

ՔԱՂԱՔԱԳԻՏՈՒԹՅՈՒՆ

ԱՆՎՏԱՆԳՈՒԹՅԱՆ ՔԱՂԱՔԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ԴԵՐՆ ՆՈՐ ՀԱՆՐԱՅԻՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳՈՒՄ

ԿԱՐԵՆ ԳԱԼՈՅԱՆ

Նոր աշխարհակարգի պայմաններում համընդհանուր անվտանգության քաղաքականության արդիականացման գործընթացը ենթադրում է արժեքային բազմաչափություն, որը դրսևորվում է նոր հանրային կառավարման (այսուհետ՝ ՆՀԿ) սկզբունքներում: Հանրագումարելով աֆրիկյան, լատինամերիկյան և հետխորհրդային նորանկախ պետությունների արդիականացման և զարգացման քաղաքականության փորձը՝ ժողովրդավարացման «երրորդ ալիքի» տեսաբանները անվտանգության քաղաքականության ապահովման նկատառումներով սկսեցին այլընտրանքային ուղիներ մշակել այդ երկրներում նոր հանրային կառավարման սկզբունքներ հաստատելու համար:

Երկու տասնամյակ է, ինչ հանրային կառավարման համակարգի **տարաբնույթ բարեփոխումները** ողողել են զարգացած, զարգացող և ժողովրդավարացման գործընթացում գտնվող երկրները: Արդյունքները տարբեր են, քանի որ իրականացվող բարեփոխումները զարգացած երկրներում շարունակական բնույթ ունեն, իսկ զարգացող երկրներում՝ իրավիճակային: Վերջինս ենթադրում է «բարեփոխումներ վերևից» և «բարեփոխումներ ներքևից»: Եթե առաջինի պարագայում կառավարող էլիտան կամք է ցուցաբերում ժողովրդավարացնելու քաղաքական և հանրային կառավարման համակարգը, ապա երկրորդն ըստ էության հետևանք է գումավոր հեղափոխությունների, բուհերի, ահաբեկչության և զանգվածային անկարգությունների: Նմանօրինակ դրսևորումները նվազեցնելու նպատակով ժողովրդավարացման տարբեր մակարդակներում գտնվող քաղաքական և հանրային կառավարման համակարգերի ինստիտուտները կատարելագործվում են Արժույթի միջազգային հիմնադրամի (International Monetary Fund), ինչպես նաև Համաշխարհային բանկի (World Bank) առաջադրած կառուցվածքային համընդհանրացման ծրագրերին համապատասխան: Նշված կազմակերպությունների առաջարկած ծրագրերին զուգահեռ՝ զարգացած այնպիսի երկրներ, ինչպիսիք են Միացյալ Թագավորությունը, Կանադան, Ավստրալիան, նորովի լուսաբանելով կառավարման Քեյնսի մոդելը, առաջ քաշեցին հանրային ծառայությունների կազմակերպման և կառավարման այլընտրանքային նոր մոդելներ: Քեյնսի մոդելի վերախմբագրումը պայմանավորված էր նաև 1972-73 թթ. համընդհանուր ճգնաժամով, որի հաղթահարման նկատառումներով վերանայվեցին պետության ինստիտուտի և պետական բյուրոկրատիայի գործունեության ոլորտները՝ հոգուտ ապակենտրոնացման (decentralization) գործընթացում ստեղծված

ինստիտուտների և նրանցում գործառնվող նոր որակի բյուրոկրատիայի կայացման:

Ապակենտրոնացումը կենտրոնական իշխանության վարչարարական և հասարակական գործառնության, պատասխանատվության կամ հզորության բաշխումն է ստորադաս կամ կիսանկախ կառավարական կազմակերպությունների կամ մասնավոր հատվածի միջև: Այս հասկացությունը ներառում է մի շարք ոլորտներ՝ քաղաքական, վարչարարական, ֆինանսական, շուկայական և այլն: Քաղաքական ապակենտրոնացման գործընթացը, քաղաքացիներին կամ նրանց ընտրած ներկայացուցիչներին մոտեցնելով հանրային որոշումների կայացմանը, հնարավորություն է տալիս մասնակցելու վերահսկողությանը: Վարչարարական ապակենտրոնացումը նպատակ է հետապնդում իշխանությունը, պատասխանատվությունը և ֆինանսական ռեսուրսները վերաբաշխելով ապահովել հանրային ծառայություններ կառավարման տարբեր մակարդակներում: Այսպիսի զանազան մոտեցումները օգտակար են արդյունավետ ապակենտրոնացման բազմաբնույթ ոլորտները ընդգծելու և դրանց ճիշտ հարաբերակցությունը սահմանելու համար¹: Որպես ՆՅԿ արժեքային բազմաչափության գերակա դրսևորում՝ ապակենտրոնացումը զարգացած և զարգացող երկրներից յուրաքանչյուրում ունի իր առանձնահատկությունները և օրինաչափությունները: Այս գործընթացի շրջանակներում ուշագրավ հետազոտություններ է անցկացրել Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպությունը (OECD): Կարևորելով ապակենտրոնացման հետևանքով ստեղծված անկախ գործակալությունների կողմից օգտագործվող նոր կառավարչական մեխանիզմները՝ զուգահեռաբար դիտարկվել են պետությունների կողմից հանրային ծառայությունների կառավարումը ժողովրդավարացնելու նպատակով իրականացվող առավել արդյունավետ մոտեցումները: Փաստորեն, պետական և հանրային կառավարման ժողովրդավարացումը, ներառելով «հանդուրժողականություն», «համակեցություն», «սերունդների համերաշխություն», «սոցիալական երկխոսություն» և «նոր հումանիզմ» հասկացությունները, պայմանականորեն անվանվեց ՆՅԿ կամ նոր վարչարարություն: Մշակվեցին վարչարարության խաղի նոր կանոններ, համաձայն որոնց՝ բյուրոկրատիան՝ որպես չեզոք ինստիտուտ, իրականացնելով որոշումները, միաժամանակ շահագրգռված է կատարած աշխատանքի որակի ապահովման համար՝ պաշտոնական առաջխաղացման, հավելավճարների, խրախուսման և վերջապես հանրային բարձր գնահատականի արժանանալու նկատառումներով:

«ՆՅԿ» հասկացությունը հիմնականում ձևավորվեց զարգացած երկրների, մասնավորապես անգլո-սաքսոնական երկրների հանրային կառավարման համակարգի արդյունավետության բացառիկության վրա: Ջարգացող երկրները ճգնաժամներից դուրս բերելու և արդյունավետ վարչարարություն իրականացնելու նկատառումով արդեն 1990-ական թվականներից սկսած ՆՅԿ փորձը ակնհայտորեն օգտագործվում էր ժողովրդավարացող «երրորդ ալիքի» երկրների հանրային, քաղաքական, տնտեսական և մշակութային համակարգերում: Այդ առումով ուշագրավ է հատկապես աֆրի-

¹ Տե՛ս <http://en.wikipedia.org/wiki/Decentralization> 23.10.10:

կյան մի շարք երկրների հանրային հատվածներում ստեղծված անկախ պետական մարմիններ հանդիսացող **ինքնավար, գործադիր գործակալությունների** միջոցով իրականացված հանրային այն բազմաշերտ քաղաքականությունը, որը մի կողմից նպաստում էր անձի սոցիալականացմանը, նրա տեղեկացվածության օբյեկտիվության մեծացմանը, մյուս կողմից՝ ընդլայնում էր քաղաքացու մրցունակ մասնակցության հնարավորությունը հանրային կառավարմանը²:

Անկախ (ապակենտրոնացված) մարմինների ձևավորումը հարյուրամյակների պատմություն ունի: Սակայն դրանք առավել լայն տարածում ստացան XX դարի սկզբին, երբ տնտեսական ճգնաժամերը, մենաշնորհները սկսեցին լրջորեն սահմանափակել ազատ տնտեսական մրցակցությունը՝ սպառնալով խարխուլել շուկայական տնտեսության հիմքերը: Խնդրո առարկա մարմինների մասին առավել ամբողջական պատկերացում կազմելու համար նպատակահարմար է ուսումնասիրել դրանց ստեղծման ու ձևավորման համաշխարհային փորձը: Այդ առումով ուշագրավ է ԱՄՆ անցած ուղին, որտեղ այդ մարմինները ունեցել են և ունեն առավել մեծ դերակատարում: XX դարի սկզբին մասնագիտացված, հարաբերականորեն անկախ մարմինների ստեղծումը իրավական ձևակերպում ստացավ: ԱՄՆ-ում՝ անկախ գործակալություններ, Մեծ Բրիտանիայում՝ հանրային կորպորացիաներ և Ֆրանսիայում՝ հանրային հիմնարկներ անվանումներով: Անկախ պետական մարմինները նոր իմաստ ձեռք բերեցին ԱՄՆ նախագահ Ֆ. Ռուզվելտի «նոր կուրսի» իրականացման շրջանակներում և կարևոր դեր խաղացին ամերիկյան տնտեսության հիմքերը ցնցած 1929-1933 թվականների Մեծ ճգնաժամի հաղթահարման գործում: Հաշվի առնելով անկախ գործակալությունների արդյունավետությունը՝ ժողովրդավարացման «երրորդ ալիքի» երկրներում 1997- 98 թվականների ճգնաժամից հետո կարևորվեց դրանց ստեղծումը և գործունեության օրենսդրորեն ամրագրումը: Անկախ պետական մարմինները՝ որպես զարգացող երկրներում ՆՀԿ համակարգի արժեքային բազմաչափությունը համալիր ներկայացնող ինստիտուտներ, քիչ ուսումնասիրված, իրենց առաքելությանը և գործառնությանին առանձնահատկություններով իշխանության օրենսդիր, գործադիր, դատական, տեղական ինքնակառավարման համակարգի մարմիններից էականորեն տարբերվող կառույցներ են: Մասնագիտական գրականության մեջ³ այդ մարմինները հաճախ կոչվում են նաև ապակենտրոնացված պետական մասնագիտացված մարմիններ, ինքնավար գործակալություններ, կարգավորող գործակալություններ և այլն: ՀՀ օրենսդրության մեջ դրանք սովորաբար օրենքների հիման վրա ստեղծված մշտապես գործող մարմիններ (հանձնաժողով, խորհուրդ, ծառայություն) են:

Անկախ պետական մարմիններն աստիճանաբար մեծ ազդեցություն են ձեռք բերում պետական կառավարման համակարգում «լավ կառավար-

² Տե՛ս **George A. Larbi**. The New Public Management Approach and Crisis States, UNRISD Discussion Paper No. 112, September 1999, էջ 4-11:

³ Տե՛ս **James Q. Willson**. American Government, Massachusetts, 1992, էջ 452, **Katja Sanden Johannsen**. Regulatory Independence in theory and Practice, A Survey of Independent Energy Regulators in Eight European countries, World Bank working paper, 2003: www.worldbank.org 01.11.2010

ման» սկզբունքների ներդրման առումով: Այս մարմինների համար բնորոշ է այն, որ դրանք, օժտված լինելով իշխանական լիազորություններով, միաժամանակ չեն գտնվում իշխանության որևէ մարմնի ենթակայության ներքո և իրականացնում են օրենսդրությամբ **սահմանված հատուկ գործառույթներ**: Այլ կերպ ասած՝ անկախ պետական մարմինները հանրային կառավարման առանձին միավոր են, պետության և մասնավոր հատվածի միջև կապի կարևորագույն օղակ: Որպես այդպիսիք՝ տարբեր երկրներում գործող անկախ պետական մարմինների գործունեության նպատակներն են շուկայական մրցակցության և սպառողների անվտանգության ապահովումը, տնտեսական արդյունավետությունը, շուկայի թափանցիկության ապահովումը, ինչպես նաև խոսքի ու մամուլի ազատության երաշխավորումը, մակրոտնտեսական հավասարակշռության ապահովումը, պետական ու մասնավոր հատվածների համագործակցության արդյունավետության բարձրացումը և այլն:

Անկախ գործակալությունները, որոնք նաև վարչական մարմիններ են, ունեն ինչպես տնտեսական, սոցիալ-մշակութային, այնպես էլ նորարարական բնույթ: Որպես բազմագործառութային կառույց՝ դրանք դասակարգվում են երեք հիմնական խմբերի՝ **անկախ գործադիր գործակալություններ, անկախ կարգավորվող հանձնաժողովներ, կառավարական կորպորացիաներ**:

Վերջիններիս անկախության աստիճանի որոշման համար թե՛ զարգացած և թե՛ զարգացող երկրներում կիրառվում են հետևյալ դասիչները (ինդեքսները)՝ **կարգավորող մարմինների անկախությունը կառավարությունից, անկախությունը շահագրգիռ կողմերից (stakeholders), կարգավորողների անկախությունը որոշումներ կայացնելիս, կառուցվածքային-կազմակերպչական ինքնավարություն**:

Հիմք ընդունելով վերն ասվածը՝ կարող ենք եզրակացնել, որ կարգավորող անկախ պետական կառույցները կոչված են ժողովրդավարացնելու պետական կարգավորման գործընթացը՝ նպատակամետորեն ապահովելով «վերևից բարեփոխումների» շարունակականությունը (permanence): Դրանով իսկ այդ մարմինները նպաստում են վերահսկողության, տեղեկատվական թափանցիկության, պատասխանատվության, լեգիտիմության, անկողմնակալության իրականացմանը՝ աջակցելով անվտանգության քաղաքականության և կարգավորվող ոլորտի ինստիտուցիոնալ հատկանիշների փոխհարաբերությունների զարգացմանը:

Այսպիսով, այդ մարմինների իրավասությունները և դրանցից բխող գործառույթները դրսևորվում են պետական կառավարման հատուկ ոլորտներում, որոնց իրականացման համար անհրաժեշտ է տեսական և գործնական գիտելիքներով օժտված վարչարար կառավարիչ: ՆՅԿ-ն փաստորեն միշտ ձգտել է ոչ միայն հրապարակայնություն, թափանցիկություն ապահովելով ժողովրդավարացնել իր օրենսդիր լիազորությունները, այլև հանրային կյանքի որակի և մակարդակի բարձրացմամբ ազդել քաղաքական որոշումների ընդունման վրա: Նշված գործողությունների համալիր ամբողջությունը իրականացվում է անվտանգության քաղաքականության ապահովման նպատակով, որում շահագրգռված քաղաքացիները գիտակցաբար հետամուտ

են լինում նաև լավ կառավարման սկզբունքների (good governance)՝ մասնակցության, թափանցիկության, արդարության, վերահսկողության, արդյունքների կառավարման, ռազմավարական հեռատեսության հաստատմանը⁴: Ուշագրավ է, որ լավ կառավարումը ՄԱԿ-ի «Ձարգացման ծրագրեր» (1995-1996 թթ.) փաստաթղթերում դիտվում է որպես քաղաքական զարգացման ճգնաժամերի հաղթահարման գործոն: Հեղինակների կարծիքով, քաղաքական զարգացման ճգնաժամերի մեջ կրկին չհայտնվելու համար անհրաժեշտ է ՆՀԿ ոլորտում իրականացնել **արդյունքի կառավարում**՝ ծրագրելով անվտանգության քաղաքականության համակարգային գործառույթ: Կարծում ենք՝ նման համակարգային մոտեցումը արդարացված է, քանի որ ինտեգրման և գլոբալացման պայմաններում օրեցօր ավելի ընկալելի է դառնում ՆՀԿ սկզբունքների միջոցով անվտանգության և պաշտպանության կառավարման պետական գործառույթը: Ի հաստատումն ասվածի՝ նշենք, որ եթե մինչև 2001 թ. սեպտեմբերի 11-ը ՆՀԿ-ն համընդհանուր կիրառություն էր ստացել, ապա դրանից հետո սկսեցին բազմաձև մասնավոր ռազմական ընկերությունները (Private Military Companies): Վերջիններս միջազգային առևտրային այնպիսի ձեռնարկություններ են, որոնք օրենքով օժտված են ուժի գործադրման համակարգված ծառայություններ մատուցելու իրավասությամբ, որն իրականացվում է անկայունության պայմաններում հասարակական կամ մասնավոր շրջանակներին անվտանգության ծառայություններ մատուցելով: Օրինակ՝ Իրաքում մասնավոր ռազմական ընկերությունները իրականացրեցին **կայուն անվտանգության (static security)** այնպիսի ծառայություններ, ինչպիսիք են անձնական, պահակախմբային անվտանգության, պլանավորման և խորհրդատվական ծառայությունները⁵: Ռազմական և անվտանգության ծառայությունների մատուցումը, ըստ հաճախորդի կարիքների և պայմանագրային պարտավորությունների, իրականացվում է տարբեր կերպ և տարբեր նպատակներով՝ ապահովելու համար անվտանգությունը և կանխելու պատերազմական գործողությունների իրական սպառնալիքը: Չբացառելով, որ բազմաթիվ պայմանագրային հանձնարարականների պարագայում ուժի կիրառում իրոք հնարավոր է, ինքնըստինքյան ծագում է այն օգտագործելու գիտելիքի կառավարման խնդիրը: Բարձր ռիսկային իրավիճակներում, արժեքների և անձնակազմի անվտանգության ապահովման հետ մեկտեղ, արևմտյան կառավարությունները խորապես վստահում են անվտանգության նոր հանրային կառավարման ոչ մահացու (non-lethal) ծառայություններ մատուցելու քաղաքականությանը: Մասնավոր ռազմական ընկերությունների մատուցած հիմնական ծառայություններից են պաշտպանությանը միտված մարզումների կազմակերպումը և անվտանգության քաղաքականության ապահովմանն աջակցելը, որն իրականանում է ցանցային կառավարման միջոցով: Անվտանգության քաղաքականության ապահովման բնագավառում պետական մենիշ-

⁴ Տե՛ս **Маргарян М. М., Арутюнян А. Э., Маргарян М. Г.** Особенности обеспечения безопасности публичной политики в Республике Армения // Сборник материалов X Международной научно-практической конференции. Система ценностей современного общества. Часть I. Новосибирск, 2010, էջ 275:

⁵ Տե՛ս **Ortiz Carlos.** The New Public Management of security: the contracting and managerial state and the private military industry, January, 2010, էջ 35-36:

խանության կերպափոխման վրա դրանց տարածումը և կիրառումը արդեն իրապես դրսևորվում են՝ հիմքում ունենալով ապակենտրոնացումը, ինչպես նաև աշխատանքի միջազգային նոր բաժանման գործընթացի նորագատականացումը: ՆՀԿ սկզբունքների օգնությամբ բացահայտվում է անդրազգային կազմակերպությունների հետ կառավարությունների պայմանագրային գործողությունների մոտիվացիան: ՆՀԿ-ն հնարավորություն է տալիս ավանդական հարաբերություններից զատ ձևավորել հանրային, մասնավոր և անդրազգային տնտեսական հատվածների միջև ցանցային փոխազդեցություններ՝ ապահովելով ազգային տնտեսության ինտեգրումը միջազգային շուկային: Նախկինում պետության մենաշնորհի հանդիսացող «ապրանքներ և ծառայություններ մատուցող բաժնետերեր» ձևակերպումը՝ հանձինս մասնավոր գործակալությունների մատուցած ծառայությունների (էթնո-էկո տուրիզմ, գովազդ, սպորտ), հնարավորություն է տալիս ինչպես վիրտուալ, այնպես էլ իրական, ազգային տարածքը ինտեգրելու գլոբալ տարածքներին և ներկայացնելու ազգային բացառիկությունը: Այս տիրույթներում էլ ձևավորվում են ՆՀԿ սկզբունքների միջոցով ազատ ժամանակի կազմակերպման այնպիսի մեխանիզմներ, որոնք իրենց բացառիկությամբ, գրավչությամբ զարգացող պետություններին հնարավորություն են տալիս մասնակցելու աշխատանքի միջազգային նոր բաժանմանը:

ՆՀԿ-ն քաղաքական պատասխանատվությանը զուգահեռ կարևորում է նաև կառավարչական պատասխանատվությունը: Կառավարիչները, ի տարբերություն ավանդական քաղաքացիական ծառայողների, հանրային կառավարման համակարգում խնդիրներ լուծելիս ստանում են որոշակի ինքնավարություն, որն էլ նրանց դրդում է ակտիվորեն արձագանքելու քաղաքացիների պահանջներին՝ հրնթացս փոխելով որոշումները կամ ընդունելով նորերը: Այս բնութագրիչները հնարավորություն են տալիս կառավարչական հստակ ունակությունների և մեթոդների կիրառմամբ բարձրացնելու նրանց պատասխանատվությունը անվտանգության ապահովման գործընթացում: Այն հանրային կառավարիչները, որոնք ներգրավված են անվտանգության ապահովման ՆՀԿ ոլորտում, պարտավոր են զարգացնել ռազմական և անվտանգության գործառույթների ոլորտի նորարարացումը: Կառավարչական նորարարացումը ենթադրում է տարաբնույթ գիտելիքների ամբողջ համախումբ՝ գործակալական տեղեկացվածություն, նյութատեխնիկական ապահովվածություն (logistics), անվտանգության ապահովման դերակատարների թվի ընդլայնում, ինչպես նաև մասնագիտական մրցակցային ունակություններ, ինչպիսիք են շարունակական հսկողությունը, մարտավարական համակարգերի աշխատանքի կերպափոխումը, մարդատար օդային միջոցների պաշտպանական համակարգերի տնօրինումը, պայթուցիկ սարքերի հայտնաբերումը և վնասագերծումը, ինչպես նաև, իրավիճակով պայմանավորված, անվտանգության քաղաքականությանը սպառնացող այլ երևույթների կանխումը: Մասնագիտական վերապատրաստումը իր շարունակական բնույթով հնարավորություն կտա դիմակայելու ռիսկերին, սթրեսին և ապահովելու անվտանգություն՝ զուգահեռելով ավանդական և հանրային նոր կառավարման արժեքաբանությունը:

ՆՅԿ-ն՝ որպես բնության, բանականության և ոգու էկոլոգիայի գաղափարային համակարգ, հետագա զարգացում ստացավ ԱՄՆ 45-րդ փոխնախագահ, Նոբելյան մրցանակակիր Ալբերտ Արնոլդ «Ալ» Գորի (ծնվել է 1948 թ.) առաջարկած Ազգային կատարողական վերլուծության (National Performance Review, NPR) համակարգում: Այն 1998 թ. վերակոչվեց Կառավարության վերահայտնագործման ազգային ընկերակցություն (National Partnership for Reinventing Government): Փոխնախագահի հանձնաժողովը առաջ է քաշել Ազգային հետազոտական խորհրդի գաղափարը, ըստ որի՝ «Ֆեդերալ քաղաքացիական ծառայության համակարգը, որը գործառույթ է հավասարության սկզբունքով, սահմանափակում էր արժանավոր անձանց հավաքագրելու և անհատական նվաճումները խրախուսելու կառավարության միտումը»⁶: Դրանից զատ, գործող համակարգը շատ բարդ էր և անհասկանալի ոչ միայն հավակնորդների, այլ նաև կադրային ծառայությունների աշխատակազմի համար: Կոմիտեի անդամները գտնում էին, որ կարևոր է ոչ թե գործընթացը, այլ դրա արդյունքները: Նշված վերլուծության՝ 1993 թ. հաշվետվությունը ենթադրում էր այնպիսի կառավարության ստեղծում, որը, հենվելով հավասարության սկզբունքների վրա, ավելի փոքր ծախսերով գործում է առավել օգտակար, մարտունակ, աշխատունակ, արդյունավետ և արդար: Այն ենթադրում էր հետևյալ քայլերը.

- կադրերի կառավարման կենտրոնական ծառայությունը ենթարկել արմատական բարեփոխումների՝ դրանց գործառույթունը տվյալ կազմակերպությունում դարձնելով առավել ճկուն և արդյունավետ,
- հաճախորդներին հատկացնել առաջնայնություն՝ մատուցելով առավել որակյալ ծառայություններ,
- հարկատուների աչքում բարձրացնել պետական ծառայության որակն ու հեղինակությունը,
- ստիպել ծառայություններ մատուցող կազմակերպություններին առկա հիմնախնդրի լուծման համար ծավալել առողջ մրցակցություն և առաջարկել այլընտրանքներ,
- ստեղծել շուկայական ազատ մրցակցություն, հրաժարվել մենաշնորհից և գերշահույթից,
- նպաստել շուկայական կառուցվածքների դինամիկ զարգացմանը, ինչպես նաև կյանքի որակն ու մակարդակը բարձրացնելու համար մեծացնել հաճախորդների հնարավորությունները,
- ապակենտրոնացնել որոշում կայացնող ուժերը,
- շրջահոսուն դարձնել բյուջետային գործընթացները, միաժամանակ պետական միջոցների տնտեսման նկատառումներով մշակել նոր պայմանագրերի այնպիսի ձևեր, որոնք թույլ կտան նոր դերակատարների մուտք հանրային ծառայություն,
- ապակենտրոնացնել անձնակազմի քաղաքականությունը⁷:

⁶ A. Gore. Creating a Government that Works Better & Costs Less//Reinventing Human Recourses Management. Washington, 1993, p. 12.

⁷ Տե՛ս **А. В. Аболонский**. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М., 2002, էջ 96-98:

Սակայն փոխնախագահ Գորի կոմիտեն չէր սահմանափակվում միայն կարգախոսներով և ծրագրերի շարադրանքով: Այն, ի տարբերություն իր նախորդների, իրականում դարձավ մշտապես գործող կառավարման կառուցվածք, որը միավորեց վերլուծական և գործնական գործառույթներ:

Ազատական այս նոր սկզբունքները, որոնք մեկտեղվեցին «ընտրողը, քաղաքացին, հարկատուն միշտ ճիշտ են» կարգախոսում, նպատակ ունեին նոր կառավարչական ձևերի ներդրմամբ բարեփոխել հանրային կառավարման ոլորտի աշխատունակությունը: Ցանկանալով վերականգնել կառավարության հանդեպ ունեցած վստահությունը՝ վերը թվարկված սկզբունքների օգնությամբ փորձում էին հաղթահարել ավանդական-բյուրոկրատական արժեքաբանության վրա հիմնված «սնանկացած» և «խախտված»⁸ հանրային կառավարումը: Կառավարչական այս նոր բարեփոխիչների համար վարչարարական աշխատանքի կազմակերպման արդիականացմանը և ստացված արդյունքի կառավարման ապահովմանն ուղղված որոշ ձևաչափեր անգլախոս աշխարհում դրական արդյունքներ տվեցին: Այսպես, Նոր Ջեռանդիայում, Ավստրալիայում և Միացյալ Թագավորությունում վարչարարության բնագավառում արմատական բարեփոխումներում գերակա են հետևյալ բնութագրիչ գծերը:

1. Հանրային կառավարման բնագավառում անհրաժեշտ է նախապատվությունը տալ արդյունքներ ձեռք բերելուն և ոչ թե այդ նպատակով ծավալված գործընթացների մեխանիզմներին:
2. Արդյունքներ ձեռք բերելու համար նոր հանրային կառավարումը բարիքների և ծառայությունների մատուցման ժամանակ պետք է շահավետ օգտագործի շուկայական մրցակցությունը: Այդ գործընթացում գործակալությունները բարիքների և ծառայությունների վաճառքի միջոցով եկամուտ ձեռք բերող մասնավոր վարչություններին նմանվելու նպատակով նախ կարող են վերակազմակերպվել, որից հետո նրանք պարտավոր են մրցակցել միմյանց կամ ոչ կառավարական կազմակերպությունների հետ:
3. ՆՀԿ մեջ արդյունավետ շուկայական հարաբերությունները կարևորում են հաճախորդի պահանջմունքները: Հանրային կառավարման ինստիտուտների և ոչ կառավարական կազմակերպությունների (գործակալությունների) հետ հաճախորդական կապերի մեջ գտնվող քաղաքացի-հաճախորդների հանդեպ դրսևորվում է քաղաքակիրթ վերաբերմունք՝ իրականացնելով սթրես կառավարում (stress management):
4. Կառավարությունը իրականացնում է հանրային ապրանքների ու ծառայությունների մատուցման անվտանգ քաղաքականություն: Ուստի նա «վարում» է և ոչ թե «թիավարում»: Այլ կերպ ասած՝ կառավարությունները շահույթ չհետապնդող կազմակերպությունների և գործակալությունների հետ համատեղ իրականացնում են անվտանգության քաղաքականություն՝ զուգակցելով ինչպես սեփական, այնպես էլ մյուս դերակատարների շահերը:

⁸ Տե՛ս **David H. Rosenbloom, Robert S. Kravchuk**. Public Administration, Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector, Fifth edition, NY, 2002, էջ 22:

5. Կառավարությունը ընդունակ պետք է լինի համարժեք արձագանքելու փոփոխություններին՝ չկառչելով կանխավ ընդունված աշխատանքային օրակարգից: Այս նկատառումներով ավանդական բյուրոկրատիայի որոշ սկզբունքներ (աշխատակիցների կենտրոնացված կառավարում, անձնակազմային աստիճանակարգված վարչարարություն, մշակված ֆինանսական նախահաշվի առկայություն, հաշվետվության վերստուգում, գործակալությունների միջոցների բաշխում) այլևս միտված չեն ՆՅԿ **արդյունքների ապահովմանը և գնահատմանը:**
6. ՆՅԿ-ն՝ որպես հասարակության բնականոն զարգացման և արդիականացման արդյունք, առավել ճկուն է, հենվում է նորարարություն և նախաձեռնություն ցուցաբերող քաղաքացիների վրա:

Ասվածից հետևում է, որ հանրային կառավարման այս նոր մոտեցման որոշ դրույթներ հասարակության բնականոն զարգացման արդյունք են: Այդ առումով ուշագրավ են Պլատոնի, Թոմաս Հոբսի, Նիկոլո Մաքիավելու, Թոմաս Ջեֆերսոնի, ինչպես նաև հանրային և պետական կառավարման այն տեսաբանների մոտեցումները, որոնք հեղափոխություն-հակահեղափոխություն, կենտրոն-ծայրամաս, հերոս-հակահերոս, ընտրանի-զանգվածներ փոխհարաբերություններում մշակել են կառավարման «ոսկե կանոն»՝ «հանրային շահը համընդհանուրի բարիքն է»: Իսկապես, հանրային շահի գիտակցումն է, որ կառավարիչներին ստիպում է մշակել անվտանգության քաղաքականություն՝ ուղղորդվելով **սերունդների համերաշխություն, սոցիալական երկխոսություն և մրցունակ մասնակցություն ապահովելու գաղափարով:**

Ելակետ ընդունելով մշակ սկզբունքները՝ Չերբերտ Կաուֆմանը դրանք դիտում է որպես հետևյալ արժեքները հարստացնելու միջոց՝ ներկայացուցչություն, քաղաքական չեզոքության իրավասություն, գործադիր առաջնորդություն: Կաուֆմանի ներկայացրած ձևաչափում վերը նշված արժեքները ՆՅԿ կայացման տարբեր ժամանակաշրջաններում առաջնային դիրք են զբաղեցրել⁹: ՆՅԿ-ն առաջին հերթին ենթադրում է ավելի լավ (առավել արդյունավետ կամ տնտեսող) կառավարում, քանի որ նրա հիմքում դրված է **սոցիալական արդարության հայեցակարգ:** Փաստորեն, եթե դասական հանրային կառավարումը պատասխանում է այն հարցերին, թե ինչպես առաջարկել ավելի բազմազան կամ որակյալ ծառայություններ՝ օգտագործելով առկա պաշարները (արդյունավետություն), և ինչպես պահպանել ծառայությունների մակարդակը՝ օգտագործելով ավելի քիչ գումար (տնտեսում), ապա նոր տեսությունը գործառում է հետևյալ սկզբունքով՝ արդյոք այս ծառայությունը նպաստ¹⁰ում է սոցիալական արդարության բարձրացմանը:

Ըստ ՆՅԿ կառավարիչների՝ չեզոքությունը ոչ միայն ձևական բնույթ չպետք է կրի, այլև պետք է հնարավորություն տա առաջնորդվելու ինչպես **լավ կառավարման, այնպես էլ սոցիալական արդարության սկզբունքներով:** Սոցիալական արդարության հաստատման գործընթացը, լինելով

⁹ Տե՛ս Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde. Classics of Public Administration, sixth edition, Boston, 2007, էջ 296:

հարափոփոխ, ըստ էության **գալիս է փոփոխելու անվտանգության քաղաքականությունը՝ մերժելով այն կառույցների առկայությունը (աշխատանքը), որոնք պարբերաբար խոչընդոտում են սոցիալական արդարության իրականացմանը:**

Այդ հարափոփոխ գործընթացում, երբ հանրային կառավարումը համալրվում է բաց՝ ժողովրդավարական ճանապարհով հավաքագրված կադրերով, ինքնըստինքյան ծագում է ավանդական բյուրոկրատիայի կամ կերպավորման, կամ դրանից հրաժարվելու փաստը: Նկատի ունենալով այն հանգամանքը, որ փոփոխությունների ժամանակ ավանդական բյուրոկրատիան ցուցաբերում է խմբային շահերի ապահովման կայունություն, որոշ դեպքերում՝ գերկայունության ունակություններ, ուստի նոր հանրային կառավարումը նոր կառույցների (հաճախ՝ ոչ պետական) հաստատմամբ պաշտպանում է քաղաքացիներին կարծրացած բյուրոկրատական կազմակերպություններից: Այս կապակցությամբ Ջ. Շաֆրիցը իրավացիորեն գրում է. «Ապակենտրոնացումը, իրավասության հանձնումը, նախագծերը, հոգեբանական դյուրազգացության մարզումները, կազմակերպության զարգացումը, պատասխանատվության ընդլայնումը, առճակատումները և հաճախորդների ներգրավվածությունն ըստ էության հակաբյուրոկրատական հասկացություններ են, որոնք ՆՅԿ-ի բնորոշ գծեր են: Այս հայեցակարգերը նախատեսված են զարգացնելու թե՛ բյուրոկրատական և թե՛ քաղաքական փոփոխությունները՝ այդպիսով մեծացնելով սոցիալական արդարությունը: Այլ կազմակերպչական հասկացություններ, ինչպիսիք են ծրագրավորումը, պլանավորումը, բյուջետային համակարգերը, գործադիր գույքագրումը և սոցիալական ցուցանիշները, կարող են դիտվել իբրև սոցիալական արդարության ուղղությամբ փոփոխությունների աճ: Դրանք հիմնականում ներկայացվում են որպես լավ կառավարման հիմնական ռազմավարություն, քանի որ փոփոխությունների ուղղակի պաշտպանությունը անմտություն է: Այս ամենը նպաստում է փոփոխությանը, իսկ *փոփոխություններն էլ ընկած են ՆՅԿ հասկացության հիմքում:* ՆՅԿ հակվածությունը դեպի սոցիալական արդարություն նախատեսում է ամուր վարչարարական կամ գործադիր կառավարություն, որը ԱՄՆ գանձարանի առաջին նախարար, տնտեսագետ և քաղաքական փիլիսոփա Ալեքսանդր Զամիլթոնը անվանել է «գործադիրում էներգիայի առկայություն»: Կառավարություններում առկա վարչարարական բաժինների քաղաքականություն կերտող ուժը մշտապես աճում է և գնահատվում: ՆՅԿ-ն փորձում է անդրադառնալ հիմնախնդիրներին և դիտարկել դրանք լուծելու այլընտրանքային ինստիտուցիոնալ մոտեցումներ: Առկա հասարակական հիմնախնդիրների (ինչպիսիք են աղքատությունը, թմրանյութերի շրջանառությունը, հանցագործությունների աճը, հանրային անվտանգության սպառնալիքները և այլն) սուր բնույթը ստիպում է հանրային ծառայողներին կիրառել կառավարման այնպիսի մարտավարություններ, որոնք կխթանեն այդ հիմնախնդիրների հետևողական լուծմանը»¹⁰:

Համաձայնելով Ջ. Շաֆրիցի ասածներին՝ անհրաժեշտ ենք համարում ավելացնել նաև, որ ՆՅԿ-ն, փաստորեն, կարևորում է մրցակցությունն ու

¹⁰ Նույն տեղում, էջ 297:

արդյունավետությունը և դրանով սկիզբ է դնում մի գործընթացի, որի շնորհիվ **անվտանգության քաղաքականությունը, հարստացնելով իր կառուցվածքը, ներառում է ծառայությունների մատուցում, երաշխիքների, հարկային զեղչերի և վարկային երաշխիքների տրամադրման համար պայմանագրերի կնքում ոչ միայն ռեալ վճարունակ, այլև վարկերի վճարման հնարավորություններ ունեցող քաղաքացիների համար:** Հանրագումարելով զարգացած երկրներում ՆՀԿ սկզբունքների ներդրման փորձը՝ ասենք, որ դրա հաջողությունը հիմնականում կախված է հանրային ծառայություններ մատուցող, շահույթ հետապնդող և չհետապնդող մարմիններում աշխատող ստորին օղակի բյուրոկրատներից: Տվյալ օղակի բյուրոկրատները կարևոր դեր են խաղում նաև կառավարության գործունեության մեջ հումանիզմի նոր սկզբունքների ներդրման և դրանց միջոցով հասարակության վստահության բարձրացման գործընթացում:

Նոր հումանիզմի համաձայն՝ հանրային քաղաքականությունը քաղաքացուն հնարավորություն է տալիս շարունակական կրթության և ինքնակրթության միջոցով փոփոխվելով պատասխանել ժամանակի մարտահրավերներին ու պահպանել իր «Ես»-ի ինքնությունը մեխանիկական ձուլումից, հպատակեցումից, ենթարկվածությունից, նաև՝ ինչպես սոցիալական, այնպես էլ հոգեբանական աղքատությունից: ՆՀԿ-ն մշակում է նաև այնպիսի փոփոխականներ, ինչպիսիք են գործունեության **լավ կառավարումը, աջակցությունը, արձագանքումը, խոսքի և գործի ներդաշնակումը, ինչպես նաև անցումը սահմանադրականության:**

Սոցիալական արդարության որոնման գործընթացը հանրային կառավարմանը տալիս է իրական նորմատիվ հիմք: Հավերժական շատ այլ արժեքների նման սոցիալական արդարությունը արթնացնում է հայրենիքում անվտանգության քաղաքականության ապահովման, հումանիստական սկզբունքների տարածման ոգին, որին կարելի է հասնել հասարակության կրթության, առողջապահության, սոցիալական այլ պահանջմունքների բավարարմամբ:

Վերոնշյալ արժեքները, Վերածննդի դարաշրջանից սկսած, համարվում են բազմաչափ և տարաբնույթ մեկնաբանությունների ենթակա հումանիստական սկզբունքների հիմքը, որոնք մարդ տեսակի կեցության և գոյաբանության առաջընթացը ապահովող ընդհանուր արժեքային համակարգ են: Վերջինս պայմանավորում է հասարակությունների զարգացման սոցիո-էթնո-մշակութային, քաղաքակրթական, սոցիալական և տնտեսական առանձնահատկություններն ու օրինաչափությունները՝ պայմանավորված եռաչափ ժամանակի մեջ «Ես»-ի հանրային անվտանգության քաղաքականության ապահովման հումանիզացման մակարդակով: Սառը պատերազմի ավարտից հետո, երբ անվտանգության քաղաքականության ապահովումը տեղի է ունենում բազմաթիվ լոկալ պատերազմական գործողությունների, միջէթնիկական բախումների և, վերջապես, համընդհանուր բնույթ ստացած ահաբեկչության պայմաններում, նոր հումանիզմը՝ որպես գերակա արժեք, ներառվել է ՆՀԿ համակարգ: Նմանօրինակ մոտեցման օգնությամբ փորձ է կատարվում տեղեկատվական հասարակության հաստատման գործընթացում ի հայտ եկած նոր գլոբալ մարտահրա-

վերներին պատասխանել՝ մերժելով քաղաքակրթական բախումները, նորագույն զենքերի փորձարկման համար մղվող լուկալ և միջէթնիկական պատերազմները: Այս համատեքստում գլոբալ հանրության անցումը տարերային զարգացումից հումանիստականի տեղի է ունենում մարդկության ինքնապահպանության առաջնայնության պայմաններում: Ենթադրվում է, որ արժեքային համակարգի քաղաքական բովանդակության մեջ տեղի ունեցող նման կերպափոխումը կապահովի մարդկության կայուն զարգացումը: Այդ նպատակի իրագործման համար անհրաժեշտ է զարգացած և զարգացող երկրներում ներդրվող ՆՅԿ համակարգում հումանիզմի նոր հիմնարար սկզբունքների գերակայություն: Այն հնարավորություն կտա **համակարգել հանրային, քաղաքական, պետական և գլոբալ կառավարման հումանիստական նպատակի ռազմավարությունը՝ շեշտը դնելով հետևյալ հարցի վրա.** ի՞նչպիսի քայլեր պետք է ձեռնարկի մարդկությունը իր իսկ կենսաբանական ձևի՝ «homo sapiens»-ի ինքնապահպանման համար, որը **բազմաբնույթ քաղաքակրթական, մշակութային նորմերի և բնութագրիչների համալիր, միաժամանակ հարաբերական անկախության մեջ գտնվող ամբողջություն է:** Վերջինիս բնականոն արդիականացումը՝ որպես մարդկության կայուն զարգացման հիմնախնդրի լուծում, անվտանգության քաղաքականության համատեքստում հնարավոր կդառնա միայն տվյալ հումանիստական բնութագրիչների հետևողական ձևափոխման գործընթացի շնորհիվ¹¹:

XXI դարում ավանդական հումանիզմը արժեքաբանական առումով հարստացրած նոր հումանիզմը իր չափորոշիչներով նպատակաուղղված է լուծելու մարդկության գոյության և զարգացման համար համակարգային մշակակություն ունեցող սոցիալական արդարության հիմնախնդիրը: Յենց վերոնշյալում էլ արտահայտված է նոր հումանիզմի նորարարական բնույթը, քանի որ մինչ այժմ հումանիստական գաղափարախոսական ըմբռումները ուղղակիորեն նպատակամղված չէին գլոբալ հանրության ինքնապահպանմանը՝ իր իսկ համակարգված գործունեությամբ և արդյունքի գնահատման կառավարմամբ վերացնելով առկա սպառնալիքները:

UNESCO-ն 2010 թ. հոկտեմբերի 7-ին իր «Արտաքին հարաբերություններ և հանրային տեղեկատվություն» բաժնի հաշվետվության բնաբան է դարձրել հետևյալ սկզբունքը. «Քանի որ պատերազմները ծնվում են մարդու ուղեղում, ապա այնտեղ է ձևավորվում նաև խաղաղության պաշտպանությունը»: Համաձայնելով այս սկզբունքին՝ փաստենք նաև, որ գլոբալիզացիայի գործընթացը, տեղեկատվական տեխնոլոգիաների կտրուկ զարգացումը մեծապես արագացրել են էթնոագային և մշակութային շփումը, դրանց սոցիալական փոխազդեցությունները: Աշխարհում տիրող այս փոփոխությունները պահանջում են փոխադարձ ըմբռում, խաղաղության կերտման համար անհրաժեշտ պայմաններ, այլ կերպ ասած՝ նոր հումանիզմի զարգացում, որը ոչ միայն տեսական է, այլ նաև կիրառական՝ ուղղված ոչ թե արժեքների որոնմանը, այլ կոնկրետ **զարգացման ծրագրերի** իրականացմանը և դրանց տեսանելի արդյունքների հանգուցալուծմանը: Այսօր լի-

¹¹ Стен Маркарян Э. С. Гуманизм XXI столетия. Идеология самосохранения человечества. Ер., 2008, էջ 68:

նել հումանիստ նշանակում է որդեգրել ուրուտի ավանդական գիտելիքները ժամանակակից աշխարհի տիրույթում, որն անվերջանալի գործընթաց է: Իտալացի փիլիսոփա Պիկո Դելա Միրանդոլան դեռևս XV դարում այս միտքն արտահայտել է 23 տարեկան հասակում՝ 1486 թ. գրած «Մարդկային արժանապատվության հրապարակախոսություն» (*Oration on the Dignity of Man*)¹² աշխատության մեջ: Հումանիստական գաղափարախոսությունը ենթադրում է գոյաբանության միասնական արժեհամակարգ՝ անհատներին դարձնելով ամբողջական հասարակության մաս, համայնքի անդամ, որտեղ տիրում է սոցիալական արդարություն, փոխադարձ հարգալից վերաբերմունք, համայնական արժեքների իմացություն, համագործակցություն, նոր միասնականություն: Այսօր Իրինա Բոկովան առաջարկում է աշխատել նման հումանիստական գլոբալ համայնքի ստեղծման ուղղությամբ, քանի որ համաշխարհային ճգնաժամերն առաջադրում են այնպիսի մարտահրավերներ, որոնց լուծումը հնարավոր չէ տեղական-ազգային և անհատական միջոցներով: Այս նոր հումանիզմը ենթադրում է միջավայրի ըմբռնում՝ հասկանալ կլիմայական փոփոխությունների հետևանքների ազդեցությունը (երաշտ, անապատացում, ինչպես նաև ջրի բարձրացող մակարդակ և այլն) միլիոնավոր մարդկանց վրա և հրատապ օգնության հասնել (օրինակ՝ Հաիթիի և Պակիստանի կլիմայական աղետների պատճառով կործանարար հետևանքները հաղթահարելուն միտված համամարդկային օգնությունը)¹³: Այդ իսկ պատճառով նոր հումանիզմը ենթադրում է հյուսիս-հարավ-արևմուտք-արևելք ուղղություններով կամուրջների կառուցում, որն էլ կնպաստի գլոբալ համայնքի ստեղծմանը՝ ներառելով մրցունակ կրթության ապահովում, ցանցային գիտական համագործակցության խրախուսում և գաղափարների փոխանակման նպատակով տեղեկատվական տեխնոլոգիաների տարածում: Այս ամենը ենթադրում է միացյալ արդյունքների հասնելու համայն մարդկության բազմազան մշակութային արժեքների առաջադիմական, հումանիստական գաղափարների ու սկզբունքների համալիր, ներդաշնակ օգտագործում:

КАРЕН ГАЛЮЯН – Роль политики безопасности в системе нового общественного управления. – В статье рассматривается модернизация политики всеобщей безопасности в контексте Нового общественного управления (НОУ) и нового гуманизма. Необходимые реформы позволяют странам с разными системами ценностей преобразовать управление в общественных секторах и добиться социальной справедливости, солидарности поколений. Расширяя свои законодательные полномочия, НОУ демократизирует принятие решений и преследует при этом цель повысить качество и уровень жизни. Целый комплекс мер осуществляется для обеспечения политики безопасности, в которой заинтересованы граждане, и принципов качественного управления (good governance): прозрачность, справедливость, контроль, стратегическое предвидение.

¹² Տե՛ս **Irina Bokova**. A New Humanism for the 21st Century. October 2010, External Relations and Public Information of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), Milan, 2010, էջ 7:

¹³ Տե՛ս նույն տեղը, էջ 8-10:

Состоявшийся конкурентоспособный человек признаёт правила общежития и равенство всех членов общества. Нормы нового гуманизма и НОУ направлены на всеобщее участие граждан и гарантируют качественное образование для подрастающего поколения и равенство полов во всех сферах жизни.

KAREN GALOYAN – *The Role of Security Policy in the System of New Public Management.* – The author discusses the modernization of the universal security policy in the perspective of applying norms of New Public Management (NPM) and New Humanism for the sustainment of new world order. These diverse reforms, which are taking place in the modernizing world, provide the opportunity for different countries with dissimilar systems of value transformation to maintain effective governance in the public sector. With the help of the above mentioned it can be anticipated that through the systematic functioning of the security policy it will be possible to accomplish changes for providing social justice, solidarity of generations and sustaining modernization. By expanding its legislative power of authority NPM democratizes its influence on the process of political decision making for the realization of higher quality and level of life. The entire compound of all these actions are being completed for sustaining security policy, in which the citizens also pursuit good governance following the principles of participation, effective management, justice, inspection, transparency, strategic foresight.

From the author's point of view a strong and competitive individual is the one who accepts the rules of simultaneous existence and impartiality of all members of society. The norms of NPM and New Humanism appeal all individuals to participate in the formation of a mutual destiny by providing the possibility of quality education for the following generations having at the core humanitarian ideologies, by conquering gender equality which would give both men and women the possibility of competitive participation in all spheres of human life.