


ՀԱՆՐԱՅԻՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԱՐԴԻԱԿԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԻ ԶԵՎԱՎՈՐՄԱՆ ԱՆՀՐԱԺԵՇՏ ՊԱՅՄԱՆՆԵՐԸ

ԿԱՏԵՐԻՆԱ ԱԼԹՈՒՆՅԱՆ *
Երևանի պետական համալսարան

Հողվածում վերլուծվում են հանրային կառավարման համակարգն արդիականացնելու համար անհրաժեշտ պայմանները: Ուսումնասիրությունը ցույց է տվել, որ այսպես կոչված «**արդիականացման վիբրացիաներ**» հնարավոր է որսալ հանրային կառավարման հայեցակարգերի խորքային ըմբռնումից և կիրարկումից: Պարզվում է՝ այդ «վիբրացիաները» կարող են ակտիվացնել հանրային կառավարման համակարգի կենսունակությունը անհրաժեշտ պայմանների՝ պետականաշինության, բյուրոկրատիայի կազմակերպվածության, կայունության և այլնի միջոցով: Ուսումնասիրությունից պարզվել է նաև, որ առանց այդ և այլ պայմանները բավարարելու հնարավոր չէ երաշխավորել հանրային կառավարման արդի համակարգի հաստատումը: Այդ նպատակով հողվածում օգտագործվել են թեմային առնչվող տեսական ու էմպիրիկ ուսումնասիրությունների արդյունքները, ինչպես նաև համակողմանիորեն ներկայացվել է հանրային կառավարման համակարգի արդիականացումն ապահովող պայմանների փորձագիտական գնահատականների վերլուծությունը: Ըստ այդմ, իբրև հանրային կառավարման արդիականացման **համակարգային պայման** դիտարկվել է կառավարչական մշակույթը, **ինստիտուցիոնալ պայման**՝ հանրային (պետական) կառավարման մարմինների ինստիտուցիոնալ կայացումը, իսկ **արժեքանական պայման**՝ նոր գաղափարների տարածման ու շրջանառության ակտիվությունը: Տվյալների հավաքման ու վերլուծության արդյունքում եզրակացվել է, որ արդի հանրային կառավարման հաստատումը երաշխավորող համակարգային, ինստիտուցիոնալ և արժեքանական պայմաններն ունեն **սիներգիա**, այսինքն՝ դրանց ընդհանուր արդյունքը գերազանցում է առանձին արդյունքների գումարը: Միներգիան ապահովում է երկարաժամկետ արդյունքներ, իսկ պայմանների առանձին-առանձին ապահովումը՝ կարճաժամկետ ազդեցություններ: Հողվածի արդյունքները կարող են կիրառվել հումանիտար ու հասարակագիտական հետազոտություններում, հանրային կառավարման բարեփոխումների ու հանրային քաղաքականության մշակման ծրագրերում:

* **Կատերինա Ալտունյան** – քաղաքական գիտությունների թեկնածու, ԵՊՀ հանրային կառավարման ամբիոնի դոցենտ

Катерина Алтунян – кандидат политических наук, доцент кафедры Государственного управления ЕГУ
Katerina Altunyan – Candidate of Political Science, Associate Professor at YSU Chair of Public Administration
Էլ. փոստ՝ katya.altunyan@ysu.am. ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-4506-6300>.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

Մտացվել է՝ 20.07.2024

Գրախոսվել է՝ 12.08.2024

Հաստատվել է՝ 10.09.2024

© The Author(s) 2024

Բանալի բառեր – *հանրային կառավարում, հանրային կառավարման հայեցակարգ, բյուրոկրատական կայունության ապահովում, վարչական (ադմինիստրատիվ) կազմակերպում, պետականաշինություն, վարչական բարեփոխումներ, տեղական ինքնակառավարում, արդյունավետ կառավարման ցուցիչ, ժողովրդավարական կառավարում*

Ցանկացած սոցիալական համակարգում կառավարումը սկսվում է գործունեության ու զարգացման պայմանների վերլուծությունից: Ուստի հանրային կառավարման համակարգն արդիականացնելու մասին քննարկումները քաղաքական, սոցիալական, տնտեսական նոր պայմանների համատեքստում ինքնին ուշարժան են: Հանրային կյանքից բխող իրողությունները փաստում են, որ առկա է պայմանների սերտ գոյակցություն կամ սիմբիոզ, որը պայմանավորում է արդիականացման հաջողությունը:

Հանրային կարգապահություն հաստատվում է հանրային ինստիտուտների վարքաբանական խորապատկերում, բայց միայն համակարգի վրա ինստիտուտների կարճաժամկետ ազդեցությունները հասկանալու տեսանկյունից: Մինչդեռ համակարգի բարեփոխման երկարաժամկետ արդյունքների ապահովման առումով, այսպես կոչված, սիներգետիկ համակարգ ձևավորելու և կիրարկելու համար անհրաժեշտ է ապահովել ինստիտուտների համաժամանակյա աշխատանք: Առանց նման աշխատանքի հնարավոր չէ երաշխավորել հանրային կառավարման արդի համակարգին անցումն ու կայացումը: Այդ մասին գրել է հանրային կառավարման ժամանակակից տեսության հիմնադիր-տեսաբան Փ. Դրաքերը, որի համոզմամբ՝ արդիականացման հաջողած կամ արագ ընթացք ունեցող պետություններում համակարգն ու ինստիտուտները գործում են փոխկապակցված ցանցի շրջանակներում: Տեսաբանը հավելում է, որ ցանկացած կազմակերպչական համակարգի, հատկապես փոքրի պարագայում փոխկապակցված գործելու և համաժամանակյա արդիականացվելու պայմանն առանցքային է¹: Ինչպես իրավացիորեն նշում են այլ հեղինակներ ևս, հանրային կառավարման համակարգի արդիականացման ընթացքի՝ իբրև ռեսուրսատար, ծանրաբեռնված գործընթացի արդյունավետ կառավարումը որոշում է բազում պայմանների բավարարման աստիճանը²: Ու թեև որոշ պայմանների առաջնային լինելու շուրջ առկա է կարծիքների որոշակի երկատում (դիստոմֆիա), այնուամենայնիվ ուսումնասիրությունը փաստում է սիներգիայի հիմնավորված լինելը:

Տեղին է քննարկումը սկսել հանրային կառավարման ինստիտուտների դերից: Վերջինս հետաքրքիր է մեկնաբանվել ու վերլուծվել արդի մի հայեցակար-

¹ Տե՛ս **Drucker P. F.**, Management Challenges for the 21st Century, Harper Business, 1st ed., N. Y., 2001, էջ 8:

² Տե՛ս **Randma-Liiv T.**, Small States and Bureaucracy: Challenges for Public Administration, University of Tartu, TRAMES, 2002, 6(56/51), 4, էջ 374–389:

զի շրջանակներում, որը ստացել է «**Դիմակայունության հայեցակարգ**» անվանումը (անգլ. «Concept of Resilience»): Այն մշակվել է անցումագիտական (տրանզիտոլոգիա) հետազոտությունների շրջանակներում, որոնցում վերլուծվել են հանրային կառավարման համակարգի ինստիտուտների՝ ժողովրդավարական անցման ընթացքում առաջացող տարբեր շոկերին դիմակայելու եղանակներն ու ձևերը: Ըստ այդմ՝ դիմակայունություն ասելով նկատի է առնվում անցման շոկերին ինստիտուտների ճկուն արձագանքելու գործընթացը³: Ուսումնասիրվող երևույթի էությունն ավելի խորքային ըմբռնելու ճանապարհին մասնագիտական աղբյուրներում հետաքրքիր էր «Հանուն դիմակայունության այլանս» կոչվող միջազգային, բազմամասնագիտական հետազոտական կազմակերպության փորձագետների սահմանումը: Դրա համաձայն՝ դիմակայունությունը կարելի է բնորոշել երեք հատկանիշներով՝ *ա) անկանխատեսելի փոփոխություններին դիմակայելու, սեփական գործառույթներն ու կառուցվածքները բարեփոխելու կարողունակությունը, բ) փոփոխություններին հարմարվելու կարողունակությունը՝ ինքնակազմակերպվելու և ինքնակարգավորվելու միջոցով, գ) նորարարությունները խրախուսելը*⁴:

Եվրոպական ակադեմիական և գիտավերլուծական հանդեսներում այսօր ավելի շատ է հանդիպում այն միտքը, որ արդի ինստիտուտները ինտեգրված չեն մեկ համակարգի մեջ: Այդ մտքից բխում է, որ հանրային կառավարման ուրակական փոփոխությունները վերլուծելու համատեքստում տարբեր ինստիտուտներ դիտարկվում են իբրև անկախ փոփոխականներ, և յուրաքանչյուրն ուրույն ձևով է ազդում ժողովրդավարության՝ իբրև կախյալ փոփոխականի վրա⁵: Ըստ այդմ՝ ինստիտուտները ստեղծում են ժողովրդավարության հաստատման ու կայացման առաջնային պայմաններ, բայցևայնպես պետական կառավարման ու տեղական մարմինները, քաղաքացիական հասարակությունը, մամուլը, ընտրությունները և/կամ այլք միառժամանակ առանձին ազդեցություններ են ունենում համակարգի և ժողովրդավարության վրա: Ի վերջո, ինչ-որ ինստիտուտից պետք է սկսել արդիականացման գործընթացը, և հետևաբար խնդիրն այն է, թե որոնք են մեկնարկայինները:

Եվ ուրեմն, առանձին ինստիտուտներ բարեփոխելու և արդիականացնելու, թե՞ համակարգային մոտեցման միջոցով վերլուծել հանրային կառավարման համակարգի արդիականացումը: Նախ, հարցի պատասխանը կփորձենք վեր հանել ու ձևակերպել հանրային կառավարման արդի հայեցակարգերից: Հանրային կառավարման համակարգի արդիականացումն ուսումնասիրելու

³ Տե՛ս **Profiroiu A.G., Nastacă C.C.**, What Strengthens Resilience in Public Administration Institutions? Eastern Journal of European Studies, Volume 12, Special Issue, August 2021, էջ 102-103:

⁴ Տե՛ս Resilience Alliance, Homepage, About, <https://www.resalliance.org/about> - հղումը հասանելի է 22.06.2024:

⁵ Տե՛ս **Sqapi G.**, Statedness Before Democracy? A Theoretical Perspective for Centrality of Statedness in the Democratization Process: The Case of Albania, Eastern Journal of European Studies, Vol. 10, Issue 1, June 2019, էջ 45 – 65:

դասական հայեցակարգը պահանջում է նվազագույնը կառուցվածքի, գործառույթների, համակարգային փոփոխությունների ընդհանուր միտումների մասին գիտելիքներ: **Ժամանակակից հայեցակարգն** առավելագույնը պահանջում է կիրառել հանրային կառավարման համակարգի արդիականացման վրա ազդելու «փափուկ ուժ» և նոր գործիքներ⁶: Ներկա փուլում նվազագույն և առավելագույն մոտեցումները համատեղվում են: Վերջինը փաստում են նաև վերլուծական այն շրջանակները, որոնք հանրային կառավարման համակարգի արդիականացումը վերլուծում են բարդ փոխակերպումների համատեքստում⁷: Այդ համատեքստի էությունը հետևյալն է. Ժողովրդավարական վարչակարգի պայմաններում հանրային կառավարման մոդելային արդիականացումն իրականացվում է պետության ռազմավարական կուրսին համահունչ, օրինականության ու ողջամտության սկզբունքներով, որոնց առաջնային կրող են հանրային ինստիտուտները: Ի գիտություն ընդունելով նշված իրողությունը՝ սույն ուսումնասիրության շրջանակներում առավել արժևորվել է պայմանների ըմբռնումը, քանի որ առանց դրանց բավարարման հնարավոր չէ իրականացնել սիներգետիկ սկզբունքով հանրային կառավարման համակարգի արդիականացում:

Բացելով նախորդ մտքի բովանդակությունը՝ նշենք, որ պայմանն այն անհրաժեշտ հիմքն է, հնարավորությունների ամբողջությունը, որի վրա խարսխվում է ցանկացած երևույթ: Պայմանի ուժով են ծագում գործողություններ, որոնք որոշում են հաջողելու հնարավորություններն ու դժվարությունները: Հետևաբար, հանրային կառավարման համակարգի «արդիականացման վիբրացիաներ» են հաղորդվում որոշակի պայմանների ուժով: Խնդրի համակողմանի ուսումնասիրության հիման վրա պայմանականորեն առանձնացվել են **պայմանների երեք**՝ համակարգային, ինստիտուցիոնալ և արժեքանական **մակարդակներ**: Յուրաքանչյուր մակարդակին առանձին անդրադարձը հնարավորություն կտա առավել խորքային ըմբռնելու հանրային կառավարման համակարգի արդիականացումը:

Հանրային կառավարման ժամանակակից հայեցակարգերի խորքային ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ համակարգային մակարդակում առաջին պայմանը **կառավարման մշակույթ** կոչվող երևույթն է: Դրա համակողմանի սահմանմանումը կարելի է տալ հետևյալ կերպ. կառավարչական մշակույթը պատմականորեն ձևավորված կառավարչական փորձառությունների, իրողությունների ազդեցություններն արտացոլող համոզմունքների, արժեքների, վերաբերմունքի դրսևորումների ամբողջություն է: Հատկանշական է, որ

⁶ St' u **Aspridis G. M., Pouliana L.**, The Culture of Modern Public Administration. The Case of Greece, Academicus - International Scientific Journal, www.academicus.edu.al, էջ 142-155:

⁷ St' u **Durman M. O., Bashannyk A. H., Kornienko V., Omarov A. E., Levchenko S. H.**, The Paradigm of Public Administration and its Development in Conditions of State Formation and Changes, International Journal of Economics and Business Administration Volume VIII, Special Issue 1, 2020, էջ 178-189:

կառավարման մշակույթը ներթափանցում է հանրային կառավարման բոլոր մակարդակներ՝ համապետականից մինչև տեղական⁸: Միջազգային փորձագիտական շրջանակներում կառավարման մշակույթի շուրջ խոսույթը ներկայումս ծավալվում է ժողովրդավարական վարչակարգերի վերլուծության համատեքստում⁹: Ըստ հավաքական կարծիքի՝ ժողովրդավարությունը կոչված է պաշտպանելու հանրային կառավարման համակարգը աղավաղումներից (դեֆորմացիաներից): Անդրազգային կառավարման ֆլորենսյան դպրոցի պրոֆեսոր **Մայքլ Բուները**, օրինակ, վերջերս հրատարակած գիտական հոդվածում կառավարման մշակույթն արժևորել է հանրային պաշտոնյայի ժողովրդավարական սկզբունքով առաջնորդելու, կազմակերպչական հմտությունների տիրապետելու, բարեվարքություն կրելու և այլ հատկանիշներով¹⁰: Վերլուծական այլ շրջանակներ էլ ոչ թե առանձին հանրային պաշտոնյային, այլ ամբողջ պետական վարչակազմն (բյուրոկրատիա) են դիտարկում՝ մատնանշելով, որ ժողովրդավարական կառավարչական մշակույթում, ի տարբերություն ավտորիտարի, պետական վարչակազմին բնութագրում են ապակենտրոն գործելաճր, հանձնառու և բովանդակային աշխատանքը¹¹: Ի հավելումն նշենք, որ թեև և՛ ժողովրդավարական, և՛ ավտորիտար վարչակարգերում պետական վարչակազմն ունի լեգիտիմություն, այդուհանդերձ առաջինի դեպքում լեգիտիմությունն ունի ինտեգրելու ներուժ, իսկ երկրորդի դեպքում այն իներցիոն է: Պատահական չէ, որ բազում ներքին տարբերություններ, բազմազանություն ունեցող հանրային (պետական) համակարգերում, օրինակ, վարչատարածքային կազմակերպման ձևից մինչև տեղական կյանքի կազմակերպման տարբերությունները, չեն արգելակում պետական վարչակազմի կարողունակությունը՝ ինտեգրելու դրանք:

Համակարգային մակարդակում հանրային կառավարման արդիականացման ևս մի կարևոր պայման ենք դիտարկել **պետականաշինությունը**: Պետականությունն այն «վահանն» է, որով պաշտպանված է հանրային (պետական) կառավարման ինստիտուտների համակարգը: Պատահական չէ, որ 1950-ականներից աշխարհում հետաքրքրություն է առաջացնում **պետականության ինդեքսային գնահատումը**, որի համար տվյալները հավաքվում են ինստիտուտներից ստացված ցուցանիշների հենքով: Ամուր պետականություն ունե-

⁸ Տե՛ս **Ezeudu T.S., Yau I. Z.**, The Impact of Culture on Effective Public Administration in Nigeria, Journal Of Political Discourse, /vol 1, № 1 & 2 / March & June, 2023, www.jopd.com.ng, էջ 53-54:

⁹ Տե՛ս **Khromov A.V., Gadzalo I., Abroskin V.V., Zavalnyi M.V.**, Perspectives of Public Administration's Development: International Experience, Amazonia Investiga, 10(44), Volume 10 - Issue 44: 270-277/August, 2021, էջ 273:

¹⁰ Տե՛ս **Bauer M.W.**, Administrative Responses to Democratic Backsliding: When is Bureaucratic Resistance Justified? Regulation & Governance (2023), published by John Wiley & Sons, Australia, 2023, էջ 5-6:

¹¹ Տե՛ս **Monteiro P., Adler P.S.**, Bureaucracy for the 21st Century: Clarifying and Expanding our View of Bureaucratic Organization, Academy of Management Annals, 2022, Vol. 16, № 2, էջ 432-433:

ցող պետություններին բնորոշում են գործունակ ինստիտուցիոնալիզմը, դատական ու իրավապահ մարմինների կայացած համակարգը, արհեստավարժ վարչարարությունը, զարգացած ենթակառուցվածքները: Ի հիմնավորումն՝ վկայակոչենք 2023 թվականի դրությամբ պետականության բարձր ինդեքս ունեցող առաջատար պետությունների ցուցակը (թվով 43)՝ ի դեմս արևմտավերոպական երկրների¹²: Միջազգային հանրության շրջանում մեծ հեղինակություն է վայելում նաև մեկ այլ՝ «**Բերթելսման հիմնադրամի փոխակերպման ինդեքսը**» (BTI), որը վերլուծում ու համեմատում է խաղաղ ճանապարհով պետականաշինության ամրապնդմանն ուղղված ռազմավարությունները: Վերոնշյալ ինդեքսի երեք՝ քաղաքական, տնտեսական, կառավարչական չափումներն են առավել հետաքրքրական: **Քաղաքականը** ենթադրում է պետականության ժողովրդավարական կարգը, ներառում է մասնակցության իրավունքը, օրենքի գերակայությունը, ինստիտուտների կայունությունը, ինչպես նաև քաղաքական ու սոցիալական ինտեգրումը: **Տնտեսականը** ենթադրում է շուկայական տնտեսության բաղադրիչը, ինչպիսիք են տնտեսական ցուցանիշները, շուկայի և մրցակցության կարգավորումը, արժույթի և գների կայունությունը, մասնավոր սեփականության պաշտպանությունը: Վերջինին գումարվում է նաև **սոցիալական բաղադրիչը**, այսինքն՝ սոցիալ-տնտեսական զարգացման մակարդակը, սոցիալական կարգուկանոնը, բնապահպանությունը և կրթության որակը: Իսկ **կառավարչական չափումը** գնահատում է, թե որոշում կայացնողները որքանով են կարողանում ղեկավարել ու նպաստել արդիականացման գործընթացին՝ վերլուծելով ռեսուրսների ծախսման արդյունավետությունը, կոնսենսուսի ստեղծումը, միջազգային համագործակցությունը և այլն¹³: Ընդհանրացնելով վերոնշյալը՝ կարելի է մեկ եզրահանգում անել, որ արդյունավետ հանրային կառավարումը ենթադրում է հանրային բոլոր ոլորտների կարգավորում՝ հիմնված հանրային կառավարման արդի սկզբունքների վրա: Չափազանց կարևոր է մշտապես դիտարկման ենթարկել այն պայմանները, որոնք կարող են նպաստել ու երաշխավորել պետականաշինության գործընթացի շարունակականությունն ու ամրապնդումը: Ցանկացած պետականություն պետք է պատրաստ լինի անհրաժեշտ քայլեր ձեռնարկելու համակարգային խնդիրները լուծելու կամ քաղաքականությունների բացասական հետևանքները մեղմելու համար: Այդ նշանակում է նաև վերահսկել պետության ողջ տարածքն ու երաշխավորել կայուն, բարեկեցիկ, ժողովրդավարական համակարգի կենսունակությունը:

Թեև վերը նշեցինք, որ ինստիտուտներն առանձին-առանձին ի վիճակի չեն

¹² Sté u Stlx Report: The World of States in 2023: Country Overview 2023:

¹³ Sté u The Transformation Index, <https://bti-project.org/en/?&cb=00000> , Transformation Index BTI 2024, www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/transformation-index-bti-2024-all - հղումները հասանելի են եղել 22.06.2024:

որակապես բարեփոխելու, դա ամեննին չի նշանակում, որ հանրային կառավարման համակարգի արդիականացման **ինստիտուցիոնալ մակարդակը** կրավորական է: Հանրային կառավարման «արդիականացման վիբրացիաներ» են ստացվում առանձին ինստիտուտներից, որովհետև բացառապես ինստիտուցիոնալ մտածողության պայմաններում է հնարավոր սահմանել հանրային կառավարման արդի դերը: XX դարի 80-ական թվականներից ի վեր հանրային կառավարման հայեցակարգերը փորձել են հստակ ուրվագծել հանրային կառավարման ենթահամակարգերի և դրանց ինստիտուտների կարգավորիչ կապերը: Նպատակին, այդուհանդերձ, լիարժեք հասնել չի հաջողվել, քանզի ենթահամակարգերը սերտորեն փոխկապված են, և դժվար է որևէ բաղադրիչ գերադասել: Շատ հաճախ այդ դժվարությունները կապված են ֆինանսավորման եղանակների, տրված առաջադրանքների և այլնի հետ: Նշված խնդրին վերաբերող խոսույթում շարունակում է գերակա դիրքում մնալ պետությունը՝ իբրև հանրային կառավարման համակարգի ինստիտուտ¹⁴: Պատճառն այն է, որ պետությունն է հանրային բարիք ստեղծող գերակա ինստիտուտը, ինչպես նաև պետությունն է սահմանում հանրային (պետական) կառավարման մարմինների իրավասությունները, վերահսկում պատասխանատու կառավարում իրականացնելու գործառույթը: Եվ թեև հանրային կառավարման տարբեր ոլորտներում համատեղ ու փոխհամաձայնեցված գործողությունների անհրաժեշտություն կա՝ օրենքի խստիվ պահպանմամբ, ինստիտուտների լիազորությունները պետք է ապակենտրոնացված լինեն: Այսպես օրինակ՝ Եվրոպայի խորհուրդ (ԵԽ) կոչվող կառույցի կողմից ընդունված բազում փաստաթղթերում ամրագրվել է սկզբունքն առ այն, որ հանրային լիազորությունների իրականացումը պետք է ապակենտրոնացված լինի¹⁵: Առաջնորդվելով արդյունավետությունն ու տնտեսումն ապահովելու մարտավարությամբ՝ հանրային կառավարման ենթահամակարգերի ինստիտուտներն այսօր պահանջ ունեն գործելու հստակ նախանշված լիազորությունների ու պարտականությունների տիրույթում: Ինչպես իրավացիորեն նշել է **Ս. Բատալին**, հանրային կառավարման դերակատարների գործառույթունը արդիականացման ընթացքում քաղաքական ազդեցություններից զերծ չի մնում¹⁶: Հաշվի առնելով այդ հանգամանքը՝ կարևոր է, որ հանրային կառավարման դերակատարների լիազորություններն իրենց հերթին ինստիտուցիոնալ առումով լինեն լիարժեք ու բացառիկ:

¹⁴ Sté u **Karpa M., Akimov O.**, Competence Approach to the Development of Modern Public Administration: Theory and Practice of Implementation, Advances in Economics, Business and Management Research, Vol. 170, published by Atlantis Press, էջ 40 – 45:

¹⁵ Sté u European Charter of Local Self-Government, Council of Europe, 1985, Printed at the Council of Europe, Reprinted November 2016, Strasbourg, էջ 12-13:

¹⁶ Sté u **Batali M.**, Factors Affecting the Transformation of Public Administration, AUDJ, vol. 12, no. 3/2016, էջ 31-43:

Հանրային կառավարումն արդիականացնելու պայմանների վերջին մակարդակը, որ առանձնացրել ենք, **արժեքանական** է: Այս պայմանի ներքո են մեծ մասամբ ենթադրվում նոր, արդիական գաղափարների տարածումն ու շրջանառության ակտիվությունը: Բազում հեղինակներ հիմնավորել են, որ արդիականացման տեսական ու կիրառական արժեքների տարածման հաջողությունը պայմանավորված է եղել անցումային տնտեսության ու քաղաքական համակարգի գործոններով¹⁷: Այդուհանդերձ, արժեքանական սկզբունքների որդեգրումը դժվարին ճանապարհն անցնելու կարևորագույն պայմաններից է: Հանրային կառավարման արժեքանական արդի սկզբունքները կարելի է վերլուծել Եվրոպայի անվտանգության ու համագործակցության կազմակերպության (ԵԱՀԿ) առաջարկած (2023 թ.) հանրային կառավարման համապարփակ, վստահելի և կայուն բարեփոխումների օրակարգում և դրանից բխող համապատասխան փաստաթղթում: Արժեքանական այդ առանցքի մեջ թվարկված են, օրինակ, կառավարության միջոցով հանրային քաղաքականությանը համահունչ կառավարման արդյունավետ համակարգման, քաղաքականության մշակման ընթացքում բոլոր հիմնական արտաքին ու ներքին շահագրգիռ կողմերի և լայն հասարակության ակտիվ խորհրդակցության, պետական բյուրոկրատիայի՝ պետական կառավարման մարմինների գործունեության համար իրենց համապատասխան քաղաքականության ոլորտներում քաղաքականապես պատասխանատվություն կրելու, վարչական ընթացակարգերի իրականացումը օրինականության սկզբունքներին համապատասխան, ներառյալ հայեցողության օրինական կիրառման, իրավական որոշակիության, հավասարության, անաչառության և համաչափության սկզբունքները¹⁸: Ավելին, եթե մի փոքր էլ բացենք փակագծերը, ապա պարզ է դառնում, որ հանրային հատվածի ամբողջական ու համապարփակ համակարգ ձևավորելու դեպքում հնարավոր է նվազագույնի հասցնել կոռուպցիայի մակարդակը երկրում: Արժևորվում են նաև կառավարության կողմից ռազմավարական նպատակները հստակ սահմանելը, վարքագծի կանոններն ու արժեքները համընդհանուր տարածելը, հանրային բողոքի հասանելի ու վստահելի կառուցակարգեր կիրարկելը, հանրային ինստիտուտներում ռիսկերը կառավարելու, վերահսկելու արդյունավետ համակարգ գործարկելը: Բացի այդ, արդի հանրային կառավարումը կոչված է ապահովելու հանրային բազմալիք (առցանց և օֆլայն) ծառայություններ մատուցելու պարզեցված ձևեր՝ հաշվի առնելով ծառայություններից օգտվողների հարմարավետությունը, օգտատերերի

¹⁷ Sté u **Mussari R., Cepiku D.**, Public Administration Reform in Transition: Reflection from the Albanian experience, *Journal of Public Management Review*, Volume 9, by Routledge, 2007, էջ 353-375:

¹⁸ Sté u OECD-2023, *The Principles of Public Administration*, OECD, Paris, 2024, <https://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023.pdf> - հղումը հասանելի է եղել 22.06.2024:

տարբեր խմբերի բազմազան կարիքները՝ չեզոքացնելով հանրային ծառայության հասանելիության խոչընդոտները:

Այսպիսով, հանրային կառավարման համակարգն արդիականացնելու պայմանների վերլուծությունը ցույց է տալիս, որ ժողովրդավարական կամ առնվազն նման ընթացքով շարժվող ցանկացած պետություն քաղաքակրթական համընթաց զարգացման նպատակով կոչված է ապահովելու բավարար պայմանների հաստատում և կիրարկում: Այդ պայմանների բավարարման միջոցով արդիականացումը ավելի բարդ է, քան «ա»-ից «բ»-ին հասնելը: Հանրային կառավարման արդի համակարգ ունեցող պետություններում արմատավորված է մի արժեհամակարգ, ըստ որի՝ քաղաքական-կառավարչական էլիտան մարմնավորում է պետությունը՝ կրելով պատասխանատվություն արդիականացման արժեքայինության ձևավորման և ապագա սերունդների բարեկեցության ապահովման նպատակով տնտեսական խոշոր ծրագրերի, քաղաքականությունների իրականացման համար: Ըստ այդմ՝ բարձրորակ էլիտաները որոշվում են արժեքներ ստեղծելու, դրանք արդյունահանելու և վերաբաշխելու ռեսուրսներով¹⁹: Շատ կարևոր է հասկանալ, թե էլիտան/պետությունը ինչ ներդրում է ունենում արդիականացման պայմանները բավարարելու առումով: Պետության զարգացման հնարավորություններն ընդլայնելու նպատակով ձևավորվող էլիտաները գործում են արժեքներ արարելու մոդելով, ինչը դրանց հաղորդում է ռազմավարական նշանակություն: Քանի որ քաղաքական – կառավարչական էլիտան բացառիկ դեր է խաղում ռազմավարական տեսլականի ձևակերպման ու ինստիտուցիոնալացման գործում, էլիտան ինքը պետք է նախ կրի, ապա արարի հանրային կառավարման համակարգի արդիականացման պայմանները երաշխավորող արժեքներ²⁰:

Հանրային կառավարման արդիականացման պայմանները ՀՀ-ում

ՀՀ-ում հանրային կառավարման թույլ հիմքերն ու արդիական համակարգի ձևավորման սահմանափակ հնարավորությունները քննարկվել ու վերլուծվել են երեք հիմնական պատճառների հիման վրա: **Առաջինը**, ի հակադրություն արևմտյան կողմնորոշում ունեցող կամ արևմտյան երկրների՝ հետկոմունիստական կամ անցումային բազմաթիվ երկրներ չունեն որոշակի քաղաքական ինքնավարությամբ տարածքներ, և ենթազգային շրջանները չեն կարող ինքնուրույն որոշում կայացնել, ուստի դրանք ուղղակիորեն վերահսկվում են ազգային կառավարության կողմից: **Երկրորդ պատճառը** հանրային (պետա-

¹⁹ Sté u **Elite Quality Report**: 2022, Country Scores and Global Rankings: Sustainable Value Creation. Global Matrices for Long-Term economic and Human Development, The Foundation for Value Creation, Switzerland, publ. by Seismo Press AG, Zurich and Geneva, 2022:

²⁰ Sté u **Կ. Ալթունյան**, Պետության զարգացման հնարավորությունների և էլիտայի որակի չափման գլոբալ ցուցիչը, «Գիտական Արցախ», № 3(14), Եր., 2022, էջ 74:

կան) կառավարման և քաղաքականությունը կազմող կազմակերպված ու պատասխանատու ինստիտուտների տարբերությունն է: Հանրային կառավարման զարգացած համակարգում պետական մարմինները, քաղաքական կուսակցությունները, հասարակական կազմակերպությունները, զանգվածային լրատվության միջոցները զգալիորեն տարբերվում են և գործառնություններով առանձնահատուկ են: Անցումային համակարգում դրանցից շատերը դեռ չունեն ուժեղ քաղաքացիական հասարակության, արհեստավարժ քաղաքական և ազատ լրատվամիջոցների միջավայր: Հաստատությունների շարքում պետական մարմինները համեմատաբար ինստիտուցիոնալացված և պատասխանատու են: **Երրորդ**, պետական կառավարման շրջանակներում կառավարության դերի մեկնաբանումը պատճառաբանության ևս մեկ հետաքրքիր կողմ է: Զարգացած աշխարհում կառավարության արդյունավետ դերը վերաբերում է պետական հատվածի կարգավորմանը և օրենքների, ռազմավարությունների ու հանրային քաղաքականության համակարգված կիրառմանը: Համաձայն անցումային երկրներում կառավարության դերի մեկ այլ մոտեցման՝ կառավարությունը գործում է «ուժեղ ձեռքի» սկզբունքով՝ օգտագործելով ուղղակի միջամտությունները հասարակական կյանքի տարբեր հատվածներում և ընդգծելով հանրային պաշտոնյաների ու ծառայողների դերը²¹: Անգամ ոչ խորքային վերլուծության պարագայում տնտեսական բարեփոխումների քաղաքական շարժընթացը ՀՀ-ում ցույց է տալիս, որ պետությունն անցել է համակարգային անկայունության բազմաշերտ փուլերով: Այդուհանդերձ, ՀՀ-ում հանրային կառավարման արդիականացման վերլուծական հիմքերի հարստացման նպատակով իրականացվել են առաջնային տվյալների հավաքագրում և վերլուծություն:

2022 թվականի մայիսից ուժի մեջ է մտել «Հանրային կառավարման բարեփոխումների ռազմավարությունը, 2022-2024 թվականների ճանապարհային քարտեզը և արդյունքային շրջանակը, ռազմավարության իրականացման հսկողությունն ու համակարգումն ապահովող անձանց ցանկը հաստատելու մասին» ՀՀ կառավարության որոշումը (13 մայիսի, 2022 թվականի N 691-Լ), իսկ այդ ուղղությամբ ռազմավարության մշակումը մեկնարկել է 2019 թվականին²²: Փաստաթղթի ուսումնասիրությունից պարզ է դառնում, որ բարեփոխումների ռազմավարական առանցքը կառուցվում է «ինտեգրված» կառավարության (Whole-of-the-Government) հարացույցի շուրջը՝ նպատակ ունենալով

²¹ Ավելի մանրամասն տե՛ս **Altunyan K.** Public Administration in the Republic of Armenia: Reassessment After Thirty Years, «Scientific Artsakh», № 4(11), 2021, էջ 126:

²² Տե՛ս ՀՀ կառավարության որոշումը հանրային կառավարման բարեփոխումների ռազմավարությունը, 2022-2024 թվականների ճանապարհային քարտեզը և արդյունքային շրջանակը, ռազմավարության իրականացման հսկողությունն ու համակարգումն ապահովող անձանց ցանկը հաստատելու մասին, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docID=162791> :

ապահովելու համակարգի փոխներդաշնակեցված, սիներգիկ, արհեստավարժ, տեխնոլոգիահենք, պատասխանատու գործունեությունը: Ռազմավարական տեսլականով սահմանվում են **ապագայի պետության յոթ բնութագրիչներ**՝ մարդակենտրոն, արդար, կայուն, պատասխանատու, դինամիկ, նորարար, օպտիմալ: Հանրային կառավարման բարեփոխումների ռազմավարական նպատակն է գերազանց ծառայություն մատուցող, ժողովրդավարական գործելակերպով, տեխնոլոգիահենք և արժանիքահենք պետական կառավարման համակարգի կայացումը: Ռազմավարության նպատակներին հասնելու համար գործողությունների շրջանակ է ուրվագծվել: Այսպես օրինակ՝ ռազմավարական պլանավորման ոլորտում գործողություններն ու միջամտությունները ներառում են. ա) ռազմավարական պլանավորման ինտեգրված համակարգի գործարկումը, բ) քաղաքականության արդյունքների համար ինստիտուցիոնալ և անհատական պատասխանատվության ինստիտուտի ներդրումը, կարգավորման ազդեցության գնահատման համակարգի լիարժեք գործարկումը՝ լավագույն միջազգային փորձին համահունչ, գ) զարգացման արդյունավետ գործընկերությունը երաշխավորող ինստիտուցիոնալ համակարգի կայացումը՝ թափանցիկ, կանխատեսելի և ազգային համակարգերի լայն կիրառությամբ, դ) տվյալների քաղաքականության ամբողջական օրենսդրական հիմքերի ապահովումը և կառավարման ինստիտուցիոնալ համակարգի կայացումը, ե) զարգացած պետական վարչական տվյալների համակարգի ձևավորումը, զ) տեղեկատվության ազատության իրավունքի լիարժեք իրացմանը նպաստող ինստիտուցիոնալ ու իրավական հիմքերի ապահովումը, է) կարողությունների հզորացումն արդյունավետ քաղաքականության մշակման և համակարգման համար, ը) թվային/էլեկտրոնային լուծումների ներդրումը՝ ապահովելով քաղաքականության համակարգման օպտիմալ և արդյունավետ գործընթացներ:

Հանրային ծառայությունների արդիականացման նպատակով գործողությունները ներառել են օրակարգի ձևավորման համար անհրաժեշտ վերլուծական հիմքերի ձևավորումը, պետության կողմից մատուցվող ծառայությունների քաղաքականության ամբողջական իրավական շրջանակի ապահովումը, պետական և համայնքային ծառայությունների մատուցման գործընթացների արդիականացումը՝ դրանք դարձնելով քաղաքացիակենտրոն և օպտիմալ, իրավակիրառ գործիքների ու հիմնարար ենթակառուցվածքի ներդրումը՝ ապահովելով լավագույն հասանելի տեխնոլոգիական լուծումներով արդիական ծառայությունների, ծառայությունների հանրային իրազեկման ու քաղաքացու հետ հետադարձ կապի մեխանիզմների ապահովումը:

Եվ վերջապես, կառավարման համակարգի արդյունավետության բարձրացման, ինստիտուցիոնալ արդիականացման նպատակով գործողությունները ներառել են հետևյալը. ա) պետության ինստիտուցիոնալ արդիականաց-

ման մեթոդական գործիքակազմի ու իրավական կարգավորումների ապահովումը, բ) կառավարության գործունեության ընթացակարգերի վերանայումը՝ ապահովելով ռեսուրսների և ժամանակի օպտիմալ բաշխում դրված նպատակներին հասնելու համար, գ) պետական համակարգի մարմինների գործառությանը և ինստիտուցիոնալ վերանայումը և վերակազմակերպումը, դ) պետական համակարգի աջակցող գործառույթների օպտիմալացումը, ե) պետական վերահսկողական համակարգի բարեփոխումների մեկնարկը, զ) մասնակցային կառավարման կառուցակարգերի ու գործիքակազմի վերանայումը՝ ապահովելով բաց ու ներառական որոշումների կայացման գործընթաց, է) պետական համակարգի իմիջի կառուցման պորտֆելի ձևավորումը՝ ապահովելով միասնական կերպարով պետության ներկայացումը, ը) ռեսուրսարդյունավետ ու կայուն կառավարման քաղաքականության հիմքերի ու գործիքների ապահովումը:

Ռազմավարության 2022-2024 թվականների ճանապարհային քարտեզն արտացոլում է ռազմավարական բոլոր հենասյունների, ինչպես նաև՝ բարեփոխումների կառավարման գծով նպատակներին հասնելու գործողությունների ու ծրագրերի ամբողջությունը: Բարեփոխումների արդյունավետության գնահատումը փաստաթղթով նախատեսված է իրականացնելու երեք՝ ռազմավարական, վերջնարդյունքի, միջանկյալ ցուցիչներով, որոնք ռազմավարական նպատակների գծով իրականացված գործողությունների որակական չափումն են: Ի հավելումն, վերլուծելով ռազմավարության իրականացման ռիսկերի աղյուսակը, որը ներակայացված է նույն փաստաթղթում, տեսնում ենք, որ ռիսկերի պունակներում բարձր են գնահատվել, օրինակ, բարձր մակարդակում բարեփոխումների իրականացման համար ոչ բավարար հանձնառությունը, պատասխանատու պետական կառավարման մարմիններում անբավարար կարողությունները, երկրում սոցիալ-տնտեսական, աշխարհաքաղաքական և այլ մարտահրավերների առաջացման դեպքում առաջնահերթությունների էական փոփոխությունը:

Եզրակացություններ

Հանրային կառավարման համակարգն արդիականացնելու ամենաբնիմարար պայմաններն են, այսպիսով, պետականաշինությունը կամ պետականության ամրապնդումը, ինստիտուցիոնալիզմը, արժեքների շրջանառությունն ու տարածումը: Գերակա ճանաչելով այդ պայմանները՝ պետությունը որդեգրում է հանրային կառավարման արդիականացումը սիներգիայի սկզբունքով կյանքի կոչելու գործընթացի հաջողությունը: Վերլուծությունները այդ հարցի շուրջ հանգեցրին այն մտքին, որ ներկայիս արագ փոփոխվող ժամանակաշրջանում արդիականացումն անհրաժեշտ է պայմանավորել այդ պայմանների բավարարման աստիճանով: Փորձելով տեղայնացնել հանրային

կառավարման արդիականացման այդ պայմանների մասին պատկերացումները ՀՀ-ում՝ պարզ է դառնում, որ հայեցակարգային առումով դրանք ընկալելի են: Տվյալները փաստում են, որ ՀՀ-ում հանրային կառավարման համակարգի արդիականացման նպատակով սահմանվել են թիրախներ, մշակվել են ինստիտուցիոնալ բարեփոխումներ և այլն: Այդուհանդերձ, անհրաժեշտ պայմանների, առկա իրողությունների ու գնահատված ռիսկերի համադրումից պարզվում է, որ սիներգիայի սկզբունքով հանրային կառավարման համակարգի արդիականացման համար ռեսուրսները բավարար չեն: Առանձին-առանձին ինստիտուտները բարեփոխելու մոտեցումը, որը, ինչպես ցույց տվեց ուսումնասիրությունը, գերակայում է ՀՀ հանրային կառավարման համակարգի արդիականացման օրակարգում, կարող է միայն կարճաժամկետ ազդեցություններ ապահովել համակարգի համար: Մինչդեռ սույն ուսումնասիրության արդյունքում ձևակերպված պայմանների գերակայությունն ապահովելը ՀՀ-ի համար, կարծում ենք, կարող է հանրային կառավարման արդի համակարգի երաշխիք լինել:

КАТЕРИНА АЛТУНЯН – *Необходимые условия формирования современной системы государственного управления.* – Статья посвящена анализу необходимых условий модернизации системы государственного управления. В статье, в частности, показано, что колебания модернизации современной системы государственного управления исходят из понимания концепций государственного управления и их четкой реализации. Вибрации активизируют жизнеспособность системы, необходимыми условиями которой являются государственное строительство, бюрократическая организованность и стабильность в условиях непрерывных демократических реформ. Исследование темы показало, что без создания этих условий невозможно добиться создания современной системы государственного управления. В статье использованы результаты теоретических и эмпирических исследований по проблеме, а также приведены оценки условий, подрывающих жизнеспособность современной системы государственного управления. В качестве системного условия современного государственного управления управленческая культура была представлена, как институциональное состояние - институциональное становление органов государственного управления и местного самоуправления, а как ценностное условие - деятельность по распространению и распространению новых идей. В результате сбора и анализа данных был сделан вывод, что системные, институциональные и ценностные условия, обеспечивающие становление современного государственного управления, обладают синергией, то есть их совокупный результат превышает сумму отдельных результатов. Синергия обеспечивает долгосрочный эффект, а обеспечение индивидуальных условий – краткосрочный эффект. Результаты статьи могут быть применены в гуманитарных и социальных исследованиях, государственном управлении и разработке государственной политики.

Ключевые слова: *государственное управление, концепция государственного управления, обеспечение бюрократической стабильности, административная (управленческая) организация, государственное строительство, административные реформы, местное самоуправление, показатель эффективного управления, демократическое управление*

KATERINA ALTUNYAN – *The Necessary Conditions for the Formation of a Modern System of Public Administration.* – The article is devoted to the analysis of the necessary conditions for modernizing the public administration system. The article, in particular, showed that the vibrations

of modernizing the modern public administration system come from the understanding of public administration concepts and their precise implementation. Vibrations activate the vitality of the system, the necessary conditions of which are state building, bureaucratic organization and stability in the context of continuous democratic reforms. The study of the subject has highlighted that without creating these conditions, it is not possible to achieve the establishment of a modern system of public administration. The article used the results of theoretical and empirical studies on the problem, and also referred to the assessments of the conditions undermining the viability of the modern public administration system. As a systemic condition of modern public administration, managerial culture was presented, as an institutional condition, the institutional establishment of state administration and local self-government bodies, and as a value condition, the activity of spreading and circulating new ideas. As a result of data collection and analysis, it was concluded that the systemic, institutional and value-based conditions ensuring the establishment of modern public administration have synergy, that is, their total result exceeds the sum of individual results. Synergy provides long-term effects, and the provision of individual conditions provides short-term effects. The results of the article can be applied in humanitarian and social science research, public administration and public policy development.

Key words: *public administration, concept of public administration, ensuring bureaucratic stability, administrative organization, state building, administrative reforms, local self-government, indicator of effective administration, democratic governance*