

ԵՐԵՎԱՆԻ ՊԵՏԱԿԱՆ
ՆԱԽԱԼՍԱՐԱՆ

Վ.ՔԱԼԱՇՅԱՆ

ՊԵՏԱԿԱՆ
ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ
ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅՈՒՆԸ

ԴԱՍԱԽՈՍՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՆՅՈՒԹԵՐ

ԵՐԵՎԱՆԻ ՊԵՏԱԿԱՆ ՀԱՄԱԼՍԱՐԱՆ

**ՊԵՏԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ
ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅՈՒՆԸ**

ԴԱՍԱԽՈՍՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՆՅՈՒԹԵՐ

Կազմող՝ ք.գ.թ. Վ. Ռ. Քալաշյան

ԵՐԵՎԱՆ
ԵՊՀ ՀՐԱՏԱՐԱԿԶՈՒԹՅՈՒՆ
2014

ՀՏԴ 351/354(042.4)
ԳՄԴ 67.99(2)1g7
Պ 481

*Հրատարակության է երաշխավորել
Երևանի պետական համալսարանի միջազգային
հարաբերությունների ֆակուլտետի գիտական խորհուրդը*

գրախոսողներ՝ ք.գ.դ. պրոֆեսոր Գարիկ Քեոյան
պ.գ.թ. Մենուա Սողոմոնյան

Պ 481 Պետական կառավարման արդյունավետությունը:

Դասախոսությունների նյութեր/ Կազմ.՝ Վ. Քալաշյան.- Եր.: ԵՊՀ
հրատ., 2014.- 168 էջ:

Սույն ժողովածուն ընդգրկում է պետական կառավարման արդյունավետության բնորոշման ու գնահատման արդի մոտեցումները: Հանրային կառավարման համատեքստում պետական կառավարման համակարգի արդյունավետ կազմակերպմանն ու գործառությանն առնչվող տեսական մի շարք հիմնահարցերի, գործնական կյանքում դրանց իրագործման վերաբերյալ թեմատիկ դասախոսություններ:

Ժողովածուն նախատեսված է Միջազգային հարաբերությունների, Քաղաքագիտության, Հանրային կառավարման բաժինների ուսանողների, ինչպես նաև կառավարման հիմնահարցերով հետաքրքրվողների համար:

ՀՏԴ 351/354(042.4)
ԳՄԴ 67.99(2)1g7

ISBN 978-5-8084-1839-4

© ԵՊՀ հրատ., 2014
© Քալաշյան Վ. Ռ., 2014

ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

ՆԱԽԱԲԱՆ	7
ԹԵՄԱ 1. ՀԱՆՐԱՅԻՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԿԱՌՈՒՑՎԱԾՔԱՅԻՆ ՀԻՄՆԱԽՆԴԻՐՆԵՐԸ ԵՎ ԶԱՐԳԱՑՄԱՆ ՈՒՂԵՆԻՇՆԵՐԸ.....	9
ԵԶՐԱԿԱՅՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ	21
ԹԵՄԱ 2. ՊԵՏԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԲՆԱԿԱՆ ՕՐԵՆՔՆԵՐԸ ԵՎ ՍԿԶԲՈՒՆՔՆԵՐԸ.....	22
ԹԵՄԱ 3. ՀՀ ԲԱՐԵՓՈԽՈՒՄՆԵՐՆ ՈՒ ՊԵՏԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԻ ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅԱՆ ԳՆԱՀԱՏՄԱՆ ՄԵԹՈԴՆԵՐԸ ԵՎ ԴՐԱՆՑ ԿԻՐԱՌԱԿԱՆ ՀՆԱՐԱՎՈՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ	28
<i>3.1 Արդյունավետության գնահատման չափանիշերն ու կիրառման մեթոդները.....</i>	<i>30</i>
ԹԵՄԱ 4. ՄԱՍՆԱԿԻ ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅՈՒՆ.....	37
ԹԵՄԱ 5. ՊԵՏԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅԱՆ ԷՄՊԻՐԻԿ ՄՈԴԵԼԱՎՈՐՈՒՄԸ.....	40
<i>5.1 «Սև արկղի» էմպիրիկ մոդելը</i>	<i>40</i>
<i>5.2 Պարամետրական մաքսիմումի էմպիրիկ մոդելը.....</i>	<i>44</i>
ԹԵՄԱ 6. ՊԵՏԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅԱՆ ԳՈՐԾՈՆՆԵՐԻ ԴԱՍԱԿԱՐԳՄԱՆ ՍԿԶԲՈՒՆՔՆԵՐՆ ՈՒ ՄԵԹՈԴԱԲԱՆՈՒԹՅՈՒՆԸ.....	47
<i>6.1 Արդյունավետության գործոնային վերլուծությունը.....</i>	<i>47</i>
ԹԵՄԱ 7. ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅԱՆ ԳՆԱՀԱՏՄԱՆ ԶԱՓԱՆԻՇՆԵՐԸ	50
ԹԵՄԱ 8. ՊԵՏԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅԱՆ ԳՆԱՀԱՏՄԱՆ ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ՓՈՐՁԸ	57

ԹԵՄԱ 9. ՄՈՆԻՏՈՐԻՆԳԸ ՈՐՊԵՍ ՀԱՆՐՈՒԹՅԱՆ ԿՈՂՄԻՑ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՄԱՍՆԱԿՑԱՅԻՆ ՎԵՐԱՀՍԿՄԱՆ ԻՆՍՏԻՏՈՒՏ	68
9.1 Ի՞նչ է մոնիտորինգը	68
9.2. Մոնիտորինգի խմբի անդամի վարվելակերպի կանոնները	72
ԹԵՄԱ 10. ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ՊԵՏԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԻ ԲԱՐԵՓՈԽՈՒՄՆԵՐԸ	73
10.1 Քաղաքացիական ծառայության ներդրում.....	77
ԹԵՄԱ 11. ԳՈՐԾԱՌՆԱԿԱՆ ՍՏՈՒԳՄԱՆ ՄԵԹՈՂԱԲԱՆՈՒԹՅՈՒՆԸ.....	80
11.1 Գործառույթների հաշվառում.....	80
11.2 Հաշվառված գործառույթների դասակարգում.....	81
11.3 Դասակարգված գործառույթների վերախմբավորում	84
11.4 Ինստիտուցիոնալացում.....	85
11.5 Գործառույթների փարանջատման սկզբունքները	85
11. 6 Գործառույթների ստուգման (հետազոտման) ժամանակ որոշումների կայացման չափանիշները.....	86
11.7 Գործառույթների վերլուծության ալգորիթմը.....	88
ԹԵՄԱ 12. ՀԱՄԱՊԱՏԱՍԽԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐՈՒՄ ԱՇԽԱՏԱՆՔԱՅԻՆ ԾՐԱԳՐԵՐԻ ԿԱԶՄՄԱՆ ԳՈՐԾԸՆԹԱՅԸ	91
12.1 Համապատասխան մարմիններում կատարողականի գնահատման գործընթացը.....	93
ԹԵՄԱ 13. ՆԿԱՏԱՌՈՒՄՆԵՐ ԱՂՔԱՏՈՒԹՅԱՆ ՆՎԱԶԵՑՄԱՆ ՌԱԶՄԱՎԱՐԱԿԱՆ ԾՐԱԳՐԻ ՎԵՐԱԲԵՐՅԱԼ	96
13.1 Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագրի արդյունքների վերլուծություն	98

ԹԵՄԱ 14. ՀՀ ՀԱԿԱԿՈՒՈՒՊՑԻՈՆ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅՈՒՆԸ....	106
14.1 ՀՀ հակակոռուպցիոն ռազմավարության և դրա իրականացման միջոցառումների ծրագրի հիմնական սկզբունքները, նպատակներն ու ակնկալվող արդյունքները.....	107
14.2 ՀՀ հակակոռուպցիոն ռազմավարության և դրա իրականացման 2008-2012 թթ. միջոցառումների ծրագրի հիմնական (առաջնահերթ) ուղղություններն ու խնդիրները	108
14.3 Կոռուպցիայի գնահատումը Հայաստանում.....	116
14.4 Կոռուպցիայի հսկողության ինդեքս	121
ԹԵՄԱ 15. ԷԹԻԿԱՅԻ ԿԱՆՈՆՆԵՐԸ ԵՎ ԴՐԱՆՑ ԿԻՐԱՐԿՈՒՄԸ ԿՈՒՈՒՊՑԻԱՅԻ ԿԱՆԽԱՐԳԵԼՄԱՆ ԳՈՐԾԸՆԹԱՑՆԵՐՈՒՄ	133
15.1 Եվրոպայի խորհրդի նախարարների կոմիտեի կողմից առաջադրված Հանրային ծառայողների վարքագծի մոդելային կանոններն ու դրանց կիրարկման երաշխավորությունները.....	134
15.2 ՀՀ հանրային ծառայողի մոդելային վարքականոնի բովանդակային մեկնաբանությունները	137
ՀԱՎԵԼՎԱԾՆԵՐ	141
ԹԵՄԱՏԻԿ ՊԼԱՆԱՎՈՐՈՒՄ	143
ՕԳՏԱԳՈՐԾՎԱԾ ԳՐԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՑԱՆԿ	165

ՆԱԽԱԲԱՆ

«Պետական կառավարման արդյունավետությունը» առարկան դասավանդվում է ԵՊՀ միջազգային հարաբերությունների ֆակուլտետի հանրային կառավարման ամբիոնում 2008թ.-ից: Դասընթացները նախատեսված են մագիստրատուրայի առաջին կուրսի ուսանողների համար (մասնագիր՝ 1203/M05. 6 կրեդիտ) շաբաթական 4 ժամ, 1 կիսամյակ, եզրափակիչ գնահատումով:

Նպատակը

Դասընթացի նպատակն է ուսանողներին ներկայացնել պետական կառավարման արդյունավետության գնահատման և վերլուծության մեթոդաբանությունը, պետական կառավարման արդյունավետության տեսական-մեթոդաբանական հայեցակետերը, պետական ծառայության արդյունավետության գնահատումը:

Կրթական արդյունքները

Դասընթացի հաջող ավարտին ուսանողը.

1. ունենում է գիտելիքներ՝

- պետական կառավարման արդյունավետության գնահատման սկզբունքների, չափանիշների և գործոնների դասակարգման վերաբերյալ,
- պետական կառավարման արդյունավետության բարձրացման միջոցառումների վերլուծության և կառավարման որակի գնահատման միջազգային փորձի կիրառության վերաբերյալ,
- հանրային կառավարման սկզբունքների և այդ համատեքստում պետական կառավարման արդյունավետ կազմակերպման գիտական նորագույն մոտեցումների վերաբերյալ,

2. զարգացնում է իր կարողությունները՝

- ծրագրային կառավարման ոլորտում,
- հանրային վերահսկողության ոլորտում,
- մասնակցային կառավարման ոլորտում,

3. ձեռք է բերում հմտություններ՝

- կառավարման որակի գնահատման ցուցիչների կառուցման բնագավառում,

- գործառնական վերլուծության գործիքի կիրառման բնագավառում,
- կառավարչական որոշումների տեղայնացման բնագավառում:

Բովանդակությունը

Առարկայի դասավանդման թեմատիկ պլանում առանձնանում են հետևյալ առանցքային (մոդուլային) թեմաները՝ **Թեմա1**. Հանրային կառավարման կառուցվածքային հիմնախնդիրները և զարգացման ուղենիշները: **Թեմա 2**. Պետական կառավարման բնական օրենքներն ու սկզբունքները: **Թեմա 3**. ՀՀ բարեփոխումներն ու պետական կառավարման համակարգի արդյունավետության գնահատման մեթոդներն ու դրանց կիրառական հնարավորությունները: **Թեմա 4**. Մասնակի արդյունավետություն: **Թեմա 5**. Պետական կառավարման արդյունավետության էմպիրիկ մոդելավորումը: **Թեմա 6**. Պետական կառավարման արդյունավետության գործոնների դասկարգման սկզբունքներն ու մեթոդաբանությունը: **Թեմա 7**. Արդյունավետության գնահատման չափանիշերը: **Թեմա 8**. Պետական կառավարման արդյունավետության գնահատման միջազգային փորձը: **Թեմա 9**. Մոնիտորինգը որպես հանրության կողմից կառավարման մասնակցային գործընթաց: **Թեմա 10**. ՀՀ պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումները: **Թեմա 11**. Գործառնական ստուգման մեթոդաբանություն: **Թեմա 12**. Համապատասխան մարմիններում ծրագրերի կազմման և կատարողականի գնահատման կարգը: **Թեմա 13**. Նկատառումներ աղքատության նվազեցման ռազմավարական ծրագրի շուրջ: **Թեմա 14**. ՀՀ հակակոռուպցիոն քաղաքականությունը: **Թեմա 15**. Էթիկայի կանոնները և դրա կիրարկումը կոռուպցիայի կանխարգելման գործընթացներում:

Քննությունների անցկացման ձևը և գնահատման չափանիշները.

Նախատեսված է 2 ընթացիկ քննություն, որոնք անցկացվում են ուսանողի գրավոր աշխատանքների գնահատման հիման վրա, յուրաքանչյուրը՝ 4 միավոր առավելագույն արժեքով:

Եզրափակիչ քննություն

Եզրափակիչ քննությունը բանավոր է՝ **10** միավոր առավելագույն արժեքով: Հարցատոմսը պարունակում է **3** հարց, յուրաքանչյուրը՝ համապատասխանաբար **3, 3, 4** միավոր: Միավորների քայլը 0,5 է:

ԹԵՄԱ 1

ՀԱՆՐԱՅԻՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԿԱՌՈՒՑՎԱԾՔԱՅԻՆ ՀԻՄՆԱԽՆԴԻՐՆԵՐԸ ԵՎ ԶԱՐԳԱՑՄԱՆ ՈՒՂԵՆԻՇՆԵՐԸ

Հանրային կառավարում եզրույթը, օժտված լինելով բազմաշերտությամբ, տեսության մեջ դեռևս չի ենթարկվել հստակ ձևակերպման, չնայած դրան՝ հանգամանալից քննարկման առարկա հանդիսանալով ժամանակակից կառավարչական գիտությունում, ենթարկվել է բազմակողմանի վերլուծության թե՛ գործառույթային և թե՛ համակարգային տեսանկյուններից: Այդ վերլուծությունների արդյունքներով առաջնորդվելով՝ «հանրային կառավարում» հասկացությունը կարելի է սահմանել իբրև՝ **կառավարող սուբյեկտի և կառավարվող օբյեկտի փոխնույնացման պրոցես (գործընթաց): Կամ այլ կերպ՝ կառավարման այն եղանակը, երբ կառավարող սուբյեկտը ձգտում է նույնանալ կառավարվող օբյեկտին՝ հանրությանը, կոչվում է հանրային կառավարում:**

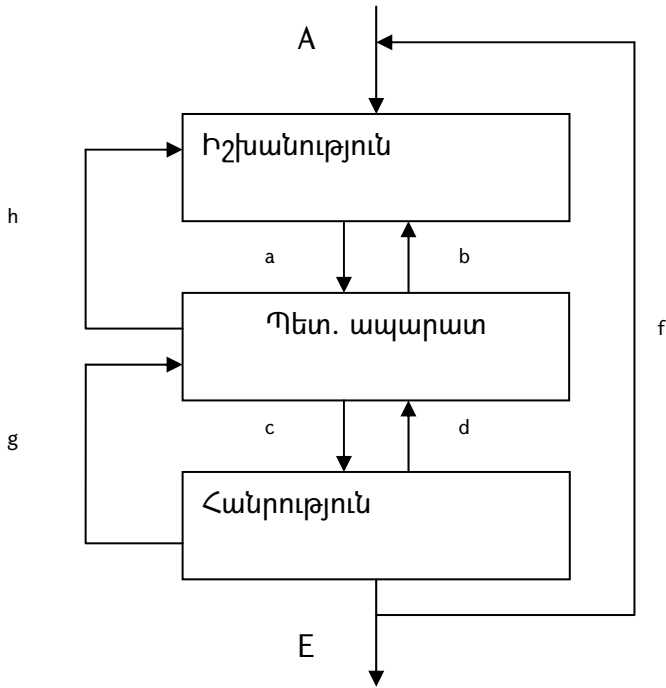
Հանրային կառավարման համակարգի ժամանակակից պատկերացումներում առանձնակի ուշադրության է արժանանում վերջինիս մասը կազմող պետական կառավարման բաղադրիչը և մյուս ենթահամակարգերի հետ դրա արդյունավետ փոխգործակցության ուղենիշների բացահայտումը:

Այս իմաստով «Պետական կառավարման արդյունավետությունը» հիմնարար աշխատությունում նկարագրելով պետական արդյունավետության նախապատմությունը, ընդգծված է հանրային ծառայության համակարգի կարևորությունը ողջ պետական կառավարման ենթահամակարգի և հանրային կառավարման համակարգի արդյունավետության բարձրացման տեսակետից [1]: Ավելին, նշվում է, որ հենց հանրային ծառայության համակարգի ձևավորման հայեցակարգով է բնութագրվում գիտական մտքում տնտեսական արդյունավետության գաղափարից անցումը պետական համակարգի արդյունավետություն կատեգորիային. «Նկատվում էր առաջին հայացքից քաղաքականության և պետական կառավարման միջև անհամատեղելի կապերի առկայությունը:

Դեռ նախորդ դարի երկրորդ կեսին որոշ աշխատություններում առանձնանում է քաղաքականության և պետական վարչարարության

երկճյուղումը» (էջ 208) [1]: Ակներևաբար, այս մոտեցման ուղղակի հետևանքներից մեկն էլ քաղաքական իշխանության և պետական կառավարման ապարատի տարանջատման սկզբունքն է, որի լատենտային բովանդակությունը կայանում է՝ «**կառավարման» և «ղեկավարման» կատեգորիաների բովանդակային տարբերությունից բխեցված քաղաքական ենթահամակարգի և հանրային մասնագիտական ծառայության տարանջատման անհրաժեշտություն մեջ**, ինչը նաև կարելի է համարել պետականագիտական մտքի զարգացման ժամանակակից հանգրվաններից մեկը: Ասվածից բնավ չի հետևում, որ այս երկու ինստիտուտները՝ Քաղաքական իշխանությունն ու Հանրային ծառայության հաստատությունը, միմյանցից անկախ են գոյակցում: Խնդիրը նրանց միջև առկա կապերի ներքին տրամաբանության փոփոխությանն է վերաբերում, մասնավորապես՝ Քաղաքական իշխանություն-Պետական ապարատ-Հանրություն շղթայում առկա ուղղակի և հետադարձ կապերի բովանդակությամբ: Գծապատկեր 1.1-ում արտացոլված բլոկ-սխեմայում ներկայացրել ենք այդ շղթայում գործող կապերը՝ ելնելով Հանրային կազմակերպվածության տեսություններում ներկայացված դասական մոտեցումների ընդհանրացումից [2]:

Գծապատկեր 1.1



Որտեղ՝ b և a կապերը բնութագրում են համապատասխանաբար՝ քաղաքական իշխանությանը պետական/հանրային ծառայության համակարգի կողմից առաջարկված այլընտրանքային որոշումների սպեկտրը և իշխանության կողմից արդեն իսկ կայացված որոշումները, որոնք պետական ապարատի կողմից ենթակա են իրագործման: Այլ խոսքով, a-ն պետք է հանդիսանա b-ի ենթաբազմությունը և որքան կայացված որոշումները քիչ տարբերվեն պետական ապարատի կողմից առաջարկված այլընտրանքային տարբերակներից, այնքան ավելի արդյունավետ կարելի է համարել իշխանություն-պետական ապարատ հետադարձ կապը: Այդ տարբերությունն այնքան ավելի փոքր կլինի, որքան մեծ լինի պետական ծառայողների ներգրավվածության ու ապարատի հետ վերջիններիս ինքնանույնացման աստիճանը, ինչը գծապատկերում ներկայացված է h կապով: Գծապատկերում c և d կապերը բնութագրում են համապատասխանաբար՝ պետության անու-

նից մատուցվող ծառայությունները և այդ ծառայությունների որակի նկատմամբ հանրության վերահսկողությունը (հանրային/մասնակցային մոնիտորինգ): Այս հետադարձ կապի արդյունավետությունն ուղիղ համեմատական է պետական որոշումների մշակման գործընթացին հանրության մասնակցությամբ պայմանավորված ազդեցության մակարդակին, ինչը ներկայացված է ց կապով: Գծապատկերում A բաղադրիչը իրենից ներկայացնում է քաղաքական իշխանությունների կողմից նախընտրական փուլում տրված խոստումները, իշխանությունը կրող քաղաքական ուժի արժեքային ուղենիշները, երկրի զարգացման վերջիններիս տեսլականը և արտաքին քաղաքական դաշտում ունեցած դիրքորոշումները: B բաղադրիչը հանրային պահանջունքները բնութագրող բաղադրիչն է՝ պայմանավորված ոչ միայն կեցության և սոցիալական ապահովվածության իմաստներով, այլ նաև բարոյական և արդարակեցության հանրային ու անհատական ընկալումներով: Բնականաբար A և B բաղադրիչները գտնվում են անընդհատ փոխներգործության վիճակում և կարելի է պնդել, որ դրանք պայմանավորում են մեկը մյուսին, ինչը բնորոշված է գծապատկերում ներկայացված f հետադարձ կապով: Ակներևաբար, որքան ամուր, երկկողմանի է այդ հետադարձ կապը, այնքան ավելի արդյունավետ է հանրային կառավարման ողջ համակարգը: Ընդ որում, f հետադարձ կապի երկկողմանիության աստիճանը կարող է բնութագրել հանրային կազմակերպվածության քաղաքական կառուցակարգը, այսպես՝ որքան f կապով բնորոշվող ինֆորմացիոն հոսքերում դոմինանտ է վերևից ներքև ուղղվածությունը, այնքան ավելի քաղաքական ռեժիմը հակված է տոտալիտար և ավտորիտար դրսևորման, և ընդհակառակը՝ ներքևից վերև ուղղվածության դոմինանտության պարագայում լիբերալ դրսևորումներն են ակնառու: Առաջարկվող մոդելի շրջանակներում քաղաքական ռեժիմների վերլուծությունն առանձին ուսումնասիրության առարկա է և կարող է քաղաքագիտության մեջ նոր մոտեցման հիմք հանդիսանալ, քանի որ նկարագրված մոտեցումները առաջին անգամ են ներկայացվում:

Այսպիսով՝ գծապատկերում ներկայացված քաղաքական իշխանություն-պետական ապարատ կապերը պայմանավորում են իշխանության կողմից որոշումների կայացման և դրանց արդյունավետ իրականացման գործառնությունը, իսկ Պետական ապարատ - Հանրություն կապերը բնորոշում են պետության կողմից հանրությանը մատուցվող

ծառայությունների որակի մակարդակը: Եթե առաջին դեպքում քաղաքական իշխանության և պետական ապարատի միջև հետադարձ կապը բնութագրվում է համապետական որոշումների կայացման և իրագործման ընթացակարգերում պետական ծառայողների ներգրավվածությամբ, ապա հանրության հետ կապերի բովանդակությունը պայմանավորված է մի կողմից՝ համապետական որոշումների կայացմանը հանրության մասնակցության աստիճանով, մյուս կողմից՝ պետության անունից մատուցվող ծառայությունների որակի հանրային վերահսկման մասնակցային մեխանիզմների առկայությամբ: Միաժամանակ, բացի Պետական ապարատ-Հանրություն հետադարձ կապից, ինչը ենթադրում է միջնորդավորված ազդեցություն քաղաքական իշխանության վրա, առկա է նաև վերջինիս հետ հանրության ուղղակի հետադարձ մեկ այլ կապ, որը պայմանավորված է քաղաքական իշխանության ձևավորմանը հանրության մասնակցությամբ, կամ ժողովրդավարական քաղաքական ռեժիմի պարագայում՝ համապետական նշանակության մարմինների ընտրությամբ: Այս դեպքում քաղաքական իշխանության հավակնորդների նախընտրական խոստումները և ծրագրերը կարող են հանդես գալ իբրև նպատակադրում, որի հասանելիության մակարդակը կարող է գնահատվել հանրության կողմից ցուցաբերած վստահությամբ և վերջինիս կողմից պաշտոնավարելու մանդատի առկայության դեպքում այս կամ այն ծրագրի և քաղաքական ուղենիշերի իրացման աստիճանը կարող է բնութագրել քաղաքական իշխանության արդյունավետության մակարդակը:

Ամփոփելով Գծապատկեր 1.1- ում ներկայացված ուղղակի և անուղղակի հետադարձ կապերի բովանդակությունը, կարելի է եզրակացնել, որ Պետական ապարատ-Հանրություն հետադարձ կապը խարսխված է երեք բաղադրիչների վրա՝ Իրագեկություն, Մասնակցություն և Ազդեցություն, իսկ քաղաքական իշխանություն-պետական ապարատ հետադարձ կապի հիմնախարիսխ են հանդիսանում՝ լիազորությունների և պարտականությունների գիտակցումը (սահմանվում է պաշտոնի անձնագրով), ներգրավվածությունը որոշումների կայացմանը, կայացված որոշումների իրագործումը: Առաջնորդվելով վերը նկարագրված աբստրահմամբ և վերլուծելով պետական կառավարման ցածր արդյունավետության պատճառները, հանգում ենք միարժեք հետևության՝ քաղաքականության միջամտությունը գործադիր իշխանության մարմինների աշխատանքին նվազեցնում է արդյունավետու-

թյունը: Լուծումը կարող է լինել միակը՝ «անհրաժեշտ է քաղաքականությունը առանձնացնել պետական կառավարումից» (էջ 44) [1]: Ենթադրաբար, պետական կառավարման արդյունավետության բարձրացման պահանջը հանգեցրել է պետական ծառայության համակարգի ձևավորման անհրաժեշտությանը, որի կառուցման առաջնորդող սկզբունքն է եղել վերջինիս անկախությունը քաղաքական կոնյուկտուրայից: Սակայն, պետական ծառայության համակարգի ձևավորումը օժտված է օբյեկտիվ տրամաբանությամբ և բխում է քաղաքական կազմակերպվածության և իշխանության ձևավորման ներքին օրինաչափություններից:

Մասնավորապես, հանրապետական կացութաձևի որդեգրումն առնչվում է իրավական պետության սահմանումներին, որոնք հանգում են իշխանության երեք թևերի տարանջատման սկզբունքին [3]: Ենթադրվում է, որ օրենսդիր, գործադիր և դատական իշխանությունների հարաբերականորեն անկախ գործառնությունը հիմք է հանդիսանում հակակշիռների մեխանիզմի որդեգրման և վերջինիս միջոցով, ներպետական կյանքում հավասարակշռված քաղաքականության իրագործման: Մյուս կողմից՝ պետությունը՝ որպես ազգի ինքնակազմակերպման լավագույն միջոց, օժտված է համապիտանի (ունիվերսալ) գործառույթներով, որոնց իրագործման համար անհրաժեշտ է վարել նպատակամղված և միասնական քաղաքականություն, ինչը և ենթադրում է իշխանության երեք թևերի ներդաշնակ փոխմիասնություն: Ներդաշնակ փոխմիասնության կայացումը տարանջատման պայմաններում սկզբունքորեն հնարավոր է, եթե՝

- քաղաքական որոշումների կայացման ինստիտուտը (որն է՝ հանրապետական կարգերի պարագայում ժողովրդի ազատ կամարտահայտությամբ ձևավորված քաղաքական իշխանությունը և այդ իշխանության կողմից ուղղակիորեն նշանակված բարձրագույն պաշտոնները) սահմանազատված է քաղաքական որոշումները նախապատրաստող և արդեն իսկ կայացված որոշումների իրագործումը ապահովող ինստիտուտից (որն է՝ պետական ծառայության համակարգը),
- քաղաքական իշխանության երեք թևերի կենսունակությունն ապահովող պետաճառայական ապարատները միասնական են, այսինքն՝ կազմում են մեկ ամբողջական և քաղաքական

իշխանությունների անմիջական ազդեցությունից դուրս գտնվող կառավարման համակարգի բաղկացուցիչ մաս:

Առաջին նախադրյալի էությունն այն է կայանում է նրանում, որ քաղաքական կոնյուկտուրայի փոփոխությունը չպետք է հանգեցնի պետական ապարատը դրսևորող մասնագիտական կորպուսի փոփոխության: Սա, իր հերթին, կբերի նրան, որ ներքաղաքական համակարգի մասը կազմող միավորները կառաջնորդվեն իրենց իսկ կողմից հոշակված գաղափարներով և ծրագրերով:

Երկրորդ նախադրյալի էությունը պետության համապիտանի գործառույթների իրագործման համար անհրաժեշտ մոնոլիտ և միասնական կառավարման ենթակա պետական ծառայության համակարգի առկայությունն է: Դա նաև նշանակում է քաղաքական իշխանության բարձրագույն պաշտոնյաների կամայականություններից զերծ և օրենսդրությամբ կանոնակարգվող կադրային քաղաքականության իրագործում: Ընդ որում, որքան կարևոր է քաղաքական իշխանությունների հանդեպ հասարակության վստահությունը, նույնքան կարևոր է պետական ծառայության լեգիտիմությունը: **Հետևաբար, կադրային քաղաքականության իրագործումը պետք է խարսխված լինի հրապարակայնության և քաղաքացիների համար հավասար մատչելիության սկզբունքների վրա:**

Ամփոփելով վերը շարադրված երկու նախադրյալները՝ կարելի է ձևակերպել ներդաշնակ և արդյունավետ պետական կառավարման համակարգի սկզբունքային եզրերից մեկը՝ բանաձևային մակարդակով. **ապակենտրոն քաղաքական իշխանություն և կենտրոնացված պետական ծառայություն [4; 5]:**

Այս բանաձևի շրջանակներում, ապակենտրոն քաղաքական իշխանության պայմաններում՝ վերջինից սահմանազատված, կենտրոնացված հանրային ծառայության կազմակերպումը ենթադրում է պետական ապարատի ապաքաղաքականացվածություն, իսկ որոշ դեպքերում նաև՝ ապակուսակցականացվածություն:

Հայաստանի Հանրապետությունում հանրային ծառայության համակարգի ներդրումը սկսվել է 2002 թ.-ից, ինչը կանխորոշվեց «Քաղաքացիական ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի ընդունումով [6]: Հանդիսանալով այդ օրենքի մշակման աշխատանքային խմբի ան-

դամ¹, որը ձևավորվել էր ՀՀ Պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումների հանձնաժողովի (ՀՀ ՊԿՀԲՀ)² շրջանակներում, պետք է նշել, որ վերը թվարկված բոլոր սկզբունքները ներառվել են «Քաղաքացիական ծառայության մասին» ՀՀ օրենքում: Մասնավորապես՝

- ա) ՀՀ Սահմանադրության, օրենքների գերակայությունը, մարդու և քաղաքացու իրավունքների ու ազատությունների առաջնահերթությունը,
- բ) քաղաքացիական ծառայության կայունությունը,
- գ) քաղաքացիական ծառայողներին ներկայացվող հիմնական պահանջների միասնականությունը և օրենքի առջև քաղաքացիական ծառայողների իրավահավասարությունը,
- դ) քաղաքացիական ծառայության հրապարակայնությունը,
- ե) քաղաքացիական ծառայողների քաղաքական զսպվածությունը,
- զ) քաղաքացիների համար քաղաքացիական ծառայության հավասար մատչելիությունը՝ իրենց մասնագիտական գիտելիքներին և աշխատանքային ունակություններին համապատասխան,
- է) քաղաքացիական ծառայողների պրոֆեսիոնալիզմը,
- ը) քաղաքացիական ծառայողների իրավական և սոցիալական պաշտպանվածությունը,
- թ) քաղաքացիական ծառայողների պատասխանատվությունն իրենց ծառայողական պարտականությունները չկատարելու կամ ոչ պատշաճ կատարելու համար,
- ժ) քաղաքացիական ծառայողների գործունեության վերահսկելիությունը և հաշվետու լինելը [6]:

Թվարկված և օրենսդրորեն ամրագրված սկզբունքներից բ և գ կետերում ներկայացված դրույթները՝ քաղաքացիական ծառայության կայունությունը և քաղաքացիական ծառայողներին ներկայացվող հիմ-

¹ Հեղինակը ընդգրկվել է ՀՀ Պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումների հանձնաժողովի անհատական կազմում 1999թ.-ին, տես՝ ՀՀ վարչապետի 1999 թվականի դեկտեմբերի 5-ի N 309 որոշումը:

² ՀՀ Պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումների հանձնաժողովը (ՀՀ ՊԿՀԲՀ) ստեղծվել է 1999թ.-ին, տես՝ ՀՀ վարչապետի 1999 թվականի սեպտեմբերի 3-ի N 544 որոշումը:

նական պահանջների միասնականությունը, անմիջականորեն առընչվում են պետական ծառայության կազմակերպման համակարգային ուղենիշերին և բնութագրում պետական ծառայության գործոնային դերակատարումը հանրային կառավարման արդյունավետության ենթակառուցվածքում:

Հարկ է նշել, որ պետածառայական համակարգի արդյունավետությունն իբրև ողջ պետական կառուցցի արդյունավետության գնահատման համալիր ցուցանիշ, արդեն իսկ քննարկվել է գիտական գրականությունում, որտեղ շեշտադրումները կատարվել են պետական ծառայության գործառույթային բաղադրիչի վրա [7]: Մասնավորապես, սահմանվել է պետածառայական համակարգի առաքելությունից բխող մասնակի արդյունավետությունը. «Պետական ապարատի արդյունավետությունը կարելի է իրավամբ համարել արդյունավետ միայն այն դեպքում, երբ այն կարողանում է վճռել պետական շահերի լավագույն պաշտպանության խնդիրը և ազգաբնակչության շահերի պաշտպանության ապահովումը, սոցիալական խմբերի և յուրաքանչյուր քաղաքացու իրավունքների պաշտպանությունը: Հենց այս երկակի խնդրում է ամփոփված պետական ապարատի արդյունավետության կարևորագույն կողմը» (էջ 84) [7]: Ըստ այս մոտեցման՝ պետական ծառայության արդյունավետությունը արտահայտվում է հանրության անդամների քաղաքացիական ակտիվ կյանքի հնարավորությունների ընդլայնմամբ, հանրային գործերի կառավարման և ինքնակառավարման ոլորտներում քաղաքացիների ներգրավմամբ (գծապատկեր 1.1): Համաձայն ներկայացված տեսակետների՝ հանրային և անհատական շահադրումների այսօրինակ համադրումը հնարավոր է ապահովել պետական մարմինների կանոնավորված համակարգով, վերջիններիս կողմից, օրինական կարգով, հանրային շահերի պաշտպանության և կիրարկման հնարավորությամբ [5]:

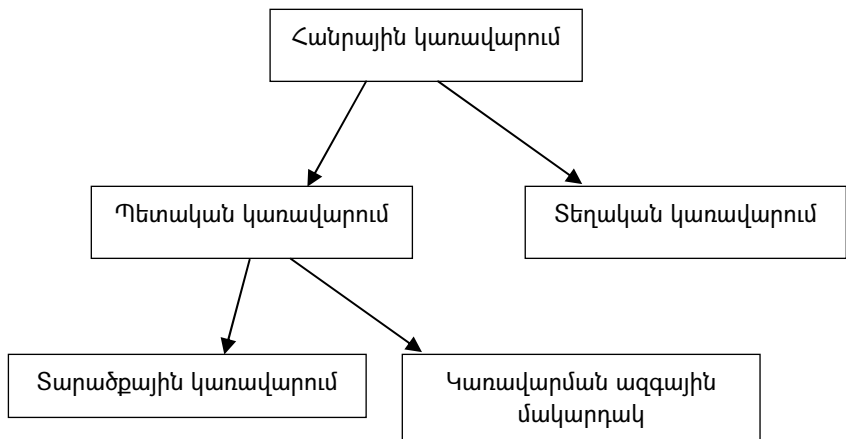
Համաշխարհային մակարդակում տարեցտարի կատարվող փոփոխությունները ստիպում են մեզ առավել ուշադրություն դարձնել պետության դերին: Որքան առաջընթաց է ապրում հասարակությունը, այնքան ավելանում է հանրային կառավարման մոդելների, մեխանիզմների և իրականացման մեթոդների բարելավման պահանջը: Վերջին տասնամյակում տեղի ունեցած իրադարձությունները բարձրացնում են պետության դերը, քանի որ խնդիր է դրվում վերանայել հանրային կառավարումը՝ դարձնելով այն գիտատեխնիկական առաջընթացին

համահունչ և առկա կամ կանխատեսվող հիմնախնդիրներին առավել արդյունավետ արձագանքող: Ելնելով ասվածից, այստեղ վերանայվել է գիտական տեսությունում ընդունված և Ֆայոլի կողմից առաջադրված ու դասական համարվող կառավարման փուլերի տրամաբանությունը՝ հստակորեն սահմանազատելով «Կառավարում» և «Ղեկավարում» կատեգորիաների եզրաբանությունը քաղաքագիտական համատեքստում:

Մասնավորապես, դիտարկելով «Կառավարումը» իբրև նպատակների սահմանում, կամ նպատակային վեկտորի կառուցում, իսկ «Ղեկավարումը» սահմանված նպատակների ու կայացված որոշումների որակյալ իրագործում, ակնհայտ է դառնում, որ ծառայությունների բաշխումը ճշգրիտ կերպով պետք է համապատասխանի կառավարման մատրիցային, ինչը երևում է 1.2 և 1.3 գծապատկերների պարզ համեմատությունից:

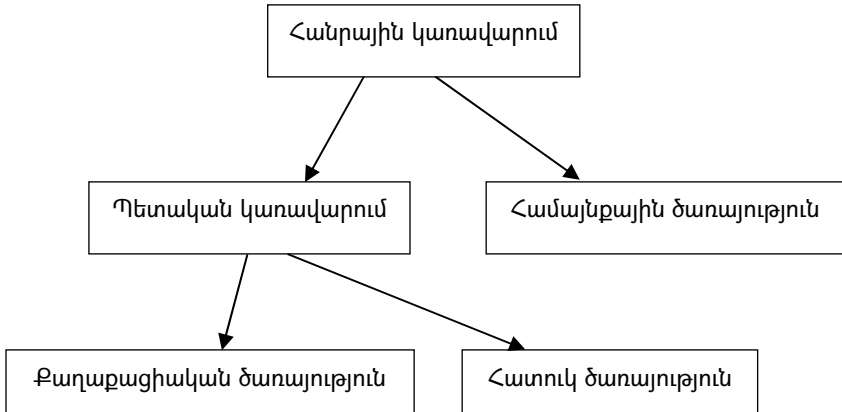
Գծապատկեր 1.2

Հանրային կառավարման համակարգի կառուցվածքը



Գծապատկեր 1.3

Հանրային ծառայության կառուցվածքն ու բաղադրիչները



Ներկայացված գծապատկերների օրինաչափությունից և պետական ծառայության կենտրոնաձիգ կառավարման գործոնից անմիջականորեն բխում է, որ Հայաստանի Հանրապետությունում հանրային կառավարման համակարգի հետագա բարեփոխումները պետք է ընթանան ծառայությունների միասնականացման ճանապարհով, դրանք մեկ միասնական հանրային ծառայության մեջ ամբողջացնելու միջոցով: Այս խնդրի իրագործումը ապահովելու համար նախևառաջ անհրաժեշտ է առաջիկայում ապահովել տարբեր ծառայություններում դասային աստիճանների փոխհամարժեքությունը և պաշտոնների անձնագրերով վերապահված իրավասությունների ու գործառույթների համադրելիությունը մեկ ծառայությունից մյուսին անցնելու պարագայում:

Ապակենտրոն քաղաքական իշխանություն և կենտրոնաձիգ պետական ծառայություն եզրաբանության ներքին տրամաբանությունից բխում է, որ Հայաստանի Հանրապետությունում հանրային ծառայությունը պետք է ղեկավարվի մեկ և միասնական համապետական մարմնի կողմից: Դա է վկայում Հայաստանի Հանրապետությունում տեղի ունեցող բարեփոխումների ողջ ընթացքը և ծառայությունների վերը նշված դասակարգումը նույնպես բխում է մեր ժամանակների ներքին տրամաբանությունից: Այսպես, օրինակ հանրային ծառայություն տերմինը, որը ամրագրվել է «Քաղաքացիական ծառայության

մասին» ՀՀ օրենքում, ուղղակիորեն աղերսվում է բոլորովին վերջերս ծնունդ առած «հանրային կառավարում» կատեգորիային: Առանց վերջինիս իմաստը ընկալելու՝ հնարավոր չէ կառուցել հանրային ծառայության կենտրոնաձիգ համակարգ, քանի որ հենց հանրային ծառայության միջոցով է իրականացվում հանրային կառավարումը: Այդ իմաստով հատկանշական են Յու. Սուվարյանի «Հանրային կառավարման էությունը և մեթոդաբանությունը» աշխատությունում ներկայացված մոտեցումները, որոնք առավել ծավալուն և համակողմանի կերպով են ներկայացնում հանրային կառավարման էությունը [8]: Ընդգծելով հանրային կառավարման թերի պատկերացումները իբրև պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման հանրագումար՝ միևնույն ժամանակ այն լրացվում է՝ ներկայացվելով որպես պետական կառավարման էվոլյուցիոն զարգացման հանգրվան: Այս դեպքում պետական կառավարման համակարգի արդյունավետությունը հանգում է հանրային կառավարման արդյունավետությանը: Այսինքն՝ «պետական իշխանությունը շարունակում է մնալ հասարակական դաշինքի արդյունք, պետական կառավարումը՝ հանրային ծառայության տեսակ, որը մատուցվում է երկրի բնակչությանը, իսկ նա դրա համար վճարում է զանազան հարկեր և այլ վճարումներ, սակայն փոխվում է իշխանության ձևավորման կառուցակարգը, ընդլայնվում իշխանության կրողների կազմը և կարևորագույն որոշումների ընդունմանը հանրության մասնակցությունը» (էջ 34) [8]:

Դիտարկելով հանրային կառավարումը քաղաքացիական հասարակության լույսի ներքո՝ նույն աշխատությունում բերվում է հանրային կառավարման դինամիկ պատկերը, որի բաղադրիչներն են՝ պետական կառավարումը և տեղական ինքնակառավարումը, ինչպես նաև հասարակական-քաղաքական կազմակերպությունները, զանգվածային լրատվության միջոցները: Առանձնացնելով այս բաղադրիչներով դրսևորված հանրային կառավարման համակարգի գործառության ղաշտը՝ այն դասակարգվել է ըստ ընդհանուրի (կառավարման համապիտանի սկզբունքներ՝ նպատակադրում, կազմակերպում, շահադրում և վերահսկողություն) և ըստ հատուկ գործառույթների, որում ներառված են պետական կառավարման գործառույթներից բխող կարևորագույն ոլորտները (օրինակ՝ տնտեսություն, հոգևոր-մշակութային ոլորտ, պաշտպանություն, կրթություն և այլն) [8]:

ԵԶՐԱԿԱՑՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ

1. Հայաստանի Հանրապետությունում հանրային կառավարման համակարգի հետագա բարեփոխումները պետք է ընթանան ծառայությունների միասնականացման ճանապարհով, դրանք մեկ միասնական հանրային ծառայության մեջ ամբողջացնելու միջոցով:
2. Անհրաժեշտ է ապահովել **ապակենտրոն քաղաքական իշխանություն և կենտրոնաձիգ հանրային ծառայություն:**
3. Հանրային կառավարման համակարգը պետք է օժտված լինի օպտիմալ հիերարխիկ բազմազանությամբ, պահպանելով ապակենտրոնացման և կենտրոնացման օպտիմալության մակարդակը:
4. Շարունակել նախարարությունների կառավարման կառուցվածքային և կազմակերպական բարեփոխումները՝ հիմք ընդունելով ծառայությունների մատուցման, ապակենտրոնացման, աշխատակազմերի գործունեության բարելավման նոր մարտահրավերները՝ հատկապես էլեկտրոնային կառավարում, մարդկային ռեսուրսների կառավարում, քաղաքացիների հետ աշխատանք, ներքին և արտաքին հաղորդակցություն:
5. «Հանրային ծառայության մասին» օրենքում անհրաժեշտ է համապատասխան փոփոխություններով ապահովել հանրային ծառայության մասը կազմող տարբեր ծառայություններում պաշտոնների և դասային աստիճանների համադրելիությունը /օրինակ՝ մաքսային ծառայողի և դիվանագիտական ծառայողի կամ Ազգային ժողովում պետական ծառայողի և այլն/:
6. «Հանրային ծառայության մասին» օրենքում անհրաժեշտ է համապատասխան փոփոխություններով ապահովել տարբեր ծառայությունների միջև ռոտացիայի հնարավորությունը, ինչը հնարավորություն կտա մարդկային ռեսուրսների արդյունավետ կառավարման համակարգի ներդրմանը հանրային ծառայությունում:
«Հանրային ծառայության մասին» օրենքում անհրաժեշտ է համապատասխան փոփոխություններով ապահովել աստիճանական անցումը բոլոր ծառայությունները կենտրոնաձիգ կերպով մեկ մարմնի կողմից համակարգելու կառուցակարգին, դա կարող է կատարվել ՀՀ քաղաքացիական ծառայության խորհրդի բազայի վրա, կամ էլ հետագայում նոր մարմին ստեղծելու միջոցով: Այդուհանդերձ, օրենքում պետք է ներառել թե՛ այդ անցման սկզբունքները, և թե՛ հանրային ծառայության ոլորտում քաղաքականության իրականացումն ու համակարգման գործառույթները կրող պետական գերատեսչության ստեղծման նորմատիվ իրավական հիմնավորումը:

ԹԵՄԱ 2

ՊԵՏԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԲՆԱԿԱՆ ՕՐԵՆՔՆԵՐԸ ԵՎ ՍԿԶՐՈՒՆՔՆԵՐԸ

Պետական կառավարումն իբրև նպատակամղված գործունեություն հանդես է գալիս որպես հասարակական կյանքի վերնաշերտ և բնորոշվում վերջինիս վիճակով՝ կարիքներով և շահերով: Միևնույն ժամանակ պետության կենսագործունեության օբյեկտիվ օրենքները սոցիալական կառավարման այն օրենքներն են, որոնք ունեն ինֆորմացիոն բնույթ: [3]

Կառավարման ընթացքում սուբյեկտիվ գործոնը սերտաճվում է օբյեկտիվ գործոններին, կառավարման ներքին տրամաբանությունը՝ կառավարվող օբյեկտի փոփոխության և գործունեության տրամաբանությանը: Այս դիալեկտիկայի էությունը կայանում է սուբյեկտի օբյեկտիվացման և օբյեկտի սուբյեկտիվացման մեջ: Կառավարման օրենքները, ի տարբերություն իրավական օրենքների, որոնցով բնորոշվում է հասարակական իրավահարաբերությունները, նկարագրում են ամբողջական պետական մեքենայի և նրա կառավարման մարմինների, կառավարող համակարգի և սոցիալական միջավայրի, ինչպես նաև կառավարող սուբյեկտի և կառավարվող օբյեկտի միջև առկա այն ընդհանուր փոխհարաբերությունները, որոնք ունենալով անհրաժեշտ, կրկնվող և էական բնույթ, տրվում են գիտատեսական մեկնության: Պետական կառավարման օբյեկտիվ օրենքների համապատասխանեցիկությունը իրական կյանքին չափորոշվում են կառավարչական հարաբերություններում սուբյեկտի բազմազան գործողություններով դրսևորված այն էականորեն նշանակալի արդյունքներով, որոնք օժտված են պարբերական կրկնողությամբ:

Սոցիալական միջավայրի վիճակից, այդ թվում՝ հասարակական համակարգի կառուցվածքից կախվածության մեջ գտնվող կառավարչական պրոցեսի վերլուծությունը, ինֆորմացիոն մոտեցման հետևողական կիրառման դեպքում հանգեցնում է պետական կառավարման կառուցվածքային և գործառույթային յուրահատուկ օրենքների բացահայտմանը, որոնք կշարադրվեն ստորև: [9;10]

I Օրենք. Սուբյեկտի օբյեկտիվացում և օբյեկտի սուբյեկտիվացում

Այս օրենքը մեկնաբանվում է սոցիալական կառավարման ընդհանուր օրենքի յուրատեսակ ձևակերպմամբ, որի էությունն է՝ ղեկավարող համակարգի վիճակից և արտաքին միջավայրից, կառավարող ներազդեցության կախվածությամբ: Այլ խոսքով, դա սուբյեկտի կողմից օբյեկտի վրա կիրառվող կառավարչական ազդեցության կախվածությունն է սոցիալական միջավայրից և պետական կառավարման համակարգի վիճակից: Ընդ որում, օբյեկտի սոցիալական վիճակը ոչ թե մեխանիկորեն է արտացոլվում կառավարող սուբյեկտի գործունեությունում, այլ վերամշակվում և տրանսֆորմացվում է այն կուտակված ինֆորմացիայի և կառավարչական փորձի ծավալներին համապատասխան, որոնց տիրապետում են կառավարման կառույցները:

II Օրենք. Կառավարման և կարգավորման ուժեղացում

Հասարակական կյանքի և պետական հաստատությունների բազմազանության աճը անխուսափելիորեն հանգեցրել են հասարակական գործընթացների կառավարման և կարգավորման ուժեղացման անհրաժեշտությանը: Սոցիալական կառավարման տեսությունում այս միտումը դիտարկվում է որպես սոցիալական կառավարման ընդհանուր օրենք: Բանն այն է, որ պետական կառավարման՝ որպես համակարգային-ինտեգրված գործունեության, կատարելագործման օբյեկտիվ անհրաժեշտությունը ծագում է շնորհիվ այն խնդիրների բարդացման և գործոնների ավելացման, որոնք ներազդում են ռազմավարական և այլ պետական նշանակություն ունեցող որոշումների մշակման և ընդունման վրա:

III Օրենք. Անհրաժեշտ բազմազանության ապահովում

Այս օրենքով բնորոշվում է հասարակության վրա կառավարչական ազդեցության օբյեկտիվ սահմանները: Բազմազանությունը՝ որպես հասկացություն, ունի ինֆորմացիոն բնույթ: Մյուս կողմից, այն նաև բնութագրում է իրերի միջև առկա օբյեկտիվ զանազանությունը: Երբ պետական կառավարման նպատակամղվածությունը տարբերվում է կառավարվողների նպատակներից, ապա վերջիններս կամ հախտուն կերպով սկսում են դիմակայել պետական որոշումներին, կամ էլ դիմում են «ստվերային համակերպման (ադապտացիայի)» (օր. ստվերային տնտեսությունը):

III. 1. Անհրաժեշտ բազմազանության օրենքի համարեքստում խոսելով կառավարման և ինքնակառավարման հարաբերակցության մասին, անհրաժեշտ է նկատել ունենալ այդ հարաբերակցության դրական կողմերը: Այսինքն՝ այն դրսևորումները, որոնք ձևավորվում են կառավարող սուբյեկտի նպատակների դաշտում:

III. 2. Նույն օրենքը մեկնաբանվում է նաև որպես կառավարման հիերարխիկ կառուցվածքի հիմնավորում: Այս դեպքում ելակետային է համարվում այն փաստը, որ կամայական սուբյեկտի կողմից վերամշակվող և վերարտադրվող ինֆորմացիայի ներքին բազմազանության ծավալները սահմանափակ են: Հետևաբար, բացառվում է մեկ մարմնի կողմից հասարակության կառավարման բոլոր լիազորությունների կենտրոնացման հնարավորությունը: Այդ պատճառով էլ ծագում է կենտրոնական մարմնից ստորին մակարդակներին լիազորությունների պատվիրակման անհրաժեշտությունը:

IV Օրենք. Իշխանությունների փարանջապում

Պետականաշինարարության պատմության մեջ ձևավորված իշխանության ճյուղերի տարանջատումը (օրենսդիր, գործադիր և դատական) և դրանց համապատասխանորեն կառավարող սուբյեկտների նույնացումը (կառավարման կենտրոններ) դարձել է պետական իշխանության գործառնության համընդհանուր ձև, որը ժողովրդավարական պետություններում հանդես է գալիս տարբեր դրսևորումներով: Այսինքն՝ այս մոտեցումը վերածվել է օբյեկտիվ օրինաչափության, որը կարելի է ձևակերպել որպես կառավարման և իշխանության կենտրոնների ապակենտրոնացման մասին օրենք:

Դա նշանակում է.

- Ուղղահայաց և հորիզոնական կառավարման մեջ անհրաժեշտ է ձևական և իրական դրսևորումներում տարանջատել պետական իշխանության գործառնություններն ըստ իշխանության հարաբերականորեն ինքնուրույն ճյուղերի և մակարդակների, որոնք պետք է իրականացվեն միմյանցից անկախ և տարբեր հաստատությունների միջոցով: Ընդ որում, ճյուղերից մեկը՝ որը անուղղակիորեն ներկայացնում է ընտրողների հանրույթը և հանդես է գալիս որպես կոլեկտիվ մարմին, կարող է վերահսկել մյուս ճյուղերը: Տարբեր մակարդակներում՝ կենտրոնական, տարածքային և տեղական ինքնա-

կառավարման, իշխանությունները տարանջատվում են ըստ լիազորությունների և վարույթների:

- Պահանջվում է իշխանությունների փոխադարձ սահմանափակում և փոխադարձ վերահսկողություն, այդ թվում՝ ներկայացուցչական իշխանության վերահսկող գործառույթի իրագործման ոլորտում: Այլ խոսքով՝ հարկ է հակակշիռների մեխանիզմի կիրառման միջոցով վարել հավասարակշռված քաղաքականություն (այս թեզն առաջին անգամ ամրագրվել է ԱՄՆ Սահմանադրությունում):
- Անհրաժեշտ է ապահովել իշխանությունների հավասարակշռություն, որպեսզի իշխանության ճյուղերից և ոչ մեկը, բոլոր առումներով, չգերակշռի մյուսների նկատմամբ և ազատված չլինի օրենքի առջև պատասխանատվությունից: Պետական-վարչական կառավարման մեջ գործադիր իշխանության առավելությունը պետք է սահմանափակվի ներկայացուցչական իշխանության օրենսդիր և վերահսկողական գործառույթներով, ինչպես նաև դատական իշխանության գործունեությամբ:

V Օրենք. Պերական կառավարման համակարգային կազմակերպում

Քաղաքականության պատմությունը հանգեցրել է նաև պետական կառավարման այնպիսի անհրաժեշտ և համընդհանուր կազմակերպման ձևի, ինչպիսին է նրա համակարգային բնույթը:

Համակարգային կազմակերպման ձևը հանդիսանում է պետական կառավարման օբյեկտիվ օրենքներից մեկն է: Պետական կառավարման գործառնությունը և վերջինիս առջև օբյեկտիվորեն ծառայած խնդիրների վճռումը կրում է ամբողջական և միասնական բնույթ, որը պայմանավորված է նրա տարրերի և պրոցեսների փոխմիասնականությամբ: Այսպիսով՝ համակարգայնությունը հանդիսանում է պետական կառավարման՝ որպես հաստատության, անհրաժեշտ կենսակերպը:

Պետական կառավարման համակարգայնության օրենքն իր արտացոլումն է ստանում կառավարման գործընթացների և տարրերի միջև առկա էական կապերում: Որպես այդպիսիք կարելի է առանձնացնել հետևյալ սկզբունքները՝

- ա) Կառավարման հիմնական գործառույթների միասնությունը պետական կառավարման բոլոր հարթություններում: Դրանք են՝ նպատակադրումը, կանխագուշակումն ու պլանավորումը, տեղեկատվայնությունը, կազմակերպումը, կոորդինավորումն ու կարգավորումը, ակտիվացումը, վերահսկողությունը և վերջնական արդյունքների ընդհանրացումն ու գնահատումը (էֆեկտիվությունը): Գործառույթների միասնությունը պայմանավորում է հաջորդական փուլերից կազմված կառավարման պրոցես: Փուլերի բովանդակությունը կազմված է մեկ կամ մի քանի գործառույթների միաժամանակյա իրագործումից (օր. պլանավորում և տեղեկատվություն): Գործառույթների ներքին փոխկապվածությունը պայմանավորված է բուն կառավարման գործառնության ռացիոնալ բնույթով և կառավարման հիմքում ընկած համակարգաստեղծ, քաղաքական և նորմատիվ-արժեքային բաղադրիչներով:
- բ) Պետական կառավարման մակարդակների միասնությունը: Դա նշանակում է կենտրոնական, տարածքային և տեղական մակարդակներում, պետական կառավարման և ինքնակառավարման փոխլրացում, ինչպես նաև՝ ուղղահայաց և հորիզոնական մակարդակներում, տարանջատված կառավարման կենտրոն-սուբյեկտների փոխազդեցությունը մեկ միասնական պրոցեսում:
- գ) Պետական կառավարման ընդհանուր և մասնակի ենթահամակարգերի միասնությունը, քանի որ վերջիններս կառուցվում են համապետական հիմունքներով և հանդես են գալիս որպես կենսագործունեության առանձին ոլորտներում համապետական նպատակների կոնկրետ իրագործում:

VI Օրենք. Պեպական կառավարման ինքնազարգացման ապահովում

Եթե նախորդ օրենքը բնութագրում էր պետական կառավարման համակարգայնությունը իդեալական դեպքում, ապա այս օրենքը ենթադրում է համակարգի էվոլյուցիան, որն ուղղված է համակարգի լրիվության պահպանմանը, նրա էության իրացմանը, համակարգում օբյեկտիվորեն առկա հնարավորությունների և պոտենցիալի իրագործմանը:

Համակարգի ձգտումը ամբողջական վիճակին ենթադրում է հետևյալ սկզբունքների ապահովումը՝

- ա) կառավարման ազդեցության ոլորտում պետք է ներառնվեն պետական կյանքի բոլոր այն պրոցեսները, որոնք ունեն սոցիալական արժեք,
- բ) պետք է ապահովվեն կառավարման միասնական և միմյանց հետ փոխկապված գործառույթների իրագործման հնարավոր, օպտիմալ լրիվությունը, ինչպես նաև կառավարչական գործունեության մեջ իշխանության տարբեր ճյուղերը և կենտրոնները ներկայացնող սուբյեկտների նպատակամղվածության միասնականությունը,
- գ) պետք է վերացվեն համակարգի մասը կազմող տարրերի միջև առկա այն հակասությունները, որոնք խոչընդոտում են ամբողջի նորմալ կենսունակությանը,
- դ) պետք է ստեղծվեն չբավականացնող մարմինները, հաստատությունները և նորմերը:

ԹԵՄԱ 3
**«Հ ԲԱՐԵՓՈԽՈՒՄՆԵՐՆ ՈՒ ՊԵՏԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ
ՀԱՄԱԿԱՐԳԻ ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅԱՆ ԳՆԱՀԱՏՄԱՆ
ՄԵԹՈԴՆԵՐԸ ԵՎ ԴՐԱՆՑ ԿԻՐԱՌԱԿԱՆ
ՀՆԱՐԱՎՈՐՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ**

Հանրապետությունում իրականացվող պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումների գործընթացի փուլերն ընդգրկում են նախարարությունների, գերատեսչությունների, ինչպես նաև տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների վերակառուցումը: Պետական կառավարման բարեփոխումներն իրականացվում են երեք ուղղություններով.

1. պետական կառավարման համակարգի կառուցվածքային և գործառույթային վերափոխումներ,
2. քաղաքացիական ծառայության ներդրում,
3. ֆինանսական կառավարման բարեփոխումներ:

Պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումների իրականացումն ապահովելու համար նախապատրաստվել է «Հ պետական կառավարման համակարգի կառուցվածքային բարեփոխումների հայեցակարգը»[11], համաձայն որի.

Բոլոր նախարարություններում, կառավարությանն առընթեր մարմիններում կատարվել է գործառույթային վերլուծություն, բացահայտվել են կրկնվող, ավելորդ, տվյալ մարմնին ոչ բնորոշ գործառույթները, ինչպես նաև դրանք իրականացնող ստորաբաժանումները:

Բոլոր նախարարություններում (բացառությամբ արտաքին գործերի, մասամբ էլ՝ պաշտպանության նախարարությունների), տարածքային կառավարման մարմիններում ներդրվել է քաղաքացիական ծառայություն՝ տարանջատելով քաղաքական, հայեցողական և սպասարկող պաշտոնները քաղաքացիական ծառայողներից, որպես բարձրագույն քաղաքացիական ծառայող ճանաչելով նախարարության, մարզպետարանի, կառավարությանն առընթեր մարմնի աշխատակազմերի ղեկավարներին:

Նախարարություններում, կառավարությանն առընթեր մարմիններում և օրենքով ստեղծված հանձնաժողովներում ու խորհուրդներում ստեղծվել են համապատասխան կառավարչական հիմնարկներ, որոնք

գլխավորում են աշխատակազմի ղեկավարները: Այս քայլով տարանջատվել են հիմնարկի ղեկավարի գործառույթները պետական մարմնի ղեկավարի գործառույթներից:

Նախարարություններում, ըստ իրենց ունեցած գործառույթների տեսակների, ձևավորվել են առանձնացված ստորաբաժանման կարգավիճակով գործակալություններ և տեսչություններ, որոնք մասնագիտացած են ծառայությունների մատուցման, կանոնակարգման և վերահսկողական ու տեսչական գործառույթների իրականացմամբ:

Նախարարություններում վերացել են «կոլեգիալ» կառավարման մարմինները, դրանք փոխարինվել են նախարարի կողմից ստեղծվող տարբեր խորհրդակցական հանձնաժողովներով կամ խորհուրդներով, որոնք կառավարման ֆունկցիա չունեն:

Կառավարությանն առընթեր գերատեսչությունների զգալի մասը՝ շուրջ 21 մարմիններ, ընդգրկվել են համապատասխան նախարարությունների կազմում կամ կառուցվածքում՝ որպես գործակալություն կամ տեսչություն, կամ էլ կառուցվածքային ստորաբաժանում:

Նախարարությունների, կառավարությանն առընթեր մարմինների համակարգում գործող բազմաթիվ հիմնարկներ ըստ իրենց ունեցած գործառույթների, վերակազմավորվել են պետական ոչ առևտրային կազմակերպությունների, դրանցից տարանջատվել են կառավարչական գործառույթները և վերապահվել համապատասխան կառավարման մարմիններին:

Միասնականացվել է նախարարությունների կառավարման կառուցվածքը՝ դրանցում ձևավորվել են քարտուղարություններ, վարչությունների և բաժնի իրավակազմակերպական կարգավիճակ ունեցող ստորաբաժանումներ: Որպեսզի կարողանանք գնահատել կառավարման համակարգի ներկայացված բարեփոխումների որակական մակարդակը, անհրաժեշտ է փոփոխված վիճակը գնահատել ոչ միայն ձեռքբերված տնտեսական արդյունքից ելնելով, այլ նաև հանրային կառավարման համակարգի ընդհանրական նպատակների հասանելիության և իրագործվածության տեսանկյունից:

Պետության ներուժը՝ վերջինիս կողմից համընդհանուր միջոցառումների արդյունավետ իրականացման կարողությունն է: Այդպիսի կարողությունների սակավության պայմաններում, երբ պետությունը իր վրա է վերցնում չհիմնավորված մեծաքանակ խնդիրների լուծումը և գործառույթների իրականացումը, հանգեցնում է խիստ բացասական՝

ոչ ցանկալի հետևանքների և երևույթների առաջացմանը: Պետական բարեփոխումների, մասնավորապես՝ պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումների արմատական խնդիրներից է պետական ինստիտուցիոնալ կառույցների օպտիմալացումը, պետության կողմից իրականացվող գործառույթների համապատասխանեցումը պետության ներուժին:

Այս առումով ստորև կներկայացնենք արդյունավետության գնահատման տնտեսագիտական և նպատակադրում - նվաճում պարադիգմայով բնորոշված մեթոդների համեմատական տարբերությունները և կիրառման հնարավորությունները ՀՀ պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումների արդյունավետության գնահատման մեջ:

3.1 Արդյունավետության գնահատման չափանիշերն ու կիրառման մեթոդները

Արդյունավետության գնահատման **ընդհանուր չափանիշի** շրջանակներում, որը հանդես է գալիս իբրև միևնույն նպատակին միտված մասնավոր հարցերով բազմազան առանձին որոշումների ամբողջության արդյունավետության բնորոշման ուղենիշ, կիրառվում են քաղաքական կառավարման տեսությունում մշակված պրագմատիկ ենթաչափանիշները: Այս իմաստով, ցանկացած գործունեության արդյունավետության բնորոշման համար կիրառական է հետևյալ բանաձևը [7, ս. 21]՝

$$E \sim \frac{U}{T}, \quad (3.1)$$

որտեղ՝ E-ն արդյունավետությունն է,

U-ն արդյունքն է,

T-ն նպատակն է:

Այստեղ հարկ է նշել մեթոդաբանական բնույթի մի անհրաժեշտ պայման ևս. «Ամեն մի կոնկրետ որոշման արդյունավետությունը պետք է բնորոշվի այդ որոշման բովանդակությամբ և արդյունքներով պայմանավորված չափանիշին համապատասխան» (էջ 73) [10]: Այսինքն՝ յուրաքանչյուր չափանիշի ընտրության դեպքում հարկ է ցուցաբերել առանձին մոտեցում՝ ելնելով որոշման կայացման և իրագործման ժամանակ առկա կոնկրետ իրավիճակից: Օրինակ՝ եթե խոսքը գնում է

այնպիսի որոշման մասին, որը կապված է կառավարող սուբյեկտի կողմից ռեսուրսների հայթայթման կամ դրանց վերաբաշխման հետ, ապա այս դեպքում արդյունավետության գնահատման «ռեսուրսային ապահովվածություն-ծախսեր-արդյունքներ» չափանիշի կիրառումը կարիք ունի էական ճշգրտման: Դա բխում է նրանից, որ որոշման իրագործման արդյունքն այս դեպքում հենց ռեսուրսային ապահովվածության հաստատումն է, իսկ ծախսերի դերում հանդես են գալիս որոշակի ձևի և տեսակի կապիտալի (քաղաքական, սոցիալական, ինֆորմացիոն և այլն) օգտագործումը: Ավելի շուտ, նմանօրինակ դեպքերում կառավարչական գործունեության արդյունավետությունը հարկ է բնորոշել «նպատակ-արդյունք-չափեր» մոդելով կամ «ծախսեր-չափեր» չափանիշով, որի հիման վրա է կայացվում ռեսուրսների բաշխման մասին որոշումը: Ի տարբերություն (3.1) հավասարումով բնորոշված արդյունավետության «նպատակ-արդյունք-չափեր» բանաձևի, որը շատ հաճախ անվանում են արդյունավետության ինֆորմացիոն մոդել, «ծախսեր-չափեր» պարադիգմայի շրջանակներում, որը անվանում են արդյունավետության տնտեսագիտական մոդել, արդյունավետությունը բնութագրվում է հետևյալ բանաձևով [12, 13]՝

$$E = \frac{\textit{Benefit}}{\textit{Expenditure}} \quad (3.2)$$

որտեղ՝ E-ն արդյունավետությունն է,
Benefit-ը արդյունքն է,
Expenditure-ը ծախսերն են:

Նույն աշխատությունում պետական կառավարման պարագայում արդյունքը ներկայացվում է իբրև երկրի համախառն ներքին արդյունք (ՀՆԱ), իսկ ծախսերի բաղադրիչները բացահայտվել են որպես՝

$$ԱՎ + ՆԾ + ՀՄԱ + Ն*Դ, \text{ որտեղ [13]՝}$$

ԱՎ-ն պետական կառավարման համակարգում աշխատողների աշխատանքի վարձատրության, այդ թվում նաև պարգևների, հավելավճարների ու սոցիալական արտոնությունների և պարտադիր սոցիալական վճարների գումարն է,

ՆԾ-ն նյութական ծախսերն են, որ կատարվել են կառավարման գործընթացում,

ՀՄԱ-ն հիմնական միջոցների ամորտիզացիան է՝ ներառյալ վարչական շենքերի ու կառավարման տեխնիկական միջոցների մաշվածքը,

Ն-ն կառավարման ոլորտին անհրաժեշտ տեխնիկական միջոցների ձեռքբերման ու շենքերի կառուցման համար կատարված ներդրումներն են,

Դ-ն դիսկոնտավորման գործակիցն է:

Համեմատելով արդյունավետության գնահատման տնտեսագիտական և նպատակային այս երկու մոտեցումները՝ պարզ է դառնում, որ «**նպատակադրում-նվաճում**» պարադիգմայի շրջանակներում շատ ավելի դժվար է թվային մակարդակով հաշվարկներ կատարելը, քան տնտեսագիտական մոդելի պարագայում, չնայած, որ հենց նպատակային մոդելն է առավել կիրառական թվում հանրային կառավարման որակի գնահատման համար: Այս բացը լրացնելու համար վերանայվել է գիտական տեսությունում ընդունված և Ֆայոլի կողմից առաջադրված ու դասական համարվող կառավարման փուլերի տրամաբանությունը³ հստակորեն սահմանազատելով «Կառավարում» և «Ղեկավարում» կատեգորիաների եզրաբանությունը քաղաքագիտական համատեքստում: Մասնավորապես, դիտարկելով «Կառավարումը» իբրև նպատակների սահմանում և/կամ նպատակային վեկտորի կառուցում, իսկ «Ղեկավարումը» սահմանված նպատակների ու կայացված որոշումների որակյալ իրագործում: Այս տեսանկյունից, ակնհայտ է դառնում, որ (3.1) բանաձևում նպատակներն ու արդյունքները կառավարման որակը գնահատելիս համապատասխանեցվում են որոշումների նախագծերի և դրանց հիմքի վրա կայացված որոշումների հետ, իսկ ղեկավարման որակի գնահատման պարագայում համապատասխանաբար՝ կայացված որոշումների և դրանց հիմքով իրականացված որոշումների հետ:

Ելնելով պետական կառավարման արդյունավետության չափման և գնահատման շարադրված եղանակներից՝ ստորև կոնկրետ մեկ օրինակով կներկայացնենք վերը ներկայացված վարչաքաղաքական ռեֆորմների արդյունքում Հայաստանի Հանրապետությունում իրականացված ինստիտուցիոնալ վերափոխման գործոնային ազդեցությունը գործադիր իշխանության արդյունավետության փոփոխման վրա: Մաս-

³ http://www.managementstudyguide.com/taylor_fayol.htm

նավորապես, ինչպես արդեն վերը ընդգծել էինք՝ պետական կառավարման հայեցակարգով վերանայվեց և վերացվեց նախարարություններում կոլեգիալ որոշումների կայացման ինստիտուտը՝ փոխարենը առաջարկելով ՀՀ վարչապետին ստեղծելու խորհրդատվական բնույթի մարմիններ մասնագիտական և ռազմավարական բնույթի հարցերով մինչ կառավարության որոշման կայացումը եզրահանգումներ և քննարկումներ իրականացնելու նպատակով:

ՀՀ վարչապետի որոշմամբ 2008թ. ստեղծվեցին նախարարական կոմիտեներ, որոնք ընդգրկում են ֆինանսատնտեսական, սոցիալական, տարածքային զարգացման և բնապահպանական, ինչպես նաև պետաիրավական ոլորտները [14]: Նախարարական կոմիտեների նպատակներն ու խնդիրները սահմանվել են նույն որոշմամբ և ներառում են առանձին ոլորտների զարգացման համար անհրաժեշտ ռազմավարության, դրա իրականացման և համակարգված վերահսկման միասնական մոտեցումների ձևավորման, անհրաժեշտ իրավական ակտերի նախագծերի, ծրագրերի մշակման աշխատանքների արդյունավետ կազմակերպումը: Բոլոր կոմիտեները անմիջականորեն ղեկավարվում են ՀՀ վարչապետի կողմից: Այժմ, շարադրված «նպատակ-արդյունք-շահեր» մոդելի շրջանակներում կառավարության արդյունավետության վրա նախարարական կոմիտեների ստեղծման ազդեցությունը գնահատելու համար վերաձևակերպենք (3.1) հավասարումը, հաշվի առնելով փորձնական տվյալների մաթեմատիկական մշակման մեթոդաբանությունը, որը ներկայացված է [15. Եր.35] աշխատությունում, կատանանք հետևյալ հավասարումների համակարգը՝

$$u_{uy} = \frac{\sum_{n=1}^p \Omega_{l.n}}{\sum_{n=1}^p \Omega_{i.n}} \quad (3.3)$$

$$u_{u} = \frac{\sum_{n=1}^p \Omega_{h.n}}{\sum_{n=1}^p \Omega_{l.n}} \quad (3.4)$$

որտեղ՝ Ու- իրենից ներկայացնում է կառավարության մեկ նիստի քննարկմանը ներկայացվելիք որոշումների նախագծերի թիվը,

Ու- կառավարության մեկ նիստի կողմից հաստատված և ընդունված որոշումների թիվն է,

Որ- իրականացված որոշումների թիվն է,

բ- տվյալ ժամանակահատվածում կայացված նիստերի քանակն է:

Ա_{այ}- այստեղ անվանվել է **պոտենցիալ արդյունավետություն**, իսկ՝ Ա_ն- **նոմինալ կամ աղեկվատ արդյունավետություն**: **Ակնհայտ է, որ ինչքան մոտ եղան միմյանց Ա_{այ} և Ա_ն արժեքները (չափված միևնույն ժամանակահատվածում), այնքան արդյունավետ կարելի է համարել տվյալ գերատեսչության ընդհանրական արդյունավետությունը: Ընդ որում, ելնելով «Կառավարման» և «Ղեկավարման» հասկացությունների առաջադրված սահմանազարման մոտեցումից կարելի է պնդել, որ Ա_{այ}- պոտենցիալ արդյունավետությունը օրինաչափված է կառավարման որակի հետ, իսկ Ա_ն- նոմինալ կամ աղեկվատ արդյունավետությունը՝ ղեկավարման:**

Աղյուսակ 3.1⁴

Նիստի համարը	Օրակարգում նախատեսված հարցերի թիվը	Օրակարգում ընդգրկված լրացուցիչ հարցերի թիվը	Հաստատված օրակարգում հարցերի թիվը	Օրակարգից հարցերի հանման կամ հետաձգման մասին
<i>Մինչև նախարարական կոմիտեների ստեղծումը</i>				
1-ին եռամսյակ				
2008 N 1	28	1	29	
2008 N 2	23	5	28	1 հարց հանվել է
2008 N 3	26	5	31	
2008 N 4	26	2	28	
2008 N 5	28	4	32	
2008 N 6	33	3	36	4 հարց հանվել է
2008 N 7	25	1	26	
2008 N 8	22	2	24	
2008 N 9	25	0	25	1 հարց հանվել է
2008 N 10	25	5	30	
2008 N 11	30	4	34	

⁴ Տվյալները մշակվել են ՀՀ կառավարության կայք էջում տեղադրված տեղեկատվության հիման վրա, տես՝ <http://www.gov.am/am/>:

2008 N 12	30	1	31	
2-րդ եռամսյակ				
2008 N 13	33	3	36	1 հարց հանվել է
2008 N 14	28	0	28	
2008 N 15	28	7	35	
2008 N 16	22	3	25	2 հարց հետաձգվել է
2008 N 17	1	0	1	
2008 N 18	23	3	26	
2008 N 19	34	14	48	2 հարց հանվել է
2008 N 20	30	7	37	
2008 N 21	35	6	41	
2008 N 22	22	9	31	1 հարց հետաձգվել է
2008 N 23	29	4	33	
2008 N 24	37	13	50	
2008 N 25	30	4	34	1 հարց հանվել է
Նախարարական կոմիտեների սպեղծումից հետո (նույն ժամանակահատվածում)				
1-ին եռամսյակ				
2009 N 1	44	1	45	
2009 N 2	25	5	30	
2009 N 3	22	11	33	
2009 N 4	26	3	27	
2009 N 5	1	0	1	
2009 N 6	18	5	23	1 հարց հանվել է
2009 N 7	19	10	29	
2009 N 8	21	19	40	
2009 N 9	25	3	28	
2009 N 10	23	1	24	
2009 N 11	23	9	32	
2009 N 12	29	7	36	
2009 N 13	26	6	32	
			380	1
2-րդ եռամսյակ				
2009 N 14	31	10	42	1 հարց հանվել է
2009 N 15	35	18	53	1 հարց հանվել է
2009 N 16	31	6	37	
2009 N 17	42	6	48	1 հարց հանվել է

2009 N 18	37	10	47	
2009 N 19	23	7	30	
2009 N 20	37	6	43	
2009 N 21	19	12	31	
2009 N 22	28	12	40	1 հարց հանվել է
2009 N 23	27	5	32	
2009 N 24	27	5	32	
2009 N 25	24	3	27	
2009 N 26	47	11	58	
			520	4

Օգտվելով (3.3) հավասարումից և նրանում տեղադրելով **Աղյուսակ 3.1-ում** արտացոլված արժեքները, կստանանք մինչ նախարարական կոմիտեների ստեղծումը $U_{1այ} = 0,9833$, իսկ նախարարական կոմիտեների ստեղծումից հետո՝ $U_{2այ} = 0,9944$: Ակնհայտ է, որ $U_{1այ} < U_{2այ}$, ինչը վկայում է նախարարական կոմիտեների ստեղծման դրական ազդեցությունը ՀՀ կառավարության պոտենցիալ արդյունավետության վրա: Իմ կողմից առաջարկվող վերը նկարագրված մեթոդաբանությամբ կարելի է նաև հակադարձ խնդիրը լուծել, այսինքն պոտենցիալ արդյունավետության փոփոխությունների ժամանակահատվածում վերլուծել տարաբնույթ գործոնների ազդեցությունն ընդհանրական արդյունավետության վրա, դրանք համադրելով պոտենցիալ արդյունավետության փոփոխման դինամիկայի հետ:

Հաշվի առնելով, որ ՀՀ պետական կառավարման համակարգում ներդրվել է էլեկտրոնային կառավարման համակարգ, որը հնարավորություն է ստեղծել էլեկտրոնային փաստաթղթաշրջանառության միջոցով հաշվառել թե՛ որոշման նախագծերը և թե՛ արդեն իսկ կայացված որոշումներն ու դրանց իրականացման կատարողականների հաշվառումը, ներկայացված մաթմոդելավորման հիման վրա կարելի է ստեղծել համակարգչային ծրագիր, որը թույլ կտա անընդհատ վերլուծել կառավարման համակարգի արդյունավետության փոփոխությունները, դրանք օրինաչափելով զանազան գործոնների ազդեցության հետ:

ԹԵՄԱ 4

ՄԱՍՆԱԿԻ ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅՈՒՆ

Պետական կառավարման արդյունավետության գնահատումը բնորոշվում է բազմաթիվ գործոնների փոխազդեցություններով, հասարակական ու պետական կյանքի բոլոր ոլորտներում կառավարչական գործունեության արդյունքների համախմբմամբ: Այդ իսկ պատճառով դիտարկվող խնդիրը չի կարող սպառվել նախորդ պարագրաֆում շարադրված արդյունավետության ընդհանուր չափանիշների վերլուծությամբ:

Նախորդ պարագրաֆում ներկայացված ընդհանուր չափանիշների հետ մեկտեղ, գիտության մեջ և իրական կյանքում, կիրառվում են կառավարման յուրաքանչյուր ոլորտի՝ սոցիալական, քաղաքական, տնտեսական և այլ բնագավառները բնութագրող յուրահատուկ չափանիշներ: Ակնհայտորեն, այս մոտեցման պարագայում պետական կառավարման արդյունավետությունը ձևավորվում է բազմաթիվ գործոնների փոխազդեցությունից, որի գումարային հետևանքը մեծապես պայմանավորված է հասարակական և պետական կյանքի բոլոր ոլորտներում կառավարչական գործունեության արդյունքներով: Դրանցից յուրաքանչյուրի բովանդակության մեջ առկա է բոլորի համար ընդհանուր մեկ պահանջ՝ կառավարչական գործունեության համապատասխանությունը վաղորոք ընդունված պետական արժեքներին, նպատակներին, կառավարման սկզբունքներին և հասարակական շահերին:

Այս չափանիշների բովանդակային յուրահատկությունը բնորոշվում է միայն տվյալ ոլորտի կառավարման մեջ դրսևորվող արդյունավետության էական հատկանիշներով: Օրինակ՝

- ա) Քաղաքականության կառավարման մեջ՝ հասարակական զանգվածների քաղաքական ակտիվության և մարդու իրավունքների պաշտպանվածության մակարդակով,
- բ) Սոցիալական կառավարման մեջ՝ կյանքի որակի բարձրացման ապահովվածությամբ և այլն:

Այսպիսով, արդյունավետության ընդհանուր չափանիշը կոնկրետանում և լրացվում է հասարակական կյանքի առանձին ոլորտների կառավարման արդյունավետությունը բնորոշելու համար կիրառվող՝

յուրահատուկ չափանիշներով: Հետևաբար՝ տեսությունում ընդունված կառավարչական գործունեության արդյունավետության սահմանումը որպես «մաքուր դրական արդյունքների (ցանկալի հետևանքների գերակշռումը անցանկալիների համեմատությամբ) և թույլատրելի ծախսերի» հարաբերություն [1], կարող է կիրառվել սոցիալ-տնտեսական բնույթի առանձին որոշումների գնահատման մեջ: Այսօրինակ որոշումները կարելի է անվանել արդյունավետ, եթե լավագույն արդյունքը ստացվել է որոշման կայացման համար տրված ժամանակային սահմանափակումների շրջանակներում (էջ 12-13) [16]:

Վերը շարադրվածից բխում է, որ պետական կառավարման արդյունավետության գնահատումը (պոզիտիվ կամ նեգատիվ) չի կարող խարսխվել իշխանությունների գործունեությամբ պայմանավորված առանձնակի պրոցեսների վրա: Այսպես օրինակ՝ փորձել դիտարկել տնտեսական ռազմավարությունը սոցիալականից մեկուսացված, իսկ վերջինս էլ՝ առանձնացված պետականաշինարարությունից, կնշանակի նախօրոք գնալ սխալ ուղղությամբ: Ասվածը հատկապես ակնհայտ է անցումային փուլում գտնվող կառավարման համակարգերի համար, երբ հասարակության մի ոլորտում տեղի ունեցող պրոցեսների ազդեցությունները մյուսի վրա առավել էական բնույթ են կրում: Այդ ազդեցությունները նախևառաջ դրսևորվում են քաղաքական, տնտեսական, և սոցիալական ոլորտներում ընթացող վերափոխումների փոխկախվածությամբ: Սրանով էլ բացատրվում է կառավարման արդյունավետության գնահատման համալիր չափանիշների քննարկումը գիտական գրականությունում, որոնք են՝ «քաղաքական-տնտեսական, սոցիալ-տնտեսական և սոցիալ-քաղաքական» (էջ 18) [17]: Չնայած այս պնդման իրավացիությանը՝ նկատելի է մի շատ կարևոր բացթողում: Մասնավորապես, մասնակի արդյունավետության գնահատումը ամեն մի ոլորտի համար օժտված է յուրօրինակությամբ և ենթակա՝ կոնկրետ ոլորտի ներքին տրամաբանությանը: Հետևաբար՝ համալիր չափանիշների օգնությամբ հնարավոր է միայն որակապես գնահատել կառավարման համակարգի արդյունավետությունը, բայց ոչ քանակապես:

Այդուհանդերձ, մասնակի արդյունավետության կիրառական նշանակությունը կարևորվում է նրանով, որ վերջիններս հանդիսանում են ադիտիվ մեծություններ, այսինքն առանձին բնագավառների մասնակի արդյունավետությունների գումարը իրենից ներկայացնում է այդ բնագավառներն ընդգրկող ոլորտի ընդհանրական արդյունավետու-

թյունը (էջ 264-269) [18]: Այս օրինաչափությունը գիտական գրականությունում անվանվում է սուպերպոզիցիայի օրենք և մաթեմատիկական տեսքով ներկայացվում հետևյալ կերպ՝

$$\mathcal{E}_{\omega, \lambda} = e_{p.k.b.1} + \dots + e_{p.k.b.n} = \sum_{m=1}^n e_{p.k.m} \quad (4.1)$$

Որտեղ՝ $\mathcal{E}_{\omega, \lambda}$ - պետական կառավարման ոլորտի ընդհանրական արդյունավետությունն է:

$e_{p.k.m}$ - պետական կառավարման ոլորտում ընդգրկված m -րդ բնագավառի մասնակի արդյունավետությունն է:

Ներկայացվածի հիման վրա առաջարկվող նոր մոտեցման էությունը կայանում է նրանում, որ միշտ հնարավոր է գտնել այնպիսի ոլորտներ, որոնց մասնակի արդյունավետությունները չափորոշում են ողջ համակարգի արդյունավետությունը: Այդօրինակ մասնակի արդյունավետությունը պայմանականորեն անվանել ենք ինտեգրատիվ: Պետական կառավարման համակարգի պարագայում ինտեգրատիվ արդյունավետության դերում կարող է հանդես գալ, օրինակ, «պետական ծառայության համակարգի» մասնակի արդյունավետությունը, տեղական ինքնակառավարման համակարգի գործունեության որակը բնութագրող մասնակի ցուցանիշերը և այլն:

ԹԵՄԱ 5

ՊԵՏԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅԱՆ ԷՄՊԻՐԻԿ ՄՈԴԵԼԱՎՈՐՈՒՄԸ

Պետական կառավարման արդյունավետության չափման գործընթացը խարսխված է արդյունավետության չափանիշերի վրա, իսկ փոփոխությունը՝ անմիջականորեն հանգում է պետական կառավարման արդյունավետության գործոնների փոփոխմանը: Չնայած այս պարզ մոտեցմանը, այնուամենայնիվ, դեռևս չկա բոլորի կողմից ընդունված միասնական մեթոդաբանություն, որի միջոցով կարելի լիներ համապիտանի կապ ստեղծել «մասնակի արդյունավետության» և «ընդհանրական արդյունավետության» միջև: Մասնավորապես, այս բացն առավել ցայտուն է արտահայտված հանրային կառավարման արդյունավետության և տնտեսական արդյունավետության եզրաբանական տարբերություններում [19]:

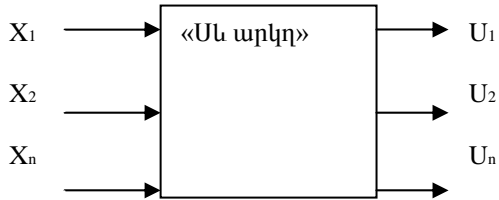
Այդ իսկ պատճառով ստորև կներկայացվեն գիտական գրականությունում առկա և արդյունավետության չափման նպատակով ստեղծված տարաբնույթ մոդելներ, յուրաքանչյուր դեպքում կընդգծվեն այն առաջարկները, որոնք տեսական-մեթոդաբանական նորույթ են, հատկապես պետական կառավարման արդյունավետության տեսանկյունից:

5.1 «Սև արկղի» էմպիրիկ մոդելը

«Սև արկղի» հասկացությունը լայն կիրառում ունի կիրբերնետիկայում՝ ուսումնասիրվող օբյեկտների «մուտք-ելք» մոդելի ներկայացման մեջ:

«Սև արկղ» ֆորմալ անվանումը կիրառվում է այն դեպքերում, երբ համակարգի կառուցվածքային բարդությունը շրջանցելու նպատակով ուշադրությունը սևեռվում է միայն վերջինիս վարքագծին՝ չափելով «մուտքային» ազդեցությունները և դրանցով պայմանավորված՝ համակարգի «ելքային» արձագանքները (գծապատկեր 5.1), այսինքն «ելքերի» փոփոխման օրինաչափությունը՝ կախված «մուտքերի» փոփոխությունից:

Գծապատկեր 5.1



Գիտական գրականությունում «ելքային» և «մուտքային» ազդանշանների միջև ֆունկցիոնալ կապն անվանվում է ուսումնասիրվող համակարգի փոխանցման ֆունկցիա [20]: Այս մոտեցման պարագայում ուսումնասիրվող օբյեկտի ներքին կառուցվածքի և բաղադրության բացահայտման խնդիր չի առաջանում:

«Սև արկղի» մոդելը կարելի է ձևակերպվել տարբեր միջոցներով: Չափվում են մուտքային և ելքային ազդեցությունների քանակը: Ընտրվում են մուտքային ազդեցությունների հաջորդականությունները՝ ինչպես պատահական, այնպես էլ ուղղորդված: Ձևակերպվում են «մուտքերի» և «ելքերի» ուղղորդվածությունները:

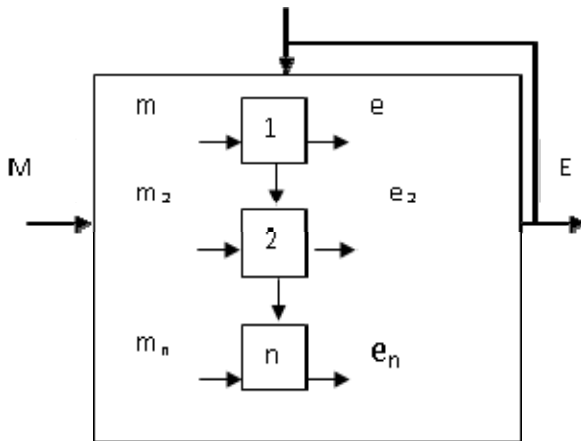
Փորձարկումների արդյունքների հիման վրա մշակվում են համակարգի վարքի կանխատեսումները, արձանագրվում են կառավարող ազդեցությունների ճշգրտումները և այլն: Որոշ մոդելներում «ելքերի» դերում դիտարկվում են համակարգի նպատակները և նպատակադրումները (օրինակ՝ այստեղ պետական կառավարման էմպիրիկ մոդելավորման պարագայում) և իրականացվում է այդ նպատակների իրագործումը ապահովող «մուտքային» կառավարող ազդեցությունների վերհանումը:

Այս մոդելի կիրառումը հանգեցրել է բավարար արդյունքների, հատկապես կառավարման ավտոմատացման տեսության մեջ, որը զբաղվում է տեխնիկական համակարգերի ուսումնասիրման և ստեղծման հարցերով: Փորձեր են արվել նաև սոցիալ-տնտեսական օբյեկտների ուսումնասիրման և նախագծման համար [22,23]: Սակայն «Սև արկղի» մոդելի կիրառումը ակտիվ տարրերով համակարգերի ուսումնասիրման դեպքում առ այսօր չի տվել ցանկալի արդյունքներ, քանի որ, հաշվի չի առնվել ուսումնասիրվող օբյեկտի ներքին կառուցվածքով

և արտաքին միջավայրի հետ վերջինիս փոխազդեցությամբ պայմանավորված համակարգային ոչ գծայնությունը:

Առաջարկվող նոր մոտեցման էությունը կայանում է նրանում, որ Պետական կառավարման արդյունավետության բովանդակային յուրահատկությունները հաշվի առնելով՝ կարելի է «Սև արկղի» էմպիրիկ մոդելի շրջանակներում ֆորմալիզացնել արդյունավետության համակարգային եզրը: Այդ նպատակով, մուտք-ելք հարաբերակցության վերը բերված մոդելը (գծ. 5.1) անհրաժեշտ է զարգացնել՝ հաշվի առնելով պետական կառավարման համակարգի բաղադրիչ ենթահամակարգերը և արտաքին միջավայրի (կառավարվող օբյեկտի) հետ փոխազդեցությամբ պայմանավորված հետադարձ կապի ազդեցությունը մուտքային (կառավարող) ազդանշանների վրա (գծ. 5.2):

Գծապատկեր 5.2



Առաջարկվող գծապատկեր 5.2-ում պատկերված «մուտք-ելք» հարաբերակցության մոդելը բնութագրում է հանրային համակարգի կենսագործունեությունն ամբողջությամբ և նրա մասը կազմող պետական կառավարման համակարգինը՝ մասնավորապես: Այս դեպքում, համակարգի մուտքում դիտարկվում են հասարակության (կառավարման օբյեկտի) հետադարձ կապով պայմանավորված այն պահանջմունքները, որոնք բնորոշում են համապատասխան որոշումների կայացումը,

կառավարվող օբյեկտի օժանդակությունը՝ հանրային վստահությունը (իշխանության լեգիտիմությունը) և պետության կողմից տնօրինվող այն ռեսուրսները, որոնք կիրառվում են հնարավոր որոշումների իրագործման համար: Համակարգի «ելքում» դիտարկվում է կառավարվող օբյեկտի այն իրական փոփոխությունը, որն առաջ է եկել կառավարող սուբյեկտի (պետական կառավարման համակարգի) կողմից կայացված որոշումների և իրագործված նպատակների հետևանքով:

«Մուտք-ելք» համակարգային մոդելի շրջանակներում ձևավորվում և գործում են ենթահամակարգեր (գծ. 5.2), որոնք կրկնում են արդյունավետության վերլուծությունում կիրառվող մասնակի արդյունավետությունների նկարագրությունը, ինչպես պետական առանձին մարմինների ներքին կառավարչական գործունեության առումով այլ մարմինների նկատմամբ, այնպես էլ արտաքին ազդեցությունների տեսանկյունից՝ հասարակության կամ նրա մասի նկատմամբ:

Այսօրինակ մոտեցման համատեքստում գործնական է «մասնակի արդյունավետության» և «ամբողջական արդյունավետության» հասկացությունների միջև եզրաքանական կապերի հաստատման կիբեռնետիկական մեթոդաբանությունը, որտեղ առաջինը բնութագրվում է ընդհանուր նպատակի առանձին բաղադրիչներով, խնդիրների մի մասի լուծման արդյունավետության ցուցանիշներով, իսկ երկրորդը՝ խնդիրների համալիր վճռման արդյունավետության ցուցանիշներով, որոնք ածանցվում են կառավարող սուբյեկտի ընդհանուր-նախնական և վերջնական նպատակադրումներից:

Համակարգը կոչվում է գծային, եթե (գծ.5.2)-ում կատարված նշանակումներին համապատասխան՝ ունենք.

$$\sum_{k=1}^n m_k = M \quad (5.1)$$

$$\sum_{k=1}^n e_k = E$$

$$\text{Ընդ որում, } E = f(M) = f(M+T) \quad (5.2)$$

որտեղ՝ f-ը համակարգի փոխանցման ֆունկցիան է և գծային էլ լինելով, նաև պարբերական է, քանի որ կառավարչական գործունեությունը օժտված է պարբերականությամբ (օրինակ, կառավարության բոլոր որոշումները պարբերաբար ենթարկվում են իրավաբանական

փորձաքննության, թե իր մասը կազմող իրավաբանական վարչության, թե իր նկատմամբ արտաքին կառավարչական մարմին հանդիսացող ՀՀ արդարադատության նախարարության կողմից):

5.2 Պարամետրական մաքսիմումի էմպիրիկ մոդելը

Ադապտացիոն մաքսիմումի ֆենոմենի էությունը բացահայտվել է [24] աշխատությունում, համաձայն որի «Ցանկացած բնույթի համակարգում, որն ունի n թվով փոփոխական և մինչև m թվով հատվող բազմությունների ճշտությամբ տրված վարքաբանություն, էկվիվալենտ հավասարումների կառուցվածքում կամայական գործակիցների թիվը որոշվում է (5.3) հավասարումով»:

$$S = C_n^{m+1}, n > m \quad (5.3)$$

$$\text{որտեղ } C_n^{m+1} = \frac{n!}{(m+1)!(n-m-1)!}$$

(5.3) հավասարումից հետևում է, որ $n > 6$ բազմաչափ համակարգերի համար սահմանափակումների կիրառման դեպքում /եզրային պայմանների առկայություն/ կամայական գործակիցների թիվը սկզբից աճում է՝ հասնելով մաքսիմում արժեքի, այնուհետև սկսում է նվազել: Բոլոր համակարգերին ներակա այս հատկությունն անվանվել է ադապտացիոն մաքսիմում [24]: Այս ունիվերսալ հատկանիշից ելնելով՝ [25] աշխատությունում ցույց է տրվել, որ հավասարակշիռ զարգացումը հնարավոր է միայն ադապտացիոն մաքսիմումի միջակայքում, ինչը հավասարապես արդարացի է սոցիալ-տնտեսական, կենսաբանական և ֆիզիկաքիմիական համակարգերի համար: Նույն հատկանիշից ելնելով՝ նաև [26] աշխատությունում ցույց է տրվել, որ համակարգերի անվտանգությունը բարձրացնելու համար վերջիններս պետք է գտնվեն ադապտացիոն մաքսիմումի միջակայքում:

Պետական կառավարման համակարգերում վերոհիշյալ սկզբունքի կիրառման բնույթը պարզելու համար անդրադառնանք [27] աշխատությունում էնթրոպիայի աճին հակազդելու համակարգային

հատկությունների բացատրությունների: Մասնավորապես՝ «Փոփոխվող միջավայրի հետ համակարգի փոխազդեցության դեպքում վերջինիս համարժեք հավասարումների կառուցվածքում կամայական գործակիցների առկայությունը հնարավոր է դարձնում համակարգի համակերպումը փոփոխությունների հոսքին /իմա՝ այստեղից էլ այս սկզբունքի անվանումը/, և որքան շատ լինեն այդ գործակիցները, այնքան ավելի բարձր կլինեն համակարգի ադապտացիոն հնարավորությունները»:

Այս մոտեցումից ակնհայտ է դառնում, որ պետական կառավարման համակարգի մաքսիմալ կազմակերպման հնարավորությունը թե՛ ներքաղաքական և թե՛ արտաքին քաղաքական միջավայրերի փոփոխական հոսանքներում ի հայտ է գալիս ներքին բազմազանության հնարավոր առավելագույն չափի դեպքում: Այսինքն՝ պետական կառավարման համակարգի հիերարխիկ բազմազանությունը բնութագրվում է համարժեք հավասարումների կառուցվածքում առկա կամայական գործակիցներով, հետևաբար՝ պետական կառավարման համակարգի հիերարխիկ բազմազանությունը չի կարող անվերջորեն աճել, այլ սահմանափակված է ադապտացիոն մաքսիմումի միջակայքով: Որևէ համակարգ ադապտացիոն մաքսիմումի միջակայքում պահելու համար կան բազմաթիվ եղանակներ: Մասնավորապես, [24] աշխատությունում առանձնացվում են «համակարգի հին սահմանափակումների /իմա՝ եզրային պայմանների/ փոխարինումը նորերով, և ենթահամակարգերի միավորումը մեկ խմբակցությունում»: Մասնավորապես, եթե կան k թվով համակարգեր՝

$$S_1 = C_{n_1}^{m_1+1}, n_1 > m_1; S_2 = C_{n_2}^{m_2+1}, n_2 > m_2; \dots \dots S_k = C_{n_k}^{m_k+1}, n_k > m_k, (5.4)$$

ապա նոր սահմանափակումների կիրառումով համակարգերի միավորումից կստանանք

$$S_{\text{խմբ}} = C_{n_1+n_2+\dots+n_k}^{m_1+m_2+\dots+m_k+k} (5.5)$$

Ակնհայտ է, որ եթե՝ $S_{\text{խմբ}} > S_1+S_2+\dots+S_k$, ապա միավորումը կարող է հանգեցնել համակարգի ադապտացիոն հնարավորությունների աճին, իսկ եթե՝ $S_{\text{խմբ}} < S_1+S_2+\dots+S_k$, ապա մեկ խմբի մեջ միավորումը աննպատակահարմար է:

Օգտագործելով (5.5) հավասարումը և բերված առնչությունները, միշտ կարելի է պետական կառավարման կոնկրետ համակարգի համար մաթեմատիկական ճշգրտությամբ պարզել ապակենտրոնացում-կենտրոնացում փոխհարաբերության օպտիմալ աստիճանը:

Այսպիսով՝ մի կողմից՝ պետական կառավարման համակարգի ներքին բազմազանության աճի պահանջը, մյուս կողմից՝ ադապտացիոն մաքսիմումի միջակայքով սահմանափակումները հանգեցնում են պետական կառավարման համակարգի արդյունավետության բարձրացման կարևորագույն ինստիտուցիոնալ-քաղաքական և ֆունկցիոնալ-քաղաքական հետևյալ գործոններին, որոնք, համապատասխանաբար, կարելի է սահմանել այսպես՝

Ինստիտուցիոնալ-քաղաքական առումով՝ պետական կառավարման համակարգը պետք է օժտված լինի օպտիմալ հիերարխիկ բազմազանությամբ: Ընդ որում՝ օպտիմալության չափը բնորոշվում է (5.5) հավասարումով և օպտիմալությունը բնորոշող առնչություններով:

Ֆունկցիոնալ-քաղաքական առումով՝ ադապտացիոն մաքսիմումի հայեցակարգն օգտագործելով կարելի է մաթեմատիկական ճշգրտությամբ պարզել պետական կառավարման համակարգի համար ապակենտրոնացման և կենտրոնացման օպտիմալ աստիճանը:

ԹԵՄԱ 6

ՊԵՏԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅԱՆ ԳՈՐԾՈՆՆԵՐԻ ԴԱՍԱԿԱՐԳՄԱՆ ՍԿԶԲՈՒՆՔՆԵՐՆ ՈՒ ՄԵԹՈԴԱԲԱՆՈՒԹՅՈՒՆԸ

Գործոն ասելով՝ գիտության մեջ հասկացվում է որևէ բանի կայացման «անհրաժեշտ պամանների համալիրը» (էջ 21) [21]: Հետևաբար, պետական կառավարման արդյունավետության գործոնները՝ իբրև արդյունավետության բարձրացմանը նպաստող համակարգի ներքին և արտաքին պայմանների համալիր, ներառնում են այնպիսի նախադրյալներ, ինչպիսիք են համապետական գաղափարական-քաղաքական և ռազմավարական բնույթի ուղենիշները: Համապետական մակարդակում պետական կառավարման արդյունավետության բարձրացման տեսանկյունից՝ գործոնների համակարգի ձևավորումը պետք է խարսխված լինի ստորև ներկայացված եռաստիճան եզրաբանության վրա:

6.1 Արդյունավետության գործոնային վերլուծությունը

Սահմանում: *Որևէ երևույթի փոփոխության միջոցների բացահայտումը, պարզաբանումը և դասակարգումը կոչվում է գործոնային վերլուծություն:*

Արդյունավետության համակարգային եզրը իր հիմքում ենթադրում է համակարգի բաղադրամասերի միջև գործող կապերն ու դրանց ներքին տրամաբանությամբ պայմանավորված փոխազդեցությունները: Այսինքն՝ ուշադրության կենտրոնում է գտնվում ոչ թե համակարգի բաղադրիչ տարրերի վարքագծերը, այլ դրանց միջև գոյություն ունեցող կապերով պայմանավորված կոլեկտիվ և համաձայնեցված արդյունքը: Այս դեպքում համակարգի յուրաքանչյուր բաղադրիչ, օժտված լինելով յուրահատուկ որակներով, փոխադարձ (համակարգաստեղծ) կապերի և ներգործությունների շնորհիվ դրսևորում է համընդհանուր այնպիսի որակներ, որոնք հատուկ չեն առանձին վերցված որևէ բաղադրիչի:

Մաթեմատիկական մոդելավորման տեսանկյունից՝ այդ համընդհանուր վարքագիծը բնութագրվում է միկրոմակարդակում գոյու-

թյուն ունեցող կորեյացիաներով [22]: Այլ խոսքով, եթե բաղադրատարրերի միջև առկա կապերը բնութագրում են համակարգի իմաստաբանությունը (սեմանտիկան), ապա միկրոնակարգակում բաղադրատարրերի վարքագծերի միջև գոյություն ունեցող կորեյացիաները բնութագրում են համակարգի համընդգրկուն վարքագիծը և բնութագրում վերջնական արդյունավետությունը:

Արդյունավետության կառուցվածքային եզրը խարսխված է համակարգի ներքին ենթակառուցվածքով պայմանավորված ընդհանուր արդյունավետության ցուցանիշի գնահատմանը: Այս դեպքում վերլուծության առարկա է հանդիսանում պետական կառավարման համակարգի հիերարխիկ և հորիզոնական կառուցվածքը: Իբրև ելակետ ընդունվում են կառուցվածքային օղակների գործունեությամբ պայմանավորված մասնակի արդյունավետությունները, և խնդիրը հանգեցվում է այնպիսի կառուցվածքի բացահայտմանը, որի պարագայում հնարավոր է ստանալ առավելագույն գումարային արդյունավետություն:

Արդյունավետության գործառույթային եզրը ենթադրում է պետական կառավարման համակարգի բաղադրիչ ստորաբաժանումների գործառույթների հստակեցումը և տարանջատումը, ինչի շնորհիվ այդ ստորաբաժանումների գործառնությունները դադարում են միմյանց կրկնելուց և ավելին, փոխլրացնելով իրար, ապահովում են ողջ համակարգի ներուժի ներդաշնակ օգտագործումը առավելագույն գումարային արդյունավետության նպատակով:

Պետական կառավարման արդյունավետության գործոնների դասակարգումն իրականացվում է վերը նշված 3 հատկանիշներին համապատասխան (Աղյուսակ 6.1).

Աղյուսակ 6.1

Բաղադրիչներ	Հատկանիշներ
Պետական կառավարման համակարգային հատկանիշ (կառավարության ծրագիր)	Ամբողջականություն, հիերարխիկություն, դինամիզմ (արագագործություն)
Կառուցվածքային	Տարածքային բաշխվածություն, կենտրոնացվածության աստիճան, դետերմինացվածություն (որոշակիություն)
Գործառույթային	Գործառույթների տարանջատվածություն, հստակության աստիճան, ռեսուրսային տարողունակություն, օպտիմալություն

Պետական կառավարման համակարգային հատկանիշներից մեկը՝ ամբողջականությունը, ենթադրում է իշխանությունների տարանջատման կենտրոնախույս բաղադրիչի և պետական ծառայության ղեկավարման կենտրոնաձիգության հավասարակշռումը:

Հիերարխիկություն-ֆունկցիաների՝ վերադասության հիմքի վրա բաշխվածությունն է:

Դինամիզմը ենթադրում է գործառույթների իրականացման վրա ծախսված ժամանակահատվածը:

Կառուցվածքայինը ենթադրում է Պետական կառավարման իրականացումը՝ ըստ տարածքային բաժանման: Տարածքայնության հատկանիշի մեկ այլ օրինակ կարող է լինել տեղական ինքնակառավարման մեջ համահարթեցման սկզբունքի կիրարկումը, որի էությունը հանգում է պետության կողմից ՏԻՄ պարտադիր լիազորությունների իրականացման մասով տրամադրվող ֆինանսական միջոցների և տեղական բյուջեների համադրելիությանը: Այս դեպքում պետության կողմից դոտացիաներով տրամադրվող ֆինանսական միջոցների և տեղական բյուջեյի չափի տարբերությունը բնութագրում է տվյալ համայնքին տրվող ֆինանսական միջոցների քանակը:

Դետերմինացվածությունը պետական կառավարման կառուցվածքային հատկանիշներից է, որը ենթադրում է կառուցվածքային ստորաբաժանումների և նրանց վերապահված դերակատարությունների միարժեքություն: Կենտրոնացվածության աստիճանը ենթադրում է հորիզոնական կառավարման մեջ կառուցվածքային ստորաբաժանումների կենտրոնացված ղեկավարում:

Գործառույթների տարանջատվածության և հստակության բաղադրիչը ենթադրում է համակարգի կառավարման ստորաբաժանումներին վերապահված դերակատարումների սահմանազատում:

Ռեսուրսային տարողունակությունը ենթադրում է կառավարման ստորաբաժանումներին վերապահված դերակատարության համար վատնված կառուցվածքային օղակի ռեսուրսային ծախսերը գործառույթն իրականացնելիս:

Օպտիմալությունը ենթադրում է գործառույթի իրագործման և դրա համար անհրաժեշտ ռեսուրսների օպտիմալ փոխհարաբերություն: Սրա տակ մտնում է այն գործոնը, որով վեր է հանվում արդյունավետությունը բնորոշող արդյունքների և ծախսերի հետադարձ կապը:

ԹԵՄԱ 7

ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅԱՆ ԳՆԱՀԱՏՄԱՆ ՉԱՓԱՆԻՇՆԵՐԸ

Արդյունավետությունը բնութագրող ցուցանիշները տարբեր ոլորտներում, օրինակ, տնտեսական կամ կառավարման, մեկնաբանվում են՝ ելնելով տվյալ բնագավառի ներքին մեկնաբանությունից: Հետևաբար, պետական կառավարման արդյունավետությունը սահմանելիս հնարավոր է օգտագործել այլ ոլորտներում արդեն իսկ հայտնի բնութագրերն ու հատկանիշները՝ հաշվի առնելով, սակայն, դրանց նույնակերպ էքստրապոլյացիան հնարավոր չէ: Դա պայմանավորված է պետական կառավարման գործունեության յուրահատկությամբ, որը կառավարման մյուս տեսակներից տարբերվում է նախևառաջ նրանով, որ այն իրագործվում է պետական իշխանության և պետական մարմինների օգնությամբ: Մյուս կարևոր տարբերությունն այն է, որ այս ոլորտում քաղաքական ղեկավարությունն ունի գերակա դերակատարություն, քանի որ քաղաքականությունը հանդիսանում է սոցիալական խմբերի և քաղաքացիական հասարակության շահերի խտացված արտահայտությունը: Այդ իսկ պատճառով պետական կառավարման արդյունավետության բովանդակության և նրա չափանիշների սահմանումը ոչ թե հանգում է տեխնոլոգիական տվյալ գործողության, օրինակ՝ «ծախսեր-թողարկում» մոդելին, այլ՝ վարչական գործունեության այն տարրերի հաշվառմանը, որոնք պարունակում են որոշակի քաղաքական տեսանկյուն:

Առաջին մոտավորությամբ այն կարելի է սահմանել հետևյալ կերպ՝ **պետական կառավարման արդյունավետությունը հասկացություն է, որը ցույց է տալիս նվաճված հասարակական նպատակների, արդյունքների, օգտագործված պետական ռեսուրսների և արդյունքների հարաբերակցությունը:** Արդյունավետ կառավարումը պետական ռեսուրսների կանոնակարգման պայմաններում, հասարակական շահերի և պահանջարկի բավարարմանը միտված այնպիսի գործունեություն է, որը ապահովում է հնարավոր արդյուքներից լավագույնի իրականացումը:

Այսպիսով՝ արդյունավետությունը այն ցուցանիշն է, որը նկարագրում է, թե որքանով են առաջադրված խնդիրների լուծման համար

կառավարող սուբյեկտի և հասարակության կողմից ծախսված ջանքերը (ռեսուրսները) իրագործվել՝ սոցիալական իմաստով նշանակալի վերջնական արդյունքների տեսքով:

Սահմանելով «պետական կառավարման արդյունավետություն» հասկացությունը, անհրաժեշտ է անցնել հիմնական հարցին՝ արդյունավետության չափանիշների պարզաբանմանը:

Սահմանում: «Պետական կառավարման արդյունավետության չափանիշը» ցույց է տալիս այն հատկանիշը կամ հատկանիշների ամբողջությունը, որոնց հիման վրա գնահատվում է, ինչպես կառավարման համակարգի, այնպես էլ՝ առանձին կառավարչական որոշումների, արդյունավետությունը [10]: Տվյալ հասկացության առանցքային տարր է «գնահատում» տերմինը: Վերջինիս յուրահատկությունը կայանում է նրանում, որ այն կանխորոշվում է մարդկանց կողմից (ինֆորմացիոն քաղաքականություն) կառավարող սուբյեկտի միևնույն որոշումների և գործողությունների գնահատման ընթացակարգերի ոչ միարժեքությամբ:

Պետական կառավարման արդյունավետության գնահատումը անհրաժեշտ է ինչպես պետական իշխանության մարմինների, այնպես էլ հասարակության համար: Հանրությանը այն հնարավորություն է տալիս հսկողության տակ պահել պետական հաստատությունների գործունեության որակը, իսկ ղեկավարներին և պետական ծառայողներին այն անհրաժեշտ է ինքնահսկողության և կառավարչական գործընթացի կատարելագործման համար:

Այսպիսով, արդյունավետության գնահատման խնդիրը մասնակիորեն հանգում է կառավարչական գործունեության և որոշումների կայացման վերլուծության խնդրին:

Գնահատումը՝ որպես «արդյունավետության չափանիշ» հասկացության առանցքային գաղափար, ածանցվում է «արժեք» հասկացությունից: Վերջինս մատնանշում է այս կամ այն երևույթների (սոցիալական և բնական) հասարակական նշանակալիությունը: Գնահատման օբյեկտ են հանդիսանում կառավարչական գործունեության բազմաբնույթ արդյունքները՝ կենսական միջոցները, հասարակական հարաբերության տեսակները, գործընթացները, գործունեության կոնկրետ արարքները և այլն: Դրանք կոչվում են «առարկայական արժեքներ»: Օբյեկտները գնահատվում են, այսինքն՝ բնորոշվում են ըստ հասարակական նշանակալիության աստիճանի՝ ելնելով գերակա արդյունք-

ներին, իդեալներին, նպատակներին, հայեցակարգերին և այլն, նրանց ունեցած համապատասխանությունից: Տվյալ երևույթները պատկանում են «ենթակայական արժեքների» թվին, որոնք պետք է տարբերել «առարկայական արժեքներից» (գնահատվող օբյեկտներից):

Յուրաքանչյուր քաղաքական համակարգի ներհատուկ է իր արժեքների համակարգը և հիերարխիան, որոնք օբյեկտիվորեն պայմանավորված են պետության կենսաձևի հիմքերով և հասարական շահերով:

Սահմանում: Արժեքների համակարգը մարդկանց տվյալ համակեցության կոլեկտիվ պատմական ստեղծագործության արգասիքն է, որն արտացոլում է միջավայրի հետ քաղաքական համակեցության փոխազդեցության արդյունքը, ինչպես նաև նրա անդամների միջև առկա սոցիալական փոխազդեցությունները:

Քաղաքական կոնկրետ միության (պետության) արժեքների համակարգը չի ներառում սոցիալական աշխարհում առկա արժեքների ողջ բազմազանությունը (օրինակ՝ բարոյական, էսթետիկական, գիտական, մասամբ նաև քաղաքական):

Այն ածանցվում է քաղաքական միության գոյության և գործառնության համար անհրաժեշտ առավել նշանակալի արժեքներից, որոնք հաստատագրված լինելով պետական կարգի սահմանադրական հիմունքներում, պետական գաղափարախոսությունում, քաղաքական սկզբունքներում և նպատակներում, առարկայանում են քաղաքական ռազմավարության մեջ, ինչպես նաև կառավարող սուբյեկտի գործունեության սկզբունքներում, հայեցակարգերում և նպատակներում:

Ժամանակակից հայոց պետության հիմնարար արժեքներն են ժողովրդավարությունը, պետության ինքնիշխանությունը (սուվերենությունը), նրա ամբողջականությունը և անվտանգությունը, օրենքի գերակայությունը, սեփականության բազմազանության և արտադրական միջոցների վրա խարսխված ազատ աշխատանքը, բազմակարծությունը և այլն: Հայտնի է նաև, որ հասարակական լայն շերտերի կողմից վերոշարադրյալի կողքին ընդունվում են այլ ավանդույթային արժեքներ ևս: Ինչպես օրինակ՝ արդարությունը ընդհանրապես և սոցիալական արդարությունը՝ մասնավորապես, քրիստոնեական և ազգային արժեքները, կոլեկտիվիզմը, պատմական ժառանգությունը և այլն:

Բոլոր այս արժեքները ներդրված են (ինչպես պետական կենսագործունեության), այնպես էլ (իշխող սուբյեկտների կողմից կայացված որոշումների) արդյունավետության չափանիշների որոշման հիմքում:

Առաջին իմաստով՝ կառավարման արդյունավետությունը իրական է այնքանով, որքանով փոքր է պաշտոնապես հոչակված արժեքների և գործող «խաղի» կանոնների միջև ընկած տարբերությունը: Հետևաբար այս պնդումը հանդիսանում է պետական արդյունավետության սոցիալ-հոգեբանական չափանիշներից մեկը, որը կարելի է ձևակերպել հետևյալ կերպ՝ **չափանիշ 1.** պետական քաղաքականությունում պաշտոնապես հոչակված արժեքների համապատասխանությունը իրական կյանքում տիրող տեսանելի գործելակերպին [28]:

Երկրորդ իմաստով՝ պետության կենսագործունեության կտրվածքով՝ պետական կառավարման արդյունավետության չափանիշները ձևավորվում են սուբյեկտիվային արժեքների համակարգի հիման վրա: Արժեքներ, որոնք արտահայտված են պետական-հասարակական կարգը բնութագրող գաղափարախոսությունում, իշխող սուբյեկտի ռազմավարական նպատակներում և քաղաքական ուղենիշներում, ազգային-պետական ընդհանուր շահերը բնորոշող հայեցակարգերում, քաղաքական հիմնադրույթներում և կառավարման համակարգի նորմերում: Հետևաբար՝ արդյունավետության գնահատման համար կիրառվող այս խմբին պատկանող չափանիշները ունեն հարաբերական բնույթ և առաջին հերթին կախվածության մեջ են գտնվում քաղաքական համակարգի տեսակից, ինչպես նաև այն որոշակի պատմական պայմաններց, որտեղ կայանում է այդ համակարգի գործառնությունը: Այսպիսով, վերը շարադրված բոլոր սուբյեկտիվային արժեքները կարող են հանդես գալ որպես պետական կառավարման արդյունավետության չափանիշների բաղկացուցիչ տարրեր: Ընդ որում, արդյունավետությունը բնութագրող այս փոփոխականները պայմանավորված են հանրային-պետական կարգով, քաղաքական ռեժիմով և այն կոնկրետ միջավայրով (պատմական և բնական), որի մեջ գտնվում է տվյալ քաղաքական համակեցությունը: Ընդհանուր առմամբ, հենց այս փոփոխականներով է պայմանավորված պետության, որպես՝ մարդկային համակեցության, վարքագծային արձագանքը արտաքին միջավայրի փոփոխություններին և նրա ներքին վիճակը, այսինքն՝ արտաքին և ներքին փոփոխությունների վրա պետական հսկողության համակարգն ընդհանրապես: Հետևաբար՝ հատկանիշների այս խումբը, որոնց հիման վրա հնարավոր է գնահատել, թե՛ կառավարման համակարգի և թե՛ կառավարչական որոշումների արդյունավետությունը, խարսխված է պետական կառավարման բնական օրենք-

ների վրա (որոնք շարադրվել են վերևում՝ 2-րդ պարագրաֆում): Դա ակնհայտ է, քանի որ այդ օրենքներից բխող սկզբունքները հանդիսանում են կառավարչական գործունեության նպատակների և արդյունքների միջև գոյություն ունեցող կապի կարգավորիչներ: Այսպիսով՝ **չափանիշ 2.** արդյունավետության գնահատման չափանիշային հատկանիշների դերում կարող են հանդես գալ պետական կառավարման բնական օրենքներից բխող սկզբունքներից յուրաքանչյուրը՝ ինչպես առանձին վերցրած, այնպես էլ ամբողջությամբ: Որպես օրինակ դիտարկենք փոքրագույն գործողության սկզբունքը: Ակներևաբար, որքան լայն է հսկողության ոլորտը, այսինքն՝ մեծ է ռացիոնալ ազդեցությունը, այնքան բարձր է կառավարման արդյունավետությունը: Սակայն, վերը գրված սկզբունքներին համաձայն, հանրության և միջավայրի կառավարման ընթացքում հսկողությունը չի կարող անսահման կերպով աճել: Այդ աճը սահմանափակվում է հանրության բնական ինքնակազմակերպմամբ: Հետևաբար՝ նույն սկզբունքից բխում է, որ պետական սուբյեկտի ունակությունը՝ հանրության վրա նպատակաուղղված ազդեցությունը վերջինիս ինքնակազմակերպման հետ զուգակցելու իմաստով, կառավարման արդյունավետության համապիտանի չափանիշներից մեկն է:

Գրվածի լույսի ներքո, պետական կառավարման արդյունավետության գնահատման տեսական հայեցակետերը հանգում են այս կամ այն որոշումների հետևանքով կայացած արդյունքների և պաշտոնապես ճանաչված արժեքները, շահերը, նպատակները և նորմերը մարմնավորող չափանիշային հատկանիշների համեմատության ընթացակարգերին: Ստացված արդյունքների և չիրացված հնարավորությունների, օգտագործված և չկիրառված միջոցների, կառավարման համակարգի մուտքի և ելքի ցուցանիշների միջև հակասությունները բնորոշվում են իրական հնարավորությունների ու օբյեկտիվ պահանջմունքների մասշտաբների, ինչպես նաև, պահեստավորված ռեսուրսների ծավալների նկատմամբ նպատակների և միջոցների ոչ համարժեքությամբ: Կայացված որոշումների արդյունքների համապատասխանությունը համակարգի նպատակներին ու արժեքներին, հանրային պահանջմունքներին ու շահերին և դրանց բավարարման պոտենցիալ հնարավորություններին չի կարող կայանալ ինքնաբերաբար: Այդ համապատասխանությունը կայանում է կառավարման ամբողջ համակարգի գործառնության մակարդակի բարձրացման ճանապարհով,

կառավարման նորմատիվաարժեքային բազիսի և օբյեկտիվ գործոնների և որոշումների կայացման և իրացման ձևերի, մեթոդների ու կերպի համարժեքությամբ: Վերը նկարագրված գնահատման ընթացակարգը թույլ է տալիս հասկանալ կառավարման վերահսկող գործառույթից նրա ունեցած տարբերության էությունը: Ի տարբերություն վերահսկող գործառույթի, որի բնույթը սահմանափակվում է, որոշման իրագործման արդյունքների և նպատակադրման միջև համապատասխանության հաստատմամբ, կառավարման արդյունավետության գնահատման ընթացակարգում էական է, թե որքանով է, բուն որոշումը համապատասխանում տվյալ պետական մարմնի առաքելությանը, գործառույթներին և նպատակներին, ինչպես նաև պետության ու հասարակության շահերին, նրանց օբյեկտիվ պահանջմուքներին ու հնարավորություններին, թե որքանով են ծախսված ջանքերը իրացվել կառավարվող օբյեկտի իրագործված փոփոխություններում: Ամփոփելով վերը շարադրված արդյունավետության գնահատման չափանիշները՝ կարելի է դրանք դասակարգել երեք խմբերի՝ **ռացիոնալ-արժեքային, ռացիոնալ-նպատակային և պրագմատիկ**: Նշված խմբերի տարբերությունը պայմանավորված են նրանով, թե որ հատկանիշն է ընդունվում որպես արդյունավետության հիմնական բնորոշիչ: Միևնույն ժամանակ, չափանիշներից յուրաքանչյուրը կիրառելի է պետության և հասարակության համար տարբեր նշանակության, մասշտաբների և մակարդակների որոշումների վերլուծության համար:

Ռացիոնալ-արժեքային չափանիշն օգտակար է կառավարման բարձրագույն մակարդակում գտնվող իշխանության մարմինների կողմից կայացված ընդհանրական և համակարգային որոշումների արդյունավետության գնահատման համար: Այսօրինակ որոշումների արդյունավետության գնահատումը հնարավոր չէ ներկայացնել առանձնացված դրական արդյունքների կամ բացահայտված կորուստների միջոցով, քանի որ վերջիններիս հետևանքները դրսևորվում են ամբողջ հասարակության խորքային (ընդերքային) փոփոխություններում: Թե՛ դրական արդյունքները, թե՛ կորուստները աստիճանական կերպով ճանաչվում ու գիտակցվում են կառավարող և կառավարվող սուբյեկտների կողմից: Առավել ևս հնարավոր չէ այդ արդյունքներն ու ստացվելիք հետևանքները արտահայտել որևէ կոնկրետ թվային մեծությունների միջոցով: Այս դեպքում հնարավոր է միայն, կատարվածը, կատարվելիքը և հավանական արդյունքները դիտարկելով,

արժեքների համակարգի միջոցով որոշել պետական սուբյեկտի տվյալ մասշտաբների կառավարչական գործողությունների արդյունավետության դրական կամ բացասական որակումը:

Ռացիոնալ-նպատակային չափանիշը նույնպես օժտված է ընդհանրական և համալիր բնույթով, սակայն վերջինս հնարավորություն է ընձեռում գնահատել կառավարման արդյունավետությունն ըստ այնպիսի կոնկրետ ցուցանիշների, որոնք բնութագրում են իրագործված նպատակների, իրացված ստրատեգիաների և ծրագրերի, վճռված խնդիրների անմիջական արդյունքները, իհարկե, հաշվի առնելով օգտագործված պետական ներուժը: Այս չափանիշով պայմանավորված արդյունավետության հատկանիշը գնահատվում է ինտեգրալ ցուցանիշով, որը բնութագրում է ստացված արդյունքների համապատասխանությունը պետական և հասարակական շահերին և դրանով իսկ օժտված է առավել կոնկրետությամբ, քան «արժեքներին համապատասխանությունը» բնութագրող ցուցանիշը: Չնայած «պետական շահ» հասկացության առածգականությանը՝ գնահատման նշված ցուցանիշները կարող են ֆիքսվել քանակական մեթոդներով և որակական բնութագրիչներով: Ջորջիանակ, կյանքի որակի և մակարդակի, քաղաքացիների (էլեկտորատի) քաղաքական ակտիվության, առողջական վիճակի ցուցանիշները:

Պրագմատիկ չափանիշը՝ որպես էֆեկտիվության գնահատման միջոց, նպատակահարմար է կիրառել, երբ անհրաժեշտություն է առաջանում գնահատել տարբեր մակարդակների կառավարման մարմինների կողմից կայացված որոշումների գործունակությունը: Այս դեպքում, վտանգավոր է պարզունակ պրագմատիզմը, որը հիմնավորվում է, այսպես կոչված, «առողջ բանականությամբ» և համատարած ռեսուրսների դեֆիցիտով: Նմանօրինակ մոտեցման հետևանքով կրթության և գիտության ոլորտները այսօր հայտնվել են դեգրադացիայի շեմին: Որոշ տվյալների համաձայն, հայ գիտնականների (80% մաթեմատիկոսներից և 50% ֆիզիկոսներից) մեծ մասը ներկայումս աշխատում են արտասահմանում: Ճիշտ հետևությունն այն է, որ պետության ծախսերը գիտության և կրթության ոլորտներում, ծածկվում են երկարատև ժամանակահատվածում, դա պետք է համարվի որպես պետական պոտենցիալի բարձրացման համար կատարված ներդրում:

ԹԵՄԱ 8

ՊԵՏԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅԱՆ ԳՆԱՀԱՏՄԱՆ ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ՓՈՐՁԸ

Կառավարման արդյունավետության գնահատումն անհրաժեշտ է պետական քաղաքականության նպատակամղվածությունն ապահովելու համար: Երկրի զարգացման տարբեր ոլորտներում (առողջապահություն, կրթություն, էներգետիկա և այլն) իրականացվող ծրագրերը հաճախ հիմնվում են միջազգայնորեն ընդունված օբյեկտիվ ցուցանիշների վրա: Օրինակ՝ մանկական մահացությունը և կյանքի տևողությունը՝ առողջապահության ոլորտում, գրագիտության մակարդակը և ընդգրկվածությունը հանրակրթական համակարգում՝ կրթության ոլորտում, արտաքին ուղղակի ներդրումները՝ տնտեսական ոլորտում և այլն: Արդյունավետության գնահատման առկա մեթոդները հիմնականում խարսխված են կառավարման համակարգի թիրախ ոլորտների մասնակի արդյունավետության տնտեսգիտական՝ Արդյունք/Ծախս հարաբերությամբ բնորոշվող մոդելի վրա⁵: Այսինքն, զուտ տնտեսագիտական տրամաբանությամբ, տնտեսական արդյունավետությունը բնութագրում է տնտեսական գործունեության արդյունքների և դրանց հասնելու համար կատարված ծախսերի հարաբերությունը: Կախված արդյունքների և ծախսերի թիրախային ընդգրկումից, այն կարող է արտահայտվել արդյունավետության մասնակի կամ ընդհանրական ցուցանիշներով: Այսպիսով, արդյունավետության ընդհանուր չափանիշը կոնկրետանում և լրացվում է հասարակական կյանքի առանձին ոլորտների կառավարման արդյունավետությունը բնորոշելու համար կիրառվող յուրահատուկ չափանիշներով: Եթե տնտեսության մեջ արդյունավետության մասնակի ցուցանիշերը սովորաբար արտահայտում են առանձին որևէ ռեսուրսի օգտագործման արդյունավետությունը (հիմնական միջոցների, նյութերի, էներգիայի և այլն), ապա պետական կառավարման արդյունավետության մասնակի ցուցանիշերը ընդգրկում են կառավարման ոլորտային քաղաքականություններով պայմանավորված ծախսերի և ձեռքբերված արդյունքների հարաբերակցությունը: Այսինքն՝ պետության արդյունավետությունը, այս դեպքում,

⁵ Տե՛ս՝ Эффе́ктивность государственного управления, М., изд-во АО «Консалтбанкир», 1998.», 1998.

դիտարկվում է նպատակադրումների և պետության ներուժի համադրմամբ: Հարկ է նշել, որ պետական կառավարման արդյունավետության գնահատման համար տնտեսագիտական մոդելը ոչ միշտ է կիրառելի: Օրինակ՝ միջգերատեսչական կապի անվտանգության համակարգի կառուցման դեպքում կարող է պարզվել, որ արտերկրյա անվտանգության համակարգի տեղադրումն ավելի քիչ ծախսատար է սեփական միջոցներով նմանօրինակ համակարգ կառուցելու համեմատությամբ: Չնայած տնտեսագիտական առումով մասնակի արդյունավետությունը այս դեպքում կլինի բարձր, սակայն նպատակադրման տեսանկյունից անվտանգության համակարգը կլինի խոցելի, հետևաբար և աննպատակահարմար:

Կառավարման ցանկացած խնդիր անհրաժեշտաբար ենթադրում է՝

- ա) նպատակի վեկտորի ընտրություն,
- բ) կառավարվող օբյեկտի պարամետրերի ճանաչողություն,
- գ) դրանց գերակայությունների պարզաբանում և կառավարման ենթակա պարամետրերի ու նրանց էտալոնային արժեքների ընտրություն,
- դ) կառավարման ալգորիթմի և միջոցների ընտրություն:

Սրանցից յուրաքանչյուրի սխալ ընտրությունը կամ բացակայությունը խնդիրը դարձնում է անլուծելի և համակարգը գնում է դեպի արսուրդ: Կառավարման համակարգը պարզեցնելու համար, մինիմիզացվում է կառավարման ենթակա պարամետրերի թիվը: Ընտրվում է պարամետրերի այն գլխավոր խումբը կամ նրանցից կարևորագույն մեկը, որից ածանցվում են մնացյալները: Այսպիսով՝ կառավարման պրոցեսը պետք է ընթանա նպատակ-հետևանք կատեգորիաների հարթության մեջ: **Կառավարման պրոցեսի ներկայացված տրամաբանության վրա է խարսխված արդյունավետության բնորոշման նպատակ-արդյունք⁶ պարադիգման:** Այս դեպքում կառավարման համակարգի արդյունավետությունը գնահատվում է նպատակադրման ու նվաճված արդյունքի տարբերությամբ, և որքան փոքր է այդ տարբերությունը, այնքան արդյունավետ է համարվում համակարգը: Ներկայացված մեթոդը ակնհայտորեն առավել ընդգրկուն է, քան

⁶ Стен' Волкова В.Н., Денисов А.А. Основы теории систем и системного анализа, СПб., изд-во СПбГТУ 1997

արդյունավետության գնահատման տնտեսագիտական եղանակը, սակայն կիրառական տեսանկյունից սակավ օգտակար, քանի որ այս մեթոդով կառավարման արդյունավետության թվային արժեքը բավականաչափ բարդ է հաշվարկել: Որպեսզի արդյունավետության տնտեսագիտական մոդելը հնարավոր լինի կիրառել պետական կառավարման որակը գնահատելիս՝ առաջարկվում է հետևյալ բանաձևը⁷

$$U = \sigma (x-H, y-t, z-D) * (Արդյունք / Ծախս) \quad (8.1)$$

Որտեղ՝ σ -ն անվանել ենք նպատակի նորմավորման գործակից, այն իրենից ներկայացնում է եռաչափ միավոր ֆունկցիա և ընդունում է 1 արժեքը, եթե փոփոխականներից առնվազն մեկը մեծ կամ հավասար է իր տարբերությանը և 0՝ փոփոխականների մնացած բոլոր արժեքների դեպքում: H -ը կոչվում է նպատակի համապատասխանության ֆունկցիա և լոգարիթմական կախվածության մեջ է գտնվում նպատակի հասանելիության ու այդ նպատակի իրագործման համար կառավարման կոնկրետ օղակի(ների) ներգրավման հավանականություններից⁸: t -ն իրենից ներկայացնում է տվյալ նպատակի իրագործման համար հատկացված ժամանակահատվածը, օրինակ՝ « \ll կառավարության կողմից ընդունված ծրագրերի և կատարողականի գնահատման ուղեցույցում նշված հանձնարարականների կատարման ժամանակային բաղադրիչը: D -ը իրենից ներկայացնում է տվյալ նպատակի հասանելիության ապահովման համար անհրաժեշտ ծախսերի նվազագույն շեմը, որից ցածր ծախսերի դեպքում հնարավոր չէ որևէ արդյունքի ձեռքբերում, օրինակ պետական կառավարման մասնակի արդյունավետության պարագայում, ծախսային մասով նախատեսված վարձատրության բաղադրիչի համար դա կարող է լինել նվազագույն աշխատավարձի չափը: Այսպիսով՝ (5.1) բանաձևը հնարավորություն է տալիս պետական կառավարման արդյունավետությունը գնահատելիս հաշվի առնել ոչ միայն նպատակադրումների ու նվաճված նպատակների տարբերությունը, այլ նաև հետադարձ ֆունկցիոնալ կապ է հաստատում կատարված ծախսերի ու ձեռքբերված արդյունքների միջև՝ ներառելով նաև նպատակի հասանելիության ընթացքում ժամանակի

⁷ Տես՝ Վ.Քալաշյան «Պետական կառավարում միջազգային փորձը և « \ll առկա իրողությունները» «21-րդ դար» Նորավանք գիտակրթական հիմնադրամի հանդես, Երևան 2009, 3(25), էջ 67-85

⁸ Տես՝ Денисов А.А. Информационные основы управления, Л., Энергоатомиздат, 1983.

գործոնը: Հարկ է նշել, որ ՀՀ պետական կառավարման համակարգի արդյունավետության նպատակային բաղադրիչի գնահատումը հնարավոր է իրականացնել՝ ելնելով այն հանգամանքից, որ ՀՀ պետական բյուջեում բյուջետային դասակարգման եղանակներից՝ ըստ ծրագրերի դասակարգումը խմբավորում է կառավարության այն միջոցառումները, որոնք ուղղված են ընդհանուր նպատակների և խնդիրների լուծմանը: Մասնավորապես, 2007-ից ՀՀ ֆինանսների և էկոնոմիկայի (ՖԷՆ) նախարարի հրամանով ամրագրվել է ՀՀ պետական բյուջեով սահմանված ծրագրերի իրականացումը բնութագրող արդյունքի ցուցանիշների եռամսյակային կանխատեսումները և այդ ցուցանիշների կատարման մասին հաշվետվությունները ՖԷՆ ներկայացման կարգը⁹, ինչը հնարավորություն է տալիս որոշակի պարբերականությամբ մոնիտորինգի ենթարկել ՀՀ պետական կառավարման նպատակամղվածության արդյունավետությունը: Ակներևաբար մոնիտորինգի գործընթացը պետք է ընդգրկուն լինի և ներառի պետական կառավարման այն ոլորտներն ու բնագավառները, որոնք միջազգային կառույցների կողմից ընդգրկված են աշխարհի երկրների, և մասնավորապես Հայաստանի, պետական կառավարման որակի գնահատման գործընթացներում: Չնայած կառավարման արդյունավետության գնահատման միջազգայնորեն ընդունված չափանիշները դեռևս գտնվում են ձևավորման փուլում, Համաշխարհային բանկի ինստիտուտի (ՀԲԻ)¹⁰ կողմից սահմանված մեթոդաբանությամբ պետական կառավարման արդյունավետության գնահատման խնդիրները ներառում են մասնավորապես՝ կառավարության ընտրության և փոփոխության ընթացակարգերի, նրանց գործունեության նկատմամբ հսկողության, ռացիոնալ քաղաքականություն մշակելու և արդյունավետ իրագործելու կառավարության ունակության, ժողովրդավարական ինստիտուտների հանդեպ պետության և քաղաքացիների հարգանքի գնահատումը (assessment): Ավելին, կոնկրետ ոլորտներում և համակարգերում կառավարման մասնակի արդյունավետության գնահատումը նախապայման է պետական կառավարման ամբողջական արդյունավետության բարձրացմանն ուղղված նպատակային ծրագրեր մշակելու, իրականացնելու, վերահսկելու և ազդեցությունը գնահատելու (evaluation) հա-

⁹ Տես՝ ՀՀ ՖԷՆ նախարարի 28 մարտի 2007 թվականի հրաման թիվ 324-Ն

¹⁰ ՀԲԻ տվյալները տեղադրված են հետևյալ հասցեում: <http://www.worldbank.org/wbi>

մար: Այդուհանդերձ, այս մոտեցումը կիրառելի է ընդհանրական արդյունավետությունը գնահատելիս, որի համար ՀԲԻ կողմից մշակվել են ագրեգացված (ընդհանրացված) ինդեքսներ: Պետական կառավարման ցուցանիշների ուսումնասիրությունները խարսխված են տարաբնույթ աղբյուրներից ստացված տվյալների և տարբեր կազմակերպությունների զեկույցների ու կարծիքների վերլուծությամբ պետական կառավարման որակի գնահատման վրա: Համաշխարհային բանկի ինստիտուտի կողմից պետական կառավարումը բնորոշվում է որպես երկրում իշխանական լիազորությունների իրագործմանը ծառայող ավանդույթների և ինստիտուտների ամբողջություն: Ինչը ենթադրում է՝

- կառավարության ընտրության և փոփոխության ընթացակարգերի, նրանց գործունեության նկատմամբ հսկողության,
- ռացիոնալ քաղաքականություն մշակելու և արդյունավետ իրագործելու կառավարության ունակության,
- ժողովրդավարական ինստիտուտների հանդեպ պետության և քաղաքացիների հարգանքի առկայություն:

Հաշվի առնելով վերը նշված սահմանման հիմնական բաղադրատարրերը՝ պետական կառավարման որակի գնահատումն իրագործվում է վեց խումբ պարամետրերով (ինդեքսներով)¹¹, որոնք են՝

- Պետական մարմինների հաշվետվողականությունը և բնակչության կարծիքը հաշվի առնելը՝ իշխանության ընտրություններին քաղաքացիների մասնակցության հնարավոր աստիճանը, ինչպես նաև խոսքի ազատության առկայությունը, միավորումների և ՋԼՄ-ների ազատությունը:
- Քաղաքական կայունությունը և բռնության բացակայությունը՝ ոչ սահմանադրական եղանակով կամ բռնության, այդ թվում տեռորիզմի կիրառմամբ իշխանության ապակայունացման հավանականության աստիճանը:
- Կառավարության աշխատանքի արդյունավետությունը՝ պետական ծառայությունների մատուցման որակի գնահատումը, պետական ծառայողների աշխատանքի որակը, վերջիններիս

¹¹ “Значение государственного управления” Д.Кауфман, А.Краай, П.Зойдо-Лобатон WBI 1999г.

անկախության աստիճանը քաղաքական ճնշումներից, քաղաքականության մշակման որակի գնահատականը:

- Նորմատիվ իրավական կարգավորման որակը՝ մասնավոր սեկտորի զարգացմանն օժանդակող և աջակցող նորմատիվ իրավական ակտերի և հիմնավոր քաղաքականության մշակման՝ կառավարության գնահատականը:
- Օրենքի գերակայությունը՝ հասարակությունում գործող նորմերի նկատմամբ տարաբնույթ սուբյեկտների վստահության և վերջիններիս կողմից այդ նորմերի պահպանման պատրաստականության աստիճանի գնահատականը, այդ թվում պայմանագրերի պարտադիր կատարման արդյունավետության գնահատականը, սեփականության պաշտպանության իրավունքը դատական մարմինների կողմից և ոստիկանության աշխատանքը, բռնության տարածվածության և հանցավորության մակարդակը:
- Կոռուպցիայի դեմ պայքարը (Կոռուպցիայի վերահսկման ինդեքս)՝ շահախնդիր նպատակներով պետական իշխանության օգտագործման պրակտիկայի տարածվածության գնահատականը՝ ներառյալ փոքր և մեծ չափերի կոռուպցիան, ինչպես նաև մասնավոր սեկտորի և ձեռնարկատիրական շերտերի ներկայացուցիչների՝ իշխանության մեջ ներգրավվածության ծավալները:

Նշված չափանիշերով Համաշխարհային բանկի ինստիտուտի կողմից իրականացված ուսումնասիրությունը, որը ՀԲԻ և ԶՎԵԲ-ի (EBRD) կողմից համատեղ իրականացվող հետազոտություն է, գնահատական է տալիս կառավարման որակին, ներդրումային և մրցակցային միջավայրերին՝ հիմնվելով արևելյան Եվրոպայի, նախկին ԽՍՀՄ երկրների և Թուրքիայի շուրջ 20 000 ընկերությունների ղեկավարների և սեփականատերերի հարցման արդյունքների վրա: Հետազոտությունը հիմնականում դիտարկում է հետևյալ խնդիրները. բիզնեսի խոչընդոտները, ոչ պաշտոնական վճարներ և կոռուպցիա, հանցավորություն, կարգավորում և վարչական խոչընդոտներ, հարկեր, աշխատանքային խնդիրներ, ընկերությունների ֆինանսավորում, իրավական և դատական հարցեր, ենթակառուցվածքներ: Համաշխարհային բանկի անցկացրած հետազոտություններով, որն իրականացվել է ավելի

քան 200 երկրներում, Հայաստանի տվյալների ընդհանուր տեսքը հետևյալն է¹²

Աղյուսակ 8.1
Հայաստանի համար ՀԲԻ կառավարման ցուցիչների դինամիկան
(տրոսային գնահատմամբ 2008-2011)

Ցուցիչներ	2008	2009	2010	2011
1. Կարգավորման որակ	60	60	60	59,8
2. Կառավարման արդյունավետություն	51	57	51	51,8
3. Ձայնի լսելիություն և հաշվետվողականություն	24	24	27,8	29
4. Քաղաքական կայունություն	44,8	51	47	43
5. Օրենքի գերակայություն	47	40	40	42
6. Կոռուպցիայի հսկողություն	31	32	40	39,9

Առանձին երկրում նման հետազոտությունների իրականացումն արդյունավետ չէ՝ կառավարման որակի, առանձին ոլորտներում իրականացվող քաղաքականությունների մասնակի արդյունավետության, տարբեր թիրախ խմբերի առանձնահատկությունների, կառավարության նախաձեռնությունների արդյունավետության գնահատման համար: Առաջարկվել է¹³ մոնիտորինգի համակարգում առանձնացված յուրաքանչյուր խմբում ընդգրկված ցուցանիշները խմբավորել երկու ենթախմբերում՝ հիմնական (նպատակային/դիսկրետ) ցուցանիշներ¹⁴ և գործոնային (բացատրող/դինամիկ) ցուցանիշներ, ընդ որում այս պարագայում ագրեգացված ինդեքսները տեղայնացվում են լոկալ ցուցիչների տեսքով յուրաքանչյուր կոնկրետ բնագավառի համար:

¹² *Stu' World Bank Institute: Worldwide Govenance Indicators: Country Data Report for Armenia 1996-2011 p.2-7:*

¹³ Տես՝ Վ.Քալաշյան «Պետական կառավարում. միջազգային փորձը և ՀՀ առկա իրողությունները» «21-րդ դար» Նորավանք գիտակրթական հիմնադրամի հանդես, Երևան 2009, 3(25), էջ 67-85

¹⁴ Հարկ է նշել, որ ցուցանիշների նման դասակարգմամբ չպետք է անտեսվի այն փաստը, որ գործոնային վերլուծության հիմք հանդիսացող մի շարք ցուցանիշների գծով ևս պետք է ամրագրվեն նպատակային արժեքներ և դրանց ապահովման գնահատականները նույնպես պետք է տրվեն մոնիտորինգի համակարգի շրջանակներում:

Ցուցանիշների տարբերակման նպատակը մի կողմից՝ գնահատման ու մոնիտորինգի տարանջատումն է, մյուս կողմից՝ վերջնական արդյունք ենթադրող գործողության կամ միջոցառման նվաճման աստիճանի ու իրականացման պրոցեսի ուղղվածության պարբերական ճշգրտման իրականացման հնարավորությունն է:

Որպես կանոն, հիմնական ցուցանիշները հանդիսանում են նպատակի ապահովում նկարագրող ցուցանիշներ (Outcome Indicators) և իրենց բնույթով վերջնական լինելով՝ ներկայացնում են 8.1 բանաձևով գնահատվող կառավարման մասնակի արդյունավետությունները: Մինչդեռ երկրորդ խմբում ընդգրկված են գործոնային ցուցանիշներ, որոնք միջանկյալ բնույթ են կրում և նկարագրում են միջոցառումների դինամիկան, ապահովելով քանակային արդյունքների (output) կամ ռեսուրսների/միջոցների ներդրում (input) բաշխվածության չափումները: Ստորև ներկայացված է այսօրինակ ցուցանիշների մի մասնավոր տարբերակ (տես՝ աղյուսակ 8.2):

Պեղական կառավարման արդյունավետության գնահատման գործոնային ցուցանիշների համակարգը՝ ըստ ՀԲԻ կառավարման որակի ինդեքսի

Պեղական կառավարման տարրերը (ըստ ՀԲԻ)	Գնահատման ինդեքսներ (ըստ ՀԲԻ)	Մոնիտորինգի ցուցանիշներ
Կառավարության ընտրության և փոփոխության ընթացակարգերի, նրանց գործունեության նկատմամբ հսկողություն	Ձայնի լսելիություն և հաշվետվողականություն	Ընտրություններին մասնակցած քաղաքացիների թվի բերությունը ընտրության իրավունք ունեցող քաղաքացիների ընդհանուր թվաքանակին
	Քաղաքական կայունություն	Երկու ընտրություններին հաջորդող փուլերում իրավասպահովող ինստիտուցիոնալ կառույցների քանակակարգի հարաբերակցությունը
Ռացիոնալ քաղաքականություն մշակելու և արդյունավետ իրագործելու կառավարության ունակություն	Կառավարման արդյունավետություն	<ol style="list-style-type: none"> 1. Պետության կողմից հռչակված ծրագրերի և ֆինանսավորված ուղղությունների տարբերությունը 2. Կուսակցական պատկանելություն ունեցող պետական ռազմավարների թվի հարաբերությունը պետական ծառայողների ընդհանուր թվաքանակին:
	Կարգավորման որակ	Օրենսդիր, գործադիր, դատական իշխանություններու գործարարների թվի հարաբերությունը այդ մարմինների աշխատակիցների ընդհանուր թվաքանակին

Կառավարման որակի գնահատման ցուցանիշների վերը նկարագրված խմբավորումը հնարավորություն է ընձեռում մի կողմից գնահատել պետականորեն իրականացվող ծրագրերի իրականացման ընթացքը՝ վերահսկելով միջոցառումների զարգացման դինամիկան (գործոնային ցուցանիշներ), մյուս կողմից՝ պահպանվում է պետական կառավարման որակը բնութագրող վեց խումբ ինդեքսների վրա խարսխված քաղաքականությունների գնահատման ցուցանիշների (նպատակային ցուցիչներ) ամբողջականությունը: Այդ ագրեգացված ցուցանիշներից՝ կարգավորման որակ (ՀԲԻ), կառավարման արդյունավետություն (ՀԲԻ), օրենքի գերակայություն (ՀԲԻ), ձայնի լսելիություն և հաշվետվողականություն (ՀԲԻ), քաղաքական կայունություն (ՀԲԻ), քաղաքացիական և քաղաքացիական ազատություններ ԱԱ/(\$Հ), յուրաքանչյուրը համապատասխանեցված է վերը շարադրված, պետական կառավարման որակը բնութագրող վեց խումբ պարամետրերին¹⁵: Ներկայացված օրինակը հիմք կարող է ծառայել պետական կառավարման որակի գնահատման համար անհրաժեշտ գործոնային և նպատակային ցուցանիշների բացահայտման համար, մանավանդ, որ կառավարության կողմից ընդունված մի շարք փաստաթղթերում արդեն իսկ կան մշակված որոշակի ոլորտներում պետական քաղաքականության որակի գնահատման նմանօրինակ ցուցանիշներ¹⁶:

Մոնիտորինգի ցուցանիշների համակարգը ընդհանուր զարգացումներից բացի պետք է ապահովի նաև պետական կառավարման տեսանկյունից կարևոր մասնավոր զարգացումների ու միտումների գնահատականը: Այս նպատակով մոնիտորինգի համակարգում ընդգրկված ցուցանիշները տարբերվում են միմյանցից նաև ագրեգացվածության աստիճանով: Մասնավորապես, պետական քաղաքականությունների ցուցանիշները բնութագրում են ռազմավարության իրագործման գերակայությունների նվաճման աստիճանը և կապ են հաստատում իրականացված քաղաքականությունների ու նպատակադրումների (թիրախ հանդիսացող ու միջազգային կազմակերպությունների կողմից չափվող ագրեգացված ինդեքսների խզման աստիճանի

¹⁵ «Aggregating governance indicators» Daniel Kaufmann, Aart Kraay, Pablo Zoido-Lobaton. WBI 1999.

¹⁶ ՀՀ ԱՀԲԾ մոնիտորինգի ցուցանիշների համակարգի հայեցակարգ (սոցիալական մեկուսացվածության բաժին), Տնտեսական բարեփոխումների կենտրոն, Երևան, 2005թ.:

նվազեցման) միջև, ըստ պետական կառավարման բնագավառների մոնիտորինգի՝ ցուցանիշները բնութագրում են գերակա ուղղություններով իրականացվող գործողությունները, իսկ ոլորտային ցուցանիշերը հնարավորություն են ընձեռում չափել կոնկրետ միջոցառման թե՛ դինամիկ զարգացման ուղղվածությունը և թե՛ իրագործման աստիճանը: Ներկայացված կառավարման որակի գնահատման լոկալ ցուցանիշները բացահայտում են զարգացումների առանձնահատկությունները՝ անհրաժեշտության դեպքում ճյուղավորվելով ըստ որոշակի հայտանիշների՝ տարածքային կտրվածքի, կառավարման մակարդակների, հանրային ծառայությունների տեսակի, հանրային ծառայությունների ճյուղի, քաղաքացիական խմբերի մասնակցության և այլն:

ԹԵՄԱՆ 9

ՄՈՆԻՏՈՐԻՆԳԸ ՈՐՊԵՍ ՀԱՆՐՈՒԹՅԱՆ ԿՈՂՄԻՑ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՄԱՍՆԱԿՑԱՅԻՆ ՎԵՐԱՀՍԿՄԱՆ ԻՆՍՏԻՏՈՒՏ

Վերջին ժամանակներում «մոնիտորինգ» արտահայտությունը ստացել է կիրառական լայն նշանակություն: Մասնավորապես, այն օգտագործվում է, երբ անհրաժեշտ է ընդգծել ուսումնասիրությունների, ստուգումների և տեղեկատվության կուտակման այս կամ այն տարատեսակները: Սովորական իմաստով՝ մոնիտորինգը երկարատև դիտարկում է, որն իրականացվում է կամ անընդհատորեն, կամ էլ որոշակի պարբերականությամբ: Ստորև մենք այդ տերմինը կկիրառենք նաև հանրային իրականության միանվագ ուսումնասիրությունը բնութագրելու դեպքում¹⁷:

9.1 Ի՞նչ է մոնիտորինգը

Մեր պարագայում «մոնիտորինգ» հասկացությունը ենթադրում է հանրային իրականության որոշակի հատվածի (կամ բնագավառի) ծրագրված, սիստեմատիկ և որոշակի ընթացակարգով իրականացվող ուսումնասիրություն: Ընդ որում, մոնիտորինգն այս դեպքում դիտվում է նաև իբրև իրականությունն առանց բռնի միջամտության փոփոխելուն միտված գործողությունների բաղկացուցիչ մաս:

Մոնիտորինգի գործողության նպատակային և թեմատիկ ընտրությանը, որպես կանոն, նախորդում է հանրային իրականության այս կամ այն հատվածի վերաբերյալ նախնական պատկերացման ձևավորումը, ինչը գտնվում է տվյալ կազմակերպության հետաքրքրությունների (առաքելության) շրջանակներում: Այսօրինակ պատկերացումները ձևավորվում են տարաբնույթ հավաստիության և հասանելի տեղեկատվական աղբյուրներից ստացված տվյալների հիման վրա, մասնավորապես՝ մամուլի հրապարակումների, կազմակերպության կողմից ստացված բողոքների, պետական մարմիններ կատարված ինտերվյու-

¹⁷ Մարդու իրավունքների հելսինկյան ֆոնդի կողմից հրատարակված «Մարդու իրավունքների մոնիտորինգ» ձեռնարկ:

ցիոն (անակնկալ ներխուժում) այցերի, այդ մարմինների հետ ունեցած նամակագրությունների, գիտական ինստիտուտների կողմից կատարված հետազոտությունների, ստուգող մարմինների կողմից կատարված ու հրապարակված հաշվետվությունների և այլ արդյունքներով:

Իրավիճակի այսպիսի նախնական պատկերը, մեծամասամբ կրելով սպոնտան (հախուռն) բնույթ, ոչ միշտ է խարսխված լինում հուսալի տեղեկատվության վրա, այդ իսկ պատճառով, այն չի կարող համարվել մոնիտորինգ՝ դասական իմաստով: Տվյալ դեպքում մոնիտորինգ է անվանվում ծրագրավորված այն ուսումնասիրությունը, որը իրականացվում է գիտակցված և ակտիվ կերպով:

Որևէ գործընթացի մոնիտորինգը ենթադրում է՝

- ա) Տվյալ ոլորտում առկա խախտումների չափերի և բնույթի վերաբերյալ հստակ մտածված և ակտիվ կերպով տվյալների կուտակում: Դիտարկվող խախտումները կարող են ծագել ինչպես իրավական նորմերի (այդ թվում վերջիններիս իրականացումը սահմանող կարգերի), այնպես էլ դրանց կիրարկման արդյունքներում:
- բ) Կուտակված տվյալների մշակում և ստացված արդյունքների համեմատությունը ներպետական օրենքներով, Սահմանադրությամբ, վավերացված միջազգային պայմանագրերով պայմանավորված չափորոշիչների հետ, ըստ իրավական նորմերի հիերարխիկ գերակայության:
- գ) Տվյալ ոլորտում առկա խախտումների հիմքում ընկած պատճառների պարզաբանում, և գոյություն ունեցող իրավիճակը շտկելու համար անհրաժեշտ փոփոխությունների հստակ սահմանում:
- դ) Համակարգային փոփոխություններին միտված (իրավական, քաղաքական և հանրային) հետագա գործողությունների համար անհրաժեշտ նյութերի ձեռքբերում:

Ըստ էության՝ մոնիտորինգը կարող է օժտված լինել տարբեր գործառույթներով:

Ճանաչողական գործառույթ

Շատ հաճախ, մեկնարկային տեղեկատվությունը վկայում է քաղաքացիների իրավունքների և շահերի ոտնահարումն իշխանությունների կողմից, սակայն մնում են անհայտ ոչ միայն խախտումների իրա-

կան չափերը, այլ նաև, թե ինչը և ինչպես պետք է փոփոխել պետության գործունեության մեջ, որպեսզի դրանք կանխարգելվեն: Այստեղ օգտավետ է դառնում մոնիտորինգի ճարտարությունը, որը հնարավորություն է ընձեռում ստանալ փաստաթղթային տվյալներ ոլորտում առկա խախտումների իրական չափերի վերաբերյալ և բնորոշել, թե օրենսդրության կամ պրակտիկայում դրա կիրարկման մեջ ինչպիսի փոփոխություններ է անհրաժեշտ կատարել, որպեսզի նշանակալիորեն սահմանափակվեն նմանօրինակ խախտումները:

Օժանդակող գործառույթ

Նույնիսկ եթե խախտումների իրական չափերն ու բնույթն արդեն հայտնի են, և մենք գիտենք, թե ինչը հատկապես պետք է փոփոխել (իրավական նորմը, իրավունքի կիրարկման պրակտիկան և այլն), որպեսզի դրանք կանխարգելվեն, այնուամենայնիվ մոնիտորինգի իրականացումը նպաստում է խախտումներն ապացուցող փաստերի և փաստարկների կուտակմանը, որոնք օգտակար են դառնում փոփոխությունների ներմուծման անհրաժեշտության մեջ իշխանական կառույցների պատրաստակամության ապահովմանը:

Պրոֆիլակտիկ (նախազգուշական) գործառույթ

Մոնիտորինգի կողմնակի (երկրորդական) արդյունքներից կարող է լինել նաև իրավիճակի վրա **ակտիվ ներազդեցությունը**, ինչը հանդիսանում է առանձին ուսումնասիրության առարկա: Այսպես օրինակ, հաճախ են այն դեպքերը, երբ իշխանությունները, տեղեկացված լինելով կայանալիք մոնիտորինգի վերաբերյալ, միջոցներ են ձեռք առնում հնարավոր խախտումները բացառելու ակնկալիքով՝ նպատակ ունենալով դրական գնահատման: Հրատապորեն ներմուծված փոփոխություններն ու բարենորոգումները, որպես կանոն, մնում են ուժի մեջ նույնիսկ մոնիտորինգի ավարտից հետո, և դրանով իսկ մոնիտորինգը նպաստում է իրավիճակի ընդհանուր առողջացմանը:

Այս կամ այն ոլորտում քաղաքացիների իրավունքների և շահերի մոնիտորինգը, ըստ դասական սահմանման, պետք է ծառայի հանրային իրականության բարենորոգմանը, այլ ոչ թե վերջիններիս պարզ նկարագրությանը և ախտորոշմանը:

Վերը գրվածից բնավ չի հետևում, թե այսօրինակ ուսումնասիրությունները պետք է իրականացվեն կողմնակալ կերպով, վաղօրոք տըր-

ված թեզիսի ամրագրման նպատակով: Ընդհակառակը, մոնիտորինգի արդյունքում բարեխղճորեն կուտակված օբյեկտիվ տեղեկատվությունը կարող է հանդիսանալ իրավիճակի բարենորոգմանը միտված ծրագրավորվող գործողությունների հիմնախարիսխը: Որպես կանոն, առանց անաչառ մոնիտորինգի, հնարավոր չէ նաև այդ գործողությունների իրագործումը:

Այսպիսով, մոնիտորինգը վեր է ածվում հանրային շահերի պաշտպանության գործողությունների բաղադրիչի, որը օժտված լինելով հստակ կառուցակարգով, ժամանակի մեջ բաշխվում է հավելվածում նկարագրված երեք փուլերին համապատասխան (տես՝ Հավելված 1):

Մոնիտորինգային խմբի գործառույթներն են՝

- ա) ներկայություն դիտարկման ենթակա ընթացակարգի ապահովմանը (օրինակ՝ մրցույթ, դատական նիստ, հանձնաժողովի նիստ և այլն) ընթացքին,
- բ) հետևել մոնիտորինգի ենթակա գործընթացներին և ֆիքսել դրանց համապատասխանությունը կամ շեղումը օրենքներով և ենթաօրենսդրական ակտերով ամրագրված ընթացակարգերին,
- գ) մոնիտորինգի ենթակա գործընթացների մասնակիցներին տալ նախօրոք մշակված հարցաթերթիկներ՝ նրանց կողմից այն լրացնելու համար,
- դ) մոնիտորինգի ենթակա գործընթացների պատասխանատու անձից կամ մարմնից վերցնել դիտորդների ներկայության վերաբերյալ արձանագրության պատճենը,
- ե) մոնիտորինգի ենթակա գործընթացների մասնակիցների հետ անցկացնել հարցազրույց (միայն նրանց համաձայնության դեպքում)՝ ֆիքսելով նրանց մտահոգություններն ու առաջարկությունները, որոնք նշված չեն եղել հարցաթերթիկում,
- զ) մոնիտորինգի ավարտից հետո յուրաքանչյուր մոնիտորինգային իրադարձության արդյունքները 24 ժամվա ընթացքում ներկայացնել ծրագրի սոցիոլոգ-վերլուծաբանին:

9.2 Մոնիտորինգի խմբի անդամի վարվելակերպի կանոնները

Մոնիտորինգային խմբի անդամը պարտավոր է՝

- ա) ոչ մի դեպքում չմիջամտել մոնիտորինգի ենթակա գործընթացներն ապահովող մարմնի աշխատանքներին,
- բ) իր վարվելակերպով չխոչընդոտել մոնիտորինգի ենթակա գործընթացներն իրականացնող մարմնի աշխատանքների իրականացմանը,
- գ) մոնիտորինգի ենթակա գործընթացների մասնակցին հարցաթերթիկը լրացնելու համար տալ կամ նրա հետ հարցազրույց ունենալ միայն բուն գործընթացի ավարտից հետո և վերջինիս համաձայնության դեպքում,
- դ) մոնիտորինգի ենթակա գործընթացների պատասխանատուների, լիազոր պաշտոնյաների և համապատասխան մարմնի աշխատակիցների հետ շփումներում ցուցաբերել համբերություն, պատշաճ վարքի կանոններ և ոչ մի դեպքում վիճաբանության մեջ չմտնել նրանց հետ,
- ե) իրականացնել մոնիտորինգի համար մշակված ձեռնարկով նախատեսված իր գործառույթները,
- զ) իրականացնել միայն իրեն վերապահված գործառույթներ:

ԹԵՄԱ 10

ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ՊԵՏԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԻ ԲԱՐԵՓՈԽՈՒՄՆԵՐԸ

Հանրապետությունում իրականացվում է պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումների գործընթացը: Այս գործընթացի փուլերն ընդգրկում են նախարարությունների, գերատեսչությունների, ինչպես նաև տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների վերակառուցումը: Պետական կառավարման բարեփոխումներն իրականացվում են երեք ուղղություններով.

1. պետական կառավարման համակարգի կառուցվածքային և գործառույթային վերափոխումներ,
2. քաղաքացիական ծառայության ներդնում,
3. ֆինանսական կառավարման բարեփոխումներ:

Պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումների իրականացումն ապահովելու համար նախապատրաստվել է «ՀՀ պետական կառավարման համակարգի կառուցվածքային բարեփոխումների հայեցակարգը», համաձայն որի՝ բոլոր նախարարություններում, կառավարությանն առընթեր մարմիններում կատարվել է գործառույթային վերլուծություն, բացահայտվել են կրկնվող, ավելորդ, տվյալ մարմին ոչ բնորոշ գործառույթները, ինչպես նաև դրանք իրականացնող ստորաբաժանումները:

Բոլոր նախարարություններում (բացառությամբ արտաքին գործերի, պաշտպանության նախարարությունների), տարածքային կառավարման մարմիններում ներդրվել է քաղաքացիական ծառայություն՝ տարանջատելով քաղաքական, հայեցողական և սպասարկող պաշտոնները քաղաքացիական ծառայողներից, որպես բարձրագույն քաղաքացիական ծառայող ճանաչելով նախարարության, մարզպետարանի, կառավարությանն առընթեր մարմնի աշխատակազմի ղեկավարներին [28]:

Նախարարություններում, կառավարությանն առընթեր մարմիններում և օրենքով ստեղծված հանձնաժողովներում ու խորհուրդներում ստեղծվել են համապատասխան կառավարչական հիմնարկներ, որոնք գլխավորում են աշխատակազմի ղեկավարները: Այս քայլով տարան-

ջատվել են հիմնարկի ղեկավարի գործառույթները պետական մարմնի ղեկավարի գործառույթներից:

Նախարարություններում, ըստ իրենց ունեցած գործառույթների տեսակների, ձևավորվել են առանձնացված ստորաբաժանման կարգավիճակով գործակալություններ և տեսչություններ, որոնք մասնագիտացած են ծառայությունների մատուցման, կանոնակարգման և վերահսկողական ու տեսչական գործառույթների իրականացմամբ:

Նախարարություններում վերացել են «կոլեգիալ» կառավարման մարմինները, դրանք փոխարինվել են նախարարի կողմից ստեղծվող տարբեր խորհրդակցական հանձնաժողովներով կամ խորհուրդներով, որոնք կառավարման ֆունկցիա չունեն, կառավարությանն առընթեր գերատեսչությունների զգալի մասը՝ շուրջ 21 մարմիններ, ընդգրկվել են համապատասխան նախարարությունների կազմում կամ կառուցվածքում՝ որպես գործակալություն կամ տեսչություն, կամ էլ կառուցվածքային ստորաբաժանում, նախարարությունների, կառավարությանն առընթեր մարմինների համակարգում գործող բազմաթիվ հիմնարկներ վերակազմավորվել են ըստ իրենց ունեցած գործառույթների, պետական ոչ առևտրային կազմակերպությունների, դրանցից տարանջատվել են կառավարչական գործառույթները և վերապահվել համապատասխան կառավարման մարմիններին, միասնականացվել է նախարարությունների կառավարման կառուցվածքը՝ դրանցում ձևավորվել են քարտուղարություններ, վարչությունների և բաժինների ստորաբաժանումներ: Վերոնշյալ ուղղություններով բարեփոխումների իրականացումը հնարավոր է տարանջատել 2 փուլերի.

Առաջին փուլում նախատեսվել էր, չփոփոխելով կառավարության գործող կառուցվածքը, կառավարությանը և նախարարություններին առընթեր գերատեսչությունները՝ գործակալությունների, տեսչությունների, պետական ոչ առևտրային կազմակերպությունների կարգավիճակով ներառել համապատասխան նախարարությունների կառավարման համակարգերում: Այս քայլը հնարավորություն կտար նախարարություններին, հատկապես նախարարներին՝ որպես կառավարության անդամների, կենտրոնանալու ռազմավարական խնդիրների լուծման վրա ապահովելու կառավարման ուղղահայացությունը և հստակեցնելու կառավարությունում ամեն մի անդամի պատասխանատվության շրջանակները, պայմաններ ստեղծելու և հստակեցնելու այն

մարմինների շրջանակը, որտեղ քաղաքացիական ծառայություն պետք է իրականացվի:

Այնուհետև, «Քաղաքացիական ծառայության մասին» ՀՀ օրենքի պահանջներին համապատասխան՝ դասակարգել, նկարագրել և գնահատել քաղաքացիական ծառայության բոլոր պաշտոնները՝ տարանջատելով քաղաքական, հայեցողական և քաղաքացիական ծառայողների պաշտոնները, միաժամանակ առանձնացնել տեխնիկական սպասարկման գործառույթները: Պայմաններ ստեղծել քաղաքացիական ծառայության համակարգի աշխատանքի, քաղաքացիական ծառայողների վերապատրաստման, ատեստավորման, վարձատրության համակարգերի ներդրման համար: Պետական կառավարման մարմիններում ներդնել աշխատակազմի ղեկավարի նոր ինստիտուտ:

Երկրորդ փուլում նախատեսվում է հանրային (պետական) ծառայությունների մատուցման կառավարման մոդելների և մեխանիզմների բարելավում: Այս փուլի հիմնական խնդիրն է լինելու նաև անցում կատարել կառավարման առավել ռացիոնալ կառուցվածքի՝ ըստ նախարարությունների հստակեցնելով հանրային ծառայությունների մատուցման գործում լիազորությունները, գործառույթների ապակենտրոնացման, ապակոնցենտրացման և դրանց տեսակների դասակարգման հարցերը:

Պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումների առաջին փուլի խնդիրների իրականացման օրենսդրական հիմքերի ձևավորման նպատակով, 1999-2001 թթ. ՀՀ Պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումների հանձնաժողովի կողմից նախապատրաստվել կամ նրա օժանդակությամբ մշակվել ու ՀՀ Ազգային ժողովի կողմից ընդունվել են՝

- «Պետական կառավարչական հիմնարկների մասին»,
- «Պետական ոչ-առևտրային կազմակերպությունների մասին»,
- «Քաղաքացիական ծառայության մասին»,
- «Քաղաքացիական ծառայողների վարձատրության մասին»,
- «Մաքսային ծառայության մասին»,
- «Զինվորական ծառայություն անցնելու մասին»,
- «Ոստիկանությունում ծառայության մասին»,
- «Հարկային ծառայության մասին» օրենքները:

ՀՀ մարզպետարանների և Երևանի քաղաքպետարանի կանոնադրությունների և կառուցվածքների ուղղությամբ ՀՀ բոլոր մարզպե-

տարանների և Երևանի քաղաքապետարանի կանոնադրություններն ու կառուցվածքները հաստատվել են: Մարզպետարաններին, Երևանի քաղաքապետարանին ենթակա սոցիալական ծառայության տարածքային կենտրոնները վերակազմավորվել են մարզպետարաններին ենթակա տարածքային կենտրոնների՝ առանձնացված ստորաբաժանման կարգավիճակով և, ըստ էության, ընդգրկվել են քաղաքացիական ծառայության համակարգում:

Վերը նշված վերակազմավորումների արդյունքում նյութական ռեսուրսներ են տնտեսվել նախկինում ինքնուրույն գործող կառույցների միանման գործառույթների կենտրոնացման, ինչպես նաև ծախսերի «ռացիոնալացման» շնորհիվ: Մասնավորապես, կադրային, հաշվապահության, ֆինանսների, տնտեսական-վարչական սպասարկող անձնակազմի կրճատման հաշվին: Բացի այդ, հնարավորություն է ստեղծվել կենտրոնացնել ներկայիս ինքնուրույն գերատեսչությունների կողմից տարվող «գերատեսչական» ծախսերը՝ դրանց օպտիմալացման ճանապարհով:

Ինքնուրույն գերատեսչությունների կենտրոնացումը հնարավորություն կընձեռի միասնական կենտրոնից տանելու նախանշված բնագավառներում քաղաքականությունը, ապահովելու դրա իրականացման նկատմամբ վերահսկողություն:

Հնարավորություն կստեղծվի քաղաքացիական ծառայության համակարգում արհեստավարժ մասնագետներ ներգրավելու, սահմանված ստրատեգիական խնդիրների և մատուցվող ծառայությունների որակի բարձրացման համար: Նախարարության կազմում ընդգրկված գործակալությունների ու տեսչությունների բոլոր աշխատակիցները կճանաչվեն հանրային ծառայողներ, բացի առանձին օրենքներով ծառայության առանձնահատկություններ ունեցողների՝ ինչպիսիք են հարկային, մաքսային, ոստիկանական, դիվանագիտական, արտակարգ իրավիճակների, զինվորական և այլն, որոնց ծառայության պայմանները առժամանակ սահմանված կմնան առանձին օրենքներով:

Կառավարչական գործառույթների կենտրոնացումը միաժամանակ հնարավորություն կտա պետական գնումների համակարգով իրականացնելու բյուջետային ծախսերի մեծ մասը՝ ներկայիս ինքնուրույն գերատեսչությունների բյուջետային փոշիացված ծախսերի նկատմամբ: Այժմ այդ գերատեսչությունները հիմնական ուշադրությունը կկենտրոնացնեն օրենսդրությամբ իրենց վերապահված լիազորու-

թյունների իրականացման, այսինքն՝ ծառայությունների մատուցման կամ կանոնակարգման վրա, իսկ կադրային, ֆինանսաբյուջետային և վարչական այլ հոգսերը կդառնան նախարարության աշխատակազմի համապատասխան ստորաբաժանման խնդիրը և կլուծվեն աշխատակազմի ղեկավարի կողմից:

Այդ գործառույթների իրականացումից կազատվեն նաև նախարարն ու փոխնախարարները, որոնք ամբողջությամբ կկենտրոնանան նախարարությանը վերապահված ռազմավարական խնդիրների լուծման ուղղությունների հայտնաբերման վրա և կհամակարգեն մասնագիտացված կառույցների գործունեությունը:

10.1 Քաղաքացիական ծառայության ներդրում

Պետական կառավարման համակարգում քաղաքացիական ծառայության նոր համակարգի ներդրման նպատակով պետական ծառայության բարեփոխումները ընդգրկել են՝

- քաղաքացիական ծառայության կառավարման նոր կառույցի ստեղծումը,
- աշխատողներին ըստ արժանիքների հավաքագրման, քաղաքացիական ծառայությունում առաջխաղացման ապահովումը,
- քաղաքացիական ծառայողների վերապատրաստման համակարգի ձևավորումը,
- քաղաքացիական ծառայության պաշտոնների նկարագրումը, պաշտոնյաների պատասխանատվության սահմանների որոշումը,
- քաղաքացիական ծառայողների վարձատրության և սոցիալական ապահովության, եկամուտների և ակտիվների հայտարարագրման համակարգի ներդրումը:

Սկսվել է ըստ նախարարությունների «արդիականացման միջոցառումների ծրագիրը»՝ ինչպես օրենսդրական, այնպես էլ ինստիտուցիոնալ վերակազմավորումների առումով: Այդ ծրագիրն իր մեջ ներառում է պետական կառավարման համակարգի ամբողջականացման և առկա հիմնական խնդիրների լուծումը. մասնավորապես՝ հանրային (պետական) ծառայությունների իրականացման մեխանիզմների հստակեցում, հանրային ծառայությունների կառավարման կառուցվածքային մոդելների մշակում, ըստ հանրային ծառայությունների տե-

սակների՝ առաջարկությունների փաթեթի մշակում, դրանց օրենսդրական հիմքերի ձևավորում, ծառայությունների մատուցման որակի բարձրացում, արդյունավետ կառավարման մեխանիզմների առաջադրում՝ «Հանրային (պետական) ծառայությունների մասին» ՀՀ օրենքի փոփոխությունների նախագծի նախապատրաստում:

Հանրային ծառայությունների ապակենտրոնացման, տարածքային կառավարման մարմինների գործառույթների և նոր կառուցվածքների վերաբերյալ առաջարկությունների նախապատրաստում, ապակենտրոնացման նոր կառավարման մոդելի փորձարկում:

Հանրային ծառայությունների մատուցման տեսակներին համապատասխան՝ գործակալությունների, տեսչությունների բյուջեից ֆինանսավորման և պետական բյուջե ծառայությունների դիմաց տուրքերի և վճարների գանձումների մեխանիզմների հստակեցում և առաջարկությունների նախապատրաստում:

Մունիցիպալ (համայնքային) ծառայությունների իրականացման մեխանիզմների հստակեցում, մունիցիպալ ծառայությունների կառավարման կառուցվածքային մոդելների մշակում, ըստ մունիցիպալ ծառայությունների տեսակների՝ առաջարկությունների փաթեթի մշակում, դրանց օրենսդրական հիմքերի ձևավորում, մունիցիպալ ծառայությունների մատուցման որակի բարձրացում, արդյունավետ կառավարման մեխանիզմների առաջադրում՝ «Մունիցիպալ ծառայությունների մասին» ՀՀ օրենքի փոփոխությունների նախագծի մշակում:

Պետական կառավարչական հիմնարկների հաշվետվության և պատասխանատվության ուժեղացման բնագավառում՝ «Վերահսկողության մասին» ՀՀ օրենքի նախագծի մշակում, որով անհրաժեշտություն կառաջանա տարանջատել արտաքին վերահսկողությունը ներքինից և սահմանել պատասխանատու լիազոր մարմիններ:

Առաջնահերթ է պետական ծախսերի կառավարման բարեփոխումների իրականացումը՝ որտեղ պետական ծախսերն անհրաժեշտ է սահմանել՝ ըստ հեռանկարային ծրագրերի և ոլորտների:

Որոշումների ընդունման գործընթացների և կառավարման կառուցվածքների բարելավման բնագավառում իրականացվելիք միջոցառումները պայմանավորված են պետական ծառայության բարեփոխումների շարունակականությամբ և նախատեսում են՝ ապահովել և պայմաններ ստեղծել ՀՀ հակակոռուպցիոն ռազմավարական ծրագրի և Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագրի իրագործ-

ման համար, օպտիմալացնել և ռացիոնալացնել կառավարության կառուցվածքը՝ հիմք ընդունելով 2003-2008 թթ. զարգացման առաջնահերթությունները, օպտիմալացնել հանրային ծառայություններ մատուցող պետական ոչ առևտրային կազմակերպությունների գործունեության շրջանակները:

Ժամանակակից տեխնոլոգիաների ներդրման առումով՝ գործընթացները զուգակցվում են հանրային կամ հանրապետական ծրագրերին: Բոլոր մարզպետարանները ապահովված են ինտերնետային կայքերով, լոկալ համակարգչային ցանցերով, մինի համակարգերով, տեխնիկական միջոցներով, ապարատային միջոցներով: Համայնքներում առկա տեխնիկական փորձ է արվում միացնել մարզպետարաններին:

Շարունակվում է ապակենտրոնացման քաղաքականությունը: Այս շրջանակներում սկսվել է գույքահարկի հաշվարկման բազաների փոխանցումը համայնքներին, արդեն մի քանի տարի է համայնքների գույքի և հողի բազայի տվյալները փոխանցվում է համայնքներին, ճշտվում են համայնքների վարչական սահմանները:

Այսօր խնդիրը իրավական դաշտում նոր լիազորությունները չէ, այլ եղած մեխանիզմների օգտագործման բարձրացումը, լիազորությունների պատշաճ մակարդակով կատարումը: Ոլորտը կարգավորող փաստաթղթերն են՝ «Տարաբնակեցման ուրվագիծը», մարզային ծրագրերը, բյուջետային ծրագրավորման ծրագրերը, տարածքային քաղաքականության ձևավորման հիմնադրույթները: ԱՀՌԾ շրջանակներում դիտարկելով ոլորտի առաջընթացը, կարելի է փաստել, որ ունենալով լավ ցուցանիշներ մակրոմակարդակում, ունենք տարբերություն տեղական մակարդակում: Գերխնդիրը տարբերությունների հարթումն է: Եթե ունենանք մոնիտորինգի ավելի իրատեսական ցուցանիշներ, դրանք իրականում թույլ կտան դիֆերենցված քաղաքականություն իրականացնել մարզերում:

ԹԵՄԱ 11 ԳՈՐԾԱՌՆԱԿԱՆ ԱՏՈՒԳՄԱՆ ՄԵԹՈԴԱԲԱՆՈՒԹՅՈՒՆԸ

Գործառույթային և կառուցվածքային վերլուծության ենթարկելով ՀՀ պետական կառավարման բոլոր մարմինների գործունեությունը՝ սահմանվեցին պետական մարմնի տեսլականը, նպատակն ու խնդիրները, տարանջատվեցին ու հստակեցվեցին գործառույթները, կոնկրետացվեցին պետական մարմնին վերապահված ոլորտներն ու բնագավառները: Բոլոր նախարարություններում և կառավարությանն առընթեր մարմիններում քաղաքականության մշակման գործառույթները տարանջատվեցին ծառայության մատուցման գործառույթներից¹⁸: Ինչպես նշվել էր նախորդ պարագրաֆում, այս գործընթացն իրականացվել էր ՀՀ ՊԿԲԸ կողմից, գործառնական ստուգման մեթոդաբանության միջոցով, որի ընդհանուր նկարագիրը կներկայացնենք ստորև: Մշակված գործիքի շրջանակներում նախ և առաջ սահմանվել է գործառույթ հասկացությունը:

Սահմանում: Գործառույթը մեկ կամ մի քանի գործունեությունների ամբողջությունն է, որն արդյունք (ապրանք կամ ծառայություն) է ստեղծում:

Այնուհետև ամրագրվել են այն քայլերի հերթականությունը և ուղենիշային սկզբունքների ամբողջությունը, որոնք անհրաժեշտ է պահպանել գործիքի կիրառման ընթացքում այս կամ այն մարմնում վերլուծություններ կատարելիս: Ընդհանուր մոտեցումը ներառում է հետևյալ չորս փուլերը՝ **գործառույթների հաշվառում, հաշվառված գործառույթների դասակարգում, դասակարգված գործառույթների վերախմբավորում և ինստիտուցիոնալացում:**

11.1 Գործառույթների հաշվառում

ա. Մեթոդոլոգիայի համաձայնեցումը **ստուգման ենթակա մարմնի** ղեկավարության հետ:

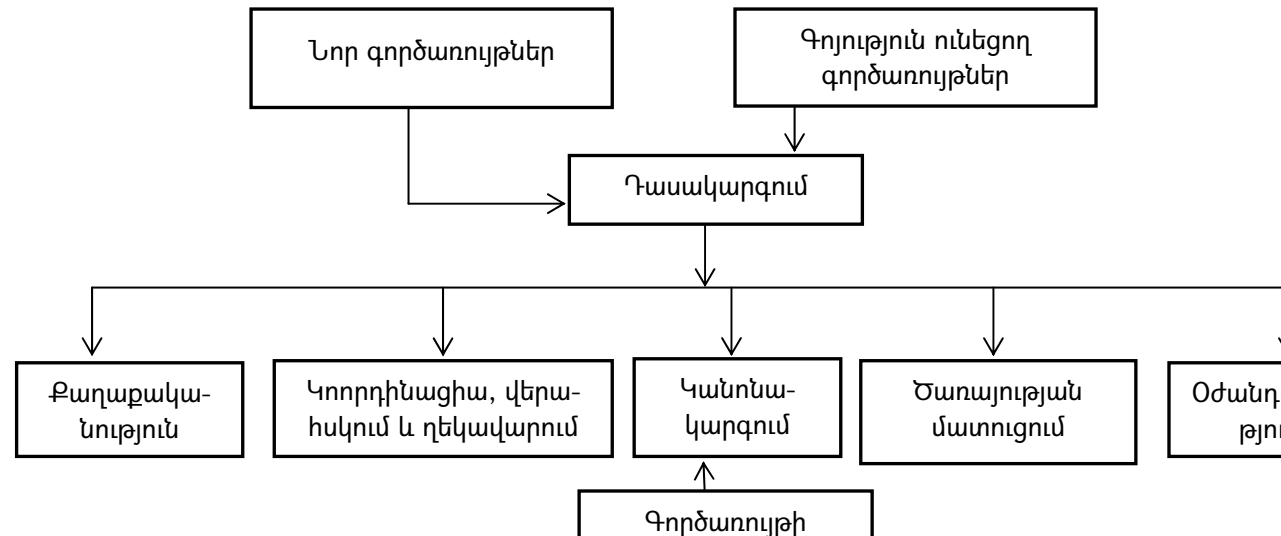
¹⁸ <http://report.gov.am/?id=28>

- բ. Համապատասխան տեղեկատվության տրամադրում յուրաքանչյուր նախարարության վերանայող խմբին, որը պետք է ստուգումներ անցկացնի իր նախարարությունում:
- գ. Թե՛ նախկինից գոյություն ունեցող, թե՛ նոր գործառույթների վերաբերյալ տվյալների հավաքագրում, այդ թվում՝
 - գ.1. գործառնության տեսակ,
 - գ.2. գործառնությունն իրականացնող խումբ (միավոր),
 - գ.3. գործառույթների տրամադրման համար պահանջվող ծախսերի չափ՝ աշխատակազմի աշխատավարձերի և այլ ծախսերի տեսքով:
- դ. Գործառույթների վերլուծությանն են նպաստում նաև չորս հարցաթերթիկները, որոնք ներկայացվում են համապատասխան պետական կառավարչական հիմնարկի ղեկավարությանը և լրացվում են համապատասխան բաժինների ղեկավարների և ստորադաս մարմինների տնօրենների հետ հարցազրույցների արդյունքում:

11.2 Հաշվառված գործառույթների դասակարգում

Նոր և գոյություն ունեցող գործառույթների «ճակատագիրը» որոշելու նպատակով՝ անհրաժեշտ է այդ գործառույթների գոյության հիմնավորման նպատակով կատարել մի շարք հարցադրումներ, որոնց միջոցով հնարավոր կլինի պարզել, թե արդյո՞ք այդ գործառույթները կարող են վերացվել, մասնավորեցվել և այլն: Վերջինս ամփոփված է գծապատկեր 11.1-ում:

Գծապատկեր 11.1 Մեթոդաբանության վեր...



Գործառույթի տեսակները

Կազմակերպչական առումով աշխատանքների կազմակերպման լավ ձև է գործառույթները աղյուսակ 11.1-ում ներկայացված կատեգորիաների (դասերի) բաժանելը:

Աղյուսակ 11.1

Գործառույթների տեսակները

- ✓ **Քաղաքականության մշակման գործառույթներն են՝** ռազմավարության մշակումը, նվազագույն չափորոշիչների, նորմերի մշակումը, քաղաքականության վերլուծությունն ու գնահատումը, կանխատեսումը: Սրանք մասնագիտական հմտություններ պահանջող գործառույթներ են և հիմնականում իրագործվում են նախարարության ղեկավար կազմի կողմից:
- ✓ **Ծառայությունների մատուցման գործառույթներ՝** ներքին (պետական այլ մարմիններին) և արտաքին (Ֆերմերներին, անտառապահներին, ձկնորսներին) հաճախորդներին ապրանքի կամ ծառայությունների տրամադրում: Ծառայությունը սովորաբար մատուցվում է ստորադաս կամ վերահսկվող մարմինների կողմից:
- ✓ **Կանոնակարգող գործառույթներ,** ինչպես օրինակ (իրավունքի տրամադրումը) թույլտվությունը, լիցենզավորումը, արտոնագրումը, հավաստագրումը, վերահսկումը, համաձայնեցումը և ֆինանսական աուդիտը: Նպատակահարմար է կանոնակարգող գործառույթները սահմանազատելը այն քաղաքական գործառույթներից, որոնք սահմանում են կանոնակարգերը, ինչպես նաև դրանք տարանջատելը հաճախորդներին մատուցվող ծառայությունների գործառույթից:
- ✓ **Կորորինացիոն գործառույթներ՝** ղեկավարող և իրագործումը վերահսկող գործառույթներ, որոնցից են օրինակ՝ տարբեր մարմինների աշխատանքների կորորինացման, ենթակա մարմինների աշխատանքի վերահսկման, վերջիններիս իրենց նպատակներին հասնելուն նպաստելու գործառույթները:
- ✓ **Օժանդակ գործառույթներ,** որոնցից են ֆինանսական կառավարումը, մարդկային ներուժի կառավարումը, տեղեկատվական համակարգերը, ենթակառուցվածքները, աշխատակազմի վերապատրաստումը, արդյունավետության վերանայումը, կառավարման աուդիտն ու քարտուղարական ծառայությունները:

11.3 Դասակարգված գործառույթների վերախմբավորում

- ա. Գործառույթների վերլուծություն, որի արդյունքում վեր է հանվում, թե ինչպիսի գործառույթներ կարող են՝
 - ա.1. ստեղծվել աշխատանքի արդյունավետությունը բարելավելու նպատակով,
 - ա.2. վերացվել, մասնավորեցվել կամ փոխանցվել այլ սեկտորների,
 - ա.3. միավորվել կամ ապակենտրոնացվել ծառայությունների մատչելիությունը բարելավելու նպատակով,
 - ա.4. ռացիոնալացվել, այդ թվում՝ նախարարությունների կամ տարածքային մարմինների միավորման (միացվելու) միջոցով,
 - ա.5. կրճատվել (նվազեցվել) որակական կամ քանակական առումով՝ ըստ յուրաքանչյուր նախարարությանը հատուկ գերակայությունների, խտացվել՝ կառավարման օղակները նվազեցնելու միջոցով կամ միաձուլելով այն բաժանմունքները, որոնք չափազանց փոքր են՝ տնտեսական արժեք ներկայացնելու համար:
- բ. Գործառույթների իրականացման համար այլընտրանքային տարբերակների մշակում՝ միանման գործառույթները խմբավորելով վերակառուցված կառույցներում՝ հիմնվելով վերակառուցմանն ուղղված սկզբունքների վրա:
- գ. Ընթացիկ և գոյություն ունեցող գործունեությունները անհրաժեշտության դեպքում խմբավորվում են առանձին գործառույթներում, իսկ ավելորդ, փոխանցված, ռացիոնալացված կամ մասնավորեցված գործառույթները «բացահայտվում են» ընդունված չափանիշներով՝ վերլուծական համապատասխան համակարգի օգնությամբ:

11.4 Ինստիտուցիոնալացում

- ա. Հիմնական մասնակիցների (կազմի) համար դասընթացի կազմակերպում՝ յուրաքանչյուր նախարարության տարբերակներին անդրադառնալու նպատակով,
- բ. վերջնական հաշվետվություն՝ ներառյալ գործառույթների ցուցակը և վերջինիս իրականացմանն ուղղված հանձնարարականները նաև դրանց կառուցվածքային վերակազմակերպման տարբերակներն ու ծախքի և օգուտի վերլուծությունը,
- գ. յուրաքանչյուր նախարարության ներքին կանոնակարգի նախնական մշակում,
- դ. պահպանվող յուրաքանչյուր պաշտոնի (աշխատատեղի) աշխատանքային նկարագրի նախնական մշակում՝ պաշտոնների դասակարգման համակարգում այն ներառելու նպատակով:

11.5 Գործառույթների տարանջատման սկզբունքները

Գործառույթները կազմակերպչական կառույցների վերածելու համար անհրաժեշտ է ընդունել հետևյալ սկզբունքները՝

- ա) Հնարավորության դեպքում միևնույն տեսակի գործառույթները պետք է խմբավորվեն ծավալ-արդյունք ստեղծելու և համագործակցությունն ու միանման հմտությունների զարգացումը առավելագույնի հասցնելու նպատակով:
- բ) Մյուս կողմից՝ կարևոր է տարանջատել քաղաքական և ծառայությունների մատուցման գործառույթները և հոգ տանել, որպեսզի քաղաքական գործառույթներն իրականացվեն նախարարության կենտրոնական ապարատի կողմից, իսկ ծառայությունների մատուցման գործառույթները՝ այդ նախարարությանը ենթակա տարածքային մարմինների կողմից:
- գ) Կանոնակարգող գործառույթները նույնպես պետք է տարանջատվեն ծառայությունների մատուցման գործառույթներից՝ շահերի բախումներն ու կաշառակերությունը կանխելու նպատակով:

- դ) Օժանդակ գործառույթները, որոնք նպաստում են նախարարության առանցքային գործառույթների իրականացմանը, նույնպես պետք է տարանջատվեն մյուս գործառույթներից:
- ե) Հավասար պարտավորություններ պետք է սահմանվեն փոխ-նախարարների համար՝ թե՛ աշխատանքի ծավալի և թե՛ գործառնության կարևորության առումով:

11.6 Գործառույթների ստուգման (հեղափոխման) ժամանակ որոշումների կայացման չափանիշները

- ա) Պետք է գործառույթը վերացվի, քանի որ հանրության շահերը պաշտպանելու համար վերջինիս կարիքը չկա կամ հանրությունն այդ գործառույթների պահանջը չի զգում:
- բ) Գործառույթը պետք է փոխանցվի այլ նախարարությունների, առավել մեծ ծուլումների (ընդհանրությունների/ կամ այլ սեկտորների հետ պայմանավորված):
- գ) Նվազեցվի ծավալային առումով, քանի որ տվյալ նախարարության առջև դրված նպատակների տեսակետից առաջնային գործառնություն չէ:
- դ) Ռացիոնալացվի գործառույթի նման տեսակների հետ ծավալարդյունքների ձեռքբերման նպատակով և բարելավվի որոշումների կայացման գործընթացը, հաղորդակցությունը և ծառայությունների մատուցումը:
- ե) Ապակենտրոնացվի և անցնի կառավարության ավելի ցածր օղակներ:
- զ) Մասնավորեցվի՝ վերածվելով ամբողջապես մասնավոր ընկերության:
- է) Մասնավորեցվի՝ վերածվելով կառավարության կողմից կանոնակարգվող ընկերությունների և ծառայությունների:
- ը) Վերակազմավորվի ինքնաֆինանսավորող պետական ձեռնարկությունների:
- թ) Իրականացվի կառավարության կողմից ֆինանսավորվող գործող շահույթ հետապնդող (շահութաբեր) պետական հաստատությունների կողմից:

- ժ) Իրականացվի կառավարության կողմից ֆինանսավորվող գործող շահույթ չհետապնդող պետական հաստատությունների կողմից:
- ի) Նախաձեռնվի հիմնական նախարարության կողմից:
- լ) Լիազորվի (փոխանցվի) ենթակա մարմիններին:
- խ) Լիազորվի վերահսկվող մարմիններին:
- ծ) Լիազորվի նախարարության գործակալություններին:

Գոյություն ունեցող կամ նոր գործառույթները պահպանելու մասին որոշում կայացնելուց հետո անհրաժեշտ է գործառույթները վերախմբավորել կազմակերպական միավորների: Խմբավորումը կատարվում է ըստ միանման գործառույթների (քաղաքականություն, կոորդինացիա, կանոնակարգում, ծառայությունների մատուցում և օժանդակություն) հիման վրա՝ ստորև նշված հիմնական սկզբունքների համաձայն՝

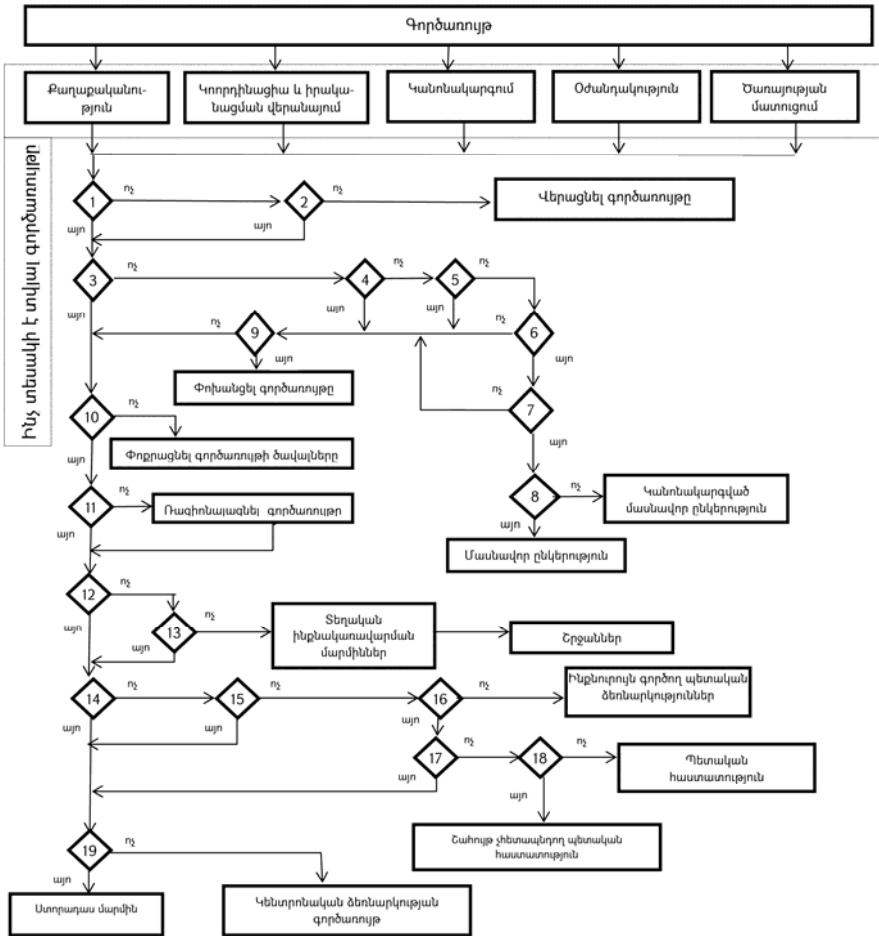
- ա) Չպետք է լինի գործառույթների կրկնօրինակում կամ փոխհատում:
- բ) Գործառույթները պետք է մասնավորեցվեն բացառությամբ այն դեպքերի, երբ դրանց մասնավորեցումը չի բխում հանրության շահերից:
- գ) Մնացած (չմասնավորացված) գործառույթները պետք է ապակենտրոնացվեն, բացառությամբ այն դեպքերի, երբ դրանց ապակենտրոնացումը չի բխում հանրության շահերից:
- դ) Պետք է գործի հակիրճ և հստակ հետադարձ կապի համակարգ:
- ե) Անհրաժեշտ է սահմանել բաժինների և վարչությունների կենսունակ չափեր (շրջանակներ)՝ յուրաքանչյուր բաժնում հինգ կամ ավելի ծառայող, իսկ յուրաքանչյուր վարչությունում երեքից հինգ բաժին:
- զ) Քաղաքականության հետ կապված գործառույթները պետք է իրականացնի նախարարությունը, եթե իհարկե դրանք չի կարելի լիազորել:
- է) Ծառայության մատուցման գործառույթները պետք է իրականացվեն ստորադաս մարմինների կողմից:
- ը) Կազմակերպական տարբեր խմբերը (միավորները) պետք է տարբեր տեսակի գործառույթներ իրականացնեն (քաղաքականության, կանոնակարգում և այլն):

- թ) Կառույցները պետք է հաշվի առնեն Հայաստանի պատմությունը, մշակույթը և առկա հանգամանքները:
- ժ) Անհրաժեշտ է վերակառուցմանը ցուցաբերել աստիճանական մոտոցում, որպեսզի անցումները լինեն գործնական և մատչելի, իսկ հմտությունները չսպառվեն: Սա ենթադրում է, որ նոր կառուցվածքները մասամբ իրենց վրա պետք է կրեն ներկա ենթակառուցվածքի ներգործությունը:
- ի) Կառավարողները պետք է ապահովված լինեն կառավարման համար ամենաբարենպաստ պայմաններով:
- լ) Աշխատանքի ծանրաբեռնվածությունը պետք է լինի հավասար:
- խ) Կառուցվածքները պետք է համապատասխանեն միջազգային իրավունքի նորմերին:
- ծ) Կառուցվածքները պետք է համապատասխանեն ՀՀ օրենսդրությանը: Հակասություններ ծագելու դեպքում դրանք պետք է վերահանվեն և օրենսդրության մեջ պետք է փոփոխություններ կատարելու տարբերակներ փնտրվեն:
- կ) Գործառույթների իրականացման համար պահանջվող աշխատակազմի թվի հաշվարկումը պետք է կատարվի առկա գործառույթների իրականացման աշխատանքային ծանրաբեռնվածության և միջազգային փորձի հիման վրա:

11.7 Գործառույթների վերլուծության ալգորիթմը

Ըստ որոշումների կայացմանը մասնակցելու չափանիշի գործառույթների՝ վերլուծության համար անհրաժեշտ է անդրադառնալ «որոշումների ծառին» և աստիճանական սկզբունքից ելնելով (քայլ առ քայլ) պարզաբանել յուրաքանչյուր գործառույթի դասակարգման, խմբավորման և ինստիտուցիոնալացման տարբերակները: Այդ նպատակով մշակվել է գործառնական վերլուծության մի ալգորիթմ, որը ներկայացված է գծապատկեր 11.2-ում:

Գծապատկեր 11.2 Գործառնական վերլուծության ալգորիթմ



1. Պահանջվում է արդյոք գործառույթ հանրության պաշտպանության համար (տնտեսական, սոցիալական ապահովություն):
2. Կա՞ր արդյոք գործառույթի պահանջարկ:
3. Խթանո՞ւմ է արդյոք գործառույթը նախարարության ռազմավարական սկզբունքները:
4. Պահանջվո՞ւմ է արդյոք նման գործառույթ՝ ազգային, միջազգային օրենքներով կամ Սահմանադրությամբ:
5. Պատրա՞ստ է արդյոք հանրությունը վճարել գործառույթի դիմաց:
6. Գոյություն ունե՞ն արդյոք համապատասխան մատակարարներ, կամ հնարավո՞ր է արդյոք առաջարկել մատակարարներ:
7. Հնարավո՞ր է արդյոք, որ ստեղծվի անհանդուրժելի մենաշնորհային իրավիճակ:
8. Կզգացվի՞ արդյոք գործառույթի գնի կամ որակի կարգավորման անհրաժեշտություն:
9. Հնարավո՞ր է արդյոք գործառույթը փոխանցել մեկ այլ մարմնի:
10. Հնարավո՞ր է արդյոք կրճատել գործառույթը որակի և քանակի առումով՝ չստեղծելով անընդունելի սպառնալիք:
11. Հնարավո՞ր է արդյոք միացնել գործառույթը մեկ այլ գործառույթի՝ ծավալի կրճատման նպատակով:
12. Հնարավո՞ր է արդյոք ապակենտրոնացնել գործառույթը՝ արդյունավետությունը բարձրացնելու նպատակով:
13. Արդյո՞ք ապակենտրոնացումը կնպաստի ծախսերի արդյունավետությանը:
14. Հնարավո՞ր է արդյոք գործառույթի գինը սահմանել, եթե ծառայությունների մատուցման հավասարությունն ապահովված չէ:
15. Պատրա՞ստ է արդյոք հանրությունը վճարել:
16. Սահմանված գինը փակում է արդյոք ծախսերը:
17. Հնարավո՞ր է արդյոք նպաստներ տրամադրել:
18. Արդյո՞ք տվյալ գործառույթը շահույթ հետապնդող է:
19. Կարո՞ղ է արդյոք գործառույթը լիազորվել որևէ մեկին:

ԹԵՄԱ 12

ՀԱՄԱՊԱՏԱՍԽԱՆ ՄԱՐՄԻՆՆԵՐՈՒՄ ԱՇԽԱՏԱՆՔԱՅԻՆ ԾՐԱԳՐԵՐԻ ԿԱԶՄՄԱՆ ԳՈՐԾԸՆԹԱՅԸ

2012-ին ՀՀ կառավարության կողմից հաստատվել է ՀՀ պետական կառավարման մարմիններում աշխատանքային ծրագրերի կազմման, էլեկտրոնային փաստաթղթաշրջանառության համակարգ աշխատանքային ծրագրերի մուտքագրման, հաստատման, այդ համակարգով կատարողականների գնահատման և կատարողականների հիման վրա պարգևատրման կարգը¹⁹: Աշխատանքային ծրագրի կազմման նպատակն է հստակեցնել համապատասխան մարմնի առջև դրված նպատակներից և խնդիրներից բխող աշխատանքների կատարման ժամկետները, նպաստել համապատասխան մարմնում առկա ռեսուրսների ճիշտ բաշխմանը և օգտագործմանը, ակնառու դարձնել աշխատանքների արդյունքը, մատնանշել աշխատանքների արդյունավետության բարձրացմանը նպաստող հանգամանքները: Համապատասխան հաստատված կարգի՝ յուրաքանչյուր քաղաքացիական ծառայողի համար աշխատանքային ծրագիրը կազմվում է տարեկան կտրվածքով՝ ելնելով տվյալ ստորաբաժանման աշխատանքային ծրագրից և քաղաքացիական ծառայության տվյալ պաշտոնի անձնագրից: Նույն տրամաբանությամբ, կարգով հաստատված ժամանակային որոշակի հապաղումով քաղծառայողների ծրագրերի հիման վրա կազմվում են համապատասխան ստորաբաժանումների, բաժինների, վարչությունների ծրագրերը և ի վերջո ողջ աշխատակազմի ծրագիրը, ինչը արդեն տարեվերջին նախարարի կողմից ներկայացվում է ՀՀ կառավարության հաստատմանը՝ իբրև պետական կառավարչական հիմնարկի ծրագիր: Այսօրինակ մոտեցումը ապահովում է քաղաքացիական ծառայողների ընդգրկվածությունը ամբողջական ծրագրի կազմմանը, հետևաբար՝ նաև պետական կառավարչական հիմնարկի հետագա ծրագրային կառավարման գործընթացներում քաղծառայողների մասնակցությունը:

Համապատասխան մարմնի ղեկավարը մինչև ընթացիկ տարվա հոկտեմբերի 25-ը, հիմք ընդունելով ու ամփոփելով աշխատակազմի

¹⁹ <http://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docID=71866>

ստորաբաժանումների ներկայացրած տարեկան աշխատանքային ծրագրերը, տարեկան կտրվածքով կազմում և ՀՀ կառավարություն կամ տվյալ պետական մարմնի տարեկան ծրագիրը հաստատելու իրավասություն ունեցող մարմին է ներկայացնում համապատասխան մարմնի հաջորդ տարվա աշխատանքային ծրագիրը: ՀՀ կառավարության կամ տվյալ պետական մարմնի տարեկան ծրագիրը հաստատելու իրավասություն ունեցող մարմնի կողմից հաջորդ տարվա գործունեության միջոցառումների ծրագիրը և գերակա խնդիրները՝ ըստ առանձին ուղղությունների հաստատվելուց հետո կառավարության կողմից հաստատված կարգի 31-րդ կետում նշված պաշտոնատար անձինք համապատասխանաբար հաստատում են համապատասխան մարմինների, նրանց ստորաբաժանումների և քաղաքացիական ծառայողների աշխատանքային ծրագրերը: Համապատասխան մարմնի աշխատակազմի աշխատանքային ծրագիր է համարվում այդ մարմնի աշխատանքային ծրագիրը: Ստորաբաժանումների ղեկավարների աշխատանքային ծրագրեր են համարվում այդ ստորաբաժանումների աշխատանքային ծրագրերը: Նույն կարգով սահմանված ձևանմուշի 3-րդ սյունակում լրացվում են աշխատանքների տեսակները, որոնք դասակարգվում են՝

- նպատակային նախագծերի (քաղաքականության և (կամ) մեխանիզմների հստակեցում),
- միջոցառումների կատարման ապահովում,
- իրականացված աշխատանքների ամփոփում և գնահատում,
- վերահսկման ապահովում,
- իրավական ակտերի նախագծերի մշակում, իրավական ակտերի նախագծերի իրավական կամ մասնագիտական փորձաքննության իրականացում,
- հետազոտական, վերլուծական աշխատանքներ,
- գործընթացների կազմակերպում, ծրագրերի իրականացում, խնդիրների սահմանում,
- համակարգերի (փաթեթների) ներդրում և (կամ) դրանց ներդրման նախապայմանների ստեղծում, համակարգերի կատարելագործում և այլն:

Ծրագրված աշխատանքները, ըստ գերակայությունների, բաշխվում են կառավարության կարգով հաստատված ձևանմուշում վերջիններիս որոշակի կշիռներ վերագրելու միջոցով: Աշխատանքները կշռո-

վում են ամբողջի մեջ, ընդ որում՝ առաջնային խնդիրներին երկրորդային խնդիրների համեմատությամբ տրվում է ավելի մեծ կշիռ: Կշիռներն արտահայտվում են միավորներով և դրանց ընդհանուր գումարը պետք է կազմի 100 միավոր: Աշխատանքային ծրագրերի կատարման արդյունքներով կատարողականների գնահատումը և կշիռների սահմանումն իրականացվում է կիսամյակային կտրվածքով: Յուրաքանչյուր կիսամյակի համար նախատեսված աշխատանքների կշիռների գումարը պետք է հավասար լինի 100 միավորի: Ձևանմուշում լրացվում են նաև աշխատանքների կատարման ժամկետները, մասնավորապես՝ 8-րդ՝ «Ժամկետը» սյունակի «Պլան» սյունակում գրանցվում է աշխատանքի ծրագրված ավարտման ամսաթիվը, իսկ եթե տվյալ աշխատանքն անընդհատ է կամ պարբերական, ապա կատարման պարբերականությունը՝ ժամկետ սահմանելով տվյալ տարվա դեկտեմբերի 30-ը: Այս սյունակը լրացնելիս, հատկապես «Նպատակային աշխատանքների» դեպքում, անհրաժեշտ է տարվա համար ծրագրված աշխատանքների կատարումը կիսամյակի ընթացքում բաշխել համամասնորեն:

12.1 Համապատասխան մարմիններում կատարողականի գնահատման գործընթացը

Կատարողականների գնահատման նպատակն է համապատասխան մարմնի կողմից հաշվետու ժամանակաշրջանում աշխատանքային ծրագրով նախատեսված աշխատանքների ժամանակին, ամբողջ ծավալով, պատշաճ որակով իրականացումն ապահովելը: Համապատասխան մարմնում կատարողականի գնահատման գործընթացն ուղղված է քաղաքացիական ծառայողների կողմից իրականացվող գործունեության արդյունավետության և նրանց կառավարչական հրմտությունների գնահատմանը, քաղաքացիական ծառայողների ներուժի ճիշտ օգտագործմանը, նրանց մասնագիտական կարողությունների զարգացմանն ու շահադրդմանը, ինչպես նաև աշխատանքները ռացիոնալ տեղաբաշխելու և արդյունավետ կառավարում իրականացնելու գործընթացի բարելավմանը: Կատարողականի գնահատումը ծառայում է քաղաքացիական ծառայողների խրախուսմանը (պարգևատրմանը), վերապատրաստման կարիքների բացահայտմանը և նպաստում է քաղաքացիական ծառայողների առաջխաղացմանը:

Համապատասխան մարմնի աշխատանքների կատարողականների գնահատումն իրականացվում է տարեկան, իսկ համապատասխան մարմնի աշխատակազմի ստորաբաժանումների և քաղաքացիական ծառայողների աշխատանքների կատարողականների գնահատումն իրականացվում է կիսամյակային կտրվածքով ու ամփոփվում տարեվերջին: Գնահատման գործընթացը կազմակերպվում է այնպես, որ սկզբից գնահատվում է պետական մարմնի աշխատանքների կատարողականը (տարեկան), հետո՝ ստորաբաժանումների, հետո՝ ստորաբաժանումների մեջ ընդգրկված ստորաբաժանումների, վերջում՝ քաղաքացիական ծառայողների²⁰:

Աշխատանքների գնահատականները տրվում են յուրաքանչյուր աշխատանքի ավարտից հետո՝ հաշվի առնելով աշխատանքը անմիջական ղեկավարի կողմից ընդունվելու ժամկետները և որակը: Յուրաքանչյուր աշխատանքի գնահատականը տրվում է հետևյալ սանդղակին համապատասխան.

Կատարման որակ / Կատարման ժամկետ	Կատարված է առանց թերությունների	Կատարված է ոչ էական թերություններով	Կատարված է էական թերություններով	Կատարված չէ
Սահմանված ժամկետում կամ ժամկետից շուտ	100	95	85	0
Սահմանված ժամկետի ոչ էական բացթողումներով	90	85	75	0
Սահմանված ժամկետի էական, բացթողումներով	80	75	0	0

Քաղաքացիական ծառայողներին գնահատելիս հաշվի են առնվում քաղաքացիական ծառայողների կողմից կիսամյակի ընթացքում կատարված աշխատանքների արդյունքները, ինչպես նաև քաղաքացիական ծառայողներին անհրաժեշտ կառավարչական հմտությունները, որոնք համապատասխանում են տվյալ պաշտոնի անձնագրին: Կառավարչական հմտությունները գնահատվում են պաշտոնի անձնա-

²⁰ https://www.e-gov.am/u_files/file/decrees/kar/2011/10/11_1510.pdf

գրով սահմանված չափորոշիչներով: Յուրաքանչյուր չափորոշիչ բաղկացած է 4 ենթաչափորոշիչներից: Յուրաքանչյուր ենթաչափորոշիչ գնահատվում է առավելագույնը 10 միավոր: Կառավարչական հմտությունների գնահատականը հավասար է ենթաչափորոշիչների գնահատականների գումարի և ենթաչափորոշիչների քանակի քանորդին: Կառավարչական հմտությունների գնահատականը քաղաքացիական ծառայողի կատարողականի ընդհանուր գնահատականի մեջ ունի 20 տոկոս կշիռ: Անմիջական ղեկավարը քաղաքացիական ծառայողին է ներկայացնում և պատճառաբանում իր կողմից նրան տրված գնահատականը: Գնահատականի հետ չհամաձայնելու դեպքում քաղաքացիական ծառայողը կարող է գրավոր դիմել իր անմիջական ղեկավարի վերադասին՝ իր աշխատանքի կատարողականի գնահատականը վերանայելու խնդրանքով կամ քաղաքացիական ծառայության խորհուրդ՝ ծառայողական քննություն անցկացնելու պահանջով: Կատարողականը գնահատելիս և հաջորդ տարվա աշխատանքային ծրագիրը կազմելիս անմիջական ղեկավարը և քաղաքացիական ծառայողը համատեղ քննարկում են վերջինիս աշխատանքի արդյունավետության բացը, որոշում դրա վերացման հնարավոր միջոցառումները (կարճաժամկետ, երկարաժամկետ վերապատրաստում, մասնագիտական գրականություն, էլեկտրոնային ուսուցում և այլն): Տարվա ընթացքում քաղաքացիական ծառայողի և իր անմիջական ղեկավարի կողմից քննարկվում են այն բոլոր բարդություններն ու խոչընդոտները, որոնց հետ կարող է առնչվել քաղաքացիական ծառայողը և փոխադարձ համաձայնեցվում են դրանք հաղթահարելու ուղիները:

ԹԵՄԱ 13

ՆԿԱՏԱՌՈՒՄՆԵՐ ԱՂՔԱՏՈՒԹՅԱՆ ՆՎԱԶԵՑՄԱՆ ՈՒԶՄԱՎԱՐԱԿԱՆ ԾՐԱԳՐԻ ՎԵՐԱԲԵՐՅԱԼ

Աղքատության նվազեցման ռազմավարական ծրագիրը (ԱՆՌԾ) պետք է խարսխված լինի «աղքատության» կատեգորիայի հստակ սահմանման և այդ սահմանումից բխող՝ հասարակական կյանքի ոլորտներում աղքատությունը ծնող պատճառների վերլուծության վրա: Ըստ էության՝ այստեղ գոյություն ունեն երեք միմյանց լրացնող մոտեցումներ՝

1. տնտեսական,
2. մարդկային ռեսուրսների զարգացման,
3. հոգեբանական:

Առաջին մոտեցման պարագայում աղքատության գնահատումը կատարվում է եկամուտների և ծախսերի փոխհարաբերության հաշվառման միջոցով: Աղքատների խմբին են դասվում այն անձանց խըմբերը, որոնց եկամուտները կամ սպառումը կոնկրետ ժամանակահատվածում ավելի ցածր է, քան վաղորոք սահմանված արժեքը՝ «աղքատության գիծը»: Հատկանշական է, որ այն մարդիկ, ովքեր առաջնային պլան են մղում անհատական ազատության արժեքը, առավել դյուրին են հաշտվում աղքատության տարածման հետ՝ որը շատ հաճախ զուգակցում է բարեփոխումներին, քան նրանք, ովքեր հարաբերական նախապատվությունը տալիս են սոցիալական համերաշխության և արդարության սկզբունքներին: Այս իմաստով լիովին ընդունելի է ԱՆՄՌԾ-ում սոցիալական ապահովագրության ներդրման գաղափարը:

Երկրորդ մոտեցման դեպքում հաշվի են առնվում անձի համար անհրաժեշտ այնպիսի բարիքների տնօրինման մատչելիության աստիճանը, որոնք հնարավոր չէ չափել դրամական արտահայտությամբ (օր. առողջություն, կրթություն, աշխատանք, կյանքի համար անհրաժեշտ բնապահպանական բարվոքություն, իրավունքների պաշտպանություն և այլն):

Երրորդ մոտեցումը օժտված է որոշակի սուբյեկտիվությամբ, քանի որ այն բնութագրվում է անձի կենցաղավարության ընկալումներով, իսկ այդ ընկալումները մեծապես կախված են ինչպես հասարակու-

թյան աշխարհընկալման առկա մոդելով, այնպես էլ՝ տրադիցիոնալ ընկալումներով:

Հետայսու ակնհայտ է, որ աղքատությունը բազմաբնույթ երևույթ է, և այն գոյանում է սոցիալ-քաղաքական կյանքի տարբեր ոլորտներում տիրող ճգնաժամերի համակցության արդյունքում: Հետևաբար, այս երևույթի հաղթահարումը հնարավոր չէ իրագործել որևիցե մեկ ոլորտում տիրող իրավիճակը առողջացնելու ճանապարհով: Մյուս կողմից՝ ռազմավարական մոտեցումը ենթադրում է քայլերի այնպիսի համալիր ծրագիր, որը պայմանավորված լինելով առկա իրավիճակի տրամաբանությամբ, միևնույն ժամանակ նպատակ ունի համակարգը տեղափոխելու դեպի պլանավորված վիճակ: Այսինքն անհրաժեշտ է համակարգված մոտեցում ցուցաբերելով գտնել այդ ոլորտների միջև առկա այն ֆունկցիոնալ կապերը, որոնք փոփոխելու միջոցով հնարավոր կլինի ստանալ աղքատության նվազեցմանը հանգեցնող գումարային էֆեկտ: Վերը շարադրվածի իմաստով՝ ՀՀ կառավարության կողմից հաստատված «Աղքատության նվազեցման միջանկյալ ռազմավարական ծրագիրը» (ԱՆՄԾ) լավագույնս բացահայտում է զանազան ոլորտներում առկա հիմնախնդիրները, սակայն ուշադրությունից դուրս է թողնում դրանց միջև առկա գործառութային և ինստիտուցիոնալ կապերը: Ակներևաբար հենց այս պատճառով է, որ աղքատության նվազեցման ռազմավարության ամփոփ ծրագրի կառուցվածքային մեխանիզմներում և ԱՆԲԾ-ի ամփոփ փաստաթղթի մշակման ժամանակացույցում չի երևում թվարկված ոլորտներում իրականացվելիք բարեփոխումների ծրագրային կորդինացիայի իրականացման ձևերն ու մեթոդները: Մասնավորապես, արդյունավետ կլիներ, եթե Համակարգող խորհրդի, ՀՀ պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումների հանձնաժողովի և կոռուպցիայի դեմ պայքարի պետական հանձնաժողովի միջև կապերը կորդինացվեին միջանկյալ մարմնի միջոցով, որի հիմնական գործառույթը կհանդիսանար աղքատության նվազեցման համար անհրաժեշտ գործողությունների համակարգումը և վերը շարադրված մարմինների առանձին որոշումներում միմյանց հակասող ուղղությունների բացառումը:

13.1 Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագրի արդյունքների վերլուծություն

Բնակչության բարեկեցության, կենսամակարդակի գնահատման կարևոր ցուցանիշ է համարվում տվյալ երկրում աղքատության մակարդակը: Աղքատությունն արտահայտվում է տարբեր ձևերով և շոշափում կյանքի տարբեր կողմերը՝ սպառում, պարենային անվտանգություն, առողջություն, կրթություն, իրավունքներ, ներառյալ ծայնի իրավունքը, անվտանգությունը, արժանապատվությունը և արժանապատիվ աշխատանքը: Բնակչության կենսամակարդակի փոփոխության դինամիկան նկարագրվում է նյութական և ոչ նյութական աղքատության տեսանկյունից: Ոչ նյութական աղքատության բնորոշիչներն են՝ վատ առողջությունը, կրթության ցածր մակարդակը կամ անգրագիտությունը, սոցիալական անտեսվածությունը կամ մերժվածությունը, անպաշտպանվածությունը, այն է՝ գործնականում սեփական խնդիրների մասին հայտնելու անկարողությունը: Ոչ նյութական աղքատության հաղթահարման հիմնական ուղղություններն են կրթական, առողջապահական և սոցիալական ծառայությունների մատչելիության բարելավումը: Այն է՝ անվճար ծառայությունների հասցեականության առավել հստակությունը և վճարովի ծառայություններից օգտվելու կարողությունների աճը:

Համաձայն Համաշխարհային բանկի **սահմանման՝ աղքատությունը որոշակի կենսամակարդակի ընդունելի նվազագույնի ապահովման անկարողությունն է:**

Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագիրը (ԱՀԲԾ) ՀՀ կառավարության կողմից հաստատվել է 2003թ. Օգոստոսին և ներառում է 2003-2015թթ. ծրագրային ժամանակահատվածը: Այն, ըստ էության, ՀՀ անկախության ձեռքբերումից հետո ՀՀ սոցիալ-տնտեսական զարգացման առաջնային երկարաժամկետ ռազմավարական ծրագիրն է: Ծրագրի հիմնական նպատակը նյութական աղքատության նշանակալի կրճատումն էր: Ըստ ծրագրի՝ նախատեսվում էր աղքատության մակարդակը 2015-ին հասցնել 19.7 տոկոսի. իսկ ծայրահեղ աղքատության մակարդակը՝ 4.1 տոկոսի՝ 2001-ի համապա-

տասխանաբար 50.9 տոկոս և 16 տոկոս²¹ ցուցանիշների փոխարեն: Նյութական աղքատության կրճատման հետ մեկտեղ, աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագիրը նպատակ էր հետապնդում կրճատել նաև Հայաստանում շատ բարձր մակարդակի հասած եկամտային անհավասարությունը 2001թ. 53.5 տոկոսից մինչև 44.6 տոկոս 2015թ.: Մարդկային աղքատության կրճատման առումով՝ ծրագրի նպատակներն էին առկա մարդկային ներուժի պահպանումը և հետագա զարգացումը, մարդկային աղքատության դրսևորումների կրճատումը, բնակչության առողջության վիճակի և վերարտադրական ներուժի և կենսապայմանների բարելավումը, ներառյալ՝ ընդհանուր կրթության և առողջապահության ծառայությունների որակի և աղքատների համար մատչելիության մակարդակի բարձրացումը, մանկական և մայրական մահացության մակարդակների կրճատումը, խմելու ջրի և այլ առաջնային ծառայությունների որակի և մատչելիության բարելավումը: ԱՀՌԾ-ի հիմնական նպատակների նման ընտրությունը պայմանավորված էր նյութական աղքատության լայնածավալ տարածվածությամբ, աղքատների՝ երկրի տնտեսական, սոցիալական և քաղաքական կյանքին անբավարար մասնակցությամբ, նրանց «ծայնագրկությամբ», ինչպես նաև այն հանգամանքով, որ բնակչության շուրջ կեսի աղքատ լինելու փաստը լուրջ վտանգ էր ներկայացնում հասարակության կայունության և հետագա տնտեսական ու սոցիալական զարգացման համար: Մարդկային աղքատության կրճատման, իսկ ավելի լայն իմաստով՝ մարդկային **անընդհատ զարգացման ապահովման** ընտրությունը, որպես ԱՀՌԾ-ի երկրորդ հիմնական նպատակ, պայմանավորված էր հասարակության մեջ ձևավորված այն գիտակցությամբ, որ աղքատության հաղթահարումը ներառում է ոչ միայն աղքատ բնակչության տրամադրության տակ գտնվող նյութական ռեսուրսների ավելացումը, այլ նաև հիմնարար սոցիալական ծառայություններից և կենսապայմաններից օգտվելու, ինչպես նաև երկրի սոցիալական և քաղաքական կյանքին մասնակցելու նրանց հնարավորությունների էական մեծացումը: Բացի այդ՝ բարձրորակ մարդկային կապիտալի առկայությունը հանադիսանում է ժամանակակից տնտեսական զարգացման հիմնական նախապայմանը, և առանց

²¹ Ըստ ծրագրի մշակման ժամանակ օգտագործվող՝ աղքատության գնահատման մեթոդաբանության:

դրա անհնար է երկարաժամկետ հեռանկարում ապահովել կայուն տնտեսական աճ: Նշված «նպատակներին» հասնելու համար աղքատության հաղթահարման ռազմավարությունը բաղկացած է 3 հիմնական գերակա ուղղություններից²².

- կայուն արագ տեմպերով տնտեսական աճի ապահովումը,
- ակտիվ և բնակչության խոցելի խմբերին (ներառյալ՝ աղքատներ և ծայրահեղ աղքատներ) ուղղված նպատակային սոցիալական ու եկամտային քաղաքականության իրականացումը,
- երկրի կառավարման համակարգի արդիականացումը՝ ներառյալ պետական կառավարման արդյունավետության բարձրացումը և պետության տրամադրության տակ գտնվող ռեսուրսային փաթեթի ընդլայնման ապահովումը:

Կայուն և բարձր տեմպերով տնտեսական աճի ապահովումը, ինչպես նաև տնտեսական աճի՝ աղքատության հաղթահարմանը միտվածության պահպանումը և հետագա խորացումը հանդիսացավ ԱՀՌԾ-ի առաջնային գերակայությունը: Ելնելով այն բանից, որ նախատեսվում էր ԱՀՌԾ-ն լրացնել ՀՀ երկարաժամկետ կայուն զարգացման ռազմավարական ծրագրով, որն ավելի մանրամասն պետք է անդրադառնար կայուն տնտեսական աճի ապահովման համար անհրաժեշտ տնտեսական քաղաքականության մշակմանը և իրականացմանը, ԱՀՌԾ-ի տնտեսական աճի քաղաքականությունը հիմնականում միտված էր աղքատության կրճատմանը, աղքատ բնակչության՝ երկրի տնտեսական կյանքում ընգրկվածության աստիճանի և աշխատանքից ստացվող եկամուտների ավելացման ապահովմանը: Այդ քաղաքականության իրականացումը պետք է հանդիսանար նյութական աղքատության հաղթահարման հիմնական գործոնը, որը և տեղի ունեցավ 2001-2006թթ. ընթացքում: Այդ առումով, կարող են առանձնացվել պետական քաղաքականության հետևյալ երկու ուղղությունները.

- ինքազբաղվածության և փոքր գործարարության խրախուսումը՝ գործարար և ներդրումային միջավայրի անընդհատ բարելավման, ինչպես նաև փոխառու ֆինանսական ռեսուրսների մատչելիության աճի և արժեքի նվազեցման միջո-

²² Կայուն զարգացման ծրագիր, ՀՀ կառավարության 2008թ. հոկտեմբերի 30-ի N 1207-Ն որոշում կետ 47:

ցով մակրոտնտեսական կայունության և ազատական տնտեսական համակարգի ապահովում,

- պետական ներդրումային ռեսուրսների գերազանցապես ուղղումը տնտեսությունում ձևավորված այն ենթակառուցվածքային սահմանափակումների վերացմանը կամ մեղմացմանը, որոնք միջին և երկարաժամկետ հեռանկարում կարող են արգելք հանդիսանալ աղքատության կրճատմանը միտված տնտեսական աճի կամ մարդկային զարգացման համար, մասնավորապես՝ գյուղական ճանապարհների շինարարությունը և բարեկարգումը, ոռոգման համակարգի արդիականացումը և արդյունավետության աճի ապահովումը, խմելու ջրի ոլորտում ծրագրերի իրականացումը, դպրոցների վերանորոգումը և արդիականացումը և այլն²³:

Նպատակային սոցիալական քաղաքականության իրականացումը նյութական աղքատության (հաստկապես՝ ծայրահեղ աղքատության) և եկամտային անհավասարության կրճատման՝ ԱՀՌԾ-ի երկրորդ հիմնական ռազմավարական գերակայությունն էր, որը լրացնելով համապատասխան եկամտային քաղաքականությամբ, նպատակաուղղված պետք է լիներ.

- Սոցիալական աջակցության ոլորտում ընտանեկան նպաստների հասցեականության աճի ապահովմանը: Ընտանեկան նպաստների չափերը նախատեսվում էր ավելացնել այն տրամաբանությամբ, որ հնարավոր լիներ գերազանցել պարենային աղքատության գիծը:
- Սոցիալական ապահովության ոլորտում՝ արդյունավետության աճին, ապահովագրական բնույթ չկրող կենսաթոշակների վճարման տեղափոխմանը պետական բյուջե, կենսաթոշակների չափերի ավելացմանը՝ այն հաշվարկով, որ դրանք գերազանցեն ընդհանուր աղքատության գիծը, ինչպես նաև կենսաթոշակների տարբերակման աճին և աշխատանքային ստաժից ելնելով՝ կենսաթոշակային համակարգից ապահովագրական վճարների ծավալով պայմանա-

²³ Տե՛ս «Կայուն զարգացման ծրագիր» Կառավարության 2008թ. հոկտեմբերի 30-ի N 1207 -Ն որոշում, էջ26

վորված կենսաթոշակային համակարգին անցման համար նախադրյալների ստեղծմանը:

- Եկամտային քաղաքականության ոլորտում՝ առաջնային եկամուտներին գերակայություն տալով, մասնավորապես՝ բյուջետային և սոցիալական ենթակառուցվածքների ոլորտների ցածր վճարվող աշխատողների աշխատավարձերի «առաջանցիկ» աճի ապահովմանը՝ այն հաշվարկով, որ դրանք առնվազն երկու անգամ գերազանցեն աղքատության ընդհանուր գծի մակարդակը, ինչպես նաև օրենքով սահմանված նվազագույն աշխատավարձի համապատասխանեցմանը աղքատության ընդհանուր գծին՝ նպատակ ունենալով լուծել աշխատող «աղքատների» սոցիալական հիմնահարցը և կրճատել եկամտային անհավասարությունը:

Մարդկային զարգացման ապահովման և մարդկային աղքատության կրճատման քաղաքականության հիմնական գերակայությունը հիմնարար սոցիալական ծառայությունների, մասնավորապես՝ կրթության և առողջապահության առաջանցիկ զարգացման ապահովումն է՝ դրանց արդյունավետության և մատչելիության միջոցով: Առաջադրված նպատակներին ԱՀՌԾ-ն նախատեսում էր հասնել այդ ոլորտներում բարեփոխումների խորացման միջոցով, իսկ գերակա ուղղություններն էին դիտվում ընդհանուր կրթությունն ու առաջնային բժշկական օգնությունը: Բարեփոխումներին զուգահեռ պետք է ավելացվեին պետական ֆինանսավորման ծավալները, որը դիտվում էր սոցիալական ենթակառուցվածքների զարգացումը ապահովող հիմնական միջոց: Մասնավորապես, նախատեսվում էր կրթության բնագավառում պետական ծախսերը ՀՆԱ-ի²⁴ նկատմամբ 2002թ.-ի համեմատ ավելացնել 1.7 տոկոսային կետով՝ 2015-ին ապահովելով ՀՆԱ-ի նկատմամբ 4 տոկոս ցուցանիշ: Առողջապահության բնագավառում ծրագրվում էր 2015-ի պետական ծախսերը հասցնել ՀՆԱ-ի նկատմամբ 2.5 տոկոսի՝ 2002-ի 1.2 տոկոսի փոխարեն: Աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագրի հաջորդ գերակայությունը պետական կառավարման ոլոր-

²⁴ ՀՆԱ (յժբ)-տվյալ երկրի սահմաններում ռեզիդենտների(բնակչության) և ոչ ռեզիդենտների կողմից մեկ տարվա ընթացքում արտադրված ապրանքների և ծառայությունների համախառն արդյունքն է: Կարող են չափվել ըստ եկամուտների և արդյունքների: ՀՀ ՀՆԱ-ի մեջ մտնում են արդյունաբերություն, գյուղատնտեսություն, շինարարություն և սպասարկման ոլորտները:

տի արդյունավետության բարձրացումն էր կառավարման բոլոր մակարդակներում, այդ թվում՝ հակակոռուպցիոն ռազմավարության մշակումը և դրա հետևողական իրականացումը, որոշումների կայացման գործընթացներում հանրային մասնակցության աստիճանի մեծացումը՝ բնակչության իրազեկման և տեղեկացվածության աստիճանի ավելացման, սոցիալական ներառվածության և սոցիալական մասնակցության զարգացման միջոցով: Ինչ վերաբերում է կառավարման հարցին, ապա Համաշխարհային բանկի ինստիտուտի (World Bank Institute) կողմից իրականացվող հետազոտության համաձայն Հայաստանը գտնվում էր այն միջակայքում, որոնց մեկ շնչի հաշվով ընթացիկ գնեցողվ ՀՆԱ (ԱՄՆ դոլար) տվյալ տարվա ցուցանիշը գերազանցում է Հայաստանի համապատասխան ցուցանիշի մեծությունը ոչ ավելի քան 2,5 անգամ կամ պակաս է Հայաստանի համապատասխան ցուցանիշից ոչ ավելի քան 1,5 անգամ²⁵:

ԱՀՌԾ-ն հատուկ կարևորություն է տալիս պետության ֆինանսական կարողությունների աճին՝ պայմանով, որ չխաթարվեն բարձր տեմպերով տնտեսական աճի հնարավորությունները: Այդ աճը հիմնականում նախատեսվում էր ապահովել հարկային մուտքերի հաշվին հիմնականում հարկային վարչարարության կատարելագործման և հարկային համակարգի պարզեցման միջոցով՝ համախմբված բյուջեի պակասորդը պահելով անվտանգ սահմաններում:

Հայաստանում բարեկեցության մակարդակը գնահատելու համար օգտագործվում է սպառման ազրեզացված ցուցանիշը: Միջազգային փորձից ելնելով՝ ընդունված է, որ սպառումն ավելի ճշգրիտ տեղեկատվություն է ներկայացնում և այդքան էլ զգայուն չէ կարճատև տատանումների նկատմամբ, քան եկամտի ցուցանիշը, հատկապես անցումային տնտեսությամբ երկրներում: Սպառման ազրեզացված ցուցանիշը ներառում է հետևյալ բաղկացուցիչները.

- ա) սպառված պարենային և ոչ պարենային ապրանքների արժեքը, ներառյալ սեփական արտադրության ապրանքները, մարդասիրական կազմակերպություններից և այլ աղբյուրներից ստացած օգնությունը,
- բ) երկարատև օգտագործման ապրանքների հաշվարկային արժեքը:

²⁵ St' u <http://www.worldbank.org/wbi/governance/data.htm>:

Հայաստանում աղքատությունը գնահատելու համար օգտագործվում է բացարձակ աղքատության հայեցակարգը: Աղքատ են գնահատվել նրանք, ում սպառումը մեկ չափահաս անձի հաշվով ցածր է եղել աղքատության վերին՝ ընդհանուր գծից, շատ աղքատ են գնահատվել նրանք, ում սպառումը մեկ չափահաս անձի հաշվով ցածր է եղել աղքատության ստորին՝ ընդհանուր գծից, իսկ ծայրահեղ աղքատ կամ թերսնված գնահատվել են նրանք, ում սպառումը մեկ չափահաս անձի հաշվով ցածր է եղել աղքատության պարենային գծից: Համաշխարհային տնտեսական ճգնաժամը, որը սկսվեց 2008-ի չորրորդ եռամսյակին, հարվածել է նաև Հայաստանի տնտեսությանը: ՀՆԱ-ի տարեկան իրական աճը 2008-ին կազմել է միայն 6,9 տոկոս, համեմատած 2000-ականների ընթացքում գերազանցապես գրանցված տարեկան միջին աճի երկնիչ ցուցանիշների հետ: Իսկ 2009-ի արդյունքներով արձանագրվեց Հայաստանի տնտեսության խոր 14,1 տոկոս անկում: Որպես արդյունք նույն տարում աղքատության մակարդակն առաջին անգամ 1998-ից հետո աճեց: Չնայած, որ 2009թ. դրսևորվեց համաշխարհային տնտեսական ճգնաժամի ակտիվ փուլը, 2010թ.-ին ճգնաժամը շարունակեց իր բացասական ազդեցությունը մեր երկրում: Հայաստանի տնտեսությունը 2010-ին մի փոքր աճեց նախորդ տարվա նկատմամբ և աճը կազմեց 2,1 տոկոս: Համաշխարհային տնտեսական ճգնաժամն արտահայտվեց սննդամթերքի և անշարժ գույքի գների աճով, աշխատատեղերի կրճատմամբ, կայունության բացակայությամբ և ապագայի նկատմամբ հավատի կորուստով: 2010-2011թթ. 2008-ի նկատմամբ աճեց թե՛ աղքատության մակարդակը, թե՛ դրա խորությունն ու սրությունը: Երեք տարվա ընթացքում մոտ 250 հազար մարդ դարձել է աղքատ՝ հասցնելով աղքատների թվաքանակը մոտ 1,1 մլն-ի²⁶, մոտ 240 հազարը նույն ժամանակահատվածում, դարձել է շատ աղքատ՝ հասցնելով շատ աղքատների թվաքանակը 650 հազարի: Միայն 3 տարվա ընթացքում 70 հազարը դարձել են ծայրահեղ աղքատ, հասցնելով ծայրահեղ աղքատների թվաքանակը մոտ 120 հազարի: Աղքատությունը 2010-2011թթ. շատ չի տարբերվում ըստ քաղաքային և գյուղական բնակավայրերի: Համաշխարհային բանկի տեխնիկական աջակցությամբ 2008-2011թթ. Համար օգտագործվել է սպառման ազդեցատիվ և աղքատության գծերի

²⁶ Մշտական բնակչության ցուցանիշի հաշվով:

գնահատման ավելի ճշգրտված²⁷ մեթոդաբանությունը: Առաջին անգամ այդ մեթոդաբանությունն ըստ աղքատության երկաստիճան մակարդակի գնահատման, վերանայվել է Համաշխարհային բանկի տեխնիկական աջակցությամբ 2004-ին: 2010-2011թթ. աղքատության ընդհանուր՝ վերին և ստորին, ինչպես նաև ծայրահեղ աղքատության գծերն՝ արտահայտված մեկ չափահաս անձի հաշվով, մեկ ամսվա համար գնահատվել է համապատասխանաբար²⁸՝ 33517 դրամ (89.7 ԱՄՆ դոլար), 2011-ին 36158 դրամ (97.1 ԱՄՆ դոլար), 27410 դրամ (73.4ԱՄՆ դոլար), 29856 դրամ (80.2 ԱՄՆ դոլար), 19126 դրամ (51.2 ԱՄՆ դոլար), 21306 դրամ (57.2 ԱՄՆ դոլար):

Աղուսյակ 13.1

Աղքատության գծերը (դրամ)	2008թ.	2009թ.	2010թ.	2011թ.
Աղքատության պարենային կամ ծայրահեղ գիծ	17644	17483	19126	21306
Աղքատության ստորին ընդհանուր գիծ	24388	25217	27410	29856
Աղքատության վերին ընդհանուր գիծ	29903	30920	33517	36158

Աղբյուրը՝ 2008-2011թթ. ՏՏԿԱՀ

²⁷ Ըստ ավելի մանրամասնեցված տարրերի և աղքատության եռաստիճան մակարդակների գնահատման:

²⁸ Տե՛ս <http://www.worldbank.org/hy/news/press-release/2011/11/29/social-snapshot-and-poverty-in-armenia>

ԹԵՄԱ 14

ՀՀ ՀԱԿԱԿՈՌՈՒԴՑԻՈՆ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅՈՒՆԸ

ՀՀ հակակոռուպցիոն քաղաքականության արդյունավետ և համակարգված իրականացումն ապահովելու նպատակով ՀՀ կառավարությունը 2008-2012թթ. շարունակելու է հետևողականորեն. կիրառել կոռուպցիայի դեմ պայքարի **միջազգային գործիքները**, այդ թվում՝ ՄԱԿ-ի և ԵԽ կոնվենցիաները, գործընկերային գնահատման կառույցները, և կոռուպցիայի դեմ պայքարի միջազգային լավագույն փորձը՝ դրանց վերլուծության, տեղայնացման և ներդրման միջոցով:

- Ձևավորել կոռուպցիայի դեմ պայքարում հանրային աջակցություն՝ քաղաքացիական հասարակության գործուն մասնակցության և հանրային քարոզչության միջոցով:
- Ապահովել ՀՀ հակակոռուպցիոն քաղաքականության պարբերական **վերանայումն ու ճշգրտումը**, ինչպես նաև դրա **ներդաշնակությունը** այլ ոլորտներում և բնագավառներում վարվող պետական քաղաքականության գերակայություններին՝ ՀՌԻՄԾ միջոցառումների իրականացման և դրանց ելքային ու միջանկյալ արդյունքների շարունակական մոնիտորինգի, կանոնավոր գնահատման և քաղված դասերի ներառման միջոցով:
- Ապահովել կոռուպցիայի դեմ պայքարի քաղաքականության իրականացման համար պատասխանատու **մարմինների** արդյունավետ և համակարգված գործունեությունը՝ այդ մարմինների գործառույթների տարանջատման, մասնագիտական կարողությունների զարգացման, դրանց գործունեության նկատմամբ վերահսկողության սահմանման և այդ մարմինների միջև արդյունավետ համագործակցության ապահովման միջոցով:
- Համաչափորեն կիրառել հակակոռուպցիոն քաղաքականության հիմնական **միջոցները**՝ կոռուպցիայի կանխարգելումը, բացահայտումն ու պատասխանատվության ենթարկումը, հանրության կրթությունը և քարոզչությունը՝ օրենսդրության կատարելագործման և կոռուպցիայի հետագա քրեականացման, ինստիտուցիոնալ բարեփոխումների և իրավական նորմերի հետևողական կիրարկման միջոցով:

14.1 ՀՀ հակակոռուպցիոն ռազմավարության և դրա իրականացման միջոցառումների ծրագրի հիմնական սկզբունքները, նպատակներն ու ակնկալվող արդյունքները

ՀՀ հակակոռուպցիոն ռազմավարության և դրա իրականացման միջոցառումների ծրագրի հիմնական քաղաքական ուղենիշներն ու սահմանված թիրախները խարսխված են ՀՀ կառավարության ծրագրում և ՀՀ Նախագահի նախընտրական ծրագրում պետական կառավարման արդյունավետ համակարգի ձևավորման և կոռուպցիայի դեմ պայքարի ուղղությամբ ստանձնած պարտավորությունների վրա: Միաժամանակ, ՀՌԻՄԾ նպատակները և խնդիրները տարանջատված են ըստ ակնկալվող արդյունքների՝ վերջնական (ազդեցություն), միջանկյալ և նախնական մակարդակներում: Ընդ որում՝ յուրաքանչյուր մակարդակում ակնկալվող արդյունքներին ներկայացվող հիմնական պահանջներն են՝ դրանց շոշափելիությունը, իրատեսականությունը, չափելիությունը և համադրելիությունը: ՀՌԻՄԾ իրականացումից ակնկալվող վերջնական և միջանկյալ արդյունքների 2012թ. թիրախները համապատասխանում են Կենտրոնական և արևելյան Եվրոպայի երկրների (ԿԱԵ) խմբի պետական կառավարման արդյունավետության 2007թ. միջին ցուցանիշներին, որոնք ընդհանուր առմամբ գերազանցում են թե՛ ԵԿԱ, թե՛ ՄՅԵ երկրների խմբի միջին ցուցանիշներին: Կառավարման արդյունավետության ոլորտում ԿԱԵ երկրների ընթացիկ միջին ցուցանիշները բնութագրական են առավելապես Բուլղարիայի, Ռումինիայի և Հունգարիայի համար: Հետևաբար, նշված երկրների ցուցանիշներն այս ոլորտում հիմնականում համընկում են Հայաստանի համար 2012թ. սահմանված թիրախներին: ՀՌԻՄԾ իրականացման վերջնական արդյունքները կգնահատվեն Կոռուպցիայի ընկալման համաթիվ (ԹԻ) և Կոռուպցիայի հսկողության համաթիվ (ՀԲԻ) ցուցիչներով: ՀՌԻՄԾ իրականացման վերջնական արդյունքների 2012թ. թիրախները սահմանվում են.

- կոռուպցիայի ընկալման համաթիվ (ԹԻ)՝ 4.1 միավոր (2007 թվականի 3.0-ի փոխարեն),
- կոռուպցիայի հսկողության համաթիվ (ՀԲԻ)՝ -0.05 միավոր՝ (2007 թվականի -0.58-ի փոխարեն):

Ընթացիկ իրավիճակի և 2012 թ. թիրախի միջև առկա խզումը ԿԸՀ և ԿՀՀ համաթվերի համար կազմում է համապատասխանաբար

11.0% (1.1 միավոր 0-10 միջակայքում) և 10.6% (0.53 միավոր -2.5-2.5 միջակայքում) միջակայքային տոկոսային կետ: ՀՌԻՄԾ միջանկյալ արդյունքները գործառնական, վարչական և քաղաքական կոռուպցիայի մակարդակների էական կրճատումն է: Մասնավորապես, ՀՀ կառավարությունն ակնկալում է, որ 2014թ. գործառնական կոռուպցիայի մակարդակի կրճատման արդյունքում կբարձրանա կառավարման արդյունավետությունը, կբարելավվեն կարգավորման որակն ու կառավարման գործառույթները և կբարձրանա տեղական ինքնակառավարման համակարգի արդյունավետությունը: Նախանշված թիրախների և առկա վիճակի միջև խզումը նշանակալի չէ և հիմնականում ենթադրում է նշված ուղղություններով ընթացիկ բարեփոխումների շարունակականության ապահովում (Տես՝ Հավելված 2):

14.2 ՀՀ հակակոռուպցիոն ուղղվածության և դրա իրականացման 2008-2012 թթ. միջոցառումների ծրագրի հիմնական (առաջնահերթ) ուղղություններն ու խնդիրները

ՀՌԻՄԾ իրականացման հիմնական խնդիրը կոռուպցիայի կրճատման մակարդակի միջանկյալ արդյունքների ապահովումն է՝ կոնկրետ ոլորտներում, բնագավառներում: ՀՌԻՄԾ հիմնական ուղղություններն են.

- Կարգավորման քաղաքականության կանխատեսելիության չափորոշիչների սահմանում՝ միջազգային չափանիշներին և լավագույն փորձին համապատասխան, կարգավորման քաղաքականության անորոշության աստիճանի նվազեցում և կարգավորման մեխանիզմների և ընթացակարգերի հետագա պարզեցում հստակեցում:
- Օրենսդրական և ենթաօրենսդրական ակտերում առկա կոռուպցիոն ռիսկերի կրճատմանը **միտված դրույթների** ամրագրում:
- Օրենսդրական և ենթաօրենսդրական ակտերի հետևողական կիրարկման և համապատասխանության նկատմամբ **վերահսկողության մեխանիզմների** ամրագրում:
- Օրենսդրությամբ սահմանված գործառույթների իրականացման թերացումների համար համարժեք **պատասխանատվության** միջոցների սահմանում:

- Օրենսդրության մեջ առկա հակասությունների և գործառույթների կրկնությունների բացահայտում և վերացում:
- Օրենսդրության համապատասխանեցում կոռուպցիայի դեմ պայքարին միտված միջազգային պայմանագրերի և հանձնառությունների պահանջներին:
- Պետական մարմինների գործունեության **թափանցիկության, հրապարակայնության և հաշվետվողականության** ապահովման ինստիտուցիոնալ կարողությունների զարգացում, դրանց գործունեության նկատմամբ վերահսկողության ընթացակարգերի կատարելագործում, պետական մարմինների միջև արդյունավետ հաղորդակցության և համագործակցության ապահովում:
- Պետական և համայնքային ծառայողների **վարքագծի և շահերի բախման օրենսդրական կարգավորում**՝ պետական ծառայողների համար եվրոպական միասնական վարքագծի կանոնների կիրառմամբ, մասնագիտական ծառայությունների համար վարքագծի կանոնակարգերի ընդունում:
- Պետական և համայնքային ծառայողների վարքագծի կանոնների, շահերի բախման հայտարարագրման, պետական պաշտոնյաների գույքի և եկամուտների հայտարարագրման, պետական ծառայողների վարքագիծը կանոնակարգող օրենսդրությամբ սահմանված այլ պարտավորությունների կատարման նկատմամբ ներքին և արտաքին **վերահսկողության** սահմանում, վերահսկողություն իրականացնող կառույցների կարողությունների զարգացում և դրանց միջև արդյունավետ հաղորդակցության և համագործակցության ընթացակարգերի սահմանում:
- Պետական և համայնքային ծառայողների վարքագիծը կանոնակարգող օրենսդրությամբ սահմանված պարտավորությունների կատարման թերացումների այլ պաշտոնեական իրավախախտումների համար **պատասխանատվության սահմանում, խստացում** և պատասխանատվության հետեվողական կիրարկման նկատմամբ վերահսկողության իրականացում:
- Պետական մարմինների **գործառույթների տարանջատում**, դրանց **կառուցվածքի** բարելավում, պետական մարմին-

ների աշխատակազմի մասնագիտական **չափորոշիչների** սահմանում, աշխատակազմի կարողությունների զարգացում, աշխատանքի արդյունավետության գնահատման համակարգերի ներդրում, պետական ծառայողների **վարձատրության** և սոցիալական ապահովության համակարգերի բարելավում:

- Պետական և համայնքային մարմինների և դրանց պաշտոնյաների գործունեության **թափանցիկության** ապահովման օրենսդրական կարգավորման կատարելագործում և ինստիտուցիոնալ կարողությունների զարգացում, այդ թվում՝ պետական մարմինների գործունեության թափանցիկության չափորոշիչների և միասնական ընթացակարգերի սահմանում, համապատասխան տեխնիկական միջոցների և աշխատակազմի գիտելիքների և հմտությունների ապահովում:
- Պետական և համայնքային մարմինների և դրանց պաշտոնյաների գործունեության թափանցիկության օրենսդրական պահանջների կատարման նկատմամբ **վերահսկողության սահմանում**, վերահսկողություն իրականացնող կառույցների կարողությունների զարգացում:
- Պետական և համայնքային մարմինների և դրանց պաշտոնյաների գործունեության թափանցիկության ապահովումը կանոնակարգող օրենսդրությամբ սահմանված պարտավորությունների կատարման թերացումների համար **պատասխանատվության սահմանում** և պատասխանատվության հետևողական կիրարկման նկատմամբ վերահսկողություն:
- ՀՌԻՄԾ շրջանակներում ներառված ոլորտներում և համակարգերում հանրային **ծառայությունների մատուցման որակի** չափորոշիչների սահմանում, դրանց համապատասխանեցում միջազգային չափանիշներին և լավագույն պրակտիկային այդ թվում՝ ընթացակարգերի, գործարքների և գործառնությունների ժամկետների, գործառնական ծախքերի, ծառայությունների որակի վերաբերյալ քաղաքացիների ընկալման և բավարարվածության աստիճանի գնահատում:

Կոռուպցիայի քրեականացում, կոռուպցիոն հանցագործությունների բացահայտում և քրեական հետապնդում.

- ՀՀ օրենսդրության մեջ կոռուպցիոն հանցագործությունների **սահմանում** և դրանց բովանդակության համապատասխանեցում միջազգային ստանդարտներին:
- Համարժեք **պատիժների** սահմանում կոռուպցիոն հանցագործությունների համար, պասիվ և ակտիվ կոռուպցիոն հանցագործությունների համար պատիժների տարբերությունների վերացում:
- **Վաղեմության** ժամկետների սահմանում:
- Կոռուպցիոն հանցագործությունների կատարման արդյունքում ստացված եկամուտների **բռնագրավման** և ազգրավման մեխանիզմների ամբողջականացում և հստակեցում:
- **Իրավաբանական անձանց** քրեական պատասխանատվության սահմանում:
- **«Վկայություն տվող անձանց»** պաշտպանության մեխանիզմների սահմանում:

Քաղաքական կայունության, քաղաքական իրավունքների և քաղաքացիական ազատությունների ապահովման մակարդակի բարձրացում և ընտրական գործընթացների կատարելագործում.

- Չանգվածային լրատվության միջոցների և լրագրողների հանդեպ ճնշումների բացառման, օրենսդրական պահանջների կատարման նկատմամբ վերահսկողության խստացում, **ճնշումների** կիրառման դեպքերի բացահայտում, պատասխանատվության խստացում և պատասխանատվության հետևողական կիրարկման նկատմամբ վերահսկողություն:
- Չանգվածային լրատվության ոլորտը կարգավորող մարմինների մասնագիտական **անկախության և ինքնուրույնության** ապահովում, զանգվածային լրատվամիջոցների տընտեսական և մասնագիտական անկախության մակարդակի բարձրացում, լրատվամիջոցների հավատարմագրման և գործունեության ազատ միջավայրի ապահովման օրենսդրական պահանջների նկատմամբ վերահսկողության սահմանում:

- Տեղեկատվության ազատության վերաբերյալ օրենսդրական պահանջների կատարման նկատմամբ վերահսկողության սահմանում, տեղեկատվության ազատության օրենսդրական դրույթների և ընթացակարգերի խախտումների համար պատասխանատվության խստացում:
- Ընտրական գործընթացը կանոնակարգող օրենսդրական փաստաթղթերում տարընթերցումների վերացում, ընտրական վեճերի քննության գործընթացի թափանցիկությունն ապահովող ընթացակարգերի հանդեպ վերահսկողության խստացում:
- Ընտրողների գրանցման ընթացակարգերի շարունակական կատարելագործում և ընտրողների ռեգիստրում անճշտությունների բացահայտման գործընթացի նկատմամբ վերահսկողության խստացում:
- Նախընտրական միջավայրի արդյունավետ դիտարկումների ընթացակարգերի սահմանում և օրենսդրության պահանջների խախտումների համար պատասխանատվության խստացում, նախընտրական քարոզչության գործընթացում լրատվամիջոցների կողմից՝ անկախ նրանց սեփականության ձևից, հավասար պայմանների ապահովման նկատմամբ վերահսկողության խստացում և խախտումների համար պատասխանատվության խստացում:
- Ընտրական գործընթացում վարչական ռեսուրսի օգտագործման նկատմամբ վերահսկողության սահմանում և քարոզչության հավասար պայմանների ու քաղաքացիների ազատ կամքի վրա ազդելու նպատակով վարչական ռեսուրսի կիրառման համար պատասխանատվության խստացում, ընտրական քարոզարշավի ֆինանսավորումը կանոնակարգող օրենսդրության և ընթացակարգերի կատարելագործում և դրանց պահանջների կատարման վերահսկողության խստացում:

Կոռուպցիայի հիմնախնդրի, տեսակների ու դրսևորումների, դրա հետևանքների ու վտանգավորության աստիճանի վերաբերյալ քաղաքացիների կրթություն.

- Կոռուպցիայի հիմնախնդիրը, տեսակներն ու դրսևորումները, կոռուպցիայի հետևանքներն ու վտանգավորության աս-

տիճանը լուսաբանող և հասարակության մեջ կոռուպցիայի հանդեպ բացասական վերաբերմունքի արմատավորմանը և կոռուպցիայի հանդեպ անհանդուրժողականության ձևավորմանն ուղղված կանոնավոր տեղեկատվական ծրագրերի և քարոզարշավների կազմակերպում՝ քաղաքացիական հասարակության կառույցների լայն ներգրավմամբ:

- Կոռուպցիայի հիմնախնդրի և կոռուպցիայի դեմ պայքարի վերաբերյալ թեմատիկայի դասավանդում հանրակրթության և մասնագիտական կրթության մակարդակներում, ինչպես նաև քաղաքացիական կրթության ծրագրերում:
- Կոռուպցիայի դեմ պայքարի թեմատիկայի պարտադիր դասավանդում հանրային ծառայողների ուսուցման և վերապատրաստման ծրագրերի շրջանակներում:
- Կոռուպցիայի դեմ պայքարի հիմնախնդիրների ուսումնասիրության և գիտական հետազոտությունների իրականացման պետական պատվերի ձևավորում:
- Իրավական տեղեկատվության կանոնավոր, հետևողական և շարունակական մատչելիության ապահովում, այդ թվում՝ հաղորդակցության էլեկտրոնային միջոցներով ծանուցման մեխանիզմով:

Կոռուպցիայի դեմ պայքարի պետական քաղաքականության ձևավորմանն ու իրականացմանը քաղաքացիական հասարակության արդյունավետ մասնակցության ապահովում.

- Կոռուպցիայի դեմ պայքարի պետական քաղաքականությանը քաղաքացիական հասարակության գործուն անակցության ապահովում՝ ՀՌԻՄԾ և դրա իրականացման ընթացիկ արդյունքների վերաբերյալ հանրությանը և քաղաքացիական հասարակության կառույցներին կանոնավոր իրազեկման միջոցով:
- Քաղաքացիական հասարակության կողմից ՀՌԻՄԾ շրջանակներում ներառված ոլորտներում և համակարգերում առկա կոռուպցիոն ռիսկերի, իրականացվող միջոցառումների և դրանց արդյունքների մոնիտորինգի և գնահատման արդյունավետ մեխանիզմների սահմանում:
- Պետական և համայնքնային մարմինների կողմից մատուցվող հանրային ծառայությունների, այդ թվում՝ պետական և

համայնքային բյուջեների միջոցների հաշվին իրականացվող ծրագրերի, և այդ մարմինների պաշտոնյաների գործունեության նկատմամբ քաղաքացիական հասարակության վերահսկողության/մոնիտորինգի գործուն մեխանիզմների սահմանում:

- Քաղաքացիական հասարակության և պետական ու համայնքային մարմինների միջև ակտիվ երկխոսության մեխանիզմների և համագործակցության տարբեր մոդելների ներդրում, այդ թվում՝ պետական և համայնքային մարմինների կողմից որոշ ծառայությունների մատուցման պատվիրակում քաղաքացիական հասարակության կառույցներին, որոշումների կայացմանը քաղաքացիական հասարակության ներգրավման առկա մասնակցային մեխանիզմների կիրարկում:
- Չանգվածային լրատվամիջոցներում հրապարակված կոռուպցիոն ռիսկերին և կոռուպցիայի դրսևորումներին վերաբերվող տեղեկատվությանն արդյունավետ արձագանքման մեխանիզմների ներդրում և դրանց կիրարկման նկատմամբ վերահսկողության սահմանում:
- Պետական և համայնքային մարմինների և դրանց պաշտոնյաների գործունեության վերաբերյալ քաղաքացիների և քաղաքացիական հասարակության կառույցների դիմումներին, առաջարկներին և բողոքներին, տեղեկություն ստանալու հարցումներին, այդ թվում՝ զանգվածային լրատվամիջոցների հրապարակումներին, արդյունավետ արձագանքման մեխանիզմների ներդրում և դրանց կիրարկման նկատմամբ վերահսկողության սահմանում:

Մասնավոր հատվածում կոռուպցիայի կրճատմանը նպաստող գործարար միջավայրի ձևավորում, թափանցիկության, հաշվետվողականության և օրինականության խթանում.

- Աջակցություն գործարարների ինքնակարգավորման կառույցների կողմից ձեռնարկությունների կորպորատիվ կառավարման չափորոշիչների և գործարար էթիկայի միասնական կանոնների սահմանմանը՝ միջազգային չափանիշներին և լավագույն փորձին համապատասխան:
- Աջակցություն ձեռնարկությունների կորպորատիվ կառավարման չափորոշիչների կիրառմանը՝ գործարարների ինք-

նակարգավորման կառույցների կողմից ձեռնարկությունների կառավարման գնահատման համակարգի ներդրման և պետական գնումների համակարգում այդ գնահատման արդյունքների կիրառման միջոցով:

- Տնտեսական մրցակցության օրենսդրության դրույթները խախտող, հակամրցակցային վարքագիծ դրսևորող, շուկայում գերիշխող դիրքը կամ մենաշնորհը չարաշահող տընտեսվարողների նկատմամբ պատասխանատվության խըստացում և համապատասխան դեպքերի լայն լուսաբանում:
- Սպառողների իրավունքների պաշտպանության օրենսդրական երաշխիքների հետագա բարելավում և դրանց իրականացումն ապահովող պետական և համայնքային մարմինների և քաղաքացիական հասարակության կառույցների ինստիտուցիոնալ կարողությունների զարգացում:
- Ձեռնարկատիրական գործունեության որոշ տեսակների համար լիցենզավորման պահանջի փոխարինում ապահովագրական մեխանիզմով: Մասնավորապես, տնտեսվարողների կողմից ծառայությունների մատուցման արդյունքում սպառողներին պատճառված վնասի հատուցումը երաշխավորելու նպատակով լիցենզավորման ենթակա ձեռնարկատիրական գործունեության որոշ տեսակների համար պարտադիր ապահովագրության համակարգերի ներդրում:

Կոռուպցիայի դեմ պայքարի մասնագիտացված մարմինների ինստիտուցիոնալ կարողությունների զարգացում՝ միջազգային չափանիշներին և լավագույն փորձին համապատասխան.

- Կոռուպցիայի դեմ պայքարի քաղաքականության **համակարգման** համար պատասխանատու մարմինների՝ Կոռուպցիայի դեմ պայքարի խորհրդի և ՀՌԻՄԾ մոնիտորինգի հանձնաժողովի ինստիտուցիոնալ կարողությունների զարգացում:
- Կոռուպցիայի կանխարգելման մասնագիտացված մարմնի՝ Կոռուպցիայի **կանխարգելման** կենտրոնի ստեղծում և դրա ինստիտուցիոնալ կարողությունների զարգացում:
- Կոռուպցիայի **բացահայտման** մասնագիտացված մարմինների, այդ թվում՝ ՀՀ կառավարությանն առընթեր ոստիկանության, ՀՀ կառավարությանն առընթեր ազգային ան-

վտանգության ծառայության, ՀՀ դատախազության, և մարմինների, ինստիտուցիոնալ կարողությունների զարգացում:

- Կոռուպցիայի դեմ պայքարի մասնագիտացված կառույցների, մարմինների համակարգված գործունեության ապահովում:
- Կոռուպցիայի դեմ պայքարի քաղաքականության, այդ թվում՝ միջազգային պայմանագրերով ստանձնած ՀՀ պարտավորությունների և հանձնառությունների իրականացման **մոնիտորինգի և արդյունքների** գնահատման համակարգի ձևավորում ու զարգացում:
- Համագործակցություն կոռուպցիայի դեմ պայքարի ոլորտում գործող հեղինակավոր **միջազգային** կազմակերպությունների հետ:

14.3 Կոռուպցիայի գնահատումը Հայաստանում

Եթե հայտնի չէ, թե ինչ ծավալի կոռուպցիա կա, և արդյո՞ք այն աճում է կամ նվազում, քիչ բան կարելի է անել՝ կոռուպցիայի կրճատման ուղղությամբ միջոցառումները թիրախավորելու առումով: Կոռուպցիայի վերաբերյալ վստահելի տվյալների բացակայության պարագայում միջազգային դոնորները և Հայաստանի հակակոռուպցիոն խորհուրդը և մոնիտորինգի հանձնաժողովը, ինչպես նաև մնացածները դժվարությունների են հանդիպում՝ իրենց հակակոռուպցիոն ծրագրերը թիրախավորելիս: Հավանաբար առավել կարևոր է այն, որ առանց կոռուպցիայի վերաբերյալ վստահելի և հստակ տեղեկատվության, այդ մարմինները չեն կարող որոշել իրենց հակակոռուպցիոն ջանքերի հնարավոր ազդեցությունը, ինչը, վերջին, հաշվով, ամենակարևորն է: Ուստի կոռուպցիայի գնահատումը օգտագործվում է ոչ միայն կոռուպցիայի դեմ պայքարում առաջընթացը գնահատելիս, այլ նաև այն ոլորտները բացահայտելու համար, որոնցում պետք է պայքար մղվի [29]:

Մարտահրավերը: Կոռուպցիայի գնահատումը Հայաստանում: Ըստ Կոռուպցիայի վերաբերյալ բազմաթիվ հետազոտությունների՝ Հայաստանը հեշտ չի համեմատվում աշխարհի այլ երկրների

հետ: «Թրանսփերընսի ինթերնեյշընալի (ԹԻ)» կոռուպցիայի ընկալման ինդեքսի (ԿԸԻ) արդյունքների վերծանման հետ կապված կան բազմաթիվ դժվարություններ: Նախ՝ դրանք միայն տպավորություններ և ընկալումներ են, այլ ոչ թե իրականություն: Ինչպես կնշվի ստորև, տպավորությունների վրա հիմնված վկայությունները հաճախ կարող են մեծապես տարբերվել կոռուպցիայի փաստի առկայությունից: Երկրորդ՝ նման դասակարգումները ամբողջ երկրին տալիս են միայն մեկ թիվ և չեն տրամադրում կոռուպցիայի տիպի վերծանումը կամ կոռուպցիայի ամենահաճախ հանդիպող ոլորտը: Օրինակ՝ Հայաստանում հայտնի չէ, թե կոռուպցիան տարածված է Երևանում, այլ քաղաքներում, թե՞ գյուղական բնակավայրերում, հյուսիսում, թե՞ հարավում և այլն: Երրորդ, հայտնի չէ, թե կոռուպցիան ավելի շատ ազդում է տղամարդկանց, թե՞ կանանց վրա, ծերերի՞, թե՞ երիտասարդների վրա, աղքատների՞, թե՞ հարուստների վրա և այլպես շարունակ:

Նախնական ջանքերը: Զարմանալի չէ, որ մինչև վերջերս կոռուպցիայի վերաբերյալ հետազոտությունները մեծապես նկարագրողական են եղել, այլ ոչ թե փորձով հաստատված: Հաշվի առնելով դրա կոնֆիդենցիալ բնույթը՝ ըստ էության կոռուպցիան գնահատելը ծայրահեղ դժվար ֆենոմեն է, ուստի հանդիսանում է լուրջ խոչընդոտ այն հետազոտողների համար, որոնք փորձ են անում ուսումնասիրել այն: Զարգացման այլ ոլորտներում մասնակիցների կամ կողմնակի անձանց համար հեշտ է թվարկել նվաճումները: Օրինակ՝ առողջապահության բնագավառի աշխատակիցները կարող են հաշվետվություն ներկայացնել իրականացված պատվաստումների կամ առողջ երեխաների ծնունդների վերաբերյալ: Մինչդեռ մենք չենք կարող հարցնել, օրինակ, ուստիկանության աշխատակիցներին՝ շաբաթվա ընթացքում նրանց կողմից վերցված կաշառքի չափը կամ մաքսային պաշտոնյաներին չենք կարող հարցնել, թե որքան մաքս չի հավաքագրվել: Կոռուպցիայի մակարդակի վերաբերյալ որոշակի տեղեկատվություն ստանալու կարիքը տարիների ընթացքում ուղղորդել է հիմնախնդրի լուծման տարբեր մոտեցումների մշակումը, բայց յուրաքանչյուր մոտեցում ունեցել է իր սահմանափակումները: Նախնական ջանքերը հիմնված էին ուստիկանության և դատարանների պաշտոնական գրանցումների վրա: Ինչ որ մեկը ուղղակի հաշվում էր կոռուպցիայի մեղադրանքով ձերբակալությունների և դատապարտման ենթարկ-

վաճների թիվը տվյալ երկրում: Այդ մոտեցման հիմնական դժվարությունն իհարկե գնահատման էֆիկտիվությունն էր. որքան աչալուրջ են իշխանությունները, այնքան ավելի շատ են ձեռքբակալությունները և դատավճիռները, ինչի արդյունքում մշակվում էր կոռուպցիոն ինդեքս, որը գրեթե ընդհանրապես կապ չուներ կոռուպցիայի մակարդակի հետ: Օրինակ՝ խիստ կոռումպացված կառավարությունները կարող են ընդհանրապես վերահսկում չիրականացնել, և ուստի շատ քիչ կոռուպցիոն դեպքեր կգրանցվեն, մինչդեռ «համարյա մաքուր» կառավարություններում կարող են ավելի հաճախակի ձեռքբակալություններ և դատավճիռներ լինել նույնիսկ օրենքի փոքր խախտումների համար: Վերոնշյալ մոտեցումը ներկայումս հիմնականում չի կիրառվում:

Կոռուպցիայի ընկալման ԹԻ-ի ինդեքսը: Պաշտոնական տեղեկատվությունն օգտագործելիս գնահատման անքակտելի խնդիրը հաղթահարելու նպատակով օգտագործվում է երկու նոր մոտեցում, որոնցից յուրաքանչյուրը, այդուհանդերձ, ունի իր սահմանափակումները: ԹԻ-ն կենտրոնանում է հակակոռուպցիոն ծրագրերի համար հանրային աջակցության առաջացման, ինչպես նաև կառավարությունում թափանցիկությունը և հաշվետու լինելը բարելավելու վրա: Վերջին տարիներին ինդեքսը էապես հզորացվել է՝ շնորհիվ տվյալների տարբեր աղբյուրների բազմամյա միջինների օգտագործման՝ այդպիսով ուժեղացնելով գնահատման վստահելիությունը²⁹: ԿԸԻ-ն մնում է կոռուպցիայի ամենալայնատարած կիրառում ունեցող գնահատումը, ինչպես «Ֆրիդոմ հաուս» կազմակերպության կողմից օգտագործվող ժողովրդավարության գնահատումը: Տնտեսագետներից շատերը հիմնվում են ԿԸԻ-ի վրա, երբ հետազոտում են կոռուպցիայի ազդեցությունը տնտեսություն աճի և ներդրումների վրա: Այդուհանդերձ, այդ տեղեկատվությունից ակնհայտ է դառնում, որ Արևելյան Եվրոպայում և Կենտրոնական Ասիայում կոռուպցիան լուրջ հիմնախնդիր է՝ առնվազն ըստ կոռուպցիայի ընկալման ԹԻ-ի ինդեքսի գնահատման: Որքան էլ այդ ինդեքսը կարող է օգտակար թվալ, պետք է հաշվի առնել դրա սահմանափակումները: ԿԸԻ-ի միավորները հիմնվում են տարբեր կազմա-

²⁹ Սույն ջանքերը մանրամասն բացատրվում են ԹԻ-ի վեբ-կայքում: Մեթոդոլոգիական հարցերը ներառող փաստաթղթերի հասցեն է. www.transparency.de/documents/cpi/cpi_framework.html

կերպությունների կողմից իրականացված մի շարք հետազոտությունների վրա, ներառյալ Տնտեսագետների հետազոտական միավորի, Բերթելսմանի տրանսֆորմացիոն ինդեքսի և «Ֆրիդոմ հաուսի» տվյալները:

ԿԸԻ-ն ներառում է տվյալներ հետևյալ աղբյուրներից.

- **ԱԶԲ**, Ասիական զարգացման բանկի՝ երկրների գործունեության գնահատման կարգեր՝ մշակված 2006 թ., տպագրված 2007 թ.:
- **ԱՖԶԲ**, Աֆրիկայի զարգացման բանկի՝ երկրների քաղաքականություն և ինստիտուցիոնալ գնահատում՝ մշակված 2005 թ. և տպագրված 2006թ. դեկտեմբերին:
- **ԲՏԻ**, Բերթելսմանի տրանսֆորմացիոն ինդեքս, Բերթելսմանի հիմնադրում, 2007թ., պետք է տպագրվի 2008 թ.:
- **ԵՔԻԳ**, Համաշխարհային բանկի՝ երկրների քաղաքականություն և ինստիտուցիոնալ գնահատում՝ մշակված 2006 թ., տպագրված 2007 թ.:
- **ՏՀՄ**, Տնտեսագետների հետազոտական միավոր, 2007թ.:
- **ՖՀ**, Ֆրիդոմ հաուս, Անցումային երկրներ, 2007թ.:
- **ԳԽ**, Գլոբալ խորաթափանցություն (նախկին Համաշխարհային շուկաների հետազոտության կենտրոն), Երկրների ռիսկերի գնահատում, 2007թ.:
- **ԿԶԻ**, Կառավարման զարգացման միջազգային ինստիտուտ, Լոզան: ԹԻ-ն օգտագործում է 2006-2007թթ. երկու տարեկան հրատարակությունները:
- **ԱՄԽ**, Առևտրականների միջազգային խմբի՝ մասնակի գործադրության տարածաշրջանի դասակարգման դինամիկա, 2007թ.:
- **ՔՏՈԽ**, Քաղաքական և տնտեսական ռիսկի խորհրդատվություն, Հոնգ Կոնգ: ԹԻ-ն օգտագործում է 2006-2007թթ. երկու տարեկան հաշվետվությունները:
- **ՄԱԱՏՀ**, Միացյալ ազգերի Աֆրիկայի տնտեսական հանձնաժողով, Աֆրիկայի կառավարման հաշվետվություն՝ մշակված 2005թ., տպագրված 2006թ.: 2007թ. նոր տվյալներ դեռ առկա չեն:

- **ՀՏՖ**, Համաշխարհային տնտեսական ֆորում: 2007թ. նոր տվյալները դեռ առկա չեն, ԹԻ-ն օգտագործել է 2006թ. տվյալները:

ԹԻ-ն և Պասոյի համալսարանը նշում են. «Ներառման կարևոր պայման է այն, որ աղբյուրը պետք է ապահովի երկրների դասակարգում: Այս պայմանը չի բավարարվի, եթե տեղեկատվության աղբյուրը տարբեր երկրներում իրականացնում է հետազոտություններ միմյանցից տարբերվող մեթոդոլոգիաներով: Նման դեպքում որևէ երկրի համեմատությունը մեկ այլ երկրի հետ հնարավոր չի լինի իրականացնել: Մեկ այլ պայման է այն, որ տեղեկատվության աղբյուրները պետք է գնահատեն կոռուպցիայի համընդհանուր ծավալները: Այս պայմանը չի բավարարվի, եթե կոռուպցիայի տարբեր ասպեկտներ ընդգրկվում են կոռուպցիայից տարբեր այլ հարցերի մեջ, ինչպիսիք են քաղաքական անկայունությունը կամ ազգայնամոլությունը, կամ եթե գնահատվում են փոփոխությունները, այլ ոչ թե կոռուպցիան»³⁰:

Տվյալների այս աղբյուրները մեծապես հիմնվում են միջազգային գործարար աշխարհի ներկայացուցիչների տպավորությունների վրա, որոնք տեղեկատվության բավականին լավ, չնայած սահմանափակ աղբյուր են: Տվյալների նման աղբյուրների հզորությունը իր մեջ նաև թերություններ է ներառում. դրանք տեղեկացնում են միջազգային գործարար աշխարհի ընկալումների վերաբերյալ և այդ առումով լավ միջոց են բիզնես գործարքները գնահատելու առումով, սակայն դրանք թույլ են՝ երկրի քաղաքացիների կողմից իրականացվող բազմաթիվ միջոցառումների գնահատման առումով: Այդ միջոցառումները բիզնեսին չեն առնչվում և պահանջում են այլ կարգի տեղեկատվություն: Ավելին, տվյալների նման աղբյուրների հետ կապված պրոբլեմն այն է, որ դժվար է ստերոտիպը տարանջատել իրականությունից: Այդ ինդեքսները չեն փորձում ներկայացնել, թե որքան հաճախ են երկրներում գրանցվում կաշառակերության դեպքեր, այլ ուսումնասիրում են հարցման ենթարկվողների ընկալումը երկրում կոռուպցիայի մակարդակի վերաբերյալ: Անշուշտ, սա կարող է հիմնված լինել իրենց անհատական փորձի վրա կամ այն բանի հիման վրա, թե նրանք ինչ են լսել տվյալ երկրի մասին: Հայաստանի դեպքում ԿԸԻ-ն հիմնված է ար-

³⁰ Տե՛ս http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007/methodology

տաքին յոթ աղբյուրների վրա՝ համարյա նույն թվով աղբյուրներ, ինչ տարածաշրջանի այլ երկրներում:

14.4 Կոռուպցիայի հսկողության ինդեքս

Իրավական վիճակագրությունը կոռուպցիայի երևույթի մասին ընդգրկուն և սպառիչ տեղեկություններ չի պարունակում, նախ և առաջ այն պատճառով, որ կոռուպցիայի դրսևորումները «կոնֆիդենցիալ» բնույթի են: Մինչև վերջերս կոռուպցիայի գնահատումը հիմնվում էր իրավապահ և արդարադատության մարմինների պաշտոնական տեղեկությունների վրա: Այսպես, որոշվում էր կոռուպցիոն որակվող հանցագործությունների շրջանակը՝ հողվածները, և ներկայացվում էր համապատասխան հանցագործությունների կատարման առաջադրված մեղադրանքների և դատարանում քննված գործերի և դատապարտվածների թիվը երկրում: Նման մոտեցումը ներկայացնում էր երևույթի խիստ սահմանափակ առանձնահատկությունները և չէր կարող ամբողջական պատասխան տալ կոռուպցիոն ռիսկերի բաշխվածության հետ կապված հարցադրումներին:

Մեկ այլ մոտեցում կոռուպցիայի դրսևորումները գնահատում է հիմնվելով **կոռուպցիայի դեպքերի վերաբերյալ լրատվամիջոցների հաղորդումների վրա**³¹: Նման մեթոդի առավելություններից մեկն այն է, որ թերթերի հողվածները նշում են, թե որտեղ է տեղի ունեցել կոռուպցիան, և ով է դրանում ներառված: Ցավոք սրտի, նման գնահատումը չի հենվում վստահելի տվյալների վրա: Հողվածներում նշված «մեղադրանքները» կարող են ամբողջովին լինել թերթի խմբագրական անձնակազմի հորինած նյութը, որոնք հիմնված են տարբեր շարժառիթների սկսած շրջաբերականի տպաքանակը ավելացնելուց մինչև կուսակցություններից մեկին թուլացնելը և/կամ մյուսին հզորացնելը: Անշուշտ, թերթը կարող է տպագրել պատմություններ կոռուպցիայի ենթադրվող փաստի վերաբերյալ, քանի որ այն իրականում «պատկանում է» որևէ քաղաքական ուժի կամ գործարար շրջանակի, որը

³¹ Ֆար, Սյուզան Ջեյ, «Պաշտոնյաների սխալ վարքագիծը և հանրային անվստահությունը. Ճապոնիային և եռակողմ ժողովրդավարությունները» ներկայացված «Անբարյացկամ ժողովրդավարությունները. ի՞նչն է խանգարում եռակողմ երկրներին» աշխատությունում, խմբագիր Սյուզան Ջեյ Ֆար և Ռոբերտ Դ. Պուտնամ, էջ 174-201, Փրինսթոնի համալսարանի տպարան, 2000թ.:

ցանկանում է քննադատել իր ընդդիմախոսներին: Սրա դասական օրինակը դիտվել է Մեքսիկայում, որտեղ «ռեկորդային թերթ» համարվող Excelsior-ը, պարզվեց, որ մի քանի տասնամյակ ֆինանսավորվել է իշխող կուսակցության (PRI-ի) կողմից:

Հաշվի առնելով խնդրի կարևորությունը, միջազգային մի շարք հեղինակավոր կազմակերպություններ մշակել և կիրառում են կոռուպցիայի գնահատման տարբեր մեթոդներ, հիմնված **տնային տնտեսությունների, գործարարների** կամ առանձին ոլորտների **փորձագետների** կողմից երևույթի ընկալման վրա: Կոռուպցիայի գնահատման մի շարք մեթոդներ փաստորեն հիմնվում են հարցումների կամ հետազոտությունների **սկզբնական տվյալների** վրա՝ ձևավորելով կոնկրետ համաթվեր և ցուցիչներ: Կոռուպցիայի գնահատման այս մեթոդները **սինթետիկ** են և, ըստ էության, համախմբում են տարբեր գնահատականները՝ կիրառելով բաղադրիչների միջինացման սեփական մոտեցումները:

Կոռուպցիայի գնահատման առավել հեղինակավոր սինթետիկ (aggregate) մեթոդները կիրառվում են Համաշխարհային բանկի ինստիտուտի (World Bank Institute) և Թրանսփարենսի ինթերնեյշնլ (Transparency International) կազմակերպությունների կողմից [29]:

Թրանսփարենսի ինթերնեյշնլի կոռուպցիայի ընկալման համաթիվը (ԿԸՀ), հիմնվելով շուրջ 15³² հարցումների և փորձագիտական գնահատումների արդյունքների վրա, այս համաթիվը ավելի քան 160 երկրների դասակարգման գործիք է, որը գնահատում է կոռուպցիայի ընկալումը 1995-ից ի վեր: ԿԸՀ-ն, ըստ էության, ներկայացնում է «էլիտայի» կողմից կոռուպցիայի ընկալումը, քանի որ արտացոլում է միջազգային գործարար աշխարհի և երկրի մասնագետ-փորձագետների շրջանում ձևավորված պատկերացումները: ԿԸՀ-ն չի անդրադառնում կոռուպցիայի դեմ պայքարի երկրների ջանքերին: ԿԸՀ հաշվարկման մանրամասն մեթոդաբանությունը ներկայացված է կազմակերպության պաշտոնական կայքում³³: Թի ԿԸՀ համաթվի աղբյուրների ընտ-

³² 2007թ. Թի ԿԸՀ-ն հիմնվել է 14 հետազոտությունների տվյալների վրա: ԿԸՀ 2007թ. մանրամասն մեթոդաբանությունը և աղբյուրները նկարագրված են Թի պաշտոնական կայքում: www.transparency.org/surveys/#cpi:

³³ Սույն ջանքերը մանրամասն բացատրվում են Թի-ի վեբ-կայքում: Մեթոդոլոգիական հարցերը ներառող փաստաթղթերի հասցեն է. www.transparency.de/documents/cpi/cpi_framework.html

րության պայմաններից է տվյալ հետազոտության կողմից երկրների դասակարգումը: Մյուս պայմանը տեղեկատվության աղբյուրի կողմից կոռուպցիայի ընդհանուր մակարդակի գնահատումն է:³⁴

Հայաստանում ԿԸՀ-ն գնահատվում է սկսած 1999-ից³⁵: 1999-2000 թվականների 2.5 միավորը³⁶, հետագա տարիներին 3.0 միավորի շուրջ տատանվելով, 2007-ին կազմել է 3.0: Հարկ է նշել նաև, որ ԿԸՀ միավորով Հայաստանը առավել բարվոք դիրքերում է ինչպես ԱՊՀ երկրների (միջին ցուցանիշը՝ 2.37), այնպես էլ Արևելյան Եվրոպայի և Կենտրոնական Ասիայի 20 երկրների (միջին ցուցանիշը՝ 2.78) շարքում, 163 երկրների ցանկում Հայաստանը գտնվում է 99-րդ հորիզոնականում: Հայաստանի համար ԿԸՀ համաթիվը հաշվարկվել է հիմնվելով 7 աղբյուրների տվյալների վրա (տե՛ս աղյուսակ 14.1):

Աղյուսակ 14.1
Կոռուպցիայի ընկալման ԹԻ-ի ինդեքսի (ԿԸԻ) տվյալների աղբյուրները Հայաստանի համար³⁷

Հապավում	ԱԶԲ (ADB)	ԲՀ (BF)	ՖՀ (FH)
Աղբյուր	Ասիական զարգացման բանկ Asian Development Bank	Բերթելսմանի հիմնադրամ Bertelsmann Foundation	Ֆրիդոմ հաուս Freedom House
Անուն	Երկրների գործունության գնահատման կարգեր Country Performance Assessment	Բերթելսմանի փոխակերպման համաթիվ Bertelsmann Transformation Index	Ազգերն անցումային շրջանում Nations in Transit

³⁴ Տե՛ս՝ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007/methodology

³⁵ Բացառությամբ 2001-2002թթ.:

³⁶ ԿԸՀ-ն երկրում կոռուպցիայի ընկալումը գնահատում է 0-ից 10 սանդղակով, ուր «0»-ն համապատասխանում է կոռուպցիայի առավել սուր, իսկ «10»-ն՝ ամենաաննշան ընկալմանը:

³⁷ Տե՛ս՝ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007/methodology

Մշակման հրապարակման տարեթիվ	2006/2007	2007/2008	2007
Ինտերնետային հասցե	http://www.adb.org/Documents/Reports/Country-Performance-Assessment-Exercise/IN76-07.pdf	http://www.bertelsmann-transformation-index.de/11.0.html?&L=1	http://www.freedomhouse.hu/index.php?option=com_content&task=view&id=84
Թիրախ խումբ	Երկրների թիմեր, բանկի ներքին և արտաքին փորձագետներ	Կազմակերպության տեղական փորձագետների և կազմակերպությունից դուրս տեղական փորձագետների ցանց	Համապատասխան երկրում ծնված կամ բնակվող փորձագետների գնահատականներ
Հարցման թեմաները	Կոռուպցիա, շահերի բախում, միջոցների չարաշահում, հակակոռուպցիոն նախաձեռնություններ և ձեռքբերումներ	Կառավարության կարողությունը՝ պատժել և սահմանափակել կոռուպցիան	Կառավարությունում առկա կոռուպցիայի շրջանակը՝ համաձայն հանրության կողմից ընկալման և լրատվամիջոցների կողմից ներկայացման, ինչպես նաև հակակոռուպցիոն նախաձեռնությունների իրականացում
Պատասխանների թիվ	Չկա	Չկա	Չկա
Հարցման ընդգրկում	26 երկիր/տարածք	125 երկիր /տարածք	29 երկիր /տարածք

Հապավում	ԱՄԽ (MIG)	ՀՏՖ (WEF)	ՀԲ (WB)	ԳԽ (GI)
Աղբյուր	Առևտրականների միջազգային խումբ Merchant International Group	Համաշխարհային տնտեսական ֆորում World Economic Forum	Համաշխարհային բանկ The World Bank (IDA and IBRD)	Գլոբալ խորաթափանցություն, նախկինում՝ Համաշխարհային շուկաների հետազոտության կենտրոն Global Insight, formerly World Markets Research Centre
Անուն	Ստվերային հատվածի դինամիկա Grey Area Dynamics	Գլոբալ մրցունակության հաշվետվություն Global Competitiveness Report	Երկրի քաղաքականության և ինստիտուցիոնալ գնահատում Country Policy and Institutional Assessment	Երկրների ռիսկերի գնահատում Country Risk Ratings
Մշակման հրապարակման տարեթիվ	2007	2006/2007	2006/2007	2007
Ինտերնետային հասցե	www.merchantinternational.com	www.weforum.org	http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/IDA/0,,contentMDK:20933600~menuPK:2626968~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:73154,00.html	http://www.globalinsight.com

Հապավում	ԱՄԽ (MIG)	ՀՏՖ (WEF)	ՀԲ (WB)	ԳԽ (GI)
Թիրախ խումբ	Փորձագետների անձնակազմ և տեղական վերլուծաբանների ցանց	Առաջատար գործարարներ, տեղական և միջազգային ընկերություններ	Ազգային թիմեր, բանկի աշխատակիցներ և արտաքին փորձագետներ	Փորձագետ աշխատակիցների գնահատականներ
Հարցման թեմաները	Կառավարության պաշտոնյաների կաշառակերություն, գրասենյակային աշխատողին տրված նվիրատվություն	Ոչ պաշտոնական վճարներ կամ կաշառք՝ կապված կառավարության տարբեր գործառույթների հետ	Կոռուպցիա, շահերի բախում, միջոցների չարաշահում, հակակոռուպցիոն նախաձեռնություններ և ձեռքբերումներ	Կոռումպցված պաշտոնյաների առկայություն, մանր բյուրոկրատական կոռուպցիոն միջև քաղաքական մեծ կոռուպցիա
Պատասխանների թիվ	2կա	11,000	2կա	2կա
Հարցման ընդգրկում	155 երկիր /տարածք	125 երկիր /տարածք	77 երկիր /տարածք	203 երկիր /տարածք

Համաշխարհային բանկի ինստիտուտի Կոռուպցիայի հսկողության համաթիվը (ԿՀՀ) հիմնված է կառավարման ցուցիչների առավել ծավալուն ուսումնասիրության վրա՝ այն ձևավորվում է 31 կազմակերպությունների կողմից տրամադրվող տվյալների 37 առանձին աղբյուրներից: Այն ՀԲԻ կառավարման վեց ցուցանիշներից մեկն է,³⁸ որոնք համարվում են լավագույնը՝ պետական (արդար) կառավարման գնահատման առումով: ԿՀՀ-ն տվյալները խմբավորված են ըստ կառավարման 6 հիմնախնդիրների. ձայնի լսելիություն և հաշվետվողակա-

³⁸ ՀԲԻ տվյալները տեղադրված են հետևյալ հասցեում՝ <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2001.htm>

նություն, քաղաքական կայունություն և բռնության բացակայություն, կառավարման արդյունավետություն, կարգավորման որակ, օրենքի գերիշխանություն, կոռուպցիայի հսկողություն (տես՝ աղյուսակ 14.1): ԿՀՀ համաթիվը ներառում է 209 երկրների կոռուպցիայի հսկողության գնահատականը ութ տարիների համար՝ 1996, 1998, 2000, 2002-2006: Կոռուպցիայի հսկողության ցուցիչը գնահատում է հանրային շահի օգտագործման չափը՝ հանուն մասնավոր շահի, այդ թվում՝ կոռուպցիայի մանր և խոշոր ձևերը, ինչպես նաև «պետության զավթումը» ընտրյալների և մասնավոր շահի կողմից: 15 աղբյուրների վրա հիմնված 2006թ. ԿՀՀ համաթվի (-2.5) արժեքը համապատասխանում է կոռուպցիայի ամենավատ հսկողությանը, իսկ 2.5-ը՝ ամենալավ: ԿՀՀ համաթվի և կառավարման մյուս գործակիցների հիման վրա երկրները դասակարգված են 0-100 տոկոսային սանդղակով: Նշենք նաև, որ այս ցուցիչները միաժամանակ ներառված են «Հազարամյակի մարտահրավերներ» հիմնադրամի կողմից Հայաստանին տրամադրված օժանդակության գնահատման նախապայմաններում, ինչպես նաև ՀՀ հակակոռուպցիոն ռազմավարության նախագծում՝ գերակա ուղղությունների միջանկյալ արդյունքների գնահատման նպատակով:

ՀԲԻ ԿՀՀ և ԹԻ ԿԸՀ համաթվերը խիստ կոռելյացված են³⁹ և հաճախ օգտագործում են միևնույն աղբյուրների տվյալները: ԿԸՀ համաթվի համար նշված թերություններն ու սահմանափակումներն ընդհանուր առմամբ ճիշտ են նաև Համաշխարհային բանկի ինստիտուտի ԿՀՀ համաթվի համար: Այդուհանդերձ, հարկ է նշել ԿՀՀ համաթվի որոշ առանձնահատկություններ: Նախ, ԿՀՀ համաթիվը, ի տարբերություն ԹԻ ԿԸՀ համաթվի, տարբեր աղբյուրների տվյալները ընդհանրացնելիս կիրառում է քաշեր՝ յուրաքանչյուր աղբյուրի տվյալի համար: Արդյունքում՝ որքան ավելի շատ են հաշվի առնվող աղբյուրները տվյալ երկրի համար, այնքան ավելի ճշգրիտ է սինթետիկ համաթիվը՝ ԿՀՀ-ն:

Համաձայն ԿՀՀ համաթվի՝ Հայաստանում կոռուպցիայի հսկողությունը 2006-ին (-0.58) բարելավվել է թե՛ 2003-ի (-0.62), թե՛ 1996-ի (-0.70) համեմատ⁴⁰: Արդյունքում, 2006թ. Հայաստանը 209 երկրների

³⁹ ԿԸՀ և ԿՀՀ կոռելյացիան (Սփերմանսի գործակից) գրեթե կատարյալ է՝ 0.96: Սոցիալական գիտություններում ընկալման վրա հիմնված համաթվերը հազվադեպ են նման համատեղելի լինում:

⁴⁰ 15 աղբյուրների վրա հիմնված 2006թ. ԿՀՀ համաթվի -2.5 արժեքը համապատասխանում է կոռուպցիայի հսկողության ամենավատ աստիճանին, իսկ 2.5-ը՝ ամենալավ:

շարքում գտնվել է 35-րդ տոկոսային հորիզոնականում⁴¹: Այս ցուցանիշով ՀՀ-ն ԱՊՀ երկրների շարքում գրավում է երկրորդ տեղը (ԱՊՀ երկրների միջինի միավորը կազմել է -0.84)՝ զգալիորեն զիջելով միայն հարևան Վրաստանին (միավորը -0.36, տոկոսային դիրքը՝ 44.7)⁴²: ԿՀ համաթվով՝ 2006թ. Հայաստանը զիջում է թե՛ ԵԿԱ երկրների միջին ցուցանիշին (-0.421), թե՛ Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայի երկրների միջինին (-0.049), թե՛ միջինից ցածր եկամուտ ունեցող երկրների միջինին (-0.533): Հայաստանում կոռուպցիայի երևույթի հետազոտություններն առաջին հերթին պետք է ուղղվեն մի կողմից՝ կոնկրետ ոլորտներում երկրում իրականացվող հակակոռուպցիոն ռազմավարությունների մոնիտորինգին և դրանց արդյունավետության գնահատմանը, մյուս կողմից՝ հասարակության և թիրախ խմբերի կողմից այդ ռազմավարությունների ազդեցության ընկալման գնահատմանը:

Հայաստանում հակակոռուպցիոն ռազմավարության մոնիտորինգն ու դրա արդյունավետության գնահատումը ներառում է.

- կոնկրետ ոլորտներում և բնագավառներում կոռուպցիոն ռիսկերի բացահայտումը և գնահատումը՝ տվյալ ոլորտում հանրային ծառայություններ տրամադրողների և ստացողների ներկայացուցիչների՝ փորձագետների կողմից,
- գնահատված ռիսկերի կրճատման թիրախային ցուցանիշների սահմանումը,
- գնահատված կոռուպցիոն ռիսկերի կրճատմանն ուղղված միջոցառումների սահմանումը, այդ թվում՝ յուրաքանչյուր միջոցառման անմիջական արդյունքը ներկայացնող ցուցանիշների սահմանումը,
- յուրաքանչյուր միջոցառման իրականացման ընթացիկ մասնակցային մոնիտորինգը,
- իրականացված միջոցառումների արդյունքում կոռուպցիոն ռիսկերի կրճատման գնահատականը՝ ըստ սահմանված թիրախին հասնելու աստիճանի:

⁴¹ ԿՀՀ համաթվի և կառավարման մյուս գործակիցների հիման վրա երկրները դասակարգված են 0-100 տոկոսային խմբերի սանդղակով:

⁴² Governance matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2006. 76-93: <http://www.worldbank.org/wbi>.

Կոռուպցիայի դեմ արդյունավետ և նպատակաուղղված պայքար իրականացնելու համար անհրաժեշտ է ուսումնասիրել նրա առաջացման և պահպանման պատճառները, բնույթը, առանձնահատկությունները և գնահատել այդ ոլորտում ներկա իրավիճակը:

Այս առումով շատ հետաքրքրական է անցումային փուլի երկրների փորձի ուսումնասիրությունը: Այսպես՝ անցումային փուլի երկրներում իրականացված ուսումնասիրությունների արդյունքները⁴³ ցույց են տալիս, որ կոռուպցիայի դրսևորումները իրենց բնույթով կարելի է բաժանել երկու տեսակի, դրանք են՝ «պետության զավթամամբ» պայմանավորված («պետության գնման») կոռուպցիա և վարչարարական կոռուպցիա [29]:

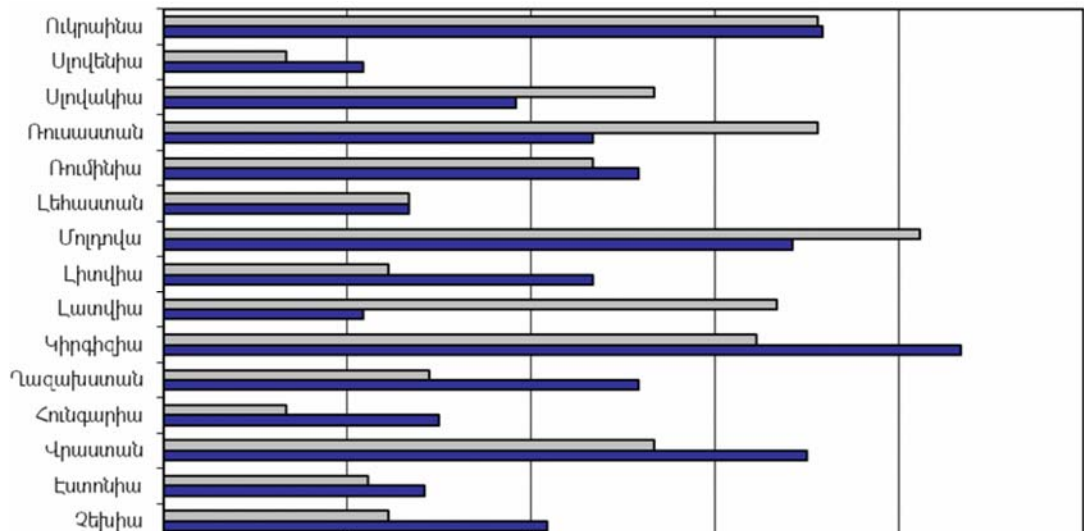
«Պետության զավթամամբ» պայմանավորված կոռուպցիան իրենից ներկայացնում է մասնակի անձանց, խմբերի կամ կազմակերպությունների (որոնք ներկայացնում են ինչպես պետական, այնպես էլ մասնավոր հատվածը) այնպիսի գործունեություն, որի նպատակն է ազդել իշխանությունների (օրենսդիր, գործադիր, դատական) կողմից կայացվող որոշումների (օրենքներ, գործադիր մարմնի որոշումներ, դատարանի որոշումներ և այլն) վրա՝ դրանք օգտագործելով սեփական շահադիտական նպատակներով:

Վարչարարական կոռուպցիա հասկացության տակ հասկացվում է պետական իշխանությունների կողմից կայացված որոշումների իրացման ընթացքում պետական ծառայողների կողմից դրանց դրույթների միտումնավոր խեղաթյուրումը, որի արդյունքում պետական կամ մասնավոր հատվածի որոշակի սուբյեկտների համար ապահովվում են արտոնյալ պայմաններ:

Ուսումնասիրությունների ընթացքում ստացված արդյունքները հնարավորություն են տալիս որոշակի պատկերացում կազմել անցումային փուլի երկրներում կոռուպցիայի առանձնահատկությունների մասին: Ըստ վերոհիշյալ երկու տեսակների՝ կոռուպցիայի մակարդակները անցումային փուլի երկրներում ներկայացված են գծապատկերում:

⁴³ «Բիզնես ոլորտի» ուսումնասիրությունները և ձեռարկությունների աշխատանքի արդյունքները 1999 թվականի համար՝ Համաշխարհային բանկ և Վերակառուցման և զարգացման եվրոպական բանկ

գծապատկեր



Ստացված արդյունքները հնարավորություն են տալիս երկրները բաժանել 4 խմբերի, որոնք որոշվում են «պետության զավթմամբ» պայմանավորված կոռուպցիայի և վարչարարական կոռուպցիայի հարաբերական մակարդակներով:

«Միջին-միջին» խմբի երկրները կարողացել են երկու տեսակի կոռուպցիաները պահպանել կառավարելի մակարդակի վրա, չնայած, որ պահպանվում են լուրջ խնդիրներ.

«Միջին-բարձր» խմբի երկրների համար հիմնական խնդիրը մնում է պետական ծառայության կոռուպցիան, միևնույն ժամանակ «պետության զավթման» համեմատած մյուս անցումային փուլում գտնվող երկրների հետ գտնվում է ցածր մակարդակի վրա:

«Բարձր-միջին» խմբում ընդգրկված են այն երկրները, որոնք կարողացել են պահպանել վարչարարական կոռուպցիան համեմատաբար ցածր մակարդակի վրա, բայց այդ արդյունքին նրանք հասել են ունենալով «պետության զավթման» բավականին բարձր մակարդակ:

«Բարձր-բարձր» խմբի երկրները ունեն վարչարարական կոռուպցիայի լրջագույն խնդիր և այն զուգորդվում է «պետության զավթման» բարձր ռիսկով:

Կանգ չառնելով մնացած խմբերի վրա՝ անդրադառնաք «Միջին-բարձր» խմբի երկրներին, որոնց շարքում է գտնվում նաև Հայաստանը (տես՝ գծապատկեր 14.1): Այս խմբի երկրների հիմնական բնութագրերն են համարվում՝ գոյություն ունեցող պետական ինստիտուտների թույլ հնարավորությունները (պետության կողմից մատուցվող հիմնական ծառայությունների, ինչպես նաև կարգավորման ֆունկցիայի իրականացման իմաստով) և հսկողության, ինչպես նաև հաշվետու մեխանիզմների բացակայությունը պետական ապարատի ներսում: Այսպիսի պայմաններում վարչարարական կոռուպցիան ծաղկում է և հաճախ ընդգրկում քաղաքական համակարգի ամենաբարձր մակարդակները:

Այս խմբի երկրների համար, այդ թվում Հայաստանի, կոռուպցիայի դեմ պայքարն ամբողջովին շաղկապված է պետականաշինարարության գործընթացի հետ: Նշված երկրներում կոռուպցիան կարող է արմատախիլ արվել միայն ամուր պետական ինստիտուտների կայացման դեպքում, որն առաջին հերթին ենթադրում է արդյունավետ պետական կառավարման համակարգի ձևավորում և ներդրում: Հաշվի առնելով կոռուպցիայի սահմանումը՝ իբրև անձնական կամ այլ

շահադիտական նպատակով, տարբեր ձևերով արտահայտված (գործողությամբ կամ անգործությամբ) ի պաշտոնե տրված իշխանական լիազորությունների չարաշահում⁴⁴, կարելի է եզրակացնել, որ «վարչարարական կոռուպցիայի» նվազեցումը պետք է խարսխված լինի անձնական և հանրային (պետական) շահի նույնության վրա: Ակնհայտ է, որ այդպիսի նույնություն, ամբողջական իմաստով հնարավոր չէ հաստատել, սակայն որպես պետական համակարգի ներքին դինամիկ պոտենցիա՝ պետք է հանդիսանա անընդհատորեն շահերի այդպիսի նույնության ապահովման ձգտումը: Այս պնդման հիմքում ընկած է այն գոյաբանական սկզբունքը, որ կատարյալ համակարգեր չեն լինում, բայց որևէ համակարգ կենսունակ է, եթե այն ունի կատարելության ձգտման ներքին պոտենցիա: Ակներևաբար, այսօրինակ ներուժի չափման միջոց կարող է հանդիսանալ պետական ծառայողների մոտ համապետական որոշումների կայացմանը վերջիններիս մասնակցության մակարդակի գնահատումը, իսկ դրան հասնելու հիմնական միջոցներից մեկը՝ պետության գործերում պետական ծառայողների ներգրավվածության աստիճանի բարձրացումը:

⁴⁴ Տես՝ Հակակոռուպցիոն ռազմավարության և դրա իրականացման միջոցառումների ծրագիր, ՀՀ կառավարության 2003թ. նոյեմբերի 6-ի թիվ 1522-Ն որոշում:

ԹԵՄԱ 15

ԷԹԻԿԱՅԻ ԿԱՆՈՆՆԵՐԸ ԵՎ ԴՐԱՆՑ ԿԻՐԱՐԿՈՒՄԸ ԿՈՌՈՒԴՑԻԱՅԻ ԿԱՆԽԱՐԳԵԼՄԱՆ ԳՈՐԾԸՆԹԱՑՆԵՐՈՒՄ

Հայաստանի Հանրապետության «Հակակոռուպցիոն ռազմավարության» տեխնիկական առաջադրանքի 3-րդ գլխի 3.1 ենթակետի՝ «Կոռուպցիայի կանխարգելման միջոցները» բաժնում էթիկայի կանոնները և դրանց կիրարկման մեխանիզմները համարվում են ինքնահսկման միջոցներ և այդպիսով անուղղակիորեն կազմում են մոնիտորինգի համակարգի մի մասը: Ներկա դրությամբ Հայաստանի Հանրապետությունում պետական ծառայողների համար էթիկայի կանոնները մշակվել և ընդունվել են ապակենտրոն սկզբունքին համաձայն՝ բաշխված լինելով ըստ տարաբնույթ հանրային ծառայությունների: Գոյություն ունեցող էթիկայի կանոնները ընդհանուր առմամբ ունեն քարոզչական բնույթ, իսկ որոշ դրույթներով էլ առնչվում են կարգապահական կանոնակարգմանը ենթակա նորմերին: Հարկ է նշել, որ առկա էթիկայի կանոնակարգերը չեն շոշափում կոռուպցիոն ռիսկերին առնչվող պետական պաշտոնյաների վարքաբանությունը և չեն լրացնում օրենսդրությամբ կարգավորվող նորմատիվ, ֆորմալ, դաշտից դուրս գտնվող ոչ ֆորմալ փոխհարաբերությունները ինչպես հանրային ծառայությունների ներսում, այնպես էլ քաղաքացիների հետ ունեցած շփումներում: Աշխատություններից մեկում ներկայացվել են Հայաստանի Հանրապետության հանրային ծառայություններում էթիկայի կանոնների և շահերի բախման առկա իրավիճակը [30]: Նույն հոդվածում ներկայացված է հանրային ծառայողների վարքագծի կանոնների կիրարկման նպատակով էթիկայի հանձնաժողովների ստեղծման հետ կապված որոշակի նկատառումներ, որոնց համար իբրև մոդելային տարբերակ է ընդունվել ՀՀ քաղաքացիական ծառայության խորհրդի կողմից ամրագրված էթիկայի հանձնաժողովների օրինակելի կանոնադրությունն ու նախկինում տեղ գտած փորձը [30]:

Ամփոփելով տարաբնույթ պետական ծառայություններում ընդունված պետական պաշտոնյաների վարքագծի կամ էթիկայի կանոնների բովանդակային և կառուցվածքային վերլուծությունը՝ մասնավորապես՝ քաղաքացիական ծառայողի, դիվանագետի, համայնքային ծառայողի էթիկայի կանոնները և դատական ծառայողի, աուդիտի ու

հարկային ծառայողի վարքագծի կանոնները, եզրակացվել է, որ անհրաժեշտ է մշակել և ներդնել նոր կանոնագրքեր (բացառությամբ դիվանագիտական ծառայության)՝ ապահովելու համար դրանց համադրելիությունը Եվրոպայի խորհրդի նախարարների կոմիտեի կողմից ընդունված և GRECO մասնակից երկրներին առաջադրված «Հանրային ծառայողների վարքագծի կանոնների»⁴⁵ մոդելային տարբերակի հետ: Այդ նպատակով [30] հողվածում պարզաբանվել է ԵԽ նախարարների կոմիտեի կողմից ընդունված փաստաթղթի բովանդակային դրույթներն ու ինստիտուցիոնալ առաջադրանքները և դրանց հիման վրա ներկայացվել է «ՀՀ Հանրային ծառայողի էթիկայի մոդելային կանոնների» նախագիծ, որտեղ նաև փորձագիտական մակարդակով պարզաբանվել է ՀՀ Հանրային ծառայողի մոդելային վարքականոնի բովանդակային էությունը:

15.1 Եվրոպայի խորհրդի նախարարների կոմիտեի կողմից առաջադրված «Հանրային ծառայողների վարքագծի մոդելային կանոններն» ու դրանց կիրարկման երաշխավորությունները

Գիտակցելով, որ արդյունավետ գործող պետության հիմքը հուսալի պետական կառույցների ստեղծումն է՝ Հայաստանը 2004 թվականի հունվարին միացավ Եվրոպական «Անցումային տնտեսության հակակոռուպցիոն խումբ» կառույցին (GRECO): Չնայած գոյություն ունեին էթիկայի կանոնների եվրոպական մոդելներ՝ հասարակական գիտակցության բարձրացմանը զուգընթաց էթիկական վարքի արժևորումը որպես կոռուպցիայի կանխարգելման կարևորագույն միջոց և եվրոպական պետությունների կողմից ընդունված պետական վարչական օրենքի բոլոր օրինակները վկայում էին, որ պետական մարմինների տարաբնույթ կատեգորիաների համար անհրաժեշտ են էթիկայի համընդհանուր կանոնների ամրագրում [31]: Ելնելով այդ անհրաժեշտությունից, Եվրոպայի խորհրդի նախարարների կոմիտեն, ի նկատի ունենալով Հ. R (97) 24 որոշման՝ կոռուպցիայի դեմ պայքարի քսան ղեկավարող սկզբունքները, 2000թ. ընդունեց և իր որոշմամբ երաշխավորեց, որ անդամ պետությունների իշխանությունները ներքին օրենսդրությանը և հանրային ծառայողների սկզբունքներին համապա-

⁴⁵ Եվրոպայի խորհրդի նախարարների կոմիտեի H. R (2000) 10 որոշման հավելված

տասխան՝ ընդունեն հանրային ծառայողների վարքագծի ազգային կանոններ, հիմնված այդ որոշմանը կցված պետական ծառայողների օրինակելի վարքականոնի վրա, իսկ որոշման կատարման վերահսկումը հանձնարարվեց Կոռուպցիայի դեմ պայքարող երկրների խմբին (GRECO):

Հարկ է նշել, որ 2000թ. Եվրոպական Խորհրդի կողմից ներկայացված «Պետական պաշտոնյաների վարքի օրինակելի կանոնները» փաստաթուղթը, որը ՀՀ կառավարության կողմից ընդունվել է GRECO-ի առաջարկությունների շրջանակներում, մինևսյն ժամանակ Եվրոպական հարևանության ծրագրի դրույթներով նույնպես կարևորվում է ՀՀ քաղաքացիական ծառայությունում էթիկայի կանոնների խթանումը, իբրև հակակոռուպցիոն միջոցառում⁴⁶:

Առաջադրված որոշումը կազմված է երեք մասից, առաջին մասը կրում է հռչակագրային բնույթ և նկարագրում է Եվրոպական երկրների ձգտումները ընդհանրական էթիկական չափորոշիչներ ամրագրելուն [32;33]: Երկրորդ մասում ներկայացված է հանրային ծառայողների վարքագծի մոդելային կանոնները, իսկ երրորդ մասում, որ կոչվում է «Բացատրական հուշագիր»՝ ներկայացված են ինչպես մոդելային վարքականոնի կիրարկման երաշխավորությունները, այնպես էլ դրա բովանդակային մեկնաբանությունները:

Ելնելով այն հանգամանքից, որ երրորդ մասը կրում է խորհրդրդատվական բնույթ, առաջարկվել է պաշտոնապես այն ընդունել իբրև ուղեցույց ու տեղական հանրային ծառայություններում պետական պաշտոնյաների վարքագծի կանոնները վերահսկող և ուղղորդվող մարմինների (օր. Էթիկայի հանձնաժողովներ կամ ոստիկանական ծառայության պարագայում՝ պատվո դատարաններ)⁴⁷ խորհրդատվական գործառույթն ապահովելու համար անհրաժեշտ գործիք: Չնայած ԵԽ նախարարների կոմիտեի կողմից առաջադրված երաշխավորություններում ուղղակիորեն չի արձարծվում կանոնագրքի իրականացման ու վերահսկման նպատակով առանձնացված ստորաբաժանման ստեղծումը, սակայն էթիկայի կանոնների կիրարկումն ապահովող մարմին-

⁴⁶ Եվրոպական հարևանության ծրագրի 5.5 դրույթ. ՀՀ Կառավարությունը ստանձնել է ծրագրով նախատեսված երաշխավորությունները:

⁴⁷ ՀՀ ՔԾԽ թիվ 1050-Ն որոշմամբ հաստատված Էթիկայի հանձնաժողովների կանոնադրությունը, («Ոստիկանության կարգապահական կանոնագիրը հաստատելու մասին» ՀՀ օրենքի 6-9 հ.)

ների առկայությունը ինքնին բխում է ԵԽ մոդելային վարքականոնի պահանջների կատարումն ու պատժամիջոցները ամրագրող 22-րդ հոդվածի դրույթներից, մասնավորապես՝ «Սույն Կանոնագիրքն ընդունվում է հանրային ծառայության համար պատասխանատու նախարարի կամ ղեկավարի հրամանով: Հանրային պաշտոնյան պարտավոր է իր գործունեության ընթացքում պահպանել սույն Կանոնագիրքը և տեղեկացված մնալ վերջինիս դրույթներին և դրանցում կատարվող բոլոր փոփոխություններին: Եթե հանրային ծառայողը վստահ չէ, թե ինչպես վարվել, նա պարտավոր է խորհուրդ ստանալու նպատակով դիմել համապատասխան անձանց» (հոդված 22, 1-ին կետ): Բացի նշված դրույթից՝ ԵԽ մոդելային կանոնագրքում առկա են մի շարք հոդվածներ, որոնք չեն կրում նորմատիվային բնույթ:

Քանի որ մնացած մասով ԵԽ նախարարների կոմիտեի կողմից ընդունված՝ հանրային ծառայողների մոդելային վարքականոնի հոդվածների բովանդակային բաշխվածությունը կրում է հախուռն (սպոնտան) բնույթ, դրանք դասակարգվել են ըստ նորմատիվային երեք ուղղությունների՝ պատվիրակող, կանխարգելիչ ու խրախուսող, այնուհետև խմբավորելով ըստ գործառույթային նույնական հատկանիշների ներկայացվել է «ՀՀ հանրային ծառայողների մոդելային վարքականոնի» նախագիծ [30]: Նմանօրինակ մոտեցումը պայմանավորված է եղել նաև նրանով, որ GRECO-ի երաշխավորություններով՝ անդամ պետությունների իշխանությունները պարտավորվում են ներքին օրենսդրությանը և հանրային ծառայողների սկզբունքներին համապատասխան ընդունել հանրային ծառայողների վարքագծի ազգային կանոններ՝ հիմնված Եվրոպայի խորհրդի նախարարների կոմիտեի H. R (2000) 10 որոշմանը կցված հանրային ծառայողների օրինակելի վարքականոնի վրա:

Առաջարկվել է, որ պետական ծառայողների էթիկայի կանոնների մեծ մասը ներառեն հետևյալ յոթ կատեգորիաները՝

1. Ֆունդամենտալ, հասկանալի սահմանափակումներ, օր.՝ շահերի բախում կամ պաշտոնեական դիրքով պայմանավորված արտոնությունների և ռեսուսների՝ անձնական նպատակներով օգտագործելու անթույլատրելիություն: Ընդ որում՝ «Պաշտոնական դիրքի չարաշահումը անձնական շահերի ազդեցությունն է այն պարտականությունների վրա, որոնք

հանրային ծառայողը պետք է կատարի օբյեկտիվ և նվիրվածությամբ»⁴⁸:

2. Շահերի և ֆինանսական կարգավիճակի հայտարարագրում՝ «Հանրային ծառայողը, որն այնպիսի դիրք է գրավում, որտեղ իր անձնական շահերը հնարավոր է, որ բախվեն իր պաշտոնական պարտականություններին, պետք է օրենքով նախատեսված կարգով հայտարարի մինչև նշանակումը և յուրաքանչյուր անգամ, երբ դրան նպաստող փոփոխություններ տեղի ունենան»⁴⁹:
3. Խախտումների/անհամապատասխանության չափորոշիչների առաջացում, օր.՝ Հանրային ծառայողը չպետք է ներգրավված լինի որևէ գործունեության կամ պայմանավորվածության մեջ կամ ձեռք բերի որևէ դիրք կամ գործառույթ, լինի դա վճարովի թե ոչ, որը անհամատեղելի է իր պարտականությունների բարեխիղճ կատարման հետ: Երբ պարզ չէ, թե արդյոք գործողությունը համատեղելի է, թե ոչ, հանրային ծառայողը պետք է խորհուրդ հարցնի իր վերադասից (կամ վարքականոնի կիրարկումը վերահսկող մարմնից, օր.՝ էթիկայի հանձնաժողովից)⁵⁰:
4. Հետազոտական և խորհրդատվական իրավասություններով օժտված անաչառ հանձնաժողով:
5. Լրացուցիչ սահմանափակումներ (եկամտից դուրս, հետաշխատանքային գործունեություն):
6. Քրեական պատժամիջոցներ և վարչական տույժեր:
7. Տուժողի/բողոքարկողի և աշխատողի ընթացակարգային պաշտպանություն:

15.2 ՀՀ հանրային ծառայողի մոդելային վարքականոնի բովանդակային մեկնաբանությունները

Ստորև ներկայացված են հանրային ծառայողների էթիկայի կանոնների կառուցվածքը, որը մշակվել է Եվրոպայի խորհրդի նախա-

⁴⁸ Եվրոպայի խորհրդի նախարարների կոմիտեի H. R (2000) 10 որոշմանը կից «Հանրային ծառայողների օրինակելի վարքականոն», հոդված 13, կետ 1

⁴⁹ նույն տեղում՝ հոդված 14

⁵⁰ նույն տեղում՝ հոդված 13

րարների կոմիտեի կողմից առաջադրված հանրային ծառայողների մոդելային վարքականոնի հիման վրա: Այս կանոնները կրում են մոդելային բնույթ և արծարծված դրույթները, ուժի մեջ մտնելուց առաջ կառավարությունը պարտավոր է տեղեկացնել հանրային ծառայողներին դրա պայմանների մասին⁵¹: Վարքականոնը պետք է հանրային ծառայողի գործունեությունը կարգավորող պայմանների մաս կազմի այն պահից սկսած, երբ հաստատվում է, որ նա տեղեկացվել է վարքականոնի մասին: Յուրաքանչյուր հանրային ծառայող պարտավոր է ձեռք առնել բոլոր անհրաժեշտ միջոցները վարքագծի պայմանները կյանքի կոչելու համար:

«ՀՀ հանրային ծառայողի էթիկայի մոդելային կանոնները» ուղենիշային փաստաթուղթ է, որը հնարավորություն է ընձեռում աշխատակցին և քաղաքացուն կողմնորոշվել այնպիսի բարդ իրավիճակներում, որոնք չեն կարգավորվում օրենսդրական նորմերով [34]: Հետևաբար՝ այդ կանոններն անընդհատ գտնվելու են աշխատակազմերի ուշադրության ներքո, և կյանքով թելադրված նոր իրավիճակները նույնպես պետք է ներառվեն այդ փաստաթղթում: Այնպես որ էթիկայի կանոններն անընդհատ լրամշակման և հղկման կարիք են ունենալու, այդ գործընթացին մասնակից դարձնելով ողջ անձնակազմին՝ էթիկայի հանձնաժողովները կյանքի են կոչելու էթիկական վարքագիծը թե՛ պետական ծառայողների և թե՛ քաղաքացիների հետ նրանց փոխհարաբերություններում: Ընդհանուր առմամբ, ներկայացված վարքականոնը բաղկացած է յոթ բաժիններից, որոնք թույլ են տալիս դասակարգելու երեք հիմնական փոխհարաբերություններում առկա էթիկական նրբերանգները, դրանք են՝ քաղծառայող-քաղծառայող (հորիզոնական), քաղծառայող-վերադաս (ուղղահայաց) և պետական մարմին-քաղաքացի փոխհարաբերությունները:

Առաջին բաժինը նախաբանն է, որտեղ հիմնավորվում է էթիկայի կանոնների գոյությունն ընդհանրապես, և ցույց է տրվում, որ էթիկայի կանոնների պահպանման հիմնական գրավականն է հանդիսանում քաղաքացիական ծառայողի կողմից ընդունված երդումը:

Երկրորդ բաժինը կոչվում է ծառայություն պետական շահերին, այն նախնական պատկերացում է տալիս պետություն-քաղաքացիական ծառայող փոխհարաբերության արժեքային բովանդակությանը՝

⁵¹ Եվրոպայի խորհրդի նախարարների կոմիտեի H. R (2000) 10 որոշման դեկլարացիա

հիմք ընդունելով պետական շահի առկայությունն ու գերակայությունը: Ավելին, այս բաժինը կարևորվում է նաև նրանով, որ նույնիսկ համընդհանուր պետական շահի բացակայության դեպքում, պետաձառայական համակարգում նշված վարքագծի առկայությունը, կարող է հանգեցնել պետական շահերի ձևավորմանը:

Երրորդ բաժինը կոչվում է ծառայություն հանրային շահերին, այն նկարագրում է հասարակության տարբեր խմբերի և քաղաքացիների հետ հարաբերության մեջ գտնվող պետական պաշտոնյաների վարքագծի ուղենիշները՝ որպես հիմք ընդունելով արդարության և իրավահավասարության սկզբունքները: Հատկապես ընդգծված է պետության հանդեպ քաղաքացիների հավատի և վստահության կախվածությունը քաղաքացիական ծառայողների հոգատարության և նրբանկատության աստիճանից:

Չորրորդ բաժինը բարոյական ընդհանուր սկզբունքների պահպանումը ներկայացնում է քաղաքացիական ծառայության մասնագիտական յուրահատկությունների լույսի ներքո: Ընգծված է, որ քաղաքացիական ծառայողը, ղեկավարվելով հումանիզմի և արդարության սկզբունքներով, պետք է օժտված լինի պարտքի զգացումով և սեփական պարտականությունների կատարման պատասխանատվությամբ:

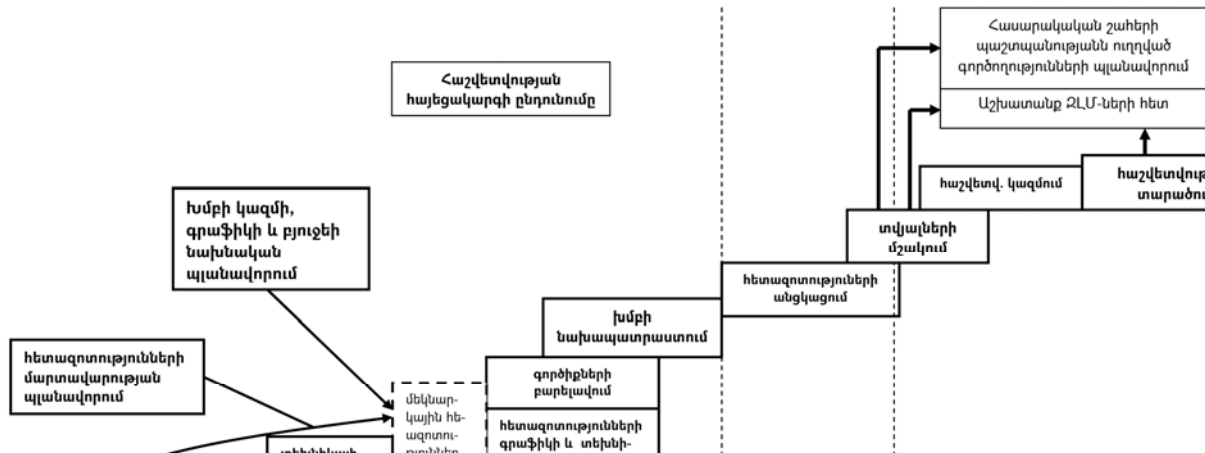
Հինգերորդ բաժինը արձանագրում է շահախնդիր գործողությունների անթույլատրելիությունը: Այստեղ նշվում են այն հնարավոր դեպքերը, որոնք կարող են հանգեցնել կոռուպցիայի և շահախնդիր հովանավորչության, ինչպես նաև ընդգծվում է նմանօրինակ վարքագծի անթույլատրելիությունը: Այս բաժնի արժեքային բովանդակությունը խարսխված է քաղաքացիական ծառայողի արտոնությունների և պարտավորությունների հավասարակշռության վրա:

Վեցերորդ բաժինը ծառայողական պարտականությունների կատարումը բնորոշող էթիկական նորմերի հավաքածու է: Այն անդրադառնում է պետական պաշտոնային պաշտոնի անձնագրից բխող պարտավորությունների կատարման անհրաժեշտությանը, այդ պարտականությունների կատարման համար աշխատանքային ժամանակի անմնացորդ նվիրաբերմանը, գործընկերների մասնագիտական կատարելագործմանը նպաստելուն և պաշտոնետական առաջխաղացումը բարոյական միջոցներով ապահովելուն: Այս բաժնի արժեքային հիմնախարիսխը հանդիսանում է փոխօգնության և մրցակցության միջև հավասարակշռվածության ապահովումը:

Յոթերորդ բաժինը կոչվում է կոլեգիալ վարք, այստեղ ներկայացված են քաղաքացիական ծառայողի վարքագծի այն էթիկական նորմերը, որոնք օժանդակում են տվյալ պետական կառավարչական հիմնարկում կորպորատիվ շահի ձևավորմանը: Ընդգծված են աշխատակիցների հետ հնարավոր փոխշփումների կոռեկտությունը և կոլեկտիվի ավանդույթների պահպանումը: Այս բաժնի արժեքային բովանդակությունը խարսխված է մասի և ամբողջի միջև գոյություն ունեցող անբակտելի կապերի վրա:

ՀԱՎԵԼՎԱԾՆԵՐ

Հավելված 1. Մոնիտորինգի



Հավելված 2. ՀՈՒՄԾ իրականացման ակնկալվող արդյունքները, ընթացիկ և թիրախ ցուցիչները, թիրախային խզումը միջակայքերը ազդեցության և միջանկյալ արդյունքների մակարդակը

ՄԱԿԱՐԴԱԿ	ԱՐԴՅՈՒՆՔ	ՑՈՒՑԻՉ	ԸՆԹԱՑԻԿ ՑՈՒՑԻՉ	ԹԻՐԱՆ	ԽՁՈՒՄ	
		ՀԱՄԱԹԻՎ/ՀԵՏԱԶՈՏՈՒԹՅՈՒՆ (ԿԱԶՄԱԿԵՐՊՈՒԹՅՈՒՆ)	ՄԻԱՎՈՐ/ԿԱՐԳ (ՏԱՐԻ)	ՄԻԱՎՈՐ/ԿԱՐԳ (ՏԱՐԻ)	ՄԻԱՎՈՐ	% ԿԵՏ
ՎԵՐՋՆԱԿԱՆ ԱՐԴՅՈՒՆՔ	Կոռուպցիայի ընդհանուր մակարդակի կրճատում	Կոռուպցիայի ընկալման համաթիվ (ԹԻ)	3.0/99 (2007)	4.1 (2012)	1.1	11.0%
		Կոռուպցիայի հսկողության համաթիվ (ՀԲԻ)	-0.58/35 (2006)	-0.05 (2012)	0.53	10.6%
ԿՐԴ	Գործառնական կոռուպցիայի մակարդակի կրճատում	Կարգավորման որակ (ՀԲԻ)	0.26/59 (2006)	0.37 (2012)	0.11	2.2%
		Կառավարման արդյունավետություն (ՀԲԻ)	-0.16/51 (2006)	0.15 (2012)	0.31	6.2%
	Վարչական կորուպցիայի կրճատում	Օղենի գեռակառուցում (ՀԲԻ)	-0.52/38 (2006)	-0.15 (2012)	0.37	7.4%

ԹԵՄԱՏԻԿ ՊԼԱՆԱՎՈՐՈՒՄ

N	Թեմա	Ընդամենը	Դասախոս.	Սեմինար
1.	Հանրային կառավարման կառուցվածքային հիմնախնդիրները և զարգացման ուղենիշները	2	2	-
2.	Ղեկավարման համակարգում ծառայությունների բաշխման տրամաբանությունը	4	2	2
3.	Պետական կառավարման բնական օրենքներն ու սկզբունքները	2	2	-
4.	ՀՀ բարեփոխումներն ու պետական կառավարման համակարգի արդյունավետության գնահատման մեթոդները և դրանց կիրառական հնարավորությունները	4	2	2
5.	Մասնակի արդյունավետություն	4	2	2
6.	Պետական կառավարման արդյունավետության էմպիրիկ մոդելավորումը	4	2	2
7.	Պետական կառավարման արդյունավետության գործոնների դասակարգման սկզբունքներն ու մեթոդաբանությունը	2	2	-
8.	Արդյունավետության գնահատման չափանիշները	4	2	2
9.	Պետական կառավարման արդյունավետության գնահատման միջազգային փորձը	4	2	2
10.	Մոնիտորինգը որպես հանրության կողմից կառավարման մասնակցային վերահսկման ինստիտուտ	4	2	2
11.	ՀՀ պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումները	2	2	-
12.	Գործառնական ստուգման մեթոդաբանություն	4	2	2
13.	Համապատասխան մարմիններում աշխատանքային ծրագրերի կազմման գործընթացը	4	2	2
14.	Համապատասխան մարմիններում կատարողականի գնահատման գործընթացը	4	2	2
15.	Նկատառումներ աղքատության նվազեցման ռազմավարական ծրագրի վերաբերյալ	2	2	-

16.	ՀՀ հակակոռուպցիոն քաղաքականությունը	4	2	2
17.	ՀՀ կառավարության միջոցառումների ծրագիրը, կառավարչական որոշումների տեղայնացման գործընթացը	4	2	2
18.	Իրավունք և բարոյականություն. ամբողջականության հիմունքները	4	2	2
19.	Էթիկայի կանոնները և դրա կիրարկումը կոռուպցիայի կանխարգելման գործընթացում	2	2	-
	ԸՆԴԱՄԵՆԸ	64	38	26

ՊԵՏԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅՈՒՆ

*(ընդհանուր՝ 64 ժամ, 38 ժամ դասախոսություն,
26 ժամ սեմինար պարապմունքներ)*

Թեմա 1. Հանրային կառավարման կառուցվածքային հիմնախնդիրները և զարգացման ուղենիշները *(2 ժամ դասախոսություն)*

Անդրադարձ է կատարվում հանրային կառավարման համակարգի ձևավորման և ներդրման խնդիրներին: Սահմանելով հանրային կառավարում եզրույթը իբրև կառավարող օբյեկտի և կառավարվող սուբյեկտի նույնացման գործընթաց՝ վերանայվում է գիտական տեսության մեջ ընդունված «կառավարում» հասկացությունը՝ այն տարանջատելով «ղեկավարում» կատեգորիայից: Դիտարկվում է հանրային կառավարման կառուցվածքային բլոկ-սխեման, և պարզաբանվում են ենթահամակարգերի միջև գործող ուղղակի և հետադարձ կապերի տրամաբանությունն ու սեմանտիկան (իմաստաբանությունը): Դիտարկվում են հանրային կառավարում և հանրային ծառայություն հասկացությունները: Քաղաքացիական և այլ կամ հատուկ ծառայություններ: Հանրային կառավարման համակարգի ընդհանուր և հատուկ գործառույթները: Կառավարող սուբյեկտի (պետություն) և կառավարվող օբյեկտի (հանրություն) միջև հետադարձ կապը՝ պետական համակարգի օբյեկտիվացում: «Կառավարում», «ղեկավարում», հանրային կառավարում հասկացությունները: Կառավարման տեսակները (ճյուղային և ֆունկցիոնալ): Պետական կառավարման մակարդակները (տարածքային և կենտրոնական-ազգային): Պետականություն և պետություն պարադիգման:

Լրացուցիչ գրականություն

1. Australia, Department of Finance. 1991. Chapter 7, “Analyzing Distribution Effects” Handbook of Cost-Benefit Analysis, Australia, Department of Finance, Canberra, Australia
2. Gladden E. N. “History of Public Administration”. Franc Cass. London. 1972. V.1
3. Henry N. “Paradigms of Public Administration”. Public Administration Review. 1975. V34, N4

Թեմա 2. Ղեկավարման համակարգում ծառայությունների բաշխման տրամաբանությունը

(2 ժամ դասախոսություն, 2 ժամ սեմինար պարապմունք)

Քաղաքացիական ծառայության սկզբունքներն ու կազմակերպման տրամաբանությունը: «Կառավարում» և «ղեկավարում» կատեգորիաների բովանդակային տարբերություններից ելնելով՝ ներմուծված կառավարման մատրիցային համապատասխան ծառայությունների բաշխման համապիտանի մեթոդաբանությունը: Հանրային կառավարման կառուցակարգում առկա ուղղակի և հետադարձ կապերի տրամաբանությունը: ՀՀ-ում հանրային ծառայության կազմակերպման, ղեկավարման և զարգացման ուղենիշերը:

Սեմինար պարապմունքի հարցեր

Արդյունավետության գնահատման «Կառավարչական գործունեության ռեսուրսային ապահովվածություն-ծախսեր-արդյունքներ» մոդելը: Կառավարչական գործունեությունում «խթանում-մարդ-արծազանք» պարադիգման: Պետական կառավարման արդյունավետության բնորոշման նպատակադրում-նվաճված արդյունքներ պարադիգման: Պետական ծառայության համակարգի տարրերը Հայաստանի Հանրապետությունում: Ծառայությունների բաշխման օրինաչափվածությունը կառավարման մատրիցայի տրամաբանությամբ: Հանրային ծառայության-ղեկավարում, քաղաքական իշխանություն-հանրային կառավարում եզրաբանական վերլուծությունները:

Լրացուցիչ գրականություն

1. Cameron K. S. “Effectiveness as Paradox: Consensus and Conflict in Conceptions Organizational Effectiveness”. /Management Science. 1986-N37

Թեմա 3. Պետական կառավարման բնական օրենքներն ու սկզբունքները

(2 ժամ դասախոսություն, 2 ժամ սեմինար պարապմունք)

Կառավարման և իրավական օրենքների համեմատական վերլուծությունը: Պետական կառավարման բնական օրենքներով և սկզբունքներով նկարագրվող ամբողջական պետական մեքենայի և նրա կառավարման մարմինների, կառավարող համակարգի և սոցիալական միջավայրի, ինչպես նաև կառավարող սուբյեկտի և կառավարվող օբյեկտի միջև առկա ընդհանուր օրինաչափությունները: Պետական կառավարումն իբրև նպատակամղված գործունեություն: Հասարակական կյանքի վիճակով՝ կարիքներով և շահերով բնորոշվող պետական վերնաշենքի կառուցակարգային սկզբունքները: Պետության կենսագործունեության օբյեկտիվ օրենքների ինֆորմացիոն բնույթն ու սոցիալական բովանդակությունը:

Սեմինար պարապմունքի հարցերը

Կառավարման ընթացքում սուբյեկտիվ գործոնի սերտաճածությունը օբյեկտիվ գործոններին: Պետական կառավարման բնական օրենքների և սկզբունքների ունիվերսալության հիմնավորումները: Պետական կառավարման գործառնության պարբերականության և ինֆորմացիոն բնույթի գիտական մեկնաբանությունները:

Լրացուցիչ գրականություն

1. Allison G. “Public and Private Management”. Public Administration: Concept and Cases Houghton Mifflin: Boston, 1983
2. Удалыцова М. В. “Социология управления” М., ИНФРА-М, Новосибирск, НГАЭ и У, 1998

Թեմա 4. ՀՀ բարեփոխումներն ու պետական կառավարման համակարգի արդյունավետության գնահատման մեթոդները և դրանց կիրառական հնարավորությունները
(2 ժամ դասախոսություն, 2 ժամ սեմինար պարապմունք)

Անդրադարձ է կատարվում ՀՀ պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումներին և կատարված ինստիտուցիոնալ վերափոխումների արդյունավետության խնդիրներին: Գնահատման ընդհանրական չափանիշին կիրառական բնույթ հաղորդելու նպատակով վերանայվում է գիտական տեսության մեջ ընդունված «կառավարում» հասկացությունը այն տարանջատելով «ղեկավարում» կատեգորիայից և դրանց բովանդակային տարբերություններից ելնելով ներմուծվում են նոմինալ և պոտենցիալ արդյունավետության գաղափարները: Արդյունավետության տնտեսագիտական և նպատակային մոդելների համեմատական վերլուծության արդյունքներով առաջ է քաշվում նպատակադրում-նպատակի նվաճում պարադիգման և դրա շրջանակներում արդյունավետության հաշվարկման համար անհրաժեշտ մաթեմատիկական բանաձևերը: Առաջադրված մաթեմատիկական մեթոդաբանությամբ թվային մակարդակով հաշվարկվում է արդյունավետության մակարդակը:

Սեմինար պարապմունքի հարցեր

Արդյունավետություն հասկացությունը: Արդյունավետության գրնահատման չափանիշները: Պետական կառավարման արդյունավետությունը: Պետական կառավարման արդյունավետության գնահատումը, գրականությունից հայտնի մեթոդները, դրանց վերլուծությունն ու համադրումը: Պետական կառավարման արդյունավետության գնահատումն ու վերլուծությունը պրակտիկայում, չափման և գնահատման տեսական կիրառությունը պետական կառավարման համակարգի արդյունավետությունը գործնականում գնահատելու գործընթացում: Նպատակադրում-նվաճում պարադիգմա:

Լրացուցիչ գրականություն

1. Londero E., 1987. Benefits and Beneficiaries: An Introduction to Estimating Distributional Effects in Cost-Benefit Analysis. Inter-American development Bank, Washington, DC, USA
2. Farrell M. “The Measurement of Productive Efficiency”. Journal of the Royal Statistical Society. 1957-N120
3. Downs G. W. and Larkey P. D. 1986. The Search for Government Efficiency: From Hubris to Helplessness. Temple University Press, Philadelphia, PA, USA

Թեմա 5. Մասնակի արդյունավետություն

(2 ժամ դասախոսություն, 2 ժամ սեմինար պարապմունք)

Պետական կառավարման արդյունավետության գնահատման բնորոշումը որպես բազմաթիվ գործոնների փոխազդեցություն: Կառավարման ոլորտի արդյունավետության ընդհանուր և յուրահատուկ չափանիշեր: Կառավարչական գործունեության համապատասխանությունը պետության նպատակներին, կառավարման սկզբունքներին և հանրային շահերին: Կառավարման արդյունավետության գնահատման համալիր չափանիշները: Ինտեգրատիվ և մասնակի արդյունավետության գաղափարները: Պետական կառավարման ցածր արդյունավետության պատճառները: Իշխանության երեք թևերի ներդաշնակ փոխմիասնության նախադրյալները: Ապակենտրոն քաղաքական իշխանությունը և կենտրոնաձիգ պետական/հանրային ծառայության համադրումը՝ որպես ներդաշնակ ու արդյունավետ պետական կառավարման համակարգի սկզբունքային եզր:

Սեմինար պարապմունքի հարցեր

Պետական կառավարման արդյունավետության գնահատման բնորոշումը: Կառավարման ոլորտի ընդհանուր և յուրահատուկ չափանիշեր: Կառավարման արդյունավետության գնահատման համալիր չափանիշները: Ինտեգրատիվ և մասնակի արդյունավետություն: Պետական կառավարման ցածր արդյունավետության պատճառների

պարզաբանման եղանակները: Մասնակի արդյունավետության ադի-տիվության սկզբունքն ու դրա կիրառական նշանակությունը:

Լրացուցիչ գրականության ցանկ

1. Balk W. “Productivity Improvements in Government Agencies” Policy Studies Review. V.4-N3
2. Balk W. “Improving Government Productivity” Sage.-Beverly Hills: California, 1975
3. Robert L. Katz. “Management of the Total Enterprise” Englewood Cliffs, N. J. Prentice-Hall, 1970

Թեմա 6. Պետական կառավարման արդյունավետության էմպիրիկ մոդելավորումը

(2 ժամ դասախոսություն, 2 ժամ սեմինար պարապմունք)

Արդյունավետության չափանիշերի վրա խարսխված պետական կառավարման արդյունավետության չափման գործընթացը: Պետական կառավարման արդյունավետության գործոնների փոփոխման միջոցով արդյունավետության մեծացման եղանակները: «Մասնակի արդյունավետության և ընդհանրական արդյունավետության» միջև առկա ֆունկցիոնալ կապերը: Հանրային կառավարման արդյունավետության և տնտեսական արդյունավետության եզրաբանական տարբերությունները: Գիտական գրականությունում առկա և արդյունավետության չափման նպատակով ստեղծված տարաբնույթ մոդելներ, տեսական-մեթոդաբանական նորույթները:

Սեմինար պարապմունքի հարցեր

Պետական կառավարման արդյունավետության սահմանումը «սև արկղի» կամ «մուտք-ելք» հարաբերակցության մոդելի միջոցով: «Մասնակի արդյունավետության» և «ամբողջական արդյունավետության» հասկացությունների միջև կապերի հաստատման կիրճերի կապական մեկնաբանությունը: «Մուտք-ելք» համակարգային մոդելի ներքո ձևավորված և գործող ենթահամակարգերը, գծապատկերային մեկնաբանությունը: Ամբողջական արդյունավետության օպտիմալ չափի բնորո-

շումը պարամետրական (ադապտացիոն) մաքսիմումի մոդելի շրջանակներում: Տնտեսագիտական մոդելում ծախսերի և արդյունքների միջև առկա հետադարձ կապն ու ֆունկցիոնալ օրինաչափությունները:

Լրացուցիչ գրականության ցանկ

1. Baird, F. B. 1989. Managerial Decisions under Uncertainty. John Wiley and Sons, New York, NY, USA
2. Biermann H. and Smidt, S. 1993 The Capital Budgeting Decision: Economic Analysis of Investment Projects. Maxwell Macmillan Canada, Toronto

Թեմա 7. Պետական կառավարման արդյունավետության գործոնների դասակարգման սկզբունքներն ու մեթոդաբանությունը
(2 ժամ դասախոսություն)

«Գործոն» հասկացության գիտական մեկնաբանությունները՝ իբրև որևէ բանի կայացման անհրաժեշտ պամանների համալիր: Պետական կառավարման արդյունավետության գործոնները՝ իբրև արդյունավետության բարձրացմանը նպաստող համակարգի ներքին և արտաքին պայմանների համալիր: Համապետական գաղափարական-քաղաքական և ռազմավարական բնույթի ուղենիշներով պայմանավորված գործոնները: Համապետական մակարդակում պետական կառավարման արդյունավետության բարձրացման տեսանկյունից՝ գործոնների համակարգի ձևավորուման եռաստիճան եզրաբանությունը (համակարգի նստիտուտ-գործառույթ): Դիտարկվում են՝ «գործոն» հասկացությունը: Պետական կառավարման արդյունավետության գործոնները և դրանց դասակարգումը: Պետական կառավարման համակարգի և նրա ենթահամակարգերի արդյունավետության նախադրյալները Հայաստանի Հանրապետությունում: Արտաքին քաղաքականության գործնական ուղղությունները որպես պետական կառավարման արդյունավետության գործոններ: Ճյուղային և ֆունկցիոնալ կառավարման տարբերությունները, ճյուղային և տարածքային կառավարման համադրելիությունը իբրև պետական կառավարման արդյունավետության մեծացման գործոն:

Լրացուցիչ գրականության ցանկ

1. Санталайнен Т., Воутилайнен Э., Поренне П., Ниссиной Й. “Управление по результатам” М., Прогресс, 1988
2. М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури “Основы менеджмента” М., Дело 1995

Թեմա 8. Արդյունավետության գնահատման չափանիշները

(2 ժամ դասախոսություն, 2 ժամ սեմինար պարապմունք)

Արդյունավետությունը բնութագրող ցուցանիշները տարբեր ուղղորտներում, օրինակ՝ տնտեսական կամ կառավարման, մեկնաբանվում են՝ ելնելով տվյալ բնագավառի ներքին բովանդակությունից: Պետական կառավարման արդյունավետությունը սահմանելիս այլ ուղղորտներում արդեն իսկ հայտնի արդյունավետության բնութագրերի ու հատկանիշերի օգտագործման հնարավորությունը: Պետական կառավարման գործառնական յուրահատկությունները: Պետական կառավարման արդյունավետության բովանդակության և նրա չափանիշների սահմանումը վարչական գործունեության այն տարրերի հաշվառմամբ, որոնք պարունակում են որոշակի քաղաքական ենթատեսք:

Սեմինար պարապմունքի հարցեր

«Արժեք» հասկացությունը: Հայոց պետության հիմնարար արժեքները: Պետական արդյունավետության սոցիալ-հոգեբանական չափանիշները և դրանց դասակարգումը, վերլուծության եռաստիճան համակարգը (համակարգ-ինստիտուտ-գործառնություն): Պետական ծրագրերի արդյունավետության գնահատումը: Պետական կառավարման արդյունավետության գնահատման ռացիոնալ-արժեքային, ռացիոնալ-նպատակային և պրագմատիկ չափանիշները:

Լրացուցիչ գրականության ցանկ

1. Совельев А. “Ценности системы и пространство политических предпочтений” Ж. Актуальная политология М. 1999.
2. “Социальное управление” Курс лекций М., Издательство РАГС, 2000.

Թեմա 9. Պետական կառավարման արդյունավետության գնահատման միջազգային փորձը

(2 ժամ դասախոսություն, 2 ժամ սեմինար պարապմունք)

Կառավարման արդյունավետության գնահատումն անհրաժեշտ է պետական քաղաքականության նպատակամղվածությունն ապահովելու համար: Երկրի զարգացման տարբեր ոլորտներում (առողջապահություն, կրթություն, էներգետիկա և այլն) իրականացվող ծրագրերը հաճախ հիմնվում են միջազգայնորեն ընդունված օբյեկտիվ ցուցանիշների վրա: Չնայած կառավարման արդյունավետության գնահատման միջազգայնորեն ընդունված չափանիշները դեռևս գտնվում են ձևավորման փուլում, Համաշխարհային բանկի ինստիտուտի (ՀԲԻ) կողմից սահմանված մեթոդաբանությամբ պետական կառավարման արդյունավետության գնահատման խնդիրները ներառում են, մասնավորապես՝ կառավարության ընտրության և փոփոխության ընթացակարգերի, նրանց գործունեության նկատմամբ հսկողության, ռացիոնալ քաղաքականություն մշակելու և արդյունավետ իրագործելու կառավարության ունակության, ժողովրդավարական ինստիտուտների հանդեպ պետության և քաղաքացիների հարգանքի գնահատումը (assessment):

Համադրվել են պետական կառավարման արդյունավետության գնահատման տնտեսագիտական և ինֆորմացիոն մեթոդները և դրա հիմքի վրա ներկայացվում է գնահատման սինթետիկ նոր մոդել: Արժարժվում են պետական կառավարման որակի գնահատման միջազգային մեթոդաբանությունը, մասնավորապես, ներկայացվում է Համաշխարհային բանկի ինստիտուտի կողմից կառավարման սահմանումից բխեցված արդյունավետության գնահատման ինդեքսները և ներկայացվում է այդ ինդեքսներին համապատասխան, մոնիտորինգի գործոնային ցուցանիշերի համակարգի կառուցման հնարավոր եղանակը: Առանձնակի ուշադրության է արժանացվել քաղաքական կայունության և կոռուպցիայի հսկողության ինդեքսների բովանդակային մեկնությունները, և վեր հանելով միջազգային կառույցների կողմից այս ինդեքսների մասով հայաստանյան իրողությունների գնահատականը՝ ներկայացվում են իրավիճակի բարելավման կոնկրետ մեխանիզմներն ու միջոցառումները: Կապ է հաստատում միջազգային կառույցների կողմից առաջարկվող ազդեցացված ինդեքսների և պետական կառավարման մասնակի արդյունավետության գնահատման

ցուցիչների միջև, ինչը հնարավորություն է ընձեռում միկրոմակարդակում ուղղորդված գործողությունների միջոցով հասանելի դարձնել մակրոնպատակների իրագործումը:

Սեմինար պարապմունքի հարցեր

Պետական կառավարման արդյունավետության տեսական-մեթոդաբանական հայեցակետերը: Արդյունավետության բնութագրերն ու հատկանիշները: Պետական կառավարման արդյունավետության բարձրացման հայեցակարգը: Պետական կառավարման սահմանազատումը տնտեսականից, արդյունավետ կառավարման հասկացությունը: Արդյունավետությունը որպես կառավարման ցուցանիշ: Արդյունավետության չափանիշները և դրանց պարզաբանումը ըստ ՀԲԻ ագրեգացված ինդեքսների:

Լրացուցիչ գրականության ցանկ

1. L. Heyse, S. Resodihardjo, T .Lantink, B. Lettinga “Reforme in Eurore: Breaking the barriers in Government.2006.-278 p.
2. Governance matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2006. p. 76-93: <http://www.worldbank.org/wbi>

Թեմա 10. Մոնիտորինգը որպես հանրության կողմից կառավարման մասնակցային վերահսկման ինստիտուտ *(2 ժամ դասախոսություն, 2 ժամ սեմինար պարապմունք)*

Մոնիտորինգ հասկացության ժամանակակից սահմանումները: Հանրային մասնակցային գործընթացը իբրև պետական կառավարման համակարգի ուսումնասիրությունների, ստուգումների և տեղեկատվության կուտակման ինստիտուտ: Մոնիտորինգը որպես երկարատև դիտարկում, որն իրականացվում է կամ անընդհատորեն, կամ էլ որոշակի պարբերականությամբ: «Մոնիտորինգ» հասկացությունը իբրև հանրային իրականության որոշակի հատվածի (կամ բնագավառի) ծրագրված, սխտեմատիկ և որոշակի ընթացակարգով իրականացվող ուսումնասիրություն: Մոնիտորինգի գործառույթները, իրականացման փուլերն ու բովանդակային կառուցակարգը:

Սեմինար պարապմունքի հարցեր

«Մոնիտորինգ» հասկացության ժամանակակից սահմանումները: Մոնիտորինգի գործառույթները, իրականացման փուլերն ու բովանդակային կառուցակարգը:

Լրացուցիչ գրականության ցանկ

1. Евланов Л. "Процесс принятия управленческих решений" М., Экономика, 1988
2. Государственно-административная деятельность во втором десятилетии развятия ООН" Нью Йорк, 1971
3. Василенко И.А. "Административно-государственное управление в странах запада" изд. Логос, Москва 2000

Թեմա 11. ՀՀ պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումները (2 ժամ դասախոսություն)

Պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումների գործընթացը: Նախարարությունների, գերատեսչությունների, ինչպես նաև տարածքային կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների վերակառուցումը: Պետական կառավարման բարեփոխումների իրականացման երեք հիմնական ուղղությունները: Նախորդ կառավարման համակարգից նորին անցնելու քայլերի շղթան: Վարչական վերափոխումների հայեցակարգը: Կառավարման և պետական ծառայությունների մատուցման գործառույթների սահմանազատումը: Դիտարկվում են նախորդ կառավարման համակարգից նորին անցնելու քայլերը: Վարչական վերափոխումների հայեցակարգը: Կառավարման և պետական ծառայությունների մատուցման գործառույթների սահմանազատումը: Գործադիր իշխանության կենտրոնական մարմինները: ՀՀ պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումների հանձնաժողովի կողմից մշակված ՀՀ պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումների հայեցակարգը:

Լրացուցիչ գրականության ցանկ

1. Հայաստանի Հանրապետության վարչապետի որոշում, 16 Նոյեմբերի 2000 թվական N 766, (գ) ենթակետ
2. ՀՀ Կառավարության արձանագրային 2002 թվական ապրիլի 18-ի թիվ 18 որոշում, կետ 38
3. Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրություն, «Իրտեկ» տեղեկատվական համակարգ
4. Luis Carlos Bresser-pereira “Democracy and Public Management Reform. building the Republican State” New-York, Oxford University Press, 2004. p. 4-5

Թեմա 12. Գործառնական ստուգման մեթոդաբանություն *(2 ժամ դասախոսություն, 2 ժամ սեմինար պարապմունք)*

Գործառնական ստուգման մեթոդաբանության միջոցով, կառավարման համակարգի վերլուծության քայլերի հերթականությունը: Մշակված գործիքի շրջանակներում «գործառույթ» հասկացության սահմանումը: Քայլերի հերթականությունը և ուղենիշային սկզբունքների ամբողջությունը, որոնք անհրաժեշտ է պահպանել գործիքի կիրառման ընթացքում այս կամ այն մարմնում վերլուծություններ կատարելիս: գործառնական վերլուծության չորս փուլերը՝ գործառույթների հաշվառում, հաշվառված գործառույթների դասակարգում, դասակարգված գործառույթների վերախմբավորում և ինստիտուցիոնալացում:

Սեմինար պարապմունքի հարցեր

Գործառնական վերլուծության չորս փուլերը՝ գործառույթների հաշվառում, հաշվառված գործառույթների դասակարգում, դասակարգված գործառույթների վերախմբավորում և ինստիտուցիոնալացում: Յուրաքանչյուր փուլի բովանդակային մեկնաբանությունները: Գործառնական մեթոդաբանության օգնությամբ կոնկրետ պետական մարմնի վերլուծության իրականացում:

Լրացուցիչ գրականության ցանկ

1. Комышев А. Л. “Основы документационного обеспечения управления” М., дело и сервис, 2000
2. Кунц Г., О’Доннел С. “Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций” т.1. М., Прогресс, 1981
3. Ю. Дубовин “Новые направления современных административных реформ в ведущих странах Европейского Союза” Власть №01, 2009 г.-407 с.

Թեմա 13. Համապատասխան մարմիններում աշխատանքային ծրագրերի կազմման գործընթացը (2 ժամ դասախոսություն, 2 ժամ սեմինար պարապմունք)

Ծրագրային կառավարման էությունը: Ծրագրի կառուցվածքը և կառուցվածքային բաղադրիչների բովանդակությունը: Պետական կառավարչական հիմնարկում աշխատանքային ծրագրի կազմման նպատակներն ու խնդիրները: Համապատասխան մարմնի առջև դրված նպատակներից և խնդիրներից բխող աշխատանքների կատարման ժամկետների, համապատասխան մարմնում առկա ռեսուրսների ճիշտ բաշխման և օգտագործման արտացոլման կարգը պետական մարմնի ծրագրում: Նպատակամետ ծրագրերի տարբերությունը իրավիճակային կամ խնդիրներին միտված ծրագրերից:

Սեմինար պարապմունքի հարցեր

Պետական արդյունավետության սոցիալ-հոգեբանական չափանիշները և դրանց դասակարգումը: Պետական ծրագրերի արդյունավետության գնահատումը: Պետական ծրագրային կառավարումն իբրև որոշումների կայացման գործընթացում հանրային ծառայողների ներգրավվածությունը ապահովող ինստիտուտ: Պետական կառավարչական մարմնի ծրագրի կազմման փուլերն ու դրանց բովանդակային մեկնաբանությունները:

Լրացուցիչ գրականության ցանկ

1. Anderson J. R. 1989. “Re-considerations on Risk Deductions in Public Project Appraisal.” Australian Journal of Agricultural Economics, 33(2)
2. Finney C. E. 1990. “A Consultants Guide for the Economic Ranking of Public Sector Projects.” Project Appraisal, 5(1)
3. Охотский Е.В. “Государственное управление в современной России” М., Изд. “МГИМО-Университет”, 2008 г.- 198 с.

Թեմա 14. Համապատասխան մարմիններում կատարողականի գնահատման գործընթացը

(2 ժամ դասախոսություն, 2 ժամ սեմինար պարապմունք)

Կատարողականների գնահատման նպատակը: Համապատասխան մարմնի կողմից հաշվետու ժամանակաշրջանում աշխատանքային ծրագրով նախատեսված աշխատանքների ժամանակին, ամբողջ ծավալով, պատշաճ որակով իրականացման ապահովման կարգը: Համապատասխան մարմնում կատարողականի գնահատման գործընթացում քաղաքացիական ծառայողների կողմից իրականացվող գործունեության արդյունավետության և նրանց կառավարչական հմտությունների գնահատման կարգը, քաղաքացիական ծառայողների ներուժի ճիշտ օգտագործման հնարավորությունները, նրանց մասնագիտական կարողությունների զարգացմանն ու շահադրման եղանակները, ինչպես նաև աշխատանքները ռացիոնալ տեղաբաշխելու և արդյունավետ կառավարում իրականացնելու գործընթացի բարելավման նախադրյալները: Կատարողականի գնահատման արդյունքներով քաղաքացիական ծառայողների խրախուսման (պարգևատրման), վերապատրաստման կարիքների բացահայտման և քաղաքացիական ծառայողների առաջխաղացման ընթացակարգերը:

Սեմինար պարապմունքի հարցեր

Կառավարչական գործունեության և որոշումների կայացման վերլուծությունը որպես արդյունավետության գնահատման հնարավոր միջոց: Գնահատումը որպես արդյունավետության չափանիշ, «արժեք» հասկացությունը և սահմանումը: Գնահատման օբյեկտներն ու դրանց

վերլուծությունը: Կատարողականի գնահատման իրականացման կարգը, փուլերը և դրանց բովանդակային մեկնաբանությունները: Նպատակային ծրագրերի գնահատման ցուցիչների կառուցումը ակնկալվող արդյունքների հիմքի վրա:

Լրացուցիչ գրականության ցանկ

1. Kuo, C. Y 1997. “Evaluating the Social Costs of Job Creation” Canadian Journal of Program Evaluation
2. Kirkwood C. W. 1992. “Multi-Attribute Evaluation”. Management Science, 38
3. Altman S. “Performance Monitoring System for Public Managers” Public Administration Review. 1979-N39

Թեմա 15. Նկատառումներ աղքատության նվազեցման ռազմավարական ծրագրի վերաբերյալ (2 ժամ դասախոսություն)

Աղքատության նվազեցման ռազմավարական ծրագրում (ԱՆՌԾ) «աղքատության» կատեգորիայի սահմանումը և այդ սահմանումից բխող, հասարակական կյանքի ոլորտներում աղքատությունը ծնող պատճառների վերլուծությունը: ԱՀՌԾ երեք միմյանց լրացնող բաղադրիչները՝

1. տնտեսական,
2. մարդկային ռեսուրսների զարգացման,
3. հոգեբանական:

Բնակչության բարեկեցության, կենսամակարդակի գնահատման ցուցանիշերը: Տվյալ երկրում աղքատության մակարդակի չափման գիտական մեթոդաբանությունը: Աղքատության դրսևորման ձևերը և դրանց շաղկապվածությունը կյանքի տարբեր բնագավառների հետ՝ սպառում, պարենային անվտանգություն, առողջություն, կրթություն, իրավունքներ, ներառյալ ձայնի իրավունքը, անվտանգությունը, արժանապատվությունը և արժանապատիվ աշխատանքը: Դիտարկվում է՝ աղքատության հաղթահարման ռազմավարական ծրագիրը (ԱՀՌԾ)՝ որպես պետական կառավարման արդյունավետության բարձրացման

սոցիալական միջոցառում: ԱՀՌԾ ուսումնասիրությունը, մոնիտորինգի ցուցանիշների սահմանումն ու արդիականացման պահանջների վերլուծումը: Սոցիալական աշխատողի ինստիտուտը և էթիկայի կանոնները՝ որպես պետական կառավարման արդյունավետության բարձրացման սոցիալական միջոցառումներ:

Լրացուցիչ գրականության ցանկ

1. ՀՀ ԱՀՌԾ մոնիտորինգի ցուցանիշների համակարգի հայեցակարգ (սոցիալական մեկուսացվածության բաժին), Երևան, Տնտեսական բարեփոխումների կենտրոն 2005թ.-88 էջ
2. Юлдашева П. “Прогнозирование как метод принятия решений” Ташкент. ИРАСИ, 2002

Թեմա 16. ՀՀ հակակոռուպցիոն քաղաքականությունը

(2 ժամ դասախոսություն, 2 ժամ սեմինար պարապմունք)

Կոռուպցիայի սահմանումները: Կոռուպցիայի գնահատման եղանակները: Կոռուպցիայի հաղթահարման փուլերը՝ իրազեկում, կանխարգելում, բացահայտում և սանկցիայի կիրառում: ՀՀ հակակոռուպցիոն միջազգային պարտավորությունները: ՀՀ հակակոռուպցիոն ռազմավարության կառուցվածքը՝ թիրախները և մոնիտորինգի ցուցիչները: ՀՀ Հակակոռուպցիոն ռազմավարության և դրա իրականացման միջոցառումների ծրագրի հիմնական քաղաքական ուղենիշներն ու սահմանված թիրախները: ՀՀ կառավարության ծրագրում և ՀՀ Նախագահի նախընտրական ծրագրում պետական կառավարման արդյունավետ համակարգի ձևավորման և կոռուպցիայի դեմ պայքարի ուղղությամբ ստանձնած պարտավորությունները: Հակակոռուպցիոն ռազմավարության իրականացման միջոցառումների ծրագիրը /ՀՌԻՄԾ/ նպատակները և խնդիրները ակնկալվող արդյունքների վերջնական (ազդեցություն), միջանկյալ և նախնական մակարդակներում:

Սեմինար պարապմունքի հարցեր

Կառավարող օբյեկտի և կառավարվող սուբյեկտի միջև հետադարձ կապերի առկայությունը որպես արդյունավետության բարձրացման և գնահատման ցուցանիշ: «Կոռուպցիա» հասկացությունը: Հակակոռուպցիոն ռազմավարություն, իրականացման միջոցառումների ծրագիր, վերլուծությունն ու արդյունքները: Քաղաքական պաշտոնյաների էթիկայի վարքականոնը: Քաղաքական իշխանության և պետական ծառայության փոխհարաբերությունը էթիկական յուրահատկությունների տեսանկյունից: ՀՀ ՀՌԻՄԾ նախատեսված պաշտոնյաների կողմից էթիկայի նորմերի պահպանումը պետական կառավարման արդյունավետության բարձրացման միջոցառումների համատեքստում: ՀՀ և ԵՄ փոխհարաբերությունները, ինստիտուցիոնալ գործիքներն ու գործառնական ձևաչափերը:

Լրացուցիչ գրականության ցանկ

1. Հակակոռուպցիոն ռազմավարության և դրա իրականացման միջոցառումների ծրագիր, ՀՀ կառավարության 2003թ. նոյեմբերի 6-ի թիվ 1522-Ն որոշում
2. L. Heyse, S. Resodihardjo, T .Lantink, B. Lettinga “Reforme in Eurore: Breaking the barriers in Government.2006.-278 p.

Թեմա 17. ՀՀ կառավարության միջոցառումների ծրագիրը, կառավարչական որոշումների տեղայնացման գործընթացը (2 ժամ դասախոսություն, 2 ժամ սեմինար պարապմունք)

ՀՀ կառավարության քառամյա միջոցառումների ծրագրի /ՀՀ ԿՄԾ/ յուրահատկությունները: ՀՀ ԿՄԾ կառուցվածքը, առաքելությունն պատակ-միջոցառում շղթայով պայմանավորված ռազմավարական կառավարման ուղենիշերը ՀՀ պետական կառավարման արդյունավետության բարձրացման համատեքստում: Ուղենիշային փաստաթղթերով ամրագրված հիմնադրույթների արտացոլումը ՀՀ ԿՄԾ-ում: ՀՀ ԿՄԾ գնահատման արդյունքներն իբրև պետական կառավարման արդյունավետության գնահատման չափանիշ:

Սեմինար պարապմունքի հարցեր

ՀՀ ԿՄԾ կառուցվածքը: Ռազմավարական կառավարման հիմունքները: Կառավարչական գործառնության կոնկրետ ծրագրի կազմման հմտությունների զարգացում: Ծրագրով նախատեսված արդյունքների հիմքի վրա կառուցված գնահատման ցուցանիշները և դրանց շաղկապվածությունը արդյունավետության գնահատման ինդեքսների հետ /գործառնական և նպատակային/:

Լրացուցիչ գրականության ցանկ

1. ՀՀ Կառավարության 2008 թվական հուլիսի 24-ի թիվ 878-Ն որոշում
2. Файоль А. “Учение об управлении” В сб. Научная организация труда и управления. М., Экономика 1965
3. «Իրավական ակտերի մշակման մեթոդական ցուցումներ» Ե. Տիգրան Մեծ. 2013.- 216էջ

Թեմա 18. Իրավունք և բարոյականություն.

Ամբողջականության հիմունքները

(2 ժամ դասախոսություն, 2 ժամ սեմինար պարապմունք)

Իրավունք, բարոյականություն պարադիգման: Իրավական նորմեր և բարոյական նորմեր, ժամանակագրական վերլուծություն: Իրավական և բարոյական նորմերի աղբյուրները, ռացիոնալիզմի դարաշրջան: Բարոյական նորմերի համակարգը ազգային բնութագրիչների ամբողջության տեսանկյունից: Արդարադատությունը՝ արդարություն և դատավարություն բաղադրիչների ներդաշնակ համամիասնություն:

Հանրային հարաբերություններում ֆորմալ և ոչ ֆորմալ ինստիտուտների ներդաշնակման էությունը: Էթիկայի կանոնների և օրենսդրության հավասարակշռության մեխանիզմը: Հայաստանի Հանրապետության միջազգային հանձնառությունների շրջանակներում, մասնավորապես Եվրոպայի Խորհրդի (ԵԽ) նախարարների կոմիտեի կողմից առաջադրված հանրային ծառայողների մոդելային վարքականոնի տեղայնացման պարտավորությունը, պետական կառավարման համակարգում միասնական վարքականոնի ընդունման հնարավոր ուղիներն

ու կիրարկման մեխանիզմները: «ՀՀ Հանրային ծառայողի օրինակելի վարքականոնի» կառուցվածքը, գործառույթները և կիրարկման ինստիտուցիոնալ եղանակները:

Սեմինար պարապմունքի հարցեր

Իրավական նորմեր և բարոյական նորմեր, վերլուծություն: Իրավական և բարոյական նորմերի աղբյուրները, ռացիոնալիզմի դարաշրջան: Բարոյական նորմերի համակարգը ազգային բնութագրիչների ամբողջության տեսանկյունից: Արդարադատությունը՝ արդարություն և դատավարություն բաղադրիչների ներդաշնակ համամիասնություն: Իրավական նորմի կառուցվածքային բաղադրիչների և իշխանությունների տարանջատման օրինաչափվածությունը: «Էթիկա» հասկացությունը, էթիկայի կանոնների դերն ու նշանակությունը, իմպլեմենտացիան, միջազգային փորձը:

Լրացուցիչ գրականության ցանկ

1. А.Ф.Лосев "История античности эстетики (высокая клссика) изд. Искусство, Москва 1974
2. П.Сорокин "Человек цивилизация общество" изд. Политической литературы, Москва 1992
3. Г.А. Геворкян "Национальная культура с точки зрения философии культуры" изд. НАН Армении, Ереван 1992
4. В.Татур "Тайны нового мышления" изд. Мир, Москва 1990
5. В.В.Василькова "Порядок и хаос в развитии социальных систем" изд. Лань, Санкт-Петербург 1999

Թեմա 19. Էթիկայի կանոնները և դրա կիրարկումը կոռուպցիայի կանխարգելման գործընթացում (2 ժամ դասախոսությունք)

«ՀՀ հակակոռուպցիոն ռազմավարության» «Կոռուպցիայի կանխարգելման միջոցները» բաժնի հիմնադրույթները: Էթիկայի կանոնները և դրանց կիրարկման մեխանիզմները: Էթիկայի կանոնների գործառույթները: Հանրային ծառայության ինքնահսկման միջոցները:

Հայաստանի Հանրապետությունում պետական ծառայողների համար էթիկայի կանոնների մշակման և ընդունման ապակենտրոն սկզբունքը, և դրանց բաշխվածությունը ըստ տարաբնույթ հանրային ծառայությունների: Էթիկայի կանոնների և կարգապահական կանոններով ամրագրված նորմերի փոխառնչությունները: Դիտարկվում են օրենսդրության և էթիկական չափումների փոխհարաբերությունները: Հանրային ծառայությունը կարգավորող վարչական-նորմատիվ ակտերը: Հանրային ծառայությունում էթիկայի վարքականոնը որպես որոշակի բարոյական չափորոշիչների համակարգ: Էթիկայի կանոնները հանրային ծառայությունում (սոցիալական աշխատողի, դիվանագիտական, հարկային, մաքսային ծառայողների էթիկայի կանոնները): Նորմերի խախտումների համար նախատեսված սանկցիաները: Էթիկական վեճերի լուծումը: Էթիկայի հանձնաժողովներ, դրանց լիազորությունները: Հանձնաժողովների հիմնադրումն ու կանոնակարգի հաստատումը:

Լրացուցիչ գրականության ցանկ

1. Gawthrop L. “Ethics and Democracy: The Moral Dimension”. Journal of State Government. 1989-N62
2. Terry L. Cooper and Donald C. Menzel “Achieving ethical competence for public service leadership“ M.E,Sharpe 2013, p.297
3. “Combating corruption, encouraging ethics“ edited by William L. Richter and Frances Burke, Rowman & Littlefield publishers, Inc. 2013, p.247

ՕԳՏԱԳՈՐԾՎԱԾ ԳՐԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՑԱՆԿ

- [1] “Эффективность государственного управления” М. изд-во АО “консалтбанмир” 1998г.-848 с.
- [2] Ռոբերտ Բ. Դենիսարդ «Հանրային կազմակերպության տեսություններ» Երևան, «Անտարես» 2006թ.- 314 էջ
- [3] Քալաշյան Վ. «Պետական կառավարման համակարգի զարգացման հեռանկարները և առաջնահերթությունները», Երևան, «Նորավանք» գիտակրթական հիմնադրամ», 2003թ.- 81 էջ
- [4] Քալաշյան Վ. «Պետական ծառայության կառավարման համակարգը», «Օրենք և Իշխանություն», Երևան, 2000թ. #1(30) հունվար-մարտ էջ 48-61
- [5] Игнатов В., Понеделков А. Эффективность государственной службы/ Государственная служба: Теория и организация., Ростов-на Дону, "Феникс", 1998 г.-640 с.
- [6] «Քաղաքացիական ծառայության մասին» ՀՀ օրենք ընդունված 27 դեկտեմբերի 2001թ.
- [7] Кадровое обеспечение государственной службы. Ростов в/Д, 1994 г.-105 с.
- [8] Սուվարյան Յու. «Հանրային կառավարման էությունը և մեթոդաբանությունը», «Հանրային կառավարում», Երևան 2004 թ. N3-4 էջ 16-29.
- [9] Зеркин Д. Игнатов В. “Основы теории государственного управления” Ростов н/Д, “МарТ” 2000г.-448 с.
- [10] Зеркин Д. Игнатов В. “Основы теории государственного управления” издание 2-е, дополненное и переработанное, Москва, “МарТ” 2005г.-512 с.
- [11] Ա. Խուդավերդյան «Հանրային ոլորտի բարեփոխումները Հայաստանի Հանրապետությունում», Երևան, Սարվարդ 2008թ.-300 էջ
- [12] Широкова В.Н. “Применение системного анализа при управлении созданием и разжитием предприятий и организаций” СПб.: Изд-во СПбГТУ, 2002 г.-52 с
- [13] Յու. Սուվարյան «Պետական կառավարման արդյունավետությունը, գնահատման մեթոդները», ամսագիր «Կառավարում», 2000թ. թիվ 5, էջ 11-15
- [14] ՀՀ վարչապետի 3 հունիսի 2008 թ. N 306-Ն որոշում
- [15] Зельдович Я.Б., Мышкис А.Д. “Элементы прикладной математики” М., “Наука”1967г.-734 с.
- [16] Цит. по: Игнатов В. “Повышение эффективности государственной власти и управления // В сб. Проблемы повышения эффективности государственной власти и управления в современной России” 2012г., с.12-13.
- [17] Атаманчук В. “Теория государственного управления” Москва, изд. Омега-Л 2004г.- 584 с.
- [18] Յու.Սուվարյան «Մենեջմենթ» երկրորդ՝ լրացված բարեփոխված հրատարակություն, Երևան, «Տեսեսագետ» 2002թ.-560 էջ

- [19] Խաչատրյան Վ. «Տնտեսության հանրային կառավարման արդյունավետության գնահատման մեթոդաբանական հարցեր», «Հանրային կառավարում», Երևան 2005թ. N3, էջ 22-34
- [20] Винер Н. Кибернетика: Или управление и связь в животном и машине.-М.: Наука. 1983 г.-344 с.
- [21] “Системный анализ и принятие решений” под общей редакцией проф. В.Н.Волковой, М. “Высшая школа” 2004г.-499 с.
- [22] Математика и кибернетика в экономике: М.: Экономика; 1975.- 785 с.
- [23] Эшби У. Р. Введение в кибернетику.-М.: ИЛ, 1959.-432 с.
- [24] Игнатьев М. Б. “Голономные автоматические системы “ М., АНСССР 1963 г.- 432 с.
- [25] Игнатьев М. Б. “Устойчивое развитие в зоне адаптационного максимума// Тезисы докл. IV международного семинара Комплексного исследования перехода России и других стран к устойчивому развитию с использованием математического моделирования“ М., Сентябрь 1978 г.- 2 с.
- [26] Волкова В. Н. Искусство формализации от математики к теории систем, и от теории систем к математике.-СПБ.: Изд-во СПбГТУ. 1999 г.-199с.
- [27] M. Ignatiev, N. Simalov, S. Sivasundaram, “Aircraft as adaptative nonlinear system which must be in the adaptational maximum zone for safely// proceedings, Dayton Beach USA, May 1996- 296 p.
- [28] Վ.Քալաշյան «ՀՀ պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումների գնահատման մեթոդներն ու դրանց կիրառական հնարավորությունները» «Հանրային կառավարում» գիտական հանդես, Երևան 2013, N2, էջ49-60
- [29] Վ.Քալաշյան «Պետական կառավարում» միջազգային փորձը և ՀՀ առկա իրողությունները» «21-րդ դար» Նորավանք գիտակրթական հիմնադրամի հանդես, Երևան 2009, 3(25), էջ 67-85
- [30] Վ.Քալաշյան «ՀՀ պետական պաշտոնյաների էթիկայի կանոնները և կիրարկումը կոռուպցիայի կանխարգելման գործընթացում» «21-րդ դար» Նորավանք գիտակրթական հիմնադրամի հանդես, Երևան 2009, 1(23), էջ 103-121
- [31] “Гражданская служба; нравственные основы, профессиональная этика” под общей редакцией профессора Соколова В.М., РАГС при Президенте РФ, М., изд. СТАТУТ. 2006г.-383 с.
- [32] Elaine E. Englehardt and others “The Ethical Challenges of Academic Administration” Western Michigan University Dept. Philosophy 1903 W. Michigan Ave. 2010
- [33] Geert Bouckaert “Public Sector Reform in Central and Eastern Europe” Geert Bouckaert, "Public Sector Reform in Central and Eastern Europe", Halduskultuur, 2009, vol 10, pp. 94-104.
- [34] В.И.Букреев, И.Н.Римская "Этика права" изд. Юрайт, Москва 1998

**ՊԵՏԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ
ԱՐԴՅՈՒՆԱՎԵՏՈՒԹՅՈՒՆԸ**

ԴԱՍԱԽՈՍՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ՆՅՈՒԹԵՐ

Կազմող՝ ք. գ. թ. Վ. Ռ. Քալաշյան

Համակարգչային ձևավորումը՝ Կ. Չալաբյանի
Կազմի ձևավորումը՝ Ա. Ստեփանյանի
Տեխ. խմբագրումը՝ Լ. Հովհաննիսյանի

Չափսը՝ 60x84 1/16: Տպ. մամուլ 10.5:
Տպաքանակը՝ 100 օրինակ:

ԵՊՀ հրատարակչություն
ք. Երևան, 0025, Ալեք Մանուկյան 1



ՆԻԱՏԱՐԱԿՆԻՉՈՒԹՅՈՒՆ
ՏՐԻԱԿՆ 2014