

ՊԵՏԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԻ ԵՎ ՄԵԽԱՆԻԶՄԻ ՈՒՍՈՒՄՆԱՍԻՐՈՒԹՅԱՆ ՀԻՄՆԱԿԱՆ ԳԻՏԱԿԱՆ ՄՈՏԵՑՈՒՄՆԵՐԸ

Գռո ՄՈՎՍԻՍՅԱՆ

ԵՊՀ քաղաքացիական դատավարության
ամբիոնի ասպիրանտ

Հասարակական գիտական մտքի վերջին զարգացումների ուսումնասիրությունը թույլ է տալիս եզրակացնելու, որ ժամանակակից պետական իշխանության համակարգը դրսևորում է ճգնաժամային երևույթներ հասարակական կյանքի տարբեր ոլորտների կառավարման գործընթացում: Որոշ մասնագետների պնդմամբ, պատերազմների վերանալը, «համընդհանուր բարօրության պետություն» հասկացությունից նահանջը, տեխնոլոգիաների միջազգայնացումը և պետության հանդեպ հասարակության վստահության կորուստը կլինեն այն հիմնական պատճառները, որոնք կհանգեցնեն պետության՝ որպես կառավարության կազմակերպման հերթական պատմական ձևի անկման:

Մենք, թերևս, համաձայն չենք նման պնդումների հետ, քանի որ դրանք շրջանցում են պետության առաջացման գործոնները, պատճառները և հասարակության անընդհատ գտնվելն էնտրոպիայի ազդեցության ներքո, որը բացատրում է պետության առաքելությունը տարաբնույթ շահերի ունիֆիկացիայի գործընթացում: Հասարակական կյանքում տեղի ունեցող փոփոխությունները կարող են անդրադառնալ միայն պետության բնույթի վրա, սակայն չեն կարող հանգեցնել դրա վախճանին: Կարծում ենք՝ խնդիրն այլ է. ազատության գիտակցմամբ պայմանավորված փոփոխությունների և զարգացումների հետևանքով տարաբնույթ հարաբերությունների կարգավորման, ուղղորդման կենտրոնները սոցիալական կյանքում դիվերսիֆիկացվել են, իսկ դրանց փոխհարաբերությունները կոնկրետ իրավիճակների լուծման ընթացքում կրում են որոշակի

փոփոխություններ: Այդուհանդերձ, կառավարման ամենահզոր կապիտալը գտնվում է պետության տիրապետման ներքո, իսկ պետական իշխանության մարմինների համակարգում՝ գործադիր իշխանության: Այդ ամենի մասին վկայում են պետական իշխանության ազդեցության շարունակական ընդլայնումը և խորացումը հասարակական զարգացման գործընթացների նկատմամբ: Եթե 20-րդ դարի 50-ական թվականներին արևմտյան պետությունները ստանձնեցին հասարակության սոցիալական բարեկեցության ապահովման պարտականությունը՝ Արևելյան Եվրոպայից եկող սոցիալիստական հեղափոխությունների ալիքով պայմանավորված², ապա 20-րդ դարի 70-80-ական թվականներին պետության ազդեցության ընդլայնման գոտում հայտնվեց ևս մեկ ոլորտ: Պետության գործունեության այս ուղղությունը պետության և իրավունքի տեսությունում սահմանվեց և ամրապնդվեց որպես պետության բնապահպանական գործառույթ՝ ֆունկցիա³: Պետության գործունեության ամրագրված ուղղությունը նոր է և ընդգրկում է գործունեության՝ միմյանց հետ փոխկապակցված և լրացնող երկու ուղղություններ՝ բնական ռեսուրսների արդյունավետ օգտագործում և շրջակա միջավայրի պահպանություն: Իհարկե, պետության տարածքում գտնվող ռեսուրսների՝ հասարակության տարբեր խմբերի միջև բաշխման և հասարակական կարիքների ապահովման նպատակով դրանց օգտագործման գործունեություն պետական իշխանությունն իրականացրել է իր գոյության վաղ ժամանակաշրջանից, սակայն 20-րդ դարի կեսին այդ գործունեության բնույթն էականորեն փոխվեց՝ ապահովվելով անցում այլ որակական մակարդակի:

Այս տարիների ընթացքում մշակվեցին և հիմնականում պետական իշխանության ձեռքում կենտրոնացան տարբեր մեխանիզմներ, ընթացակարգեր, ինստիտուտ-

ՔԱՂԱՔԱՑԻՎԱԿԱՆ ԻՐԱՎՈՒՆՔ ԵՎ

ԴԱՏԱՎՈՐՈՒԹՅՈՒՆ

մեր, որոնց միջոցով պետությունը հնարավորինս ապահովում է իր բնապահպանական գործառույթի իրականացումը՝ ստեղծելով նաև նախադրյալներ այս ոլորտում մարդու՝ հռչակված և իրացման որոշակի փորձ կուտակած իրավունքների իրացման համար:

Ժամանակակից պետական կառավարման համակարգի և մեխանիզմի հիմնական առանձնահատկությունները:

Ձեռնամուխ լինելով բնական ռեսուրսների պետական կառավարման իրավական կարգավորման հիմնահարցերի ուսումնասիրությանը՝ մեր առջև խնդիր առաջացավ բանաձևելու պետական կառավարում հասկացությունը, ներկայացնելու կառավարման համակարգի և գործընթացի վերաբերյալ առկա գիտական տեսությունները՝ ուսումնասիրությունն անհրաժեշտ ելակետով ապահովելու և դիտարկվելիք հարցերի ուղղությունները որոշակիացնելու համար:

Անցումը մինչիրավունքից և մինչպետությունից դեպի իրավունք և պետություն նշանավորվել է սոցիալական կյանքի ամբողջ համակարգում կատարված էական փոփոխություններով: Տնտեսական և հոգևոր նախադրյալների հիման վրա, անվտանգության ապահովման անհրաժեշտությամբ պայմանավորված, ձևավորվեց պետությունը՝ հասարակությունից անջատված և նրանից վեր կանգնած իշխանության ու կառավարման ապարատով, որի հիմնական խնդիրը իշխանական և կառավարչական գործառույթների իրականացումն է: Պետության առաջացմամբ փոփոխվեց իշխանության բնույթը. այն դարձավ հանրային և վերածվեց քաղաքական իշխանության, իսկ դրա իրականացումն ապահովվեց հարկադրանքի և սոցիալական անընդհատ հսկողության միջոցով: Լինելով կառավարման հարաբերությունների էություն՝ իշխանությունը պայմանավորեց դրանց բնույթն ու բովանդակությունը:

Գոյություն ունեն պետության առաջաց-

մամբ պայմանավորված սոցիալական համակարգի փոփոխությունների իմաստն ու բնույթը, իրավունքի և պետության ծագման պայմաններն ու պատճառները բացատրող տարբեր տեսություններ⁴: Դրանցից յուրաքանչյուրը քննարկում, բացահայտում է մի դեպքում պետության էությունը, մյուս դեպքում՝ նպատակները, խնդիրները, երրորդ դեպքում՝ դրա հետագա զարգացման ուղիները, հեռանկարները, և այդպես շարունակ⁵: Սակայն պետության առաջացման պայմանագրային տեսության հիման վրա է, որ կառուցվել և մինչև այսօր գործառույթ է հասարակության պետական կազմակերպման մի ձև, որի պայմաններում պետությունը վերածվեց վերացական միավորման, իսկ հասարակության և այդ միավոր միջև հարաբերությունների հիմքում դրվեց սահմանադրականության ռեժիմը:

Քաղաքական հասարակության, պետության առաջացումը պայմանավորելով մարդու ինքնապաշտպանության բնագործ⁶, կյանքի իրավունքի, ազատության անօտարելիությանը, սեփականության փոխադարձ պահպանության անհրաժեշտությամբ⁷ և ամրապնդելով պետական⁸ և ժողովրդական սուվերենության⁹ գաղափարը՝ մի շարք մտածողներն իրենց ժամանակի ռեալների տեսական իմաստավորման արդյունքում փաստեցին անցումը հասարակական գիտակցության զարգացման այնպիսի մակարդակի, երբ պետականությունը պետք է վերափոխվեր՝ անձի ազատության հնարավորինս լիարժեք իրացումն ապահովելու համար:

Պետական կառավարումը որպես պետական չինովնիկների մասնագիտացված գործունեություն և վարչական ինստիտուտների համակարգ ուսումնասիրվում է հասարակական տարբեր գիտությունների՝ քաղաքագիտության, սոցիոլոգիայի, իրավագիտության, հոգեբանության կողմից: Ուստի պետական կառավարման գործառման օրինաչափությունները հասկանալու համար բավարար և հնարավոր չէ սահմանափակվել միայն իրավագիտության ձեռքբերումներով, թեպետ անհրաժեշտ է նշել, որ շատ հեղինակավոր գիտնականներ ըն-

դուռնում են, որ իրավագիտությունը կառավարման երևույթների բացահայտման հարցում ունի գերակա նշանակություն¹⁰:

Պետական կառավարումը գրականությունում դիտարկվում է և՛ որպես մեխանիզմ, և՛ որպես համակարգ, այսինքն առաջին դեպքում կառավարումն ուսումնասիրության դիմամիկ օբյեկտ է, իսկ երկրորդ դեպքում՝ ստատիկ:

Պետական կառավարումը մեխանիզմ է, որի միջոցով պետությունը իրականացնում է հասարակությունում գոյություն ունեցող տարաբնույթ հակասությունների հարթեցում և հասարակության, դրա տարբեր խմբերի շահերի բավարարում: «Չամակարգ» հասկացությունը, որը բացահայտում է կառավարման էությունը, բնութագրվում է հետևյալ տարրերով՝ նպատակներ և խնդիրներ, կառավարման սուբյեկտներ և օբյեկտներ, ֆունկցիաներ, կազմակերպական կառուցվածք, միասնականություն, ինքուրույնություն, համակարգի տարրերի փոխադարձ կախվածություն, գործունեության որոշակի ձևեր և մեթոդներ¹¹:

Պետական կառավարման և վարչական իրավունքի ռուսական դպրոցի ներկայացուցիչ Վ. Ե. Չիրկինը պետական կառավարումը բնորոշում է որպես պետական մարմինների, դրանց տարբեր հաստատությունների և ծառայողների նպատակաուղղված ներգործություն անհատների և դրանց խմբերի վարքագծի ու հասարակական կյանքի տարբեր ոլորտների նկատմամբ: Պետական կառավարումը հասարակության տարատեսակ հարաբերությունների կառավարման միասնական շրջափուլ է, որն ապահովվում է պետական իշխանության կիրառման ու կառավարման սուբյեկտի և օբյեկտի ուղղակի, հետադարձ կապերի օգտագործման միջոցով¹²:

Գոյություն ունեցող բնորոշումների բազմազանության պայմաններում փորձենք առանձնացնել պետական կառավարման հետևյալ օրինաչափությունները. պետական կառավարումը՝

– մարդակենտրոն կազմակերպական համակարգ է,

– սոցիալական կառավարման տարատեսակ է,

– լայն մոտեցմամբ առնչվում է իշխանության երեք թևերին, իսկ նեղ մոտեցմամբ՝ գործադիր իշխանությանը (վերջին դեպքում կառավարումը ենթադրում է սուբյեկտի նպատակաուղղված ներգործությունը օբյեկտի վրա),

– բնութագրվում է օբյեկտի նկատմամբ սուբյեկտի նպատակաուղղված ներգործությամբ, որն ապահովվում է ուղղակի և հետադարձ կապերի միջոցով,

– նպատակ ունի կենսագործելու պետական քաղաքականությունը հասարակական կյանքի տարբեր ոլորտներում,

– համակարգ է և մեխանիզմ,

– իր էությանը, սուբստանցիայով իշխանական հարաբերությունների ամբողջություն է,

– որպես գործունեություն մեծամասամբ ստանում է իրավական ձև:

Պետական կառավարման համակարգի վերաբերյալ արևմտյան աղբյուրներում ամրագրված մոտեցումների ընդհանուր բնութագիրը:

Արևմտյան որոշ աղբյուրների ուսումնասիրության արդյունքում կարելի է եզրակացնել, որ ռուս և արևմտյան դպրոցների միջև գոյություն ունեն, կհամարձակվենք ասել, էական տարբերություններ պետական կառավարման ֆենոմենի ժամանակակից ընկալումների, մեկնաբանությունների, ինտերպրետացիաների առումով:

Հայաստանի Հանրապետության և հետխորհրդային այլ պետությունների իրականությունների ընդհանրությունների հետևանքով ռուսական հասարակական գիտությունների ձեռքբերումները մեզ համար առավել ըմբռնելի և արժեքավոր են: Միաժամանակ, հասարակական կյանքի շատ ոլորտների, մեր պարագայում՝ բնական ռեսուրսների պետական կառավարման ոլորտի հասարակական հարաբերությունների զարգացման ուղեմիջները սահմանվում են նաև ՀՀ միջազգային պայմանագրերով, որոնց ծանրակշիռ մասը, եթե ոչ ամբողջը, կառուցված են արևմտյան (ամերիկյան և եվրոպական) արժեքների

ՔԱՂԱՔԱՑԻՎԱՆ ԻՐԱՎՈՒՆՔ ԵՎ

ԴԱՏԱՎԱՐՈՒԹՅՈՒՆ

վրա:

Արևմտյան երկրների սոցիալ-տնտեսական զարգացման մակարդակը, ինչպես նաև կառավարման ոլորտում նկատվող որոշ միտումներ (օրինակ՝ մասնավոր սեկտորի ակտիվ ներգրավվածությունը կառավարչական որոշումների ընդունման գործընթացին՝ դրանց բովանդակության վրա ազդելու նպատակով) լեգալացնելու գիտնականների ձգտումը պարարտ հող են նախապատրաստում տարատեսակ տեսությունների մշակման համար:

Ըստ արևմտյան աղբյուրների՝ պարզ և բոլորի կողմից ընդունված հասկացությունը, թե կառավարումը անկախ պետության և դրա ենթակառուցվածքների գործունեության ոլորտ է, որն իրականացվում է կայուն, ձևական պահանջներին համապատասխան ստեղծված մարմինների կողմից, պարզապես անարդյունավետ է կառավարման պրակտիկ և հայեցակարգային խնդիրների լուծման համար¹³: Ժամանակակից կառավարումը բնութագրվում է՝ 1. սուբյեկտների բազմազանությամբ (պետություն, կորպորացիաներ, առևտրի համաշխարհային կազմակերպություն, քաղաքացիական հասարակության ինստիտուտներ, քրեական և տեռորիստական խմբավորումներ), որոնք ձևավորում են միմյանց հետ ավել կամ պակաս փոխկապակցված կառավարման ցանցեր, 2. մեխանիզմների բազմազանությամբ (համոզում, հարկադրանք, տնտեսական ներգործություն, նորմաստեղծում և մանիպուլիացիաներ) և 3. արագընթաց ադապտացիոն փոփոխություններով (արագ ադապտացիոն փոփոխությունների էությունը ձևական առումով կայուն համակարգի՝ գործողության ընթացքում ձևափոխումն է մեկ այլ համակարգի)¹⁴: Կառավարման համակարգի ժամանակակից խնդիրները լուծելու նպատակով հեղինակներն առաջարկում են լայնորեն կիրառել ցանցային և հանգուցային կառավարման մոդելները:

Ուտրիխտի և Ամստերդամի Վրիժի հա-

մալսարանի պրոֆեսորներ Քիս Վան Քերսբերգենը և Ֆրանս Վան Վարդենը փաստում են, որ ժամանակակից հասարակությունը սոցիումի ինստիտուցիոնալ և կազմակերպական ոլորտների կառավարման մեխանիզմների ու ձևերի փոփոխության ակադեմիան է: Արևմտյան գիտնականների կարծիքով, փոխվել են նաև կարգավորման, ղեկավարման և վերահսկողության կենտրոնները, կառավարման կարողությունները (այսինքն հասարակական ոլորտների և խնդիրների ազդեցության ենթակա լինելու աստիճանները) և ոճը (օրինակ՝ որոշումներ ընդունելուն և դրանց իրականացնելու հասարակության տարբեր շերտերի, խմբերի ներգրավվածությունը): Քննարկելով «կառավարում» տերմինի կիրառման ժամանակակից ինը մոտեցումները՝ հեղինակները եզրակացնում են, որ ցանցակացած պարագայում մենք գործունեք հարաբերականորեն ավտոնոմ, սակայն փոխադարձ կախվածություն ունեցող սուբյեկտների հետ, որտեղ հիերարխիան կամ մոնոկրատական լիդերությունը աստիճանաբար կորցնում է կարևորությունը կամ դառնում անկարևոր: Ընունվող որոշումներում պետական կառավարման մարմինները կարող են ներգրավվել, սակայն ոչ բոլոր դեպքերում, իսկ եթե ներգրավվածությունը փաստ է, ապա այն լոկ մասնակիցներից մեկն է: Կառավարման համակարգի փոփոխությունների (shifts in governance) պահանջը հեղինակները պայմանավորում են ինստիտուցիոնալ վերակառուցման և սահմանադրական կարգավորման ուղղությամբ կատարվող նոր, պրոակտիվ ջանքերով, քանի որ տեղի ունեցող զարգացումները հանգեցնելու են ինստիտուցիոնալ-քաղաքական նոր կարգի սահմանման¹⁵:

Արևմտյան գրականությունում կառավարումը դիտվում է որպես միասնական համակարգ, որտեղ պետությունը մեկ առանձնահատուկ սուբյեկտ է: Հարկ ենք համարում ընդգծել, որ նախկինում «Governance» տերմինը օգտագործվել է միայն պետական կառավարման գործունեության նկատմամբ, այժմ գիտնականները

պնդում են, որ պետությանը թողնվում է հարաբերությունների կարգավորման, ղեկավարման և կանոնակարգման հատուկ ուղիղներ: Իհարկե, հարաբերությունների այսպիսի զարգացումներ հեղինակները արձանագրում են նաև ավանդաբար սահմանափակ սուբյեկտներ և կարգավորման հերարխիկ հարաբերություններ ունեցող վարչական իրավունքում: Վերջիններիս կարծիքով, վարչական իրավունքը պետք է հաշվի նստի մասնավոր սուբյեկտների իշխանության հետ, հակառակ պարագայում՝ այն որպես դիսցիպլին անհամարժեք կլինի այսօրվա իրականությանը¹⁶:

Եզրակացություն

Շարադրված երկու մոտեցման համեմատությունից հետևում են ժամանակակից պետական կառավարման համակարգերի

կառուցման և գործառնման վերաբերյալ տարբերությունները, որոնք առաջին հերթին վերաբերում են կառավարման հարաբերությունների բնույթին և սուբյեկտային կազմին: Կարծում ենք՝ ներկայացված մոտեցումներից յուրաքանչյուրը առավել մոտ է տվյալ իրականությանը և թելադրված է դրա հրամայականներով: Միաժամանակ, պետական-մասնավոր գործընկերությունը և կառավարման գործընթացում հակակշռող շահերով օժտված սուբյեկտների մասնակցությամբ համապատասխան դաշտի ձևավորումը աստիճանաբար արդիականանում են նաև հետխորհրդային պետություններում, ինչն անհրաժեշտ ենք համարում հաշվի առնել բնական ռեսուրսների պետական կառավարման իրավական ապահովման խնդիրները քննարկելիս:

¹ Տե՛ս Мартин Ван Кревельд, Расцвет и упадок государства/ пер с англ., под ред. Ю.Кузнецова и А. Макеева. /М., 2006, էջ 413-509:

² Տե՛ս А.Х. Маликов, Эволюция теории и практики правового и социального государства и их соотношение в историческом развитии. Журнал “Государство и право”, 2009, N 10, էջ 36:

³ Տե՛ս М.Н. Марченко, Проблемы общей теории государства и права. Учебник в 2 т., т. 1. Государство. 2-е изд., перераб. и доп., М., 2007, էջ 270:

⁴ Տե՛ս Վ.Ս. Ներսիսյանց, Իրավունքի և պետության տեսություն: Եր., 2001, էջ 58:

⁵ Տե՛ս Общая теория права и государства. Учебник, под ред. В.В. Лазарева, М., 1996, էջ 273-276:

⁶ Տե՛ս Томас Гоббс, Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского. Сочинения в 2 томах. т. 2., М., 1991:

⁷ Տե՛ս Джон Лок, О государственном правлении. Избранные философские произведения в двух томах.т.2., М., 1960:

⁸ Տե՛ս Г.Б. Агабеков, Жан Боден-Основоположник концепции государственного суверенитета. Научно-аналитический обзор. М., 1990:

⁹ Տե՛ս Жан -Жак Руссо, Общественный договор. С. Петербург, 1907:

¹⁰ Տե՛ս Ролан Драго, Административная наука. Перевод с французского В. Л Энтина. М., 1982, էջ 9-16:

¹¹ Տե՛ս Д. Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков, Административное право: учебник для вузов., 3-е изд., пересмотр и доп., М., 2007, էջ 21:

¹² Տե՛ս В. Е. Чиркин, Государственное управление. Элементарный курс. М., 2002, էջ 12:

¹³ Տե՛ս Nikolas Rose and Peter Miller, “Political Power beyond the State: Problematics of Government”, British Journal of Sociology (43), 1992, էջ 173:

¹⁴ Տե՛ս Colin Scott “Analysing Regulatory Space: Fragmented Resources an Institutional Design”. *Public law* (Summer). pp, 2001, էջ 329:

¹⁵ Տե՛ս Kees Van Kersbergen and Frans Van Waarden “Governance” as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governances and problems of governability, accountability and legitimacy”. *European Journal of Political Research* (43), 2004, էջ 143-171:

¹⁶ Տե՛ս Jody Freeman “The private role in public governance” *New York University. Law review. (ARTICLES)*. Volume 75, Number 3, June 2000, էջ 545-546:

**ՔԱՂԱՔԱՑԻԱԿԱՆ ԻՐԱՎՈՒՆՔ ԵՎ
ԴԱՏԱՎԱՐՈՒԹՅՈՒՆ**

**THE MAIN SCIENTIFIC ADVANCES FOR THE EXPLORATION
OF STATE GOVERNANCE SYSTEM AND MECHANISM**

Gor MOVSISYAN

*P.h.D. Student of Law Faculty
of Yerevan State University*

In the presented article with the implication of methodology of comparative analysis the author describes the main advances of Russian and Western sciences to the prospective of system and mechanism of state governance of nature resources.

Within the analysis of scientific material the author mainly emphasizes the shifts in the subjects and nature of the public relations during the process of state governance. For the purpose of highlighting the

main theories, advances referring to the posted problem materials of outstanding scientists representing both Russian and Westerns schools of state governance and administrative law have been talked about.

The main conclusion made by the author is the following; the level of the improved public relations will require also (a) transformation in paradigms of processes and system of state governance and (b) execution of scientific knowledge in the practice to ensure transparency and participation in the practice of administrative decision-making for the reason of step by step realization of everyone's interest whom the adopted decision addresses its provisions.