

### ՀՐԱՅՐ ԹՈՎՄԱՍՅԱՆ

ՀՀ Ազգային ժողովի աշխատակազմի ղեկավար- գլխավոր քարտուղար,  
իրավաբանական գիտությունների թեկնածու, դոցենտ,  
ՀՀ պետական կառավարման ակադեմիայի դոկտորանտ

## ՆԱԽԱԳԱՀԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՁԵՎԻ ԾԱԳՈՒՄՆ ՈՒ ՉԱՐԳԱՅՈՒՄԸ, ԲՆՈՒԹԱԳՐԻՉՆԵՐԸ, ՊԵՏԱԿԱՆ ԻՇԽԱՆՈՒԹՅԱՆ ԿԱԶՄԱԿԵՐՊՄԱՆ ՍՈՂԵԼԸ ՆԱԽԱԳԱՀԱԿԱՆ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ

Հոդվածում նախ խոսվում է նախագահական կառավարման ձևի ծագման և զարգացման մասին, այնուհետև՝ ԱՄՆ-ի օրինակով անդրադարձ է կատարվում դրա բնութագրիչներին և նախագահական հանրապետությունում պետական իշխանության կազմակերպման մոդելին, նկարագրվում են Նախագահ-պաշտամենտ հարաբերությունները:

*Հիմնաբառեր* – Նախագահական կառավարման ձև, Նախագահ, պաշտամենտ, ընտրություններ, գա-պումների և հակակշիռների համակարգ:

#### Նախագահական կառավարման ձևի ծագումն ու զարգացումը

Նախագահական կառավարման ձևը դասական երեք կառավարման ձևերից այսօր ամենատարածվածն է: Լատինական Ամերիկայի, Ասիայի և Աֆրիկայի երկրների գերակշիռ մասում գործում է կառավարման նախագահական ձևը: Այս երկրներում կառավարման նախագահական ձևի ընտրությունը պայմանավորված է մի քանի հանգամանքներով. նախ և առաջ՝ այն բավականին պարզ է և որոշակի, երկրորդ՝ այս երկրներում թե՛ պաշտամենտարիզմը և թե՛ կուսակցությունները գտնվում են կայացման փուլում, երրորդ՝ այս երկրներում բնակչության մեծ մասը չի վստահում պաշտամենտին և կուսակցություններին, չորրորդ՝ առկա է ուժեղ ձեռքի նկատմամբ առավել մեծ պահանջարկ:

Պատմականորեն առաջին անգամ նախագահական կառավարման ձևը ստեղծվեց ԱՄՆ-ում: Ամերիկյան պետականության ձևավորման առաջին փուլում ոչ միայն օրենսդիր, այլև գործադիր իշխանությունը կենտրոնացված էր մի տեղում՝ Մայրցամաքային Կոնգրեսում: Այդ փուլում ԱՄՆ-ը չուներ երկրի միանձնյա ղեկավար: Կոնգրեսն իր անդամների շարքից ընտրում էր նախագահ, որի իրավասությունները սահմանափակ էին: Բայց որոշ ժամանակ անց, ԱՄՆ-ի քաղաքական խավը եկավ այն եզրակացության, որ անհրաժեշտ է տարանջատել օրենսդիր և գործադիր իշխանությունները: Այդպիսով, 1787 թվականին Ֆիլադելֆիայում գումարված Սահմանադրական Կոնվենտի միստերի ժամանակ առաջին անգամ սկսեցին քննարկել ԱՄՆ-ում Նախագահի պաշտոնն հիմնադրելու հարցը: Ամերիկացիների մեծամասնությունը դեմ էր թագավորական իշխանությանը՝ նույնիսկ թագա-

վորի սահմանափակ իրավասություններով: Այդ պատճառով գործադիր իշխանության ղեկավարի փնտրտուքը կատարվում էր հանրապետականության այն սկզբունքների շրջանակում, որոնք ենթադրում էին բոլոր պաշտոնների ընտրելիությունը:

ԱՄՆ-ում Նախագահի պաշտոնի հիմնադրման և այս ինստիտուտի սահմանադրական ամրագրման արդյունքում այս կառավարման ձևը հետագայում սկսեց դիտարկվել որպես դասական նախագահական կառավարման ձև: ԱՄՆ-ի Սահմանադրության 2-րդ հոդվածի առաջին բաժնի համաձայն՝ Նախագահը միաժամանակ գործադիր իշխանության ղեկավարն է և գերագույն գլխավոր հրամանատարը:

Դժվար չէ նկատել, որ պետական մարմինների համակարգում ԱՄՆ-ի Նախագահն անկախ է, հաշվետու չէ որևէ պետական մարմնի, չի կրում քաղաքական պատասխանատվություն որևէ պետական մարմնի առջև, իր գործողությունների համար հաշվետու է բացառապես ժողովրդին: Սա բնավ էլ չի նշանակում, որ ԱՄՆ-ի Նախագահի իշխանությունը բացարձակ է կամ ամենաշատն է: Կիսանախագահական կառավարման ձև ունեցող շատ երկրների նախագահների լիազորությունները կարող են փաստացի մի քանի անգամ գերազանցել ԱՄՆ-ի Նախագահի լիազորություններին: ԱՄՆ-ի պետական մարմինների համակարգում նույնքան կարևոր ու ինքնուրույն են Գերագույն դատարանն ու Կոնգրեսը՝ իր երկու պալատներով: Սա պայմանավորված է իշխանությունների տարանջատման կուռ համակարգի առկայությամբ, որի հիմքերը ևս առաջին անգամ դրվեցին հենց ԱՄՆ-ի Սահմանադրությամբ:

Այդ ժամանակահատվածի համար գործադիր

www.journal.lawinstitute.am

իշխանության ղեկավարի ընտրության ինստիտուտը բավականին առաջադիմական էր: Սակայն, ի տարբերություն Նախագահական կառավարման համակարգ ունեցող երկրների մեծամասնության, ԱՄՆ-ում Նախագահի ընտրությունները կատարվում են միջնորդավորված: Նախագահին յուրաքանչյուր նահանգում ընտրում են ընտրողները, որոնց քանակը հավասար է ԱՄՆ-ի Կոնգրեսում և Սենատում կոնգրեսականների և սենատորների ընդհանուր քանակին: Ի սկզբանե այս համակարգը նպատակ էր հետապնդում բացառել թեկնածու և ընտրող շփումները, որպեսզի բացառվեն ընտրողների վրա ճնշումները: Սակայն, պետք է նկատել նաև, որ հետագա տարիները ցույց տվեցին միջնորդավորված ընտրությունների համակարգի բարդ ու ձևական բնույթ ունենալը, քանի որ բոլոր ընտրիչները կարող են քվեարկել միայն այն կուսակցության թեկնածուի օգտին, որից հենց իրենք են ընտրվել, այդ իսկ պատճառով ընտրիչների ընտրությունից հետո արդեն իսկ հայտնի է դառնում ապագա նախագահի անունը:

Նախագահական կառավարման ձև սահմանելու հաջորդ ալիքը տարածվեց լատինաամերիկյան երկրների վրա: Հարկ է նկատել, որ այս երկրներն ամբողջությամբ չկրկնօրինակեցին ամերիկյան համակարգը, սակայն սկզբունքային հարցերում լուծումները նույնական են: Նախագահի ուժեղ իշխանությունը, որը բավականին անկախ է օրենսդիր իշխանություններից, այդ երկրներում բազմիցս բերել է դիկտատուրայի<sup>3</sup>:

Եվրոպայում նախագահական կառավարման ձևն առաջին անգամ ներմուծվեց Ֆրանսիայում և Շվեյցարիայում 1848 թվականին: Չնայած դա տեղի ունեցավ գրեթե միաժամանակ, սակայն նախագահի կարգավիճակը և իրավասություններն այդ երկու երկրներում տարբեր էին, ինչը բացատրվում է այդ երկրների զարգացման առանձնահատկություններով: Շվեյցարիայում բարձրագույն գործադիր մարմինը Դաշնային Խորհուրդն էր՝ կազմված յոթ նախարարներից, որոնք ընտրվում էին Դաշնային խորհրդարանի երկու պալատների համատեղ նիստում երեք տարով: Այդ յոթ հոգին հետագայում իրենցից ընտրում էին մեկին, որը և մեկ տարով դառնում էր Շվեյցարիայի Նախագահ (այս համակարգը գործում է առ այսօր): Նա կարող էր ընտրվել անսահմանափակ անգամ, բայց անպայման մի տարի ընդմիջումից հետո: Նրա իրավասությունները չէին տարբերվում Խորհրդի մնացած վեց անդամների իրավասություններից, պատասխանատվությունն էլ նույնն էր: Ըստ էության, Շվեյցարիան չունեի նախագահ՝ այս ինստիտուտի դասական իմաստով, և ղեկավարվում էր նախարարների կոլեգիայի կողմից<sup>4</sup>: Այլ էր պատկերը Ֆրանսիայում,

որը 1848թ. սահմանադրությամբ հռչակվեց նախագահական հանրապետություն: Ինչպես և ԱՄՆ-ում, այստեղ ևս Նախագահը գործադիր իշխանության միանձնյա ղեկավարն էր: Նա օժտված էր օրենսդրական նախաձեռնությամբ, նախարարներ նշանակելու և ազատելու իրավասությամբ և այլն: Սակայն, ի տարբերություն ԱՄՆ-ի և Շվեյցարիայի, այստեղ Նախագահն ընտրվում էր և այսօր էլ ընտրվում է համընդհանուր և ուղղակի ընտրությունների միջոցով:

Քսաներորդ դարի պատմությունը կարելի է անվանել աշխարհի քաղաքական քարտեզի վրա բազմաթիվ անկախ պետությունների հայտնվելու պատմություն: Նորանկախ երկրներից յուրաքանչյուրն ընտրեց իր կառավարման ձևը, սակայն ուշագրավ է այն, որ նորանկախ պետություններից շատերը հիմնադրեցին նախագահի ինստիտուտ և սահմանեցին նախագահական կառավարման ձև: Այսպես, Եվրոպայում նախագահի ինստիտուտը հիմնադրվեց Ավստրիայում, Վեյմարյան Հանրապետությունում, Չեխոսլովակիայում, Լեհաստանում, Էստոնիայում, Լատվիայում, Լիտվայում: Երեսունականներին ու քառասունականներին նախագահական կառավարման ձևը սկսեց տարածվել Ասիայում՝ Ֆիլիպիններում, Լիբանանում, Սիրիայում: Բայց կառավարման նախագահական ձևն առավել մեծ տարածում ստացավ Աֆրիկայում:

Չլի առումով նույնական, սակայն բովանդակային առումով անհամատեղելի էին աֆրիկյան նախագահական կառավարման ձև ունեցող պետությունները դասական նախագահական կառավարման ձև ունեցող երկրներին: Յեղային հարաբերություններն ու կոնֆլիկտները հաճախ բերում էին զինվորական հեղաշրջումների, և արդյունքում հեղաշրջման առաջնորդը հայտարարվում էր երկրի Նախագահ: Իսկ, եթե նախագահն ընտրվում էր, ապա այդ ընտրությունները շատ հեռու էին ժողովրդավարական լինելուց: Ընտրություններն անց էին կացվում առանց այլընտրանքի, կամ նախագահներն ընտրվում էին ցմահ: Դա կապված էր այն իրողության հետ, որ այս պետություններում, որոնք չէին անցել պետականաշինության զարգացման բոլոր փուլերը, նախագահները նույնացվում էին ցեղի կամ տոհմի առաջնորդի հետ:

Երկրորդ համաշխարհային պատերազմից հետո մի շարք արևմտաեվրոպական երկրներում ընդունված սահմանադրություններով նույնպես սահմանվեց անցում նախագահական կառավարման: Դրանց թվում էին Պորտուգալիան, Իսլանդիան (Պորտուգալիան և Իսլանդիան թերևս ունեին կիսանախագահական կառավարման ձև՝ չնայած այն հանգամանքին, որ նախագահն ընտրվում է

## ԱՐԴԱՐԱԴԱՏՈՒԹՅՈՒՆ

ուղղակի ընտրությունների միջոցով), Մալթան: Նույն ժամանակահատվածում նախագահական կառավարման ձև սահմանվեց մի շարք ասիական երկրներում՝ Հարավային Կորեայում, Թայվանում, Հնդկաստանում, Պակիստանում, Բանգլադեշում, Իրաքում, Պարսկաստանում, Աֆղանստանում<sup>5</sup>:

Հարկ է նկատել, որ անգամ Խորհրդային Միությունն է իր գոյատևման վերջին տարիներին ունեցել նախագահական կառավարման ձևն մոտ կառավարման ձև: Ս.Գ. Պարեշինան իր հետազոտության մեջ նշում է ԽՍՀՄ-ում նախագահական կառավարման ձևի ներմուծման հետևյալ պատճառները.

- ԽՍՀՄ-ի՝ ղեկավար դերից հրաժարվելու և հրամայական-ադմինիստրատիվ համակարգի փլուզման հետևանքով հասարակության քաղաքական կառուցվածքը հիմնովին փոխվեց: Իշխանության կենտրոններ դարձան ժողպատգամավորների խորհուրդները, բայց, քանի որ այդ համակարգը կայուն չէր, ժողպատգամավորներից շատերը կոմպետենտ չէին, խորհուրդները չկարողացան կորդինացնել իշխանության մարմինների արդյունավետ գործառնությունը, և, որպես հետևանք, առաջացավ իշխանության վակուում: Հարկավոր էր մի կառույց, որը կկարողանար վերակենդանացնել կոլլապսի մատնված իշխանական համակարգը.

- օրենսդիր իշխանության ուժեղացումը և զարգացումը բերեց գործադիր իշխանության թուլացման, ինչն իր հերթին հանգեցրեց նրան, որ ընդունվող որոշումները կյանքի չէին կոչվում: Նախագահի պաշտոնն անհրաժեշտ էր գործադիր իշխանությունը ուժեղացնելու համար.

- ԽՍՀՄ-ի տասնամյակների գոյության ընթացքում կոլեկտիվ ղեկավարման սկզբունքը կորցրեց իր ռեալ նշանակությունը, դարձավ անարդյունավետ, բերեց չարաշահումների: Եվ իշխանության բարձրագույն մակարդակում առաջացավ անհրաժեշտություն՝ անձնավորել սոցիալական և քաղաքական պատասխանատվությունն ընդունվող որոշումների համար<sup>6</sup>:

Այս համակարգը գոյատևեց ընդամենը երկու տարի, սակայն դրանք էական երկու տարիներ էին, երբ տեղի ունեցավ անցում մեկ կուսակցության կողմից կառավարելու համակարգից դեպի քիչ թե շատ ընդունելի կառավարման մի ձևի: Խորհրդային Միության փլուզումից հետո նախագահական կառավարման ձևը այս երկրներում ծնվեց կուսակցական կառավարման տրանսֆորմացիայի հետևանքով:

Կա տարածված կարծիք, որ խոշոր երկրների համար ավելի արդյունավետ է նախագահական կառավարումը: Իրոք, ԱՄՆ-ը, Ռուսաստանը և Բրազիլիան նախագահական երկրներ են:

Սակայն Կանադան ու Ավստրալիան, որոնք նույնպես խոշոր երկրներ են, պառլամենտական հանրապետություններ են (ինչպես և Գերմանիան, Իտալիան), իսկ փոքր Բենինը, Ուրուգվայը, Կիպրոսը և այլն՝ նախագահական հանրապետություններ:

Այնպես որ նախագահական ինստիտուտի կայացումը պայմանավորված է բազմաթիվ գործոններով՝ պատմական, քաղաքակրթական, քաղաքական, սոցիալական, տնտեսական ու աշխարհայացքային<sup>7</sup>:

**Նախագահական կառավարման ձևի բնութագրիչները, պետական իշխանության կազմակերպման մոդելը (ԱՄՆ-ի օրինակով)**

Նախագահական կառավարման ձևի հիմնական բնութագրիչները հանգում են հետևյալին.

1. Հանրապետության Նախագահն ընտրվում է արտապառլամենտական եղանակով, որպես կանոն՝ ուղղակի ընտրությունների միջոցով (թերևս բացառություն է կազմում միայն ԱՄՆ-ը, որտեղ Նախագահն ընտրվում է ընտրիչների կոլեգիայի միջոցով)<sup>8</sup>.

2. Կառավարությունը (գործադիր իշխանությունը) ձևավորվում է արտապառլամենտական եղանակով.

3. Կառավարությունը հաշվետու չէ որևէ պետական մարմնի առջև.

4. Հանրապետության նախագահը չի կարող քաղաքական դրդապատճառով պաշտոնանկ արվել.

5. Նախագահը միանձնյա է ձևավորում գործադիր իշխանությունը.

6. Նախագահը, որպես կանոն, համատեղում է պետության ղեկավարի, կառավարության ղեկավարի և գերագույն գլխավոր հրամանատարի լիազորությունները.

7. Նախագահը չի կարող արձակել պառլամենտը:

Դասական նախագահական համակարգը գործում է իշխանությունների բաժանման խիստ համակարգի վրա: Այս սկզբունքը դրվեց ԱՄՆ-ի 1787 թվականի Սահմանադրության հիմքում<sup>9</sup>:

Իշխանության յուրաքանչյուր ճյուղ ունի նշանակալի ինքնուրույնություն մյուս երկուսի նկատմամբ: Դրանով հանդերձ, կառավարման այս ձևն ունի զսպումների և հակակշիռների համակարգ<sup>10</sup>:

Նախագահական կառավարման ձևի պայմաններում, հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ թե՛ Հանրապետության նախագահը և թե՛ պառլամենտը օժտված են առաջնային հավասարազոր մանդատներով և չեն կարող «վերացնել» մեկը մյուսին, նրանք ստանում են բավականին մեծ ինքնուրույնություն: Այս երկու իշխանությունները

ձևավորվում են միմյանցից անկախ և հակադիր քաղաքական հայացքների պատճառով չեն կարող միմյանց վերացնել: Նախագահական կառավարման ձևին խորթ է, հետևաբար, պառլամենտն արձակելու՝ նախագահի իրավունքի ինստիտուտը: Բացակայում է նաև կառավարության պառլամենտական պատասխանատվության ինստիտուտը: Կառավարությունը պատասխանատու է միայն նախագահի առջև:

Եթե պառլամենտական կառավարման ձևի պարագայում տևական ժամանակահատվածում միմյանց հակադիր օրենսդիր ու գործադիր իշխանություն ունենալը գրեթե բացառվում է, ապա նախագահական համակարգում այն կարող է լինել բավականին երկարատև և ընդհուպ հանգեցնել քաղաքական ճգնաժամերի, հեղաշրջումների, քաղաքացիական պատերազմների: ԱՄՆ-ի նախագահներից քչերին և այն էլ կարճ ժամանակով է միայն հաջողվել իրենց պաշտոնավարման ընթացքում ունենալ մեծամասնություն Կոնգրեսի երկու պալատներում: Եթե ժողովրդավարության խորը արձատներն այս ողջ ժամանակահատվածում ԱՄՆ-ին զերծ են պահել ճգնաժամերից, հեղաշրջումներից, ապա նույնը չի կարելի ասել նախագահական կառավարման ձև ունեցող լատինամերիկյան ու ասիական շատ երկրների մասին:

Նախագահական հանրապետություններում պետական իշխանությունների կազմակերպման մոդելի էությունը կարող է հանգեցնել օրենսդիր և գործադիր իշխանությունների փոխհարաբերությունների երկու տարբերակների:

Առաջին տարբերակը, այսպես ասած, «տարանջատված կառավարումն» է, որի համաձայն՝ նախագահը և պառլամենտական մեծամասնությունը պատկանում են տարբեր կուսակցությունների: Այս դեպքում գործում է իշխանությունների օրենսդիր և գործադիր ճյուղերի սուբյեկտային տարանջատումը, քանի որ նրանց վերահսկում են տարբեր քաղաքական սուբյեկտներ՝ կուսակցությունները: Ինչ վերաբերում է ֆունկցիոնալ բաղկացուցչին, ապա հենց այս ժամանակ է ձևավորվում իշխանության այս երկու ճյուղերի անկախությունը և, միաժամանակ, փոխադարձ հսկողությունը: Այդ պատճառով նախագահական հանրապետություններում պետական իշխանությունների կազմակերպման մոդելի վերլուծման համար առաջին հերթին պետք է բացահայտել նախագահի և պառլամենտի փոխհարաբերությունների հիմքերը տվյալ ժամանակահատվածում:

Երկրորդ դեպքում նախագահը և պառլամենտական մեծամասնությունը պատկանում են մի կուսակցության: Այս դեպքում գործում է միայն ինստիտուցիոնալ բաղկացուցիչը: Պատգամավորը

չի կարող միաժամանակ լինել գործադիր իշխանության իրականացող<sup>11</sup>, սակայն դա էական չէ, եթե երկուսն էլ միևնույն կուսակցության քաղաքականությունն են վարում: Ըստ էության, Նախագահը դառնում է օրենսդիր իշխանության հիմնական սուբյեկտ: Այլ կերպ ասած՝ Նախագահը և պառլամենտական մեծամասնությունը կազմում են «կուսակցական իշխանություն», որը ձևավորվում է և՛ օրենսդիր, և՛ գործադիր իշխանությունների շրջանակներում: Հետևաբար, այս դեպքում կարելի է խոսել միայն օրենսդիր և գործադիր ինստիտուտների գոյության մասին: Սակայն նշենք, որ ԱՄՆ-ում կուսակցական խիստ կարգապահություն չի գործում, և ասել, թե կուսակցության անդամները միշտ հետևում են կուսակցության որոշումներին, հիմնավոր չէ:

Նախագահական կառավարման ձևը ենթադրում է այնպիսի համակարգի ստեղծում, որի ժամանակ իշխանության երկու թևերը՝ օրենսդիր և գործադիր, գործում են միմյանցից անկախ, սակայն հնարավորություն ունեն բացառելու իշխանության մյուս կողմի՝ իշխանության զավթման կամ գերկենտրոնացման ցանկացած հնարավորություն: Չսպումների և հակակշիռների նման համակարգը ելնում է պետության երկու բարձրագույն մարմինների նույնական իրավական կարգավիճակի մասին վարկածից: Սակայն միանշանակ պնդումը, թե կառավարման նախագահական ձևի պայմաններում այս երկու իշխանության թևերը փաստացի հավասար են, հիմնավոր չէ: Չնայած իշխանության թևերի «կոշտ տարանջատմանը»՝ նախագահի և խորհրդարանի հարաբերությունների որևէ հավասարակշռության մասին խոսք լինել չի կարող, քանի որ միանգամայն պակաս է, որ «առաջինը գերիշխում է երկրորդին»<sup>12</sup>: Ավելին, Նախագահական կառավարման ձևի ինստիտուցիոնալ թուլություն պետք է համարել այն հանգամանքը, որ նախագահի ձեռքում կենտրոնացած են զգալի լիազորություններ: Եթե երկրում գործում է ձևավորված ժողովրդավարական, իրավական պետական մեխանիզմ, և Նախագահի անձնական հատկանիշները, քաղաքական կողմնորոշումը անհամատեղելի են ավտորիտար դրսևորումների հետ, ապա իրեն վստահված իշխանության չարաշահման հնարավորությունը սկզբունքորեն քիչ հավանական է:

Միացյալ Նահանգների Նախագահի իրավասությունների շրջանակը բավականին ընդգրկում է և միտում ունի նրա փաստացի լիազորությունների ընդլայնման: ԱՄՆ-ի սահմանադրությունը (հոդված 2) Նախագահին հռչակում է գործադիր իշխանության ղեկավար՝ լայն լիազորություններով, որոնք, սակայն, բավականաչափ հստակ և մանրա-

մասն բացահայտված չեն: Որպես գործադիր իշխանության ղեկավար՝ նա հանդիսանում է դաշնային բյուրոկրատիայի բազմահազարանոց համալիրի ղեկավար, որի աշխատողների թվաքանակը գերազանցում է 3 միլիոնը:

Նախագահի լիազորությունները՝ որպես Գերագույն գլխավոր հրամանատարի, սահմանադրությունում դրված են առաջին տեղում: Այստեղ նա առավել մեծ ինքնուրույնություն ունի, քան այլ ոլորտներում: Չնայած այն հանգամանքին, որ պատերազմ հայտարարելու իրավունքը պատկանում է Կոնգրեսին, ԱՄՆ-ի պատմության մեջ քիչ չեն բացառապես Նախագահի հրամանագրի հիման վրա զինված ուժերի օգտագործման և մարտական գործողությունների սկսման դեպքերը: Առավել հայտնի օրինակը Վիետնամի պատերազմն է:

Իշխանությունների «կոշտ տարանջատման» սկզբունքի կիրառման պարագայում գործադիր իշխանությունը չունի օրենսդրական նախաձեռնության իրավունք. այդ իրավունքը բացառապես պառլամենտականների իրավունքն է: Սակայն սա չի նշանակում, որ Հանրապետության նախագահը որևէ մասնակցություն չունի օրենսդրական գործընթացին: Ըստ սահմանադրության՝ Նախագահն օրենսդրական գործընթացի կարևոր տարրն է: Նախագահի՝ պառլամենտի վրա ազդեցություն գործելու հզոր միջոցն է օրենքների նախագծերի մերժման հնարավորությունը վետոյի միջոցով<sup>13</sup>, որը հանդիսանում է Նախագահի և պառլամենտի լիազորությունների բախման վառ օրինակ: Վետոյի իրավունքն առավել արդիական է «տարանջատված կառավարման» ժամանակ: Ընդ որում, դա չի կարելի համարել որպես իշխանությունների տարանջատման ֆունկցիոնալ ասպեկտի խախտում, քանի որ եթե Նախագահը կարող է մերժել պառլամենտի կարծիքով անհրաժեշտ օրենքի ընդունումը, ապա վերջինս կփորձի ժամանակին այն ներկայացնել Նախագահին, որպեսզի խուսափի «գրպանային վետոյից», որը կիրառվում է ԱՄՆ-ի պրակտիկայում: Այս ամենից ելնելով՝ նախագահական վետոն կարելի է համարել Նախագահի թույլատրելի միջամտություն օրենսդրական գործընթացին: Ներկայումս, ԱՄՆ-ում Նախագահը մեծ ազդեցություն ունի օրենքների բովանդակության որոշման հարցում: Կոնգրեսի ընդունած բոլոր օրինագծերը ուղարկվում են Նախագահի հաստատմանը: Նախագահի հիմնական ու ամենաազդեցիկ ներգործության միջոցը վետոյի իրավունքն է: Կոնգրեսը կարող է հաղթահարել նախագահի վետոն յուրաքանչյուր պալատի կողմից ձայների առնվազն 2/3-ով՝ կրկնակի հավանության արժանացնելով օրինագիծը, ինչը գործնականում շատ հազվադեպ է

պատահում<sup>14</sup>:

Նախագահի օրենսդրական գործընթացի վրա ազդելու մյուս ինստիտուտը տարեկան ուղերձներն են: Կոնգրեսին ուղղված ուղերձները հաճախ ունեն օրինաստեղծ գործունեության ծրագրի տեսք և ներառում են քաղաքական, տնտեսական և սոցիալական առաջարկներ: Այս փաստը թույլ է տալիս ԱՄՆ-ի Նախագահին անվանել «կարևորագույն օրենսդիր»<sup>15</sup>: Սակայն, այդ ամենով հանդերձ, «Կոնգրեսն իրավունք ունի չընդունել Նախագահի կողմից ներկայացված յուրաքանչյուր օրենսդրական նախագիծ, որը վերջինս կարող է ներկայացնել Կոնգրեսի երկու պալատներում նրանից կախում ունեցող կամ նրան ցավակցող անձանց աջակցությամբ»<sup>16</sup>:

ԱՄՆ-ի Նախագահի օրինաստեղծ գործունեության լիազորությունների ևս մի կարևոր ասպեկտը բյուջետային և ֆինանսական ոլորտի լիազորությունն է (վերաբերում է Կոնգրեսի կողմից պատվիրակված լիազորություններին): Պաշտոնապես, ըստ սահմանադրության՝ Նախագահը զուրկ է որևէ լիազորությունից այս ոլորտում: Սակայն, 1921 թվականից սկսած, բյուջեի և այլ խոշորագույն ֆինանսական օրինագծերի նախապատրաստումը հանձնարարվել է գործադիր իշխանությանը: Փաստորեն, այս ոլորտում նախաձեռնությունը փոխանցվել է Նախագահին<sup>17</sup>: Սակայն, Կոնգրեսն էլ պահպանել է կարևոր դերակատարություն, որն արտահայտվում է օրենսդիրների կողմից հատկացումների աճի, նվազեցման կամ կանխարգելման վերաբերյալ ինքնուրույն որոշման կայացմամբ: Հաճախ իրենք են որոշում, թե ինչ նպատակով և ինչ ծավալով է անհրաժեշտ է ծախսել հարկատուների փողերը:

Վերահսկողությունը, թե ինչպես է Նախագահը մեկնաբանում իր սահմանադրական լիազորությունները, իրականացնում են Կոնգրեսը և Գերագույն դատարանը, որոնք իրենց գնահատականներում հաճախ ելնում են երկրում տիրող քաղաքական իրավիճակից:

Նախագահը նաև կնքում է միջազգային պայմանագրերը (դրանք պետք է հաստատվեն Սենատի կողմից): Նախագահը ղեկավարում է արտաքին քաղաքականության հսկայական ապարատը, որը թույլ է տալիս նրան լուծել բազմաթիվ միջազգային հարցեր առանց Սենատի մասնակցության: 1936 թ.-ին ԱՄՆ-ի Գերագույն դատարանը Նախագահին հռչակեց դաշնային կառավարության միակ մարմինը, որն ունի արտաքին քաղաքականություն վարելու բացառիկ իրավունք: Ըստ այդմ՝ Նախագահ Թրումենը բավականաչափ ծանրակշիռ պատճառներ ուներ 1948թ. ասելու. «Ես կերտում եմ

ամերիկյան արտաքին քաղաքականությունը»<sup>18</sup> :

Ֆունկցիոնալ ասպեկտի շրջանակներում գա-  
պումների և հակակշիռների համակարգի  
կարևորագույն տարրն է պառլամենտի կողմից նա-  
խագահական նշանակումների հաստատումը  
(հետևաբար՝ և չհաստատելու հնարավորությունը):  
Այս դեպքում Նախագահը և պառլամենտը լրաց-  
նում են միմյանց. Նախագահը չի կարող նշանակել  
ոչ մեկին առանց պառլամենտի հաստատման, սա-  
կայն պառլամենտն էլ հաստատում է միայն այն  
թեկնածուին, որին առաջարկում է Նախագահը:

Չսպումների և հակակշիռների համակարգը,  
որը գործում է ԱՄՆ-ում, ընձեռնում է պառլամեն-  
տին գործադիր իշխանությանը գապելու հնարավո-  
րություն: Միայն նա իրավունք ունի ընդունել պե-  
տական բյուջեն և վերահսկել նրա կատարումը:  
Չնայած այն փաստին, որ բյուջեի նախագիծը  
մշակվում է Նախագահի աշխատակազմում, բյու-  
ջեի մերժումը պառլամենտի կողմից կարող է ազդել  
ղեկավարության քաղաքականության վրա և իշ-  
խանության ճյուղերի հարաբերությունները սրել  
ֆինանսական ոլորտում<sup>19</sup>: Ներքին և արտաքին քա-  
ղաքականության ոլորտներում պառլամենտն ունի  
նաև վերահսկողական լիազորություններ, պաշտ-  
պանության համակարգում և իր լիազորություննե-  
րի սահմանում ուսումնասիրություններ է անցկաց-

նում: Վերահսկողական կարևորագույն լիազորու-  
թյունն է իմպիչմենտի ինստիտուտը, այդ թվում՝  
նաև Նախագահի վերաբերյալ:

Չսպումների և հակակշիռների համակարգը  
գերծ չէ քաղաքական իրավիճակի ազդեցությունից  
և, հետևաբար, չի կարող շեղում չտալ, սակայն,  
ընդհանուր առմամբ, ԱՄՆ-ում այն գործում է արդ-  
յունավետ, թեև աստիճանաբար հեռանում է այն  
մոդելից, որի հիմքը դրել են ԱՄՆ-ի «հիմնադիր  
հայրերը»:

Որպես կանոն, նախագահական կառավար-  
ման ձև ունեցող երկրների սահմանադրությունները  
պարունակում են որոշակի դրույթներ, որոնք սահ-  
մանափակում են Նախագահի՝ ավտորիտար  
առաջնորդ դառնալու հնարավորությունները, սա-  
կայն, այնուամենայնիվ, միայն սահմանադրորեն  
նման նորմեր սահմանելը բավարար չէ այդ  
երևույթները բացատելու համար: Եվ այդ դրույթնե-  
րը կարող են արդյունավետ գործել միայն հասուն  
ժողովրդավարական ինստիտուտների, քաղաքա-  
կան և իրավական մշակույթի բարձր աստիճանի  
առկայության դեպքում:

<sup>1</sup> Տե՛ս Паречина С.Г. Институт президентства: история и современность. <http://www.lib.ru/POLITOLOG/parechina.txt>, С. 277.

<sup>2</sup> Տե՛ս ԱՄՆ Սահմանադրությունը՝ [www.constitutionfacts.com/content/constitution/files/USConstitution\\_Russian.pdf](http://www.constitutionfacts.com/content/constitution/files/USConstitution_Russian.pdf):

<sup>3</sup> Տե՛ս Сахаров Н.А. Институт президента в современном мире, «Юридическая литература», М., 1994, С. 8.

<sup>4</sup> Տե՛ս Чиркин. В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. Изд. Зерцало, Москва, 1998, С.15.

<sup>5</sup> Տե՛ս Тхаркахо М.М. Зарождение и развитие института президентской власти в зарубежных странах. <http://cyberleninka.ru/article/n/zarozhdenie-i-razvitie-instituta-prezidentskoj-vlasti-v-zarubezhnyh-stranah>:

<sup>6</sup> Տե՛ս Паречина С.Г. Институт президентства: история и современность. Минск, 2003, стр. 22-23.

<sup>7</sup> Տե՛ս նույն տեղում:

<sup>8</sup> Տե՛ս Сахаров Н.А. Институт президента в современном мире, «Юридическая литература», М., 1994, С. 33.

<sup>9</sup> Տե՛ս Джангирян Ж.Д. Разделение властей в Республике Армения. МГУ, 2003, С. 16.

<sup>10</sup> Տե՛ս Конституционное право зарубежных стран (учебник для вузов). Изд. Норма-Инфра, М., 1999, С. 121.

<sup>11</sup> Տե՛ս Նախագահական կառավարման ձևն արգելում է նաև պատգամավորական մանդատի համատեղումը այլ պաշտոնների հետ:

<sup>12</sup> Տե՛ս Мишин А.А. Центральные органы власти буржуазных государств. М., 1972, С. 56:

<sup>13</sup> Այսպես՝ դասական նախագահական հանրապետությունում՝ ԱՄՆ-ում, Նախագահները կիրառում են այդ հնարավորությունը որպես օրենքի փոփոխման կամ մերժման միջոց: Ներկայացված քվեների 1409-ը դեպքերից՝ սկսած Ջ. Վաշինգտոնի պաշտոնավարման ժամանակից մինչև Ռ. Ռեյգանի ժամանակները, Կոնգրեսը հարթահարել է մոտ 100-ը:

<sup>14</sup> Տե՛ս ԱՄՆ Սահմանադրությունը՝ [www.constitutionfacts.com/content/constitution/files/USConstitution\\_Russian.pdf](http://www.constitutionfacts.com/content/constitution/files/USConstitution_Russian.pdf):

<sup>15</sup> Տե՛ս Мишин А.А. Государственное право США. М., 1976, С. 131, Rossiter С. American Presidency. N.Y., 1960, С.

34:

<sup>16</sup> Տե՛ս Графский В.Г. Всеобщая история государства и права. М., 2000, С. 441.

<sup>17</sup> St'u Дегтев Г.В. Конституционно-правовой статус президентов Российской Федерации и США: Сравнительный правовой анализ. М., 2003, С. 108.

<sup>18</sup> St'u Государственный строй США / Под редакцией А.С. Никифорова. М., 1976, С. 216.

<sup>19</sup> St'u Баренбойм П.Д. 3000 лет разделения властей. Суд Сьютера. М., 1996, С. 60.

**Грайр Товмасын**

Руководитель - генеральный секретарь аппарата НС РА,  
кандидат юридических наук, доцент,  
докторант академии государственного управления РА

#### ՔԵԶԻՕՄԵ

*Происхождение и развитие президентской формы управления, ее характеристики,  
модель управления государственной власти в президентской республике*

В статье сначала говорится о происхождении и развитии президентской формы правления, потом по примеру США обсуждаются ее характеристики и модель управления государственной власти в президентской республике, описываются отношения Президент-парламент.

*Ключевые слова:* президентская форма правления, Президент, парламент, выборы, система сдержек и противовесов.

**Hrayr Tovmasyan**

The RA NA Chief of Staff - Secretary General,  
PhD in Law, Associate Professor,  
Postdoctoral Researcher of the Public Administration Academy of RA

#### SUMMARY

*The origin and development of the presidential form of government, its characteristics,  
the model of managing of state authority in a presidential republic*

The article firstly discusses the origin and development of the presidential form of government, then following the example of the USA, the article refers to its characteristics and the model of managing of state authority in a presidential republic, describes President-parliament relations.

*Keywords:* presidential form of government, the President, parliament, elections, checks and balances system.