

**Գործադիր իշխանության ձևավորման
առանձնահատկությունները կառավարման տարբեր
համակարգերում**

Գնել Տիգրանյան

Հանգուցային բառեր. պետություն և իշխանություն, կառավարություն, կառավարման համակարգ, նախագահական կառավարում, խորհրդարանական կառավարում, երկմանդատ կառավարում, անցումային հասարակություն

Նախաբան

Պետությունը որոշակի տարածքում մարդկային հարաբերությունները կարգավորող, բացարձակ ղեկավարման գործառույթներ իրականացնող քաղաքական կազմակերպություն է: Այն ոչ միայն սահմանում է մարդկանց և հասարակական սուբյեկտների գործունեության և վարքագծի կանոնները, այլև անհրաժեշտության դեպքում հարկադրանքի մեթոդներով դրանք պարտադրում է հասարակությանը: Իր հիմնական գործառույթներն իրականացնելու ընթացքում պետությունը ինքնակատարելագործվել է, փոխել կառավարման համակարգերն ու ղեկավարման ձևերը, իշխանության կիրառման և իրականացման մեթոդները: Որքան էլ տարբեր են կառավարման տեսակները, այսուհանդերձ դրանց ընդհանրության հենքի վրա պատմականորեն ձևավորվել և այսօր կիրառելի են երեք հիմնական ուղիներ՝ նախագահական, պառլամենտական և երկմանդատ: Որդեգրելով կառավարման որոշակի կադապար (մոդել), գործադիր իշխանության կազմավորման սկզբունք՝ պետությունը միջազգայնորեն արդեն փորձարկված համակարգը հարմարեցնում է իր ազգային և պետական շահերին, աշխարհընկալմանն ու աշխարհայեցողությանը:

Գործադիր իշխանություն

Որպես քաղաքական համակարգի հիմնական և վճռորոշ տարր՝ պետությունը անցել է զարգացման, փոխակերպման և կայացման երկար ճանապարհ: Պատմությանը հայտնի են բազմաթիվ պետություններ, որոնք միմյանցից տարբերվում են ղեկավարման կարգով, ազգային կառուցվածքի առանձնահատկություններով, իրավաքաղաքական մշակույթով: Սակայն պետությունների տարբերակման կամ հատկորոշման

գլխավոր սկզբունքները մնում են կառավարման համակարգը, պետական իշխանությունների ձևավորման սկզբունքներն ու տարանջատման յուրահատկությունները: Այս խնդրին ժամանակին անդրադարձել է նույնիսկ հույն փիլիսոփա Արիստոտելը: Նա առաջարկում էր ոչ թե իշխանությունը բաժանել-տարանջատել, այլ պետության գործառույթները բաշխել առանձին ճյուղերի և մարմինների միջև: Երկու դեպքում էլ ենթադրվում է հակակշիռների, սահմանազատման և զսպման այնպիսի գործիքակազմի ստեղծում, որը կբացառի իշխանության զավթումը որևէ մարմնի կողմից¹:

Անցյալի պետությունների կառավարման համակարգում **պետական իշխանության մարմին և գործադիր իշխանություն** (կառավարություն) եզրույթները նույնացվել են: Սակայն ժամանակակից իրավաբանական հարաբերությունների համատեքստում պետության գործադիր իշխանությունը դիտվում է իբրև ընդհանուր իշխանության միայն մեկ ինքնուրույն ճյուղ, որն ունի հստակ իրավասուբյեկտություն և գործում է որոշակի տարածության ու ժամանակի մեջ:

Գործադիր իշխանության ձևավորման, գործառույթների, իշխանության մյուս ճյուղերի նկատմամբ վերահսկողական սկզբունքների շնորհիվ պետությունները բաժանվում են ըստ կառավարման համակարգերի: Յուրաքանչյուր պետություն, ելնելով իր աշխարհաբանական դիրքից, ազգային առանձնահատկություններից, ժողովրդավարական նորմերի կիրառման պատմական մշակույթից, որդեգրում է կառավարման յուրահատուկ համակարգ, ստեղծում է վերջինիս ձևավորման առանձնահատուկ մեխանիզմ: Սակայն որքան էլ տարբեր են պետությունները, այսուհանդերձ նրանց կառուցվածքում կան որոշակի ընդհանրություններ, որոնց հետևանքով դրանք միավորվում են մեկ ընդհանուր տիպի մեջ: Ավելին, կան պետություններ, որոնց կառավարման և ղեկավարման ձևերը երկար ժամանակ արդարացնում են իրենց և միջազգայնորեն դիտվում իբրև կառավարման դասական օրինակ կամ կադավար: Այդպիսի համակարգերում գործադիր իշխանությունը պետության մեջ իրականացնում է հանրային իշխանության գործառույթ, հետևաբար պետության հիմնական կառավարումը տեղի է ունենում առավելապես գործադիր իշխանության միջոցով՝ ապահովելով պետական կառավարման ճյուղերի գործունեության ներդաշնակությունն ու սուբյեկտայնությունը: Հետևա-

¹ Տե՛ս Խաչատրյան Չ. Մ., Իշխանությունների տարանջատում և պառլամենտարիզմ, Երևան, 1994, էջ 5:

բար պետական տարբեր օղակների կառավարումը իրականացնում է գործադիր իշխանությունն իր բազմաճյուղ ենթահամակարգերի միջոցով: Պետական ինստիտուտների, գործադիր մարմնի գործառնությանի արդյունավետությունը հիմնավորվում է միայն պրակտիկ գործադրման ընթացքում: Տեսագործական կիրառման ընթացքում յուրաքանչյուր պետություն իր զարգացմանը համապատասխան որոշում է գործադիր իշխանության գործառնությունը՝ ընդհանուր առմամբ պահպանելով նրա ձևավորման առանձնահատկությունները:

«Գործադիր իշխանություն» եզրույթը առաջին անգամ գործածել է անգլիացի փիլիսոփա Ջոն Լոկը: Նա գտնում էր, որ իշխանության յուրաքանչյուր ճյուղ պետք է ունենա հստակ լիազորություն ու գործառնություն²: Լոկը, հետագայում նաև Մոնտեսքյոն առաջարկում էին պետական իշխանության օրենսդիր և գործադիր մարմինները տարանջատել, իսկ կառավարման բնագավառին տալ մշտապես գործող կարգավիճակ: Այն իր տարբեր դրսևորումներով և ենթամարմիններով պետք է աշխատի ինքնուրույն՝ առանց ենթարկվելու այլ մարմինների ճնշումներին և թելադրանքին: Պետականության զարգացման ընթացքում գործադիր իշխանությունը հատկապես ժողովրդավարական հասարակարգերում դարձել է ինքնուրույն և հասարակական կյանքում իրականացնում է օրենսդիր իշխանության կողմից ընդունված իրավական ակտերի պահանջները³: Այս պահանջը հնարավոր է իրականացնել միայն այն պարագայում, երբ պետական իշխանության ճյուղերը խստորեն տարանջատված են, ունեն հակակշռման հիմնավորված գործիքակազմեր և դրանք կիրառելու տեխնոլոգիա:

Մարդկային հասարակությանը լավագույնս կառավարելու փնտրտուքը պետություններին տարել է տարբեր ուղիներով: Սակայն կառավարման բազմաբնույթ համակարգերն ունեն ընդհանրություններ, ինչի հետևանքով դրանք խմբավորվել են կառավարման մեկ ձևի մեջ: Կառավարման ձևը պետության կառուցվածքի միջուկն է, քանի որ այն ապահովում է պետական համակարգի ինքնուրույնությունը⁴:

² Տե՛ս Փիլիսոփայության պատմության համառոտ ակնարկ, Երևան (խմբագիր՝ Իովչուկ Ս. Տ.), 1979, էջ 216:

³ Տե՛ս Հովհաննիսյան Ս. Ս., Քաղաքագիտություն, Երևան, 2007, էջ 45:

⁴ Տե՛ս Тененбаум В. О., Государство, система категорий, Саратов, 1971, էջ 185:

Գործադիր իշխանության դասական կաղապարներ

Գործադիր իշխանության ձևավորման և գործառության սկզբունքների հիման վրա պետություններն ըստ կառավարման համակարգի բաժանվում են նախագահական, պառլամենտական և երկմանդատ՝ կիսանախագահական-կիսապառլամենտական տեսակների: Կառավարման համակարգի բնույթը որոշվում է մեկ հարցի պարզաբանմամբ՝ ո՞ր սուբյեկտի կողմից է ձևավորվում կառավարությունը (այս դեպքում՝ գործադիր մարմինը), և վերջինս ո՞ւմ է պատասխանատու:

Կառավարման այս դասական ձևերը մշտապես կատարելագործվում են, փոխակերպվում, բայց կառուցվածքային գլխավոր մեթոդը՝ գործադիր իշխանության ձևավորման մեխանիզմը, մնում է անփոփոխ:

Կառավարման նախագահական կաղապարի հիմքերը ձևավորվել են 18-րդ դարում, երբ ստեղծվեց Ամերիկայի Միացյալ Նահանգներ պետությունը: 1787 թ. սահմանադրությամբ որոշվեց ԱՄՆ-ի կառավարման համակարգը: Իրավաքաղաքական ամերիկյան փիլիսոփայությունը գրեթե փոփոխությունների չի ենթարկվել, տարիների ընթացքում իրականացված քաղաքական փոխակերպումները ընդամենը լավագույնս կատարելագործել են համակարգը⁵: Համակարգային փոփոխությունները կարելի է դիտել իբրև գործադիր իշխանության հաջորդափոխության արժեքային ծրագիր և հասարակության անընդհատական զարգացող պահանջունքների բավարարման միջոց:

Հայտնի է, որ նախագահական կառավարման համակարգերն ունեն տարբերակիչ հատկանիշներ, որոնք որոշվում են նախագահի ընտրության մեթոդի և ժամկետի, լիազորությունների մակարդակում: Սակայն, ընդհանուր առմամբ, դասական կաղապարներում պետական իշխանության բարձրագույն մարմինները ձևավորվում են քաղաքական ընտրությունների ճանապարհով: Որպես պետության գլուխ՝ նախագահը կատարում է նաև վարչապետի գործառույթ, ձևավորում է կառավարությունը և ղեկավարում այն: Նախագահն իրավասու է չհամաձայնել օրենսդիրների կողմից կառավարությանն անվստահություն հայտնելու պահանջին և ունի Ազգային ժողովն արձակելու սահմանադրական իրավունք⁶: Կառա-

⁵ Տե՛ս Հարությունյան Է. Ա., Անցումային հասարակությունը որպես տրանսֆորմացիոն գործունեության համակարգ, Երևան, 2000, էջ 177:

⁶ Տե՛ս Арановский К. В., Государственное право зарубежных стран, Москва, 1998, էջ 162:

վարման նախագահական շատ պետություններ շեղվել են դասական այս մոտեցումից և որդեգրել նոր մոտեցում: Օրենսդիր մարմինը չի կարող լուծարել գործադիր իշխանությունը, իսկ նախագահը չունի խորհրդարանը արձակելու լիազորություն: Նախագահի կողմից կազմած գործադիր իշխանությունը դասական առումով կառավարություն չէ: Դեպարտամենտները իրականում համարվում են նախագահի խորհրդականներ և իրենց վարչական ու իրավական գործառույթները իրականացնում են առավելապես նախագահի հրահանգով: Նախագահի կողմից արձակած կատարողական հրամանները իրենց իրավական բնույթով համարժեք են օրենքներին և ենթակա պարտադիր կատարման: Ահա թե ինչու գործադիր իշխանությունը պատասխանատու և հաշվետու է միայն նախագահի առջև: Սահմանադրությամբ իշխանության մարմինները խստորեն սահմանազատված են:

Կառավարման պառլամենտական համակարգի ձևավորման իրավաքաղաքական պայքարը սկսվել է դեռևս 17-րդ դարում Անգլիայում: Այստեղ նախապես կայացավ նոր կաղապարի փիլիսոփայական հիմնավորում, ապա պայքարը թևակոխեց քաղաքական դաշտ, որտեղ պառլամենտարիզմի կողմնակիցները հաղթեցին թագավորական միապետական ուժերին: Ժամանակի ընթացքում կառավարման խորհրդարանական կաղապարը նույնպես ենթարկվել է անընդհատական փոփոխությունների, սակայն գլխավոր պահանջները պահպանվել և այսօր կիրառվում են տարբեր պետություններում:

Գործադիր իշխանությունը ձևավորվում է քաղաքական ընտրությունների միջոցով: Խորհրդարանում բացարձակ մեծամասնության քվե ստացած քաղաքական ուժը կամ դաշինքը վարչապետի գլխավորությամբ կազմում է կառավարություն: Այս պարագայում կառավարությունը գործադրում է օրենսդիր մարմնի ընդունած օրենքները, հետադարձորեն ազդում դրանց բարեփոխման, օրենքների, նորմատիվ այլ ակտերի իրավական բացերի սրբագրման վրա: Կառավարությունը լուծում է պետական կառավարման ընթացիկ խնդիրները, պլանավորում տարեկան բյուջետային ծախսերը, կառավարում և ղեկավարում է երկրի ծրագրված գործունեությունը, կատարում օրենսդրությամբ սահմանված այլ գործառույթներ: Հանրային կառավարումը իրականացվում է նաև գործադիր իշխանության ենթահամակարգերի, տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջոցով: Մեծանում է քաղաքացիական հասարակության դերն ու հսկողությունը կառավարման բնագավառում:

Որքան էլ գործադիր իշխանությունն ինքնուրույն միավոր է, իրականացնում է սահմանադրությամբ և օրենքներով ամրագրված իր լիազորությունները, այսուհանդերձ, շնորհիվ հակակշիռների գործող գործիքների, նրա նկատմամբ վերահսկողություն կարող է իրականացնել օրենսդիր մարմինը: Գործընթացների և գործառույթների հստակ տարանջատման շնորհիվ իշխանության այս երկու օղակները երկուստեք բացահայտում են հնարավոր վրիպումներն ու թերացումները, ձևավորում գործելակերպի և հանդուրժողականության այնպիսի միջավայր, որի մեջ կատարելագործվում են օրենսդրությունը և դրա շրջանակներում իրականացվող կառավարումը:

Կառավարման համակարգի խառը կամ երկմանդատ՝ կիսանախագահական-կիսապառլամենտական դասական կադապարի հիմնադիրը Ֆրանսիան է, որտեղ մինչև այժմ այն կիրառվում է: Ընտրական համակարգի համաձայն՝ հասարակությունը կառավարման մեկ մանդատ տալիս է նախագահին, իսկ երկրորդը՝ օրենսդիր մարմնին:

Այսպիսի կառավարման դեպքում գործադիր իշխանությունը, սահմանադրական հստակ պահանջի համաձայն, ձևավորվում է քաղաքական երկու մարմինների՝ նախագահի և պառլամենտի համաձայնությամբ և փոխլրացմամբ⁷: Եթե նախագահն ու պառլամենտի մեծամասնությունը պատկանում են միևնույն քաղաքական ուժին, գործադիր իշխանության ձևավորումն ընթանում է սահուն ու անցնցում: Հակառակ դեպքում առաջանում են բարդություններ, կողմերը քաղաքական ճգնաժամից խուսափելու ըմբռնումով կարող են գնալ փոխզիջումների:

Երկմանդատ կառավարման համակարգ որդեգրած շատ երկրներում պետության քաղաքական գլխավոր ինստիտուտը նախագահն է, որոշ դեպքերում առաջնային դերը պատկանում է վարչապետին: Ժամանակ առ ժամանակ ղեկավարման այս թևերի լիազորությունները փոփոխվում են, երբեմն՝ հավասարակշռվում: Անցումային հասարակության այսպիսի փոխակերպումների ընթացքում երբեմն նախկին արժեքներն ու հարաբերությունները մնում են կենսունակ, դժվարությամբ են փոփոխվում քաղաքական գիտակցությունն ու հասարակական հարաբերությունները:

Վերջին շրջանում առաջ է քաշվում կառավարման համակարգի նոր կադապարի՝ վարչապետության գոյության խնդիրը: Այս տեսակետը հիմնավորվում է որոշ երկրներում վարչապետի՝ իշխանության մյուս մար-

⁷ Տե՛ս Պետրոսյան Ռ. Հ., Քաղաքագիտություն, Երևան, 2002, էջ 122:

մինների նկատմամբ իրավասությունների գերակայության արձանագրմամբ: Կարծում ենք՝ սա ճիշտ մոտեցում չէ: Կառավարության ղեկավարի սահմանադրական իրավունքների և լիազորությունների բացարձակացումը ընդամենը օրենսդրական կարգավորման արդյունք է: Նույնիսկ այս պարագայում կառավարման էությունն ու բնույթը եթե թվացյալ վարչապետական են, ապա դրա ձևն ու բովանդակությունը հանգում են հայտնի կաղապարներից որևէ մեկին: Իրականում վարչապետական ենթադրյալ կառավարումը ընդամենը ենթահամակարգ է. այն անացվում է կառավարման երկմանդատ կամ խորհրդարանական հայտնի կաղապարներից որևէ մեկից:

Եզրակացություն

Այսպիսով՝ կառավարման վարչակարգերը հավերժական չեն, դրանք ստեղծում են մարդիկ և մարդկանց համար: Վարչակարգի արդյունավետությունը գնահատվում է հասարակության ինքնակատարելագործման և ժողովրդավարական նորմերի զարգացման չափանիշներով: Կառավարման ձևերը, գործիքակազմերն ու մեթոդները կարող են անընդհատ փոփոխվել: Սակայն մարդկությունն արդեն գտել է գործադիր իշխանության արդյունավետ ձևավորման առավել ընդհանրական կաղապարներ, որոնք տարբեր փոխակերպումներով կիրառվում են տարբեր պետություններում ու հասարակարգերում: Հաջողված և կիրառելի են համարվում այն կաղապարները, որոնք համապատասխանում են տվյալ հասարակության աշխարհընկալմանն ու գաղափարախոսությանը:

Особенности формирования исполнительной власти в разных системах управления

Гнел Тигранян

Резюме

Ключевые слова: государство и власть, исполнительная власть, система управления, президентское правление, парламентское правление, двухмандатное правление, переходное общество

Государство является основной подсистемой общественно-политической системы. Оно своей деятельностью и методологией определяет деятельность и полномочия других политических элементов. Государство является институциональным воплощением политического управления, которое имеет определенные ресурсы и осуществляет централизованное правление. Управление – организация власти, которое осуществляется с помощью высшего исполнительного органа или его подсистем. Нет единой типологии исполнительной власти. Каждое государство, в зависимости от политической культуры и уровня своего развития, формирует принципы организации и формы высшей исполнительной власти. Однако исторически сложились классические модели исполнительной системы, ее функции и методы, которые в той или иной степени применяются в разных государствах мира. Классические модели правления делятся на три основные группы: президентская, парламентская и двухмандатная, или полупрезидентская-полупарламентская. Тип государственного правления определяется одним вопросом: кем формируется исполнительный орган – правительство и кому оно подотчетно.

Если правительство формируется президентом, страна называется президентской. В этом случае президент формирует исполнительную власть. Если исполнительная власть устанавливается парламентом, следовательно, государство избрало парламентскую форму правления. В третьем случае полномочия распределяются между президентом и парламентом.

Features of the Exercise of Executive Power in Various Systems of Public Administration

Gnel Tigranyan

Summary

Key words: state and power, the executive, system of government, presidential government, parliamentary government, dual government, transitional society

The state is the main subsystem of the public political system. It determines the activities and authorities of other political elements with its activity and methodology. The state is the institutional embodiment of political governance, which has certain resources and carries out centralized governance. Governance is the organization of power, which is carried out through the highest executive body or its subsystems. There is no unified typology of executive power. Each state, in accordance with its level of development, based on its political culture, forms the principles and forms of formation of the highest executive power. However, historically classical models of the executive system, its functions and methods have been created, which are used in one way or another in different countries of the world. The classical models of government are divided into three main groups: presidential, parliamentary and bicameral or semi-presidential-semi-parliamentary. The type of government is determined by one question: who forms the executive body: the government, and to whom it is accountable.

If it is formed by the president, the country is called presidential. In this case, the executive power is formed by the president. If the executive power is formed by the parliament, then the state adopts a parliamentary government. In the third case, the powers are distributed between the president and the parliament.

Ներկայացվել է 10.10.2021 թ.

Գրախոսվել է 17.10.2021 թ.

Ընդունվել է տպագրության 29.11.2021 թ.