



ՀԱՄԱԻԿ ՀԱՐՈՒԹՅՈՒՆՅԱՆ

ՀՊՏՀ կառավարման ամբիոնի աշխատենտ

ՀԱՆՐԱՅԻՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅԱՆ ԴԵՐԸ ՀԱՆՐԱՅԻՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳՈՒՄ

Հանրային ծառայությունը հանրային կառավարմանը զուգընթաց զարգացել և դարձել է վերջինիս արդյունավետությունը ապահովող ամենակարևոր ինստիտուտը: Հանրային ծառայությունն ուղղված է պետության և հասարակության պահանջմունքների բավարարմանը և շահերի պաշտպանությանը: Հանրային ծառայության մեջ քաղաքականության և մասնագիտական գործունեության փոխազդեցությունը ապահովում է պետության և հասարակության զարգացումը: Քաղաքականությունն անգործունակ է առանց մասնագիտական գործունեության իրականացման, իսկ ծառայությունն առանց քաղաքականության անհմատ է: Պետության արդյունավետ գործունեության համար անհրաժեշտ է քաղաքականության և մասնագիտական ծառայության ներդաշնակեցում:

Հիմնաբառեր. հանրային կառավարում, հանրային ծառայություն, քաղաքականություն, պետություն, հասարակություն, իշխանություն, բյուրոկրատիա, մասնագիտական գործունեություն, պահանջմունք, շահ

Հանրային ծառայությունը հանրային կառավարմանը զուգընթաց զարգացել և դարձել է վերջինիս արդյունավետությունը ապահովող ամենակարևոր ինստիտուտը: Հանրային իշխանության և կառավարման համակարգում հանրային ծառայության տեղի և դերի հստակեցումը եղել և մնում է հանրային կառավարման գիտության առավել արդիական տեսական և գործնական խնդիրներից մեկը:

Հանրային կառավարման էության բացահայտման ընթացքում է միայն հնարավոր գնահատել հանրային ծառայության կարևորությունը և դերը հանրային գործընթացների կառավարման մեջ:

Ըստ առավել լայն տարածված մոտեցման՝ հանրային կառավարումը ներկայացվում է որպես պետական կառավարման և տեղական ինքնակառա-

վարման ամբողջություն: Հանրային կառավարման էության նման մեկնաբանությունն անհիմն չէ, սակայն թերի է: Այդ հասկացության բովանդակությունն ավելի լայն ու տարողունակ է, քան «պետական կառավարումը» և, որպես երևույթ, հանրային կառավարումը բնորոշ է քաղաքացիական հասարակությանը, որի պայմաններում պետական կառավարումը էվոլյուցիոն զարգացման շնորհիվ վերաճել է հանրային կառավարման¹:

Հանրային կառավարման գիտական հիմքերի վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ ի սկզբանե տեսաբանները հանրային կառավարման արդյունավետության մակարդակի բարձրացման հիմնախնդիրները պայմանավորել են վարչական մարմինների գործունեությամբ, ուստի և գիտական ուսումնասիրությունների թիրախ է դարձել պետական վարչակազմը: Պետականագիտության ձևավորման և զարգացման անհրաժեշտությունը բացատրվում էր հանրային ծառայությունը բարեփոխելու և հանրային ծառայողների գործունեությունը ժողովրդավարական սկզբունքներով իրականացնելու պահանջով:

Սա վկայում է այն մասին, որ հանրային կառավարման գիտությանը զուգահեռ ձևավորվել են հանրային ծառայության գիտական արմատները: Հանրային կառավարման գիտության զարգացման ընթացքում հրատարակվել են բազմաթիվ գիտական աշխատություններ, որոնք վերաբերում են վարչարարության ուսումնասիրությանը²:

Վիլսոն-Վեբերյան տեսակետները անվերապահորեն կարելի է համարել արդյունաբերական հասարակության կառավարման հիմքը, որոնք մինչ այսօր էլ անգնահատելի են կառավարման գիտության մեջ, սակայն բյուրոկրատիայի բացարձակացումը մեծ քննադատություն առաջացրեց գիտական շրջանակներում: Դա հիմնավորվեց առավելապես Առաջին համաշխարհային պատերազմից հետո, երբ ձևավորվեց բյուրոկրատիզմը, որը բյուրոկրատիայի խեղաթյուրված ձևն է: Սա պայմանավորված էր ժամանակի հասարակության խնդիրները լուծելու սահմանափակ հնարավորությամբ: Այս ժամանակաշրջանում կառավարման դիտակետը դարձան մարդը և մարդկային հարաբերությունները, իսկ համակարգակենտրոն կառավարմանը փոխարինեց անհատակենտրոն կառավարումը, աստիճանակարգային կառավարմանը՝ գործընկերային և մասնակցողական կառավարումը:

1970–80-ականների տնտեսական ճգնաժամերը (նավթի գների աճ, բյուջետային մուտքերի կրճատում և այլն) վերջնականապես խաթարեցին զարգացած տնտեսությամբ երկրների հանրության վստահությունը ավանդական բյուրոկրատական հանրային կառավարման մոդելի նկատմամբ: Հանրային կառավարման սկզբունքների և կառուցակարգերի արդիականացման ուղղությամբ գիտական հանրության գործադրած ջանքերի արդյունքը դարձավ նոր հանրային կառավարման մոդելի ստեղծումը, որը պետք է կարողանար առավելագույնս բավարարել հանրային պահանջմունքները:

Ընդհանուր առմամբ, «հանրային կառավարում» հասկացությունն արտացոլում է ընդհանրական համակարգ, որի ենթահամակարգերի ու տարրերի դերում հանդես են գալիս քաղաքական ծրագրային կողմնորոշումները և գերակայությունները, իրավական կարգավորումը, ընթացակարգերը, պետա-

¹ Տե՛ս **Յու. Սուվարյան, Վ. Միրզոյան**, Հանրային կառավարման տեսություն և պատմություն, Եր., «Գիտություն», 2013, էջ 12-13:

² Տե՛ս **Woodrow W.**, Congressional Government: A Study in American Politics, 1885, The Study of Administration, 1887, **Goodnow F.**, Politics and Administration, 1900, **Weber M.**, Politics as a Vocation, 1919, Economy and Society, 1921:

կան կամ տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից ձևավորված կենտրոնացված, ինչպես նաև ապակենտրոնացված կազմակերպական կառուցվածքները և դրանց աշխատակազմերը, որոնք կառավարման տարբեր մակարդակներում և հասարակության կենսագործունեության տարբեր ոլորտներում պատասխանատու են հասարակական հարաբերությունների կարգավորման համար: Հանրային կառավարումն ընդգրկում է հանրության համակարգման ներքին կառուցակարգերը, մարդկային, ֆինանսական, նյութական և տեղեկատվական ռեսուրսների կառավարումը և արդյունքների արդարացի բաշխումը:

Հանրային կառավարումը կառավարման օբյեկտի՝ հասարակության, հասարակական հարաբերությունների և դրա մասնակիցների, հանրային գործընթացների վրա իշխանական ներգործություն է, որն իրականացվում է կառավարման սուբյեկտի՝ պետական և տեղական իշխանության մարմինների, նրանց կողմից լիազորված մարմինների, քաղաքացիական հասարակության ինստիտուտների ու քաղաքացիների (ովքեր ժողովրդավարական հասարակարգում իշխանության առաջնային կրողներ են) կողմից:

Պարզ է դառնում, որ հանրային կառավարումը ոչ միայն պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների կառավարչական ներգործությունն է, այլ նաև ունի երկակի բնույթ: Մի կողմից՝ հասարակությունը, ելնելով իր պահանջմունքներից, պարտադրում է իշխանության մարմիններին ձևավորել իրավական, տնտեսական, քաղաքական, սոցիալական այնպիսի միջավայր, որտեղ առավելագույնս կբավարարվեն հանրային պահանջմունքները և կպաշտպանվեն հանրային շահերը, որոնք էլ պետության առաքելության հիմքն են կազմում: Մյուս կողմից՝ պետական իշխանության կրողներն ընդունում են այնպիսի որոշումներ, որոնք նպաստում են պետական կառույցի պահպանմանը: Ընդհանրացնելով վերը նշվածը՝ հանրային կառավարումը կարելի է ներկայացնել որպես ժամանակակից պետության վարչական կառավարմանը հանրության մասնակցության տարբեր ձևերի ամբողջություն:

«Կառավարման նորացում» գրքում Դ.Օսբորնը և Թ.Գեբլերը պնդում են, որ քաղաքակիրթ հասարակությունը չի կարող գործել առանց արդյունավետ պետության, և ոչ թե մարդիկ են պետական կազմակերպություններում խնդիր ստեղծում, այլ համակարգը, որում նրանք գործում են: Այսպես՝ հեղինակները նշում են, որ հանրային կառավարման մարմինները պետք է՝

- խթանեն մրցակցությունը հանրային ծառայությունների մատակարարների միջև,
- ընդլայնեն քաղաքացիների իրավունքները՝ կառավարական և հանրային հաստատությունների գործունեության նկատմամբ հսկողությունը բյուրոկրատ-պաշտոնյաներից փոխանցելով անմիջականորեն հասարակությանը,
- հանրային հաստատությունների աշխատանքը գնահատել ոչ թե ծախսերով, այլ արդյունքներով,
- իրականացնել ղեկավարում նպատակներով, այլ ոչ թե օրենքներով և կանոններով,
- քաղաքացիներին դարձնել ազատ սպառողներ՝ նրանց վերապահելով մատուցվող հանրային ծառայություններն ընտրելու իրավունքը,

- կենտրոնանալ ոչ թե ծառայությունների մատուցման, այլ հասարակությունում ծագող խնդիրների լուծման վրա և այլն³:

Այդպես աստիճանաբար տարածվեցին և հասարակության կողմից ընդունվեցին «հետքյուրուկրատական կազմակերպության», կառավարման ոլորտում հոգուտ գործընկերային հորիզոնական հարաբերությունների, կոոպերացիայի, շուկայական փոխանակության կառավարման դասական աստիճանակարգային կառուցվածքից հրաժարման, «հաստատության տրամաբանությունից» «սպասարկման տրամաբանությունն» անցման գաղափարները⁴:

Պետական կառավարման համակարգի նորացումը և հանրային կառավարման համակարգի կայացումը չէին կարող չանդրադառնալ հանրային ծառայության ինստիտուտի կառուցվածքի և բովանդակության վրա, քանի որ հանրային ծառայության պատմական դերը անքակտելիորեն կապված է պետության գոյության հետ:

Հանրային ծառայության ինստիտուտն ունի խոր արմատներ. դա ձևավորվել է պետության առաջացման հետ մեկտեղ, ապա փոխվել է դրա էությունը՝ պայմանավորված «թագին» ծառայելու անհրաժեշտությամբ: Ծառայությունը միապետին կատարվել է «կերակրման» համակարգով և ունեցել է որոշակի ձևական հիմքեր: Սահմանադրական-ժողովրդավարական պետության ձևավորումը, կառավարման համակարգի ռացիոնալացումը նպաստեցին կանոնակարգված պետական ծառայության համակարգի ներդրմանը՝ կապված իշխանության առանձին թերին ծառայելու և քաղաքական խնդիրները լուծելու անհրաժեշտության հետ: Հանրային կառավարման էվոլյուցիային զուգահեռ զարգացավ և կայացավ հանրային ծառայության ինստիտուտը՝ դառնալով պետական ծառայության իրավահաջորդը:

Հանրային ծառայության ինստիտուտի կայացման առումով կարևոր դեր են ունեցել տարբեր ժողովուրդների անկախացման, հասարակության ձևավորման, ժողովրդավարության հաստատման, իրավական և սոցիալական պետությունների կայացման գործընթացները, երբ յուրաքանչյուր քաղաքացու հնարավորություն է տրվում, ելնելով իր ունակություններից, զբաղեցնելու հանրային պաշտոններ և մասնակցելու հանրային կառավարմանը: Այնուհետև տեղական ինքնակառավարման համակարգի կայացումը որակապես փոխեց հանրային ծառայության բնույթը, քանի որ մունիցիպալ ծառայողները նույնպես ընդգրկվեցին հանրային ծառայության համակարգում:

Հանրային ծառայության արդիականացման հիմնական արդյունքները հանգեցին հետևյալին.

- տեղի ունեցավ քաղաքականությունից ծառայողների ինստիտուցիոնալ առանձնացում,
- ծառայության կադրային կազմակերպման հիմքում դրվեցին արհեստավարժության, բանիմացության, մրցութային ընտրության, ծառայողական կարիերայի կայունության սկզբունքները,
- ծառայողին վարձողը դարձավ պետությունը կամ, ավելի ճշգրիտ՝ նրա կողմից լիազորված պաշտոնատար անձը, այլ ոչ թե քաղաքական գործիչը,

³ Տե՛ս **Осборн Д.**, Управление без бюрократов: пять стратегий обновления государства /Общ. ред. Л.Н. Лопатикова. М., Прогресс, 2001, էջ 230:

⁴ Տե՛ս **Оболонский А.В., Барабашев А.Г.**, Государственная служба (комплексный подход). /Учебное пособие, 2-е изд., М., Дело, 2000, էջ 29-30:

- ծառայողների քաղաքական պատասխանատվությունը (ժողովրդի առջև) փոխարինվեց վարչական-ծառայողական պատասխանատվությամբ (պետության առջև),
- սկսեց ձևավորվել հանրային իրավունքի նոր ճյուղ՝ վարչական-ծառայողական իրավունք, որը կարգավորում է ծառայողական հարաբերությունները,
- վարչական գիտությունը կենտրոնացավ ծառայության ինստիտուտի կատարելագործման տեխնոլոգիական մակարդակի վրա՝ անձնակազմի կառավարում, վարչարարության արդյունավետություն:

Անշուշտ, քաղաքականությունից հանրային ծառայության տարանջատումը, դրա ժողովրդավարացումը և ռացիոնալացումը նպաստեցին հանրային կառավարման տնտեսական արդյունավետության բարձրացմանը, հետևաբար նաև՝ 20-րդ դարի առաջին կեսին պետությունների բարեկեցության աճին: Սակայն Երկրորդ համաշխարհային պատերազմից հետո պետության կառավարման ռացիոնալ մոդելը սկսեց կտրուկ կորցնել իր «արդյունավետ» ներուժը: Արդյունաբերական աշխարհը հեղեղվեց բյուրոկրատիզմի, կոռուպցիայի նոր ալիքով, ընդգծվեցին վարչական և քաղաքական վերնախավերի սերտաձման միտումները, նվազեց ծառայողական գործունեության արդյունավետությունը:

Ծառայության ռացիոնալ մոդելը իրականություն և ձեռքբերում դարձավ մոդեռնի դարաշրջանի համար: Սակայն այդ դարաշրջանն ավարտվեց, քանի որ աշխարհայացքային սկզբունքները՝ տեխնոկրատիզմը, ունիվերսալիզմը և տնտեսական դետերմինիզմը, մեծապես սպառեցին իրենց գիտական և գործնական ներուժը: Այս ամենը ակտիվացրեց հանրային ծառայության արդյունավետ կազմակերպման խնդրի լուծման նոր տեսական մոտեցումների որոնումները⁵:

Հանրային ծառայության ռացիոնալիստական հայեցակարգը անտեսում է բյուրոկրատիայի «մարդկային գործոնը»՝ չափելով «մարդկային կապիտալը», այսինքն՝ հանրային ծառայության մարդկային ռեսուրսների որակը գնահատվում է մասնագիտական գիտելիքների (առաջին հերթին՝ տեխնիկական) և մասնագիտական պատրաստվածության մակարդակով:

Այս համատեքստում հանրային ծառայության ժամանակակից հայեցակարգի մշակման ժամանակ արդիական նշանակություն ունի մշակութային-արժեքային բաղադրիչի ներկառուցումը, ինչը նշանակում է նաև բյուրոկրատիայի պատմական զարգացման առանձնահատկությունների հաշվառման և գնահատման անհրաժեշտություն:

Այսպիսով՝ քաղաքականությունը և հանրային ծառայությունը կազմում են պետության երկու՝ գործառության (քաղաքականությամբ զբաղվող և քաղաքական ծրագրերը կյանքի կոչող պետական բարձրաստիճան պաշտոնատար անձանց գործունեությունն ուղղված է պետության գործառության իրագործմանը) և գործընթացային (պետական և համայնքային ծառայողներն ապահովում են քաղաքականության իրականացման գործընթացը) հենասյուները, և դրանց տարանջատման անհրաժեշտությունը թելադրված է ժողովրդավարական պետականաշինության տրամաբանությամբ: Հանրային ծառայությունը, իր էությամբ, հանրային իշխանության իրականացման կառու-

⁵ См. **Омельченко Н.А.**, История государственного управления в России: учебник. М., Проспект, 2006:

ցակարգն է, այսինքն՝ հանրային կառավարման սուբյեկտների որոշումների իրագործողը: Գործնականում դա հանրային կազմակերպությունների, կառույցների համակարգ է, որը պատասխանատու է պետական և մունիցիպալ քաղաքականության իրականացման, հանրային իշխանության բոլոր օղակների ընթացիկ գործունեության ապահովման համար:

Քաղաքացիական հասարակության ձևավորումը ամբողջությամբ և նորովի է բացահայտում հանրային ծառայության անհրաժեշտությունը, հանրային կառավարման մեջ դրա դերն ու նշանակությունը: Հասարակության անդամների պահանջմունքների մեծացումը, բազմատեսակացումը, քաղաքացիների փոխհարաբերությունների զարգացումը, իրավահարաբերությունների կարգավորման անհրաժեշտությունը, սոցիալական շերտավորումը, ազգային արժեքների գիտակցումը և պաշտպանությունը պահանջում են դրանց օրինական, ամենօրյա և նորովի լուծում:

Հարկ է նկատել, որ հետազոտական շրջանակներում չկա միասնական կարծիք ինչպես «հանրային ծառայություն», այնպես էլ «պետական ծառայություն» հասկացությունների բնորոշման հարցում: Հաճախ դրանք նույնացվում են, կամ «հանրային ծառայությունը» ներկայացվում է որպես «պետական ծառայության» և «մունիցիպալ ծառայության» ամբողջություն, սակայն հանրային ծառայության զարգացման ժամանակակից տրամաբանությունն ավելի ընդգրկուն է: Հանրային ծառայությունը առանձնահատուկ սոցիալ-իրավական ինստիտուտ է, որը ներառում է հանրային կառավարման մարմինների և դրանց աշխատակազմերի գործունեությունը, առանց որի հնարավոր չէ ոչ միայն պետության և հասարակության զարգացումը, այլև դրանց գոյությունն ընդհանրապես:

Հանրային ծառայության բնույթն ավելի լավ հասկանալու համար փորձենք մեկնաբանել նաև «հանրային ծառայություն» (public service) եզրույթը, որը կառուցված է «ծառայություն» և «հանրային» հասկացությունների համակցությամբ:

«Ծառայություն» եզրույթը տարբեր կերպ է մեկնաբանվում. որպես մարդու հասարակայնորեն օգտակար գործունեության տեսակ, որպես սոցիալ-իրավական ինստիտուտ, որպես սոցիալական հանրային մարմինների համակարգ, որպես մարդկանց որոշակի խմբի մասնագիտական գործունեություն և այլն: Ընդհանուր ըմբռնմամբ, ծառայությունը, պետական, հասարակական և այլ սոցիալական կառույցների լիազորությունների կատարման կազմակերպման և իրագործման առնչությամբ, անձանց որոշակի խմբի մասնագիտական գործունեություն է: Ըստ այդմ, ծառայությունը՝ որպես հասարակայնորեն օգտակար գործունեության տեսակ, ի հայտ է եկել տարբեր սոցիալական համակարգերում՝ որպես հասարակության նորմալ կենսագործունեության անհրաժեշտ գործոն⁶:

Հանրային (լատ. publicus՝ հասարակական) հասկացությունը նշանակում է բաց, հրապարակային, հասարակության, հանդիսատեսի ներկայությամբ տեղի ունեցող, այլ իմաստով՝ հասարակական, հասարակության տիրապետության տակ գտնվող, ոչ մասնավոր: Այս համատեքստում հանրայինը բնորոշվում է նաև որպես «հասարակական բարիքի ձեռքբերմանն ուղղված»⁷:

⁶ Տե՛ս Կոզбаненко В.А., Публично-правовая природа статуса гражданских и муниципальных служащих: общее и особенное // Конституционное и муниципальное право, 2003, № 3, էջ 28–34:

⁷ Տե՛ս Կаннов С.Е., Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты: автореферат дис. д-ра юрид. наук. Саратов, 2010, էջ 4:

Հանրային ծառայության եզրույթի պարզաբանումը հնարավորություն է տալիս բացահայտելու հանրային ծառայության իրականացման և՛ ձևը, և՛ բովանդակությունը, և նպատակը:

Կարելի է հանրային ծառայությունը ներկայացնել տարբեր տեսանկյուններից.

- պետության գործառույթների իրականացման գործընթաց,
- հանրային կառավարման իրագործում, հասարակության կայունության և զարգացման ապահովման գործընթաց,
- պետության կառավարման մեջ հասարակության մասնակցության գործընթաց,
- հանրային իշխանության բոլոր օղակների աշխատունակության ապահովում,
- օրենքների կատարում և օրենքների կատարման ապահովում,
- հանրության կենսագործունեության տարբեր ոլորտների կարգավորում:

Այսպիսով՝ քաղաքականությունը և մասնագիտական ծառայությունը հանրային կառավարման երկու փոխկապված և փոխալայմանավորված ենթահամակարգեր են, քանի որ՝

- քաղաքականությունը վճռականորեն ներգործում է հանրային ծառայության էության և կազմակերպման վրա, իսկ քաղաքական մշակույթը մեծապես պայմանավորում է ծառայողական մշակույթի բնույթը,
- քաղաքականության և վարչական կառավարման առաջնահերթ աղբյուր և ռեսուրս (միևնույն ժամանակ՝ նաև բարձրագույն արժեք) են համարվում մարդու և քաղաքացու սահմանադրական իրավունքներն ու ազատությունները,
- հանրային ծառայողն իր գործունեության ընթացքում ապահովում է ինչպես քաղաքական, այնպես էլ վարչական-կառավարչական գործառույթների կենսագործումը,
- թե՛ քաղաքական գործիչները և թե՛ պաշտոնյաները (հատկապես՝ հանրային ծառայության բարձրագույն պաշտոններ զբաղեցնողները) իրենց իրավասության շրջանակներում իրականացնում են ինչպես քաղաքական (ղեկավարում, պլանավորում, հսկողություն), այնպես էլ վարչական (համակարգում, ապահովում, կատարում) գործառույթներ: Ըստ որում, որքան բարձր է հանրային ծառայողի պաշտոնը, այնքան ավելի շատ քաղաքական գործառույթներ է այն պարունակում (օրինակ՝ մասնակցությունը բյուջեի կազմմանը և դրա կատարման ապահովումը, օրենսդրական նախագծերի պատրաստումը և այլն),
- գործնականորեն յուրաքանչյուր պաշտոնյա իրավունք ունի (թեկուզ և սահմանափակ ու հստակ կանոնակարգված) որոշակի իրավիճակում գործելու իր հայեցողությամբ՝ այդկերպ մեկնաբանելով պետության քաղաքականությունը:

Հանրային ծառայության մեջ քաղաքականության և մասնագիտական գործունեության փոխազդեցությունը կանխորոշված է պետության նպատակային էությամբ՝ լուծել հասարակական զարգացման խնդիրները: Քաղաքականությունն անգործունակ է առանց մասնագիտական գործունեության իրա-

կանացման, իսկ ծառայությունն առանց քաղաքականության անիմաստ է: Պետության արդյունավետ գործունեության համար անհրաժեշտ է քաղաքականության և մասնագիտական ծառայության փոխազդեցության ներդաշնակեցում: Այդ իսկ պատճառով 21-րդ դարում պետականության համակարգում քաղաքական և վարչական իշխանությունների փոխազդեցությունների մասին տեսական բանավեճերում «երկվություն» եզրույթը աստիճանաբար իր տեղը զիջում է «փոխզարգացում», «փոխլրացում» հասկացություններին: Ընդ որում, բացի գիտական շրջանակներից, քաղաքականությունը որպես հանրային ծառայություն է դիտարկվում իրավական ակտերում. մասնավորապես՝ «Պետական ծառայության մեջ աշխատանքային հարաբերությունների մասին» 1978 թվականի հունիսի 27-ի կոնվենցիայում, որի առաջին հոդվածում քաղաքականությամբ և կառավարմամբ զբաղվողները ներկայացվում են որպես բարձրաստիճան ծառայողներ⁸:

Հանրային ծառայողները կառավարման ոլորտի արհեստավարժ մասնագետներ են, վարձատրություն են ստանում ձեռք բերված որոշակի արդյունքների համար, ինչը ենթադրում է աշխատավայրում նրանց կողմից նախաձեռնության ցուցաբերում: Պաշտոնյաների աշխատանքում հիմնականը կողմնորոշումն է դեպի հաճախորդը և հանրային ծառայությունների որակի ու մատուցման հարմարավետության աստիճանի բարձրացումը: Մասնավոր հատվածի կառավարման սկզբունքների կիրառումը ևս ուղղված է հանրային կառավարման տեխնոլոգիաների փոփոխությանը: Այսպես՝ նախընտրելի են համարվում հորիզոնական կապերի ստեղծումը (միջգերատեսչական փոխգործակցություն), աուքսորսինգը և քվազիհանրային կազմակերպություններին լիազորությունների պատվիրակումը՝ հանրային իշխանության համակարգից այդ կազմակերպությունների հետագա հնարավոր դուրսբերմամբ, ինչը թույլ կտա բարձրացնել հանրային ծառայությունների մատուցման արդյունավետությունը:

Հետազոտողների կարծիքով՝ առավելագույն կողմնորոշվածությունը դեպի հաճախորդը կարող է բարձրացնել պետական և համայնքային կառավարման ապարատների աշխատանքի որակը, ինչը, իր հերթին, արտացոլվում է հանրային մարմինների ղեկավարների և ենթակաների միջև համաձայնություններում (պայմանագրերում): Նոր հանրային կառավարման հայեցակարգի առանցքային գաղափարներից մեկը հանրային ծառայողների շահադրժան բարձրացումն է. վերջիններիս համար պետք է շահավետ լինի հանրային ծառայությունների մատուցումը, որոնցում հանրությունն իսկապես հետաքրքրված է: Հետաքրքրությունը պայմանավորված է նաև այն հանգամանքով, որ յուրաքանչյուր հանրային ծառայող, լինելով հանրության մի մասնիկը, իր վրա կրում է հանրային ծառայության ազդեցությունը: Ուստի շատ կարևոր է նաև շահադրժան հոգեբանական մեթոդների և գաղափարախոսության գործադրումը, որը կնպաստի հանրային ծառայողների պատասխանատվության աստիճանի բարձրացմանը, կնվազեցնի վերջիններիս շահերի բախումը:

⁸ Հայաստանի Հանրապետությունը «Պետական ծառայության մեջ աշխատանքային հարաբերությունների մասին» 1978 թվականի հունիսի 27-ի կոնվենցիային միացել է 1993 թ. դեկտեմբերի 21-ի Գերագույն խորհրդի որոշմամբ:

Այս դեպքում լուծվում է նաև տեղեկատվական անհամաչափության խնդիրը, որը հատուկ է կառավարման աստիճանակարգային մոդելին՝ յուրաքանչյուր ծառայողի՝ իր նպատակների ոչ հստակ գիտակցման, կառավարչական մակարդակում շահերի բախման, տեղեկատվության խեղաթյուրման հետևանքով: Շուկայական մոդելը մրցակցությունը դիտարկում է որպես այնպիսի գործոն, որը կարող է բացառել կազմակերպության նպատակների փոխարինումը ծառայողների անձնական նպատակներով: Այսպես՝ հանրային ծառայողների, կառուցվածքային ստորաբաժանումների և ինստիտուտների միջև ծագող մրցակցությունը թույլ է տալիս խուսափել բյուրոկրատական կառուցվածքի դասական համակարգում նախատեսված հսկողության կոշտ համակարգի ձևավորումից: Շուկայական մոդելի առավելությունների թվին կարելի է դասել խնդիրների լուծման մեծ ճկունությունը, ինչը հանրային ծառայողներին թույլ է տալիս կողմնորոշվել դեպի արդյունքը: Նոր հանրային կառավարման հայեցակարգի կարևոր գաղափար է հանրային ծառայողների գործունեության մեջ լրացուցիչ խթանների ներմուծումը, որոնք կարող են նպաստել նրանց աշխատանքի արդյունավետության մակարդակի բարձրացմանը և օպորտունիստական վարքագծի ձևավորմանը:

Նոր հանրային կառավարման մոդելի կարևոր դիտակետերից մեկը դեպի ապակենտրոնացումը և լիազորությունների պատվիրակումը կողմնորոշված կառավարման տեխնոլոգիաների կիրառումն է, որը վերաբերում է առավելապես հանրային ծառայության գործընթացի կազմակերպմանը:

Հանրային իշխանության մարմնի շրջանակներում նորաստեղծական ներուժի ձևավորումը դառնում է դրա հաջող գործունեության գրավականը: Կառուցակարգերի փոփոխությանը և նոր խնդիրների լուծմանը իշխանության մարմնի հարմարվողականությունը ձեռք է բերվում անձնակազմի արհեստավարժության զարգացման, առաջադրված նպատակների իրագործմանը ընդհանուր մոտեցումներով և արժեքներով օժտված փորձագետների ներգրավման միջոցով: Հանրային կառավարման զարգացման արդի փուլում հանրային ծառայությունը և ծառայողները դարձել են հանրային իշխանության անքակտելի մասը: Ժողովրդի իշխանությունը չի կարող իրականացվել առանց նրա կամքի գրագետ և հմուտ կատարողների, այսինքն՝ կառավարչական գործառնությունների կատարման համար հանրային իշխանության վարձած արհեստավարժ մասնագետների՝ ծառայողների:

«Հանրային ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի համաձայն՝ հանրային ծառայությունը պետությանը ՀՀ սահմանադրությամբ և օրենքներով վերապահված լիազորությունների իրականացումն է, որն ընդգրկում է պետական ծառայությունը, համայնքային ծառայությունը, պետական և համայնքային պաշտոնները: Օրենքը սահմանում է նաև պետական և համայնքային պաշտոնները, որոնք լինում են քաղաքական, հայեցողական և քաղաքացիական⁹:

Ընդհանրացնելով տեսաբանների մոտեցումները և իրավական հիմքերը՝ կարելի է առանձնացնել հանրային ծառայության առավել բնութագրական բնորոշումները.

⁹ Տե՛ս ՀՀ օրենքը «Հանրային ծառայությունների մասին», հոդված 3 (ընդունվել է 2011 թ. մայիսի 26-ին):

- պետության նպատակների և գործառնությունների իրականացման մեջ քաղաքացիների մասնակցության ձև,
- պետության, հասարակության, օրենքի և քաղաքացու հարաբերությունների կապի իրագործման ձև,
- հանրային իշխանության և հանրային կառավարման ինստիտուտների ձևավորման, իրագործման և կատարելագործման կառուցակարգ,
- հանրային խնդիրների լուծման և գործառնությունների կատարման համար իրենց ծառայողներն ունեցող պետական և մունիցիպալ մարմինների համակարգ,
- կառավարչական գործունեության հատուկ տեսակ:

АСМИК АРУТЮНЯН*Ассистент кафедры „Менеджмента” АГЭУ*

Роль публичной службы в системе публичного управления.– Публичная служба наравне с публичным управлением развивалась и стала важным институтом, обеспечивающим эффективность публичного управления. Публичная служба направлена на удовлетворение потребностей и защиту интересов государства и общества. В публичной службе взаимодействие политики и профессиональной деятельности обеспечивает параллельное развитие общества. Политика бездействительна без осуществления профессиональной службы, а служба без политики бессмысленна. Для эффективной деятельности государства необходимо взаимодействие политики и профессиональной службы.

Ключевые слова: публичное управление, публичная служба, политика, государство, общество, власть, бюрократия, профессиональная деятельность, потребность, выгода.

HASMIK HARUTYUNYAN*Assistant at the Chair of “Management” at ASUE*

The Role of Public Service in the System of Public Administration.– Public service in a line with public administration has developed and become the most important institute in ensuring efficiency of public administration. Public service is aimed at satisfying the needs of state and society and protection of their interests. In public service the interaction of politics and professional activities ensures the parallel development of state and society. Politics is impotent without fulfillment of professional activities, and public service itself is meaningless without politics. The efficient functioning of government requires harmonization of interaction between politics and professional service.

Key Words: public management, public service, policy, state, society, authority, bureaucracy, professional activity, need, benefit.