**ԿԱՐԾԻՔ**

**«Հայաստանի Հանրապետության նախարարությունների հասարակական խորհրդի աշխատակարգը և ձևավորման կարգը հաստատելու մասին» ՀՀ վարչապետի որոշման նախագծի (Նախագիծ) վերաբերյալ**

Սույն թվականի մարտի 10-ին ՀՀ վարչապետի աշխատակազմը հանրային քննարկման է դրել «Հայաստանի Հանրապետության նախարարությունների հասարակական խորհրդի աշխատակարգը և ձևավորման կարգը հաստատելու մասին» ՀՀ վարչապետի որոշման նախագիծը[1]:

Արձանագրելով նախագծով սահմանված մի շարք առաջընթաց կարգավորումները, որոնք ուղղված են բաց և ներառական որոշումներ կայացնելուն նպաստող հարթակի ստեղծմանը, հեղինակների ուշադրությունն ենք հրավիրում որոշ էական խնդիրների վրա, որոնք ենթակա են հասցեագրման Նախագծի լրամշակման շրջանակում:

**1.** Նախագծի Հավելված 2-ի «Խորհրդի անդամներին եվ հայտերին ներկայացվող պահանջները» բաժնում սահմանված են բավականին խիստ չափանիշներ՝ թեկնածուների փորձի և ծրագրային գործունեության վերաբերյալ (օր.՝ առնվազն 3 տարվա փորձ և 2 իրականացված ծրագիր ոլորտում, այդ թվում՝ իրականացրել են փորձագիտական աշխատանքներ, մասնակցել են նախարարության կողմից ձևավորված աշխատանքային խմբերի, հանձնաժողովների աշխատանքներին, ոլորտին առնչվող հարցերով համագործակցել են միջազգային կազմակերպությունների հետ և այլն), ինչը կարող է բացառել փոքր կամ նոր ձևավորված ՔՀԿ-ների մասնակցությունը, հատկապես՝ մարզերում: Չնայած նախագծում ներառված է համայնքային ՔՀԿ-ների ներգրավման 25%-անոց պահանջ, մուտքի շեմերը մնում են բարձր, ինչը կարող է խաթարել ներառականությունն ու բազմազանությունը: Նշված պահանջները արհեստականորեն խոչընդոտ են ստեղծում ոլորտային ՔՀԿ-ների համար, որոնք իրենց գործունեությունն իրականացնում են կոնկրետ ոլորտում՝ ելնելով իրենց կանոնադրական նպատակներից և խնդիրներից, սակայն դեռևս չունեն նշված ոլորտում գործունեության երեք տարվա փորձառություն կամ իրականացված ծրագրեր: Բացի այդ, դիմումների և փաստաթղթերի փաթեթները չափազանց ծանրաբեռնված են՝ պահանջելով շատ տեղեկություններ, այդ թվում՝ փաստաթղթերի, ծրագրային հիմնավորումների և այլն, ինչը կարող է դիտարկվել որպես տեխնիկական և վարչարարական բեռ շատ ՔՀԿ-ների և անհատների համար:

**Առաջարկ.**

**Նվազեցնել ՔՀԿ-ների անդամակցության պահանջները՝ ապահովելու բազմազանություն, տարածքային ներկայացվածություն և զերծ մնալ քաղաքական կողմնակալությունից: Օրինակ, նվազեցնել պահանջվող տարիների քանակը և/կամ փոխարինել ծրագրերի քանակի պահանջը մասնակցության կամ ոլորտում փորձառության այլ ձևերով:**

**Դիմումների ներկայացման ձևերը դարձնել պարզեցված և հնարավորություն ստեղծել դիմումը ուղարկելու թվային հարթակների միջոցով:**

[1] https://www.e-draft.am/projects/8404

**Խթաններ ստեղծել անկախ, մարզային և ոլորտային բազմազանության ապահովման համար՝ ընտրության սկզբունքներում ներառելով հավասարակշռված ներկայացվածության չափանիշ:**

**2.** Նախագծի Հավելված 2-ի «Խորհրդի անդամների ներգրավման ընթացակարգը» բաժնում առկա է ընտրության չափանիշների անորոշություն: Այսպես, Նախագծի համաձայն, նախարարը Խորհրդի կազմում ընդգրկվելու վերաբերյալ հայտերի ներկայացման վերջնաժամկետը լրանալուց հետո ոչ ուշ, քան յոթ աշխատանքային օրվա ժամկետում ուսումնասիրում է ներկայացված հայտերը, կից փաստաթղթերը և որոշում կայացնում հայտատուին Խորհրդի կազմում ընդգրկելու կամ հայտը մերժելու մասին: Ուստի նախարարը ստանում է լայն լիազորություններ՝ ընտրելու կամ մերժելու թեկնածուներին՝ առանց հստակ գնահատման մեթոդաբանության: Թեև նախատեսված է հնարավոր գնահատող հանձնաժողովի ձևավորում, այն պարտադիր չէ, և հետևաբար բացակայում է անկախ գնահատման ու հաշվետվողականության երաշխիք: Բացի այդ, թեև Նախագծով նշվում է, որ մերժելու դեպքում պետք է հիմնավորվի մերժման որոշումը, սակայն որևէ չափելիության չկա, սահմանված չէ նաև մերժման որոշման բողոքարկման ընթացակարգ:

Նախագծով նախարարությանը վերապահված է լիարժեք վերահսկողություն՝ խորհրդի ձևավորման, կազմի և գործունեության նկատմամբ, ինչը բացառում է հավասարակշռված և անկախ մասնակցությունը: Բացակայում են երաշխիքներ, որ խորհուրդը կներառի անկախ և քննադատող ՔՀԿ-ներ: Մշտական ներգրավվածության հնարավորությունն առավել հասանելի կլինի նախարարության հետ սերտ կապված կամ պետականամետ կազմակերպությունների համար՝ սահմանափակելով բազմակարծությունն ու առողջ հակակշիռները:

**Առաջարկ.**

**Հստակեցնել ընտրության չափանիշները և սահմանել միավորային համակարգ: Նախատեսել անկախ գնահատող հանձնաժողովի պարտադիր ձևավորում, որի կազմում պետք է ընդգրկված լինեն ոչ միայն նախարարության, այլև արտաքին մասնագետները:**

**Հրապարակել ընտրության հիմքերը և մերժման դեպքում տրամադրել պատճառաբանված պարզաբանում: Սահմանել մերժման որոշման բողոքարկման ընթացակարգ:**

**3.** Նախագծի Հավելված 2-ի «Խորհրդի անդամների ներգրավման ընթացակարգը» բաժնում սահմանված են ռոտացիայի կարգավորումները: Այնուամենայնիվ, ռոտացիայի համակարգը անորոշ է և կարող է խաթարել շարունակականությունը: Չնայած երկու տարին մեկ անդամների մեկ երրորդի ռոտացիան տեսականորեն դրական երևույթ է, սակայն այն կատարվում է վիճակահանությամբ, ինչը կարող է հանգեցնել փորձի կորստի և ինստիտուցիոնալ հիշողության թուլացմանը: Վիճակահանությամբ ռոտացիայի պարագայում կարող են պարբերաբար մնալ նույն մարդիկ, ինչը ևս խնդրահարույց է: Բացի այդ, ռոտացիայի գործընթացը կարող է խոչընդոտել խորհրդի գործունեության արդյունավետ շարունակականությունը:

**Առաջարկ.**

**Ռոտացիայի հիմքում դնել փորձի, ակտիվության կամ ոլորտային համամասնության չափորոշիչներ: Նախատեսել անդամների վերականգնման հնարավորություններ՝ նախորդ ակտիվության հիման վրա: Ռոտացիան դարձնել ոչ միայն տեխնիկական, այլև մասնագիտական շարունակականության պահպանող գործիք:**

**4.** Նախագծի 14-րդ կետում սահմանված են մի շարք դեպքեր, երբ նիստերը կարող են դառնալ դռնփակ՝ առանց հանրային հսկողության կամ բաց քննարկման պարտադիր պահանջի, ինչը խաթարում է թափանցիկության սկզբունքը: Որոշումների կայացման վաղ փուլերում հասարակության լայն շերտերի ընդգրկումը նպաստում է ընդունվող որոշումների բազմակողմանիությանը և բարձր որակի ապահովմանը: Միջազգային մի շարք փաստաթղթերում[2] ամրագրված այս սկզբունքը Նախագծով խախտվում է: Հասկանալի չէ թե ինչու պետք է ապագային միտված գաղափարի, հարցի վերաբերյալ այլընտրանքային, հակադիր կարծիքներ ու լուծումներ լսելու անհրաժեշտությունը և անկաշկանդ մթնոլորտում քննարկումը հանդիսանա դռնփակության հիմք: Սա հակասում է խորհուրդ ստեղծելու տրամաբանությանը, այն է՝ թափանցիկ և հաշվետու կառավարմանը:

**Առաջարկ.**

**Դռնփակ նիստերի անցկացումը թույլատրել միայն հստակ կանոնակարգված և փաստարկված դեպքերում: Ապահովել դռնփակ նիստերի փաստաթղթային արձանագրումը և՝ որոշ դեպքերում՝ հանրայնացումը՝ առանց գաղտնի տեղեկատվության:**

**5.** Խորհրդի կողմից քննարկվող հարցի առնչությամբ նախատեսված է «փորձագիտական» կարծիքի տրամադրում, ինչն իրենից ենթադրում է նեղ փորձագետների ներգրավում և վերջիններիս կողմից համապատասխան ուսումնասիրությունների և փորձաքննությունների իրականացում: Սակայն, խորհրդի կազմում ընդգրկված անդամները ոչ միշտ են նեղ փորձագետներ և բացի այդ Խորհրդի նպատակը ոչ թե փորձագիտական եզրակացության տրամադրումն է, այլապես խորհուրդը կկոչվեր փորձագիտական խորհուրդ, այլ հանրային իրազեկվածության բարձրացման, հանրության կարծիքների հավաքագրման, դրանց հիման վրա դիրքորոշման ձևավորման և հրապարակման, որն առավել հաճախ փորձագիտական չի հանդիսանում:

**Առաջարկ.**

**Խորհրդի կողմից քննարկվող հարցի առնչությամբ առաջարկում է նախատեսել «խորհրդատվական» կարծիքի տրամադրում:**

**6.** Նախագծով սահմանված է, որ նիստի օրակարգում Խորհրդի անդամի կողմից առաջարկված հարցը կարող է մերժվել համակարգող պաշտոնատար անձի կողմից՝ նախարարության դիրքորոշման հիման վրա: Սակայն չի ներկայացվում որևէ չափանիշ կամ սկզբունք, թե ինչ տրամաբանությամբ կարող է մերժվել օրակարգի առաջարկը: Այս բացը հնարավորություն է ստեղծում կամայական և ոչ թափանցիկ որոշումների համար, ինչը հակասում է խորհուրդների՝ մասնակցային, ներառական և հաշվետու կառավարման նպատակներին: Խորհրդի անդամների առաջարկներին պատասխանելու և մերժելու գործընթացը իրականացվում է ոչ թե բուն Խորհրդի կողմից, այլ նախարարության անունից՝ համակարգող պաշտոնատար անձի միջոցով, ինչը վկայում է Խորհրդի գործունեության վրա նախարարության գերիշխող ազդեցության մասին: Նախագծում նախատեսված չէ, որ օրակարգի ձևավորումը տեղի ունենա հանրային քվեարկության միջոցով, ինչը բացառում է անդամների մասնակցությունը որոշումների կայացման գործընթացում:

---

[2] Եվրոպական խորհրդարանի և Խորհրդի 2003թ. հունիսի 25-ի թիվ 2003/35/ԵՀ կանոնակարգ, Եվրոպայի խորհրդի կոռուպցիայի դեմ պայքարի պետությունների խումբ (ԳՐԵԿՈ) գնահատման 4-րդ փուլի զեկույց (2015) 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

**Առաջարկ.**

**Սահմանել, որ Խորհրդի անդամի առաջարկած հարցը կարող է մերժվել միայն Խորհրդի բաց քվեարկությամբ, ոչ թե նախարարության կամ համակարգող անձի հայեցողությամբ: Եթե անհապաղ նիստի ընթացքում քվեարկություն հնարավոր չէ, ապա այն պետք է կազմակերպվի նախօրոք՝ էլեկտրոնային եղանակով, և որոշման հիմքում պետք է դրվի անդամների տեսակետների հավաքական արդյունքը:**

**Սահմանել, որ խորհրդի կազմից դուրս անձինք չեն կարող ազդեցություն ունենալ օրակարգի ձևավորման վրա, բացի տեխնիկական աջակցությունից:**

**7.** Անցյալի փորձը ցույց է տալիս, որ խորհրդի գործունեության արդյունավետության համար կարևոր է, որ վերջնական որոշումներ կայացնող նախարարը ինքը լինի ներգրավված քննարկումներին կամ՝ տեղեկացված ներկայացված լուծումներից: Իսկ նախագծով ստացվում է, որ նախարարն ուղղակիորեն շրջանցված է, և խորհրդի գործունեությունը կախված է նախարարության որևէ աշխատակցի (փոխնախարար, գլխավոր քարտուղար և այլն) նախաձեռնությունից կամ դիրքորոշումից (տես կետ 41): Այս մոտեցմամբ խորհուրդը կարող է դառնալ վարչական սանդղակի ստորին օղակում գործող, ազդեցություն չունեցող կառույց, իսկ ՀԿ-ների ներկայացրած առաջարկներն ու քննադատությունները կարող են այդպես էլ մնալ ստորին մակարդակներում՝ առանց երբևէ հասնելու նախարարին, ուստի խորհրդի կարծիքը կորցնում է իր ռազմավարական արժեքը:

**Առաջարկ.**

**Նախագծում հստակ ամրագրել, որ խորհրդի անդամների կարծիքներն ու առաջարկությունները նախարարին տրամադրվում են ամբողջական և անխեղաթյուր ձևով՝ անկախ աշխատակազմի դիրքորոշումից:**

**Բացառել իրավիճակները, երբ խորհուրդը կարող է ղեկավարվել միայն աշխատակազմի ներկայացուցիչների կողմից՝ առանց նախարարի ներգրավվածության կամ վերահսկողության:**

**8.** Նախագծով նախատեսվում է, որ խորհրդի անդամների կողմից ներկայացված առաջարկները կամ դիտողությունները կարող են ներկայացվել փորձագիտական խմբերի կամ նիստերի միջոցով, սակայն դրանց զուգահեռ իրականացվում է նաև e-draft հարթակում հանրային քննարկում: Այստեղ առկա է գործընթացների կրնկնություն: Ստացվում է, որ նույն փաստաթղթի վերաբերյալ սպասվում է մի քանի կարծիք տարբեր փուլերում, ինչը սպառնում է ստեղծել շփոթ, կրկնություն, և երբեմն՝ հակասություն: Անհամաձայնության դեպքում մասնակից ՀԿ-ներին կարող են մեղադրել անկայուն կամ չհստակեցված դիրքորոշում ունենալու մեջ՝ հիմնվելով այն փաստի վրա, որ իրենք արդեն «մասնակցել են» նախագծի նախնական քննարկումներին: Բացի այդ, Նախագծի 33-րդ և հարակից կետերի համաձայն՝ ՀԿ-ների դիտարկումներին պատասխանելու և դրանք ամփոփելու գործառույթը վերապահվում է նախարարության կառուցվածքային ստորաբաժանումներին, այլ ոչ թե քաղաքական պատասխանատուներին: Սա հանգեցնում է նրան, որ ՀԿ-ների հետ անմիջական շփումը տեղի է ունենում ոչ թե քաղաքական որոշում կայացնողների, այլ միջին մակարդակի մասնագետների հետ: Մինչդեռ, ռազմավարությունների, հայեցակարգերի և այլ համանման գաղափարական փաստաթղթերի, որոնց հիման վրա մշակվելու են իրավական ակտերի նախագծեր, դրանց գաղափարական կրողները քաղաքական պաշտոնյաներն են, այլ ոչ թե կառուցվածքային ստորաբաժանման պրոֆեսիոնալ մասնագետները:

**Առաջարկ.**

**Ապահովել մասնակցային գործընթացների հստակ տարանջատում. եթե նախագիծը արդեն քննարկվել է խորհրդում, ապա e-draft-ում պետք է նշվի, որ խորհրդի կողմից տվյալ փաստաթուղթը արդեն դիտարկվել է, և ներկայացվեն ամփոփ դիտարկումներ:**

**Պետք է բացառվի, որ նախորդ փուլում մասնակցած ՀԿ-ների առաջարկները կարող են անհիմն կերպով անտեսվել կամ երկակի օգտագործվել:**

**Հաստատել, որ ռազմավարական կամ հայեցակարգային փաստաթղթերի վերաբերյալ խորհրդի անդամների հետ քննարկումները պետք է տեղի ունենան բացառապես խորհրդի նիստերի ձևաչափով՝ նախատեսելով, որ նման փաստաթղթերի քննարկման ժամանակ պարտադիր պետք է ներգրավված լինեն քաղաքական պատասխանատու պաշտոնյաներ՝ օրինակ՝ նախարարի տեղակալ կամ պետական քաղաքականության պատասխանատու այլ պաշտոնյա:**

**9.** Նախագծով սահմանված են նաև այլ կարգավորումներ, որոնք դիտարկվում են որպես քաղաքացիական հասարակության ազդեցության սահմանափակում, բովանդակային մասնակցության անբավարար ապահովում: Այսպես, բացակայում է հստակ սահմանում, թե ինչպես են հասարակական խորհրդի անդամների առաջարկներն ու դիրքորոշումները ներառվելու նախարարության որոշումներում: Խորհուրդը չունի որոշումների վրա ազդեցություն ունենալու պարտադիր մեխանիզմներ և նրա դերը, ինչպես և նախկին իրավակարգավորումների շրջանակներում, կարող է մնալ խորհրդատվական մակարդակում՝ առանց իրական ազդեցության: Բացի այդ, բացակայում է որևէ կարգավորում, ըստ որի՝ նախարարությունը պարտավոր է հրապարակել՝ ինչպես են խորհրդի անդամների առաջարկությունները և դիրքորոշումները ազդել քաղաքականությունների մշակման վրա: Հաշվետվությունները կազմվում են միայն տարեկան կտրվածքով և նախարարության կողմից՝ առանց խորհրդի կողմից հաստատման: Բացակայում են երաշխիքներ, որ անդամները կունենան մուտք նախարարության ներքին փաստաթղթերին, տվյալներին կամ օրենսդրական նախագծերին, ինչը կարևոր է արդյունավետ մասնակցության համար:

**Առաջարկ.**

**Նախարարությունը պարտավորվի պատասխանել խորհրդի անդամների կողմից ներկայացված բոլոր առաջարկություններին՝ գրավոր ձևաչափով, հստակ նշելով, թե որ առաջարկներն են ընդունվել կամ մերժվել և ինչ հիմնավորմամբ: Այս արձագանքները պետք է կցվեն համապատասխան իրավական ակտի նախագծին կամ ծրագրին:**

**Տարեկան հաշվետվությունը պետք է նախապես քննարկվի խորհրդի նիստում, և խորհրդի անդամները պետք է հնարավորություն ունենան ներկայացնել իրենց դիտարկումները՝ մինչև դրա հրապարակումը: Խորհրդի անդամների կողմից ներկայացված հիմնական առաջարկությունների ամփոփ համադրությունը պետք է հրապարակվի առանձին հավելվածով, որը ցույց կտա՝ առաջարկ – արձագանք հարաբերակցությունը:**

**Նախագծում հստակ ամրագրել, որ խորհրդի անդամները ունեն մուտք ստանալու իրավունք նախարարության կողմից մշակվող քաղաքական փաստաթղթերին, օրենսդրական նախագծերին, ուսումնասիրություններին, ինչպես նաև նախարարության կողմից օգտագործվող հիմնավորող տվյալներին:**