

ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ

ԻՐԱՎԱՍՏԵՂԾ ԳՈՐԾԸՆԹԱՑՆԵՐԻ

ՄԱՍՆԱԿՑԱՅՆՈՒԹՅԱՆ ԱՊԱՀՈՎՈՒՄ

քաղաքականության վերլուծություն

Երևան
2023



Այս ուսումնասիրությունը իրականացվել է Եվրամիության կողմից ֆինանսավորվող «Մասնակցային ժողովրդավարությունը գործողության մեջ» ծրագրի շրջանակներում, որի հիմնական նպատակն է ապահովել հանրային կառավարման և ժողովրդավարական գործընթացների ոլորտներում որոշումների կայացման փաստափոխ և մասնակցային գործընթացը: Ծրագիրն իրականացնում է «Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ հակակոռուպցիոն կենտրոն» (ԹԻՂԿ) հասարակական կազմակերպությունը՝ «Մարտունու կանանց համայնքային խորհուրդ» և «Քաղաքական երկխոսություն» հասարակական կազմակերպությունների (ՂԿ) գործընկերությամբ:

Ձեկույցի բովանդակության համար պատասխանատու է Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ հակակոռուպցիոն կենտրոնը և այն չի արտացոլում Եվրոպական միության տեսակետները:

ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ

ԻՐԱՎԱՍՏԵՂԾ ԳՈՐԾԸՆԹԱՑՆԵՐԻ ՄԱՍՆԱԿՑԱՅՆՈՒԹՅԱՆ ԱՊԱՀՈՎՈՒՄ

Քաղաքականության վերլուծություն

Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ հակակոռուպցիոն կենտրոն
Սարյան 12, 5-րդ հարկ Երևան 0002, Հայաստան
Հեռ.՝ (+374 10) 569589, 569689
Էլ. փոստ՝ info@transparency.am
Կայքէջ՝ www.transparency.am

ԵՐԵՎԱՆ 2023

ՀԱՊԱՎՈՒՄՆԵՐ	3
ՆԱԽԱԲԱՆ	4
ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ	5
ՄԵԹՈԴԱԲԱՆՈՒԹՅՈՒՆ	7
ԻՐԱՎԱՍՏԵՂԾ ԳՈՐԾԸՆԹԱՑՈՒՄ ՀԱՆՐԱՅԻՆ ՄԱՍՆԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ՉԱՓԱՆԻՇՆԵՐԸ ԵՎ ՈՒՂԵՆԻՇՆԵՐԸ	8
ՀՀ ՆՈՐՄԱՏԻՎ ԻՐԱՎԱԿԱՆ ԱԿՏԵՐԻ ԸՆԴՈՒՆՄԱՆ ԳՈՐԾԸՆԹԱՑՈՒՄ ՀԱՆՐԱՅԻՆ ՄԱՍՆԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ԱՌՆՉՎՈՂ ՀԻՄՆԱԿԱՆ ԻՐԱՎԱԿԱՐԳԱՎՈՐՈՒՄՆԵՐԸ	14
ՎԵՐԼՈՒԾՈՒԹՅՈՒՆ	29
Միջազգային կառույցների գնահատումները ՀՀ իրավաստեղծ գործընթացի վերաբերյալ	29
Իրավական ակտերի և իրավակիրառ պրակտիկայի վերհանված խնդիրները	31
ԵԶՐԱԿԱՑՈՒԹՅՈՒՆ	41
ԱՌԱՋԱՐԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ	42

ՀԱՊԱՎՈՒՄՆԵՐ

ԱԺ	Ազգային ժողով
ԳՐԵԿՈ	Եւրոկոռակցիայի դեմ պայքարող պետությունների խումբ (GRECO)
ԵԱՀԿ	Եվրոպայի անվտանգության և համագործակցության կազմակերպություն (OSCE)
ԵԽ	Եվրոպայի խորհուրդ (CoE)
ԹԻՅԿ	Թրանսփարենսի Ինթերնեշնլ հակակոռուպցիոն կենտրոն
ԺՀՄԻԳ	Ժողովրդավարական հաստատությունների և մարդու իրավունքների գրասենյակ (ODIHR)
ԿԱԳ	Կարգավորման ազդեցության գնահատում
ԿՁՆ	Կայուն զարգացման նպատակ (SDG)
ՀՀ	Հայաստանի Հանրապետություն
ՄԱԿ	Միավորված ազգերի կազմակերպություն (UN)
ՏԻՄ	Տեղական ինքնակառավարման մարմին
ՏՀԶԿ	Տարածաշրջանային համագործակցության և զարգացման կազմակերպություն (OECD)

ՆԱԽԱԲԱՆ

Արդի հասարակություններում մարդկանց առօրյա կյանքի համարյա բոլոր բաղադրիչներն այս կամ այն կերպ կրում են պետության կողմից սահմանվող կանոնակարգումների ազդեցությունը: Ժողովրդավարական երկրներում կարևորագույն սկզբունք է այդ կանոնակարգումների ժողովրդավարական բնույթը, այսինքն՝ դրանց մշակման, ընդունման, փոփոխման, այլ կերպ ասած՝ իրավաստեղծ, գործընթացների մասնակցայնությունը, դրանցում հանրության տարբեր խմբերի շահերի արտացոլումը և հավասարակշռումը:

Իրավաստեղծ գործընթացների մասնակցայնության ակնկալիքներն արտացոլված են Միավորված ազգերի կազմակերպության (ՄԱԿ)՝ մինչև 2030 թվականը սահմանված Կայուն զարգացման նպատակներում (ԿՁՆ)¹, որտեղ, մասնավորապես, 16-րդ նպատակը պարտավորեցնում է պետություններին «խթանել խաղաղ և ներառական հասարակությունները՝ հանուն կայուն զարգացման, ապահովել արդարադատության մատչելիություն բոլորի համար և կառուցել արդյունավետ, հաշվետու և ներառական հաստատություններ բոլոր մակարդակներում»:

Հայաստանում իրավաստեղծ գործընթացը այլ ոլորտների օրենսդրության համեմատ զգալիորեն կարգավորված է, սակայն դրա ժողովրդավարական բնույթի ապահովման տեսանկյունից առկա են զգալի բացեր: Արդյունքում, անբավարար մասնակցայնության հետևանքները հաճախ դրսևորվում են շահագրգիռ հանրության խմբերի կողմից անհամաձայնության հրապարակային արտահայտումների, ընդունվող իրավակարգավորումների տարընթերցման ու հակասական մեկնաբանումների, իրավակիրարկման թերացումների, ընդունված ակտերը հաճախակի փոփոխելու միջոցով:

Սույն ուսումնասիրության նպատակը Հայաստանում իրավաստեղծ գործընթացների ժողովրդավարական բնույթի ու մասնակցայնության խթանումն է: Ուսումնասիրության խնդիրն է միջազգայնորեն ընդունված չափանիշներին համապատասխանության տեսանկյունից հայաստանյան օրենսդրության և պրակտիկայի թերությունների ու բացերի բացահայտումը և դրանց հիման վրա քաղաքականության փոփոխության վերաբերյալ առաջարկությունների ներկայացումը:

Ակնկալվում է, որ ուսումնասիրության արդյունքները քննարկման առարկա կդառնան ՀՀ հանրային կառավարման բարեփոխումների ռազմավարության և դրա իրականացման 2022-2024 թվականների ճանապարհային քարտեզի² շրջանակում և կնպաստեն առավել գործունե ու արդյունավետ իրավական և ինստիտուցիոնալ մեխանիզմների ձևավորմանը: Իրավաստեղծ գործընթացների մասնակցայնությունը ոչ միայն կնպաստի իրավական ակտերի որակի բարելավմանը, այլև կբարձրացնի քաղաքացիների իրավագիտակցությունը, իրավակիրարկման արդյունավետությունը և կխթանի հանրային վերահսկողությունը:

¹ ՄԱԿ-ի Կայուն զարգացման նպատակներ, միաձայն ընդունվել է ՄԱԿ-ի Գլխավոր ասամբլեայի CDL-AD(2016)007-ի կողմից 2015 թվականի սեպտեմբերին, <https://sdgs.un.org/goals>

² Հայաստանի Հանրապետության կառավարության 2022 թվականի մայիսի 13-ի «Հանրային կառավարման բարեփոխումների ռազմավարությունը, 2022-2024 թվականների ճանապարհային քարտեզը եվ արդյունքային շրջանակը, ռազմավարության իրականացման հսկողությունն ու համակարգումն ապահովող անձանց ցանկը հաստատելու մասին» N 691-L որոշում, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docID=162791>

Իրավաստեղծ գործունեությունը հանրային իրավասու մարմինների աշխատանքն է՝ ուղղված իրավական ակտերի ընդունմանը, լրացմանը, փոփոխմանը և վերացմանը: Այն շարունակական զարգացման ու կատարելագործման գործընթաց է և ենթադրում է, որպեսզի իրավահարաբերությունները կարգավորող նորմատիվ ակտերը թարմացվեն որոշակի պարբերականությամբ՝ արձագանքելու փոփոխվող միջավայրին, զարգացումներին և իրավակիրառ պրակտիկայում ի հայտ եկած խնդիրներին: Ժողովրդավարական հասարակություններում կարևոր է իրավաստեղծ գործընթացի մասնակցայնությունը և դրանում շահագրգիռ տարբեր դերակատարների ներառումը, նրանց պահանջմունքների, հետաքրքրությունների, կարծիքների, ակնկալիքների արտացոլումը և, համապատասխանաբար, դրա համար բավարար ջանադրումը:

Իրավաստեղծ գործընթացների մասնակցայնությունը կարևորվում է տարբեր ակադեմիական շրջանակների կողմից: Մասնավորապես, շեշտադրվում է ընդունվող իրավական ակտերի «սոցիալական լեգիտիմության» անհրաժեշտությունը, դրա դերը իրավական ակտերի որակի ապահովման համատեքստում: Սոցիալական լեգիտիմության ապահովման համար մատնշվում են հանրային շահի ու իրավակարգավորման նկատմամբ հանրային հետաքրքրվածության ուսումնասիրության, վերլուծության ու արտացոլման գործուն և արդյունավետ մեխանիզմների կիրառումը, համապատասխան ոլորտային մասնագիտական հանրույթի ներգրավումը: Կարևոր է համարվում, որ քաղաքականություն մշակողներն ընդունվող որոշումներին հանգեն արդարացի և թափանցիկ եղանակով, կարգավորման ենթակա խնդիրներին մոտենան բաց մտքով, հաշվի առնեն բոլոր առնչվող շահերը և կայացնեն հիմնավորված որոշումներ³:

Իրավաստեղծ գործունեությունը ենթադրում է ծավալուն ու բազմաշերտ միջոցառումների համալիր, որը պայմանականորեն կարելի է բաժանել երկու փուլերի՝

- **բովանդակային նախապատրաստման (առաջնային, մինչնախագծային) փուլը** ներառում է իրավակարգավորման հասարակական անհրաժեշտության վերհանումը, հանրային կարիքների, պահանջմունքների, կարծիքների, դիրքորոշումների և ակնկալիքների ուսումնասիրությունն ու վերլուծությունը, հանրության նախապատրաստումը, շահագրգիռ խմբերի շրջանում դրական վերաբերմունքի ձևավորումը և իրավագիտակցության բարձրացումը:
- **բովանդակության իրավական ձևակերպման (նախագծի կազմման և ընդունման) փուլը** ներառում է նորմերի իրավական ձևակերպումը, նախագծերի որակի փորձաքննությունը, դրանց կիրարկման արդյունքում հնարավոր ազդեցությունների գնահատումը, իրավական ակտերի ընդունումը:

Իրավաստեղծ գործընթացի ներկայացված փուլերը թեև տրամաբանորեն հաջորդական են, գործնականում դրանք կարող են ընթանալ զուգահեռ և լինել փոխլրացնող, ինչը նաև

³ Нерсисянц В.С., *Проблемы общей теории государства и права*, - М.: Норма, Инфра-М, 1999; Patricia Popelier, "A Legal Perspective on Regulatory Impact Assessments," International Symposium on Regulatory Impact Analysis, International symposium - Regulatory Impact Analysis, 23-24 November, 2017, <https://www.eca.europa.eu/sites/regulatory-impact-analysis-conference/EN/Documents/Article%20Popelier.pdf>; Cary Coglianese, Heather Kilmartin and Evan Mendelson, "Transparency and Public Participation in the Rulemaking Process: Recommendations for the New Administration," *University of Pennsylvania Carey Law School Penn Law: Legal Scholarship Repository*, Vol. 77 No. 4, June 2009, https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1237&context=faculty_scholarship

տրամաբանական է՝ իրավական ակտերի անընդհատ կատարելագործումը ապահովելու տեսանկյունից: Այդուհանդերձ, գործընթացի նշված երկու փուլերն ունեն հստակ առանձնահատկություններ, որոնց տարբերակումը խիստ կարևոր է՝ դրանցում հանրության շահագրգիռ շրջանակների ներգրավվածությունն ապահովելու առավել համապատասխան գործիքներ նախագծելու և ներդնելու համար:

Իրավաստեղծ գործընթացում հանրության տարբեր շրջանակների ներգրավման տեսանկյունից կարելի է առանձնացնել հինգ հիմնական թիրախային խումբ՝

- **փորձագիտական համայնք՝** առնչվող ոլորտների անհատ մասնագետներ, գիտակրթական և գիտահետազոտական կառույցներ,
- **ազդակիր համայնք՝** շահառու անհատներ կամ կազմակերպություններ, որոնք ուղղակիորեն, դրական կամ բացասական առումով կրում են ընդունվող իրավակարգավորումների ազդեցությունը,
- **հասարակական միավորումներ՝** հանրային շահի կամ առանձին խմբերի իրավունքների պաշտպանությամբ զբաղվող շահագրգիռ խմբեր, կազմակերպություններ, քաղաքացիական նախաձեռնություններ,
- **գործարար հատված՝** շահույթ հետապնդող կազմակերպություններ և անհատ ձեռնարկատերեր, իրավակարգավորումներով պայմանավորված բիզնես շահերը պաշտպանող կառույցներ,
- **լայն հանրություն՝** անկախ հետազոտողներ, շահագրգիռ քաղաքացիներ:

Նշված թիրախային խմբերի ներգրավումը կարող է ենթադրել տարբեր խնդիրների լուծում և տարբեր ներդրման ակնկալիք, ուստի բացի փուլերի հստակ տարբերակումից, կարևոր է նաև շահագրգիռ խմբերի առանձնահատկությունների գիտակցումը և, համապատասխանաբար, արդյունավետ մասնակցության ձևաչափերի մշակումը:

Սույն հետազոտության շրջանակում դիտարկվել է Հայաստանի Հանրապետությունում (ՀՀ) իրավաստեղծ գործընթացների համապատասխանությունը միջազգայնորեն ընդունված սկզբունքներին ու չափանիշներին, բացահայտվել և վերլուծվել են դրանց անհամապատասխանություններն ու բացերը:

Փաստաթղթում ներկայացվող առաջարկությունները միտված են ՀՀ Ազգային ժողովի, ՀՀ կառավարության, պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների (ՏԻՍ) նորմատիվ իրավական ակտերի ընդունման գործընթացում հանրության ներգրավման մեխանիզմների կատարելագործմանը՝ ընդհանուր առմամբ: Հետագայում, հետազոտության շրջանակում ներկայացված առաջարկությունների իրագործման ճանապարհին անհրաժեշտ կլինի հաշվի առնել առանձին թիրախ խմբերի առանձնահատկությունները՝ նրանց ներգրավման ու ներդրման համար առավել արդյունավետ մեխանիզմներ ձևավորելու նպատակով:

ՄԵԹՈԴԱԲԱՆՈՒԹՅՈՒՆ

Հետազոտության շրջանակում դիտարկվել են իրավաստեղծ գործընթացներում հանրային մասնակցությունը կարգավորող միջազգային և հայաստանյան հետևյալ փաստաթղթերը և տեղեկության աղբյուրները՝

- իրավաստեղծ գործընթացում հանրային մասնակցությանն առնչվող գիտական գրականություն.
- միջազգային կազմակերպությունների փաստաթղթեր, այդ թվում՝ Միավորված ազգերի կազմակերպության (ՄԱԿ), Եվրոպայի խորհրդի (ԵԽ), Եվրոպայի անվտանգության և համագործակցության կազմակերպության (ԵԱՀԿ), Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության (ՏՀԶԿ) համաձայնագրեր, ուղեցույցներ, զեկույցներ.
- ՀՀ նորմատիվ իրավական ակտեր, այդ թվում՝ ՀՀ Սահմանադրություն (1995՝ 2015թ. խմբագրությամբ), «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենք (2018), «Կառավարության կառուցվածքի և գործունեության մասին» ՀՀ օրենք (2018), «Հանրագրերի մասին» ՀՀ օրենք (2017), «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» ՀՀ սահմանադրական օրենք (2016), «Շրջակա միջավայրի վրա ազդեցության գնահատման և փորձաքննության մասին» ՀՀ օրենք (2014), «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենք (2002), «Քաղաքաշինության մասին» ՀՀ օրենք (1998), «Բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենք (1997), ՀՀ կառավարության որոշումներով սահմանված կարգեր, այդ թվում՝ հանրային քննարկումների կազմակերպման և անցկացման կարգ և կարգավորման ազդեցության գնահատման կարգ.
- Հայաստանում իրավաստեղծ գործընթացում հանրային մասնակցության մակարդակի վերաբերյալ իրականացված հետազոտություններ.
- ՀՀ նախարարությունների ինտերնետային կայքեր, հարթակներ.
- Հայաստանում մի քանի իրավաստեղծ գործընթացների օրինակներ:

Հետազոտության և ներկայացվող առաջարկությունների հիմքում ընկած է իրավաստեղծ գործընթացի երկու փուլերի՝ բովանդակային նախապատրաստման և բովանդակության իրավական ձևակերպման հստակ տարանջատման մոտեցումը:

Հետազոտությունը անդրադարձ չի կատարել հանրության մասնակցությանը՝ ընդունված իրավական ակտերի կիրարկման և դրանց մոնիտորինգի ու գնահատման գործընթացներում, ինչը սակայն կարևոր է, քանի որ կարող է վերհանել խնդիրներ, ձևակերպել օրակարգեր ու ստեղծել հիմքեր նոր իրավաստեղծ գործընթացների ձեռնարկման համար: Հետազոտությունը նաև չի անդրադարձել ՀՀ կողմից միջազգային պայմանագրերին միանալու կամ դրանք վավերացնելու գործընթացների ներառականությանը:

ԻՐԱՎԱՍՏԵՐԾ ԳՈՐԾԸՆԹԱՑՈՒՄ ՀԱՆՐԱՅԻՆ ՄԱՍՆԱԿՑՈՒԹՅԱՆ ՄԻՋԱԶԳԱՅԻՆ ՉԱՓԱՆԻՇՆԵՐԸ ԵՎ ՈՒՂԵՆԻՇՆԵՐԸ

Հայաստանի Հանրապետությունը միացել է մի շարք միջազգային համաձայնագրերի, որոնք կարգավորում են կառավարման և քաղաքականության վերաբերյալ որոշումների ընդունման գործընթացներում հանրության մասնակցության հիմքերը: Ի լրումն, վերջին տարիների ընթացքում միջազգային կառույցների կողմից մշակված ուղեցույցների և խորհուրդների միջոցով հստակեցվել են հանրության արդյունավետ մասնակցության մի շարք ուղենիշներ:

Կոնվենցիաներ

Միավորված ազգերի կազմակերպության (ՄԱԿ) Մարդու իրավունքների 1948 թվականի համընդհանուր հռչակագիրը ընդհանուր դրույթներ է պարունակում անմիջականորեն կամ ազատ ընտրված ներկայացուցիչների միջոցով իր երկրի կառավարմանը մասնակցելու⁴, տեղեկություններ և գաղափարներ ստանալու և տարածելու ազատության վերաբերյալ⁵:

ՄԱԿ-ի Քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքների մասին 1966 թվականի միջազգային դաշնագիրը սահմանում է յուրաքանչյուր քաղաքացու՝ առանց որևէ խտրականության և անհիմն սահմանափակումների, պետական գործերը վարելուն մասնակցության իրավունքը՝ ինչպե՛ս անմիջականորեն, այնպե՛ս էլ ազատորեն ընտրված ներկայացուցիչների միջոցով⁶:

Եվրոպայի խորհրդի (ԵԽ) Մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների պաշտպանության մասին 1950 թվականի կոնվենցիան սահմանում է, որ յուրաքանչյուր ոք ունի ազատորեն արտահայտվելու իրավունք: Այս իրավունքը ներառում է սեփական կարծիք ունենալու, տեղեկություններ և գաղափարներ ստանալու և տարածելու ազատությունը՝ առանց պետական մարմինների միջամտության և անկախ սահմանների⁷:

ԵԽ Տեղական ինքնակառավարման խարտիայի՝ Տեղական ինքնակառավարման մարմիններում մասնակցության իրավունքի վերաբերյալ 2009 թվականի լրացուցիչ արձանագրությունը⁸ սահմանում է տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործերին մասնակցելու իրավունքը և դրա իրականացման միջոցները:

ՄԱԿ-ի Եվրոպական տնտեսական հանձնաժողովի Շրջակա միջավայրի առնչությամբ տեղեկության, որոշումներ ընդունելուն հասարակության մասնակցության և արդարադատության մատչելիության մասին (Օրիոսի) 1998 թվականի կոնվենցիան ամրագրում է դրույթներ, որոնք միտված են մարդու էկոլոգիական իրավունքների

⁴ ՄԱԿ, Մարդու իրավունքների համընդհանուր հռչակագիր, 10 դեկտեմբերի 1948թ., հոդված 21, <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docID=1896>

⁵ ՄԱԿ, Մարդու իրավունքների համընդհանուր հռչակագիր, 10 դեկտեմբերի 1948թ., հոդված 19

⁶ ՄԱԿ, Միջազգային դաշնագիր քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքների մասին, 16 դեկտեմբերի 1966թ., հոդված 25, <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docID=18500>

⁷ ԵԽ, Կոնվենցիա մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների պաշտպանության մասին՝ փոփոխված 11-րդ արձանագրությամբ, 4 նոյեմբերի 1950թ., հոդված 10, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docID=20870>

⁸ ԵԽ, Տեղական ինքնակառավարման եվրոպական խարտիայի՝ Տեղական ինքնակառավարման մարմիններում մասնակցության իրավունքի վերաբերյալ լրացուցիչ արձանագրություն, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docID=85991>: Հայաստանի Հանրապետությունում ուժի մեջ է 2013 թվականի սեպտեմբերի 1-ից:

ապահովմանը՝ շրջակա միջավայրի վերաբերյալ տեղեկատվության հասանելիության, այդ ոլորտում հանրային մարմինների կողմից որոշումների կայացման գործընթացում հասարակության մասնակցության և արդարադատության մատչելիության երաշխավորման միջոցով⁹: Կոնվենցիայի համաձայն յուրաքանչյուր Կողմ իր օրենսդրության սահմաններում միջոցներ է ձեռնարկում տարածելու շրջակա միջավայրին առնչվող օրենսդրական ակտերը և կարգավորող փաստաթղթերը, այդ թվում՝ ռազմավարությունները, քաղաքականությունները, ծրագրերը և գործողությունների պլանները: Կոնվենցիայի կողմերը նախատեսում են համապատասխան գործնական և/կամ այլ դրույթներ, որոնք վերաբերում են հասարակության մասնակցությանը շրջակա միջավայրի հետ կապված պլանների և ծրագրերի նախապատրաստման, քաղաքականության մշակման գործընթացին: Կոնվենցիան ամրագրում է հանրության մասնակցության մի շարք հիմնարար սկզբունքներ՝ շահագրգիռ հանրության որոշում, պատշաճ ծանուցում, վաղ ներգրավում, արդյունավետ մասնակցության հնարավորություն, հասարակության մասնակցության արդյունքների հաշվի առում: Օրիուսի կոնվենցիայի համաձայն՝ շրջակա միջավայրի հասկացությունը ներառում է բավականին լայն շրջանակ՝ այդպիսով առնչվելով հանրային քաղաքականության բազմաթիվ ոլորտների, ինչպես օրինակ՝ ջրային ռեսուրսների կառավարում, առողջապահություն, քաղաքաշինություն, տրանսպորտ, արդյունաբերություն, գյուղատնտեսություն, պատմամշակութային հուշարձաններ և այլն:

Եւ Պաշտոնական փաստաթղթերի հասանելիության մասին 2009 թվականի կոնվենցիան¹⁰ սահմանում է պաշտոնական փաստաթղթերի հասանելիության իրավունքը, հնարավոր սահմանափակումները, պաշտոնական փաստաթղթերի տրամադրման հնարավոր եղանակները, ինչպես նաև այն լրացուցիչ միջոցառումները, որոնք պետք է իրականացվեն պետության կողմից տեղեկատվության հասանելիության դրույթները ապահովելու համար¹¹:

Ուղեցույցեր

ՄԱԿ-ի մարդու իրավունքների գլխավոր հանձնակատարի գրասենյակը մշակել է «Հանրային կառավարմանը մասնակցելու իրավունքի արդյունավետ կիրարկման ուղեցույց պետությունների համար» (2018), որն ամրագրում է մի շարք առաջարկներ՝ ապահովելու հանրության իմաստալից մասնակցությունը՝ ի լրումն ընտրական գործընթացներում քաղաքացիների ներգրավման¹²: Առաջարկությունները ներառում են հետևյալը՝

- Պետական մարմինների որոշումների կայացմանը իմաստալից մասնակցությունն ապահովող ինստիտուցիոնալ շրջանակ, որտեղ կառուցակարգերը և մեխանիզմները պետք է առնվազն՝

⁹ ՄԱԿ-ի ԵՏՀ, «Շրջակա միջավայրի առնչությամբ տեղեկատվության, որոշումներ ընդունելուն հասարակության մասնակցության և արդարադատության մատչելիության մասին», <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=77849>: Հայաստանի Հանրապետությունում ուժի մեջ է 2001 թվականի հոկտեմբերի 30-ից:

¹⁰ Եւ, Կոնվենցիա պաշտոնական փաստաթղթերի հասանելիության մասին, 18 հունիսի 2009 թ., <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=161489>: Հայաստանի կողմից վավերացվել և ուժի մեջ է մտել 2022 թ. մարտի 30-ին:

¹¹ Council of Europe, Convention on Access to Official Documents, Tromsø, 18 June 2009, <https://rm.coe.int/1680084826>

¹² UN OHCHR, *Guidelines for States on the Effective Implementation of the Right to Participate in Public Affairs* (adopted by the the Human Rights Council resolution 39/11 in October 2018), 2018, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/PublicAffairs/GuidelinesRightParticipatePublicAffairs_web.pdf

- համատեղ նախագծվեն համապատասխան իրավունքների կրողների հետ.
 - անաչառ կերպով ուղղորդեն շահագրգիռ կողմերի տեսակետները դեպի որոշումների կայացման գործընթաց.
 - ապահովված լինեն համարժեք բյուջեով և այնպիսի մարդկային ռեսուրսներով, որոնք փորձագիտական գիտելիք ունեն այն խմբերի վերաբերյալ, որոնց մասնակցությունն անհրաժեշտ է խրախուսել և ապահովել.
 - լինեն հասանելի, ներառական, տարբեր սեռերի կարիքներին արձագանքող և ներկայացուցչական:
- Որոշումների կայացման տարբեր փուլերում իմաստալից մասնակցություն ապահովելու միջոցառումներ, այդ թվում՝ մինչև որոշումների կայացման փուլը, որոշումների կայացման փուլում և դրանց կայացումից հետո: Մասնավորապես՝
 - Մինչ որոշման կայացումը պետք է հնարավորություն տրվի մասնակցելու որոշումների կայացման գործընթացի օրակարգի (քաղաքականության առաջնահերթությունների) ձևավորմանը՝ ապահովելու, որ մարդկանց առաջնահերթություններն ու կարիքները ներառված լինեն քննարկման առարկայի և բովանդակության մեջ: Հարկավոր է բացահայտել և տեղեկացնել այն մարդկանց, որոնք անմիջականորեն կամ հնարավոր հավանականությամբ կարող են ազդեցություն կրել կամ շահագրգռված լինել առաջարկվող նախագծի, ծրագրի, օրենքի կամ քաղաքականության փաստաթղթի մեջ:
 - Պետք է հնարավորություն տալ մասնակցել որոշումների կայացման գործընթացին վաղ փուլից, երբ բոլոր տարբերակները դեռ բաց (այսինքն՝ քննարկման ենթակա) են: Որոշումների հետ կապված փաստաթղթերի լրամշակված, նոր կամ վերանայված նախագծերը պետք է հրապարակվեն դրանց հասանելի լինելուն պես: Որոշումների կայացման գործընթացում պետք է բավարար ժամանակ տրամադրվի մասնակիցներին նախապատրաստվելու և ներդրում ունենալու համար:
 - Առցանց գործիքների միջոցով գրավոր մեկնաբանություններ ներկայացնելու հնարավորությունը պետք է զուգակցվի դեմառդեմ (կենդանի) մասնակցության հնարավորությունների հետ: Մասնակցության միջոցառումը պետք է լինի չեզոք վայրում և հասանելի, մասնավորապես՝ հաշմանդամություն ունեցող և տարեց մարդկանց համար:
 - Պետք է մշակվեն տվյալների հավաքագրման և կառավարման համապատասխան համակարգեր՝ ինչպես առցանց (online), այնպես էլ՝ առկա (offline) եղանակներով ստացած տվյալների հավաքագրման, վերլուծության, հեռացման և արխիվացման համար՝ ապահովելով այդ համակարգերի նախագծման և օգտագործման, ինչպես նաև՝ տվյալների մշակման և պահպանման թափանցիկությունը:
 - Մասնակցության գործընթացի արդյունքը պետք է տարածվի ժամանակին, համապարփակ և թափանցիկ եղանակով՝ համապատասխան առկա և առցանց միջոցներով: Հրապարակվող տեղեկատվությունը պետք է ներառի որոշումների հիմնավորումները, հետադարձ կապ այն մասին, թե ինչպես են հաշվի առնվել կամ օգտագործվել տրված առաջարկները, ինչն է ներառվել, ինչը՝ ոչ և ինչու, ինչպես նաև՝ բողոքարկման ընթացակարգերի մասին տեղեկությունները: Պետությունները պետք է նաև տեղեկացնեն մասնակցային գործընթացի ձևաչափերի, մասնակիցների, հատկացված միջոցների, ստացած առաջարկների,

իրականացված միջոցառումների մասին: Մասնակցային գործընթացը գնահատելու հնարավորությունն պետք է տալ՝ քաղած դասերը վավերագրելու համար:

ԵՆ «Քաղաքական որոշումների կայացման գործընթացում քաղաքացիական մասնակցության վերաբերյալ ուղեցույցը» (2017) ձևակերպում և դասակարգում է որոշումների կայացման գործընթացներում մասնակցության չորս հիմնական եղանակ՝ տեղեկատվության տրամադրում, խորհրդակցություն, համագործակցություն և ակտիվ ներգրավում¹³: Այսպես՝

- **Տեղեկատվության տրամադրում.** Որոշումների կայացման բոլոր փուլերում բոլոր համապատասխան տեղեկությունները պետք է ներկայացվեն հստակ և հասկանալի լեզվով, համապատասխան և մատչելի ձևաչափով՝ առանց անհարկի վարչական խոչընդոտների և, որպես կանոն, անվճար՝ բաց տվյալների սկզբունքներին համապատասխան: Պետական իշխանությունները պետք է հնարավորինս լայն հասանելիություն ապահովեն առանցքային փաստաթղթերին և տեղեկատվությանը՝ ինչպես առկա, այնպես էլ առցանց ձևաչափով՝ առանց այդ տեղեկատվության վերլուծության և վերաօգտագործման սահմանափակումների:
- **Խորհրդակցություն.** Խորհրդակցությունը պետական մարմիններին թույլ է տալիս հավաքագրել անհատների, ԶՅԿ-ների և ընդհանրապես հասարակության տեսակետները որոշակի քաղաքականության կամ թեմայի վերաբերյալ և հանդիսանում է պաշտոնական ընթացակարգի բաղկացուցիչ: Խորհրդակցությունը կարող է իրականացվել տարբեր միջոցների և գործիքների միջոցով, ինչպիսիք են հանդիպումները, հանրային լուսնները, ֆոկուս խմբերը, հարցումները, հարցաթերթիկները և թվային գործիքները: Պետական մարմինները խորհրդակցությունների արդյունքների վերաբերյալ պետք է ապահովեն հրապարակայնորեն հասանելի հետադարձ հաղորդակցություն, մասնավորապես՝ ընդունված որոշումների հիմնավորումների մասին:
- **Համագործակցություն.** Համագործակցությունը համակարգված, երկարատև և արդյունքամետ գործընթաց է, որի հիմքում պետական մարմինների, անհատների, ԶՅԿ-ների և ընդհանուր առմամբ քաղաքացիական հասարակության միջև կարծիքների փոխանակման փոխադարձ շահագրգռվածությունն է: Պետական մարմինները, ԶՅԿ-ները և լայն քաղաքացիական հասարակությունը որպես երկխոսության և մասնակցության մշտական տարածք կարող են դիտարկել տարբեր հարթակների ստեղծման հնարավորությունը: Դրանք կարող են ներառել կանոնավոր հանրային լուսններ, հանրային ֆորումներ, խորհրդակցական մարմիններ կամ նմանատիպ կառույցներ:
- **Ակտիվ ներգրավում.** Ակտիվ ներգրավումը ենթադրում է որոշումների կայացման գործընթացներում քաղաքացիական մասնակցության հնարավորություններ, որոնք ավելին են, քան տեղեկատվության տրամադրումը, խորհրդակցությունը կամ երկխոսությունը: Այն կարող է լինել աշխատանքային խմբերի կամ հանձնաժողովների միջոցով, որոնք ստեղծվում են փաստաթղթերի, ինչպես նաև քաղաքականությունների և օրենքների համատեղ մշակման նպատակով, ինչն ի վերջո ենթադրում է

¹³ Council of Europe, *Guidelines for Civil Participation in Political Decision Making*. Adopted by the Committee of Ministers on 27 September 2017 at the 1295th meeting of the Ministers' Deputies, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016807509dd

համապատասխան հանրային մարմնի որոշում: Համատեղ աշխատանքային խմբերի կամ հանձնաժողովների դեպքում պետական մարմինները պետք է թափանցիկ չափանիշներ և գործընթացներ սահմանեն անհատների, ԶՀԿ-ների և ընդհանրապես քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչների համար: Որոշումների կայացման տարբեր փուլերի, ինչպես նաև որոշումների կիրարկման համար կարող են նպատակահարմար լինել հանրային մարմինների, ԶՀԿ-ների և քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչների մասնակցությամբ գործընկերության տարբեր ձևաչափեր:

ԵՆ «Ժողովրդավարություն՝ օրենքի միջոցով» (Վենետիկի) հանձնաժողովը 2016 թվականին մշակել է «Օրենքի իշխանության ստուգաթերթ»¹⁴, որում ներկայացված են մի շարք ցուցանիշներ, որոնց որակական գնահատումը թույլ կտա գնահատել օրենքի իշխանությունը Կայուն զարգացման 16-րդ նպատակի համատեքստում, որն է՝ «խթանել խաղաղ և ներառական հասարակությունները՝ հանուն կայուն զարգացման, ապահովել արդարադատության մատչելիություն բոլորի համար և կառուցել արդյունավետ, հաշվետու և ներառական հաստատություններ բոլոր մակարդակներում»: Այս նպատակի թիրախները նախատեսում են «խթանել օրենքի իշխանությունը ազգային և միջազգային մակարդակներում և ապահովել հավասար արդարադատության մատչելիություն բոլորի համար» (թիրախ 16.3), «զարգացնել արդյունավետ, հաշվետու և թափանցիկ հաստատություններ բոլոր մակարդակներում» (թիրախ 16.6), «ապահովել արձագանքող, ներառական մասնակցային և ներկայացուցչական որոշումների ընդունում բոլոր մակարդակներում» (թիրախ 16.7)¹⁵:

Փաստաթուղթն առաջարկում է ստուգաթերթը՝ որպես գործիք՝ գնահատելու օրենքի իշխանությունը ցանկացած պետությունում տվյալ երկրի սահմանադրական և իրավական կառույցների, գործող օրենսդրության, իրավակիրարկման և առկա նախադեպերի տեսանկյունից: Վենետիկի հանձնաժողովն օրենքի իշխանությունը դիտում է մարդու իրավունքների հետ փոխկապակցված, ընդ որում՝ դրանք առանձին առանձին գոյություն ունենալ չեն կարող: Բացի այդ, օրենքի իշխանությունը դիտվում է կապակցված ժողովրդավարության հետ՝ նկատի ունենալով մարդկանց մասնակցությունը որոշումների ընդունման գործընթացում:

Ստուգաթերթի հարցաշարի համաձայն՝ օրենքների ընդունման գործընթացը պետք է լինի թափանցիկ, հաշվետու, ներառական և ժողովրդավարական: Օրինաստեղծ ընթացակարգերը պետք է լինեն հստակ, դրանց խորհրդարանական քննարկումները՝ հրապարակային և հիմնավորված: Պետք է ապահովվի օրինագծերի հրապարակային հասանելիություն և իմաստալից մասնակցության հնարավորություն, կարգավորման ազդեցության գնահատում մարդու իրավունքների տեսանկյունից:

2021 մարտին Վենետիկի հանձնաժողովը հրապարակել է Եվրոպայի խորհրդի անդամ և այլ շահառու երկրների «Վենետիկի հանձնաժողովի կարծիքների ու զեկույցների ժողովածուն օրինաստեղծ ընթացակարգերի և օրենքների որակի վերաբերյալ»¹⁶, որտեղ մատնանշվել են

¹⁴ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Rule of Law Checklist*, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e)

¹⁵ UNDP, The SDG 16 Hub, SDG 16 Indicators, <https://www.sdg16hub.org/landing-page/sdg-16-indicators>

¹⁶ European Commission For Democracy Through Law, (Venice Commission), *Compilation of Opinions and Reports on Law-Making Procedures and the Quality of the Law*, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2021\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)003-e)

այնպիսի ցուցանիշներ, ինչպիսիք են օրենքների մշակման նախնական խորհրդակցությունը հանրության հիմնական դերակատարների և շահագրգիռ կողմերի հետ, պատշաճ ժամանակի տրամադրումը, լայն և բովանդակային մասնակցության հնարավորությունը՝ հատկապես հանրային նշանակություն ունեցող օրինագծերի քննարկման ընթացքում, խորհրդարանական քննարկումների թափանցիկությունը:

Են Վենետիկի հանձնաժողովը տարբեր պետությունների օրենքների նախագծերի վերաբերյալ իր եզրակացություններում մշտապես առաջարկում է իրականացնել խորհրդակցություն քաղաքացիական հասարակության հետ՝ դիտելով դա որպես ժողովրդավարական օրինաստեղծ գործընթացի կարևորագույն բաղադրիչ¹⁷:

Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության (ՏՀԶԿ)
«Քաղաքացիների մասնակցության ուղեցույցը» իրավաստեղծ գործընթացի առնչությամբ 2022 թվականին առաջարկել է հետևյալը¹⁸.

- Խնդրի վերհանման փուլում քաղաքացիները կարող են ներգրավվել՝ հանրության իրական կարիքները բացահայտելու, ամենահրատապ խնդիրները քարտեզագրելու և լուծելու կամ խնդիրների լուծման համար միջոցներ կամ գաղափարներ հավաքագրելու գործընթացում: Օրակարգի ձևավորման մեխանիզմները կարող են թույլ տալ քաղաքացիներին առաջարկել գաղափարներ, սահմանել կարիքների առաջնահերթություն, և, ապացույցներ տրամադրելով, նպաստել հրատապ խնդիրների բացահայտմանը: Պետական մարմինները կարող են քաղաքացիներին ներգրավել խնդրի վերհանման փուլում՝
 - թույլ տալով բարձրացնել քաղաքացիների իրազեկվածությունը հրատապ խնդիրների վերաբերյալ թվային հարթակների կամ միջնորդավորված մեխանիզմների միջոցով,
 - օրակարգի սահմանմանը մասնակից դարձնել քաղաքացիներին՝ մշտական կամ ժամանակավոր մեխանիզմների միջոցով, ինչպիսիք են՝ ներկայացուցչական խորհրդակցական գործընթացները կամ քաղաքացիական նախաձեռնությունները:
- Քաղաքականության կամ նախագծերի ձևակերպման փուլում քաղաքացիները կարող են ներգրավվել առաջարկվող լուծումը հարստացնելու, ռիսկերը բացահայտելու, նախատիպեր գործարկելու և լուծումները փորձարկելու գործընթացներում կամ քաղաքականությունների, նախագծերի և օրենսդրության մշակման աշխատանքներում: Պետական մարմինները կարող են քաղաքացիներին ներգրավել ձևակերպման փուլում՝
 - ստեղծելով թվային հարթակներ և/կամ մասնակցության այլ մեխանիզմներ, որոնք թույլ կտան քաղաքացիներին մեկնաբանել, խմբագրել կամ փոփոխություններ առաջարկել օրենսդրության նախագծերում կամ քաղաքականության փաստաթղթերում,
 - ձևավորելով քաղաքացիների մասնակցության հարթակներ, օրինակ՝ սեմինարներ, հետադարձ կապի նիստեր և այլն, լուծումների նախագծմանը մասնակցելու նպատակով:

¹⁷ European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), *Rule of Law Checklist*, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e)

¹⁸ OECD (2022), *OECD Guidelines for Citizen Participation Processes*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f765caf6-en>

- Որոշումների ընդունման փուլում, քաղաքացիները կարող են ներգրավվել՝ համատեղ որոշելու լուծումները, հատկացվելիք բյուջեն կամ նախագծերը: Պետական մարմինները կարող են քաղաքացիներին ներգրավել որոշումների կայացման փուլում՝
 - մշակելով քվեարկության մեխանիզմներ (առցանց կամ անձամբ), որպեսզի քաղաքացիներն արտահայտեն իրենց նախընտրությունները առաջարկվող լուծումների կամ նախագծերի վերաբերյալ.
 - ընձեռնելով հնարավորություն, որպեսզի քաղաքացիները մասնակցային բյուջեների միջոցով ներգրավվեն հանրային ռեսուրսների բաշխման վերաբերյալ վերջնական որոշում կայացնելու գործում:

ՏՀԶԿ նշված ուղեցույցը նաև ներկայացնում է 10 քայլից բաղկացած գործընթաց իրավասու մարմինների համար՝ հանրությանը ներգրավելու նպատակով.

1. հիմնախնդրի լուծման և մասնակցության պահի սահմանում,
2. ակնկալվող խնդիրների և արդյունքների սահմանում,
3. մասնակցության նպատակով համապատասխան մարդկանց խմբերի սահմանում և մասնակիցների ներգրավում,
4. մասնակցության մեթոդի ընտրություն,
5. պատշաճ թվային գործիքների ընտրություն,
6. գործընթացի վերաբերյալ հաղորդակցության ապահովում,
7. մասնակցային գործընթացի իրականացում,
8. քաղաքացիների կարծիքի կիրառում և հետադարձ կապի ապահովում,
9. մասնակցային գործընթացի գնահատում,
10. մասնակցության մշակույթի խթանում:

ՀՀ ՆՈՐՄԱՏԻՎ ԻՐԱՎԱԿԱՆ ԱԿՏԵՐԻ ԸՆԴՈՒՆՄԱՆ ԳՈՐԾԸՆԹԱՑՈՒՄ ՀԱՆՐԱՅԻՆ ՄԱՍՆԱԿԳՈՒԹՅԱՆՆ ԱՌՆՉՎՈՂ ՀԻՄՆԱԿԱՆ ԻՐԱՎԱԿԱՐԳԱՎՈՐՈՒՄՆԵՐԸ

ՀՀ սահմանադրություն

ՀՀ Սահմանադրության համաձայն՝ օրենսդրական նախաձեռնության իրավունք ունեն ԱԺ պատգամավորը, ԱԺ խմբակցությունը և Կառավարությունը: Սակայն, Սահմանադրությունը նաև ամրագրում է իրավաստեղծ գործընթացում հանրության մասնակցության հիմք հանդիսացող մի շարք քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքներ, այդ թվում՝ կարծիք արտահայտելու ազատությունը¹⁹, հանրաքվեին մասնակցելու իրավունքը²⁰, տեղեկություններ ստանալու իրավունքը²¹, և հանրագիր ներկայացնելու իրավունքը²²: ՀՀ Սահմանադրության 2015 թվականի փոփոխություններով քաղաքացիական նախաձեռնությունների համար ստեղծվել է լրացուցիչ հնարավորություն, մասնավորապես՝ ՀՀ ԱԺ-ին առաջարկել օրենքի նախագիծ՝ ստորագրված ընտրական իրավունք ունեցող

¹⁹ ՀՀ Սահմանադրություն, <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=143723>, հոդված 42

²⁰ Նույն տեղում, հոդված 48

²¹ Նույն տեղում, հոդված 51

²² Նույն տեղում, հոդված 53

առնվազն 50 հազար քաղաքացիների կողմից²³, առաջարկել սահմանադրական փոփոխություններ՝ ստորագրված ընտրական իրավունք ունեցող առնվազն 150 հազար քաղաքացիների կողմից²⁴, քաղաքացիների առաջարկած նախագիծը ԱԺ կողմից մերժում ստանալու դեպքում՝ 60 օրվա ընթացքում ընտրական իրավունք ունեցող ևս 300 հազար քաղաքացիների միանալու և ՀՀ Սահմանադրական դատարանի կողմից Սահմանադրությանը համապատասխանող ճանաչվելու դեպքում նախագիծը դնել հանրաքվեի²⁵:

«Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենք

Հայաստանի Հանրապետությունում պետական կառավարման և տեղական ինքնակառավարման մարմինների որոշումների ընդունման գործում հանրային մասնակցությունը կարգավորող հիմնական իրավական ակտը «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքն (այսուհետ՝ Օրենք) է, որն ընդունվել է 2018 թվականին՝ փոխարինելով 2002-ից գործող «Իրավական ակտերի մասին» օրենքին: Օրենքը կարգավորում է ՀՀ Նորմատիվ իրավական ակտերի հանրային քննարկման, կարգավորման ազդեցության գնահատման, փորձաքննության, հրապարակման, ուժի մեջ մտնելու, գործողության, փոփոխման, լրացման և գործողության դադարեցման, ինչպես նաև իրավական հակասությունների (իրավական կոլիզիաների) և օրենսդրական բացերի դեպքում իրավական ակտերի Նորմերի կիրառման, մեկնաբանման, պարզաբանման հետ կապված հարաբերությունները և օրենսդրական տեխնիկայի կանոնները²⁶: Նորմատիվ իրավական ակտ է համարվում «Հայաստանի Հանրապետության Ժողովրդի, ինչպես նաև Սահմանադրությամբ նախատեսված մարմինների կամ պաշտոնատար անձանց ընդունած գրավոր իրավական ակտ[ը], որը պարունակում է վարքագծի պարտադիր կանոններ անորոշ թվով անձանց համար»²⁷:

«Նորմատիվ իրավական ակտերի» մասին ՀՀ օրենքի համաձայն՝ հանրային քննարկումը սահմանվում է որպես «իրավաստեղծ գործընթացին հասարակության մասնակցության, գործընթացի թափանցիկության և հաշվետվողականության ապահովման նպատակով [...] օրենքով սահմանված Նորմատիվ իրավական ակտի նախագծի վերաբերյալ հանրության իրազեկման, ինչպես նաև հանրային կարծիքը բացահայտելու, դրանց վերաբերյալ դիտողություններ և առաջարկություններ ստանալու և դրանք ամփոփելու գործընթաց»²⁸:

Օրենսդրական ակտերի նախագծերը (ՀՀ Ժողովրդի կամ ԱԺ ընդունած Նորմատիվ իրավական ակտ՝ Սահմանադրություն, սահմանադրական օրենքներ և օրենքներ) ենթակա են հանրային քննարկման, բացառությամբ միջազգային պայմանագրի վավերացման (դրան միանալու) մասին օրենքի նախագծի: Այլ Նորմատիվ իրավական ակտերի նախագծերը հանրային քննարկման կարող են դրվել նախագիծը մշակող կամ այն ընդունող մարմնի նախաձեռնությամբ²⁹:

²³ Նույն տեղում, հոդված 109

²⁴ Նույն տեղում, հոդված 202

²⁵ Նույն տեղում, հոդված 204

²⁶ «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենք, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=152139>, հոդված 1

²⁷ Նույն տեղում, հոդված 2

²⁸ Նույն տեղում

²⁹ Նույն տեղում, հոդված 3

Հանրային քննարկումը կազմակերպում են ակտիվ ընդունելու իրավասություն ունեցող մարմինը կամ կառավարության անդամը, ինչպես նաև՝ կառավարությանը և վարչապետին ենթակա մարմինները: Հանրային քննարկումների տևողությունն առնվազն 15 օր է: Հանրային քննարկումներն անցկացվում են իրավասու մարմնի կողմից նորմատիվ իրավական ակտի նախագիծը և դրա ընդունման հիմնավորումը շահագրգիռ մարմիններ ներկայացնելու հետ միաժամանակ հրապարակելու միջոցով: Օրենքով նախատեսված է հրապարակել հանրային քննարկումների արդյունքները և դրանց հիման վրա լրամշակված նորմատիվ իրավական ակտի նախագիծը³⁰:

Հանրային քննարկման ենթակա՝ հանրային քննարկում չանցած կառավարություն ներկայացված նախագիծը կառավարությունը կարող է վերադարձնել այն ներկայացնող մարմին³¹: Հանրային քննարկում չիրականացնելու համար որևէ այլ պատժամիջոց կամ իրավական հետևանք նախատեսված չէ:

«Նորմատիվ իրավական ակտերի» մասին ՀՀ օրենքով սահմանված է նախատեսվող նախագծի կարգավորման ազդեցության գնահատում (ԿԱԳ)³² և պետական-իրավական փորձաքննություն³³:

ԿԱԳ-ը կազմակերպվում է իրավական ակտի նախագիծը մշակող պետական կառավարման մարմնի կողմից³⁴ ՀՀ կառավարությամբ սահմանված կարգով, որը նաև ներառում է հանրային քննարկումներ³⁵:

Պետական-իրավական փորձաքննությունն իրականացվում է ՀՀ արդարադատության նախարարության կողմից և որոշում է նորմատիվ իրավական ակտի նախագծի համապատասխանությունը ՀՀ Սահմանադրությանը և «Նորմատիվ իրավական ակտերի» մասին ՀՀ օրենքին³⁶: Այս գործընթացը չի նախատեսում մասնակցայնություն:

«Նորմատիվ իրավական ակտերի» մասին ՀՀ օրենքով սահմանված հանրային քննարկումների, ԿԱԳ-ի և պետական-իրավական փորձաքննության մասին դրույթները չեն տարածվում ԱԺ պատգամավորների կամ խմբակցությունների կողմից օրենսդրական նախաձեռնության կարգով ներկայացվող օրենքների կամ ԱԺ որոշումների նախագծերի վրա, ինչպես նաև՝ քաղաքացիական նախաձեռնության կարգով առաջադրված օրենքների նախագծերի վրա³⁷: Միևնույն ժամանակ, ԱԺ պատգամավորի կամ խմբակցության կողմից կամ քաղաքացիական նախաձեռնության կարգով առաջադրված և ԱԺ կողմից շրջանառված օրենքի նախագիծը կարող է կառավարության կամ վարչապետի հանձնարարությամբ ենթարկվել ԿԱԳ-ի³⁸:

³⁰ Նույն տեղում, հոդված 4

³¹ Նույն տեղում

³² Նույն տեղում, հոդված 5

³³ Նույն տեղում, հոդված 6

³⁴ Նույն տեղում, հոդված 5

³⁵ ՀՀ կառավարության 2020 թվականի դեկտեմբերի 17-ի «Կարգավորման ազդեցության գնահատման իրականացման կարգը, ժամկետները և դեպքերը, դրա արդյունքում տրվող եզրակացությանը ներկայացվող պահանջները սահմանելու և Հայաստանի Հանրապետության կառավարության մի շարք որոշումներ ուժը կորցրած ճանաչելու մասին» N2075-Ն որոշում

³⁶ «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենք, հոդված 6,

³⁷ Նույն տեղում, հոդված 1, մաս 3

³⁸ Նույն տեղում, հոդված 5

«Ազգային ժողովի կանոնակարգ» ՀՀ սահմանադրական օրենք

ՀՀ ազգային ժողովի կողմից օրենսդրական նախաձեռնությունը կարգավորվում է «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» ՀՀ սահմանադրական օրենքով և իրականացվում է պատգամավորի կամ խմբակցության կողմից: Օրենսդրական նախաձեռնությունն իրականացվում է Ազգային ժողովի քննարկմանն օրենքի նախագծի կամ նախագծերի փաթեթի առաջադրմամբ³⁹: Օրենքի նախագիծն Ազգային ժողովում քննարկվում է երկու ընթերցմամբ⁴⁰:

Շրջանառության մեջ դրված, ինչպես նաև առաջին ընթերցմամբ ընդունված օրենքի նախագծի վերաբերյալ գրավոր առաջարկները ներկայացվում են Աշխատակազմ դրա իրավասությունն ունեցող անձի պաշտոնական գրությամբ: Օրենքի նախագծի նախնական քննարկումը Կանոնակարգով սահմանված կարգով իրականացնում է գլխադասային հանձնաժողովը, ինչպես նաև այլ մշտական հանձնաժողովի նախաձեռնությամբ կամ հորհրդի առաջարկությամբ կարող են իրականացնել նաև մյուս մշտական հանձնաժողովները:

Քննարկումների նպատակով կազմակերպված մշտական հանձնաժողովների հրապարակային նիստերին բացի հարցի քննարկմանը մասնակցելու իրավունք ունեցող անձանցից կարող են մասնակցել նաև հանձնաժողովի որոշմամբ, ինչպես նաև հանձնաժողովի նախագահի կողմից հրավիրված անձինք:⁴¹

Օրենքով սահմանված չէ օրենսդրական նախաձեռնություններում շահագրգիռ հասարակության ներգրավման, նրա կարծիքները ստանալու, օրենսդրական կարգավորման համար կարիքների գնահատման նպատակով հաղորդակցության համար պահանջ:

Աժ իրավաստեղծ աշխատանքում հանրային ներգրավվածության ապահովումը կարող է իրացվել խորհրդարանական լսումների կազմակերպմամբ⁴²: 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 լսում⁴³:

Համաձայն 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 Աժ նախագահին: Լսումներ հրավիրելու 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:

³⁹ «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» ՀՀ սահմանադրական օրենք, հոդված 65, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=169105>

⁴⁰ Նույն տեղում, հոդված 69

⁴¹ Նույն տեղում, հոդված 14, մաս 5

⁴² ՀՀ Ազգային ժողովի 2016 թվականի դեկտեմբերի 16-ի «Հայաստանի Հանրապետության ազգային ժողովի աշխատակարգը հաստատելու մասին» որոշում

⁴³ «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» ՀՀ սահմանադրական օրենք, հոդված 125, մաս 3

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՝ ԱԺ նախագահի համաձայնությամբ:

Խորհրդարանական լսումների արդյունքում կազմված արձանագրությունը հաստատվում է լսումները հրավիրած մարմնի որոշմամբ և տեղադրվում է ԱԺ պաշտոնական ինտերնետային կայքում: Լսումներն առցանց հեռարձակվում են ԱԺ պաշտոնական ինտերնետային կայքում⁴⁴:

«Հանրագրերի մասին» ՀՀ օրենք

ՀՀ սահմանադրության 53-րդ հոդվածը նախատեսում է, որ յուրաքանչյուր ոք ունի անհատապես կամ այլոց հետ մեկտեղ պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմիններին ու պաշտոնատար անձանց հանրագիր ներկայացնելու և ողջամիտ ժամկետում պատշաճ պատասխան ստանալու իրավունք: Սահմանադրական նորմի մանրամասն կանոնակարգումներն ամրագրված են «Հանրագրերի մասին» ՀՀ օրենքով⁴⁵:

Օրենքի համաձայն՝ հանրագիրը՝ Սահմանադրության 53-րդ հոդվածի հիման վրա հանրային նշանակություն ունեցող հարցերով ներկայացվող գրություն կամ պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների ու պաշտոնատար անձանց գործունեության թերությունների մասին հաղորդում կամ պետական և տեղական ինքնակառավարման մարմինների ու պաշտոնատար անձանց գործունեության բարելավման, տնտեսական, քաղաքական, սոցիալական և հասարակական կյանքի այլ ոլորտների վերաբերող հարցերի կարգավորման կամ գործող իրավակարգավորումների կատարելագործման վերաբերյալ առաջարկություն է: Այն կարող է իրացվել անհատական և կոլեկտիվ մակարդակով⁴⁶:

2021 թվականին օրենքում կատարված փոփոխությունների համաձայն՝ հանրագրերը կարելի է ներկայացնել ինչպես տպագիր, այնպես էլ՝ էլեկտրոնային եղանակով՝ հանրագրերի միասնական հարթակի միջոցով, որը գործում է հանրագիր.հայ կամ e-petition.am հասցեով: Հարթակում պետք է հրապարակվեն նաև այլ եղանակով ստացած հրապարակային հանրագրերը⁴⁷: Հանրագրերը ենթակա են հրապարակման, եթե հանրագիր ներկայացնողի կողմից չկա նշում չհրապարակման մասին:

Օրենքը սահմանում է, որ հանրագրին պատասխան է ներկայացվում հանրագիրը ստանալուց հետո՝ մեկ ամսվա ընթացքում⁴⁸:

2018 թ. ՀՀ կառավարության 645-Ն որոշմամբ հաստատվել է կառավարության հանրագրերի հարցերով հանձնաժողովի կազմավորման և գործունեության կարգը: Համաձայն կարգի՝ հանձնաժողովը հասարակական հիմունքներով մշտապես գործող մարմին է, որը կազմված է

⁴⁴ Նույն տեղում, հոդված 165, մաս 2

⁴⁵ «Հանրագրերի մասին» ՀՀ օրենք, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=151406>

⁴⁶ Նույն տեղում, հոդված 1

⁴⁷ Նույն տեղում, հոդված 7

⁴⁸ Նույն տեղում, հոդված 10, մաս 1,

հանձնաժողովի նախագահից և չորս անդամից: Հանձնաժողովը կազմավորվում է վարչապետի առաջարկությամբ՝ կառավարության անդամների ներկայացրած թեկնածուներից: Դրա անհատական կազմը հաստատում է վարչապետը: Հանձնաժողովը քննարկում է այն հանրագրերը, որոնք ենթակա չեն որևէ նախարարության իրավասությանը: Քննարկմանը կարող է ներգրավվել մասնագետ: Արդյունքում կազմվում է հանրագրի պատասխանի նախագիծ, որն ուղարկվում է վարչապետի աշխատակազմ՝ օրենքով սահմանված կարգով հանրագիր ներկայացնողին պատասխանելու նպատակով:⁴⁹

ՀՀ կառավարության աշխատակարգ

ՀՀ կառավարության օրենսդրական նախաձեռնության գործընթացը կարգավորվում է կառավարության համապատասխան որոշմամբ, որը ներկայումս ՀՀ Կառավարության 2021 թ. փետրվարի 25-ի «Կառավարության աշխատակարգը հաստատելու մասին» N 252-L որոշումն է: Այն սահմանում է, որ Կառավարության որոշումների կամ օրենքների նախագծեր (այսուհետ՝ նախագծեր) կարող են ներկայացնել կառավարության անդամները:⁵⁰ Կառավարությանը և վարչապետին ենթակա մարմինները նախագծեր կարող են առաջարկել վարչապետին, իսկ այլ պետական, ինչպես նաև տեղական ինքնակառավարման մարմինները՝ կառավարության համապատասխան անդամին, ովքեր որոշում են նախագծի հետագա ընթացքը: Նախագծերը նախապես կարծիքի են ուղարկվում շահագրգիռ մարմիններին նախագիծը ներկայացնողի կողմից: Ստացված կարծիքների (եզրակացության) հիման վրա նախագիծն, ըստ անհրաժեշտության, լրամշակվում է և վարչապետի աշխատակազմ ներկայացվում միայն վերջնական տարբերակով: Նախագծերը ներկայացվում են վարչապետի աշխատակազմ ուղեկցող գրությամբ և նախագծի փաթեթով, որում ներառվում են նախագիծը, նախագծի ընդունման մանրամասն հիմնավորումը, ՀՀ օրենսդրությամբ սահմանված դեպքերում՝ կարգավորման ազդեցության գնահատման եզրակացությունները, ամփոփաթերթը՝ ներառելով կարծիքները (պետական-իրավական փորձաքննության եզրակացությունը), իսկ նախագիծը հանրային քննարկման ենթակա լինելու դեպքում՝ նաև հանրային քննարկումների տեղեկանքը և ամփոփաթերթը, օրենքի նախագծի դեպքում՝ նաև օրենքին հավանություն տալու վերաբերյալ կառավարության որոշման նախագիծը և տեղեկանքը:

Նախագծերը մինչև կառավարության նիստի օրակարգում ընդգրկվելը, կամ գրավոր քվեարկություն կազմակերպելը, որպես կանոն, քննարկվում են համապատասխան նախարարական կոմիտեների նիստերում: Կոմիտեի նիստերին խորհրդակցական ծայնի իրավունքով կարող են մասնակցել նաև համապատասխան ոլորտի մասնագետներ:

ՀՀ կառավարության աշխատակարգի համաձայն, կառավարության նիստի օրակարգը (իսկ գործնականում՝ նաև քննարկվող նախագծերը, բացառությամբ գաղտնագրվող հարցերի) հրապարակվում է Կառավարության պաշտոնական կայքէջում նիստի անցկացումից առնվազն մեկ օր առաջ, իսկ հրապարակումից հետո օրակարգում կատարվող փոփոխությունները կայքում հրապարակվում են անհապաղ:

⁴⁹ ՀՀ կառավարության 2018 թվականի հունիսի 8-ի «Կառավարության հանրագրերի հարցերով հանձնաժողովի կազմավորման եվ գործունեության կարգը սահմանելու մասին» N 645-Ն որոշում, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docID=123023>

⁵⁰ ՀՀ կառավարության 2021 թ. փետրվարի 25-ի «Կառավարության աշխատակարգը հաստատելու մասին» N 252-L որոշում, <https://www.arlis.am/documentView.aspx?docID=150387>

Հանրային քննարկումների կարգ

«Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքի օրենքի 4-րդ հոդվածի 6-րդ մասի պահանջներից բխող հանրային քննարկման կազմակերպման և անցկացման կարգը սահմանված է ՀՀ 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» N 1146-Ն որոշմամբ⁵¹ (այսուհետ՝ Հանրային քննարկումների կարգ):

Համաձայն հանրային քննարկումների կարգի՝ «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» օրենքի 2-րդ գլխով նախատեսված հանրային քննարկումները նորմատիվ իրավական ակտի նախագծերի իրավաստեղծ գործընթացին հասարակության մասնակցության, այդ գործընթացի թափանցիկության և հաշվետվողականության ապահովման նպատակով՝ այդ նախագծերի վերաբերյալ հանրության իրազեկման, ինչպես նաև հանրային կարծիքը բացահայտելու, դրանց վերաբերյալ դիտողություններ և առաջարկություններ ստանալու և դրանք ամփոփելու գործընթաց է⁵²:

Կարգի համաձայն պետական կառավարման համակարգի մարմինների կողմից մշակվող Հայաստանի Հանրապետության կառավարության նորմատիվ որոշումների նախագծերը պարտադիր ենթակա են հանրային քննարկման տվյալ կարգով սահմանված ընթացակարգով, բացառությամբ ռազմական և արտակարգ դրություն հայտարարելու մասին ՀՀ 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 պարունակողների⁵³:

«Նորմատիվ իրավական ակտերի» մասին ՀՀ օրենքով և Հանրային քննարկումների կարգով սահմանվում է մարմինների շրջանակը, որոնք պարտավոր են նախաձեռնել նորմատիվ իրավական ակտերի նախագծերի հանրային քննարկումներ: Դրանք են նորմատիվ իրավական ակտն ընդունելու իրավասություն ունեցող մարմինը կամ ՀՀ կառավարության անդամը:

Հանրային քննարկումը պարտադիր իրականացվում է քննարկում իրականացնող մարմնի պաշտոնական ինտերնետային կայքում և ՀՀ արդարադատության նախարարության կողմից վարվող իրավական ակտերի նախագծերի հրապարակման միասնական կայքում (e-draft.am) հրապարակման եղանակով⁵⁴: Կարգով սահմանված է, որ հանրային քննարկում իրականացնող մարմինն իր պաշտոնական ինտերնետային կայքում և միասնական կայքում հրապարակում է նորմատիվ իրավական ակտի նախագիծը, իրավական ակտի ընդունման հիմնավորումը, ինչպես նաև հանրային քննարկումն իրականացնող մարմնի հայեցողությամբ այլ նյութեր և իր պաշտոնական կայքում տեղադրում է միասնական կայքի

⁵¹ ՀՀ կառավարության 2018 թվականի 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» N 1146-Ն որոշման հավելված, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=126002>

⁵² Նույն տեղում, կետ 1

⁵³ Նույն տեղում, կետ 3

⁵⁴ Նույն տեղում, հավելված, կետ 10

համապատասխան հղումը կամ ապահովում է կայքի ավտոմատացված միացումը միասնական կայքին⁵⁵:

Իրավական ակտերի նախագծերի հանրային քննարկումների տևողությունը նախատեսված է առնվազն 15 օր, եթե հանրային քննարկում իրականացնող մարմինը չի սահմանել ավելի երկար ժամկետ⁵⁶:

Հանրային քննարկումների ընթացքում ֆիզիկական և իրավաբանական անձինք միասնական կայքում կամ հանրային քննարկում իրականացնող մարմնի պաշտոնական ինտերնետային կայքում տեղադրված համապատասխան միասնական կայքին հղման միջոցով հրապարակված նորմատիվ իրավական ակտի նախագծի վերաբերյալ կարող են ներկայացնել իրենց առաջարկությունները՝ նախապես գրանցվելով՝ նշելով անունը, ազգանունը (իրավաբանական անձի անվանումը), էլեկտրոնային փոստի հասցեն, գաղտնաբառը, ցանկության դեպքում՝ բնակության (գտնվելու վայրի) հասցեն, հեռախոսահամարը: Առաջարկությունները կարող են ներկայացվել կայքում՝ առցանց լրացման եղանակով կամ գրավոր, այն է՝ հանրային քննարկում իրականացնող մարմնի պաշտոնական ինտերնետային կայքին ուղարկելու կամ այդ մարմնին թղթային տարբերակով հանձնելու եղանակով⁵⁷:

Հանրային քննարկումների կարգի 11-րդ կետի համաձայն՝ քննարկումներ իրականացվում են նաև հանրային լուսմների կամ հանրային հարցումների ձևով⁵⁸: Հանրային քննարկում իրականացնող մարմնի նախաձեռնությամբ հանրային լուսմներն իրականացվում են տվյալ ոլորտում մասնագիտացված կամ շահագրգիռ անձանց հետ հանդիպումների, ինչպես նաև հեռահաղորդակցության հնարավոր միջոցներով քննարկումների ձևով⁵⁹: Հանրային լուսմների և հասարակական հարցումների միջոցով հանրային քննարկումների կազմակերպումը հանրային քննարկում իրականացնող մարմինը կարող է պատվիրակել այլ անձանց⁶⁰: Այդուհանդերձ, տվյալ մարմինն իր պաշտոնական ինտերնետային կայքում և միասնական կայքում հրապարակում է հայտարարություն հանրային լսման մասին, որը պետք է պարունակի դրանց իրականացման վայրի, ժամի, ժամկետների, քննարկման թեմայի, ինչպես նաև հանրային քննարկմանը մասնակցելու համար շահագրգիռ անձանց կողմից հանրային քննարկմանը մասնակցելու դիմումների ներկայացվող վերջնաժամկետի (եթե, ըստ հանրային քննարկում իրականացնող մարմնի, նման դիմում ներկայացնելն անհրաժեշտ է) մասին տեղեկություններ: Ընդ որում, դիմումների ընդունման վերջնաժամկետը չի կարող պակաս լինել քան հանրային քննարկումների հայտարարության հրապարակման պահից 10 օրը: Հանրային քննարկում իրականացնող մարմինը հանրային քննարկումների հայտարարությունը կարող է հրապարակել նաև զանգվածային լրատվության միջոցներով:⁶¹

Հանրային քննարկումների ավարտից հետո 15-օրյա ժամկետում կազմվում և միասնական կայքում տեղադրվում է ամփոփափերթը, որում պետք է ամբողջությամբ արտացոլված լինեն հանրային քննարկումների արդյունքները և նախագծի՝ հանրային քննարկումների

⁵⁵ Նույն տեղում, կետ 12

⁵⁶ Նույն տեղում, կետ 9

⁵⁷ Նույն տեղում, կետ 17

⁵⁸ Նույն տեղում, կետ 11

⁵⁹ Նույն տեղում, կետ 23

⁶⁰ Նույն տեղում, կետ 28

⁶¹ Նույն տեղում, հավելված, կետ 24

արդյունքում լրամշակված տարբերակը՝ բացառությամբ «Հայաստանի Հանրապետության պետական բյուջեի մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքի նախագծի հանրային քննարկումների արդյունքներով կազմված ամփոփաթեթի և այդ օրենքի նախագծի լրամշակված տարբերակի⁶²:

Միասնական կայքում ներկայացվող առաջարկությունները չեն հրապարակվում, եթե առաջարկությունը ներկայացված է օտար լեզվով, պարունակում է մարդու և քաղաքացու պատիվն ու արժանապատվությունը նվաստացնող արտահայտություններ, կամ եթե առաջարկությունները վերաբերելի չեն քննարկող Նորմատիվ իրավական ակտին, ապա դրանք հրապարակվում են, իսկ ամփոփաթեթի համապատասխան բաժնում որպես հիմնավորում նշվում է «վերաբերելի չէ»:

Պետական կառավարման համակարգի մարմինների կողմից մշակվող ՀՀ կառավարության անհատական որոշումների նախագծերը ՀՀ վարչապետի հանձնարարականի հիման վրա ևս ենթակա են հանրային քննարկման: Ներքին և անհատական ակտերի հանրային քննարկումներն իրականացվում են Նույն՝ հանրային քննարկումների կարգով սահմանված ընթացակարգով⁶³:

Կարգավորման ազդեցության գնահատման կարգ

Նորմատիվ իրավական ակտի նախագծերի կարգավորման ազդեցության գնահատումը (ԿԱԳ) սահմանվում է ՀՀ կառավարության 2020 թվականի դեկտեմբերի 17-ի «Կարգավորման ազդեցության գնահատման իրականացման կարգը, ժամկետները և դեպքերը, դրա արդյունքում տրվող եզրակացությանը ներկայացվող պահանջները սահմանելու և Հայաստանի Հանրապետության կառավարության մի շարք որոշումներ ուժը կորցրած ճանաչելու մասին» N2075-Ն որոշմամբ (այսուհետ՝ Կարգավորման ազդեցության գնահատման կամ ԿԱԳ-ի մասին կարգ)⁶⁴:

Կարգավորման ազդեցության գնահատման մասին կարգով նախատեսվում է նախագծի ԿԱԳ գործարար միջավայրի և մրցակցության, հանրային ֆինանսների, սոցիալական, առողջապահության և շրջակա միջավայրի ոլորտներում⁶⁵, եթե նախատեսվող իրավակարգավորումների կիրառությունը կարող է նշանակալի ազդեցություն ունենալ գործարար միջավայրի կամ անձանց գործունեության պայմանների վրա⁶⁶:

ԿԱԳ չի իրականացվում մի շարք դեպքերում, ներառյալ՝ պետական բյուջեի կատարումն ապահովող միջոցառումների մասին Նորմատիվ իրավական ակտերի նախագծերի, անհետաձգելի կամ արտակարգ իրավիճակների հետևանքները վերացնող նախագծերի, արտակարգ իրավիճակներում բնակչության պաշտպանությանն առնչվող նախագծերի, «հատուկ կարևորության», «հույժ գաղտնի» և «գաղտնի» պետական և ծառայողական գաղտնիք պարունակող նախագծերի, քաղաքականության միայն մեկ տարբերակ

⁶² Նույն տեղում, կետ 21

⁶³ Նույն տեղում, կետ 3

⁶⁴ ՀՀ կառավարության 2020 թվականի դեկտեմբերի 17-ի «Կարգավորման ազդեցության գնահատման իրականացման կարգը, ժամկետները և դեպքերը, դրա արդյունքում տրվող եզրակացությանը ներկայացվող պահանջները սահմանելու և Հայաստանի Հանրապետության կառավարության մի շարք որոշումներ ուժը կորցրած ճանաչելու մասին» N2075-Ն որոշում, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=161386>

⁶⁵ Նույն տեղում, հավելված, կետ 3

⁶⁶ Նույն տեղում, հավելված, կետ 2

ենթադրող նախագծերի, նորմի բնույթը չփոխող՝ տեխնիկական բնույթի փոփոխություններ նախատեսող նախագծերի, «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքի համաձայն փորձաքննության ոչ ենթակա նախագծերի մշակման դեպքում⁶⁷:

Օրենսդրական նախաձեռնությունների ակնկալվող ազդեցությունների նշանակալիությունը որոշում է նախագիծ մշակող մարմինը՝ անհրաժեշտության դեպքում համագործակցելով ոլորտային ազդեցության գնահատում իրականացնող մարմինների հետ⁶⁸: Նշանակալի ազդեցությունների գնահատման նպատակով ոլորտային ազդեցության գնահատում իրականացնող մարմինները մշակում են ոլորտային ազդեցությունների նշանակալիության որոշման չափորոշիչներ⁶⁹:

Կարգավորման ազդեցության գնահատման մասին կարգի համաձայն կարող է իրականացվել կարգավորման ազդեցության պարզեցված կամ խորացված գնահատում⁷⁰:

Պարզեցված ԿԱԳ վերլուծության ժամանակ նախագիծը մշակող պետական կառավարման համակարգի մարմինը որոշում և սահմանում է խնդիրը, դրա պատճառներն ու հետևանքները, նկարագրում է առկա իրավիճակը, դրա զարգացման միտումները, կառավարության կողմից մինչ այդ ձեռնարկված միջոցառումները, ինչպես նաև հիմնավորում է խնդրի կարգավորման անհրաժեշտությունը, սահմանում է կարգավորման նպատակները, խնդրի կարգավորման առաջարկվող տարբերակ(ներ)ը և թվարկում 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 միջազգային փորձի ուսումնասիրություն, եթե դա չի իրականացվել պարզեցված ԿԱԳ-ի ընթացքում, ամփոփում է խնդրի կարգավորման առաջարկվող տարբերակ(ներ)ի նշանակալի ազդեցությունների որակական և քանակական վերլուծությունները՝ ազդեցության գնահատում իրականացնող մարմինների կողմից ներկայացված համապատասխան ոլորտային ազդեցության գնահատումների հիման վրա, իրականացնում է հանրային քննարկումներ, համեմատում տարբերակները և առաջադրում նախընտրելի տարբերակը⁷¹: Խորացված ԿԱԳ-ի եզրակացության մեջ ներառվում են իրականացված հանրային քննարկումների մեթոդաբանությունը, շահառուների խմբերը, ժամանակացույցը, մասնակիցների քանակը, նախագծին նախապատվություն տված շահառուների քանակը, ի հայտ եկած բարդություններն ու այլ առանձնահատկությունների արդյունքները: Եզրակացության հիմնավորման մեջ, ի թիվս այլ գործոնների, նշվում է հանրային ընդունելիություն ունեցող տարբերակը:

Նախարարին կից հասարակական խորհուրդներ

2015 թվականի կառավարության արձանագրային որոշման, ապա 2016 թվականի կառավարության որոշման համաձայն՝ նախարարությունների առջև դրված խնդիրների և

⁶⁷ Նույն տեղում, կետ 24

⁶⁸ Նույն տեղում, կետ 11

⁶⁹ Նույն տեղում, կետ 5

⁷⁰ Նույն տեղում, կետ 9

⁷¹ Նույն տեղում, հավելված, կետ 20

գործառնությունների իրականացման ընթացքում քաղաքացիական հասարակության մասնակցության ապահովման նպատակով նախարարություններում նախատեսվել է ստեղծել նախարարներին կից հասարակական խորհուրդներ՝ համապատասխան դրույթ ամրագրելով նախարարությունների կանոնադրություններում⁷²: Տվյալ պահանջը հետագայում վերահաստատվել է 2018 թվականին ՀՀ կառավարության որոշմամբ⁷³: Ըստ 2019 թվականին ընդունված փոփոխությունների՝ կառավարության առընթեր կոմիտեները ևս կարող են ձևավորել նման խորհուրդներ՝ ըստ ցանկության⁷⁴:

Հասարակական խորհուրդների գործառնությունները ներառում են հետևյալը՝

- աջակցել նախարարության խնդիրների և նպատակների առավել արդյունավետ իրականացմանը՝ ներկայացնելով առաջարկություններ ու դիտողություններ նախարարության կողմից վարվող ընդհանուր քաղաքականության առավել արդյունավետ իրականացման վերաբերյալ:
- հասարակական կազմակերպությունների կամ այլ շահագրգիռ անձանց մասնակցությամբ քննարկել հասարակության տարբեր շերտերի կարծիքներն ու տեսակետները նախարարության խնդիրների և նպատակների իրականացման վերաբերյալ:
- ներկայացնել առաջարկություններ և դիտողություններ նախարարության կողմից շրջանառվող իրավական ակտերի, հայեցակարգերի, ռազմավարությունների ու միջոցառումների ծրագրերի նախագծերի վերաբերյալ և աջակցել հանրային քննարկումների կազմակերպմանն ու իրականացմանը, առաջարկներ ներկայացնել նաև նախարարության կողմից ձեռնարկվող բարեփոխումների, ընդհանուր և ոլորտային քաղաքականության ուղղությունների, նախարարության կողմից իրականացվող այլ աշխատանքների առաջնահերթությունների, նախարարության ընթացիկ գործունեության, գրասենյակների կողմից մատուցվող ծառայությունների որակի վերաբերյալ⁷⁵:

Հասարակական խորհուրդների գործունեության աշխատակարգը, ՀՀ կառավարության կողմից հաստատված օրինակելի ձևի համաձայն⁷⁶, ներառում է հետևյալ դրույթները՝

- Խորհրդի նախագահը տվյալ նախարարության նախարարն է:
- Խորհրդի անդամների նվազագույն թիվը 15 է, իսկ առավելագույն թվաքանակը հաստատվում է Խորհրդի նախագահի կողմից:

⁷² ՀՀ կառավարության 2015 թվականի նոյեմբերի 26-ի «Կառավարության 2002 թվականի ապրիլի 18-ի N 16 արձանագրային որոշման մեջ լրացում կատարելու և ՀՀ նախարարին կից հասարակական խորհրդի օրինակելի աշխատակարգին հավանություն տալու մասին» նիստի արձանագրությունից N 52 բաղվածք, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=102040>; ՀՀ կառավարության 2016 թվականի մարտի 31-ի «ՀՀ կառավարության մի շարք որոշումներում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին» N 337-Ն որոշում, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=104665>

⁷³ ՀՀ կառավարության 2018 թվականի դեկտեմբերի 27-ի «ՀՀ կառավարության 2018 թվականի մայիսի 22-ի N 624-Լ որոշման մեջ լրացում կատարելու մասին» N 1552-Լ որոշում, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=127392>

⁷⁴ ՀՀ կառավարության 2019 թվականի հոկտեմբերի 3-ի «ՀՀ կառավարության 2018 թվականի մայիսի 22-ի N 624-Լ որոշման մեջ լրացում կատարելու մասին» N 1355-Լ որոշում, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=135006>

⁷⁵ ՀՀ կառավարության 2018 թվականի մայիսի 22-ի «Պետական կառավարման համակարգի մարմնի կանոնադրության օրինակելի ձևը սահմանելու մասին» N 624-Լ որոշում, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=135026>

⁷⁶ ՀՀ կառավարության 2015 թվականի նոյեմբերի 26-ի «Կառավարության 2002 թվականի ապրիլի 18-ի N 16 արձանագրային որոշման մեջ լրացում կատարելու և ՀՀ նախարարին կից հասարակական խորհրդի օրինակելի աշխատակարգին հավանություն տալու մասին» նիստի արձանագրությունից N 52 բաղվածք, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=102040>

- Խորհուրդն իր աշխատանքները կազմակերպում է նիստերի միջոցով, որոնք գումարվում են առնվազն երեք ամիսը մեկ անգամ: Անհրաժեշտության դեպքում կարող է գումարվել Խորհրդի արտահերթ նիստ:
- Խորհրդի կազմում կարող են ընդգրկվել հասարակական կազմակերպություններ, զանգվածային լրատվության միջոցներ, ազգային փոքրամասնություններ ներկայացնող կազմակերպություններ, ինչպես նաև այլ շահագրգիռ անձինք, որոնց գործունեության բնույթը համընկնում է Նախարարության գործունեության հիմնական ուղղություններին, համապատասխան ոլորտում ունեն առնվազն 2 տարվա մասնագիտական փորձառություն:
- Երկու տարին մեկ անգամ Խորհրդի անդամների մեկ երրորդը ենթարկվում է ռոտացիայի՝ ըստ վիճակահանության:
- Խորհրդի նիստերի անցկացման մասին անդամները ծանուցվում են նիստից առնվազն քսան օր առաջ:
- Խորհրդի օրակարգը ձևավորվում է Խորհրդի նախագահի և կամ անդամների կողմից ներկայացված առաջարկությունների հիման վրա: Խորհրդի յուրաքանչյուր անդամ Խորհրդի նիստի օրակարգում հարց ընդգրկելու համար կարող է այն ներկայացնել նիստից առնվազն տաս օր առաջ: Խորհրդի նիստերի վերջնական օրակարգը և քննարկվելիք հարցերին վերաբերող այլ անհրաժեշտ փաստաթղթերը Խորհրդի անդամներին են փոխանցվում նիստից առնվազն մեկ շաբաթ առաջ՝ էլեկտրոնային փոստի միջոցով:
- Խորհրդի նիստերի արձանագրությունները պահվում են Նախարարության աշխատակազմում և հրապարակվում Նախարարության պաշտոնական կայքէջում Խորհրդի նիստի օրվան հաջորդող հնգօրյա ժամկետում: Խորհրդի գործունեության տարեկան հաշվետվությունը մինչև մյուս տարվա հունվարի 20-ը տեղադրվում է Նախարարության պաշտոնական կայքէջում:

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենք

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի համաձայն՝ Հայաստանում տեղական ինքնակառավարման համակարգը երաշխավորում է համայնքի բնակիչների մասնակցությունը տեղական ինքնակառավարմանը:⁷⁷ Վերջինս սահմանվում է որպես համայնքում իրականացվող գործընթաց, որի միջոցով բնակիչները, առանց խտրականության, տեղեկացվում են ՏԻՄ-երի գործունեության մասին և կարող են ուղղակի կամ անուղղակի ներգործություն ունենալ նրանց կողմից ընդունվող որոշումների վրա:⁷⁸ Տեղական ինքնակառավարմանը բնակիչները կարող են մասնակցել ինչպես անձամբ, այնպես էլ հասարակական միավորումների և քաղաքացիական նախաձեռնությունների միջոցով:

Համայնքի ղեկավարը տեղական ինքնակառավարմանը բնակիչների մասնակցության բնագավառում իրականացնում է հետևյալ սեփական լիազորությունները.

- համայնքի բնակիչների համար ստեղծում է բավարար պայմաններ՝ իրազեկ լինելու տեղական ինքնակառավարման մարմինների գործունեության մասին և մասնակցելու

⁷⁷ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենք, հոդված 8, մաս 1, կետ 14, <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=170580>

⁷⁸ Նույն տեղում, հոդված 11, մաս 1

համայնքի կառավարմանն ու զարգացմանը՝ այդ նպատակով օգտագործելով համայնքում հասանելի որևէ ձև կամ միջոց (այդ թվում՝ տեղեկատվության և հեռահաղորդակցության)։

- ապահովում է համայնքի բնակիչների իրազեկման և մասնակցության միջոցառումների կազմակերպումն ու անցկացումը բնակիչներին մատչելի և հարմար վայրերում, ինչպես նաև ստեղծում է համապատասխան անհրաժեշտ պայմաններ այդ միջոցառումներին մասնակցելու ցանկություն հայտնած համայնքի հաշմանդամություն ունեցող անձանց և սակավաշարժուն խմբերի համար։
- կազմակերպում է տեղական ինքնակառավարմանն առնչվող օրենսդրական և ենթաօրենսդրական կարևորագույն նախաձեռնությունների և նախագծերի, մասնավորապես՝ համայնքի զարգացման ծրագրերի և տարեկան բյուջեի, համայնքի կողմից մատուցվող հանրային ծառայությունների ոլորտներում համայնքի ավագանու և ղեկավարի որոշումների, համայնքի գլխավոր հատակագծի, քաղաքաշինական, բնապահպանական, կենսագործունեության միջավայրի ծրագրվող փոփոխությունների, ՀՀ կառավարության կողմից վարչատարածքային բաժանման ծրագրվող փոփոխությունների վերաբերյալ հանրային լուսմներ կամ քննարկումներ, դրանց վերաբերյալ առաջարկությունների ընդունումը և ներկայացումը նախաձեռնությունների և նախագծերի հեղինակներին։
- համայնքի բնակիչներին, հասարակության ներկայացուցիչներին իրազեկում կամ ներգրավում է համայնքի տարածքում կազմակերպվող ուսուցման և վերապատրաստման ծրագրերում։⁷⁹

Համայնքի հնգամյա զարգացման ծրագրի կամ տարեկան բյուջեի կառավարման (կազմման, հանրային քննարկման, իրականացման (կատարման) և վերահսկման) գործընթացներում համայնքի բնակիչների մասնակցությունն ապահովելու համար համայնքի ղեկավարի առաջարկությամբ և համայնքի ավագանու որոշմամբ ձևավորվում է համայնքի ղեկավարին կից խորհրդակցական մարմին՝ աշխատակազմի և համայնքային կազմակերպությունների համապատասխան մասնագետների ընդգրկմամբ, ինչպես նաև համայնքի ավագանու մեկից մինչև երեք անդամների, բնակիչների, փորձագետների և այլ շահագրգիռ անձանց ներգրավմամբ (վերջիններիս համաձայնությամբ)։

Համայնքի ղեկավարը մինչև համայնքի հնգամյա զարգացման ծրագրի, համայնքի միջնաժամկետ ծախսերի ծրագրի կամ տարեկան բյուջեի նախագծերը համայնքի ավագանու հաստատմանը ներկայացնելը կազմակերպում և անցկացնում է հանրային բաց լուսմներ կամ քննարկումներ՝ հիմք ընդունելով «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» օրենքի 4-րդ հոդվածի 6-րդ մասը։ Հանրային բաց լուսմներում կամ քննարկումներում ստացված և ընդունված առարկությունների և առաջարկությունների վերաբերյալ համայնքի ղեկավարը համայնքի ավագանուն տրամադրում է տեղեկատվություն⁸⁰։

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի համաձայն համայնքը, անկախ բնակչության քանակից, պետք է ունենա պաշտոնական համացանցային կայք, որի ստեղծումն ու վարումն ապահովում է համայնքի ղեկավարը՝ օրենքով և համայնքի ավագանու սահմանած կարգով։ Համայնքի պաշտոնական համացանցային կայքում ներբեռնման հնարավորությամբ առնվազն պետք է առկա լինեն նաև համայնքի հնգամյա

⁷⁹ Նույն տեղում, հոդված 37

⁸⁰ Նույն տեղում, հոդված 84

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 կյոթերը, ընթացակարգը, անցկացման վայրը և 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 և գործունեության, համայնքում հանրային բաց լսումների և քննարկումների կազմակերպման և անցկացման և այլ կարգեր, համայնքային խնդիրների վերաբերյալ համապատասխան քաղաքացիական նախաձեռնության մասին տեղեկացումը, համայնքի ՏԻՄ-երի 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 ակտերը⁸¹:

ՏԻՄ-երի մշակած նորմատիվ իրավական ակտերի նախագծերը համայնքի համացանցային պաշտոնական կայքում հրապարակելու, և այն իրավական ակտերի նախագծերի հրապարակման միասնական կայքի հետ փոխգործելիությամբ ապահովելու պահանջը, որը նախկինում պարտադիր էր 20,000 բնակիչ ունեցող համայնքների համար, 2022 թվականի հունվարի 1-ից տարածվում է ՀՀ բոլոր համայնքների վրա⁸²:

Հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ տարբեր համայնքներում ՏԻՄ-երի իրավաստեղծ գործունեությանը բնակչության մասնակցության արդյունավետությունը կարող է պայմանավորված լինել որոշ առանձնահատկություններով՝ համայնքի բնակիչների, նրանց խմբերի և ՏԻՄ-երի փոխհարաբերությունները, մասնակցության ձևերը, ընթացակարգերը բացի առնչվող օրենքներից, սահմանվում են նաև ՏԻՄ-ի կողմի մշակված՝ տվյալ համայնքում տեղական ինքնակառավարմանը բնակիչների մասնակցության կարգով: Վերջիններս, հաշվի առնելով տվյալ համայնքի առանձնահատկությունները, առնվազն պետք է սահմանեն ՏԻՄ-երի գործունեության մասին բնակիչների իրազեկվածության ապահովման անհրաժեշտ պայմանները և այն բավարար պայմաններն ու չափանիշները, որոնք անհրաժեշտ են գործնականում ապահովելու համայնքի բնակիչների իրազեկման և մասնակցության միջոցառումների կազմակերպումն ու անցկացումը բնակիչներին մատչելի և հարմար վայրերում՝ ապահովելով նաև համայնքի հաշմանդամություն ունեցող անձանց և սակավաշարժուն խմբերի մասնակցությունը⁸³:

⁸¹ Նույն տեղում, հոդված 11, մաս 5

⁸² Նույն տեղում, հոդված 11, մաս 8

⁸³ Նույն տեղում, հոդված 11, մաս 7

Առանձին ոլորտներում հանրային քննարկումները կարգավորող օրենսդրություն

ՀՀ օրենսդրությամբ հանրային մասնակցության առանձնահատուկ գործընթաց նախատեսվում է նաև ոլորտային օրենքներով: Մասնավորապես՝

«Շրջակա միջավայրի վրա ազդեցության գնահատման և փորձաքննության մասին» ՀՀ օրենքի (2014) համաձայն նախատեսված են մի քանի փուլ հանրային լուծման հիմնադրույթային փաստաթղթերի ռազմավարական էկոլոգիական գնահատման գործընթացում, որի առարկա են սոցիալ-տնտեսական, էներգետիկայի, քաղաքաշինության, տրանսպորտի, կապի, գյուղատնտեսության, ընդերքօգտագործման, արդյունաբերական ճյուղերի, առողջապահության, բնապահպանության, ռեկրեացիայի, սպասարկման, անտառատնտեսության, թափոնների օգտագործման, ջրային տնտեսության բնագավառներին վերաբերող քաղաքականության, ռազմավարության, հայեցակարգի, ծրագրի, քաղաքաշինական ծրագրային փաստաթղթի և նման այլ փաստաթղթերի նախագծերը⁸⁴: Քննարկումներն իրականացվում են ՀՀ կառավարության 2014 թվականի նոյեմբերի 9-ի «Հանրային ծանուցման և քննարկումների իրականացման կարգը սահմանելու մասին» N1325-Ն որոշմամբ սահմանված կարգով:

Քաղաքաշինության ոլորտում հանրային իրազեկման և քննարկումների իրավակարգավորումներ ներառված են «Քաղաքաշինության մասին» ՀՀ օրենքի 13-14-րդ հոդվածներում, ինչպես նաև ՀՀ կառավարության հոկտեմբերի 25-ի 1998 թվականի «Կենսագործունեության միջավայրի ծրագրվող փոփոխությունների մասին իրազեկման և հրապարակված քաղաքաշինական ծրագրերի ու նախագծերի քննարկմանը և որոշումների ընդունմանը հասարակայնության ներկայացուցիչների մասնակցության կարգը հաստատելու մասին» N660 որոշման մեջ:

«Բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքը, ինչպես նաև ՀՀ վարչապետի՝ յուրաքանչյուր հաջորդ տարվա բյուջետային գործընթացը սկսելու մասին որոշումը⁸⁵ ամրագրում են բյուջետային գործընթացում հրապարակայնության սկզբունքն ապահովող գործիքակազմ⁸⁶: Մասնավորապես, պետական բյուջեի նախագիծը կազմելու, քննարկելու, հաստատելու, կատարելու և դրա նկատմամբ վերահսկողության հրապարակայնությունն ապահովելու համար՝ պետական բյուջեի մասին օրենքի նախագիծն ԱԺ ներկայացնելուց հետո կառավարությունը եռօրյա ժամկետում այն հրապարակում է մամուլում և <http://www.azdarar.am> հասցեում գտնվող ՀՀ հրապարակային ծանուցումների պաշտոնական ինտերնետային կայքում բացառությամբ պետական գաղտնիք պարունակող հարցերի: ԱԺ-ում պետական բյուջեի նախագծի քննարկումը լուսաբանվում է պետական լրատվության միջոցներով՝ բացառությամբ պետական գաղտնիք պարունակող հարցերի:

⁸⁴ «Շրջակա միջավայրի վրա ազդեցության գնահատման և փորձաքննության մասին» ՀՀ օրենք, հոդված 14, մաս 1, <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=140512>

⁸⁵ Ըստ ՀՀ 2022 թ. պետական բյուջեի մշակման գործընթացի՝ ՀՀ 2022-2024 թթ. պետական միջնաժամկետ ծախսերի ծրագրի և ՀՀ 2022 թ. պետական բյուջեի նախագծերի մշակման աշխատանքների իրականացման ժամանակացույցի 24-րդ կետի (<https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docID=149254>) հայտատու մարմինները ՄԺԾՆ նախագծի (ներառյալ ՀՀ 2022 թվականի պետական բյուջեի) մշակման աշխատանքների շրջանակներում բյուջետային հայտերի շուրջ քննարկումներ են անցկացնում իրենց իրավասության ներքո գտնվող ոլորտներում շահագրգիռ քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների հետ և քննարկումների արդյունքների վերաբերյալ ներկայացնում տեղեկատվություն:

⁸⁶ «Բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենք, հոդված 26, <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=172015>

Միջազգային կառույցների գնահատումները ՀՀ իրավաստեղծ գործընթացի վերաբերյալ

Իրավաստեղծ գործընթացում հանրային մասնակցությանն առնչվող հայաստանյան իրավակարգավորումներին, պրակտիկային և բացերին անդրադարձ է կատարվել մի շարք միջազգային կառույցների կողմից: Թեև զեկույցների մի մասը վերաբերել է մինչև 2018 թվականը գործող «Իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքին, դրանց հիմնական բացահայտումներն ու առաջարկությունները շարունակում են արդիական մնալ, քանի որ իրավակարգավորումներն ու պրակտիկան այդ առումով չեն բարեփոխվել:

Եվրոպայի անվտանգության և համագործակցության կազմակերպության (ԵԱՀԿ) Ժողովրդավարական հաստատությունների և մարդու իրավունքների գրասենյակը (ԺՀՄԻԳ) «Հայաստանի Հանրապետությունում օրենսդրական գործընթացների գնահատում» զեկույցում (2014)⁸⁷ արձանագրել է քաղաքացիական հասարակության ներգրավման բացերը, կցկտուր և ոչ ինստիտուցիոնալացված բնույթը ինչպե՛ս օրենսդիր, այնպե՛ս էլ գործադիր հետ փոխհարաբերություններում, հանրային մասնակցության գոյություն ունեցող ընթացակարգերի չկիրառումը, հանրային խորհրդակցությունների կարևորության վերաբերյալ իրազեկության բացը: Մյուս կողմից՝ զեկույցում ընդգծվել է հանրության կողմից մասնակցության ցածր որակը և քանակը:

Հաշվի առնելով, որ խորհրդարանական լուծման գաղափարն առավել ընկալելի է Հայաստանում, ԵԱՀԿ-ԺՀՄԻԳ-ն առաջարկել է ուժեղացնել տվյալ մեխանիզմը՝ օգտագործելով այն որպես գիտելիքի, շահերի, մտահոգությունների արտահայտման հարթակ՝ ամրապնդելու խորհրդարան – քաղհասարակություն – լայն հանրություն փոխադարձ վստահությունը: Նաև առաջարկվել է գործադիրին, բացի իրավական ակտերի նախագծերը ինտերնետային կայքերում տեղադրելը, իրավական նախաձեռնությունների վերաբերյալ հետադարձ կապ հայցել առավել պրոակտիվ եղանակով:

Եվրոպայի խորհրդի կոռուպցիայի դեմ պայքարի պետությունների խումբը (ԳՐԵԿՈ) «Կոռուպցիայի կանխարգելումը պատգամավորների, դատավորների, դատախազների շրջանում» գնահատման 4-րդ փուլի զեկույցի (2015)⁸⁸ առաջին հանձնարարականով առաջարկել է, որպեսզի ապահովվի ԱԺ օրենսդրական գործընթացի թափանցիկությունը, մասնավորապես՝ օրենքների նախագծերի հանրային քննարկումների պահանջի իրագործումը, ԱԺ ներկայացվող նախագծերի պատշաճ ժամկետում հրապարակումը, հանձնաժողովների կողմից առավել ակտիվորեն խորհրդարանական լուծման կազմակերպումը: Տվյալ հանձնարարականը պայմանավորված է եղել օրենսդիր գործընթացի թափանցիկության իրավական հիմքերի հետագա զարգացման, հանրային խորհրդակցության հնարավորությունների մեծացման, օրենսդիր գործընթացում անհետաձգելի համարվող օրինագծերի արագացված քննարկումների դեպքերի նվազեցման, օրենսդրական ակտերի նախագծերը հանրությանը վաղ փուլերում հասանելի դարձնելու անհրաժեշտությամբ:

⁸⁷ OSCE ODIHR, *Assessment of the Legislative Process in the Republic of Armenia*, Warsaw, October 2014, <https://www.osce.org/files/f/documents/9/1/126128.pdf>, էջ 21-22

⁸⁸ GRECO, *Corruption Prevention in Respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors, Evaluation Report. Armenia*, Strasbourg, 12-16 October 2015, <https://rm.coe.int/16806c2bd8>, էջ 10-12

2017 թվականի դեկտեմբերին՝ ԳՐԵԿՈ-ն վերոնշյալ հանձնարարականների կատարողականի վերաբերյալ իր զեկույցում⁸⁹ անդրադառնալով առաջին հանձնարականի կատարմանը նշել է, որ թափանցիկության առումով առկա է որոշակի առաջընթաց, դեռևս անելիք կա իրավական ակտերի ժամանակին հրապարակման պրակտիկայի, իրավաստեղծ գործընթացում հանրության ներգրավման, արագացված ընթացակարգերի կիրարկման, հանձնաժողովների նիստերի փաստաթղթերի հրապարակման և վերահսկման առումով:

Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպությունը (ՏՀԶԿ)

Արևելյան Եվրոպայի և Կենտրոնական Ասիայի երկրների հակակոռուպցիոն ցանցի Ստամբուլյան հակակոռուպցիոն գործողությունների ծրագրի 4-րդ փուլի գնահատման զեկույցում (2018)⁹⁰ արձանագրել է ՀՀ կառավարության ջանքերը և վերջին տարիների առաջընթացը իրավական ակտերի մշակման գործընթացը արդյունավետ, թափանցիկ և մասնակցային դարձնելու առումով: Միևնույն ժամանակ նշվել են որոշ ռիսկեր, ինչպես օրինակ՝ նորմատիվ իրավական ակտերը առանց չափանիշների ԿԱԳ ենթարկելու վերաբերյալ վարչապետի կամ կառավարության որոշման հայեցողականությունը:

ՏՀԶԿ-ի և Եվրոմիության ՍԻԳՄԱ ծրագրի համատեղ «Հանրային կառավարման սկզբունքները. ելակետային գնահատման զեկույց»-ում (2019)⁹¹ դիտարկվել են քաղաքականությունների մշակման և համակարգման գործընթացների ներառականությունը և փաստահեն լինելը: Այս առումով, կարևորվում է այն, որ քաղաքականությունն ու օրենսդրությունը մշակվեն ներառական մոտեցումներով, որոնք հնարավորություն տան հասարակության ակտիվ մասնակցության, ինչպես նաև կառավարման համակարգում տարբեր տեսակետների համակարգման համար:

Զեկույցում վեր են հանվել մի շարք խնդիրներ հանրային խորհրդակցության անցկացման պրակտիկայի և որակի առնչությամբ: Մասնավորապես, նշվել է հանրային խորհրդակցության արդյունքների հասանելիության պակասը, հանրային քննարկումների պահանջի պարտադիր լինելը նախագծերի մշակման ուշ փուլերում, Էլեկտրոնային հարթակում իրավական ակտերի չտեղադրելը և ոչ հետևողական հրապարակելը որոշ նախարարությունների կողմից, առցանց հանրային քննարկումներ չանցկացնելը, հանրային խորհրդակցություն անցկացնելու նկատմամբ վերահսկողության բացը և այլն:

Առաջարկվել է հետևողականորեն աշխատել՝ ապահովելու հանրային խորհրդակցության առկա կանոնների պահպանումը և դրանց վերաբերյալ պաշտոնական և հանրային հաշվետվողականությունը՝ ներառելով տեղեկություն բոլոր խորհրդակցական գործողությունների վերաբերյալ՝ անկախ ձևաչափից: Նաև առաջարկվել է երաշխավորել նախարարությունների աշխատակազմի կարողությունների շարունակական զարգացումը՝ իրականացնելու լայն և համապարփակ ԿԱԳ, իրական հանրային խորհրդակցություն, ինչպես նաև՝ ապահովելու իրավական ակտերի նախագծերի բարձր որակ:

⁸⁹ GRECO, *Corruption Prevention in Respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors, Compliance Report. Armenia*, Strasbourg, 4-8 December 2017, <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680775f12>, 2017, էջ 3-4

⁹⁰ OECD, *Anti-Corruption Reforms in ARMENIA. Fourth Round of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan*, 2018, <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Armenia-4th-Round-Monitoring-Report-July-2018-ENG.pdf>, էջ 91, 95.

⁹¹ OECD-SIGMA, *Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration. Armenia*, March 2019, <https://sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-Armenia-2019.pdf>

Իրավական ակտերի և իրավակիրառ պրակտիկայի վերահսկված խնդիրները

Հետազոտությունը ցույց է տալիս, որ ՀՀ օրենսդրությունը իրավաստեղծ գործընթացում մասնակցայնությունն ապահովելու առումով պարունակում է բազմաթիվ անորոշություններ, ինչի արդյունքում իրավաստեղծ գործընթացներում նախատեսվող հանրային ներգրավումը կամ պատշաճ չի կայանում, կամ արդյունավետ չէ: Ստորև սյունակում ներկայացվող մի քանի դեպքերը բավականին տիպիկ են հայաստանյան իրականությունում և արտացոլում են առկա խնդիրներն ու դրանց հետևանքները:

Հայաստանում իրավաստեղծ գործընթացի օրինակներ

2020 թվականի հունիսի 25-ին ՀՀ ԱԺ կողմից փոփոխություններ կատարվեցին ՀՀ հարկային օրենսգրքում՝ անշարժ գույքի հարկ դրույթաչափերում, որի ընդունման գործընթացում ԱԺ ֆինանսավարկային և բյուջետային հարցերով մշտական հանձնաժողովը հաշվի չէր առել մի շարք դեպքերի հնարավորությունը, որոնք կարող էին խախտել քաղաքացիների սեփականության իրավունքը և խորացնել սոցիալական անարդարությունը, օրինակ՝ սոցիալապես անապահով պայմաններում գտնվող անձանց նախկինում որպես ժառանգություն գույքի փոխանցման դեպքերը: Նաև չէր կատարվել որևէ նախապատրաստական աշխատանք, որպեսզի հանրությունն իրազեկվի օրենքով նախատեսվող դրույթների մասին, ինչն առաջացրել էր զգալի դիմադրություն¹:

2022 թվականի հունվարի 18-ին ընդունված «Անկանխիկ գործառնությունների մասին» ՀՀ օրենքի կիրարկման նպատակով հսկիչ դրամարկղային սարքերի՝ բանկային հաշվեհամարներին ադապտացնելու վերաբերյալ իրավակարգավորումը պետք է ուժ ստանար 2022թ. թվականի հուլիսի 1-ից, սակայն բանկային համակարգի, տնտեսվարող սուբյեկտների, ինչպես նաև ՀԴՄ սարքեր սպասարկող կազմակերպությունների տեխնիկապես անպատրաստվածության պայմաններում այն փաստացի պատրաստ չէ իրացման¹:

2022 թվականի մայիսի 25-ին «Ընդերքի մասին» ՀՀ օրենսգրքում ընդունվեցին փոփոխություններ¹, որոնցով նախատեսվեց քաղաքացիական անհնազանդությունը (այլ կերպ ասած՝ կարծիքի արտահայտումը) համարել որպես ընդերքօգտագործման իրավունքի ժամկետի երկարաձգման համար անհաղթահարելի ուժի հիմք, ինչը խնդրահարույց էր արտահայտման ազատության սահմանափակման և ազդակիր համայնքի՝ առողջ շրջակա միջավայրում ապրելու իրավունքի ապահովման տեսանկյունից և տվյալ պահին սպասարկում էր մեկ ընդերքօգտագործողի բիզնես շահը¹:

Իրավաստեղծ գործընթացին հանրության մասնակցությունը կարգավորող իրավական ակտերի և դրանց կիրարկման վերլուծության արդյունքում բացահայտված խնդիրները ներկայացվում են ստորև:

Նախապատրաստական փուլի և դրանում մասնակցայնության սկզբունքի անտեսում

ՀՀ կառավարման մարմինները հիմնականում չեն տարբերակում նախապատրաստական աշխատանքը և նախագծային փուլերը, առնվազն հանրային ներգրավման մասով, ինչից բխում է, որ, ամենայն հավանականությամբ, չեն կարևորում, բավարար ջանք չեն դնում կամ կարողության պակաս ունեն՝ ապահովելու, որպեսզի մինչև որևէ իրավակարգավորում ձևավորելը կա նախապես մեծածավալ ու բազմակողմանի «տնային աշխատանք» կատարելու, բազմակողմանի տվյալներ հավաքագրելու և վերլուծելու անհրաժեշտություն:

ՀՀ օրենսդրությամբ տարանջատված չեն իրավաստեղծ գործունեության բովանդակային նախապատրաստման և իրավական ձևակերպման փուլերը: Առկա չէ շահագրգիռ կողմերի շրջանակի խնդիրների, կարիքների, շահերի վերհանման պահանջ: Արդյունքում հանրային քննարկման են ներկայացվում արդեն իսկ մշակված նորմատիվ իրավական ակտերի նախագծերը, ընդ որում՝ հաճախ շահագրգիռ գերատեսչությունների միջև շրջանառելու պաշտոնական գործընթացի հետ միաժամանակ, սուղ ժամկետներում, հաճախ՝ պարզապես «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքի պահանջը ձևական կատարելու միտումով: Բնականաբար, արդեն իսկ պատրաստի իրավական ակտերի նախագծերի վերաբերյալ տեղեկատվության տրամադրումը և միայն ներգրավման հնարավորության ստեղծումը արդեն իսկ անարդյունավետ ու ձևական է դարձնում հանրային մասնակցությունը, և, փաստացի, թույլ չի տալիս ունենալ հայեցակարգային և բովանդակային ազդեցություն:

Գործնականում, հնարավոր է կան իրավական ակտերի նախագծեր, որոնց շուրջ կազմակերպվում են ոչ պաշտոնական տարբեր ձևաչափի քննարկումներ, սակայն, քանի որ օրենսդրությամբ նախատեսված չեն համապատասխան կարգավորումներ, ապա հնարավոր չի լինում գնահատել դրանց ներառականությունը, ներկայացնել թափանցիկության կամ արդյունավետության պահանջներ:

Մասնակցության համար սահմանվող ոչ ողջամիտ ժամկետներ

Իրավական ակտերի նախագծերի հրապարակման պահից միասնական e-draft.am կայքում հանրային քննարկումների առնվազն 15 օր տևողության սահմանումը նախարարությունների մեծամասնությունը համարում է դոգմա՝ առանց հաշվի առնելու իրավական ակտի նախագծի բնույթը, ծավալը և ազդեցությունը: Տվյալ ժամկետը, միգուցե կարող է բավարար համարվել իրավական ակտերում խմբագրական, ոչ էական փոփոխություններ կատարելու պարագայում, մինչդեռ այն ակնհայտորեն անբավարար է իրավունքներ ու պարտականություններ սահմանող նորմերի փոփոխությունների, առավել ևս՝ նոր օրենքների, օրենսգրքերի ու ռազմավարությունների պարագայում:

Հաճախ կարևոր իրավական ակտերի նախագծերը հրապարակվում են նախատոնական օրերին կամ արձակուրդային սեզոնին, ինչը խոչընդոտում է հանրության մասնակցությունը կամ ազդում է ներգրավման որակի վրա:

Թեև գործնականում որոշ պետական մարմիններ ծավալուն և բարեփոխումներ ենթադրող իրավական ակտերի նախագծերի հանրային քննարկումների համար նախատեսում են ավելի երկար ժամանակ, տվյալ որոշումն ամբողջովին թողնված է նրանց հայեցողությանը, որի նկատմամբ չկա վերահսկողություն կամ հանրային հսկողության հնարավորություն:

Անբավարար հանրային խորհրդակցության մակարդակ

Պետական մարմինների կողմից հանրային քննարկումների իրականացման հիմնական մեխանիզմը e-draft.am կայքում նախագծերի տեղադրումն է, որը, միգուցե արդյունավետ գործիք է հանրային իրազեկման համար, սակայն այն հիմնականում սահմանափակվում է հրապարակային միակողմանի գրագրությամբ և չի կարող փոխարինել արդյունավետ և իմաստալից քննարկումները: Հանրային խորհրդակցության (consultations) համար

սահմանված մեխանիզմները, այն է՝ դեմառդեմ (կենդանի) հանրային քննարկումները (օրենքի լեզվով՝ հանրային լսումների) և հարցումները բավարար չափով չեն գործում: Պետական մարմինները փաստացի համարում են, որ e-draft.am-ում նախագիծը տեղադրելով և կարծիքներ ստանալով կամ չստանալով արդեն իսկ ապահովված է հանրային քննարկումը:

Աժ-ն և դրա մշտական հանձնաժողովներն առհասարակ չունեն շահագրգիռ հանրությանը ներգրավելու ինստիտուցիոնալ մեխանիզմներ: Աժ մակարդակում (ՀՀ անվտանգության խորհրդի հետ համատեղ) ստեղծված միակ ինստիտուցիոնալ մեխանիզմը՝ Անվտանգության ոլորտի ժողովրդավարական վերահսկողության ազգային հարթակը, որը ստեղծվել է Եվրոպայի անվտանգության և համագործակցության կազմակերպության (ԵԱՀԿ) ջանքերով⁹², փաստացի ձախողված է և վերջին տարիների երկրի առջև ծառացած ծայրահեղ անվտանգային ռիսկերի միջավայրում նույնիսկ չի արձագանքում դրանում ներկայացված հասարակական կառույցների ներկայացուցիչների ահազանգերին և առաջարկներին:

Առհասարակ, «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքում և առնչվող ենթաօրենսդրական ակտերում օգտագործվող «հանրային քննարկում» եզրույթը խնդրահարույց է և շփոթեցնող: Այն՝ տվյալ բառի բուն իմաստով ձևավորում է դեմառդեմ քննարկումների՝ խորհրդակցության (consultation) անցկացման ակնկալիք՝ երկկողմանի ու բազմակողմանի հաղորդակցությամբ, մինչդեռ, փաստորեն, օրենսդիրը բավարար է համարել նաև գրավոր հաղորդակցությունը կամ միակողմանի իրազեկումը: Խնդրահարույց է այն հանգամանքը, որ օրենքի սահմանմամբ իրազեկումը ևս հանրային քննարկում է համարվում: Մյուս կողմից, դեմառդեմ քննարկումները տվյալ օրենքում անվանվում են «հանրային լսում», մինչդեռ միջազգային պրակտիկայում լսումներն այլ ձևաչափի միջոցառում են և ավելի միտված են միակողմանի հաղորդակցության ու հաշվետվողականության ապահովման:

Հանրության ներկայացուցիչների դիտարկումների ու կարծիքի անտեսում

Իրավական ակտերի նախագծերի e-draft.am միասնական հարթակում տեղադրված ամփոփաթերթերում չեն ներառվում հանրության ներկայացուցիչների այն դիտարկումներն ու առաջարկությունները, որոնք ներկայացվել են տվյալ հարթակից բացի այլ միջոցներով (օրինակ՝ գրավոր նամակագրությամբ կամ դեմառդեմ հանդիպումներին/քննարկումներին) կամ սահմանված վերջնաժամկետից հետո: Համապատասխանաբար, նաև չի ապահովվում դրանց թափանցիկությունն ու, հետևաբար, հետադարձ կապը:

Ամփոփաթերթում ֆիզիկական և իրավաբանական անձանց կողմից ներկայացված առաջարկություններին ի պատասխան նախագիծը մշակող մարմնի կողմից եզրակացություն բաժնում հաճախ նշվում է «ընդունվել է ի գիտություն» կամ «ընդունվել է մասնակիորեն» պատասխաններ՝ առանց որևէ հիմնավորման ու բացատրության, ինչը իրավական ակտերի փոփոխված տարբերակում հստակ արտացոլում չգտնելու պարագայում, պարզապես նշանակում է, որ դիտարկումն անտեսված ու արհամարհված է:

⁹² ՀՀ Ազգային ժողով, Մեկնարկել է Անվտանգության ոլորտի ժողովրդավարական վերահսկողության ազգային հարթակի աշխատանքը, 27 փետրվարի 2020 թ., http://www.parliament.am/news.php?cat_id=2&NewsID=12731&year=2020&month=2&day=27

Մյուս կողմից ներկայացված առաջարկություններն ընդունելու դեպքում ոչ բոլոր նախագիծ մշակող մարմիններն են հստակ նշում, թե նախագծի ո՞ր հատվածում և ի՞նչ փոփոխություն և/կամ լրամշակում է կատարվել, որի պատճառով հնարավոր չէ ամբողջությամբ ընկալել ընդունված առաջարկի ներառումը նախագծի վերջնական տարբերակում: Սա վկայում է հանրային քննարկումների/խորհրդակցության, դրանց արդյունքների նկատմամբ անփոյթ վերաբերմունքի մասին:

Թեև «Նորմատիվ իրավական ակտերի» մասին ՀՀ օրենքով իրավական ակտերի նախագծերի վերաբերյալ հանրային քվեարկություն կամ դրա արդյունքները հաշվի առնելու պահանջ սահմանված չէ, միասնական e-draft հարթակում առկա է նախագծերին «կողմ» կամ «դեմ» քվեարկելու գործիք: Այդուհանդերձ, դա ակնհայտորեն ձևական է: Բազմաթիվ իրավական ակտերի ընդունման գործընթացի ուսումնասիրությունը ցույց է տալիս, որ հարթակում դրանց նախագծերին «կողմ» քվեարկողների թիվը եղել է մոտ 20%, ինչը սակայն չի խոչընդոտել դրանց ընդունմանը:

Առհասարակ, հարթակում մասնակցության և դրա ազդեցության չափման գործիքները բացակայում են, որի հետևանքով զուտ հարթակում նախագծի տեղադրումը ձևական առումով համարվում է «հանրային քննարկման» իրականացում: Այս առումով անհրաժեշտ է նախատեսել մասնակցության և ազդեցության չափելիության գործիքներ, օրինակ՝ որևէ գերատեսչության կողմից հրապարակված նախագծերի վերաբերյալ «կողմ» ու «դեմ» քվեարկությունների, ներկայացված առաջարկների, ընդունված առաջարկների համամասնության վերաբերյալ վիճակագրության հրապարակումը հարթակում:

Հանրային խորհրդակցության արդյունքների վերաբերյալ հաշվետվողականության պակաս

Հանրային քննարկումների արդյունքում նախագծերի վերջնական լրամշակված տարբերակները հիմնականում չեն հրապարակվում: Քանի որ e-draft.am հարթակում տեղադրելը, երբեմն, կրում է ձևական բնույթ, իրավասու մարմինը շարունակում է աշխատանքը նախագծի վրա, փոփոխում այն և հանրային քննարկման ժամկետի ավարտին հանրության կողմից ներկայացող առաջարկներն արդեն վերաբերելի չեն լինում, իսկ նոր նախագծի վերաբերյալ դիտարկումներ ներկայացնելու հնարավորություն չի ստեղծվում, քանի որ նախագիծն արդեն իսկ պաշտոնական գործընթացով ներկայացվում է ՀՀ կառավարության հաստատմանը կամ ՀՀ Ազգային ժողով:

Աժ իրավաստեղծ գործընթացում հանրային խորհրդակցության բացակայություն

«Նորմատիվ իրավական ակտերի» մասին ՀՀ օրենքով՝ հանրային քննարկումների, ԿԱԳ-ի և պետական-իրավական փորձաքննության մասին դրույթները չեն տարածվում Աժ պատգամավորների կամ խմբակցությունների կողմից օրենսդրական նախաձեռնության կարգով ներկայացվող օրենքների կամ Աժ որոշումների նախագծերի վրա, ինչպես նաև քաղաքացիական նախաձեռնության կարգով առաջադրված օրենքների նախագծերի վրա, ինչը հակասում է Վենետիկի հանձնաժողովի «օրենքի իշխանության ստուգաթերթին»⁹³: Թեև հնարավոր է, որ Աժ պատգամավորի կամ խմբակցության կողմից կամ քաղաքացիական նախաձեռնության կարգով առաջադրված և Աժ կողմից շրջանառված օրենքի նախագիծը

⁹³ «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենք, հոդված 1, մաս 3

կառավարության կամ վարչապետի հանձնարարությամբ ենթարկվի ԿԱԳ-ի⁹⁴, այդուհանդերձ, հանրային քննարկումներ իրականացվում են միայն խորացված ԿԱԳ-ի պարագայում:

Չնայած, որ ԱԺ կայքում հրապարակվում են օրակարգում ներառված իրավական ակտերի նախագծերը, ԱԺ նիստերն ու մշտական հանձնաժողովների աշխատանքը հիմնականում հրապարակային են, և հնարավոր է շահագրգիռ շրջանակներից ստանալ համապատասխան կարծիքներ, սակայն հանրության ներգրավման համար կոնկրետ մեխանիզմ սահմանված չէ և, փաստացի, ինստիտուցիոնալ հիմքերի վրա դրված ներգրավումը բացակայում է:

Օրենսդրությունը նախատեսում է հասարակական հետաքրքրություն ներկայացնող հրատապ թեմաներով քննարկումների հատուկ կարգավորումներ⁹⁵, սակայն չի նախատեսում հանրային կարծիքների արտահայտման հնարավորություններ ու դրանց ստացման պարտադիր պահանջներ:

Անշուշտ, անհրաժեշտ է նկատի ունենալ այն հանգամանքը, որ ԱԺ-ն որպես բարձրագույն ներկայացուցչական մարմին արդեն իսկ ներկայացնում է հանրային սոցիալական շերտերը: Այդուհանդերձ այն փաստը, որ ՀՀ ԱԺ կողմից նախաձեռնված իրավական ակտերի նախագծերը հաճախ քննարկման առարկա չեն դարձվում ո՛չ առնչվող մասնագիտական հանրույթի, և ո՛չ էլ ղուրտային հասարակական միավորումների հետ, խիստ խնդրահարույց է:

Խորհրդարանական լուումների անբավարար կանոնակարգում

Խորհրդարանական լուումները կարևոր մեխանիզմ են շահագրգիռ կողմերի կարիքներն ու շահերը լսելի դարձնելու համար, սակայն այս ինստիտուտը արդյունավետ չի կիրառվում, իսկ լուումների ընթացքում ներկայացվող առաջարկությունները հաճախ մնում են անտեսված: ԹԻՅԿ հետազոտության համաձայն ԱԺ 7-րդ գումարման ընթացքում (2018 թ. դեկտեմբեր – 2021 թ. հունիս) կողմից կազմակերպված խորհրդարանական լուումների վերաբերյալ տեղեկատվությունը սահմանափակվել է դրանց մասին հրապարակված մամլո հաղորդագրություններով, հանձնաժողովների նիստերի ընթացքում լուումների անցկացման վերաբերյալ որոշման արձանագրությամբ ու անցկացման մասին իրազեկման հայտարարությամբ: Լուումների ինստիտուտի առաջնային նպատակը և արդյունավետության ցուցիչը դրանց ազդեցությունն է, որը սակայն չափման չի ենթարկվում⁹⁶:

Կանոնակարգ օրենքի համաձայն ԱԺ նախագահի և ԱԺ մշտական հանձնաժողովների կողմից հրավիրվող խորհրդարանական լուումները կարող են վերաբերել ինչպե՛ս ԱԺ, այնպե՛ս էլ կառավարության օրենսդրական նախաձեռնություններին, մինչդեռ խմբակցությունների կողմից հրավիրվող լուումները կարող են առնչվել բացառապես իրենց կամ իրենց կազմում ընդգրկված պատգամավորների առաջադրած նախագծերին: Սա խնդրահարույց է իշխանական և ընդդիմադիր խմբակցությունների հնարավորությունների

⁹⁴ Նույն տեղում, հոդված 5

⁹⁵ «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» ՀՀ սահմանադրական օրենք, հոդված 123

⁹⁶ ԹԻՅԿ և Արտակ Զյուրումյան, *Խորհրդարանի կողմից ՀՀ կառավարության գործունեության նկատմամբ թույլ վերահսկողության պատճառների և հետևանքների վերհանում*, Երևան, 2022 թ., <https://transparency.am/hy/publication/pdf/294/9954>

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

Խորհրդարանական լուծման արդյունքների ամփոփումը կարևոր հանգամանք է իրավաստեղծ գործընթացում հանրային տեսակետները ներառելու նախապայմաններ ձևավորելու համար: Մինչդեռ լուծման արդյունքներն ամփոփող նյութերի հրապարակման համար նախատեսված է հայեցողություն: դրանք կարող են հրապարակվել հանձնաժողովի կամ խմբակցության առաջարկությամբ՝ ԱԺ նախագահի համաձայնությամբ:

ԿԱԳ գործընթացում հանրային խորհրդակցության անբավարար կանոնակարգում

ԿԱԳ-ի շրջանակում, թեև նախատեսված է հանրային քննարկումների պահանջ, սակայն առկա օրենսդրական կարգավորումները հստակություն չեն պարունակում հանրության թիրախային խմբերի, ձևաչափի կամ կազմակերպման կարգի մասով: Նաև հայտնի չեն տվյալներ, թե որքանով է այդուհանդերձ իրականացվում քննարկումների պահանջը:

ԿԱԳ իրավակարգավորումը և դրա սահմանափակումը ԱԺ պատգամավորի կամ խմբակցության կամ քաղաքացիական նախաձեռնության կարգով առաջադրված իրավական ակտի նախագծի համար խնդրահարույց է, քանի որ հիմնավորված չէ և անհասկանալի է միասնական մոտեցման բացակայությունը:

Խնդրահարույց է այն, որ իրավական ակտերի ակնկալվող ազդեցությունների նշանակալիությունը որոշում է նախագիծ մշակող մարմինը՝ առանց տվյալ որոշման հիմքում ունենալու կոնկրետ չափանիշներ և համագործակցելով ոլորտային ազդեցության գնահատում իրականացնող մարմինների հետ: Այսինքն, այս ձևակերպումը հնարավորություն է տալիս նախագիծ մշակող մարմին չհիմնավորված հայեցողություն դրսևորել ԿԱԳ իրականացման ենթակա իրավական ակտերի հարցում: Այս մոտեցումը խնդրահարույց է, քանի որ իրավասու մարմինը կարող է ունենալ կանխակալ վերաբերմունք հնարավոր ազդեցությունների վերաբերյալ: Բացի այդ, գործընթացը կարգավորող իրավական մեխանիզմները չեն կանխարգելում գերատեսչական շահերի գերակայության հնարավորությունը, ուստի և չեն կարող ապահովել անկախ և անկողմնակալ գնահատական իրավական ակտի ընդունման արդյունքում կարգավորվող հասարակական հարաբերությունների նկատմամբ ազդեցության որակի վերաբերյալ:

ԿԱԳ-ը բարդ գործառույթ է և ենթադրում է առանձին ոլորտներում նեղ մասնագիտացում ունեցող անձանց անմիջական մասնակցություն և ջանքերի մեկտեղում: Այս առումով, կարևոր է փորձագիտական համայնքի, այդ թվում՝ գիտակրթական հաստատությունների, և տարբեր շահառուների իրավունքների պաշտպանությամբ զբաղվող հասարակական կառույցների մասնակցությունը, ինչը կմեղմի գիտելիքի բացերն ու կապահովի իրավական ակտերի կատարելագործումը:

Պետական-իրավական փորձաքննության գործընթացում հանրային խորհրդակցության հնարավորության բացակայություն

Ուսումնասիրելով ՀՀ սահմանադրական դատարանում վիճարկման դրված մի շարք իրավական ակտերի իրավիճակային կիրառության սահմանադրականության հարցի վերաբերյալ կայացված բազմաթիվ որոշումները, ակնառու է, որ բազմաթիվ իրավական ակտերի սահմանադրականության հետ կան խնդիրներ: Այս իրավիճակում, թերևս արժե դիտարկել պետական-իրավական փորձաքննության գործընթացում գիտակրթական հաստատությունների իրավագիտական ներուժի ներգրավման հնարավորությունը:

Ընդհանուր առմամբ, հանրային կառավարման համակարգերի և դրանց վերաբերող ակադեմիական աստիճանակարգերում մասնագիտացած գիտակրթական հաստատությունների հետ համագործակցության մեխանիզմներ չեն ներդրվել, ինչի արդյունքում այս ոլորտներում կրթության և պրակտիկայի միջև առկա է խորը խզում: Այս փաստը խնդրահարույց է ինչպե՛ս պետության ռեսուրսների անարդյունավետ կառավարման, այնպե՛ս էլ հանրային ծառայությունը պարբերաբար թարմ ու կարողունակ երիտասարդ կադրերով համալրելու տեսանկյունից: Այլ կերպ ասած, պետությունը չի օգտագործել իր իսկ կողմից ստեղծված գիտակրթական համակարգի հսկայական ներուժը: Բացի այդ, չի ապահովվել նաև գիտական համայնքի պոտենցիալը իրացնելու հնարավորությունը:

Գործադիր մարմիններում խորհրդակցական մարմինների ձևական բնույթ

Տարբեր նախարարներին կից ստեղծված հասարակական խորհուրդները, թերևս, կարող էին դառնալ հանրային խորհրդակցության գործընթացում թերացումները մեղմող գործոն, քննարկումների կայուն/ինստիտուցիոնալ հարթակ, սակայն ուսումնասիրությունները ցույց են տալիս, որ դրանք արդյունավետ չեն⁹⁷:

ԹԻՂԿ կողմից 2021 թվականին իրականացված «Հայաստանում հանրային մասնակցության հարթակների և հնարավորությունների քարտեզագրում» հետազոտությունը⁹⁸ ցույց է տալիս, որ ոչ բոլոր նախարարություններում են ձևավորվել նախարարին կից հասարակական խորհուրդներ, իսկ առկայության դեպքում էլ այդ խորհուրդների նիստերը գրեթե ոչ մի նախարարությունում չեն իրականացվում սահմանված պարբերականությամբ: Ոչ բոլոր նախարարություններն են օրենքով սահմանված կարգով հրապարակում նիստերի արձանագրությունները և հասարակական խորհուրդների գործունեության տարեկան հաշվետվությունները:

Դրան զուգահեռ, հասարակական խորհուրդներ են ձևավորվել մի շարք այլ պետական գերատեսչություններում, օրինակ՝ ոստիկանությունում, քաղաքաշինության ու պետական եկամուտների կոմիտեներում՝ այդ գերատեսչությունների ղեկավարների որոշումների հիման վրա: Քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչների մասնակցությամբ

⁹⁷ ԹԻՂԿ, Հայաստանում հանրային մասնակցության հարթակների և հնարավորությունների քարտեզագրում, Երևան, 2022 թ., <https://transparency.am/hy/publication/pdf/261/9465>

⁹⁸ ԹԻՂԿ, Հայաստանում հանրային մասնակցության հարթակների և հնարավորությունների քարտեզագրում. Հետազոտության լեզու, Երևան, 2021 թ., <https://transparency.am/hy/publications/view/409>, ԹԻՂԿ և Ոչ առևտրային իրավունքի եվրոպական կենտրոն, «ԹԳԿ չափիչ» նպաստավոր միջավայրի և ԹԳԿ-ների իրավապարտման կողմնացույց՝ Հայաստան 2021, հետազոտության լեզու, Երևան, 2022 թ., <https://transparency.am/hy/publication/279>

կառավարության առանձին որոշումների հիման վրա ստեղծվել են նաև ոլորտային խորհրդակցական մարմիններ, ինչպես օրինակ՝ Հակակոռուպցիոն քաղաքականության խորհուրդը, կանանց հարցերով հանրապետական խորհուրդը, Ազգային փոքրամասնությունների հարցերով խորհուրդը, Հաշմանդամություն ունեցող անձանց հարցերով զբաղվող ազգային հանձնաժողովը, Երեխաների իրավունքների պաշտպանության ազգային հանձնաժողովը, որոնք ստեղծվել են ՀՀ վարչապետի որոշմամբ: Աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարին կից ձևավորվել է Երիտասարդների, կանանց զբաղվածության հարցերով խորհուրդը, ընտանիքում բռնության կանխարգելման խորհուրդը, իսկ ԿԳՄՍ կազմում գործում են աշակերտական խորհուրդը և հուշարձանների հետազոտման, պահպանության, վերականգնման ու օգտագործման բնագավառների մասնագետներից բաղկացած գիտամեթոդական խորհուրդը: Մարդու իրավունքների պաշտպանի գրասենյակը ևս մի շարք խորհուրդներ է ձևավորել⁹⁹:

Խորհրդակցական մարմիններ հաճախ ձևավորվում են միջազգային կազմակերպությունների ֆինանսավորմամբ կամ միջազգային մեխանիզմների ներքո իրականացվող միջոցառումներում: Այսպես՝ 2016 թվականից հանքարդյունաբերության ոլորտում գործում է Արդյունահանող ճյուղերի թափանցիկության նախաձեռնության հայաստանյան բազմաշահառու հարթակը՝ նախարարությունների, հանքարդյունաբերողների և հասարակական կառույցների ներգրավմամբ¹⁰⁰:

Ինչպե՞ս նախարարներին կից խորհուրդների, այնպե՞ս էլ այլ խորհրդակցական մարմինների դեպքում դրանց գործունեությունն ու արդյունավետությունը կախված է պատասխանատու պաշտոնյաների կամքից և հետաքրքրվածությունից: Հաճախ խորհուրդների նկատմամբ ձևական մոտեցում է կիրառվում, խորհուրդների նիստը երկխոսության ու խորհրդակցության նպատակներին ծառայելու փոխարեն գերատեսչության կողմից ինֆորմացիայի միակողմանի փոխանցման բնույթ է կրում: Նախարարներին կից խորհուրդներից գատ՝ մյուս խորհրդակցական մարմինների, հանձնաժողովների, աշխատանքային խմբերի ձևավորման, գործունեության ընթացակարգերը, սկզբունքները հաճախ հրապարակային չեն, տեղեկատվություն չկա այդ մարմինների նիստերի արձանագրությունների, կատարած աշխատանքի մասին: Հանրային կառույցների փորձագիտական պոտենցիալը պատշաճ չի օգտագործվում պետական մարմինների կողմից հետաքրքրության պակասի բացակայության պատճառով:

Հասարակական խորհուրդներին մասնակցությունը սահմանափակող կարևոր խնդիր է նաև մարզային կազմակերպությունների մասնակցության դժվարությունը, քանի որ նիստերն անցկացվում են Երևանում՝ առանց առցանց միանալու հնարավորության և ճանապարհածախսի փոխհատուցման:

Մասնակցության ներառականության խնդիրներ

Մարզային բնակիչների ու ԹՀԿ-ների մասնակցությունը խնդրահարույց է ոչ միայն կառավարության խորհրդակցական մարմինների աշխատանքի, այլ նաև հանրային լուծումների ու քննարկումների կազմակերպման պարագայում: Պետական մարմինների

⁹⁹ ԹԻՀԿ, Հայաստանում հանրային մասնակցության հարթակների և հնարավորությունների քարտեզագրում. հետապոստության պեկույց, Երևան, 2022 թ., <https://transparency.am/hy/publication/pdf/261/9465>

¹⁰⁰ Արդյունահանող ճյուղերի թափանցիկության նախաձեռնություն, <https://www.eiti.am/hy/%D4%B2%D5%87%D4%BD-%D5%AB-%D5%AF%D5%A1%D5%A6%D5%B4>

կողմից կազմակերպվող հանրային հանդիպումները, լսումները և քննարկումները հիմնականում կազմակերպվում են Երևանում, և մարզում բնակվող քաղաքացիները և ԶՀԿ-ները փաստացի զրկված են այս միջոցառումներից մասնակցելու հնարավորությունից կամ լրացուցիչ գումար ու ժամանակ պետք է ծախսեն մասնակցության համար: Թեև համավարակից հետո ձևավորվել է առցանց քննարկումների որոշակի պրակտիկա, սովորաբար նմանատիպ, ինչպես նաև մարզային քննարկումները, որպես կանոն, իրականացվում են միայն միջազգային կազմակերպությունների ծրագրերի շրջանակներում:

Քաղաքականության մշակման կամ իրականացման փուլում պետական մարմինները հատուկ ուշադրություն են դարձնում առանձին սոցիալական խմբերին միայն այն դեպքում, երբ այդ խմբերը գտնվում են քննարկվող խնդրի կամ մշակվող քաղաքականության թիրախում: Այլ հարցերի քննարկման պարագայում խոցելի խմբերը հիմնականում դուրս են մնում ուշադրությունից և մասնակցության հնարավորություններից:

Բացի այդ, խոցելի խմբերի համար առկա են մասնակցության տարբեր բնույթի սահմանափակումներ: Այսպես, ֆիզիկական անձանց համար խոչընդոտ են հանրային քննարկումների վայրի շենքային պայմանները: Տեսողական ու լսողական խնդիրներ ունեցող մարդկանց համար տեղեկատվությունը հասանելի չէ: Ազգային փոքրամասնությունների համար տեղեկատվության հասանելիության և հաղորդակցության առումով խնդիր է լեզվական խոչընդոտը:

Այս առումով, մատչելի չեն նաև իրավական ակտերի նախագծերի հրապարակման միասնական հարթակը, իրավական տեղեկատվական համակարգը, Էլեկտրոնային հարցումների հարթակը և կամ որևէ այլ Էլեկտրոնային հարթակ, որը պետական կառավարման կամ տեղական ինքնակառավարման մարմինների, հանրային քաղաքականության, որոշումների ու ռազմավարությունների վերաբերյալ տեղեկատվություն ստանալու կամ հետադարձ կապի հնարավորություն է տրամադրում քաղաքացիներին:

ՏԻՄ-երի իրավական ակտերի թափանցիկության բացեր

Ի տարբերություն նորմատիվ իրավական ակտերի մյուս տեսակների, տեղական ինքնակառավարման մարմինների ակտերի ձևավորման հանրային մասնակցության խորհրդատվական, ծանուցման մեխանիզմներն արդյունավետորեն ներդրված են: Այդուհանդերձ, դրանց իրագործումը անբավարար է, ինչը պայմանավորված է ինչպես ՏԻՄ-երի կատարողականի ցածր մակարդակով, այնպես էլ, թերևս, բնակչության տեղեկացվածության և իրավագիտակցության ցածր աստիճանով, մշակութային առանձնահատկություններով, օրինակ՝ որոշ մարզերում կանանց մասնակցության առումով:

Հարկավոր է ընդգծել, որ իրավական ակտերի նախագծերի հրապարակման միասնական կայքում առկա չեն բոլոր համայնքային իշխանությունների կողմից մշակված իրավական ակտերի նախագծերը (օրինակ՝ 2022 թ. դեկտեմբերի 19-ի դրությամբ դիտարկումները ցույց են տալիս, որ կայքում բացակայում են Երևան, Աբովյան, Արմավիր, Գավառ, Մարտունի, Վանաձոր և այլ համայնքների կողմից մշակված նախագծեր): Հրապարակված են հիմնականում համայնքների հնգամյա զարգացման ծրագրերը, միջնաժամկետ ծախսերի ծրագրերը և տարեկան բյուջեները, որոնց վերաբերյալ «Տեղական ինքնակառավարման

մասին» ՀՀ օրենքի համաձայն պետք է իրականացվեն հանրային բաց լուսմներ կամ քննարկումներ¹⁰¹:

Համայնքի բնակիչների, նրանց խմբերի, ՏԻՄ-երի փոխհարաբերությունները, մասնակցության ձևերը, ընթացակարգերը լուսարկային սահմանվում են համայնքում ՏԻՄ-երի կողմից ընդունված մասնակցության կարգով, սակայն առկա չեն որոշ կարևոր նվազագույն պահանջներ, օրինակ՝ իրավական ակտերի նախագծերի քննարկման ժամկետների, առաջարկությունները հաշվի առնելու կարգի վերաբերյալ, որոնք կուղղորդեն համապատասխան ընթացակարգերի սահմանում: Նաև նախատեսված չեն իրավական հետևանքներ կարգի խախտմամբ ընդունված իրավական ակտերի գործողության վերաբերյալ:

Ուսումնասիրությունները ցույց են տալիս, որ լիարժեք չի օգտագործվում նաև ՏԻՄ կայքերի «Հանրային քննարկում» բաժինը, որտեղ պետք է հրապարակվեն հանրային քննարկումների վերաբերյալ հայտարարությունները և քննարկման ենթակա փաստաթղթերը: Համայնքի զարգացման ծրագրի ու բյուջեի վերաբերյալ պարտադիր հանրային քննարկումները հաճախ ձևական բնույթ են կրում: Շատ անգամ քննարկումներին ներգրավվում են համայնքի ղեկավարի, համայնքային ծառայողների բարեկամներին և մտերիմներին, համայնքային հիմնարկների աշխատակիցներին՝ օրենքի դրույթի իրագործումն ապահովելու համար¹⁰²:

Իրավախախտումների համար պատասխանատվության և իրավական հետևանքների բացակայություն

ՀՀ օրենսդրությամբ նախատեսված չէ իրավական ակտերի նախագծերի հանրային քննարկումների կամ մասնակցության գործընթացների չապահովման համար որևէ պատասխանատվություն կամ իրավական հետևանք, բացառությամբ, որ հանրային քննարկման ենթակա՝ հանրային քննարկում չանցած և կառավարություն ներկայացված նախագիծը կառավարությունը կարող է վերադարձնել այն ներկայացնող մարմին¹⁰³:

Իրավաստեղծ գործընթացում հանրային ներգրավումը խթանելու և երաշխավորելու նպատակով բացառիկ կարևոր է իրավական ակտերի նախագծերի հանրային քննարկումների և մասնակցության նախատեսված ընթացակարգերի խախտման համար պատասխանատվության և այդպիսի իրավական ակտերի ընդունման պարագայում իրավական հետևանքների սահմանում:

¹⁰¹ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենք, հոդված 84, մաս 2

¹⁰² ԹԻՀԿ, Հայաստանում հանրային մասնակցության հարթակների և հնարավորությունների քարտեզագրում. հետազոտության պեկույց, Երևան, 2022 թ., <https://transparency.am/hy/publication/pdf/261/9465>

¹⁰³ Նույն տեղում

ԵԶՐԱԿԱՑՈՒԹՅՈՒՆ

Հետազոտությունը ցույց է տալիս, որ ՀՀ իրավաստեղծ գործընթացում հանրության մասնակցայնությունն ապահովելու առումով առկա են բազմաթիվ իրավական բացեր, ինչի արդյունքում իրավաստեղծ գործընթացներում նախատեսվող հանրային ներգրավումը կա՛մ պատշաճ չի կայանում, կա՛մ արդյունավետ չէ, ինչի մասին նաև վկայում են ԹԻՀԿ կողմից ՀՀ նախարարությունների շրջանում իրականացված ուսումնասիրության արդյունքները¹⁰⁴:

Շահագրգիռ խմբերի ներգրավման բացերի պատճառով իրավաստեղծ գործունեությունը հաճախ ընթանում է իրավիճակի վերաբերյալ սահմանափակ գիտելիքի և ոչ լիարժեք ընկալումների հիմքի վրա և շահագրգիռ հանրության կարիքների ու կարծիքների անտեսման պայմաններում:

Իրավաստեղծ գործընթացում հանրային խորհրդակցություն (public consultation) կոչվող ինստիտուտը հայաստանյան իրավական համակարգում անհրաժեշտ կիրառում չունի և հիմնականում սահմանափակվում է իրավական ակտերի նախագծերի տեքստերը e-draft.am միասնական էլեկտրոնային կայքում հրապարակելով և գրավոր կարծիքներ հավաքագրելով:

Օրենսդրությունը որևէ կերպ չի տարբերակում հանրության տարբեր խմբերի հնարավոր դերակատարումը իրավական ակտերի ընդունման գործընթացում և e-draft.am հարթակից բացի, փաստացի, չի երաշխավորում այլ գործուն և համակարգային արդյունավետ մեխանիզմ:

Շահագրգիռ հանրության առավել ակտիվ զանգվածի՝ հասարակական միավորումների ներգրավումը հանրային խորհրդակցության առանձին ձևաչափերին հաճախ հանգում է հենց հանրային քննարկման փաստի արձանագրմանը և ոչ թե արդյունքին, ինչի արդյունքում չի ապահովվում միջազգային ընդունված ուղենիշներին ու չափանիշներին համապատասխանությունը:

Իրավաստեղծ գործընթացում շահագրգիռ կողմերի ներգրավման բացը, ի վերջո, թանկ է արժենում պետության համար: Այն հանգեցնում է ռազմավարական և համակարգային մոտեցումների ձախողման, կցկտուր բարեփոխումների, ընդունվող իրավական ակտերի ցածր որակի, իրավական անորոշությունների, հետագա բազմակի վերանայումների անհրաժեշտության, առկա սահմանափակ ներուժի անտեղի վատնման¹⁰⁵, ավելորդ բարդությունների, օրինակ՝ լրացուցիչ մեկնաբանության / պարզաբանման անհրաժեշտության առումով և, բնականաբար, իրավակիրարկման ընթացքում ծագող խնդիրների, հանրային քննադատության և տարբեր շահագրգիռ կողմերի դիմադրության:

¹⁰⁴ ԹԻՀԿ, *Մասնակցային կառավարման համաթիվը ՀՀ պետական կառավարման մարմինների քաղաքականության մշակման և իրականացման գործընթացներում. գնահատման լեկույց*, Երևան, 2022 թ., <https://transparency.am/hy/publication/pdf/314/10200>

¹⁰⁵ Այսպես, օրինակ՝ 2018թ. ընդունված «ՀՀ դատական օրենսգիրք» ՀՀ սահմանադրական օրենքը 2020 թվականից ի վեր փոփոխվել է 16 անգամ, իսկ 2021 թվականին ընդունված ՀՀ քրեական դատավարության օրենսգիրքը՝ 5 անգամ: Արդյունքում, բազմակի անգամ կազմակերպվել են գլխադասային հանձնաժողովի նիստեր և հանրային քննարկումներ (թեկուզև միայն կայքում տեղադրելու միջոցով):

Այս առումով՝ առավել քան հրատապ է իրավաստեղծ գործընթացի ժողովրդավարացումը՝ շահագրգիռ կողմերի ներգրավման ձևաչափերի ընդլայնումն ու զարգացումը՝ հիմք ընդունելով արդի ժամանակաշրջանի պահանջներն ու հնարավորությունները:

ԱՌԱՋԱՐԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ

Նախապատրաստական փուլում մասնակցայնության ապահովում

1. «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքով և առնչվող ակտերով ամրագրել քաղաքականության մշակման գործընթացի նախապատրաստական փուլը և դրանում տվյալների հավաքագրման և շահագրգիռ կողմերի հետ խորհրդակցության պահանջը.
2. նախապատրաստական փուլում նախատեսել շահագրգիռ կողմերի շրջանակը որոշելու և նրանց հետ խորհրդակցության պլանը մշակելու պահանջը.
3. նախատեսել գործիքակազմ, այդ թվում՝ տեղեկատվական-տեխնոլոգիական լուծումներ և դեմառդեմ քննարկումներ՝ ապահովելու հանրության տարբեր շահագրգիռ խմբերի խնդիրների, պահանջմունքների ու կարծիքների վերհանումը՝ մինչև իրավական ակտի նախագծումը ինչպե՛ս գործադիր, այնպե՛ս էլ՝ օրենսդիր մարմինների կողմից
4. վարել ոլորտային գիտակրթական, հասարակական և մասնավոր կառույցների, անհատ փորձագետների տվյալների բազա՝ ապահովելով հետաքրքրված անձանց առցանց բաժանորդագրումը (օրինակ՝ e-draft.am հարթակի միջոցով) ոլորտային/թեմատիկ նյութերին, նրանց համապատասխան ծանուցումը և հրավերը՝ քննարկումներին.

Արդյունավետ մասնակցության համար պատշաճ հնարավորությունների ապահովում

5. առավել ծավալուն ու հայեցակարգային փոփոխություններ ենթադրող, նոր իրավունքներ և/կամ պարտականություններ սահմանող իրավական ակտերի (ռազմավարություններ, հայեցակարգեր, նոր օրենսգրքեր ու օրենքներ), ինչպես նաև՝ բացահայտ հանրային հետաքրքրություն ներկայացնող նախագծերի քննարկման համար նախատեսել ողջամիտ և ավելի երկար (ոչ պակաս, քան մեկ ամիս, իսկ տոնական և արձակուրդային շրջանում՝ ոչ պակաս, քան 1.5 ամիս) ժամանակահատված՝ տարբերակելով այդ իրավական ակտերը գոյություն ունեցող իրավակարգավորումներում ոչ էական փոփոխություններ առաջադրող նախագծերից, որոնց համար կարելի է ուժի մեջ թողնել 15 օրվա նվազագույն ժամկետը.
6. իրավական ակտի նախագծի հրապարակմանը զուգահեռ՝ իրավական ակտերի նախագծի հակիրճ բնութագրի բաժնում նախատեսել առաջարկվող նախագծի վերաբերյալ մատչելի, հիմնական կետերն ամփոփող, ցանկալի է նաև՝ տեսա- կամ ձայնային ձևաչափով ներկայացվող տեղեկություն, որը հասկանալի կլինի իրավաբանական կամ այլ մասնագիտական կրթություն չունեցող քաղաքացիների համար.

7. աշխատանքային քննարկումների նյութերը և օրակարգը հրապարակել կամ շահագրգիռ կողմերին ուղարկել նախապես՝ բավարար ժամանակ տրամադրելով նրանց ծանոթանալու փաստաթղթերին և նախապատրաստելու իրենց դիտարկումներն ու առաջարկները.

Հանրային խորհրդակցության անցկացման երաշխավորում

8. երաշխավորել հանրային քննարկումների իրականացում նշանակալի կարևորություն, հանրային մեծ հետաքրքրություն ներկայացնող և կամ առանձին խմբերի վրա ազդեցություն ունեցող նախագծերի համար՝ ներգրավելով տարբեր թիրախ խմբերի, ընդ որում՝ հանրային հետաքրքրության չափանիշ կարող են ծառայել e-draft.am հարթակում տվյալ նախագծի դիտումները, ներկայացած առաջարկների քանակը, «կողմ» կամ «դեմ» քվեարկությունները, ՉԼՄ-ներով կամ այլ միջոցներով արտահայտված քննադատությունը, այդ թվում՝ հատուկ դաշտ նախատեսելով հարթակում, որտեղ դիտարկումներ ներկայացնողները կարող են նշում կատարել քննարկմանը մասնակցելու ցանկության մասին.
9. հանրային քննարկումները կազմակերպել բաց հայտարարության միջոցով, որը ոչ միայն կհրապարակվի համապատասխան գերատեսչության կայքում և e-draft.am հարթակում, այլև կտարածվի տարբեր ցանցերի միջոցով, իսկ հրավերի սկզբունքով՝ սահմանափակ մասնակիցներով հանդիպում կազմակերպելու դեպքում ապահովել հրավիրվող կազմակերպությունների և անհատների փորձագետների ընտրության չափանիշների թափանցիկությունը.
10. իրավական ակտեր մշակող գերատեսչություններում ստեղծել առցանց քննարկումների հնարավորություն՝ ընդլայնելու լսարանը և մասնակցության հնարավորություն ընձեռելու մարզային ներկայացուցիչներին, ինչպես նաև՝ պատրաստ լինելու՝ արդյունավետ աշխատել համավարակի կամ նմանատիպ այլ արտակարգ իրավիճակներում.
11. հանրային նշանակություն ունեցող օրինագծերի շուրջ պարտադիր լուծումներ ու քննարկումներ կազմակերպել նաև մարզերում՝ մարզպետարանների աջակցությամբ՝ ներառելով հասարակության շահագրգիռ/ազդակիր շերտերի ու խմբերի ներկայացուցիչների, ինչպես նաև՝ մարզպետարաններում կիրառելով առցանց գործիքներ.
12. նախատեսել պահանջ՝ քննարկումներին ապահովելու իրավական ակտերը մշակող և/կամ որոշում կայացնող պաշտոնատար անձանց մասնակցությունը՝ տեղեկատվության միակողմանի ներկայացման փոխարեն արդյունավետ և իմաստալից քննարկում ապահովելու համար.

Հանրային խորհրդակցության արդյունքների հաշվառման և թափանցիկության ապահովում

13. հանրային քննարկումների արձանագրությունները հրապարակել օգտագործման համար հարմար (user friendly) ձևաչափով՝ հասանելի ազատ օգտագործման և վերաօգտագործման համար.
14. ապահովել e-draft.am հարթակից բացի այլ՝ գրավոր ու բանավոր տարբեր եղանակներով, ինչպես նաև՝ տվյալ հարթակում ամրագրված ժամկետից դուրս՝ մինչև նախագծի ընդունման պահը, ստացված դիտողությունների ու առաջարկների ներառումը հրապարակվող ամփոփաթեթում.

15. հրապարակել իրավական ակտի նախագծի քննարկումներին հետևող ընթացքի մասին տեղեկատվությունը, օրինակ՝ քննարկումների արդյունքում լրամշակված տարբերակի տեղադրում, ՀՀ կառավարության կողմից հաստատում, ներկայացում ԱԺ-ին և այլն.
16. ի լրումն «չի ընդունվել», «ընդունվել է ի գիտություն» կամ «ընդունվել է մասնակիորեն» սահմանափակ արձագանքի՝ պարտադիր դարձնել հստակեցումը, թե իրավական ակտի նախագծի ո՞ր հոդվածում, ո՞ր կետում, ի՞նչ փոփոխություն և/կամ խմբագրում է կատարվել, ինչը չի ընդունվել և ի՞նչ հիմնավորմամբ.
17. նախատեսել պահանջ՝ միասնական հարթակում հրապարակելու նախագծի փոփոխված տարբերակները՝ ներկայացնելով փաստաթղթի զարգացման դինամիկան և երաշխավորելով դրա թափանցիկությունը որոշումների ընդունման տարբեր փուլերում.

Գործադիր մարմիններում խորհրդակցական մարմինների արդյունավետության ապահովում

18. ամրագրել խորհրդակցական մարմինների ներգրավման պահանջը, այդ թվում՝ օրակարգերի մշակման և որոշումների ընդունման գործընթացում ազդեցիկ ձայնի իրավունքով.
19. նախատեսել մեխանիզմներ՝ ապահովելու, որ բոլոր խորհրդակցական մարմինների կազմը, նիստերի արձանագրությունները, գործունեության հաշվետվությունները տեղադրվեն պաշտոնական գերատեսչությունների կայքերում՝ տեսանելի տեղում.
20. խորհրդակցական մարմինների կազմում կամ դրանց զուգահեռ գործարկել ոլորտային մասնագետներից կազմված փորձագիտական խմբեր (այդ թվում՝ վճարովի հիմքով), որոնք մասնագիտական ուսումնասիրություն կիրականացնեն և առաջարկներ կներկայացնեն համապատասխան գերատեսչությանը՝ ինչպես նոր օրինագծերի և քաղաքականության մշակման, այնպես էլ՝ առկա օրենսդրական բացերի վերաբերյալ.
21. խորհրդակցական մարմինների աշխատանքը հասանելի դարձնել մարզային հասարակական կառույցների և փորձագետների համար՝ ապահովելով առցանց մասնակցության հնարավորություն.

ԱԺ օրենքների ընդունման գործընթացի մասնակցայնության ապահովում

22. ԱԺ մշտական հանձնաժողովներում իրականացնել համապատասխան ոլորտների շահագրգիռ շրջանակների քարտեզագրում և սահմանել պարբերական խորհրդակցությունների կազմակերպման մեխանիզմ, այդ թվում՝ վերհանելու օրենսդրական բացերը և սահմանելու առաջնահերթություններն ու քաղաքականության օրակարգերը.
23. նախատեսել մեխանիզմ, այդ թվում՝ տեղեկատվական-տեխնոլոգիական լուծումներ և դեմառդեմ քննարկումներ՝ ապահովելու շահագրգիռ խմբերի խնդիրների, պահանջմունքների ու կարծիքների վերհանումը՝ մինչև իրավական ակտի նախագծումը պատգամավորների կողմից.
24. նախատեսել գործիքակազմ՝ ապահովելու մշակված իրավական ակտերի հրապարակայնությունը և մասնակցայնությունը, օրինակ՝ e-draft հարթակի համանմանությամբ՝ հիմք ընդունելով սույն փաստաթղթում առաջարկվող

բարելավումները և առավել արդյունավետ ներգրավման ու հաշվետվողականության լրացուցիչ գործիքները.

Խորհրդարանական լսումների անցկացման խրախուսում

25. Աժ խմբակցություններին հնարավորություն վերապահել մյուս խմբակցությունների կամ կառավարության օրենսդրական նախաձեռնությունների մասով հրավիրել խորհրդարանական լսումներ.
26. վերացնել Աժ հերթական Նստաշրջանի ընթացքում յուրաքանչյուր խմբակցության կողմից միայն մեկ խորհրդարանական լսում հրավիրելու սահմանափակումը.

Կարգավորման ազդեցության գնահատման մասնակցայնության ապահովում

27. բոլոր, այդ թվում՝ Աժ պատգամավորի կամ խմբակցության կամ քաղաքացիական նախաձեռնության կարգով առաջադրված, Նորմատիվ իրավական ակտերի համար, սահմանել կարգավորման ազդեցության գնահատման պահանջ և միասնական մոտեցում, ըստ անհրաժեշտության՝ սահմանելով լրացուցիչ մեխանիզմներ.
28. Նորմատիվ իրավական ակտերի հնարավոր ազդեցության նշանակալիությունը որոշելու և դրանց ԿԱԳ իրականացնելու նպատակով ամրագրել կոնկրետ չափանիշներ, օրինակ՝ դրանց հիմնադրույթային փաստաթուղթ (օրինակ՝ ռազմավարություն) հանդիսանալու հանգամանքը, հնարավոր ֆինանսական հետևանքը բնակչության առանձին խմբերի համար, հավանական միգրացիոն հոսքերը, առողջության վրա հնարավոր ազդեցությունը և այլն.
29. Նորմատիվ իրավական ակտերի հնարավոր ազդեցության նշանակալիությունը որոշելու իրավասությունը վերապահել ՀՀ կառավարության համապատասխան ստորաբաժանմանը, ըստ անհրաժեշտության՝ ներգրավելով համապատասխան փորձագիտական ներուժ.
30. ԿԱԳ իրականացման գործընթացում, այդ թվում՝ հնարավոր ազդեցության նշանակալիությունը որոշելու հարցում, ձևավորել մեխանիզմներ ու պրակտիկա՝ ներգրավելու գիտակրթական համակարգի համապատասխան մասնագիտացում ունեցող կառույցներին.
31. Նախատեսել իրավական պահանջ, որ որևէ շահագրգիռ կողմի պահանջով, իրավական ակտերի հնարավոր ազդեցության նշանակալիության հիմքով ԿԱԳ գործընթացում պարտադիր դառնա իրավական ակտերի նախագծերի վերաբերյալ դեմառդեմ հանրային քննարկումների անցկացումը.

Պետական-իրավական փորձաքննության որակի ապահովում

32. պետական-իրավական փորձաքննության գործընթացում կոնսուլիդացնել հանրապետությունում առկա իրավագիտական ռեսուրսները և ներգրավել համապատասխան գիտակրթական հաստատությունների ներուժ՝ միաժամանակ ապահովելով փորձաքննության առավել բարձր որակը, մոտեցնելով տեսությունն ու պրակտիկան, խթանելով համագործակցությունը և իրավագիտության պետական-իրավական ճյուղի զարգացումը.

ՏԻՄ-երի իրավական ակտերի մասնակցայնության ապահովում

33. ՏԻՄ-երի համար մշակել իրավաստեղծ գործընթացում հանրային մասնակցության օրինակելի կարգ, որտեղ հստակ կկանոնակարգվեն մասնակցության մեխանիզմները, նվազագույն ժամկետները, առաջարկությունները հաշվի առնելու և արդյունքների թափանցիկությունն ապահովելու կարգը և այլ դրույթներ՝ ներառելով հնարավորինս բազմազան գործիքներ, որոնք հնարավորություն կտան առավել արդյունավետ ներգրավել բնակչության տարբեր շերտերին:
34. Նախատեսել մեխանիզմ վերահսկելու ՏԻՄ-երի կողմից ընդունվող իրավական ակտերի հրապարակումը համապատասխան կայքերում և միասնական e-draft.am հարթակում և հանրային խորհրդակցությունների անցկացումը:

Հանրության խորհրդակցության չապահովման իրավական հետևանքների նախատեսում

35. պետական կառավարման և ՏԻՄ պաշտոնյաների համար նախատեսել պատասխանատվության միջոցներ՝ առանց հանրային խորհրդակցության կամ հանրությունից ստացված արձագանքները պատշաճ հաշվի առնելու իրավական ակտերի նախագծերը ընդունելու համար:
36. իրավական ակտերի ընդունման գործընթացում բացառել նախագծերի քայլ-առ-քայլ առաջ մղումը առանց առնչվող փուլերում հանրային խորհրդակցության ապահովման՝ սահմանելով պարտադիր համապատասխանեցման պահանջ, իսկ իրավական ակտերն առանց պատշաճ խորհրդակցության ընդունելու պարագայում՝ նախատեսել դրանց վավերականության վերանայման պահանջ:

Ընդհանուր բնույթի միջոցառումներ

37. «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքում հստակեցնել հասկացությունները: Շահագրգիռ կողմերի տարբեր ձևաչափերով, այդ թվում՝ վիրտուալ, ներգրավման ընդհանրական ձևակերպման նպատակով սահմանել «հանրային խորհրդակցություն» (public consultation) եզրույթը: «Հանրային քննարկում» (public discussion) եզրույթի իմաստը վերանայել՝ այն վերաբերելի դարձելով դեմառդեմ, մասնակցային, աշխատանքային բնույթի քննարկումների համար, որը կարող է կիրառվել շահագրգիռ կողմերի ներգրավման վաղ փուլերում: «Հանրային լսում» (public hearing) եզրույթը կիրառել իրազեկող, պարզաբանող, հաշվետվողականություն ապահովող դեմառդեմ միջոցառումների պարագայում:
38. ԱԺ պատգամավորների, նախարարությունների քաղաքականության ու իրավական ակտերի մշակման կառուցվածքային ստորաբաժանումների ծառայողների, ինչպես նաև ՏԻՄ-երի աշխատակիցների համար մշակել ձեռնարկներ / ուղեցույցներ՝ հիմք ընդունելով միջազգային կազմակերպությունների կողմից մշակված համապատասխան ուղեցույցները, իրականացնել հանրային մասնակցության եղանակների ու գործիքակազմերի կիրառման կարողությունների զարգացման վերապատրաստման ծրագրեր:
39. դիտարկել հանրային խորհրդակցության կազմակերպման համակարգման/վերահսկողության և որակի երաշխավորման խնդրի կենտրոնացված ձևաչափով լուծման հնարավորությունը, օրինակ՝ կառավարության աշխատակազմում հատուկ ստորաբաժանման, ԱԺ-ում հատուկ ստորաբաժանման և

Տարածքային կառավարման և ենթակառուցվածքների նախարարությունում հատուկ ստորաբաժանման ստեղծման միջոցով:

40. կատարելագործել e-draft հարթակը՝ հարմարեցնելով արդի պահանջներին և ապահովելով բաժանորդագրության ու պատշաճ ծանուցումների (օրինակ՝ նույն օրինագծի այլ տարբերակի հրապարակման, հանրային քննարկման կազմակերպման կամ ամփոփաթերթի առցանց տեղադրման մասին) առավել հարմարեցված համակարգ: Ի լրումն վերը ներկայացված առաջարկներում ներառվածի՝ մշակել գործիքակազմ՝ ապահովելու նորմատիվ իրավական ակտերի կիրարկման վերաբերյալ հանրությունից հետադարձ կապ ստանալու հնարավորությունը, որն իր հերթին տվյալներ կապահովի հետագա իրավաստեղծ գործունեության համար:
41. նախատեսել քաղաքականության մշակման և իրականացման գործընթացներում հանրային մասնակցության մոնիտորինգի և արդյունավետության գնահատման համակարգ, այդ թվում՝ տարբեր ձևաչափերով ստացված տեղեկատվության, խորհրդակցության կազմակերպման, մասնակցայնության, ներկայացված առաջարկությունների հեղինակների, ընդունման/մերժման արդյունքների, դիտարկումների և առաջարկությունների ստացման եղանակի (օրինակ՝ առանձին գրությամբ, առցանց հարթակում, դեմառդեմ քննարկումների ընթացքում) վերաբերյալ վիճակագրություն վարելու պահանջ՝ համապատասխանաբար ներդնելով տվյալների հավաքագրման և ամփոփման ձևաթղթեր ու ցուցանիշներ:
42. ՀՀ ԱԺ-ում, բոլոր նախարարություններում, մարզպետարաններում և համայնքներում նախատեսել առցանց հանրային քննարկումներ ու լսումներ կազմակերպելու պահանջ և մեխանիզմ, այդ թվում՝ ապահովելով հիբրիդային ռեժիմով անցկացվող միջոցառումներ:
43. իրավաստեղծ գործընթացում հանրային մասնակցության ստեղծվող մեխանիզմներին զուգահեռ ապահովել տեղեկատվության և իմաստալից մասնակցության հնարավորություն խոցելի խմբերի (ազգային փոքրամասնություններ, հաշմանդամություն ունեցող անձինք) համար՝ անկախ այն բանից, թե որքանով են նախատեսվող իրավակարգավորումները ուղղակիորեն վերաբերելի այդ խմբերին:
44. ՀՀ պետական բյուջեում տարեցտարի նախատեսել բավարար գումար ապահովելու հանրային խորհրդակցությունը, այդ թվում՝ նախատեսելով տեղեկատվական-տեխնոլոգիական լուծումների, դեմառդեմ (այդ թվում՝ մարզերում) և առցանց հարթակներում հանրային քննարկումներ կազմակերպելու, մասնագիտական փորձաքննություններ պատվիրելու գումար և այլ առնչվող նպատակներով ծախսեր:
45. նախատեսել մեխանիզմներ հնարավորինս բացառելու իրավաստեղծ գործընթացում և, մասնավորապես, հանրային խորհրդակցության շրջանակում հնարավոր շահերի բախման իրավիճակները, մասնավորապես՝ շահույթ հետապնդող անձանց և կազմակերպությունների կարծիքների գերակայության բացառումը:

ՕԳՏԱԳՈՐԾՎԱԾ ԳՐԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՑԱՆԿ

ՀՀ Սահմանադրություն, ՀՀ Ազգային ժողովի օրենքներ, որոշումներ

- ՀՀ Սահմանադրություն (1995թ.՝ 2015թ. խմբագրությամբ)
- «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենք (2018)
- «Կառավարության կառուցվածքի և գործունեության մասին» ՀՀ օրենք (2018)
- «Հանրագրերի մասին» ՀՀ օրենք (2017)
- «Ազգային ժողովի կանոնակարգ» սահմանադրական օրենք (2016)
- «Շրջակա միջավայրի վրա ազդեցության գնահատման և փորձաքննության մասին» օրենք (2014)
- «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենք (2002)
- «Քաղաքաշինության մասին» ՀՀ օրենք (1998)
- «Բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենք (1997)
- ՀՀ կառավարության որոշումներով սահմանված կարգեր, այդ թվում՝ հանրային քննարկումների կազմակերպման և անցկացման կարգ և կարգավորման ազդեցության գնահատման կարգ
- ՀՀ Ազգային ժողովի 2016 թվականի դեկտեմբերի 16-ի «Հայաստանի Հանրապետության ազգային ժողովի աշխատակարգը հաստատելու մասին» որոշում

ՀՀ կառավարության և վարչապետի որոշումներ, արձանագրություններ

- ՀՀ կառավարության 2016 թվականի մարտի 31-ի «ՀՀ կառավարության մի շարք որոշումներում փոփոխություններ և լրացումներ կատարելու մասին» N337-Ն որոշում
- ՀՀ կառավարության 2018 թվականի մայիսի 22-ի «Պետական կառավարման համակարգի մարմնի կանոնադրության օրինակելի ձևը սահմանելու մասին» N624-Լ որոշում
- ՀՀ կառավարության 2018 թվականի հունիսի 8-ի «Կառավարության հանրագրերի հարցերով հանձնաժողովի կազմավորման եվ գործունեության կարգը սահմանելու մասին» N645-Ն որոշում
- ՀՀ կառավարության 2018 թվականի հոկտեմբերի 10-ի «Հանրային քննարկումների կազմակերպման և անցկացման կարգը սահմանելու մասին և Հայաստանի Հանրապետության կառավարության 2010 թվականի մարտի 25-ի N296-Ն որոշումն ուժը կորցրած ճանաչելու մասին» N1146-Ն որոշում
- ՀՀ կառավարության 2018 թվականի դեկտեմբերի 27-ի «ՀՀ կառավարության 2018 թվականի մայիսի 22-ի N624-Լ որոշման մեջ լրացում կատարելու մասին» N1552-Լ որոշում
- ՀՀ կառավարության 2019 թվականի հոկտեմբերի 3-ի «ՀՀ կառավարության 2018 թվականի մայիսի 22-ի N624-Լ որոշման մեջ լրացում կատարելու մասին» N1355-Լ որոշում
- ՀՀ կառավարության 2020 թվականի դեկտեմբերի 17-ի «Կարգավորման ազդեցության գնահատման իրականացման կարգը, ժամկետները և դեպքերը, դրա արդյունքում տրվող եզրակացությանը ներկայացվող պահանջները սահմանելու և

Հայաստանի Հանրապետության կառավարության մի շարք որոշումներ ուժը կորցրած ճանաչելու մասին» N2075-Ն որոշում

- ՀՀ կառավարության 2021 թվականի փետրվարի 25-ի «Կառավարության աշխատակարգը հաստատելու մասին» N 252-Լ որոշում
- ՀՀ կառավարության 2021 թվականի փետրվարի 25-ի «Կառավարության աշխատակարգը հաստատելու մասին» N252-Լ որոշում
- ՀՀ կառավարության 2022 թվականի մայիսի 13-ի «Հանրային կառավարման բարեփոխումների ռազմավարությունը, 2022-2024 թվականների ճանապարհային քարտեզը եվ արդյունքային շրջանակը, ռազմավարության իրականացման հսկողությունն ու համակարգումն ապահովող անձանց ցանկը հաստատելու մասին» N691-Լ որոշում
- ՀՀ կառավարության 2015 թվականի նոյեմբերի 26-ի նիստի արձանագրությունից «Կառավարության 2002 թվականի ապրիլի 18-ի N16 արձանագրային որոշման մեջ լրացում կատարելու և ՀՀ նախարարին կից հասարակական խորհրդի օրինակելի աշխատակարգին հավանություն տալու մասին» N52 քաղվածք
- ՀՀ վարչապետի 2021 թվականի 18 հունվարի «Հայաստանի Հանրապետության 2022 թվականի բյուջետային գործընթացն սկսելու մասին» N 35-Ա որոշում

Միջազգային պայմանագրեր

- ՄԱԿ-ի Մարդու իրավունքների համընդհանուր հռչակագիր (1948)
- ՄԱԿ-ի Քաղաքացիական և քաղաքական իրավունքների մասին միջազգային դաշնագիր (1966)
- ՄԱԿ-ի ԵՏՀ Շրջակա միջավայրի առնչությամբ տեղեկատվության, որոշումներ ընդունելուն հասարակության մասնակցության և արդարադատության մատչելիության մասին կոնվենցիա (1998)
- ԵԽ Մարդու իրավունքների և հիմնարար ազատությունների պաշտպանության մասին կոնվենցիա (1950)
- ԵԽ Տեղական ինքնակառավարման խարտիայի՝ Տեղական ինքնակառավարման մարմիններում մասնակցության իրավունքի վերաբերյալ լրացուցիչ արձանագրություն (2009)
- ԵԽ Պաշտոնական փաստաթղթերի մատչելիության մասին կոնվենցիա (2009)

Միջազգային ուղենիշային փաստաթղթեր

- Council of Europe, *Guidelines for Civil Participation in Political Decision Making*, Strasbourg, 27 September 2017, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016807509dd
- European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Rule of Law Checklist*, Strasbourg, 18 March 2016, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e)
- European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), *Compilation of Opinions and Reports on Law-Making Procedures and the Quality of the Law*, Strasbourg, 29 March 2021, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2021\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)003-e)

- GRECO, *Corruption Prevention in Respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors, Evaluation Report. Armenia*, Strasbourg, 12-16 October 2015, <https://rm.coe.int/16806c2bd8>
- GRECO, *Corruption Prevention in Respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors, Compliance Report. Armenia*, Strasbourg, 4-8 December 2017, <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680775f12>
- OECD, *Anti-Corruption Reforms in Armenia. Fourth Round of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan*, Paris, 2018, <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Armenia-4th-Round-Monitoring-Report-July-2018-ENG.pdf>
- OECD-SIGMA, *Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration. Armenia*, March 2019, <https://sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-Armenia-2019.pdf>
- OECD, *Guidelines for Citizen Participation Processes, OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing, Paris, 2022, <https://doi.org/10.1787/f765caf6-en>
- OSCE ODIHR, *Assessment of the Legislative Process in the Republic of Armenia*, Warsaw, October 2014, <https://www.osce.org/files/f/documents/9/1/126128.pdf>
- UN General Assembly, *Sustainable Development Goals 2030*, New York, September 2015, <https://sdgs.un.org/goals>
- UN OHCHR, *Guidelines for States on the Effective Implementation of the Right to Participate in Public Affairs*, October 2018, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/PublicAffairs/GuidelinesRightParticipatePublicAffairs_web.pdf
- UNDP, *SDG 16 Hub: SDG 16 Indicators*, 2017, <https://www.sdg16hub.org/landing-page/sdg-16-indicators>

Հրապարակումներ

- ԹԻՅԿ, Հայաստանում հանրային մասնակցության հարթակների և հնարավորությունների քարտեզագրում, Երևան, 2022, <https://transparency.am/hy/publication/pdf/261/9465>
- ԹԻՅԿ, Մասնակցային կառավարման համաթիվը ՀՀ պետական կառավարման մարմինների քաղաքականության մշակման և իրականացման գործընթացներում. գնահատման պեկույց, Երևան, 2022, <https://transparency.am/hy/publication/pdf/314/10200>
- ԹԻՅԿ և Արտակ Զյուրումյան, *Խորհրդարանի կողմից ՀՀ կառավարության գործունեության նկատմամբ թույլ վերահսկողության պատճառների և հետևանքների վերհանում*, Երևան, 2022, <https://transparency.am/hy/publication/pdf/294/9954>
- ԹԻՅԿ և Ոչ առևտրային իրավունքի եվրոպական կենտրոն, «ԹԻՅԿ չափիչ». *Նպաստավոր միջավայրի և ԹԻՅԿ-ների իրավապարտման կողմնացույց՝ Հայաստան 2021. հետապոտության պեկույց*, Երևան, 2022, <https://transparency.am/hy/publication/279>
- Нерсисянц В.С., *Проблемы общей теории государства и права*, Норма, Инфра-М, Москва, 1999
- Patricia Popelier, “A Legal Perspective on Regulatory Impact Assessments,” International Symposium on Regulatory Impact Analysis, International symposium - Regulatory Impact Analysis, 23-24 November, 2017,

<https://www.eca.europa.eu/sites/regulatory-impact-analysis-conference/EN/Documents/Article%20Popelier.pdf>

- Cary Coglianese, Heather Kilmartin and Evan Mendelson, "Transparency and Public Participation in the Rulemaking Process: Recommendations for the New Administration," *University of Pennsylvania Carey Law School Penn Law: Legal Scholarship Repository*, Vol. 77 No. 4, June 2009, https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1237&context=faculty_scholarship

Կայքեր

- ՀՀ Ազգային ժողով, www.parliament.am
- ՀՀ կառավարություն, www.gov.am
- Արդյունահանող ճյուղերի թափանցիկության նախաձեռնություն - Հայաստան, www.eiti.am
- ՀՀ իրավական ակտերի նախագծերի հրապարակման միասնական կայք, www.e-draft.am
- ՀՀ իրավական ակտերի տեղեկատվական համակարգ, www.arlis.am
- ՀՀ պաշտոնական հայտարարություններ, www.azdarar.am
- Երևանի քաղաքապետարան, www.yerevan.am
- Այլ համայնքների կայքեր