

Առաջարկ

«Ազգային ժողովի կանոնակարգ» սահմանադրական օրենքում փոփոխություն և լրացումներ կատարելու մասին ՀՀ օրենքի նախագծի վերաբերյալ

ՀՀ արդարադատության նախարարության կողմից մշակվել է **«Ազգային ժողովի կանոնակարգ» սահմանադրական օրենքում փոփոխություն և լրացումներ կատարելու մասին ՀՀ օրենքի նախագիծ**, որի վերաբերյալ առկա են հետևյալ նկատառումները.

1. Ներկայացված նախագծով առաջարկվում է «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» սահմանադրական օրենքի 67-րդ հոդվածը լրացնել 3-րդ մասով, համաձայն որի՝ օրենքի նախագիծն աշխատակարգով սահմանված կարգով շրջանառության մեջ դրվելուց հետո՝ պատգամավորի և խմբակցության նախաձեռնության դեպքում՝ հեղինակը, իսկ քաղաքացիական նախաձեռնության դեպքում՝ աշխատակազմը ապահովում են նախագծի հանրային քննարկումը:

«Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքի 3-րդ հոդվածի 1-ին մասի համաձայն՝ օրենսդրական ակտերը ենթակա են հանրային քննարկման (քաղաքացիական պայմանագրի վավերացման կամ միանալու մասին օրենքի նախագծի): 4-րդ հոդվածի համաձայն՝ հանրային քննարկումը կազմակերպում է ակտն ընդունելու իրավասություն ունեցող մարմինը կամ կառավարության անդամը և հանրային քննարկումների տևողությունն առնվազն 15 օր է, իսկ հանրային քննարկումներն անցկացվում են նորմատիվ իրավական ակտի նախագիծը և դրա ընդունման հիմնավորումը շահագրգիռ մարմիններ ներկայացնելու հետ միաժամանակ հրապարակելու միջոցով: **Նշյալ օրենքի 4-րդ հոդվածը փաստորեն հանրային քննարկման կազմակերպման առումով օրենսդիր մարմնից եկող օրենսդրական նախաձեռնությունների պարագայում որևէ տարբերություն չի նախատեսում ակտի նախագիծ ներկայացնող սուբյեկտների առումով՝ խմբակցությունից է, թե՛ անհատ պատգամավորից:** Մինչդեռ ՀՀ արդարադատության նախարարության կողմից ներկայացված՝ **«Ազգային ժողովի կանոնակարգ» սահմանադրական օրենքում փոփոխություն և լրացումներ կատարելու մասին վերոնշյալ օրենքի նախագծի պաշտոնական կայքում նախագծի ընդունումը պայմանավորվում է այն հանգամանքով, որ «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքի՝ հանրային քննարկումների կազմակերպման վերաբերյալ դրույթները չեն տարածվում ԱԺ պատգամավորների կամ խմբակցությունների կողմից օրենսդրական նախաձեռնության կարգով ներկայացվող օրենքների կամ ԱԺ որոշումների նախագծերի վրա, ինչպես նաև քաղաքացիական նախաձեռնության կարգով առաջադրված օրենքի նախագծերի վրա, ինչից ելնելով էլ առաջարկվում է համապատասխան փոփոխությունը: Այսինքն՝ այս պարագայում ՀՀ արդարադատության նախարարության կողմից ներկայացված «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» սահմանադրական օրենքում առաջարկվող լրացումը պետք է պայմանավորված լիներ «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքում բացով, ինչն ինչպես արդեն մատնանշվեց առկա չէ: Ուստի անհրաժեշտ է փոփոխություն կատարել նաև «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքում կոնկրետացնելով օրենսդրական նախաձեռնությամբ հանդես եկող սուբյեկտների պարտականությունները՝ հանրային քննարկում կազմակերպելու առումով, որպեսզի իրավաբանական տեխնիկայի կանոնների կիրառման իմաստով չառաջանա հակասություն վերոնշյալ երկու իրավական ակտերի միջև:**

Առաջարկություն.

1. ՀՀ արդարադատության նախարարության կողմից մշակված՝ «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» սահմանադրական օրենքում փոփոխություն և լրացումներ կատարելու մասին ՀՀ օրենքի նախագծի փոփոխությամբ պայմանավորված փոփոխություն կատարելու և «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքում՝ կոնկրետացնելով օրենսդրական նախաձեռնությամբ հանդես եկող սուբյեկտների պարտականությունները՝ հանրային քննարկում կազմակերպելու առումով:

2. Իրավական ակտերի որակը բարելավելու, ինչպես նաև դրանց ընդունման գործընթացում հանրային ներգրավվածության բարձր աստիճան ապահովելու, իրավական ակտերի ստեղծման ոլորտում նոր իրավական մշակույթ արմատավորելու նպատակով մշակել նորմատիվ իրավական ակտերի ձևավորման ոլորտի հայեցակարգ՝ հետևյալ իրավակարգավորումների տրամաբանությամբ.

Իրավական նորմերի ձևավորման գործընթացին հանրության ներգրավվածության ապահովումը կարևոր երաշխիք է ընդունվող իրավական ակտերի ընկալումն ու կիրառումն ապահովելու և իրավախախտումների հավանականությունը նվազեցնելու հարցում: Դա նաև կարևորագույն միջոց է ապահովելու հանրային կառավարման մասնակցության մարդու իրավունքը՝ որպես ժողովրդաիշխանության դրսևորում:

Իրավական ակտերի ձևավորման գործընթացը ներառում է իրավակազմավորման և իրավաստեղծ փուլեր¹: Իրավակազմավորումը իրավական ակտի մտահղացման փուլն է, որտեղ ժողովրդավարական պետությունում հասարակական հարաբերությունների կոնկրետ ոլորտի իրավական կարգավորման ձևերի ու եղանակների ընտրության հարցում պետք է բացահայտվեն հասարակական պահանջմունքները, տեսակետներն ու խնդիրները: Իրավաստեղծ գործընթացն իրավական ակտերի բուն նախագծման աշխատանքն է, որում արդեն պետք է հաշվի առնվեն շահագրգիռ անձանց կողմից ներկայացված տեսակետներն ու առաջարկությունները:

Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրությունը որոշ չափով կարգավորում է իրավաստեղծ փուլը, սակայն գրեթե ամբողջությամբ անտեսում է դրան նախորդող՝ իրավակազմավորման փուլը: Արդյունքում ընդունվող նորմատիվ իրավական ակտերը հաճախ պատշաճ չեն կիրառվում դրանց անհրաժեշտության բացակայության, դրանց վերաբերյալ իրազեկության պակասի կամ հասարակական ընկալումներում առկա հակասությունների պատճառներով: Բացի այդ, դրանք կարող են առաջացնել անհամաձայնություններ ու կոնֆլիկտներ, ինչպես օրինակ՝ վերջերս հարկային օրենսգրքի իրավակարգավորումների հետ կապված առանձին հարկատուների խմբերի դժգոհությունները: Անհրաժեշտ է օրենսդրորեն նախատեսել իրավակազմավորումը որպես իրավական նորմերի ձևավորման փուլ՝ դրանով նպաստելով շահագրգիռ քաղաքացիների արդյունավետ ներգրավումը հանրային կառավարման հարցերում:

Մյուս կողմից, հարկ է նշել, որ հանրային ներգրավվածության աստիճանը բավարար և արդյունավետ չէ նաև իրավաստեղծման փուլում: Մասնավորապես՝ «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքի 2-րդ հոդվածի 1-ին մասի 10-րդ կետը սահմանում է «հանրային քննարկում» հասկացությունը որպես իրավաստեղծ գործընթացին հասարակության մասնակցության, գործընթացի թափանցիկության և հաշվետվողականության ապահովման

¹Афанасьев В.С., *Правообразование и правотворчество*, Текст научной статьи по специальности «Государство и право. Юридические науки» (Москва, 2008), էջ 5:

նպատակով նորմատիվ իրավական ակտերի նախագծերի վերաբերյալ հանրության իրազեկման, ինչպես նաև հանրային կարծիքը բացահայտելու, դրանց վերաբերյալ դիտողություններ և առաջարկություններ ստանալու և դրանք ամփոփելու գործընթաց: Այստեղ «հանրային քննարկում» հասկացությունը ներառում, ընդհանրացնում և խճճում է մի քանի ոչ համարժեք գործողություններ, ինչի հետևանքով փաստացի կարող է սահմանափակվել նվազագույն պահանջը՝ իրավական ակտերի հրապարակայնության ապահովումը:

Բացի այդ, «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքում առկա են որոշ խնդրահարույց ձևակերպումներ և դրույթներ, որոնք չեն ապահովում հանրության մասնակցության պատշաճ իրականացումը:

Մասնավորապես,

- օրենքի 3-րդ հոդվածի 1-ին մասի համաձայն՝ օրենսդրական ակտերը **«ենթակա են»** հանրային քննարկման (բացառությամբ միջազգային պայմանագրի վավերացման կամ միանալու մասին օրենքի նախագծի), ինչը կարող է մեկնաբանվել, որ դրանց իրագործումը պարտադիր չէ,
- օրենքի 3-րդ հոդվածի 2-րդ մասի համաձայն՝ այլ նորմատիվ իրավական ակտերի նախագծերը հանրային քննարկման «կարող են դրվել» նախագիծը մշակող կամ այն ընդունող մարմնի նախաձեռնությամբ, այսինքն ամեն ինչ թողնված է համապատասխան պետական գերատեսչության հայեցողությանը:
- օրենքի 4-րդ հոդվածի համաձայն՝ հանրային քննարկումների տևողությունն առնվազն 15 օր է, ինչը, հատկապես իրավակազմավորման փուլի բացակայության պարագայում, խիստ սեղմ ժամկետ է՝ առավել ևս նոր օրենսդրական ակտերին ծանոթանալու, դրանք վերլուծելու և համապատասխան դիտարկումներ/առաջարկություններ ներկայացնելու առումով, իսկ շտապողականությունը որևէ կերպ արդարացված չէ օրենսդիր գործունեության պարագայում:

Հայեցակարգի շրջանակներում անհրաժեշտ է.

1. Օրենսդրորեն իրավակազմավորումը սահմանել որպես նորմատիվ իրավական ակտերի ձևավորման փուլ, օրինակ՝ հետևյալ ընթացակարգով. Նախագիծ ներկայացնող սուբյեկտը (ԱԺ պատգամավորի դեպքում՝ խմբակցությունը, կառավարության դեպքում՝ համապատասխան նախաձեռնությամբ հանդես եկող գերատեսչությունը) պարտավոր է մինչև իրավական ակտի նախագծի մշակումը դրանով նախատեսվող իրավակարգավորումների շուրջ խորհրդակցել/քննարկել առնչվող իրավաբանական և ֆիզիկական անձանց (այդ թվում՝ փորձագետների) հետ՝ այդ մասին արձանագրությունը/տեղեկանքը հրապարակելով իր պաշտոնական կայքում: Այսպիսի մեխանիզմը հնարավորություն կտա ապահովել իրավական ակտերի առավել բարձր որակ և երաշխավորել դրանց հետագա պատշաճ գործարկումը: Ազգային ժողովի մակարդակում դա թույլ կտա ակտիվացնել քաղաքական համակարգի ներկայացուցիչների աշխատանքները և պահպանել նրանց կապը ընտրողների հետ:
2. Փոփոխություններ կատարել «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքում և ՀՀ կառավարության՝ «Հանրային քննարկումների կազմակերպման և անցկացման կարգը

սահմանելու և ՀՀ կառավարության 2010թ. մարտի 25-ի թիվ 296-Ն որոշումն ուժը կորցրած ճանաչելու մասին» 2018թ. թիվ 1146-Ն որոշման մեջ՝ ապահովելու «հանրային քննարկում» հասկացության պատշաճ և հստակ սահմանումը, նորմատիվ իրավական ակտերի բոլոր տեսակների հրապարակումը e-draft կայքում՝ առանց բացառության, հանրային քննարկումներ անցկացնելու պարտադիր պահանջը՝ որոշ ողջամտորեն հիմնավորված բացառություններով, օրենսդրական ակտերի նախագծերի հանրային քննարկման համար սահմանել առնվազն մեկամսյա ժամկետը: Օրենսդրական կարգավորմամբ խնդրի հստակեցումը կամրագրի պետական մարմինների համար պարտադիր նորմեր՝ առանց տարանջատելու նորմատիվ իրավական ակտերի տեսակները:

29.05.2019