
**ՀՀ-Ի ԵՎ ՎՐԱՍՏԱՆԻ ԳՈՐԾԱՂԻՐ ԻՇԽԱՆՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ
ՁԵՎԱՎՈՐՄԱՆ ԱՌԱՋԱՀԱՏԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ**

ԱԿՈՊՅԱՆ Ց. Ա.

Կառավարություն նշանակելու ձևի հարցի վերաբերյալ կան տարբեր մոտեցումներ: Շատ մասնագետներ մինչև օրս էլ բանավիճում են, թե այդ ձևերից որն է առավել ժողովրդավարական, որքանով է այդ ամենը նպաստում երկրում կայունություն, իշխանությունների կանոնավոր գործունեություն, իշխանությունների տարանջատվածությունն ապահովելու համար և այլն¹:

Խորհրդային Միության փլուզման հետևանքով Հայաստանն ու Վրաստանը վերականգնեցին իրենց անկախությունը: Նորանկախ երկու հանրապետություններն էլ, արտաքին հարաբերություններում ունենալով որոշակի խնդիրներ և կոնֆլիկտներ, պետք է որդեգրեին կառավարման այնպիսի համակարգ, որն ի վիճակի լիներ արագ որոշումներ կայացնելու: Անկախության ձեռքբերումից հետո մինչև օրս Հայաստանի Հանրապետության քաղաքական համակարգի զարգացումը, որով էլ մեծ մասամբ պայմանավորված է գործադիր իշխանության ձևավորման ձևը, պայմանականորեն կարելի է բաժանել չորս փուլի: Առաջին փուլն ընդգրկում է 1990-1991 թթ.: Այս փուլին բնութագրական է այն հանգամանքը, որ տվյալ ժամանակահատվածում երկրի իշխանության մեծ մասը երկրի օրենսդիր մարմնի՝ Գերագույն խորհրդի ձեռքին էր: Վերոնշյալից կարելի է ենթադրել, որ սկզբնական շրջանում Հայաստանի Հանրապետությունը խորհրդարանական հանրապետություն էր: Լեոնային Ղարաբաղի հիմնախնդիրը, ինչպես նաև ԽՍՀՄ փլուզման հետևանքով երկրում առաջացած ծանր սոցիալ-տնտեսական դրության հրամայականն էր, որ երկրում ստեղծվեր այնպիսի քաղաքական և կառավարման համակարգ, որն ի վիճակի կլիներ երկիրը դուրս բերելու նման իրավիճակից: Այդ ամենը, բնականաբար, ենթադրում էր ուժեղ նախագահի ինստիտուտի առկայություն, որն իր ձեռքում կրկենտրոնացներ երկրի գործադիր իշխանությունը: Հաշվի առնելով վերոնշյալ հանգամանքները՝ 1991 թ. օգոստոսին ՀՀ Գերագույն խորհուրդը որոշում ընդունեց երկրում ՀՀ Նախագահի պաշտոն հիմնելու մասին: Հենց այս որոշումն էլ կարելի է համարել ՀՀ քաղաքական համակարգի զարգացման երկրորդ փուլի սկիզբը, որը տևեց մինչև ՀՀ Սահմանադրության ընդունումը: Հանրապետությունում առկա մի շարք խնդիրների լուծումը, զինադադարի կնքումը և այլն պայմաններ ստեղծեցին երկրի քաղաքական և իրավական համակարգում մի շարք փոփոխություններ իրականացնելու համար: Այսպես, 1995 թ. հուլիսի 5-ին համաժողովրդական քվեարկությամբ ընդունվեց ՀՀ Սահմանադրությունը:

¹ *Sté u Harris, Peter and Ben Reilly (eds.) Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators (Political Studies Review, vol. 2, Issue 3, September 2004, p. 314). Trevor L., Brown and Charles R. Wise, Constitutional Court and Legislative-Executive Relations: The Case of Ukraine (Political Science Quarterly, Spring, 2004).*

Սահմանադրության ընդունմամբ սկիզբ դրվեց ՀՀ քաղաքական համակարգի զարգացման երրորդ փուլին, որը կարելի է բնութագրել որպես կիսանախագահական հանրապետության ժամանակաշրջան: Նոր ընդունված Սահմանադրությամբ ՀՀ Նախագահին վերապահված լիազորությունների մի մասն անցավ Ազգային ժողովին: Խորհրդարանը ինքն էր նշանակում Կենտրոնական բանկի նախագահին և նրա տեղակալին, ԱԺ վերահսկիչ պալատի նախագահին, Սահմանադրական դատարանի կազմից Սահմանադրական դատարանի նախագահին և այլն²: Չնայած այս ամենին՝ Հանրապետության Նախագահը շարունակում էր առաջնային և իշխող դիրք ունենալ երկրի քաղաքական համակարգում. նա էր ստորագրում և հրապարակում Ազգային ժողովի ընդունած օրենքները, ԱԺ նախագահի և վարչապետի հետ խորհրդակցելուց հետո կարող էր արձակել Ազգային ժողովը, նշանակում և պաշտոնից ազատում էր վարչապետին, կառավարության անդամներին, ներկայացնում էր հանրապետությունը միջազգային հարաբերություններում, նշանակում և հետ էր կանչում օտարերկրա պետություններում ՀՀ դեսպաններին, նշանակում էր վճռաբեկ, վերաքննիչ, առաջին ատյանի, տնտեսական և այլ դատարանների նախագահներին, հանդիսանում էր ՀՀ զինված ուժերի գլխավոր հրամանատարը և այլն³: 1995 թ. Սահմանադրության 5-րդ գլուխը ամբողջությամբ նվիրված էր երկրի կառավարությանը: Այն սահմանվում էր որպես գործադիր իշխանություն իրականացնող մարմին, որը կազմված էր վարչապետից և նախարարներից: Գործադիր իշխանության գլուխ կանգնած էր երկրի նախագահը, քանի որ հենց նախագահն էր վարում նրա նիստերը: Վարչապետը կառավարության նիստեր վարելու իրավունք ուներ միայն նախագահի հանձնարարությամբ: Կառավարության կառուցվածքը և գործունեության կարգը վարչապետի ներկայացմամբ սահմանվում էին Հանրապետության Նախագահի հրամանագրով: Հանրապետության Նախագահն էլ վարչապետի ստորագրումից հետո վավերացնում էր կառավարության որոշումները⁴: ՀՀ կառավարությունը ձևավորում էր ՀՀ Նախագահը: Այսպես, ըստ ՀՀ Սահմանադրության 55-րդ հոդվածի 4-րդ կետի՝ «Հանրապետության Նախագահը նշանակում և ազատում է վարչապետին: Վարչապետի առաջարկությամբ նշանակում է կառավարության մյուս անդամներին»⁵: Ասվածից չի կարելի ենթադրել, որ Ազգային ժողովը որևէ ազդեցության լծակ չունեի կառավարության նկատմամբ, քանի որ կառավարությունը նորընտիր Ազգային ժողովի կամ իր ձևավորումից հետո Ազգային ժողովի հավանությանն էր ներկայացնում իր գործունեության ծրագիրը՝ Ազգային ժողովի նիստում դնելով իր փստառիության հարցը: Եթե կառավարության

² Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրություն, Ե., 1995, հոդվ. 83:

³ Նույն տեղում, հոդվ. 55:

⁴ Նույն տեղում, հոդվ. 85, 86:

⁵ Նույն տեղում, հոդվ. 55:

ծրագիրը չարժանանար խորհրդարանի հավանությանը, ապա Ազգային ժողովը պետք է անվստահություն հայտնեք կառավարությանը: Անվրստահության մասին որոշում ընդունվելու դեպքում վարչապետը Հանրապետության Նախագահին դիմում է ներկայացնում կառավարության հրաժարականի մասին:

2005 թ. սահմանադրական փոփոխություններից հետո սկիզբ դրվեց ՀՀ քաղաքական համակարգի զարգացման չորրորդ փուլին: Այս փուլում ՀՀ կառավարման համակարգը շարունակվեց պահպանվել որպես կիսանախագահական, սակայն եթե նախկինում այն կարելի էր բնութագրել որպես նախագահական-խորհրդարանական տիպի կիսանախագահական հանրապետություն, ապա չորրորդ փուլում այն վերածվեց խորհրդարանական-նախագահական տիպի: ՀՀ Նախագահի շատ լիազորություններ անցան խորհրդարանին: Նախագահը դադարեց հանդիսանալ գործադիր իշխանության գլուխ: Մինչև սահմանադրական բարեփոխումների իրականացումը գործադիր իշխանության ձևավորման գործում օրենսդիր իշխանության դերը բավական համեստ էր: Սահմանադրական բարեփոխումներից հետո Հանրապետության Նախագահը կառավարության ձևավորման ժամանակ հաշվի է առնում քաղաքական ուժերի հարաբերակցությունը երկրի օրենսդիր մարմնում: Դեռ ավելին՝ երկրի վարչապետի թեկնածությունն առաջարկում է Ազգային ժողովը: Եթե խորհրդարանում քաղաքական ուժերի հարաբերակցությունն այնպես է, որ Ազգային ժողովը երկու ամսվա ընթացքում երկու անգամ անընդմեջ հավանություն չի տալիս կառավարության ծրագրին, ապա Հանրապետության Նախագահը արձակում է Ազգային ժողովը⁶: ՀՀ-ում գործող օրենսդրությունը այնպիսի քաղաքական իրավիճակի է հանգեցնում, որ ստիպում է քաղաքական ուժերին, որ նրանք հաճախակի կնքեն կոալիցիոն հուշագրեր և ստեղծեն կոալիցիոն կառավարություններ: Խնդիրն այն է, որ խորհրդարանական ընտրություններից հետո քաղաքական կուսակցությունները չեն կարողանում Ազգային ժողովում այնպիսի ներկայացվածություն ապահովել, որ միայնակ ձևավորեն կառավարություն: Այդ իսկ պատճառով էլ ստիպված են լինում այն կյանքի կոչել մեկ այլ կուսակցության կամ կուսակցությունների հետ: Վրաստանի քաղաքական համակարգի զարգացումը պայմանականորեն կարելի է բաժանել հինգ փուլի: 1991 թ. մարտի 31-ին տեղի ունեցավ հանրաքվե, որի շնորհիվ Վրաստանը վերականգնեց իր անկախությունը: Հենց այս իրադարձությունն էլ կարելի է համարել Վրաստանի Հանրապետության քաղաքական համակարգի զարգացման առաջին փուլի սկիզբ: Այս ժամանակահատվածում ընդունվեց որոշում, ըստ որի մինչև նոր սահմանադրության ընդունումը երկրում որոշակի փոփոխություններով գործելու էր Խորհրդային Վրաստանի սահմանադրությունը: Մինչև նախագահի պաշտոն մտցնելու որոշումը Վրաստանի կառավարման ձևը խորհրդարանական էր:

⁶ Նույն տեղում, հոդվ. 74.1:

Վրաստանի քաղաքական համակարգի զարգացման երկրորդ փուլը սկսվում է 1991 թ. մայիսի 26-ի նախագահական ընտրություններից հետո:

Վրաստանի Սահմանադրությունը երկրի խորհրդարանն ընդունեց 1995 թ. օգոստոսի 24-ին, որով էլ սկսվեց Վրաստանի քաղաքական համակարգի զարգացման երրորդ փուլը: Սահմանադրությամբ բավական մեծ լիազորություններ տրվեցին երկրի նախագահին: Այս ամենով հանդերձ՝ այդ ժամանակահատվածում ոչ բոլորն էին համամիտ, որ երկիրը հրաժարվեր խորհրդարանական կառավարման ձևից: Խորհրդարանական կառավարմանը կողմնակից էր հատկապես խորհրդարանի ղեկավար Ջ. Շվանիան: Նա շատ լավ հասկանում էր, որ ինքը ուղղակի ընտրությունների միջոցով ի վիճակի չէ ընտրվել նախագահ: Հաշվի առնելով այդ հանգամանքը՝ նա կողմնակից էր խորհրդարանական կառավարման ձևին հետևյալ պատճառով. խորհրդարանական ընտրություններից հետո երկրում մեծ հեղինակություն վայելող «Վրաստանի քաղաքացիների միավորում» կուսակցությունը ամենաշատ քվեները կստանար, հետևաբար այդ պարագայում ինքը կդառնար վարչապետ և կունենար մեծ իշխանություն:

Վրաստանում խորհրդարանական կառավարման վերականգնման կողմնակիցները չկարողացան հասնել իրենց նպատակին, և երկրում հաստատվեց նախագահական կառավարման համակարգ: Ընդունված Սահմանադրության համաձայն՝ երկրում բացակայում էր վարչապետի պաշտոնը: Գործադիր իշխանությունը ղեկավարում և իրականացնում էր նախագահը՝ գործադիր իշխանության մարմինների միջոցով: Նախագահը գործադիր իշխանության լիազորությունների և գործառնությունների կատարման համար կարող էր ստեղծել տարբեր մարմիններ⁷: Վարչապետի պաշտոնը մտցվեց միայն երկրի քաղաքական համակարգի զարգացման չորրորդ փուլում՝ 2004 թ., սահմանադրական փոփոխություններից հետո: Այդ փոփոխությունները ավելի շուտ կրում էին քաղաքական բնույթ: Խնդիրն այն էր, որ տեղի ունեցած «վարդերի հեղափոխությունից» հետո երկրում մեծ հեղինակություն էին վայելում երեք քաղաքական գործիչներ (Մ. Սահակաշվիլի, Ն. Բուրջանաձե, Ջ. Շվանիա), և իշխանությունը նրանց միջև բաժանելու հարց էր առաջացել: Ահա այս պայմաններում երկրի նախագահ ընտրվեց Մ. Սահակաշվիլին, խորհրդարանը շարունակեց ղեկավարել Ն. Բուրջանաձեն, իսկ վարչապետի պաշտոն հիմնելուց հետո վարչապետ նշանակվեց Ջ. Շվանիան: Վարչապետի պաշտոն հիմնելուց հետո, սակայն, չպետք է ենթադրել, որ երկիրը հրաժարվեց նախագահական տիպի կառավարման ձևից: Սահմանադրական իրավունքի նշանավոր վրաց մասնագետ Ջ. Ջիբգաշվիլին, խոսելով սահմանադրական բարեփոխումների մասին, նրշում է, որ այն նպաստում է իշխանությունների տարանջատման սկզբունքի կիրառմանը, սակայն միևնույն ժամանակ իշխանության ճյուղերի մեջ առավել լայն

⁷ Закон Грузии о структуре и порядке деятельности исполнительной власти, Тбилиси, 1997, с. 1, 2.

լիազորություններով է օժտվում կառավարությունը: Եթե մինչ այդ քաղաքականության հիմնական կերտողը նախագահն էր, ապա այժմ լուրջ դեր է ստանձնում նաև վարչապետը, որը ձեռք է բերում քաղաքական նշանակություն. նա պետք է վայելի խորհրդարանի մեծամասնության աջակցությունը⁸:

2010 թ. երկրի հիմնական օրենքը «եվրոպականացնելու» նպատակով կրկին տեղի ունեցան սահմանադրական փոփոխություններ, որոնք էլ հիմք դրեցին քաղաքական համակարգի զարգացման հինգերորդ փուլին: Թեև կառավարման ձևի առումով նոր սահմանադրությունն ամբողջությամբ ուժի մեջ կմտնի միայն 2013 թ., քանի որ հենց այդ թվականին տեղի կունենան նախագահական հերթական ընտրությունները, այնուամենայնիվ, հենց սահմանադրական փոփոխություններից սկսած՝ կարելի է համարել, որ երկիրը թևակոխեց քաղաքական համակարգի զարգացման նոր փուլ: Այս փուլում երկրում հաստատվեց խառը կառավարման ձև, որտեղ կարելի է նկատել խորհրդարանական կառավարման ձևի որոշակի տարրեր: Գործադիր իշխանությունն ամբողջությամբ կենտրոնացվեց կառավարության ձեռքում: Կառավարությունը, որպես գործադիր իշխանության բարձրագույն մարմին, իրականացնում է պետության ներքին և արտաքին քաղաքականությունը: Կառավարությունը հաշվետու է ոչ թե նախագահին, այլ խորհրդարանին: Ընդհանուր առմամբ, նախագահը չի մասնակցում կառավարության ձևավորմանը՝ պահպանելով զուտ մի շարք ձևական գործառնություններ: Նախագահը վարում է կառավարության նիստերը միայն հատուկ իրավիճակներում, իսկ այդ նիստերի որոշումները ձևակերպվում են որպես նախագահի որոշումներ: Վարչապետը կառավարության գլուխն է, որոշում և կազմակերպում է կառավարության գործունեության ուղղությունը, ուղղորդում և կազմակերպում է կառավարության անդամների աշխատանքը, նշանակում է կառավարության անդամներին: Կառավարության ձևավորումը տեղի է ունենում հե- տևյալ կերպ. այն ժամանակ, երբ նորընտիր խորհրդարանն անցնում է իր լիազորությունների կատարմանը, կառավարությունը դադարեցնում է իր գործունեությունը: Խորհրդարանական ընտրություններից հետո առավելագույն ձայներ հավաքած քաղաքական ուժը 7-օրյա ժամանակահատվածում երկրի նախագահին է ներկայացնում վարչապետի իր թեկնածությունը: Նախագահն էլ իր հերթին այդ թեկնածությունը մտցնում է խորհրդարան՝ քննարկման համար: Վարչապետը ինքն է ձևավորում կառավարությունը և մտցնում խորհրդարան՝ հաստատման համար: Եթե խորհրդարանը 7 օրվա ընթացքում չի հաստատում կառավարության կազմը, ապա մեկ ամսվա ընթացքում տեղի է ունենում նոր քվեարկություն, որը լրացուցիչ հնարավորություն է ընձեռում բանակցությունների և խորհրդատվությունների միջոցով կառավարության ձևավորման գործում համաձայնության գալու համար: Եթե կառավարությունն արժանանում է խորհրդարանի հավանությանը, նախագահը

⁸ <http://www.caucasianhouse.ge/uploads/KA-10pdf>

նշանակում է վարչապետին, իսկ վերջինս էլ կառավարության մյուս անդամներին: Վարչապետը նախարարներից մեկին նշանակում է փոխվարչապետ, որը վարչապետի բացակայության պայմաններում փոխարինում է նրան⁹: Եթե երկրի վարչապետը վայր է դնում իր լիազորությունները, ապա այդ պարագայում դադարեցվում է նաև ողջ կառավարության գործունեությունը, և ձևավորվում է նոր կառավարություն: Կառավարության անդամներից մեկի լիազորությունների դադարեցման պարագայում նրա փոխարեն երկրի նախագահի համաձայնությամբ նշանակվում է մեկ ուրիշը¹⁰:

Խորհրդարանի դերի բարձրացում կարելի է համարել նաև այն հանգամանքը, որ, եթե, օրինակ, նշված կարգի համաձայն, օրենսդիր մարմինը չի կարողանում ձևավորել կառավարություն, ապա նույնիսկ այս պարագայում էլ նախագահը պարտավոր է հաշվի նստել նրա հետ: Նման իրավիճակում նախագահը վարչապետի թեկնածություն է առաջադրում միայն այն մարդուն, որը վայելում է խորհրդարանի անդամների երկու հինգերորդի վստահությունը: Եթե շրջանառվում է երկու թեկնածու, ապա նախագահը ներկայացնում է նրան, որն ավելի մեծ վստահություն ունի խորհրդարանում: Միայն հավասար ձայների պարագայում է արդեն նախագահը իր նախապատվությամբ ընտրում նրանցից որևէ մեկին: Եթե այս ամենից հետո էլ խորհրդարանը չի հաստատում կառավարության կազմը, ապա նախագահն իրավունք ունի ցրելու խորհրդարանը: Այսպիսով, նախագահն ունենում է միայն ձևական դեր կառավարության ձևավորման գործում: Այդ գործում հիմնական դերը վերապահված է խորհրդարանին: Այն իրավունք ունի նաև անվստահություն հայտնելու կառավարությանը: Կառավարությանն անվստահություն հայտնելու դեպքում խորհրդարանը պետք է ներկայացնի նոր վարչապետի թեկնածություն, որն էլ պետք է կազմի նոր կառավարություն: Նոր վարչապետի թեկնածությունը հաստատվում է այն դեպքում, երբ այն արժանանում է խորհրդարանի անդամների կեսից ավելիի վստահությանը: Վրաց մասնագետների մեծ մասի կարծիքով կառավարության ձևավորման այս մեխանիզմը երկիրը զերծ կպահի քաղաքական ճգնաժամներից: Երկրի վարչապետը կարող է կառավարության վստահության հարց դնել որոշակի օրինագծի քննարկման ժամանակ: Եթե խորհրդարանը հաստատի կառավարության վստահության հարցը, ապա օրինագիծը համարվում է ընդունված: Հակառակ պարագայում նախագահն իրավունք ունի ցրելու խորհրդարանը: Ըստ մասնագետների՝ կառավարության ձևավորման և գործունեության նման կարգը ժողովրդին հնարավորություն է ընձեռում մասնակից լինելու այդ գործընթացին. ընտրողն ընտրում է կուսակցությանը այն մտայնությամբ, որ այն հետագայում ձևավորի գործադիր իշխանությունը¹¹: Վրաստանի նորընտիր նախագահն այլևս իրավունք չի ունենալու չեղյալ հայտարարել կառավարության ընդունած որոշումները: Կառավարության լիազորությունները դադարում են այն ժամանակ, երբ նորընտիր նախագահն անցնում է իր պարտականությունների կատարմանը: Այսպիսով՝ Վրաստանում ստեղծվել է մի

⁹ The Constitution of Georgia, Tbilisi, 2010, հոդվ. 78:

¹⁰ Նույն տեղում, հոդվ. 79:

¹¹ Девдапиани Н. Учитывая настроения общества и его волю... <http://www.georgiamonitor.org/detail.php?ID=86>

քաղաքական համակարգ, որտեղ առկա է ինչպես ուժեղ նախագահ, այնպես էլ առկա են ուժեղ խորհրդարան և կառավարություն:

Այսպիսով, համեմատելով երկու հանրապետությունների գործադիր իշխանությունների ձևավորման առանձնահատկությունները, կարելի է եզրակացնել. ի տարբերություն Հայաստանի Հանրապետության՝ Վրաստանում գործադիր իշխանության ձևավորման սկզբունքները ավելի հաճախակի են փոփոխվում, որը պայմանավորված է երկրի իրավական համակարգի ճկունությամբ: Այս ամենի պատճառն այն է, որ ի տարբերություն Հայաստանի, որտեղ սահմանադրական փոփոխություններն իրականացվում են համաժողովրդական հանրաքվեի միջոցով, Վրաստանում այդ գործընթացի իրականացումը վերապահված է խորհրդարանին: Նախքան Վրաստանում տեղի ունեցած սահմանադրական փոփոխությունները Հայաստանի կառավարության ձևավորման գործում երկրի խորհրդարանն ավելի մեծ դեր ուներ, քան Վրաստանում: Երբ ուսումնասիրում ենք երկու հանրապետությունների քաղաքական պրակտիկան, տեսնում ենք, որ Վրաստանում երկրի նախագահը ավելի շատ մասնակցություն է դրսևորում գործադիր իշխանության ձևավորման աշխատանքներում, քան Հայաստանում: Երկու երկրներում գործող քաղաքական և իրավական համակարգերի պայմաններում գործադիր իշխանության ձևավորման սկզբունքը և տրամաբանությունը նույնն են. երկու հանրապետությունների նախագահներն էլ երկրի վարչապետին նշանակելիս պետք է հաշվի նստեն խորհրդարանական մեծամասնության հետ, այսինքն՝ երկու երկրների կառավարությունների ձևավորման գործընթացներն իրականացվում են խորհրդարանների ակտիվ մասնակցությամբ:

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РА И ГРУЗИИ

АКОПЯН Ц. А.

Резюме

Сравнительный анализ особенностей формирования исполнительной власти в постсоветской Грузии и Армении выявляет следующие специфические черты: принципы формирования исполнительной власти в Грузии, в силу гибкости ее правовой системы, чаще претерпевали изменения, нежели в Армении. В Армении конституционные изменения осуществляются на основе всенародного референдума, а в Грузии этот процесс регулируется парламентом. Изучение политических практик обеих республик явствует о том, что в отличие от Армении в Грузии президент принимает более активное участие в формировании исполнительной власти. Принципы формирования исполнительной власти в обеих республиках идентичны: процесс формирования правительств обеих республик осуществляется при активном участии парламента.