

ՊԵՏԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԵՎ ՀԱՆՐԱՅԻՆ
ԲՅՈՒՐՈՎՐԱՏԻԱՅԻ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆ ԴԵՐԻ ՓՈԽԱԿԵՐՊՈՒՄԸ
ԺԱՄԱՆԱԿԱԿԻՑ ՀԱՍԱՐԱԿՈՒԹՅԱՆ ՄԵՋ.
ԻՐԱՎԱՔԱՂԱՔԱԿԱՆ ՀԱՅԵՑԱԿԱՐԳԸ

Մարինա Մարգարյան

ԵՊՀ քաղաքագիտության ամբիոն
ՀՀ, Երևան, Ալեք Մանուկյան 1
Էլ. հասցե՝ mmargaryan@ysu.am
ORCID: 0009-0002-6904-7467

Հոդվածը ներկայացվել է 12.06.2024, գրախոսվել է 09.09.2024, ընդունվել է տպագրության 03.12.2024
DOI: 10.53548/0320-8117-2024.3-90

Ամփոփում

Պետական քաղաքական կառավարման հայեցակարգի տեսական զարգացման խնդիրները մշտապես եղել են հետազոտողների ուսումնասիրության կենտրոնում: Պետական կառավարումը հիերարխիկ համակարգ է, որը ներառում է երկու հիմնական բաղադրիչ՝ հանրային քաղաքական կառավարում և պետական վարչական կառավարում: Պետական քաղաքական կառավարումն ընդհանուր առմամբ նշանակալի պետական քաղաքական որոշումների ընդունման մակարդակն է, իսկ հանրային վարչական կառավարումը՝ նման որոշումների իրականացման մակարդակն է՝ քաղաքական ակտերի կատարման մեջ վարչական ակտերի ընդունման միջոցով: Այս ոլորտները սերտորեն կապված են փոխգործակցության և փոխադարձ ազդեցության մեջ:

Բանալի բառեր՝ պետական կառավարում, պետական քաղաքական կառավարում, վարչական կառավարում, բյուրոկրատիա, քաղաքացիական ծառայություն, գործառնական գործիքակազմ, պետական կառավարման արդյունավետություն:

Ներածություն

Պետական քաղաքական կառավարման ուսումնասիրությունը քաղաքական իշխանության և բյուրոկրատիայի փոխազդեցության տեսությունների համատեքստում քաղաքական գիտության կարևոր ոլորտներից է: Այս աշխատությունը խորանում է հիերարխիկ համակարգերի մեջ, որոնք ներառում են պետական քաղաքական և պետական վարչական կառավարումը՝ ուսումնասիրելով դրանց փոխկախվածությունը և փոխադարձ ազդեցությունը:

ՀՀ-ում պետականաշինության գործընթացների գիտական հիմնավորման անհրաժեշտությունը ենթադրում է կառավարչական գործունեության արդյունավետության բարձրացում: Հիմնվելով դասական տեսությունների և ժամանակակից վերլուծությունների վրա՝ նպատակ ունենք համապարփակ պատկերացում տալ այն մասին, թե ինչպես են ընդունվում և իրականացվում քաղաքական որոշումները, և ինչպես են բյուրոկրատական կառույցները ազդում և հակազդում այդ որոշումների վրա:

ՀՀ պետական-քաղաքական կառավարման տեսական հիմքերը

Հայկական պետականության կառուցման շարունակական գործընթացները պահանջում են պետական և քաղաքական կառավարման կատարելագործման, կառավարչական գործունեության արդյունավետության բարձրացման նպատակի գիտական հիմնավորում:

Պետության զարգացման համար ընդունված քաղաքական և կառավարչական որոշումների վերիֆիկացման հիմքը դրանց գիտական մշակվածության աստիճանի ուսումնասիրումն է՝ տեսական և դրա հայեցակարգային մոտեցումների շրջանակներում:

Խոսելով պետական-քաղաքական կառավարման տեսության մասին՝ անհրաժեշտ է որոշակիացնել ընդհանուր կատեգորիալ ապարատը: Ելակետ ընդունելով այն հայեցակարգային մոտեցումը, որ պետությունը հասարակությունների քաղաքական համակարգի կենտրոնական և հիմնական ինստիտուտն է, պետական կառավարումը սահմանվում է որպես քաղաքական առաջնորդության և կառավարման մեխանիզմների և գործադիր իշխանությունների գործունեության միջոցով հասարակության վրա համակարգային ազդեցություն: Քաղաքական կառավարումն իրականացվում է սահմանադրորեն ձևավորված քաղաքական իշխանության ինստիտուտների շրջանակներում՝ ընտրված պաշտոնյաների կողմից, գործադիր իշխանությունը ներկայացնում է պետական կառավարումը բոլոր մակարդակներում:

Պետական կառավարումը, որոշ վերապահումներով, կարող ենք սահմանել որպես համակարգ, որը ներառում է երկու հիմնական բաղադրիչ՝ պետական քաղաքական կառավարում և պետական վարչարարական կառավարում: Որպես մեր հետազոտության նպատակի մի մաս՝ հիմնական ուշադրությունը սևեռված է պետական քաղաքական կառավարման վրա: Այնուամենայնիվ, հարկ է նշել, որ պետական կառավարումը բարդ համակարգ է, որի տարրերը, չնայած իրենց ողջ անկախությանը, սերտորեն փոխգործակցում են և փոխազդում միմյանց վրա:

Պետական քաղաքական կառավարման էական հատկանիշը նրա ներկայացուցչական բնույթն է, որն արտահայտվում է նրանում, որ ժողովուրդը իշխանության և քաղաքական կառավարման իր իրավունքը իրացնում է՝ դելեգացնելով իր ներկայացուցիչներին:

Արդյունավետ պետական կառավարման համակարգը պահանջում է երեք կառուցողական տարրերի ամբողջություն, որոնցից առաջինը քաղաքականության մշակման և համակարգման ոլորտում ուժեղ կենտրոնական կառավարությունն է, որն էլ հենց պետական կառավարման ուղեղն է: Քաղաքական ուժերը ձևավորում են իրենց ծրագրերը, որոնք ներկայացվում են ռազմավարական առաջնահերթությունների տեսքով:

Երկրորդ տարրը ծառայությունների մատուցման համակարգն է: Շուկայական տնտեսության պայմաններում բոլոր տեսակի ծառայությունների մատուց-

ման հիմքը մրցակցությունն է, իսկ պետության խնդիրը այդ դեպքում բոլոր մասնակիցների համար բարենպաստ քաղաքական պայմանների ապահովումն է:

Երրորդ տարրը անձնակազմի իրավասություններն ու շահագրգռվածությունն են: Այստեղ առաջնային է արդյունավետ կառավարչական մեխանիզմների առկայությունը ինչպես կադրերի ընտրության, նրանց կարիերայի, այնպես էլ խրախուսման գործում:

Պետական կառավարման համակարգի մի շարք երկրների փորձը ցույց է տալիս, որ գործադիր իշխանությունը ժամանակակից հայեցակարգմամբ, իր առաքելությամբ և լիազորությունների շրջանակով խիստ սահմանափակ է: Այս առումով առավել արդյունավետ է կառավարչական գործառույթների ապակենտրոնացումը, այն է՝ դրանց պատվիրակումը ստորին մակարդակի գործադիր մարմիններին:

ՀՀ Սահմանադրությունը սահմանում է, որ կառավարությունը իր լիազորությունները ստանձնում է Սահմանադրությամբ և օրենքներով: Կառավարության կառուցվածքը և կառավարության գործունեության կարգը կառավարության ներկայացմամբ սահմանվում են օրենքով:

«Պետական կառավարչական հիմնարկների մասին» ՀՀ օրենքով սահմանվեցին կառավարչական հիմնարկները, որը հնարավորություն տվեց տարանջատելու կառավարչական գործառույթները պետական այլ գործառույթներից: Կառավարչական գործառույթների դասակարգումը՝ ըստ քաղաքականության մշակման, կանոնակարգման, մշտադիտարկման և համակարգման, ծառայությունների մատուցման խմբերի, հնարավորություն տվեց սահմանելու նախարարությունների, ինչպես նաև այլ պետական մարմինների կարգավիճակն ու կառուցվածքը:

Կառավարության գործունեության ապահովման պետական մարմինների հաջորդ խումբը կառավարությանը, վարչապետին և նախարարություններին առընթեր մարմիններն են:

Կառավարությանը ենթակա մարմինն ապահովում է կառավարության քաղաքականության՝ օրենքով իրեն վերապահված առանձին ուղղության իրականացումը, ինչպես նաև աջակցում է իրեն վերապահված ուղղության շրջանակներում կառավարության քաղաքականության մշակմանը: Կառավարությանը ենթակա մարմիններն են՝

- 1) Անշարժ գույքի կադաստրի կոմիտեն.
- 2) Միջուկային անվտանգության կարգավորման կոմիտեն.
- 3) Պետական եկամուտների կոմիտեն.
- 4) Վիճակագրական կոմիտեն.
- 5) Քաղաքաշինության կոմիտեն.
- 6) Առողջապահական և աշխատանքի տեսչական մարմինը.
- 7) Բնապահպանության և ընդերքի տեսչական մարմինը.
- 8) Կրթության տեսչական մարմինը.

9) Շուկայի վերահսկողության տեսչական մարմինը.

10) Սննդամթերքի անվտանգության տեսչական մարմինը.

11) Քաղաքաշինության, տեխնիկական և հրդեհային անվտանգության տեսչական մարմինը¹:

Վարչապետին ենթակա մարմինները գործում են նաև ազգային անվտանգության, ոստիկանության և պետական վերահսկողության ոլորտներում: Մինչդեռ նախարարությանը ենթակա մարմինը գործում է նախարարությանը վերապահված գործունեության ոլորտի շրջանակներում և ապահովում է նախարարության իրավասությանը վերապահված գործունեության ոլորտի առանձին ուղղությունների իրականացումը²:

ՀՀ Սահմանադրությունը ամրագրում է պետական կառավարման՝ օրենքով ստեղծված բոլոր մարմինների գոյությունը, իսկ 2008 թ.-ից կառավարության կառուցվածքը սահմանվում է նաև առանձին օրենքով: Այս դրույթը մեկ քայլ առաջ է հանրային իշխանության ապակենտրոնացման ուղղությամբ: Ընդ որում, ՀՀ գործադիր իշխանության կառուցվածքի վերլուծությունից երևում է, որ այն հիմնականում ապակենտրոնացված է հորիզոնական կառավարական մարմինների միջև: Դա հերթական անգամ փաստարկում է այն մոտեցումը, որի համաձայն՝ պետական քաղաքական կառավարումը՝ որպես ընդհանուր առմամբ նշանակալի պետական քաղաքական որոշումների կայացման ոլորտ, և պետական վարչական կառավարումը՝ որպես վարչական ակտերի ընդունմամբ քաղաքական ակտերի իրականացման ոլորտ, չպետք է հակադրվեն: Այս երկու ոլորտները սերտորեն կապված են՝ փոխգործակցելով և փոխազդելով միմյանց հետ: Կառավարման այս ոլորտների փոխազդեցությունը դիտարկելիս հանրային խոսույթից դուրս է մնում դրանց հիերարխիկ կառուցվածքի իմաստը:

Սակայն թե՛ տեսական, թե՛ քաղաքական իրականության մեջ գոյություն ունի գործադիր իշխանության մարմինների ենթակայություն քաղաքական իշխանության մարմիններին: Իրենց ժողովրդավարական բնույթով վերջիններս կառավարում են ժողովրդի անունից և իրենց շահերից ելնելով: Իսկ վարչական մարմինների ենթակայությունը քաղաքականին իրականացվում է օրենքի, ինչպես նաև քաղաքացու սահմանադրական իրավունքների ու ազատությունների պաշտպանության անհրաժեշտությունից:

Պետական կառավարման քաղաքական նշանակությունը նաև նրանում է, որ ընտրված ՏԻՄ վարչակազմը միայն օրենքների բառացի կատարման սուբյեկտ չէ: Նրանք մշակում են օրենքների կատարման մեխանիզմներ, վարում են դրանց իրականացման սեփական քաղաքականությունը, նրանց

¹ ՀՀ կառավարության պաշտոնական կայք՝ <https://www.gov.am/am/bodies-under-government/>

² Տե՛ս ՀՀ օրենքը «Պետական կառավարման համակարգի մարմինների մասին», <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docID=120920>

տրվում է որոշակի ազատություն՝ ընդունելու նորմատիվ ակտեր, մասնակցելու օրինագծերի մշակմանը և այլն:

Քաղաքացիական ծառայության պաշտոնյաները՝ իրենց գործառույթային իրավունքներից և պարտականություններից ելնելով, քաղաքական կառավարման ակտիվ սուբյեկտներ են: Իրենց իրավասության ուժով պետական կառավարման մարմինների գործադիր գործառույթների իրականացումը տեղի է ունենում իրավապահ քաղաքականության շրջանակներում:

Պետական-վարչական կառավարման սուբյեկտները օրենսդրական և կարգավորող ակտերի կատարման ժամանակ իրենց հայեցողությամբ գործելու իրավունք ունեն, որը նրանց թույլ է տալիս հարմարեցնել հանրային քաղաքական կառավարման քաղաքականությունն ու գործելակերպը՝ որպես ազդեցություն հասարակության վրա:

Այսպիսով, պետական քաղաքացիական ծառայողը, բացի վարչական գործառույթներից (կադրային քաղաքականության իրականացում, հրամայական, ոչ կոլեգիալ բնույթի հրահանգներ և այլն), իրականացնում է նաև քաղաքական գործառույթ՝ ենթաօրենսդրական ակտերի ընդունում, վարչական կանոնակարգեր, ենթակա անձնակազմի միջև պետական քաղաքականության առաջնահերթությունների մասին իրազեկման աշխատանքներ, որոշակի արժեքների իրականացման համար «համախոհների» թիմի ձևավորում և այլն:

Պետական կառավարման կարևոր բնութագրիչ հատկանիշներից է նրա տեղեկատվական և վերլուծական աշխատանքների, նախագծման, կանխատեսման, հաշվարկի, մոնիթորինգի, վերահսկման, պլանավորման և այլնի ոլորտներում գործառնական որակավորումն ու կառավարչական մակարդակը: Այս ոլորտում գործադիր իշխանության կողմից օգտագործվող գործառնական գործիքակազմը կարևոր նշանակություն ունի կառավարության ռազմավարական քաղաքական որոշումների իրականացման հաջողության համար, որը, ի վերջո, կախված է նորարարական զարգացումների ընդունման որակից և արագությունից:

ՀՀ պետականության հետագա զարգացումը մեծապես կախված է պետական քաղաքական և պետական վարչական կառավարման հարաբերություններից:

Ինչպես արդեն նշվել է, իշխանության ճյուղերը պետք է լինեն դինամիկ հավասարակշռության մեջ, սակայն այնպես է ստացվել, որ XX դարի վերջին՝ ՀՀ իշխանության վերափոխման ժամանակաշրջանում, իշխանության հիմնական կենտրոնը տեղափոխվեց դեպի գործադիր իշխանության մարմիններ: Հետևաբար երկրի ապագայի պլանավորումը, զարգացման նպատակներն այսօր ձևակերպելու հարցերը այն պաշտոնյաների ձեռքին են, որոնք չեն կարողանում և չեն ցանկանում հավակնոտ նպատակներ սահմանել երկրի ապագա ուղու համար, քանի որ այդ ժամանակ այդ նպա-

տակներին հասնելու խնդիրները լուծելու և դրանց իրականացման համար պատասխանատվությունն իրենք են կրելու: Ակնհայտ է, որ պետական կառավարման նման վիճակը անարդյունավետ է և հանգեցնում է պետության և նրա տնտեսական, քաղաքական և սոցիալական ինստիտուտների զարգացման դանդաղեցմանը³:

Նման իրավիճակում անհրաժեշտ է պետության համար քաղաքական նշանակության տեսանկյունից գիտականորեն հիմնավորել ռազմավարական պլանավորման համակարգի կատարելագործման խնդիրը, մշակել քաղաքական իշխանության և պետական կառավարման մարմինների միջև իրավասությունների բաշխման ալգորիթմներ, ապահովել պետական կառավարման վիճակի մոնիթորինգի և գնահատման կազմակերպչական և կարգավորող համակարգ: Պետական քաղաքական կառավարման խնդիրը պետական վարչական կառավարմանը, այսինքն՝ գործադիր իշխանությանը հիերարխիկ և էապես ենթակա մարմինների գործունեության արդյունավետության բարձրացմանն ուղղված գործիքակազմերի կազմակերպումն ու իրավական հաստատումն են:

Քաղաքական իշխանության և բյուրոկրատիայի փոխգործակցությունը

Աշխատության մեջ առաջ քաշված նպատակների գիտական հիմնավորումը մշակելու համար անհրաժեշտ է դիմել դասական տեսություններին, որոնք դիտարկել են սոցիալական գործընթացների պետական կարգավորման արդյունավետության չափանիշները: Դրանցից մեկը բյուրոկրատիայի տեսությունն էր, որն ունի մի քանի ուղղություն և մոտեցում: Հարկ է նշել, որ նորմատիվ իրավական աղբյուրներում գործադիր իշխանության մարմինների համակարգը սահմանվում է «քաղաքացիական ծառայություն» և «պետական ծառայություն» հասկացություններով, իսկ սոցիոլոգներն ու քաղաքագետները կիրառում են «բյուրոկրատիա» եզրույթը:

Դիտարկենք բյուրոկրատական դասակարգը քաղաքական տեսանկյունից: Եթե հետևենք հայտնի տրամաբանական շղթային, ապա կարող ենք արձանագրել, որ պետական քաղաքական կառավարում իրականացնող օրենսդիր և ընտրովի մարմինները ձևավորում են երկրի պետական վարչական կառավարում իրականացնելու նպատակով գործադիր մարմինների կառուցվածքը: Կառավարչական տարբեր գործառույթներ իրականացնելու համար գործադիր իշխանությունը ստեղծում է պաշտոնյաների ապարատ (բյուրոկրատիա), որի նպատակն է աշխատել ի շահ քաղաքական ընտրովի մարմիններ ձևավորած քաղաքացիների: Այսպիսով, օրենսդիր մարմնի անդամներին ընտրելիս քաղաքացիները բյուրոկրատիայից կախվածության

³ Rahman 2018, 1140.

մեջ են ընկնում: Բայց պաշտոնյաներ նշանակելու մեխանիզմը նրանց կախվածության մեջ է դնում ոչ թե ընտրողից, այլ վերադասից:

Բյուրոկրատիան նյութական արժեքներ չարտադրող շերտն է և իր եկամուտը ստանում է իր գործունեության արդյունքի վաճառքի հետ անմիջականորեն չկապված աղբյուրներից: Այսպիսով, ելնելով իր դիրքից՝ բյուրոկրատիան իր գործունեությունն իրագործելիս չի ուղղորդվում քաղաքացիների շահերի պաշտպանությամբ, այլ նպատակաուղղված է օրենսդիր և գործադիր իշխանությունների բարձրագույն ապարատի շահերի իրագործմանը⁴: Սա խոսում է այն մասին, որ բյուրոկրատիան ընտրողների ու քաղաքական գործիչների հետ սեփական շահը մեծացնելու ուղիներ է փնտրում⁵:

Առաջին անգամ «բյուրոկրատիա» տերմինը (ֆրանսիական *բյուրո* - գրասենյակ և հունական *kratos* – իշխանություն) շրջանառության մեջ դրեց XVIII դ. ֆրանսիացի տնտեսագետ Վ. դը Գուրնեն՝ միապետի իշխանությունը իրենց գործունեությամբ սահմանափակող պաշտոնյաների ապարատը բացասաբար ներկայացնելու նպատակով: Բայց Մ. Վեբերի հետագա հետազոտություններում, խոսելով բյուրոկրատիայի մասին, բացասական իմաստը դուրս է մղվում:

Բյուրոկրատիայի տեսության հիմնադիրը XIX դարի գերմանացի սոցիոլոգ Մ. Վեբերն է, որն իդեալականացրեց բյուրոկրատիան՝ որպես առանց սեփական հավակնությունների՝ ժողովրդի կողմից ընտրված քաղաքական տերերի հավատարիմ ծառա: Բյուրոկրատիան իրականացնում է քաղաքական դասին օբյեկտիվ տեղեկատվություն մատակարարելու, օրենքների կիրառման և ընտրողներին հանրային հատվածի ծառայություններ մատուցելու խնդիրները⁶:

Այնուհանդերձ, ավելի կարևոր է հասկանալ հանրային ծառայությունների մատուցման տարբեր ձևերի նկատմամբ հանրային վերաբերմունքի աստիճանը, քանի որ պետական մարմիններն իրենց ուժը, օրինականությունը և քաղաքականությունը հաջողությամբ իրականացնելու կարողությունը, ի թիվս այլոց, ստանում են աջակցող հասարակությունից⁷:

Բյուրոկրատիայի տեսակը, որը նկարագրել է Մ. Վեբերը, վերագրել է իշխանության ռացիոնալ-լեգալ տեսակին՝ օգտագործելով դրա ձևավորման ամենաարդյունավետ միջոցը: «Ճշգրտություն, արագություն, միանշանակություն, գործի իմացություն, հետևողականություն, տակտ, միասնականություն, խիստ ենթակայություն, շփման նյութական և մարդկային ռեսուրսների ծախսերի նվազեցում. սա այն ամենն է, ինչը արագացնում է բյուրոկրատական համակարգ»⁸: Քաղաքականության հաջող իրականացումը պա-

⁴ Filgueiras, Palotti, Testa 2023, 4.

⁵ Howlett 2009, 76.

⁶ Масловский, Битэм 1997, 170.

⁷ Meier, Bohte 2006, 284.

⁸ Кезин 2002, 270.

հանջում է, որ քաղաքացիները մտածեն՝ ծառայությունների մատուցումն արդարացի է⁹։ Քաղաքական ինստիտուտների նկատմամբ բացասական վերաբերմունքը ևս զգալի ազդեցություն ունի քաղաքականության իրականացման վրա, և այդտեղից հարց է ծագում՝ արդյո՞ք քաղաքացիների ենթարկվում են պետական իշխանությանը¹⁰։

Վերերը բյուրոկրատիան դիտարկում էր որպես մարդկային կառավարման մեքենա, որն աշխատանքի արտադրողականության բարձր մակարդակով ամենաարդյունավետ մեխանիզմն է։ Բյուրոկրատական մեքենայի արդյունավետությունը, ըստ Վեբերի, բյուրոկրատիայի սեփական կողմնակի շահերի բացակայության, նպատակին հասնելու լավագույն ճանապարհը տանող միջոցների կիրառման մեջ է. կատարողական կարգապահությունը ենթակա չէ առաջնորդի սուբյեկտիվությանը և անցողիկ ավանդույթների ազդեցությանը¹¹։ Բյուրոկրատիայի գործունեության նկատմամբ վերահսկողությունն իրականացվում է կանոնների հատուկ համակարգի և ենթակայության և հաշվետվությունների հիերարխիկ կառուցվածքի կիրառմամբ։

Վերերյան իդեալական բյուրոկրատիայի տեսակը ներառում է հիերարխիկ կառուցվածք՝ լիազորությունների և պատասխանատվության ոլորտների հստակ տարանջատումներով, որտեղ որոշումները հիմնված են հստակ կոդավորված կանոնների վրա և կայացվում են անաչառ, իսկ քաղծառայողները հավաքագրվում են ըստ իրենց կարողությունների և ունեն փորձագիտական պատրաստվածություն¹²։ Հետևաբար, վերերյան բյուրոկրատիան նկարագրում է, թե ինչպես են կազմակերպվում պետական վարչակազմերը և ինչպես պետք է տարբերվեն արդյունքների վրա կենտրոնացած հասկացություններից, ինչպիսիք են «պետական կարողությունները» կամ «կառավարման որակը»։ Արդյո՞ք վերերյան բյուրոկրատական կազմակերպությունն ունենալը նպաստում է «լավ արդյունքների», ներառյալ լավ կառավարումը, ի վերջո՝ դրանք են էմպիրիկ հարցերը¹³։

Բյուրոկրատական համակարգի առավելություններն են նրա ապանձնավորված բնույթը և ռացիոնալ հիմքի վրա կառուցված կազմակերպչական կարգապահությունը։ Սակայն վերը թվարկված առավելությունները պահպանվում են միայն քաղաքացիական ծառայողների ապաքաղաքական վիճակի առկայության դեպքում։

Ապաքաղաքականությունը կոգնի պահպանել ապարատի շարունակականությունը, երբ փոխվի քաղաքական ղեկավարությունը։ Բյուրոկրատիայի քաղաքական կողմնակալությունը կարող է խոչընդոտ դառնալ նորընտիր

⁹ Hibbing, Theiss-Morse 2001, 115.

¹⁰ Gibson et al. 2003, Hibbing, Theiss-Morse 2001, Hurwitz, Peffley 2005, Skolnick, Fyfe 2001.

¹¹ Johansen 2023, 229.

¹² Weber 1978, Economy and society: An outline of interpretive sociology. University of California Press.

¹³ Dahlström, Lapuente 2017, 9.

քաղաքական իշխանության նկրտումներին: Այս դեպքում անխուսափելի պետք է դառնա կա՛մ ապարատի ամբողջական փոխարինումը «սեփական թիմով» (որը կարող է հանգեցնել կառավարման փլուզման), կա՛մ իշխանության իրական լծակների փոխանցումը նախկին ապարատի կազմին:

Մ. Վեբերի ռացիոնալ բյուրոկրատիայի տեսության գաղափարակիցներից և դրա զարգացնողներից էին Ռ. Բենդիկսը¹⁴, Ա. Գոուլդները¹⁵, Մ. Կրոզեն¹⁶, Ս. Լիպսեթը, Ռ. Մերտոնը¹⁷ և այլք: «Ռացիոնալիստները» կարծում էին, որ բյուրոկրատիան գիտատեխնոլոգիական առաջընթացի դարաշրջանում հասարակությանը բնորոշ երևույթ է: Քաղաքացիական ծառայողների աշխատանքային պարտականությունների հստակ սահմանումը թույլ է տալիս վերացնել սուբյեկտիվ գործոնը՝ որոշումների կատարումը սեփական հայեցողությամբ, և թույլ է տալիս վերահսկել պաշտոնյաների մասնագիտական իրավասությունների համապատասխանությունը իրենց պաշտոնական դիրքին:

Պետական կառավարման տեսաբաններից Կ. Մարքսը կառավարման գործընթացում բյուրոկրատիայի դերի մասին հակառակ քաղաքական հայացքներ ուներ: Եթե Վեբերը պահպանում էր արժեքային-չեզոք դիրքորոշում պետական վարչական ապարատի գործառույթների վերաբերյալ, ապա Մարքսը կարծում էր, որ պաշտոնյաներն ապրիորի քաղաքականապես ներգրավված են որպես դասակարգ, հետևաբար այդ պատճառով քաղաքական իշխանության փոփոխության դեպքում անհրաժեշտ է պետական մեքենայի ոչնչացում:

Կ. Մարքսը նշում էր, որ պաշտոնյաները «յուրացնում են» պետական կառավարումը՝ փոխարինելով ընդհանուր շահերին ծառայումը՝ ծառայելով մասնավորին: Բյուրոկրատիան իրեն համարում է պետական մեքենայի գործառնման վերջնական նպատակ՝ «ֆորմալ» նպատակները լրացնելով սեփական բովանդակությամբ, որը խոչընդոտում է «իրական» նպատակների իրականացումը և պետական խնդիրները վերածում կղերականի: Բյուրոկրատիան անջատված է հասարակական կյանքից, որը հանգեցնում է պաշտոնյաների կամայականությունների աճին, երբ նրանք իրենց կարիերայի աճն են ունենում: Պետական պաշտոնյաները կարծում են, որ կոմպետենտության մենաշնորհի ունեն. դա վկայում է պետականամետ մտածողության բացակայության մասին:

Բյուրոկրատիայի տեսության ժամանակակից գիտնականները նշում են, որ քաղաքացիական ծառայողների վարչական էլիտան ձգտում է ինքնուրույն որոշումներ կայացնել և ոչ թե իրականացնել քաղաքական իշխանու-

¹⁴ Lipset, Bendix 2018, 309.

¹⁵ Gouldner 1980, 528.

¹⁶ Крозье 2011, 195.

¹⁷ Merton 1963, 563.

թյունների ընդունած որոշումները, որը վկայում է գործադիր իշխանության քաղաքականացման մասին¹⁸:

XX դարի կեսերին բյուրոկրատիայի տեսությունը մշակել են հանրային ընտրության դպրոցի կողմնակիցները, որը ստեղծել են Գ. Թալոքը և Դ. Բյուքենանը¹⁹: Հանրային ընտրության տեսությունը ռացիոնալ ընտրության տեսության զարգացումն է, որն առաջարկում է անհատների՝ որպես ռացիոնալ և եսասեր ակտորների քաղաքական վարքագիծը դիտարկել տնտեսական տեսանկյունից: Օրինակ՝ ընտրություններում քվեարկելը (հանրային ընտրություն) տեղի է ունենում նույն կերպ, ինչ տնտեսական իրավիճակում. անհատն առաջնորդվում է սեփական շահերով: Պրոֆեսիոնալ մենեջերների՝ հանրային շահերը սեփականով փոխարինելու ձգտումը Գ. Տալոքն անվանել է պաշտոնյաների բյուրոկրատական ապարատի պաթոլոգիա: Այս պաթոլոգիան դրսևորվում է, օրինակ, քաղաքական ռազմավարության ինվերսիայի մեջ՝ պաշտոնյայի կարիերայի աճն ապահովելու նպատակով:

Է. Դաունսը համակարծիք է Գ. Թալոքի հետ և նշում է, որ իշխանությունների՝ հանուն պաշտոնյաների կարիերայի հավակնությունների և անձնական շահերի քաղաքական որոշումների խեղաթյուրումը պետական կառավարման ապարատի քանակի ավելցուկային աճի և սեփական «քաղաքական տարածքն» ընդլայնելու ցանկության պատճառ է²⁰:

Է. Դաունսի առաջարկած բյուրոկրատիայի մոդելը կոչվել է պլյուրալիստական (բազմակարծության վրա հիմնված)՝ դրա գործադիր կարգապահության փոփոխականության պատճառով: Պաշտոնյաները քաղաքական իշխանություններից ստացված տեղեկատվությունը մեկնաբանում են խեղաթյուրելով՝ ելնելով սեփական շահերից, իսկ քաղաքական գործիչների ընդունած որոշումներն իրականացվում են տարբեր կերպ՝ կախված բյուրոկրատների նախասիրություններից: Քաղաքական խնդիրների լուծման նոր ուղիների որոնումը ևս փոխկապակցված է պաշտոնյաների շահերի հետ: Է. Դաունսն ընդգծում է ուռճացած բյուրոկրատական ապարատի կողմից որոշումների կատարման նկատմամբ որակյալ վերահսկողություն իրականացնելու անհնարինությունը. որքան մեծ է կազմակերպությունը, այնքան վատ կլինի ղեկավարության՝ աշխատակիցների գործունեության նկատմամբ վերահսկողությունը: Պետական բյուջեի ընդունման վրա դրա պահպանման ծախսերի մաքսիմալացման համար բյուրոկրատիայի ազդեցության մասին գրել է Վ. Նիսկանենը²¹:

¹⁸ Комаровский и др. 2019, 407.

¹⁹ Buchanan, Tullock 1999, 36.

²⁰ Downs 1966, 185.

²¹ Niskanen 1968, 297.

Քաղաքական որոշումների կայացման գործում բյուրոկրատիայի դերի մասին նշել է Է. Մորոզովան՝ առանձնացնելով հասարակության քաղաքական կառավարման վրա վարչական իշխանության ազդեցության հետևյալ ուղիները.

- գործադիր մարմինները քաղաքական իշխանության որոշումներն իրականացնելիս մշակում են իրենց գերատեսչական նորմերը.
- վարչական մարմինները տեղեկատվական և վերլուծական նյութեր են տրամադրում քաղաքական որոշումներ կայացնող պետական մարմիններին.
- մասնագիտական կառավարչական գիտելիքները պաշտոնյաների կողմից օգտագործվում են որպես իշխանության ռեսուրս.
- բարձր պաշտոններ զբաղեցնող քաղաքացիական ծառայողների մասնակցությունը քաղաքական որոշումների կայացմանը.
- օրենքների և քաղաքական որոշումների մեկնաբանում և այլն²²:

Բարձրագույն իշխանությունների ընդունած քաղաքական որոշումների կատարման վրա նման ակտիվ ազդեցությունը հակված է բյուրոկրատիան վերածելու ինքնուրույն և ակտիվ քաղաքական ուժի: Դառնալով ազդեցիկ քաղաքական դերակատար՝ բյուրոկրատիան չի սահմանափակվում իր սեփական կորպորատիվ շահերն իրականացնելու գործունեությամբ: Այն ընդլայնում է իր լոբբիստական ազդեցությունը և հաճախորդներ ձեռք բերում, նաև՝ անօրինական սեկտորում: Խոշոր արդյունաբերական և ֆինանսական խմբերի շահերի հետ բյուրոկրատների շահերի կոռուպցիոն միաձուլումը հանգեցնում է պետության քաղաքական համակարգի օլիգարխացման:

Հանրային ընտրության տեսության կողմնակիցների տեսակետները կարող ենք ամփոփել այսպես. կառավարության կարգավորումն անարդյունավետ է, քանի որ բացակայում են արդյունավետությունը բարելավելու խթանները, որոնք առկա են շուկայական հատվածում, բայց բացակայում են պետական հատվածում: Այսպիսով, մասնավոր հատվածը հասարակության համար լավն է, պետականը՝ վատը: Բայց քանի որ պետական կառավարման ապարատի իսպառ վերացումն անհնար է, պրակտիկայում անհրաժեշտ է ներմուծել շուկայական կառավարման տեխնոլոգիաներ:

Հանրային ընտրության հայեցակարգի քննադատները նշում են, որ տեսության շատ դրույթներ հստակ չեն արտացոլում իրավիճակի իրական դրությունը: Օրինակ՝ քաղաքական ղեկավարությունը լիովին կախված չէ գործադիր մարմինների մատուցած տեղեկատվությունից: Ներկայումս գոյություն ունի տեղեկատվական, վերլուծական, խորհրդատվական կառույցների և տեղեկատվական նոր տեխնոլոգիաների բավական մեծ ընտրություն, որոնք հնարավորություն են տալիս առկա հասարակական խնդրի մասին օբյեկտիվ պատկերացում կազմելու:

²² Комаровский и др. 2001, 170.

Պետական կառավարման մարմինների ապարատի «դեմոնիզացման» դեմ մեկ այլ ծանրակշիռ փաստարկն էլ այն է, որ անհիմն է այն պնդումը, թե պետական ապարատի հիմնական խնդիրն է ապահովել սեփական կորպորատիվ շահերը՝ պայմանավորված նրա գործունեության նկատմամբ արդյունավետ վերահսկողության գործիքների բացակայությամբ: Նման օպերացիոնալ չափման գործիքներ գոյություն ունեն. դրանց կիրառումը պահանջում է քաղաքական կամք պետական և քաղաքական կառավարման դերակատարների կողմից:

Իշխանության քաղաքական և վարչական ճյուղերի հարաբերությունները հայրենական արդի հետազոտական թեմաներից են: Պետություն-հասարակություն հարաբերությունների համատեքստում ստեղծվել են պետական քաղաքական և պետական վարչական կառավարման փոխազդեցության մոդելներ:

Օրինակ, ուշագրավ է արդիականացման տեսության հեղինակներից Շ. Էյզենշտատի առաջարկված մոդելը, որը նկարագրում է գործադիր և քաղաքական իշխանության սուբյեկտների միջև փոխգործակցության տարբերակները տարբեր հասարակություններում՝ ավանդական, անցումային և ժամանակակից²³:

Ավանդական հասարակության մեջ բյուրոկրատիան կողմնորոշված է դեպի կառավարությունը, քանի որ այն քաղաքական իշխանության լիակատար իշխանության ներքո է. բացակայում է կորպորատիվը, պետական պաշտոնյան կառավարող դասի և պետության՝ ի դեմս բարձրագույն իշխանության ծառայողի դերում է (ավանդական մոդել): Ժողովրդավարությանն անցման շրջանում, երբ բյուրոկրատիան արդեն դուրս է եկել ավտորիտար վերահսկողությունից, սակայն դեռևս լիարժեք չի անցել քաղաքացիական հասարակության վերահսկողության տակ, պարփակված է իր մեջ, ապահովում է սեփական շահերը քաղաքական և իրավական վերահսկողության բացակայության պայմաններում, բարձրաստիճան պաշտոնյաները կենտրոնացած են անձնական հարստացման վրա, ծաղկում են նեպոտիզմը և կոռուպցիան, կառավարումը հիմնականում ֆորմալ բնույթ է կրում (անցումային մոդել): Ժամանակակից հասարակությունը բյուրոկրատիային կողմնորոշում է դեպի հասարակության շահերը, քաղաքացիական ծառայողները անկախ են քաղաքականությունից, ենթակա են կառավարությանը, սոցիալապես և իրավականորեն պաշտպանված են, հասարակության կողմից վերահսկվում են (արդիականացման մոդել):

Պետական քաղաքական և պետական վարչական կառավարման մարմինների փոխգործակցության մեկ այլ մոդել առաջարկել է Ֆ. Ռիգսը²⁴, որ

²³ Eisenstadt 2001, 35.

²⁴ Riggs 1993.

համակարգել է ըստ պաշտոնյաների կուսակցական պատկանելության և նրանց քաղաքական կողմնորոշման համակցության իրավիճակները: Քաղաքացիական ծառայությունը կարող է լինել կուսակցական, բայց ցածր ու խիստ քաղաքականացված, կամ կարող է կուսակցական չլինել՝ նույնքան ցածր ու խիստ քաղաքականացված: Գոյություն ունեն քաղաքական և վարչական կառավարման պետական մարմինների (քաղաքական իշխանություն և բյուրոկրատիա) փոխգործակցության նաև այլ մոդելներ:

Այսպիսով, կարելի է պնդել, որ երկրում հանրային և քաղաքական կառավարման արդյունավետության բարձրացման ռազմավարական և գործառնական գործիքների հետագա զարգացման համար առկա է տեսական լայն հիմք, որը կարիք ունի դրա կիրառական կիրառման քաղաքական կառավարման պրակտիկայում:

Եզրակացություններ

Եզրափակելով, կարող ենք փաստել, որ պետական քաղաքական և պետական վարչական կառավարման բարդ հարաբերությունները առանցքային դեր են խաղում կառավարչական լանդշաֆտի ձևավորման գործում: Ուսումնասիրությունն ընդգծում է քաղաքական ղեկավարության և բյուրոկրատական կատարողականի միջև հավասարակշռված փոխգործակցության պահպանման անհրաժեշտությունը՝ արդյունավետ պետական կառավարում ապահովելու համար: Բյուրոկրատիայի և հանրային ընտրության տեսությունները արժեքավոր պատկերացումներ են տալիս այս փոխազդեցության դինամիկայի վերաբերյալ՝ ընդգծելով համակարգի ներուժը և մարտահրավերները: Քանի որ ՀՀ-ն շարունակում է զարգացնել իր պետականաշինության գործընթացները, այս հետազոտության արդյունքները հիմնարար շրջանակ են առաջարկում ռազմավարական պլանավորման, քաղաքականության իրականացման և ընդհանուր կառավարման արդյունավետության բարելավման համար: Այս տեսական հասկացությունների շարունակական վերլուծությունն ու կիրառումը էական նշանակություն կունենան ապագա քաղաքական և վարչական մարտահրավերներին դիմակայելու համար:

Օգտագործված գրականություն

ՀՀ օրենքը «Պետական կառավարման համակարգի մարմինների մասին», <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docID=120920> (ներբեռնման օրը՝ 11.05.2024):

ՀՀ կառավարության պաշտոնական կայք՝ <https://www.gov.am/am/bodies-under-government/> (ներբեռնման օրը՝ 11.05.2024):

Восленский М.С. 1991, Номенклатура. Господствующий класс советского общества, Москва, «Прогресс», с. 624.

Кезин А.В. 2002. К33 Менеджмент: теории управления организациями: учеб. - методич. пособие, Москва, «Гардарики», с. 270.

- Комаровский В.С., Сморгунев Л.В., Анохин М.Г., Ачкасов В.А., Быков В.П., Волкова А.В., Гаман-Голутвина О.В., Грибанова Г.И., Елисеев С.М., Зотова З.М. и Курочкин А.В. 2019, Политико-административное управление, с. 407.
- Крозье М. 2011, Современное государство-скромное государство. Другая стратегия изменения. Социология власти, (2), с. 189-200.
- Масловский М.В., Битэм Д. 1997. Бюрократия, пер. с англ. М. Масловского. Социологический журнал, (4), p. 165-185.
- Buchanan James and Gordon Tullock 1999, The Collected Works of James M. Buchanan, Vol. 3, The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy. Indianapolis: Liberty Fund, p. 361.
- Cornell A., Knutsen C.H., Teorell J. 2020, Bureaucracy and Growth, Comparative Political Studies, 53 (14), p. 2246-2282.
- Dahlström C., Lapuente V. 2017, Organizing Leviathan: Politicians, Bureaucrats and the Making of Good Government, Cambridge University Press, 262 p.
- Downs A. 1966, Bureaucratic Structure and Decision-making, Santa Monica, CA, Rand Corporation, 185 p.
- Eisenstadt S.N. 2001, The Vision of Modern and Contemporary Society, Identity, Culture and Globalization, Brill, p. 25-47.
- Filgueiras F., Palotti P., Testa G.G. 2023, Complexing Governance Styles: Connecting Politics and Policy in Governance Theories, SAGE Open, 13 (1), p. 1-19.
- Gibson J.L., Caldeira G.A., Spence L.K. 2003, Measuring Attitudes toward the United States Supreme Court, American Journal of Political Science, 47 (2) p. 354-367.
- Gouldner A.W. 1980, The Coming Crisis of Western Sociology, New York, Basic Books, 528 p.
- Hibbing J.R., Theiss-Morse E. 2001, What is it about Government that Americans Dislike? Cambridge, Cambridge Univ. Press, 279 p.
- Howlett M. 2009, Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: A Multilevel Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design, Policy Sciences, 42, p. 73-89.
- Hurwitz J., Peffley M. 2005, Explaining the Great Racial Divide: Perceptions of Fairness in the U.S. Criminal Justice System, The Journal of Politics 67 (3), p. 762-783.
- Johansen A.G. 2023, Caring for the Bureaucracy, In: Lydahl, D., Mossfeldt Nickelsen, N.C. (eds), Ethical and Methodological Dilemmas in Social Science Interventions, Springer, p. 225-239.
- Meier K.J., John Bohte 2006, Politics and the Bureaucracy, 5th ed. Boston, MA, Cengage Learning, 284 p.
- Merton R.K. 1963, Bureaucratic Structure and Personality, Social Forces, 18(4), p. 560-568.
- Niskanen W.A. 1968, The Peculiar Economics of Bureaucracy, The American Economic Review, 58(2), p. 293-305.
- Rahman M.S. 2018, Bureaucracy and Politicians Relations, In: Farazmand, A. (eds) Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance, Springer, p. 1138-1146.
- Riggs F. 1993, Fragility of the Third World's Regimes, UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. France (Retrieved from <https://policycommons.net/artifacts/10589225/fragility-of-the-third-worlds-regimes/11494294/> on 11 May 2024. CID: 20.500.12592/j9kd7wh).
- Skolnick J.H., Fyfe J.J. 1993, Above the Law: Police and the Excessive Use of Force, New York, Free Press, p. 242.

Weber M. 1978, Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology, University of California Press, p. 1469.

ТРАНСФОРМАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ РОЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПУБЛИЧНОЙ БЮРОКРАТИИ В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Марина Маркарян

Резюме

Развитие концепции государственно-политического управления всегда было в центре внимания исследователей. Государственно-политическое управление и государственно-административное управление представляют собой иерархическую систему госуправления, где политическое управление государством является наиболее важным уровнем государственного управления. Административное управление, с другой стороны, определяется как уровень реализации политических решений, принимаемых в государственных органах власти путем принятия административных актов, направленных на их исполнение. Кооперация и взаимовлияние этих областей имеют решающее значение для их взаимоотношений.

Ключевые слова – государственное управление, государственное политическое управление, административное управление, бюрократия, государственная служба, оперативные инструменты, эффективность государственного управления.

TRANSFORMATION OF THE POLITICAL ROLE OF GOVERNANCE AND PUBLIC BUREAUCRACY IN MODERN SOCIETY: POLITICAL AND LEGAL ASPECT

Marina Margaryan

Abstract

The development of the concept of state-political governance has always been the focus of attention of researchers. Public administration is a hierarchical system, comprising public-political administration and public-administrative administration. State-political management involves making significant state political decisions, while state-administrative management entails implementing these decisions through administrative acts in fulfillment of political ones. These spheres are interconnected and are mutually influencing each other.

Key words – public administration, political governance, state governance, bureaucracy, civil service, operational instruments, state governance efficiency.