

ԽԱՐՈՎՅԱՆԻ ԱՆՎԱՆ ՀԱՅԿԱԿԱՆ ՊԵՏԱԿԱՆ ՄԱՆԿԱՎԱՐԺԱԿԱՆ ՀԱՄԱԼՍԱՐԱՆԻ
ԳԻՏԱԿԱՆ ՏԵՂԵԿԱԳԻՐ
УЧЕНЫЕ ЗАПИСКИ АРМЯНСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ПЕДАГОГИЧЕСКОГО
УНИВЕРСИТЕТА ИМ. Х. АБОВЯНА

Հումանիտար գիտություններ №-1-2 (37-38) 2020 Гуманитарные науки

ԿԱՌԱՎԱՐՈՒՄ

ՊԵՏԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԲԱՐԵՓՈԽՈՒՄՆԵՐԻ ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ՓՈՐՁԸ ԵՎ
ԱՌԱՆՁՆԱՀԱՏԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ
ԶԱԼԻՆՅԱՆ Ա.Մ.

ՀՀ պետական կառավարման ակադեմիա, Երևան, Կիևյան 8/1
e.mail- ashotzalinyan@yandex.ru

Հոդվածում առանձնացվել և վերլուծվել են զարգացած երկրներում պետական կառավարման բարեփոխումների իրականացման տարածված ռազմավարությունները, գործընթացները և դրանց իրականացման գործիքակազմը: Դիտարկվում են բարեփոխումների հնարավոր բացասական կողմերի արտահայտման ձևերն ու դրանց կանխարգելման միջոցները:

Հիմնաբառեր. Պետական կառավարում, բարեփոխումներ, միջազգային փորձ, կրթություն, քաղաքային տնտեսություն, հեղափոխական իրավիճակ, կառավարման նոր մոտեցումներ, պետության արդիականացման իրավիճակ, պրոֆեսիոնալիզմ, հմտություն:

Ներկայացված է խմբագրություն 21.08.2020թ.

Պետական կառավարման բարեփոխումն՝ իր էությամբ պետության անարդյունավետ կառավարման և համակարգի ձախողումների վերացման քաղաքակիրթ միջոց է: Անքննարկելի է, որ բարեփոխումների իրականացման ժամանակ անհրաժեշտ է հաշվի առնել նախորդ ժամանակահատվածներում կուտակված և՛ դրական, և՛ բացասական փորձը: Միևնույն ժամանակ անթույլատրելի է անցյալի՝ ձեռք բերված գիտելիքների, հաջողությունների ու փորձի հիմնահատակ մերժումը:

Հայտնի է, որ պետական կառավարման լայնամասշտաբ բարեփոխումների և քաղաքական արդիականացման արդյունավետ իրականացման համար անհրաժեշտ է հստակ սահմանել նպատակները, փուլերը, անհրաժեշտ միջոցներն ու իրականացման ընթացքում օգտագործվող ռեսուրսները:

Հարցի կարևորությունից ելնելով տարբեր մասնագիտական «ակումբների» կողմից անընդհատ իրականացվում են նման ուսումնասիրություններ և վերլուծություններ: Լայնածավալ հետազոտության եզակի օրինակներից է Եվրոպական երկրներում պետական կառավարման բարեփոխումների իրականացված համեմատական ուսումնասիրությունը: Այն ժամանակի խոշորագույն նախագիծ էր չորս տարվա կտրվածքով[1] և ընդգրկել է 2011-2015 թվականները: Այն իրականացրել է COCOPS (*Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future*) գիտահետազոտական կոնսորցիումը, որում ներգրավված էին Եվրոպական 10 երկրների 11 գիտնականներ, ինչպես նաև միջազգային 8 հետազոտական խմբեր:

«Պետական կառավարման բարեփոխում» եզրույթը ենթադրում է «ավտոմատ ռեժիմով» և

միասնական համակարգով աշխատող պետական իշխանության ապահովման նպատակով տեղի ունեցող վերափոխումներ:

«Բարեփոխում» տերմինի ստուգաբանությունը նշանակում է վերադասավորում, հասարակական կյանքի ցանկացած ոլորտում *«ինչ-որ բանի»* փոփոխություն: Պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումները՝ այդ համակարգի կազմակերպման, դրա գործառույթների, իրականացման ձևերի և գործունեության մեթոդների, ինչպես նաև՝ կառուցվածքների բարելավման նպատակով իրականացվող միջոցառումների շարք է:

Բարեփոխումների առանձնահատկությունների ուսումնասիրությունները և մեր դիտարկումներն իրականացվել և ընդգրկում են՝ 1980-ականներից առ այսօր ընկած ժամանակահատվածը: Նման մոտեցումը հնարավորություն է տալիս բարեփոխումների իրականացման գործընթացը դիտարկել պատմական դինամիկայի մեջ:

Սովորաբար բարեփոխումների էությունը դիտարկվում է որպես սոցիալական հարաբերությունների վերափոխման ձև և կազմակերպման տեխնոլոգիա: Ասվածի կարևորությունը դեռևս 90-ականների կեսերին նշում էին տարբեր մասնագետներ, պնդելով, որ «ամեն ինչ պետք է հաշվի առնել նախապես՝ փոփոխություններ նախաձեռնելիս, բարեփոխման ձևն ու տեմպը ընտրելիս, բարեփոխումների կազմակերպչական և ինստիտուցիոնալ մեխանիզմներ ստեղծելիս»[2]:

Համակարգային մեթոդաբանությունը հնարավորություն է տալիս բարեփոխումներն ընկալել որպես զարգացման միանման տրամաբանությամբ և կայուն կազմակերպչական գործընթացների տարբեր դրսևորումներ ու պայմաններ: Բարեփոխումը՝ ինչպես և ցանկացած լայնածավալ կառավարչական գործողություն, սոցիալական զարգացման կարգավորման անհրաժեշտ բաղադրիչ է: Պետական կառավարման զարգացման պատմական ընթացքի դասերը «խորհուրդ չեն տալիս» բարեփոխումներն իրականացնել հեղափոխական՝ ցնցումային մեթոդներով, քանի որ այն կարող է կորցնել իր ներուժը:

Բարեփոխումների հատկանիշներից են դրա կազմակերպման հատուկ ընթացակարգը, հասարակական հարաբերություններում կամ հանրային կյանքի և պետության առանձին ոլորտներում բարեփոխումների իրականացման նպատակաուղղվածությունը և այլն:

Ինչպես ցույց է տալիս պետական կառավարման համաշխարհային կուտակած փորձը, ժամանակակից աշխարհում բարեփոխումների ընթացքի վրա առավել ռիսկային ազդեցություն ունեցող գործոններից մեկը հեղափոխությունների ռեժիմում դրանց իրականացումն է: Այդ ընթացքում բարեփոխումների իրականացումը կատարվում է հեղափոխական մեթոդներով, իսկ հաճախ հեղափոխական գաղափարախոսությունը ներկայացվում է որպես բարեփոխումների գաղափարախոսություն, ինչը, մեր կարծիքով, անթույլատրելի է: Հեղափոխությունների ժամանակահատվածում բարեփոխումների կազմակերպման բացասական երևույթներից են, օրինակ, այլընտրանքային լուծումների բացակայությունը, կենտրոնացումը վարչական կառավարման մեթոդների վրա, հեղափոխական իշխանության պատկերացումներին չհամապատասխանելու պայմաններում այն «հակահեղափոխություն» գնահատելը՝ դրանից բխող հետագա բացասական հետևանքներով:

Մեր երկրում իրականացվող պետական կառավարման բարեփոխումները՝ նպատակադրմամբ և իրականացման ընթացքով «հայկական» գյուտ չէ: XX-րդ դարի վերջին և XXI-րդ դարի սկզբներին բազմաթիվ երկրներում իրականացվել են պետական կառավարման համակարգերի վերափոխմանն ուղղված լայնածավալ գործողություններ: Մեր կողմից ընտրանքային կարգով ուսումնասիրվել են Ավստրալիայում, Բրազիլիայում, Հունգարիայում, Գերմանիայում, Չինաստանում [3], Մեծ Բրիտանիայում, Նոր Զելանդիայում, Չիլիում, ԱՄՆ-ում, Մերձ Բալթյան և այլ երկրներում իրականացված բարեփոխումների՝ դրանց մոտեցումների,

ընթացքի ու արդյունքների առանձին կողմերը:

Եթե որոշ երկրներում վերջին 40 տարիների ընթացքում բարեփոխումները բնութագրվում են ծայրահեղ արմատականությամբ (օրգանական համակարգի ամբողջական վերակազմավորում, ինչպես օրինակ, Ավստրալիայում, Նոր Զելանդիայում, Մեծ Բրիտանիայում), ապա երկրների մեկ այլ խումբը բնութագրվում է առավել արտահայտված աստիճանականությամբ (օրինակ, Գերմանիայում, Ֆինլանդիայում, Նիդեռլանդներում): Միաժամանակ, նշված պետությունների երկու խմբերն էլ հակված են մասնավորից ամբողջությամբ կամ մասնակի «պատվաստել» կառավարման մոդելներն ու մեթոդները:

Պատմական տեսանկյունից բոլոր երկրներում բարեփոխումների նպատակը ոչ թե պետական կառավարման համակարգի կազմաքանդումը, այլ պետության կառավարման ոլորտներում վերջին 30-40 տարիներին աշխարհում տեղի ունեցած *«առաջադեմ իրադարձությունների»* փորձի կիրառումն է: Բարեփոխումների կարևորագույն «դասերից» է բարեփոխումները պետության շարունակական գործառույթ դիտարկելու անհրաժեշտությունը:

Պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումները մեր երկրում 1991 թվականից ի վեր՝ պետական կառավարման, նախ և առաջ՝ գործադիր իշխանության վերակազմավորման անհրաժեշտության պատճառով ունեն շարունակական բնույթ:

Միջազգային փորձը ցույց է տալիս, որ սկզբում բարեփոխիչների մի մասը առաջադրում էր մեկ խնդիր. գործադիր իշխանության պետական լայնամասշտաբ և լայնազանգված՝ մարդկային, նյութական և ֆինանսական ռեսուրսներով համակարգի նվազեցում, բոլոր հնարավոր եղանակներով համակարգի *«արտոնությունների»* կրճատում: Այստեղ բարեփոխիչները առաջնորդվում էին Պարկինսոնի հայտնի մոտեցմամբ. «պաշտոնյան բազմապատկում է իր ենթակաների քանակը և՛ պաշտոնյաները աշխատում են մեկը մյուսի համար» [4]:

Ինչպես սոցիալական մյուս գործընթացները, բարեփոխումները նույնպես ունեն սկիզբ, ավարտ, որոշակի կենտրոնացվածություն: Այս գործընթացն ունի որոշակի «կյանքի ցիկլ» [մանրամասն տես՝ 5]: Այդ ընթացքի մեջ, որպես կանոն, գրեթե միշտ տեղ է թողնվում «հակաբարեփոխումների» համար՝ նույն պետական իշխանության կողմից իրականացված խիստ արմատական բարեփոխումների քայլերից հետո իրականացվող կազմակերպչական հատուկ *«մեղմացնող»* գործողությունների համար: Հակաբարեփոխումների գործողություններն ամենևին չեն հանդիսանում դրա դեմ ապստամբություն «ներքևից»: Հակաբարեփոխումները նույնպես իրականացնում են նույն իշխանությունները՝ ընտրելով նոր ուղղություններ ինքնուրույն կամ՝ քաղաքական ուժերի և հանրության ճնշմամբ: Հակաբարեփոխումները տարածված երևույթ են, դրանք սպասելի են և պետք է կանխատեսվեն: Դա հասկանալով, օգտագործվում են բարեփոխումների ճշգրտման մեխանիզմներ, որոնցով էլ, կարծես, մարվում է բարեփոխումների գործողությունների բացասական հետևանքների ալիքը:

Անհրաժեշտ է տարբերել *«բարեփոխումները՝ որպես փորձ»*՝ *«բարեփոխիչ փորձարկումներից»*: Առաջինը անթույլատրելի է, իսկ երկրորդը՝ հնարավոր է և անհրաժեշտ:

Հատկապես այն երկրներում, որտեղ իշխանությունները զգում են «գարգացած երկրների մակարդակին հասնելու» անհրաժեշտություն, ուրիշի կենսակերպն ընկալվում է որպես իդեալական(կատարյալ), իսկ բարեփոխումներն իրականացվում են փոխառության ռեժիմում: Նման դեպքերում «հասարակական օրգանիզմն» անխուսափելիորեն ցուցաբերում է որոշակի «մերժման ռեակցիա», որին պետք է դիմակայել նախապես մշակված՝ հարմարվողականության հատուկ մեխանիզմների օգնությամբ:

Բարեփոխումներին հարմարվելու մեխանիզմները հատուկ կազմակերպված և իրականացվող գործողություններ են, որոնք կարելի է տարանջատել հիմնական խմբերի:

1. դրանք **հատուկ կանխարգելիչ միջոցառումներ** են, որոնք ապահովում են բարեփոխումների իրականացումն առավել «*քիչ ցավոտ*» ռեժիմով:

2. **ուղեկցող միջոցառումներ** են, որոնք անհրաժեշտ են բարեփոխումների ընթացքում սոցիալական լարվածությունը մեղմելու համար (օրինակ, աշխատողների վերապատրաստման ծրագրերի իրականացում):

3. առանձնահատուկ **սոցիալ-հոգեբանական միջավայրի** ստեղծում, ինչը հնարավորություն է տալիս հանրությանը հստակ պատկերացնել իրեն «սպասվող հեռանկարները» և դա ընդունել որպես բնական ընթացք, ինչը և նպաստում է անհատական գործողությունների ակտիվացմանը անգործության վերացմանը:

Բարեփոխման ընթացքում հարմարվողականության մեխանիզմների գործարկումը պարտադիր է. դրանք պետք է ստեղծվեն և անընդհատ կարգաբերվեն:

Բարեփոխումների՝ մեկ նպատակից մյուսին անցումը գրեթե երբեք չի հաջողվում իրականացնել անցնցում, քանի որ նպատակային թիրախների վերանայումը հանգեցնում է տնտեսության առանձին հատվածների մասնակի ապամոնտաժմանը (կազմաքանդմանը):

Բարեփոխումների հաջողությունը որոշվում է դրա իրականացման այլընտրանքային տարբերակների առկայությամբ և խելամիտ կիրառմամբ: Այս համատեքստում բնական է, որ միայն ուժեղ և կարող, փորձառու մասնագետների թիմը հնարավորություն ունի դառնալ «արդյունավետ բարեփոխիչներ»:

Բարեփոխումների նպատակներին հասնելու միջոցները պետք է կիրառվեն՝ չխեղաթյուրելով բարեփոխումների գաղափարախոսությունը[6]: Ինչպես փաստում է կուտակած համաշխարհային պատմական փորձը, հակառակ դեպքում այն դառնում է վտանգավոր նրանով, որ շատ մոտ է հեղափոխությանը: Իգուր չէ, որ հաջողված բարեփոխումներն հաճախ կրում են իրենց առաջնորդների անունները (օրինակ, Գրակքոս եղբայրներ[7], Դեն Սյառային և այլն):

Տարբեր երկրներում բարեփոխումների կազմակերպման միջազգային պատմական փորձը փաստում է, որ բարեփոխումների կադրային ներուժի ձևավորման տեխնոլոգիան առանձին դեպքերում հանգեցնում է նաև բացասական դրսևորումների, որոնցից են, օրինակ՝

- ✓ նախաբարեփոխումնային ժամանակահատվածից «մնացած» կառավարման տարբեր մակարդակներում առանցքային պաշտոնավարող կադրերից համատարած ազատվելը,
- ✓ «նոր էլիտայի» (կառավարող ընտրանու) ձևավորումը՝ բացառապես բարձրագույն բարեփոխիչներին մոտ կանգնած անձանցից,
- ✓ փորձառու քաղաքականությամբ չբաղված մասնագետներին «կորցնելը»,
- ✓ գործադիր իշխանության մարմիններում «վերահսկելի» աշխատակիցներով համալրման առաջնահերթության տրամադրվածությունը և այլն:

Նման երևույթները մեծամասամբ հանգեցնում են հասարակության խորքում «ներքին ցնցումների», ինչը շեղում է նույն հասարակությանը՝ բարեփոխիչների կողմից կյանքի կոչվող դրական միտումները տեսնելուց:

Ընդունված կարծիքով, բարեփոխումների կադրային ապահովման հիմնական կազմակերպչական սկզբունքները պետք է համարվեն՝

- ✓ բարեփոխումների «կենտրոնի» գործունեության համատեղելիությունն իշխանության ցանկացած մակարդակի փորձառու մասնագիտական կազմի հետ,
- ✓ բարեփոխումներ իրականացնող պրոֆեսիոնալ մասնագետ-պաշտոնյաների փոփոխելիության աստիճանի հնարավորինս նվազագույնի հասցնելը և այլն[8]:

Կառավարման մեթոդով է հանրությունն առարկայականորեն ըմբռնում կառավարման կառույցների ազդեցությունը կառավարվող օբյեկտների վրա՝ նրանց կազմակերպելու և կարգավորելու եղանակը, դրանց օպտիմալ գործունեության և զարգացման պայմանների

որոշումը և դրանց համապատասխանեցումը օրենքների պահանջներին[9]:

Ժամանակակից աշխարհում պետության կողմից մատուցվող ծառայությունները՝ հատկապես համայնքային մակարդակում, սկսում է վերածվել «ծառայությունների մատուցման» հատուկ ոլորտի: Այս առումով, հանրային ծառայությունների ոլորտում կառավարման որոշ գործնական մեթոդների շնորհիվ զարգանում է քաղաքային ծառայությունների շուկայավարումը, ծառայությունների ստանդարտները հետզհետե ներդրվում են պետական կառույցների գործունեության կազմակերպման գործում: Պետական համակարգի հաջողությունն առավելապես սկսում է հիմնվել ոչ ավանդական ծառայությունների մատուցման զարգացման վրա:

Պետական կառավարման բարեփոխումները իրենց մեթոդներով և էությամբ ունեն բազմավեկտոր ազդեցություն, ինչպես օրինակ, տարածաշրջանային մարքեթինգը, որը կարող է իրականացվել բնակարանային, տնտեսական զարգացման գոտիների, տուրիստական և այլ ոլորտներում:

Բերենք պետական կառավարման բնագավառում տարածաշրջանային մարքեթինգի հաջողությամբ կիրառված մի քանի հետաքրքիր օրինակներ[10].

1. Դեռևս 1995 թվականին Բեռլինի քաղաքային իշխանություններն իրականացրեցին «Փաթեթավորված Ռեյխստագ» միջոցառումը:

Ռեյխստագի աշխարհահռչակ շենքն իրոք «փաթեթավորվեց» ամբողջությամբ՝ այն ծածկվեց հատուկ կտորով, որպեսզի արտաքին տեսքից ստեղծվեր ամանորյա նվերի հսկա փաթեթի տպավորություն: Միաժամանակ, իշխանությունն իրականացրեց գովազդային լայն արշավ, ինչը ներգրավեց միլիոնավոր զբոսաշրջիկների ողջ Գերմանիայից և այլ երկրներից: «Փաթեթավորված Ռեյխստագի» անսովոր պատկերը տեսնելու համար Բեռլին այցելողները օգտվում էին տրանսպորտի, հյուրանոցների, հանրային սննդի օբյեկտների ծառայություններից, ձեռք էին բերում հուշանվերներ, այլ կերպ ասած՝ նրանք «ծախսում էին ֆինանսներ» հոգուտ Բեռլինի և բեռլինցիների: Ծառայությունների և առևտրի ոլորտում գործող կազմակերպությունները և աշխատողներն արդյունքում ստացան լրացուցիչ շահույթ և եկամուտներ, քաղաքային իշխանության գանձարան մուտքագրվեցին լրացուցիչ ֆինանսական միջոցներ և ուղղվեցին Բեռլինի քաղաքային տնտեսության զարգացմանը:

2. Երբ Գերմանիայի մայրաքաղաքը Բոնից տեղափոխվում էր Բեռլին, «դատարկվող» Բոնին սպառնում էր «անկում և ամայացում»: Պետական կառույցները, դեսպանությունները, ներկայացուցչությունները և բազմաթիվ այլ հասարակական և առևտրային կազմակերպություններ, որոնք հանդիսանում էին Բոնի քաղաքային տնտեսության հիմքը, «լքում» էին քաղաքը: Վիճակը շտկելու և բացասական հետևանքները կանխելու նպատակով ստեղծվեց քաղաքային մարկետինգի պետական գործակալություն՝ նպատակաուղղված նոր կազմակերպություններ ներգրավելուն, ինչի նպատակով էլ հնարավորություն էր տրվում ուղղակի զբաղեցնել պետական սեփականություն հանդիսացող պետական տարբեր կառույցների դատարկված շենքերը[11]:

Բարեփոխումների պատմական փորձի մի շարք հետազոտողներ նշում են, որ առանձին երկրների և երկրների խմբերի միջև բարեփոխումների խորության աստիճանի և իրականացման մեթոդների առումով կան բազմաթիվ տարբերություններ: Օրինակ, Օ.Օլսին դեռ 20 տարի առաջ գրում էր[12]. «Շատ երկրներ շարժվել են նույն ընդհանուր ուղղությամբ, սակայն այնուամենայնիվ, միտումները նույնական չեն եղել: Օրինակ, OECD-ի («The Organisation for Economic Co-operation and Development»՝ *Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպություն*) ութ երկրներում՝ Ավստրալիայում, Բրիտանիայում, Ֆրանսիայում, Գերմանիայում, Ճապոնիայում, Նորվեգիայում, Շվեյցարիայում և Միացյալ Նահանգներում 1980-

ականների բարեփոխումների ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ ընդունված նոր հոռետրաբանությունը համընդհանուր չէր և, որ պետական հատվածի բարեփոխումները չունեին մեկ միասնական «ալիք»: Առանձին երկրներ ընդունում էին համապարփակ բարեփոխումների գաղափարը, մյուսները՝ պաշտպանում էին գործող կարգի միայն աննշան փոփոխությունները, շարժվելով «Անել ավելին՝ առավել պակաս թվաքանակով» սկզբունքով:

Բարեփոխումները, որպես կազմակերպչական գործընթաց, տարբեր երկրներում ժամանակի ընթացքում իրականացվել են ընդունված իրավական տարբեր ակտերով, ընդ որում, բարեփոխումների ծրագրերն երբեմն կենտրոնացնում էին մեկ կամ մի քանի հիմնական թեմաների շուրջ [13]: Որպես օրինակ՝ նշենք.

- ✓ **Մեքսիկայում**՝ «Պետական կառավարման 1995-2000թթ.» ծրագիրը:
- ✓ **Դանիայում**՝ «Հասարակական հատվածի նոր տեսլական»(1993) և «Քաղաքացիների բարեկեցություն» ծրագիրը (1995):
- ✓ **Միացյալ Թագավորությունում**՝ «Շարունակականություն և վերափոխում» (1994) ծրագիրը:
- ✓ **ԱՄՆ-ում**՝ «Կառավարության վերափոխում» Ծրագրով (1993) Միացյալ Նահանգները նպատակ ունեին ստեղծել պետական կառավարման «ավելի շատ աշխատող՝ ավելի քիչ ծախսող» համակարգ:
- ✓ **Կանադայում**՝ «Կառավարության շտկում» ծրագիրը, որը կոչված էր դաշնային իշխանությունների դերի և պարտականությունների հստակեցմանը և ռեսուրսների բաշխման ուղղությունների որոշմանը:
- ✓ **Ֆրանսիայում**՝ 1995 թվականից ի վեր «Պետության արդիականացման ծրագրեր»:
- ✓ **Իռլանդիայում**՝ «Ավելի լավ կառավարության ապահովում» (1996): Իռլանդական ծրագիրը կարևորում է որակյալ ծառայություններ մատուցելու ուղղությունը, կառավարության և հասարակության համար խորհրդատվական մարմինների ստեղծումը:
- ✓ **Գերմանիայում**՝ «Փոխել պետությունը» (1995-1997). Գերմանիայում (նաև Հունգարիայում, Չեխիայում) անմիջապես վերափոխում էին պետական կառավարման համակարգի բոլոր բաղադրիչները:

Ներկայիս գրեթե բոլոր երկրներում առաջնային են համարվում մատուցվող ծառայությունների որակի բարելավման խնդիրների լուծումը: Մեծ ուշադրություն է դարձվում քաղաքացիների հետ խորհրդակցություններին՝ կոնսուլտացիաներին և «հետադարձ կապի» մեթոդներին: Օրինակ՝

- **Նորվեգիայում**՝ իրականացվում է հասարակական կյանքի բոլոր ոլորտների, ինչպես նաև իրավունքների և պարտականությունների մասին քաղաքացիներին տեղեկատվություն տրամադրելու քաղաքականություն:

- **Դանիայում**՝ տեղական իշխանություններից և ծառայություններ մատուցող կազմակերպություններից պահանջվում է տարին մեկ անգամ գեկույց ներկայացնել հանրությանը կատարած աշխատանքների մասին, որոնք գնահատվում են հանրության կողմից առցանց եղանակով:

- **Նիդեռլանդներում**՝ գործում են «պետական տեղեկատվական կենտրոններ», որոնք իրականացնում են պետական իշխանության քաղաքական որոշումների վերաբերյալ հասարակության կարծիքների ուսումնասիրություն:

Ներկայում պետությունների մեծ ուշադրությունն է պահանջում նաև մրցակցության կարգավորման խնդիրների լուծմանը, երբեմն՝ արմատական և իրարամերժ ձևերով: Օրինակ, կրթության պետական կառավարման ոլորտում, առանձին դեպքերում հրաժարվում են տվյալ տարածքում՝ բնակչության թվաքանակով պայմանավորված ստանդարտներից ելնելով դպրոցներ և հիվանդանոցներ ստեղծելու պրակտիկայից: Օրինակ, Նյու Յորքի մի շարք

շրջաններում «ուսուցիչների ձևավորված խմբերին» թույլատրվում է ստեղծել դպրոցներ՝ հիմնվելով գործող ուսումնական հաստատությունների գույքային առկա ռեսուրսների վրա և դրանով դառնալ սովորողների՝ աշակերտների «*որսի*» մրցակցության արդյունավետ մասնակից:

Բարեփոխումների մեկ այլ ոլորտ է «*ծերացող*» բնակչության՝ տարեց աշխատողների խմբերի պետական կառավարումը: Օրինակ, Ճապոնիան օգտագործում է վաթսունն անց աշխատակիցների աշխատանքի տեղավորման նոր համակարգ:

Բարեփոխումների հաջող իրականացման համար կարևորագույն նախապայման է քաղաքացիների «ներգրավվածությունը» պետական կառավարման գործառույթների իրականացմանը, ինչը սերտորեն կախված է ավանդույթներից ու մշակույթից, քաղաքական, իրավական և այլ պայմաններից ու միջավայրից: Պետական կառավարման գիտության համար ներկայում կարևոր խնդիր է դարձել, թե «որքանով, ի՞նչ խորությամբ և ծավալներով» պետք է «թույլ տալ» քաղաքացիներին և քաղաքացիական հասարակությանը մասնակցել պետական իշխանության (հատկապես՝ գործադիր իշխանության) որոշումների կայացմանը, այսինքն՝ հասարակության «*մասնակցության սահմանների*» օպտիմալ ու ճշգրիտ ընտրությունը: Ինչպես ժամանակին գտնում էին առանձին գիտնականներ [14], օպտիմալ դիրքորոշումը կարող է արտահայտվել կարճ բանաձևով. «Գործադիր մարմիններին՝ *իշխանության ուժ, քաղաքացիներին՝ կարծիքի ուժ*»:

Այս համատեքստում միջազգային պրակտիկայում գործում են քաղաքացիների մասնակցության բազմաթիվ արդյունավետ գործող ձևեր, օրինակ.

- **Քաղաքացիների հարցումները**՝ հանրային հարցումները կարող են հստակ արտացոլել ներկայացուցչական կարծիքը պետական կառավարման մարմինների և նրանց պաշտոնատար անձանց գործունեության և որոշումների վերաբերյալ:

- **Շփումները**՝ միշտ եղել և կմնան «ներգրավման» արդյունավետ գործիք բոլոր բնագավառներում: Այս առումով խիստ կարևոր է «կապի գրասենյակներ» ստեղծելու պրակտիկան:

- **Նոր տեղեկատվական տեխնոլոգիաների** կիրառումը հեշտացնում է շփումները հասարակության և պետական կառավարման մարմինների միջև, վերացնում են իշխանության մարմինների աշխարհագրական հեռավորության սահմանափակումները:

- **Հանրության հետ հանդիպումները** քաղաքացիների հետ շփման շատ տարածված ձև է, սակայն դրա քննադատների կարծիքով հանդիպումները ստեղծում են «մասնակցության» խաբկանք՝ չներկայացնելով իրական «ներգրավվածություն, հանդիպումների (լսումների) ընթացքում առավել ներկայացուցչական կարծիքները միշտ չէ, որ բացահայտվում են: Այս բացերը վերացնելու նպատակով կիրառվում է հանդիպումների տեսաձայնագրման, մեկնաբանությունների, առաջարկությունների, իրականացվող միջոցառումների փաստաթղթավորման պրակտիկան:

- Կարևոր միջոց է պետական մարմիններում **խորհրդատվական խորհուրդների** նախկին փորձի վերականգնումը՝ այդ գործընթացներում ներառելով բնակչության խմբերի ամենալայն խավերին, ընդ որում՝ ոչ միայն նեղ մասնագետների, այլև գործազուրկների, անօթևանների, հաշմանդամների և այլ խմբերի ներկայացուցիչների:

- «**Բրավակարգավորող ակտերի հանրային քննարկում**» կայքի ստեղծումը, որում յուրաքանչյուր քաղաքացի և կազմակերպություն իրավունք ունի ծանոթանալ ակտերի նախագծերին, հրապարակել իր մեկնաբանությունը և ծանոթանալ այլ մեկնաբանություններին: Նման մոտեցում օրինակ, նախատեսված է ԱՄՆ-ում (<http://www.regulations.gov>) դեռևս 1946 թվականին ընդունված իրավական ակտով:

Այսպիսով, միջազգային փորձի նմանատիպ և այլ մոտեցումների շարքը պարբերաբար կարելի է վերալրացնել և թարմացնել նոր տեղեկություններով: Կարծում ենք՝ անհրաժեշտ է միջազգային փորձի պատճառահետևանքային բազմաբնույթ կապերի օբյեկտիվ վերլուծություն՝ առանց դրանց քաղաքական մեկնաբանությունների, ինչը հաճախ, ցավոք, տեղի չի ունենում: Համատեղելով արհեստավարժ և տարիների փորձառությամբ մասնագետների հմտություններն ու երիտասարդ սերնդի խանդավառությամբ և նորարարությամբ լեցուն գաղափարները հնարավորություններ կընձեռնվեն կանխատեսել աշխարհի իրատեսական զարգացումները:

ԳՐԱԿԱՆՈՒԹՅՈՒՆ

1. Калейдоскоп административных реформ в Европе: опыт и оценки элиты государственной службы. Купряшин Г.Л. (Public Administration Reforms in Europe. The View from the Top/ed. by Hammerschmid G., Van de Walle S., Andrews R., Bezès F. Cheltenham, UK; Northampton, USA: Edward Elgar Publishing, 2016. Մենագրության գրախոսություն)//Stu` Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 1.
2. Лексин, В. Технология реформ: разработка и применение их общей организационной теории. // Рос.экон.журн. - 1996.- №3 .
3. Ա.Ա.Զալինյան «Չինաստանի Ժողովրդական Հանրապետության և Հայաստանի Հանրապետության տնտեսությունների պետական կառավարման առանձնահատկությունները»: Մենագրություն, Երևան, 2019թ.
4. Тихомиров Ю.А. Правовые аспекты административной реформы // Законодательство и экономика. 2004. N 4.
5. «Էկոնոմիկա», «Հայաստան. Ֆինանսներ և էկոնոմիկա» տեսական և գիտագործնական հանդեսներում, ՄԱԿ-ի «Մարդկային զարգացման ազգային զեկույց»-ում (UNDP)
6. “Cleveland, William L & Martin Bunton, A History of the Modern Middle East: 4th Edition, Westview Press: 2009.
7. Ковалев С.И. История Рима. Новое издание, исправленное и дополненное. Под ред. проф. Э. Д. Фролова. — СПб.: Полигон, 2002.
8. Pallott J. “Newer than new” public management: Financial management and collective strategy in New Zealand; Guthrie J., Olson O. Humphrey, C. Lessons from public sector financial management change in OEDC nations. In International Perspectives on the New Public Management.; Harr, D.J. How activity accounting works in government; Thompson, F. Mission-driven, results-oriented budgeting: Financial administration and the new public management.; Barzelay M., with Armajani B.J. Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing Government.; Pettigrew A.M. Longitudinal field research on change: Theory and practice. Organization Science, 1990, 1(3).; Jones L. R., Thompson F. The five Rs of the new public.; Osborne, D., Gaebler, T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse.
9. Василик М.А. Механизм действия и использования политических закономерностей в обществе. Л., 1982; Иванова В.Н. Местное самоуправление: проблемы теории и практики. СПб., 1996; Милецкий В.И. Система государственной политики. Сравнительное государственное управление: теория, реформы, эффективность. СПб, 2000; Демидова Л. Пути повышения эффективности государственного сектора (опыт стран Запада).
10. Гапоненко А.Л. Особенности менеджмента в государственной службе. Государственная служба, 1999; Fiorina, M.P. Group Concentration and the Delegation of Legislative Authority. in Roger G. Noll, ed., Regulatory Policy and the Social Sciences. Berkeley: University of California Press. 1985

11. Управление в условиях неопределенности: в поисках моделей устойчивого развития // Сравнительное государственное управление: Теория, реформы, эффективность / Под ред. Л.В.Сморгунова. - СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2000
12. Synthesis of reform experience in nine OECD countries: government roles and functions, and public management. Sept.1999
13. Е.В. Матвеева Сравнительный анализ концепций реформ государственного управления в зарубежных странах. Правовое государство. СПб, 2000.
14. Административная реформа в России: Материал подготовлен с использованием правовых актов. 2006г. Под редакцией С.Е. Наррышкина, Т.Я. Хабриевой// Институт законодательства и сравнительного правоведения при правительстве РФ. Пособие.

РЕЗЮМЕ

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ РЕФОРМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ОСОБЕННОСТИ

ЗАЛИНЯН А.М.

В работе сделана попытка определить наиболее распространенные стратегии, процессы и инструменты осуществления реформ государственного управления в развитых странах.

Ключевые слова: Государственное управление, реформы, международный опыт, управление образованием, городское управление, революционная ситуация, новые парадигмы управления, государственная модернизационная ситуация, профессионализм, мастерство.

SUMMARY

INTERNATIONAL EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORM AND FEATURES

ZALINYAN A.M.

The paper seeks to identify the most common strategies, processes and tools for implementing public administration reform in developed countries. The main focus has been on the possible obstacles to the reform of public administration policy.

Keywords: Public administration, reforms, international experience, education management, urban economics, revolutionary situation, new management approaches, state modernization situation, professional personnel reserve, professionalism, skill, work experience.

Տպագրության է երաշխավորել տնտեսագիտության դոկտոր , պրոֆեսոր Ա.Խ.Մարկոսյանը
20.11.2020