

ՕՐԵՆՍԴԻՐ ԻՇԽԱՆՈՒԹՅԱՆ ԳՈՐԾԱՌՈՒՅԹՆԵՐԸ ՊԵՏԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳՈՒՄ

Հողվածը ներկայացնում է պետական կառավարման համակարգում օրենսդիր իշխանոխան գործառոխյոնների քաղաքագիտական քննոխյունը: Այն ներառում է պետական կառավարման ներկայիս դաշտի հիմնարար սկզբունքների ներկայացումը, օրենսդիր իշխանոխան գործառոխյոնի հիմնական ձևերն ու զարգացման միտումները: Օրենսդիր իշխանոխյունը ներկայացվում է որոշակի օրինաստեղծ գործառոխյոներով, որոնք հիմք են ցանկացած պետոխյոնի կենսագործունեոխյոնի համար:

Հանգոցային բառեր և արտահայտոխյուններ. պետական կառավարում, օրենսդիր իշխանոխյուն, գործառոխյո, կառավարման մարմիններ, պառլամենտ:

Յուրաքանչյուր պետոխյուն, կիրառելով իշխանոխյունների բաժանման սկզբունքը, ստեղծում է իշխանոխան օրենսդիր, գործադիր և դատական մարմիններ: Թեպետ տարբեր պետոխյուններում այդ մարմինների փոխգործողոխյոնի ձևերն ունեն ուրույն առանձնահատկոխյուններն ու զարգացման միտումները, գոյոխյուն ունեն իշխանոխյոնի մարմինների գործառոխյոնի ընդհանուր մեխանիզմներ, որոնք իրագործվում են ժամանակակից աշխարհում [9, էջ 122–134]:

Օրենսդիր իշխանոխյունը ներկայացնում է որոշակի օրինաստեղծ գործառոխյոներով, որոնք հիմք են ցանկացած պետոխյոնի կենսագործունեոխյոնի համար: Այն տիրապետում է իրավական նորմատիվ ակտերի ստեղծման իրավասոխյոնը՝ ուղղված ժողովրդի կամքի ու շահերի արտահայտոխյոնը:

Ժամանակակից քաղաքագիտական գրականոխյոնի մեջ օրենսդիր իշխանոխյոնի գործառոխյոների մասին խոսելիս հաճախ հանդիպում ենք ժողովրդավարական պետոխյոնի ներկայացուցչական և օրենսդիր մարմնի՝ պառլամենտի, գործունեոխյունը հիմնավորող գործառոխյոների տարաբնոխյո վերլուծոխյունների, ուստի, կարևոր է պետական կառավարման բազմազանոխյոնի մեջ բացահայտել և ամբողջացնել այն ընդհանուր սկզբունքներն ու գործառոխյոները, որոնք հատկանշական են ժողովրդավարական պետոխյունների կառավարման համակարգին: Այդ գործընթացի ընթացքում մշակվում են պետական կառավարման համապատասխան սկզբունքները, որոնք կիրառելի են որոշակի սոցիալ–քաղաքական իրավիճակում, օբյեկտիվորեն պայմանավորված են ու ներգործում են միմյանց վրա [6, 8]:

Պետական կառավարման սկզբունքները այնպիսի հիմնարար գաղափարներ են, որոնց հիման վրա իշխանոխյոնի համապատասխան մարմինները ստեղծվում ու գործում են: Պետական կառավարման սկզբունքները օբյեկտիվորեն պայմանավորված են և ներգործում են միմյանց վրա: Կառավարման սկզբունքների փոխկապվածոխյոնի մեխանիզմի խախտումը ենթադրում է նաև իշխանոխյոնի մարմինների ֆունկցիոնալ խախտումներ: Պետական կառավարման սկզբունքները ամրագրված են ինչպես հանրապետոխյոնի հիմնական օրենքներով, այնպես էլ մյուս օրենսդրական ակտերով, որոնք այս կամ այն չափով առնչվում են իշխանոխյոնի մարմինների

գործունեության հետ: Քաղաքագիտական գրականության մեջ ընդունված է պետական կառավարման սկզբունքները բաժանել երկու խմբի՝ սոցիալ-քաղաքական և կազմակերպական [6; 9]: Այդ բաժանումը պայմանական բնույթ է կրում, քանի որ գործունեությունը կարգավորող բոլոր կազմակերպական սկզբունքները՝ ի դեմս ճյուղային, տարածքային, ֆունկցիոնալ կամ կոլեգիալության սկզբունքների, այն մեխանիզմներն են, որոնք ուղղված են հասարակության իրավաքաղաքական համակարգի կառուցմանն ու գործառությանը: Կարող ենք եզրակացնել, որ յուրաքանչյուր պարագայում պետական կառավարումը ունի սոցիալ-քաղաքական նշանակություն, որն արտահայտվում է հետևյալ՝ ժողովրդավարության, օրինականության, իշխանությունների բաժանման, օբյեկտիվության, գիտականության, արդյունավետության, հետևողականության, ազգային շահերի պաշտպանության հիմնարար սկզբունքների միջոցով: Այդ սկզբունքների վրա էլ կառուցվում է պետական կառավարման մարմինների գործունեության համալիր ռազմավարությունը, որը օրենսդիր իշխանությունը իրագործում է պառլամենտի ինստիտուտի միջոցով [6]:

Պառլամենտները հիմնականում բաղկացած են մեկ պալատից, սակայն ֆեդերատիվ պետությունները, որպես կանոն, կառավարվում են երկու պալատից կազմված պառլամենտի միջոցով: Նման կառավարման օրինակներից են ԱՄՆ-ն՝ Կոնգրեսի Ներկայացուցիչների պալատի և Սենատի, Ավստրիան՝ Միութենական խորհրդի և Ազգային խորհրդի կառուցվածքով: Երկու պալատներից կազմված պառլամենտներ հանդիպում են նաև որոշ ունիտար կառավարման համակարգերում՝ ի դեմս Մեծ Բրիտանիայի՝ Համայնքների և Լորդերի պալատների: Նման երևույթը պայմանավորված է իշխանության մարմինների միջև հավասարակշռության

պահպանման ու պետական կառավարման համակարգի արդյունավետության նկատառումներով:

Շատ երկրներում օրենսդիր մարմնի զարգացման տրամաբանությունը հանգեցրել է նրան, որ վերին պալատները հաճախ ոչ թե ընտրվում, այլ նշանակվում են, ձևավորվում արդեն իսկ գործադիր իշխանությունը ներկայացնող անդամներից: Կանադայում սենատի անդամների նշանակումը կատարվում է տարածքային կառավարման մարմնի ղեկավարի կողմից՝ վարչապետի հետ խորհրդակցելով: Նրանք նշանակվում են ցմահ: Սենատոր կարող են լինել երեսուն տարին լրացած և չորս հազար դոլար արժողությամբ անշարժ գույքի սեփականատեր հանդիսացող անձինք: Երկար ժամանակ, գրեթե երեսուն տարի շարունակ (1924–1953 թթ.), Կանադայի սենատի մեծամասնությունը պատկանում էր մի կուսակցության, իսկ ուղղակի ընտրություններով ընտրված համայնքների պալատի մեծամասնությունը՝ մեկ այլ կուսակցության [13, էջ 346; 4, էջ 28–29]:

Երկպալատանի համակարգի առանձնահատկությունն այն է, որ վերին պալատը հնարավորություն ունի ժողովրդահաճո և ոչ հիմնավորված, պոպուլիստական, հոչակագրային օրենքները վերանայելու, ինչպես նաև մեկտեղել տարածքային (մասնավոր) և հանրապետական (ընդհանուր) շահերը, այն լիովին արտահայտում է ներկայացուցչությունը, հատկապես տարածքային կտրվածքով: Չպետք է մոռանալ, որ երկպալատանի համակարգը ոչ օպերատիվ է, կարող է հանգեցնել օրենսդրական գործընթացի դանդաղեցմանը: Այդ է պատճառը, որ Արևմտյան Եվրոպայի երկրներում շարժում է սկսվել վերին պալատի ժողովրդավարացման կամ արձակման ուղղությամբ [4, էջ 30]:

Պառլամենտների մեկ պալատից բաղկացած կազմը գերազանցապես հանդիպում է աշխարհագրորեն փոքր

տարածք զբաղեցնող պետություններում բնակեցված միատարր ազգային պատկանելիությամբ բնակչության կողմից: Նման պետություններում (Հունգարիա, Ֆինլանդիա) պառլամենտը ղեկավարվում է նախագահի կողմից՝ գրեթե առանց կոլեգիալ կազմի: Միապալատանի երկրների կազմում է նաև Հայաստանի Հանրապետությունը: ՀՀ-կոբյանը, բնութագրելիս ԽՍՀՄ փլուզմանը հաջորդող ՀՀ օրենսդիր իշխանության կայացման գործընթացը, շեշտում է 1991 թ. նոյեմբերի 19-ին Հայաստանի Հանրապետության Գերագույն խորհրդի կողմից ընդունված «Հայաստանի Հանրապետության Գերագույն խորհրդի մասին» ՀՀ օրենքը, որի 1-ին հոդվածում ամրագրված է. «Հայաստանի Հանրապետության Գերագույն խորհուրդը մշտապես գործող մարմին է, որն իրականացնում է օրենսդիր իշխանությունը և Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրությամբ սահմանված այլ իրավասություններ» [2, էջ 9-10]: Հեղինակը իրավամբ մատնանշում է օրենքում միարժեքորեն սահմանված իշխանությունների տարանջատման սկզբունքը: Գերագույն խորհրդին վերապահելով օրենսդիր իշխանությունը՝ միաժամանակ 2-րդ հոդվածում նշվում է, որ Հանրապետության նախագահը, փոխնախագահը, կառավարության անդամները և նրանց տեղակալները, ինչպես նաև դատավորները, դատախազները չեն կարող լինել Գերագույն խորհրդի պատգամավորներ: Փաստորեն՝ Հայաստանի ինքնիշխան, անկախ պետության ձևավորման հիմքում ընկած էին այս օրենքով հստակեցված օրենսդիր իշխանության գործառնությունները, որոնք հիմնովին տարբերվում էին մինչ այդ Գերագույն խորհրդի ունեցած գործառնություններից՝ նմանվելով ժամանակակից ժողովրդավարական պառլամենտների [4, էջ 34]:

Հայաստանի Հանրապետության ԳԽ մասին 1991 թ. նոյեմբերի 19-ի և հանրապետության նախագահի մասին օգոստոս-

սի 1-ի օրենքներին համապատասխան հանրապետության կառավարությունը կազմվում է հանրապետության նախագահի կողմից: Հանրապետության նախագահը նշանակում է կառավարության նախագահին և նրա համաձայնությամբ՝ կառավարության մյուս անդամներին [1]: Հանրապետությունում մշակվել են սահմանադրության մի շարք նախագծեր, որոնցում հիմնականում պահպանվել են կառավարություն կազմելու նախկին սկզբունքները: Նմանատիպ նորմատիվ ակտերի ուժը կորցրած ճանաչելու մասին օրենքը ընդունվեց 2006 թ. նոյեմբերի 28-ին: Փոխարինելու եկան նոր օրենսդրական ակտեր, որոնց ներկայիս գործարկումը մատնանշեց հանրապետությունում իրավաքաղաքական դաշտի բարեփոխումների շրջանը և պետական կառավարման համակարգի մշակման նոր ուղղությունները:

Պետական կառավարումը նպատակաուղղված է որոշակի խնդիրների իրականացմանը և այդ կապակցությամբ օժտված է անհրաժեշտ գործառնություններով:

Ներկայումս ՀՀ օրենսդրությունը իշխանությունը կամ պետական կառավարումը բաժանում է 3 խմբի՝ օրենսդիր, գործադիր և դատական իշխանությունների: Սրանք պետական կառավարման գործառնությունները իրականացնելիս համագործակցում են և հակազդում միմյանց: Պետական կառավարման իրավաքաղաքագիտական գործունեությունը ապահովող հիմնարար գործառնություններից են կանխատեսումը, ծրագրավորումը, կազմակերպումը, կարգավորումը, ընդհանուր ղեկավարումը, օպերատիվ կարգադրությունը, վերահսկողությունը և հաշվառումը: Մանրամասները նշված գործառնություններից յուրաքանչյուրը [3, 7, էջ 125-138; 10, էջ 15-19]:

Կանխատեսման գործառնության գործարկումը ենթադրում է հասարակագիտական նվաճումների հիման վրա այս կամ այն երևույթի գիտական գնա-

հատումը, ամփոփումը և դրանց հիման վրա պետական կառավարման մարմինների գործունեության ու գործառնությունների կանխատեսումը:

Պետական կառավարման անհրաժեշտ տարրերից է ծրագրավորումը, որը ենթադրում է այս կամ այն գործունեության գործընթացների իրավաքաղաքագիտական, պետական, սոցիալ-մշակութային, տնտեսական նպատակներին ուղղված պետական մարմինների ծրագրերը, որոնք հարկավոր է կատարել առաջիկայում:

Կազմակերպման գործառնությունը ներկայացնում է կառավարող և կառավարվող համակարգերի ենթախմբերը, ինչպես նաև պետական կառավարման մարմինների գործունեությունը, որպեսզի նրանք գործեն փոխկապակցված և փոխհամաձայնեցված: Այս առումով պետական կառավարման մարմինները կարող են փոփոխվել՝ կազմվել, վերակազմվել և վերացվել:

Հաջորդ՝ կարգավորման, գործառնությունը կոչված է սահմանելու պետական կառավարման մարմինների գործունեության ռեժիմը և դրանց փոխհարաբերությունները: Կարգավորման գործառնության միջոցով հստակորեն սահմանազատվում են պետական կառավարման մարմինների և պաշտոնատար անձանց իրավունքներն ու պարտականությունները, ինչպես նաև՝ պատասխանատվության սահմանները:

Ընդհանուր ղեկավարման գործառնության նպատակն է բնորոշել կառավարման մարմինների գործունեության ուղղությունները: Այս գործառնությունը իրականացվում է դիրեկտիվ փաստաթղթերի միջոցով:

Օպերատիվ կարգադրության գործառնության իրականացման շնորհիվ կառավարման մարմինները ցուցումներ են տալիս կառավարվող օբյեկտներին կառավարելու այս կամ այն օպերատիվ գործունեությունը: Դա վերաբերում է ինչպես տվյալ ձյուղի կառավարման

մարմիններին, այնպես էլ նման գործառնություններ իրականացնող մյուս մարմիններին: Օպերատիվ կարգադրության գործառնության միջոցով, այսպիսով, կոորդինացվում է կառավարվող օբյեկտների գործունեությունը:

Վերահսկողության գործառնությունը, իր մեջ ներառելով գործառնությունների վերոնշյալ համալիրը, ուղղված է հսկելու, ստուգելու և վերադիտարկելու վերահաս կառավարման մարմինների կողմից ընդունված իրավական ակտերի կառավարումը: Սրա ընթացքում վեր են հանվում այն թերություններն ու բացթողումները, որոնք թույլ են տրվել նշված ակտերի կատարման ժամանակ:

Վերահսկողության գործառնության հետ սերտորեն կապված է հաշվառումը, որի նպատակն է հաշվառել բնական, մարդկային և այլ ռեսուրսները, ապահովելու համար դրանց արդյունավետ օգտագործումը ի շահ հասարակության բարօրության:

Օրենսդիր իշխանության գործառնությունների վերլուծությունը արժևորվում է պետական կառավարման համակարգի զարգացման միտումների ուղենշման առումով՝ ապահովելու համար պետական կառավարման մարմինների կենսագործունեության ժամանակակից պահանջները:

Ներկայիս քաղաքական գիտակարգում նկատվում է միտում ընդլայնելու և ամրապնդելու օրենսդիր իշխանության գործառնությունների շրջանակները: Միտումներից մեկը վերաբերում է ժողովրդաիշխանության գաղափարի ընդլայնմանը: Այդ երևույթն արտահայտվում է սոցիալական հատուկ հնչեղություն ներկայացնող օրենքների՝ համաժողովրդական քվեարկության միջոցով ընդունման տարբերակին: Այս դեպքում բախվում ենք սոցիալ-քաղաքական հետևանքների նկատմամբ պատասխանատվություն կրող մարմնի բնորոշման խնդրին:

Օրենսդիր իշխանության գործա-

ռույթների զարգացման կարևոր միտումներից է նաև օրենսդիր և գործադիր իշխանության մարմինների փոխհարաբերությունների համատարած կարգավորման ձգտումը առաջինների կողմից: Կարգավորման գործառույթի ինստիտուցիոնալ զարգացման տենդենցը անվերապահորեն հանգեցնում է պառլամենտի իրավասությունների ընդլայնմանը: Այլ խոսքերով՝ աշխարհի տարբեր երկրներում ուղենշվում է պառլամենտների վերահսկման գործառույթի կատարելագործման միտումը, այն դեպքում, երբ գործադիր իշխանության մարմինների գործունեությունը շարունակում է մնալ հաշվետու և ստորադաս: Պառլամենտների վերահսկման իրավասությունները այս դեպքում ամրագրվում են պատասխանատվության համապատասխան լծակներով ու օրինական երաշխիքներով: Նման գործառույթի հա-

մալիր իրագործումը ուղեկցվում է կազմակերպական ու սոցիալ-քաղաքական սկզբունքների ամրակայման գործընթացով և նպաստում պետական իշխանության օրինականացմանն ու ժողովրդավարացմանը [5, էջ 62–74; 11, էջ 123–125]:

Օրենսդիր իշխանության գործառույթունը, այսպիսով, ցույց է տալիս պետական կառավարման համակարգը կազմող իշխանության մարմինների համալիր կառուցվածքը և փոխկապվածությունը ժամանակակից բարեփոխումների աճող պահանջարկի ու զարգացումների հետ: Այն միաժամանակ հավաստիքն է պետական կառավարման գիտատեսական մշակվածության աստիճանի և արտացոլում է ինչպես ժառանգված իրավաքաղաքական մտածողության տարրերը, այնպես էլ համաշխարհային հասարակագիտական մտքի նվաճումները [12, էջ 25–26]:

ԳՐԱԿԱՆՈՒԹՅՈՒՆ

1. ՀՀ 1991 թ. նոյեմբերի 19–ի օրենքը ՀՀ ԳԽ մասին:
2. ՀՀ գործող օրենքների ժողովածու (1990–1995 թթ.). Երևան, 1995.:
3. ՀՀ Սահմանադրություն, Երևան, 1995:
4. Հակոբյան Հ., Պառլամենտը և պառլամենտարիզմը Հայաստանի Հանրապետությունում, Երևան, 2007:
5. Андриянов Н.Е. О законодательной инициативе // Советское государство и право. 1964. № 9
6. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. Изд. 2–е дополн. М.: Омега–Л, 2004.
7. Вопросы теории и практики публичной власти. Коллективная монография / Отв. ред. А.Н.Кокотов, Екатеринбург, 2005
8. Дмитриев Ю.А., Николаев А.М. Система государственной власти в России и мире: историко-правовая ретроспектива. М., 2002.
9. Зеркин Д.П. Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. Курс лекций. Ростов н/Д, 2000.
10. Коврякова Е.В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. М., 2005
11. Колдаева Н.И. Законодательная инициатива как правовой институт // Советское государство и право. 1970. №9
12. Корнилова А.А. Теория парламентского контроля в контексте принципа разделения властей. Автореферат дисс... канд. юрид. наук. Уфа., 2002
13. Dawson R. The Government of Canada, Toronto, 1954

THE FUNCTIONS OF LEGISLATIVE POWER IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM

BAGRAT BAGRATYAN

The National Academy of Sciences of the RA, Institute of Philosophy, Sociology and Law, Applicant

The article presents a political analysis of the functions of legislative power in the public administration system. The study presents the fundamental principles of modern governance, basic forms and tendencies of the legislature. The latter is represented by a specific lawmaking function which is the basis for the existence of any state.

ФУНКЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

БАГРАТ БАГРАТЯН

НАН РА, Институт философии, социологии и права, отдел политологии, соискатель

В статье представлен политологический анализ функций законодательной власти в системе государственного управления. В исследовании представлены основополагающие принципы современного государственного управления, основные формы и тенденции развития законодательной власти. Последняя представлена посредством определенных законотворческих функций, которые являются основой для существования любого государства.