

ՀՀ ՊԵՏԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԻ ԱՐԴԻ ՀԻՄՆԱԽՆԴԻՐՆԵՐԸ

ՎԱՅԱՆ ԴԻԱՆՅԱՆ

Պետական կառավարման համակարգի կարևորագույն գործոնը կառավարչական գործառնության իրականացումն է, որը, ընդհանուր առմամբ, իրենից ներկայացնում է օրենքի գործադրում և պաշտոնյաների կառավարում: Պետական կառավարման մարմինը պետական կառավարման համակարգի հարաբերականորեն ինքնուրույն կառուցվածքային օղակն է, հիմնական «բջիջը», որը պետության անունից իրականացնում է դրա գործառնությունների որոշակի մասը և օժտված է համապատասխան լիազորություններով¹: Կառավարությունը կարելի է ընկալել որպես ամբողջական օրգանիզմ, որը բաղկացած է իշխանությունից, ինստիտուտներից, գործակալություններից, պաշտոնյաներից: Ուստի՝ այդ օրգանիզմի առավելություններն ու թերությունները դրսևորվում են դրա յուրաքանչյուր բաղկացուցիչ վարքագծով:

ՀՀ պետական կառավարման գործառնության համատեքստում առաջացող հիմնախնդիրներից են համակարգում գործող պաշտոնյաների սխալ (կառավարման համակարգի օրինաչափություններից դուրս կամ չսահմանված) գործողությունները՝ կառավարչական մարմինների կողմից ստվերային եկամտի հնարավոր հետապնդումը կամ տնտեսական շահերով ուղղորդվելը, որոշումներ ընդունելիս «հավանել-չհավանելու» զգայական գործոնները, ավանդական մշակույթի բացասական ազդեցությունը ևն:

ՀՀ ընթացակարգերով հազեցած պետական կառավարման համակարգը, ի տարբերություն տեղեկատվության գերակայությամբ ուղղորդվող կառավարման համակարգի, չի կարող ամբողջովին վերացնել կառավարության գործառնության սխալները*:

Մի քանի երկրների փորձը ցույց է տվել, որ հանրային ոլորտում կազմակերպական մեներջմենթը, չունենալով մասնավոր ոլորտի սուբյեկտներին բնորոշ ճկունություն, ինքնազարգացել է պահպանողական ձևով՝ դրսևորելով պետական կառավարման ավանդական մոդելին բնորոշ հետևյալ գծերը.

- իշխանության կենտրոնացում՝ իշխանական ռեսուրսներն ու որոշումների ընդունման իրավունքները վերապահելով սակավաթիվ ղեկավարների,

- խստորեն սահմանված աստիճանակարգություն (hierarchy) և ենթարկվածություն (subordination), կազմակերպական մշակույթում խորապես արմատացած հրամայողական «ամուր շղթա»,

¹ Տե՛ս **Шамхалов Ф. И.** Основы теории государственного управления. М., 2003, էջ 209:

* Տեղեկատվական տեխնոլոգիաների համընդգրկուն կիրառման շնորհիվ պետական կառավարման համակարգը կարող է արդյունավետորեն սահմանափակել այդ գործողությունները:

- գործառնությունների և ընթացակարգերի կարծր դրվածք՝ առանց քննադատական վերլուծության վերագնահատման²:

Ընթացակարգերով խստորեն առաջնորդվող ՀՀ պետական կառավարման համակարգը ենթադրում է վարքագծի այն կանոնները, որոնք մարդիկ ձևավորել և ստեղծել են գիտակցական կամ իրավագիտակցական ճանապարհով. դրանք սովորաբար ներառում են օրենքներ, կարգավորումներ և իրավական պայմանագրեր: Այդուամենայնիվ, մարդիկ են վերահսկում նշված վարքագծի կանոնները, և մարդկային փոփոխական էությունը կարող է ստիպել՝ փոփոխելու սեփական վարքագիծը՝ կախված որոշակի ժամանակից ու որոշակի միջավայրից: Այդպիսով, կառավարության գործառնության վարքագծի խեղաթյուրում կարող է տեղի ունենալ ցանկացած կառավարությունում ցանկացած ժամանակ, և սա կարող է ցույց տալ ընթացակարգերով համակարգի թուլությունը:

Կարևորագույն հիմնախնդիրներից մեկը, որ կարող է առաջանալ ՀՀ պետական կառավարման համակարգում, պաշտոնյայի անձնական շահերով ուղղորդվելն է կամ սովերային եկամտի հնարավոր հետապնդումը:

Կառավարությունը ենթադրում է հանրային իշխանություն, ուստի կառավարական վարքագիծը չպետք է կախված լինի մասնավոր շահերից: Սակայն, ակնհայտ է, որ մարդիկ են գործի դնում կառավարությունը: «Տնտեսական մարդու» («economic man») գաղափարը դիտվում է որպես չափազանց կարևոր նախապայման տնտեսության ոլորտում վերլուծություններ կատարելու համար: Համաձայն դրա՝ մարդը ռացիոնալ է և ինքնաբավ. երբ անձն իր հասարակական կամ ծառայողական գործունեության ընթացքում հանդիպում է բազմաթիվ տարբեր ընտրությունների, բարձր ռիսկ կա, որ նա միշտ իր ինտուիցիայով կրնտրի այն հնարավորությունը, որը կարող է ապահովել ավելի մեծ տնտեսական շահ: Քաղաքական իշխանության և կառավարման ընթացակարգերի իրականացումը նույնպես կատարվում է մարդկանց կողմից: Ուստի, երբ մարդիկ որոշումներ պետք է կայացնեն, նրանք, հնարավոր է, որ ընտրեն առավելությունները, կամ նախընտրեն մեծ եկամուտները փոքրերից:

Այսպիսով, նույնիսկ կառավարության գործառնության մակարդակում մարդկանց վարքագիծն անխուսափելիորեն «տնտեսական մարդու» բնութագրիչ ունի: Պետական կառավարման համակարգում գոյացող տնտեսական եկամտի ռիսկը կարող է դառնալ կառավարությունում կոռուպցիոն գործառնության պայման: Այս դեպքում թաքնված տեղեկատվության գոյությունն անխուսափելի է դառնում, ինչն իր հերթին խաթարում է պետական կառավարման համակարգի տեղեկատվության ինստիտուցիոնալ հաստատունությունը:

Այս պայմաններում ՀՀ պետական կառավարման համակարգը կարող է սահմանափակել ինքնաբավության կամ անձնական շահերի ու դրդապատճառային գործողությունների արտաքին մասը (համակարգի վար-

² **Stéu Ferreira Vaz Rui Pedro**, Performance Evaluation in Public Administration: Changing Diagnosis, Gabinete de Estudos e Estatística, Departamento Académico da Universidade de Coimbra, Palácio dos Grilos - Rua da Ilha - 3004-531 - Coimbra, Portugal http://www.uc.pt/depacad/gee/perf_eval, էջ 2-3:

քազծի կանոններից շեղված գործողություն և դրա օրինական կարգավորում), բայց չի կարող արդյունավետորեն վերահսկել մարդկային էության մեջ բնականորեն ձևավորված ու արմատացած ցանկությունները:

Ավանդական մշակույթի բացասական ազդեցությունը, ի լրումն վերը նշված հիմնախնդիրների, խոչընդոտում է ՀՀ պետական կառավարման համակարգի բարելավման գործընթացը՝ դժվարացնելով արժեքային համակարգի արդիականացման գործընթացներն ու ընթացակարգերը: Այս հատկանիշը բնորոշ է նաև հետխորհրդային մյուս երկրներին:

Վերոհիշյալ հիմնախնդիրների չկարգավորվածության պայմաններում ՀՀ պետական կառավարման համակարգի համար ավելի է դժվարանում հասարակության պահանջների անսովոր աճին արդյունավետ արձագանքելը: 21-րդ դարում կառավարության նկատմամբ քաղաքացիների պահանջները աճում են, և պետական կառավարման համակարգի առջև ծառայած հիմնախնդիրներից շատերը, ինչպես որոշ վերլուծաբաններ են նկատում՝ դառնում են «ձևախախտված»³:

Այս առումով ուշագրավ կանխատեսումներ են արված «Քաղաքացիների պահանջները 2020 թվականին» գրքում, որտեղ վերլուծվում է հանրային ծառայությունների պահանջի ոլորտում շուրջ 30 հասարակական, մշակութային ու տեխնոլոգիական միտումներ և հետազոտվում 3 հնարավոր սցենարներ, որոնք ներկայացնում են 2020 թվականին սպասվելիք կյանքը: Դրանցից յուրաքանչյուրն առանձնահատուկ հետաքրքրություն է ներկայացնում պետական ծառայությունների ապագայի կապակցությամբ: Կարծում ենք՝ այլընտրանքային սցենարների առաջադրումը ապագայի կանխատեսումներ կատարելու նպատակ չունի. դրա նպատակն է՝ բարձրացնել նոր հարցադրումներ՝ խթանելով նոր մտածողություն այն հարցի շուրջ, թե ինչ կառաջարկի ապագան, և թե ինչպես քաղաքականություն մշակողները կկարողանան արդյունավետորեն արձագանքել դրանց⁴:

Անդրադառնալով ոչ ավանդական հիմնախնդիրների աճի ու պետական կառավարման համակարգի մարտահրավերների մասին քննարկումներին՝ Ջուլի Բուրգընը նշում է, թե քանի որ մեզ սպասվում է բեկումնային ու անորոշ ապագա, ակնհայտ է, որ կրկին կապրենք հետաքրքիր ժամանակներում⁵՝ նկատի ունենալով, որ այդ մարտահրավերները հաղթահարելու համար կառավարությունները ստիպված կլինեն արդիականացնել հանրային քաղաքականության գործող մոդելները՝ դրանք հարմարեցնելով հանրային նոր միջավայրին:

- Ոչ ավանդական հիմնախնդիրները պահանջում են ձկուն կազմակերպություններ, որոնք օժտված են արագ հարմարվելու ունակությամբ.

³ Տե՛ս **Rittel Horst, W. J., Melvin M. Webber**, Dilemmas in a General Theory of Planning, Policy Sciences 4 (1973), 155-169, © Elsevier Scientific Publishing Company, Amsterdam-Printed in Scotland:

⁴ Տե՛ս «Scoping the Challenges for 2020 Public Services Drivers for Change: Citizen Demand in 2020», Supported by Ernst and Young, Publication: June 2009:

⁵ Տե՛ս **Bourgon Jocelyne** (Canada School of Public Service), Debate: The Future of Public Administration, 'Public Money & Management' from the Public Management Policy Association (PMPA), January, 2009. The publication is based on a presentation to the JUC's Public Administration Committee annual conference held in York in September 2008:

աստիճանակարգային մոդելով կազմակերպություններն այնպես են կառուցված, որ կարող են ներկայացնել միայն հիմնախնդիրների ընդհանուր պատկերը:

- Ոչ ավանդական հիմնախնդիրները պահանջում են լուծումներ՝ հիմնված հաղորդակցության ու տեղեկատվության վրա: Այս դեպքում, կարելի է ասել, ավելի շատ իշխանություն ունեն նրանք, ովքեր տիրապետում են ավելի շատ տեղեկատվության: Մինչդեռ աստիճանակարգային կազմակերպություններում իշխանության չափը որոշելը կախված է դիրքից՝ պաշտոնից: Ուստի, եթե տեղեկատվատեր սուբյեկտը դուրս մնա կառավարման քաղաքականությունից, ներքին-կազմակերպական հակամարտության պոտենցիալի հնարավորություն կառաջանա: Այլ կերպ ասած՝ կառավարությունն անարդյունավետորեն կարծազանքի քաղաքացու պահանջներին, եթե համապատասխան տեղեկատվություն չունեցող պաշտոնատեր սուբյեկտն է կառավարման քաղաքականություն իրականացնողը:

- Ոչ ավանդական հիմնախնդիրները պահանջում են տարբեր խնդիրների համակարգող զանազան մոդելների առկայություն: Այս դրույթը չափազանց կարևոր է կառավարության գործունեության ճկունացմանն ուղղված բարեփոխումների գործընթացում⁶: Որպես կանոն, համակարգող մոդելները զարգանում են՝ կախված իրավիճակային պահանջներից. աստիճանակարգային կազմակերպություններն առավելապես միտված են առօրյայից բխող համակարգմանը: Որոշ տեսաբաններ իրավիճակային լուծումների, այսպես կոչված, անհաստատունությունը որակում են որպես աստիճանակարգության հարուցած սպառնալիք⁷: Ակնհայտ է, որ հանրային կազմակերպությունները հանդիպում են այնպիսի մարտահրավերների, որոնք վնասում են նույնիսկ կուռ հիերարխիաների արագորեն հարմարվելու ներունակությունը՝ չնայած իրենց ունեցած արծազանքման բազմազան մոդելների առկայության փաստին:

- Ոչ ավանդական հիմնախնդիրները պահանջում են ոչ ավանդական լուծումներ, որոնք իրենց հերթին պահանջում են տեղեկատվությամբ ուղղորդվող նորարարական լուծիչներ: Սեծ, ֆորմալ կազմակերպությունները ձևավորում են (ձևավորել են) մշակույթներ կամ մշակութային միջավայրեր, որոնք էապես դժվարացնում են նորարար-մեներների կողմից համակարգի զարգացումը: Այդպիսով, սահմանափակվում են հեռանկարների այն հնարավորությունները, որ նրանք կարող էին ապահովել մարտահրավերները հաղթահարելու համար: Աճող ու որակապես զարգացող քաղաքացիական պահանջների պայմաններում խիստ ընթացակարգային կամ քարացած միջավայրով համակարգերի համար դժվար է երկար գոյատևել առանց նորարարություն կիրառելու:

Մինչ օրս կիրառվող ծառայությունների ստանդարտներն այլևս բավարար չեն, և պատճառ չկա ենթադրելու, որ քաղաքացիների ակնկալիքների արդի միտումը կփոխվի: Ոչ ավանդական հիմնախնդիրների աճը գոնե պետք է ուղիղ համեմատական լինի ոչ ավանդական լուծումների ա-

⁶ Տե՛ս **Osborne David** and **Gaebler Ted**, Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector (reading, Mass.: Addison-Wesley, 1992):

⁷ Տե՛ս **Herbert Simon**, Administrative Behavior, 4th ed. (New York: Free Press, 1997):

ճին: Այդ լուծումները պահանջում են ճկուն և ընկալիչ կազմակերպական մոդելներ: Վերջիններս օժտված են այնպիսի հատկանիշներով, որ կարողանում են ուղիներ գտնել՝ կառավարելու ոչ ավանդական գործընթացները՝ նորարարությունը դարձնելով ստանդարտ գործառնման ընթացակարգ, մեծ կազմակերպությունները դարձնելով ճկուն և խրախուսելով կառավարության գործառնման մասնակիցներին՝ «գունավորելու» կամ ձևափոխելու արտահամակարգային եզրերը*՝ առանց խախտելու կազմակերպության նախասահմանված առաքելությունը:

Տեղեկատվական տեխնոլոգիան կարող է լինել նշված փոփոխության ուղղորդիչը և աճող ոչ ավանդական հիմնախնդիրների լուծման երաշխիքը: Մարդկային կենսագործունեության տարբեր բնագավառներում տեղեկատվական և հեռահաղորդակցային տեխնոլոգիաների ձևավորումը դառնում է կենսակերպի վերափոխման միջոց: Դրա հետ մեկտեղ, այդ տեխնոլոգիաներն առաջարկում են պետական կառավարման համակարգի արտադրողականության աճի հեռանկար, ներառյալ պետական ծառայությունների՝ հասարակությանը ավելի ինքնակազմակերպված, էժան, արդյունավետ, արագ ու վստահելի ձևերով փոխանցում: Դրանք ունեն վիթխարի ներուժ՝ բարելավելու պետական կառավարման ողջ համակարգի արտադրողականությունը և ակտիվացնելու ավելի քաղաքացիամետ գործող կառավարման միջավայր:

21-րդ դարի արդյունավետ կառավարման համակարգը ՀՀ քաղաքացիների համար նոր դեր է պահանջում, այնպիսին, որ նրանք կարողանան վերափոխադարձել իրենց կապերն ու ներգրավվածությունը պետական շահի հետապնդման մեջ: Տեղեկատվության գերհոսունությունը համացանցում հարցականի տակ է դնում ՀՀ գործող պետական կառավարման համակարգի տեղեկատվական հասանելիության ունակությունը: Պետությունը շարժվում է տեղեկատվական դարաշրջան, և տեղեկատվության արագ հասանելիությունը, տեղեկատվական տվյալների հարստությունը կարող է էապես օգնել ՀՀ կառավարությանը՝ գիտենալու՝ ինչպես լավագույնս բարելավել իր գործունեության արդյունավետությունը:

Այս առումով, ՀՀ-ի համար կենսականորեն կարևոր պայման է և՛ քաղաքացիական մասնակցության բարձր մակարդակի, և՛ պետական կառավարման համակարգի թափանցիկության ապահովումը: «Այն տեսակետը, թե կառավարությունն է ամենալավը տիրապետում տեղեկատվությանը, առասպել է... հասարակ քաղաքացիներն առաջարկելու ավելի շատ բան ունեն, քան միայն քվեարկելն ու հարցախույզերին պատասխանելն է: Իրականում նրանք կարող են աշխատել միասին՝ հավաքելու և վերլուծելու տեղեկատվությունը և նույնիսկ ընդունելու որոշումներ: Պաշտոնյան այլևս պարտադիր չէ, որ միակ որոշում կայացնողը լինի: Սա արմատական գաղափար է, բայց սրա ժամանակը եկել է»⁸ :

* Արտահամակարգային եզրերի արդիականացումը վերաբերում է պետական կառավարման համակարգ-հասարակություն հարաբերությունների ոլորտին՝ որպես քաղաքացիամետ կառավարման իրականացման երաշխիք:

⁸ **Simone Noveck Beth**, *Government By The People; Rebooting the America*, Edited by Allison Fine, Micah L. Siftry, Andrew Rasiej and Josh Levy, Personal Democracy Press; 1st edition, September 1, 2008, p. 3.

Այսպիսով, ՀՀ պետական կառավարման համակարգի բարելավման արդի գործընթացը որպես գերակայություն պետք է սահմանի ոչ ավանդական հիմնախնդիրների աճը, որոնց հաղթահարման համար անհրաժեշտ է՝

- զարգացնել արագ հարմարվելու ունակությամբ օժտված ճկուն կազմակերպություններ և խնդիրները համակարգող զանազան մոդելներ,
- նախատեսել ոչ աստիճանակարգային լուծումների աճ. լուծումներ՝ հիմնված հաղորդակցության ու տեղեկատվության վրա կամ հիմնախնդրի տեղեկատվությամբ ուղղորդվող նորարար լուծիչներ:

Այս մարտահրավերները հաղթահարելու համար, մեր կարծիքով, ՀՀ պետական կառավարման համակարգը պետք է արդիականանա գիտելիքամետ կազմակերպություններին բնորոշ հատկանիշներով, որպես ոչ աստիճանակարգային, ապակենտրոնացված, քաղաքացիամետ համակարգ, որի գործառնության մեթոդների ու միջոցների համակարգի կենտրոնում կլինի տեղեկատվական տեխնոլոգիան:

ВААН ДИЛАНЯН – Актуальные проблемы системы государственного управления Республики Армения. – Система государственного управления в Армении нуждается, прежде всего, в чётких, отлаженных процедурах. Кроме того, необходимо повысить в ней иерархическую культуру. Эти важные и наиболее актуальные в системе государственного управления проблемы нетрадиционны для нашей страны и требуют инновационных решений, основанных на информационных технологиях. Чтобы достойно ответить на эти вызовы, система государственного управления должна быть трансформирована с учётом новейших научных рекомендаций, стать децентрализованной и ориентированной на запросы граждан.

VAHAN DILANYAN – Actual Issues of the Public Administration System of the Republic of Armenia. – Actual problems of the public administration system of the Republic of Armenia are conditioned by strict procedures and hierarchic culture of administration. Those non-traditional for Armenia problems require innovative solutions based on information technologies. To overcome above mentioned challenges, the public administration system of Armenia should be transformed into a decentralized and citizen-oriented system based on the knowledge-based approach.