

ՀՀ ԳՈՐԾԱԴԻՐ ԻՇԽԱՆՈՒԹՅԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐԻ
ԿԱԶՄԱԿԵՐՊԱԿԱՆ ԿԱՌՈՒՑՎԱԾՔԱՅԻՆ ՍՈՂԵԼԸ

Կառավարության և ոլորտային նախարարությունների միջև, ինչպես նաև նախարարությունների ու կառավարությանն առընթեր մարմինների միջև առկա են գործառույթների էական կրկնություններ և անհստակություններ, ինչը գործնականում հանգեցնում է կառավարման արդյունավետության ցածր մակարդակի, արդյունքների համար հաշվետվելիության պակասի, համակարգման հիմնախնդիրների և առկա միջոցների ոչ ռացիոնալ օգտագործման: Պետական կառավարման մարմինների մեծամասնությունը հստակ չի սահմանում իր գործունեության խնդիրներն ու ռազմավարական նպատակները: Շատ հաճախ դրանց կազմակերպական կառուցվածքը, հիմնական գործառույթներն ու կանոնակարգերը ենթարկվում են չհիմնավորված փոփոխության, ինչը հանգեցնում է լուրջ խառնաշփոթի և անարդյունավետության: Կառավարության, նախարարությունների, կառավարությանն առընթեր մարմինների, տարածքային ու տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջև շատ բնագավառներում լիազորությունների բաժանումը նույնպես հստակ չէ: Ոլորտային քաղաքականություն մշակող նախարարությունների գործունեության համակարգման գործում շարունակում են սահմանափակ մնալ կառավարության հնարավորությունները: Նախ, զարգացած չեն լավագույն քաղաքականության խրախուսման կանոններն ու փորձը (ինչպիսիք են, օրինակ, կառավարական հանձնաժողովները, քաղաքականության հարցերի բազմափուլ ու ազատ քննարկումները), քաղաքականության կիրառման բյուջետային ծախսի հաշվարկի մոտավորությունը, քաղաքականության ազդեցությունը շրջակա միջավայրի վրա, ինչպես նաև աղքատության և կոռուպցիայի մակարդակները: Անբավարար վիճակում են նաև կառավարությանը ենթակա կազմակերպությունների կողմից քաղաքականության կիրառման, մոնիտորինգի և ազդեցության գնահատման համակարգերը: Քաղաքականության մշակման վրա ազդում է համապատասխան գիտելիքներով օժտված պետական ծառայողների բացակայությունը, քաղաքականության վերլուծությունների համար պահանջվող համապատասխան տեղեկատվության անմատչելիությունը, կառավարման հաստատությունների միջև անբավարար համակարգման, ինչպես նաև քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչների հետ քննարկումների բացակայությունը: Որպես արդյունք, քաղաքականությունը մշակվում ու փոփոխվում է չհամակարգված եղանակով, և դրա հիմնավորումը հաճախ պարզ չէ ինչպես այդ քաղաքականությունն իրականացնող պատասխանատու պաշտոնյաների համար, այնպես էլ այդ քաղաքականության ազդեցության կամ ներգործության տակ գտնվող անձանց համար:

Այսպիսով, քաղաքականության գործառույթը հաճախ չի իրականացվում արդյունավետորեն կամ իրականացվում է կամայականորեն և առանց որևէ համակարգման, ինչը հանգեցնում է դրա նկատմամբ վստահության անկմանն ու կոռուպցիայի համար նախադրյալների առաջացմանը:

Պետական կառավարման համակարգի կառավարման արդյունավետության ցածր մակարդակի հիմնական պատճառների շարքին կարելի է դասել.

- հանրապետական և տարածքային կառավարման մարմինների միջև լիազորությունների և գործառույթների անհամաչափ բաշխումը,
- գործառույթների կրկնությունները տարբեր մարմիններում, կառավարման խնդիրների ոչ հստակ ձևավորումը,
- օրենսդրական և ենթաօրենսդրական դաշտի անկատարությունը,
- կառավարման ոչ ռացիոնալ կառուցվածքների առկայությունը,
- աշխատողների մասնագիտական ցածր մակարդակը, կադրերի ընտրության, նրանց պաշտոնական առաջխաղացման մեխանիզմների անկատարությունը, կադրերի բարձր հոսունությունը, նրանց անպաշտպանվածությունը և ցածր վարձատրությունը:

ՀՀ պետական կառավարման մարմիններում գործառնության վերլուծության արդյունքներով 2000-2001թթ. հանրապետական գործադիր իշխանության մարմիններին (նախարարություններ, կառավարության առընթեր մարմիններ, տեսչություններ և այլ գերատեսչություններ) հատուկ էր նաև կանոնադրությունների կառուցվածքների նկատմամբ խիստ տարբերակված մոտեցումների առկայությունը: Նախարարությունների՝ այդ ժամանակ գործող կառուցվածքներում տարբերակվում էին կազմակերպական և իրավական կարգավիճակի առումով տարբեր, հաճախ բնույթով միանման գործառնություններ իրականացնող, բայց տարբեր անվանումներով ու կարգավիճակներով գործող 17-ից ավելի տիպի կառուցվածքային ստորաբաժանումներ, ինչպես օրինակ՝ խորհուրդ, կոլեգիա, հանձնաժողով, ֆոնդ, գործերի տնօրինություն, գործերի կառավարչություն, դեպարտամենտ, տեսչություն, գործակալություն, գլխավոր վարչություն, վարչություն, բաժին, ենթաբաժին, խումբ, ծառայություն, նախարարի աշխատակազմ, նախարարության աշխատակազմ և այլն: Այսպիսի մոտեցումն իրականության մեջ առաջ էր բերում խառնաշփոթ, անարդյունավետ կառավարում, աշխատակազմերի կառուցվածքային ստորաբաժանումներում հաստիքների արհեստական ուռճացում: Նման իրավիճակի պատճառը կառուցվածքային ստորաբաժանումներ, գործառնությունների և խնդիրների ոչ ճիշտ ձևակերպումն էր, կառավարման ուղղաձիգ և հորիզոնական կապերի խախտումը, կառավարման մակարդակների քանակի ու կառուցվածքային ստորաբաժանումների սահմանման միասնական չափորոշիչների բացակայությունը:

ՀՀ պետական կառավարման մարմինների գործառնության վերլուծության շրջանակով սահմանված սկզբունքներին համապատասխան գործառնությունների դասակարգումը, ինչպես նաև դասակարգված ու խմբավորված գործառնություններին համապատասխան կառավարման կառուցվածքային միավորների վերակազմավորումը պայմանավորեց **քաղաքականության մշակման գործառնությունների** (ռազմավարության մշակում, ռազմավարական պլանավորում, իրավական փաստաթղթերի նախագծերի կազմում, մշակում, պայմանագրերի ու ստանդարտների, նվազագույն չափորոշիչների, նորմերի մշակում, քաղաքականության վերլուծություն ու գնահատում, կանխատեսում) վերապահումը հանրապետական գործադիր մարմինների աշխատակազմերի ինքնուրույն կառուցվածքային ստորաբաժանումներին, մասնավորապես, վարչություններին, բաժիններին:

Ծառայությունների մատուցման գործառնությունների (տարբեր բնույթի ծառայությունների մատուցում ներքին՝ պետական այլ մարմիններին և արտաքին՝ քաղաքացիներին և իրավաբանական-կազմակերպական կառույցներին, ֆերմերներին, անտառապահներին, ձկնորսներին և այլ հաճախորդներին սպրանքների և ծառայությունների մատուցում) իրականացումը վերապահվեց գործակալություններին, պետական ոչ առևտրային կազմակերպություններին:

Կանոնակարգող (վերահսկողական կարգավորիչ) գործառնությունները (արտոնագրում, լիցենզավորում, քվոտավորում, հավատարմագրում, որոնք առանձնացվում են գործունեության կանոնները սահմանող քաղաքականության մշակման գործառնություններից) վերապահվեց գործակալություններին, իսկ վերահսկող գործառնությունների մասով՝ տեսչություններին:

Համակարգող (կատարողականների մոնիտորինգի) գործառնությունները (դրված խնդիրների լուծման ուղղությամբ տարվող աշխատանքների ընթացքի վերլուծությունը և տարբեր արդյունքների համադրումն ու սահմանված ժամկետներում և աշխատանքների որակով կատարման ընթացքի վերահսկումը) վերապահվեց աշխատակազմի կառուցվածքային ինքնուրույն միավորներին:

Օժանդակող (սպասարկող) գործառնությունները (անձնակազմի, նյութական և ֆինանսական ռեսուրսների կառավարման տեղեկատվական համակարգերի, ենթակառույցների և քարտուղարական ծառայությունների արդյունավետ գործունեությանն ուղղված գործառնությունները) վերապահվեց աշխատակազմի ինքնուրույն կառուցվածքային միավորների, այդ թվում՝ քարտուղարությանը¹:

Այս չափորոշիչների պայմաններում ՀՀ հանրապետական գործադիր մարմնի կառավարման կազմակերպական կառուցվածքը միասնականացվեց: Հիմք ընդունելով հանրապե-

¹ Խորհրդարանի Արմեն Վազգենի, Հանրային ոլորտի բարեփոխումները Հայաստանի Հանրապետությունում.-Եր.: Սարվարդ հրատ., 2008թ., 300 էջ:

տական գործադիր մարմինների կառավարման կազմակերպական կառուցվածքի առաջարկված մոդելը՝ ՀՀ Նախագահի 2002թ. մարտի 16-ի «Հայաստանի Հանրապետության կառավարության գործունեության կարգը սահմանելու մասին» հրամանագրում սահմանվեցին հանրապետական գործադիր մարմինները՝ նախարարությունները, գործակալությունները, տեսչությունները: Այս հրամանագրով գործակալություններն ու տեսչությունները ճանաչվեցին որպես պետական մարմիններ: Իսկ ինչպես սահմանում է «ՀՀ պետական կառավարչական հիմնարկների մասին» ՀՀ օրենքը. «Հիմնարկն իրավաբանական անձի կարգավիճակ չունեցող կազմակերպություն է, որը ստեղծվում է Հանրապետության Նախագահին, օրենսդիր, գործադիր, դատական իշխանության մարմիններին, դատախազությանը, ինչպես նաև օրենքի հիման վրա ստեղծված՝ պետական կառավարչական գործառույթների իրականացնող այլ պետական մարմիններին վերապահված լիազորությունների լիարժեք և արդյունավետ իրականացման և քաղաքացիական իրավահարաբերություններին նրանց մասնակցության ապահովման նպատակով¹: Այսպիսով, գործակալություններն ու տեսչությունները պետական կառավարչական հիմնարկի կարգավիճակ կարող էին ստանալ, եթե դրանք ստեղծվեին օրենքով: Մինչդեռ, այդ տարիներին որպես պետական մարմիններ օրենքներով ստեղծված էին միայն առանձին հանձնաժողովներ և խորհուրդներ:

Գործակալություններին և տեսչություններին պետական կարգավիճակի սահմանման գաղափարի հիմքում ընկած էր այն, որ պետական կառավարման համակարգի հետագա բարեփոխումների ընթացքում, կառավարության կառուցվածքի վերանայման պայմաններում հանրապետական գործադիր մարմինները պետք է խոշորացվեին՝ մի կողմից, կառավարությանն առընթեր մարմինների, մյուս կողմից, նոր ստեղծվող պետական մարմինների հաշվին: Դա էր վկայում նաև ՀՀ Նախագահի 2002թ. մարտի 16-ի «ՀՀ կառավարության կառուցվածքում փոփոխություններ կատարելու մասին» հրամանագրի 2-րդ մասում տրված ձևակերպումը, ըստ որի՝ ՀՀ կառավարությանն առընթեր սահմանված պետական կառավարման մարմինները գործում են մինչև պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումների գործընթացի ավարտը: Դրա հետ մեկտեղ, կառավարման բարեփոխումների հետագա քայլերում արդեն նշմարվում էր գործակալությունների և տեսչությունների լիազորություններն օրենքով սահմանելու անհրաժեշտությունը, որը նաև հնարավորություն և առիթ էր հենց համանուն օրենքներով էլ ստեղծելու տեսչություններ և գործակալություններ՝ պետական մարմնի կարգավիճակով: Վերջինս ենթադրում է ոչ միայն գործառութային, այլև մարդկային, նյութական և ֆինանսական միջոցների կառավարման ինքնուրույնություն: Այդ տարիներին նոր ձևավորված կամ վերակազմավորված գործակալությունների և տեսչությունների փոքր չափերը, գործառութային ոչ լիարժեք ինքնուրույնությունը, ծառայությունների մատուցման չափորոշիչների, ինչպես նաև ընթացակարգերի բացակայությունը հնարավորություն չէին տալիս գործակալություններն ու տեսչությունները ձևավորել որպես լիարժեք, ինքնուրույն պետական մարմիններ: Դրա հետ մեկտեղ, նախարարություններում, քաղաքականության, ռազմավարական պլանավորման, կանոնակարգման և կարգավորման գործառութային թերգարգացվածությունը նույնպես պահանջում ու ստիպում էին դեռևս միասնական մեկ աշխատակազմում տեսնելու գործակալություններին ու տեսչություններին: Կարծես թե, ընտրված էր լավագույն կոնսենսուսը, փոխհամաձայնեցումն այդ մարմինների հետագա զարգացման գործում: Կյանքը ցույց տվեց այս թեզի գոյությունը, և որպես օրինակ, այսօր արդեն մի շարք տեսչություններ ունեն սեփական գործունեությունը կանոնակարգող օրենքներ: Ձևավորված բոլոր գործակալություններն ու տեսչությունները նախանշված ձևաչափով կայացան և այսօր գտնվում են ծառայությունների մատուցման որակի ու մատչելիության բարձրացման խնդրի իրականացման փուլում: Այս 2 ուղղություններն էլ օրենսդրորեն ամրագրվեցին ինչպես ՀՀ 2005թ. Սահմանադրությամբ, այնպես էլ ՀՀ Նախագահի 2008թ. հուլիսի 18-ի «ՀՀ կառավարության և նրան ենթակա պետական կառավարման այլ մարմինների գործունեության կազմակերպման կարգը սահմանելու մասին» ՆՀ-174-Ն հրամանագրով:

¹ «Պետական կառավարչական հիմնարկների մասին» ՀՀ օրենք, հոդված 1 կետ 1, 03.12.2001: