

**ԿԱՂԵՐԻ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՌԱԶՄԱՎԱՐՈՒԹՅՈՒՆԸ ԵՎ ԴՐԱ
ՄՇԱԿՄԱՆ ԽՆԴԻՐԸ ՀՀ ՀԱՆՐԱՅԻՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ
ՀԱՄԱԿԱՐԳՈՒՄ**

ԿԱՏԵՐԻՆԱ ԱԼԹՈՒՆՅԱՆ

Հոդվածում վերլուծվում է ՀՀ պետական կառավարման կարևորագույն խնդիրներից մեկը: Հետազոտության հիմնական օբյեկտը անձնակազմի կառավարման ռազմավարությունն է: Նեղ իմաստով խնդիրը ներառում է անձնակազմի ռազմավարության և քաղաքականության մշակման հիմնական մոտեցումների ուսումնասիրությունը: Կադրային քաղաքականությունն ու ռազմավարությունը փոխկապակցված են, ինչը ենթադրում է Հայաստանի Հանրապետության պետական կառավարման համակարգի արդյունավետ գործառնության տրամաբանության վերանայում և արդիականացում: Հոդվածում ձևակերպվում են առաջարկություններ ՀՀ-ում անձնակազմի կառավարման ռազմավարական պլանավորման իրականացման համար:

Բանալի բառեր – կադրային քաղաքականություն, կադրային մենեջմենթ, պետական ծառայություն, բյուրոկրատիա, վարչակազմ, կադրային ռեսուրս, արդյունավետ կառավարում, աշխատաշուկա

Պետությունը ոչ նյութական ռեսուրսներով, այն է՝ մտավոր, տեխնոլոգիական և նորարարական միջոցներով կառավարելու ռազմավարությունը նոր իրողություն չէ առաջանցիկ հասարակությունում: Այդ ռազմավարության պահանջը միայն նյութական ռեսուրսների սակավությունը կամ սպառման վտանգավորությունը գիտակցելը չէ, այլ ժամանակի հրամայական: Քաղաքակրթական արեալում ոչ նյութական ռեսուրսների առկայությունը և գրագետ օգտագործումը դառնում են անհրաժեշտ որպես գործողություն մի իրավիճակում, որտեղ ամեն նոր խնդրի արդյունավետ լուծման գլխավոր երաշխավորը գիտելիք ունեցող մարդն է՝ ի դեմս բոլոր ոլորտներում հանդես եկող արհեստավարժ կադրերի: Այս նկատի առնելով՝ կարևորվում է կադրերի կառավարման ռազմավարությունը, որը մշակելու և գործարկելու խնդիրը արդիական է նաև Հայաստանի Հանրապետությունում (ՀՀ): Հայկական պետության արդիականացման հետագիծը և հանրային (պետական) կառավարման համակարգն իր բոլոր ոլորտներով, ի հեճուկս կատարված բարեփոխումների, ունեն արդյունավետ կառավարման ցածր ցուցանիշներ, որի պատճառները համակարգային են, քանի որ բարեփոխումների ընթացքում չի ապահովվել տնտեսական և գիտական հիմնավորվածության, օրինականության, ճկունության, արդյունավետ կառավարման և

շատ այլ կարևոր սկզբունքների համադրված գործարկումը: Երկրի հանրային կառավարման բարեփոխումների ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ համակարգային ամենամեծ խնդիրը եղել և շարունակում է մնալ կադրերի հարցը¹: Թեև խնդիրը հրատապ է, սակայն դրա լիարժեք գիտակցումն առնվազն գործնական մակարդակում դեռևս տեսանելի չէ, իսկ այդ ուղղությամբ կատարվող քայլերը կարելի է գնահատել ոչ լիարժեք: Պետության կադրային ներուժի խնդիրը, որքան էլ տարօրինակ հնչի, գիտական խոսույթ վերադարձնելու կարիք ունի նաև կադրերի կառավարման ռազմավարության տեսական խնդիրները արժևորելու և քաղաքականություն մշակելու հիմնադրությունների պարզաբանման և վերլուծության առումով:

Քաղաքագիտության և կառավարման տեսության մեջ «ռազմավարություն» հասկացությունը շրջանառության մեջ է դրվել ռազմագիտությունից, իսկ «կադրեր» ի սկզբանե անվանել են զինվորական ծառայության հատուկ պատրաստվածություն ունեցողներին, որոնք գործել են նախապես մշակված մարտական գործողությունների պլանով²: Արդի հասարակական-քաղաքական գործընթացների բնույթը վկայում է, որ ռազմավարությունը պահանջված է նաև խաղաղ ժամանակներում: Պատահական չէ, որ հենց այդ համատեքստում ազգային ռազմավարությունը ենթադրում է խաղաղ պայմաններում պետության երկարաժամկետ զարգացման նպատակները, ուղղությունները, գործունեության միջոցներն ու ձևերը, ներքին և արտաքին համակարգային հարաբերությունները սահմանող բարդ ծրագրի մշակում: Չնայած ռազմական և պետական կառավարման ոլորտներում ռազմավարությունների տարբերություններին՝ դրանք ունեն բովանդակային նմանություններ: Այդ են հաստատում դրանց հիմքում ընկած համընդհանուր (ունիվերսալ) սկզբունքները, որոնք երաշխավորում են պլանավորված գործողությունների արդյունք: Համընդհանուր սկզբունք է արհեստավարժությունը, որի հիման վրա հավաքագրվում ու ձևավորվում է կադրային այն ներուժը, որն ի վիճակի է արդյունավետ գործելու: Միևնույն ժամանակ, երկու դեպքում էլ ռազմավարությունը կյանքի կոչելու համար պատասխանատու սուբյեկտը (կադրերը) թեև գեներացվում է հիմնականում համակարգի կողմից, այդուհանդերձ այն կենսասոցիալական, հոգևոր և մասնագիտական հատկանիշներով օժտված բացառիկ ռեսուրս է: Ինչպես տեսնում ենք, ռազմավարությունն ու դրա կադրային բաղադրիչը սերտորեն փոխկապված են³: Սակայն, քանի որ հնարավոր են համակարգի և կադրերի փոխհարաբե-

¹ Տե՛ս **Գ. Ալթունյան**, Պետական կադրային քաղաքականությունը ՀՀ-ում քաղաքական էլիտայի հավաքագրման գործոն, «Բանբեր Երևանի համալսարանի. Միջազգային հարաբերություններ, Քաղաքագիտություն», 2017, № 3 (24), էջ 63-71:

² Տե՛ս **Ушаков Д. Н.** *Толковый словарь русского языка*, М.: Альта-Принт, 2005:

³ Ավելի մանրամասն տե՛ս **Farazmand A.** *Strategic Public Personnel Administration: Building and Managing Human Capital for the 21st Century*, “Praeger”, Westport, Connecticut, London, 2007:

րությունների խզումներ, արդյունավետ կառավարման դիլեման ժամանակ առ ժամանակ հանգում է երկուսից մեկին՝ կադրերին կամ ռազմավարությունը փոխելու հրամայականին: Արտասահմանյան կառավարչական միտքն այդ դիլեմայի լուծումը առաջարկում է գտնել «ռազմավարական կադրային մենեջմենթում», որը որպես հետազոտությունների առանձին ոլորտ, ձևավորվել է վերջերս: Ընդգծենք, որ ռազմավարական կադրային մենեջմենթը ուսումնասիրում է ռազմավարական բոլոր հիմնարկներում կադրերի պատրաստման և կառավարման ինստիտուցիոնալ գործիքակազմը, այդ թվում կադրային քաղաքականության մշակման գործընթացը⁴: Դրանով հիմնավորում է նաև կադրերի կառավարման ռազմավարության ուղղակի ազդեցությունը հանրային (պետական) կառավարման արդյունավետ համակարգի հաստատմանն ու ամրապնդմանը ուղղված գործողությունների վրա:

Հիմք ընդունելով վերոնշյալը՝ հարկ է նշել, որ կադրերի կառավարման ռազմավարության շուրջ մասնագիտական խոսույթը ՀՀ-ում արգելակող գործոն են հանրային (պետական) կառավարման համակարգում առկա խնդիրների բազմաշերտությունը և մոտեցումների տարբերությունը: Իշխող մոտեցումներից մեկի համաձայն՝ նման ռազմավարություն ունենալու անհրաժեշտություն չկա, քանի որ հանրային (պետական) կառավարման համակարգի սուբյեկտը՝ հանրային ծառայության ինստիտուտը, բավականին արդյունավետ է կատարում կառավարչական և համակարգի արդիականացման գործառույթները: Հայտնի է, որ հանրային ծառայության ինստիտուտը, իսկապես, պետության զարգացման առաջնահերթությունների սահմանման և ճարտարապետության ակտիվ դերակատար է, սակայն հարկավոր է հաշվի առնել, որ ՀՀ-ում, ի տարբերություն կառավարման զարգացած փորձ ունեցող պետությունների, այդ ինստիտուտը բարեփոխման կարճատև գործընթաց է անցել, ուստի լիարժեքորեն չի հաջողվել հասնել հանրային ծառայության ռազմավարական շրջանակների տարանջատմանն ու կադրային քաղաքականության միջոցով վերջինիս կայացմանը: Ըստ այդմ՝ ՀՀ-ում հանրային ծառայության ինստիտուտը դեռևս կայացման փուլում է, ինչի մասին են փաստում հանրային ծառայության առանձին խմբերի անորոշ կարգավիճակը, պետական ծառայության պաշտոն զբաղեցնելիս գործող ապակենտրոն կառուցակարգերը, նախարարություններում կադրային քաղաքականության մշակմանն ավելի շատ քաղաքացիական ծառայողների, քան արհեստավարժների մասնակցությունը և այլն⁵:

⁴ Ավելի մանրամասն տե՛ս **Вдовина О. А., Резник С. Д.** *Стратегия кадрового менеджмента*, Изд. Инфра, М., 2018; **Bert George, Sebastian Desmidt** *A State of Research on Strategic Management in the Public Sector An Analysis of the Empirical Evidence*, 2014, <https://www.researchgate.net/publication/264234065>

⁵ Ավելի մանրամասն տե՛ս **Կ. Այթունյան**, Կադրային քաղաքականության իրավական կարգավորումը ՀՀ հանրային ծառայության համակարգում, «Արդարադատություն» գիտական հանդես, № 1(50), Եր., 2020, էջ 43-51:

Կադրերի կառավարման ռազմավարություն ունենալու նպատակահարմարությունը թերագնահատող երկրորդ մոտեցման համաձայն՝ նախընտրելի է զարգացնել հանրային կառավարման ենթառույթները և դրանց ռազմավարությունները, մասնավորապես՝ կրթության, տնտեսության, տեխնոլոգիաների և այլն: Այս մոտեցումը շարունակում է պահպանվել գործնականում, ինչի մասին են փաստում թերևս 2019 թվականին հաստատված հանրային կառավարման բարեփոխումներին առնչվող «Հակակոռուպցիոն», «Քաղաքացիական ծառայության», «Էլեկտրոնային կառավարման» ռազմավարությունները⁶: Իրավամբ, կադրերի կառավարման ռազմավարությունը մշակվում է կառավարման համակարգի ենթառույթների պլանավորման հիման վրա: Մակայն երբ անհրաժեշտ է գնահատել, թե բարեփոխումներն ինչպես են ավելացրել պետության հնարավորությունները (նկատի ունենք հանրային ծառայության որակի բարելավումը, պետության առջև ծառայած ներքին և արտաքին խնդիրների լուծումը), որպես կանոն, մատնանշվում են կառավարման անարդյունավետության պատճառ հանդիսացող ռազմավարական պլանավորման բացակայության, կադրերի անհամապատասխանության, ոչ համարժեք գործողությունների և շատ այլ խնդիրներ: Շուրջ երեք տասնամյակ է հայկական պետության հնարավորությունների կորը չի աճել պետության նպատակներին հասնելու և խնդիրները լուծելու տեսանկյունից, որի պատճառն է նաև հանրային կառավարման բոլոր ոլորտներում տիրող «կադրային սովը»: Դատելով հանրային կառավարման բարեփոխումների ԵԱՀԿ-ի, Համաշխարհային բանկի, ՄԱԿ-ի երկարաժամկետ ու կարճաժամկետ ծրագրերում սահմանված խնդիրներից՝ հանգում ենք այն մտքին, որ կադրերի կառավարման ռազմավարությունը և դրանից ածանցվող քաղաքականությունը ՀՀ-ում բացակայել են⁷: Ավելին, չի գործարկվել նաև կրթական, կազմակերպչական, սոցիալ-տնտեսական կառուցակարգերի միջոցով հանրային ծառայության համակարգի վրա ներագդելու և արդյունքահեն գործունեություն ապահովելու գործիքակազմը, որը, ի դեպ, բխում է արդյունավետ կառավարման և կադրային քաղաքականության տրամաբանությունից: Պատկերացնելու համար, թե կադրերի կառավարման ռազմավարությունն ինչպես է խթանել հանրային ծառայության ինստիտուտի էվոլյուցիոն զարգացումը, քննարկենք Եվրոպական Միության (ԵՄ) անդամ պետությունների փորձը՝ համեմատելով ՀՀ-ի հետ:

Հանրային ծառայության ինստիտուտը էվրոպական պետություններում անցել է բարեփոխումների մի քանի փուլերով: Այդ ընթացքում

⁶ Տե՛ս *Հանրային կառավարման սկզբունքները*, SIGMA զեկույց, 2019:

⁷ Տե՛ս *The Principles of Public Administration: A Framework for ENP Countries*, SIGMA, OECD, <http://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration-european-neighbourhood-policy.htm>; *Armenia Country Partnership Framework 2019-2023*, *World Bank Institute* <https://www.worldbank.org/en/country/armenia/publication/armenia-country-partnership-framework-2019-2022>; *United Nations Development Programme*, UN <https://www.un.am/en/agency/UNDP>

ռազմավարությամբ սահմանված գործողություններով և պետական ինդիքներն արդյունավետ լուծելու պլանով կատարվել է պետական կառավարման կադրային ներուժի զգալի աճ, որին հետևել է դրա կրճատումը (օպտիմալացում), ապա գործընթացը թևակոխել է կայունացման փուլ: 1990-ականների վերջից և 2000-ականների ընթացքում ԵՄ գրեթե բոլոր պետությունները վարել են հիմնականում օպտիմալացման քաղաքականություն՝ մինչ այդ բավական խոշոր թվական աճ գրանցած հանրային ծառայության համակարգն օպտիմալացնելու և պետական ծախսերը նվազեցնելու նպատակներով: Այս համատեքստում նպատակահարմար չէ առանձին անդրադառնալ ԵՄ անդամ հանդիսացող հետխորհրդային պետություններին, որոնցում թեև արդի հանրային ծառայության ինստիտուտը բավականին երիտասարդ է, սակայն արդյունավետությամբ քիչ է զիջում առավել զարգացածներին: Հատկանշական է, որ չնայած օպտիմալացման բարեփոխումներին՝ ԵՄ պետություններում հանրային (պետական) ծառայողների թիվը շարունակում է մնալ բավականին մեծ: Այդ մասին է հաստատում 2018 թվականին ԵՄ անդամ պետությունների շրջանում իրականացված լայնածավալ ուսումնասիրությունը (2018-ից ի վեր այդպիսի երկրորդը չի արվել), ըստ որի հանրային (պետական) կառավարման հատվածում զբաղվածության համեմատաբար բարձր ցուցանիշներ ունեն Բելգիան (1.064.10 հազար), Գերմանիան (4.609.20 հազար), Իտալիան (3.233.20 հազար), Լեհաստանը (2526.7 հազար), Իսպանիան (2487.7 հազար): Մյուս կողմից՝ հանրային ծառայության հատվածական (սեզմենտային) ուսումնասիրությունը ցույց է տվել, որ դրանում, օրինակ, կենտրոնական կառավարության սեզմենտը (central government) փոքր է նույն Գերմանիայում (9,80%)՝ չնայած այն հանգամանքին, որ վերջինս խոշոր դաշնային պետություն է: Կառավարությունը փոքրաթիվ ներկայացվածություն ունի նաև Բելգիայում (19.50%), Իսպանիայում (19.90%), մինչդեռ նույն սեզմենտը անհամեմատ մեծ է Ռումինիայում, Խորվաթիայում: Նույնքան հետաքրքիր է պետական ծառայողների սեզմենտի վերաբերյալ մեկ այլ վիճակագրություն, ըստ որի՝ այն բավականին փոքր է Մեծ Բրիտանիայում (7.30%), Գերմանիայում (12.60%), Իռլանդիայում (13.20%), Հունգարիայում (13.20%), փոխարենը մեծ է Բուլղարիայում (60%), Պորտուգալիայում (50.40%): Եվ միայն քաղաքացիական ծառայության սեզմենտն է, որ մեծ է գրեթե բոլոր երկրներում, մասնավորապես Ֆրանսիայում, որտեղ քաղաքացիական ծառայողներ են հանրային ծառայողների 50%-ը⁸: Օպտիմալացման բարեփոխումների արդյունքում զգալիորեն կրճատվել է, օրինակ, նախարարությունների թիվը, և այն 14-ից 18-ի միջակայքում է տատանվում: Նախարարությունների ամենափոքր համակարգն ունեն Հունգարիան (8), Շվեյ-

⁸ Տե՛ս **Thijs N., Hammerschmid G., Palaric E. A.**, *Comparative overview of public administration characteristics and performance in the EU28*, European Commission, 2018, էջ 61:

ցարիան, Էստոնիան, Կիպրոսը (11), իսկ ամենամեծը՝ Ռումինիան (26), Մեծ Բրիտանիան (25), Խորվաթիան (20)⁹: Ընդ որում ուսումնասիրության մեջ արձանագրվում է մի փաստ առ այն, որ որքան փոքր է նախարարությունների թիվը, այնքան բարձր է տվյալ պետությունում պետական կառավարման արդյունավետության և հանրային ծառայությունների որակի դրական ցուցիչը: Հանրային կառավարման բարեփոխումների շնորհիվ ի վերջո հաջողվել է ձևավորել կայուն և միասնական հանրային ծառայության համակարգ, որի հիմքում ընկած կադրային քաղաքականությունն իրականացվում է *ռազմավարական ղեկավարման* և *ապակենտրոն մենեջմենթի* (decentralized management) սկզբունքներով: Ռազմավարական ղեկավարումն իրականացվում է սահմանված առաջնահերթությունների պլանով, որի պատասխանատվությունը ստանձնում և զբաղվում է մարդկանց ռազմավարական շրջանակը: Առանձին դեպքերում դրանք կարող են լինել այդ նպատակով ստեղծված նախարարությունները (Ֆրանսիա, Խորվաթիա, Հունաստան, Լյուքսեմբուրգ), պետական հատուկ մարմինները կամ գերատեսչությունները (Բելգիա, Իտալիա, Իսպանիա, Լատվիա, Էստոնիա): Ապակենտրոնացված մենեջմենթի միջոցով էլ իրականացվում են կադրերի համալրման ու վերապատրաստման գործառնությունները: Այսպիսի ռազմավարության շնորհիվ ապահովվում են ոչ միայն բարձրորակ հանրային ծառայությունների մատուցումը, արդյունքահեն կառավարումը, այլ նաև պետության հնարավորությունները մեծացնելու ուղղությամբ ռեսուրսների ստեղծումը (այդ թվում կադրային):

Վերադառնալով ՀՀ օրինակի քննարկմանը՝ նշենք, որ հանրային (պետական) ծառայության ինստիտուտի զարգացման տրամաբանությունն ու ընթացքը զգալիորեն տարբերվում են եվրոպական փորձից: Ի սկզբանե նկատենք, որ հանրային ծառայության և նրա տարբեր սեգմենտներում զբաղվածության պաշտոնական վիճակագրության անհասանելիության պայմաններում բավականին սահմանափակվում են հանրային ծառայության տարբեր սեգմենտների և դրանց կադրային ներուժի վերլուծության ու գնահատման հնարավորությունները: Այդ պատճառով առաջին հերթին ուշադրություն ենք հրավիրում պետական հատվածում զբաղվածության պաշտոնական վիճակագրությանը: ՀՀ ազգային վիճակագրական կոմիտեի ներկայացրած տվյալներով պետական հատվածում զբաղվածությունը բավականին բարձր ցուցանիշ է գրանցել, օրինակ, 2009 թվականին (մոտ 305.2 հազար մարդ), որից հետո այդ թիվը նվազման միտում է ունեցել: Արդեն 2018 թվականի տվյալներով պետական հատվածում զբաղվածների թիվը հաշվվում է շուրջ 237 հազար մարդ¹⁰: Հատկանշականն այն է, որ նույնիսկ 2008 թվականի համաշխար-

⁹ Տե՛ս նույն տեղը, էջ 65-67:

¹⁰ Տե՛ս Հայաստանի վիճակագրական տարեգիրք 2014 թ. և 2018 թ., ՀՀ ազգային վիճակագրական կոմիտե, <https://www.armstat.am/am/?nid=586&year=2020>

հային ֆինանսատնտեսական ճգնաժամից հետո թեև հայկական աշխատաշուկան բնութագրվել է ընդհանուր գործազրկության աճով, ՀՀ-ում զբաղվածության բարձր տոկոս են ունեցել պետական կառավարման և ծառայությունների ոլորտները¹¹: Շարունակելով հավելենք, որ անկախությունից ի վեր, այնուամենայնիվ, հանրային ծառայության բարեփոխումներն իրականացվել են հիմնականում օպտիմալացման ուղղությամբ՝ հանրային ծառայությունների անընդհատ վերակառուցման, կառուցվածքային և օրենսդրական վերափոխումների իրականացման տրամաբանությամբ (այդ թվում 2019 թվականի նախարարությունների օպտիմալացումը, որի արդյունքում նախկին 18-ի փոխարեն հաստատվեց 12-ը): Սակայն դրանք էական դեր չեն ունեցել համակարգի բովանդակային փոփոխության և կայացման վրա¹²: Վերոնշյալից կարող ենք ենթադրել, որ հանրային կառավարման իրականացման հիմքում ռազմավարական պլանավորման բացակայությունն է նաև պատճառը, որ չի հաջողվում կայունացնել հանրային ծառայության ինստիտուտը և հաստատել արդյունավետ կառավարման ազգային մոդել: Հանրային կառավարման բոլոր ոլորտներում կադրային խնդիրը լուծելու համար անհրաժեշտ է հայեցակարգային և մեթոդական լուրջ աշխատանք տանել ռազմավարական դեկավարման և ապակենտրոն մենեջմենթի իրականացման համար այնպես, որ նախ սահմանվեն պետության կառավարման առաջնահերթությունները, ապա ըստ դրա կիրարկվեն ապակենտրոն մենեջմենթի կառուցակարգերը: Ընդ որում, շատ կարևոր է, որը ապակենտրոն մենեջմենթը չսահմանափակվի մինչ օրս գործող հանձնաժողովների գործունեության տրամաբանությամբ, այլ իրականացվի աշխատաշուկայի թիրախավորման և համագործակցության սկզբունքներով:

Շարունակելով վերը ներկայացված ընդհանուր խնդիրների քննարկումը՝ այժմ անդրադառնանք կադրային քաղաքականության մշակման գործընթացին ՀՀ-ում և հանրային (պետական) կառավարման բազմամակարդակ բուրգի կադրային բաղադրիչի ռազմավարական կողմին: Պետական կառավարումը մեզանում վաղուց ճանաչվել է հասարակական կյանքի վերնաշենք և պետության նպատակաուղղված գործունեություն¹³: Այդ վերնաշենքի կառուցման համար անհրաժեշտ կադրային ռեսուրսի ստեղծումը արժևորվել է ՀՀ Սահմանադրությամբ, հանրային ծառայությունը և դրա տեսակները կարգավորող օրենքներով, ռազմավարական զարգացման ծրագրերով: Նշված հա-

¹¹ Տե՛ս Տնտեսական ճգնաժամն ու աղքատության պատկերը, աշխատանքի շուկայի զարգացումները Հայաստանում 2008-2010 թթ., Հայաստանի Հանրապետության վիճակագրական կոմիտե, Սաս 1, էջ 100, www.armstate.am

¹² Տե՛ս **Altunyan K., Kalantaryan E.** *Public Management Reforms in the Republic of Armenia*, СОТИС-социальные технологии, исследования, 6(100)2019 ноябрь-декабрь, М., 2019, էջ 17-26:

¹³ Տե՛ս **Վ. Քալաշյան**, Պետական կառավարման համակարգի զարգացման հեռանկարները և առաջնահերթությունները, «Նորավանք», Եր., 2002, էջ 20:

մատեքստում դրական էր հատկապես 2019 թվականին առաջ քաշված «Հանրային կառավարման բարեփոխումների ռազմավարության նախագիծը», որում կարևորվել են կադրային ռեսուրսների կառավարմանը, պետական ծառայությունների մատուցմանը և ինստիտուտների արդիականացմանը վերաբերող ընդհանուր հարցերը¹⁴: Այնուհետև՝ 2020 թվականին ընդունվել է «ՀՀ ազգային անվտանգության ռազմավարությունը», որում ձևակերպվել է մտավոր ներուժի զարգացման և մարդկային կապիտալի լիարժեք օգտագործման միջոցով պետական կառավարման համակարգը զարգացնելու նպատակը: Բոլոր վերոնշյալ իրավական փաստաթղթերի ուսումնասիրությունից պարզ է դառնում, որ, այնուամենայնիվ, դրանցում չի կարևորվել կադրերի կառավարման ռազմավարության դոկտրինը: Չի բացառվում, որ այդ դոկտրինի փաստացի բացակայությունը կարող է մեթոդաբանական սխալ լինել, որ եղել է նաև նախկինում, երբ, օրինակ, առաջինը հանրային ծառայության մասին օրենքը ընդունելու փոխարեն ընդունվել է քաղաքացիական ծառայության օրենքը¹⁵: Ինչևէ, իրերի այդպիսի դրվածքը ցույց է տալիս, որ կադրերի ռազմավարական կառավարման մասին գաղափարը ձևակերպված չէ որպես համակարգի ինքնուրույն գործառույթ: Ավելին, դժվար է հասկանալ, թե ինչպիսի մոտեցման հիման վրա է նախատեսվում լուծել այն խնդիրները, որոնք ձևակերպվել են պաշտոնական մակարդակում:

Կադրերի կառավարման և քաղաքականության մշակման ռազմավարական խնդիրների լուծման հայեցակարգային մոտեցումները բավականին պարզ վերլուծել է անձնակազմի կառավարման հարցերով զբաղվող ռուս տնտեսագետ, պրոֆեսոր Ա. Յ. Կիբանովը¹⁶: Հեղինակը դրանք վերլուծել է երեք մոտեցումների շրջանակներում: **Մտաջին մոտեցումն** այն է, որ մշակվում է ռազմավարություն պետական իշխանության կողմից սահմանված գերակայությունների և առաջնահերթությունների հիման վրա: Այսպես կոչված «վերևից ներքև» սկզբունքով մոտեցման առավելությունն այն է, որ ապահովում է կառավարման համակարգի միասնական ղեկավարումը՝ նվազեցնելով հանրային ծառայության մասնատվածությունը, անկայունությունը, անվտանգության և ապակենտրոնացման ռիսկերը: **Երկրորդ մոտեցման** համաձայն՝ ռազմավարության մշակումն իրականացվում է պետական և մասնավոր հատվածների կառավարման համընդհանուր (ունիվերսալ)

¹⁴ Տե՛ս Հանրային կառավարման բարեփոխումների ռազմավարության մշակման գործընթացների կազմակերպման խորհուրդ ստեղծելու և դրա աշխատակարգը հաստատելու մասին ՀՀ վարչապետի 5 սեպտեմբերի 2019 թվականի № 1246-Ս որոշումը:

¹⁵ Տե՛ս **Ваганян Г. А.** *Снижение качества государственного управления - угроза национальной безопасности*, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Москва), Журнал «Государственная служба», № 4(48), 2007, էջ 2:

¹⁶ Տե՛ս **Кибанов А. Я. Ивановская Л. В.** *Кадровая политика и стратегия управления персоналом*, «Прспект», М., 2014, էջ 3:

սկզբունքներով: Հատկանշական է, որ ռազմավարական կառավարում իրականացնող բոլոր կազմակերպություններում մասնագիտական գործունեությունը և կադրերի հետ աշխատանքը հիմնվում են գիտականության, իրատեսականության, օրինականության, դեմոկրատիզմի, համակարգայնության, միասնության, հեռանկարային լինելու, սոցիալական արդարության, անհատական-բարոյական որակների և այլ սկզբունքների վրա: Մույն մոտեցման համաձայն՝ պետությունը դադարում է լինել կադրային քաղաքականության տրամաբանությունը որոշող միակ ու գերակա ինստիտուտը, և հետևաբար՝ հանրային ծառայությունների տրամաբանության փոփոխության հետևանքով կադրային քաղաքականության առաջնահերթությունները սահմանում է նաև շուկան: Ի դեպ, եվրոպական և ամերիկյան հանրային կառավարման համակարգում այս մոտեցումը վաղուց հաստատված իրողություն է, ըստ որի՝ արդյունավետ հանրային կառավարումը պահանջում է պետական և մասնավոր հատվածների կառավարման սկզբունքների համադրում՝ հանրային ծառայությունների բարձր որակն ապահովելու համար¹⁷: Եվ վերջապես, **երրորդ մոտեցման** էությունն այն է, որ չնայած սահմանվում են կադրերի կառավարման ռազմավարության ընդհանուր գերակայություններ, այդուհանդերձ համակարգի կառուցվածքային միավորները կարող են իրենց առաքելության և սահմանված խնդիրների հիման վրա կատարել կադրային քաղաքականության մարտավարական փոփոխություններ¹⁸: Այս մոտեցման առանձնահատկությունն այն է, որ հաճախ առաջ է քաշվում ոլորտային նեղ մասնագիտացման և արհեստավարժության սկզբունքով կադրերի հավաքագրման ու ինքնուրույն գործունեության երաշխիքների հնարավորությունը: Եվ ուրեմն՝ քննարկված երեք մոտեցումներից կարելի է հանգել այն եզրակացության, որ կադրերի կառավարման և կադրային քաղաքականության ռազմավարական խնդիրների լուծումը գործնականում կարելի է դիտարկել ցանկացած մոտեցման համատեքստում՝ չիրաժարվելով հանրային կառավարման տարբերակված (դիֆերենցացված) համակարգի տրամաբանությունից և սահմանելով հենանիշներ (նույն առաջնահերթությունների մասին է խոսքը) կադրային որոշումների ռիսկայնությունը նվազեցնելու համար: Ուստի հիմք ընդունելով այդ իրողությունը, կարծում ենք, որ ՀՀ հանրային կառավարման համակարգում կադրերի կառավարման ռազմավարության մշակման հիմքում դրվող առաջնահերթությունների երեք կատեգորիաները պետք է լինեն *անվտանգային համակարգի արդիականացումն ու կատարելագործումը, ռազմավարական կառավարման օղակի ձևավորումն ու կայացու-*

¹⁷ St' u Evers A., Anderson N., Voskuijl O. *The Blackwell Handbook of Personnel Policy*, «Blackwell Publishing» Ltd, UK, 2005, էջ 5-10:

¹⁸ St' u Кибанов А. Я., Ивановская Л. В. *Кадровая политика и стратегия управления персоналом*, «Проспект», М., 2014, էջ 3:

մը, ինչպես նաև մրցակցային ու արդար դաշտի ապահովումը: Ինչ վերաբերում է այս առաջնահերթությունները կյանքի կոչելու հայեցակարգային մոտեցմանը, ապա դրանցից որևէ մեկն ընտրելու հնարավորությունը պայմանավորված է պետական կառավարման և քաղաքականության փոխհարաբերակցության ձևով և մշակույթով: Ինչպես գիտենք, ներքուստ տարբերակված հանրային (պետական) կառավարման համակարգում իրականացվող քաղաքականության բնույթը ևս նշանակություն ունի և չի նույնացվում: Ուստի անհրաժեշտ է անդրադառնալ նաև քաղաքականությանը, որի բնույթը ռազմավարական կադրային մենեջմենթում կարող է լինել «փոխգործակցող», «կոոպերատիվ», «հակազդող» և «կեղծ» (փսևդո)¹⁹: **Փոխգործակցային** կադրային քաղաքականության ձևը ենթադրում է, որ համակարգի կառուցվածքային տարրերն աշխատում են իրենց առանձին նպատակների իրականացման համար, սակայն գիտակցում են, որ դրանց հասնելու հնարավորությունը պայմանավորված է մյուս տարրերի հետ աշխատանքի որակից: Փոխգործակցային ձևն ունեցող կադրային քաղաքականությունը պահանջում է գործունեության ընդհանուր նորմերի, միմյանց ուժեղ և թույլ կողմերի, փոխլրացման հիմնական կետերի սահմանում, որը թույլ կտա աշխատել սիներգետիկ էֆեկտով՝ պահպանելով կառուցվածքային տարրերի անհատական առաքելությունն ու դերը համակարգային տրամաբանության մեջ: Երբ պետական կառավարման համակարգի կադրային ռեսուրսը բավարար չէ պետության առջև դրված խնդիրների լուծման (ինչն էլ չէ հատկապես արդյունավետ լուծման) համար, որպես կանոն կիրառվում է **կոոպերատիվ** կադրային քաղաքականությունը: Այս դեպքում պետական կառավարման համակարգն աշխատում է համաձայնեցված ծրագրերի հիման վրա, որը կարճաժամկետ կամ երկարաժամկետ հեռանկարում ապահովում է այդ ռեսուրսի ներգրավվումը ռազմավարական խնդիրների լուծման համար: Շատ հաճախ նման կադրային քաղաքականության արդյունքում պետական ծառայության համակարգում ձևավորվում են նոր օղակներ, որոնք կարող են հանգեցնել նաև բյուրոկրատական ապարատի մեծացմանը: Հաջորդը՝ **հակազդող** կադրային քաղաքականություն կարող է իրականացավել, երբ պետական կառավարման մի քանի կառուցվածքային տարրեր իրենց գործունեության ընթացքում ծագող մրցակցության պատճառով հրաժարվում են գործել փոխհամաձայնեցման սկզբունքով: Ընդ որում, այդ հակազդեցությունը վերածվում է կամ կոնֆլիկտի, կամ մրցակցության: Դրանց միջև տարբերությունը այն է, որ կոնֆլիկտը ենթադրում է մրցակցի չեզոքացում, իսկ մրցակցությունը՝ սեփական գրավչությունը մեծացնելուն ուղղված գործունեության ծավալում: Եվ վերջապես՝ **կեղծ կադրային** քաղաքականությո-

¹⁹ St' u **Колпаков В. М., Дмитренко Г. А.** *Стратегический кадровый менеджмент*, 2-ое изд., МАУП, Киев, 2005, էջ 320:

յունը ենթադրում է ցանկալի, բայց ոչ իրական գործունեության պատկեր: Կեղծ կադրային քաղաքականության միջոցով պետական կառավարումը, որպես կանոն, իրականացվում է «բեմական ներկայացման» ձևով, որտեղ կադրերը կամակատարներ են և խաղում են իրենց դերը նախապես գրված սցենարով: Այսպիսով, եթե հաշվի առնենք, որ կադրերի կառավարման ռազմավարության մշակման համար ամբողջ աշխարհում խրախուսվում է անհատականության սկզբունքով սիներգետիկ կառավարման վրա իրականացվող փոխգործակցող տեսակի կադրային քաղաքականությունը, ապա ՀՀ-ն դեռևս բավականին հեռու է նման քաղաքականության իրականացումից: Անկախությունից ի վեր ՀՀ-ում պետական կառավարման համակարգում կադրային քաղաքականության տրամաբանությունը բխել է նախևառաջ քաղաքական պայքարի և իշխանություն-ընդդիմություն հարաբերությունների զարգացման շարժընթացից: «Անկանոն» կամ «քառսային» հոմանիշներով բնութագրվող կադրային քաղաքականությունը այդ պատճառով բավականին տևական ժամանակ զրկել է պետական համակարգը պլանային գործողություններով ու ազգային առաջնահերթություններ կրող կադրերով համալրելու հեռանկարից: Ավելին, 2000-ականներից կռալիցիոն կառավարությունների տրամաբանությամբ գործող ՀՀ հանրային կառավարման համակարգում իրականացվող կադրային քաղաքականությունը որոշ հատկանիշներով նման է կոռուպտիվ ձևին, այն է՝ ընդհանուր ծրագրի շուրջ համատեղ կադրային ռեսուրսի (իշխանական ու ընդդիմադիր) ներգրավումը: Նման կադրային վարչակազմի ձևավորման պայմաններում եղել են նաև ներհամակարգային բացասական հակազդեցության դրսևորումներ. օրինակ՝ տեղեկատվության փոխանակման, ծրագրերի ֆինանսավորման և այլ խնդիրների շուրջ: Դրանց կարելի է ավելացնել նաև ազգային օրակարգի շուրջ շահագրգիռ կողմերի քննարկումների ցածր որակը: Կադրային քաղաքականության փոխգործակցային ձևը որդեգրելու համար անհրաժեշտ է ՀՀ պետական կառավարման համակարգում ներդնել նպատակային քաղաքականության մշակույթը, արդյունքների գնահատման կառուցակարգը, սիներգիայի տրամաբանությունը: Միներգիայի հասնելու համար անհրաժեշտ են հաղորդակցություն, ընդհանուր նպատակ ու արժեքներ, կադրային որոշումների կայացման ճկունություն, գործունակության էներգիայի գեներացում և այլ նախադրյալներ: Ավելին, ընդհանրացնելով ուսումնասիրության արդյունքները, պարզ է դառնում, որ քաղաքականության մշակման ընդհանուր պահանջները պետք է բխեն ռազմավարությունից և չսահմանափակվեն առանձին պետական մարմինների քաղաքականություններով: Չափազանց կարևոր է, որ կադրային քաղաքականության մշակման պետական պատասխանատվությունը սահմանվի ոչ միայն վարչապետի, փոխվարչապետի կամ Կառավարության, այլ նաև ռազմավարական առավել լայն շրջանակի ձևավորմամբ:

Այսպիսով, կադրային քաղաքականության և կադրերի կառավարման ռազմավարության հայեցակարգային և փորձնական խնդիրների ամփոփումը թույլ է տալիս հանրային կառավարման բարեփոխումների համատեքստում կատարել կադրերի կառավարման ռազմավարության ներդրման հնարավորությունն ընձեռող հետևյալ առաջարկները.

- Ապահովել ազգային զարգացման առաջնահերթությունների վրա մշակված կադրային քաղաքականության ռազմավարական հայեցակարգի մշակում հաշվի առնելով, որ հանրային ծառայության օրենսդրական և իրավական դաշտը բավականին մասնատված է, իսկ համակարգը դեռևս չի մտել կայունացման փուլ:

- Հանրային (պետական) կառավարման բոլոր մակարդակներում զարգացնել կադրային քաղաքականության մշակման նոր մոտեցումներ, որոնք կնպաստեն ռազմավարական հայեցակարգի կատարելագործմանը:

- Կադրային քաղաքականության մշակման ռազմավարական շրջանակի ստեղծում քաղաքականության պլանավորման հարթակ ապահովելու և պետության զարգացման ուղենիշներ սահմանելու նպատակով:

- Պետական կառավարման և քաղաքականության փոխգործակցային հարաբերությունների հաստատում, որը կբացառի բիզնես կառավարման տրամաբանությամբ մրցակցությունը: Հակառակ դեպքում գործնականում հնարավոր չի լինի իրականացնել նպատակային գործունեություն և հասնել արդյունքահեն կառավարման:

КАТЕРИНА АЛТУНЯН – Стратегическое управление кадрами и проблема его разработки в системе государственного управления РА. – В статье анализируется одна из наиболее важных проблем в государственном управлении Армении. Главным объектом исследования является стратегия кадрового менеджмента. В узком смысле проблема включает изучение основных подходов разработки кадровой стратегии и политики. Кадровая политика и стратегия взаимосвязаны, что предполагает переосмысление системы государственного управления в РА. Также в статье сформулированы предложения для внедрения стратегического планирования управления кадрами в Армении.

Ключевые слова: *кадровая политика, кадровый менеджмент, государственное управление, бюрократия, административный аппарат, кадровый ресурс, эффективное управление, рынок труда*

KATERINA ALTUNYAN – Strategy of Personnel Management and the Issue of Its Development in the System of Public Administration of RA. – The article analyzes one of the most urgent problems in the public administration of the RA. The main object of research is the strategy of personnel management. In a narrow sense, the problem includes the study of the main approaches and the development of personnel policy. Personnel policy and strategy are interconnected, which presupposes a rethinking of the entire system of public administration in RA. The article also formulates proposals for the implementation of strategic planning of personnel management in RA.

Key words: *personnel policy, personnel management, public administration, beurocracy, administrative office, effective governance, labor market*