

ԵՐԵՎԱՆԻ ՊԵՏԱԿԱՆ ՀԱՄԱԼՍԱՐԱՆ

ՀԱՅԿ ՄԱՐՏԻՐՈՍՅԱՆ

**ԻՐԱՎԱՆՈՐՄԵՐԻ ՈՐԱԿԻ ԲԱՐԵԼԱՎՄԱՆ
ՀԻՄՆԱԽՆԳԻՐՆԵՐՆ ՈՒ ՈՒՂԻՆԵՐԸ
ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ**

ԵՐԵՎԱՆ

ԵՊՀ ՀՐԱՏԱՐԱԿԶՈՒԹՅՈՒՆ

2023

ՀՏԴ 340.13

ԳՄԴ 67.0

Մ 394

*Հրատարակության է երաշխավորել
ԵՊՀ գիտական խորհուրդը:*

Գրախոս՝ ի.գ.դ., պրոֆեսոր Ա.Գ. Վաղարշյան

ի.գ.թ., դոցենտ Տ. Սիմոնյան

Խմբագիր՝ ի.գ.դ., պրոֆեսոր Գ. Դանիելյան

Մարտիրոսյան Հայկ

Մ 394 Իրավանորմերի որակի բարելավման հիմնախնդիրներն ու ուղիները Հայաստանի Հանրապետությունում/Հ. Մարտիրոսյան: -Եր., ԵՊՀ հրատ., 2023, 86 էջ:

Աշխատությունը ընդգրկում է իրավաստեղծ գործունեության կարգավորումները, սկզբունքները և առաջարկներ ոլորտի բարեփոխման համար:

Նախատեսված է բուհերի ուսանողների, դասախոսների, ինչպես նաև պետական կառավարման ծառայողների համար:

ՀՏԴ 340.13

ԳՄԴ 67.0

ISBN 978-5-8084-2607-8

<https://doi.org/10.46991/YSUPH/9785808426078>

. ԵՊՀ հրատ., 2023

. Մարտիրոսյան Հ., 2023

Ներածություն

Հայաստանի երրորդ հանրապետության հռչակումը, վերջինիս քաղաքական համակարգում բազմակարծության ընդունումը, շուկայական տնտեսության անցումը և տնտեսական նոր համակարգերի ձևավորումը, ժողովրդավարական արժեքների հռչակումը առաջնահերթորեն պահանջում էին նոր որակի հարաբերությունները կարգավորող իրավանորմերի մշակում, իրավաստեղծ աշխատանքի փորձառության ձևավորում և կատարելագործում: Չունենալով իրավաստեղծ աշխատանքի փորձառություն՝ իշխանությունները հարաբերությունների կարգավորման գործընթացում առաջնորդվում էին այլ երկրների փորձը փոխառելու, շատ դեպքերում կրկնօրինակելու տարբերակով: Եթե սկզբնական շրջանում դա լրացնում էր հարաբերությունների կարգավորման բացերը և համարվում բավարարող հարաբերությունների մասնակիցների իրավունքների և պարտականությունների սահմանման համար, ապա հետագա զարգացումների, մասնավորապես, քաղաքական և տնտեսական համակարգերի բովանդակային բարեփոխումների տեսանկյունից դրանք պետք է դիտարկել խիստ անբավարար: Ներպետական և միջազգային հարաբերությունների զարգացման ֆոնին անհրաժեշտ է իրավանորմերի ձևավորման նոր մեխանիզմների ամրագրում, որոնք ունակ կլինեն ճշգրիտ համապատասխանել պետության ու հասարակության առաջնահերթ շահերին, իրավաքաղաքական արժեքների պաշտպանության և, վերջին հաշվով, իրավական անվտանգության խնդիրներին:

Այս առումով հարկ է նշել, որ իրավական բաց է դիտարկվում ոչ միայն ոլորտը կարգավորող իրավական ակտի կամ

դրանում համապատասխան հարաբերության կողմը կարգավորող դրույթի բացակայությունը, այլև գործող նորմերի անհամարժեք և անհամաչափ ազդեցությունը հասարակական հարաբերությունների նկատմամբ, ինչով էլ մեծապես պայմանավորված է իրավախախտումների թվի աճը:

Արձանագրենք, որ պետական մարմինների կողմից իրականացված նորմաստեղծ աշխատանքի ծավալը բավականին մեծ էր: Միևնույն ժամանակ հարկ է նշել, որ հարաբերությունները կարգավորող իրավական ակտերում բացերն ու կոլիզիաները հետևանք են նորմաստեղծ գործընթացի փուլերի, ակնկալվող արդյունքի և ազդեցության հետևանքների վերաբերյալ համակարգային, ռազմավարական հայեցակարգի և գործողությունների բացակայության:

Վերոնշյալի հիմնական պատճառը իրավահարաբերությունների ծագման նախադրյալների, իրավունքի նորմի և իրավահարաբերության հարաբերակցության վերաբերյալ պատկերացումների խեղաթյուրումն է, հարաբերությունների կարգավորմանը իրադրային լուծումներ ամրագրելու արատավոր պրակտիկան, այդ դաշտում հանրային շահի հաշվառման մեխանիզմների անտեսումը և դրանց ձևավորման առումով կամքի բացակայությունը: Մասնավորապես, իրավահարաբերությունների ծագման նախադրյալներն են այն պայմանները կամ գործոնները, որոնք առաջացնում, ծնում են իրավահարաբերություններ: Ընդ որում, իրավահարաբերությունների ծագման նախադրյալները լինում են նյութական և իրավաբանական: Նյութական են մարդկանց կենսական շահերը և պահանջմունքները, որոնց ազդեցության տակ մարդիկ մտնում են համապատասխան իրավահարաբերությունների մեջ: Եթե հասա-

րական հարաբերությունը իրավահարաբերության վերա-
ձևելու իրավասություն ունեցող սուբյեկտը՝ պետությունը, նյու-
թական նախադրյալները հաշվառում և գնահատում է ոչ աղել-
վատ և համարժեք իրականին կամ, այլ կերպ ասած դրանք
իրավունքի նորմերում ձևակերպում է հանրային ակնկալիքնե-
րին և պահանջումքներին հակառակ պատկերով, ապա տվյալ
հասարակության համակեցության միջավայրում խախտվում է
պետության կողմից հանրային հետաքրքրությունների ու պա-
հանջումքների համարժեք ընկալման սկզբունքը և առաջա-
նում է անխուսափելի խզում պետության և հասարակության
գործակցության ոլորտում: Պետք է արձանագրել, որ հանրա-
յին հետաքրքրությունների անտեսումը կարող է լինել ինչպես
պետական իրավաստեղծ մարմնի միտումնավոր վարքագծի,
այնպես էլ անգործության, ոչ պրոֆեսիոնալ մոտեցման արդ-
յունք: Իրավահարաբերության իրավաբանական նախադրյալ-
ներ են իրավունքի նորմերը, իրավաբանական փաստերը և
իրավասուբյեկտությունը: Ըստ այդմ, իրավահարաբերության
ծագման նյութական և իրավաբանական հիմքերը նորմաստեղծ
աշխատանքը բաժանում են երկու փուլերի՝ իրավակազմավո-
րում և իրավաստեղծում:

Նորմաստեղծման կամ իրավասահմանման ամբողջական
գործընթացում իրավակազմավորումն ու իրավաստեղծագոր-
ծությունը հարաբերակցվում են որպես բովանդակության և ձևի
կարգավորումներ, որտեղ իրավակազմավորումը բովանդա-
կությունն է կամ նյութական կողմը, իսկ իրավաստեղծումը՝ դրա
պաշտոնական իրավական ձևակերպումն ու պետական հար-
կադրանքով երաշխավորումը: Նորմաստեղծման երկու փուլե-
րում էլ պետք է ակտիվորեն գործադրվեն հանրային ներգրավ-

վածության արդյունավետ գործիքները, ինչը հնարավորություն է ընձեռելու բարձրացնել իրավանորմերի որակը և գուափեռաբար նաև հանրային իրավագիտակցության աստիճանը:

Նորմաստեղծման գործընթացի փուլային բաժանումն ունի էական պրակտիկ նշանակություն, քանի որ դրանցում է արտացոլվում իրավական ակտի սոցիալական և իրավական լեգիտիմության համադրությունը, արդյունքում՝ իրավական ակտի որակի ապահովման երաշխիքները: ՀՀ-ում նորմաստեղծման երկու փուլերի ամբողջական իրացման բացակայությունը ձևավորել է հետևյալ խոցելի խնդիրները, որոնց լուծմանը նպատակաուղղված են լինելու սույն ուսումնասիրությամբ արվող հայեցակարգային օրենսդրական և մեթոդական առաջարկները.

1. իրավական ակտերի նյութական և ձևական կողմերի¹ անհամարժեք համադրումը, արդյունքում հակաիրավական օրինականության իրավիճակի ձևավորումը², ինչը ծնում է իրավախախտում և դրանց թվական աճ: Դա վկայում է իրավական ակտերի սոցիալական լեգիտիմության և ձևավորման գործընթացներում ժողովրդավարության սկզբունքի ցածր աստիճանի մասին, ինչը պայմանավորված է իրավանորմերի կազմավորման գործընթացում հանրային մասնակցության ցածր մակար-

¹ Իրավական ակտի ձևական կողմն արտացոլում է իրավաբանական տեխնիկայի կանոնների ապահովումը: Իրավական ակտի նյութական կողմն արտացոլում է բովանդակության ձևավորման տարբեր ուղղություններ, դրանց համապատասխանությունը հանրային պահանջներին, ինչպես նաև կարգավորման ազդեցությունը կրող հասարակական հարաբերությունների բնույթին:

² Իրավական օրենք և համապատասխանաբար իրավական օրինականությունը օրենքի բովանդակության մեջ իրավունքի սկզբունքների ապահովումն է: Ըստ այդմ, տարբերակվում են «իրավունք» և «օրենք» հասկացությունները:

դակով, իսկ որոշ դեպքերում նաև՝ ձևական կարգավորումներով,

2. իրավական անվտանգությունն ապահովող իրավական որոշակիության բացակայություն՝ պայմանավորված իրավական ակտերում հաճախակի փոփոխություններով, որոնք սակայն չեն արտացոլում հարաբերությունների զարգացման դինամիկան, այլ մեծապես պայմանավորված են տեխնիկական խնդիրներով և ոլորտային զարգացման ռազմավարական մտածողության բացակայությամբ: Այս առումով հարկ է նշել, որ ձևական առումով ռազմավարությունների առկայությունը դեռևս չի նշանակում ռազմավարական մտածողության առկայություն,

3. իրավական ակտերի հիերարխիկ համակարգի խզումներ, որոնք բերում են նաև պետական մարմինների դերակատարման կամ գործառույթների վերաբերյալ ոչ ճիշտ ընկալումների, իշխանությունների տարանջատման համատեքստում զսպումների, հավասարակշռման և վերահսկողական լիազորությունների անտեսման: Խնդիրը հատկապես խորհրդարանական վերահսկողության մեխանիզմների չիրացման մասին է, որին անդրադարձ կկատարվի սույն ուսումնասիրության շրջանակներում:

Ուսումնասիրության նպատակը իրավական ակտերի որակի բարելավմանն ուղղված և արդյունքում վերոնշյալ խնդիրների լուծմանը միտված առաջարկների ներկայացումն է, դրանց կենսագործման վերաբերյալ քաղաքականության մշակումը՝ իրավական անվտանգության ապահովման հիմնարար սկզբունքի իրագործման նպատակով:

Ուսումնասիրության շրջանակներում ներկայացվելու են նորմաստեղծման աշխատանքի երկու փուլերի՝ իրավակազմավորման և իրավաստեղծման հիմնարար խնդիրները ՀՀ-ում, մասնավորապես դրանցում հանրային մասնակցության ապահովմանն ուղղված իրավակարգավորումների մեխանիզմները: Ընդ որում, ի տարբերություն իրավաստեղծման փուլի իրավակարգավորումների, իրավակազմավորման գործընթացը ՀՀ-ում, ըստ էության, քննարկման առարկա չի հանդիսացել, այն պետական կառավարման համակարգում չուսումնասիրված և չներդրված իրավական ինստիտուտ է և երբեմն բացառապես քննարկման առարկա է դարձել տեսական մակարդակով: Այս առումով ուսումնասիրության շրջանակներում իրավական ակտերի որակի բարելավմանն ուղղված առաջարկները կներառեն ինչպես իրավակազմավորման, այնպես էլ իրավաստեղծման փուլերում առկա հիմնարար խնդիրները:

1. Իրավակազմավորման փուլի հիմնախնդիրները

1.1. Իրավակազմավորման փուլի անհրաժեշտության հայեցակարգային հիմնախնդիրները և ՀՀ-ում ներդրման նախադրյալները

Նորմաստեղծման կամ իրավասահմանման գործընթացում իրավական երկու փուլերի՝ իրավակազմավորման և իրավաստեղծման գործոնների համակարգային խնդրի կարևորության մասին հետխորհրդային տարածքում առաջին անգամ քննարկման առարկան ձևավորվեց Վ. Ներսիսյանցի կողմից: Որպես իրավական ակտերի որակի ապահովման կարևորագույն գործոն, հանրային մասնակցությունն ապահովող կարևորագույն մեխանիզմ՝ վերջինս մատնանշում էր, որ նորմաստեղծմանը կամ իրավասահմանման գործընթացին ամբողջապես պետք է հատուկ լինեն հետևյալ հատկանիշները.

- սոցիալական լեգիտիմություն,
- իրավական լեգիտիմություն,
- գիտական հիմնավորվածություն և պրոֆեսիոնալիզմ³:

Ընդ որում, վերջինիս պնդմամբ իրավական ակտի սոցիալական լեգիտիմությունը կարող է ապահովվել հանրային շահի արտացոլման մեխանիզմների կիրառման արդյունքում՝ նորմերի անհրաժեշտության վերաբերյալ հանրային հետաքրքրությունների ուսումնասիրության, գնահատման, վերլուծության արդյունքում: Նորմերի սոցիալական լեգիտիմությունը իրավա-

³ Нерсисянц В. С., Проблемы государства и права, М. 1999.

կազմավորման փուլի արտացոլումն է: Սոցիալական լեզվա-
մության բացակայությունը հետագա իրավական գործընթաց-
ները ձևականացնում է և բովանդակային առումով չի ապահո-
վում ընդհանուր առմամբ նորմերի իրավական լեզվա-
մություն: Սոցիալական լեզվա-
մության առկայությունը ապահովում է իրավունքի համընդհանուր սկզբունքների անշեղ կիրառման
համար բավարար իրավական երաշխիքներ և հասարակոթ-
յան համար ապահովում է սոցիալական արդարության ընկալ-
ման բարձր աստիճան: Պետության պոզիտիվ պարտականութ-
յան իրացումն այս առումով նշանակում է, որ պետք է ձևավորել
անհրաժեշտ իրավական գործիքակազմ՝ նորմաստեղծ գործըն-
թացում սոցիալական լեզվա-
մությունն ապահովելու նպատա-
կով: Ընդ որում, պետք է փաստել, որ հասարակական հարաբե-
րությունների կարգավորման տարբեր ոլորտներում սոցիալա-
կան լեզվա-
մության պահանջի ապահովման իրավական գոր-
ծիքակազմը տարբեր է: Իրավական ակտերի որակի ապահով-
ման վերոնշյալ գործոնների վերաբերյալ իր դիրքորոշումն է
արտահայտել նաև գերմանացի գիտնական, դատական հա-
մակարգում երկարատև փորձ ունեցող Բերնդ Ռյուտերսը: Վեր-
ջինիս պնդմամբ իրավական ակտի որակի ապահովումը կլինի
երաշխավորված այն դեպքում, երբ նորմաստեղծ գործընթա-
ցում ապահովվի դեմոկրատիզմն ու պրագմատիզմը: Դեմոկրա-
տիզմի ապահովման ճանապարհը հասարակության ակտիվ
ներգրավվածությունն է նորմերի հանրային պահանջի ուսում-
նասիրության փուլում, պրագմատիզմի ապահովման գրավա-
կանը պետական համակարգի պրոֆեսիոնալ գործունեությունն
է: Ընդ որում, Ռյուտերսը հատուկ շեշտում է, որ ակտերում բա-
ցերն ու կոլիզիաներն առաջանում են ոչ միայն ձևական առու-

մով կամ այլ կերպ ասած՝ ակտում հարաբերությունը կարգավորող դրույթի բացակայությամբ, այլ նաև սոցիալական լեզվատիմության բացակայությամբ, երբ նորմն ընդունվել է ձևական-իրավական որոշակիության պահպանմամբ, սակայն հանրային շահի և պահանջումների բացակայությամբ կամ անհամարժեք հաշվառմամբ⁴:

Իրավակազմավորման գործընթացի վերաբերյալ ուսումնասիրություններ և ըստ այդմ՝ պրակտիկայում դրա ներդրման իրավական առաջարկներ ՀՀ-ում, ինչպես արդեն նշվեց, բացակայում են: Իրավակազմավորումը՝ որպես նորմաստեղծման առաջնային փուլ, բովանդակային առումով ոլորտային իրավակարգավորումների վերաբերյալ հանրային պահանջումների, կարծիքի, դիրքորոշումների ուսումնասիրության, վերլուծության, գնահատման, հանրային կարծիքի ձևավորման նպատակով հանրության նախապատրաստության, այն է՝ իրավագիտակցության բարձրացման քայլերի ամբողջությունն է: Իրավակազմավորման փուլը տարբեր ձևաչափով և ազդեցության արդյունավետությամբ ու աստիճանով է գործում իրավունքի տարբեր աղբյուրների համատեքստում: Այսպես, անգլոսաքսոնական իրավական համակարգի երկրներում իրավական սովորույթը՝ որպես իրավունքի աղբյուր, լայնորեն կիրառվում է վարչաիրավական հարաբերությունների, քաղաքացիաիրավական հարաբերություններից՝ գործարար շրջանառության հարաբերություններում: Մասնավորապես, ճանապարհատրանսպորտային հարաբերությունները մինչև պետության կողմից սանկցավորվելը կամ կանոնակարգվելը գործել են սովորութա-

⁴ Ruthers/Fischer/Birk, Rechstheorie, 2018, Rn.938.

յին դաշտում: Պետությունը իրավական ուժ է տվել այդ սովորույթներին կամ, այլ կերպ ասած, դրանք համարել է պետության հարկադրանքի ուժով ապահովված՝ դիտարկելով դրանք իրավակազմավորման փուլով անցած և հանրային շահի տեսանկյունից դրական նորմեր:

Անգլոսաքսոնական իրավական համակարգում իրավակազմավորման փուլի կարևորագույն և լայնորեն կիրառելի գործիք է նաև լրբիստական կազմակերպությունների գործունեությունը, որոնց գործառնություններն առնչվում են ոչ միայն տարբեր ազգային համայնքների, այլ նաև սոցիալական համայնքների գործունեությանը: Սակայն վերջիններիս գործունեությունն ակտիվորեն համադրվում է նաև ուղեղային կենտրոնների աշխատանքի հետ:

Իրավունքի աղբյուրի տեսակների առումով ՀՀ-ում կիրառելի է նորմատիվ իրավական ակտը, որի առնչությամբ իրավակազմավորման գործընթացի մեխանիզմները պահանջում են համալիր, արմատական և համակարգային փոփոխություններ: Իրավակազմավորման փուլի բացակայությունը ՀՀ-ում հանգեցնում է իրավակիրառման գործընթացում բազմաթիվ խնդիրների, որոնցից հիմնականներն են.

- ընդունված նորմերի կիրառելիության անհնարինություն, աննպատակահարմարություն, մի շարք դեպքերում առանց խախտման կիրառելիության անհնարինություն,

- իրավական ակտերի անհարկի հաճախականությամբ փոփոխման գործընթաց, որն իր հետ բերում է իրավական անկայունության,

- իրավական ակտի բովանդակության և տառի անհամապատասխանություն, իրավական անորոշություններ և բացեր,

կողիզիաներ, դրա հետ կապված նորմերի մեկնաբանման գործընթացի բարդություններ:

Վերջին խնդրի հետ կապված նորմերի մեկնաբանման գործընթացում ՀՀ-ում ձևավորված պրակտիկան չի արտացոլում մեկնաբանման իրավական գործընթացի իրական բովանդակությունն ու տրամաբանությունը: Մասնավորապես, նորմերի մեկնաբանման նպատակը դրանց ժամանակակից ընկալումը պարզելն է, այն է՝ պետք է գտնել օրենքի այն նշանակությունը, որը իրավաստեղծ մարմինն ամփոփել է իրավական ակտի տեքստում: Այս գործընթացում ՀՀ-ում էական են հակասությունները իրավական ակտի տեքստի, նորմաստեղծ մարմնի կարգավորման մտադրության և որ ամենաէականն է՝ դրանց և հանրային պահանջմունքների անհամապատասխանության միջև: Լուծման հիմնարար բանալին դրանց համադրման իրավական մեխանիզմների կիրառելիությունն է:

Իրավակազմավորման գործընթացը սկսվում են քաղաքացու իրավագիտակցության ձևավորման գործընթացից և ավարտվում իրավական ակտի տեքստում հանրային կամքի իրավական ձևակերպումներով: Իրավագիտակցության ձևավորման գործում կրթական և իրավական դաստիարակության, իրավական մշակույթի ձևավորման հիմնախնդիրները կարող են արդյունավետություն ապահովել հանրության կրթական գործընթացների շրջանակներում: Հարկ է նշել, որ իրավագիտակցության և իրավամտածողության ձևավորման և մակարդակի բարձրացման գործում հատկապես անգլոսաքսոնական համակարգի երկրներում էական աշխատանքներ են կատարվում ոչ միայն գիտակրթական համակարգերի միջոցով, այլ համայնքային կառավարման մակարդակում հանրային

մասնակցայնության բարձր աստիճանի ապահովմանն ուղված գործիքակազմի միջոցով, ինչպիսին խորհրդատվություններն են:

Իրավակազմավորման գործընթացի շրջանակներում էական է նաև հանրային կարծիքի հաշվառման, դրանց վերլուծության և գնահատման և իրավական ամրագրման գործիքակազմի ներդրումը: Գործընթացի ամբողջ նպատակը իրավաստեղծ գործընթացում հանրային պահանջմունքների առավելագույն հաշվառումն է և իրավական այնպիսի մեխանիզմների ձևավորումը, որը գործընթացը կդարձնի անշրջելի, կբարձրացնի իրավական ակտերի որակը, կիրառելիության շրջանակներում կնվազեցնի իրավախախտումների ռիսկերն ու ծավալները:

Իրավակազմավորման փուլի վերաբերյալ ուսումնասիրություններն ու առաջարկները պետք է հստակ պատասխանեն հետևյալ հարցերին.

1. իրավական կարգավորման որ ոլորտում ինչպիսի՞ մեխանիզմներով և գործիքակազմով պետք է իրացվի իրավակազմավորումը,

2. ինչպիսի՞ ամրագրում պետք է ունենա իրավակազմավորման փուլը՝ իրավական և սովորութային մակարդակներում:

Հարկ է արձանագրել, որ հիշյալ խնդիրների վերաբերյալ առաջարկներն էապես պայմանավորված են տվյալ պետության իրավական համակարգի զարգացման աստիճանով, հասարակության անհատական և կոլեկտիվ մակարդակներում իրավագիտակցության զարգացվածության գործոնով: Ընդ որում, արդարացված չեն այն պնդումները, որ իրավագիտակցության ցածր աստիճանն ունեցող հասարակություններում հանրությանը պետք է նորմաստեղծման գործընթացում ներա-

ռել հնարավորինս պասիվ աստիճանում՝ իրավական ակտի նախագծի քննարկման միջոցով:

Իրավակազմավորման փուլում հանրային կարծիքի հաշվառման, վերլուծության, գնահատման գործընթացները տեղի են ունենում հետևյալ գործիքների կիրառմամբ՝ **ծանուցումների, խորհրդատվության, լոբիզմի, ուղեղային կենտրոնների համալիր աշխատանքի միջոցով հանրության մեջ տեղի ունեցող գործընթացների վերաբերյալ տեղեկատվության վերլուծության, դրա գնահատման և իրավաստեղծ մարմիններին ազդակների փոխանցման եղանակով**: Հարկ է նշել, որ հասարակական հարաբերությունների տարբեր ոլորտներում կիրառվում է այդ մեխանիզմներից՝ տվյալ ոլորտի գնահատման առավելագույն և արդյունավետ տարբերակները:

Այսպես՝ հանրության անվտանգության, պաշտպանության ոլորտներում առավելագույն արդյունավետ մեխանիզմը ուղեղային կենտրոնների միջոցով աշխատանքն է, որի արդյունքում նաև հանրային մասնակցության ապահովմամբ վերլուծվում են պետության անվտանգային միջավայրի վերաբերյալ հասարակության սպասումներն ու ակնկալիքները, անվտանգությանը սպառնացող հանգամանքներին դիմագրավելու հասարակության պատրաստվածության աստիճանը, և ըստ այդմ, փոխանցում է այդ խնդիրները նաև այն մարմիններին, որոնք պետք է ընդունեն անվտանգության ոլորտի հիմնարար փաստաթղթեր: Ուղեղային կենտրոնների աշխատանքը կանոնակարգվում է պետության կողմից, սակայն նրանցում ներգրավվում են ոչ միայն պետական համակարգի ներկայացուցիչներ, այլ նաև հանրային ներգրավվածություն ապահովող ոլորտների ներկայացուցիչներ՝ առաջին հերթին գիտակրթական և սոցիալական հետազոտությունների ոլորտներից:

Անվտանգության ոլորտում իրավակազմավորման գործընթացի հաջող դրսևորում է ԱՄՆ անվտանգային համակարգում նորմաստեղծ աշխատանքի մոդելը: Մասնավորապես, ԱՄՆ անվտանգության ոլորտի ռազմավարությունը որպես իրավական փաստաթուղթ և դրանից բխող իրավական ակտերը ձևավորվում են ազգային անվտանգության մարմինների համակարգված աշխատանքի արդյունքում, որը, ըստ էության, ընթանում է հետևյալ գործընթացով: Մասնավորապես, ճյուղային ազգային անվտանգության մարմինների գործունեությունը սպիտակ տնից համակարգվում է հետևյալ ուղղություններով. նախագահին առընթեր բարձրագույն խորհրդատվական մարմինը՝ ԱԱԽ-ն, մշակում է ազգային անվտանգության հիմնական դոկտրինալ ռազմավարությունները, մշակում է արտաքին, պաշտպանական անվտանգության միջանկյալ և օպերատիվ միջամտություն պահանջող հանձնարարականներ՝ դրանով իսկ ապահովելով ընդհանուր ռազմավարության ղեկավարումը: *Աշխատանքներն ազգային անվտանգության խորհուրդն իրականացնում է ուղեղային կենտրոնների հետ խիստ համաչալնեցված ռեժիմով: Ուղեղային կենտրոնների աշխատանքներն իրացվում են հանրային տրամադրվածությունների և ակնկալիքների նյութականացման դաշտում:*

21-րդ դարում անվտանգության ոլորտում ապագայի կանխատեսման, պետության գործունեության տարբեր ոլորտներին վերաբերող արտաքին և ներքին քաղաքականության մշակման գործում առանցքային նշանակություն ունեն ուղեղային կենտրոնները: Խնդրի հետազոտող Փոլ Դիքսոնը մատնանշում է, որ անվտանգության մարմինների պրոֆեսիոնալ աշխատանքի ապահովման կարևորագույն գրավականներից մե-

կը ուղեղային կենտրոնների հետ համադրված աշխատանքն է։ Նրանք իրականացնում են գործնական քաղաքական իրավական փորձաքննություն, պատրաստում են վերլուծական նյութեր և հիմնարար աշխատություններ՝ այդ թվում հանրային տրամադրությունների հիման վրա, իսկ այդ գործառույթներն իրացնելիս ինտենսիվ համագործակցում են հասարակության տարբեր շերտերի ներգրավվածությունն ապահովող կենտրոնների հետ, մասնավորապես, գիտակրթական հաստատություններ, սոցիալական ծառայություններ։ Ինտելեկտուալ արտադրանքի բոլոր այս տեսակները տարբերվում են զլոբալ գործընթացների ռազմավարական տեսլականով, որը հիմնված է աշխարհում քաղաքականության և տնտեսության ոլորտում փոփոխությունների գործընթացներում քաղաքական և սոցիալ-տնտեսական ցանկալի արդյունքների հասնելու վրա։ Հարկ է նշել, որ անվտանգության մարմինների և ուղեղային կենտրոնների համակարգված գործակցությունը սկսվել է Երկրորդ աշխարհամարտից հետո, երբ ձևավորվեց համակարգ-կազմակերպություններ, որոնց խնդիրը և հետազոտական առարկայական շրջանակը հանգում է նախ պետության և հասարակության միջև կապի ապահովմանը, ապա նաև պետության, հասարակության արտաքին և ներքին քաղաքականության, դրա մշակման և իրականացման վերաբերյալ բազմաոլորտ հիմնախնդիրների ուսումնասիրությանն ու վերլուծությանը։ Ընդ որում, հարկ է նշել, որ ուղեղային կենտրոնների համակարգաստեղծ աշխատանքի արդյունք պետք է համարել տարբեր պետություններում անվտանգության մարմինների կազմակերպական առումով դիվեսիֆիկացված գործունեությունը կամ, այլ կերպ ասած, վերջիններիս գործունեության տարբեր պետա-

կան և ոչ պետական մարմիններում ներգրավվածությունը: Վերոնշյալ մեխանիզմն ապահովում է անվտանգային ոլորտի իրավական քաղաքականության, այդ թվում՝ իրավական-ռազմավարական փաստաթղթերի ընդունման ոլորտում հանրային շահի արտացոլումը:

Լավագույն ուղեղային կենտրոնները, որոնք նպաստում են անվտանգության մարմինների ինստիտուցիոնալ կառուցակարգերի ձևավորմանն ու զարգացմանը, անվտանգության ոլորտում տրամաբանված իրավական, հասարակական քաղաքականության իրականացմանը, ԱՄՆ, Միացյալ թագավորության և Շվեդիայի ուղեղային կենտրոններն են:

ՀՀ-ում անվտանգության ոլորտում 2020թ. հուլիսին ընդունված հիմնարար փաստաթուղթը՝ ազգային անվտանգության ռազմավարությունը, ընդունվել է առանց վերլուծական և հետազոտական կարողությունների իրացման: Ընդ որում, դրանում արտացոլված դրույթների փաստարկված չլինելու, անիրատեսական և ոչ պրագմատիկ ցանկությունների մակարդակից վեր չկանգնելու հանգամանքը և կանխատեսումային միջավայրում փորձաքննություն չանցնելու գործոններն իրենց զգացնել տվեցին ռազմավարության ընդունումից երկու ամիս անց՝ ՀՀ ու Արցախի համար ողբերգական պատերազմում: Ընդ որում, դեռևս ռազմավարության նախագծի շուրջ ծավալված քննարկումների ժամանակ այս և այլ շատ հարցեր բարձրացվել են նաև տարբեր սուբյեկտների, այդ թվում նաև՝ ՔՀԿ-ների կողմից, որոնց պատասխանները տրվել են որևէ վերլուծություն և կանխատեսելիության ցուցանիշներ չպարունակող գեղեցիկ շարադրվածքներով: Ռազմավարությունից բխող աշխարհագրի ձևավորման իրավակարգավորումները, հարևան երկրների

հետ հարաբերություններում կանխատեսումները ուղղակի ձախողվեցին պատերազմի փորձով: Սա ուղղակիորեն վկայում է այն մասին, որ նույնիսկ հարաբերությունների կարգավորման հիմք հանդիսացող ռազմավարական փաստաթղթերում բացակայում է հիմնավորման վերլուծությունները, տեղեկատվական բազաների հիմքով մշակված շտեմարանները, դրանցում արտացոլված տվյալների ազդեցության գնահատման կարողությունները՝ նաև արհեստական բանականության ժամանակակից ռեսուրսների առկայության պարագայում:

Սոցիալ-տնտեսական հարաբերությունների կարգավորման դաշտում իրավակազմավորման իրացման արդյունավետ մեխանիզմը ծանուցումներն ու խորհրդատվություններն են: Այս առումով հատկապես ուշադրության է արժանի պետության ֆինանսական քաղաքականության իրականացման ոլորտում իրավակազմավորման գործընթացի բացակայությամբ պայմանավորված լրջագույն խնդիրները: Այսպես, գործարար միջավայրի բարելավման, հարկաբյուջետային քաղաքականության իրացման կարևորագույն սկզբունքներից է կանխատեսելիությունը, որը նյութականացվում է իրավական կանխատեսելիության միջոցով: Այս առումով չափազանց կարևոր է համապատասխան հասցեատերերին պետության քաղաքականության մասին իրազեկումն արդեն իսկ մտադրությունների փուլում, ինչից հետո միայն տեղեկատվության վերլուծությունների հիման վրա նաև իրավաբանական ձևակերպումներին ձեռնամուխ լինելը: Վառ օրինակ է գույքահարկի դրույքաչափը կտրուկ բարձրացնելու վերաբերյալ գործող իրավակարգավորումը: Ընդ որում, թվացյալ պատկերն այն է, որ դրանով ապահովվում է սոցիալական արդարությունը՝ հաշվի առնելով գույքի արժե-

քը, գտնվելու վայրի գոտիականությունը և այլն: Սակայն իրականում կարգավորումն ազդում է նաև բիզնես ոլորտի վրա, քանի որ գույքահարկի դրույքաչափը, ընդհուպ հիմք անգամ, բարձրացել է նաև հասարակական նշանակության գույքի նկատմամբ: Այն շրջայականորեն հանգեցրել է նաև ապրանքների և մատուցվող ծառայությունների գների բարձրացման, սպառողների նյութական վիճակի վատթարացման: Չբացառելով գույքահարկի դրույքաչափի բարձրացման հնարավորությունը, հարկ է արձանագրել, որ նման կտրուկ բարձրացումը որևէ կերպ իրավական և տնտեսական հիմնավորումներ չունի: Ավելին, նշվածի միակ պատճառը պետական գանձարանում թերհավաքագրումն է, և նաև այդ եղանակով ճեղքերը փակելը: Նմանատիպ քաղաքականություն իրականացվել է նաև հարկային օրենսդրության տարբեր ուղղություններում, ինչպես օրինակ՝ ակցիզային հարկի հարկման դաշտ լրացուցիչ ապրանքներ ներառելու վերաբերյալ 90-ականներին ՀՀ կառավարության կողմից ձեռնարկված քայլերը: Հանուն ճշմարտության պետք է նշել, որ զգալով աճող դիմադրությունը և գործարարների ներկայացրած հիմնավոր վերլուծությունները՝ այդ քաղաքականության արդյունքում տնտեսության մեջ կանխատեսվող բացասական հետևանքների վերաբերյալ, կառավարությունը հրաժարվեց այդ քաղաքականության իրականացումից: Եվ դա պատերազմական իրավիճակում, երբ պետության համար ֆինանսական սուղ միջոցների պայմաններում լրացուցիչ միջոցների ներգրավումը հրամայական էր: Սա ևս մեկ ապացույց է այն բանի, որ իրավանորմների ձևավորմանը պետք է նախորդի վերլուծական աշխատանքը: Վերլուծական տվյալների բացակայությունը հնարավորություն է ընձեռում իշխանության մար-

միններին չարաշահել դիրքը մաս խմբային շահերից ելնելով, օրինակ՝ հարկային արտոնությունների իրավակարգավորումների պարագայում: ՀՀ-ում հարկային արտոնությունները տարբեր սուբյեկտների շնորհվում են ՀՀ կառավարության որոշումներով և այդ ցանկում ընդգրկված են մաս խոշոր գործարարներին պատկանող ընկերություններ: Առկա չէ որևէ տնտեսաիրավական վերլուծություն ՀՀ կառավարության վերոնշյալ որոշումներում, թե ինչպես դա կարող է ազդել տնտեսական մրցակցության վրա, երբ ի սկզբանե ստեղծվում են անհավասար պայմաններ մաս ներդրումների չափից կախված՝ դրանով իսկ փոքր բիզնեսին դնելով անհավասար պայմաններում:

Իրավակազմավորման փուլի բացակայության, հանրային իշխանության կողմից սուբյեկտիվ որոշումների կայացման հաջորդ դաշտը վարչարարությանն առնչվող իրավակարգավորումներն են: Օրինակ՝ ՀՀ վարչական դատավարության օրենսգրքի 83-րդ հոդվածում 2020 թ. նախաձեռնված փոփոխությունը, համաձայն որի՝ հայցի հարուցումը բավարար չէ վարչական ակտի գործողությունը կասեցնելու համար և անհրաժեշտ է լրացուցիչ միջնորդություն: Փաստաթղթի հեղինակ ՀՀ էկոնոմիկայի նախարարությունը հիմնավորումներում նշել է, որ նշված փոփոխությունը կձերբագատի ներդրողներին խոչընդոտներից⁵: Փոփոխությունից հետո սակայն, ներդրումների դիմամիկան չի փոխվել, իսկ դատարանների ծանրաբեռնվածությունն աճել է: Ընդ որում, փոփոխությունը դատարաններին կանգնեցրել է անլուծելի խնդրի առջև: Չլինելով քաղաքաշինության

⁵ Փոփոխությունը կատարվել է քաղաքաշինության ոլորտում խոշոր կառուցապատողների և Երևան քաղաքի նախկին գլխավոր ճարտարապետ Ա. Մեսչյանի լոբիստական աշխատանքի արդյունքում:

ուրտի մասնագետներ՝ դատավորները չեն կարողանում կողմնորոշվել վարչական ակտի գործողությունը կասեցնելու հարցում և կայացնում են «կամայական» որոշումներ: Սա ևս մեկ անգամ ապացուցում է, որ խնդրի լուծումը հիմնավորված չէ փաստական տվյալների վերլուծությամբ, անհրաժեշտության գնահատմամբ, սոցիալական տարբեր խմբերի, հարաբերության բոլոր մասնակիցների կարիքների ուսումնասիրությամբ:

Իրավակազմավորման փուլի իրացման կարևոր գործիքակազմ է նաև լրբիստական կազմակերպությունների գործունեությունը: Վերջիններս պետության կողմից ծրագրվող ոլորտային քաղաքականության վերաբերյալ տեղեկատվության տրամադրման կամ ծանուցումների հիման վրա էապես նպաստում են հետադարձ կապի ապահովմանը: Բացի այդ, լրբիստական կազմակերպությունները կարող են ներկայացնել նաև հասարակական հարաբերությունների իրավակարգավորման անհրաժեշտության վերաբերյալ իրենց նախաձեռնությունները: Օրինակ՝ ԱՄՆ նահանգային կառավարման մակարդակում օրենսդիր մարմնին իրավական նախաձեռնություններ ներկայացնելու իրավունք ունեն նաև քաղաքացիները, որոնց էապես օժանդակում են նաև լրբիստական կազմակերպությունները: Սակայն, մինչև այդ համայնքի շրջանակներում իրավակազմավորման դաշտում իրականացվում է բավականին բարդ և ծավալուն աշխատանք, որը արդյունքում միայն նյութականացվում է իրավական ակտի նախագծի տեսքով⁶:

⁶ <https://www.scitepress.org/Papers/2018/100525/100525.pdf>.

2. Իրավաստեղծման փուլի հանրային մասնակցության գործընթացները

2.1. Հանրային մասնակցության ապահովման մեխանիզմների հիմնախնդիրն իրավական ակտերի չհավորման իրավաստեղծ գործընթացում

Իրավաստեղծ գործունեությունը հանրային իրավասու մարմինների իրավական գործունեությունն է ուղղված իրավական ակտերի ընդունմանը, լրացմանը, փոփոխմանը և վերացմանը: Այս փուլում չափազանց կարևոր է ինչպես իրավաստեղծ լիազորությամբ օժտված սուբյեկտների արհեստավարժությունը, այնպես էլ իրավանորմերի որակի ապահովմանն ուղղված հանրային մասնակցության լրացուցիչ երաշխիքների ապահովումը: Ընդ որում, իրավակազմավորման փուլի արդյունավետ իրացման մեխանիզմների առկայությունը դեռևս չի նշանակում, որ իրավաստեղծ գործունեության փուլում հանրային մասնակցության ապահովման անհրաժեշտ մեխանիզմները պետք է անտեսվեն: Հատկապես հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ ՀՀ իրավակիրառ պրակտիկայում իրավական ակտերի անհարկի, անհասկանալի և անտրամաբանական խրթին բազմազանությունը, դրանցում առկա էական հակասությունները ստեղծել են նաև դրանցից օգտվելու բարդ իրավիճակ, իսկ գործողության ժամանակ՝ դրանց պարզման, պարզաբանման և մեկնաբանման հաճախ ծագող անհրաժեշտություն, ուստի անհրաժեշտ է չափազանց մեծ ուշադրություն դարձնել նաև իրավանորմերի որակի բարելավմանը միտված իրավաստեղծ գոր-

ծընթացում հանրային մասնակցության ապահովման հնարավորություն ընձեռող բոլոր իրավական գործիքներին: Ընդ որում, ի տարբերություն իրավակազմավորման փուլի, որտեղ իրավական ակտերի որակի բարելավմանն ուղղված ջանքերը հանրային մասնակցության ապահովման առումով չեն պահանջում մասնագիտական հանրույթի հետ պրոակտիվ աշխատանք, իրավաստեղծ փուլում մասնագիտական հանրույթի ներգրավվածությունն ուղղակիորեն ազդում է իրավական ակտի մասնագիտական որակի աստիճանի վրա: Ի վերջո, անհրաժեշտ է արձանագրել, որ իրավանորմների ձևավորման ցանկացած փուլում հանրային մասնակցության ապահովումը նպատակաուղղված է իրավանորմների որակի բարելավմանը, ինչը կարող է ապահովվել սոցիալական լեգիտիմության և իրավական լեգիտիմության ապահովման գործիքակազմով⁷:

Վերջին տարիներին հանրային կառավարման ոլորտում հասարակական ներգրավվածության ապահովման բոլոր մեխանիզմները հիմնականում ներկայացվում են քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչների (այսուհետ՝ ՔՀԿ), պետական գերատեսչություններում հասարակական տարբեր խորհուրդների ներգրավման եղանակով: Դրական գնահատելով ՔՀԿ-ների ակտիվությունը մաս այս դաշտում, հանում արդարության, պետք է նշել, որ այդ ձևաչափերը մեծ իմաստով դեռևս չեն ազդում իրավանորմների որակի կամ, այլ կերպ ասած, հասարակական հարաբերությունների կարգավորման աստիճանի բարելավման վրա: Վերոնշյալ լուծումները հիմնականում կրում են ձևական, իրադրային բնույթ և պրակտիկ օրի-

⁷ Петюкова О. Н., Общественная экспертиза законодательства как форма воздействия организаций и государства. Журнал общество и право, 2016.

նակները ցույց են տալիս, որ միայն այդ գործիքակազմն ի գործու չէ շտկել վիճակը: Խնդիրն այն է, որ վերլուծական կարողությունների զարգացման ճանապարհով հանրային լայն ներգրավվածության, իրավագիտակցության աստիճանի բարձրացման փոխարեն, անընդհատ առաջադրվում են այնպիսի լուծումներ, որոնք միայն թվացյալ են ապահովում հանրային մասնակցությունը: Մասնավորապես, իրավաստեղծ գործունեության դաշտում, որպես հանրային մասնակցության ապահովման միակ մեխանիզմ, դիտարկվում են հանրային քննարկումները՝ տարբեր ձևաչափերով՝ լսումներ, հարցումներ, էլեկտրոնային կայքերում մախսագծերի տեղադրում և այլն: Սակայն այդ ձևաչափով իրականացվող գործընթացների մոնիթորինգն ակնհայտորեն ցույց է տալիս, որ ոչ միայն չեն լուծվում ծագող խնդիրները, այլև, ըստ էության, տապալվում են նաև ռազմավարությունները: Այսպես, հակակոռուպցիոն, դատաիրավական ռազմավարությունները, դրանցով մախսատեսված մի շարք ինստիտուտների իրացումը, ինչպես օրինակ՝ ապօրինի ակտիվների վերադարձը, դատական համակարգի բարեփոխումները, տապալել են հենց իրավանորմների ձևավորման գործընթացում հանրային մասնակցության իմաստն ու բովանդակությունը չընկալելու, անհրաժեշտ մեխանիզմներ չներդնելու պատճառով (անշուշտ՝ չափազանց կարևոր է նաև քաղաքական կամքի դերակատարումը, ինչը ևս ձևականացված բնույթ է կրում): Այսպես՝ դատական համակարգում առկա հիմնախնդիրները հիմնականում պատճառաբանվում են մի շարք դատավորների կոռումպացվածությամբ, դատավորների գերծանրաբեռնվածությամբ: Սինչեռ, վերջին տարիներին դատական համակարգում նոր դատական ինստիտուտների ձևավորումը,

դատավորների թվի ավելացումը ոչ միայն չլուծեցին խնդիրը, այլև հանգեցրեցին իրավախախտումների, ինչպես նաև դատական և իրավապահ համակարգի ծանրաբեռնվածության աներևակայելի աճի, այդ համակարգերի նկատմամբ հանրային վստահության էլ ավելի նվազման, իրականացվող գործընթացների ձևական բնույթի գիտակցման հանրության կողմից, իսկ իշխանության մարմինների կողմից՝ չգիտակցման դրսևորումների: Վատթարացող իրավիճակի հիմնարար պատճառը դատական լուծման ենթակա հասարարական հարաբերություններ կարգավորող իրավանորմների ցածր որակն է, որը դրա կարգավորման փոխարեն պարունակում է իրավախախտմանը մոտիվացնող բոլոր նախադրյալները: Նույնը կարելի է արձանագրել ապօրինի ակտիվների վերադարձի ինստիտուտի իրացման մասին: Պետությունն այսօր կանգնել է ինստիտուտի իրացման մեխանիզմները հակասահմանադրական ճանաչելու բարդագույն խնդրի առջև, երբ արդեն իսկ դրա իրացման նպատակով ներդրվել են հսկայական նյութական և մարդկային ռեսուրսներ և, որ ամենակարևորն է, հանրային հույսեր արդարության ու արդարադատության վերականգնման առումով: Ընդ որում, պրակտիկան հենց այս ինստիտուտը կարգավորող իրավական ակտի նախագծի հանրային քննարկումների փուլում բացահայտեց հանրային քննարկումների գործող մեխանիզմների անարդյունավետությունը: Բացակայում է այնպիսի մեխանիզմ, որի իրացումը թույլ կտա մինչև նման ինստիտուտների ներդրումը կատարել համալիր վերլուծություններ, կարգավորման ազդեցությունների իրատեսական կանխատեսումներ և ի վերջո՝ հստակ պատասխանատուների ամրագրում:

Ավելին, իրավաստեղծ գործընթացում հանրային մասնակցության ձևաչափի և գործիքակազմի վերաբերյալ ոչ համարժեք ընկալումները հանգեցնում են մաս գործընթացի «բարելավման» մասով շրջանառվող այնպիսի տեսակետների, ինչպիսիք են ենթաօրենսդրական ակտերի պարտադիր հանրային քննարկման դրվելու առաջարկը: Խնդրին անշուշտ կանոդադառնա՞նք իրավական ակտերի հանրային քննարկմանն առնչվող հատվածում, սակայն նշենք, որ նման առաջարկները ոչ միայն տեսական առումով հիմնագուրկ են, այլև չունեն որևէ հիմնավորում պրակտիկ տեսանկյունից և չեն կիրառվում նույնիսկ զարգացած իրավական համակարգեր ունեցող երկրներում: Ընդ որում, ոչ այն պատճառով, որ տեխնիկապես անհնարին է, այլև բովանդակային առումով իմաստագուրկ՝ իրավական ակտերի որակի ապահովմանն ուղղված համակարգային արդյունավետ գործիքակազմերի կիրառության հիմնավորմամբ, ընդ որում, առաջնայնորեն մաս հանրային մասնակցության ապահովման առումով: Ենթաօրենսդրական ակտերն ընդունվում են ի կատարումն օրենքների, և միայն դրանց որոշակի շրջանակն է օրենքի կատարման առումով պարունակում հարաբերությունների մասնակիցների իրավունքների ընդլայնում կամ սահմանափակում: Սա որպես կանոն իրացվում է արդյունավետ իրավական համակարգերի պարագայում: Հանրային քննարկումների և հանրային մասնակցության ապահովման մյուս մեխանիզմների պարտադիր արդյունավետ կիրառությունն անհրաժեշտ է այն իրավական ակտերի դեպքում, որոնք համակարգաստեղծ, ռազմավարական բնույթ ունեն, որոնցով կանխորոշվում է մյուս բոլոր իրավանորմների գործողության շրջանակը: Հենց այստեղ է կարևորվում ոչ միայն

իրավակազմավորման փուլում վերլուծական կարողությունների ձևավորումն ու զարգացումը, այլ նաև իրավաստեղծ փուլում մասնագիտական գործիքակազմերի արդյունավետ կիրառությունը, որոնց միջոցով ապահովում է ակտի իրավական կողմի սոցիալական լեգիտիմությունը կամ, այլ կերպ ասած, իրավական և ակտի բնույթին հարող մասնագիտական արհեստավարժության իրացումը:

Իրավաստեղծ գործընթացում իրադրային լուծումներով առաջնորդվելը և ձևականորեն հանրային մասնակցության ապահովելը բավականին թանկ է արժենում պետության համար: Միայն ՀՀ քրեական դատավարության օրենսգրքում 2018 թվականից առ այսօր կատարվել են 10 անգամից ավելի փոփոխություններ, ինչը նշանակում է, որ նույնքան անգամ կազմակերպվել են պետականի իրավական հանձնաժողովի նիստեր, կազմակերպվել են խորհրդարանական քննարկումներ և այլն: Ակնհայտ է, որ անհրաժեշտ հմտությունների կիրառման պարագայում այսպիսի անընդունելի երևույթներ չեն լինի, մասնավորապես, կիսմրավորվեն ստացված նախագծերը, ըստ այդմ էլ՝ հնարավոր կլինի առավել արդյունավետ կազմակերպել իրավաստեղծ գործունեությունը: Ընդ որում, խնդիրը բնավ միայն ներուժի անտեղի վատնումը չէ. անհարկի մեծաքանակ օրինագծերի քննարկման գործընթացն ինքնին ավելորդ բարդություններ է ստեղծում դրանք համակարգված ընկալելու, դրանցում առկա ներքին հակասություններն ու կրկնությունները նկատելու տեսանկյունից: Այլ կերպ ասած, մասնատված իրավաստեղծ գործընթացները անխուսափելիորեն նվազեցնում են իրավական ակտերի որակը և առաջացնում այնպիսի լրացուցիչ ինստիտուտների կիրառման անհրաժեշտություն, ինչպիսիք

սիք են մեկնաբանությունը, պարզաբանումը և անալոգիան: Սակայն հարկ է նկատել, որ այս վերջին ինստիտուտները կոչված են սուկ ծայրահեղ դեպքերի համար, դրանք նախատեսված են ոչ թե որպես օրինաչափություն, այլ որպես բացառություն, քանզի դրանք բոլորն էլ այս կամ այն չափով խնդրահարույց են իրավունքի որոշակիության տեսանկյունից: Նման օրինակ է նաև «ՀՀ դատական օրենսգիրք» սահմանադրական օրենքը, որում վերջին 3 տարիների ընթացքում հինգ անգամ կատարվել են փոփոխություններ, կազմակերպվել են «նորմատիվ-իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքով սահմանված հանրային քննարկումներ, որոնք սակայն դրական արդյունքի չեն հանգեցրել, ավելին՝ մասնագիտական հանրություն, այդ թվում՝ ԶՀԿ շրջանակներում ձևավորել են խիստ իրարամերժ դիրքորոշումներ: Օրենքում վերջին՝ բարձրագույն դատական խորհրդի կազմին առնչվող փոփոխության կապակցությամբ հանրային մասնակցության ներգրավվածությունն ընդհանրապես չի ապահովվել:

Վերոնշյալը փաստում է, որ իրավաստեղծման գործընթացում նախատեսված իրազեկման, հանրային քննարկումների առկա պրակտիկան, ըստ էության, կրում է ձևական բնույթ, խորքային իմաստով չի արտացոլում իրապես հանրային ներգրավվածության պատշաճ աստիճան ապահովելու անհրաժեշտությունը: Բացի այդ, հանրային մասնակցության ապահովման մեխանիզմներում անհրաժեշտ է կատարել նաև իրավական շտկումներ:

Ինչպես իրավակազմավորման, այնպես էլ իրավաստեղծման փուլի իրացման արդյունքում իրավական ակտերի որակի բարելավման առումով հանրության իրավագիտակցության աս-

տիճանն ունենում է վճռական նշանակություն⁸: Սույն աշխատանքի շրջանակներում հարցերն անհրաժեշտ ենք համարում քննարկել հավի-ծվի պատմության բացառման սկզբունքով: Մասնավորապես՝ քայլերի հաջորդականության տեսանկյունից իրավագիտակցության բարձրացման քաղաքականություն⁹ն է սկզբնապես ազդելու իրավական ակտերի որակի բարելավման վրա, թե՛ որակի բարելավմանն ուղղված մյուս գործիքների կատարելագործումն է բարձրացնելու իրավագիտակցության մակարդակը՝ վերջնապես ունենալով հանգեցնելով իրավունքի նորմերի որակի կատարելագործմանը:

Անհրաժեշտ է արձանագրել, որ իրավական նորմերի որակի բարելավման առումով հանրային կոլեկտիվ ջանքերի գործադրման հանգամանքին խոչընդոտում է կեղծ ձևակերպված և անընդհատ շրջանառվող հետևյալ բացասական «հայեցակարգը»:

Ընդհանուր առմամբ, ՀՀ-ում ինչպես հանրային կառավարման մյուս գործիքակազմում, այնպես էլ իրավաստեղծ գործունեության մեջ ձևավորված արատավոր վիճակը պայմանավորված է նաև հանրության ատոմացման և, ըստ այդմ, սոցիումի կազմաքանդման գործընթացով: Մասնավորապես, ներշնչումն առ այն, որ հանրային կառավարման մեջ յուրաքանչյուրս անհատականություն ենք, հնարավորություն չի ընձեռում կոնսոլիդացնել և կոլեգիալ կառավարման մշակույթ ձևավորել: Ընդ որում, խոսքը հանրային կառավարման գործընթացում անհատների դերի անտեսման մասին չէ, այլ այն քաղաքականության, որի պարագայում հանրային կառավարման ռազմա-

⁸ Նկատի է ունեցվում իրավագիտակցության անհատական, խմբային (նաև մասնագիտական) և հանրային մակարդակներ:

վարական որոշումներ ընդունելիս կոլեկտիվների դերն անտեսվում է: Ռ-ազմավարությունները մշակում են ոչ թե անհատները, այլ անհատների կողմից ճիշտ հիմքերով ձևավորվող կոլեկտիվները: Այդ իմաստով անհրաժեշտ է ձևավորել սոցիումի դրսևորման տարբեր ուղղությունները (տարբեր ձևաչափերով կոլեկտիվներ՝ արհմիություններ, խորհուրդներ, խթանել և ակտիվացնել իրական գործունեությամբ զբաղվող ԶՀԿ-ների գործունեությունը), հակառակ պարագայում նաև իրավանորմների ձևավորման գործընթացում ևս սպառողականության հոգեբանությամբ հմարավոր չէ ձևավորել իրական և իրատեսական արդյունք հետապնդող մեխանիզմներ:

Իրավաստեղծ գործունեության որակը կարևոր ցուցիչ է տվյալ հասարակության ժողովրդավարության, քաղաքակրթության, ինչպես նաև իրավական մշակույթի կայացվածության առնչությամբ: Որքան բարձր է հասարակությունում ժողովրդավարության, քաղաքակրթության և ամբողջությամբ վերցրած իրավական մշակույթի կայացվածության աստիճանը, այնքան մեծ է որակյալ իրավաստեղծ գործունեության հավանականությունը: Իր հերթին իրավաստեղծ գործունեությունը ժողովրդավարության իմստիտուտների զարգացման կարևոր երաշխիք է:

Իրավաստեղծման փուլում հանրային մասնակցության ապահովման մեխանիզմներն իրենց իրավական և փաստական ամրագրումն ունեն ՀՀ օրենսդրությամբ, որոնք ըստ մեզ, գործող իրավակարգավորումների պարագայում ի գործ ոչ են ապահովել հանրային մասնակցության ապահովման իրատեսական ազդեցություններ, որոնցով իրապես նորմատիվ ակտերի որակի բարձրացման ուղենիշներ կամրագրվեն: **Մասնավորա-**

պես, որպես հանրային մասնակցության ապահովման գործիքներ են հանդիսանում հետևյալ ինստիտուտները⁹.

- **կարգավորման ազդեցության գնահատում,**
- **հանրային քննարկումներ,**
- **իրավական փորձաքննություն:**

Ընդ որում, ոչ մասնագիտական հանրության կողմից իրավաստեղծ գործընթացում հանրային ներգրավվածությունն ապահովելու միակ գործիք ընդունվում է հանրային քննարկումների ինստիտուտը: Առաջին հայացքից թվում է, թե բացառապես հանրային քննարկումներն են ապահովում հանրային մասնակցությունը իրավական նորմերի ձևավորման գործընթացում: Սակայն նման ընկալումը չափազանց պարզունակ է այն պատճառով, որ.

1. հանրային քննարկումներն անհրաժեշտ է պաշտոնապես ձևակերպել գրագետ իրավական և հասարակական հարաբերությունների նկատմամբ ազդեցության գնահատման մասնագիտական հմտությունների կիրառմամբ,

2. ի վերջո հանրային քննարկումներում դրսևորվող ժողովրդավարական բազմակարծությունն անհրաժեշտ է վերլուծել պատասխանատու կառավարման ձևաչափով կամ, այլ կերպ ասած, իրավաստեղծ մարմնի պաշտոնական քաղաքականությամբ¹⁰:

⁹ Մեխանիզմները նախատեսված են «նորմատիվ-իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքով:

¹⁰ Бахвалов С. В., О проблемах юридической ответственности за надлежащее качество принимаемых законов., научная статья.

Այս գործընթացներում պետք է դիտարկել հանրային մասնակցության ընդգրկվածության ընդլայնման հնարավորությունները: Այլ է խնդիրը, որ մեծամասամբ դրանք ՀՀ իրավաստեղծ պրակտիկայում կրում են ձևական բնույթ, իսկ որոշ իրավիճակներում կամ իրավաստեղծ գործունեության որոշ տեսակներում իսպառ կարող են բացակայել:

Հարկ է նշել, որ իրավաստեղծ գործունեությունը՝ որպես առավելապես մասնագիտական գործունեության տեսակ, նաև հրապարակայնության սկզբունքի համատեքստում պետք է իրականացվի գիտականության, արհեստավարժության սկզբունքներին խիստ համապատասխան: Հրապարակայնության սկզբունքը չի կարող սահմանափակ ընկալվել, այն սոսկ իրավական ակտերի կամ դրանց նախագծերի վերաբերյալ անհրաժեշտ իրազեկում ապահովելը չէ:

Գիտականությունը: Առանց գիտական հիմքերի, ժամանակակից ուսմունքների համալիր հետազոտության իրավական ակտերի մշակման աշխատանքները դատապարտված են ձախողման, քանի որ դրանք կլինեն բացառապես իրավիճակային, և արդեն կարճ ժամանակ անց կբացահայտվի դրանց ոչ հեռանկարային ու արդյունավետ լինելը: Գիտականության սկզբունքը հնարավորինս բացառում է նաև իրավաստեղծ գործունեությունը քաղաքական կամ որևէ խմբակային շահերին ծառայեցնելու հնարավորությունը: Այս սկզբունքը խիստ կարևոր է նաև այն տեսանկյունից, որ այն երաշխավորում է իրավական ակտի անհրաժեշտ որակն այն անաչառ մոնիթորինգի նյութ դարձնելու հնարավորությամբ:

Արհեստավարժությունը: Բուն իրավաստեղծ գործունեությունն ի տարբերություն իրավակազմավորման փուլի գործըն-

քացների, ըստ էության, մասնագիտական գործունեություն է: Թեպետ դրանում անհրաժեշտ է ներգրավվել սոցիալական լայն խավերի ու քաղաքական ուժերի, այնուամենայնիվ, բուն իրավաստեղծ գործունեություն իրականացնելու իրավասությանը օժտված սուբյեկտները պետք է համապատասխանեն արհեստավարժության, ձեռնհասության անհրաժեշտ պահանջների: Ընդ որում, հիմք ընդունելով իրավաստեղծ գործունեության հանրային մասնակցության ապահովման վերոնշյալ գործիքակազմի բովանդակությունը, ակնհայտ է, որ արհեստավարժությունը չի վերաբերում բացառապես իրավաբանի մասնագիտությանը, այլ առնչվում է նաև հանրային կյանքի բոլոր այն ոլորտներին, որոնց կարգավորմանն ուղղված է իրավական ակտի նախագիծը: Իրավաստեղծ գործունեության ոլորտում հմտություններն առավելապես վերաբերում են իրավաբանական տեխնիկայի կանոնների, իրավական ակտերի հիերարխիկ կառուցվածքի, դրանց միջև կապերի և ենթակայության կանոնների ապահովման հիմնախնդիրների կարգավորմանը: Եթե իրավաստեղծ գործընթացում պատշաճ մակարդակով չապահովվի ակտի ոլորտային մասնագիտացման հանրային ներգրավվածությունը և օբյեկտիվ եզրակացությունների և գնահատականների ստացումը, ակտի որակի մասին խոսելն աներկբա անիմաստ է, քանզի միայն իրավաբանական գիտելիքների կիրառումը իրավաստեղծ գործընթացում ապահովում է ձևական կողմը¹¹:

Կարևոր օրինակ՝ ներկայումս ՀՀ ֆինանսների նախարարության կողմից շրջանառության մեջ է դրվել «գնումների հա-

¹¹ Prof Dr Patricia Popelier. A legal perspective on regulatory impact assessments. University of Antwerp.

մակարգի զարգացման հայեցակարգը և դրանից բխող միջոցառումների ծրագիրը հաստատելու մասին» ՀՀ կառավարության որոշման նախագիծը: Դրանում առկա են բազմաթիվ խնդրահարույց կարգավորումներ և բացեր, որոնց վերաբերյալ սակայն գնումների գործընթացում ներգրավված նեղ մասնագիտացված մարմիններից հստակ առաջարկներ չկան, ավելին՝ որոշ գերատեսչություններ ընդհանրապես առաջարկներ չեն ներկայացրել:

**2.2. Հանրային մասնակցության ապահովման
առանձնահատկություններն ըստ իրավաստեղծ
գործունեության տեսակների**

Իրավաստեղծ գործունեության առանձին տեսակներում հանրային մասնակցության եղանակներն ու ձևաչաձը տարբեր են: Իրավաստեղծ գործունեության դասակարգման հիմքում դրվում են մի շարք հատկանիշներ, սակայն *առավել տարածված է դրա դասակարգումը՝ ըստ այդպիսի գործունեություն իրականացնող սուբյեկտների*: Ըստ այդմ, տարբերակում ենք.

1) *Ժողովրդի անմիջական իրավաստեղծ գործունեություն հանրաքվեի միջոցով*: Հանրաքվեն իրավամբ համարվում է իրավաստեղծ գործունեության առաջատար եղանակը: Հանրաքվեն, ըստ էության, հանրային ներգրավվածության լայն շրջանակ ապահովող ամենագործուն իրվաստեղծ գործունեության տեսակն է: Սիսթամանակ հարկ է նշել, որ հանրաքվեի արդյունքում ընդունվող իրավական ակտի որակն ապահովելու նպատակով չափազանց կարևոր է իրավական ակտի բովանդակության, վերլուծությունների վերաբերյալ հանրության իրազեկման, ներգրավվածության ապահովման գործիքակազմի կիրառությունը: Այսինքն՝ հանրաքվեի իրացումը դեռևս չի երաշխավորում արդյունքում ընդունվող ակտի որակի պատշաճ մակարդակ, եթե մինչև հանրաքվեի դրվելը ակտը չանցնի հանրային մասնակցության սոցիալական և մասնագիտական անհրաժեշտ լեգիտիմության գործընթացներով:

Հանրաքվեի չեն կարող դրվել այն օրենքների նախագծերը, որոնք վերաբերում են սահմանադրական օրենքների իրավակարգավորման առարկային, պետական բյուջեին, հարկերին,

տուրքերին, այլ պարտադիր վճարներին, համաներմանը, պետության պաշտպանությանը և անվտանգությանը, միջազգային պայմանագրերին, ինչպես նաև Հանրաքվեի մասին օրենքով սահմանված այլ հարցերի»:

2) Կոլեգիալ պետական մարմինների, օրինակ՝ ԱԺ-ի, կառավարության իրավաստեղծ գործունեությունը:

Կոլեգիալ կարգով իրավական ակտեր ընդունելու կարգ նախատեսվում է այն դեպքերում, երբ խոսքն առավել առանցքային նշանակություն և բարձր իրավաբանական ուժ ունեցող իրավական ակտերի մասին է, և անհրաժեշտ է ապահովել լայն ներկայացուցչություն, բացառելով կամ առնվազն մեղմելով սուբյեկտիվ հնարավոր շահագրգռվածությունը: Ընդ որում, հատկապես ԱԺ կողմից ընդունվող իրավական ակտերի պարագայում ժողովրդի կողմից արդար և ազատ ընտրություններով ձևավորված խորհրդարանը ընդհանուր քաղաքականության իմաստով ապահովում է վերջինիս կողմից ընդունվող ակտերի սոցիալական լեգիտիմությունը: Սրանով է պայմանավորված նաև ընտրությունների արդյունքների նկատմամբ հանրային վստահության բարձր աստիճանի անհրաժեշտությունը: Միաժամանակ արձանագրենք, որ իրավական ակտերի որակի բարելավման առումով խորհրդարանի իրավաստեղծ գործունեության մեջ հանրային մասնակցության գործիքակազմը ևս չափազանց կարևոր է: Այս առումով խորհրդարանի իրավաստեղծ աշխատանքում հանրային քննարկումների իրավական կողմի տեսանկյունից ՀՀ օրենսդրությունն ունի բացեր: Մասնավորապես, չի արձանագրում պատգամավորական նախաձեռնության կարգով օրինագծերի հանրային մասնակցության ապահովման անհրաժեշտ իրավական մակարդակ, նախագծերի վե-

րաբերյալ հասարակության դիրքորոշումների արտահայտման մեխանիզմները բացակայում են: Օրինակ՝ գործող իրավակարգավորումների համաձայն՝ պառլամենտական նախաձեռնության կարգով ներկայացված օրինագծերի ԿԱԳ-ը հայեցողական իրավասություն է դիտարկվում: Բացի այդ, հանրային լսումների և հարցումների ինստիտուտի կիրառությունը բացառիկ դեպքերում է իրացվում: Ընդհանուր առմամբ ՀՀ պառլամենտական օրենսդրական աշխատաքը, ըստ էության, նախաձեռնությունների մակարդակում բացակայում է: Մասնավորապես, ՀՀ ԱԺ աշխատակազմի փորձագիտական և վերլուծական վարչության օրենսդրական մոնիթորինգի և տեղեկատվական բաժնի հրապարակած տվյալների համաձայն՝ 2021թ. պառլամենտական նախաձեռնությունները կազմում են օրինագծերի ընդհանուր ծավալի 5%-ը:

3) *Միանշյալ պետական մարմնի՝ հանրային իշխանությանը օժտված պաշտոնատար անձի, օրինակ՝ Հանրապետության նախագահի, վարչապետի, նախարարների իրավասուրեղծ գործունեության արդյունքը* մեծամասամբ անհատական ակտերն են: Որպես կանոն, այդպիսի իրավասություն սահմանվում է այն դեպքում, երբ անհրաժեշտ է ապահովել իշխանական գործառույթների իրականացման օպերատիվություն և անհատական պատասխանատվություն: Նման իրավաստեղծ աշխատանքի հանրային իրազեկվածությունն իրացվում է պոստֆակտում եղանակով:

4) *Դատարանների իրավասուրեղծ գործունեություն:* Դատարանների իրավաստեղծ գործունեությունն իրականացվում է ինչպես դատական ակտեր կայացնելու, այնպես էլ դատական նախադեպի միջոցով: Ինչ վերաբերում է նորմատիվ

ակտեր ընդունելուն, ապա այս դեպքում նկատի է ունեցվում վիճարկվող նորմատիվ ակտերն անվավեր ճանաչելու մասով կայացված դատական ակտերը: Դատարանների իրավաստեղծ գործունեության մասով հանրային իրազեկվածության գործիքը Datalex համակարգով դատական ակտերի հրապարակումն է, ինչպես նաև նախադեպային որոշումների ժողովածուները: Դատարանների իրավաստեղծ գործունեության հանրային իրազեկվածությունն առնչվում է դատավարական գործընթացի և արդյունքի մասին իրազեկման աստիճանի բարձրացմանը: Ի տարբերություն իրավաստեղծման այլ տեսակների, դատական ակտերի կայացման նկատմամբ հանրային ճնշումը կարող է իրացվել դատավարության առարկա խնդրի վերաբերյալ դատավարության ընթացքում կարծիքների և առաջարկների հրապարակումների, կողմերի դիրքորոշումների արտահայտման եղանակներով, որոնք հատկապես սահմանադրական արդարադատության իրականացման գործընթացում կարող են ունենալ էական ազդեցություն: Այս պարագայում չափազանց կարևոր է հանրային մասնակցայնության առումով խնդրի վերաբերյալ կարծիք ներկայացնող կողմի՝ հանրության շահն ընդլայնված կերպով ներկայացնելու անհրաժեշտությունը, ինչպես օրինակ՝ առողջապահության նախարարի՝ համավարակի և այլ առողջապահական հարցերով վերջերս ընդունված հրամանների սահմանադրականության, ապօրինի ծագում ունեցող գույքի բռնագանձման մասին օրենքի սահմանադրականության վիճարկման դեպքերը:

Հաճախ է քննարկվում այն հարցը, թե դատարանները, այդ թվում՝ Սահմանադրական դատարանը սոսկ նորմատիվ իրավական ակտը ուժը կորցրած, անվավեր ճանաչելու միջոցով

կարող է իրականացնել իրավաստեղծ գործունեություն: Այս դեպքում տարակուսանքի տեղիք է տալիս այն, որ իբր, օրինակ օրինաստեղծ գործունեություն իրականացնելու միջոցներն են միայն օրենքների ընդունելը, այդ թվում՝ օրենքներ ընդունելու միջոցով գործող օրենքների ուժը կորցրած ճանաչելը: Սակայն հարկ է նկատել, որ իրավաստեղծ գործունեությունը որևէ իրավական հիմքով սահմանափակված չէ միայն այդպիսիք ընդունելու եղանակով, ընդհանրապես՝ իրավաստեղծ գործունեության բովանդակությունը բնորոշվում է ոչ թե գործընթացի եղանակով, այլ արդյունքներով: Այսինքն, եթե օրենքի կամ որևէ այլ նորմատիվ իրավական ակտի ուժը դատարանի դատական ակտով ճանաչվում է ուժը կորցրած, ապա գործ ունենք իրավաստեղծ գործունեության հետ: Պարզապես, այս դեպքում իրավաստեղծ գործունեությունն իրականացվում է արդարադատություն իրականացնելու համատեքստում, և այս տեսանկյունից չափազանց կարևոր է դատարանների որոշումների իրազեկման աշխատանքների ակտիվացումը: Նույնիսկ մասնագիտական հանրույթը հնարավորություն չունի հետևել նման ծավալով նախադեպային որոշումներին և ՍԴ որոշումներին, որոնք հաճախ իրարամերժ են և օրենսդրության կիրառման միասնական պրակտիկա ամրագրելու փոխարեն առաջացնում են վիճահարույց խնդիրներ:

5) *Տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրավաստեղծ գործունեություն:* Տեղական ինքնակառավարման մարմինների, այն է՝ համայնքի ավագանու և համայնքի ղեկավարի կողմից որոշումներ ընդունվում են միայն օրենքով իրենց վերապահված լիազորությունների շրջանակում, իսկ նորմատիվ որոշումներ՝ միայն սահմանադրությամբ և օրենքներով ուղղակի

նախատեսված դեպքերում և սահմաններում: «Տեղական հանրաքվեի մասին» օրենքով (ընդունվել է 2018 թ. հունիսի 13-ին) սահմանված կարգով տեղական ինքնակառավարման մարմինների որոշումները կարող են ընդունվել հանրաքվեով: Ցավոք, մեր երկրում դեռևս չի ձևավորվել տեղական հանրաքվեի ինստիտուտի կիրառման անհրաժեշտ պրակտիկա:

2.3. Իրավական ակտերի կարգավորման ազդեցության գնահատման գործընթացում հանրային մասնակցության ապահովումը և կիրառական նշանակությունը

Իրավաստեղծ գործունեության ոլորտում հանրային ներգրավվածության ապահովման կարևորագույն գործիք է կարգավորման ազդեցության գնահատումը (այսուհետ՝ ԿԱԳ): Ընդ որում, խոսքն առավելապես մասնագիտական հանրույթի ներգրավվածությանն է վերաբերում: ԿԱԳ-ը, ինչպես նաև իրավաստեղծ գործունեության մեջ կիրառվող մյուս գործիքների իրացման արդյունավետությունը բացահայտվում է ձևավորվող իրավական ակտի որակով: Այս առումով որևէ գործիքի կիրառումը չպետք է ինքնանպատակ բնույթ կրի և պետք է նպատակաուղղվի ջանքերի կոնսոլիդացմանը: ԿԱԳ և իրավական փորձաքննությունների գործիքները թեև մենք կուսումնասիրենք առանձին հատվածներով, սակայն դրանց քննարկումների արդյունքում մեր եզրահանգումներն ու դրանց հիման վրա ներկայացվող առաջարկներն իրականացվելու են խնդրի համալիր հայեցակարգային կարգավորման նպատակով: ***Նախապես հարկ ենք համարում նշել, որ բովանդակային առումով իրավական փորձաքննության և ԿԱԳ իրականացումը որպես առանձին ինստիտուտներ դիտարկելը ՀՀ իրավական համակարգի պարագայում համարում ենք ոչ նպատակահարմար: Պնդումը կհիմնավորենք ԿԱԳ և իրավական փորձաքննությունների ինստիտուտների բովանդակության և դրանց իրավահարգավորումների վերաբերյալ մեր հեղազոտության արդյունքներով:***

«Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» օրենքը միայն ընդհանուր գծերով է կարգավորում նորմատիվ իրավական ակտերի նախագծի ԿԱԳ ինստիտուտը, մասնավորապես, այդ օրենքի «Նորմատիվ իրավական ակտի նախագծի կարգավորման ազդեցության գնահատումը» վերտառությամբ 5-րդ հոդվածն ամրագրում է.

«1. Կառավարության սահմանած կարգով և դեպքերում օրենքի կամ կառավարության որոշման նախագիծը մշակող պետական կառավարման մարմինը կազմակերպում է նախագծի ԿԱԳ-ը:

2. ԱԺ պատգամավորի կամ խմբակցության կողմից կամ քաղաքացիական նախաձեռնության կարգով առաջադրված և Ազգային ժողովի կողմից շրջանառված օրենքի նախագիծը **կարող է** կառավարության կամ վարչապետի համձնարարությամբ ենթարկվել ԿԱԳ-ի:

3. Ըստ բնագավառների՝ ԿԱԳ իրականացման կարգը, ժամկետները և դեպքերը, դրա արդյունքում տրվող եզրակացությամբ ներկայացվող պահանջները սահմանում է կառավարությունը»:

ՀՀ կառավարության 17.12.2020թ. N 2075-Ն որոշմամբ միասնական չափանիշներով ամրագրված է ԿԱԳ իրականացման կարգը և դեպքերը, դրա արդյունքում տրվող եզրակացությամբ ներկայացվող պահանջները: Մինչ քննարկվող փաստաթղթի ընդունումը հասարակական հարաբերությունների առանձին ոլորտներ կարագավորող իրավական ակտերի ԿԱԳ իրականացումը նախատեսվում էր առանձին փաստաթղթերով:

Այսպիսով, գործող օրենսդրությամբ նորմատիվ իրավական ակտի ԿԱԳ իրավական կարգավորման համաձայն՝ պար-

տաղիր կարգով նորմատիվ իրավական ակտի նախագծի ազդեցության գնահատման ենթակա են պետական կառավարման մարմնի կողմից մշակված և կառավարություն ներկայացրած օրենքների կամ կառավարության որոշումների նախագծերը, իսկ ԱԺ պատգամավորի կամ խմբակցության կողմից կամ քաղաքացիական նախաձեռնության կարգով առաջադրված և ԱԺ կողմից շրջանառված օրենքի նախագիծը **կարող է** ենթարկվել ԿԱԳ-ի՝ միայն կառավարության կամ վարչապետի հանձնարարությամբ: Վերոնշյալ կարգավորումը խիստ անթույլատրելի է, քանի որ անհասկանալի տարբերակում է դնում պետական կառավարման մարմնի կամ փաստացի կառավարության օրենսդրական նախաձեռնության և ԱԺ պատգամավորի կամ խմբակցության կամ քաղաքացիական նախաձեռնության կարգով առաջադրված և ԱԺ կողմից շրջանառված օրենքի նախագծերի ԿԱԳ իրականացման հնարավորության առումով՝ չնայած իրավական ակտի իրավաբանական հասկացության և բնույթի վերաբերյալ առկա միասնական մոտեցմանը: Այս առումով քննարկվող խնդրին վերջնական գնահատական տալու համար անհրաժեշտ է հստակ հասկանալ ԿԱԳ՝ ՀՀ իրավակիրառ պրակտիկան և հստակ պատասխանել հարցին՝ արդյունավե՞տ է այն հանրային մասնակցության ապահովման և ի վերջո իրավական ակտի որակի բարելավման առումով, թե՞ ոչ:

ԿԱԳ բովանդակությունը, ըստ էության, բացահայտվում է ՀՀ կառավարության վերոնշյալ որոշմամբ, որում ակնհայտ երևում է, որ գործընթացը կարգավորող իրավական մեխանիզմները չեն կանխարգելում իրավական ակտի որակն ապահովելիս գերատեսչական շահերի հնարավորությունը և չեն կարող

ապահովել անկախ և անկողմնակալ գնահատական իրավական ակտի ընդունման արդյունքում կարգավորվող հասարակական հարաբերությունների նկատմամբ ազդեցության որակի վերաբերյալ: Մասնավորապես, ՀՀ կառավարության վերոնշյալ որոշման համաձայն՝ օրենքի կամ կառավարության որոշման նախագծի ԿԱԳ իրականացվում է, եթե այն կարող է ունենալ **նշանակալի ազդեցություն(ներ)** գործարար միջավայրի կամ անձանց գործունեության պայմանների վրա՝ բացառությամբ մի շարք դեպքերի, ինչպես օրինակ՝ պետական բյուջեի կատարումն ապահովող միջոցառումների մասին նորմատիվ իրավական ակտերի նախագծերի մշակման դեպքում, անհետաձգելի կամ արտակարգ իրավիճակների հետևանքները վերացնող նախագծերի մշակման դեպքում և այլն:

ԿԱԳ-ն ընդգրկում է հետևյալ բնագավառները.

- 1) գործարար միջավայրի և մրցակցության,
- 2) հանրային ֆինանսների,
- 3) սոցիալական,
- 4) առողջապահության,
- 5) շրջակա միջավայրի:

Կառավարության վերոնշյալ որոշման համաձայն՝ ըստ վերոնշյալ ոլորտների ազդեցության՝ գնահատում իրականացնող պետական կառավարման համակարգի մարմիններն են.

1) գործարար միջավայրի և մրցակցության ոլորտ՝ ՀՀ էկոնոմիկայի նախարարություն՝ տնտեսական մրցակցության մասով համագործակցելով ՀՀ տնտեսական մրցակցության պաշտպանության պետական հանձնաժողովի հետ,

2) հանրային ֆինանսների ոլորտ՝ ՀՀ ֆինանսների նախարարություն,

3) սոցիալական ոլորտ՝ ՀՀ աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարություն,

4) առողջապահության ոլորտ՝ ՀՀ առողջապահության նախարարություն.

5) շրջակա միջավայրի ոլորտ՝ ՀՀ շրջակա միջավայրի նախարարություն:

5. Նշանակալի ազդեցությունների գնահատման նպատակով ոլորտային ազդեցության գնահատում իրականացնող մարմինները մշակում են ոլորտային ազդեցությունների նշանակալիության որոշման չափորոշիչներ:

Ընդ որում, օրենսդրական նախաձեռնությունների ակնկալվող ազդեցությունների նշանակալիությունը որոշում է նախագիծ մշակող մարմինը՝ անհրաժեշտության դեպքում համագործակցելով ոլորտային ազդեցության գնահատում իրականացնող մարմինների հետ: Այսինքն՝ այս ձևակերպումը հնարավորություն է տալիս նախագիծ մշակող մարմնին չհիմնավորված հայեցողություն դրսևորել ԿԱԳ իրականացման ենթակա իրավական ակտերի հարցում, այն էլ այնպիսի հասկացության իրավական անորոշության պայմաններում, ինչպիսին «ազդեցությունների նշանակալիության» գնահատումն է: Սա անթույլատրելի կարգավորում է, քանի որ ինչպես ԿԱԳ-ի, այնպես էլ իրավական փորձաքննության արդյունավետ ազդեցությունը իրավանորմի որակի ապահովման հարցում պարտադիր ենթադրում է անկողմնակալ և գիտական հիմնավորվածության տեսանկյունից անկախ գնահատականներ¹²:

¹² Prof Dr Patricia Popelier. A legal perspective on regulatory impact assessments. University of Antwerp.

Զննարկվող իրավական ակտը բացահայտում է նաև կառավարության տեսակետը ԿԱԳ բովանդակության և էության մասին: Մասնավորապես, տարբերակում է ԿԱԳ հետևյալ տեսակները.

1) պարզեցված ԿԱԳ,

2) խորացված ԿԱԳ:

Պարզեցված ԿԱԳ վերլուծության ժամանակ նախագիծը մշակող պետական կառավարման համակարգի մարմինը իրականացնում է հետևյալ քայլերը.

1) որոշում և սահմանում է խնդիրը, դրա պատճառներն ու հետևանքները,

2) նկարագրում է առկա իրավիճակը, դրա զարգացման միտումները, կառավարության կողմից մինչ այդ ձեռնարկված միջոցառումները, ինչպես նաև հիմնավորում է խնդրի կարգավորման անհրաժեշտությունը,

3) սահմանում է կարգավորման նպատակները,

4) սահմանում է խնդրի կարգավորման առաջարկվող տարբերակ(ներ)ը,

5) թվարկում է այն ոլորտները, որտեղ կարգավորման առաջարկվող տարբերակ(ներ)ը կարող է(են) ունենալ նշանակալի ազդեցություն(ներ):

Խորացված ԿԱԳ իրականացնելիս նախագիծ մշակող մարմինը, ի լրումն պարզեցված ԿԱԳ իրականացման ընթացքում կատարված վերլուծական քայլերի, իրականացնում է նաև.

1) միջազգային փորձի ուսումնասիրություն, եթե դա չի իրականացվել պարզեցված ԿԱԳ-ի ընթացքում,

2) խնդրի կարգավորման առաջարկվող տարբերակ(ներ)ի նշանակալի ազդեցությունների որակական և քանակական վերլուծությունների ամփոփում՝ ազդեցության գնահատում իրականացնող մարմինների կողմից ներկայացված համապատասխան ոլորտային ազդեցության գնահատումների հիման վրա,

3) հանրային քննարկումներ,

4) (տարբերակների համեմատում և) նախընտրելի տարբերակի առաջադրում:

Մինչև «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքի ուժի մեջ մտնելը, նախկինում գործող «Իրավական ակտերի մասին» օրենքով հիշյալ հարաբերությունները կանոնակարգված էին առավել հանգամանորեն, և միայն հասարակական հարաբերությունների մի նեղ շրջանակ էր վերապահված կառավարությանը:

Իրավական ակտերի կարգավորման ազդեցության գնահատմանն առնչվող հարաբերությունները կարգավորված էին այդ օրենքի հոդված 27.1-ով : Սա, ըստ էության, նոր ինստիտուտ էր և միտված էր առավել համապարփակ ու արդյունավետ դարձնելու իրավական ակտի փորձաքննության գործընթացը, բացահայտելու իրավական ակտի ազդեցության բոլոր հնարավոր դրսևորումները: Ըստ նշված հոդվածի 1-ին մասի. «ԿԱԳ-ը նորմատիվ իրավական ակտի ընդունման արդյունքում հնարավոր փոփոխությունների վերլուծությունն է, իսկ ՀՀ պետական բյուջեի մասին օրենքի նախագծի դեպքում ՀՀ կառավարության բյուջետային ուղերձով ներկայացված տեղեկատվությունն է: Օրենքի, ինչպես նաև ՀՀ կառավարության գործունեության տարեկան ծրագրով նախատեսված դեպքերում ՀՀ

Կառավարության որոշման նախագծերը մշակող մարմինը կազմակերպում է նախագծի ԿԱԳ-ը: ՀՀ ԱԺ պատգամավորի առաջադրած և ՀՀ կառավարության եզրակացությանը ներկայացված օրենքի նախագծի կարգավորման ազդեցության գնահատումը, որը կցվում է ՀՀ կառավարության եզրակացությանը, կազմակերպում է ՀՀ կառավարության լիազորված պետական կառավարման մարմինը»:

Նշված հոդվածի 2-րդ մասը կարգավորում էր նախագիծը մշակող մարմնի լիազորությունները նշված գործընթացում. «Նախագիծ մշակող մարմինը նախագիծը (բացառությամբ ՀՀ պետական բյուջեի մասին օրենքի նախագծի) ներկայացնում է ՀՀ կառավարության կողմից սահմանված գործադիր իշխանության հանրապետական համապատասխան մարմիններին (ազդեցության գնահատող)՝ *Ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց համար առաջացող վարչարարության հետ կապված ծախսերի, բնապահպանական, սոցիալական, առողջապահական, տնտեսական, ներառյալ՝ փոքր և միջին ձեռնարկարարության, մրցակցության, **հակակոռուպցիոն**¹³, բյուջետային բնագավառներում պարտադիր կարգավորման ազդեցության գնահատումն իրականացնելու նպատակով*: Եթե նախագիծ մշակող մարմինը հանդիսանում էր նշված բնագավառներից որևէ մեկում ազդեցության գնահատող, ապա տվյալ բնագավառում ԿԱԳ իրականացնում էր նախագիծ մշակող մարմինը:

¹³ Հակակոռուպցիոն չափանիշով ազդեցության գնահատումը գործող իրավակարգավորումներով առանձնացված չէ, մինչդեռ դրա չափանիշների սահմանումն ունի կարևոր նշանակություն, ինչպես օրինակ՝ իրավահարաբերության տարբերակի համար դժվար իրագործելի իրավիճակի սահմանում, որից պաշտոնատար անձի օգտվելու հավանականությունը բարձրանում է կամ չիիմնավորված լայն հայեցողություն:

Նախագիծը, սույն մասով նախատեսված բնագավառներից բացի, այլ բնագավառների հետ առնչվելու դեպքում մշակող մարմնի նախաձեռնությամբ կարող էր իրականացվել նորմատիվ իրավական ակտի նախագծի ԿԱԳ նաև այդ բնագավառների վերաբերյալ: Նախագիծը մշակող մարմնի նախաձեռնությամբ նախագծի կարգավորման ազդեցության գնահատում կարող էին իրականացնել նաև **գիտական կազմակերպությունները»:**

Ըստ էության, ազդեցության գնահատման գործառույթը չափազանց բարդ է, իսկ դրա հաջողությունը կախված է ոչ միայն գերատեսչական իրազեկվածության, այլև արհեստավարժության աստիճանից: Թերևս, եթե օրինագծեր մշակելը, հիմնականում իրավագետի մասնագիտական գործունեության արգասիք է, ապա տարբեր ոլորտներում ազդեցության գնահատման գործընթացը ենթադրում է որոշակի ոլորտներում նեղ մասնագիտացում ունեցող անձանց անմիջական մասնակցություն: Վերջիններս կարող են հստակ կանխատեսումներ անել այն կտրվածքով, թե ինչպիսի բացասական կամ դրական հետևանքներ կարող է ունենալ տվյալ օրինագիծը համապատասխան ոլորտում: Միաժամանակ հարկ է նշել, որ իրավական ակտի որակի ապահովման բոլոր ասպեկտները՝ իրավական օրինականություն, սոցիալական լեգիտիմություն, տարբեր ասպեկտներով նպատակահարմարություն, կարող են ապահովվել բացառապես կարգավորմանն առնչվող բոլոր մասնագիտական ուղղությունների կարողությունների իրացման պարագայում: Մասնավորապես, ռեսուրսների խնայողության նպատակով, արդիական ենք համարում իրավական փորձաքննության և ԿԱԳ միասնական իրացումը, ընդ որում, բոլոր դեպքերում

բացառելով բառակապակցություններին տուրք տալու մոտեցումից: Մասնավորապես, անհրաժեշտ է ձևավորել այնպիսի իրավական մեխանիզմներ, որոնց պարագայում բոլոր օրենքների, ռազմավարությունների դեպքում փվյալ իրավական ակտի հնարավոր հետևանքները ներկայացնող գործընթաց իրականացվի՝ անկախ դրա անվանումից: Ընդ որում, գործընթացում պետք է ներգրավվեն մասնագիտական անկախ համայնքի ներկայացուցիչներ, ինչպես օրինակ՝ գիտական կազմակերպություններից, որի մասին կխոսենք ներքևում: Ազդեցության գնահատական տվողը ոչ միայն պարտավոր է ճշգրիտ հաշվարկել հնարավոր հետևանքները, այլև բացասական եզրակացության դեպքում առաջադրել այնպիսի տարբերակ, որն առավել կատարյալ կլինի և զերծ կմնա հնարավոր լուրջ բացասական հետևանքներից:

Գիտական կազմակերպությունների կողմից կարգավորման ազդեցության գնահատման հնարավորությունն ի տարբերություն իրավական ակտերի մասին արդեն իսկ ուժը կորցրած օրենքի, նորմատիվ-իրավական ակտերի մասին ՀՀ օրենքով նախատեսված չէ, ինչը գործընթացի հանրային կամ սոցիալական լեգիտիմության ապահովման տեսանկյունից հետոնահանջ է: Խնդրի էությունն այն է, որ ՀՀ-ում գիտակրթական համայնքի և հանրային կառավարման համակարգերի սինխրոն աշխատանքի ապահովման տեսանկյունից, ըստ էության, ռացիոնալ մեխանիզմներ չեն ներդրվել և գնալով խորացել է անջրպետը գիտակրթական համակարգի և հանրային կառավարման համակարգերի միջև: Այլ կերպ ասած, պետությունը չի օգտագործել իր իսկ կողմից ստեղծված գիտակրթական համակարգի հսկայական ներուժը և մղել է այն բացառապես տեսական

պլան, ինչի պայմաններում սոցիալական տարբեր շերտերով գիտակրթական համակարգում ներկայացված հանրային մասնակցությունը իրավաստեղծ գործընթացի այս փուլում ևս բացակայում է: Պետությունն այս քաղաքականությամբ չի ապահովում նաև գիտական համայնքի պոտենցիալն իրացնելու հնարավորությունը և կրթական համայնքի պրակտիկայի պարտադիր չափաբաժինը վերածում է ձևական դրսևորումների:

Իրավական փորձաքննության և ԿԱԳ արհեստական տարանջատման խնդիրը լուծելու մեխանիզմները կներկայացվեն նաև առաջարկությունների հատվածում: Խնդիրը հենց կոլեկտիվ համակարգերի միջոցով իրավական ակտի ազդեցությունների գնահատումն է ռազմավարական փաստաթղթերի շրջանակներում: Այս առումով պետք է նշել, որ ՀՀ իրավական համակարգում անթույլատրելի կերպով խախտված է նաև իրավական ակտերի հիերարխիկ կառուցվածքի ապահովման իրավական սկզբունքի պահանջը: Մասնավորապես, ՀՀ-ում հանրային կառավարման արդյունավետության ապահովմանն ուղղված ռազմավարական փաստաթղթերն ընդունվում են գործադիր իշխանության կողմից, իսկ դրանից բխող օրենքները ԱԺ կողմից: Այսինքն՝ փաստացի ռազմավարական փաստաթղթերը դիտարկվում են իրավական ենթակայության առումով ավելի ստորադաս փաստաթղթեր, քան օրենքները՝ դրանով իսկ փաստացի դուրս թողնելով դրանց կատարողականը խորհրդարանական վերահսկողությունից: Ընդ որում, հարկ է նշել, որ ձևավորված պրակտիկայի համաձայն՝ ԱԺ կողմից նախաձեռնված օրենքների նախագծերի քննարկման գործընթացում հանրային ներգրավման ապահովման առումով որևէ դրական միտում չի արձանագրվում: Մասնավորապես, ԱԺ

կայքում տեղադրվելուց բացի ԱԺ նախաձեռնած իրավական ակտերի նախագծերը հանրային քննարկումներ փաստացի չեն անցնում: Անշուշտ, պետք է նկատի ունենալ այն հանգամանքը, որ ԱԺ-ն որպես բարձրագույն ներկայացուցչական մարմին արդեն իսկ ներկայացնում է հանրային սոցիալական շերտերը, համենայն դեպս այդպես է իրավական-քաղաքական տրամաբանությունը: Սակայն հաշվի առելով այն հանգամանքը, որ ՀՀ ԱԺ կողմից նախաձեռնված իրավական ակտերը նույնիսկ մասնագիտական հանրություն քննարկման առարկա չեն դարձվում, սա պետք է դիտարկել անընդունելի երևույթ: Ընդ որում, քաղաքականությունը նույնությամբ կիրառվում է մաս կառավարության գործելաոճում:

2.4. Հանրային քննարկումներ

Իրավական ակտի նախագծի մշակման և այն իրավասու մարմնին ներկայացնելու նախաձեռնությանը հաջորդում է դրանց պաշտոնական քննարկման փուլը: Իհարկե, իրավական ակտի նախագիծը հաճախ անցնում է ոչ պաշտոնական տարբեր ձևաչափի քննարկումներ, սակայն, եթե դրանք նախատեսված չեն օրենսդրությամբ, որպես քննարկման պարտադիր ընթացակարգեր, ապա չեն կարող պաշտոնական իմաստով կոչվել քննարկում և ունենալ իրավական հետևանքներ: Այդպիսի ոչ պաշտոնական քննարկումները խրախուսելի են ու նպաստում են իրավական ակտի նախագծի որակի բարձրացմանը, սակայն դրանք չեն կարող ունենալ կոնկրետ իրավական հետևանքներ:

Ժողովրդավարության սկզբունքներին համահունչ է իրավական ակտի նախագծի հանրային քննարկման ինստիտուտը, ինչը դեռևս հայրենական իրավական համակարգում անհրաժեշտ կիրառում չունի: Հրապարակային քննարկումների էությունը բնավ չի սահմանափակվում սոսկ դրանց տեքստերը սոցիալական հասանելի միջոցներով հրապարակելով, այն ենթադրում է իրավասու մարմինների կողմից հանրության ներկայացուցիչների ակտիվ մասնակցությամբ թափանցիկ քննարկումներ: Պաշտոնական քննարկումների բաղադրիչ կարող է համարվել նաև անկախ փորձագետների կողմից իրավական ակտերի նախագծերի քննարկումը: Այս դեպքում փորձագիտական եզրակացությունը ունի միայն խորհրդատվական նշանակություն և կարող է վերաբերել տարաբնույթ չափանիշներով

(իրավաբանական, ֆինանսական, գիտատեխնիկական, բնապահպանական, լեզվաբանական և այլն) գնահատումներին:

Ներկայումս լայն կիրառում ունի նաև առանցքային իրավական նշանակություն ունեցող օրինագծերը միջազգային փորձագիտական կառույցների քննարկմանը ներկայացնելու պրակտիկան, ինչը հնարավորություն է տալիս իրավական ակտի ընդունման փուլում համամասնորեն հաշվի առնելու ոչ միայն հայրենական իրավագետների, որոնք երբեմն դեկավարվում են նեղ գերատեսչական կամ քաղաքական շահերով, այլև միջազգային իրավունքի չափանիշների առավել իրազեկ ու անաչառ մասնագետների եզրակացությունը, քեպեր չի բացառվում, որ վերջիններս ևս կաշկանդված լինեն տարածաշրջանային քաղաքական շահերով:

Հանրային քննարկումների վերաբերյալ ՀՀ օրենսդրության իրավակարգավորումներին անդրադարձել են բազմաթիվ ուսումնասիրողներ տարբեր ասպեկտներով՝ հիմնականում քննադատելով ենթաօրենսդրական ակտերի նախագծերի վերաբերյալ հանրային քննարկումների ոչ պարտադիր լինելու կարգավորումը: Գտնում ենք, որ նման դիրքորոշումը հայեցակարգային առումով հիմնավոր չէ, ինչի վերաբերյալ քննարկման ընթացքում անդրադարձ կկատարվի: Հանրային քննարկումների վերաբերյալ հիմնական շեշտադրումը կկատարենք ՀՀ պրակտիկայում առկա հիմնական, ոչ ձևական բնույթ կրող և հայեցակարգային կողմնորոշիչների վրա, որոնց արդյունքում էլ կարվեն կոնկրետ առաջարկներ:

Իրավական ակտերի նախագծերի հանրային քննարկման գործընթացը խիստ կարևոր է, և այդ համատեքստում հարկ ենք համարում հատկապես մատնանշել քաղաքացիական հա-

սարակության ներկայացուցիչների (այսուհետ՝ ԲՀԿ) ակտիվ մասնակցությունն այս գործընթացներում: Խնդիրն այն է, որ մեր հասարակության իրավագիտակցության մակարդակի բարձրացման կարևորագույն գրավականը նրա պրոակտիվ հարվածի՝ ԲՀԿ-ների դերակատարումը վերախմաստավորելն է: Հանրային քննարկումների գործընթացի ներկայիս պրակտիկան ակնհայտորեն ցույց է տալիս, որ ԲՀԿ-ների ազդեցությունը իրավաստեղծ գործընթացի նկատմամբ իրավանորմների որակի բարելավման առումով մեծ իմաստով չի հանգեցնում դրական արդյունքի: Հանրային քննարկումների տարբեր ձևաչափերին ԲՀԿ-ների մասնակցությունն առավելապես հանգում է հենց հանրային քննարկման փաստի արձանագրմանը, այլ՝ ոչ արդյունքին: Իրավիճակն անշուշտ պայմանավորված չէ միայն քիռախային հարցերին կարճաժամկետ լուծումներ ամրագրելու ԲՀԿ-ների ընտրած սխալ մարտավարությամբ: Այն պայմանավորված է նաև իշխանության մարմինների քաղաքական կամքի բացակայությամբ՝ հայեցակարգային լուծումներ առաջադրելու մասով: Այս առումով զորնում ենք, որ իրավաստեղծ գործընթացների և դրան նախորդող իրավակազմավորման փուլի վերաբերյալ ԲՀԿ-ների որդեգրած քաղաքականությունը պետք է վերախմաստավորվի հետևյալ ուղղվածությամբ: Ակնհայտ է, որ ՀՀ-ում իրավաստեղծ գործունեությունը տարիներ շարունակ չի ապահովում իրավանորմների որակի բարելավում, որի հստակ ցուցիչներ գոյություն ունեն և չեն չափվում վերացական չափանիշներով: Մասնավորապես, իրավախախտումների թվի աճ, տնտեսական և հասարակական այլ հարաբերություններում կառուցվածքային փոփոխությունների բացակայություն և այլն: Դրա հիմնական պատ-

ճառներից մեկը փարբեր ոլորտների կայացման և զարգացման ուղղությամբ հայեցակարգերի բացակայությունն է: Այս առումով իրավասարեղծ գործընթացում ՔՀԿ-ների աշխատանքի մոնիթորինգը հիմնականում ցույց է տալիս, որ վերջիններս արձագանքում են իշխանության մարմինների կողմից առաջադրված այս կամ այն նախագծերին և լրացնում են վերջիններիս օրակարգը: Մինչդեռ, ՔՀԿ-ների հիմնական խնդիրը հենց պրոսկրիվ քաղաքականությամբ պետության զարգացման փարբեր ուղղություններում հայեցակարգերի ձևավորումն է և այդ գործընթացում հասարակության լայն շերտերի ակտիվները բավումը: ՔՀԿ-ները, այս առումով, պետք է դառնան կապող օղակ հասարակության և իշխանության համակարգերի միջև՝ վերջիններիս գործունեության նկատմամբ ակտիվ վերահսկողությամբ՝ ապահովելով հանրության շահերի պաշտպանությունն իրենց ոլորտներում: Սա անշուշտ ենթադրում է նաև ակտիվ լրեսիտական քաղաքականության իրացում, հասարակական հարաբերությունների կարգավորմանն ուղղված ոչ իրադրային լուծումների առաջնային գնահատում, հանրության վերլուծական կարողությունների ձևավորմանը նպաստում: Պետք է փաստել, որ ՔՀԿ-ներն այս առումով աշխատանքներ կատարում են հատկապես կրթական որոշ ծրագրերի շրջանակներում, սակայն դրանք խիստ անբավարար են և չեն համապատասխանում ՀՀ իրավական համակարգի առջև կանգնած մարտահրավերներին: Պոլեմիցիալի զարգացումը հարկապես ՔՀԿ-ների վրա դնելը պայմանավորված է նրանով, որ վերջիններիս ռեսուրսները և կարողությունը հնարավորություն են տալիս կոնսոլիդացնել հանրության կարողունակ հատվածին և գուզահեռ ակտիվ ջարագոլությամբ ներգրավել

նաև իրավանորմերի ձևավորման գործընթացում հանրային լայն շերտերի, առաջին հերթին՝ գիտակրթական համակարգում ծրագրերի իրացմամբ ակտիվ գործողություններով: Այս առումով անհրաժեշտ է ճնշում գործադրել նաև իշխանությունների նկատմամբ գիտակրթական համակարգի դերակատարումն այս առումով բարձրացնելու առումով, որի վերաբերյալ առաջարկները կներկայացվեն աշխատանքի եզրակացության հարվածում: ԲՀԿ-ների դերակատարումը հարկապես կարևոր է իրավական ակտերի նախագծերի կարգավորման միջազգային փորձի ուսումնասիրության, վերլուծության և համարժեք մեխանիզմներով տեղայնացման գործում: Դա էական դերակատարում կարող է ունենալ հանրային քննարկումների փուլում, քանզի ԲՀԿ-ները ձևավորել են միջազգային կազմակերպությունների և կառույցների հետ համագործակցության մեծ փորձ և կարողություններ, արդյունքում նաև միջազգային փորձին տիրապետելու առավել լայն հնարավորություններ: Մեզանում դեռևս բավարար չափով չի ձևավորվել միջազգային փորձից օգտվելու մշակույթ, ինչի արդյունքում հաճախ արհեստականորեն ընդօրինակում ենք իրավական ինստիտուտներ ու իրավական դրուքներ, որոնք պարզապես չեն գործում մեր իրողության պայմաններում, հետևաբար դրանց մեխանիկական կրկնությունը չի կարող ակնկալվող արդյունք երաշխավորել: Անհրաժեշտ է, որպեսզի իրավական լավագույն լուծումները տեղայնացնելիս հաշվի առնենք մեր երկրի սոցիալ-քաղաքական և ֆինանսատնտեսական գործոնները, սոցիալ-հոգեբանական ասպեկտները, իրավագիտակցության առանձնահատկությունները և այլն: Մասնավոր օրինակ՝ եթե որևէ իրավական ինստիտուտի լիարժեք ներդրման համար անխուսափելիորեն

անհրաժեշտ են այնպիսի ֆինանսատնտեսական ներդրումներ, որոնք պարզապես բացակայում են մեր երկրում, ավելի քան, պարզ պետք է լինի, որ այդպիսի իրավական ինստիտուտները չեն կարող արդյունավետ գործել, ավելին, դրանց պարտադրված կիրառումը հանգեցնում է վատթար հետևանքների: Այս առումով ՔՀԿ-ների դերակատարման վերաբերյալ մեր պնդումն առավել քան հիմնավոր է, և այս առումով ՔՀԿ-ները ՀՀ-ում պետք է ակտիվացնեն իրենց առաքելությունն ու վարեն համաչափ քաղաքականություն:

Իրավաստեղծ գործունեության փուլում իրավական ակտերի որակի ապահովման հանրային մասնակցության հիմնարար հարաբերությունները կարգավորված են «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքի 3-4-րդ հոդվածներով:

Այսպիսով, նշված օրենքի 3-րդ հոդվածի համաձայն.

«1. Օրենսդրական ակտերի նախագծերը ենթակա են հանրային քննարկման, բացառությամբ միջազգային պայմանագրի վավերացման (դրան միանալու) մասին օրենքի նախագծի:

2. Այլ նորմատիվ իրավական ակտերի նախագծերը հանրային քննարկման կարող են դրվել նախագիծը մշակող կամ այն ընդունող մարմնի նախաձեռնությամբ:

Նույն օրենքի 4-րդ հոդվածով նախատեսված է հանրային քննարկումների պահանջների հետևյալ շրջանակը.

«1. Հանրային քննարկումը կազմակերպում են ակտն ընդունելու իրավասություն ունեցող մարմինը կամ կառավարության անդամը, ինչպես նաև կառավարությանը և վարչապետին ենթակա մարմինները:

2. Հանրային քննարկումների տևողությունն առնվազն 15 օր է:

3. Հանրային քննարկումներն անցկացվում են սույն հոդվածով սահմանված մարմնի կողմից նորմատիվ իրավական ակտի նախագիծը և դրա ընդունման հիմնավորումը շահագրգիռ մարմիններ ներկայացնելու հետ միաժամանակ հրապարակելու միջոցով:

4. Հանրային քննարկումների անցկացման արդյունքները և դրանց հիման վրա լրամշակված նորմատիվ իրավական ակտի նախագիծը նույնպես հրապարակվում են:

5. Հանրային քննարկման ենթակա՝ հանրային քննարկում չանցած կառավարություն ներկայացված նախագիծը կառավարությունը կարող է վերադարձնել այն ներկայացնող մարմին:

6. Հանրային քննարկումների կազմակերպման և անցկացման կարգը սահմանում է կառավարությունը»:

4-րդ կետի պահանջի կատարման վերաբերյալ պրակտիկան բացասական արձանագրումներ ունի: Մասնավորապես, հանրային քննարկման դրված իրավական ակտերի նախագծերի վերաբերյալ առաջարկությունների և կարծիքների մասով վերջնական տարբերակներում մեծամասամբ դրանք հաշվի չեն առնվում: Հաճախ ամփոփաբերքերում առաջարկների վերաբերյալ նշվում է «ընդունվել է ի գիտություն» արտահայտությունը, որը սակայն նախագծի վերջնական տարբերակում չի արտացոլվում: Բացի այդ, նախագծերի վերջնական լրամշակված տարբերակները հիմնականում չեն հրապարակվում:

Հանրային քննարկման կազմակերպման և անցկացման կարգը ներկայումս սահմանված է կառավարության 2018 թ. հոկտեմբերի 10-ի «Հանրային քննարկումների կազմակերպման և անցկացման կարգը սահմանելու և ՀՀ կառավարության

2010 թվականի մարտի 25-ի թիվ 296-Ն որոշումն ուժը կորցրած ճանաչելու մասին» թիվ 1146-Ն որոշմամբ:

Մասնավորապես, օրենքի վերոնշյալ կարգավորումից գատ, սահմանված է, որ պետական կառավարման համակարգի մարմինների կողմից մշակվող կառավարության նորմատիվ որոշումների նախագծերը պարտադիր ենթակա են հանրային քննարկման՝ բացառությամբ ռազմական և արտակարգ դրությամբ հայտարարելու մասին կառավարության որոշումների նախագծերի: Կառավարության ներքին իրավական ակտերի նախագծերը և կառավարության անդամների կողմից ընդունման ենթակա ներքին իրավական ակտերի նախագծերը ևս ՀՀ օրենսդրությամբ սահմանված կարգով ենթակա են հանրային քննարկման՝ բացառությամբ գաղտնիք պարունակողների: Պետական կառավարման համակարգի մարմինների կողմից մշակվող ՀՀ կառավարության անհատական որոշումների նախագծերը ՀՀ վարչապետի հանձնարարականի հիման վրա ենթակա են հանրային քննարկման: ՀՀ կառավարության վերոնշյալ որոշմամբ մանրակրկիտ կարգավորված է հանրային քննարկումների կազմակերպման եղանակներն ու կարգը, մասնավորապես, հանրային լսումների, հանրային հարցումների իրացման մեխանիզմները, հանրային քննարկում կազմակերպման ինտերնետային կայքերի աշխատանքների կազմակերպումը և դրանց արդյունքների հաշվառման մեխանիզմները: Մասնավորապես, հանրային քննարկումներն իրականացվում են հրապարակայնության, մատչելիության, թափանցիկության և հանրային հաշվետվողականության սկզբունքների հիման վրա, իսկ դրանց կարող է մասնակցել յուրաքանչյուր ֆիզիկական և իրավաբանական անձ:

Հարկ է նշել, որ իրականացված մոնիթորինգի արդյունքում հանրային քննարկման իրացման հիմնական մեխանիզմը դիտարկվել է միասնական ինտերնետային կայքում նախագծերի տեղադրումը, իսկ հանրային լսումների և հանրային հարցումների եղանակներով հանրային քննարկումներ կազմակերպելու մեխանիզմը, ըստ էության, չի իրացվում: Ընդ որում, անտեսվում է նաև այն ակնհայտ փաստը, որ անգամ ինտերնետային կայքում տեղադրված նախագծերի քննարկումների արդյունքներով դրանց կողմ քվեարկողները կազմում են, որպես կանոն, 20%-ը: Այս պարագայում դրանք բնորոշվում են, արդեն իսկ, վկայում է հանրային քննարկումների նկատմամբ չհասկանալի վերաբերմունքի մասին:

2.5. Իրավական ակտերի փորձաքննությունը որպես հանրային մասնակցության ապահովման եղանակ

Հանրային մասնակցության ապահովման կարևոր գործիքներից է նաև իրավական փորձաքննության ինստիտուտը: Իրավական ակտերի *փորձաքննության* կարգը սահմանված է «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» օրենքի 6-8-րդ հոդվածներով:

Համաձայն վերը նշված հոդվածների՝ *նորմատիվ իրավական ակտերի նախագծերի իրավական փորձաքննության նպատակը դրանց՝ ՀՀ Սահմանադրությանը և «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքի պահանջների համապատասխանության հարցի որոշումն է: Այսինքն՝ նշված հասկացությունն ինքնին բացահայտում է, որ փորձաքննության նպատակը առավելապես իրավական ակտի տեխնիկական որակի ապահովումն է, իսկ սահմանդրական նորմերին համապատասխանելու իմաստով նաև իրավական որակի ապահովումը: Նորմատիվ ակտի՝ կարգավորման ենթակա հասարակական հարաբերությունների նկատմամբ դրական ազդեցության գնահատման չափանիշը, սահմանադրական նորմերին համապատասխանեցնելու եղանակով իրավական որակի ապահովումն անհրաժեշտաբար ենթադրում է ակտի կարգավորման ոլորտային մասնագետների (սոցիալական բոլոր խմբերը ներկայացնող) ներգրավմամբ վերլուծությունների արդյունքում գնահատականներ տալը:*

Իրավական փորձաքննության բովանդակությունն ու նպատակն ընկալելու, արդյունքում արդյունավետության աստիճանը բարձրացնելու նպատակով անհրաժեշտ է շեշտադրել օրենսդրությամբ նախատեսված որոշ իրավակարգավորումներ.

- Նորմատիվ իրավական ակտի նախագիծն իրավաստեղծ մարմին քննարկման ներկայացնելիս նախագիծ մշակող մարմինը դրան կցում է մաս տեղեկանք՝ օրենքի ընդունման առնչությամբ այլ օրենքների ընդունման անհրաժեշտության բացակայության, ինչպես նաև այլ նորմատիվ իրավական ակտերի ընդունման անհրաժեշտության կամ բացակայության մասին, իսկ *պետական մարմինների մշակած իրավական ակտի նախագծի դեպքում՝ նախագիծը մշակող մարմնի իրավաբանական սրորաբաժանման (իրավաբանի) իրավական-փորձագիտական եզրակացությունը*:

- Նորմատիվ իրավական ակտի նախագիծը փորձաքննության է ենթարկվում ՀՀ արդարադատության նախարարությունում, որից հետո տրվում է եզրակացություն:

- Օրենսդրական և ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտերի նախագծերը պարտադիր ենթակա են փորձաքննության՝ բացառությամբ օրենքով նախատեսված դեպքերի:

- Նորմատիվ իրավական ակտի նախագծի փորձաքննության եզրակացությունը տրվում է նորմատիվ իրավական ակտի նախագիծը նախարարություն մուտքագրվելու օրվան հաջորդող 15 աշխատանքային օրվա ընթացքում, եթե այլ բան նախատեսված չէ սույն օրենքով: Առավել բարդ կամ ծավալուն նորմատիվ իրավական ակտի նախագծի փորձաքննության եզրակացության ժամկետը կարող է երկարաձգվել մինչև 10 աշխատանքային օր, որի մասին տեղեկացվում են նախագիծը ներկայացնողները:

- Եթե նախատեսված ժամկետներում նախարարությունը փորձագիտական եզրակացություն չի տալիս ենթաօրենսդրա-

կան նորմատիվ իրավական ակտի նախագծի վերաբերյալ կամ չի երկարաձգում եզրակացության տրամադրման ժամկետը, ապա *ակտն ընդունող մարմինն այն կարող է ընդունել և ուղարկել հրապարակման՝ առանց փորձագիտական եզրակացության:*

- Եթե փոխվարչապետի, նախարարի կամ պետական կառավարման համակարգի այլ մարմինների ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտերի նախագծերի վերաբերյալ տրվել է բացասական եզրակացություն, ապա համապատասխան ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտն ընդունելու իրավասություն ունեցող մարմինն այն կարող է ընդունել և ուղարկել պաշտոնական հրապարակման փորձաքննությամբ հայտնաբերված թերությունները վերացնելուց հետո: Փորձաքննության բացասական եզրակացությանը չհամաձայնելու դեպքում համապատասխան ենթաօրենսդրական նորմատիվ ակտն ընդունելու իրավասություն ունեցող մարմինը կարող է նախագիծը և բացասական եզրակացությունը ներկայացնել վարչապետի քննարկմանը: Վարչապետի՝ փորձաքննության բացասական եզրակացությանը չհամաձայնելու դեպքում ակտն ընդունելու իրավասություն ունեցող մարմինը այն կարող է ուղարկել հրապարակման՝ գրավոր տեղյակ պահելով նախարարությանը վարչապետի դիրքորոշման մասին: Եթե նախարարությունը գտնում է, որ հրապարակված ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտը չի համապատասխանում սահմանադրության կամ սույն օրենքի պահանջներին, ապա դիմում է դատարան՝ սույն օրենքի պահանջների խախտմամբ ընդունված ենթաօրենսդրական նորմատիվ իրավական ակտն անվավեր ճանաչելու համար:

2.6. Խորհրդարանական լսումներ

ԱԺ իրավաստեղծ աշխատանքում հանրային ներգրավվածության ապահովումը կարող է իրացվել խորհրդարանական լսումների կազմակերպմամբ: Ազգային Ժողովի կանոնակարգ սահմանադրական օրենքը (այսուհետ՝ կանոնակարգ օրենք) ամրագրում է նաև խորհրդարանական լսումների կազմակերպման, անցկացման, արդյունքների ամփոփման գործընթացը: Մասնավորապես՝ կանոնակարգ օրենքի 125-րդ հոդվածի համաձայն՝ խորհրդարանական լսումներ կարող են հրավիրել ԱԺ նախագահը, ԱԺ մշտական հանձնաժողովները՝ իրենց վերապահված ոլորտներին վերաբերող հարցերով, ԱԺ խմբակցությունը՝ իր կամ խմբակցության կազմում ընդգրկված պատգամավորի առաջադրած նախագծին վերաբերող հարցով: Ընդ որում, խմբակցությունը յուրաքանչյուր հերթական նստաշրջանի ընթացքում կարող է հրավիրել մեկ լսում: **Վերոնշյալ ձևակերպումից բխում է, որ ԱԺ նախագահի և ԱԺ մշտական հանձնաժողովների կողմից հրավիրվող խորհրդարանական լսումները կարող են վերաբերել ինչպես ԱԺ, այնպես էլ Կառավարության օրենսդրական նախաձեռնություններին, մինչդեռ խմբակցությունների կողմից հրավիրվող լսումները կարող են առնչվել բացառապես իրենց կամ իրենց կազմում ընդգրկված պատգամավորների առաջադրած նախագծերին: Այս առումով անհրաժեշտ է կանոնակարգ օրենքում կատարել փոփոխություն և խմբակցություններին ևս հնարավորություն վերապահել Կառավարության օրենսդրական նախաձեռնությունների մասով հրավիրել խորհրդարանական լսումներ:** Հարցը հատկապես կարևոր է իշխանական և ընդդիմադիր խմբակցությունների

հնարավորությունների բալանսավորման տեսանկյունից, քանի որ իշխանական թևը կարող է քննարկվող խնդրով իր կամարտահայտումն իրացնել ԱԺ նախագահի միջոցով, մինչդեռ ընդդիմության հնարավորություններն այս առումով սահմանափակ են:

Լսումների արդյունքում կազմված արձանագրությունը հաստատվում է լսումները հրավիրած մարմնի որոշմամբ և տեղադրվում է ԱԺ պաշտոնական ինտերնետային կայքում: Կանոնակարգ օրենքի 165-րդ հոդվածի համաձայն՝ խորհրդարանական լսումներն առցանց հեռարձակվում են ԱԺ պաշտոնական ինտերնետային կայքում:

Լսումների հրավիրման, ինչպես նաև արդյունքների ամփոփման ընթացակարգերը սահմանվում են աշխատակարգով: 16.12.2016թ. ԱԺ որոշմամբ հաստատվել է ԱԺ աշխատակարգը, որի 21-րդ գլուխը կանոնակարգում է խորհրդարանական լսումների հրավիրման, ինչպես նաև արդյունքների ամփոփման կարգը:

Համաձայն այդ կարգի՝ լսումները հրավիրելու վերաբերյալ ԱԺ նախագահի, մշտական կամ ժամանակավոր հանձնաժողովի, ինչպես նաև խմբակցության որոշմամբ սահմանվում են լսումների օրը, ժամը, անցկացման վայրը և ընթացակարգը: Լսումների հրավիրման մասին հանձնաժողովի, ինչպես նաև խմբակցության որոշումն ուղարկվում է Ազգային ժողովի նախագահին: Լսումների հրավիրման մասին որոշումը տեղադրվում է ԱԺ պաշտոնական ինտերնետային կայքում, իսկ լսումների վերաբերյալ տեղեկատվությունը լսումների անցկացման օրվանից առնվազն երեք աշխատանքային օր առաջ տրամադրվում է զանգվածային լրատվության միջոցներին:

Լսումներ հրավիրող ԱԺ նախագահը, հանձնաժողովը կամ խմբակցությունը կարող են նախապատրաստել իրենց հրավիրած լսումների թեմայի վերաբերյալ ներկայացված գրավոր ելույթներ, առաջարկներ, եզրակացություններ, տեղեկանքներ, **ինչպես նաև լսումների արդյունքներն ամփոփող այլ նյութեր, որոնք կարող են հրապարակվել հանձնաժողովի կամ խմբակցության առաջարկությամբ՝ Ազգային ժողովի նախագահի համաձայնությամբ: Լսումների արդյունքների ամփոփումը կարևոր հանգամանք է իրավաստեղծ գործընթացում հանրային տեսակետները ներառելու նախապայմաններ ձևավորելու համար: Ընդ որում, բաց ռեժիմով անցկացված խորհրդարանակն լսումների արդյունքների հրապարակումը նպատակահարմար է դիտարկել որպես պարտադիր պահանջ, ինչը ենթադրում է անհրաժեշտ փոփոխություն վերոնշյալ աշխատակարգում:**

2.7. Տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրավաստեղծ աշխատանք

ՀՀ օրենսդրությունը տեղական ինքնակառավարման մարկարդակում նախատեսում է իրավանորմերի ձևավորման գործընթացում համայնքի բնակչության պահանջմունքներն ու ընկալումները հաշվառելու արդյունավետ կարգավորումներ: Մասնավորապես՝ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի (այսուհետ՝ ՏԻՄ օրենք) 11-րդ հոդվածն ամրագրում է տեղական ինքնակառավարմանը համայնքի բնակչության մասնակցության ընդարձակ գործիքակազմ ինչպես իրավակարգավորումների նպատակադրության, այնպես էլ իրավաստեղծ գործընթացում: Ընդ որում, *վերոնշյալ օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու վերաբերյալ 24.01.2020 թ. ՀՕ-78-Ն օրենքի 4-րդ հոդվածի 3-րդ մասի համաձայն՝ ՏԻՄ օրենքի 11-րդ հոդվածի 8-րդ մասով նախատեսված դրույքները 2022 թվականի հունվարի 1-ից սկսել են տարածվել բոլոր համայնքների վրա՝ անկախ դրանց բնակչության թվից: Խնդիրը մասնավորապես վերաբերում է մայր օրենքի այն կարգավորմանը, որն ամրագրում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների մշակած նորմատիվ իրավական ակտերի նախագծերը համայնքի համացանցային պաշտոնական կայքում հրապարակելու, և այն իրավական ակտերի նախագծերի հրապարակման միասնական կայքի հետ փոխգործելությանը ապահովելու պահանջին, ինչը նախկինում պարտադիր էր բացառապես 20.000 բնակիչ ունեցող համայնքների պարագայում:*

ՏԻՄ օրենքի 11-րդ հոդվածն ամրագրում է համայնքի բնակչության իրազեկվածության բարձր մակարդակն ապահո-

վող իրավակարգավորումներ, ընդ որում, կանխատեսելիության երկարատև ժամանակահատվածի կտրվածքով: Մասնավորապես, վերոնշյալ հոդվածի 5-րդ մասի համաձայն՝ համայնքը, անկախ բնակչության քանակից, պետք է ունենա պաշտոնական համացանցային կայք, որի ստեղծումն ու վարումն ապահովում է համայնքի ղեկավարը՝ սույն օրենքով և համայնքի ավագանու սահմանած կարգով: Համայնքի պաշտոնական համացանցային կայքում ներբեռնման հնարավորությամբ առնվազն պետք է առկա լինեն նաև **համայնքի հնգամյա զարգացման ծրագիրը**, դրա իրականացման վերաբերյալ հաշվետվությունը, **համայնքի տարեկան աշխատանքային պլանը**, դրա իրականացման վերաբերյալ հաշվետվությունը, **համայնքի ավագանու և համայնքի ղեկավարի նորմատիվ իրավական ակտերի նախագծերը**, **համայնքին վերաբերող օրենսդրական և ենթաօրենսդրական նախաձեռնությունների և նախագծերի**, այդ թվում՝ համայնքի զարգացման ծրագրերի և տարեկան բյուջեի, համայնքի կողմից մատուցվող հանրային ծառայությունների ոլորտներում համայնքի ավագանու և ղեկավարի որոշումների, քաղաքաշինական, բնապահպանական, կենսագործունեության միջավայրի ծրագրվող փոփոխությունների մասին տեղեկատվությունը, **համայնքում բնակիչների հետ հանդիպումների, հանրային լսումների և քննարկումների նյութերը**, **ընթացակարգը, անցկացման վայրն ու ժամը, համայնքի ավագանու և համայնքի ղեկավարի որոշումների, ինչպես նաև այլ փաստաթղթերի վերաբերյալ անցկացված հանրային լսումների և քննարկումների արդյունքները**, համայնքում տեղական ինքնակառավարմանը բնակիչների մասնակցության, համայնքի ղեկավարին կից խորհրդակցական մարմինների

ձևավորման ու գործունեության, **համայնքում հանրային բաց խումբների և քննարկումների կազմակերպման ու անցկացման և այլ կարգեր, համայնքային խնդիրների վերաբերյալ համապատասխան քաղաքացիական նախաձեռնության մասին տեղեկացումը**, համայնքի տեղական ինքնակառավարման մարմինների հետ համագործակցող քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչ-գործընկերների մասին ընդհանուր բնույթի տեղեկություններ՝ դասակարգված ըստ սոցիալական պաշտպանության, առողջապահական, կրթական, շրջակա միջավայրի պաշտպանության ու տնտեսական զարգացման ոլորտների, **ինչպես նաև համայնքի ղեկավարի և ավագանու ընդունած նորմատիվ իրավական ակտերը:**

Ընդ որում, հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ տարբեր համայնքներում տեղական ինքնակառավարման մարմնի նաև իրավաստեղծ գործունեությանը բնակչության մասնակցության արդյունավետությունը պայմանավորված է որոշ առանձնահատկություններով համայնքի բնակիչների, նրանց խմբերի, տեղական ինքնակառավարման մարմինների փոխհարաբերությունները, մասնակցության ձևերը, ընթացակարգերը բացի ՏԻՄ օրենքից, ՀՀ այլ օրենքներից, **սահմանվում են նաև համայնքում տեղական ինքնակառավարմանը բնակիչների մասնակցության կարգով:**

Ընդ որում, համայնքում տեղական ինքնակառավարմանը բնակիչների մասնակցության կարգը, հաշվի առնելով տվյալ համայնքի առանձնահատկությունները, առնվազն պետք է սահմանի.

1) տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության մասին բնակիչների իրազեկվածության ապահովման անհրաժեշտ պայմանները,

2) այն բավարար պայմաններն ու չափանիշները, որոնք անհրաժեշտ են գործնականում ապահովելու համայնքի բնակիչների իրազեկման և մասնակցության միջոցառումների կազմակերպումն ու անցկացումը բնակիչներին հարմար վայրերում՝ ապահովելով նաև համայնքի հաշմանդամություն ունեցող անձանց և սակավաշարժուն խմբերի մասնակցությունը:

Կարող ենք փաստել, որ ի տարբերություն նորմատիվ իրավական ակտերի մյուս տեսակների, տեղական ինքնակառավարման մարմինների ակտերի ձևավորման հանրային մասնակցության խորհրդատվական, ծանուցման մեխանիզմներն արդյունավետորեն ներդրված են: Ինչ վերաբերում է դրանց իրացման գործում արդյունքների անբավարարությանը, ապա դրանք պայմանավորված են բնակչության տեղեկացվածության և իրավագիտակցության ցածր աստիճանով, մոտիվացիան խթանելու պետության պասիվ վարքագծով:

Վերոնշյալ ձևակերպումներից կարող ենք արձանագրել, որ.

- *Բովանդակային առումով նախագիծը, ըստ էության, անցնում է երկու անգամ իրավական փորձաքննություն՝ սկզբում նախագիծ ներկայացնող մարմնի իրավաբանական ծառայությունում, այնուհետև նաև՝ ՀՀ արդարադատության նախարարության իրավական ակտերի փորձաքննության գործակալությունում, ընդ որում, նաև ժամկետների անհարկի վարմամբ: Նման պայմաններում փաստացի տեղի է ունենում ռեսուրսների չհիմնավորված տարանջատում: Եվ այս*

պարագայում իրավական վերահսկողության մեխանիզմների մասին խոսելն ավելի քան անհիմն է: Անհրաժեշտ է կենտրոնացնել ռեսուրսներն այս առումով և աշխատանքների հենց սկզբնական փուլում բացահայտել իրավական ակտերի իրավական որակի և ազդեցության գնահատման բոլոր կողմերը: Կարևոր է նշել այն հանգամանքը, որ ՀՀ արդարադատության նախարարության իրավական ակտերի փորձաքննության գործակալության աշխատակազմի բացարձակ մեծամասնությունը երկրասարդ կադրեր են: Ինչպես արդեն նշվեց իրավական փորձաքննության նպատակը դրանց սահմանադրականության, նորմատիվ-իրավական ակտերի մասին ՀՀ օրենքի դրույթներին համապատասխանության խնդրի լուծումն է: Հարկ է նշել, որ իրավական ակտերի սահմանադրականության որոշումը միայն առաջին հայացքից է դիտարկվում որպես պարզ տեխնիկական խնդիր: Ուսումնասիրելով ՀՀ Սահմանադրական դատարանում վիճարկման դրված մի շարք իրավական ակտերի իրավիճակային կիրառության սահմանադրականության հարցի վերաբերյալ կայացված որոշումները՝ ակնառու է դառնում, որ բոլոր ակտերի սահմանադրականության հարցի լուծումը ՀՀ արդարադատության նախարարության վերոնշյալ գործակալության ներկայիս ռեսուրսների շրջանակներում գրեթե բացառված է: Վերոնշյալ հանգամանքներից և ԿԱԳ բովանդակային վերլուծությունների արդյունքից ելնելով՝ աշխատանքում առաջարկությունների հաշվածում կներկայացվեն հայեցակարգային, համալիր առաջարկներ, որոնց նպատակը գործընթացում հանրային լայն ներգրավման ապահովմամբ իրավական ակտերի որակի բարելավումն է: Այն ենթադրում է ինչպես իրավական լուծումներ, մասնավորա-

պես, իրավական փորձաքննությունների իրականացման համար ռեսուրսային կոնսոլիդացիա և ԿԱԳ ինստիտուտի համաժամանակյա համակարգային իրացում, այնպես էլ այդ գործընթացում ՔՀԿ-ների, գիրակրթական համակարգերի պրոսակրիվ ներգրավմամբ իրավանորմերի սոցիալական-իրավական լեգիտիմության ապահովում:

- Հարկ ենք համարում նկատել, որ իրավական ազդեցության տեսանկյունից նախորդ՝ «Իրավական ակտերի մասին», ՀՀ օրենքով արդարադատության նախարարությանը փորձաքննության ասպեկտով (կամ որ նույնն է՝ իրավական փորձաքննության իրավական դերը) վերապահված էին ավելի լայն լիազորություններ, բացառությամբ անկախ հանձնաժողովների, մյուս բոլոր մարմինները պարտավոր էին շրկել նախագիծը՝ փորձաքննության մեջ արտացոլված դիրքորոշումներին համահունչ, որևէ այլ վերապահում, այդ թվում վարչապետին դիմելը նախատեսված չէր, ինչն առավել հիմնավորված էր: Վերջին հաշվով, նեղ մասնագիտական փորձաքննություն իրականացնելու արդյունքում ՀՀ արդարադատության նախարարության եզրակացությունը վարչապետի կողմից անտեսելը գուրկ է որևէ տրամաբանական ու իրավաչափ հիմնավորումից: Նման դեպքերում տարաձայնություն ծագելու պարագայում, առավել իրավաչափ կլինեի դրա քննարկումը վերապահել ՀՀ վարչական դատարանին: Բացի այդ, սկզբունքորեն քննարկվող դեպքում վեճը ոչ թե վարչապետի և ՀՀ արդարադատության նախարարության, այլև նախագիծը ներկայացնող մարմնի և ՀՀ արդարադատության նախարարության միջև է, ուղղակի արհեստական կարգավորումներով վարչապետին վերապահվել է «արբիտրի» դեր, ինչը բնավ չի բխում վերջի-

նիս կարգավիճակից: Միաժամանակ, տարաշայնությունն անմիջապես դատական քննության առարկա դարձնելու փոխարեն օրենսդիրը նախապատվությունը անհարկի տվել է վարչապետին և նախարարին արհեստական բանավեճի մեջ ներքաշելուն, որի լուծման տարբերակն արդեն հազիվ թե դատական քննությունը լինի, այն էլ նախարարի նախաձեռնությամբ:

Առաջարկներ

Սպորտի ներկայացվող առաջարկները մերժում են իրադրային լուծումները, միրված են արմատականորեն փոխել հանրային ներգրավվածության շևաչափը և դրանով իսկ բարձրացնել իրավագիտակցության և՛ հանրային, և՛ անհատական մակարդակները, վերջնարդյունքում նպաստել իրավական ակտերի որակի բարելավմանը: Առաջարկների ընդունման պարագայում կիսանվի նաև ԲՀԿ և գիտակրթական համակարգի ակտիվությունը և մասնակցության շևաչափը իրավանորմերի շևալորման գործընթացում կբարձրացնի վերջիններիս հեղինակությունը, կրթական ծրագրի վերջում առկա կլինեն պրակտիկ գործունեությանը պատրաստ կարողունակ կադրեր:

Իրավակազմավորման փուլի վերաբերյալ

1. Հասարակական հարաբերությունների զարգացման ոլորտներում հայեցակարգերի ձևավորման, կոնսոլիդացված սոցիումի ձևավորման, իրավագիտակցություն և իրավամտա-ծողություն ձևավորելու նպատակով, ջատագովությամբ և համապատասխան ծրագրերով խթանել գիտակրթական համակարգերի և ԲՀԿ-ների միջոցով հանրային ներգրավվածությունը հանրային քաղաքականության մշակման գործում: Մասնավորապես, ԲՀԿ-ների և գիտակրթական համակարգերի միջոցով ձևավորել վերլուծական և ուղեղային կենտրոններ, լոբիատական քաղաքականության միջոցով ստիպել պետական կառավարման համակարգին նպաստել վերոնշյալ քաղաքականության իրականացմանը: Հատուկ ուշադրություն դարձնել

հատկապես մարզերի շրջանակներում վերոնշյալ քաղաքականության պրոակտիվ իրականացմանը:

2. Ամրագրել պետության պարտավորությունը՝ տրամադրել ֆինանսական ռեսուրսներ մարզային միջավայրում գիտական հաստատությունների վերլուծական կարողությունների ձևավորմանը: ՔՀԿ-ների անվճար հիմունքներով մարզերում տրամադրել վերլուծական կարողությունների զարգացման համար համապատասխան հնարավորություններ, այդ թվում՝ տարածքներ:

3. Պետության կողմից ֆինանսավորվող արտապառլամենտական և պառլամենտական ուժերին համապատասխան իրավակարգավորումներով պարտավորեցնել ակտիվորեն իրացնել իրենց ծրագրերի իրականացման ընթացքի շուրջ մարզային և համայնքային մակարդակներում քննարկումներ՝ ըստ համապատասխան պարբերականության:

4. ՔՀԿ-ների աշխատանքի արդյունավետությունը գնահատել իրենց մանդատի շրջանակներում մշակված զարգացման հայեցակարգերով և դրանց ջատագովության իրականացման մակարդակով: Մշակել ՔՀԿ-ների ռեյտինգային գնահատման մեխանիզմներ և համակարգ:

Իրավաստեղծման փուլի վերաբերյալ

1. Հրատապ կերպով կազմակերպել ՀՀ իրավական համակարգում առկա իրավական ակտերի մոնիթորինգ՝ օրենսդրության պարզեցման նպատակով ոլորտային իրավական ակտերի համակարգման, մեռելածին իրավական ակտերի գործողության դադարեցման նպատակով: Խնդիրը լուծել մասնագիտական հանրույթի, ՔՀԿ-ների ակտիվ ներգրավմամբ: Նշված

խնդրի չիրականացումը, ըստ էության, բոլոր հետագա քայլերին դարձյալ հաղորդելու է իրադրային լուծումների բովանդակություն: Օրինակ՝ տնտեսական ոլորտի օրենսդրության (հարկային և մաքսային, տնտեսական մրցակցության ապահովման), քաղաքաշինական հարաբերությունները կարգավորող օրենսդրության, դրա շրջանակներում մաս հանրային ծառայությունները կարգավորող օրենսդրության, դատախիզական համակարգի օրենսդրության մոնիթորինգի և համակարգման եղանակով պարզեցնել խաղի կանոնները:

2. Ամրագրել այն հասարակական հարաբերությունների շրջանակը, որոնք կարող են կարգավորվել բացառապես օրենքի մակարդակում: Սա կակտիվացնի խորհրդարանական օրենսդրական աշխատանքը, կդրդի պառլամենտականներից զբաղվել իրենց բուն առաքելությամբ և լիազորություններով, ակտիվացնել մաս շփումը հանրության տարբեր շերտերի հետ, ակտիվացնել աշխատանքները ԶՀԿ ներկայացուցիչների, գիտակրթական համակարգի ներկայացուցիչների հետ իրավական փորձաքննությունների և ԿԱԳ-ի իրականացման մեխանիզմների ձևաչափի վերաբերյալ ստորև ներկայացվող առաջարկների ֆոնին:

3. Շտկել իրավական ակտերի հիերարխիկ կառուցվածքի մասով ՀՀ իրավական ակտերի համակարգում առկա հակաիրավական, իրավական տրամաբանությանը հակասող խզվածքները: Մասնավորապես, հասարակական հարաբերությունների զարգացման վերաբերյալ ռազմավարությունները, հայեցակարգերն ընդունել բացառապես օրենսդրական իրավական ակտերի կարգավիճակով՝ դրանց ընձեռնելով սահմանադրական օրենքի կարգավիճակ: Դրա հիմնարար պատճառը պետության զարգացման ռազմավարությունները կառա-

վարությունների ռազմավարությունների տրամաբանությունից և տարբեր ժամանակների իշխանությունների խիստ հայեցողությունից դուրս բերելու անհրաժեշտությունն է: Ռազմավարությունների և հայեցակարգերի նախագծերի վերաբերյալ իրավական փորձաքննության և ԿԱԳ բացասական եզրակացությունների դեպքում բացառել դրանց իրավական գործընթացների հետագա զարգացումը և նախատեսել պարտադիր համապատասխանեցման պահանջ:

4. Իրավական փորձաքննության իրականացման հարցում կոնսոլիդացնել իրավական ռեսուրսները՝ իրավական ակտը մշակողի և արդարադատության նախարարության իրավաբանական ծառայությունների կողմից նախագծերի իրավական կողմի ապահովման հարցում՝ դրանով իսկ խնայելով նաև ժամանակը: Բարձրացնել վերոնշյալ ծառայություններում աշխատող իրավաբաններին ներկայացվող պահանջները՝ մասնագիտական ստաժի և օրենսդրության վերլուծության կարողությունների գնահատման առումով: Այս առումով չափազանց կարևոր է նաև իրավաբանական կրթության ոլորտում կրթական ծրագրերի փոփոխությունը՝ տեսական և պրակտիկ բաղկացուցիչները մոտեցնելու, կրթության պրակտիկայի բաղկացուցիչի ծավալն ավելացնելու, իրավական փորձաքննությունների աշխատանքում գիտակրթական համակարգի պարտադիր ներգրավման իրավական կարգավորումների միջոցով:

5. Կենտրոնացնել ԿԱԳ և իրավական փորձաքննությունների գործընթացն իրավական ակտերի սոցիալական, ոլորտային մասնագիտական և նեղ իրավական լեգիտիմությունն ապահովելու նպատակով: Նման եղանակը հնարավորություն կընձեռի իրականում բացահայտել իրավական ակտերի սահմանադրական բովանդակությունը, քանի որ սահմանադրակա-

նության հարցի որոշումը ենթադրում է հասարակական հարաբերությունների առկա և զարգացման տրամաբանության մեջ տարբեր իրավիճակների դիտարկում: Առաջարկի մերժումը չի կարող հիմնավորված լինել զուտ այն պատճառով, որ իրավական փորձաքննության և ԿԱԳ խնդիրները տարբեր են: Իրականում դրանց նպատակը մեկն է՝ իրավական ակտի որակի ապահովում, և տարբեր փուլերով և ժամանակային տրամաբանության մեջ դրանց իրականացումը ձևական-իրավական դրսևորում է:

6. Ամրագրել, որ ԿԱԳ-ի և իրավական փորձաքննության համատեղ իրականացման ենթակա են բոլոր օրենսդրական և ենթաօրենսդրական ոչ անհատական իրավական ակտերը:

7. Իրավական փորձաքննության և ԿԱԳ իրականացման գործընթացում ներգրավվել գիտակրթական համակարգի և ՔՀԿ ներկայացուցիչների: ՔՀԿ-ների դեպքում՝ ռեյտինգային և ՔՀԿ ներկայացուցչի ոլորտային մանդատի սկզբունքով, գիտակրթական համակարգի պարագայում՝ ոլորտի պրոֆեսորա-դասախոսական, ակադեմիական շրջանակներից, իսկ ուսանողների պարագայում ակտիվորեն կազմակերպել տեսական հատվածն անցած ուսանողների պրակտիկ և անընդհատ ներգրավվածությունը գործընթացին: Խնդիրը կարգավորել իրավական կարգավորման եղանակով:

8. Ոլորտային ՔՀԿ-ների և իրավական փորձաքննության և ԿԱԳ գործընթացներում ներգրավված ՔՀԿ-ների պահանջով պարտադիր կազմակերպել իրավական ակտերի նախագծերի վերաբերյալ հանրային լուսմներ, հարցումներ և քննարկումներ (պահանջ ներկայացնող ՔՀԿ-ների քանակի, պահանջի էության մասին չափանիշները քննարկել):

Ամփոփում

Իրավանորմերի որակի բարելավումն էական ազդեցություն ունի հասարակության ներկայացուցիչների կյանքի որակի բարելավման, կենսագործունեության հարմարավետության, իրավագիտակցության զարգացման ճանապարհով ռազմավարական և ծրագրային պետություն ձևավորելու գործընթացի համար: Նպատակի իրագործման տեսանկյունից կարևոր է մշակել և ներդնել այն գործիքակազմն ու բովանդակային առաջարկները, որոնք կհանգեցնեն իրավանորմերի որակի բարելավմանը: Այդ գործում առաջնային է իրավանորմերի ձևավորման գործընթացում հանրային լայն ներգրավվածության ապահովումը, իրական և իրատեսական մեխանիզմների ներդրումը, որոնք կհաշվառեն արտասահմանյան լավագույն փորձը՝ տեղայնացնելով այն տեղական պայմաններին և հասարակական պահանջմունքներին:

Summary

Improving the quality of legal norms has a significant impact on the process of forming a strategic and programmatic state through the improvement of the quality of life of society representatives, the comfort of life, and the development of legal awareness. From the point of view of the realization of the goal, it is important to develop and implement the tools and substantive proposals that will lead to the improvement of the quality of legal norms. Ensuring broad public involvement in the process of forming legal norms, introducing real and realistic mechanisms that will take into account the best foreign experience, localizing it to local conditions and public demands, is of primary importance in this matter.

Анотация

Повышение качества правовых норм оказывает существенное влияние на процесс формирования стратегического и программного государства через повышение качества жизни представителей общества, комфортность жизни, развитие правосознания. С точки зрения реализации поставленной цели важно разработать и внедрить инструменты и содержательные предложения, которые приведут к повышению качества правовых норм. Первостепенное значение в этом вопросе имеет обеспечение широкого общественного участия в процессе формирования правовых норм, внедрение реальных и реалистичных механизмов, учитывающих лучший зарубежный опыт, локализующих его под местные условия и общественные запросы.

Գրականության ցանկ

1. Нерсисянц В. С., Проблемы государства и права, М. 1999.
2. Петюкова О. Н., Общественная экспертиза законодательства как форма воздействия организаций и государства. Журнал общество и право, 2016.
3. Бахвалов С. В., О проблемах юридической ответственности за надлежащее качество принимаемых законов., научная статья.
4. Ruthers/Fischer/Birk, Rechtstheorie, 2018, Rn.938.
5. Prof Dr Patricia Popelier. A legal perspective on regulatory impact assessments. University of Antwerp.
6. <https://www.scitepress.org/Papers/2018/100525/100525.pdf>

Նորմատիվ ակտեր

1. «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենք, 21.03.2018
2. «Իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենք, 03.04.2002
3. ԱԺ կանոնակարգ ՀՀ սահմանադրական օրենք, 16.12.2016
4. «Կառավարության կառուցվածքի և գործունեության կարգի մասին» ՀՀ օրենք,
5. «Հանրագրերի մասին» ՀՀ օրենք, 21.12.2017,
6. ՀՀ կառավարության որոշմամբ հաստատված «Հանրային քննարկումների կազմակերպման և անցկացման կարգ»,
7. ՀՀ կառավարության որոշմամբ հաստատված «Կարգավորման ազդեցության գնահատման կարգ»:

Բովանդակություն

Ներածություն	3
1. Իրավակազմավորման փուլի հիմնախնդիրները	9
1.1. Իրավակազմավորման փուլի անհրաժեշտության հայեցակարգային հիմնախնդիրները և ՀՀ-ում ներդրման նախադրյալները	9
2. Իրավաստեղծման փուլի հանրային մասնակցության գործընթացները	23
2.1. Հանրային մասնակցության ապահովման մեխանիզմների հիմնախնդիրն իրավական ակտերի ձևավորման իրավաստեղծ գործընթացում	23
2.2. Հանրային մասնակցության ապահովման առանձնահատկություններն ըստ իրավաստեղծ գործունեության տեսակների	36
2.3. Իրավական ակտերի կարգավորման ազդեցության գնահատման գործընթացում հանրային մասնակցության ապահովումը և կիրառական նշանակությունը	42
2.4. Հանրային քննարկումներ	54
2.5. Իրավական ակտերի փորձաքննությունը որպես հանրային մասնակցության ապահովման եղանակ	63
2.6. Խորհրդարանական լսումներ	66
2.7. Տեղական ինքնակառավարման մարմինների իրավաստեղծ աշխատանք	69
Առաջարկներ	76
Գրականության ցանկ	84

ԵՐԵՎԱՆԻ ՊԵՏԱԿԱՆ ՀԱՄԱԼՍԱՐԱՆ

ՀԱՅԿ ՄԱՐՏԻՐՈՍՅԱՆ

**ԻՐԱՎԱՆՈՐՄԵՐԻ ՈՐԱԿԻ ԲԱՐԵԼԱՎՄԱՆ
ՀԻՄՆԱԽՆԴԻՐՆԵՐՆ ՈՒ ՈՒՂԻՆԵՐԸ
ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ**

Հրատ. պատ. խմբագիր՝ Լ. Հովհաննիսյան
Համակարգչային ձևավորումը՝ Կ. Չալարյանի
Կազմի ձևավորումը՝ Ա. Պատվականյանի
Հրատ. սրբագրումը՝ Ա. Գույումջյանի

Ստորագրված է տպագրության՝ 23.03.2023:
Չափեր՝ 60x84 ¹/₁₆: Տպ. մամուլը՝ 2.5:
Տպաքանակը՝ 100:

ԵՊՀ հրատարակչություն
ք. Երևան, 0025, Ալեք Մանուկյան 1
www.publishing.y-su.am