

**Կառավարման ձևի էվոլյուցիան Հայաստանում.
արդյունքներ և հեռանկարներ***

ՎԱՐԴԱՆ ՊՈՂՈՍՅԱՆ

*Գերմանիայի Միջազգային համագործակցության ընկերության
հայաստանյան գրասենյակ*

Ստացված է 14.09.2014

Ընդունված է 20.12.2014

Հոդվածում քննարկվում է պետության կառավարման սահմանադրական ձևի ընտրության խնդիրը: Հատուկ ուշադրության է արժանացել կառավարման կիսանախագահական ձևն՝ իր տարատեսակներով: Որպես կառավարման ձևի ընտրության արդյունավետ միջոց առաջարկվում է բացահայտել ընտրված ձևի տարատեսակների առավելություններն ու թերությունները, դրանց դրսևորման նախադրյալները և արդյունքը համադրել այն պետության և հասարակության առանձնահատկությունների հետ, որտեղ նախատեսվում է կիրառել ընտրված ձևը: Կառավարման ընտրված ձևի կիրառումից առաջացող նվազագույն բարդություններ ունենալու նպատակով առաջարկվում է ընտրել տվյալ ձևի այն տարատեսակը, որի հետ տվյալ պետության և հասարակության առանձնահատկությունների համադրումը կտա նվազագույն բացասական ելքեր: Կառավարման կիսանախագահական ձևի կիրառման օրինակ է դիտարկվել Հայաստանի Հանրապետությունը: Որպես երկրում առկա մի շարք խնդիրների լուծման հնարավորություն և քսանամյա սահմանադրական գործընթացի տրամաբանական շարունակություն առաջարկվում է անցնել կառավարման խորհրդարանական համակարգի:

Բանալի բառեր

Սահմանադրություն, սահմանադրական բարեփոխումներ, ժողովրդավարություն, կառավարման ձև, խորհրդարանական կառավարում, կիսանախագահական կառավարում

Ժամանակակից սահմանադրական իրավունքը և քաղաքագիտությունը, որպես կանոն, առանձնացնում են ժողովրդավարական կառավարման երեք ձևեր՝ խորհրդարանական, նախագահական և կիսանախագահական: Իհարկե, կառավարման հնարավոր ձևերը դրանցով չեն սահմանափակվում, սակայն ժամանակակից աշխարհում գրեթե բոլոր ժողովրդավարական երկրները

* Հոդվածը «Սահմանադրական գործընթացների ազդեցությունը հետխորհրդային տրանսֆորմացիայի վրա» (Երևան, 3-4 նոյեմբերի 2014) համաժողովում ներկայացված զեկույցի լրամշակված տարբերակն է:

կարող են դասվել դրանցից որևէ մեկի թվին (միակ կարևոր բացառությունը Շվեյցարիան է):

Անհրաժեշտ է նշել, որ կառավարման վերոհիշյալ բոլոր ձևերից յուրաքանչյուրն ունի զանազան մոդելներ, որոնք երբեմն այնքան են տարբերվում միմյանցից, որ որոշ դեպքերում կարելի է կասկածի տակ դնել տվյալ մոդելի պատկանելությունն այս կամ այն կառավարման ձևին: Տվյալ երկրի համար կառավարման պատշաճ ձևի ընտրության ժամանակ խնդիրը, մասնավորապես, կայանում է նրանում, որպեսզի

ա) հստակ ուրվագծվեն կառավարման ձևերին հատուկ հատկանիշները, դրանց տրամաբանությունը և տարբերությունները միմյանցից,

բ) ցույց տրվեն յուրաքանչյուր կառավարման ձևի տրամաբանության շրջանակներում հնարավոր մոդելները և դրանց առավելություններն ու թերությունները միմյանց նկատմամբ:

Ապա անհրաժեշտ է կառավարման ձևերի և դրանց մոդելների ինստիտուցիոնալ առավելություններն ու թերությունները համադրել կոնկրետ երկրի պայմանների հետ և փորձել գտնել այդ պայմաններին համապատասխանող ամենաբարենպաստ տարբերակը: Որևէ երկրի վրա կառավարման ձևը նախագծելիս անհրաժեշտ է առաջին հերթին հաշվի առնել երկրի *քաղաքական մշակույթը* և *կուսակցական համակարգը*: Հայաստանի դեպքում դեռևս չձևավորված *քաղաքական մշակույթը* առավել անհրաժեշտ է դարձնում սահմանադրության մակարդակով «խաղի կանոնների» մանրամասն և հստակ ամրագրումը, որպեսզի դրանց շրջանցումը քաղաքական տարբեր ուժերի կողմից հնարավորինս բարդ լինի: Ինչ վերաբերում է *կուսակցական համակարգին*, ապա այստեղ առաջին հերթին պետք է հաշվի առնել, թե ինչպիսին է կուսակցությունների կուսակցությունների վիճակը կայացածության առումով և որքան է ռելևանտ կուսակցությունների թիվը (ըստ Ջ. Մարտորիի, ռելևանտ են համարվում այն կուսակցությունները, որոնք ի վիճակի են կա՛մ հանդես գալ որպես կոալիցիոն կառավարության գործընկեր կա՛մ էլ իրենց շանտաժի պոտենցիալով խափանել կոալիցիոն կառավարության կազմումը կամ գործունեությունը¹): Իհարկե, Հայաստանի կուսակցական համակարգը դժվար է ամբողջությամբ ձևավորված համարել, սակայն անկախության տարիների ընթացքում

¹ **Sartori G.**, Parties and Party Systems, Vol. 1, Cambridge 1976, pp. 121-125 (new edition, Cambridge 2005, pp. 107-110):

ձևավորվել են մի քանի կուսակցություններ, որոնք բավականին հաստատուն դիրք են գրավում երկրի քաղաքական համակարգում: Հայաստանում ռելևանտ կուսակցությունների թիվը մինչ այժմ տատանվել է հինգից վեցի միջև, ինչը վատ ցուցանիշ չէ նորանկախ պետության համար և խորհրդարանական մեծամասնության վրա հենվող կառավարության ստեղծման տեսակետից կարևոր հնարավորություններ է ստեղծում:

Կիսանախագահական կառավարում. տարբերակներ, առավելություններ, թերություններ

Կիսանախագահական է կառավարման այն ձևը, որտեղ *երկրի նախագահը ընտրվում է ժողովրդի կողմից և կիսում է գործադիր իշխանությունը կառավարության հետ*, սակայն միևնույն ժամանակ *կառավարությունը պատասխանատու է խորհրդարանի առջև*:

Կիսանախագահական կառավարման ձևի համակարգված տեսությունը մշակել է քաղաքագետ Մորիս Դյուվերթեն²: Ի լրումն կառավարման ձևերի դիստոմիական դասակարգման (խորհրդարանական և նախագահական կառավարման ձևեր), Մ. Դյուվերթեն առաջարկեց ճանաչել նաև մեկ այլ՝ կիսանախագահական կառավարման ձև: Դյուվերթեի առաջարկը հիմնված էր առաջին հերթին Ֆրանսիայի 1958-1962թթ. սահմանադրության առանձնահատկությունների վրա: Ընդգծելով կիսանախագահական ռեժիմի *խառը բնույթը*, Դյուվերթեն միաժամանակ այն անվանում է *կիսանախագահական*, այլ ոչ թե *կիսախորհրդարանական*, քանի որ այն ավելի մոտ է նախագահականին՝ ժողովրդական ինքնիշխանության արտահայտման *դուալիստական բնույթով* (ժողովրդի կողմից և՛ խորհրդարանի և՛ նախագահի ընտրության միջոցով), մինչդեռ խորհրդարանական կառավարման ձևի բնութագրիչ հատկանիշը մոնիզմն է, որտեղ ժողովրդի ինքնիշխանությունն արտահայտվում է միայն խորհրդարանի միջոցով: Բացի այդ, կիսանախագահական կառավարման ձևում դուալիզմն ավելի ցայտուն է, քան ամերիկյան համակարգում, քանի որ այստեղ այն առկա է հենց գործադիր իշխանության ներսում: Ի տարբերություն նախագահական

² Պողոսյան Վ., Կառավարման կիսանախագահական ձևի առանձնահատկությունները Հայաստանում, Ընտրված նյութերի ժողովածու, ԵԱՀԿ 2004, էջ 41-54:

կառավարման ձև ունեցող երկրի նախագահի, կիսանախագահական կառավարման ձևում նախագահն ունի իր ամերիկյան գործընկերոջ լիազորությունների միայն մի մասը: Վերջինիս նման, ընտրված լինելով ընդհանուր ընտրական իրավունքի հիման վրա, նա չունի ամբողջ գործադիր իշխանությունը, ինչպես ամերիկյան նախագահը: Գործադիր իշխանության զգալի մասը մնում է վարչապետի և նրա թիմի ձեռքում:

«Կիսանախագահական» կառավարման ձև հասկացությունն օգտագործելիս միշտ պետք է նկատի ունենալ, որ այն կարող է շփոթեցնող լինել, եթե հաշվի չառնվեն կիսանախագահական եզրը օգտագործելու հետ կապված Դյուվերթեյի վերոհիշյալ նկատառումները: Կիսանախագահական ռեժիմ եզրի կիրառումը Ֆրանսիայի պարագայում չի կարելի ընկալել բառացիորեն, քանի որ Ֆրանսիայի նախագահը գործնականում շատ ավելի ուժեղ է, քան ամերիկյանը. բառացի իմաստով ֆրանսիական համակարգը, բացառությամբ «համակեցության» շրջանի, ավելի շատ *գերնախագահական* է, քան *կիսանախագահական*: Ուստի *կիսանախագահական* եզրը որևէ դեպքում *չպետք է հասկանալ որպես թուլացված նախագահական համակարգ*, այլ, ինչպես նշվեց վերևում, միայն այն հանգամանքի արտացոլում, որ ժողովրդի իշխանությունը նախագահական կառավարման ձևի նման արտահայտվում է ինչպես խորհրդարան, այնպես էլ նախագահի ընտրությամբ և որ, ի տարբերություն նախագահական համակարգի, նախագահը կիսանախագահական կառավարման ձևում ամբողջությամբ չի տիրապետում գործադիր իշխանությանը:

Կիսանախագահական կառավարման ձևը սահմանելիս Դյուվերթեն, բացի ժողովրդի կողմից նախագահի ընտրության և խորհրդարան առջև կառավարության պատասխանատվության երկու չափանիշներից, 1970 թվականից սկսած, ավելացնում է մեկ այլ չափանիշ ևս. «նախագահն ունի որոշակի լիազորություններ, որոնք գերազանցում են նորմալ խորհրդարանական երկրների պետության գլուխների լիազորությունները», կամ «նախագահի ինքնուրույն» կամ «նշանակալի» լիազորությունները: Իր դասագրքի վերջին, 21-րդ հրատարակությունում (1996 թ.) Դյուվերթեն այդ չափանիշը ձևակերպում է նաև հետևյալ կերպ՝ «նախագահն ունի սեփական լիազորություններ, որոնք նրան թույլ են տալիս գործել անկախ կառավարությունից»³: Այս չափանիշի անորոշ

³ **Duverger M.**, Le système politique français. Droit constitutionnel et Science politique, 1996, pp. 187-188, 465-587.

բնույթը հետագայում տեղիք տվեց բազմաթիվ վեճերի և մեկնաբանությունների, ինչի հետևանքով շատ հետազոտողներ, որոնք ընդունում են «կիսանախագահական կառավարումը» որպես կառավարման ձև, միակարծիք չեն այն հարցում, թե այս կամ այն երկիրը արդյո՞ք մտնում է կառավարման կիսանախագահական ձևի մեջ, թե՞ ոչ: Ճիշտ կլիներ «նախագահի ինքնուրույն կամ նշանակալի լիազորություններ» չափանիշը փոխարինել *«գործադիր իշխանության դուալիզմ»* չափանիշով, քանի որ դրանով ընդգծվում է այս կառավարման ձևի ամենահատկանշական սահմանադրա-իրավական բնութագիրը՝ *գործադիր իշխանությունը որոշակի համամասնություններով կիսված է նախագահի և վարչապետի միջև*: Եթե գործադիր իշխանությունն ամբողջությամբ կենտրոնացած է նախագահի ձեռքում, թեկուզ գոյություն ունի խորհրդարան առջև պատասխանատու վարչապետի պաշտոն, ապա կառավարման նման ձևը պետք է բնութագրվի որպես նախագահական: Մյուս կողմից, եթե գործադիր իշխանությունն ամբողջությամբ կենտրոնացած է կառավարության ձեռքում, թեկուզ գոյություն ունի ժողովրդի կողմից ընտրված նախագահ, ապա նման կառավարման ձևը պետք է բնութագրվի որպես խորհրդարանական:

Կառավարման բոլոր ձևերում կա որոշակի տարբերություն սահմանադրության և քաղաքական իրականության միջև: Այսպես, Իտալիայի և Գերմանիայի խորհրդարանական կառավարման ձևերը իրար շատ նման են իրավական տեսանկյունից, բայց իրարից շատ են տարբերվում գործնականում: Կառավարման կիսանախագահական ձևը ոչ միայն բացառություն չէ, այլ այստեղ կանոնների և դրանց կիրառման միջև տարբերությունը շատ ավելի մեծ է:

Հիմնական հակափաստարկը, որը բերվում է կիսանախագահական կառավարման ձևի տեսության դեմ, այն է, որ «խորհրդարանական և նախագահական կառավարման ձևեր» դիստոմոֆիական դասակարգումը լիովին բավարար է քաղաքական ռեժիմների դասակարգման համար⁴: Այս փաստարկն իր բոլոր

⁴ **Steffani W.**, *Parlamentarische und präsidientielle Demokratie - Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*, Köln und Opladen, 1979, pp. 38-39, **Steffani W.**, *Parlamentarisch-präsidentielle „Mischsysteme“? Luchterhandt O. (Hrsg.): Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS. Probleme der Ausbildung stabiler Machtinstitutionen*, 2. Akt. Auflage, Berlin 2002, pp. 49-51, **Lijphart A.**, *Nomination: Trichotomy or dichotomy?* In: *European journal of political research*, 1997, 31, p. 127, **Lijphart A.**, *Patterns of democracy: Government forms and*

թերություններով հանդերձ⁵, այնուամենայնիվ, պարունակում է որոշակի ռազմինալ հատիկ: Կիսանախագահական կառավարման ձևը պրակտիկայում հիմնականում գործում է կա՛մ խորհրդարանական, կա՛մ նախագահական ձևերին բնորոշ տրամաբանությամբ, այսինքն գործադիր իշխանությունը կա՛մ հենվում է *խորհրդարան-կառավարություն առանցքի*, կա՛մ *նախագահի* վրա: Սրանով, սակայն, կիսանախագահական ձևը չի դառնում մի դեպքում խորհրդարանական, իսկ մյուս դեպքում՝ նախագահական:

Կիսանախագահական կառավարման ձևի հայեցակարգի դեմ բերվող հակափաստարկներից մեկն այն է, որ կառավարման այս ձևում միավորված են այնպիսի երկրներ, որոնց նախագահների լիազորությունները իրարից շատ են տարբերվում: Տարասեռության այս փաստարկը կարող է, սակայն, բերվել նաև խորհրդարանական և նախագահական ռեժիմների դեմ: Շատ կարևոր է այն հանգամանքը, որ *կիսանախագահական կառավարման ձևը միայն սահմանադրա-իրավական կատեգորիա է* և սահմանում է միայն իշխանության իրականացման կանոնները, այլ ոչ՝ նաև այդ կանոնների կիրառումը գործնականում: Հետևելով Օ. Դյուամելի առաջարկին, Դյուվերթեն խստորեն իրարից տարբերակում է *«քաղաքական ռեժիմ»* (կառավարման ձև) և *«քաղաքական համակարգ»* հասկացությունները, որոնք նա անցյալում երբեմն որպես հոմանիշ էր օգտագործում: *«Ռեժիմ»* բառը այսուհետ վերապահվում է *սահմանադրությամբ ու օրենքներով սահմանված իշխանության կառուցվածքին*, իսկ *«համակարգ»*՝ այն դասավորություններին, որոնք կիրառվում են կամ կարող են կիրառվել տվյալ ռեժիմի շրջանակներում: Կիսանախագահական ռեժիմի հայեցակարգի նպատակը հենց այդ գործող կամ հնարավոր կիրառումն ուրվագծելու և կանխատեսելու մեջ է: Քաղաքական ռեժիմը ոչ այլ ինչ է, քան էվրիստիկական մոդել, իսկ կիսանախագահական ռեժիմի

performance in thirty-six countries. New Haven: Yale univ. press, 1999, pp. 121-123:

⁵ **Pogosjan W.**, Die verfassungspolitische Entwicklung in der Republik Armenien (1990 - 1995), unveröf. Magisterarbeit, Bonn 1995, pp. 146 – 151; **Pogosjan W.**, Für ein neues Regierungssystem in Armenien, in: Armenien. Geschichte und Gegenwart in schwierigem Umfeld, Frankfurt am Main 1998, pp. 255 - 258, **Rüb F.**, Schach dem Parlament! Regierungssysteme und Staatspräsidenten in den Demokratisierungsprozessen Osteuropas, Wiesbaden 2001, pp. 98-103:

հայեցակարգը հնարավորություն է տալիս ավելի խորը հետազոտել քաղաքական իրողությունները, քան խորհրդարանական և նախագահական ռեժիմ կատեգորիաներով սահմանափակվելու դեպքում:

Պետք է նկատի ունենալ, որ կառավարման ձևի (կամ *քաղաքական ռեժիմի*) և *քաղաքական համակարգի միջև չկա անմիջական և դետերմինացված կապ*: Նրանց տարբերակումը միայն հետագա հետազոտության սկիզբն է, որի նպատակն է պարզել, թե ինչն է համեմատաբար նման սահմանադրական կառույցները իրականում տարբեր քաղաքական կիրառումներ առաջացնում: Քաղաքական ռեժիմը, քաղաքական հաստատությունները միակ անփոփոխ մեծությունը չեն, որով բացատրվում է քաղաքական պրակտիկան: Մի կողմից Դյուվերժեն ընդգծում է, որ ստրուկտուրացված կուսակցական համակարգը և կայուն մեծամասնությունները խորհրդարանում հսկայական ազդեցություն են թողնում կառավարման ձևի գործունեության վրա: Կարևոր գործոն են նաև քաղաքական մշակույթը ու ավանդույթները: Մյուս կողմից, քաղաքական հաստատություններն ինքնին որոշակի պարտադրանքներ են դնում քաղաքական դերակատարների վրա, ինչպես, օրինակ, երկփուլանոց մեծամասնական ընտրական համակարգը և նախագահի ուղղակի ընտրությունը Ֆրանսիայում, որոնք մեծապես նպաստեցին խորհրդարանական մեծամասնության առաջացմանը: Այսպիսով, քաղաքական հաստատությունները կարող են դիտարկվել ինչպես անկախ, այնպես էլ կախյալ մեծություններ: *Կառավարման ձևը, ընտրական և կուսակցական համակարգերը* պետք է քննարկվեն միասին՝ համապատասխան *քաղաքական մշակույթի* ենթատեքստում: «Կիսանախագահական ռեժիմն անքակտելի է այն *երեք ենթահամակարգերից*, որոնք նրան շրջապատում են՝ *քաղաքական մշակույթ, կուսակցական և ընտրական* համակարգեր: Այս ձևով հասկանալի է դառնում, թե ինչու իրավաբանական հաստատություններով սահմանված միևնույն ռեժիմը կարող է գործել տարբեր քաղաքական համակարգերի շրջանակներում»⁶:

Նախագահի և վարչապետի լիազորությունների դերին ավելի մեծ նշանակություն տալով՝ Դյուվերժեն հիմնականում հաղթահարում է իր կոնցեպցիայի մշակման սկզբնական փուլի ամենամեծ թերությունը՝ նախագահի սահմանադրական լիազորությունների թերագնահատումը:

⁶ **Duverger M.**, Régime semi-présidentiel, *Olivier Duhamel et Yves Mény (éd.)*, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, 1992, p. 903.

Սահմանադրությունը կարող է շատ դեպքերում բացատրել, թե ինչն⁷ է մի դեպքում նախագահը, իսկ մեկ այլ դեպքում՝ հենց վարչապետը դառնում մեծամասնության իշխանության լիդեր: Շատ քիչ է հավանական, օրինակ, որ մեծամասնության իշխանության լիդերը փորձի դառնալ նախագահ, եթե սահմանադրության համաձայն գործադիր իշխանության կարևորագույն լծակները կենտրոնացած են կառավարության ձեռքում (ինչպես, օրինակ, Իռլանդիայում): Ուստի շատ կարևոր է տվյալ երկրում առկա քաղաքական մշակույթի ենթատեքստում հստակորեն պարզել, թե սահմանադրությունը որքան իշխանություն է տալիս նախագահին և որքան՝ կառավարությանը: Անհրաժեշտ է կատարել կիսանախագահական կառավարման ձև ունեցող երկրների *ենթադասակարգում*, ըստ այն բանի, թե *ի՞նչ համամասնություններով է նախագահի և կառավարության միջև բաշխված գործադիր իշխանությունը*: Նման ենթադասակարգման համար լավ հիմք կարող է դառնալ Մ. Շուգարթի և Ջ. Քերիի առաջարկած *կառավարության երկակի պատասխանատվության չափանիշը*⁷: Ըստ այդմ, կիսանախագահական ձևը կարելի է ենթադասակարգել երկու մոդելի՝ «*խորհրդարանական-նախագահականի*» և «*նախագահական-խորհրդարանականի*»⁸:

Ֆրանսիայի հինգերորդ Հանրապետության ինստիտուցիոնալ հաջողությունը (կառավարական խրոնիկական ճգնաժամերի վերացում, քաղաքական մեծամասնությունների առաջացում, երկբևեռ կուսակցական համակարգի ձևավորում) շատ հետազոտողներ ուշադրությունը կենտրոնացրեցին ֆրանսիական մոդելի վրա՝ որպես այլընտրանք՝ ինչպես նախագահական, այնպես էլ խորհրդարանական համակարգերին⁹: Կիսանախագահական կառավարման ձևի կողմնակիցների տեսանկյունից այն բավարար լուծումներ է տալիս նախագահական համակարգի երկու հիմնական պրոբլեմներին (գործադիր և օրենսդիր իշխանությունների հակամարտությամբ պայմանավորված փակուղին և նախագահական համակարգի կարծրությունը), ինչպես նաև մեղմում է խորհրդարանական համակարգին բնորոշ կառավարությունների անկայունությունը, ինչը հատկապես կարևոր է անցումային շրջանում գտնվող նորանկախ

⁷ Shugart M. S., and Carey J. M., Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge 1992, p. 24:

⁸ Պողոսյան Վ., նույն տեղում, էջ 54:

⁹ Պողոսյան Վ., Կառավարման ձևերի ընտրության հիմնախնդիրները (համառոտ ակնարկ), Ընտրված նյութերի ժողովածու, ԵԱՀԿ, 2004, էջ 76-80:

երկրների համար: Այս ենթադրյալ առավելությունների վերաբերյալ կարծիքները հիմնականում արտածված են ֆրանսիական փորձից: Քանի որ կիսանախագահական կառավարման ձևն ինքնին միասեռ չէ և կարող է բաժանվել առնվազն երկու ենթադասերի, ինչպես նաև ունենալ բազմազան քաղաքական կիրառումներ, ապա կառավարման այդ ձևի որևէ առավելություն նշելիս միշտ պետք է հաշվի առնել, թե ո՞ր մոդելի համար է այն մատնանշվում և քաղաքական ուժերի ո՞ր դասավորության դեպքում: Ստորև կդիտարկվեն այն չորս հիմնական առավելությունները, որոնք սովորաբար վերագրվում են կիսանախագահական կառավարման ձևին:

Կիսանախագահական համակարգի ճկունության փաստարկը:

Ըստ որոշ հետազոտողների, ճկունությունը կիսանախագահական համակարգի հիմնական առավելությունն է: Ջ. Մարտորին նշում է, որ այս համակարգի առավելությունն այն է, որ այն ունի «երկու շարժիչ»՝ նախագահ և խորհրդարանի վրա հենվող վարչապետ¹⁰: Եթե նախագահն ունի խորհրդարանական մեծամասնության աջակցությունը, ապա նա ապահովում է կառավարության ամուր դեկավարումը: Եթե կառավարությունը դեկավարում է խորհրդարան աջակցությունը վայելող վարչապետը, ապա նախագահը երաշխիք է հանդիսանում իշխանության ծայրահեղ կենտրոնացման դեմ: Իրականությունը, սակայն, շատ հեռու է նման կատարելությունից: Մինչև օրս Ֆրանսիայում իշխանությունը, որպես կանոն, կենտրոնացվել է նախագահի ձեռքում այնքան մեծ չափով, որն իր օրինակը չունի ոչ մի այլ ժողովրդավարական երկրում: Խորհրդարանական մեծամասնության աջակցությունը վայելող նախագահը տարբերվում է ինչպես խորհրդարանական երկրների վարչապետներից, այնպես էլ ամերիկյան տիպի նախագահից: Խորհրդարանական համակարգում վարչապետը կախված է իրեն աջակցող մեծամասնությունից, իսկ Ֆրանսիայում՝ ոչ: Ի տարբերություն ԱՄՆ - ի, ֆրանսիական նախագահը նման դեպքերում մշտապես վայելում է խորհրդարանական մեծամասնության աջակցությունը: Մեծամասնության իշխանության դեկավարը լինելու դեպքում Ֆրանսիայի նախագահը, ըստ Ժ. Վեդելի, իր ձեռքում կենտրոնացնում է ԱՄՆ-ի նախագահի և բրիտանական վարչապետի լիազորություններն ու

¹⁰ **Sartori G.**, Audizione nel Comitato Forma di Governo della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, seduta del 18 marzo 1997, *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1997, 1, p. 120:

իշխանությունը, իսկ համակարգը դառնում է «գերնախագահական»¹¹: «Համակեցության» դեպքում նախագահը խաղում է ոչ թե խաղի դեմոկրատական կանոնների երաշխավորի դեր, այլ խանգարողի և ընդդիմության ղեկավարի դեր: Ինչպես ցույց է տալիս նախկին ԽՍՀՄ և արևելաեվրոպական երկրների փորձը (Լիտվա, Լեհաստան, Ռումինիա, Մոլդովա, Վրաստան և այլն), «համակեցությունը» լուրջ փորձություն է ժողովրդավարության ավանդույթներ չունեցող երկրների համար: Շատ բան կախված է տվյալ երկրի քաղաքական մշակույթից և գործող անձանց պատրաստակամությունից՝ հարգելու սահմանադրությունը և ժողովրդավարական խաղի կանոնները: Այսպիսով, կիսանախագահական ձևը բավարար լուծում չի տալիս կրկնակի դեմոկրատական լեգիտիմության պատճառով առաջացող տարբեր մեծամասնությունների հակադրության խնդրին: Ինչպես ժամանակին նշել է Ժ. Վեդելը, «համակեցությունը հենակ է, որը կարող է պահանջվել պատահարի դեպքում, բայց դա չի նշանակում, որ վթարները ձեռնտու են և պետք է դրանք հրահրել»¹²:

Գործադիր իշխանության կայունություն: Հիմնավոր չէ նաև գործադիր իշխանության կայունության փաստարկը: Ֆրանսիական կառավարությունների կայունությունն ավելի մեծ չէ, քան մեծամասնական խորհրդարանական ժողովրդավարություններինը: Էլ ավելի փոքր է կառավարությունների կայունությունը Ֆինլանդիայում (45 կառավարություն 54 տարում 1944 - 1998 թթ.)¹³ և Պորտուգալիայում (14 կառավարություն 20 տարում՝ 1976 - 1998 թթ.)¹⁴: Ֆրանսիայում կառավարությունների հաճախակի փոփոխությունները ինչպես խորհրդարանական ընտրությունների, այնպես էլ նախագահի հաշվարկների արդյունքն են: Արևելաեվրոպական կիսանախագահական երկրները ևս այժի չեն ընկնում կառավարությունների առանձնակի կայունությամբ:

Նախագահ առանց մեծամասնության: Կիսանախագահական կառավարման ձևի կողմնակիցները գործադիր իշխանության կայունության գրավականը առաջին հերթին տեսնում են ոչ թե

¹¹ Vedel G., Cinquième République Olivier Duhamel et Yves Mény (éd.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris 1992, 138-139:

¹² Vedel G., Voter oui et comprendre, in *Le Monde*, 16 settembre 2000:

¹³ Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*, 2. Aufl., Opladen 1999, p. 196:

¹⁴ Նույն տեղում, էջ 615:

դիտվում է որպես ժողովրդին ընձեռված հնարավորություն՝ ուղղակիորեն որոշելու գործադիր իշխանության ղեկավարին: Մակայն ուղղակի ընտրությունը նախագահին ինքնաբերաբար չի դարձնում ո՛չ գործադիր իշխանության և ո՛չ էլ խորհրդարանական մեծամասնության ղեկավար: Կիսանախագահական ձևը մի համակարգ է, որտեղ և՛ խորհրդարանական և՛ նախագահական ընտրություններն առանձին-առանձին ազդեցություն ունեն կառավարության ձևավորման վրա: Առաջին հերթին սա վերաբերում է Ֆրանսիային: Նախագահական ընտրությունների միջոցով անմիջականորեն ընտրվում է գործադիր իշխանության բնագավառում կարևոր դերակատարում ունեցող մի անձ, բայց նա, ի տարբերություն նախագահական կառավարման ձևի, հենց ինքը չէ գործադիրը, ուստի անհնար է հաշվի չառնել խորհրդարանական մեծամասնության քաղաքական կողմնորոշումը: Իսկ «համակեցության» դեպքում բացակայում է ոչ միայն գործադիր իշխանության ընտրության անմիջականությունը, այլ նաև հասարակական կարծիքում կասկածներ ու անորոշություններ են ստեղծվում այն հարցի շուրջ, թե գործադիր իշխանության երկու ղեկավարները առանձին-առանձին վերցրած ի՞նչ դեր են խաղում: Մակայն մեծամասնությունների համընկման դեպքում ևս չկա վարչապետի և նրա թիմի հստակ նույնականացման՝ նրանց հաճախակի փոփոխությունների պատճառով:

Քաղաքական պատասխանատվության տեսանկյունից կիսանախագահական կառավարման ձևն ունի արմատական թերություն, քանի որ ունենալով քաղաքական մեծ լիազորություններ, նախագահն իր պաշտոնավարման ընթացքում որևէ քաղաքական պատասխանատվություն չի կրում: Նախագահին հնարավոր չէ քաղաքական պատճառներով անվստահություն հայտնել և նրա լիազորությունների ժամկետը անփոփոխ է: «Քավության նոխագի» դերը խաղում է վարչապետը: *Կիսանախագահական կառավարման ձևի դիլեման կայանում է նրանում, որ այն լավ է գործում միայն այն դեպքում, երբ խորհրդարանում կա մեծամասնություն: Մակայն եթե խորհրդարանն ի վիճակի է ստեղծել կայուն խորհրդարանական մեծամասնություն, ապա ուղղակի ընտրված նախագահի անհրաժեշտություն հաճախ կարող է և չլինել:* Իսկ եթե կայուն խորհրդարանական մեծամասնություն չկա, ինչը հաճախ է պատահում ժողովրդավարության ուղին բռնած երկրներում, ապա, ինչպես արդեն նշվեց, ուղղակի ընտրված նախագահը չի լուծում իշխանության վակուումի պրոբլեմը: Կառավարությունը չի ունենում

կայուն աջակցություն խորհրդարանի կողմից, իսկ վերջինս ունենում է կառավարության նախաձեռնությունները մերժելու մեծ ներուժ: Նախագահը, որը չունի կառավարության աջակցությունը, բավարար չափով ուժեղ չէ, որպեսզի կարողանա գործել կառավարության փոխարեն: Նման պարագայում բացասական ազդեցություն է ունենում նաև նախագահի և վարչապետի մրցակցությունը գործադիր իշխանության բնագավառում:

Կիսանախագահական կառավարման ձևին հատուկ են նաև նախագահական համակարգի որոշ թերություններ՝ *քաղաքական հետնապահների խնդիրը* և *պաշտոնավարման հաստատուն ժամկետների հետ կապված կարծրությունը*, հատկապես այն դեպքերում, երբ չկա խորհրդարանի լուծարման հնարավորություն: Մյուս կողմից, լուծարման իրավունքը նույնպես երաշխիք չէ, որ նորընտիր խորհրդարանը կաջակցի նախագահին:

Կիսանախագահական կառավարման ձևը ուժեղացնում է նախագահի կողմից ամբողջ իշխանությունն իր ձեռքում կենտրոնացնելու գայթակղությունը: Նա իրեն, որպես կանոն, զգում է ավելի մեծ լեզվիտիություն ունեցող, քան խորհրդարանը: Հատկանշական է նախագահի դերի մասին դր Գոլի հետևյալ գնահատականը. «Պետք է ինքնըստինքյան հասկանալի լինի, որ պետության անբաժանելի իշխանությունն ամբողջությամբ վստահված է ժողովրդի կողմից ընտրված նախագահին, որ չկա որևէ այլ իշխանություն՝ ո՛չ նախարարական, ո՛չ քաղաքացիական, ո՛չ դատական, որը նրա կողմից շնորհված կամ պահպանված չլինի»¹⁷: *Իշխանության գերկենտրոնացումը* նախագահի ձեռքում, երբ նա մեծամասնության լիդերն է, հատկապես վտանգավոր է ժողովրդավարական ավանդույթներ չունեցող երկրներում: Նույնիսկ Իտալիայում կառավարման այդ համակարգը մերժելու հիմնական փաստարկներից մեկն այն է, որ Իտալիայում չկան այն հակակշիռները, որոնք առկա են Ֆրանսիայում, որտեղ կա ուժեղ կառավարչություն, էկոնոմիկան ավելի քիչ է կենտրոնացված պետության ձեռքում, առկա է բազմակարծություն հեռուստատեսությունում, մամուլը ավելի քիչ է կախված իշխանությունից, իսկ տեղական ինքնակառավարումը բավական ուժեղ է: Ֆրանսիայում ևս իշխանության գերկենտրոնացումը նախագահի ձեռքում մեծ մտահոգությունների տեղիք է տալիս: Ֆրանսիական

¹⁷ La Constitution de la République française - Analyses et commentaires, (direction) avec Gérard Conac, Paris, Economica, 1987, p. 277.

սահմանադրական դոկտրինայի բազմաթիվ հեղինակավոր ներկայացուցիչներ (ժ. Վեդել¹⁸, Օ. Դյուամել¹⁹, ժ. Ժիկել²⁰ և այլք) ֆրանսիական գործող կառավարման համակարգը բնութագրում են որպես «գերնախագահական» կամ «պրեզիդենցիալիստական»: Օ. Դյուամելը 2008 թ. տվել է ֆրանսիական քաղաքական համակարգի հետևյալ դիպուկ բնութագիրը. «Ֆրանսիական պրեզիդենցիալիզմը ... չի նշանակում նախագահի կողմից բոլոր լիազորությունների յուրացում: Այն ավելի շուտ համապատասխանում է իշխանության այնպիսի ըմբռնման և իրականացման, որը բրգածն է նախագահը այդ բուրգի գագաթում է, և ուղղակիորեն իրեն է ենթարկեցնում վարչապետին, կառավարությանը և մեծամասնությունն ունեցող կուսակցությանը, իսկ այդ երեքը կազմակերպում և իրականացնում են խորհրդարանի ենթակայությունը: Իշխանությունները ոչ թե հավասարակշռված են, այլ աստիճանակարգված: Լինելով այդ աստիճանակարգի գագաթում, նախագահը չի որոշում ամեն ինչ, այլ միայն այն, ինչը որ նա ցանկանում է և կարող է որոշել»: Նշելով, որ խոսքը աֆրիկյան կամ լատինաամերիկյան տիպի պրեզիդենցիալիզմի մասին չէ, որն ունի ընդգծված ավտորիտար բնույթ, և որ ֆրանսիական պրեզիդենցիալիզմը ժողովրդավարական բնույթի է, Օ. Դյուամելը այդուհանդերձ ընդգծում է, որ այն ավելի քիչ է ժողովրդավարական, քան Մեծ Բրիտանիայի և Գերմանիայի քաղաքական համակարգը²¹:

Կիսանախագահական համակարգն ավելացնում է *իրավական համակարգի անորոշությունները*: Կիսանախագահական սահմանադրությունները շատ ավելի անորոշ դրույթներ են պարունակում, քան խորհրդարանական սահմանադրությունները, ինչը հաճախ հանգեցնում է տարբեր մարմինների միջև տարաձայնությունների, հատկապես գործադիր իշխանության ներսում: Դրանք, մասնավորապես, հատկապես վերաբերում են այնպիսի կարևոր բնագավառներում լիազորությունների բաշխմանը, ինչպիսիք են արտաքին քաղաքականությունը, ազգային անվտանգությունը և պաշտպանությունը:

¹⁸ **Vedel G.**, Cinquième République, *O. Duhamel, Y. Mény, Dictionnaire constitutionnel*, PUF, Paris, 1992, pp. 138-139:

¹⁹ **Duhamel O.**, Une démocratie à part, in: *Pouvoirs*, 2008/3 n.126, p. 22, O.

Duhamel O., Le pouvoir politique en France, Seuil, Paris, 1993, pp. 72-73:

²⁰ **Qicquel J.**, Droit constitutionnel et institutions politiques, 19. Éd., Paris, 2003, p. 454:

²¹ **Duhamel O.**, Une ..., p. 26:

Սահմանադրության տեքստը և քաղաքական կիրառումը շատ հաճախ արմատապես տարբերվում են միմյանցից: Այսպես, Ֆրանսիայի սահմանադրության 20-րդ հոդվածի համաձայն կառավարությունը որոշում և վարում է երկրի քաղաքականությունը, սակայն հինգերորդ ֆրանսիական հանրապետության 55 տարիների ընթացքում կառավարությունը իրականում նման հնարավորություն, այն էլ ոչ լիարժեք, ունեցել է միայն 9 տարվա ընթացքում («համակեցության» շրջանակներում): Ըստ Ֆրանսիայի սահմանադրության 8-րդ հոդվածի առաջին մասի, նախագահը դադարեցնում է վարչապետի լիազորությունները վերջինիս կողմից կառավարության հրաժարականը ներկայացնելու դեպքում, սակայն գործնականում, բացառությամբ «համակեցության» շրջանների, նախագահը որևէ խնդիր չի ունեցել հեռացնելու վարչապետին և նշանակելու այլ վարչապետ:

Կիսանախագահական կառավարման ձևի ընդունումը 1995թ. սահմանադրությամբ

1991-1995թթ. Հայաստանը որդեգրեց նախագահական կառավարման ձև, որի առանձնահատկությունը դասական նախագահական ձևի համեմատ այն է, որ Հանրապետության նախագահից բացի, ով գործադիր իշխանության ղեկավարն էր, կար նաև վարչապետ, ով գլխավորում էր կազմակերպական առումով Հանրապետության նախագահից ինստիտուցիոնալ առումով անջատ կառավարությունը:

Կիսանախագահական մոդելի ընդունումը 1995թ. Սահմանադրության²² հիման վրա Հայաստանում կապված էր մի քանի պատճառների հետ: 1991 թվականից արդեն գոյություն ուներ ուղղակիորեն ընտրվող նախագահի պաշտոն, և իշխող վարչակազմը նախագահի գլխավորությամբ շահագրգռված էր այդ պաշտոնի պահպանմամբ և ուժեղացմամբ: Կառավարող մեծամասնության համար խոսքը միայն այն մասին էր, թե նախագահի ուժեղ դիրքի ամրագրման որ մոդելն է ավելի նախընտրելի: Ընդդիմությունը, որը հիմնականում խորհրդարանական կառավարման ձևի կողմնակից էր, չէր կարող վճռորոշ ազդեցություն ունենալ կառավարման ձևի ընտրության հարցում: Իշխող

²² **Pogosjan W.**, Die verfassungspolitische Entwicklung in der Republik Armenien (1990 - 1995), unveröf. Magisterarbeit, Bonn 1995, S. 57-102:

մեծամասնության սահմանադրական պատկերացումների անթաքույց արտահայտությունը սահմանադրական հանձնաժողովի կողմից մշակված 1994թ. ապրիլի 20-ի նախագիծն էր, որը նախագահի համար ամրագրում էր բացարձակ գերակա դեր՝ նախագահին առանց խորհրդարանի մասնակցության նշանակում և ազատում էր վարչապետին (հոդված 74 կետ 6), կարող էր լուծարել խորհրդարանը (հոդված 74 կետ 5), և ուներ 2/3 վետոյի իրավունք (հոդված 74 կետ 3): Միակ զիջումը խորհրդարանին այն էր, որ վերջինս կարող էր կառավարությանը անվստահություն հայտնել պատգամավորների ընդհանուր թվի ձայների մեծամասնությամբ, այլ ոչ թե պատգամավորների ընդհանուր թվի 2/3-ով, ինչպես դա նախատեսված էր 1991թ. օգոստոսի 1-ի «Հայաստանի Հանրապետության նախագահի մասին» օրենքի 8 հոդվածի 6-րդ կետով:

Կառավարող մեծամասնության ընտրությունը կանգ առավ հենց այդ մոդելի վրա, քանի որ այն հնարավորություն էր տալիս ճգնաժամային իրավիճակներում հակամարտությունը միշտ լուծել նախագահի օգտին՝ խորհրդարանի լուծարմամբ: Լիազորություն, որը նախագահը չունեւր 1991թ. օգոստոսի 1-ի օրենքով և որի խիստ կարիքը նախագահ Լևոն Տեր-Պետրոսյանը զգում էր 1992 թվականից: Կիսանախագահական մոդելի օգտին էր խոսում նաև այն, որ նախագահն այլևս գործադիր իշխանության ուղղակի ղեկավարը չէր և կարող էր խաղալ վերկուսակցական դատավորի դեր: Չնայած այն հանգամանքին, որ սահմանադրական հանրաքվեի ժամանակ սահմանադրության նախագիծը հանրությանը ներկայացվում էր որպես ֆրանսիական մոդել և որի վրա զգալի աշխատանք էին կատարել ֆրանսիացի սահմանադրագետները, 1995թ. Հայաստանի սահմանադրական մոդելը զգալիորեն տարբերվում է ֆրանսիականից, քանի որ այն պայմանավորված էր նախագահի իշխանությունը հնարավորինս մեծացնելու ցանկությամբ և այն բանի գիտակցմամբ, որ նախագահը գերակա դիրք պետք է ունենա պետական իշխանության բարձրագույն մարմինների համակարգում: Ֆրանսիայի սահմանադրությունից ամենաէական տարբերությունները վերաբերում էին կառավարության նկատմամբ նախագահի դիրքին: Արժե մանրամասն անդրադառնալ դրանցից յուրաքանչյուրին:

1. Ամենաառանցքային տարբերությունը վարչապետի ազատման իրավունքն էր:

2. Կառավարության կազմավորման կարգը ձևականորեն նույնն էր, սակայն վարչապետին պաշտոնանկ անելու նախագահի միանձնյա

իրավունքը կտրուկ կերպով փոխում էր իրավիճակը: Քանի որ վարչապետի պաշտոնավարումը կախված էր ոչ միայն խորհրդարանական մեծամասնության կամքից, այլ նաև, ու առաջին հերթին՝ նախագահից, ապա կառավարության կազմավորման ժամանակ ևս խորհրդարանը ստիպված էր ավելի մեծ չափով հաշվի առնել նախագահի կամքը, հատկապես, որ նախագահն ուներ խորհրդարանը լուծարելու իրավունք:

Այս երկու լիազորությունները իրար հետ զուգակցված հանգեցնում էին կազմակերպական առումով նախագահի դոմինանտ դիրքին կառավարության նկատմամբ: Կառավարության գործունեության նկատմամբ հսկողությանն էին նպաստում նաև հաջորդ երկու լիազորությունները:

3. 85 հոդվածի 3-րդ մասով նախագահին վերապահված էր լիազորություն՝ վարչապետի ներկայացմամբ սահմանելու կառավարության կառուցվածքը և գործունեության կարգը: Այսինքն, առանց նախագահի անհնար էր սահմանել, թե, օրինակ, որ նախարարությունները պետք է գոյություն ունենան, ինչպիսին պետք է լինեն հարաբերությունները գործադիր իշխանության տարբեր մարմինների միջև և այլն:

4. Սահմանադրության 86 հոդվածի 2-րդ մասի համաձայն՝ կառավարության բոլոր որոշումները վավերացնում էր նախագահը: Ի տարբերությունի Հայաստանի նախագահի այս լիազորության, Ֆրանսիայի նախագահը վավերացնում է միայն նախարարների խորհրդում ընդունված օրդոնանսները և դեկրետները (հոդված 13):

5. Հայաստանի սահմանադրությունն ամրագրում էր նախագահի գերակա դիրքը արտաքին քաղաքականության, պաշտպանության և անվտանգության բնագավառներում:

6. Հայաստանի սահմանադրության 56 հոդվածում ամրագրված նախագահի հրամանագրեր արձակելու իրավունքը նախագահի առջև դնում էր միայն մեկ սահմանափակում, ըստ որի հրամանագրերը չպետք է հակասեին սահմանադրությանը և օրենքներին: Սա բացարձակապես անբավարար էր, քանի որ այդ հոդվածը մի կողմից նախագահին տալիս էր առաջնային նորմաստեղծության իրավասություն, իսկ մյուս կողմից սահմանում էր նախագահի բոլոր տեսակի հրամանագրերի գերակայություն՝ կառավարության որոշումների և այլ նորմատիվ

իրավական ակտերի նկատմամբ: Ի տարբերություն Ֆրանսիայի, Հայաստանում լիովին բացակայում էր կրկնաստորագրման ինստիտուտը:

7. Ֆրանսիայում նախագահի կողմից կատարվող քաղաքացիական և ռազմական պաշտոններում բոլոր նշանակումները ենթակա են կրկնաստորագրման (հոդված 13՝ 19 հոդվածի հետ միասին), իսկ որոշակի կատեգորիաների, այդ թվում՝ դեսպանների, գեներալների, կենտրոնական կառավարչությունների ղեկավարների, պրեֆեկտների նշանակումը իրականացվում է միայն նախարարների խորհրդում (հոդված 13, մաս 3): Հայաստանում նախագահը առանց որևէ առաջարկի կամ կրկնաստորագրման նշանակում է զինված ուժերի բարձրագույն հրամանատարական կազմը (հոդված 55, կետ 12), օրենքով նախատեսված դեպքերում նշանակումներ է կատարում քաղաքացիական պաշտոններում (հոդված 55, կետ 5): Նա վարչապետի առաջարկությամբ նշանակում և ազատում էր գլխավոր դատախազին և Երևանի քաղաքապետին (հոդված 55 կետ 9, հոդված 108 մաս 2): Քանի որ Հայաստանի նախագահը, ի տարբերություն ֆրանսիականի, ուներ վարչապետին ազատելու ինքնուրույն իրավունք, ապա հասկանալի է, որ նրա ազդեցությունը գլխավոր դատախազին և Երևանի քաղաքապետին նշանակելու հարցում շատ մեծ էր: Մարզպետների նշանակման հետ Հայաստանի նախագահը ձևականորեն որևէ առնչություն չուներ, սակայն քանի որ նրանք նշանակվում և ազատվում են կառավարության կողմից՝ կառավարության որոշմամբ, ապա իրավական տեսակետից նրանք նույնպես ենթակա են նախագահի վավերացմանը:

Հայաստանի և Ֆրանսիայի նախագահների լիազորությունների այս համառոտ համեմատությունը ակնառու կերպով ցույց է տալիս, թե ինչքան հեռու էին իրականությունից այն պնդումները, թե Հայաստանն ընդօրինակել է ֆրանսիական մոդելը: Իրավաբանական տեսակետից Հայաստանի նախագահի դիրքը անահմեմատ ավելի ուժեղ էր, քան Ֆրանսիայի նախագահինը: Այդ առումով Հայաստանի սահմանադրությունը նմանվում էր միայն աֆրիկյան մի շարք երկրների սահմանադրությունների (Անգոլա, Բուրկինա Ֆասո, Կենտրոնաաֆրիկյան Հանրապետություն, Գաբոն, Մադագասկար, Մավրիտանիա, Նիգեր), որտեղ նախագահը միանձնյա նշանակում և ազատում է վարչապետին և իր հայեցողությամբ կարող է լուծարել խորհրդարանը: Սահմանադրական իրավունքի տեսանկյունից Հայաստանի նախագահի իշխանությունը շատ

ավելի մեծ էր, քան Ֆրանսիայինը, բայց այդ տարբերությունն էլ ավելի մեծ էր քաղաքական կյանքում:

Անցումը կիսանախագահական կառավարման ձևի խորհրդարանական-նախագահական մոդելին

Հայաստանի կառավարման ձևը 2005 թ. սահմանադրական բարեփոխումներից հետո հիմնականում համապատասխանում է «խորհրդարանական-նախագահական» մոդելին: Այդ ռեֆորմի արդյունքում Հանրապետության նախագահն այլևս չունի խորհրդարանը լուծարելու հայեցողական լիազորություն, իսկ կառավարության կազմավորումը և պաշտոնավարումը առավելապես կախված է խորհրդարանական մեծամասնության կամքից: Հայաստանի նախագահի սահմանադրա-իրավական «ուժը» հիմնականում նրա մեծ լիազորություններն են արտաքին քաղաքականության, պաշտպանության և ազգային անվտանգության հարցերում: Կարելի է արձանագրել, որ Հայաստանը, անցում կատարելով 1995թ. սկզբնական, գերհզոր լիազորություններ ունեցող նախագահի մոդելից դեպի «խորհրդարանական-նախագահական» մոդել, հիմնականում հետևել է կառավարման կիսանախագահական ձև ունեցող արևելավրոպական երկրների օրինակին: Այդուհանդերձ, կառավարման գործող ձևը մնում է անկատար, պարունակում է բազմաթիվ պոտենցիալ վտանգներ, ինչը անհրաժեշտություն է դարձնում անցումը խորհրդարանական կառավարման ձևին:

Հայաստանի կառավարման ձևը չի լուծում կիսանախագահական կառավարման ձևին հատուկ այն վտանգով պայմանավորված խնդիրը, որը գոյություն ունի ժողովրդավարական լեգիտիմություն ունեցող երկու մարմինների՝ *նախագահի և խորհրդարանի միջև հակամարտության* դեպքում: Չկա ինստիտուցիոնալ լուծում այն պարագայում, երբ ընտրվում է խորհրդարանական մեծամասնությանը ընդդիմադիր նախագահ, կամ էլ եթե նորընտիր խորհրդարանը հակադիր է գործող նախագահին: Առաջին դեպքում նորընտիր նախագահը չունի որևէ սահմանադրա-իրավական լծակ՝ իրացնելու ժողովրդի կողմից ստացած մանդատը, որը խորհրդարանի մանդատի նկատմամբ ավելի «թարմ» է: Նա չի կարող կազմավորել նոր կառավարություն, առանց հաշվի նստելու խորհրդարանական մեծամասնության կամքի հետ: Նա չի կարող նաև

լուծարել խորհրդարանը, քանի որ Ազգային ժողովը կարող է հեշտությամբ խուսափել Սահմանադրության 74.1 հոդվածում սահմանված լուծարման նախադրյալների առաջացումից:

Իր հերթին նորընտիր խորհրդարանը և նրա կամքով ձևավորված կառավարությունը կարող են բախվել մեծ բարդությունների քաղաքականության այն բնագավառներում, որոնցում Հանրապետության նախագահն ունի սահմանադրա-իրավական կարևոր լիազորություններ:

«Համակեցությունը», որը թեև դժվարությամբ, այդուհանդերձ դիմացավ ժամանակի փորձությանը Ֆրանսիայում և որոշ արևելաեվրոպական երկրներում, Հայաստանում կարող է բախվել անհաղթահարելի խոչընդոտների՝ երկրում ձևավորված քաղաքական մշակույթի և ավանդույթների պայմաններում: Վրաստանում, որի քաղաքական մշակույթն ու ավանդույթները որոշ առումներով համեմատելի են Հայաստանի հետ, 2012թ. խորհրդարանական ընտրություններից հետո առաջացած քաղաքական մեծ առճակատումը, թերևս, ավելի վտանգավոր կլիներ, եթե նախագահի լիազորությունների ավարտման ժամկետն այդքան մոտ չլիներ:

«Համակեցության» հիմնախնդիրը սկզբունքային որևէ լուծում չունի, քանի որ Հանրապետության նախագահին խորհրդարանի լուծարման իրավունք վերապահելը և կառավարության ձևավորման հարցում նրա դերը բարձրացնելը հանգեցնելու է 1995թ. Սահմանադրության սկզբնական տեքստում ամրագրված գերիզոր նախագահական ինստիտուտի վերականգնմանը:

2005թ. սահմանադրական փոփոխություններից հետո Հայաստանի կառավարման ձևը Հանրապետության նախագահի գերակա դերակատարմամբ գործում է առանց ինստիտուցիոնալ խոչընդոտների ոչ թե այն պատճառով, որ Հանրապետության նախագահն ունի մեծ սահմանադրա-իրավական լիազորություններ, այլ որ Ազգային ժողովում կա *քաղաքական մեծամասնություն*, և նա *այդ մեծամասնության լիդերն* է: Իսկ եթե քաղաքական համակարգն ունակ է ստեղծելու խորհրդարանական մեծամասնություն, ապա անհրաժեշտություն չկա պահպանել այնպիսի համակարգ, որի կիրառումը կարող է հանգեցնել անհաղթահարելի հակասությունների նախագահի և խորհրդարանի միջև::

Կիսանախագահական կառավարման ձևի հիմնական թերությունները

Կիսանախագահական կառավարման ձևը երեք հիմնական իրավիճակներից յուրաքանչյուրում ունի իրեն հատուկ թերություններ: Այդ իրավիճակների և դրանցում դրսևորվող թերությունների դիտարկումը հնարավորություն կտա պարզել, թե որն է լուծումը՝ կիսանախագահական կառավարման ձևի բարեփոխումը, թե դրա արմատական փոփոխությունը: Այդ իրավիճակներն են՝

ա) Նախագահը խորհրդարանական մեծամասնության ղեկավարն է՝

- *Գերկենտրոնացում*, իշխանության խիստ կենտրոնացում նախագահի ձեռքում;

- *Կառավարում սահմանադրության տառին հակառակ* (կառավարության սահմանադրական դերի նսեմացում, կառավարման կրկնօրինակում):

բ) Նախագահը և խորհրդարանական մեծամասնությունը հակադիր քաղաքական հայացքներ ունեն (*«համակեցություն»*)՝

- Առճակատում առանց ինստիտուցիոնալ լուծումների այն դեպքում, երբ Հանրապետության նախագահը փորձում է իր վրա վերցնել կառավարության գործառույթները:

գ) Խորհրդարանում չկա մեծամասնություն՝

- *Գործադիր իշխանության երկբևեռություն*, հատկապես այնպիսի կարևոր ոլորտներում, որոնք են արտաքին քաղաքականությունը, պաշտպանությունը և ազգային անվտանգությունը;

- *Անկայունություն*, որտեղ նախագահը կարող է նաև խանգարող լինել (Վայմարյան Հանրապետություն):

Բացի այս երեք հիմնական իրավիճակներից կիսանախագահական կառավարման ձևի գործողությանը բնորոշ թերություններից կառավարման այդ ձևին բնորոշ թերություններ են նաև

- նախագահի *քաղաքական պատասխանատվության բացակայությունը* անկախ խորհրդարանական մեծամասնության առկայությունից կամ բացակայությունից;

- *քաղաքական ետնապահմաների*, «պատահական» մարդկանց խնդիրը:

Կիսանախագահական կառավարման ձևի բարեփոխում

Վերոհիշյալ թերությունների մի մասը կարելի է մեղմել, բայց հնարավոր չէ դրանք վերացնել ամբողջությամբ՝ մնալով կիսանախագահական կառավարման ձևի շրջանակում: Օրինակ, «համակեցության» հավանականությունը կարելի է փոքրացնել, եթե նախագահի և խորհրդարան ընտրություններն անցկացվեն միաժամանակ կամ դրանց միջև ընկած ժամանակահատվածը փոքր լինի: Սակայն նման ընտրական ցիկլը անհնար է միշտ պահպանել, քանի որ արտահերթ ընտրություններն իսպառ բացառելը հնարավոր չեն և կան այդ մեխանիզմի կիրառման պարտադրված իրավիճակներ (լուծարում, նախագահի մահ, հրաժարական և այլն): Պետք է նաև նկատի ունենալ, որ նախագահի և խորհրդարանի միաժամանակյա ընտրությունների դեպքում ավելի ցցուն կդառնան կիսանախագահական կառավարման ձևի մյուս խոշոր արատները՝ իշխանության գերկենտրոնացումը նախագահի ձեռքում, որը միևնույն ժամանակ որևէ քաղաքական պատասխանատվություն չի կրում իր գործունեության համար: Այսպես, 2000-2001թթ. ռեֆորմները (նախագահի լիազորությունների ժամկետի կրճատումը և հավասարեցումը Ազգային ժողովի լիազորությունների ժամկետին, ինչպես նաև նախագահական ընտրությունների անցկացումը խորհրդարանական ընտրություններից առաջ) էլ ավելի են մեծացրել նախագահի դերակատարությունը գերնախագահական ֆրանսիական կառավարման համակարգը: 2002 թվականից սկսած խորհրդարանական ընտրությունների և նախագահական ընտրությունների արդյունքները քաղաքական ուժերի ստացած ձայների տեսակետից որակական առումով համընկնում են: Ընդ որում, ընտրողների մասնակցությունը խորհրդարանական ընտրություններին գնալով նվազում է: Եթե 2012թ. նախագահական ընտրությունների երկրորդ փուլին մասնակցել է ընտրողների 80,35 %, ապա Ազգային ժողովի ընտրությունների երկրորդ փուլին՝ գրեթե կիսով չափ պակաս՝ 44,60 %: Այդ թվերը հասարակության աչքերում Ազգային ժողովի դերի արժեզրկման պերճախոս վկայություն են:

Գործադիր իշխանության բնագավառում կոնկրետ լիազորությունների ավելի հստակ սահմանադրա-իրավական սահմանազատումը նախագահի և կառավարության միջև (հատկապես արտաքին քաղաքականության, պաշտպանության և ազգային անվտանգության բնագավառներում) թեև կարևոր է, բայց քիչ բան կփոխի

սահմանադրական պրակտիկայում, եթե գործադիր իշխանության ներսում լինի դումինանտ ֆիգուր (լինի դա նախագահը թե վարչապետը): 2007թ. Ֆրանսիայի նախագահ Սարկոզիի կողմից ստեղծված սահմանադրական բարեփոխումների կոմիտեն, որը գլխավորում էր նախկին վարչապետ Բալադյուրը, ընդհանրապես առաջարկեց Հանրապետության նախագահի օգտին վերացնել գործադիր իշխանության դուալիզմը: Ըստ այդ կոմիտեի առաջարկի, Հանրապետության նախագահը պետք է որոշեր երկրի քաղաքականությունը, իսկ կառավարությունը՝ այն իրագործեր²³: Այդ առաջարկը, որը մերժվեց Սարկոզիի կողմից, ըստ էության կվերացներ կառավարման կիսանախագահական ձևը, քանի որ կառավարությունը կդառնար Հանրապետության նախագահի կողմից մշակվող քաղաքականության սուկ իրագործողը:

Քաղաքական ետնապահների խնդիրը կարելի է փորձել լուծել նախագահի թեկնածուներին ներկայացվող պահանջները խստացնելով (օրինակ, առաջադրում միայն խորհրդարանական խմբակցությունների կողմից), բայց դա կառաջացնի մեկ այլ թերություն՝ նախագահի ուղղակի ընտրության գաղափարը կաղճատվի:

Կիսանախագահական կառավարման ձևի թերությունների դեմ ամբողջական լուծումներ չկան նաև այն երկրների (Լեհաստան, Ռումինիա, Խորվաթիա, Ուկրաինա և այլն) սահմանադրություններում, որոնք ընդունել են կառավարման կիսանախագահական ձևը և հետագայում փորձել կատարելագործել այն: Արևելաեվրոպական կիսանախագահական երկրները ներկայումս որդեգրել են «խորհրդարանական-նախագահական» մոդելը և նրանց փորձը վկայում է, որ, ի տարբերություն Ֆրանսիայի, կառավարության փաստացի ղեկավարը վարչապետն է, այլ ոչ թե նախագահը (ինչպես և դա նախատեսում է սահմանադրությունը): Այդ երկրներում գլխավորը ոչ թե նախագահի, այլ վարչապետի պաշտոնն է: Համակարգը գործում է խորհրդարանական կառավարման համակարգի նման, սակայն նախագահի դերակատարումը սովորաբար ավելի մեծ է, քան մաքուր խորհրդարանական երկրներում:

²³ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, Une Ve République plus démocratique, p. 10:

Անցում խորհրդարանական կառավարման այնպիսի ձևի, որն ապահովում է կառավարության կայունությունն և արդյունավետություն

Հայաստանում 1995թ. Մահմանադրությունն ընդունելիս «ուժեղ նախագահի» անհրաժեշտությունը հիմնավորվում էր Ղարաբաղի հիմնախնդրով, տնտեսական խորը ճգնաժամով, կուսակցական համակարգի չկայացվածությամբ և այլն (այլ քննարկման առարկա է այն հարցը, թե դրանք ինչքանով էին իրական պատճառներ կամ ինչքանով պատրվակ՝ ավտորիտար կառավարման համար): Կառավարման կիսանախագահական ձևի ընդունման հիմնական նպատակը նախագահի ուժեղ իշխանության ապահովումն էր: «Ուժեղ նախագահը» նշանակում էր առաջին հերթին նախագահի կողմից խորհրդարանը լուծարելու հայեցողական իրավունք, վարչապետին նշանակելու և ազատելու իրավունք: 1998թ. Հանրապետության նախագահի հարկադրված հրաժարականը ակնառու ցույց տվեց, որ միայն մեծ սահմանադրական լիազորությունները բավարար չեն գործնականում դրանք արդյունավետորեն իրագործելու համար:

2005թ. սահմանադրական ռեֆորմից հետո, երբ «նախագահական-խորհրդարանական» մոդելից անցում կատարվեց դեպի «խորհրդարանական-նախագահական», այլևս չկա որևէ հիմնավոր ինստիտուցիոնալ պատճառ՝ պահպանելու կառավարման ներկա ձևը: Մահմանադրա-իրավական տեսանկյունից այլևս չկա «ուժեղ նախագահ», քանի որ, ի տարբերություն 1995թ. Մահմանադրության սկզբնական տեքստի, նախագահը չի կարող կառավարել խորհրդարանի մեծամասնության կամքին հակառակ: Առավելագույնը, ինչը կարող է անել Նախագահը, դա կառավարության աշխատանքը խոչընդոտելն է: Հայաստանում Նախագահն այսօր «ուժեղ» է գործնականում ոչ թե իր սահմանադրական լիազորությունների շնորհիվ, այլ այն պատճառով, որ *խորհրդարանում կա իրեն սատարող մեծամասնություն* և նա *այդ մեծամասնության առաջնորդն* է: Դրանից ուղղակիորեն հետևում է, որ Հայաստանի ներկայիս կառավարման մոդելի դեպքում առանց խորհրդարանական մեծամասնության չի կարող լինել «ուժեղ նախագահ»: Քանի որ ինստիտուցիոնալ առումով կառավարման կիսանախագահական ձևի արդյունավետ գործելու նախապայմանը *խորհրդարանական մեծամասնության առկայությունն* է, ինչը նաև անհրաժեշտ է խորհրդարանական կառավարման ձևի արդյունավետության համար,

ապա խորհրդարանական կառավարման ձև որդեգրելիս կարելի է խուսափել կիսանախագահական կառավարման ձևի արմատական թերություններից՝ հակադիր մեծամասնությունների վտանգից և քաղաքական պատասխանատվություն չունեցող նախագահի ձեռքում իշխանության գերկենտրոնացումից:

2013թ. սեպտեմբերի 4-ին Հանրապետության Նախագահի կողմից ստեղծված սահմանադրական բարեփոխումների մասնագիտական հանձնաժողովը 2013թ. ընդունված սահմանադրական բարեփոխումների հայեցակարգում²⁴ առաջարկում է կիսանախագահական կառավարման ձևից անցում կատարել խորհրդարանական կառավարման ձևի²⁵: Հայեցակարգն ընդգծում է, որ նման անցման դեպքում հատկապես կարևոր նշանակություն ունեն կառավարության կայունության, խորհրդարանի վերահսկողական լիազորությունների, խորհրդարանական ընդդիմության, ինչպես նաև Հանրապետության Նախագահի գործառույթների և ընտրության կարգի հիմնախնդիրները: Խորհրդարանական կառավարման ձևին անցնելու պարագայում հայեցակարգը հատկապես կարևորում է հետևյալ գործոնները.

ա) հնարավոր է հասնել միասնական գործադիր իշխանության, առանց դուալիստական գործադիր իշխանության վտանգի, հատկապես այնպիսի երկրի համար կենսական կարևորություն ունեցող ոլորտներում, ինչպիսիք են արտաքին քաղաքականությունը, ազգային անվտանգությունը և պաշտպանությունը.

բ) չի կարող լինել խորհրդարանի և նախագահի միջև առձակատում, ինչը հնարավոր է կիսանախագահական կառավարման ձևում.

գ) «պատահական» անձանց իշխանության գալու վտանգը խիստ կնվազի.

դ) չի լինի իշխանության գերկենտրոնացում գործադիր իշխանության ղեկավարի ձեռքում, որը միաժամանակ չի ունենա քաղաքական պատասխանատվություն խորհրդարանի առջև:

ե) քաղաքական պատասխանատվությունը կնպաստի կոլեգիալ կառավարմանը.

զ) կբարձրանա խորհրդարանի քաղաքական դերը.

²⁴ Հայաստանի Հանրապետության սահմանադրական բարեփոխումների հայեցակարգ, Երևան, 2014:

²⁵ Նույն տեղում, էջ 47-52:

Է) խորհրդարանի քաղաքական դերի բարձրացումը կնպաստի կուսակցությունների կողմից իրենց բուն գործառույթների իրականացմանը:

Եզրակացություն

Կառավարման երեք ձևերի ու դրանց տարատեսակների համեմատական ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ որևէ երկրի համար դրանց կիրառման արդյունքները կախված են ոչ միայն սահմանադրա-իրավական դրույթներից, այլև այդ երկրի առանձնահատկություններից, որոնք վերաբերում են քաղաքական մշակույթին, կուսակցական և ընտրական համակարգերին: Մասնավորապես, այն կարծիքը, որ կիսանախագահական ձևը լուծումներ ունի այն երկու հիմնական խնդիրների համար (գործադիր և օրենսդիր իշխանությունների հակամարտությամբ պայմանավորված փակուղի և նախագահական համակարգի կարծրություն), որոնք առաջանում են նախագահական ձևն ընտրած զգալի թվով երկրներում և մեղմում է խորհրդարանական ձևին բնորոշ կառավարությունների անկայունությունը, կարող է ճշմարտացի լինել սոսկ որպես կիսանախագահական ձևի ֆրանսիական մոդելի կիրառմանը նվիրված ուսումնասիրությունների հետևություն: Հետևաբար, որևէ երկրի կառավարման ձևի և դրա տարատեսակի ընտրությունն արդյունավետ կարող է լինել միայն կիրառման երկրի առանձնահատկությունները բացահայտելուց և այդ ձևերից յուրաքանչյուրի առավելությունների ու թերությունների հետ համադրելուց հետո: Կառավարման ընտրված ձևի կիրառումից առաջացող նվազագույն բարդություններ ունենալու նպատակով առաջարկվում է ընտրել տվյալ ձևի այն տարատեսակը, որի հետ տվյալ պետության և հասարակության առանձնահատկությունների համադրումը կտա նվազագույն բացասական ելքեր:

Հայաստանի դեպքում անկախության վերականգնումից հետո յուրաքանչյուր տասը տարին մեկ փորձ է արվել բարելավել կառավարման գործող ձևը՝ հետագա զարգացման իրավական և քաղաքական հիմքեր ապահովելու նպատակով: Թեև տարածված կարծիք կա, որ 1995թ. ընդունելով երկրի սահմանադրությունը Հայաստանն ընտրել է կառավարման ֆրանսիական մոդելը, սակայն երկու երկրների սահմանադրություններում արձանագրված անգամ միայն

նախագահական լիազորությունների համեմատությունը ցույց է տալիս, որ այդ պնդումը ճշմարտացի չէ: 1995թ. սահմանադրությամբ Հայաստանի նախագահի համար սահմանված լիազորություններն անհամեմատ ավելի մեծ էին, քան Ֆրանսիայի նախագահինը: Այն դեպքում, երբ իրական կյանքում՝ Հայաստանում համապատասխան մշակույթի բացակայության պայմաններում, այդ տարբերությունն ավելի էր խորանում: 2005թ. սահմանադրական բարեփոխումների շնորհիվ Հայաստանը կիսանախագահական ձևի նախագահական-խորհրդարանական մոդելից անցավ խորհրդարանական-նախագահական մոդելին: Կրճատվեցին 1995թ. սահմանադրությամբ երկրի նախագահին վերապահված գերհզոր լիազորությունները և Հայաստանում սահմանվեց արևելավրոպական երկրներին բնորոշ կիսանախագահական կառավարում: Այդուհանդերձ, երկրի նախագահը մեծ ազդեցություն ունի քաղաքական գործընթացների վրա, որը, սակայն, պայմանավորված է ոչ թե իր լիազորությունների լայն շրջանակով, այլ, որ նա խորհրդարանական մեծամասնության լիդերն է, և, որ երկրում թույլ է բազմակուսակցական համակարգն ու չի ձևավորվել քաղաքական մշակույթ: Հայաստանում երկու տասնամյակ ընթացող ահմանադրական գործընթացի տրամաբանական շարունակությունը կլինի անցումը կիսանախագահական կառավարման ձևից խորհրդարանականի, ինչը հնարավորություն կտա լուծել երկրում առկա մի շարք խնդիրներ՝ հիմքեր ստեղծելով ավելի հավասարակշռված պետական կառավարման համար:

Evolution of Forms of Government in Armenia: Outcome and Outlook

VARDAN POGHOSYAN
GIZ, Armenia

The article discusses problem of the choice of constitutional form of government. Special attention is drawn to semi-presidential form of government and its subtypes. As an efficient way of choosing particular government form the article proposes to reveal the advantages and disadvantages of chosen form subtypes, their manifestation background as well as to combine the result with the peculiarities of that state and society in which the chosen form is intended to be implemented. The article proposes to choose that subtype of a particular government form which, in combination with the peculiarities of corresponding state and society, will produce minimum negative outcomes. This will enable to minimize the difficulties arising from the implementation of chosen government form. The implementation of semi-

presidential government form is observed taking into consideration the case of Armenia. The article proposes to adapt a parliamentary system of government as a possibility to solve a series of problems in the country and as a logical continuation to 20-year constitutional process.