

Առաջարկ

ՀՀ արդարադատության նախարարության կողմից ներկայացված «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին ՀՀ օրենքում լրացումներ կատարելու մասին» ՀՀ օրենքի նախագծի վերաբերյալ

ՀՀ արդարադատության նախարարության կողմից մշակվել է «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին ՀՀ օրենքում լրացումներ կատարելու մասին» ՀՀ օրենքի նախագիծ, որի վերաբերյալ առկա են հետևյալ նկատառումները.

«Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքի 4-րդ հոդվածի 1-ին մասի համաձայն՝ նորմատիվ իրավական ակտերի նախագծերի հանրային քննարկումը կազմակերպում է ակտն ընդունելու իրավասություն ունեցող մարմինը կամ Կառավարության անդամը: Ներկայացված նախագծով առաջարկվում է հանրային քննարկում կազմակերպելու իրավասությամբ օժտել նաև ՀՀ կառավարությանը և վարչապետին ենթակա մարմիններին:

Գտնում ենք, որ ներկայացված առաջարկը կրում է իրավիճակային և հատվածական կարգավորման բնույթ և չի բխում նորմատիվ իրավական ակտերի ընդունման գործընթացի ժողովրդավարացման, հանրային ներգրավվածության ապահովման, առավել թափանցիկ կազմակերպման և իրավակարգավորման ենթակա հասարակական հարաբերությունների իրական բնույթն ընկալելու անհրաժեշտությունից: Հասարակական հարաբերությունները կարգավորող նորմերի կիրառման ապահովումը հանդիսանում է կարևորագույն խնդիր նաև ՀՀ-ում, քանի որ նախորդ տարիներին ընդունված նորմատիվ ակտերի որոշ հատված կամ ընդհանրապես չեն կիրառվել՝ անհրաժեշտության բացակայությամբ պայմանավորված, կամ կիրառվել են մասամբ և խախտումներով՝ նաև հասարակական հարաբերությունների իրական բնույթը չընկալելու պատճառով:

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

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

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

արդեն պետք է հաշվի առնվեն շահագրգիռ անձանց կողմից ներկայացված տեսակետներն ու առաջարկությունները:

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

Մյուս կողմից, հարկ է նշել, որ հանրային ներգավվածության աստիճանը բավարար և արդյունավետ չէ նաև իրավաստեղծման փուլում: Մասնավորապես՝ «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքի 2-րդ հոդվածի 1-ին մասի 10-րդ կետը սահմանում է «հանրային քննարկում» հասկացությունը որպես իրավաստեղծ գործընթացին հասարակության մասնակցության, գործընթացի թափանցիկության և հաշվետվողականության ապահովման նպատակով նորմատիվ իրավական ակտերի նախագծերի վերաբերյալ հանրության իրազեկման, ինչպես նաև հանրային կարծիքը բացահայտելու, դրանց վերաբերյալ դիտողություններ և առաջարկություններ ստանալու և դրանք ամփոփելու գործընթաց: Այստեղ «հանրային քննարկում» հասկացությունը ներառում, ընդհանրացնում և խճճում է մի քանի ոչ համարժեք գործողություններ, ինչի հետևանքով փաստացի կարող է սահմանափակվել նվազագույն պահանջը՝ իրավական ակտերի հրապարակայնության ապահովումը:

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

Մասնավորապես,

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

շտապողականությունը որևէ կերպ արդարացված չէ օրենսդիր գործունեության պարագայում:

Առաջարկություն

«Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքում փոփոխություններ և լրացումներ կատարել՝ ոլորտում առկա բոլոր խնդիրների հաշվառմամբ՝ հետևյալ իրավակարգավորումներով.

1. Հստակեցնել «հանրային քննարկում» հասկացությունը և դրա փուլերը:
2. Օրենսդրորեն իրավակազմավորումը սահմանել որպես նորմատիվ իրավական ակտերի ձևավորման փուլ, օրինակ՝ հետևյալ ընթացակարգով. Նախագիծ ներկայացնող սուբյեկտը (ԱԺ պատգամավորի դեպքում՝ խմբակցությունը, կառավարության դեպքում՝ համապատասխան նախաձեռնությամբ հանդես եկող գերատեսչությունը) պարտավոր է մինչև իրավական ակտի նախագծի մշակումը դրանով նախատեսվող իրավակարգավորումների շուրջ խորհրդակցել/քննարկել առնչվող իրավաբանական և ֆիզիկական անձանց (այդ թվում՝ փորձագետների) հետ՝ այդ մասին արձանագրությունը/տեղեկանքը հրապարակելով իր պաշտոնական կայքում: Այսպիսի մեխանիզմը հնարավորություն կտա ապահովել իրավական ակտերի առավել բարձր որակ և երաշխավորել դրանց հետագա պատշաճ գործարկումը: Ազգային ժողովի մակարդակում դա թույլ կտա ակտիվացնել քաղաքական համակարգի ներկայացուցիչների աշխատանքները և պահպանել նրանց կապը ընտրողների հետ:
3. Փոփոխություններ կատարել «Նորմատիվ իրավական ակտերի մասին» ՀՀ օրենքում և ՀՀ կառավարության՝ «Հանրային քննարկումների կազմակերպման և անցկացման կարգը սահմանելու և ՀՀ կառավարության 2010թ. մարտի 25-ի թիվ 296-Ն որոշումն ուժը կորցրած ճանաչելու մասին» 2018թ. թիվ 1146-Ն որոշման մեջ՝ ապահովելու «հանրային քննարկում» հասկացության պատշաճ և հստակ սահմանումը, նորմատիվ իրավական ակտերի բոլոր տեսակների հրապարակումը e-draft կայքում՝ առանց բացառության, հանրային քննարկումներ անցկացնելու պարտադիր պահանջը՝ որոշ ողջամտորեն հիմնավորված բացառություններով, օրենսդրական ակտերի նախագծերի հանրային քննարկման համար սահմանել առնվազն մեկամսյա ժամկետ: Օրենսդրական կարգավորմամբ խնդրի հստակեցումը կամրագրի պետական մարմինների համար պարտադիր նորմեր՝ առանց տարանջատելու նորմատիվ իրավական ակտերի տեսակները: