ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՁԵՎԵՐԻ ԿԵՐՊԱՓՈԽՄԱՆ ՄԻՏՈՒՄՆԵՐԸ ՀԵՏԽՈՐՀՐԴԱՅԻՆ ԵՐԿՐՆԵՐՈՒՄ

ԷԴԳԱՐ ՔԱԼԱՆԹԱՐՅԱՆ

Պետական կառավարման արդյունավետ ձևի ընտրության հարցը ժողովրդավարական զարգացման ուղին որդեգրած ցանկացած պետության առջև ծառացող կարևորագույն հիմնախնդիրներից է: Այն առավել սուր հնչեղություն է ստանում հետխորհրդային տարածաշրջանի և Արևելյան Եվրոպայի երկրների պարագայում, քանի որ դրանցում ընթացող սահմանադրական լայնածավալ բարեփոխումներն ուղղված են կառավարման ձևի կատարելագործմանը: Անցումային երկրներում քաղաքական ինստիտուտների անկայունության պատճառը սոցիալ-քաղաքական նոր միջավայրում փոխգործակցության և գործառման համապատասխան փորձի բացակայությունն է, ուստի ուշադրության կենտրոնում է հայտնվում սահմանադրական մոդելի արդյունավետության հիմնախնդիրը, որի ազդեցությունը քաղաքացիական հասարակության ձևավորման, քաղաքական ինստիտուտների կայացման, պետական իշխանության ճյուղերի միջև փոխհարաբերությունների վրա անվիճելի է:

Առավել ժողովրդավարական արժեհամակարգերի գաղափարն ամբողջական դրսևորում է ստանում խորհրդարանական կառավարման մոդելի շրջանակներում: Կառավարման այս ձևը երկիրը տանում է ժողովրդավարացման ճանապարհով, ապահովում է ժողովրդի և քաղաքական տարաբնույթ ուժերի առավել ներկայացվածությունը առանցքային որոշումների կայացման գործընթացում՝ նպաստելով քաղաքական համակարգի կայունացմանը և քաղաքակիրթ ընդդիմության ձևավորմանը: Խորհրդարանական կառավարման համակարգի առավելություններից են համարվում զսպումների և հակակշիռների առավել արդյունավետ մեխանիզմի ձևավորումը, օրենսդիր և գործադիր իշխանության ճյուղերի միջև առաջացած քաղաքական ճգնաժամերի հաղթահարման ճկունությունը, որոնք ապահովվում են այնպիսի մեխանիզմների գործառմամբ, ինչպիսիք են արտահերթ խորհրդարանական ընտրությունները, կաբինետի փոփոխությունը և այլն: Կառավարման այս ձևին ներհատուկ առավելությունները հատկապես 20-րդ դարի 90-ական թվականներին նպաստեցին երիտասարդ ժողովրդավարությամբ երկրներում խորհրդարանական կառավարման մոդելի լայն տարածմանը: Մեր երկրի կառավարման ձևի էվոլյուցիայի ուսումնա-

սիրությունը ցույց է տալիս, որ այն ոչ միայն խորթ չէ հայկական իրականությանը այլև համահունչ է Հայաստանի առաջին և երկրորդ հանրապետությունների կառավարման ձևերին:

Իշխանության տարանջատումը քաղաքական գործունեության բոլոր ձևերի գործառման սկզբունքային պայմաններից և կարևորագույն կառուցակարգերից մեկն է, որի ժամանակ գործուն սուբյեկտից կամային խթանը փոխանցվում է կրավորական սուբյեկտին, որը դառնում է իշխանության կրողը և իրականացնողը: Դեռևս Արիստոտելն էր իշխանությունը տարանջատում գործադիր, օրենսդիր և դատական ճյուղերի[1]: Այս պարագայում իշխանությունը ոչ թե բաժանվում, այլ բաշխվում է տարբեր ճյուղերի միջև, որը ենթադրում է զսպումների և հակակշիռների գործուն համակարգի ստեղծում՝ բացառելով իշխանության զավթումը որևէ մարմնի կողմից[2]: ԽՍՀՄ-ում իշխանության տարանջատման սկզբունքը չէր գործում, այն համարվում էր խորհուրդների իշխանություն: Սակայն հետխորհրդային տարածաշրջանում վերափոխումների անհրաժեշտությունը ենթադրում էր պետական իշխանության նոր մոդելների ձևավորում: Անցյալ դարի 90-ական թթ. հետխորհրդային մի շարք երկրներում առաջացավ ժողովրդավարության սկզբունքներին համապատասխանող պետական կառավարման ձևի անցնելու անհրաժեշտություն, քանի որ Խորհրդային Միությունից ժառանգություն մնացած կառավարման ձևերը կորցրել էին իրենց արդյունավետությունը և չէին համապատասխանում վերափոխվող հասարակությունների ժողովրդավարական կառավարման պահանջներին:

Մի շարք երկրներում կառավարման նոր ձևերի ներմուծումը կատարվեց երկու փուլով. առաջին՝ էվոլյուցիոն զարգացման փուլում խորհրդային տիպի սահմանադրություններում կատարվում էին մասնակի փոփոխություններ, իսկ երկրորդ՝ հեղափոխական փուլում ընդունվեցին նոր սահմանադրություններ: Առաջին փուլը հետխորհրդային բոլոր հանրապետություններում փաստորեն սկսվեց անկախության մասին հռչակագրերի ընդունմամբ: Մասնակի բարեփոխումները վերաբերում էին հասարակական զարգացման սոցիալիստական մոդելից կապիտալիստականին անցում կատարելուն, մարդուն որպես բարձրագույն արժեք ճանաչելուն, իրավական պետության հայեցակարգի հաստատմանը, իրավունքի և օրենքի գերակայությանը, բազմակուսակցականության ամրագրմանը, սեփականության բազմաձևությանը և դրա իրավական պաշտպանությանը և այլն[3]:

---

[1] Տե՛ս **Сафонов В. Н.** Политические взгляды Аристотеля // "Социально-политический журнал", 1998, № 4, էջ 181:

[2] Տե՛ս **Հ. Մ. Խաչատրյան**, Իշխանությունների տարանջատում և պառլամենտարիզմ, Եր., 1994, էջ 5-8:

[3] Տե՛ս **Михалева Н. А.** Конституционное законодательство стран СНГ на современном этапе (динамика развития) // "Государство и право", 2004, № 9, էջ 73:

Այս ամենի իրագործման համար անհրաժեշտ էին պետական կառավարման հստակ ընթացակարգերի մշակում և ներդրում: ԽՍՀՄ-ում իշխանության տարանջատման սկզբունքը այլևս չէր գործում, ուստի հետխորհրդային տարածաշրջանում վերափոխումների անհրաժեշտությունը ենթադրում էր պետական իշխանության նոր մոդելների ձևավորում: 20-րդ դարի վերջին տասնամյակներին հետխորհրդային տարածաշրջանում իրականացվեցին սահմանադրական զանգվածային փոփոխություններ, որոնց նպատակը ժամանակակից աշխարհում իշխանության տարանջատման սկզբունքի ամրապնդումն էր, ինչն էլ ամրագրվեց հետխորհրդային բոլոր երկրների սահմանադրություններում[4]:

Արևելյան Եվրոպայի, Բալթյան երկրների, Կենտրոնական Ասիայի և Կովկասի նախկին խորհրդային երկրները ունեցել էին կառավարման հարուստ փորձ, իսկ խորհրդային տարիներին փակված էին երկաթյա վարագույրով[5]: Թեև այդ երկրները Խորհրդային Միության փլուզումից հետո զարգացման տարբեր ճանապարհներ ընտրեցին, այնուամենայնիվ մինչ օրս խորհրդային տարիներից ստացած ժառանգությունը թողել է իր կնիքը: Թեպետ դա տարեցտարի թուլացման միտում է դրսևորում, սակայն ամբողջապես վերացված չէ: Ավելին, այսօր նախկին խորհրդային երկրների մի մասը Ռուսաստանի առաջնորդությամբ համախմբված է տնտեսական, քաղաքական, ռազմական նոր կառույցների շուրջ (ԱՊՀ, ԵԱՏՄ, ՀԱՊԿ և այլն), որտեղ նույնպես ազդեցության գործոնը իրողություն է: Այս ամենով հանդերձ՝ ԽՍՀՄ փլուզումը հանգեցրեց կտրուկ փոփոխության՝ զգալիորեն բարձրացնելով ժողովրդավարական կառավարման ձևի դերը: Հետխորհրդային պետություններում նախկին ձևական ընտրություններով կազմակերպված պետական մարմիններին փոխարինեց առավել թափանցիկ և արդար ընտրություններով ձևավորվող իշխանություն: Այս գործընթացը հնարավորություն ստեղծեց հետխորհրդային գրեթե բոլոր երկրների օրենսդիր մարմինների ձևավորումը կազմակերպելու համապետական ընտրությունների միջոցով, որի նպատակն էր հասնել պետական արդյունավետ կառավարման: Օրենսդիր մարմնի ձևավորման այս նոր ընթացակարգերը, իհարկե, ոչ բոլոր պետությունների վրա միանգամից ունեցան դրական ազդեցություն. դա պայմանավորված էր ոչ միայն արտաքին ազդեցությամբ, այլ նաև տվյալ երկրի հասարակության քաղաքական հասունության, զարգացածության մակարդակով:

Հետխորհրդային պետությունների կառավարման ձևերի փոփոխությունների նպատակը այն էր, որ խորհրդարաններն իրականացնեն

---

[4] Տե՛ս **Тихомиров Ю. А.** Развитие теории конституционного права // "Государство и право", 1998, № 7, էջ 5:

[5] Տե՛ս **Liebert S., Condrey S. and Goncharov D.** Public administration in post-Communist countries. Washington, DC 2013, էջ 17-379, http://www.crcnetbase.com/page/public_administration_ebooks

իրենց գործառույթները. ընդունեն և փոփոխեն սահմանադրությունները, օրենքները, վերահսկեն դրանց իրականացումը (օրինակ՝ Բելառուս, Ղազախստան, Ղրղզստան), նշանակեն համապետական հանրաքվեներ, կազմակերպեն իշխանության տարածքային ներկայացուցչական մարմինների ընտրություններ, ձևավորեն կենտրոնական ընտրական հանձնաժողովներ և այլն[6]:

Իշխանության տարանջատման հայտնի տեսաբաններ Ջ. Լոկը և Շ. Մոնտեսքյոն խորհրդարանի իրավասությունը սահմանափակում էին բացառապես օրենսդիր գործառույթով[7]: Մինչդեռ ազգային ինքնիշխանության անբաժանելիության դրոշակակիր Ժան-Ժակ Ռուսոն հիմնավորում էր բարձրագույն իշխանության միասնության գաղափարը, որից բխում էր գործադիր իշխանությունը վերահսկելու օրենսդիր իշխանության իրավունքը[8]: Դժվար չէ նկատել, որ այդ գաղափարները ընկած են դուալիստական և խորհրդարանական կառավարման ձևերի հիմքում: Այդ իսկ պատճառով ինչպես հետխորհրդային, այնպես էլ եվրոպական երկրներում օրենսդիր իշխանության առանձնահատկություններին անդրադառնալիս առաջին հերթին պետք է դիտարկել դրա կառավարման ձևը:

Հետխորհրդային երկրներում պետական իշխանության կազմակերպման և զարգացման հիմնախնդրի ոչ խորությամբ հետազոտված չլինելը վերջին տասնամյակներում այդ տարածքը վերածել է «*terra incognita*»-ի, որը թույլ չէր տալիս հասկանալ այդ երկրներում տեղի ունեցող իրադարձությունները: Այդ իսկ պատճառով օրենսդիր իշխանության կազմակերպման խնդիրը պետք է դիտարկել կառավարման գրեթե բոլոր ձևերի քննությամբ[9]: Այս տարածաշրջանում ընդունել են կառավարման խորհրդարանական (Լատվիա, Մոլդովա, Էստոնիա, Հայաստան), նախագահական (Թուրքմենստան), կիսանախագահական (Տաջիկստան, Ռուսաստանի Դաշնություն) ձևերը: Վերջին ձևը զգալի փոփոխությունների է ենթարկվել՝ նմանվելով խորհրդարանական (Լիտվա) կամ նախագահական (Ղրղզստան՝ 2006-2007 թթ. բարեփոխումներից հետո, Ուկրաինա՝ 2004 թ. բարեփոխումից առաջ, Հայաստան՝ 2015 թ. հետո և այլն) կառավարման ձևերին: Սակայն հետխորհրդային երկրների մեծ մասում գերիշխում է համեմատաբար ուժեղ լիազորություններով նախագահական համակարգը (օրինակ՝ Ռուսաստան, Թուրքմենստան, Ղազախստան և (Ուզբեկստան 2007 թ. բարեփոխումներից առաջ և հետո) և այլն): Այս երկրներին բնորոշ են իշ-

---

[6] Տե՛ս **Михалева Н. А.** Конституционное право зарубежных стран СНГ. М.: "Юристъ", 1999, էջ 352:

[7] Տե՛ս **Локк Д.** Избранные философские произведения. Т. 2. М., 1960, էջ 211, **Монтескье Ш.** Избранные произведения. М., 1955, էջ 289:

[8] Տե՛ս **Лейст О. Э.** История политических и правовых учений. М., 1997, էջ 233:

[9] Տե՛ս **Зазнаев О. И.** Типология форм правления: работа над ошибками // "Полис", 2006, № 1, էջ 98-99:

խանության կենտրոնացումը, պետական մարմինների կառավարման անկայունությունը, զսպումների և հակակշիռների ցածր արդյունավետությունը, համեմատաբար նվազ ժողովրդավարական արժեհամակարգը և այլն[10]: Այս ամենով հանդերձ՝ վերջին տասնամյակում հետխորհրդային մի քանի երկրներում խորհրդարանի և նախագահի միջև իրավասությունների վերաբաշխում է նկատվում, ինչը պայմանավորված է եվրոպական երկրներին բնորոշ խորհրդարանական կառավարման ձևի անցնելու միտումով: Արևմուտքում ներկայումս տարանջատում են օրենսդիր իշխանության կազմակերպման երկու՝ առավել արդյունավետ մոդելներ՝ հյուսիսամերիկյան և եվրոպական, որոնցում օրենսդիր իշխանությունը կազմավորվում է բնակչության ազատ կամաարտահայտմամբ, որի շնորհիվ տարաբնույթ կուսակցությունները ձևավորում են քաղաքական և սոցիալական ծրագրերի լայն հարթակ՝ ներկայացնելով ինչպես ամբողջ բնակչության, այնպես էլ առանձին խմբերի շահերը (օրինակ՝ Կանաչների կուսակցությունը ԳԴՀ-ում):

Պետք է նկատի ունենալ, որ 20-րդ դարավերջին և 21-րդ դարասկզբին ինչպես հետխորհրդային, այնպես էլ եվրոպական զարգացած երկրներում լայն տարածում ստացավ պատվիրակող օրենսդրության պրակտիկան: Մի շարք հեղինակներ նշում են, որ այսօր կարելի է խոսել խորհրդարանի՝ սեփական նախաձեռնությամբ իր գործառույթներից գիտակցված հրաժարվելու մասին, որը պայմանավորված է կառավարության և խորհրդարանի նորմատիվ իրավասությունների տարանջատմամբ[11]:

Վերջին տասնամյակում խորհրդարանական կառավարում ունեցող մի շարք երկրներում, ինչպես նաև հետխորհրդային որոշ պետություններում կարևորվում են ինստիտուցիոնալ, սահմանադրական բարեփոխումների, օրենսդրական գործունեության արդյունավետության բարձրացման, օրենքների վերամշակման և գնահատման մեթոդաբանական հարցերը: Խորհրդարանական երկրներում բարձրագույն պետական իշխանությունը խորհրդարանի ձեռքում է: Վերջինս՝ որպես բարձրագույն օրենսդիր իշխանություն, ձևավորում է կառավարություն կամ ընտրում է նախագահ: Թեև այսպիսի կառուցվածքի դեպքում նույնպես գործում է իշխանության տարանջատման սկզբունքը, սակայն կառավարությունը գտնվում է օրենսդիր մարմնի վերահսկողության ներքո և հաշվետու է նրան: Կառավարման տարբեր ձևերը ժամանակի ընթացքում կարող են ենթարկվել տարբեր փոփոխությունների՝ ելնելով հասարակության տրամադրվածությունից, քաղաքացիական

---

[10] Տե՛ս **Зазнаев О. И.** Сверхпрезидентские системы на постсоветском пространстве // "Полис", 2008, № 2, էջ 16-28:

[11] Տե՛ս **Васильева Т. А.** Акты делегированного законодательства как источник публичного права зарубежных стран // М.: РАН, "Труды Иститута государства и права", 2011, № 1, էջ 171-194:

հասարակության ակտիվացումից և այլն[12]:

Խորհրդարանի ձևավորման համակարգերի ուսումնասիրությունը ցույց տվեց, որ հետխորհրդային երկրների օրենսդիր մարմինների ձևավորման ուղիները բազմազան են՝ կախված տվյալ երկրներում ժողովրդավարության մակարդակից: Այս համատեքստում պետք է կարևորել խորհրդարանի դերը, որը համապետական մարմին է, և որի հիմնական գործառույթը իշխանության տարանջատման սկզբունքին համապատասխան օրենսդիր գործունեություն իրականացնելն է: Անկախ երկրում ձևավորված պատմական և մշակութային ավանդույթներից՝ այդ մարմնի դերն անփոփոխ է՝ ներկայացնել ժողովրդին, մշակել ազգային միասնական քաղաքականություն և ապահովել տարաբնույթ քաղաքական ուժերի մասնակցությունը կարևորագույն որոշումներ կայացնելու գործընթացին: Արդյունավետ գործառող խորհրդարանները նպաստում են քաղաքացիական հասարակության կայուն զարգացմանը, պետության և հասարակության միջև փոխվստահության մթնոլորտի ձևավորմանը:

Այսպիսով, խորհրդարանի դերը պետական կառավարման համակարգում էական է ոչ միայն նախկին խորհրդային երկրներում, այլև ընդհանրապես: Այն մի մարմին է, որի ձևավորման գործընթացը պետք է պայմանավորված լինի կոնկրետ մեխանիզմներով, և չպետք է թուլացնի իր վերահսկողական գործառույթն ընդհանուր պետական կառավարման համակարգում: Կառավարման այս կարևորագույն մարմնի ձևավորման առանձնահատկությունները դեռևս ամբողջապես ուսումնասիրված չեն, քանի որ այն անընդհատ զարգացող և փոփոխվող գործընթաց է:

Բանալի բառեր – *խորհրդարանական կառավարում, պետական կառավարման արդյունավետություն, իշխանության տարանջատում, հանրային բարեփոխումներ, հետխորհրդային երկրներ, խորհրդարանի մոդել*

ЭДГАР КАЛАНТАРЯН – *Трансформационные тенденции в формах управления постсоветских стран.* – Сегодня эффективность государственного управления приобретает решающее значение для общественного сознания. Наступила стадия развития, в которой эффективность управления является одним из важнейших факторов. При этом чрезвычайно важны механизмы формирования государственных органов, особенно законодательных. Международный опыт показал, что в парламентской системе правления на законодательный орган возлагается основная нагрузка. Преобразования государственных форм в постсоветских странах должны были обеспечить функционирование парламентов – принятие и изменение конституций, законов, контроль за их осуществлением, назначение референдумов, организацию выборов в региональные представительные органы, формирование центральной избирательной комиссии и т. д.

---

[12] Տե՛ս *«Camera dei deputati. Osservatorio sulla legislazione. Rapporto 2010 sulla legislazione tra Stato, Regione e Unione Europea»*. T. 2., http://www.camera.it/leg17/385

Ключевые слова: *парламентская система правления, эффективность управления, законодательный орган, разделение властей, общественные реформы, постсоветские страны, модели парламента*

EDGAR KALANTARYAN – *Transformation Trends in Government Forms of Post-Soviet Countries.* – In modern societies, the effectiveness of state governance becomes crucial in public conscious. Contemporary states have entered a new stage development where the effectiveness of governance is one of the most important factors necessary for "good governance". It has a positive impact on people's interaction. In this case, the definition and specification of mechanisms and ways of formation of government bodies, particularly the legislative one, are extremely important. The studies on international experience have shown that in the parliamentary system of government, the legislative body carries the burden of democracy, becoming the pillar of the government system, the body with the primary mandate. The purpose of transformations in government forms of Post-Soviet countries aimed to ensure the functioning of parliaments, including passing and changing the constitutions, laws, overseeing their implementations, appointing referendums, etc. In addition, we could mention also the organization of elections both in national and regional representative bodies, forming a central electoral commission, changing the state border and so on.

Key words: *parliamentary system of governance, effectiveness of governance, legislative body, separation of powers, public reforms, post-soviet countries, models of parliament*

Ներկայացվել է՝ 29.10.2018, գրախոսվել է՝ 12.03.2019, ընդունվել է տպագրության՝ 26.04.2019