



ՍԵՂՐԱԿ ՀԱՐՈՒԹՅՈՒՆՅԱՆ

«ԿԵՏՈՒՄԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԱԿԱՊԵՆԴԻԱՅԻ ԱՍՎԻՐԱՆՈՒՄ»

ՀԱՆՐԱՅԻՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԻ ԳՈՐԾԱՌՈՒԹՅԱՆ ԲԱՐԵՓՈՒՄՆԵՐԻ ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅԱՆ ԳՆԱՀԱՏՈՒՄԸ ՀՀ-ՈՒՄ

Հանրային կառավարման համակարգի գործառնության բարեփոխումների համակարգը կախված է ինչպես տվյալ երկրի սոցիալ-տնտեսական զարգացման մակարդակից, այնպես էլ պետական կառավարման համակարգում ձևավորված ավանդույթներից ու սովորույթներից: Այսպես օրինակ՝ անգլո-սաքսոնական երկրներում որպես հանրային կառավարման ոլորտի կարևորագույն խնդիր դիտարկվում էր մասնավոր անձանց շահերի պաշտպանության համակարգի ստեղծումը, իսկ ռոմանագերմանական երկրներում՝ հանրային կառավարման արդյունավետության բարձրացումը և քաղաքացիական հասարակության ակտիվ մասնակցությունը կառավարչական որոշումների ընդունման գործընթացում: Արևելյան Եվրոպայի և հետխորհրդային երկրներում, այդ թվում նաև ՀՀ-ում, ուր կառավարման առանձին հարթություններում դեռևս պահպանվում են վարչահիերարխիական տնտեսավարման համակարգի որոշ կառուցակարգեր, շարունակում էր գերիշխել ուղղակի պետական կառավարումը տնտեսական և սոցիալական գրեթե բոլոր ոլորտներում: «Ետևապես» իրականացվող գործառնության բարեփոխումները հետապնդում էին տարբեր նպատակներ: Առաջին դեպքում հիմնական ուշադրությունը կենտրոնանում էր հանրային կառավարման թափանցիկ համակարգի ստեղծման և վարչական ու դատական ընթացակարգերի կատարելագործման վրա, երկրորդ խմբի երկրների դեպքում կարևորվում էին կառավարման կազմակերպական կառուցվածքների կատարելագործումն ու պետական կառավարման արդյունավետության բարձրացումը, իսկ երրորդ խմբի երկրների պարագայում առաջին պլան էին մղվում հանրային կառավարման ժողովրդավարացման և ապակենտրոնացման հիմնախնդիրները:

Հիմնաբառեր. գործառնության բարեփոխումներ, հանրային կառավարում, վարչական և ընթացակարգային բարեփոխումներ, ոլորտային

և ֆունկցիոնալ նախարարություններ, պետական վճարումների էլեկտրոնային համակարգ

JEL: L32, M1, M38

Մասնագիտական գրականության մեջ հանդիպում են հանրային կառավարման ոլորտում իրականացվող բարեփոխումների տարբեր դասակարգումներ: Օրինակ՝ Փարիզի համալսարանի պրոֆեսոր Ռոլան Դրագոն առանձնացնում է՝

- հանձնաժողովների ձևավորման և գործունեության միջոցով իրականացվող բարեփոխումներ,
- գիտափորձերի շրջանակներում իրականացվող բարեփոխումներ,
- մասնավոր կազմակերպությունների օգնությամբ կատարվող բարեփոխումներ¹:

Ելնելով վերոհիշյալ տրամաբանությունից՝ կարելի է տարբերակել գործառույթային, ընթացակարգային և կառուցվածքային բարեփոխումներ²: Թեև առ այսօր նշյալ բարեփոխումների միջև գոյություն չունեն հստակ սահմաններ, այդուհանդերձ, կարելի է միանշանակորեն պնդել, որ գործառույթային և ընթացակարգային բարեփոխումները պետք է նախորդեն կառուցվածքայինին, որն իր էությամբ համարվում է առավել բարդ և աշխատատար:

Նախարարությունների համակարգը աշխարհի գրեթե բոլոր երկրներում պարբերաբար ենթարկվում է բարեփոխումների և արմատական փոփոխությունների. փոխվում է ոչ միայն դրանց աշխատակազմի և կառուցվածքային ստորաբաժանումների թիվը, այլև նախարարությունների և գերատեսչությունների անվանումներն ու գործառույթների շրջանակը: Դա պայմանավորված է հետևյալ հանգամանքներով.

1. Նախարարությունների և գերատեսչությունների միջև չպետք է առաջանան բախումային իրավիճակներ այն դեպքում, երբ դրանց ընդհանուր խնդիրը մեկն է. օրինակ՝ պետական բյուջեի նախագծի մշակումը կամ էլ մասնակցությունը նպատակային ծրագրերի իրագործման գործընթացին: Հետևապես՝ օբյեկտիվորեն առաջ է գալիս նոր կառույցի կամ կառուցակարգերի մշակման հարցը, որի լուծման շնորհիվ հնարավոր կլինի համաձայնեցնել առանձին նախարարությունների դիրքորոշումները և հարթել ծագած կոնֆլիկտային իրավիճակները: Նմանատիպ կառույց կարող է ստեղծվել միայն կառավարության կազմում՝ միջգերատեսչական հանձնաժողովների կամ կոմիտեների ձևով: Այսպիսի սցենարով գործեցին Արևմտյան Եվրոպայի մի շարք երկրների կառավարությունները 21-րդ դարի նախաշեմին, սակայն գիտափորձը կարելի է համարել ձախողված, քանզի նույն միջգերատեսչական հանձնաժողովներն ու կոմիտեները սկսեցին պարզապես ընդօրինակել գործող նախարարություններին: Բացի այդ, դիտվեց պետական ապարատի և դրա պահպանման ծախսերի էական ուժձացում:

2. Նախարարությունների համակարգի գործունեության երկրորդ և առավել կարևոր հանգամանքը դրանց առջև դրված վարչական խնդիրների համակարգման բարդությունն էր: Այսպես՝ այսօր ՀՀ ոլորտային և ֆունկցիոնալ (գործառույթային) նախարարություններն իրականացնում են մի շարք,

¹ Տե՛ս **Драго Р.**, Административная наука. М., “Прогресс”, 1982, էջ 73–85:
² Տե՛ս **Штатина М.**, Зарубежный опыт проведения административных реформ. М., Контракт, ИНФРА-М, 2006, էջ 60–64:

այսպես կոչված, հորիզոնական գործառույթներ (ինչպես օրինակ՝ անձնակազմի կառավարում, իրավաբանական-խորհրդատվական ծառայություններ, ունեցվածքի կառավարում և այլն), որոնք կարող են իրականացվել ինչպես բոլոր նախարարությունների համար մեկ միասնական մարմնի, այնպես էլ նախարարությունների կողմից ինքնուրույնաբար /ինչպես ներկայումս է/: Մեկ միասնական մարմնի կողմից վերոհիշյալ գործառույթների իրականացումը կնպաստի թե՛ կառավարչական աշխատանքի արդյունավետության բարձրացմանը, թե՛ միջոցների տնտեսմանն ու տեսակարար ծախսերի կրճատմանը: Սակայն, միևնույն ժամանակ, հորիզոնական գործառույթների կենտրոնացումը մեկ միասնական մարմնի կողմից ինքնաբերաբար ստեղծում է լրացուցիչ օղակ, ինչն էլ, բնականաբար, կերկարաձգի կառավարչական որոշումների ընդունման գործընթացը և կառաջացնի բյուրոկրատիայի սրացման և կոռուպցիայի առաջացման ռիսկ: Հետևապես՝ նախարարությունների (գերատեսչությունների) համակարգի պարբերական վերափոխումների երկրորդ պատճառը հորիզոնական գործառույթների իրականացման օպտիմալ մոդելի անընդհատ որոնումն է:

3. Նախարարությունների և գերատեսչությունների գործունեության երրորդ առանձնահատկությունը տեղերում կառավարչական խնդիրների լուծման ժամանակ կենտրոնացման և ապակենտրոնացման հաշվեկշռվածության ձեռքբերման բարդությունն է: Պետությունը կենտրոնացված կարգով փորձում է իրականացնել կառավարչական գործունեություն գործադիր իշխանության մարմինների կողմից, իսկ ապակենտրոնացման պարագայում որոշակի գործառույթներ հաղորդվում են տեղական ինքնակառավարման մարմիններին:

«Հ հանրային կառավարման համակարգի գործառութային բարեփոխումների գլխավոր նպատակը պետական մարմինների առջև դրված խնդիրների և լիազորությունների լավարկումն է՝ ավելորդ և անհիմն ծախսատար, կրկնվող գործառութներից հրաժարվելու ճանապարհով:

Ի սկզբանե հանրային կառավարման գործառութային բարեփոխումներն իրենց ազդեցությունն ունեցան կենտրոնացված վարչարարության վրա, քանի որ եվրոպական երկրներում տնտեսության ընդհանուր կառավարման և սոցիալական հիմնախնդիրների լուծման գործում նախարարությունների համակարգի հնարավորությունների սահմանափակությունն ակնհայտ դարձավ դեռևս 19-րդ դարի վերջերին: Փորձենք առանձնացնել հանրային կառավարման գործառութային բարեփոխումների հետևյալ կարևորագույն ուղղությունները.

- Նախարարությունների որոշակի գործառութների պատվիրակում ապակենտրոնացված հաստատություններին՝ անկախ գործակալությունների, հանրային և պետական կորպորացիաների:

Ապակենտրոնացված պետական հաստատություններն առաջին անգամ ձևավորվեցին 20-րդ դարի սկզբներին՝ պայմանավորված պետական կառավարման ավանդական մարմինների գործունեության ցածր արդյունավետությամբ, նրանց կողմից մատուցվող ծառայությունների ցածր որակով: Ապակենտրոնացված կառույցները սկսեցին կոչվել անկախ գործակալություններ, պետական կամ հանրային կորպորացիաներ³:

³ См.и Пронкин С., Петрунина О., Государственное управление зарубежных стран. 5-е изд., доп. и перераб. М., КДУ, 2015, էջ 74:

Ապակենտրոնացված պետական հաստատությունները ստացան լայն կառավարչական լիազորություններ, այդ թվում՝ առևտրային գործունեություն իրականացնելու իրավունք: Դրանք, որպես այդպիսին, չեն ներառվում այս կամ այն պետական մարմնի կամ նախարարության կազմում, սակայն միաժամանակ հաշվետու են օրենսդիր և գործադիր իշխանության մարմիններին⁴:

Վարչական բարեփոխումների գործընթացում ապակենտրոնացված մարմինները ստեղծվեցին նախևառաջ նախարարություններին օժանդակելու նպատակով: Դրանք հաջողությամբ զուգակցեցին պետական մարմիններին և տնտեսավարող սուբյեկտներին բնորոշ կառավարման վարչակազմակերպական և տնտեսական մեթոդները:

- Հորիզոնական գործառույթների վերաբաշխում նախարարությունների (գերատեսչությունների) համակարգում, նախարարություններին առընթեր մարմինների ձևավորում և, դրանով պայմանավորված՝ նախարարությունների գործառույթների փոփոխություն:

Հանրային կառավարման համակարգում նախարարություններն ավանդաբար արտացոլում են ոլորտային (ճյուղային) պատկանելություն: Ինչպես հայտնի է, կառավարման ոլորտային սկզբունքն օժտված է անվիճելի առավելություններով, մասնավորապես՝ տնտեսության և սոցիալական զարգացման առավել առանցքային և գերակա ոլորտներում ռեսուրսների կենտրոնացման հնարավորությամբ, ինչպես նաև կառավարչական որոշումների ընդունման արդյունավետության բարձրացմամբ: Սակայն, միևնույն ժամանակ, կառավարման ոլորտային սկզբունքի առկայության պայմաններում առաջ է գալիս որոշ նախարարությունների գործունեության համաձայնեցման և համակարգման անհրաժեշտություն: Ընդհանուր առմամբ, այդ գործառույթն իրականացվում է կառավարության կողմից: Սակայն պետական կառավարման ծավալների մեծացման, խնդիրների ու գործառույթների բազմատեսակացման պայմաններում կառավարության կողմից իրականացվող ոլորտային գործունեության համակարգման գործառույթը դառնում է ոչ արդյունավետ և առաջ է գալիս առանձին հորիզոնական գործառույթների համակարգման անհրաժեշտություն: Հետևապես՝ ինչպես ամբողջ աշխարհում, այնպես էլ ՀՀ-ում հանրային կառավարման կենտրոնական մարմինների ոլորտային պատկանելության սկզբունքը փոխարինվում է գործառույթային սկզբունքով:

Փաստորեն, հենց այդ նպատակով էլ ստեղծվում են հատուկ մասնագիտացված ծառայություններ: Որպես նմանատիպ օրինակ՝ կարելի է ներկայացնել ԱՄՆ-ում քաղաքացիական ծառայության ոլորտում նախարարություններին և գերատեսչություններին օժանդակող միջգերատեսչական մարմինները՝ Նվաճումների համակարգի պաշտպանության խորհուրդը կամ, օրինակ՝ Անձնակազմի կառավարման խորհուրդը⁵:

Վերոհիշյալ բարեփոխումների արդյունքում փոխվում են հենց նախարարությունների գործառույթները, քանի որ կառավարման ընդհանուր և հատուկ գործառույթների շարքից առավելապես սկսում են կարևորվել կարգավորման, կորրեկցիաների և վերահսկողության գործառույթները: Պետությունը՝

⁴ Տե՛ս **Տэтчер М.**, Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира. М., «Альпина Паблишер», 2012, էջ 38:

⁵ Տե՛ս **Литвак Б.**, Государственное управление. Лучшие мировые практики. М., Университет Синергия, 2012, էջ 84-85:

հանձինս գործադիր իշխանության, ձգտում է ձերբազատվել ավելորդ գործառնություններից և կենտրոնացնում է իր ուշադրությունը ռազմավարական կառավարման հարցերի վրա:

ՀՀ-ում այսօր գործում են 8 ոլորտային և 10 գործառնության նախարարություններ, և, որպես բարեփոխումների արդյունք, կարելի է առանձնացնել միջազգային տնտեսական ինտեգրման և բարեփոխումների, տնտեսական զարգացման և ներդրումների (նախկինում՝ էկոնոմիկայի) նորաստեղծ նախարարությունների առկայությունը, ինչպես նաև որոշակի նախարարությունների լուծարման և առընթեր մարմինների ձևավորման գործընթացը, մասնավորապես՝ ներկայումս ՀՀ հանրային կառավարման համակարգում գործում են ՀՀ կառավարությանն առընթեր 8 մարմիններ.

1. Ազգային անվտանգության ծառայությունը,
2. ՀՀ ոստիկանությանը հանձնվեց Հրշեջ պահպանության վարչությունը,
3. Պետական գույքի կառավարման վարչությունը,
4. Քաղաքաշինության պետական կոմիտեն,
5. Անշարժ գույքի կադաստրի պետական կոմիտեն,
6. Միջուկային անվտանգության կարգավորման պետական կոմիտեն,
7. Պետական եկամուտների կոմիտեն,
8. Քաղաքացիական ավիացիայի գլխավոր վարչությունը:

20-րդ դարի ընթացքում տնտեսավարման միջազգային ոլորտում նկատվեց նախարարությունների թվի ավելացման միտում, իսկ հանրային կառավարման գործառնության բարեփոխումների արդյունքում դիտվեց մեկ այլ՝ այսպես կոչված, «սուպերնախարարությունների» ստեղծման միտում⁶: Վերջիններս ձևավորվեցին մի շարք ոլորտային նախարարությունների և գերատեսչությունների վերամիավորման հետևանքով: Օրինակ՝ Գերմանիայում աշխատանքի և էկոնոմիկայի նախարարությունների վերամիավորման արդյունքում ստեղծվեց Աշխատանքի և էկոնոմիկայի հարցերի գծով նախարարությունը, 2003 թ. ԱՄՆ-ում ձևավորվեց ներքին անվտանգության նախարարությունը շուրջ 22 անվտանգության տարբեր ծառայությունների վերամիավորման արդյունքում: Սուպերնախարարության ստեղծման օրինակ է նաև Ադրբեջանի արտակարգ իրավիճակների նախարարության ստեղծումը 2006 թ., որն օժտվեց լայն լիազորություններով⁷:

ՀՀ-ում որպես սուպերնախարարությունների ստեղծման օրինակ կարելի է դիտարկել տնտեսական զարգացման և ներդրումների նախարարության ձևավորումը, որը ՀՀ էկոնոմիկայի նախարարության իրավահաջորդն է:

ՀՀ-ում հանրային կառավարման համակարգի արդյունավետության բարձրացումը, դրա թափանցիկության, հաշվետվողականության, հրապարակայնության և վերահսկելիության սկզբունքների արմատավորումը կարևոր դեր և նշանակություն ունեն երկրի սոցիալ-տնտեսական զարգացման գործում:

Ցանկացած երկրի պետական կառավարման համակարգի հետագա զարգացումը ներկայացնում է հանրային կառավարման կառուցվածքային, ոլորտային և գործառնության բարեփոխումները, պետական (հանրային) ծառայության համակարգի զարգացումը, տարածքային կառավարման և տե-

⁶ Տե՛ս **Пронкин С., Петрунина О.**, նշվ. աշխ., էջ 119–124:

⁷ Տե՛ս **Лебедева Т., Михайлова О.**, Государственное управление в зарубежных странах. Опыт административных реформ. Издательство Московского университета, 2011:

ղական ինքնակառավարման ինստիտուտների փոխհարաբերությունների լավարկումը և դրանց գործունեության հիմնարար ուղղությունների մշակումը, ինչպես նաև հանրային ֆինանսների կառավարման արդյունավետության բարձրացումը բարեփոխումների իրականացման համատեքստում:

ՀՀ պետական կառավարման համակարգի գործառույթային բարեփոխումները վերջին տարիներին նշանակալի առաջընթաց ապահովեցին թափանցիկության, հաշվետվողականության և արդյունավետության առումներով: Այդ բարեփոխումների շնորհիվ նախարարություններն այսօր իրականացնում են իրենց բնագավառի քաղաքականության ձևավորման, մշտադիտարկման և համակարգման գործառույթները, իսկ ծառայությունների մատուցման, կանոնակարգման և վերահսկողական ու տեսչական գործառույթների իրականացման իրավասությունները հիմնականում փոխանցվեցին նախարարություններում առանձնացված ստորաբաժանման կարգավիճակով ստեղծված գործակալություններին և տեսչություններին: Այդ փոփոխությունները հանգեցրին կրկնվող գործառույթների որոշակի հատվածի վերացմանը: Բացի այդ, առանձին մարմիններ վերակազմակերպվեցին պետական ոչ առևտրային կազմակերպությունների, որի հետևանքով կառավարչական գործառույթներ իրականացնող մարմինները տարանջատվեցին պետական գործառույթներ իրականացնող մարմիններից: Պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումների արդյունքում հստակեցվեցին նաև նախարարությունների կանոնադրությունները, միասնականացվեցին դրանց աշխատակազմերի կառուցվածքները՝ ստեղծվեցին վարչություններ, քարտուղարություններ և բաժիններ⁸:

Օգտագործված գրականություն

1. Драго Р., Административная наука. М., “Прогресс”, 1982.
2. Штатина М., Зарубежный опыт проведения административных реформ. М., Контракт, ИНФРА-М, 2006.
3. Пронкин С., Петрунина О., Государственное управление зарубежных стран. 5-е изд., доп. и перераб. М., КДУ, 2015.
4. Тэтчер М., Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира. М., “Альпина Паблишер”, 2012.
5. Литвак Б., Государственное управление. Лучшие мировые практики. М., Университет Синергия, 2012.
6. Лебедева, Михайлова, Государственное управление в зарубежных странах. Опыт административных реформ. Издательство Московского университета, 2011.
7. http://armef.com/hy/news/meknabanutyun/article_1363934248/

⁸ Տե՛ս http://armef.com/hy/news/meknabanutyun/article_1363934248/

СЕДРАК АРУТЮНЯН

Аспирант Академии государственного управления РА

Оценка эффективности функциональных реформ системы публичного управления в РА.

Система функционального реформирования системы публичного управления зависит как от уровня социально-экономического развития данной страны, так и от традиций и обычаев, сформированных в системе государственного управления. Так, например, в англосаксонских странах в качестве важнейшей задачи сферы публичного управления рассматривалось создание системы защиты интересов частных лиц, а в романо-германских странах - повышение эффективности публичного управления и активное участие гражданского общества в процессе принятия управленческих решений. В странах Восточной Европы и постсоветских странах, в том числе и в РА, где на отдельных уровнях управления до сих пор сохраняются некоторые механизмы системы административно-командного управления, продолжает доминировать наличие прямого государственного управления во всех экономических и социальных сферах.

Следовательно, осуществляемые функциональные реформы преследовали различные цели. В первом случае, основное внимание сосредотачивалось на создании прозрачной системы публичного управления и совершенствовании административных и судебных процедур, в случае стран второй группы – становились важными повышение эффективности государственного управления и совершенствование организационных структур управления, а в случае стран третьей группы – на первый план выводились вопросы децентрализации и демократизации публичного управления.

Ключевые слова: функциональные реформы, публичное управление, административные и процедурные реформы, отраслевые и функциональные министерства, электронная система государственных платежей.

JEL: L32, M1, M38

SEDRAK HARUTYUNYAN

Post-graduate at the Public Administration Academy of the RA

Effectiveness of Functional Reforms in Public Administration in the RA.

The system of public service reforming is dependent on the social and economic development of the given country, as well as the traditions and customs are formed in the system of state governance. Similarly, in the Anglo-Saxon states the crucial role was to promote the

protection of the rights of individuals, and in Romano-Germanic states - the effectiveness of public administration and an active participation of civil society in the process of decision-making. In the Eastern Europe and the post-Soviet countries, in the past few months, there have been some mechanisms for the administration of the regulation system, which prolong the domination of the state governance in all economic and social spheres.

Therefore, the implemented reforms pursued different objectives. In the first case, the main focus was on creating a transparent public administration system and improving administrative and judicial procedures, in the case of the countries of the second group, it became important to better the efficiency of public administration and improve organizational management structures, and in the case of the third group, the questions of decentralization and democratization of public administration were of great importance.

Key words: *functional reforms, public administration, administrative and procedural reforms, branch and functional ministries, state electronic payment system.*

JEL: L32, M1, M38