DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-3-103-118

Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Республика Армения

АРСЕН БАГДАСАРОВИЧ ЛОКЯН, ректор
Академия государственного управления Республики Армения (Армения, 0028 Ереван, ул. Киевян, 8). E-Mail: arsen.lokyan@paara.am
ХАЧАТУР ОНИКОВИЧ БЕЗИРДЖЯН, проректор по дополнительному и непрерывному образованию
Академия государственного управления Республики Армения (Армения, 0028 Ереван, ул. Киевян, 8). E-Mail: bezirjyan@paara.am
АШОТ МИКАЕЛОВИЧ ЗАЛИНЯН, доцент кафедры управления, член Совета
Академия государственного управления Республики Армения (Армения, 0028 Ереван, ул. Киевян, 8). E-Mail: ashotzalinyan@paara.am
ВИЛЕН ВИКТОРОВИЧ ХАЧАТРЯН, заведующий кафедрой управления
Академия государственного управления Республики Армения (Армения, 0028 Ереван, ул. Киевян, 8). E-Mail: vilen.khachatryan@paara.am
АРМЕНАК ЮРИКОВИЧ АЙВАЗЯН, заведующий кафедрой языков и информационных технологий
Академия государственного управления Республики Армения (Армения, 0028 Ереван, ул. Киевян, 8). E-Mail: armenak.ayvazyan@paara.am

Аннотация: В статье представлена история формирования системы государственного управления Республики Армения после обретения независимости. Отмечается, что разработка основополагающих законопроектов нового суверенного государства шла в тесном сотрудничестве и с привлечением авторитетных представителей армянского общества. В первые годы независимости были проведены реформы по созданию демократических институтов, переход к многопартийной системе, началось развитие рыночной экономики, было положено начало реформам государственной системы Республики Армения и всей системы государственного управления. Конституция заложила правовые основы перехода от авторитарной системы к демократическому государству и дала правовое оформление новой политической системе. По мере развития государственного управления и в связи с принятием поправок к Конституции Республики Армения был осуществлен переход от полупрезидентской республики к парламентской форме правления. Армения демонстрирует высокие показатели и стабильный рост индикаторов качества государственного управления. В соответствии с европейскими стандартами в стране активно развивается цифровизация, в том числе в сфере государственного управления. За последние годы Армения значительно улучшила свои показатели и входит в число стран с высоким индексом развития электронного правительства. Сформирована и продолжает развиваться система государственной и муниципальной службы, особое внимание уделяется профессиональной подготовке и переподготовке кадров
Ключевые слова: Республика Армения, государство, государственная и муниципальная служба, конституция, электронное правительство, государственные услуги

Статья поступила в редакцию 18 ноября 2020 года.

Локян А.Б., Безирджян Х.О., Залинян А.М., Хачатрян В.В., Айвазян А.Ю. Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Республика Армения. *Государственная служба*. 2021. № 3. С. 103–118.

EVOLUTION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE POST-SOVIET COUNTRIES. THE REPUBLIC OF ARMENIA

ARSEN BAGHDASAROVICH LOKYAN, Rector
Public Administration Academy of the Republic of Armenia (8 Kievyan str., Yerevan 0028, Republic of Armenia). E-Mail: arsen.lokyan@paara.am
KHACHATUR ONIKOVICH BEZIRDZHYAN, Vice-rector for additional and continuing education
Public Administration Academy of the Republic of Armenia (8 Kievyan str., Yerevan 0028, Republic of Armenia). E-Mail: bezirjyan@paara.am
ASHOT MIKAELOVICH ZALINYAN, Associate Professor of the Department of Management, member of the Council
Public Administration Academy of the Republic of Armenia (8 Kievyan str., Yerevan 0028, Republic of Armenia). E-Mail: ashotzalinyan@paara.am
VILEN VIKTOROVICH KHACHATRYAN, Head of the Department of Management
Public Administration Academy of the Republic of Armenia (8 Kievyan str., Yerevan 0028, Republic of Armenia). E-Mail: vilen.khachatryan@paara.am
ARMENAK YURIKOVICH AYVAZYAN, Head of the Department of Languages and Information Technologies
Public Administration Academy of the Republic of Armenia (8 Kievyan str., Yerevan 0028, Republic of Armenia). E-Mail: armenak.ayvazyan@paara.am

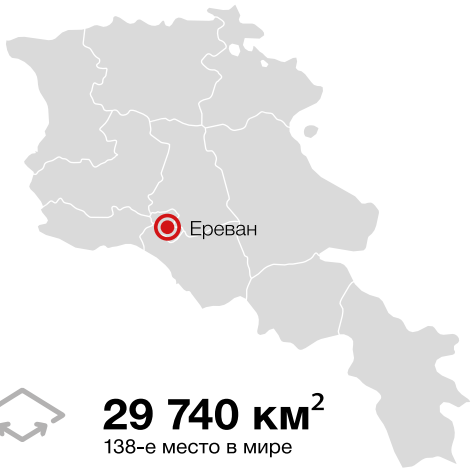
Abstract: The article examines the history of forming the system of public administration in the Republic of Armenia after gaining independence. It is noted that the development of the fundamental draft laws of the newly formed state was carried out in close cooperation and with the active involvement of authoritative representatives of the Armenian society. The first years of independence for the Republic of Armenia were characterized by the creation of democratic institutions, the transition to a multi-party system, the development of a market economy, the reformation of the whole state system, as well as the system of state administration. The Constitution laid the legal foundations for transitioning from an authoritarian system to a democratic state and gave a legal framework to the new political system. With the development of state administration and the adoption of amendments to the Constitution of the Republic of Armenia, a transition was made from a semi-presidential republic to a parliamentary form of government. Armenia shows high markers and stable growth of indicators regarding the quality of public administration. The country's authorities apply successful world experience and follow high European standards; in this regard, digitalization is actively developing in the country, including in the field of public administration. In recent years, due to the high rates of digitalization, Armenia entered the number of countries with a high index of e-government development. A special place in the field for the development of the system of state and municipal service is given to professional training and retraining of personnel.

Keywords: the Republic of Armenia, state, state and municipal service, Constitution, e-government, state services

The article was received on November 18, 2020.

Lokyan A.B., Bezirdzhyan Kh.O., Zalinyan A.M., Khachatryan V.V., Ayvazyan A.Yu. Evolution of public administration in the post-Soviet countries. The Republic of Armenia. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 3. P. 103–118.

РЕСПУБЛИКА АРМЕНИЯ



ГЕРБ АРМЕНИИ



ФЛАГ АРМЕНИИ



29 740 км²
138-е место в мире

2 959 200 человек
132-е место в мире (2020)

Армения расположена в регионе Юго-Западной Азии Евразийского континента.
Соседними странами Армении являются Грузия на севере, Азербайджан на востоке, Иран на юге, Нахичевань (Азербайджан) на юго-западе и Турция на западе.

Армения считается моноэтнической страной: согласно переписи населения 2011 г. примерно 98,1% населения составляют армяне, езиды — 1,2%, русские — 0,4%, ассирийцы — 0,1% остальные меньшинства (курды, украинцы, греки, грузины, персы и др.) — 0,2%.

* Оценка численности населения на 1 января 2020 года. https://www.armstat.am/file/article/sv_03_20a_520.pdf

Общая характеристика страны

Армения – страна с древней историей и древним культурным наследием, упоминания о ней можно найти еще в хрониках VI тысячелетия до н. э. Официальный язык – армянский – один из древнеписьменных языков, относящийся к индоевропейской семье и выделяемый в ней в отдельную ветвь.

В настоящее время в Институте древних рукописей Матенадаран, расположенном в Ереване, являющемся научно-исследовательским центром и одним из известнейших хранилищ рукописей в мире и крупнейшим хранилищем древнеармянских рукописей, собраны тысячи рукописей, написанных или переведенных на армянский язык, многочисленные образцы древнеармянской письменности и книжной миниатюры, в частности, таких авторов, как Мовсес Хоренаци, Фавстос Бузанд, Анания Ширакаци, Давид Анахт, Григор Нарекаци, Нерсес Шнорали, Мхитар Гош, Торос Рослин, и многих других.

Армянская земля хранит памятники в том числе дохристианской эпохи: развалины урартских городов, древних армянских столиц, языческий храм Гарни и др. Некоторые из них включены в список всемирного материального наследия ЮНЕСКО (Ахпатский монастырь и монастырь Санаин, собор и церкви Эчмиадзина (кафедральный собор, три церкви – Святой Рипсиме, Святой Гаяне и Святой Шогакат) и археологический памятник Звартноц, монастырь Гегард и верховья реки Азат). Среди природных достопримечательностей страны можно отметить разнообразнейший горный ландшафт, высокогорное озеро Севан, большое количество пещер.

С точки зрения географического положения Армения была на стыке европейской и азиатских культур и нередко являлась театром военных действий. Ей многократно приходилось терять государственность и бороться за восстановление и выживание на земле своих предков.

Республика Армения входит в состав ООН со 2 марта 1992 года. Кроме того, государство входит в состав множества международных объединений: СНГ (с 1991 года), МВФ (с 1992 года), ОДКБ (с 1992 года).

В 2001 году Республика Армения стала членом Совета Европы, а в 2003-м – членом Всемирной торговой организации.

На заседании Высшего евразийского экономического совета 10 октября 2014 года подписано соглашение о присоединении Республики Армения к соглашению о Евразийском экономическом совете.

Географическое положение. Армения расположена в регионе Юго-Западной Азии Евразийского континента. Соседними странами Армении являются Грузия на севере, Азербайджан на востоке, Иран на юге, Нахичевань (Азербайджан) на юго-западе и Турция на западе.

Национальный состав. Армения считается моноэтнической страной: согласно переписи населения 2011 года, примерно 98,1 % населения составляют армяне, езиды – 1,2 %, русские – 0,4 %, ассирийцы – 0,1 %, остальные меньшинства (курды, украинцы, греки, грузины, персы и др.) – 0,2 %.

Экономические показатели Республики Армения

Динамика численности населения. Начиная с 1992 года, за некоторыми исключениями, наблюдается динамическое сокращение численности населения Армении. В результате в 1992 году численность населения составляла 3,45 млн человек, а в 2019 году она уже была ниже 3 млн человек, что произошло в основном из-за снижения рождаемости и оттока населения (**рисунок 1**).

Природный и ресурсный потенциал. В Армении производится промышленная добыча молибдена, меди, золота, серебра и др. Имеются запасы урана, пемзы, мрамора, туфа, базальта, солей, а также залежи драгоценных и полудрагоценных камней.

Динамика ВВП. В первые годы независимости Армении имел место серьезный экономический спад, продолжавшийся до 1995 года. После 1996 года экономика стабилизировалась и стали фиксироваться средние темпы роста. В 2000–2007 годах Армения стала «кавказским тигром» по росту ВВП. Однако в 2008–2009 годах в результате финансово-экономического кризиса падение ВВП Армении превысило 14 %. После этого спада Армении потребовалось почти десять лет, чтобы вернуться к уровню долларового ВВП 2007 года. Однако в 2020 году эти показатели снизились из-за пандемии (**рисунок 2**).

Товарооборот Армении (2009–2019 годы) представлен на **рисунке 3**.

Система органов государственной власти. Государственный строй. Республика Армения – суверенное, демократическое, социальное и правовое государство, имеющее унитарную форму территориального устройства.

По форме государственного правления, согласно Конституции Республики Армения, принятой 5 июля 1995 года, Армения была полупрезидентской республикой, однако в результате принятия поправок к Конституции от 6 декабря 2015 года и реформ был осуществлен переход к парламентской форме правления.

Государственная власть осуществляется в соответствии с Конституцией и законами на основе разделения и баланса законодательной (Национальное собрание), исполнительной (Правительства) и судебной властей (в Республике Армения действуют Конституционный суд, Кассационный суд, апелляционные суды, суды первой инстанции общей юрисдикции, а также Административный суд).

Рисунок 1. Численность населения Армении, 1992–2019 (млн человек)

Figure 1. The population of Armenia, 1992–2019 (million people)

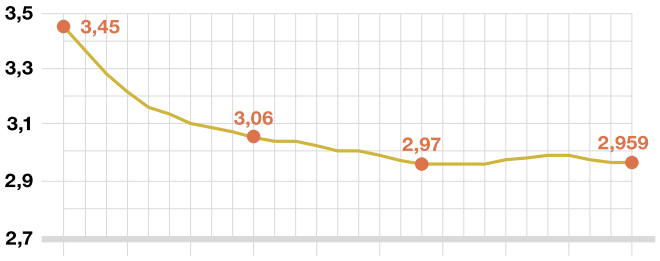


Рисунок 2. ВВП Армении, в рыночных ценах 1992–2019 (млрд долл. США)

Figure 2. GDP of Armenia at market prices 1992–2019 (USD billion)

* International Monetary Fund. World Economic Outlook Database, October 2019. https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/02/weodata/weoselgr.aspx

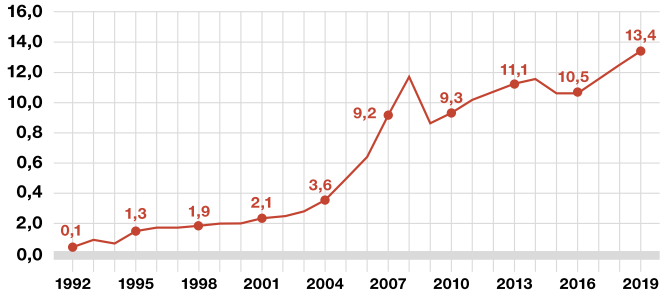
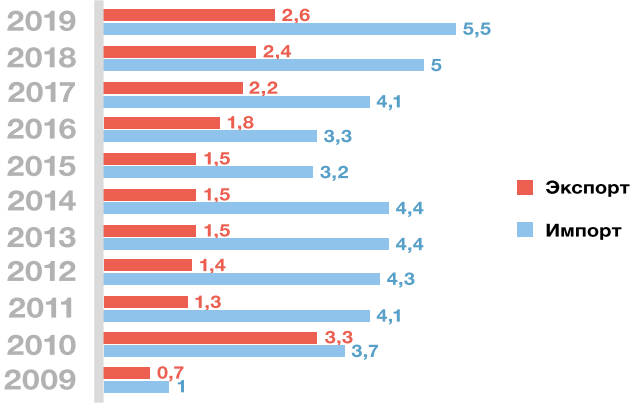


Рисунок 3. Товарооборот Армении, 2009–2019 (млрд долл. США)

Figure 3. Armenia trade turnover, 2009–2019 (USD billion)



В Национальном Собрании седьмого созыва (с 14 января 2019 года) представлены три фракции: «Мой шаг» (88 депутатов), «Процветающая Армения» (26 депутатов), «Светлая Армения» (18 депутатов) – всего 132 депутата.

Позиция Армении в международных рейтингах

Индекс глобальной конкурентоспособности. С точки зрения глобальной конкурентоспособности (**рисунок 4**) Армении удалось значительно улучшить свои позиции (повышение своего конкурентного преимущества почти на 1/3 за последние 10 лет). Однако также заметно, что в 2014–2015 годах внешние шоки сыграли негативную роль в снижении конкурентоспособности.

Индекс DOING BUSINESS. По показателям рейтинга Doing Business наблюдается постепенный рост (более чем на 13 п. п. с 2010 года) и улучшение позиции Армении на мировой арене (**рисунок 5**). В рейтинге Всемирного банка Doing Business – 2020 Армения занимает 47-е место. Наивысшие оценки наблюдаются по показателям «регистрация предприятий» – 10-е место и «регистрация права собственности» – 12-е место[1].

Индекс человеческого развития. Армения занимает 81-е место по уровню человеческого развития (среди наиболее развитых стран). Заметно, что индекс показал довольно большой рост в основном в 1995–2008 годах и улучшение замедлилось за последние 12 лет (**рисунок 6**)[2].

Рисунок 4. Индекс глобальной конкурентоспособности Армении, GCI RANK, 2009–2019

Figure 4. Global Competitiveness Index of Armenia, GCI RANK, 2009–2019

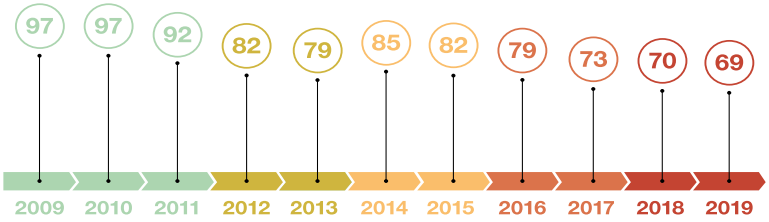


Рисунок 5. Индекс Doing Business Армении, 2010–2020

Figure 5. Doing Business index of Armenia, 2010–2020

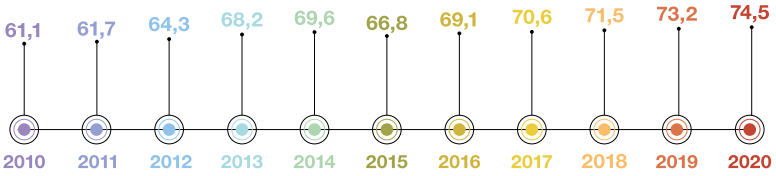
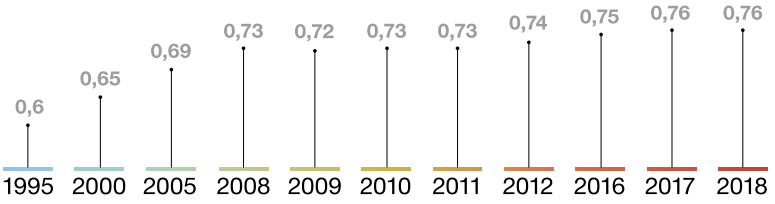


Рисунок 6. Индекс человеческого развития Армении, 1995–2018

Figure 6. Human Development Index of Armenia, 1995–2018



Индикаторы качества государственного управления. Если говорить об индикаторах качества государственного управления WGI, то Республика Армения имеет показатели, представленные на **рисунке 7**.

Показатели выше средних по всем шести категориям (4–8-й ранги по показателям). Четвертые места среди стран постсоветского пространства в таких категориях, как «Качество регуляторов» и «Верховенство закона», 8-й ранг по показателю «Политическая стабильность».

При этом в динамике только показатель «Качество регуляторов» показывает стабильный рост.

Условия, факторы, перспективы обеспечения развития страны

Основные перспективы, ценностные направления, национальные цели развития страны установлены в Стратегии трансформации Армении до 2050 года[3]. Ключевым целевым индикатором стратегии является увеличение населения Армении как минимум до 5 млн, создание 1,5 млн рабочих мест для преодоления бедности и повышения уровня социально-экономического развития. Также в Стратегии предусмотрено увеличение ВВП в 20 раз и средней заработной платы – в семь раз. Кроме того, к 2050 году предполагается:

- создание необходимых условий для здорового образа жизни, здравоохранения, реабилитации, эффективной трудовой деятельности, а также обеспечения полноценной государственной заботы о детях и нетрудоспособных группах;
- создание не менее пяти технологических компаний со стоимостью не менее 10 млрд долл. и не менее 10 000 стартапов;
- увеличение количества туристов, посещающих Армению до 15 млн в год;
- вхождение не менее трех университетов в список 200 лучших вузов мира.

Идеологической основой Стратегии трансформации Армении до 2050 года является Стратегия национальной безопасности, в тексте которой зафиксированы четыре основные ценности (армянская государственность, образование, индивид, труд), национальные цели

1 https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/a/armenia/ARM.pdf

2 http://www.hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf

3 Стратегия трансформации Армении до 2050 года. https://www.primeminister.am/ru/press-release/item/2020/09/21/Nikol-Pashinyan-meeting-Sept-21/

Рисунок 7. Индикаторы качества государственного управления Армении, 1996–2018

Figure 7. Indicators of the quality of public administration in Armenia, 1996–2018

	1996	2000	2003	2006	2009	2013	2016	2018
Voiceand Accountability	33	↑36,31	↓34,82	↓26,44	↓23,69	↑29,1	↑31,03	↑40,39
Political Stability No Violence	34,04	↓25,92	↑51,75	↓37,68	↑52,6	↓50,23	↓22,38	↑30,47
Government Effectiveness	41,53	↓34,87	↑51,53	↓46,34	↑54,54	↑57,34	↓49,03	↑51,44
Regulatory Quality	44,02	↑47,17	↑59,69	↓58,82	↑60,76	↓59,24	↑62,98	↓62,5
Rule of Law	37,68	↓36,63	↑44,55	↓35,40	↑39,81	↑44,6	↑50,48	↓48,55
Control of Corruption	38,17	↓27,41	↑34,84	↓29,75	↓29,66	↑36,01	↓32,69	↑42,78

(вечность армянской государственности, высокая значимость гражданства Республики Армения, сохранение и развитие национальной и государственной идентичности армянского народа и сплочение всеармянского потенциала) и шестнадцать мегацелей (образованный и способный гражданин, народ; защищенная Армения; эффективное и подотчетное управление; здоровый и обеспеченный гражданин, народ; многодетные и благополучные семьи; правовая Армения; массовый экспорт обрабатываемой продукции; чистая и зеленая Армения; разумное развитие территорий; производящее и ответственное фермерство; большая репатриация и интеграция; связанная с миром Армения; возобновляемая и общедоступная энергетика; привлекательная для предпринимателей Армения; наукоемкая Армения; узнаваемая, уважаемая и гостеприимная Армения).

В контексте цели построения всеармянской оси, говоря о сплочении всеармянского потенциала, необходимо понимать равноправное участие женщин и мужчин в решении национальных и государственных проблем.

Административная реформа, ее правовое и институциональное обеспечение

В советские годы в 1989 году, в период перестройки и демократизации, в президиуме Верховного Совета Армянской ССР была создана рабочая группа по подготовке законопроектов, в которую были включены известные юристы и представители гражданского общества, в частности, представители наиболее крупной общественно-политической организации Армении либерально-демократического толка «Армянского общенационального движения». В результате Верховный Совет Армянской ССР в начале 1990 года на основе представленного группой проекта принял «Закон о выборах в Верховный Совет Армянской ССР». Выборы проводились в два этапа: 20 мая и 3 июня 1990 года. Парламент состоял из 260 депутатов, избранных по мажоритарной избирательной системе. Из них десять были избраны из избирательных округов, образованных на территории Нагорного Карабаха. Правовой основой для проведения выборов на территории Нагорного Карабаха служило Постановление, принятое на совместном заседании Верховного Совета Армянской ССР и Национального совета Нагорного Карабаха 1 декабря 1999 года «О воссоединении Армянской ССР и Нагорного Карабаха». Верховный Совет АрмССР 23 августа 1990 года принял Декларацию о независимости Армении, в которой провозглашалось начало процесса утверждения независимой государственности, и парламент был переименован в Верховный Совет Республики Армения. Верховный Совет Армении 1 марта 1991 года постановил провести референдум о выходе из состава СССР, вынеся на всенародное голосование вопрос: «Согласны ли вы, чтобы Республика Армения была независимым демократическим государством вне состава СССР?» Референдум был назначен на 21 сентября 1991 года. Референдум соответствовал требованиям Закона СССР от 3 апреля 1990 года «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР». В назначенный день референдум состоялся. Число имеющих право голоса было 2 163 967, 95,05 % из них участвовали в голосовании. За проголосовали 99,31 % участвовавших в голосовании, против – 0,46 %. Число недействительных бюллетеней – 0,19 % от поданных.

Верховный Совет Республики 25 июня 1991 года учредил *пост Президента Республики Армения.* Одновременно был введен вице-президента. Президент должен был избираться вместе с вице-президентом на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права тайным голосованием. Были приняты также законы «О Президенте Республики Армения» и «О выборах Президента Республики Армения». Первые выборы президента состоялись 16 октября 1991 года, на них был избран Левон Тер-Петросян. За его кандидатуру проголосовали 83,4 % избирателей. Он вступил в должность 11 ноября.

В первые годы независимости были проведены реформы по созданию демократических институтов, в том числе вышеуказанных, переход к многопартийной системе, начался переход к рыночной экономике. Не действовала 6 статья Конституции Армянской ССР 1978 года, согласно которой: «Руководящей и направляющей силой общества, ядром его политической си-

стемы, государственных и общественных организаций является Коммунистическая партия».

После обретения независимости с целью прояснения роли государства и решения возникших проблем в условиях рыночной экономики при существующей системе правления было положено начало реформам государственной системы Республики Армения и всей системы государственного управления. Первая Конституция Республики Армения была принята всенародным референдумом 5 июля 1995 года. Конституция заложила правовые основы перехода от авторитарной системы к демократическому государству. Конституция дала правовое оформление новой политической системе.

Согласно Конституции, начали формироваться новые государственно-правовые структуры. Среди других изменений Конституция предусматривала полупрезидентскую форму правления с разделением исполнительной, законодательной и судебной властей. Законодательный орган РА – Верховный Совет – был переименован в Национальное Собрание.

Целям улучшения структуры территориального управления Республики Армения служили изменения, проведенные в декабре 1995 года: основание новых единиц – областей и общин.

До 1995 года территория Армении была разделена на 37 административных, сельских, 10 городских районов (восемь – в Ереване, два – в Ленинакане (ныне Гюмри). До этого в Республике Армения было 30 городов, из которых 21 республиканского и девять районного подчинения. Кроме того, насчитывалось 28 поселков городского типа, из 942 сельских поселений были образованы 865 сельских советов.

Изменения, произошедшие в республике в течение последующих десяти лет, вызвали необходимость конституционных реформ. 27 ноября 2005 года была принята Конституция Республики Армения в новой редакции. Изменения имели важное значение с точки зрения государственного управления, разделения властей, обеспечения механизмов сдержек и противовесов, а также других важных правовых норм.

В частности, поправки к Конституции значительно сократили полномочия Президента Республики, расширилась роль Национального Собрания, изменился порядок формирования Совета юстиции, было резко снижено влияние Президента Республики на Совет юстиции и т. д. Например, поправками были отменены дискреционные полномочия президента назначать премьер-министра, устанавливалось, что президент назначает премьер-министром лицо, пользующееся доверием большинства депутатов Национального Собрания на основе консультаций с парламентскими фракциями.

Определяемая Конституцией 1995 года дискреционность права президента назначать премьер-министра является кажущейся, поскольку правительство после формирования вновь избранного Национального Собрания или своего формирования в двадцатидневный срок должно представить на одобрение Национального Собрания программу своей деятельности, ставя на заседании Национального Собрания вопрос о вотуме доверия. Если лицо, назначенное президентом на пост премьер-министра, не пользовалось доверием парламентского большинства, то парламент мог принять решение о выражении недоверия правительству, после чего премьер-министр должен был представить президенту Республики Армения заявление об отставке правительства. И это на практике вынуждало президента обсуждать кандидатуру назначаемого премьер-министра с парламентским большинством и получать его одобрение, хотя это и не было прямым требованием Конституции РА редакции 1995 года.

Следующие изменения в Конституции РА были внесены референдумом в декабре 2015 года. Конституцией в новой редакции был проведен переход к парламентской форме управления.

Реформирование системы государственного управления в Армении условно можно разделить на три этапа:

- первый этап: 1999–2003 годы;
- второй этап: 2003–2008 годы;
- третий этап: 2009–2014 годы.

Первый этап. Во время первого этапа (1999–2003) была проведена реструктуризация государственной административно-управленческой системы, унифицированы структуры управления, сформированы институты государственного управления, созданы профессиональные гражданские и специализированные службы на основе системы заслуг (*merit system*).

Также Решением премьер-министра № 544 от 3 сентября 1999 года «О первоочередных мерах по реформированию системы государственного управления Республики Армения» была создана комиссия по реформе системы государственного управления Республики Армения. Председателем комиссии по должности являлся министр – руководитель аппарата правительства, члены: заместители министров и руководители органов при правительстве, советники премьер-министра Республики Армения.

Этим же решением в министерствах были созданы рабочие группы министерств, которые непосредственно проводили предварительный анализ вопросов и функций каждого министерства и ведомства в полном объеме. Решением премьер-министра от 7 октября 1999 года № 624 «Об утверждении устава комиссии по реформе системы государственного управления Республики Армения» был утвержден устав комиссии и принципы организации ее деятельности. Основными целями комиссии были:

- повышение эффективности системы государственного управления Республики Армения;
- уточнение роли государства в условиях рыночных отношений в экономике;
- совершенствование структуры системы государственного управления;
- оптимизация количества сотрудников в аппарате управления, улучшение системы оплаты труда;
- реализация программных мероприятий по исклю-

чению перекрывания/наложения функций системы управления.

Основными задачами комиссии были:

- подготовка проектов правовых актов о реформах, а после их принятия контроль за их реализацией;
- разработка и принятие методологических указаний, обеспечивающих реализацию программных мероприятий по реформам;
- обеспечение гласности хода реализации программы по реформам и утверждение программ рабочих групп комиссии по реформам.

Функциями комиссии являлись:

- получение и анализ необходимой информации от органов государственного управления, местного самоуправления и организаций, а также должностных лиц;
- подготовка составления графика реализации первоочередных мероприятий по реформам и представление их на утверждение;
- представление на утверждение премьер-министру индивидуального состава рабочих групп комиссии, а также выполнение иных функций, возложенных на него законодательством Республики Армения и своим уставом.

В 2000 году решением премьер-министра Республики Армения был утвержден перечень первоочередных мероприятий реформы государственного управления, в частности:

- Разработка концепции структурных реформ в системе государственного управления.
- Разработка типового устава и структуры министерств.
- Разработка правовых актов о внесении изменений в законодательные и подзаконные акты, регулирующие деятельность органов государственного управления.
- Описание политических и гражданских должностей в министерствах и других органах государственного управления Республики Армения.
- Подготовка предложений по внесению изменений в Указ Президента Республики Армения от 25 июля 1995 года «Об определении порядка деятельности и структуры правительства Республики Армения».
- Подготовка программы мероприятий по внедрению новых организационных структур в министерствах и ведомствах.
- Подготовка законопроекта «О заработной плате гражданских служащих».
- Классификация должностей гражданских служащих, составление перечня должностей, определение ставок заработной платы на соответствующие должности, определение критериев класса должностей гражданских служащих.
- Разработка порядка лишения классного чина гражданского служащего, применения дисциплинарных взысканий, проведения служебного расследования.
- Разработка порядка проведения конкурса на замещение вакантной должности публичной службы.
- Разработка перечня документов, необходимых для поступления на публичную службу.
- Разработка прохождения испытательного срока лица, впервые занимающего должность публичного служащего, и порядок назначения на эту должность.
- Разработка порядка переподготовки и аттестации гражданского служащего, командировки и заключения временного трудового договора.
- Разработка перечня критериев, необходимых для включения в список учебных заведений, осуществляющих подготовку гражданской служащих.
- Разработка порядка постановки на учет и исключения из резерва гражданских служащих.
- Разработка правил этики гражданской службы.
- Разработка порядка включения сведений в реестр гражданских служащих, перечень этой информации и ведение реестра.
- Разработка регламентов комиссий гражданской службы по конкурсу и аттестации.
- Разработка законопроекта по введению в действие закона Республики Армения «О гражданской службе».

В 1999–2001 годах Программа реформирования публичного сектора в Армении финансировалась Департаментом международного развития Великобритании (UK Department of International Development) и при поддержке «Международного публичного управления» (Public Administration International).

Уже основываясь на принципах Концепции структурных реформ системы государственного управления, в 2000 году при финансировании TACIS была разработана концепция структурных реформ территориального управления.

В 2001 году решением Премьер-министра Республики Армения был утвержден персональный состав Секретариата Комиссии по реформе государственного управления Республики Армения.

Законом Республики Армения «О гражданской службе» от 2001 года учрежден Совет по гражданской службе (далее – СГС), основными целями которого были реализация единой кадровой политики, набор профессиональных кадров вне зависимости от изменения соотношения политических сил в системе государственного управления, осуществление правовой защиты гражданских служащих и др.

Отдельные принципиальные положения, нашедшие место в концепции структурных реформ государственного управления, были закреплены в уставе «О деятельности Правительства Республики Армения», утвержденном Президентом 16 марта 2002 года.

Решением Правительства Республики Армения утверждены типовые уставы и структуры Министерства Республики Армения, агентства и инспекции в соответствии с принципами, предусмотренными концепцией структурных реформ государственного управления. Были разделены стратегические задачи и функции действующих министерств; функции и задачи руководителя аппарата и министра. В результате скру-

пулезного анализа законодательства были разделены и классифицированы по сферам и группам полномочия, возложенные на отдельные министерства и органы.

Результатами основных реформ в системе государственного управления Республики Армения, осуществленных в период с 2000 по 2006 год являются следующие:

- проведен функциональный анализ в органах государственного управления, выявлены повторяющиеся, лишние функции, не характерные для данного органа;
- в органах государственного управления и местного самоуправления созданы соответствующие государственные управленческие учреждения, функции руководителя которых отделены от функций руководителя государственного органа;
- в министерствах сформированы структурные отделенные подразделения: агентства с функцией оказания услуг и инспекции, выполняющие контрольные функции;
- при министрах были основаны различные консультативные комиссии и советы вместо бывших «коллегиальных» управленческих органов;
- 21 ведомство при Правительстве вошло в состав или структуру профильных министерств в качестве агентств или инспекций, или же структурного подразделения;
- многочисленные учреждения, действующие в системе органов публичной власти при правительстве и министерствах, были реорганизованы в государственные некоммерческие организации с отделением от них управленческих функций;
- была унифицирована структура управления министерств, в них сформированы секретариаты, департаменты, отделы, утверждены новые уставы министерств, которые полностью соответствовали их стратегическим задачам и функциям, которые закреплены за ними законами и другими законодательными актами.

На данном этапе произошли следующие изменения в правовом поле. В первую очередь в декабре 2001 года Постановлением Национального Собрания (вступил в силу 9 января 2002 года) принят Закон Республики Армения «О гражданской службе».

Также были приняты решения Совета гражданской службы:

- 29 января 2002 года – Решение № 3-н «Об утверждении устава Совета по гражданской службе Республики Армения» (утверждены общие положения о Совете по гражданской службе, его основные задачи и функции);
- 8 мая 2002 года – Постановление № 9-н «Об утверждении штатного расписания Совета по гражданской службе Республики Армения» (утвержден устав совета государственной службы, структура аппарата, функции совета, структурные подразделения аппарата и их функции);
- 23 мая 2002 года – Решение 11-н «Об установлении порядка составления тестов для проведения конкурса и аттестации»;
- 1 июня 2002 года – Решение 14-н «Об утверждении порядка ведения дел гражданских служащих и журнала регистрации»;
- 13 июня 2002 года – Решение «Об установлении порядка проведения конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы» (были определены: порядок опубликования объявления о вакансии на должность гражданской службы, порядок подготовки конкурса, порядок проведения тестирования, порядок подведения результатов тестирования, порядок проведения собеседования, порядок опубликования результатов конкурса, порядок назначения на должность);
- 13 июня 2002 года – Решение № 18-н «Об установлении порядка проведения аттестации гражданского служащего» (определены общие положения проведения аттестации гражданских служащих, порядок организации проведения подготовительных работ по аттестации, порядок проведения документальной аттестации, порядок проведения тестирования, порядок подведения результатов тестирования, порядок проведения собеседования, порядок принятия решений о гражданском служащем по результатам аттестации);
- 14 июня 2002 года – Решение № 19-н «О конкурсе на замещение высших и главных вакантных должностей гражданской службы и утверждение порядка работы конкурсно-аттестационных комиссий по аттестации гражданских служащих, занимающих указанные должности» (определены общие положения комиссий, задачи, полномочия комиссий, порядок организации работы комиссий, полномочия председателей, секретарей и членов комиссий, а также порядок прекращения их деятельности);
- 18 июня 2002 года – Решение № 20-н «Об утверждении общего описания каждой группы должностей гражданской службы» (определяются общие описания высших, главных, старших и младших должностей, а также списки управленческих навыков, вытекающих из функций, требуемых должностными инструкциями гражданской службы);
- 18 ноября 2002 года – Решение № 115-н «Об утверждении перечня образовательных учреждений, проводящих переподготовку гражданских служащих»;
- 22 ноября 2002 года – Решение № 124-н «Об определении порядка проведения служебного расследования» (определены случаи проведения служебного расследования и сроки подачи заявлений на проведение служебного расследования, участники служебного расследования, лица, участвующие в служебном расследовании, и процедура их участия, правовой статус участников служебного расследования и лиц, участвующих в служебном расследовании, процедура разработки и проведения служебного расследования, порядок прекращения служебного расследования, порядок подсчета материалов и формулировки результатов служебного расследования).

Второй этап. Основной целью второго этапа реформ управления публичным сектором (2003–2008) в Республике Армения было улучшение моделей и механизмов ответственности, подотчетности, предоставления услуг, совершенствование моделей и механизмов управления, более активное участие гражданского общества в процессе принятия политических решений и развитие системы прозрачной деятельности. Основной задачей этого этапа был вопрос перехода к более рациональной структуре управления – по министерствам, с уточнением полномочий в деле оказания публичных услуг, определением эффективных процедур реализации функций, их децентрализацией, деконцентрацией и классификацией по типам.

В 2004 году Армения была включена в программу «Европейская политика соседства» Европейского союза. Первым шагом программы «Устойчивое развитие» в этом процессе была разработка Плана действий, подписанная в 2006 году сроком на пять лет. Целью Плана было достижение стратегических целей по укреплению отношений между Европейским союзом и Республикой Армения.

Некоторые из приоритетов Плана действий были направлены на реформы публичного управления, в частности:

- обеспечение надлежащего проведения конституционных реформ;
- оценка процесса выполнения соответствующего Плана действий с целью реализации национальной антикоррупционной стратегии;
- оценка процесса введения и становления системы гражданской службы и обеспечение постоянного совершенствования системы гражданской службы в соответствии с европейскими стандартами.

В Плане действий в разделе общих целей и действий были отмечены также все те дальнейшие действия, которые должны были дополнить первоочередные действия, в частности:

- необходимость совершенствования местного самоуправления, местных общин и институтов гражданской службы в соответствии с европейскими стандартами и в целях обеспечения выполнения Европейской хартии местного самоуправления;
- пересмотр национального законодательства Республики Армения с целью выявления и устранения запретов, связанных с предоставлением услуг;
- создание соответствующих административных структур, обеспечивающих их эффективное функционирование, упрощение процедур оказания услуг в системе государственных закупок;
- обеспечение соответствия принципов системы закупок законодательству ЕС о закупках;
- обеспечение внедрения системы электронных закупок в Армении.

В области судебно-правовой реформы предполагалось реализовать действия, направленные на:

- повышение уровня предсказуемости и прозрачности судебных актов посредством создания эффективной системы судебной публичности;
- внедрение новой системы судебного администрирования;
- повышение эффективности исполнения судебных актов, создание альтернативных органов с целью обеспечения принудительного исполнения этих актов.

Для реформирования гражданской службы необходимо было реализовать такие направления, как:

- создание системы оплаты труда на основе системы заслуг гражданских служащих, внедрение эффективной системы оценивания производительности труда;
- содействие в совершенствовании системы и институтов гражданской службы (конкурс, аттестация, должностные инструкции гражданской службы и др.) и приведение их в соответствие с европейскими стандартами;
- поддержка программ обучения и подготовки гражданских служащих в соответствии с европейскими стандартами (в частности, навыки работы с компьютером, навыки управления, иностранные языки, правила этики и т. д.);
- создание сети сотрудничества между странами – членами ЕС и ответственными органами системы гражданской службы Республики Армения в целях гармонизации законодательства и обмена опытом и информацией.

На данном этапе произошли некоторые правовые изменения в рамках реформы публичного управления, в частности, были приняты следующие Решения Совета гражданской службы:

- 17 июня 2003 года – Решение № 213-н «Об установлении порядка постановки на учет в кадровом резерве гражданской службы и снятия с учета в кадровом резерве» (определены порядки становления на учет в долгосрочных, краткосрочных резервах, вывода из резерва);
- 31 мая 2004 года – Решение № 436-н «Об установлении порядка заключения срочного трудового договора»;
- 26 июня 2006 года – Решение № 546-н «Об установлении порядка командировок гражданских служащих с целью обучения, переподготовки, повышения квалификации, усовершенствования навыков и профессиональных знаний» (установлен порядок обязательной переподготовки гражданских служащих, процедура переподготовки по инициативе гражданского служащего или руководителя аппарата, переходные положения, а также порядок командировок для повышения профессиональных знаний и навыков государственных служащих);
- 1 марта 2007 года – Решение № 204-н «Об установлении особенностей процессов гражданской службы в отношении лиц, занимающих должности государственной службы, с информацией, содержащей государственную служебную тайну».

Третий этап. Он охватывает 2009–2014 годы. В этот период:

В 2009 году была запущена программа «Восточное партнерство», основной целью которой было укрепление отношений между Арменией и странами ЕС на основе принципов демократии и эффективного управления. Программа ЕС «Восточное партнерство» была основана на общей приверженности международному праву и фундаментальным ценностям. Целями проекта были:

- актуализировать уровень сотрудничества со странами – членами ЕС и странами Восточного партнерства;
- укрепить отношения между зарубежными странами и странами – членами ЕС путем углубления политического сотрудничества и экономической интеграции;
- организовать обучение и переподготовку должностных лиц публичной службы и органов местного самоуправления в области реформ публичного управления на основе предварительно проведенной оценки потребностей и результатов исследований;
- формировать класс добросовестных публичных служащих в системе публичного управления, создать эффективную систему публичного управления, прозрачную и подотчетную систему управления, формировать систему управления участия (партисипаторное).
- В 2011 году в Армении была внедрена программа «Регуляторная гильотина», которая обеспечила обобщение правовых норм, связанных с бизнесом, оперативное выполнение, устранение (упрощение) существующих норм, мешающих бизнесу.

В течение 2009–2014 годов во всех областях, министерствах, почти во всех общинах была внедрена система электронного документооборота Mulberry. Система позволила в режиме онлайн следить за процессом обсуждения жалоб и заявлений, направленных в органы публичного управления, а также за принятыми по ним решениями; организовать документооборот в электронном виде в органах публичного управления и между ними.

Была создана Комиссия по реформе публичного управления, одной из основных целей которой было наблюдение за реализацией реформ публичного управления в странах-партнерах в соответствии с уже разработанными европейскими стандартами.

На данном этапе произошли следующие правовые изменения в рамках реформы публичного управления, в частности, 26 мая 2011 года Национальным Собранием был принят Закон «О публичной службе», также приняты Решения Совета по гражданской службе Республики Армения:

- 12 октября 2010 года – Решение № 818-н «Об установлении порядка проведения тестирования на получение сертификата для замещения младшей должности гражданской службы и замещении вакантной младшей должности гражданской службы» (определены процедура объявления о проведении тестирования и подготовительных работ, задачи и полномочия мандатной и тестирующей комиссий, порядок проведения тестирования и подведения итогов);
- 12 октября 2010 года – Решение № 819-н «Об установлении размера платы за участие в тестировании на получение свидетельства для занятия младшей должности гражданской службы»;
- 26 сентября 2012 года – Решение № 844-н «О порядке формирования и деятельности комиссий по этике государственных служащих и определении их функций» (определены основная задача комиссии и ее полномочия, порядок внесения в комиссию вопросов для обсуждения, порядок организации работы);
- 30 апреля 2002 года – Решение Правительства Республики Армении № 488 «О требованиях, предъявляемых к штатным структурам и обособленным подразделениям аппаратов министерств РА»;
- 18 апреля 2002 года – Протокольное решение Правительства Республики Армения № 16 «Об образцовых уставах и структурах министерства, ведомства, инспекции РА».

В целом на этих этапах среди основных целей реформы системы государственного управления Республики Армения были:

- повышение качества и доступности предоставления услуг публичных служб органами государственного управления;
- обеспечение прозрачности и публичности деятельности органов государственного управления, участия гражданского общества в процессах формирования политики и государственного управления;
- совершенствование моделей и механизмов управления, углубление децентрализации управления;
- развитие ответственности, прозрачности, подотчетности гражданской службы.

Также реформы государственного управления республики Армения можно разделить на несколько основных областей:

- структурная реформа системы государственного управления;
- реформа гражданской службы;
- функциональная реформа системы государственного управления.

Рассмотрим некоторые из них.

Основой для проведения структурных реформ в сфере государственного управления с 2000 года стало Постановление Правительства Республики Армения от 3 марта 1999 года «О первоочередных мерах по реформе государственного управления в Республике Армения», которым в перечне первоочередных мер определены мероприятия по разработке концепции структурных реформ системы государственного управления, изменению структуры и порядка деятельности правительства, введению новых организационных структур в органах государственного управления, новому разделению функций, определению полномочий.

Указом Президента Республики Армения 20 мая 2000 года УП-577 претерпела изменение и была опре-

делена структура правительства. Согласно этой структуре, утверждено 18 министерств. На протяжении 2000–2007 годов и далее, в 2008–2014 годах, было внесено в общей сложности 16 структурных изменений по реорганизации и переименованию министерств, что было основано на Постановлении Правительства № 151 от 2000 года «Об утверждении перечня первоочередных мер по реформированию системы государственного управления РА».

Этот период можно рассматривать как этап определения порядка деятельности и уточнения структуры министерств. Конечно, следует отметить, что во многих случаях эти внедренные многочисленными законодательными актами изменения невозможно было оценить с точки зрения эффективности структуры и деятельности и необходимости реализации этих изменений. Более того, структурные изменения, реализованные по отдельности одними и теми же структурами, происходили с очень короткими перерывами, что делало практически невозможным оценивание эффективности деятельности последних.

Из реализованных на протяжении 2008–2014 годов изменений пять приходятся на 2008 год, одно – на 2013-й и одно – на 2014 год. В результате реализованных на этом этапе изменений министерства стали еще сильнее, что привело к необходимости структурных изменений в деятельности поддерживающих органов. Согласно действовавшей в 2014 году структуре Правительства Республики Армения, после реорганизаций и переименований было образовано 18 министерств и функционировало шесть органов при Правительстве Республики Армения.

Объективности ради необходимо отметить, что обоснования необходимости этих структурных изменений практически отсутствуют, оценка их деятельности не была проведена полностью. Согласно установленному порядку, министерства и органы государственного управления при Правительстве РА считаются республиканскими исполнительными органами, которые реализуют политику правительства в определенных сферах.

Министерства: 1) национальной безопасности, 2) здравоохранения, 3) юстиции, 4) промышленности и торговли, 5) иностранных дел, 6) охраны окружающей среды, 7) сельского хозяйства, 8) энергетики, 9) образования и науки, 10) культуры, молодежи и спорта, 11) внутренних дел, 12) обороны, 13) управления государственным имуществом, 14) государственных доходов, 15) социального обеспечения, 16) территориального управления и градостроительства, 17) транспорта и связи, 18) финансов и экономики, учреждены Указом Президента Республики Армения УП-577 от 20 мая 2000 года. В период 2000–2007 годов было внесено девять изменений, семь изменений – в течение 2008–2014 годов. Например, в 2002 году Министерство государственных доходов было реорганизовано в Комитет, Министерство национальной безопасности и Министерство внутренних дел упразднены, в 2003 году упразднено Министерство по управлению государственным имуществом. В 2005 году Управление по чрезвычайным ситуациям, Управление миграции и беженцев, Государственный комитет водного хозяйства реорганизованы в Министерство территориального управления. В 2007 году Министерство культуры и по делам молодежи было переименовано в Министерство культуры РА, Государственный комитет по физической культуре и спорту преобразован в Министерство спорта и вопросов молодежи РА. В тот же период в результате имевших место изменений среди органов государственного управления в качестве органов государственного управления при Правительстве Республики Армения были созданы служба национальной безопасности, государственная налоговая служба, полиция РА и т. д.

В частности, Министерство энергетики было переименовано в Министерство энергетики и природных ресурсов, Министерство торговли и экономического развития – в Министерство экономики Республики Армения, Министерство финансов и экономики было переименовано в Министерство финансов Республики Армения, было создано Министерство по чрезвычайным ситуациям. Согласно структурным изменениям государственных органов, были сформированы комитеты, например, Государственный комитет по регулированию ядерной безопасности. Отдельные комитеты, напротив, были объединены с министерствами. Комитет государственных доходов присоединился к Министерству финансов, Государственный комитет по архитектуре объединился с Министерством градостроительства. В качестве структурного изменения представлено также изменение верховенства комитетов, например, министр финансов был определен главой высших органов таможенной и налоговой служб.

Цифровая трансформация государственного управления и местного самоуправления. Электронное правительство

В индексе развития электронного правительства за 2020 год Армения занимает 68-е место (на 19 позиций выше, чем в 2018 году) и входит в число стран с высоким индексом развития электронного правительства (EGDI). Соседи Армении – Грузия и Азербайджан – занимают 64-е и 70-е места соответственно[4].

Такие высокие показатели вполне заслужены, так как правительство Республики Армения принимает значительные усилия по развитию в стране электронного общества и цифрового государства. Так, для создания и развития в 2012 году была разработана рабочая концепция с учетом достижений и результатов, полученных ведущими странами мира в этой области, в частности, в Армении были реализованы следующие важные программы по цифровизации:

4 https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf

- получение электронных виз;
- внедрение системы электронных платежей ARCA;
- переход на систему электронного документооборота Mulberry;
- электронная подпись;
- возможность отслеживать продвижение документов и заявлений в электронном виде;
- наиболее эффективное государственное управление для бизнеса и граждан;
- система электронной налоговой отчетности;
- электронные разрешения и лицензии;
- электронные покупки;
- электронная регистрация бизнеса;
- идентификационные карты (ID card) и биометрические паспорта;
- система приема электронных заявок в агентство интеллектуальной собственности;
- система электронных торгов по реализации арестованного имущества службой принудительного исполнения судебных актов;
- электронная правовая информационная система Армении;
- платформа электронных услуг комитета кадастра;
- официальный сайт публичного оповещения;
- судебная информационная электронная система;
- электронный регистр избирателей;
- система электронных выборов и т. д.

Также ряд органов власти Республики Армения принимает значительные усилия по цифровизации своих бизнес-процессов и предоставлению государственных услуг. Особо стоит отметить Министерство юстиции, предпринявшее следующие инициативы.

Создание в 2017 году в качестве инструмента электронной демократии ресурса www.e-draft.am, совместного веб-сайта для публикации проектов правовых актов, обеспечивающего их публичное обсуждение и представляющего эффективный механизм для обобщения предложений, поступивших в том числе от гражданского общества. Данный веб-сайт направлен на снижение коррупционных рисков, участие общественности в законотворческой деятельности государства, организацию более открытого, прозрачного и подотчетного процесса разработки правовых актов. Статистика веб-сайта показывает, что произошло беспрецедентное увеличение числа посещений, превышающее 3000 в день, что указывает на то, что сайт стал эффективным механизмом обеспечения участия и вовлечения гражданского общества в процессы принятия государственных решений. Примечательно, что по состоянию на апрель 2018 года сайт посетили 112 977 пользователей.

Разработка и внедрение информационной системы www.e-penitentiary.am «Регистр задержанных и осужденных лиц», которая включает в себя необходимые документы о задержанных и осужденных, их медицинские карты и другую необходимую информацию.

Модернизация электронной системы e-notary, в том числе расширение функций электронной системы, спектра услуг, предоставляемых гражданам в электронном виде, а также осуществляемые взаимосвязи с Агентством государственных реестров юридических лиц Министерства юстиции, с электронной системой ЗАГС и с электронным управлением полиции. В результате модернизации системы расширился спектр нотариальных услуг, которые предоставляются онлайн, разработана система онлайн-постановки на очередь, также есть возможность отправить нотариусу определенные запросы онлайн.

Организация и реализация в качестве пилотного проекта сайта горячей линии www.e-hotline.am с целью повышения качества услуг, предоставляемых соответствующими подразделениями, решения отраслевых проблем, а также обеспечения открытого, прозрачного, основанного на участии граждан и подотчетности процесса предоставления услуг населению.

Внедрение системы электронного апостилирования www.e-apostille.am, которая позволяет принимать в электронном виде и заверять электронным апостилем необходимый документ. Это становится доступным в режиме онлайн, что дает возможность получателям документа легко проверить происхождение апостиля, который они получили.

Внедрение и реализация пилотной программы по использованию совместного веб-сайта электронных опросов www.e-request.am, с помощью которого граждане могут направить свои запросы, заявления или жалобы в государственные органы, которые располагают информацией, и в установленные сроки получить от них ответ в режиме онлайн.

В настоящее время Министерством юстиции проводятся работы по изучению и внедрению международного опыта и технических заданий электронной системы «петиция» www.e-petition.am, единой электронной системы судов www.e-court.am., электронной платформы администраторов банкротства www.e-bancruptcy.am, модернизации правовой информационной системы Армении www.arlis.am.

Разработка проекта закона «О внесении изменений в Закон РА «О государственной регистрации юридических лиц, государственном учете отделенных подразделений юридических лиц, учреждений и индивидуальных предпринимателей» и смежного законодательного пакета. Предлагаемые изменения направлены на модернизацию и осуществление доступа к услугам, предоставляемым государственным регистром каждому, кому необходима услуга, из любой точки мира, в любое время, и предоставление официальной информации в электронной форме. Пакет предлагает процесс государственной регистрации юридических лиц осуществлять полностью электронным способом с возможностью подачи онлайн-заявлений для любых регистраций.

Кроме того, были принят ряд нормативных правовых актов в сфере предоставления государственных услуг в электронном виде, в частности:

• Постановление Правительства Республики Армения от 27 октября 2016 года № 1109-N «Об утверждении перечня операторов, являющихся сервисными офисами, предоставляющих услуги органам государственной власти, по делегированию оператору выполнение функций, утверждению перечня функций, типовой формы договора на оказание услуг, заключаемых с оператором, и установлению минимальных технических требований для оператора», которым было прописано около 67 услуг, предоставляемых государством, в том числе Государственным регистром юридических лиц, Государственным комитетом кадастра недвижимости, ЗАГС, Министерством иностранных дел, услуги, предоставляемые дорожной полицией и др., делегированных операторам сервисных офисов. В том же месяце общее количество операторов увеличилось до девяти. По состоянию на май 2018 года операторы предоставили 2883 услуги. Общее количество пунктов обслуживания увеличилось с мая 2017 года по май 2018 года до 164, из них 58 находятся в Ереване и 106 – в областях Армении.

• Поправки к Законам «О лицензировании», «Об уведомлении об осуществляемой деятельности», «О государственной пошлине», на основании чего в соответствующих ведомствах проводились работы по внедрению единого электронного реестра лицензий www.e-license.am, являющегося единой платформой для выдачи лицензий для различных видов деятельности и по применению в качестве пилотного проекта в соответствующих ведомствах Республики Армения.

• Правительство РА приняло Постановление № 350-N «Об определении процедуры передачи установленных законом документов, созданных электронным методом, между судами и службой принудительного исполнения», в результате которого есть возможность значительно сократить время оформления документов в судебных процессах и обеспечить быстрый и эффективный документооборот между судами и службой принудительного исполнения судебных актов.

Особое внимание в Республике Армения уделяется цифровизации системы здравоохранения, особенно в свете пандемии COVID-19, проводится целый спектр соответствующих мероприятий.

Электронные услуги, предоставляемые Комитетом государственных доходов. Комитет по государственным доходам при Правительстве РА создал ряд электронных сервисов, позволяющих налогоплательщику быстро организовать функции налоговой деятельности его компании в электронном виде.

Раздел «Электронные услуги» на сайте Налоговой службы предназначен для поддержки организации деятельности налогоплательщиков, повышения эффективности их работы, повышения комфорта и экономии времени.

Подраздел «Система представления электронной отчетности» содержит краткую информацию о представлении электронных налоговых отчетов в систему электронной отчетности и их формат. Система электронной отчетности предназначена для упрощения процесса подачи налоговых деклараций, повышения точности данных налоговой отчетности и автоматизации их ввода в систему «Налогоплательщик-3». Форматы и подпримеры в подразделе «Система электронной отчетности» и соответствующие примеры, скомпилированные в формате XML, позволяют налогоплательщикам составлять электронные отчеты в правильном формате и быть уверенными в том, что их отчеты являются безупречными. Этот подраздел является удобным инструментом для работы с отчетами, и в нем отражаются все законодательные и нормативные изменения, связанные с представлением отчетов и выполнением налоговых обязательств.

Подраздел «Онлайн-система переписки» дает возможность следить за ходом письма. Введя в соответствующее поле полученную из Налоговой службы в режиме онлайн 12-значную цифру, предназначенную для онлайн–переписки, налогоплательщик получает возможность электронным способом следить за изменениями статуса документа и получать онлайн-отзывы, что придает работе оперативность и удобство.

В подразделе «Система выдачи счет-фактур» представлены инструкции, поясняющие законодательные изменения, официальные пояснения и постановления относительно налоговых отчетностей, приобретения их форм и выписки электронных налоговых счетов. В подразделе можно скачать «Программу выписки налоговых счет-фактур электронным способом», благодаря которой можно получить налоговые счета в режиме реального времени и наблюдать за налоговыми счетами.

Подраздел «Поисковая система налогоплательщиков РА» является удобным инструментом для получения базовой информации о налогоплательщиках по номеру счета налогоплательщика (HCH).

В подразделе «Классификатор видов экономической деятельности» размещена четко классифицированная информация о сферах экономической деятельности, в соответствии с кодом и наименованием классификатора экономической деятельности, с возможностями поиска, сортировки и фильтрации.

Электронная служба «Налоговый календарь» дает возможность налогоплательщикам получать информацию о налоговых обязательствах, в частности, о предельных сроках уплаты налогов, пошлин, платежей и представления отчетностей. Возможности службы «Налогового календаря» еще более расширяются посредством «Службы оповещения налогового календаря», которая дает возможность зарегистрироваться электронным способом и периодически получать оповещения об обобщенной информации «Налогового календаря».

Зарегистрировавшись в сервисе «Система доставки электронной почты», пользователь может получать свежие новости о налоговой службе и налоговой администрации Комитета по государственным доходам на свой электронный адрес. Кроме того, электронная

Таблица. График мероприятий по развитию системы электронного здравоохранения на 2019–2023

Table. Schedule of activities for the development of the e-health system for 2019–2023

	Мероприятие	Ответственный	Соисполнитель	Сроки
1	Создание и эксплуатация второго серверного центра	Министерство здравоохранения	ЗАО «Национальный оператор электронного здравоохранения» (по согласованию)	2020 год, 1-я декада января
2	Оцифровка медицинских направлений, предоставляемых медицинскими учреждениями для бесплатной и льготной медицинской помощи и оказания услуг	Министерство здравоохранения	ЗАО «Национальный оператор электронного здравоохранения» (по согласованию)	2020 год, 1-я декада июня
3	Оцифровка листка нетрудоспособности	Министерство здравоохранения	Министерство труда и социальных вопросов, ЗАО «Национальный оператор электронного здравоохранения» (по согласованию)	2020 год, 3-я декада сентября
4	Создание и развитие отдела внедрения электронного здравоохранения в Национальном институте здравоохранения им. акад. Авдалбекяна, который будет координировать процессы внедрения и развития электронного здравоохранения, формулировать предложения и обеспечивать описание бизнес-процессов, лежащих в основе системы	Министерство здравоохранения		2020 год, 2-я декада ноября
5	Совершенствование технических возможностей единой системы электронного здравоохранения, исправление недостатков	Министерство здравоохранения	Министерство высокотехнологической промышленности, ЗАО «Офис по внедрению инфраструктур электронного управления» (далее — ЗАО «ЭКЕНГ») (по согласованию), ЗАО «Национальный оператор электронного здравоохранения» (по согласованию)	2020 год, 2-я декада декабря
6	Внедрение системы электронных рецептов на лекарства. Система должна быть запущена в рамках единой системы, внедрение которой будет проходить в два этапа: испытание системы и полное внедрение	Министерство здравоохранения	ЗАО «Национальный оператор электронного здравоохранения» (по согласованию)	2022 год, 2-я декада ноября
7	Интеграция единой системы электронного здравоохранения с не относящимися к здравоохранению информационными системами, в частности, Комитетом государственных доходов (налогоплательщик-ЗЗ), Министерством труда и социальных вопросов (MSEC), Информационной системой семейных бенефициаров, Министерством юстиции (ЗАГС), «Базы данных государственного регистра населения» полиции	Министерство здравоохранения	Министерство высокотехнологической промышленности, Комитет государственных доходов, Министерство труда и социальных вопросов, Министерство юстиции, ЗАО «ЭКЕНГ» (по согласованию), ЗАО «Национальный оператор электронного здравоохранения» (по согласованию)	2023 год, 2-я декада июня
8	Разработка и внедрение регистра медицинских специалистов и его интеграция с единой электронной системой здравоохранения	Министерство здравоохранения		2023 год, 3-я декада августа
9	Разработка и принятие законодательных и подзаконных актов, связанных с системой электронного здравоохранения	Министерство здравоохранения		2023 год, 2-я декада сентября
10	Внедрение онкологических, диабетических баз данных (регистров). Единая информационная система здравоохранения должна обеспечивать разработку и внедрение регистров онкологических заболеваний, диабета	Министерство здравоохранения	ЗАО «Национальный оператор электронного здравоохранения» (по согласованию)	2023 год, 2-я декада сентября
11	Обучение медицинского персонала. Предоставление и эксплуатация оборудования, необходимого для работы системы	Министерство здравоохранения	ЗАО «Национальный оператор электронного здравоохранения» (по согласованию)	2023 год, 2-я декада декабря
12	Разработка аналитических инструментов для сбора и обобщения статистических данных здравоохранения через единую систему электронного здравоохранения	Министерство здравоохранения		2023 год, 2-я декада декабря

доставка новостей осуществляется на том языке, на котором была произведена регистрация.

«Интерактивная карта» Налоговой службы – это электронный сервис, который интерактивным способом предоставляет подробную информацию как о налоговых инспекциях по областям Республики Армения, так и по региональным таможням и таможенным постам.

Также предусмотрена электронная служба «Форум Налоговой службы», которая будет включать обсуждения, разъяснения и анализ по многим вопросам, связанным с Налоговой службой. Форум предоставит налогоплательщикам возможность обмениваться опытом и общаться друг с другом, представляя и обсуждая мнения. Сегодня форум находится в стадии разработки.

Единая информационная система. Для выполнения вышеуказанных задач решением Правительства Республики Армения от 31 августа 2015 года № 1093-N были установлены необходимость создания государственной единой информационной системы, общие технические требования к безопасности, функциональной совместимости электронных систем, используемых

государственными органами и органами местного самоуправления для предоставления электронных услуг и/или выполнения своих функций, а также необходимые технические требования, предъявляемые к физическим и юридическим лицам для подключения к этим системам. Указанным решением функции оператора, осуществляющего техническое обслуживание и координацию государственной информационной системы (включая управление соответствующими подрегистрами), были возложены на ЗАО «ЭКЕНГ».

Постановление Правительства Республики Армения от 19 декабря 2019 года № 1849-N регулирует передачу персональных данных, хранящихся и обрабатывающихся в электронном виде, между органами государственного управления, местного самоуправления и другими лицами, которым вышеуказанными органами делегированы такие полномочия, а также отношения взаимосвязи баз данных между ними и юридическими лицами – резидентами РА и инвестиционными фондами.

С точки зрения восполнения пробела в законодательстве в области информатизации деятельности органов местного самоуправления важным шагом можно считать Протокольное решение Правительства РА от 19 марта 2006 года № 11 «Концепция информатизации деятельности местного самоуправления в Республике Армения и политика развития местного информационного общества». Реализация положений концепции также будет способствовать совершенствованию законодательства в данной сфере и создаст благоприятные условия для повышения эффективности и прозрачности деятельности органов местного самоуправления посредством информационных систем управления.

Государственная и муниципальная служба

Формирование системы гражданской службы в Республике Армения началось в конце 90-х годов. В 1999 году была разработана «Концепция гражданской службы», в декабре 2001 года многочисленные обоснованные идеи и решения, предлагаемые Концепцией, дополнили Закон РА «О гражданской службе», был основан Совет по гражданской службе. Совет был создан в результате реформы государственного управления и антикоррупционной политики. Члены Совета назначались и освобождались от должности президентом по представлению премьер-министра.

Совет по гражданской службе осуществлял:

- методическое управление и контроль за персоналом в сфере гражданской службы;
- организацию и проведение конкурса на замещение вакантных высших и главных должностей гражданской службы, а также аттестацию гражданских служащих этих же должностей;
- рассмотрение жалоб, связанных с конкурсом на замещение вакантных должностей гражданский службы и аттестацией гражданских служащих;
- управленческие функции Академии государственного управления РА.

Совет по гражданской службе ввел:

- номенклатуру должностей гражданской службы и должностей гражданской специальной службы, журнал регистрации гражданских служащих и список граждан, имеющих сертификат для занятия младших вакантных должностей гражданской службы;
- учет долгосрочных и краткосрочных кадровых резервов.

Совет разрабатывал и проводил политику в сферах конкурса замещения вакантных должностей гражданской службы, сертифицирования на младшие должности гражданской службы, обязательной переподготовки и аттестации гражданских служащих; координировал процесс занятия временных вакансий, заключая с этой целью временные трудовые договоры; устанавливал нормы этики гражданского служащего, утверждал комиссии по этике, порядок их деятельности и функции; обеспечивал проведение служебных расследований по факту наложения дисциплинарных взысканий на гражданских служащих, давал согласие на увольнение гражданских служащих с занимаемой должности или на привлечение их к дисциплинарному взысканию; организовывал и проводил, а также через представителей совета обеспечивал участие в конкурсных комиссиях и аттестациях; утверждал программы по переподготовке по группам занимаемых должностей гражданских служащих, осуществлял дополнения и изменения в ранее действующих программах, а также и другие обязанности, возложенные на него законодательством.

В октябре 2002 года впервые в Армении были проведены конкурсы на замещение вакантных должностей гражданской службы, а с 1 ноября того же года лица, занимающие должности, включенные в список, силой закона считались гражданскими служащими. Этим завершилось формирование руководящих и организационных органов системы.

В 2010 году была введена балльная система оценивания этапа собеседования конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы, был ограничен круг победителей конкурсов. На замещение вакансий младших должностей проводимые конкурсы были заменены сертификационным тестированием.

В 2011 году был принят Закон Республики Армения «О публичной службе», который ввел новые антикоррупционные институты не только в гражданской, но и в государственной и общинной службе в целом. Установлены единые принципы поведения и урегулирования конфликта интересов политических, дискреционных и гражданских служащих.

В марте 2018 года в Армении был принят пакет законов, в который вошли новые Законы «О гражданской службе» и «О публичной службе». Принятие нового Закона «О гражданской службе» исходило из стратегии реформирования гражданской службы, утвержденного протоколом Постановления Правительства Республики Армения от 29 декабря 2015 года № 57.

Принятие нового Закона РА «О публичной службе» было обусловлено изменениями, внесенными в Конституцию в 2015 году, необходимостью приведения закона в соответствие с Конституцией Армении. Закон распространяется на:

- органы публичной власти;
- лиц, занимающих публичные должности;
- лиц, занимающих должности публичной службы;
- лиц, выполняющих гражданские работы, только в случаях, непосредственно предусмотренных законом.

Публичная служба – осуществление полномочий, возложенных на органы публичной власти Конституцией и законами РА, в нее входят:

государственная служба – профессиональная деятельность, направленная на реализацию полномочий, возложенных на государственные органы законодательством Республики Армения;

общинная служба – профессиональная деятельность, направленная на реализацию полномочий, возложенных на органы местного самоуправления решениями соответствующих советов старейшин и законами РА;

публичные должности – выборные или назначаемые должности, занимаемые в результате политических процессов, дискреционных решений, а также других процедур, предусмотренных законом.

Законом определены рамки государственной службы. Этим же законом публичные должности разделена на группы: государственные и общинные. В свою очередь, государственные должности были классифицированы по типам: государственные политические, государственные административные, автономные, государственные дискреционные должности. Общинные должности были разделены на общинные политические, общинные административные и общинные дискреционные. Дано описание должности публичной службы, политической должности, административной должности, автономной должности и дискреционной должности. Была определена реализация гражданской работы и технического обслуживания в органах публичной власти.

По нашему мнению, помимо сильных сторон существующей системы гражданской службы в Республике Армения у этой системы есть и некоторые слабые стороны. В частности:

- неполное представление ценностей и/или регулирование гражданской службы;
- неполный и недостаточный инструментарий управления человеческими ресурсами (например, оценка производительности труда, продвижение по службе, мобильность и др.);
- недостаточное нормативное регулирование системы этики гражданской службы;
- неполноценная переподготовка – фрагментарная, не централизованная, и в результате – нецелевое осуществление, отсутствие передовой практики в соответствии с лучшими международными стандартами и др.

В первой половине 2017 года Республика Армения перешла на более гибкую шкалу оценивания производительности труда, направленную на повышение объективности системы оценивания, а также на создание конкурентной среды для сотрудников с целью повышения производительности за счет реформированной системы оценивания. В результате внесенных изменений:

- в шкале оценивания производительности труда оценки представлены в более гибком диапазоне;
- общая оценка работы руководящих работников определяется не только оценкой непосредственного руководителя, но и посредством оценивания его подчиненных;
- введена формула стандартного отклонения, позволяющая более объективно оценивать сотрудников;
- общий порог оценки был снижен до 60 % вместо прежних 75 %.

Последние изменения в систему оценки были внесены Правительством РА 28 декабря 2017 года Постановлением № 1688-н, где представлены особенности определения размера вознаграждения государственных служащих и работников, не являющихся государственными служащими.

Одним из важных этапов в сфере государственной и гражданской службы стало создание Школы управления Республики Армения в соответствии с Решением Правительства от 24 мая 1994 года при содействии программы ТАСИС ЕС. Здесь проводилась подготовка, переподготовка и повышение квалификации публичных служащих, а также имелась аспирантура. В 2002 году Школа управления Республики Армения реорганизована в Академию государственного управления Республики Армения, в ней организована магистратура по специальностям: публичное управление, управление публичными финансами, юриспруденция, политология, психология управления. В последние годы расширился спектр специальностей, по которым ведется обучение в магистратуре. Это следующие специальности: «электронное публичное управление», «деловое администрирование», «управление человеческими ресурсами», «управление туризмом», «страховое дело». Имеются как очная, так и заочная формы обучения. Степень магистра делового администрирования можно также получить, обучаясь дистанционно.

Литература

Стратегия трансформации Армении до 2050 года. https://www.primeminister.am/ru/press-release/item/2020/09/21/Nikol-Pashinyan-meeting-Sept-21/

http://www.hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf

Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf

References

Armenia's transformation strategy 2050. https://www.primeminister.am/ru/press-release/item/2020/09/21/Nikol-Pashinyan-meeting-Sept-21/

http://www.hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf

Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf