«ՀԱՆՐԱՅԻՆ ԿԱՌԱՎԱՐՈՒՄ» ՀԱՍԿԱՑՈՒԹՅԱՆ ՍԱՀՄԱՆՄԱՆ ՀԱՐՑԻ ՇՈՒՐՋ

ԷԴԳԱՐ ՔԱԼԱՆԹԱՐՅԱՆ

Հանրային կառավարումը երիտասարդ, սակայն շատ արագ զարգացող գիտություն է: Դա խթանում են հատկապես այն երկրները, որոնք ձգտում են պետական և քաղաքական համակարգի արդիականացման ու ժողովրդավարացման: Այսպես, դեռևս անցումային փուլում գտնվող երկրների համար կարևոր են պետության դերի վերաիմաստավորումը և հանրային կառավարման բազմամակարդակ համակարգի ձևավորումը: Նոր պայմաններում պետությունների առջև ծառացած խնդիրները պահանջում են վերափոխական ճիգեր, որոնք պետք է վերաիմաստավորեն պետության կառավարման նախկին ձևերը՝ ապահովելու պետական կառույցների արդյունավետ գործունեությունը: Ըստ այդմ՝ անհրաժեշտություն է առաջանում առավել մեծ ուշադրություն դարձնել հանրային կառավարման հիմնախնդիրների ուսումնասիրությանը և զարգացման հեռանկարներին: Ավելին, համաշխարհայնացման պայմաններում հույժ կարևորվում են հանրային քաղաքականության մշակումն ու իրականացումը, որոնք ուղղված կլինեն համազգային նպատակների իրականացմանը, հասարակության կամքի արտահայտմանը և շահերի պաշտպանությանը, տնտեսության, հասարակության բնականոն և կայուն զարգացմանը: Դրանց հասնելու առաջնային պայմանը հանրային կառավարման համակարգի ձևավորումն է, ապա՝ այդ համակարգի կայացումը: Այս ամենի համատեքստում արդիական է դառնում «հանրային կառավարում» հասկացությունը սահմանելը, որը նշված խնդիրներին արդյունավետ լուծումներ տալու կարևոր նախապայման է:

Մասնագիտական գրականության մեջ կարելի է հանդիպել «հանրային կառավարում» հասկացության տարբեր սահմանումների, որոնցից մեկի համաձայն՝ հանրային կառավարումը բնորոշվում է որպես «բաց կառավարում» կամ հասարակության կողմից պետության կառավարում, ինչը ենթադրում է առաջին հերթին մասնակցություն կամ մասնակցային ժողովրդավարության ապահովում[1]: Ամերիկացի տեսաբան Դ. Վալդոյի սահմանմամբ՝ հանրային կառավարումը պետության գործերը վարելու գիտություն է, կառավարչական մշակույթի արդ-

[1] Տե՛ս **Керимов А. Д.** О некоторых проблемных точках в теории публичного управления // «Право и образование», 2014, № 3, էջ 189:

յունավետ իրացման ձև[2]: Այս տեսակետին մոտ է Դ. Ա. Շեստակի սահմանումը. կառավարումը հանրային իշխանություն իրականացնելու եղանակ է, որը նույնականանում է պետական մարմինների և պաշտոնատար անձանց սոցիալական գործունեությանը[3]: Այս սահմանումներից բխում է, որ հանրային կառավարման մեջ կարևորվում են ոչ միայն մասնակցության կողմը, այլև կառավարչական գործառույթների արդյունավետ իրականացումը:

Հանրային կառավարման տեսության հիմնադիր հայրերից Վ. Վիլսոնը կարևորում է իրավական ասպեկտը, քանի որ հանրային կառավարման արդյունավետությունը պայմանավորված է իրավունքի արդյունավետ իրացմամբ: Նա գրում է. «*Իրավունքի դետալիզացված և մշտապես կայուն կիրառումը կոչվում է հանրային կառավարում*»[4]: Ուշագրավ է, որ ՄԱԿ-ի փաստաթղթերում նույնպես նման տեսակետ է արձանագրված. «*...Պետության կառավարմանը, մասնավորապես տնտեսական ու վարչական լիազորությունների իրականացմանն ուղղված կառուցակարգերի, փոխհարաբերությունների և ինստիտուտների ամբողջությունը կոչվում է հանրային կառավարում: Հանրային կառավարման միջոցով քաղաքացիները կարողանում են արտահայտել իրենց շահերը, իրացնել իրավունքներն ու պարտականությունները, ինչպես նաև կարգավորել առկա և հնարավոր տարաձայնությունները*»[5]: Այսինքն՝ ՄԱԿ-ը հանրային կառավարումը սահմանում է որպես բազմատարր համակարգ, որը ներառում է պետական կառավարման մարմինները, ոչ պետական սուբյեկտները, տեղական ինքնակառավարման մարմինները (ՏԻՄ), ՋԼՄ-ները, քաղաքական կուսակցությունները, հասարակական (քաղաքացիական) և բիզնես կազմակերպությունները: Հանրային կառավարման համակարգը ամբողջանում է շնորհիվ այդ բոլորի միջև իրավաչափ հարաբերությունների ձևավորման, հանրային հարթակում համագործակցության, որոնց «ճիշտ» կամ արդյունավետ կառավարումը կնպաստի, որ հանրային կառավարումը առավել արդիական և ժողովրդավար դառնա: Հանրային կառավարման կորիզը պետությունն է, որը մշակված հանրային քաղաքականության միջոցով ապահովում և երաշխավորում է համակարգի բնականոն առաջընթացն ու արդիականացումը:

1990-ականների սկզբին ձևավորվել են հանրային կառավարման սահմանման երկու հիմնարար մոտեցումներ: ***Առաջինի*** համաձայն՝

---

[2] Տե՛ս **Waldo D.** What is Public Administration: Public Administration: Concepts and Case. Ed. Richard Stillman, Boston, "Houghton Mifflin", 1988, էջ 15:

[3] Տե՛ս **Шестак Д. А.** Эволюция публичного управления в современной России: проблемы правового обеспечения // « Грани познания», 2012, № 1 (15), էջ 150:

[4] **Wilson W.** The Study of Administration, American Political Science Quarterly, 1887, Vol. 2, № 2, էջ 212:

[5] "Reconceptualizing Governance, Discussion Paper 2/The United Nations". New York, United Nations Development Programme, 1997, p. 9.

սոցիալական գիտության այս տեսակը սահմանվում է որպես այլ գիտությունների մշակած և կառավարման պրակտիկայի համար անհրաժեշտ հասկացությունների ու հետազոտական գործիքների, մեխանիզմների համակարգային ամբողջություն: Ամերիկացի քաղաքագետներ Հ. Լասուելը և Դ. Լերները, խոսելով դրա միջգիտակարգային, միջհայեցակարգային բնույթի մասին, կարևորել են հանրային կառավարման ռացիոնալացումը՝ քաղաքական գիտության, սոցիոլոգիայի, տնտեսագիտության, իրավագիտության հետ ինտեգրման միջոցով[6]: Այս մոտեցմանը հարողները հանրային կառավարումը համարում են տարբեր գիտությունների ինտեգրման հարթակ, որը Հ. Լասուելն անվանել է «Policy Sciences»: Նշյալ մոտեցման ընդդիմախոսները գտնում են, որ հանրային կառավարումը որպես ինքնուրույն գիտություն կամ համակարգային երևույթ գոյություն չունի, որովհետև այն պետական, տեղական, ոչ կառավարական կազմակերպությունների, կառավարչական մարմինների գործունեության միաձուլման հարթություն է:

Հանրային կառավարման սահմանման ***երկրորդ մոտեցման*** կողմնակիցները, ճանաչելով սոցիալական այլ գիտությունների հետ վերջինիս կապը, այնուամենայնիվ հանրային կառավարումը համարում են առանձին գիտություն, որն ունի ուսումնասիրության օբյեկտ, առարկա, մեթոդաբանական ուրույն գործիքակազմ: Հանրային կառավարման ուսումնասիրության օբյեկտը հանրային ծառայություններ մատուցելիս առաջացող քաղաքական, տնտեսական, սոցիալական հարաբերություններն են, առարկան՝ հանրային կառավարման մարմինները: Ըստ այդմ՝ հանրային կառավարումը որպես երիտասարդ գիտություն ունի իրեն փոխկապակցված, սակայն միևնույն ժամանակ որոշակիորեն ինքնուրույն ոլորտներ, որի վկայությունն են ուսումնասիրության օբյեկտն ու առարկան: Ամերիկացի հեղինակներ Ջ. Օթը, Ա. Հիդը և Ջ. Շաֆրիցը առանձնացրել են հետևյալ ինքնուրույն ոլորտները՝

- *հանրային (պետական) կառավարում* (Public Management), որում ներառված են պետական մարմինների գործառույթների իրականացման գործընթացային և վարչաիրավական ասպեկտները, ներառյալ պետական ծառայությունը,
- *հանրային (պետական) քաղաքականություն* (Public Policy), որում ընդգրկված են ռազմավարական պլանավորման, կարգավորիչ քաղաքականության ազդեցությունը և ծրագրերի գնահատման խնդիրները,
- *հանրային (պետական) կապեր* (Public Affairs), որը ենթադրում է պետությանը և հասարակությանը, քաղաքացիների փոխգործակցությանը, ինչպես նաև լոբբիստական խմբերի գործունեությանը առնչվող խնդիրները,

---

[6] Տե՛ս **Lasswell H.D., Lerner D.** The Policy sciences. Palo Alto, Calif, "Stanford univ. press", 1951, էջ 13-15:

• *կառավարական հարաբերություններ* (Government Realations, GR), որոնք, պետական և մասնավոր հատվածների համագործակցության խնդիրներից բացի, իրականացնում են նաև կենտրոնական ու տեղական մարմինների միջև փոխհարաբերությունների ուսումնասիրություն[7]:

Նշված մոտեցումների վրա հիմնվելով՝ հանրային կառավարումը կարելի է սահմանել իբրև պետական, տեղական և ոչ կառավարական կազմակերպությունների միացյալ գործունեություն, որը ենթադրում է համազգային ու տեղական շահերի և հանրային բարիքի ստեղծման հասարակական-պետական համակարգ: Այն իր հերթին ծառայում է հանրային շահին, որն արտահայտվում է ժամանակակից իրավական, ժողովրդավարական պետությունում մարդու և քաղաքացու իրավունքների ու ազատությունների հաստատումով, հետևաբար ուղղված է հասարակական որոշակի հարաբերությունների կարգավորմանը:

Հաշվի առնելով հանրային կառավարման գիտության բազմաոլորտ բնույթը, ինչպես նաև դա, որ այն սերտորեն առնչվում է պետական կառավարման մարմինների գործունեությանը, հաճախադեպ է *«հանրային կառավարում»* և *«պետական կառավարում»* հասկացությունների նույնացումը: Եթե պետական կառավարումը իրականացնում է պետության/պետական ապարատի սահմանած նպատակներն ու խնդիրները, ապա հանրային կառավարումն ուղղված է հանրային նշանակություն ունեցող արդյունքի ձեռքբերմանը: Այն բնույթով հանրային պայմանագիր է պետության և հասարակության միջև, երբ իշխանական լիազորություններով օժտվում են համապատասխան մարմիններն ու պաշտոնական անձինք: Դրա հետ մեկտեղ՝ իշխանության հիմնական կրողը ժողովուրդն է, երկրի բնակչությունը: Այդ իսկ պատճառով հանրային կառավարումը ունի կառավարչական ազդեցության ավելի լայն շրջանակ: Նրա սուբյեկտներին կարող են տրվել պետական-կառավարչական առանձին լիազորություններ, որոնք իրականացվում են հասարակության շահերից ելնելով[8]: Հաշվի առնելով գիտական այլ հայեցակարգերի և տեսությունների հետ կապը՝ առանձնացնենք հանրային կառավարման գիտական սահմանման որոշ տարբերակիչ գծեր: Այն

• հասարակական և շուկայական հարաբերությունների զարգացման պայմաններին համապատասխանող նպատակաուղղված գործունեություն է,

• տնտեսության կարգավորման և կառավարչական գործառույթ-

---

[7] Տե՛ս **Ott J., Hyde A.C., Shafritz J.M.** Public Management: the essential readings. Chicago, "Lyceum Books/Nelson-Hall publishers", 1991, էջ 67-69:

[8] Տե՛ս **Мартынов А. В.** О некоторых важных теоретических характеристиках публичного управления в современном российском государстве // «История государства и права», 2010, № 2, էջ 39–42:

ների իրականացման ոլորտներում բարձր որակավորում ունեցող և արհեստավարժության վրա հիմնված որոշումներ ընդունելու գործընթաց է,

- տարբեր սուբյեկտների և իշխանական մարմինների, դրանց ներկայացուցիչների միջև փոխշահավետ համագործակցությանը միտված, տնտեսության մասնավոր հատվածի և ոչ առևտրային միավորումների մասնակցությունը խթանող, ինչպես նաև հանրային խնդիրների քննարկման ու լուծման համար ընդհանուր հարթակ ձևավորելու գործընթաց է,
- պետական և տեղական կառավարման մարմինների հաշվետվողականությունը ապահովելուն միտված սահմանադրաիրավական հարաբերությունների համակարգ է՝ օրենքով սահմանված գործառույթներն ու լիազորություններն իրականացնելու համար,
- ապակենտրոնացման եղանակ է, որն արտահայտվում է կառավարման կենտրոնական մարմիններից լիազորությունների փոխանցմամբ, ինչը նվազեցնում է իշխանական ուղղահայացի հնարավորությունը[9]:

Հանրային կառավարման զարգացման և պետության արդիականացման գործնական առաջին քայլերը սկսվեցին 1980-ական թվականներից, որոնք պետական և տեղական կառավարման մակարդակներում ուղեկցվեցին վարչական բարեփոխումներով: Հատկանշական էր հատկապես հանրային կառավարման բարեփոխումների գործընթացային-կազմակերպչական/վարչական բաղադրիչը, ինչն արտահայտվեց «Նոր հանրային (պետական) մենեջմենթի» (New Public Management) շրջանակներում: Վերջինիս հայեցակարգը հանրային կառավարման գիտական սահմանման սկզբունքորեն նոր մոտեցում է[10]: Պետության առաջնային դերը արտադրանք թողարկելն է և հանրային ծառայություններ մատուցելը, իսկ պետական ինստիտուտները կոչված են ստեղծելու հասարակական ակտիվության անհրաժեշտ շրջանակներ, խթանելու քաղաքացիների նախաձեռնողականությունը: Պետությունը սահմանված օրենքների և կանոնների հիմքով համակարգում է հասարակության սոցիալական, տնտեսական, անվտանգային և այլ ոլորտների գործունեությունը: Միևնույն ժամանակ հարկավոր է նկատել, որ «Նոր հանրային (պետական) կառավարման» հայեցակարգն առաջացել է հանրային որոշումների մշակման ու ընդունման գործընթացներին հասարակական (ոչ պետական) հատվածի մասնակցությունն անվերապահ ճանաչելու պահից, որից տրամաբանորեն հետևում է, որ պետությունը չպետք է միջամտի այնտեղ, որտեղ ոչ պետական

---

[9] Տե՛ս "Democratic oversight ofpolice forces: Mechanisms for Accountability and Community Policing", էջ 54. http://www.iskran.ru/cd_data/disk2/rr/039.pdf

[10] Տե՛ս **Dunleavy P., Hood C.** From old public-administration to new public management. Public Money & Management, L, 1994, № 14 (3), էջ 9-16:

մարմիններն ի վիճակի են գործելու ինքնուրույն: Ըստ այդմ առաջին պլան է մղվում պետական, մասնավոր և հասարակական կազմակերպությունների միջև կապի, փոխազդեցության և հաղորդակցության ուսումնասիրությունը, քանի որ հենց այդ շփման ոլորտում են ընդունվում իրական որոշումներն ու իրականացվում կառավարչական գործառույթները[11]:

Հանրային կառավարման գիտական սահմանման ժամանակակից մոտեցումը կարևորում է հանրային ծառայության, մասնավորապես քաղաքացիական ծառայողների մասնագիտացումն ու վերլուծական հենքի ձևավորումը: Վերջիններս կարող են զարգացնել քաղաքական-կառավարչական որոշումների արդյունքների ու հետևանքների կանխատեսման հմտություններ: Այդ դեպքում հանրային կառավարումը փաստացի միավորում է քաղաքական գիտությունը և գործնական մենեջմենթը[12]: Գործնականում կան նաև այլ նախապայմաններ, ինչպես օրինակ՝ արհեստավարժ փորձագետ-վերլուծաբանների ներգրավումն ու գործողությունների ծրագրի առկայությունը[13]: Համաշխարհային պրակտիկան ձգտում է նաև հանրային իշխանության մարմինների, քաղաքացիական հասարակության ու բիզնես կառուցվածքների միջև փոխգործակցության կատարելագործմանը, ձեռնարկատիրական գործունեության կարգավորման պայմանների լավացմանը, բնակչության հարմարավետության և կյանքի բարձր որակի ապահովմանը, ինչպես նաև հանրային կառավարման արդյունավետության մակարդակի բարձրացմանը: Նշված ուղղությունները վերաբերում են գործարար համայնքի և հասարակական միությունների հետ փոխհարաբերություններում հանրային իշխանության մարմինների՝ սոցիալ-տնտեսական գործընթացների կարգավորմանն ուղղված գործունեության հիմնական սկզբունքների իրականացմանը: Այդ սկզբունքներից են, օրինակ, սեփականության տարբեր ձևեր ունեցող կազմակերպությունների և հաստատությունների միջև մրցակցության խթանումը, տնտեսության մասնավոր հատվածի և հասարակական կազմակերպությունների ներկայացուցիչների մասնակցության աստիճանի բարձրացումը արտադրական հարաբերություններում, ապակենտրոնացումը՝ փոխգործակցության տարբեր ձևերի իրականացմամբ[14]: Այս սկզբունքները

---

[11] Տե՛ս **Aucoin P.** Administrative reform in public management: Paradigms, principles, paradoxes and pendulums. Governance, San Diego, 1990, Vol. 3, էջ 115–137; **Osborn D., Gaebler T.** Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, N.Y., "Addison-Wesley", 1992, էջ 28-31:

[12] Տե՛ս **Сурин А. В., Петрунин Ю. Ю., Семенникова Л. И., Купряшин Г. Л., Волков Ф., Борисов В. К., Соловьев К. А.** Классики теории государственного управления: Управленческие идеи в России. М.: РОССПЭН, 2008, էջ 361-362:

[13] Տե՛ս նույն տեղը, էջ 683-694:

[14] Տե՛ս **Кайль Я. Я., Епинина В. С.** Актуализация партисипативного подхода к формированию системы публичной власти в современной России // «Национальные интересы: приоритеты и безопасность», 2012, № 33, էջ 59:

ներդրվել և գործում են կառավարման զարգացած փորձ ունեցող երկրների հանրային կառավարման համակարգերում, որոնցում կիրառվել է կառավարելու և որոշումներ ընդունելու մասնակցային մոդելը: Այս ամենն իր տրամաբանական արտացոլումն է գտել մեկ այլ՝ «բաց կառավարության» մասին հայեցակարգում, որը լայն իմաստով ենթադրում է պետական մարմինների աշխատանքներին քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչների ազատ մասնակցության հնարավորության ապահովում, այդ թվում՝ բյուջետային ծախսերի թափանցիկություն, կոռուպցիայի դեմ պայքար, գործադիր մարմինների նկատմամբ վերահսկողություն, տեղեկատվության հասանելիության ընդլայնում տեղեկատվական տեխնոլոգիաների միջոցով[15]: Օրինակ՝ ԱՄՆ-ում գործարկվում են ինտերնետ-պորտալներ, որոնց միջոցով շարքային քաղաքացիները կարող են դիմել Սպիտակ տուն՝ կոնկրետ հարցադրումներով[16]:

Ուսումնասիրելով հանրային կառավարման ընդհանուր պատկերը՝ կարող ենք ասել, որ այն հասարակության սոցիալական բարեկեցության, սոցիալ-տնտեսական խնդիրների լուծման արդյունավետ համակարգ է, տնտեսական անվտանգության և հասարակության կյանքի որակի բարձրացման երաշխիք: Հանրային կառավարման գիտական սահմանման հիմքում ընկած են զարգացման մարտավարական և ռազմավարական խնդիրների համադրման, պետական իշխանության մարմինների պատասխանատվության և հասարակությանը ծառայելու, ռեսուրսների արդյունավետ բաշխման և վերաբաշխման, պետության, հասարակության ու բիզնես շահերի միջև հավասարակշռության, թափանցիկության և հաշվետվողականության սկզբունքները[17]: Արդյունավետությունն այս դեպքում գնահատվում է ըստ երկու կարևոր չափանիշների. առաջին՝ ինչքանով է հանրային իշխանությունն ունակ կարգավորելու իր գործառույթները: Դա սերտորեն կապված է բիզնեսից և շահույթ չհետապնդող կազմակերպություններից եկող մասնավոր նախաձեռնությունների հետ: Եվ երկրորդ՝ ինչպես է կարգավորվում կառավարչական գործընթացում իրավական նորմերի և մասնագիտական չափագրիչների (ստանդարտների) իրականացման մեթոդաբանությունը, որն ամրապնդվում է հասարակության կողմից պետական մարմինների նկատմամբ վերահսկողության իրականացմամբ[18]: Սոցիալ-տնտեսական գործընթացների արդյունավետ կառավարումը և հավասարակշռվածության ապահովումը հնարավոր են

---

[15] Տե՛ս **Кайль Я. Я., Епинина В. С.,** նշվ. աշխ., էջ 57:

[16] Տե՛ս **Потупчик К.** О создании открытых правительств // http://www.vkurse.ru/article /5586368

[17] Տե՛ս **Мигущенко О. Н.** Формы публичного управления //«Муниципальная служба: правовые вопросы», 2014, № 1, էջ 10:

[18] Տե՛ս **Anderson J. E.** Public policymaking: An introduction. Boston, Houghton, http://www.kropfpolisci.compublic.policy.anderson.pdf

միայն արդյունավետ հանրային կառավարման համակարգի ձևավորման պայմաններում: Իսկ վերջինիս ձևավորման հիմքում առաջնային պետք է լինեն քաղաքացին, նրա իրավունքներն ու շահերը, ինչպես նաև կյանքի բարձր որակը: Հանրային կառավարման համակարգի ձևավորումը պետք է սկսվի ինստիտուցիոնալ միջավայրի ձևավորմամբ՝ ուղղված ողջ հասարակության և յուրաքանչյուր քաղաքացու համար նոր արժեքների ստեղծմանը, որը պետք է դառնա սոցիալ-տնտեսական կայուն և անընդհատ զարգացման և բարեկեցիկ հասարակության հիմքը:

Բանալի բառեր - *նոր հանրային կառավարում, պետական կառավարում, արդյունավետ կառավարում, սոցիալական գործոն, թափանցիկություն, կառավարման արդիականացում, բարեփոխում*

ЭДГАР КАЛАНТАРЯН – *К определеню понятия «общественное управление»*. – В статье рассматриваются концептуальные подходы к определению государственного управления, которые обеспечивают теоретическую основу для его модернизации и развития. Будучи сложным и всеобъемлющим понятием, государственное управление включает несколько различных уровней: собственно государственное, местное и частное. Анализируются процессы модернизации государственного управления, исторические измерения формирования новой его системы.

Ключевые слова: *новое общественное управление, государственное управление, эффективное управление, социальный фактор, прозрачность, модернизация управления, реформа*

EDGAR KALANTARYAN – *On the Definition of Public Administration Concept.* – The article discusses conceptual approaches to the definition of public administration, which provides a theoretical basis for the modernization and development of government. Being complex and comprehensive knowledge, as well as an established system of practice, public administration includes the study of various levels of governance: state, local, private and public. The article analyzes the processes of modernization of public administration and historical measurements of the formation of New public administration.

Key words. *New public administration, government, effective governance, social factor, transparency, modernization of governance, reform*

Ներկայացվել է՝ 31.08.2019
Գրախոսվել է՝ 15.10.2019
Ընդունվել է տպագրության՝ 03.12.2019