

ДИЛЕММА РЕФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО (АДМИНИСТРАТИВНОГО) УПРАВЛЕНИЯ В РА (парадигмальный подход)

КАРИНЭ МИНАСЯН

Основной целью статьи является разворачивание дискуссии и постановка проблемы выбора базовой парадигмы государственного управления в Армении на современном этапе реформ. С использованием подходов теории секьюритизации, выработанных в Копенгагенской школе, выделены три основные экзистенциальные угрозы, стоящие перед Арменией: угроза военная, угрозы, связанные со сменой хозяйственного уклада, и угроза утраты национальной идентичности. Описанные парадигмы государственного управления (администрирования) и проведенный анализ современных подходов к реформированию государственного управления в разных регионах показывает, что выбор парадигмы государственного управления должен исходить из осмысления и приоритизации экзистенциальных угроз, стоящих перед государством. Задача усложняется тем, что различные угрозы требуют различных специфических подходов в государственном управлении и государство встает перед дилеммой выбора. Более того, от приоритизации угроз и, соответственно, выбранной базовой модели государственного управления принципиально зависят подходы к цифровой трансформации в государственном секторе. Выдвинутый в статье подход требует от властей переосмысления и существенной доработки пакета реформ государственного управления, представленного на обсуждение широкому кругу общественности. Это позволит существенно повысить эффективность и целенаправленность реформ.

Ключевые слова: парадигма государственного управления, секьюритизация угроз, реформа государственного управления Республики Армения

Введение

Основным в дискурсе о реформе государственного управления является вопрос об изменении конфигураций в структуре и процессах государственного управления с целью повышения эффективности, результативности проводимых государственных политик. Спор в научной среде о том, какая парадигма управления наиболее соответствует современным вызовам, стоящим перед государством, и в каком направлении необходимо осуществлять реформы, длится бесконечно. Должны ли способствовать эти реформы только достижению официально поставленных политической элитой перед системой государственного управления целей или должны способствовать генерации новых идей и инновационному, динамическому управлению, обеспечению институциональной защиты государственных интересов независимо от желаний политических элит, пришедших к власти. Как эти, так и многие другие вопросы требуют ответа перед началом

нового этапа реформирования государственного сектора, особенно в контексте предложенной Правительством РА Стратегии реформирования государственного сектора РА до 2030 года¹.

Парадигмы государственного управления в западно-европейском дискурсе

Под **парадигмой** государственного управления (администрирования) мы понимаем «последовательный и всеобъемлющий набор норм и идей о том, как управлять, организовывать и руководить государственным сектором»².

Парадигмы государственного управления не имеют стройной теоретической основы с доказательной базой, и изменения в теории государственного управления происходят гораздо чаще, чем в любой другой области общественности. Это связано прежде всего с тем, что процесс трансформации государственного управления имеет эволюционную природу и сильно подвержен влиянию представлений о системе государственного управления пришедшей к власти, в данный отрезок времени, элиты.

Тем не менее во второй половине XX века западные страны начали проводить реформы государственного управления, ориентируясь в основном на Веберианскую парадигму управления, в соответствии с которой были разделены политические и административные процессы, была выстроена явно иерархическая система управления с централизованным контролем, было произведено четкое разделение полномочий между различными уровнями управления и горизонтальными структурами, рационализм был взят за основу в политике принятия решений. Реализация этих решений осуществлялась, в основном, через регулирование, а государственные служащие принимались на работу в соответствии с меритократическими принципами.

Веберианская модель бюрократического управления стала наиболее распространенной моделью государственного управления и превалировала на протяжении почти всего XX века в западных странах. Теоретиком данной парадигмы государственного отличия данной парадигмы и обосновал ее эффективность с точки зрения достижения целей, поставленных перед бюрократией. Он описал бюрократию как рациональную машину управления, которую характеризуют:

- жесткая ответственность за каждый участок работы и четкость распределения функций;
- координация во имя достижения организационных целей;
- оптимальное действие безличных правил;
- четкая иерархическая зависимость и личная заинтересованность в достижении целей.

¹ Հանրային կառավարման բարեփոխումների մինչև 2030 թվականը նախատար-
րություն: https://www.e-draft.am/files/project_file/1/16270445256679.pdf

² **Jacob Torfing, Lotte Bogh Andersen, Casten Greve, Kurt Klaudi Klausen**, “Public gov-
ernance paradigm”, Edward Elgar Publishing Limited, 2020, p. 9.

При этом, основным необходимым условием для эффективности данной модели он считал применение этих характеристик в совокупности. Он писал: «Как показывает опыт, чисто бюрократический тип управленческой организации способен, с чисто технической точки зрения, достичь наивысшей степени эффективности... и превосходит любую иную форму по своей точности, стабильности, дисциплине и надежности»³.

Такой подход, безусловно, способствует повышению эффективности государственного управления и существенному снижению уровня коррупции, но на практике, зачастую, на каждом из этапов разрешения задач, стоящих перед правительством, появляются объективные субъективизмы в виде нерационального дробления, или наличия в правилах большого количества «белых пятен», допускающих большое поле для интерпретации регулирующих норм.

С другой стороны возникновение все более сложных задач не всегда позволяет находить решения в рамках уже существующих правил, а создание новых требует большого количества времени и сил и оттягивает, а иногда и заводит в тупик решение этих задач. Попытка же решения государственных задач вне существующих правил связана с взятием на себя высокой ответственности и рисков, не свойственным для чиновников, работающих в логике веберовской модели. Эта модель государственного управления не предполагает гибкости, но оберегает от чиновничьего произвола и существенно ограничивает коррупцию. Веберовская концепция не учитывает изменения, связанные со сменой хозяйственных укладов и существенным усложнением экономики, необходимостью, с учетом политических и экономических циклов, быстро реагировать на сложившиеся, зачастую нетипичные кризисные ситуации. Веберовская концепция способна эффективно справляться с решением задач государственного управления и реализацией четко сформулированной и утвержденной государственной политики в конкретных сферах при условии, когда четко определены цели, задачи и ответственные за их реализацию. При этом вопрос формулировки целей, как правило, решается в рамках политического руководства, что зачастую ставит под сомнение само качество сформулированных целей. Особенно такие сомнения возникают по отношению к государствам с неокончательно сформированной институциональной основой, соответствующей веберовским принципам бюрократии. Политические лидеры в подобных странах формулируют политики под напором общественного мнения, а не на базовых постулатах реальной политики с учетом всех последствий и обязательств. Особенностью данной модели является подход к организации потоков информации, где доминирующим является их вертикальное движение, что может приводить к существенным искажениям, учитывая желание подчиненных «выслужиться перед начальст-

³ Weber M., "Theory of social and economic organization", NY, 1964. P. 337.

вом», с одной стороны, и, зачастую, отсутствие достоверной информации, в силу сложности ее сбора и достоверного анализа – с другой. Но эта проблема решаема с учетом массового внедрения информационных технологий и формирующихся возможностей накопления большого объема данных в реальном режиме в системе государственного управления.

Эта модель государственного управления не предполагает гибкости, но оберегает от чиновничьего произвола и существенно ограничивает коррупцию. Основные характеристики этой модели – правила и иерархия.

В 80-е годы прошлого столетия в западных странах получила развитие другая парадигма государственного управления под названием – Новый государственный менеджмент (НГМ), – которая основана на внедрении опыта частного сектора в организации управления в государственных учреждениях.

Теоретическим базисом для широкого использования этой модели выступало развитие представлений о государстве и бюрократии в рамках новой институциональной экономической теории, затрагивающей транзакционные издержки, права собственности и теорию агентских отношений⁴. Сложившаяся веберовская иерархическая модель была дополнена следующими элементами:

- децентрализация и делегирование ответственности за принятие оперативных решений на уровень непосредственных исполнителей, предоставление менеджерам большей свободы в поставленных целях и повышение эффективности за счет использования контрактных отношений внутри государственного сектора;

- ориентация в оценке эффективности деятельности государственных учреждений на непосредственные результаты, социальную эффективность, а не на затраты ресурсов;

- переход к разукрупнению государственных структур и разграничение полномочий по формированию и реализации государственных политик;

- развитие конкуренции в общественном секторе, понимание состязательности как ключевого фактора снижения издержек предоставления услуг и повышения их качества, использование техники проведения открытых конкурсов на занимаемые вакансии государственных служащих;

- обширная приватизация государственных задач и их делегирование частному сектору (развитие систем аутсорсинга);

- использование в государственном секторе менеджмента, присущего частным фирмам и отказ от бюрократического стиля руководства;

- развитие клиентоориентированности и восприятие граждан не как просителей, а как клиентов, которым должны быть предоставлены высококачественные услуги удобным способом в кратчайшие сроки.⁵

Фактически, в соответствии с парадигмой НГМ, в государственном

⁴ Олейник А.Н., «Институциональная экономика», Инфра-М., 2005, с. 26-75.

⁵ Евгений Капогузов, Модернизация госуправления в Европе: на пути к неовеберовству? <http://www.sov-europe.ru/images/pdf/2009/1-2009/kapoguzov1-2009.pdf>

секторе начали внедряться два основных принципа: менеджериализма и маркизации. Эти принципы наиболее ярко проявлялись в найме на государственную службу менеджеров из частного сектора и дроблении государственных институтов на различные секторальные офисы и организации, целью чего было более эффективное выполнение отдельных поставленных на государственном уровне задач, особенно связанных с реализацией крупных государственных проектов, или – с оказанием специфических услуг бизнесу, или – с реализацией узкоспециализированных функций, требующих высокого уровня профессионализма в конкретной области знаний.

Внедрение, с одной стороны, ориентира на достижение результата (менеджирализм), а с другой – жесткого бюджетного контроля (маркизация) должно было сократить возможности для оппортунистического поведения как между различными управленческими уровнями в государственной системе, так и внутри государственных организаций в складывающейся системе взаимоотношений «принципал-агент». Внедрение принципов НГМ обеспечивало гибкость в выполнении задач и большую ориентацию на результат, а наличие конкурентных отношений существенно сокращало время принятия решений; на первом этапе внедрения НГМ фиксировалось снижение издержек при предоставлении услуг за счет передачи контрактов на предоставление услуг частному сектору.

При этом в среднесрочной перспективе начали проявляться существенные недостатки этой парадигмы, и с начала 2000-х до настоящего времени она подвергается критике ученых и практиков. Основными из проявившихся существенных недостатков ученые отмечают: повышение транзакционных издержек, связанных с жесткой контрактацией (новая работа – дополнительные затраты). Начали проявляться нежелательные последствия для долгосрочных целей государственной политики в связи с утратой государственными органами институциональной памяти. Децентрализация функций в реализации политики зачастую приводила к распылению политики и подмене глобальных целей развития корпоративными целями конкретных организаций, в том числе из стремления к максимизации ресурсов и предоставлению им возможности оказания все большего количества платных услуг, а как следствие и стремление к максимизации доходов организаций. Теоретики в сфере государственного управления начали озвучивать тезисы о том, что рыночная модель государственного управления не способна исправлять «провалы рынка». Согласно Pollitt and Bouckaert, нет однозначного ответа на вопрос о том, было ли внедрение в западных странах парадигмы НГМ успешно⁶.

Именно эти авторы выдвинули в своей книге «Реформы государственного менеджмента»⁷ альтернативную парадигму государственного управления, назвав ее Нео-Вебериянским государством (НВГ). Свою концепцию НВГ они представили в двух частях, одна из которых фиксирует

⁶ C. Pollitt and G. Bouckaert, "Public Management Reform: A Comparative Analysis of NPM, the Neo-Weberian State, and a New Public Governance", Oxford: Oxford University Press, 2011, 3rd end,

⁷ Там же.

веберовские принципы государственного управления, а другая – те дополнительные элементы, которые делали бы ее «НЭО»; «НЭО обеспечивает централизованное и активное государство с профессиональной бюрократической ответственностью, в классической веберовской модели и фокусируется на эффективности и производительности менеджмента и улучшении качества государственных услуг»⁸.

Основная критика в адрес этой парадигмы заключается в том, что, во-первых, ей приписывают все недостатки классической веберовской парадигмы, а во-вторых, вызывает сомнение возможность комбинации элементов Weberian + Neo.

Другие возникшие в последнее время парадигмы государственного управления в западном мире в той или иной степени дополняют и устраняют недостатки вышеописанных моделей.

Парадигма государственного ценностного менеджмента (PVM), во многом совпадая с парадигмой НГУ, делает больший акцент на вовлечении в процесс принятия решений всех заинтересованных лиц⁹. Парадигма нового государственного руководства (NPG)¹⁰ основывается на идее сетевой системы организации государственного управления и активном вовлечении широких слоев населения, а не только заинтересованных лиц, в структурированном виде, с акцентом на конкурентоспособность государственного сектора и его соучастие в создании добавленной стоимости. Основой этого подхода является взаимное доверие, основанное на прозрачности вместо вертикального контроля.

Другой парадигмой можно назвать концепцию предпринимательского государства и инновационной бюрократии¹¹. В рамках этой парадигмы ставится вопрос о том, как должна быть устроена система управления государством или его отдельными структурами, которая способна продвигать инновации, привлекать инвестиции и, достигая существенного увеличения национального богатства, обеспечивать социо-политическую стабильность. В этой концепции фундаментальным является «принцип партнерства государства и бизнеса в создании пространства для инвестиций и инноваций»¹².

Практически все ученые, исследующие тематику государственного управления, приходят к выводу о том, что, на практике, не существует государства, в котором идеально применяется та или другая парадигма, но их обобщение упрощает ситуацию – для понимания сущности происходя-

⁸ **Jacob Torfing, Lotte Bogh Andersen, Casten Greve, Kurt Klaudi Klausen**, "Public governance paradigm", Edward Elgar Publishing Limited, 2020.

⁹ **Moore M.H.**, "Creating Public Value: Strategic Management in Government", Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

¹⁰ **Osborn S.**, "The New Public Governance?", London and New York, NY: Routledge, 2010.

¹¹ **Rainer Kittel, Wolfgang Drechsler, Erkki Karo**, "Innovation bueracracies: How agile atability creates the interpreneurial state", UCL Institute for Innovation and Public Purpose (IIPP) Working Paper Series: IIPP WP 2019-12.

¹² Там же, смотри прим. 10.

щих процессов при подготовке и проведении реформ государственного управления в отдельно взятой стране.

Парадигмы государственного управления в дискурсе стран Азии и Израиля

Ученые стран Азиатско-Тихоокеанского региона, анализируя парадигмы государственного управления этих стран, делают попытки вывести особенности азиатской модели государственного управления. Особенностью этих стран является наследие колониального либо военного правления, партийного авторитаризма (даже милитаризованного), либо диктатуры и, как следствие, сильная традиция бюрократического управления, доминирование государственного сектора в экономике, его большое влияние на все сферы деятельности, с одной стороны, и доминирование общих государственных интересов над индивидуальными – с другой. В большинстве азиатских государств сформировалась бюрократическая культура высокой централизации, которая и определяет основные характеристики государственного управления в странах этого региона.

Так, например, Индия, имеющая рыночную экономику, практикует экономическое планирование и зачастую подвергается критике за внедрение «командного капитализма»¹³, зарегулированность экономических отношений и отраслевой контроль со сложными схемами лицензирования. В Малайзии с начала 80-х годов реализовывалась стратегия «государства в бизнесе»¹⁴ через создание государственных предприятий и расширение владения акциями публичных компаний. Индонезия и Таиланд имеют долгую историю институциональной интеграции между государственной системой, связанной с обеспечением безопасности, и интересами частного бизнеса. В более развитых странах, таких как Япония и Корея, наблюдается постепенный отказ от веберовской бюрократии и внедрение нелиберальных институциональных реформ, связанных с парадигмой Нового государственного управления.

В целом для большинства азиатских стран в 90-е годы, как ответ на запрос со стороны граждан, добавлялись такие цели государственного управления, как организация более прозрачной, подотчетной и клиентоориентированной системы, с внедрением институтов, противодействующих коррупции.

Примечателен опыт Сингапура, где базовая структура ключевых национальных политик, стартом проведения которых стали реформы начатые в 60-х годах прошлого столетия Ли Кван Ю, сохраняется и сегодня, хотя само содержание политик со временем претерпевало изменения, на-

¹³ Cheung B. L., "The Politics of Administrative Reforms in Asia Paradigms and Legacies Paths and Diversities", <https://www.researchgate.net/publication/>

¹⁴ Там же, смотри прим. 12.

правленные на удовлетворение растущих потребностей Сингапура. В сингапурской государственной системе управления можно увидеть общие черты с веберовской моделью: прагматизм, основанный на фактах, устойчивая самообеспеченность и со-финансирование, вместо спонсируемого государством благосостояния или распределения благ; инвестиции в долгосрочное развитие вместо удовлетворения краткосрочных потребностей, максимальное использование ограниченных ресурсов; должное вознаграждение, пропорциональное усилиям; дисциплина; сосредоточение внимания на сообществе, а не на индивидуальном приоритете. Можно выделить три важных аспекта административных реформ в Сингапуре. Во-первых, учитываются как институциональные, так и поведенческие аспекты реформ. Во-вторых, цели четко сформулированы как средства улучшения достижений национальных приоритетов развития. В-третьих, Сингапур принял прагматический подход к реформе с опорой на улучшение качества деятельности государственных организаций.¹⁵

В целом, можно сделать вывод, что реформы государственного управления в азиатских странах проводились там, где присутствовал реальный запрос на изменения, связанный с уровнем экономического развития и наличием политической воли к реформированию существующей практики, наличием мотивации к изменениям и главное, гарантии того, что проводимые реформы не разрушат систему в целом.

В контексте последних событий, произошедших в Армении, интересен опыт Израиля. На протяжении всего периода, после создания государства национальная безопасность Израиля является основным приоритетом и основана на широком национальном консенсусе, согласно которому Израиль сталкивается с реальной угрозой геноцида или, как минимум, политического уничтожения.

Разработанная Гарольдом Лассуэлом в 1941 г. концепция «Гарнизонного государства» утверждает, что для существования нации в состоянии продолжающейся войны и напряженности национальная безопасность является главным приоритетом, ведет к распространению военных ценностей и их укоренению в обществе, а также приводит к доминированию структур национальной безопасности в принятии решений на государственном уровне. В дополнение к этой модели израильские исследователи разработали подход для объяснения отношений между военным и гражданским секторами. Этот подход подчеркивает расширение его военной культуры до такой степени, что предотвращает появление гражданского общества, которое не связано с вооруженными силами. Сторонники этого подхода утверждают, что военное мышление израильского общества и принятие им армейских ценностей и символов в качестве основного ком-

¹⁵ **Saxena N.S.**, *Virtuous cycles: The Singapore public service and national development*, UNDP, 2011.

понента его культуры и идентичности ведет к гегемонии армии над процессом принятия решений¹⁶ в государственной системе управления.

Ученые Орен Барак и Габриэль Шеффер утверждали, что применение западных моделей к военно-гражданским отношениям не соответствует израильской реальности, поскольку границы между военной сферой и сферой политики, общества, экономики и культуры остаются неясными. Авторы описывают существование неформальной «сети безопасности», наделенной большой властью и решающим влиянием на политику, общество, экономику, культуру и важные национальные решения. Члены этой сети связаны неформальными связями, принимая схожие ценности и принципы как в вопросах национальной безопасности, так и в наиболее эффективных способах ее обслуживания¹⁷.

В политической сфере: службы безопасности устанавливают, разграничивают приоритеты и распределяют связанные с ними ресурсы; кроме того, все политические, социальные и экономические вопросы прямо или косвенно связываются с национальной безопасностью. Сотрудники службы безопасности проникли в гражданскую и бюрократическую сферу и установили прочные связи с основными игроками на уровне правительства и местного самоуправления.

В экономической сфере: израильские службы безопасности управляют передовыми отраслями промышленности, которые занимают важное место в израильской экономике. Многие бывшие сотрудники службы безопасности занимают административные должности во многих крупных корпорациях, независимо от того, принадлежат ли они службам безопасности или находятся в государственной или частной собственности. Это демонстрирует, что прогресс израильской высокотехнологичной промышленности был связан с развитием военной промышленности Израиля. Например, бывшие сотрудники военной разведки, особенно на высокотехнологичных должностях, и бывшие военно-воздушные силы основали в 1990-х годах более 50 высокотехнологичных компаний, 15 из которых имеют капитализацию в 15 миллиардов долларов США.¹⁸

В культуре и средствах массовой информации: сеть безопасности доминирует в культуре и средствах массовой информации Израиля. В дополнение к военной цензуре, введенной в отношении информации, связанной с национальной безопасностью, с момента создания Израиля, израильские СМИ практикуют самоцензуру. Репортеры, принадлежащие к различным средствам массовой информации, получают информацию от органов безопасности,

¹⁶ Барух Киммерлинг, Милитаризация в израильском обществе, журнал "Theory and Criticism", 4, 1993, с. 123-140.

¹⁷ Орен Барак и Габриэль Шеффер, «Сеть безопасности в Израиле и ее влияние», в книге Габриэля Шаффера, Орена Барака и Амерам Орена (редакторы), «Армия, у которой есть государство?», Иерусалим: Кармель, 2008, с. 16.

¹⁸ Там же, с. 25.

часто отражая их взгляды и выступая в качестве их представителей.

Образование и наука: Многие учебные заведения возглавляют бывшие сотрудники службы безопасности, а национальный уровень образования часто связан с национальной безопасностью. В израильских университетах увеличилось количество центров и институтов, возглавляемых и укомплектованных бывшими сотрудниками службы безопасности. Кроме того, спецслужбы активно финансируют многие исследовательские проекты в области стратегии, психологии, образования и многих других сферах¹⁹.

В целом можно сделать вывод, что система государственного управления Израиля построена на базовых приоритетах национальной безопасности и в ее основе лежит иерархическая веберовская модель управления. Хотя в последнее время в Израиле предпринимаются попытки внедрения элементов управления парадигмы нового государственного менеджмента, но, по оценкам экспертов, эти попытки в основном не оказывают существенного влияния на сложившуюся систему управления.²⁰

Вызовы (приоритеты), влияющие на выбор базовой парадигмы государственного (административного) управления в РА

В Армении реформы государственного управления начали реализовываться в проектной логике в начале 2000-х годов. Акценты изменений делались, в основном, на борьбе с коррупцией и были нацелены на ограничение политической власти, исходившей от политических партий, пришедших к власти, а не на повышение эффективности и результативности управления. Административную систему Армении лучше всего охарактеризовать как постсоветскую: это не советская всемогущая и вездесущая, переплетенная с коммунистической партией государственная система, но это все еще не эффективная система администрирования, которая способна эффективно и своевременно распознавать, диагностировать и устранять проблемы²¹.

Подход к реформам государственного управления в Армении можно охарактеризовать как фрагментарный. В основу реформ не заложен парадигмальный подход и в целом реформы государственного управления существенно зависят от рекомендаций и средств, выделенных на их осуществление международными организациями, усилия которых направлены, в основном, на привнесение в государственную систему управления Армении западных традиций и практик, не всегда учитывающих национальный контекст и внешние и внутренние угрозы, с которыми сталкивается Армения.

¹⁹ Там же, с. 23-24.

²⁰ **Ron Tzur, Nissim Cohen**, The Ongoing Israeli Civil Service Reform: Comparing Current Achievements to Past Attempts, <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2018-4-page-943.htm>

²¹ **Vache Gabrielyan and Gayane Selimyan**, "Public Management Reforms: Armenia", in Bouckaert Geert, NemecJuraj, NakrosisVitalis, HajnalGyorgy, TonnissonKristiina (Eds.) Public Management Reforms in Central and Eastern Europe. NISPAcee Press, Bratislava, 2009, pp. 27-50.

В середине 2021 года Правительством Армении была предложена к обсуждению новая Стратегия реформ государственного (административного) управления до 2030 года. В стратегии подробно описываются стадии становления системы государственного управления в Армении, фиксируется уже три пройденных этапа реформ, проводится подробный анализ текущей ситуации и проблем государственного управления, целью решения которых заявлено становление эффективной системы государственного управления, предоставляющей высококачественные государственные услуги, основанной на современной демократической практике и направленной на рост общественного благосостояния. В новой стратегии декларируется актуализация модели управления на основе проведения политики, основанной на **сочетании классической (вебериянской) модели и модели Нового государственного менеджмента**, с формированием модели государственного (административного) управления, основанной на инновационных решениях, максимальной децентрализации и сотрудничестве.²²

Исследование опыта других стран в организации государственного управления и теоретические описания подходов в международной практике, предложения международных организаций-доноров не являются достаточными для выбора базовой парадигмы на новых этапах реформирования государственного сектора в любой стране. Встает вопрос: какие факторы должны лечь в основу выбора базовой парадигмы государственного управления?

На наш взгляд, характеристики и стратегия реформы государственного управления должны быть основаны на принципах «Реалполитик» и обеспечивать гарантии способности государства противостоять экзистенциальным угрозам в их широкой интерпретации, предложенной Барри Бузаном в его теории секьюритизации²³. Используя подходы этой теории, прежде чем определять, какая парадигма должна быть заложена в основу реформ государственного управления в Армении, необходимо попытаться сконструировать социальную реальность и выделить те объекты, которые, по мнению армянской элиты, представляют угрозу безопасности для Армении. Причем безопасность, в контексте вышеуказанной теории, рассматривается как экзистенциальная угроза, имеющая качественные характеристики и требующая секьюритизации и, как следствие, применения соответствующих мер со стороны государства.

Угрозы, которые секьюритизированы в армянских элитах, имеют долгосрочный характер, и именно из их осмысления должен исходить выбор парадигмы в реформе государственного управления.

Для Республики Армении такими угрозами являются прежде всего:

- военные угрозы, связанные с агрессией соседних государств;

²² Հանրային կառավարման բարեփոխումների մինչև 2030 թվականը նախագիծը: https://www.e-draft.am/files/project_file/1/16270445256679.pdf, էջ 39, կետ 61:

²³ **Barry Buzan**, "People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era", Brighton Sussex: Wheatsheaf Books, 1983.

-угрозы, связанные с неспособностью адекватного ответа на вызовы, связанные со сменой хозяйственного уклада и формирования базового процесса-производства знаний;

-угрозы, связанные с утратой национальной идентичности, взамен обеспечения индивидуального благосостояния.

Ключевой угрозой, с которой Армения наиболее остро столкнулась в 2020 году, является военная угроза со стороны соседних государств. Обеспечение национальной безопасности является основой общественно-го договора и ключевой государственной функцией, базовой для оценки дееспособности государственной системы управления и выработки предложений для ее изменения.

Поражение в 44-дневной войне привело к разворачиванию дискуссии, в политической и экономической элите и обществе, о подходах к реформированию государственного управления, с учетом выявленных рисков, проявившихся узких мест сложившейся системы государственного управления РА, и требует переосмысления приоритетов в реформах, в контексте обеспечения национальной безопасности. Проблемы системы государственного управления, выявленные в 44-дневной войне:

-технологическая, организационная и управленческая отсталость в вооруженных силах РА;

-отсутствие жизнеспособных концепций обеспечения национальной безопасности для различных сценариев развития событий;

-неспособность к быстрой мобилизации как следствие отсутствия правил и специализированных знаний в системе государственного управления, связанных с вопросами реформирования управления к условиям военных действий;

-отсутствие доктрины информационной безопасности и понимания каналов распространения и значимости информационной политики в форс-мажорных ситуациях, особенно в условиях войны;

-отсутствие политики формирования национальных резервов для обеспечения армии и населения в критических ситуациях;

Вместе с тем, 44-дневная война выявила высокую готовность населения к мобилизации имеющихся у него ресурсов, в том числе со стороны диаспоры и, при этом, отсутствие у государства навыков по управлению и оптимизации ресурсов, предоставляемых гражданским обществом и населением.

Очевидно, что геополитическое расположение Армении, стремление Турции и Азербайджана к захвату армянских территорий и лишению суверенитета армянской нации и геноциду армян, развязанная агрессорами (Турция и Азербайджан) 44-дневная война и ее результаты демонстрируют необходимость переосмысления подходов к доктрине государственной безопасности и, как следствие, к реформам государственной системы управления. При постановке задачи таким образом необходимо переос-

мысление роли и функции всех уровней государственного управления, бизнеса, каждого гражданина и диаспоры во всех возможных сценариях развития событий. Государственная система управления должна иметь потенциал для молниеносной мобилизации, повышенного контроля и обеспечения участия всех субъектов в предотвращении возможных террористических актов, для обеспечения дееспособности и автономности коммуникаций и каналов связи в период критических угроз и, в особенности, угроз информационной безопасности.

Именно исходя из достигнутого консенсуса в обществе по вопросам национальной безопасности возможно формирование подходов к реформированию государственного управления. При этом, очевидно, что в условиях приоритизации национальной безопасности в основу государственного управления должны лечь принципы, связанные с обеспечением дисциплины, порядка и жесткого нормирования в системе государственного управления.

Вторым объектом секьюритизации и, соответственно, экзистенциальной угрозой является неспособность ответа государственной системы на основной **глобальный вызов смены хозяйственного уклада**. Основными характеристиками современного мира, оказывающими существенное влияние на подходы к реформированию государственного управления, являются глобальные трансформации, происходящие в связи со сменой технологического уклада и широким распространением цифровых технологий, а именно: скорость изменений, трансформация базового экономического процесса от производства материального богатства к производству знаний²⁴. Конкуренность государства в этой логике связана с приоритизацией в государственной политике науки, образования и технологического развития экономики. В Армении за последние несколько лет сформировался реальный запрос на улучшение государственного управления базовым процессом производства знаний со стороны технологической элиты Армении, которая в настоящее время является основным креатором высокооплачиваемых рабочих мест и источником привлечения прямых инвестиций в Армению. Ярким проявлением такого запроса на изменения является движение «Гитуж»²⁵.

Смена технологического уклада предполагает внедрение технологий, связанных с роботизацией, использованием искусственного интеллекта, интернета вещей и цифровой трансформации во всех сферах общественно-экономической системы.

Для нивелирования этой угрозы государственная система управления должна иметь способность на ответ вызовам, связанным с доминированием в глобальном пространстве транснациональных платформ, «если государство не успевает реализовывать новые функции по наведению порядка,

²⁴ Т. Саркисян, Конец государства или новая форма организации общества, «21век» № 1(7), 2008.

²⁵ <https://gituzh.am/>

управлению новыми общественными отношениями, по регулированию использования баз данных в интересах общества, то это место занимают транснациональные цифровые компании²⁶. С другой стороны, смена хозяйственного уклада требует от государства существенного участия в создании национальной инновационной системы, способствующей проникновению национальных субъектов в глобальные цепочки создания стоимости, основанные на технологических платформах. Создание национальной инновационной системы требует от государственного сектора наличия в системе государственного управления инновационной бюрократии²⁷. Под инновационной бюрократией понимается созвездие государственных организаций, способных обеспечить agile-стабильность и подходы к формированию предпринимательского государства, основанные на участии государства в формировании новых рынков (создании инноваций). Этот приоритет требует от системы государственного управления максимальной гибкости, децентрализации управления и предоставления возможностей для государственных чиновников брать на себя ответственность за риски и провалы, которые связаны с потерями государственного бюджета, при этом исключая страхи ответственности за инновационные провалы.

Третьим объектом секьюритизации и, возможно, ключевой экзистенциальной угрозой является утрата **национальной идентичности** в обмен на индивидуальное благосостояние. Псевдолиберальные ценности, внедряемые современной элитой, приводят к трансформации культурного кода армянской нации. В условиях, когда родина и государство не сохраняют базовые традиционные ценности нации как один из основных приоритетов, индивиды, особенно представители элиты делают выбор в пользу проживания в более развитых государствах, обеспечивающих гарантированный минимальный уровень благосостояния. Иными словами, подмена национальных ценностей и стирание границ национальной идентичности, приводит к массовой миграции, особенно в условиях проявления двух вышеуказанных экзистенциальных угроз безопасности и интеллектуальной бедности. Как показывает мировая практика, утрата национальной идентичности ведет к потере не только национальных ценностных ориентиров, но и значительной части национального суверенитета государств²⁸. Это, в свою очередь, означает отказ от собственных национальных интересов, неспособность этих государств к самостоятельной как внутренней, так и внешней политике. Сохранение национальной идентичности основная задача культурной поли-

²⁶ **Т. Саркисян**, Интеграционный «план ГОЭЛРО» для XXI века, журнал «Россия в глобальной политике», № 3 2021 Май/Июнь, Источник: <https://globalaffairs.ru/articles/cifrovoj-suverenitet-eaes/>

²⁷ **Rainer Kittel, Wolfgang Drechsler, Erkki Karo**, Innovation bueracracies: How agile atability creates the interpreneureal state, UCL Institute for Innovation and Public Purpose (IIPP) Working Paper Series: IIPP WP 2019-12.

²⁸ **Francis Fukuyama**, In an age of identity politics, inclusive national identity matters more than ever, 2018 г., <https://www.abc.net.au/religion/why-national-identity-matters/10559382>

тики государства, направленной на сохранения национальной самобытности, культуры, языка, религиозной принадлежности; институт церкви являлся на протяжении столетий основным институтом, позволившим сохранить культурные коды армянского народа. «Всеобъемлющее чувство национальной идентичности остается критически важным для поддержания успешного современного политического порядка»²⁹ - пишет в одной из последних статей Френсис Фукуяма. Он выделяет 5 функций национальной идентичности, в том числе связывая их с национальной безопасностью, демократией, доверием, отдельно выделяя функцию, связанную с качеством управления и способностью формулирования национальных интересов и их приоритизации в контексте национальной идентичности.

Все три описанные выше экзистенциальные угрозы, их приоритизация и попытки устранения будут оказывать существенное влияние на выбор базовой парадигмы государственного управления при осуществлении следующего этапа реформ государственного управления. Но их разновекторность неизбежно приводит к дилемме выбора базовой парадигмы.

Дилемма базовой парадигмы государственного (административного) управления в Армении

При том, что сами вышеобозначенные объекты секьюритизации (угрозы) не вступают в противоречие между собой, достижение целей в рамках указанных объектов приводит к дилемме выбора базовой парадигмы государственного управления. Это связано с тем, что вышеобозначенные объекты требуют специфических подходов в государственном управлении.

Для Армении, с учетом вышеизложенного существует два варианта выбора базовой парадигмы государственного управления при его реформировании:

1. Можно ограничить внимание государства к проблемам смены хозяйственного уклада, определив как приоритет «Безопасность и национальную идентичность» - обеспечивать безопасность, внедряя жесткую систему государственного управления, основанную на принципах иерархического управления, введения четких правил, касающихся регулирования хозяйственной деятельности, при этом ограничив участие государства в инновационной деятельности. Все усилия сконцентрировать на усилении мощи государства, внедрении современных иерархических моделей управления, с акцентированием внимания на государственных органах и системах, обеспечивающих безопасность, на разработке и использовании наиболее передовых технологий с задействованием всего научного потенциала страны для обеспечения безопасности и повышения боеспособности армии и эффективности государства в контексте сохранения национального суверенитета.

2. С другой стороны можно, отказавшись от приоритета национальной безопасности и суверенитета, взять за основу реформ государственного

²⁹ Там же, см. прим. 27.

управления парадигму Нового государственного менеджмента и направить все усилия государства на удовлетворение потребностей граждан и создание национальной инновационной системы и сохранение национальной идентичности за счет формирования общественной солидарности. Подобная приоритизация предполагает практический отказ от самостоятельной защиты национального суверенитета и высокую степень гибкости и договороспособности во внешнем контуре системы государственного управления.

Набор приоритетов ставит перед нами принципиальную дилемму выбора базовой модели государственного управления при запуске нового этапа осуществления реформ: невозможно в одно и то же время осуществлять инновации, требующие либерализованного отношения государства к «ошибкам» государственных органов, бизнеса и максимальной децентрализации принятия решений, и при этом вводить жесткие правила поведения для всех участников общества, оглядываясь на нависшую угрозу физической безопасности. Если мы выбираем «хорошую жизнь и инновации», то должны пожертвовать своим суверенитетом и нам не нужно создавать сложных защитных механизмов, направленных на обеспечение безопасности и суверенитета и требующих дисциплины и порядка, в том числе и наличия иерархической системы государственного управления.

Если мы делаем выбор в пользу обеспечения национальной безопасности и высокотехнологичной армии, способной нас защитить, то нам придется **отказаться от приоритизации** реализации социальных программ, социальной поддержки населения и от перераспределения государственных ресурсов в пользу поддержки бизнеса и все высвобожденные ресурсы направлять на формирование дисциплинированного, боеспособного «народоармии», с акцентом на внедрение передовых технологий под контролем государства в сферы, обеспечивающие национальную безопасность.

При этом необходимо учитывать, что попытка комбинирования моделей государственного управления, направленных на ликвидацию разного типа угроз, приведет к существенному снижению эффективности и распылению государственных ресурсов и несет в себе риски провала.

В представленной для обсуждения Стратегии³⁰ реформ государственного управления большое внимание уделяется автоматизации и цифровой трансформации процессов государственного управления. Цифровая трансформация государственного управления предполагает изменение подходов в государственном управлении на основе внедрения информационных технологий, использовании больших данных, искусственного интеллекта и других технологических решений, позволяющих существенно повышать эффективность формирования стратегий, принятия решения, реализации функций контроля и предоставления услуг гражданам и бизнесу.

³⁰ Հանրային կառավարման բարեփոխումների մինչև 2030 թվականը նազմավարողը: https://www.e-draft.am/files/project_file/1/16270445256679.pdf

Очевидно, что цифровая трансформация будет осуществляться независимо от выбранной базовой парадигмы и будет являться одним из ключевых условий успеха осуществляемых реформ. Но при этом, в зависимости от выбранной парадигмы, изменятся приоритеты в осуществлении цифровой трансформации. Если государство приоритетом сделает национальную безопасность и сохранение территориальной целостности, то встанет необходимость в выборе приоритетов цифровой трансформации в пользу обеспечения сквозных информационных потоков, усиления контроля, стимулирования производства и внедрения цифровых инноваций в сфере защиты и безопасности и т.д.

Если государство сконцентрирует свои усилия на экономической конкурентоспособности с учетом глобальных трансформаций, то очевидным становится перемещение акцентов цифровой трансформации на повышение качества государственных услуг, на создание инновационной системы, адресной системы социальной поддержки и защиты граждан и бизнеса, на упрощении быта и информированности населения, повышении его вовлеченности в демократическую систему принятия государственных решений и т.д.

Заключение

Запрос на проведение реформ в системе государственного управления формируется элитами и является, как правило, ответом на глубокие кризисные ситуации, глобальные трансформации, приводящие к потере конкурентоспособности, на «провалы» рынка или общественные требования к изменениям. Сложившаяся кризисная ситуация, связанная с пережитыми государством, гражданами Армении и диаспорой шоками поражения в 44- дневной войне 2020 года и потерей территорий РА и Арцаха, при осуществлении реформ государственного управления требует от разработчиков стратегий реформ государственного управления не только анализа прошлых ошибок и изучения международного опыта, но, прежде всего, признания и осмысления секьюритизированных угроз. Именно их нивелирование и полное устранение должны лечь в основу выбора базовой модели государственного управления, планов реформ и подходов к цифровой трансформации. В противном случае любые попытки реформирования не смогут обеспечить положительных результатов, приведут к неэффективному использованию ресурсов и станут «очередным провалом» государственного управления.

ԿԱՐԻՆԵ ՄԻՆԱՍՅԱՆ – ՀՀ պետական կառավարման (վարչարարության) բարեփոխումների դիրեկտա (պարադիգմային մոտեցում) – Հոդվածի հիմնական նպատակն է ծավալել բանավեճեր և Հայաստանում ձևակերպել պետական կառավարման բազային պարադիգմի ընտրության խնդիրները բարեփոխումների ներկա փուլում: Կոպենհագենի դպրոցում մշակված անվտանգայնացման տեսության մոտեցումների կիրառմամբ առանձնացվել են Հայաստանի առջև ծառայած երեք հիմնական գոյութենական սպառնալիքներ՝ ռազմական,

տնտեսական կարգի փոփոխությանը վերաբերող և ազգային ինքնության կորստի: Պետական կառավարման (վարչարարության) նկարագրված պարադիգմը և տարբեր տարածաշրջաններում պետական կառավարման բարեփոխման ժամանակակից մոտեցումների վերլուծությունը ցույց են տալիս, որ պետական կառավարման պարադիգմի ընտրությունը պետք է բխի պետության առջև ծառայած գոյութենական սպառնալիքների իմաստավորումից և առաջնահերթությունից: Խնդիրը բարդանում է, քանի որ պետական կառավարման մեջ տարբեր սպառնալիքներ պահանջում են տարբեր առանձնահատուկ մոտեցումներ, և պետությունը կանգնում է երկընտրանքի առջև: Ավելին, սպառնալիքների առաջնահերթությունից և համապատասխանաբար ընտրված պետական կառավարման բազային մոդելից են սկզբունքորեն կախված պետական հատվածում թվային փոխակերպման մոտեցումները: Հոդվածում առաջարկված մոտեցումը պահանջում է պետական մարմիններից վերանայել և էականորեն կատարելագործել հանրային կառավարման բարեփոխումների առաջարկվող փաթեթը, որը ներկայացվել է հանրության լայն շրջանակի քննարկմանը: Նման քայլը զգալիորեն կմեծացնի բարեփոխումների արդյունավետությունը:

Բանալի բառեր – *պետական կառավարման պարադիգմ, սպառնալիքների անվտանգայնացում, ՀՀ պետական կառավարման բարեփոխում, վարչարարություն, գոյութենական սպառնալիք*

KARINE MINASYAN – *Dilemma of Public Governance (administration) Reform in the RA (paradigm approach)*. – The main purpose of the article is unfolding discussion and formulation of the problem of choosing the basic paradigm of public administration in Armenia at the present stage of reforms. Using the approaches of the securitization theory developed at the Copenhagen School, highlighted three main existential threats facing Armenia: a military threat, threats associated with a change in the economic pattern (mode) and the threats of loss of national identity. The described paradigms of public administration (administration) and the analysis of modern approaches to reforming public administration in different regions shows, that the choice of the paradigm of public administration should proceed from the understanding and prioritization of the existential threats facing the state. The task becomes more complicated, as different threats require different specific approaches in public administration and the state faces a dilemma of choice. Moreover, approaches to digital transformation in public sector and, accordingly, the chosen basic model of public administration fundamentally depend on the prioritization of threats. The approach proposed in the article requires the state authorities to rethink and significantly refine the proposed package of public administration reforms, presented for discussion to a wide range of the public. This will significantly increase effectiveness and performance of reforms.

Key words: *public administration paradigm, threat securitization, public administration reform of the Republic of Armenia*