

ՀՏԴ 35/351/37

**ՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ԴԵՐԻ ՓՈՓՈԽՈՒԹՅՈՒՆԸ ՊԵՏԱԿԱՆ
ԾԱՌԱՅՈՒԹՅԱՆ ՀԱՄԱՏԵՔՍՏՈՒՄ. ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ՓՈՐՁ**

ԱՇՈՏ ԶԱԼԻՆՅԱՆ

Հայաստանի Հանրապետության պետական կառավարման ակադեմիա

Հոդվածը նվիրված է պետական կառավարման բարեփոխումների իրականացման համատեքստում որակավորված, փորձառու և մոտիվացված պետծառայողների հավաքագրման և անմիջական ընտրության տեսանկյունից պետական ծառայության բարեփոխման գործում միջազգային ժամանակակից փորձին:

Բանալի բառեր. պետություն, պետական կառավարում, գլոբալացում, միջազգային փորձ, իշխանություն, բարեփոխում, պետական ծառայություն, կադրեր:

Գլոբալացումը (համաշխարայնացումը) պետությունների վրա ազդող ժամանակակից քաղաքակրթության զարգացման գերակա միտումն է: Դա «տարբեր գործընթացների բարդ և բազմաչափ համալիր է, որը ներառում է միջպետական տնտեսական, քաղաքական, սոցիալական, մշակութային կապերի ակտիվացումը, համաշխարհային տնտեսության վերափոխումը և համաշխարհային շուկաների ձևավորումը, ազատական ժողովրդավարական արժեքների արևմտյան համակարգի լայն տարածումը և, միևնույն ժամանակ, դրանց աճող մերժումը» [1]:

Հայաստանի Հանրապետությունը, ակտիվորեն ինտեգրվելով համաշխարհային տնտեսությանը և այլ երկրների հետ ունենալով ընդհանուր շահեր պետական կառավարման բնագավառում, ունի համագործակցության կառուցակարգերի կարիք, որոնք «որքան ուժեղ կլինեն համամարդկային արժեքների ամրապնդման, այնքան էլ ճկուն՝ այդ արժեքները կյանքի կոչելու համար» [2]:

Այնուամենայնիվ, գլոբալացումը չպետք է նվազեցնի ազգային պետության դերը, հետևաբար, մեր երկրում միջազգային փորձը պետք է օգտագործվի հավասարակշռված և զգույշ՝ հաշվի առնելով, մի կողմից, միջազգային ինտեգրման օբյեկտիվորեն զարգացող գործընթացները, մյուս կողմից՝ մեր երկրի ազգային շահերը կյանքի կոչելու անհրաժեշտությունը: Միաժամանակ, անհրաժեշտ է զգուշանալ քաղաքակրթության համընդհանուր(ունիվերսալ) գաղափարի իրագործման կարևորությունը գերազնահատելուց [3]: Այս խնդրի լուծման համար չկա միակ և անքննարկելի

մոտեցում, քանի որ տարբեր հասարակություններ տարբեր պայմաններում և տարբեր ժամանակներում գտել ու կգտնեն ազատության ու հավասարության միջև փոխզիջման իրենց «սահմանները», որը համապատասխանում է կյանքի առանձնահատուկ և յուրահատուկ իրողություններին: Չկան համընդհանուր ունիվերսալ բաղադրատոմսեր, որոնք հարմար են բոլոր ժամանակների և ժողովուրդների համար:

Ըստ այդմ՝ մենք կարող ենք խոսել ոչ թե միջազգային փորձի մեխանիկորեն պատճենման, այլ «միջազգային հարաբերություններում քաղաքական և իրավական հանդուրժողականության» զարգացման մասին [4]՝ հաշվի առնելով ավանդաբար հաստատված ազգային առանձնահատկությունները:

Գործնականում հասարակության կողմից իշխանության նկատմամբ անվստահության հիմքը բարոյական ու քաղաքական այլընտրանքի սրումն է, որի պատճառով լայն զանգվածները հեռացվում են իշխանությունից և չեն զգում իրենց մասնակցությունը դրա իրականացմանը [5], [6]:

Պետության բացասական գնահատականների բարձր տոկոսը բացատրվում է ոչ միայն նրա տնտեսական ռազմավարությամբ, այլև դրա հետևանքներով՝ սոցիալական նույնականացման նախկին համակարգի ոչնչացմամբ: Հենց պետական կառավարման բարեփոխումներն են, որ պետք է ձևավորեն հանրային ծառայության այլ՝ քաղաքացիների կարիքներին համապատասխանող ձևաչափ: Այս պարագայում պետական մարմինները և պետական ծառայողները ստիպված կլինեն ոչ միայն վերանայել կառավարման ավանդական մեթոդները, այլև անընդհատ բարելավել իրենց գործունեության արդյունավետությունը՝ կենտրոնանալով արդյունքների վրա:

Ժամանակակից ժողովրդավարական պետությունների զարգացման արդյունավետ գործիքներից մեկը՝ սկսած XX դարի 90-ականներից պետական կառավարման բարեփոխումն է (հաճախ անվանում են վարչական բարեփոխում): Դրա համար մեթոդական հիմք հանդիսացան ներքին ու քաղաքացիական վերահսկողության կառուցակարգերի մշակումը և պետության պարտավորությունների կատարման որակի գնահատումը և այդ նպատակով համապատասխան որակի կադրերի պատրաստումը:

Բոլոր երկրներում պետական կառավարման բարեփոխումների էությունը կառավարման մարմինների համակարգի համապարփակ վերափոխումն է՝ դրանց առավել մեծ ճկունությունն ու արդյունավետությունն ապահովելու համար: Այս առումով հետաքրքրական է, որ եթե Մեծ Բրիտանիայի և Միացյալ Նահանգների պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումներին հատուկ էր հակասություն քաղաքացիական ծառայության ոչ շուկայական բնույթի և այն շուկայական հիմքերով վերա-

կազմակերպելու փորձի միջև, ապա Գերմանիայում տեղի ունեցավ կառավարման անձնակազմի զգալի կրճատում՝ հանրային ծառայությունների ծավալի միաժամանակյա կրճատմամբ:

Միջազգային պրակտիկայում նոր պետական կառավարման հայեցակարգի շուրջ

Պետական կառավարման բարեփոխումների իրականացման անհրաժեշտությունը համահունչ է պետական կառավարման կատարելագործման գաղափարներին և միջազգային պրակտիկային: 1980-ականների կեսերից մինչև 1990-ականների վերջերն ընկած ժամանակահատվածում բազմաթիվ երկրներում իրականացվել են պետական կառավարման համակարգի բարեփոխման լայնածավալ և համապարփակ ծրագրեր, որոնք հիմնված էին նոր պետական կառավարման (այսուհետև՝ ՊԿ) (*New Public Management*) տեսության հայեցակարգի վրա: Պետական կառավարման բարեփոխումների հիմնական նպատակներից էին պետական ծախսերի կրճատումը, կառավարման համակարգի կարողությունների բարձրացումը, ծառայությունների մատուցուման բարելավումը, պետական իշխանության նկատմամբ մասնավոր հատվածի և հասարակության վստահության բարձրացումը:

Բարեփոխումների խորքային գաղափարը՝ ուսցիոնալ բյուրոկրատիայի վերերյան ձևաչափից դուրս գալն է, քանի որ այն չի համապատասխանում **հեփինդուսորիալ զարգացման և տեղեկատվական հասարակության** կարիքներին:

Աշխարհում պետական կառավարման համակարգի լայնածավալ բարեփոխումները պայմանավորված են մի շարք պատճառներով: Դրանց թվում պետք է նշել սոցիալական հարաբերությունների համակարգում խորքային տեղաշարժերը և ժամանակակից հասարակության տեխնոլոգիական ինքնակազմակերպումը: Պետական կառավարման բարեփոխումների և համաշխարհային տեխնոլոգիական տեղաշարժերի միջև կապը պատահական չէ, բայց միևնույն ժամանակ, տեխնոլոգիական պարադիգմաների փոփոխությունը, որպես կանոն, կապված է կառավարման գործիքների և, առաջին հերթին՝ պետական կառավարման վերափոխումների հետ:

Տարբեր երկրներում պետական ծառայության իրականացված բոլոր բարեփոխումները համընկել են նոր տեխնիկատնտեսական պարադիգմաների ալիքների հետ: Ըստ էության՝ ինչպես փաստում են ուսումնասիրությունները, հենց տեխնիկատնտեսական փոփոխություններն էին, որ զուգորդվելով սոցիալական տեղաշարժերով, ԱՄՆ-ում առաջ բերեցին պետական (քաղաքացիական) ծառայության բարեփոխումները. քաղաքացիական հասարակության հետ հարաբերությունների նոր ձևաչափերը՝ ի պատասխան նոր տեխնիկական և տնտեսական պարադիգմաների [7]:

Այս օրինաչափությունն անկասկած բնորոշ է ոչ միայն Միացյալ Նահանգներին: Գրեթե ամենուր տեղեկատվական հասարակության ենթակառուցվածքի ձևավորումը XX դարի վերջին քառորդում որոշում է հիերարխիկորեն կազմակերպված կառավարման կառույցներից՝ ցանցային սկզբունքին աստիճանական անցումը:

Պետական կառավարման բարեփոխումների հիմնական նպատակը դարձել է ժամանակակից աշխարհում պետության գործառույթներն իրականացնելու տեխնոլոգիաների էական փոփոխումը:

Վերջին երկու տասնամյակների ընթացքում գոյակցել են պետության բովանդակային արտահայտման տարբեր հասկացություններ: Այդ թվում՝

ա) **բարեկեցության պետություն՝** հասարակությանը ծառայությունների լայն շրջանակ մատուցող պետություն, որտեղ առաջնությունը տրվում է սոցիալական խնդիրների լուծման գործընթացների պետական կարգավորմանը,

բ) **քիչ ծախսատար պետություն**, երբ հիմքը մասնավոր հատվածի կողմից հանրային խնդիրների լուծման առաջնահերթությունն է, իսկ պետության դերը սահմանափակվում է նրա հիմնական խնդիրների կատարմամբ,

գ) **բանակցային-գործընկեր պետություն՝** հասարակության հետ երկխոսության մեջ հանդես է գալիս որպես միջնորդ և գործընկեր,

Վերոհիշյալ մոտեցումները սինթեզվելու արդյունքը «**ակտիվացող պետության**» հասկացությունն է, որը վերասահմանում է պետության և քաղաքացիների հարաբերությունները՝ «*խնամակալությունից անցում դեպի գործընկերություն*»: Պետությունը նախաձեռնում է սոցիալական խնդիրների լուծման գործընթացները և հանդես գալիս որպես միջնորդ, սահմանում քաղաքացիների պատասխանատվության շրջանակները: Այսպիսով, պետության կարևորագույն գործառույթներն են դառնում նախաձեռնումը, ակտիվացումը, խթանումը [8]:

Վերոգրյալի արդյունքում, ի վերջո, տարբեր երկրներում պետական (քաղաքացիական) ծառայության բարեփոխումների էությունը դարձել է.

✓ նախկինում պետության կողմից իրականացվող մի շարք գործառույթների պատվիրակումը շուկայական կառույցներին,

✓ պետական կառավարման լայնածավալ շուկայնացում՝ պետական կառավարման ոլորտում մենեջմենթի (գործարարության կառավարման) հիմքերի լայնածավալ տարածում:

Նոր սկզբունքների հիման վրա պետական կառավարման համակարգի խորը վերափոխումներն առաջացրեցին պետական համակարգի գործունեության սկզբունքների փոփոխություններ. շրջանառության մեջ մտան շուկային բնութագրող կատեգորիաներ՝ շահույթ, ծախսեր, մրցակցություն և այլն:

Ըստ էության՝ նոր պետական կառավարումը հեղափոխություն է պետության վերաբերյալ տեսակետների մեջ. պետության՝ որպես համաշխարհային մտքի կիզակետ և պատմություն կերտողի մեկնաբանությունը փոխարինվում է որպես քաղաքացիներին ծառայություններ մատուցելու վրա կենտրոնացած կազմակերպություն:

Նոր պետական կառավարման անցման՝ բարեփոխումների իրականացման հիմնական առկա են նախադրյալներ, մասնավորապես.

- XX դարի երկրորդ կեսին համընդհանուր բարեկեցության պետությունների (welfare states) ստեղծումը՝ իրենց բնորոշ ավելցուկային պետական ապարատներով դարձել է թանկ և ծանրաբեռնված: Դրանք պետք է փոխարինվեն տնտեսող կառավարման ձևաչափերով, քանի որ շուկայական սկզբունքներով կազմակերպված պետությունն ապահովում է պետական կառավարման առավել բարձր արդյունավետություն:

- XXI դարի սկզբին զարգացած երկրներում ձևավորվեցին քաղաքացիական հասարակության արդյունավետ կառույցներ՝ պատրաստ և ունակ ստանձնելու այն գործառույթների կատարումը, որոնք նախկինում իրականացվում էր պետության կողմից:

- Կառավարչական ապարատը, ընդհանուր առմամբ, պետք է համապատասխանի դասական այնպիսի կանոնների, ինչպիսիք են՝ ռացիոնալությունը, թափանցիկությունը, հասարակության առջև հաշվետվողականությունը:

Տարածված կարծիքի համաձայն՝ ժամանակակից պետությունը ոչ թե ինքը պետք է լուծի իր առջև դրված բոլոր խնդիրները, այլ պետք է ապահովի դրանց կատարման ընթացքը: Սա պետության և հասարակության միջև պատասխանատվության նոր բաժանում է: Ըստ փորձագետների՝ հարցն այն է, թե ի՞նչ խնդիրներ պետք է լուծի անմիջապես պետությունը, և ի՞նչը կարող է և պետք է կատարվի ոչ պետական հաստատությունների կողմից: Ռազմավարական գործառույթների իրականացումը մշտապես պետք է մնա պետական կառույցների գործունեության տիրույթում, իսկ պետության կողմից նախկինում մատուցված բազում ծառայություններն ու գործառույթները՝ իրականացվող ոչ պետական կառույցների միջոցով:

«Ակտիվացնող պետություն» հասկացությունն առանձնացնում է երեք մոտեցում.

- **պեդրությունը երաշխավոր է**, այսինքն՝ հաստատություն, որն ապահովում է որոշակի ծառայությունների մատուցում,

- **պեդրությունն անհրաժեշտ շրջանակներ ստեղծող ինստիտուտ է** սոցիալական գործունեության գործընթացների համար և խրախուսում է հասարակությանը ինքնուրույն լուծել խնդիրները,

- **պեդրությունը սոցիալական և, առաջին հերթին, տնտեսական գործունեության սահմանված կանոնների հիման վրա վերահսկողության ինստիտուտ է:**

«Ակտիվացնող պետության» ձևաչափը ներառում է երեք տարր.

- ա) երաշխիքների տրամադրում և պատասխանատվության բաշխում,
- բ) քաղաքացիների և ամբողջ հասարակության ակտիվացում,
- գ) արդյունավետության և խնայողության ապահովում⁴:

Բնականաբար, համակարգի առավել ճկուն վիճակի վերափոխումը ենթադրում է կառավարման անձնակազմի գործունեության կազմակերպում նոր սկզբունքներով և նրանց՝ փոփոխվող կառավարման միջավայրին համապատասխանեցնելու նպատակով անընդհատ վերապատրաստում: «Կառավարման նորացված ձևաչափը փոխում է հանրային ծառայության մասին նախկին ընկալումը: Այսուհետ պետական ծառայողի աշխատանքի հիմնական չափանիշը՝ նրա կրթական որակավորման ու աշխատանքային փորձին զուգահեռ ձեռք բերված արդյունքներն են» [9]: Ըստ էության՝ անձնակազմի անընդհատ վերապատրաստումը և նրանց աշխատանքի մոտիվացիայի փոփոխությունները դառնում են կառավարման արդիականացման նախապայման ու հիմք: Անձնական նախաձեռնությունը, ենթակաների աշխատանքն ակտիվացնելը և նրանց լիազորություններ վերապահելը դառնում են առավել հաջող ղեկավարման պայմաններ:

Տարբեր երկրներում պետական կառավարման բարեփոխումներն իրականացվել են՝ հաշվի առնելով քաղաքացիական ծառայության ազգային ձևաչափերի առանձնահատկությունները: Մասնագետները ներառում են Նոր Զելանդիան, Ավստրալիան, Մեծ Բրիտանիան, Կանադան, Ֆինլանդիան, Հունգարիան, Գերմանիան, Բրազիլիան և Նիդեռլանդները՝ որպես մանրի զգալի ազատություն ունեցող երկրներ [10], [11], [12]:

Պետական ծառայության և շուկայական տնտեսության սկզբունքների շուրջ

Պետական ծառայության բարեփոխումների իրականացումը պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումների անքակտելի մասն է՝ պետական կառավարման համակարգի առանցքային օղակը: Պետական ծառայողներն են հիմնականում որոշում բարեփոխումների ընթացքը և այս բնագավառում նմանատիպ բնույթի փոփոխությունները վերջին 20 տարիների ընթացքում այս կամ այն չափով ազդել են նաև զարգացող երկրների վրա:

Նախ՝ այդ փոփոխությունների արդյունքում պետական կառավարման բարոյագիտական չափորոշիչները նման են գործարարության կառավարմանը բնորոշ ստանդարտներին: Զարգացող երկրներում քաղաքացիական ծառայության մեջ գործարարությանը հատուկ նպատակների, ռազմավարությունների, կառուցվածքներների ու տեխնոլոգիաների ներմուծման գործընթացը հանրության մոտ կասկածի տակ է դնում քաղաքացիական ծառայության ինքնությունը որպես ամբողջություն: Քաղաքացիական ծառայության նոր հայեցակարգի համաձայն՝ քաղաքացիները դիտարկվում են հիմնականում որպես սպառողներ, իսկ առաջնությունը

տրվում է արդյունավետության ու մրցակցության սկզբունքներին՝ հավասարության և ներկայացուցչականության նկատմամբ: Սա կարող է նվազեցնել հանրային պատասխանատվության ժողովրդավարական նորմերի կարևորությունը և կասկածի տակ դնել արդարության սկզբունքը, որն ավանդաբար բնորոշ է քաղաքացիական ծառայությանը: Տեղի ունեցած փոփոխություններն առաջացնում են քաղաքացիական ծառայության՝ որպես ինստիտուտի բարոյագիտական բնույթի վերաբերյալ սկեպտիկ մտեցում: Սա կարող է հանգեցնել քաղաքացիական ծառայության՝ նրան հատուկ՝ հասարակության շահերին ուղղված կողմնորոշման սկզբունքների կորստին:

Երկրորդ՝ գործարարության նորմերի նկատմամբ աճող կողմնորոշման շնորհիվ քաղաքացիները կարող են կորցնել վստահությունը քաղաքացիական ծառայության հիմքում ընկած «բոլոր քաղաքացիների կարիքներն ու սպասելիքները բավարարելու» սկզբունքի հանդեպ: Միաժամանակ, միանշանակ չէ քաղաքացիների վերաբերմունքը նկարագրված փոփոխություններին: Եթե ունևոր գործարար դասը հակված է աջակցելու քաղաքացիական ծառայության՝ դեպի շուկայական սկզբունքներին շեղմանը, ապա քաղաքացիների մեծ մասը նախընտրում է քաղծառայությունը տեսնել որպես ինստիտուտ, որն նպատակ ունի առավել ճանաչելու հանրային շահը՝ գործարարության շահերից¹:

Երրորդ՝ քաղաքացիական ծառայության և գործարարության բարոյագիտական սկզբունքների սերտաճումը լավագույնս չի ազդում քաղաքացիական ծառայողների շահադրդման վրա: Նման երևույթներ դրսևորվել են Ավստրալիայում, Կանադայում, Ճապոնիայում, Մեծ Բրիտանիայում, Միացյալ Նահանգներում: Այնուամենայնիվ, քաղաքացիական ծառայողների էթիկայի պատշաճ մակարդակի պահպանումն այսօր էլ առավել հրատապ խնդիր է² [13]: Այդ են փաստում նաև Համաշխարհային բանկի փորձագետները [14], [15]:

¹ Վերջին ուսումնասիրությունները ցույց են տվել, որ հասարակության վստահությունը պետական հատվածի և նրա շուկայական բարեփոխումների նկատմամբ շարունակում է մնալ շատ ցածր այն երկրներում, ինչպիսիք են Արգենտինան, Բրազիլիան, Չիլին, Մեքսիկան, Բանգլադեշը, Կորեան, Ֆիլիպինները, Նեպալը, Պակիստանը, Հնդկաստանը, Շրի Լանկան:

² Մասնավորապես, Մեծ Բրիտանիայում և Միացյալ Նահանգներում պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումների ընթացքում հակասություն է առաջացել իր բնույթով ոչ շուկայական քաղաքացիական ծառայության և այն՝ շուկայական հիմքերով վերակազմակերպելու փորձի միջև: Գերմանիայում նկատվում է բյուրոկրատական քաջքշուկների աճ, պետական աշխատակազմի զգալի կրճատում՝ հանրային ծառայությունների ծավալի միաժամանակյա կրճատմանը զուգահեռ: Գերմանական կառավարման ծառայությունների դպրոցի հայտնի մասնագետ Ռ. Պիչասը նշում է. «Չի կարելի անվերապահորեն փոխանցել շուկայական տնտեսության սկզբունքները պետական հատված

Ասվածն ավելի մեծ չափով վերաբերում է այնպիսի հայեցակարգային հիմունքների, ինչպիսիք են պետության դերը և դրա գործառույթները ժամանակակից պայմաններում: Ըստ էության՝ պետական կառավարման բարեփոխումները սկսվեցին պետական գործառույթների ավելորդ քանակը կրճատելու կոչերով: Ակնհայտ է, որ պետության գործառույթների ավելորդության թեզը հիմնված է պետության գործառույթների ընդարձակ մեկնաբանության վրա, որը նույնացնում է **գործառույթներն** ու **աշխատանքի տեսակները**: Հիմնախնդրի սխալ շարադրումը լրացվում է նաև պետության շահերի, լիազորությունների և գործառույթների ու ապարատի շահերի, լիազորությունների և գործառույթների միջև տարբերակման բացակայությամբ: Մինչդեռ, նման տարբերակումը շատ կարևոր է ինչպես հայեցակարգային, այնպես էլ գործնական տեսանկյունից: Այս համատեքստում կարևոր է տարբերակել բյուրոկրատական կամայական-կոռուպցիոն պրակտիկան պետության՝ որպես քաղաքական և տնտեսական դերակատարի ակտիվ դերից: Եթե առաջինը խոչընդոտ է հասարակության բնականոն գործունեությանը, ապա պետության ակտիվ դերակատարությունից դուրս դրա արդյունավետ զարգացումն անհնար է: «Պետության դուրս մղումը» ակտիվ կառավարումից գործնականում կարող է հանգեցնել կոռուպցիայի աճի, պետական կառավարման պրակտիկայում գործադիր կարգապահության անկման, բարձրագույն իշխանությունների քաղաքական դերի և կատարվող որոշումների մասնաբաժնի նվազման: Վերոհիշյալը որոշում է պետական կառավարման բարեփոխումների հասկացությունը շտկելու անհրաժեշտությունը. պետական կառավարման համակարգի գերծավված լիազորություններն ու գործառույթները պետք է կրճատվեն, սակայն պետությունը չպետք է հասցնեյ բաժանվի իր գործառույթներից:

Դեռ XXI դարի սկզբին մասնագետները նշում էին, որ «նախքան մկրատ վերցնելը և պետության «ավելորդ» գործառույթները կտրելը, պետք է մտածել, թե ինչ ենք մենք ակնկալում պետությունից, որն է նրա դերը մեր երկրում, որտեղ այն պետք է ներկա լինի, պետության գործառույթներից որը կարող է տեղափոխվել տեղական ինքնակառավարման մակարդակ և որոնք՝ փոխանցվել հասարակությանը» [16]: Քանի որ դա չարվեց համապատասխան խորությամբ և մակարդակով, արդյունքում բարեփոխիչներին մնաց մեխանիկորեն «կտրել» նախարարությունների գործառույթները: Հետագայում պարզվեց, որ այդ քայլը ոչինչ չստվեց:

Պետական կառավարման բարեփոխումների ոչ արդյունավետ իրականացման պայմաններից մեկը ժամանակակից աշխարհում պետության

... Պետական կառավարումը ձեռնարկատիրական կառավարում չէ և այն չի սահմանափակվում շուկայական տնտեսությունից վերցված հասկացություններով»: Պատահական չէ, որ 1990-ականների կեսերին Գերմանիայում տարածված «քիչ ծախսող» (իմաստով մոտ է «նվազագույն պետությանը») պետության գաղափարը 1990-ականների վերջին փոխարինվեց «ակտիվացող պետության» գաղափարով:

դերի պարզեցված ընկալումն է: Պետությունը լավագույն դեպքում մեկնաբանվում է որպես ինստիտուտների և կազմակերպությունների համակարգ, որը միանշանակորեն ենթակա չէ բանական բարեփոխումների: Մինչդեռ պետության՝ որպես տխրահոշակ «գիշերային պահակ» գաղափարը համապատասխանում է պատմական անցյալին, այլ ոչ թե զարգացած երկրներում պետության զարգացման ներկայիս տեսությանը և պրակտիկային: Պետության դերի պարզեցված ըմբռնումը հանգեցնում է միայն նրա՝ արտաքին և ներքին անվտանգության և վարչարարության ապահովման գործառույթներին: Մինչդեռ պետության մասին ժամանակակից պատկերացումները և ժամանակակից քաղաքական պրակտիկան բխում են պետության տարատեսակ լիազորություններից և գործառույթներից: Մեր քննարկվող խնդրի համատեքստում առանցքայինը՝ պետական գործառույթների բաժանումն է **ավանդական** և **ժամանակակից** գործառույթների: Դրանցից առաջինը ներառում է ներքին և արտաքին անվտանգության ապահովումը, ընդհանուր քաղաքական կառավարումը: Երկրորդ կատեգորիան ներառում է պետական քաղաքականությունն այնպիսի ոլորտներում, ինչպիսիք են կրթությունը, առողջապահությունը, սոցիալական ապահովությունը, հիմնարար գիտությունը:

Մարդկային ներուժի զարգացման շուրջ

Պետական քաղաքականության ինտեգրման նպատակը պետք է լինի երկրի մրցունակության ապահովումը: Հաջող զարգացած երկրների (ներառյալ ԱՄՆ-ի և Սինգապուրի) հաջողված պատմական փաստերի վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ մրցունակության ապահովման առաջատար տեխնոլոգիաներից մեկը դարձել է «գիտելիքի տնտեսության» (*knowledge economy*) ստեղծումը և արդյունավետ գործունեությունը:

«Գիտելիքի տնտեսություն» ստեղծելու հիմնական նախապայմանը մարդկային ներուժի որակն է: Ընդ որում՝ մարդկային ներուժի զարգացումը պետք է հանդիսանա պետության բացառիկ առաջնահերթություն [17]: Այս ուղղությամբ ջանքերի հաջողված օրինակ է մարդկային ներուժի ներդրման միջոցով նոր տնտեսություն ստեղծելու ԱՄՆ-ի քաղաքականությունը¹: Մարդկային ներուժը զարգացնելու ջանքերով տնտեսությունը խթանելու միջոցները դարձել են պետական կառավարման բարեփոխումների առանցքային ոլորտ [18]:

«Գիտելիքի տնտեսության» խթանումը համահունչ է արդյունավետ տնտեսական զարգացման տեխնոլոգիաների ներկայիս ընկալմանը և ժամանակակից տնտեսական աճն առանձնացվում է ինտելեկտուալաց-

¹ Այս համատեքստում արժանի է հիշատակել Քլինթոնի վարչակազմի ջանքերը, որոնք հայտարարում էին «պետությունը նորովի վերահիմնելու» անհրաժեշտության մասին:

ման գերակա դերով: Գիտահետազոտական և գիտատեխնիկական առաջընթացի խթանմանը պետության մասնակցության բարձր աստիճանը պայմանավորված է նորարարական գործընթացների առանձնահատկություններով (գիտական հետազոտությունների կապիտալ ինտենսիվություն և բարձր ռիսկայնություն, կախվածություն ընդհանուր գիտական միջավայրի և տեղեկատվական ենթակառուցվածքի զարգացման աստիճանից, անձնակազմի որակավորման հատուկ պահանջներ և այլն):

Արդյո՞ք նշվածը նշանակում է, որ պետք է հրաժարվել պետական կառավարման բարեփոխումների գաղափարների իրականացումից Հայաստանում: Իհարկե, ո՛չ: Ավելին, երկրում պետական կառավարման բարեփոխումը և դրա կազմակերպման սկզբունքները նույնիսկ ավելի հրատապ խնդիր է:

«Տնտեսապես զարգացած երկրներում բարեփոխումներն ուղղված են ոչ թե պետական գործառույթների իրականացմանը, այլ «գին-որակ» օպտիմալ հարաբերակցության ձեռքբերմանը [19]:

Կադրերի հավաքագրման ու բացահայտման, անմիջական ներգրավման ու ընտրության շուրջ

Այս մասում մեր դիտարկումները իրականացվում են հանրային ծառայության «անձնակազմի ընտրության և անմիջական ներգրավման»¹ [20] տեսանկյունից՝ կարևորելով Հայաստանի օրենսդրության կողմից այս բնագավառում առկա միջազգային պրակտիկայի օգտագործումը: 2000 թվականից ի վեր տարբեր երկրներում իրականացված ուսումնասիրությունների արդյունքում վաստակի հիման վրա անձնակազմի «ընտրության (հավաքագրման) և անմիջական ներգրավման (հավաքագրվածներից՝ ընտրության)» գործընթացի կազմակերպման 8 հիմնական տարրերից են.

- **պաշտոնի վերլուծությունը**²՝ գրավոր տեսքով աշխատանքային պարտականությունների նկարագրության կազմումը, այն գիտելիքների և հմտությունների նկարագումը, որոնք անձը պետք է ունենա այս պաշտոնի համար,

- **աշխատանքի թափուր տեղերի գովազդումը**, որով մարդկանց համապատասխան խմբերի շրջանում ամփոփվում է համապատասխան թեկնածուի աշխատանքի նկարագիրը և պրոֆիլը,

- մասնագիտացվածության վրա հիմնված համապատասխան **թեկնածուի գնահատման համակարգը**,

¹ Հավաքագրման և բացահայտման՝ պաշտոնի վերլուծության և այդ պաշտոնին հարմար թեկնածուների անհրաժեշտ քանակի անձանց հստակեցման (հավաքագրման) գործընթաց: **Անմիջական ներգրավման**՝ ընտրված (*հավաքագրված*) թեկնածուների ընդհանուր թվից այդ պաշտոնում ամենահարմար թեկնածուների **անմիջական ներգրավման** գործընթաց՝ հաշվի առնելով նրանց գիտելիքները, հմտությունները, կարողությունները և մոտիվացիայի մակարդակը:

- **ցուցակագրման գործընթացը**¹ առավել ընդունելի հայտերի ընտրությունը, ինչը նվազեցնում է ներկայացված հայտերի քանակը մինչև այն թիվը, որով հնարավոր է դառնում ընտրել աշխատակցին,

- մասնագիտացվածության հիման վրա **անմիջական ներգրավման վերջնական ընթացակարգը**, ներառյալ՝ հարցազրույցը թեկնածուների որոշակի շրջանակի հետ,

- **բալային համակարգով գնահատման** հիման վրա պաշտոնի նշանակումը:

Ստորև ներկայացվում են տարբեր երկրներում իրականացվող պետ-
ծառայողների (քաղծառայողների) հավաքագրման և անմիջական ներ-
գրավման կառուցակարգերի առանձնահատկությունները:

**Մեծ Բրիտանիայի և Հյուսիսային Իռլանդիայի Միացյալ Թագավո-
րության** քաղաքացիական ծառայության օրենսգիրքը, որն ընդունվել է
1996 թ., քաղաքացիական ծառայության աշխատակիցների գործառույթ-
ների և պարտականությունների ամփոփումն է: Այն բոլորովին նոր վար-
քաբանական հայեցակարգ է՝ հիմնված 6 հիմնական մասնագիտական
հմտությունների վրա.

- նպատակների սահմանում և ուղղությունների ընտրություն,
- անձնական օրինակ,
- ռազմավարական մտածողություն,
- ենթակաների լավագույն հմտություններն օգտագործելու կարողություն,
- ուսուցում և կատարելագործում,
- ծառայության մատուցման կողմնորոշում:

Մեծ Բրիտանիայում քաղաքացիական ծառայության համակարգում
ներգրավումը բնութագրվում է որոշակի առանձնահատկությամբ. անձնա-
կազմի ընտրության չափանիշները հիմնված են ղեկավար աշխատանքում
թեկնածուների փորձի և քաղաքացիական ծառայող չհանդիսացող ան-
ձանց կողմից թափուր պաշտոններ զբաղեցնելու մրցույթի բաց լինելու վրա:
Համարվում է, որ քաղծառայությունից դուրս ղեկավարության հմտություն-
ներ և փորձ ունեցող ղեկավար պաշտոններ զբաղեցնող անձինք կարող են
աջակցել քաղծառայողների մտածելակերպի փոփոխությանը:

Միացյալ Նահանգներում քաղաքացիական ծառայությունը դասա-
կարգվում է **մրցակցային և բացառիկ** համակարգերի¹: «Բացառիկ» հա-
մակարգը **բացառում է** քաղաքացիական ծառայության համակարգում
այս կատեգորիայի պաշտոնները ներառելը:

¹ «Բացառիկ»-ի մեջ են մտնում Ազգային անվտանգության գործակալության, Կենտ-
րոնական հետախուզական վարչության, Քննության դաշնային բյուրոյի, Պետդեպարտ-
ամենտի և միջազգային կազմակերպություններում ԱՄՆ առաքելությունների աշխատա-
կիցները: Միացյալ Նահանգներում կա նաև արտամրցույթային կարգով մինչև 120 օր
պաշտոն զբաղեցնելու պրակտիկա հաջողությամբ վերապատրաստում անցած անձանց
համար:

Ճապոնիայում տնտեսության պետական կարգավորման արդյունավետությունը հիմնված է պետական ծառայողների բարձրագույն արհեստավարժության և գիտակցության վրա: Այսպես կոչված «ճապոնական հրաշքը» հիմնված է մարդկանց ավանդույթների և փիլիսոփայության վրա կառուցված հինգ համակարգերի վրա.

- ցմահ զբաղվածության,
- անձնակազմի ռոտացիայի,
- հեղինակության,
- աշխատավայրում վերապատրաստման,
- աշխատավարձի:

Ճապոնիայի «Պետական ծառայության մասին» 1947 թ. օրենքը [21] սահմանում է, որ անձինք ընդունվում են քաղաքացիական ծառայություն մրցութային քննությունների արդյունքում՝ համաձայն թեկնածուի անձնական վաստակի, նրա մասնագիտական պատրաստվածության և գործարարության որակների: XIX դարի վերջին ներդրված պետական ծառայության ընդունելության քննությունների համակարգը մինչ օրս գործում է առանց էական փոփոխությունների:

Պետական ծառայության համակարգ առաջին անգամ ընդունվողները քննություններ են հանձնում երեք առանձին խմբերով.

1. ԲՈՒՀ ավարտածներ,
2. թերի բարձրագույն կրթություն ունեցողներ,
3. միջնակարգ կրթական հաստատություն ավարտածներ:

Հետաքրքիր է **Հարավային Կորեայում պեդական քաղաքացիական** ծառայողների մրցակցային քննությունների փորձը, որտեղ կիրառվում է բարդ մրցակցային քննություններ 12 առարկաներից, որոնցում հիմնականը տնտեսագիտությունն է, գործարարության կառավարումը և պետական կառավարումը [22], [23]:

Պետական ծառայության համակարգի ձևավորման և զարգացման միջազգային փորձը թույլ է տալիս պատկերացնել.

➤ պետական կառավարման կարևորագույն ինստիտուտի բարեփոխման հիմնական միտումները,

➤ համեմատել պետական ծառայության կազմակերպման տարբեր ձևաչափերը,

➤ ինչպես թերությունները, այնպես էլ զարգացման հեռանկարները և կենտրոնանալ արդյունավետ ձևերի և մեթոդների վրա:

Քաղաքակիրթ երկրների սոցիոդինամիկայի ամենակարևոր օրինաչափությունը՝ ցանկացած պետության տնտեսական և սոցիալ-քաղաքական զարգացման մակարդակի ուղղակի կախվածությունն է ղեկավար անձնակազմի որակներից, որոնք էլ հանդիսանում են սոցիալական առաջընթացի շարժիչ ուժ: Եվ այս օրինաչափությունը գնալով ուժեղանում է:

ՕԳՏԱԳՈՐԾՎԱԾ ԱՂԲՅՈՒՐՆԵՐ

1. **Лукьянова Е.Г.**, Глобализация и правовая система России (основные направления развития). М.: Норма. 2006.
2. Сохранились ли у нас всеобщие ценности? // Международное публичное и частное право. 2004. №1.
3. Реформа государственной гражданской службы. Под. Ред. К. Плоккера и М. Николаева. М.: ЛЕНАНД, 2006.
4. **Лисицын-Светланов А. Г.**, Развитие российского и международного права в аспекте его влияния на обеспечение национальных интересов Российской Федерации // Правовое обеспечение национальных интересов. – М.: 2005.
5. **Здравомыслов А.Г.**, Власть и общество // Социологический журнал. 1994. №2.;
6. **Козырева П.М.**, Толерантность и динамика социального самочувствия в современном российском обществе. // Толерантность и динамика социального самочувствия в современном российском обществе. Москва: Центр общечеловеческих ценностей, 2002,
7. **Кил Л., Элиот И.**, Экономические циклы и реформа государственной службы в США // Реформы государственного управления накануне третьего тысячелетия. М.: РАГС, 1999.
8. **Райнхард К.**, Реформирование государственного управления. Концепция активизирующего государства // Реформы государственного управления накануне третьего тысячелетия: сб. Статей. – М.: РАГС, 1999.
9. **Пичас Р.**, Законодательство о госслужбе в свете нового государственного менеджмента // Реформы госуправления.// в: устойчивость реформ государственной службы в центральной и восточной европе спустя пять лет после вступления в ЕС. Доклад «SIGMA» № 44. Университет Ноттингема, 2009г.
10. **Мейнигер М. К.**, Сравнительный анализ реформ госслужбы в странах ЕС // Реформы госуправления.// В: ГАМАН-ГОЛУТВИНА О. В. Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт. 2007;
11. **Мэннинг Н., Паркинсон Н.**, Реформа государственного управления. Международный опыт. М., 2003..;
12. **Вурстер Г.**, Модернизация госуправления и повышение квалификации госслужащих // Реформы госуправления. Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт. 2007;

13. **Гаман-Голутвина О.**, Этика государственной службы и реформы // Полис. 2000. № 6
14. **Мэннинг Н., Паркинсон Н.**, Реформа государственного управления. Международный опыт. М., 2003.;
15. **Кузина М.**, Избыточные функции власти надо отдать рынку // Профиль № 25 от 4 июля 2005 г.; Кузьминов Я. Тупики и перспективы административной реформы // Независимая газета. 4, 7. 04. 2006
16. Административная реформа: все только начинается // Профиль. № 25 от 4. 07. 2005// В: И. А. Воронина. Административная реформа в России. Оренбург, 2017.
17. **Бендина Н.**, Россия превращается в гибрид Венесуэлы с Бирмой. RBC Daily 12 мая 2005 г
18. Политическая система США. Актуальные измерения. М., 2000.
19. **Якобсон Л.**, У нас в государстве слишком многие занимаются не своим делом. Интервью Время новостей. 05.07.2005.
20. **Бэйрсто П.**, Принципы подбора и отбора персонала // Реформа государственной гражданской службы // под. Ред. К. Плоккера и М. Николаева. М.: ЛЕНАНД, 2006.
21. Закон о государственной службе Японии// в: Конституции зрубежных государств. М.; БЕК.
22. **Суходаева Т. С.**, Развитие компетенций как фактор карьерного роста при прохождении государственной службы в Республике Корея.// Среднерусский вестник общественных наук. Том 13., №1, 2018.
23. **Ермолаева Е. М.**, Истоки южнокорейского национализма. Власть и идеология в Республике Корея / Е. М. Ермолаева // Известия Восточного института. – 2016. - № 3 (31).

**ИЗМЕНЕНИЕ РОЛИ ГОСУДАРСТВА В КОНТЕКСТЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ
АШОТ ЗАЛИНЯН**

Академия государственного управления Республики Армения

Статья посвящена современному мировому опыту реформирования государственной службы в части подбора и непосредственного отбора квалифицированных, опытных и мотивированных государственных служащих в контексте реализации реформ государственного управления.

Ключевые слова: государство, государственное управление, глобализация, международный опыт, власть, реформа, государственная служба, кадры.

**CHANGE OF THE ROLE OF THE STATE IN THE CONTEXT OF THE
PUBLIC SERVICE. INTERNATIONAL EXPERIENCE**

ASHOT ZALINYAN

Public Administration Academy of the Republic of Armenia

The article is devoted to the use of modern international experience in the reform of the civil service from the point of view of direct recruitment of qualified, experienced, motivated civil servants in the context of public administration reform.

Keywords: state, public administration, globalization, international experience, power, reform, civil service, personnel.

*Ներկայացվել է խմբագրություն 15.03.2021
Երաշխավորվել է տպագրության 05.04.2021*