factors, the same reforms in different countries will yield different results.