



ԱՆՆԱ ԶԱՒԻՆՅԱՆ
«Այետական կառավարման
ակադեմիայի հայցորդ»

ՏՆՏԵՍՈՒԹՅԱՆ ՊԵՏԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԲԱՐԵՓՈԽՈՒՄՆԵՐԻ ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ՓՈՐՁԻ ԱՌԱՆՁՆԱՀԱՏԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ

Հոդվածում ներկայացվում է տնտեսության այետական կառավարման բարեփոխումների անհրաժեշտությունը, իրականացման եղանակները, սպասվող արդյունքների տարատեսակները, հատկանշական գծերը: Առանձին դիտարկվում է ՉԺՀ-ում վերջին 30 տարիներին տնտեսության այետական կառավարման բարեփոխումների կատարման մի քանի առանձնահատկություններ:

Հիմնաբառեր. *ինստիտուցիոնալ միջավայր, բարեփոխումներ, տնտեսության այետական կառավարում, կոնֆուցիոսականություն, իշխանության կայունություն, ընթացակարգային բարեփոխում, կառուցվածք, գործառույթ*

JEL: D73, G38, H61, H83

Պետական կառավարման բարեփոխումների գաղափարները և գործնական նախադրյալները սկիզբ են առել դեռևս XIX դարում: Ժամանակին նշվել է, որ այետական կառավարման բարեփոխումը հարատև է, քանի որ վարչակազմը գտնվում է մշտական բարեփոխման վիճակում, ինչը համարվում է դրա առողջության նշանը¹:

Պետական կառավարման բարեփոխումներն անհրաժեշտ դարձնող բազմաթիվ խնդիրների շարքում առանցքայինը այետական կառավարման համակարգի անարդյունավետ աշխատանքն է:

¹ Տե՛ս **Драго Р.**, Административная наука. М., “Прогресс”, 1982, էջ 72:

Պետական կառավարման բարեփոխումների շրջանակում բացառել քաղաքական նպատակները, նշանակում է գերծ պահել հասարակությանը և նրա ամբողջական ներուժը պետական կառավարման համակարգի խնդրի լուծումից: Անտեսել բարեփոխումների քաղաքական բաղադրիչը և փորձել դրանք իրականացնել բացառապես վարչական միջոցներով և միայն պետական ապարատի ջանքերով, չօգտագործելով քաղաքական ռեսուրսի օգնությանը, կնշանակի կորցնել իրականության ընկալումը և ի սկզբանե դատապարտվել անհաջողության:

Խոսքը արտաքին աշխարհի հետ մեր հարաբերությունների նոր բնույթի, նաև հասարակական գիտակցության մեջ ամրագրված ներքին փոփոխությունների, կյանքի նոր չափորոշիչներով պայմանավորված իրավիճակների մասին է: Պետության համար այդպիսի պարտադիր չափորոշիչների թվին են դասվում ժողովրդավարությունը և ազատ ընտրությունները, իշխանությունների տարանջատումը, մարդու իրավունքները, դատական համակարգի, ԶԼՄ-ների և այլնի անկախությունը: Ահա այդպիսի պահանջներից են «պետական գաղափարախոսություն» կամ «ազգային գաղափարախոսություն» արտահայտությունները: Դասագրքային ճշմարտություն է ազգի և պետության անբաժանելիությունը: Ազգը և պետությունը տվյալ ենթատեքստում հոմանիշներ են: Ազգի միավորման և հոգևոր ու միասնական զարգացման նպատակով պետական կամ ազգային գաղափարախոսության մշակման անհրաժեշտությունն անքննարկելի է:

Բարեփոխումների իրականացման հանդեպ վախը կամ տվյալ պահին մեզ համար դժվարլուծելի խնդիրների լուծումը թողնելով ապագայում, հույսով, որ հետագայում ինչ-որ մեկն այդ խնդիրը կլուծի, կարող է հետագայում մեզ կանգնեցնել փակուղու առջև: Այդ ժամանակահատվածում աշխարհը էապես կփոխվի, և խնդիրը, որն այսօր դժվարլուծելի է թվում, նոր աշխարհում կարող է սկզբունքորեն անլուծելի լինել և կործանարար ազդեցություն ունենալ պետության համար:

Ցանկացած երկրի պետական կառավարման համակարգ մշտապես փորձել է հարմարվել անկայուն պայմաններին, տնտեսական և սոցիալական երևույթների համընդհանրացմանը, տեղեկատվական հոսքերի և տեխնոլոգիաների աճին: Բարեփոխումների անհրաժեշտությունն առաջանում էր հանրային կառավարման նկատմամբ դժգոհության, պետական ապարատի հանդեպ բնակչության վստահության անկման պատճառով:

Պետության ճգնաժամն արտահայտվում էր պետական ֆինանսների անարդյունավետ օգտագործմամբ, բնակչությանը մատուցվող ծառայությունների որակի անկմամբ, պետական իշխանության մարմինների և պետական ծառայության նկատմամբ վստահության կտրուկ նվազմամբ և այլն²:

Պայմանավորված քաղաքական, պատմական, իրավական և մշակութային առանձնահատկություններով՝ յուրաքանչյուր պետություն կուտակել է բարեփոխումների իր սեփական փորձը: Բարեփոխման նպատակները հիմնականում կանխորոշվում են այս կամ այն երկրում հանրային կառավարման առանձնահատկություններով:

Այսպես՝ անգլո-սաքսոնական երկրներում, հանրային կառավարման ոլորտում, ավանդական է դարձել իրավական մեխանիզմներով պետական

² St'u Сравнительное государственное управление: теория, реформы, эффективность. СПб., 2000, էջ 146:

կառավարման «կոշտ շրջանակների» սահմանումը՝ հիմնական ուշադրությունը դարձնելով համակարգի պատասխանատվությանը:

Ռոմանագերմանական երկրների համար մշտապես կարևորվել է կառավարչական որոշումների ընդունմանը քաղաքացիական հասարակության կառույցների մասնակցության ապահովումը:

Արևելյան Եվրոպայի և հետխորհրդային տարածքի երկրներում վարչա-հրամայական կառավարման տնտեսական և սոցիալական ոլորտներում առկա էր պետական կառավարման «ավելցուկ»: Առաջին դեպքում բարեփոխումները հիմնականում նպատակաուղղվում էին հանրային կառավարման թափանցիկության ապահովմանը և վարչարարության կատարելագործմանը: Երկրորդ դեպքում առաջնահերթ լուծվում էին կառավարչական կառույցների և դրանց գործունեության կատարելագործման ու արդյունավետության մակարդակի բարձրացման խնդիրները:

Երրորդ խմբի երկրներում արդիական են եղել ժողովրդավարացման և պետական կառավարման ապակենտրոնացման խնդիրները³:

Սկսած 2000-ականներից՝ բարեփոխումները տարբերում են ըստ *իրականացման եղանակների* (բարեփոխումներ հանձնաժողովների օգնությամբ, փորձի հիման վրա կատարվող, մասնավոր կազմակերպությունների միջոցով իրականացվող բարեփոխումներ և այլն)⁴:

Բարեփոխումների հիմնական բովանդակությամբ պայմանավորված՝ առանձնացվում են նաև *գործառույթային, ընթացակարգային և կառուցվածքային* տեսակները⁵: Այդ բարեփոխումների միջև չկան հստակ սահմաններ, դրանց գաղափարները միահյուսվում, խառնվում և շաղկապվում են: Այնուամենայնիվ, գործառույթային և ընթացակարգային բարեփոխումները պետք է նախորդեն կառուցվածքային՝ առավել բարդ բարեփոխումներին:

Յուրաքանչյուր երկրում պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումների ժամանակ միշտ էլ ուշադրություն կենտրոնում է եղել նախարարությունների համակարգը: Ներկայում միջազգային փորձի ուսումնասիրությունները ցույց են տալիս գործադիր իշխանության կառուցվածքում նախարարությունների նշանակության նվազման միտում⁶: Նախարարությունները դադարում են գրավել մենաշնորհային դիրք, քանի որ երբեմնի «ամեն ինչ պետք է իրականացվի նախարարության կողմից» գաղափարը դուրս է մղվել, և գործառույթները մեծ մասամբ սկսում են իրականացնել ապակենտրոնացված կառույցները:

Նախարարությունների համակարգը տարբեր երկրներում հաճախ ենթարկվում է ընթացակարգային բարեփոխումների: Փոխվում են դրանց թիվը, անվանումները, գործառույթները, ինչը պայմանավորված է տարբեր պատճառներով: Օրինակ՝ նախարարությունը մասնատվում էր ուռձացման պատճառով, քանի որ դառնում էր անկառավարելի, կամ կոալիցիոն կառավարություններում նախարարությունները ստեղծվում էին քաղաքական նպատակներով՝ կուսակցությունների ներկայացուցչությունը հավասարակշռելու նպատակով և այլն:

³ St'u Государственное управление и политика. СПб., 2002, էջ 364–367:

⁴ St'u Драго Р., նշվ. աշխ., էջ 74–78:

⁵ St'u Штатина М. А., Зарубежный опыт проведения административных реформ // Административная реформа в России. М., «Контракт» – «Инфра-М», 2006, էջ 60–64:

⁶ St'u Правительство, министерства и ведомства в зарубежных странах. М., «Юрид. лит.», 1994, էջ 61–63:

Գործառնության բարեփոխումների հիմնական բովանդակությունը պետական մարմինների խնդիրների և լիազորությունների օպտիմալացումն է, ավելորդ և կրկնվող գործառնություններից հրաժարումը:

Բազմաթիվ երկրներում նախարարությունների գործառնության բարեփոխումների ուղղություններից մեկը, օրինակ, ապակենտրոնացումն է՝ մի շարք գործառնությունների փոխանցումը անկախ գործակալություններին, հասարակական կորպորացիաներին և այլ կազմակերպություններին: Ապակենտրոնացված կառույցներն առաջին անգամ կազմավորվել են XIX–XX դարերի սահմանագծին:

Ապակենտրոնացված հաստատությունները կազմակերպական առումով առանձնացված են նախարարության կամ այլ պետական մարմնի համակարգից: Դրանք կարող են հաշվետու լինել օրենսդիր իշխանության մարմիններին, նախարարներին, իսկ որոշ դեպքերում՝ նաև պետության ղեկավարին: Անկախ գործակալությունները, պետական, հասարակական կորպորացիաները լավագույն ձևով են հարմարեցված շուկայական պայմաններում աշխատանքին և բավականին հաջողությամբ են ծառայություններ մատուցում քաղաքացիներին:

Մեկ այլ ուղղություն է նախարարությունների համակարգում գործառնությունների վերաբաշխումը, դրանց փոփոխությունը:

Նախարարությունները պետական կառավարման մեջ ավանդաբար արտահայտում են ճյուղային սկիզբը: Կառավարման ճյուղային սկզբունքի առավելություններից են ռեսուրսների կենտրոնացումը տնտեսության և սոցիալական զարգացման առանցքային նշանակություն ունեցող ուղղությունների վրա, կառավարչական որոշումների ընդունման և իրականացման հստակ մեխանիզմով ուղղահայացների կառուցումը:

Ճյուղային սկզբունքի դեպքում անհրաժեշտություն է առաջանում համակարգել առանձին նախարարությունների գործունեությունը, ինչը, որպես գործառնություն, առավել ընդհանրական տեսքով իրականացնում է կառավարությունը: Սակայն պետական կառավարման ծավալի աճին, խնդիրների և գործառնությունների բարդացմանը զուգահեռ, կառավարության կողմից ճյուղերի գործունեության համակարգումը բավարար չէ: Առաջանում է ըստ առանձին գործառնությունների հորիզոնական համակարգման անհրաժեշտություն, և, աստիճանաբար, պետական կառավարման կենտրոնական մարմինների համակարգի կառուցման ճյուղային սկզբունքը փոխվում է գործառնությանի, ինչը հստակ արտահայտվել է արդեն XX դարի կեսին (օրինակ՝ ԱՄՆ-ի Վաստակների համակարգի պաշտպանության խորհուրդը, Անձնակազմի կառավարման ծառայությունը):

Այդ փոփոխությունների հետևանքով նախարարությունների անմիջական կառավարման գործառնությունները փոխարինվում են կարգավորման, համակարգման և վերահսկողության գործառնություններով: Պետությունը իրեն է վերապահում ռազմավարական կառավարման հարցերը և ձերբազատվում է այն բոլոր գործառնություններից, որոնք կարող են իրականացնել տնտեսավարող սուբյեկտները և ինքնակառավարվող կազմակերպությունները:

XX դարի ընթացքում բարեփոխումների արդյունքում նկատելի էր դառնում «զերնախարարությունների» ստեղծման միտումը: Զերնախարարությունները կազմավորվում էին հարակից ոլորտներում գործող մի շարք ճյուղային նախարարությունների կամ նախարարությունների ու ծառայություն-

ների միավորման ճանապարհով: Օրինակ՝ 2001 թվականին ԱՄՆ-ում ընդունված «Ներքին անվտանգության մասին» օրենքով 2003 թ. ստեղծվեց ԱՄՆ-ի ներքին անվտանգության նախարարություն, որը միավորեց 22 տարբեր՝ առափնյա պահպանության, սահմանների պահպանության, վթարային և անվտանգության համար պատասխանատու այլ ծառայություններ:

Ընթացակարգային բարեփոխումների ժամանակ փոխվում են կառավարչական որոշումների ընդունման կարգը, այդ գործընթացում պետական ծառայողների տեղը և դերը: Մասնագիտական գրականության մեջ վարչական ընթացակարգը հաճախ անվանում են պետական վարչարարություն, ինչը լիազորված սուբյեկտների կողմից լիազորությունների կատարման նպատակով հետևողականորեն կյանքի կոչվող գործողությունների իրականացման սահմանված կարգ է⁷:

Ընթացակարգային բարեփոխումների գործընթացի ժամանակ՝

1. **Կատարելագործվում է վարչական ընթացակարգերի իրավական կանոնակարգումը:** Մինչև 1950-ականները վարչական ընթացակարգերի հատուկ կարգավորում գոյություն չի ունեցել: Առաջինը այդպիսի օրենք ընդունվել է ԱՄՆ-ում 1946 թվականին: 1960-ականներին արևմտավրոպական երկրներում մեկը մյուսի հետևից ընդունվեցին վարչական ընթացակարգերի մասին օրենքներ: Այժմ նման օրենքներ կան նաև Արևելյան Եվրոպայի շատ երկրներում և նախկին ԽՍՀՄ տարածքում կազմավորված երկրներում:

2. **Վերացվում կամ առնվազն պարզեցվում են բարդ բյուրոկրատական ընթացակարգերը:** կատարվում է գոյություն ունեցող ընթացակարգերի վերլուծություն ավելորդ համաձայնեցումները ու ոչ էական փաստաթղթերի ներկայացումը վերացնելու, անիմաստ ձևաթղթերի լրացումից խուսափելու նպատակով:

3. **Մեծանում է վարչական ընթացակարգերի թափանցիկության աստիճանը:** Վարչական ընթացակարգերի թափանցիկությունը կարելի է ապահովել կառավարչական որոշումների քննարկման և ընդունման գործընթացին քաղաքացիական կառույցների մասնակցությամբ, դրանց իրականացման ընթացքի վերահսկմամբ, քաղաքացիների համար գործունեության վերաբերյալ պաշտոնական տեղեկատվության հասանելիության ապահովմամբ: Բարեփոխումների արդյունքում ապահովվում է «տեղեկատվական պետության» ձևավորումն ու կայացումը, ինչի փաստացի արդյունքը, օրինակ, բազմաթիվ երկրներում կյանքի կոչվող «էլեկտրոնային կառավարություն» ծրագիրն է⁸:

«Կառուցվածքային բարեփոխում» եզրույթը գիտական շրջանակներում և զանգվածային տեղեկատվության միջոցներում կիրառվում է տարբեր նշանակություններով:

Կառուցվածքային բարեփոխումներ ասելով միջազգային ֆինանսական կազմակերպությունները հասկանում են տնտեսության ինստիտուցիոնալ և կարգավորման կանոնների փոփոխություն՝ տնտեսական վերափոխումներ, օրինակ՝ սեփականաշնորհում և կորպորատիվ կառավարում, սնանկության ընթացակարգեր, հողի և անշարժ գույքի շուկա, աշխատանքի շուկա, արտաքին տնտեսական քաղաքականություն և քաղաքականություն օտարերկրյա

⁷ Տե՛ս Тихомиров Ю.А., Административное право и процесс. М., 2005, էջ 611:

⁸ Առավել մանրամասն տե՛ս Реформа государственной службы: канадский опыт и российская действительность. М., 2006, էջ 120–127:

ներդրումների բնագավառում, առանձնահատուկ ճյուղերի կարգավորում (բնական մենաշնորհներ, գյուղատնտեսություն և այլն):

Այս եզրույթը օգտագործում են նաև տարբեր բարեփոխումների պարագայում. երկաթուղային տրանսպորտի, էլեկտրաէներգետիկայի, կրթության կառուցվածքային բարեփոխումներ և այլն, կիրառելի է նաև առանձին պետական մարմնի բարեփոխման գործընթացում:

Կառուցվածքային բարեփոխման հասկացությունը ներառում է համալիր բարեփոխումներ, որոնց արդյունքում սահմանվում է հրապարակային կառավարման կառուցվածքը, սահմանազատվում են ռազմավարական կառավարման, ընթացիկ պետական կառավարման գործառույթները և հանրային ծառայությունների մատուցման գործառույթները, վերաբաշխվում են պետական և մասնավոր հիմնարկների դերերը հրապարակային կառավարման միասնական համակարգում:

Կառուցվածքային բարեփոխումների հատկանշական գծերն են.

1. կրում են համալիր բնույթ, որի արդյունքում ձևավորվում է հրապարակային կառավարման ամբողջական համակարգ՝ իր մակարդակներով,
2. իրականացման ընթացքում դասական կառավարչական ուղղահայացներին փոխարինելու է գալիս ապակենտրոնացված կառավարումը,
3. հասարակական ծառայությունների մատուցումը սպառողներին՝ քաղաքացիներին և իրավաբանական անձանց իրականացնում են ապակենտրոնացված կառույցները՝ օգտագործելով շուկայական առավել արդյունավետ մեխանիզմները:

Մեր կարծիքով՝ պետական կառավարման բարեփոխումը չի կարելի համարել ավարտված և ոչ մի երկրում, ընդհակառակը՝ կան բոլոր հիմքերը ենթադրելու, որ դրանք վերածվում են պետական կառավարման մշտական տարրի: Օրինակ՝ Չինաստանի ժողովրդական Հանրապետության պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումների գործընթացի ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ արդեն բավական ժամանակ է, ինչ դա դարձել է այդ երկրի պետական կառավարման համակարգի անբաժանելի մասը:

Չինաստանի արդյունաբերական միջավայրում նոր պետական կառավարման ներդրման ընթացքում իշխանությունը, պահպանելով կառավարման համակարգի կայունությունը, ձգտում է կրճատել պետական միջամտությունը:

Բարեփոխումների անհրաժեշտության մասին առաջին անգամ Չինաստանում խոսվել է 1980-ականներին, երբ հայտարարվեց իշխանության գերկենտրոնացման, կուսակցական և վարչական մարմինների պաշտոնների համատեղման անթույլատրելիության, ուռճացված ապարատի մասին⁹:

Չինաստանում կառավարման բարեփոխումներն ունեն մոտ 40 տարվա պատմություն: ՉԺՀ Պետխորհրդի (կառավարություն) պաշտոնական կայքում ներկայացված է բարեփոխումների 7 փուլ¹⁰: Սովորաբար դրանք միավորվում են երեք խոշոր փուլերում և բնութագրվում իրենց առանձնահատկություններով:

Չինաստանում կառավարման բարեփոխումների **առաջին փուլը** ընդգրկում է 1982–1989 թթ. և ներառում է պետական ծառայողների թվի կրճատ-

⁹ Տե՛ս **Цзян Цзэминь**, Реформа, развитие, стабильность: Статьи и выступления. М., 1996: **Дэн Сяопин**, О строительстве специфически китайского социализма. Пекин, 1985:

¹⁰ Տե՛ս Պետական խորհրդի բարեփոխումների փուլերը [历次国务院机构改革] // Չինաստանի վարչական ապարատը [中国机构编制网]. <http://www.scopsr.gov.cn/rdzt/gwygg>

ման երկու գործընթաց, երբ ՉԺՀ Պետական խորհրդի կառուցվածքը 100-ից կրճատվեց 72 պետական մարմնի, իսկ հաստիքների թիվը 75.300-ից՝ 48.000-ի: 1988 թ., երկրորդ գործընթացի հետևանքով, հաստատությունների քանակը կրճատվեց մինչև 65-ի, իսկ աշխատակիցների թիվը՝ մինչև 42.000-ի¹¹:

1988 թվականին որոշում ընդունվեց գործառույթների ապակենտրոնացման մասին, և ամրագրվեցին երեք հիմնուղիներ՝ *սան դին* [三定], ինչը նշանակում էր *պետական կառավարման մարմինների գործառույթների, ներքին կազմակերպական կառուցվածքի և պետական ծառայողների թվի կանոնակարգում*¹²:

Կատարվեց նաև մի քանի նախարարությունների միավորում. այսպես՝ ատոմային էներգիայի նախարարությունը, նավթային արդյունաբերության և ածխի արդյունաբերության նախարարությունը միավորվեցին էներգետիկայի նախարարության մեջ, մի շարք արդյունաբերական ձեռնարկություններ դուրս բերվեցին նախարարության ուղղակի ենթակայությունից և այլն:

Բարեփոխումների *երկրորդ փուլ*ն ընդգրկում է 1992–2003 թթ. և կրում «վարչական համակարգային բարեփոխում» անվանումը՝ ի տարբերություն նախորդ տարիներին հռչակված «ինստիտուցիոնալ բարեփոխման»: Այդ փուլում հիմնարար դեր է խաղում կուսակցական կառուցվածքների օպտիմալացումը:

1990-ականների սկզբին ՉԺՀ կառավարության կառույցների քանակը ավելացավ՝ հասնելով 86-ի, *կուսակցական և պետական մարմինների աշխատակիցների ընդհանուր թիվը*՝ 9,2 մլն-ի: Բարեփոխումների առաջնային խնդիրը կրկին դարձավ անձնակազմի կրճատումը, կառուցվածքային խնդիրների լուծումը¹³: 1993 թվականին կազմակերպական և գործառույթային բարեփոխումների ընթացքում որոշ նախարարություններ փոխարինվեցին տնտեսական կառույցներով՝ կորպորացիաներով կամ *խորհուրդներով*, որոնք, ի տարբերություն արևմտյանների, այնուամենայնիվ, շարունակում էին մնալ ամենակարող պետական հսկողության տակ, ինչպես օրինակ՝ ավիացիոն և տիեզերական արդյունաբերության նախարարությունը վերակազմավորվեց երկու՝ ավիացիոն արդյունաբերության կորպորացիայի և տիեզերական արդյունաբերության կորպորացիայի, տեքստիլ արդյունաբերության նախարարությունը վերակազմավորվեց Չինաստանի ազգային տեքստիլ խորհրդի: Եթե արևմտյան աշխարհում կորպորատիվացումն ունի իր նմանակները, ապա *կառավարության և ձեռնարկությունների միջև միջնորդ խոր-*

¹¹ Տե՛ս նույն տեղը:

¹² Տե՛ս Չինաստանի ԺՆՀ-ի 7-րդ գումարման նստաշրջան [第七届全国人大历次会议] // ChinaDaily – 16.02.2011. http://www.chinadaily.com.cn/dfpd/2012qgllianghui/2011-02/16/content_14649562.htm

¹³ Տե՛ս Доклад Цзян Цзэминя на XIV съезде КПК [江泽民在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告] // 12.10.1992. <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64567/65446/4526308.html>; Устав КПК Китая (с поправками XIV съезда КПК 18.10.1992 года) [中国共产党章程 (中国共产党第十四次全国代表大会部分修改·1992年10月18日通过)/ 18.10.1992. <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64567/65446/6415682.html>: Պետական խորհրդի 1988 թվականի բարեփոխումները [1988年国务院机构改革的情况] // Չինաստանի վարչական ապարատը: Պետական խորհրդի 1993 թվականի բարեփոխումները [1993年国务院机构改革的情况] // Չինաստանի վարչական ապարատը [中国机构编制网]. 2012: http://www.scoprs.gov.cn/zlzx/zlzxlsygy/201203/t20120323_35153.html; Xue Lan, Zhong Kaibin. Domestic Reform and Global Integration: Public Administrative Reform on China over the Last 30 Years, 2002:

հուրդները զուտ չինական են: Գտնվելով պետության անմիջական ենթակայության ներքո՝ ժամանակի ընթացքում կորպորացիաները դուրս բերվեցին պետական մարմինների կառուցվածքից, իսկ խորհուրդներն իրենց գործառույթները նպատակաուղղեցին միայն դեպի մակրոկառավարում՝ մնալով Չինաստանի պետական մարմինների համակարգում:

1998 թվականին հայտարարվեց կառավարության գործառույթների փոփոխության, նոր կառավարման համակարգի ստեղծման, բնակչության սպասարկման որակի բարձրացման, Պետխորհրդի կազմում ստորաբաժանումների և անձնակազմի կրճատման անհրաժեշտության մասին¹⁴: Այստեղ հստակ երևում են Չինաստանի պետական կառավարման համակարգի բարեփոխումների երեք հիմնական սկզբունքները՝ **ձեռնարկությունների ինքնավարության մեծացում, պետական կառավարական համակարգի կառուցվածքային փոփոխություններ և հաստիքների կրճատում**¹⁵: Պետական կառավարման մարմինները փաստացիորեն զրկվեցին տնտեսավարող սուբյեկտների անմիջական կառավարման գործառույթներից: Արդյունքում՝ Պետխորհրդի որոշ մարմինների գործառույթները նպատակաուղղվեցին դեպի մակրովերահսկողության ուժեղացում, օրինակ՝ պլանային տնտեսության տարիներին երբեմնի հզոր Պլանավորման ազգային հանձնաժողովը (Պետպլանը) վերակազմակերպվեց և վերանվանվեց Պլանավորման և զարգացման պետական հանձնաժողով՝ գործառույթների զգալի կրճատմամբ, սկսեց իրականացնել ռազմավարական պլանավորում, իրավիճակի մշտադիտարկում¹⁶:

Բարեփոխումների **երրորդ փուլը** ներառում է 2003 թվականից մինչև մեր օրերը, որին հատուկ է մակրովերահսկիչ լիազորություններով օժտված գերատեսչությունների հիմնումը, որոնց շարքում են, օրինակ՝ պետական ունեցվածքի վերահսկման և կառավարման պետական կոմիտեն, բանկային գործունեության կարգավորման հանձնաժողովը, ապահովագրական շուկայի կարգավորման հանձնաժողովը, սննդի արտադրանքի և դեղամիջոցների պետական կոմիտեն, անվտանգության և աշխատանքի պահպանության պետական վարչությունը, ինչպես նաև պլանավորման և զարգացման պետական հանձնաժողովի վերակազմավորումը զարգացման և բարեփոխումների պետական հանձնաժողովի¹⁷: Այդ կառույցները հաշվետու են միայն վարչապետին, ինչը վկայում է իշխանության ուղղահայացի ուժեղացման և, դրանով իսկ, կենտրոնական վերահսկողության և կարգավորման աստիճանի մեծացման մասին:

¹⁴ Տե՛ս Ցզյան Ցզեմինի զեկույցը ՉԿԿ XV համագումարում [江泽民在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告] // Չինաստանի ԿԿ նորություններ [中国共产党新闻网] – 12.09.2007. <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64568/65445/4526287.html>

¹⁵ Տե՛ս Պետական խորհրդի 1988 թվականի բարեփոխումները [1988 年国务院机构改革的情况] // [1998 年国务院机构改革的情况] // Չինաստանի վարչական ապարատը [中国机构编制网]. 2009. http://www.gov.cn/test/2009-01/16/content_1207000.htm

¹⁶ Տե՛ս Պլանավորման և զարգացման պետական հանձնաժողովի հիմնական լիազորությունները [发展改革委主要职责] // Չարգացման և բարեփոխումների գործերով պետական կոմիտե [国家发展改革委]. <http://www.ndrc.gov.cn/jj/>: Պետական խորհրդի 1998 թվականի բարեփոխումները [1998 年机构改革] // Xihuannet.com – 06.03.2003. http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2003-03/06/content_761488.htm

¹⁷ Տե՛ս Պլանավորման և զարգացման պետական հանձնաժողովի հիմնական լիազորությունները [发展改革委主要职责] // Չարգացման և բարեփոխումների գործերով պետական կոմիտե [国家发展改革委]. <http://www.ndrc.gov.cn/jj/>: Պետական խորհրդի 1998 թվականի բարեփոխումները [1998 年机构改革] // Xihuannet.com – 06.03.2003. http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2003-3/06/content_761488.htm

3-րդ փուլում Առևտրի համաշխարհային կազմակերպության կողմից սահմանված պայմանների համաձայն¹⁸ (Չինաստանը ԱՀԿ-ին անդամակցում է 2001 թվականից)՝ ներմուծումն ու արտահանումը, լիցենզավորումն ու առևտրային գործառնությունների իրականացումը բարդացնող մի շարք պետական մարմինների միավորման միջոցով կազմավորվեց Առևտրի նախարարությունը:

Կառավարման միասնական համակարգի ստեղծման նպատակով Չինաստանի ղեկավարությունը նախաձեռնեց «գերնախարարությունների» (*դաբուլիզի* [大部制])¹⁹ ձևավորումը, ինչը ենթադրում էր գործող պետական կառույցների միավորում լայն լիազորություններով օժտված առավել խոշորների մեջ՝ կրճատելով գործադիր մարմինների ծանրաբեռնվածությունը, մեծացնելով պետառայողների պատասխանատվությունը: Արդյունքում, ըստ ՉԺՀ Պետխորհրդի տվյալների, նախարարական մակարդակի գերատեսչությունների քանակը հերթական անգամ կրճատվեց՝ հասնելով 27-ի²⁰:

2013 թվականի բարեփոխումներում շեշտը դրվեց որոշումների կայացման համար պատասխանատվություն կրող ստորաբաժանումների օպտիմալացման, տարբեր ոլորտներում դրանց գործառնությունների տարանջատման, Պետխորհրդի գերատեսչությունների միջև գործառնությունների հստակեցման և փոխգործակցության ռացիոնալացման վրա²¹:

2013 թվականին շարունակվում է «գերնախարարությունների» համակարգի ընդլայնումը, որի արդյունքում ձևավորվեցին Առողջապահության և ծննդաբերության պլանավորման պետական կոմիտեն, Մամուլի, տպագրության, կինեմատոգրաֆիայի և հեռուստատեսության գործերով գլխավոր պետական վարչությունը և այլ կառույցներ: Ըստ այդմ՝ Չինաստանի Պետխորհրդի նախարարական մակարդակի գերատեսչությունների քանակը հասավ 25-ի:

Այսպիսով՝ եթե առաջին երկու փուլերը բնութագրվում են հիմնականում բյուրոկրատական կառուցվածքի կրճատմամբ, նախկինում պետական կառույցներին ամրագրված մի շարք լիազորությունների՝ ձեռնարկություններին փոխանցմամբ, ապա երրորդ փուլի համար որոշիչ է դառնում հակառակ մի-

¹⁸ Տե՛ս 2003 թվականի Պետխորհրդի բարեփոխումը [2003 年国务院机构改革的情况] // Չինաստանի վարչական ապարատը [中国机构编制网], 2012.

http://www.scopsr.gov.cn/zlzx/zlzxlsyq/201203/t20120323_35147.html

¹⁹ Տե՛ս Չինաստանի կողմից ԱՀԿ-ի առջև իր պարտավորությունների կատարման մասին գեկույց // IIP Digital – 2005. <http://iipdigital.usembassy.gov/st/russian/texttrans/2005/12/20051216080732asesuark0.3249781.html>

²⁰ Տե՛ս ՉԺՀ-ում վարչական բարեփոխումների խորացման մասին կարծիքներ [关于深化行政管理体制改革的意见] // Չինաստանի կոմունիստական կուսակցության նորություններ [中国共产党新闻网]. – 27.02.2008. <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/106155/116856/6958568.html>

²¹ Տե՛ս 2008 թվականի Պետխորհրդի բարեփոխումը [2008 年国务院机构改革] // Չինաստանի վարչական ապարատ [中国机构编制网]. 2009. http://www.gov.cn/test/2009-01/16/content_1207014.htm; Пэн Пэн. Реформа «суперминистерств» в провинции Гуаньдун: аналогии и размышления // Исследование. М., 2010, № 2, էջ 61 [彭彭. 广东大部制改革: 比较与思考// 探索. 2010 年, 第 2 期, 61 页: Տե՛ս Սի Ցզինպինի ելույթը Չինաստանի ԿԿԿԿ 18-րդ գումարման 2-րդ նիստում [十八届二中全会举行中央政治局主持会议习近平作重要讲话] // ՉԿԿ նորություններ [中国共产党新闻网]. 2013. <http://cpc.people.com.cn/n/2013/0301/c64094-20638535.html>; Չի Ֆուլին, Վան Յուկայ, Պետական խորհրդի գործառնության բարեփոխումները: [迟福林·汪玉凯谈国务院机构改革和职能转变] // Տե՛սնին ժիբաո. 14.03.2013. <http://fangtan.people.com.cn/n/2013/0314/c147550-20792617.html>: Չինաստանի Պետական խորհրդի բարեփոխումների ծրագիրը: [国务院机构改革和职能转变方案]// ՉԵԺՀ նյութեր [全国人民代表大会]. 15.03.2013. http://www.npc.gov.cn/npc/dbdhh/12_1/2013-03/15/content_1784337.htm

տումը. համապատասխան ստորաբաժանումների ստեղծման և իշխանության ուղղահայացի ամրապնդման միջոցով պետության վերահսկիչ գործառույթների ուժեղացումը:

Վերը շարադրվածից կարելի է անել եզրահանգումներ, մասնավորապես՝

1. պետական կառավարման ոլորտում բարեփոխումները հետաձգել չի կարելի. նահանջը թույլ չի տա ստեղծել ժամանակակից և արդյունավետ տնտեսություն,
2. արդեն սկսված բարեփոխումները պետք է իրականացնել թափանցիկ, հրապարակային և քաղաքական կամքի լարմամբ՝ բարեփոխումների գործընթացի մեջ ներառելով բոլոր հնարավոր ռեսուրսները՝ վարչական, քաղաքական, սոցիալական, մշակութային:

Օգտագործված գրականություն

1. Պետական խորհրդի բարեփոխումների փուլերը [历次国务院机构改革] // Չինաստանի վարչական ապարատը [中国机构编制网]. <http://www.scopsr.gov.cn/rdzt/gwygg>
2. Չինաստանի ԺՆՅԺ 7-րդ գումարման նստաշրջան [第七届全国人大历次会议] // ChinaDaily – 16.02.2011. http://www.chinadaily.com.cn/dfpd/2012qglianghui/2011-02/16/content_14649562.htm
3. Պետական խորհրդի 1988 թվականի բարեփոխումները [1988 年国务院机构改革的情况]. // Չինաստանի վարչական ապարատը: Պետական խորհրդի 1993 թվականի բարեփոխումները [1993 年国务院机构改革的情况] // Չինաստանի վարչական ապարատը [中国机构编制网]. 2012: http://www.scopsr.gov.cn/zlzx/zlzxlsyg/201203/t20120323_35153.html; Xue Lan, Zhong Kaibin. Domestic Reform and Global Integration: Public Administrative Reform on China over the Last 30 Years, 2002:
4. Ցզյան Ցզեմինի զեկույցը ՉԿԿ XV համագումարին [江泽民在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告] // Չինաստանի ԿԿ նորություններ [中国共产党新闻网]/ 12.09.2007. <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64568/65445/4526287.html>
5. Պլանավորման և զարգացման պետական հանձնաժողովի հիմնական լիազորությունները [发展改革委主要职责] // Չարգացման և բարեփոխումների գործերով պետական կոմիտե [国家发展改革委]. <http://www.ndrc.gov.cn/jj/>: Պետական խորհրդի 1998 թվականի բարեփոխումները [1998 年机构改革] // Xihuannet.com – 06.03.2003. http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2003-03/06/content_761488.htm
6. 2003 թվականի Պետխորհրդի բարեփոխումը [2003 年国务院机构改革的情况] // Չինաստանի վարչական ապարատը [中国机构编制网]. 2012. http://www.scopsr.gov.cn/zlzx/zlzxlsyg/201203/t20120323_35147.html
7. Չինաստանի կողմից ԱՀԿ-ի առջև իր պարտավորությունների կատարման մասին զեկույց // IIP Digital – 2005. <http://iipdigital.usembassy.gov/strussian/texttrans/2005/12/20051216080732asesuark0.3249781.html>

8. ՉժՀ-ում վարչական բարեփոխումների խորացման մասին կարծիքներ [关于深化行政管理体制改革的意见] // Չինաստանի կոմունիստական կուսակցության նորություններ [中国共产党新闻网]. 27.02.2008.
<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/106155/116856/6958568.html>
9. 2008 թվականի Պետխորհրդի բարեփոխումը [2008 年国务院机构改革] // Չինաստանի վարչական ապարատ [中国机构编制网]. 2009.
http://www.gov.cn/test/2009-01/16/content_1207014.htm
10. Драго Р., Административная наука. М., "Прогресс", 1982.
11. Сравнительное государственное управление: теория, реформы, эффективность. СПб., 2000.
12. Государственное управление и политика. СПб., 2002.
13. Штатаина М. А., Зарубежный опыт проведения административных реформ // Административная реформа в России. М., "Контракт" – "Инфра-М", 2006.
14. Правительство, министерства и ведомства в зарубежных странах. М., "Юрид. лит.", 1994.
15. Тихомиров Ю. А., Административное право и процесс: Полный курс. М., 2005.
16. Реформа государственной службы: канадский опыт и российская действительность. М., 2006.
17. Цзян Цзэминь, Реформа, развитие, стабильность: Статьи и выступления. М., 1996. Дэн Сяопин, О строительстве специфически китайского социализма. Пекин, 1985.
18. Доклад Цзян Цзэминя на XIV съезде КПК [江泽民在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告] //– 12.10.1992. <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64567/65446/4526308.html>; Устав КПК Китая (с поправками XIV съезда КПК 18.10.1992 года) [中国共产党章程 (中国共产党第十四次全国代表大会部分修改, 1992 年 10 月 18 日通过)/ – 18.10.1992. <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64567/65446/6415682.html>

АННА ЗАЛИНЯН

Соискатель Академии государственного управления РА

Международный опыт и особенности реформ государственного управления экономикой. – В статье представлена необходимость внедрения реформ государственного управления, способов реализации, ожидаемых типов результатов и характерных особенностей. Некоторые особенности реформы государственного управления в КНР за последние 30 лет рассматриваются отдельно.

Ключевые слова: *институциональная среда, реформы, государственное управление экономикой, конфуцианство, стабильность правительства, процессуальная реформа, структура, функция.*

JEL: D73, G38, H61, H83

ANNA ZALINYAN

Researcher at the RA Public Administration Academy

International Experience and Peculiarities of Reforms of Public Administration of the Economy. – The article outlines the necessity of implementing state governance reforms, methods, types of expected results, and characteristics. Some features of the state governance reform in the PRC over the past 30 years are viewed separately.

Key words: *institutional environment, improvements, public administration of economy, Confucianism, stability of government, procedural reform, structure, function.*

JEL: D73, G38, H61, H83