

---

## ՊԵՏԱԿԱՆ ԲՅՈՒՐՈՎՐԱՏԻԱՅԻ ԱՐԵՎՄՏՅԱՆ ԵՎ ԱՍԻԱԿԱՆ ՄՈԴԵԼՆԵՐԻ ՀԱՄԵՄԱՏԱԿԱՆ ՎԵՐԼՈՒԾՈՒԹՅՈՒՆ

### ԿԱՐԵՆ ԳԱԼՈՅԱՆ

Ցանկացած հասարակությունում հանրային ծառայության համակարգը իրականացնում է բյուրոկրատիայի ինստիտուտը: Որպես պատմականորեն ձևավորված որոշակի նորմերի և արարողակարգերի ամբողջություն այդ ինստիտուտը վարչական կառավարում է իրականացնում՝ զուգամիտելով ինչպես քաղաքակրթական, սոցիալ-հոգեբանական, այնպես էլ իրավական արժեքները: Առաջինը հիմնված է բյուրոկրատիայի կայացման քաղաքակրթական և մարդկային կապիտալի կառավարման առանձնահատկությունների, իսկ երկրորդը՝ նրա գործունեության արդյունքում անձնական, խմբային և հանրային շահի լեգիտիմ և լեգալ իրականացման վրա: Տեղեկատվական դարաշրջանում այս ինստիտուտի ցանցակենտրոն գործունեությունը համակողմանի ուսումնասիրելու համար պետական բյուրոկրատիան դիտվում է որպես հանրային կառավարման դերակատար:

Այսօր քաղաքագիտության, հանրային կառավարման, սոցիոլոգիայի, հոգեբանության մասնագետները բյուրոկրատիայի դերակատարման նկատմամբ միարժեք մոտեցում չունեն<sup>1</sup>. մի դեպքում այն ընկալվում է որպես հանրային պահանջները համակարգող միավոր, մեկ այլ դեպքում, ընդհակառակը, նրա գործառնանը հաճախակի տրվում է բացասական իմաստ: Օգտապաշտական (ուտիլիտար) դիրքերից պետական բյուրոկրատիան շրջանցում է իր գործունեությունը նորմավորող պետության և իրավունքի այն հայեցակարգերը, որոնք փորձում են նվազագույնի հասցնել վարչարարության սուբյեկտիվիզմը<sup>2</sup>: Տվյալ պարադոքսն ունի բազմաթիվ պատճառներ՝ պատմական, սոցիալական, քաղաքակրթական, տնտեսական, քաղաքական, հոգեբանական և այլն, որոնք արդյունքի ապահովման նկատառումներով պայմանավորում են պետական բյուրոկրատիայի ինստիտուտի գործունեության կառավարումը: Տվյալ աշխատանքում փորձ է արվում բացահայտելու պետական բյուրոկրատիայի վերբերյան (ռացիոնալ) և կոնֆուցիական (ռացիոնալ-իրացիոնալ) մոդելների առանձնահատկությունները: Հետխորհրդային ժամանակաշրջանում պետական բյուրոկրատիայի՝ որպես հանրային կառավարման դերակատարի ուսումնասիրումը ենթադրում է արևմտյան և արևելյան արժեքների զուգամիտում: Ճիշտ է, ժողովրդավարացման գործընթացը Հայաստանի Հանրա-

---

<sup>1</sup> Տե՛ս **Мальцев Г. В.** Бюрократия как правовая и моральная проблема. М., 2009, էջ 11-16:

<sup>2</sup> Տե՛ս **Wood M.** Rule, Rules and Law//Jurisprudence of Orthodoxy: Queen's University Essays on H. L. A. London, 1988, էջ 58-59:

պետությունում (ՀՀ) և Լեհաստանի Հանրապետությունում (ԼՀ) բյուրոկրատիայի գործունեության կառավարման ձևից հանել է խորհրդային «անքննադատ» վերաբերմունքը, սակայն մինչ այսօր այդ ինստիտուտի ուսումնասիրությունը չի իրականացվում համակողմանի համեմատության մեջ: Նույնատիպ մտահոգությամբ էլ ռուս հետազոտող Ա. Վ. Աբուլոնսկին հիմնավորել է Ռուսաստանի Դաշնության (ՌԴ) պետական բյուրոկրատիայի արդիականացման անհրաժեշտությունը՝ համեմատության մեջ դիտարկելով ՌԴ-ի, ԱՄՆ-ի, Անգլիայի, Ավստրալիայի պետական բյուրոկրատիայի գործունեության կառավարումը<sup>3</sup>:

### **1.1 Պետական բյուրոկրատիայի արևմտյան և արևելյան մոդելների առանձնահատկությունները ըստ վերերյան հայեցակարգի**

Հանրային կառավարումը՝ որպես խառնածին գիտաճյուղ, համակարգում է բյուրոկրատիայի մասին գիտելիքները անցյալ-ներկա-ապագա եռաչափության մեջ: ԱՄՆ-ի 1913-1921 թթ. նախագահ Վուդրո Վիլսոնի «Վարչարարության ուսումնասիրում» «Study of Administration», 1887 գրքի հրատարակումից սկսած՝ վարչարարությունը, ծառայողների արհեստավարժությունը և կառավարման աստիճանակարգված կազմակերպումը համարվում են դասական հանրային կառավարման հիմքը: Վիլսոնի տեսության հիմնական գաղափարը կառավարման ցանկացած համակարգում մեկ միասնական կենտրոնի առկայությունն է՝ իբրև վարչարարության արդյունավետության ու պատասխանատվության երաշխավորի, որը կարողանում է քաղաքացիների հետ հարաբերություններ ունենալ անկախ նրանց դասային պատկանելությունից: Շեշտադրելով վերոնշյալը՝ Վ. Վիլսոնը կիրառական առումով անարդյունավետ էր համարում մարքս-լենինյան մոտեցումը պրոլետարական պետության, պրոլետարական դիկտատուրայի և պրոլետարական բյուրոկրատիայի գործառությանը: Կարլ Մարքսի դիտարկմամբ՝ բյուրոկրատիան, անտեսելով հասարակության շահերը, պետական պաշտոններն օգտագործում է անձնական նկատառումներով: Տեղի է ունենում «պետության ինստիտուտի յուրացում», որն էլ հանգեցնում է իրականության այլասերված ըմբռնման՝ կանխակալության, կամայականության, պաշտոնամոլության, մենաշնորհային իրազեկության, նորմավորված հարաբերությունների ձևականության և այլն: Այս ամենն էլ, ըստ Մարքսի, բնակչությանն օտարում է սոցիալական իրականությունից՝ մղելով նրան հեղափոխությունների<sup>4</sup>: Ուսումնասիրելով հասարակության քաղաքական զարգացման տրամաբանությունը պատմության հոլովույթում՝ Մ. Վեբերը կարծում է, որ ոչ մի հեղափոխություն չի օգնում հասարակությանը ձերբազատվելու իր խնդիրներից, եթե պետական կառավարումը չի իրականացնում ռացիոնալ մտածողությամբ, մասնագիտական բարձր որակավորմամբ աչքի ընկնող և քաղաքականապես չեզոք

<sup>3</sup> Ст'ю Аболонский А. В. Бюрократия для XXI века? // «Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия». М., 2002, էջ 20-21:

<sup>4</sup> Ст'ю Макаренко В. П. Анализ бюрократии классово-антагонистического общества в ранних работах Карла Маркса. Ростов-на-Дону, 1985:

բյուրոկրատիան: Անդրադառնալով Կ. Մարքսի «Գոթայի ծրագրի քննադատությունը» (1875) աշխատությունում պրոլետարական բյուրոկրատիայի մարքսյան մոտեցումներին՝ Վ. Վիլսոնը վարչարարությունը համարում է ոչ դասակարգային գործընթաց՝ ինստիտուտների սահմանադրաիրավական գործունեության հիմքերով: Կառավարությունների կառուցվածքային ամբողջականությունը հնարավորություն է տալիս սահմանազատելու վարչական կառավարումը քաղաքականից, ինչպես նաև դիտարկելու ծառայողների պրոֆեսիոնալիզմը, կազմակերպչական հիերարխիան՝ իբրև ֆինանսական և վարչական արդյունավետության ապահովման միջոց, լավ վարչարարության անհրաժեշտությունը՝ իբրև քաղաքակրթության արդիականացման, բարօրության և հետագա առաջընթացի ապահովման անհրաժեշտ նախադրյալ<sup>5</sup>:

Վիլսոնյան «լավ վարչարարության» սկզբունքը հետագայում իր զարգացումը գտավ Մ. Վեբերի ռացիոնալ բյուրոկրատիայի տեսության մեջ: Այն օգնում է բացահայտելու պետական ծառայության արդիականացման միտումները՝ ուսումնասիրելով զարգացած և զարգացող հասարակություններում տվյալ ոլորտին վերաբերող ինչպես տեսական, այնպես էլ կիրառական բազմաբնույթ հարցեր: Ներկայումս մի շարք հետազոտողներ, փորձելով պատասխանել այդ հարցերին, համակողմանի դիտարկում են Public Administration-ի առանձնահատկությունները տեղեկատվական հասարակությունում, առաջարկում նոր հանրային կառավարման սկզբունքներ, որոնց օգնությամբ հնարավոր է բացահայտել կենտրոն-ծայրամաս կառավարման ինստիտուտների տարբերություններն ու թերությունները և «լավ վարչարարության» միջոցով համեմատության մեջ մշակել դրանց հաղթահարման ուղիները: Արդյունքում ձևավորվում են պետական բյուրոկրատիայի վարքի այնպիսի ձևեր, որոնք վարչարարներին հնարավորություն են տալիս գիտակցաբար փոփոխելու «ես»-ը՝ բարձրացնելով անձնական որակները և կառավարչական հմտությունները: Նոր սոցիալական տարածությունը բյուրոկրատիան հնարավորություն է տալիս հիմնավորված ակտիվության և իմացական հոգնականության (կոգնիտիվ պլյուրալիզմ) հիման վրա մասնակցել որոշումների կայացման և իրականացման գործընթացին: Ելակետ ընդունելով նմանօրինակ մոտեցումը՝ համեմատական նոր հանրային կառավարման տեսաբան Ռ. Դենհարդը կարևորել է նաև նոր քաղաքացիական ծառայությունը՝ որպես պետության և քաղաքացիական հասարակության միջև համագործակցության մշակույթի պատասխանատու ինստիտուտի<sup>6</sup>:

Մաքս Վեբերը «Բիսմարկյան դարաշրջանի» Գերմանիայի ազգային պետության կայացման վկան էր՝ նրա հայրը եղել է Գերմանիայի Ռայխստագի պատգամավոր և Օտտո Ֆոն Բիսմարկի զինակիցը: Իրավաբանական կրթություն է ստացել Չայդելբերգի համալսարանում՝ ուսումնասիրելով պետության և իրավունքի պատմություն: Իր գործունեության ընթաց

<sup>5</sup> Տե՛ս **Цморгунова Л. В.** Политико-административное управление: М., 2004, էջ 486:

<sup>6</sup> Տե՛ս **Դենհարդ Ռ.** Հանրային կազմակերպության տեսություններ. Թեմփի-Երևան, 2006, էջ 232:

քում Մ. Վեբերը բանավիճել է Կ. Մարքսի հետ՝ մերժելով Մարքսի դասակարգային պայքարի տեսությունը, ինչպես նաև պրոլետարական պետության և բյուրոկրատիայի անհրաժեշտությունը: Այդ նկատառումներով Վեբերը կարևորում է ժողովրդավարության ինստիտուցիոնալացվածության աստիճանը, քանի որ, ըստ նրա, ժողովրդավարությունը միակ արժեքն է, որի օգնությամբ քաղաքացիները պաշտպանվում են բյուրոկրատական կամայականություններից: Վեբերը մշակել է բյուրոկրատիայի տեսությունը՝ շեշտադրելով նրա ռացիոնալ բնույթը, միաժամանակ չմերժելով նրա ավանդական և խարիզմատիկ բնութագրիչները: Սոցիալական կարգի կազմավորումը, ըստ Վեբերի, արդյունք է **սոցիալական սուբյեկտների գործողությունների, արժեքային դիրքորոշումների և վարքի շարժառիթների**: Ի տարբերություն Մարքսի՝ Վեբերի համար հասարակական հարաբերությունները ոչ միայն տնտեսականի, այլև քաղաքակրթականի, ավանդույթայինի, նաև կրոնականի միասնությունն են: Այս մոտեցումը հնարավորություն տվեց Վեբերին ռացիոնալացնել պետական կառավարումը՝ կանխատեսելով անպատասխանատու կառավարող ընտրանու գործունեության ինստիտուցիոնալացման հնարավորությունը հեղափոխությունների, ապստամբությունների կանխման և մերժման ակնկալիքով: Համաձայն Վեբերի՝ բյուրոկրատիան՝ որպես բազմաչափ երևույթ, իր կազմակերպչական ունակություններով, գործին նվիրվելու պատրաստակամությամբ, իշխանական հարաբերություններում կարգի պահպանման և իրականացման ունակություններով, քաղաքական գործիչներին օգնելու մտավոր կարողությամբ, կարգապահությամբ ու պարտաճանաչությամբ ռացիոնալացնում է պետական իշխանության մարմինների լիազորությունների կատարման գործընթացը: Փաստորեն, Վեբերի պատկերացմամբ, պետական բյուրոկրատիայի ձևավորումը քաղաքակրթության զարգացման նույնպիսի կարևոր փուլ է, ինչպիսին էր ֆեոդալական հարաբերություններից անցումը կապիտալիստականի: Պետական ռացիոնալ բյուրոկրատիան փոխարինեց նահապետականին (պատրիմոնալ) և միջնադարյան վարչարարությանը, որի տիրույթում առանց գումարի կամ որևէ կապերի առկայության շարքային մարդու համար գործնականում անհնար էր հասնել արդարության: Այդ առումով ուշագրավ է Մ. Վեբերի հետևյալ միտքը. «Արևմուտքի ժամանակակից մշակույթի առանձնահատկությունն այն է, որ պահանջում է մարդկային գործողությունների և դրանց արդյունքների հաշվառման կանխատեսելիություն... հովանավորության և շնորհապարտության փոխարեն, որոնք բնութագրական են ավանդական և խարիզմատիկ տիրապետման համար»<sup>7</sup>: Պետական բյուրոկրատիայի գործունեության ռացիոնալացումը ենթադրում է կանոնակարգված գերիշխանություն, որի իրականացումն ու պահպանումը քննարկվող ինստիտուտի բոլոր կառույցների շրջանակներում հանրային շահի նորարարական ընկալումն է: Վերջինս հնարավորություն է տալիս համախմբելու կառույցների գործունեությունը համաձայն նրանց պայմանագրային պարտականությունների՝ ապահովագրելով հասարակությանը կոնկրետ անձանց ագրեսիվությունից և չարդարացված հեղափոխականությունից:

<sup>7</sup> Вебер М. Избранные произведения. М., 1990, с. 495-496.

Համաձայն Մաքս Վեբերի՝ բյուրոկրատիային բնորոշ են հետևյալ հատկանիշները.

✓ յուրաքանչյուր բյուրոկրատական աստիճանի իրավասությունը հստակ կանոնակարգված է, այսինքն՝ նորմավորված,

✓ բյուրոկրատական կառուցվածք ունեցող աստիճանակարգային (հիերարխիկ) կազմակերպությունը հիմնված է պաշտոնների սուբորդինացիայի ամրագրված սկզբունքների վրա,

✓ ամբողջ ֆորմալ ներկազմակերպչական գործունեությունը (տեղեկատվության տարածում, որոշումների ընդունում, հրամանների պատրաստում ու հրահանգներ և այլն) իրականացվում է գրավոր փաստաթղթերի տեսքով, որոնք պահպանվում են,

✓ բոլոր պաշտոնատար անձինք պետք է լինեն լավ վարչարարներ, այսինքն՝ լինեն իրավասու ոչ միայն իրենց մասնագիտական պարտականությունների իրականացման շրջանակում (օրինակ՝ իրավաբան, տնտեսագետ, քաղաքագետ, ճարտարագետ և այլն), այլև ամբողջությամբ վերցրած՝ բյուրոկրատական կազմակերպության համակարգում նորմերի, կանոնների և գործընթացների պահպանման ոլորտում<sup>8</sup>:

Ընդհանրացնելով վեբերյան ռացիոնալ բյուրոկրատիայի հատկանիշները, շեշտադրենք երեք հիմնական հիմնադրույթներ.

1. բյուրոկրատիան արդյունավետորեն ծառայում է ցանկացած քաղաքական «տիրոջ»՝ չներառվելով քաղաքական կառավարման իրականացման հորձանուտի մեջ,

2. բյուրոկրատիան իր ռացիոնալ վարքաբանությամբ ցանկացած կազմակերպության գործունեության վարչարարության իրականացման լավագույն դերակատարն է,

3. որոշումներ կայացնելիս նրա ամենակարևոր արժանիքը անկախությունն ու չեզոքությունն է:

Արևմտյան ռացիոնալ վարչարարությանը զուգահեռ՝ Մ. Վեբերը քննարկում է արևելյան քաղաքակրթության վարչարարության ռացիոնալ և իռացիոնալ փոխհարաբերությունների պատմական փորձը և զարգացման հեռանկարները:

Բյուրոկրատիայի սոցիոլոգիան համակողմանի քննարկում է այդ ինստիտուտի գործառնման քաղաքակրթական չափումները: Այդ առումով Մ. Վեբերը հասարակության կերպարը վերլուծելիս կարևորում է արևմտյան և արևելյան հասարակություններում բյուրոկրատիայի դերակատարման տարբերությունները: Շեշտադրելով չին մտածող Կոնֆուցիոսի մշակած կառավարման համակարգի առանձնահատկությունները՝ Մ. Վեբերը դիտարկում է արևելյան վարչարարության դասական՝ չինական մոդելը: Վերջինս, ներառելով անցյալ-ներկա-ապագա եռաչափության մեջ ձևավորված և անընդհատ արդիականացող վարչական մշակույթը, ենթադրում է «դերերի (պաշտոնների) ուղղում կամ ճիշտ օգտագործում»: Իսկ սա նպատակամետորեն կայսրին դիտում էր սոցիալական կարգի պահպանման և

<sup>8</sup> St'ս Давидов Ю. Н. Вебер и современная теоритическая социология // «Актуальные проблемы веберовского социологического учения». М., 1998, էջ 5-6:

անվտանգության ապահովման երաշխավոր: Կայսրին դիտելով սոցիալական կարգի աստվածային կրող՝ Կոնֆուցիոսն իր «Ձրույցներ և դատողություններ» («ԼուՆյույ») գրքում ճշտում է երկրի և երկնքի տարածականության մեջ ապրող մարդու սոցիալական դերակատարումը՝ ընդօժեւելով, որ մարդու ճակատագիրը որոշում է երկինքը, իսկ երկիրը մարդկանց դասակարգում է ազնիվների և ստորների: Ստոր են բոլոր նրանք, ովքեր խախտում են կարգը, քանի որ ազնիվ լինելու համար «կառավարիչը պետք է լինի կառավարիչ, ծառան՝ ծառա, հայրը՝ հայր, որդին՝ որդի»: Այսպիսի սոցիալական կառույցը կարգ է ապահովում հպատակների համար՝ շեշտը դնելով գերագույն կառավարչի աստվածածին և մարդածին կերպարի վրա: Իր ժամանակին Կոնֆուցիոսը՝ որպես սոցիալական կարգի պահպանման գաղափարախոս, ընդունելով կայսեր աստվածային և մարդկային իշխանության գերակայությունը, հատուկ ուսումնասիրել է նրա կառավարիչների գործունեությունը:

Կայսրը երկնքի որդին էր, երկրի բոլոր հողերի միակ սեփականատերը: Հպատակներն էլ, կոնֆուցիական ավանդույթների համաձայն, մեկ մեծ ընտանիքի անդամներ էին, որոնց անվտանգության և բարեկեցության համար պատասխանատու էր կայսրը: Համապատասխանաբար, պաշտոնյաները կայսերական սեփականության կառավարիչներն էին: Որպես այլ համանմանություն, որի նպատակն էր գործող կառավարման համակարգին տալ բարձրագույն օրինականություն, կայսրը համեմատվում էր տիեզերական աշխարհի բարեկարգության հետ, որում օգտագործվում էր վերջինիս պատկերն իբրև հյուսիսային (կենտրոնական) աստղ, իսկ նրա նախարարներին՝ շրջապատող աստղեր և համաստեղություններ: Խան դինաստիայի տիրապետության ժամանակաշրջանում բյուրոկրատական համակարգի գլխավոր հիմնարկությունների անվանումներն անգամ տրվում էին ըստ աստղային համաստեղությունների: Մարդկային բնությունն էլ դիտվում էր որպես լուսիս և խավարի՝ բարու և չարի համակցություն: Այս գաղափարի հիման վրա բյուրոկրատիայի խնդիրն ընկալվում էր ոչ թե որպես ծառայություն հանուն հասարակական շահերի, այլ որպես մարդկային մեղքերի բացասական հետևանքները հաղթահարելու, երկնքի որդու արդյունավետ տիրապետությունը ապահովելու ինստիտուտ:

Ըստ այդմ, պետական պաշտոնյայի դիրք զբաղեցնելու համար իրականացվում էր թեկնածուների ընդունակությունների ստուգում, որպես կայսրին արդյունավետ ծառայելու և ամենազլխավորը՝ համակարգի կայունությունը, դիմացկունությունը, անփոփոխելիությունը ապահովելու ունակություն՝ անկախ փոփոխվող պատմական իրադարձություններից և պայմաններից: Եվ իսկապես, Չինաստանում իշխանության և կառավարման համակարգի կայունության ապահովումը տևեց գրեթե երկու հազար տարուց ավելի, ընդհուպ մինչև բուրժուական հեղափոխությունները: Այս աննախադեպ կայունության գլխավոր գաղտնիքներից մեկն այն է, որ վիթխարի դեր ունենալով պետական կառավարման համակարգի արդյունավետ գործունեության ապահովման հարցում՝ բյուրոկրատիային («մանդա-

րիսներին»<sup>9</sup> ընծեռված չէր հնարավորություն՝ գիտակցելու իր՝ քաղաքական ուժի ինքնությունը, և որպես այդպիսին նա կայսերական իշխանության անվտանգության ապահովման սպասավոր էր<sup>10</sup>:

Սակայն այդ բյուրոկրատիան կայսեր կողմից ժամանակի և տարածության մեջ անընդհատ տրոհվում էր՝ ատոմիզացվում: Այդ նպատակով բյուրոկրատական կառույցների հավաքագրման գործընթացը կանխելու, պաշտոնյա անձանց մեկուսացնելու նպատակով գործում էին այնպիսի մեխանիզմներ, որոնք ուղղված էին ոչ միայն բյուրոկրատական էլիտայի հպատակեցմանը և նրա շահերի պաշտպանության ապահովմանը, այլև կայսեր գթասրտությանն արժանանալուն: Ամբողջության մեջ այն ենթադրում է.

1. պաշտոնատար անձանց վարչական ճկունությունը և մասնագիտական պատրաստականությունը հնարավորություն են տալիս նրանց մեխանիկորեն տեղափոխվելու ըստ հավատարմության և վստահության աստիճանի, ինչպես նաև գործունեության արդյունքի,

2. պաշտոններ զբաղեցնելու համար նույն նպատակներ հետապնդող թեկնածուների մշտական ավելցուկ, որի պայմաններում աշխատանքում ինքնահաստատվելու գործընթացը տևում էր անսահման երկար, իսկ առաջխաղացումը, անձնական հավատարմությունից բացի, ենթադրում էր նաև տիրոջը հավելյալ եկամուտներ տալու լրացուցիչ ջանքեր,

3. ծայրաստիճան սահմանափակ ծառայողական գործունեության իրականացման հեռանկար (պաշտոնյան հաճախ մնում էր նույն պաշտոնում, որը նրան զրկում էր այլ բյուրոկրատական համակարգերի համար բնականոն համարվող սեփական կապեր հաստատելու, ինչպես նաև հետագա առաջխաղացման հնարավորությունից,

4. բոլոր պաշտոնյաների՝ ինչպես հորիզոնական, այնպես էլ ուղղահայաց, անհատական կախվածություն կայսրից,

5. խիստ պատժամիջոցներ պաշտոնյաների միջև ոչ գործնական կապերի առկայության դեպքում, որը զերծ էր պահում կայսրին ընդդիմադիր կոալիցիաների առաջացումից: Այդ նկատառումներով իրականացվում էին հետևյալ միջոցառումները.

---

<sup>9</sup> Մանդարինը Կայսերական Զինաստանի, ինչպես նաև Վիետնամում տիրապետող միապետական վարչակարգի ժամանակահատվածին բնորոշ բյուրոկրատի անվանումն էր: Այս արտահայտությունը առաջացել է պորտուգալերեն «*mandarin*» բառից, որը թարգմանաբար նշանակում է խորհրդատու կամ նախարար: Մոտ 1300 տարի (605-1905 թթ.) մանդարինները կայսերական չափազանց խստապահանջ քննությունների միջոցով ընտրվում էին ըստ իրենց արժանիքների: Մանդարինները չինական մանրակալվածք անտիտոլոս ազնվականության առաջացման հիմքն էին: Քինգ թագավորության անկումից հետո վերջիններիս փոխարինեց արդի քաղաքացիական ծառայության համակարգը: [http://en.wikipedia.org/wiki/Mandarin\\_\(bureaucrat\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Mandarin_(bureaucrat)), 19/6/2010

<sup>10</sup> Պատմական ակնարկի համար օգտվել ենք հետևյալ աղբյուրից՝ **Tai-Shuenn-Yang**, Property Rights and Constitutional Order in Imperial China. Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, 1987:

✓ չհնական բյուրոկրատիայի բարոյականության օրենսդրության մեջ անձնական կապերի և ընկերության արգելքը,

✓ մեկ ընտանեկան գերդաստանին պատկանող պաշտոնյաների նկատմամբ կիրառվող արգելքը, համաձայն որի վերջիններս իրավունք չունենին ծառայելու միևնույն նահանգում,

✓ տեղական բնակչության հետ ամուսնական կապեր հաստատելու, ինչպես նաև պաշտոնյայի իրավասության ներքո գտնվող տարածքից սեփականություն ձեռք բերելու արգելքը,

6. պաշտոնյան ֆինանսապես կախված էր ոչ թե կայսրի տրամադրած աշխատավարձից (սովորաբար սա այդքան էլ մեծ զուճար չէր կազմում և չէր ապահովում պաշտոնի զբաղեցման համար նախատեսված ծախսերի չափը), այլ իր ընդունակությունից՝ հպատակներից «քամել» առավելագույն եկամուտ ինչպես կայսեր, այնպես էլ իր համար,

7. սեփական կամքով աշխատանքից հեռանալու, պաշտոնը իջեցնելու կամ տեղափոխվելու անձնական և ինստիտուցիոնալ ապահովագրության բացակայություն. բոլոր օրենքները կազմված էին այնպես, որ պաշտոնյաները ի վիճակի չէին դրանք չխախտելու և հետևաբար մշտապես գտնվում էին բացահայտվելու ու վախի վիճակում: Այս հանգամանքը նրանց լիովին կախյալ ու անպաշտպան էր դարձնում բարձրագույն իշխանությունից: Այս ամենը վկայում են չինական պաշտոնյաների ու բյուրոկրատիայի «վեբերյան» մոդելի հիմնական տարբերությունների մասին,

8. վերջապես, ոստիկանական գաղտնի լայն ցանցի (գրաքննչական վերահսկողության) միջոցով մեծ ուշադրությամբ վերահսկվում էին բյուրոկրատիայի բարձրագույն և միջին առավել վտանգավոր ճյուղավորված օղակները<sup>11</sup>:

Հայտնի չինագետ Լ. Ս. Պեռլոմովը, ուսումնասիրելով լեգիստական քաղաքական դոկտրինայի ազդեցությունը չինական ադմինիստրացիայի կազմակերպման վրա, թվարկում է չինական պետական համակարգի մասին քաղաքական ուսմունքի հիմքում ընկած սկզբունքորեն իրար մոտ մի շարք մեխանիզմներ, որոնք են՝

1. կառավարման օրգանների համակարգային արդիականացում,

2. պաշտոնյաների համար առաջարկվող հավասար պայմաններ,

3. հստակ աստիճանավորություն կառավարող դասի ներսում,

4. պետական պաշտոնյաների մտածելակերպի միասնականացում,

5. գրաքննչական վերահսկողություն,

6. պետական պաշտոնյայի խիստ անձնական պատասխանատվություն<sup>12</sup>:

Վերը ասվածը հիմք է տալիս եզրակացնելու, որ պետական բյուրոկրատիայի կայացումը պայմանավորված է պետական իշխանության որպիսիությամբ: Վերջինիս արդյունավետությունը հակադարձ համեմատական է բյուրոկրատիայի գործունեության արդյունավետությանը, այսինքն՝ քաղաքական և վարչական որոշումներ ընդունող և իրականացնող իրավա-

<sup>11</sup> Տե՛ս **Аболонский А. В.** *Ոչվ. աշխ.*, էջ 29:

<sup>12</sup> Տե՛ս **Переломов Л. С.** *Конфуцианство и легизм в политической истории Китая.* М., 1981:



սուները հարաբերականորեն անկախ են միմյանցից: Սակայն միասնության մեջ նրանք լուծում են պետական հանրային և քաղաքական կառավարման խնդիրներ: Կիրառական իմաստով այսպիսի միասնությունը ընգծված ձևով առկա է «Վեստմինստերյան մոդելում», որն իր քաղաքակրթական, բարոյական, վարչական, քաղաքական և ազգային զուգամիտումներով հնարավորություն կտա պետությունների տարբեր սերունդների «նոր ժողովրդավարներին» ռացիոնալացնելու պետական վարչարարության դերն և կյանքի որակը՝ հանուն նոր հանրային կառավարման սկզբունքների հաստատման:

Այդ իսկ նպատակով Միացյալ Թագավորությունում 1980-ական թթ. սկզբին ձեռնարկված հանրային կառավարման բարեփոխումները նկարագրվում են իբրև բրիտանական քաղաքացիական ծառայության ամենակարևոր բարեփոխումները 1845 թ.-ից ի վեր: Պետական կառավարման «Վեստմինստերյան մոդելի» անվանումից արդեն ակնհայտ է, որ այն ծագել է բրիտանական ազգերի համագործակցության շրջանակներում, իսկ աշխարհագրական առումով՝ նախկին կայսրության հեռավոր անկյուններից մեկում՝ Նոր Զելանդիայում: Ի տարբերություն այլ երկրների, որտեղ ընդունված են «հասարակական» (*Public, Offentliche*) կամ «պետական ծառայություն» (*State, Staat*) եզրույթները, Անգլիայում կիրառական է «քաղաքացիական ծառայություն» (*Civil Service*) հասկացությունը<sup>13</sup>: Սա ունի պատմական արմատներ. չինովնիկները Անգլիայում դիտվում են «Թագի քաղաքացիական ծառաներ»: Ի դեպ՝ ուշագրավ է, որ այդ հասկացությունը շրջանառության մեջ է դրվել Յնդկաստանում՝ բրիտանական գաղութային վարչարարության «հումանիզացման» և այնտեղ բարոյական հրամայականների ներդրման վաղ շրջանում: Պետական բյուրոկրատիայի տվյալ մոդելի հետագա զարգացման շնորհիվ առաջ եկան պետական ծառայողներին բնութագրող հետևյալ հատկանիշները.

✓ **Անշահախնդրություն** - պետական պաշտոններ զբաղեցնող անձինք պարտավոր են գործել հանուն հասարակական շահի պահպանման: Անթույլատրելի է օգտագործել զբաղեցրած դիրքը՝ նյութական կամ այլ կարգի շահ ստանալու նպատակով,

✓ **Սկզբունքայնություն** - պետական պաշտոններ զբաղեցնող անձինք պարտավոր են խուսափել կողմնակի անձանց կամ կազմակերպությունների հետ իրենց պաշտոնի անձնագրին չհամապատասխանող ֆինանսական կամ որևէ այլ ոչ նորմավորված հարաբերություններից, որոնք կարող են չնպաստել ծառայողական պարտականությունների իրականացմանը և կարիերայի առաջխաղացմանը,

✓ **Անկողմնակալություն** - պետական պաշտոններ զբաղեցնող անձինք ծառայողական պարտականություններն իրականացնելիս պարտավոր են լինել արդարադատ և օբյեկտիվ գնահատել առկա խնդիրները,

✓ **Հաշվետվության ենթակայություն** - պետական պաշտոններ զբաղեցնող անձինք իրենց որոշումների և գործողությունների համար հաշվետու են հասարակության առջև,

<sup>13</sup> Տե՛ս **Jean-Christopher Somers**. Bureaucracy, Democracy and Westminster: The Quest for Political Control. Victoria University of Wellington, 2008, էջ 2:

✓ **Թափանցիկություն** - պետական պաշտոններ զբաղեցնող անձինք որոշումներ կայացնելիս պետք է գործեն թափանցիկ: Նրանք պարտավոր են հիմնավորել իրենց որոշումները՝ սահմանափակվելով միայն այն հարցերում, որոնք վերաբերում են հասարակության բոլոր խմբերի (հատկապես խոցելի) մրցունակ մասնակցությանը և ազգային անվտանգության ապահովմանը,

✓ **Ազնվություն** - պետական պաշտոններ զբաղեցնող անձինք պարտավոր են համապատասխան մարմիններին տեղեկացնել իրենց պարտականությունների իրականացման ընթացքում կատարված ցանկացած ոտնձգություն և քայլեր ձեռնարկել դրանք վերացնելու ուղղությամբ,

✓ **Լիդերություն** - պետական պաշտոններ զբաղեցնող անձինք՝ որպես վերոնշյալ սկզբունքների պահպանման նախաձեռնողներ, պետք է օժտված լինեն լիդերության ինչպես նորմատիվ, այնպես էլ սոցիալ-հոգեբանական հատկանիշներով<sup>14</sup> :

## **1.2. Համեմատական վերլուծություն**

Ինչպես տեսնում ենք, Մ. Վեբերն ու Վ. Վիլսոնը, տարբերակելով կառավարման հասարակական և պետական մակարդակները, ըստ էության լավ վարչարարության միջոցով մշակել են պետական բյուրոկրատիայի ինստիտուտի գործունեության ռացիոնալացման մեխանիզմները՝ չբացառելով ինչպես քաղաքակրթական, այնպես էլ սոցիալ-հոգեբանական առանձնահատկությունները: Միևնույն ժամանակ, մշակված սկզբունքների օգնությամբ վերանայվել է Կ. Մարքսի պրոլետարական պետության և պրոլետարական բյուրոկրատիայի հայեցակարգը, քանի որ պրոլետարական դիկտատուրան հաստատվում է հեղափոխության միջոցով: Իսկ, ինչպես ցույց է տալիս քաղաքակրթության փորձը, արևմտյան և արևելյան իրականություններում տեղի ունեցող հեղափոխությունները, ապստամբությունները, բուհերը և ամբոխավարությունը լավ վարչարարություն չեն հաստատում: Արդյունքը լինում է այն, որ հասարակությունը օտարվում է սոցիալական իրականությունից և ենթարկվում տարաբնույթ արմատական շարժումներ ղեկավարող լիդերների քմահաճույքին:

Հանրագումարելով արևելյան և արևմտյան քաղաքակրթությունների շրջանակներում ձևավորված բյուրոկրատիայի գործունեությունը՝ Մ. Վեբերը իր «Իդեալական տիպերի» հայեցակարգի օգնությամբ համընդհանրացրեց արևելք-արևմուտք կառավարչական ժամանակաչափը: Այդ առումով շեշտադրվեց հանրային կյանքի կազմակերպման քաղաքային մշակույթը, որտեղ բյուրոկրատիան իր ռացիոնալ նորմավորված գործողությամբ ստեղծում է ընդհանուր քաղաքակրթական դաշտ: Ինչպես նշում է Մ. Վեբերը, ասիական մոդելի քաղաքը էականորեն տարբերվում էր միջնադարյան արևմտյան, մասնավորապես Ալպերից հարավ ընկած տարածաշրջանի մոդելից, որտեղ զարգացումը կրում էր իդեալական-տիպական բնույթ՝ իր ամբողջ մաքրությամբ: Արևմտյան քաղաքը, ինչպես ասիականն ու արևելյանը, բաղկացած էր շուկայից, առևտրի և արհեստի կենտրոններ-

<sup>14</sup> Տե՛ս **Аболонский А. В.** նշվ. աշխ., էջ 34, 60-61:

րից և ամբողջից: Վաճառականների միություններն ու արհեստավորների գործարանամասերը քաղաքի երկու մոդելներում էլ առկա են, և դրանց անդամներին հատկացված ինքնավարությունը ինչ-որ չափով հայտնի էր ամբողջ աշխարհում: Միջնադարյան արևմտյան քաղաքներում, ինչպես գրեթե ամբողջ աշխարհում, օրենքը, որը գործում էր տեղական-ազգային տարածքների շրջանակում, տարբերվում էր գյուղատնտեսականից: Տվյալ քաղաքների էական տարբերությունը հետևանք էր հողային իրավունքում ամրագրված դրույթների առանձնահատկությունների: Ասիական իրակա-նությունում այս պայմանները խիստ տարբերվում էին<sup>15</sup>:

Համաձայն Վեբերի՝ հանրային կյանքի կազմակերպման քաղաքային մշակույթը իր քաղաքակրթական առանձնահատկություններով ենթադրում է բյուրոկրատական գերակայություն, որը վարչարարությանը օժտում է ճշգրտությամբ, արագությամբ, իրազեկությամբ, հաջորդականությամբ, միասնականությամբ, ենթակարգությամբ, կայունությամբ, հարաբերական էժանությամբ, միաժամանակ ենթադրում է ապաքաղաքականացված գործունեություն և այլ քաղաքակրթությունների հետ նորմավորված հարաբե-րություններ: Մաքս Վեբերը դիտարկեց բյուրոկրատիան նաև իբրև բուր-գային կառուցվածքով «կազմակերպության իշխանություն, որը կիրառում է չանհատականացված և համապարփակ կանոններ, որպեսզի պահպանի տվյալ կառուցվածքը՝ կարևորելով կառավարման իդեալական տիպը»<sup>16</sup>: Այդ առումով նա առանձնացնում է բյուրոկրատիայի՝ որպես իդեալական տիպի հետևյալ հատկանիշները. ա) չինովնիկի անձի տարանջատումը կառավարման միջոցների նկատմամբ սեփականությունից, բ) պաշտոնի տարանջատումը վարչական գործառույթներ կատարող անհատից, գ) հա-տուկ պատրաստվածություն և մասնագիտական շարունակական կրթու-թյուն, դ) գործավարության ռացիոնալացում՝ կառավարչական գործողու-թյունների լրիվ փաստաթղթավորում և արխիվացում, ե) վարչական գոր-ծունեության յուրաքանչյուր մակարդակում լիազորությունների և իրավա-սությունների տարանջատում, զ) ստորին պաշտոնների ենթակայություն և հսկողության աստիճանակարգություն: Վեբերը չի սահմանափակում բյու-րոկրատիայի՝ իբրև սոցիալական երևույթի, բոլոր բնութագրիչ գծերը, քա-նի որ հասարակության քաղաքակրթական, կրոնական պատկերը և իշխա-նության իրականացման մշակույթը ենթակա են տարածաժամանակային փոփոխության: Բյուրոկրատական կազմակերպությունը ամենառացիոնալ ինստիտուցիոնալ գործիքն է արդի հասարակությունում կառավարման բարդ խնդիրների լուծման համար, որի հիմքում ընկած լինելով գործա-ռույթների չանհատականացվածության հանգամանքը, ապահովագրում է կոնկրետ կատարողների կամայականություններից:

Այսպիսով, պետական ծառայության ասիական մոդելը կրում էր նվա-զագույն հրապարակային բնույթ: Պետական պաշտոնյաների ամբողջ բա-նակը աշխատում էր և՛ հպատակների, և՛ կենտրոնական իշխանության, և՛ իրենց սեփական կարիքները բավարարելու համար: Այդ իսկ պատճառով արևելյան բյուրոկրատիան որոշակի նմանություններ ունի նոր ժամանակ-

<sup>15</sup> Стен Вебер М. Избранное. М., 1994, էջ 330:

<sup>16</sup> Аболонский А. В. Աշվ. աշխ., էջ 23:

ների եվրոպական բյուրոկրատիական համակարգի հետ: Քննարկվող երկու մոդելներն էլ ունեն ինչպես դասական բնութագրիչներ, այնպես էլ քաղաքակրթական առանձնահատկություններ:

Ջարգացած և զարգացող երկրներում հանրային կառավարման համակարգը ժամանակակից մարտահրավերներին պատասխանելու համար զուգամիտում է քննարկվող մոդելների արժեքային համակարգերը: Այսպիսի մոտեցումը հնարավորություն է տալիս տեղեկատվական հասարակության համընդհանրացնող տարածքներում բյուրոկրատական իշխանության միջոցով ձևավորել զլոբալ նորմավորված տարածություն՝ իր համամարդկային շահերով և անվտանգության ապահովման երաշխիքով:

Մեր կարծիքով, պետական բյուրոկրատիան՝ որպես հանրային կառավարման անվտանգության համար պատասխանատու դերակատար, ցանկալի է զուգամիտի ռացիոնալը և իռացիոնալը: Այս համատեքստում արդյունավետ ենք համարում պետական բյուրոկրատիայի վեստմինստերյան մոդելը, որը, դարեր շարունակ արդիականացնելով վարչական կառավարումը, ներառում է անցյալ-ներկա-ապագա եռաչափությունը:

**КАРЕН ГАЛОЯН – Сравнительный анализ западной и азиатской модели государственной бюрократии.** – В статье анализируется теория бюрократии Макса Вебера в контексте современного информационного общества и распространения демократических ценностей. Большое внимание уделено восточной (китайской) модели государственной бюрократии, которая в развивающихся странах активно трансформируется.

Демократизация общественной жизни требует повысить эффективность государственной бюрократии. В статье выявляются механизмы, выработанные конфуцианством для защиты социального порядка, и определяются степени ролевого многообразия в обществе. Поскольку бюрократия ответственна за безопасность общественного управления, она должна сочетать в себе рациональное и иррациональное начала. С этой точки зрения продуктивна вестминстерская модель государственной бюрократии с присущим ей тройным измерением – прошлого, настоящего и будущего.

**KAREN GALOYAN – Comparative analysis of Western and Asian models of state bureaucracy.** – The present paper discusses Max Weber's theory of bureaucracy in the context of modern day informational society and the spread of democratic values. Particular importance is attached to the vitality of the Eastern (Chinese) model of state bureaucracy, since there is evident transformation of the bureaucracy in developing countries on the basis of Weberian rationalism, determined by the specifics of the formation of civilizational, socio-psychological and jurisdictional norms.

Due to the requirement to increase the effectiveness of state bureaucracy in the societies undergoing democratization, the author also dwells on the activities of the already sustained bureaucracy in eastern civilizations and reveals the mechanisms of social defence in Confucianism.

The author wants the state bureaucracy to combine the rational and irrational in order to be responsible for public administration security. In this respect, the author recommends the Westminster model of state bureaucracy, which having modernized the public administration over a century, comprises the ternary dimension system of the past, the present and the future.