

28

ՕԳՈՍՏՈՍԻ
2020

Luys Lnyju®



ԺՈՂՈՎՐԴԱՎԱՐՈՒԹՅԱՆ
ՄԱԿԱՐԴԱԿԻ ԵՎ ՊԵՏԱԿԱՆ
ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՈՐԱԿԻ ՈՒՂԻՂ
ՀԱՄԵՄԱՏԱԿԱՆՈՒԹԱՆ ԴԻՍԿՈՒՐՍ

ԺՈՂՈՎՐԴԱՎԱՐՈՒԹՅԱՆ ՄԱԿԱՐԴԱԿԻ ԵՎ ՊԵՏԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՈՐԱԿԻ ՈՒՂԻՂ ՀԱՄԵՄԱՏԱԿԱՆՈՒԹԱՆ ԴԻՍԿՈՒՐՍ

Վաղուց հայտնի է, որ պետությունը կարող են կառավարել բոլորը, բացի նրանցից, ովքեր այս պահին իշխանության ղեկին են:

Սերգեյ Լուկյանենկո



Կառավարման որակի խնդրի ուսումնասիրումը սկսենք Մ. Վեբերի արարողակարգային մոդելից, որը հիմնված է պետական ծառայողների ընտրության, ռոտացիայի ու նյութական պարգևատրման՝ արդյունավետ կառավարման կարևորագույն բաղադրիչների վրա: Կարելի է ասել, որ սրա վրա է հիմնված արդի պետական ծառայության մոդելի փիլիսոփայությունը՝ մրցունակության հիմքով ընտրված պետական կառավարման մասնագետներ, առողջ սերնդափոխություն և դրամական շահադրդում: Այսինքն՝ պրոֆեսիոնալների ընտրություն, արդյունավետ աշխատողների առաջխաղացում, ինչպես նաև բարձր վարձատրություն և/կամ պարգևատրում:

Կառավարման որակի արարողակարգային մոդելի հիմնական դրույթները հետագայում զարգացվեցին Բ. Ռոբշտեյնի և Յ. Թյորելի քաղաքական ինստիտուտների անկողմնակալության տեսության շրջանակներում, ովքեր անկողմնակալությունը առանձնացնում են որպես պետական կառավարման որակական չափանիշ: Ուշագրավ է, որ վերջիններս փորձում են հեռարկել պետական կառավարումը քաղաքական գործընթացներից՝ ստանալ պրոֆեսիոնալ կառավարման մոդել: Ֆ. Ֆուկույաման ուրվագծում է պետական կառավարման որակի չափման տարածված սխալները, որոնց շարքին է դասում արձանագրված արդյունքների գնահատականների հավասարեցումը չափանիշներին և այդ գնահատականների ձևավորման գործընթացում արտաքին գործոնների ազդեցությունը՝ քաղաքական գործընթացներ, քաղաքացիական հասարակության ակտիվություն կամ հասարակական կազմակերպությունների ակտիվություն: Ֆ. Ֆուկույաման պետական կառավարման որակը գնահատելիս առաջարկում է հիմնաքարային համարել հետևյալ բանաձևը՝ աշխատանք-կարողություն-ինքնուրույնություն:

Արդի քաղաքական համակարգը պետք է ունենա երեք կարևորագույն հենարան՝ հզոր և կենսունակ պետություն, օրենքի գերակայություն և կայուն համակարգային հավասարակշռության մեջ գտնվող ժողովրդավարական արդարություն¹: Երրորդ աշխարհի երկրներում դեռևս ուրվագծվում են վերոհիշյալ վեկտորների զարգացման տարրատեսակ դիֆուսիվ (երկակի) ձևերը: Օրինակ՝ անհամաչափություն ժողովրդավարական զարգացման և ազատական/լիբերալ ինստիտուտների ձևավորման միջև (գծային ազատականացում), որը Ֆ. Ջաքարիան նկարագրում է հետևյալ կերպ. բավականաչափ լեգիտիմություն և ժողովրդականություն ունեցող առաջնորդները, գալով իշխանության կամ վերընտրվելով, սկսում են գործել սահմանադրական նորմերին հակառակ²: Այս գործընթացը բնորոշ է բռնապետական ռեժիմների մեծ մասին. հազիվ թե կարողանաք գտնել արդի աշխարհի որևէ բռնապետ, որը իշխանության չի եկել ժողովրդավարական կոչերով և իր լեգիտիմությունից «արբած»՝ վերածվել բռնապետի:

Ֆ. Ֆուկույաման իր հերթին հիշատակում է պետական ինստիտուտների ու «իշխանության սահմանափակման» կամ Ի. Բերլինի տերմինաբանությամբ՝ «նեգատիվ ազատության» զարգացման տարբերությունները: Անդրադառնալով Ի. Բերլինի նեգատիվ ու պոզիտիվ ազատության բնորոշումներին՝ մեջբերենք այն երկու հարցադրումները, որոնք կատարել է հեղինակը.

1. Ո՞րն է այն սահմանը, որի շրջանակներում սուբյեկտին կամ մարդկանց խմբին թույլատրված է կամ պետք է թույլատրվի անելու այն, ինչ ինքը (իրենք) ընդունակ է (են) կամ լինել այնպիսին, ինչպիսին ցանկանում է (են)՝ չենթարկվելով այլոց կողմից միջամտության:
2. Ո՞վ կամ ի՞նչն է միջամտության կամ վերահսկողության աղբյուրը և դրդում է անհատին որոշակի գործողությունների կամ լինելու այնպիսին, ինչպիսին ինքն է:

Առաջին հարցադրմանը պատասխանում է նեգատիվ ազատությունը, իսկ երկրորդին՝ պոզիտիվը: Այլ կերպ ասած՝ նեգատիվ ազատությունը արտաքին սահմանափակումներից ու ճնշումներից ազատությունն է, իսկ պոզիտիվը՝ սեփական «ես»-ի ռեալիզացման ռեսուրսների առկայությունն է և ներքին արգելքներից ազատությունը: Վերոշարադրյալը նկատի ունենալով՝ Ի. Բերլինը նշում է, որ տրամաբանորեն ազատությունը կապակցված չէ ժողովրդավարության

¹ A Conversation with Francis Fukuyama. John B. Hurford Memorial Lecture:.. Council on foreign relations [Electronic resource]. – Available at: <https://www.cfr.org/event/conversation-francis-fukuyama>

² Zakaria, F. The Rise of Illiberal Democracy // Foreign Affairs, 1997. – Pp. 22.

ու ինքնավարության հետ: Նեգատիվ ազատությունը ենթադրում է անձնական կյանքի ազատություն այլ անձանց կամ հասարակության կողմից պարտադրվող սահմանափակումներից, միջամտությունից և այլն: Պոզիտիվ ազատությունը ազատությունն է «հանուն»-ի համար, ազատություն՝ վարելու որոշակի նախընտրելի կյանք (լինելու որևէ կուսակցության անդամ, ունենալու որոշակի քաղաքական, գաղափարական հայացքներ, վարելու որոշակի գործունեություն և այլն)³:

Պետական համակարգերի կայացման և քաղաքացիական ազատությունների պաշտպանության, ժողովրդավարության կայացման դիսոնանսային իրավիճակները վկայում են վերոհիշյալ փոփոխականների միջև կայուն պատճառահետևանքային կապի բացակայության մասին, ուստի ժողովրդավարական զարգացումը չի կարող բավարար նախապայման լինել կայուն պետական համակարգերի ձևավորման ու կայացման համար: Աշխատունակ բյուրոկրատական համակարգերի ձևավորումը անկախ և ավելի բարդ գործընթաց է, քան ազատ ընտրությունների կազմակերպումն ու անցկացումը⁴: Այլ կերպ ասած՝ ժողովրդավարական ընտրված իշխանություններով և մարդու հիմնարար ազատությունները ապահովող երկիրը չի ենթադրում պարտադիր ուղիղ համեմատականություն արդյունավետ կառավարմանը և հակառակը՝ ավտորիտար կարգերը չեն ենթադրում ծախողված պետական կառավարում:

Դրա հետ մեկտեղ՝ կառավարման որակի հայեցակարգը («good governance»), առաջին անգամ հիշատակվելով ՄԱԿ-ի զարգացման ծրագրերում, որպես «ճիշտ» կառավարման չափանիշ, գործադիր իշխանության արդյունավետությունը մեկնաբանում էր որպես ծախսերի ու արդյունքի միջև փոխզիջում, որին զուգահեռ առանձնացնում են նաև քաղաքացիական հասարակության ինստիտուտներ, ժողովրդավարության ու օրենքի գերակայության մակարդակը⁵: Չափորոշիչների ընտրությունը կարելի է համարել վիճարկելի և ոչ արդյունավետ: Մի կողմ թողնելով այն հանգամանքը, որ քաղաքացիական հասարակության ինստիտուտները, որոնք կոչված են վերահսկելու կառավարությանը, հաճախ ձևավորվում են իշխանությունների նախաձեռնությամբ, ուստի որևէ ազդեցություն չեն ունենում

³ Берлин, И. Философия свободы. Европа / И. Берлин; предисл. А. Эткинда. – М.: Новое литературное обозрение, 2001. – 448 с.

⁴ Fukuyama, F. The Strange Absence of the State in Political Science [Electronic resource] / F. Fukuyama // The American Interest, 2012. – Available at: <https://www.the-american-interest.com/2012/10/02/the-strange-absence-of-the-state-in-political-science/>

⁵ What is Good Governance? United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific [Electronic resource]. – Available at: <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>

որոշումների կայացման վրա, դիտարկենք սկզբունքային բնույթ ունեցող սահմանափակումները: Որևէ վերահսկողություն ի գործու չէ գրոյից ձևավորել արդյունավետ ինստիտուտներ և գործադիր իշխանության մեխանիզմներ: Անհրաժեշտ է պետական ինստիտուտների որակի այնպիսի բազային մակարդակ, որը ինքնուրույն հաստատուն է և ենթակա չէ արտաքին գործոնների ազդեցության⁶: Այլ կերպ ասած՝ պետական կառավարման որակը բարձրացնելու նպատակ ունեցողները պետք է սկսեն ոչ թե ստուգման գործիքների ստեղծումից, այլ հենց կառավարման ապարատի բարելավումից: Պետական կառավարման, իսկ իրականում գրեթե ցանկացած գործընթացի պարագայում դա հնարավոր չէ. օրինակ՝ երեք ստուգող և երկու վերահսկող ավելացնելով չես կարող արագացնել փայտահատի աշխատանքը: Դրա համար անհրաժեշտ է սրել փայտահատի սղոցը, սովորեցնել նրան արդյունավետ և արագ սղոցելու տեխնիկան, ճիշտ կազմակերպել նրա ընդմիջումը, քունը, հետևել նրա ֆիզիկական վիճակին, իսկ անհրաժեշտության դեպքում՝ փոխարինել նրան ավելի հմուտ փայտահատով:

Բացի այդ, վերահսկողությունը պետք է լինի չափավոր, իսկ բյուրոկրատական համակարգերը պետք է ունենան բավականաչափ ինքնավարություն ու անկախություն՝ համակարգը փոփոխական քաղաքական կոնյուկտուրայի և հասարակական կարծիքի ցնցումներից զերծ պահելու համար: Այլ կերպ ասած՝ պետական համակարգը չի կարող ուղղորդվել շահային խմբերի հիման վրա ձևավորված քաղաքացիական հասարակության քմահաճույքներով կամ հանրային կարծիքի չափման այս կամ այն (որպես կանոն՝ վիճելի) գործիքներով՝ սոցիոլոգիական հարցումներից մինչև սոցիալական մեդիայի տրամադրություններ: Հենց որոշումների ընդունման ինքնավարության ու արդյունքների վերհսկման միջև հավասարակշռության պահպանման գաղափարն էլ ընկած է Պ. Էվանսի ներքին ինքնավարության հայեցակարգի հիմքում⁷: Գործադիր իշխանության մարմինները պետք է ականջալուր լինեն հասարակության կողմից քննադատությանը, սակայն դա չի երաշխավորում լավ արդյունք. բացի դա, օպտիմալ սահմանների խախտումը կարող է հանգեցնել քաղաքական կոռուպցիայի այնպիսի դրսևորումների, ինչպիսին է կլիենտելիզմը: Օրինակ, եթե հասարակությունը դժգոհ է քաղաքային իշխանությունների մատուցած այս կամ այն ծառայություններից՝ ջրահեռացում, նախադպրոցական կրթություն, աղքատիքի աջակցություն և այլն, ապա դա չպետք է պատճառ դառնա համայնքին նվիրաբերության միջոցով կոռուպցիոն գործարքի: Առաջին հայացքից

⁶ Fukuyama, F. Democracy and Corruption [Electronic resource] / F. Fukuyama // The American Interest, 2012. – Available at: <https://www.the-american-interest.com/2012/10/05/democracy-and-corruption/>

⁷ Evans, P. Embedded autonomy: states and industrial transformation [Text] / Peter Evans. Princeton University Press, 1995. – 325.

բացակայում է դասական իմաստով quid-pro-quo-ն՝ այս կամ այն շահային խմբի ներկայացուցիչը գույք է նվիրաբերում համայնքին այս կամ այն ծառայության մատուցման որակի բարձրացման համար, և կարող ենք պնդել, որ պետական կամ համայնքային կառավարիչը անձնական շահ չունի այս հարցում, քանի որ որևէ նյութական օգուտ չստացավ դրանից: Սակայն ավելի բարձր պաշտոնյան այդ գործարքից ունի քաղաքական շահ՝ ստացված գույքի օգտագործմամբ նա կկարողանա լուծել հասարակության դժգոհությունը առաջացրած խնդիրը և կստանա քաղաքական դիվիդենդներ: Իսկ եթե առկա է ապացույց, որ նվիրաբերություն կատարած շահային խմբի ներկայացուցիչը կամ գործարարը որևէ այլ հարցում ստացել է արտոնություն, ապա վերը նշվածը դառնում է դասական կոռուպցիոն գործարք: Վերոշարադրյալից հետևում է, որ սկզբունքորեն կարևոր է տարանջատել գործադիր իշխանության օրգանները ու դրա ապարատը ժողովրդավարական ինստիտուտների ու օրենքի գերակայության զարգացումից⁸:

Այսպիսով, գիտակցելով «նեգատիվ ազատության» ինստիտուտների դերը պետական կառավարման որակի ու որոշումների կայացման գործընթացի թափանցիկության բարձրացման գործում, այդուհանդերձ պետք չէ գերազնահատել նեգատիվ ազատության ազդեցությունը պետական կառավարման որակի վրա:

Գնահատելով կառավարման որակը՝ անհրաժեշտ է գիտակցել քաղաքականության և բուն կառավարման տարանջատման անհրաժեշտությունը: Եթե առաջինը պետության գործունեությունն է համընդհանուր ու գլոբալ հարցերի բնագավառում, ապա երկրորդը՝ կոնկրետ գործողությունների իրագործումն է: Գործադիր իշխանության որակը օբյեկտիվորեն գնահատելու համար պետք է բացառել քաղաքական նախապատվությունների չափանիշը: Մ. Վեբերը և մի շարք այլ տեսաբաններ բազմիցս նշել են, որ կառավարումը կարող է լինել լավ կամ վատ՝ անկախ քաղաքական կոնտեքստից: Մ. Վեբերը տարանջատում է խարիզմատիկ «վոժդին» և անկողմնակալ պետական ծառայողին⁹: Հենց վերջինիս է Մ. Վեբերը համարում պետական կառավարման համակարգի կայունության ու որակյալ կառավարման հիմնական պատասխանատու: Այլ կերպ ասած՝ մեծ հեղինակություն վայելող ժողովրդական զանգվածների վստահության շնորհիվ

⁸ Fukuyama, F. What Is Governance? CGD Working Paper 314. Washington, DC? 2013 [Electronic resource]. – Available at: Center for Global Development. – Режим доступа: <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1426906>

⁹ Weber, M. Politics as a Vocation [Text] / M. Weber // The Vocation Lectures, ed. David Owen and Tracy B. Strong, trans. Rodney Livingstone. Indianapolis: Hackett Company, 2004. – P. 32.

իշխանության եկած քաղաքական առաջնորդը չէ որակյալ կառավարման հիմքը, այլ շարքային, բայց պրոֆեսիոնալ պետական ծառայողը:

Ֆ. Ֆուկույաման պետական կառավարման բնութագրիչներին անդրադառնալով՝ առաջարկում է անտեսել երկրում գործող իշխանության բնույթը (ժողովրդավարական կամ ավտորիտար)¹⁰: Կարևորելով Ֆ. Ֆուկույամայի նման մոտեցումը՝ հարկ ենք համարում նշել, որ հենց «պետական կառավարման արդյունավետություն» և «ժողովրդավարություն» հասկացությունների նույնականացումն է առավել հաճախ հանդիպում «գունավոր հեղափոխությունների» դեպքում: Որոշ ժամանակ անց հեղափոխության «շարքային» մասնակիցների շրջանում հիասթափություն է նկատվում, որի պատճառն է «ուշագաժ» գիտակցումը՝ ժողովրդավարական կոչերով հեղաշրջումները չեն բարձրացնում համակարգի արդյունավետությունն ու հասարակության բարեկեցության մակարդակը: Հիրավի, հասարակության սոցիալական կարիքները, անվտանգության ապահովումը, կրթական ու առողջապահական համակարգերի բնականոն աշխատանքը ապահովում են պետական, այլ ոչ թե ժողովրդավարական ինստիտուտները¹¹:

Կան փոփոխականներ, որոնք արտահայտում են պետական կառավարման որակը գործընթացային տեսակետից: Հիմնականում դրանք հետինդուստրիալ հասարակություններում ձևավորված արդյունավետ պետական ինստիտուտներն են, ընդ որում, արդյունավետություն ասելով նկատի ունենք ոչ միայն հասարակական բարեկեցությունը, այլև որակական բնութագրիչները: Գործընթացային տիրույթում պետական կառավարման որակը բնորոշելու միտքը պատկանում է Մ. Վեբերին, որը ձևակերպել է ժամանակակից բյուրոկրատիայի մի շարք չափանիշներ: Բյուրոկրատները օժտված են անձնական ազատությամբ և ենթակա են իշխանությանը միայն հստակ նշված հարցերում: Բյուրոկրատներին աշխատանքի են ընդունում պայմանագրային հիմունքներով՝ ելնելով նրանց մասնագիտական բարձր որակավորումների համապատասխանությունից, իսկ նրանց մասնագիտական առաջխաղացումը պայմանավորված է մասնագիտական արժանիքներով¹²: Լավ կառավարման արդյունքում մարդիկ պետք է սկսեն ավելի

¹⁰ Fukuyama, F. What Is Governance? CGD Working Paper 314. Washington, DC? 2013 [Electronic resource]. – Available at : Center for Global Development. – Режим доступа: <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1426906>

¹¹ Фукуяма, Ф. Сильное государство: управление им в XXI веке / Ф. Фукуяма. – М.: Аст: Хранитель, 2006. – 542 с.

¹² Вебер, М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии : в 4 т. / М. Вебер [пер. с нем.]; сост., общ. ред. и предисл. Л.Г. Ионина; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016.

լավ ապրել՝ առաջին հայացքից պարզունակ հնչող միտք, որը իր մեջ ներառում է հստակ չափելիություն՝ տնտեսական, սոցիալական և այլ հարթություններում:

Վերերյան պետության հայեցակարգի կոմպլեմենտարը դարձավ պետական ինստիտուտների անաչառության տեսությունը: Բ. Ռոտենշտեյնը դիտարկում էր անաչառությունը որպես գործադիր իշխանության որակի չափանիշ: Դա այն հատկանիշն է, որի շնորհիվ պետական ծառայողները կառավարում իրականացնելիս չպետք է երբեք հաշվի առնեն քաղաքացու կամ կոնկրետ իրավիճակի վերաբերյալ ոչինչ, բացի նրանից, ինչ նախատեսված և ամրագրված է օրենքով¹³: Այս սկզբունքը տարածվում է սոցիալական ծառայությունների մատուցման, պետական ծառայողներին աշխատանքի ընդունման, առաջխաղացման և այլ գործառույթների վրա¹⁴: Կառավարման որակի օբյեկտիվ գնահատականը պետք է ընդգրկի նաև արարողակարգային չափանիշը, որը ներառում է պետական ծառայողների աշխատանքի ընդունման, առաջխաղացման ու պարգևատրման գործընթացները՝ ծառայության անցնելը, դրամական և առաջխաղացմամբ շահադրդումը պետք է հստակ սահմանված լինի օրենքներով և բխի հավասար հնարավորությունների փիլիսոփայությունից:

¹³ Rothstein, B. What is Quality of Government? A Theory of Impartial Political Institutions [Text] / B. Rothstein, J. Teorell // QOG Working paper series, 2005.

¹⁴ Fukuyama, F. What is Governance? CGD Working Paper 314. Washington, DC? 2013 [Electronic resource]. – Available at: Center for Global Development. – Режим доступа: <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1426906>

«ԼՈՒՅՍ հիմնադրամ» գրառմամբ հրապարակված նյութը պաշտպանված է ՀՀ օրենսդրությամբ և միջազգային համաձայնագրերով: Հրապարակված նյութի բոլոր իրավունքների բացառիկ իրավատերը **«ԼՈՒՅՍ»** հիմնադրամն է:

Նյութի ամբողջական կամ դրանից քաղվածքների վերարտադրումը թույլատրվում է իրականացնել միայն **«ԼՈՒՅՍ հիմնադրամ»** գրառման և համապատասխան **ակտիվ հղման** տեղադրման պայմանով՝ պահպանելով «ԼՈՒՅՍ» հիմնադրամին պատկանող նյութերի օգտագործման կարգը: